

บทที่ 2

คดีปกครองและการบังคับคดีปกครองในต่างประเทศ

2.1 คดีปกครองและการบังคับคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

2.1.1 องค์การที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

องค์การที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศสได้แก่ศาลปกครอง ซึ่งแบ่งเป็นสามชั้นศาล คือ ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel) และ ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ซึ่งรวมถึงศาลปกครองชำนาญพิเศษ (Juridictions administratives specialisees) ศาลปกครองในฝรั่งเศส มีพัฒนาการและประวัติมายาวนาน โดยได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของศาลปกครองหลายครั้ง¹

2.1.2 ความหมายและประเภทของคดีปกครอง

ศาสตราจารย์ J.M. Auby และ R. Drago ได้ให้ความหมายของคดีปกครองไว้ว่า “คดีปกครองนี้หากจะพูดในความหมายอย่างกว้างและในทางนิติศาสตร์แล้ว หมายถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาท” แต่ความหมายดังกล่าวก็ไม่ใช่ที่ยอมรับโดยทั่วไป เพราะตามหลักกฎหมายของฝรั่งเศส คดีปกครองจะไม่นับรวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งไม่ได้ขึ้นไปสู่การพิจารณาของผู้พิพากษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งวิธีการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้ขึ้นไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทจะไม่ได้ถือว่าเป็นคดีปกครอง ซึ่งเหตุผลของข้อจำกัดนี้ เพราะไม่ต้องการให้คดีปกครองมีความหมายอย่างไม่มีขอบเขต และในประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับวิธีการทางศาล (juridictionnel) ในการแก้ปัญหาข้อพิพาททางปกครองมากกว่าวิธีการอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ ศาสตราจารย์ Auby และ Drago จึงกล่าวต่อไปว่า เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายของฝรั่งเศส คดีปกครองซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายจึงอาจให้คำจำกัดความได้ว่าเป็นคือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งปวงที่กำหนดถึงการแก้ปัญหาด้วยวิธีการเกี่ยวกับเขตอำนาจทางศาลในข้อพิพาททางปกครอง²

¹ ผู้สนใจในเรื่องพัฒนาการของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสโปรดดูรายละเอียดใน L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, 5th edition. (Oxford : Clarendon Press, 1998), p.41 - 59.

² โภคิน พลกุล, “คดีปกครองในฝรั่งเศส,” วารสารอัยการ ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (มกราคม 2526), หน้า 50.

การแบ่งประเภทคดีปกครองในฝรั่งเศส นั้นอาจแบ่งได้หลายวิธีด้วยกัน แต่วิธีที่การแบ่งประเภทของคดีปกครองที่แบ่งโดย Laferrière มีประโยชน์ในการศึกษามากที่สุด³ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.2.1 คดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Le contentieux de l'aunulation)

คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพราะเหตุที่นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือเป็นกฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่างๆ เป็นการฟ้องให้ดำเนินคดีกับนิติกรรมทางปกครอง ไม่ใช่เป็นการฟ้องตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น เพียงแต่ศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องไปให้ฝ่ายปกครองเพื่อให้มาชี้แจงว่าคำสั่งหรือกฎนั้นได้ออกโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นจำเลยในคดีดังกล่าว การฟ้องคดีดังกล่าวมุ่งที่จะควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองเปิดโอกาสอย่างกว้างให้เอกชนสามารถฟ้องคดีประเภทนี้ได้ แม้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะไม่ละเมิดสิทธิของเอกชน เพียงแต่มีผลกระทบต่อ “ส่วนได้เสีย” อันควรของเอกชน โดยตีความคำว่า “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” อย่างกว้างให้มีความหมายรวมถึงผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องใดๆ ที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองด้วย ตัวอย่างเช่น เอกชนเจ้าของที่ดินฟ้องเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ปฏิเสธไม่บังคับให้ผู้รับสัมปทานเดินรถประจำทางปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัมปทานเดินรถผ่านที่ดินของเอกชนดังกล่าว ทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย แม้ว่าในกรณีนี้เอกชนไม่มีฐานะเป็นคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานนั้นก็ตาม⁴ หรือในคดีที่เอกชนในฐานะผู้เสียภาษีในเขตเทศบาลแห่งหนึ่งฟ้องเพิกถอนมติของสภาเทศบาลแห่งนั้นที่ให้จ้างนายแพทย์ โดยไม่มีความจำเป็นอันมีผลเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายของเทศบาลแห่งนั้น และทำให้ผู้เสียภาษีในเขตเทศบาลนั้นอาจต้องรับภาระจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเป็นค่าตอบแทนของนายแพทย์ผู้นั้น จะเห็นได้ว่ามติให้จ้างนายแพทย์ดังกล่าวมีผลกระทบต่อเทศบาลซึ่งมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก แต่ไม่ได้มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้เสียภาษีนั้นโดยตรง⁵ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองมิได้เปิดโอกาสให้เอกชนฟ้องคดีได้อย่างไม่มีขอบเขต หรือให้

³ L. Neville Brown and John S. Bell , **French Administrative Law**, p. 168.

⁴ C.E. 21 dec. 1906, Syndicat des proprietaires et contribuables du quartier Croix de Seguey – Tivoli, Rec.962. อ้างใน ฤทัย หงส์ศิริ , “นิติกรรมทางปกครอง,” หน้า 312.

⁵ C.E. 29 mars 1901, Casanova, Rec. 333. อ้างใน ฤทัย หงส์ศิริ, “นิติกรรมทางปกครอง,” หน้า 312.

เอกชนฟ้องคดีได้เพียงเพราะเอกชนนั้นได้พบเห็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการกระทำนั้นไม่ได้กระทบต่อส่วนได้เสียตามควรของผู้ฟ้องคดีเลย⁶

2.1.2.2 คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็ม (Le contentieux de pleine juridiction)

คดีประเภทนี้เป็นคดีที่โจทก์ขอให้ศาลใช้อำนาจทั้งหมดที่มีอยู่โดยทั่วไป ได้แก่ คดีละเมิด สัญญา เลือกลง ในคดีประเภทนี้นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว ยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ การฟ้องคดีดังกล่าวต่างกับการฟ้องคดีประเภทแรก เนื่องจากการฟ้องคดีประเภทนี้ มุ่งแก้ไขการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ใช่มีแต่เพียงส่วนได้เสียเท่านั้น และจะฟ้องได้เมื่อการสั่งการของฝ่ายปกครองมีผลละเมิดสิทธิดังกล่าว การฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องฝ่ายปกครองซึ่งจะมีฐานะเป็นจำเลยในคดี และคำพิพากษาย่อมมีผลเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น⁷

2.1.2.3 คดีที่ฟ้องขอให้ศาลตีความ หรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย ของนิติกรรมทางปกครอง (Le contentieux de l'interprétation)

คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะขอให้ศาลปกครองตีความการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยการอธิบายหรือชี้แจงความหมายทางกฎหมาย หรือสาระสำคัญของกรกระทำทางปกครองหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงอาจร้องขอให้ศาลตีความได้ หรือบางครั้งศาลปกครองอาจได้รับการร้องขอจากศาลแพ่งให้ตีความการกระทำหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่เป็นประเด็นในการพิจารณาคดีแพ่ง⁸ เช่น ในคดีที่เอกชนฟ้องศาลยุติธรรมขอให้การรถไฟฝรั่งเศสชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากของที่เอกชนขนส่งทางรถไฟสูญหาย และในคดีดังกล่าวศาลยุติธรรมจำต้องตีความกฎหมายหรือระเบียบของการรถไฟที่จำกัดความรับผิดชอบของการรถไฟ เนื่องจากของที่รับขนส่งสูญหายเป็นต้น⁹ หรือศาลปกครองอาจจำต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎ เพื่อพิจารณาว่าจะสามารถนำผลของกฎนั้นมาใช้บังคับในคดีนั้นได้หรือไม่ เช่น ในคดีที่เอกชนถูกดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมฐานล่าสัตว์โดยไม่ได้รับอนุญาต และเอกชนได้ยกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองขึ้นต่อสู้ว่า

⁶ ฤทัย หงส์สิริ, “นิติกรรมทางปกครอง,” หน้า 311-313.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 313.

