

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาในการบังคับทางปกครองกรณีทรัพย์สินที่อยู่ ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง

กระบวนการติดต่อทำกิจกรรมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนนั้นจะมีขั้นตอนการดำเนินการทั้งในรูปแบบของเอกชนกับเอกชน และหน่วยงานราชการกับเอกชน เมื่อมีการพิศัญญา กันเกิดขึ้นก็จะต้องมีการบังคับกันตามสัญญาให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งการบังคับการให้ปฏิบัติตามนั้นมี หลากหลายอย่างแตกต่างกันไปตามที่ได้มีการระบุไว้ในสัญญานั้น ๆ โดยอาจจะต้องมีการไป ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม โดยปกติคือศาลแพ่งเพราะคดีดังกล่าวจะเป็นคดีแพ่ง แต่หากเป็นคดีทาง ปกครองก็ต้องฟ้องศาลปกครอง

ในกรณีที่เป็นการกำหนดให้ผู้พิศัญญาชำระเงินเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วยังไม่มีการชำระ ถูกต้องครบถ้วน ก็ให้หน่วยงานราชการออกหนังสือเตือนให้ลูกหนี้ผู้นั้นชำระหนี้ภายในระยะเวลา ที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือนหน่วยงานราชการอาจใช้มาตรการ บังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและนำออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ ครบถ้วนก็ได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 บัญญัติไว้ โดยให้เป็นอำนาจของส่วนราชการโดยไม่ต้องไปฟ้องศาลปกครองอีกแต่ประการใด

เมื่อทราบถึงสิทธิและอำนาจของส่วนราชการแล้ว มีปัญหาในทางปฏิบัติตามมาว่า มาตรการบังคับทางปกครองที่ว่านั้นจะต้องทำอย่างไร ตามมาตรา 57 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นบัญญัติให้วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาด ทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม อันหมายความว่าให้เข้าใจ โดยง่าย ว่าให้ปฏิบัติตามอย่างวิธีการคดีแพ่งนั่นเอง หากแต่ส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องดำเนินการ ดังกล่าวด้วยตนเอง มิใช่เป็นกรมบังคับคดีที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้เหมือนดังคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งใน ประเด็นนี้เป็นปัญหากับทางราชการที่เป็นเจ้าหนี้ เนื่องจากไม่เคยปฏิบัติกันมาก่อน จึงไม่มี ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติ ผู้ศึกษานั้นมีความเห็นว่าศาลปกครองหรือกรมบังคับคดี ควรที่จะออกแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันให้เหมือนกันมากกว่าที่จะให้ส่วน ราชการนั้น ๆ ไปดำเนินการกันเองเพื่อประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ

เนื่องจาก มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ให้ อำนาจกับส่วนราชการ โดยไม่ต้องฟ้องศาลปกครอง แต่ขอบเขตแห่งอำนาจนั้นได้กำหนดไว้ใน

กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 พ.ศ.2542 จึงต้องดูว่ากฎกระทรวงนั้นได้มีการกำหนดไว้อย่างไร เมื่อทำการศึกษากฎกระทรวงฉบับที่ 9 พ.ศ.2542 แล้วจะทราบว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ และการดำเนินการนั้นจะทำเมื่อใด สรุปให้เข้าใจโดยง่าย ก็คือ ผู้ใดดูแลหน่วยงานใด ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ แต่จะเริ่มดำเนินการประการใดจึงจะต้องทำการศึกษาจากกรมบังคับคดี โดยกรมบังคับคดีจะเป็นหน่วยงานที่จะให้คำแนะนำให้ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ของราชการเป็นประการสำคัญ

ในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 พ.ศ.2542 ดังกล่าวนั้นยังกำหนดต่ออีกว่า ในกรณีที่ผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้เป็นลูกหนี้ นั้น ๆ ด้วย ซึ่งในการดำเนินการตามกฎกระทรวงฉบับนี้มีข้อยกเว้นเพียงประการเดียวคือ หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องนี้ไว้ ก็ต้องเป็นไปตามนั้น

สำหรับการฟ้องร้องบังคับคดีทางปกครองในลักษณะนี้ ศาลปกครองกลางถือตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2547 ว่าการฟ้องให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกให้ชดใช้ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระโดยถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนั้น การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงสั่งไม่รับฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนชอบด้วยเหตุและผล หากแต่ในทางปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดความไม่สะดวกด้วยประการทั้งปวง เนื่องจากเป็นภาระให้กับหน่วยงานราชการแต่ละแห่งเกิดความยุ่งยากต้องแบ่งบุคลากรมาทำหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี ทำให้เห็นว่ากรณีนี้เป็นการสิ้นเปลืองและเป็นการกระทำโดยผู้ที่ไม่มีความสามารถ สามารถเล็งเห็นผลที่จะตามมานั้นได้เลยว่าย่อมก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าสิ่งอื่นใด

## ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครอง ด้านเนื้อหาและรูปแบบ

ปัญหาในทางปฏิบัติตามว่ามาตรการบังคับทางปกครองว่าต้องทำอะไร คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ว่า เมื่อมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เฉพาะการปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการยึดหรืออายัด หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 9 พ.ศ.2542 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการแทนการปกครอง พ.ศ.2539 บทบัญญัติ มาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้จึงหมายถึง ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ต้องนำวิธีการที่บัญญัติให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้แก่บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวด 2 วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักในการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติการตามคำสั่งดังกล่าว

หลักทั่วไปว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครอง

1) มาตรการบังคับทางแพ่ง คือ การเรียกให้ชดใช้ค่าทรัพย์สินใหม่ทดแทน อันได้แก่ การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สินรวมถึงการเรียกค่าเสียหาย โดยการฟ้องร้องคดีต่อศาลซึ่งวัตถุประสงค์นั้นก็เพื่อให้มีการชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

2) มาตรการบังคับทางอาญา คือ การบังคับให้เป็นไปตามโทษทางอาญา อันได้แก่ การประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับและริบทรัพย์สิน โดยจะต้องนำตัวผู้กระทำความผิดฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งวัตถุประสงค์นั้นก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเจ็บช้ำทรมาน และให้แยกตัวออกจากสังคม ทำให้สังคมสงบสุขและไม่ให้บุคคลเอาเยี่ยงอย่าง

3) มาตรการบังคับทางปกครอง คือ การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล แต่สามารถดำเนินการบังคับกับบุคคลที่มีหน้าที่ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง เหตุผลเนื่องมาจากภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหลายประการซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์

ส่วนรวมอันจะต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่องรวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อนจะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้

บทบัญญัติ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้น บัญญัติไว้เพียงแต่ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน วิธีการยึดอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับการบังคับทางปกครองนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในทางคดีแพ่งจะประกอบไปด้วยโจทก์จำเลย ศาล และเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ทางคดีปกครองจะมีเฉพาะเจ้าหน้าที่และคู่กรณี หรือก็คือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ทำให้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาเทียบเคียงใช้โดยตลอด

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาจึงมีว่า การนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมนั้น หมายความว่า จะนำมาใช้ได้เพียงใด ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยสรุปได้ว่า วิธีการยึด อายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมหมายความว่า วิธีการยึด อายัดและการขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามวิธีการของคดีแพ่ง หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดีดำเนินการแต่อย่างใด เนื่องจากมาตรา 57 นั้น บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยส่วนราชการแต่ละส่วนต้องดำเนินการด้วยตนเองมิใช่ให้กรมบังคับคดีดำเนินการให้เหมือนคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติคือปัญหาหลักในประเด็นปัญหานี้คือ ปัญหาเกี่ยวกับทางราชการที่เป็นเจ้าหน้าที่ไม่เคยปฏิบัติกันมาก่อน ไม่รู้จะปฏิบัติกันอย่างไร ก่อให้เกิดความไม่สะดวก เป็นการสร้างภาระให้กับส่วนราชการที่จะต้องแบ่งบุคลากรในหน่วยงานมาทำหน้าที่เสมือนเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี ซึ่งในที่นี้ยังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ โดยไม่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญพอที่จะทำหน้าที่บังคับคดีให้สมประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งในกรณีนี้ถือเป็นความสิ้นเปลืองและเป็นการกระทำโดยผู้ไม่มีประสบการณ์

ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การบังคับคดี จึงอาศัยอำนาจศาลเพียงอย่างเดียว โดยวิธีการบังคับคดีให้นำเอาหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเยอรมันมาใช้บังคับโดยอนุโลมและกำหนดระยะเวลาให้ใช้วิธีการบังคับคดีด้วยการยึดทรัพย์ของฝ่ายปกครองได้ แต่มีข้อจำกัดอยู่เพียงในเรื่องทรัพย์สินนั้น ต้องมีทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งได้ให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐเป็นอย่างมาก จึงมีรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 กำหนดว่ามาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร (มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953) ซึ่งประมวลกฎหมายรัษฎากร ได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ ได้แก่ การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน การอายัดสิทธิเรียกร้อง และการขายทอดตลาด ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์การบังคับในทางปกครองอยู่แล้ว เนื่องจากการดำเนินการตามประมวลรัษฎากรก็เป็นการดำเนินการในทางปกครอง และกรมสรรพากรก็เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง ในกรณีที่กระทรวงใดไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้ (มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 แต่ในระดับมลรัฐนั้น กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของแต่ละมลรัฐได้กำหนดเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองแตกต่างกันไป เช่น ให้นำหน่วยงานบังคับคดีของศาลในพื้นที่นั้นเป็นผู้บังคับให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับคำสั่ง หรือให้กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานในการบังคับทางปกครองเช่นเดียวกับในระดับสหพันธ์) ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงสามารถนำมาตรการบังคับตามประมวลรัษฎากรมาใช้กับการบังคับยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินกับการบังคับทางปกครองในกรณีทั่ว ๆ ไปได้ทันที