⁸ L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, p. 169.

⁹ T.C. 16 juin 1923, Avranches et Desmarets อ้างใน ฤทัย หงส์สิริ, “นิติกรรมทางปกครอง,”

ตามข้อกำหนดดังกล่าวตนมีสิทธิลบล้างตัวได้ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาว่าข้อกำหนดดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อกำหนดดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย ศาลมีอำนาจไม่นำเอาผลของข้อกำหนดดังกล่าวมาใช้ในคดี และศาลย่อมพิพากษาลงโทษจำเลยได้¹⁰

2.1.2.4 คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษทางอาญา (Le contentieux de l'interprétation)

คดีประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจเหมือนกับศาลอาญา เขตอำนาจของศาลปกครองในคดีประเภทนี้ค่อนข้างแปลกเพราะเป็นคดีประเภทเดียวที่ศาลปกครองปฏิบัติตามคำขอของฝ่ายปกครองที่ขอให้ลงโทษทางอาญาแก่เอกชน คดีประเภทนี้ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการกระทำผิดกับทางสาธารณะ ซึ่งหมายถึงสถานที่สาธารณะที่บุคคลมีสิทธิจะใช้ เช่น ถนนในนครปารีส ท่าเรือต่างๆ แม่น้ำลำคลอง เป็นต้น คดีอาญาประเภทนี้มีเฉพาะโทษปรับเท่านั้นไม่มีโทษจำคุก แต่อย่างไรก็ตามค่าปรับจะมีจำนวนสูงมากกว่าค่าปรับในคดีอาญาธรรมดา นอกจากนั้น การกระทำผิดในลักษณะที่เรียกว่าก่อกวนสาธารณะ (ในประเทศอังกฤษเรียกว่า public nuisances) ในบางเรื่องได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองด้วย เช่น การก่อกวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง หรือคดีละเมิดอำนาจศาลปกครองนั่นเอง¹¹

2.1.3 วิธีการบังคับคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส คำพิพากษาของศาลปกครองจะเริ่มต้นด้วยถ้อยคำที่เป็นอย่างเดียวกันว่า “ในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส (Au nom du Peuple Français....)” ทั้งนี้เพราะในทางทฤษฎีถือว่าศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตุลาการซึ่งได้รับมอบอำนาจ (la justice déléguée) มาจากประชาชน และในการที่คำพิพากษาของศาลปกครองได้กระทำในนามของประชาชน คำวินิจฉัยของศาลปกครองจึงมีสภาพบังคับ (res judicata) ซึ่งในฝรั่งเศสเรียกว่า อำนาจของสิ่งที่ศาลได้ตัดสินชี้ขาดแล้ว (l'autorité de la chose jugée)¹² ซึ่งทำให้ผู้ที่ถูกตัดสินคดี (condamnée) มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและผู้พิพากษาศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสต่างยอมรับว่า การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองที่บังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมายนั้นมีความยากลำบาก¹³

¹⁰ ฤทัย หงส์ศิริ, “นิติกรรมทางปกครอง,” หน้า 314.

¹¹ L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, p.170-171.

¹² Ibid., p.113.

¹³ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d'Etat*, (La documentation française : Paris, 1999), p. 199.

ทั้งนี้เนื่องจาก ลักษณะของคำพิพากษาศาลปกครอง ซึ่งผู้พิพากษาศาลปกครองได้ยึดหลักการอันมีมายาวนานเกี่ยวกับการห้ามมิให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ¹⁴ กล่าวคือ ในการทำคำพิพากษาศาลปกครองพยายามจำกัดอำนาจตนเองโดยไม่ออกคำสั่งทำคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (injonction) ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางกายภาพ (acte matériel) หรือ สั่งให้ฝ่ายปกครองทำนิติกรรมทางปกครอง (acte juridique) ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองของฝรั่งเศสจึงมีอำนาจทำคำพิพากษาได้เฉพาะสองกรณีคือ เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย และพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระค่าเสียหายเท่านั้น¹⁵ และเมื่อศาลมีคำพิพากษาดังกล่าวมาแล้ว คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีก็จะต้องนำคำพิพากษานั้นไปยังฝ่ายปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองยอมรับและปฏิบัติตามคำพิพากษา¹⁶ ด้วยเหตุนี้ การบังคับคดีตามคำพิพากษาจึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองต้องสมัครใจเคารพต่อคำพิพากษาเอง (exécution volontaire) กล่าวคือ การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองจะขึ้นอยู่กับมโนธรรมและความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของฝ่ายปกครอง แต่ก็มีกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง¹⁷ ซึ่งในทางทฤษฎีถือเป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้ ทั้งนี้เพราะ หลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ (les fondements de l'Etat de droit) ถือว่าฝ่ายปกครองจะต้องประพฤติตนเป็นตัวอย่างในการยืนยันหลักความชอบด้วยกฎหมาย การที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา เป็นการบั่นทอนการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลไม่ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงเป็นจริง¹⁸

ในอดีต เมื่อฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ไม่มีมาตรการใดในการบังคับคดีเป็นพิเศษ โจทก์ผู้ชนะคดีต้องยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองโดยถือว่าการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดี RODIERE (C.E. 26 December 1925) “โจทก์ได้ฟ้องคัดค้านว่า รัฐมนตรีได้แต่งตั้งข้าราชการจำนวนหนึ่งข้ามอาวุโสของตนไป และศาลปกครองได้ตัดสินว่าการแต่งตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งโจทก์ให้ดำรงตำแหน่งที่อนุมัติขึ้นใหม่เป็นการภายใน และให้ได้รับเงินเดือนในระดับเดิม โจทก์จึงได้ยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ และศาลปกครองก็ได้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง”¹⁹

¹⁴ John Bell, Sophie Boyron and Simon Whittaker, *Principles of French Law*, (New York : Oxford University Press, 1998), p. 120.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 7 ตอน 3 (ธันวาคม 2531), หน้า 735-736.

¹⁶ Oliver Dugrip, “Exécution des décisions de la juridiction administrative,” p. 3.

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” หน้า 740.

¹⁸ Oliver Dugrip, “Exécution des décisions de la juridiction administrative,” p. 3.

¹⁹ L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, p. 114.

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 50 เป็นต้นมา มีกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษามากขึ้น²⁰ จึงมีการศึกษาถึงควมมีประสิทธิภาพในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งส่งผลให้ต่อมา มีการแก้ไขกระบวนการในการบังคับคดีโดยมุ่งที่จะเป็นหลักประกันให้กับการใช้อำนาจตุลาการของศาลปกครอง จนในปัจจุบันนี้จึงมีวิธีการเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองที่หลากหลาย มีทั้งการใช้วิธีการที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการ (caractère juridictionnel) และวิธีการที่มีลักษณะนอกเหนือจากการใช้อำนาจตุลาการ (caractère extrajuridictionnel) โดยเป็นสิ่งที่เสริมและมีประโยชน์ต่อวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครอง²¹ และยังเป็น การเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมที่ห้ามมิให้ศาลออกคำสั่งบังคับกับฝ่ายปกครอง โดยได้อนุญาตให้ผู้พิพากษาศาลปกครองออกคำสั่งบังคับกับฝ่ายปกครองได้²²

2.1.3.1 วิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการชำระเงินตามคำพิพากษาไว้ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองมีความรับผิดชอบในการชำระเงินที่เกิดจากคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลแพ่ง หรือศาลปกครอง (เช่น ค่าเสียหายตามสัญญา หรือค่าเสียหายตามมูลหนี้ละเมิด) ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องชำระเงินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่สั้นนับแต่ศาลมีคำพิพากษา การผิดนัดไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลานี้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสารถดำเนินการบังคับชำระหนี้²³

นอกจากนั้นรัฐบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติถึงกระบวนการในการชำระเงินตามคำพิพากษาไว้ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างกระบวนการทางงบประมาณและการบัญชีขึ้น (procédure budgétaire et comptable)²⁴ ในกรณีที่ผู้ที่ถูกตัดสินให้ชำระเงินเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และพ้นกำหนดเวลาที่หน่วยงานนั้นต้องชำระเงินตามคำพิพากษาแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการชำระเงินตามคำพิพากษาจากบัญชีของกระทรวงการคลัง (la comptable du Trésor) ซึ่งเป็นบัญชีของรัฐ (le comptable public)²⁵

²⁰ ดูสถิติกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง ใน Oliver Dugrip, "Exécution des décisions de la juridiction administrative," p. 14. และ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d'Etat*, p. 206.

²¹ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d'Etat*, p. 199-200.

²² John Bell and others, *Principles of French Law*, p.121.

²³ L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, p. 115.

²⁴ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d'Etat*, p 202.

²⁵ Ibid. , p. 202. ; Michel Fromont, "L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand," p.246.

ถ้าฝ่ายปกครองไม่ยอมชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คือสี่เดือนนับจากมีการแจ้งคำพิพากษา (หรือหกเดือนนับแต่มีการแจ้งคำพิพากษา ในกรณีที่เงินงบประมาณของหน่วยงานทางปกครองนั้นมีไม่เพียงพอ)²⁶ มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีอำนาจที่จะร้องขอให้มีการชำระหนี้ได้โดยตรงต่อเจ้าหน้าที่บัญชีของรัฐ (au comptable compétant)²⁷

ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น (Collectivité publique) หรือเป็นองค์การมหาชนอิสระ (Etablissement public) และปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาสี่เดือน หัวหน้าองค์กรปกครองท้องถิ่น (Préfet²⁸) หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการภายในหน่วยงานของตนเพื่อจัดให้มีการชำระหนี้ ถ้าหากเงินงบประมาณในหน่วยงานนั้นมีไม่เพียงพอกับจำนวนที่ระบุในคำพิพากษา ผู้มีอำนาจในเรื่องนี้จะต้องระบุจำนวนลงไปบัญชีเพื่อที่จะตั้งงบประมาณในบัญชีค่าใช้จ่าย²⁹

2.1.3.2 วิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ

เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองอย่างแท้จริง รัฐบัญญัติหมายเลขที่ 80-539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ได้บัญญัติถึงวิธีการสั่งปรับ (astreintes prononcées) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา³⁰

ก่อนปี ค.ศ. 1980 อำนาจของศาลในการสั่งปรับฝ่ายปกครองถูกจำกัดโดยหลักกฎหมายที่ห้ามมิให้ผู้พิพากษาออกคำสั่งบังคับใดๆ กับฝ่ายปกครอง ผู้พิพากษาศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาเกี่ยวกับการปรับกับนิติบุคคลเอกชนที่มีได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ไม่สามารถที่จะใช้มาตรการเกี่ยวกับการปรับกับกิจการบริการสาธารณะที่บริหารงานโดยนิติบุคคลมหาชน หรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน³¹

²⁶ Michel Fromont , “L’exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand,” p. 246.

²⁷ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d’Etat*, p 202. ; Michel Fromont , “L’exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand,”p. 246.

²⁸ Préfet คือ ผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเทียบได้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษ และระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส,” *บทสันติคดี* , เล่ม 51 ตอน 1 (มีนาคม 2538) , หน้า 63.

²⁹ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d’Etat*, p 202.

³⁰ Ibid . p. 201.

³¹ Ibid . p. 201.

รัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งปรับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้ ในกรณีที่นิติบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง และรัฐบัญญัติลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1987 บัญญัติให้มีอำนาจสั่งปรับกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ดำเนินงานบริการสาธารณะได้ด้วย³²

รัฐบัญญัติ หมายเลข 95-125 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel) มีอำนาจในการใช้มาตรการสั่งปรับด้วย ซึ่งแต่เดิมศาลปกครองสูงสุดเท่านั้นที่มีอำนาจในการใช้มาตรการสั่งปรับกับฝ่ายปกครอง³³

กฎหมายเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการที่มีมาแต่เดิมในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้พิพากษาศาลปกครองระบุค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการ ศาสตราจารย์ René Chapus กล่าวว่า “เป็นสิ่งที่น่าเห็นด้วยอย่างยิ่งที่มีการบัญญัติกฎหมายให้ศาลสามารถออกค่าบังคับแก่ฝ่ายปกครองได้ และให้มีอำนาจในการสั่งปรับเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามที่ศาลได้มีคำพิพากษา การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมและน่าประทับใจมาก”³⁴

เดิมที่การสั่งปรับฝ่ายปกครองนั้นเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด แต่ในปี ค.ศ. 1995 กฎหมายได้ให้อำนาจนี้กับศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะอำนาจในการสั่งปรับ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้มีการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองทุกชั้นศาล ในการสั่งปรับนั้น ศาลจะมีคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองชำระค่าปรับเป็นเงินจำนวนแน่นอนทุกวันจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาเดิม อนึ่ง การสั่งปรับฝ่ายปกครองนั้นอาจนำไปใช้ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงินได้ด้วย

การขอให้ศาลใช้วิธีการปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น สามารถกระทำได้โดยโจทก์ผู้ชนะคดีในคดีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา และโดยแผนกรายงานและการศึกษาซึ่งกระทำการแทนโจทก์ การยื่นคำร้องดังกล่าวนี้จะกระทำต่อเมื่อฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นเวลาอย่างน้อยหกเดือน³⁵

³² Ibid. , p. 201-202.

³³ Ibid. , p. 202.

³⁴ René Chapus ,*Droit du contentieux administratif*, 7 édition , (Montchrestien : Paris, 1998), p. 804. Cited in Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d'Etat*, p .203.

³⁵ L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, 5 edition, p. 116.

คดีแรกที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระค่าปรับ เนื่องจากไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา คือคดี MENNERET (CE 17 May 1985) คดีนี้สภาเทศบาลได้มีมติในวันที่ 10 กรกฎาคม 1971 ให้จารึกชื่อของ Saumon ในสมุดบันทึกเกี่ยวกับสงคราม ในฐานะที่ “ตายในนามของฝรั่งเศส” (“mort pour la France”) นายกเทศมนตรีเห็นว่าไม่สมควรจารึกชื่อ จึงจัดประชุมสภาเทศบาลขึ้นในวันที่ 17 กันยายน 1971 เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ใหม่ และสภาเทศบาลมีมติว่าไม่สมควรจารึกชื่อของ Saumon ในสมุดบันทึกเกี่ยวกับสงคราม Menneret บิดาของ Saumon จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Limoges ศาลได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1977 ให้ยกเลิกมติฉบับที่สองของสภาเทศบาล Menneret จึงนำคำพิพากษาของศาลปกครองไปให้สภาเทศบาลจารึกชื่อของ Saumon แต่สภาเทศบาลปฏิเสธที่จะปฏิบัติตาม Menneret จึงได้ยื่นเรื่องถึงคณะกรรมการฝ่ายรายงาน (ปัจจุบันคือ แผนกรายงานและการศึกษา) แต่คณะกรรมการไม่สามารถทำอะไรได้ จนกระทั่ง เดือนมิถุนายน 1983 ศาลปกครองสูงสุดจึงได้มีคำพิพากษาปรับสภาเทศบาลเป็นเงินจำนวน 200 ฟรังก์ฝรั่งเศส ต่อวัน นับจากวันที่สภาเทศบาลมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา³⁶

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษามีเจตนาที่จะฝ่าฝืนคำพิพากษาทำให้ฝ่ายปกครองต้องถูกศาลสั่งให้ชำระค่าปรับดังกล่าว นั้น รัฐบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งมีความรับผิดชอบและความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นส่วนตัว เพราะเป็นผู้กระทำการก่อนนี้ผูกพันงบประมาณ โดยศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgétaire et financière) จะเป็นผู้พิจารณาความรับผิด

2.1.3.3 มาตรการเสริมในการบังคับคดี

1) การขอให้ศาลอธิบายถึงวิธีการที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษา

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1963 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ปฏิรูปสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้บัญญัติถึงวิธีการที่ช่วยให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างถูกต้อง โดยกำหนดให้ คณะกรรมการแผนกรายงาน (Commission du rapport) ซึ่งปัจจุบันคือ แผนกรายงานและการศึกษาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Section du rapport et des études) เป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว³⁷ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

³⁶ Ibid. , p. 116 - 117.