สำหรับระบบกฎหมายไทยนั้นซึ่งได้แนวคิดวิธีการมาจากการบังคับคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบางส่วน อันเป็นวิธีบังคับที่เริ่มต้นจากการฟ้องร้องที่ศาลปกครองและศาลได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ต้องมีการบังคับ แม้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะได้นำแนวทางมาจากรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 ก็ตาม แต่เนื่องจากประมวลรัษฎากรของไทยบัญญัติให้วิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนวิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี (ประมวลรัษฎากร มาตรา 12 วรรคสาม) ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 จึงไม่ได้บัญญัติให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการนำมาปรับใช้

ส่วนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นคดีปกครองจะไม่รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งไม่ได้ขึ้นไปสู่การพิจารณาของผู้พิพากษา ซึ่งเหตุผลของข้อจำกัดนี้ ก็เพราะสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ต้องการให้คดีปกครองมีความหมายอย่างไม่มีขอบเขต และ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับวิธีการทางศาล (Jurisdictional) ในการแก้ปัญหาข้อพิพาททางปกครองมากกว่าวิธีการอื่น ๆ ซึ่งในกระบวนการสามารถเปรียบได้กับการดำเนินการของศาลปกครองในประเทศไทยมีกระบวนการฟ้องและบังคับคดีทางปกครองโดยเฉพาะ มิใช่เป็นการดำเนินการโดยฝ่ายบริหาร สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครอง หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการทางปกครองจึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) หรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ ส่วนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองในแต่ละเรื่องจะบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะว่าด้วยเรื่องนั้น มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ได้แก่ การยึด आयัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับทางปกครองก็มีบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมให้เจ้าพนักงานอัยการสั่งให้เจ้าพนักงานที่เรียกว่า Huissier de justice ซึ่งเป็นเอกชนผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งรัฐมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการบังคับคดีแพ่ง ดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1991 ว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการบังคับคดี

ในประเด็นปัญหาที่กล่าวมานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่นำมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกำหนดให้วิธีการยึด आयัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นทำให้เกิดปัญหาว่า เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดการปฏิบัติอย่างชัดเจนด้านเนื้อหาและรูปแบบ หรือด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติ หรือด้านการพิจารณาใช้ดุลพินิจในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรม เมื่อปรากฏความไม่ชัดเจนดังกล่าวย่อมนำไปสู่เหตุขัดข้องในการปฏิบัติทำให้ไม่สัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมาย แตกต่างจากการบังคับคดีของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับอย่างชัดเจนทั้งเนื้อหาและรูปแบบ หรือบุคลากรผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลพินิจอำนวยความสะดวกเป็นธรรมได้โดยเปรียบเทียบเป็นขั้นตอน ซึ่งในประเด็นปัญหาที่กล่าวมานี้ไม่ได้หมายความว่าถึงเฉพาะ

บทบัญญัติในหมวด 2 วิธียึด อาศัยหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเท่านั้นที่สามารถบังคับได้ แต่จะต้องอนุโลมนำบทบัญญัติในหมวดที่ 1 หลักทั่วไปในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเฉพาะที่เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องและจำเป็นในการยึด อาศัยหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับด้วย ในทรัพย์สินที่ยึดหรืออาศัยได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 และมาตรา 286 โดยนำมาปรับใช้ได้เท่าที่สภาพแห่งการปฏิบัติตามกฎหมายและสภาพของแต่ละเรื่องจะสามารถกระทำได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

เพราะฉะนั้นในกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครอง รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดไว้เฉพาะแล้ว ก็จะไม่นำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับอีก แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนอย่างมาก ประกอบกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองซึ่งเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการ โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมาใช้บังคับในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการบังคับได้โดยถูกต้องและเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับทางปกครองด้วย