³⁷ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d'Etat*, p. 200.

(1) ในกรณีคำพิพากษาที่มีความคลุมเครือยากที่จะปฏิบัติตาม ซึ่งอาจเกิดจากศาลทำคำพิพากษาไม่ละเอียด ไม่ว่าจะคำพิพากษาที่ศาลเพิกถอนการกระทำที่เกินอำนาจ หรือคำพิพากษาที่ศาลใช้อำนาจเต็ม ทำให้ฝ่ายปกครองไม่รู้ว่าตนควรปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1963 มาตรา 58 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีต้นสังกัดของหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลอธิบายถึงวิธีการที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษา (คำร้องดังกล่าวนี้เรียกว่า demande d'éclaircissement) ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมิได้อยู่ในการกำกับดูแลหรือการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี³⁸ กฎหมายกำหนดให้ประธานหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ (Le président d'une autorité administrative indépendante) เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อแผนกรายงานและการศึกษาของสภาแห่งรัฐเพื่อให้อธิบายถึงวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษา ส่วนหน่วยงานทางปกครองที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les collectivités territoriales) สามารถยื่นคำร้องดังกล่าวได้โดยผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Le ministre de l'Intérieur)³⁹

(2) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (Le vice-président du Conseil d'Etat) หรือประธานของแผนกงานฝ่ายคดีปกครอง (Le président de la Section du Contentieux) อาจเป็นผู้ริเริ่มและขอให้แผนกรายงานและการศึกษา ติดต่อกับหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองได้⁴⁰

(3) เมื่อพ้นกำหนด 3 เดือน นับแต่ศาลปกครองมีคำพิพากษา โจทก์อาจยื่นคำร้องต่อแผนกรายงานและการศึกษาเพื่อให้ทำการไต่สวนในเรื่องที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้⁴¹ ซึ่งมีการใช้วิธีการนี้ค่อนข้างจะมาก⁴²

³⁸ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่จัดรูปแบบของรัฐโดยมีโครงสร้างแบบรัฐเดี่ยว (Etat unitaire) มีรัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personne morale de droit public) ที่มีอำนาจสูงสุดและควบคุมองค์กรปกครองอื่นตามลำดับชั้นลดหลั่นกันลงมา และประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจ (Etat unitaire decentralise) จึงมีนิติบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les collectivités territoriales) หรือองค์กรมหาชนอิสระ (Etablissements publics) ดู วิษณุ วัลบุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ,2538), หน้า 27.

³⁹ Jean Massot et Thierry Girardot, **Le Conseil d'Etat**, p . 207-208.

⁴⁰ L. Neville Brown and John S. Bell, **French Administrative Law**, 5 edition, p.115. ; Michel Fromont, "L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand," **L'Actualité Juridique - Droit Administratif**, 20 (avril, 1988) , p. 245.

⁴¹ L. Neville Brown and John S. Bell, **French Administrative Law**, 5 edition, p.115.

⁴² Michel Fromont, "L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand", p. 245.

ในกรณีที่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา แผนกรายงานและการศึกษามีอำนาจตีพิมพ์รายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ในรายงานประจำปีของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Etudes et Documents du conseil d'Etat)⁴³

2) การให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามหน้าที่

นอกจากกระบวนการที่ช่วยให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างถูกต้องดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบัญญัติ หมายเลขที่ 73-6 ลงวันที่ 3 มกราคม 1973 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติหมายเลขที่ 76-1211 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 1976 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ (Le médiateur) มีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับ (pouvoir d'injonction) กับฝ่ายปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐสามารถบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าการออกคำสั่งบังคับดังกล่าวยังไม่เป็นผล ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอาจพิมพ์เผยแพร่ถึงพฤติกรรมดังกล่าวในรายงานประจำปี ซึ่งจะส่งไปให้ประธานาธิบดี และส่งไปยังรัฐสภา หรืออาจจะนำไปตีพิมพ์เป็นรายงานฉบับพิเศษลงในราชกิจจานุเบกษา⁴⁴

กระบวนการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจะเริ่มต้นได้ต่อเมื่อคำพิพากษาถึงที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียน และอาจกล่าวได้ว่าการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ สามารถส่งเสริมและสอดคล้องกับการทำงานของแผนกรายงานและการศึกษาของสภาแห่งรัฐได้เป็นอย่างดี⁴⁵

อย่างไรก็ตาม ทั้งแผนกรายงานและการศึกษา และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐต่างก็ไม่มีอำนาจโดยแท้จริงในการบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา ถ้าหากฝ่ายปกครองไม่ต้องการและไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว อำนาจขององค์กรทั้งสองก็จะน้อยลงจนแทบจะไม่มีเลย⁴⁶

⁴³ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d'Etat*, p .207.

⁴⁴ Ibid. ,p . 200-201. ; Michel Fromont , “L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand,” p.246.

⁴⁵ Jean Massot et Thierry Girardot, *Le Conseil d'Etat*, p . 201.

⁴⁶ L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law*, p.115.

2.1.3.4 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ฝ่าฝืนคำพิพากษา

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองจงใจฝ่าฝืนคำพิพากษาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นอาจมีความรับผิดชอบทางวินัยและความรับผิดชอบทางแพ่งเป็นการส่วนตัว คือ **ประการแรก** ความรับผิดชอบทางวินัย ซึ่งจะพิจารณาความรับผิดชอบโดยคณะกรรมการพิจารณาเรื่องทางวินัย (commission de discipline) ถ้าคณะกรรมการมีความเห็นให้ลงโทษทางวินัยก็จะใช้วิธีการลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา **ประการที่สอง** ความรับผิดชอบทางแพ่งโดยการพิจารณาของศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgétaire) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม 1980 เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจงใจที่จะฝ่าฝืนต่อคำพิพากษา จนเป็นเหตุให้หน่วยงานทางปกครองถูกศาลปกครองมีคำสั่งปรับเพราะเหตุไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลวินัยงบประมาณและการคลังสามารถพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายปรับดังกล่าวเป็นการส่วนตัวได้ โดยจะกำหนดบังคับเอาจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้น

กระบวนการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยศาลวินัยงบประมาณและการคลัง อาจเริ่มต้นขึ้นได้โดยการร้องขอของประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภานายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นสังกัดอยู่ หรืออาจจะโดยการร้องขอของศาลบัญชี (Cour des comptes) หรืออัยการสูงสุดประจำศาลบัญชีดังกล่าว นอกจากนั้นแล้วในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามการชำระค่าปรับที่ศาลสั่งปรับเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ผู้ร้องที่เป็นเอกชนสามารถร้องขอให้ศาลวินัยงบประมาณและการคลังดำเนินการดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

2.2 คดีปกครองและการบังคับคดีปกครองในประเทศเยอรมัน

2.2.1 องค์การที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองในประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมันได้ให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐเป็นอย่างมาก การพิจารณาคดีปกครองต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและชอบด้วยหลักนิติรัฐ รัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 19 วรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลใดถูกกระทบสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิทางศาล ตราบใดที่ยังไม่มีศาลได้รับพิจารณาคดีดังกล่าวให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม” จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ หมายความว่า รัฐธรรมนูญคุ้มครองและพิทักษ์ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของประชาชนในการฟ้องร้องคดีปกครองได้เสมอ และให้มีการ

จัดตั้งศาลปกครองเป็นศาลพิเศษนอกเหนือจากศาลยุติธรรม เพื่อพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน มาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ซึ่งบัญญัติว่า “ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนทุกประเภท ยกเว้นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เว้นแต่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดให้ยื่นสู่ศาลชั้นฎีกาพิเศษอื่น” และวรรคสอง “สำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าวนี้ ถ้าไม่ใช่เรื่องสัญญาทางปกครองให้เสนอคำฟ้องต่อศาลแพ่ง” ทำให้เห็นได้ว่าเขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมันยึดหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง (die verwaltungsgerichtliche Generalklausel) แต่มีได้หมายความว่า เป็นการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของประชาชนอย่างไม่จำกัด ผู้ถูกกระทบสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครอง⁴⁷

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลปกครองเยอรมันมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีหรือข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนเกือบทุกประเภท เว้นแต่

(1) ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะมาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นหมายความเฉพาะบรรดาข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ เกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือระหว่างองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ หรือของมลรัฐ หรือระหว่างสมาชิกขององค์กรดังกล่าว โดยมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว⁴⁸

(2) ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ซึ่งอาจจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเฉพาะด้านอื่นๆ เช่น ศาลภาษีอากร ศาลสังคม ศาลแรงงาน การกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น คำฟ้องเกี่ยวกับค่าเสียหายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ราชการไปละเมิดผู้อื่น (มาตรา 14 วรรคสาม มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา 40 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง) คำฟ้องเกี่ยวกับการผูกขาดและลิขสิทธิ์ (มาตรา 62 วรรคสี่แห่งกฎหมายป้องกันการผูกขาด) ให้ยื่นต่อศาลแพ่ง คำฟ้องเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยผู้พิพากษาให้ยื่นต่อศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐ องค์กรทางอาญา คำฟ้องเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร และการประกันสังคมให้ยื่นต่อศาลภาษีอากรและศาลสังคม⁴⁹

⁴⁷ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, หน้า 49-51.

⁴⁸ บรรเจิด สิงคนดี, “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองในเยอรมันในเยอรมัน,” หน้า 281.

⁴⁹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, หน้า 51-52.

2.2.2 ประเภทของคดีปกครอง

คดีปกครองในประเทศเยอรมันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung) อาจจำแนกออกเป็นประเภทหลักๆ ได้ 5 ประเภทดังนี้⁵⁰

2.2.2.1 คำฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage)

คือคำฟ้องที่ก่อตั้งสิทธิโดยมุ่งให้ศาลยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ความมุ่งหมายของการฟ้องประเภทนี้เพื่อให้ศาลยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้อง เมื่อนิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง

มาตรา 35 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองได้ให้ความหมายของนิติกรรมทางปกครองในประเทศเยอรมันว่าเป็น คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการฝ่ายปกครองใดๆ ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องเฉพาะรายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก จะเห็นได้ว่านิติกรรมทางปกครองในประเทศเยอรมันนั้นไม่หมายความรวมถึงกฎด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ต่างกับความหมายของนิติกรรมทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสซึ่งหมายรวมถึงคำสั่งและกฎด้วย

2.2.2.2 คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

คำฟ้องประเภทนี้คือคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ โดยมุ่งหมายให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธหรือละเลยที่จะออกให้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Vornameklage ตามมาตรา 42 วรรคแรก หรือในกรณีที่มิคำพิพากษาแล้วผู้ที่เคยถูกปฏิเสธคำร้องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ขอให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองใหม่ โดยพิเคราะห์ถึงคำพิพากษา เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Neubeschheidungsklage ตามมาตรา 42 วรรคแรก ประกอบด้วยมาตรา 113 วรรคสี่ ประโยคที่สอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52. ; บรรณเจด สึงคนติ, “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2542), หน้า 281.

2.2.2.3 คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage)

คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การให้กระทำการนั้นต้องไม่เกี่ยวกับการออกนิติกรรมทางปกครอง เพราะหากเป็นการฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองก็จะเป็นคำฟ้องประเภทขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ดังนั้น คำฟ้องประเภทขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการนี้จึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดที่มีใช้การออกนิติกรรมทางปกครอง คำฟ้องประเภทนี้จึงมีขอบเขตค่อนข้างจะกว้างและมักจะเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครอง เช่น ฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ข้อมูลต่างๆ หรือฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ความช่วยเหลือดูแลคนพิการ หรือให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการช่อมถนน เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 43 วรรคสอง ประกอบมาตรา 113 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง

2.2.2.4 คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage)

คือคำฟ้องเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่พิพาทกันอยู่ หรือเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นโมฆะหรือไม่ เป็นการพิสูจน์ความมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครอง หรืออาจเรียกว่าเป็นการพิสูจน์โมฆะกรรมของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง

2.2.2.5 คำฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle)

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองโดยศาลนั้น ตามมาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับซึ่งออกตามบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคาร นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายของมลรัฐ รวมทั้งข้อบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

เหตุผลที่มีการแยกประเภทคำฟ้องต่างๆ ข้างต้น เพราะการฟ้องแต่ละประเภทจะมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันตามแต่ละประเภทของคำฟ้อง ซึ่งมีดังนี้⁵¹

⁵¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 52.

ประการแรก คำฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) และ คำฟ้องประเภทขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีประเภทนี้ได้ เว้นแต่นิติกรรมทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทนั้นจะออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงที่มีหน้าที่รับอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง

ประการที่สอง คำฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) มีผลให้ผู้ยื่นขอยื่นคำร้องทูลการบังคับตามมาตรการของฝ่ายปกครองที่อาศัยนิติกรรมทางปกครอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองได้ตามมาตรา 123

ประการที่สาม คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เป็นคำฟ้องสำรองเมื่อไม่อาจยื่นคำฟ้องอื่นได้ตามมาตรา 45 วรรคสอง

2.2.3 วิธีการบังคับคดีปกครองในประเทศเยอรมัน

เนื่องจากในประเทศเยอรมันได้บัญญัติประเภทการฟ้องคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน จึงมักไม่มีความยากลำบากในการปฏิบัติตามคำพิพากษา⁵² การฟ้องคดีที่สำคัญคือ การฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) ซึ่งเป็นคำฟ้องที่มุ่งหมายให้ศาลยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง คำพิพากษาที่เกิดจากการฟ้องคดีประเภทนี้ก็ไม่มีความยากลำบากในการปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพราะคำพิพากษาค่อนข้างจะชัดเจนว่าศาลสั่งให้ทำอะไร หากศาลพิพากษายกเลิก หรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองย่อมมีผลให้นิติกรรมทางปกครองที่กระทบสิทธิโจทก์ไม่มีผลบังคับ นอกจากนั้น ผลของคำพิพากษาที่ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองยังสามารถมีผลย้อนหลังไปบังคับกับสิ่งที่นิติกรรมทางปกครองนั้นไปมีผลบังคับแล้ว เช่น กรณีที่ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองประเภทที่ไม่สามารถใช้วิธีการทูลการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองนั้นก่อนศาลพิพากษา (นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 80 วรรคสอง⁵³) ซึ่งทำให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองถูก

⁵² Michel Fromont, "L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand," p.245.

⁵³ การฟ้องคดีปกครองในประเทศเยอรมันจะมีผลทำให้ผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองนั้นสะดุดหยุดลง หรือเป็นการทูลการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 80 วรรคหนึ่ง แต่มีข้อยกเว้น ในมาตรา 80 วรรคสอง ซึ่งเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองในเรื่องภาษีอากร หรือในเรื่องคำสั่งรับตัวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น ซึ่งนิติกรรมทาง

บังคับตามนิติกรรมทางปกครองนั้น กรณีนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 113 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง บัญญัติให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกลับหรือ ยกเลิกการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองนั้นย้อนหลังได้ หากอยู่ในวิสัยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะสามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ หรือในกรณีที่ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้อง กับการชำระเงิน มาตรา 113 วรรคสอง ประโยคที่สอง บัญญัติให้ศาลมีอำนาจกำหนดจำนวน เงินที่ต่างไปจากจำนวนที่กำหนดในนิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนได้⁵⁴

คำฟ้องที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทาง ปกครองที่เคยปฏิเสธที่จะออกให้ (Verpflichtungsklage) ถ้าศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองออก นิติกรรมทางปกครอง ศาลสามารถมีคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามหน้าที่ของตนได้ และ ถ้าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดเจนและเพียงพอต่อ การใช้อำนาจนั้น ศาลปกครองสามารถบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่ตนมี อำนาจได้⁵⁵

การบัญญัติประเภทของการฟ้องคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน และอำนาจของศาล ปกครองในการกำหนดคำสั่งบังคับกับฝ่ายปกครองนี้เองที่ทำให้ในประเทศเยอรมันไม่มีความยาก ลำบากในการปฏิบัติตามคำพิพากษา

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาและมีคำสั่งบังคับกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และ คำพิพากษานั้นถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษาย่อมมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่ง และคดีอาญา ซึ่งเป็นไปตามหลัก res judicata หรือในภาษาเยอรมันเรียกว่า “Rechtskraft”⁵⁶ และตามหลักนิติรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตามหน้าที่ของตนโดยไม่จำเป็นต้องมีการ เตือนและการบังคับ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา มีหลายกรณีที่ฝ่ายปกครอง ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษา เหตุนี้จึงต้องมีมาตรการในการบังคับคดีกับเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้⁵⁷

ปกครองเหล่านี้จะถูกบังคับให้เป็นไปตามที่นิติกรรมทางปกครองนั้นกำหนดไว้ การฟ้องคดีไม่เป็นเหตุให้ผลของ นิติกรรมทางปกครองเหล่านั้นสะดุดหยุดลง

⁵⁴ Michel Fromont , “L’exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand,” p.246.

⁵⁵ Ibid., p.245.

⁵⁶ ดูรายละเอียดใน Anke Freckmann and Thomas Wegerich, **The German Legal System**, (London : Sweet & Maxell, 1999), p. 162 - 163, 246.

⁵⁷ Carl Hermann Ule, **Verwaltungsprozessrecht**, 9 Aufl., München, 1987, s. 398 – 410.

กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองของสหพันธรัฐ (Gesetz ueber das Bundesverwaltungsgericht) ได้บัญญัติเรื่องการบังคับคดีปกครองไว้ โดยอ้างถึงบทบัญญัติมาตรา 704 ถึง มาตรา 915 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung) โดยในส่วนของ การบังคับคดีปกครองกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้บัญญัติให้นำกฎหมายของมลรัฐซึ่งจะต้องบังคับคดีในเขตมลรัฐนั้นๆ มาใช้บังคับ และ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 167 วรรคแรกได้บัญญัติว่า ถ้าประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตาม บรรพ 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับการบังคับคดีปกครองโดยอนุโลม และกำหนดให้ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีคือศาลปกครองชั้นต้น

เนื้อหาของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีที่อาจนำมาอนุโลมใช้บังคับกับคดีปกครองได้มีเพียง หมวด 1 ถึงหมวด 4 เท่านั้น ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับคำพิพากษาที่สั่งให้คุ้มครองชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะมีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 123 วรรคสาม⁵⁸

นอกเหนือจากการบัญญัติให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (ส่วนที่ 4 หมวดที่ 17 : การบังคับคดี มาตรา 167 – 172) ได้บัญญัติเรื่องวิธีการบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ขององค์กรของรัฐ (มาตรา 169) การบังคับคดีที่เป็นผลเสียกับองค์กรของรัฐ (มาตรา 170) เงื่อนไขของการบังคับคดี (มาตรา 171) และ การสั่งปรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 172)

การนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการบังคับคดีมาใช้โดยอนุโลมนั้น มีผลทำให้สามารถฟ้องโต้แย้งการบังคับคดีปกครองได้ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฟ้องโต้แย้งการบังคับคดี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 676) การฟ้องคัดค้านการบังคับคดี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 771) การยื่นคำร้องให้ศาลสั่งทุเลาการบังคับคดีไว้ชั่วคราว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 769 และมาตรา 771 วรรคแรก)

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 123 วรรคสาม บัญญัติว่า “คำพิพากษาเกี่ยวกับคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวให้นำบทบัญญัติในมาตรา 920 มาตรา 921 มาตรา 923 มาตรา 926 ถึง มาตรา 932 มาตรา 938 มาตรา 939 มาตรา 941 และมาตรา 945 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

การบังคับคดีปกครองในประเทศเยอรมัน มีสองลักษณะ คือ การบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นการบังคับคดีกับเอกชน และการบังคับคดีที่เป็นผลเสียกับองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นการบังคับคดีกับองค์กรของรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

2.2.3.1 วิธีการบังคับคดีกับเอกชน

การบังคับคดีกับเอกชน เป็นการบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นประโยชน์ต่อสหพันธรัฐ มลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ส่วนใหญ่จะเกิดจากคำพิพากษาที่ศาลยกฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะเป็นคำพิพากษาที่ให้กระทำการที่เป็นประโยชน์กับองค์กรของรัฐ ซึ่งกรณีนี้ก็มักจะมี ความมุ่งหมายเพื่อการชำระเงิน เช่นเดียวกัน

การบังคับคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐนั้น มิได้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 169 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง⁵⁹ ซึ่งบัญญัติให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz) มาใช้บังคับ ในเรื่องการบังคับให้เอกชนชำระเงินนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะ บังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนได้ด้วยกรยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยจะต้องแจ้งให้เอกชนผู้ที่จะ ถูกบังคับทราบล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งสัปดาห์ ส่วนเรื่องการบังคับให้เอกชนกระทำการนั้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดวิธีการบังคับโดยการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับโดยการ ใ้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กระทำการแทน โดยให้ เอกชนผู้ถูกบังคับเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย เรียกวิธีการนี้ว่า “Ersatzvornahme” นอกจากนั้นยังอาจใช้ มาตรการการปรับ และการจับกุมกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองอีกด้วย⁶⁰

⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 169 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่ การบังคับคดีตามคำพิพากษาเป็นประโยชน์ต่อสหพันธรัฐ มลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองมาใช้บังคับ โดย ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับตามความหมายของกฎหมายดังกล่าวหมายถึง หัวหน้าคณะในศาลชั้นต้น ในการนี้ หัวหน้าคณะในศาลชั้นต้นอาจมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานบังคับคดี หรือเจ้าพนักงานของศาลเป็นผู้ดำเนินการ บังคับคดีได้”

⁶⁰ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับแนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz) ของประเทศเยอรมันใน กมลชัย รัตนสกาววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 27-36.

สำหรับวิธีการบังคับนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองบัญญัติไว้ต่างจากกฎหมายว่าด้วยการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง โดยมาตรา 169 บัญญัติให้หัวหน้าคณะในศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดี (der Vorsitzende des Gerichts des ersten Rechtszugs) เป็นเจ้าหน้าที่ในการบังคับคดี โดยหัวหน้าคณะในชั้นต้นนั้นอาจมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานบังคับคดี หรือเจ้าหน้าที่ของศาลเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีได้ หากหัวหน้าคณะในศาลชั้นต้นไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีได้ด้วยตนเอง

การนำกฎหมายว่าด้วยการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐนั้น จะนำมาใช้ได้เฉพาะกรณีที่ต้องบังคับกับบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอำนาจของสหพันธรัฐ หรือของมลรัฐ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ เท่านั้น คำพิพากษาที่ให้กระทำการที่เป็นประโยชน์ต่อสหพันธรัฐ แต่เป็นผลเสียต่อมลรัฐ หรือกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อมลรัฐหนึ่งแต่เป็นผลเสียต่ออีกมลรัฐหนึ่ง ไม่สามารถนำกฎหมายว่าด้วยการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองมาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐหรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน

2.2.3.2 วิธีการบังคับคดีกับฝ่ายปกครอง

การบังคับคดีกับฝ่ายปกครองนี้เป็นการบังคับคดีที่เป็นผลเสียต่อองค์กรของรัฐ หมายถึงกรณีที่ต้องบังคับคดีกับสหพันธรัฐ มลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งอาจแบ่งเป็นกรณีการบังคับคดีที่เกี่ยวข้องกับการชำระเงิน เช่น คำพิพากษาที่ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง และมีการกำหนดการเยียวยาโดยให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน หรือกรณีที่ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครองตาม มาตรา 172 อีกกรณีหนึ่งคือ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหน้าที่ หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้วิธีการดูแลการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง แต่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตาม จึงต้องมีการบังคับคดีกับฝ่ายปกครอง

1) วิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน

เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน การบังคับคดีในกรณีนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 170 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง⁶¹

⁶¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 170 บัญญัติว่า

ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาศาลสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐ ศาลที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับในกรณีนี้คือ ศาลชั้นต้น ก่อนที่ศาลจะออกคำสั่งให้บังคับคดีกับองค์กรของรัฐ ศาลจะแจ้งให้ผู้แทนขององค์กรของรัฐนั้นๆ ทราบว่าจะถูกบังคับคดี และเรียกร้องให้ดำเนินการชำระหนี้ตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งจะต้องมีระยะเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน หากองค์กรของรัฐไม่ดำเนินการตามระยะเวลาดังกล่าว ศาลจึงจะดำเนินการบังคับคดี

ในการบังคับคดีเพื่อให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้เงินตามคำพิพากษานี้ จะอนุโลมนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับด้วย โดยนำมาตรา 882 a⁶² มาใช้บังคับ และบางกรณีก็จะนำกฎหมายว่าด้วยการบังคับคดีต่อนิติบุคคลตาม

(1) ในการบังคับคดีที่เป็นผลเสียต่อ สหพันธรัฐ มลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพื่อให้ชำระหนี้เงินตามคำพิพากษา ให้ดำเนินการบังคับคดีโดยศาลชั้นต้น โดยการร้องขอของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ศาลจะเป็นผู้กำหนดมาตรการที่จะใช้ในการบังคับคดี และจะแจ้งไปยังองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้ทราบถึงมาตรการดังกล่าว พร้อมทั้งเรียกร้องให้ดำเนินการตามมาตรการที่ศาลกำหนด องค์กรดังกล่าวมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องของศาล

(2) ก่อนที่ศาลจะออกหมายบังคับคดี ศาลจะต้องแจ้งให้ผู้แทนขององค์กรของรัฐที่จะถูกบังคับคดีทราบล่วงหน้าว่าจะถูกบังคับคดีเป็นผลเสียกับองค์กรนั้น และแจ้งถึงมาตรการที่จะใช้ในการบังคับคดีด้วย พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้ชำระเงินตามคำพิพากษา ศาลจะไม่ดำเนินการบังคับคดี ถ้าหากฝ่ายปกครองได้ชำระเงินตามคำพิพากษภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่เกินหนึ่งเดือน

(3) การบังคับคดีไม่สามารถจะบังคับเอากับทรัพย์สินซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือทรัพย์สินซึ่งหากมีการจำหน่ายโอนจะเป็นการขัดต่อประโยชน์สาธารณะ การที่ศาลจะพิจารณาข้อโต้แย้งในการบังคับคดีในกรณีนี้ ศาลจะต้องรับฟังเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลองค์กรเหล่านั้น ในกรณีของสหพันธรัฐ และมลรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีที่มีอำนาจ

(4) วิธีการตาม (1) – (3) มิให้นำมาใช้กับสถาบันการเงินตามกฎหมายมหาชน

(5) วิธีการเตือนให้ทราบถึงการบังคับคดี และให้ปฏิบัติตามคำพิพากษภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ไม่จำเป็นต้องนำมาใช้สำหรับการบังคับคดีตามคำสั่งที่ศาลสั่งให้ทุเลาการบังคับ

⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 882a บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้องค์กรของรัฐชำระหนี้ องค์กรของรัฐมีหน้าที่จะต้องชำระหนี้เงินตามคำพิพากษภายในระยะเวลาสี่เดือนนับแต่ศาลมีคำพิพากษา หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้มีการบังคับคดีเอาที่ทรัพย์สินขององค์กรของรัฐนั้นได้ ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการที่จะในการบังคับคดี โดยจะต้องแจ้งไปยังผู้แทนขององค์กรของรัฐแห่งนั้น และจะต้องแจ้งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ทราบถึงมาตรการในการบังคับคดีดังกล่าวด้วย ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีคือศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดี

ในการบังคับคดีดังกล่าว ไม่สามารถบังคับเอาที่ทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือทรัพย์สินที่หากมีการจำหน่ายโอนจะเป็นการขัดกับประโยชน์สาธารณะ”

กฎหมายมหาชน (Gesetz ueber die Zwangsvollstreckung gegen juristische Personen des oeffentlichen Rechts v.11. 12. 1934) มาใช้บังคับด้วยเช่นกัน ข้อยกเว้นสำหรับการนำวิธีการบังคับคดีกับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมาใช้คือ การบังคับคดีเพื่อให้สถาบันสินเชื่อตามกฎหมายมหาชนชดใช้เงินไม่อาจกระทำได้ ซึ่งในกรณีนี้จะใช้วิธีการบังคับคดีทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา 170 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง และ มาตรา 882 a แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

ในการบังคับคดีเพื่อให้องค์กรของรัฐชำระหนี้เงินตามคำพิพากษาศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าควรจะดำเนินการบังคับคดีเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ หรือด้วยวิธีการอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร โดยศาลจะไม่ดำเนินการบังคับคดีเอง แต่ศาลจะแจ้งไปยังองค์กรที่มีอำนาจในเรื่องนั้น เพื่อให้ดำเนินการ และองค์กรที่ได้รับแจ้งก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามที่ศาลแจ้ง (มาตรา 170 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง) ในกรณีที่ศาลกำหนดให้มีการบังคับเกี่ยวกับทรัพย์สิน องค์กรผู้มีอำนาจบังคับคือเจ้าพนักงานบังคับคดี (Gerichtsvollzieher) ตาม มาตรา 753 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนกรณีที่ศาลกำหนดให้บังคับเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้อง หรือสิทธิในทางทรัพย์สิน องค์กรผู้มีอำนาจบังคับตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดไว้คือ ศาลที่บังคับคดี (มาตรา 888 วรรคแรก) ซึ่งในกรณีนี้ยอมได้แก่ศาลปกครองชั้นต้นนั่นเอง ทั้งนี้ตามมาตรา 167 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง

ในการบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินขององค์กรของรัฐเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น มีข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 170 วรรคสาม คือ ไม่อาจทำการบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือทรัพย์สินซึ่งหากมีการจำหน่ายจ่ายโอนจะเป็นการขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะ กรณีนี้เป็นข้อยกเว้นที่สำคัญของมาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับคดีต่อนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วย ข้อห้ามในการบังคับคดีกับทรัพย์สินขององค์กรของรัฐดังกล่าวมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วยเช่นกัน (มาตรา 882 a)

อย่างไรก็ตาม ถ้าศาลปกครองได้มีคำสั่งเกี่ยวกับการบังคับคดีกับทรัพย์สินขององค์กรของรัฐที่บังคับคดีไม่ได้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ) อาจยกข้อโต้แย้งได้ ในการพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว ศาลจะต้องรับฟังเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลองค์กรแห่งนั้น ในกรณีของสหพันธรัฐและมลรัฐ คือรัฐมนตรีที่มีอำนาจของกระทรวงนั้นๆ (มาตรา 170 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง)

2) วิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ

ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งไม่ใช่กรณีของการชำระเงิน หากแต่เป็นการให้ออกคำสั่งทางปกครองก็ดี หรือให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหน้าที่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองก็ดี การบังคับในกรณีนี้จะต้องดำเนินการตามมาตรา 888 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ภายใต้มาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง⁶³ และภายใต้คำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวที่ศาลได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง

คำพิพากษาที่ศาลสั่งให้กระทำการนั้นอาจเป็นคำพิพากษาในกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งศาลได้พิพากษาตามมาตรา 113 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง โดยพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ได้บังคับการตามนิติกรรมทางปกครองนั้นไปแล้ว และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองและกำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการก็ดี คำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการออกนิติกรรมทางปกครองก็ดี และคำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก็ดี กฎหมายต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตามหน้าที่ ด้วยเหตุนี้จึงได้กำหนดวิธีการบังคับไว้ในมาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ว่า หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่กระทำการหรือละเว้นกระทำการก็ดี หรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก็ดี เมื่อมีการยื่นคำร้องขอจากโจทก์ ศาลชั้นต้นสามารถใช้วิธีการในการบังคับคดีต่อฝ่ายปกครองได้ โดยการกำหนดค่าปรับ (Zwangsgeld) กับฝ่ายปกครองที่ไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา โดยศาลอาจกำหนดค่าปรับได้ไม่เกิน 2,000 มาร์คเยอรมัน และการกำหนดค่าปรับดังกล่าว ศาลจะต้องกำหนดระยะเวลาให้

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 172 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาตามมาตรา 113 วรรคแรก ประโยคที่สอง (ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองยกเลิกการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง) และตามวรรคห้า (ศาลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยออกนิติกรรมทางปกครอง) และตามมาตรา 123 (ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง) ถ้าฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว หรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งที่ศาลสั่งให้ทุเลาการบังคับ ศาลชั้นต้นมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองชำระค่าปรับได้ในจำนวนไม่เกิน 2,000 มาร์คเยอรมัน และจะกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ฝ่ายปกครองยังไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลสามารถกำหนดค่าปรับกับฝ่ายปกครองได้อีก

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการด้วย ถ้าปรากฏว่าล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ฝ่ายปกครองยังไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา ศาลสามารถจะบังคับคดีเพื่อให้มีการชำระค่าปรับนั้นได้ด้วยวิธีการเดียวกับการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระเงินตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 170 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง และแม้ว่าจะมีการกำหนดค่าปรับไปแล้ว ศาลก็ยังสามารถกำหนดค่าปรับและบังคับคดีเพื่อให้มีการชำระค่าปรับได้อีก ถ้าฝ่ายปกครองยังไม่ยอมดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา

2.2.3.4 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ฝ่าฝืนคำพิพากษา

ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาจนเป็นเหตุให้องค์กรของรัฐต้องถูกดำเนินการบังคับคดี ไม่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ฝ่าฝืนคำพิพากษาศาลปกครองจะเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะมีความรับผิดชอบสองกรณี คือ ความรับผิดชอบทางวินัย และความรับผิดชอบทางแพ่ง

ความรับผิดชอบทางวินัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ฝ่าฝืนคำพิพากษาศาลปกครองจะเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางวินัยตามกฎหมายทั่วไป ถ้าองค์กรของรัฐถูกบังคับคดีในเรื่องเล็กน้อย เช่น ถูกกล่าวโทษ และถูกสั่งให้ดำเนินการแก้ไข การพิจารณาความรับผิดชอบทางวินัยจะกระทำโดยผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา แต่ถ้าองค์กรของรัฐถูกดำเนินการบังคับคดีในลักษณะที่ร้ายแรง การพิจารณาโทษทางวินัยจะกระทำโดยคณะกรรมการพิจารณาโทษทางวินัย

สำหรับความรับผิดชอบทางแพ่งจะเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปซึ่งจะพิจารณาโดยศาลยุติธรรม กล่าวคือ หากรัฐหรือองค์กรของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลใด อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐหรือองค์กรของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ (มาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และ มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ)

2.3 เปรียบเทียบวิธีการบังคับคดีปกครองของประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันต่างก็มีวิธีการเฉพาะสำหรับการบังคับคดีปกครอง ซึ่งอาจสรุปโดยการเปรียบเทียบได้ดังนี้

ในประเทศฝรั่งเศสมีวิธีการบังคับคดีที่นอกเหนือจากการใช้อำนาจตุลาการ กล่าวคือมีมาตรการเสริมในการบังคับคดี โดยการให้อำนาจฝ่ายปกครองในการยื่นคำขอให้ศาลอธิบายถึงวิธี

การในการปฏิบัติตามคำพิพากษาให้ถูกต้อง นอกจากนั้นยังให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ ในการออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา หากฝ่ายปกครองยังไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอาจพิมพ์เผยแพร่ถึงพฤติกรรมดังกล่าวในรายงานประจำปี และอาจส่งไปให้ประธานาธิบดี และส่งไปยังรัฐสภา หรืออาจตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเป็นการประจานหน่วยงานดังกล่าวก็ได้ ส่วนในประเทศเยอรมันจะใช้วิธีการบังคับคดีโดยอาศัยอำนาจตุลาการเพียงอย่างเดียว โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครองมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน ในประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา กล่าวคือสี่เดือนนับแต่วันที่ศาลพิพากษา (หรือหกเดือนนับแต่วันที่ศาลพิพากษาในกรณีที่เงินงบประมาณของหน่วยงานมีไม่เพียงพอ) หากพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วฝ่ายปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ได้โดยตรงจากกระทรวงการคลัง ในประเทศเยอรมันก็จะกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายชำระเงินตามคำพิพากษาเช่นกัน กล่าวคือจะต้องชำระภายในสี่เดือนนับแต่ศาลพิพากษา แต่วิธีการบังคับคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะต่างกับประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องให้ศาลบังคับคดีโดยการยึดทรัพย์สินขององค์กรของรัฐได้ เว้นแต่ ทรัพย์สินนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในประเทศฝรั่งเศสนั้นจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาหกเดือนนับแต่ศาลพิพากษา หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วฝ่ายปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หรือแผนกรายงานและการศึกษาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครองเป็นรายวันได้ การที่ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครองนี้จะส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจนเป็นเหตุให้ศาลสั่งปรับหน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ผู้นั้นอาจต้องรับผิดชอบทางวินัยและมีความรับผิดชอบทางงบประมาณและการคลังจะเป็นผู้พิจารณาความรับผิดชอบ ซึ่งอาจพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบจากเงินเดือนของตนเป็นระยะเวลาถึงหนึ่งปี ส่วนในประเทศเยอรมันก็เช่นเดียวกัน ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วฝ่ายปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลอาจใช้วิธีการสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองได้ โดย

จะปรับได้ไม่เกินวันละสองพันมาร์คเยอรมัน และอาจมีความรับผิดชอบทางวินัยและต้องถูกไล่เบี้ยจากหน่วยงานทางปกครองให้รับผิดชอบในเงินค่าปรับนั้น

จากการศึกษาถึงวิธีการบังคับคดีปกครองในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ทำให้เห็นได้ว่าทั้งสองประเทศได้บัญญัติวิธีการบังคับคดีไว้คล้ายกัน กล่าวคือ จะมีการกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา หากพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วจึงจะมีการบังคับคดี วิธีการบังคับคดีของทั้งสองประเทศจะต่างกันที่วิธีการบังคับที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน กล่าวคือประเทศฝรั่งเศสจะให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้จากกระทรวงการคลังได้โดยตรง ส่วนประเทศเยอรมันจะใช้วิธีการบังคับคดีโดยการยึดทรัพย์สินขององค์กรของรัฐเพื่อนำมาชำระหนี้ โดยจะยึดทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้ ส่วนวิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้น ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันจะใช้วิธีการบังคับคดีเหมือนกัน คือการสั่งปรับหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งจะมีผลต่อความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนคำพิพากษาจนเป็นเหตุให้ศาลสั่งปรับหน่วยงานทางปกครอง