ดังนั้นในอนาคตคดีปกครองจะมีเพิ่มขึ้นมากเรื่อยไป เพราะรัฐต้องปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ การกระทำสิ่งใดต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ หากนักกฎหมายมหาชนมองไม่เห็นสภาพปัญหาไม่ทำการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายระเบียบ ในเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว จะทำให้กระบวนการบังคับทางปกครองไร้ผล “คำสั่งทางปกครอง” ที่ต้องใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ให้ชดใช้เงินหรือทรัพย์สิน โดยการยึดอาศัยทรัพย์สิน หรือคำสั่งที่บังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ การจับไล่หรือถอน หรือสั่งห้ามมิให้กระทำ หน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งบางแห่งไม่มีกฎหมายหรือระเบียบมารองรับให้สามารถปฏิบัติได้ เพราะกรรมวิธี ขั้นตอน ของการดำเนินการบังคับละเอียดอ่อน การที่หน่วยงานแต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการจะทำให้เกิดมาตรฐานที่แตกต่างและไม่เป็นธรรมตามหลักการใช้ดุลพินิจ ต้องใช้หน่วยงานหรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะจึงจะปฏิบัติได้ผลสัมฤทธิ์

## ปัญหาการดำเนินการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประเด็นที่ว่าหากทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีตามกฎหมาย เป็นทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับทางปกครองหรือไม่

การบังคับทางปกครองคือ มาตรการต่าง ๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองจึงเป็นไปเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

โดยปกติ คำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้เนื่องจาก ลักษณะของคำสั่งทางปกครองบางประเภทไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง รวมทั้ง ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม่ต้องมีการบังคับทางปกครอง กล่าวให้แคบลงไปอีกว่า การบังคับทางปกครองใช้เฉพาะกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองนั้นเท่านั้น (หรือไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน) และเงื่อนไขดังกล่าวนี้จะต้องเป็นการบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการบังคับในลักษณะการเพิกถอนสิทธิตามกฎหมายที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ออกคำสั่งทางปกครองไป

กรณีคำสั่งทางปกครองใดที่จะมีเงื่อนไขในการบังคับดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจในการสั่งการไว้ หากมิได้กำหนดไว้เฉพาะแล้ว ก็ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการบังคับทางปกครองไว้เป็นการทั่วไป การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มิได้จำกัดอยู่ที่การบังคับทางทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียว ดังจะเห็นได้จากที่ปรากฏในมาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 61 ดังนี้คือ



1. คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินตามมาตรา 57 และการไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 61 มาตรการบังคับทางปกครองคือ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

2. คำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำตามมาตรา 57 การบังคับทางปกครองคือ

ก. เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยเรียกค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มจากผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครอง

ข. ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งบางกรณีเป็นการกระทำที่เรียกว่าการกระทำทางกายภาพเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการ รื้อถอน ยึดหรืออายัด เป็นต้น

ในการบังคับคดีของศาลหากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับคดีแล้วมิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ทุกประเภทยังมีข้อยกเว้นทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่อาจจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 285 และมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดให้ทรัพย์สินบางอย่างไม่สามารถยึดหรืออายัดได้ หากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว ศาลก็ไม่อาจจะออกหมายบังคับคดีได้เพราะต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 286 จะบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ศาลใช้อำนาจบังคับคดีเพื่อให้ได้มาซึ่งการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากนั้นมาตรการบังคับการยึดหรืออายัดนี้ก็ถือว่าเป็นอำนาจของศาลในทางกฎหมายแพ่งเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องใช้มาตรการทางศาลในการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้เท่านั้น จะใช้มาตรการของตัวเองหรือมาตรการทางเอกชนย่อมไม่อาจทำได้เนื่องจากกฎหมายไม่เปิดช่องให้เอกชนสามารถบังคับยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยปราศจากคำสั่งของศาล

ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกากรณีทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 และมาตรา 286

จำเลยพ้นจากการเป็นสมาชิกผู้ร้อง โดยการลาออกแล้ว จำเลยก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องเอาเงินค่าหุ้นของจำเลยจากผู้ร้องได้ โจทก์จึงมีสิทธิบังคับเอาแก่สิทธิเรียกร้องในเงินค่าหุ้นของจำเลยได้ เงินค่าหุ้นที่จำเลยซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้ร้องชำระแก่ผู้ร้องแล้วนั้น แม้จะเป็นเงินทุนของผู้ร้อง

แต่จำเลยก็ยังมีสิทธิเรียกร้องเอาคืนได้ ทั้งไม่อยู่ในข้อยกเว้นในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285, 286 แม้จะได้ความว่าจำเลยได้จำหน่ายหุ้นดังกล่าวไว้เป็นประกันเงินกู้กับผู้ร้อง ผู้ร้องก็มีสิทธิเพียงได้รับชำระจากเงินค่าหุ้นที่ถูกอายัดไว้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่นเท่านั้น ที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ร้องส่งมอบเงินค่าหุ้นแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ตามคำสั่งอายัดของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3967/2551)

สิทธิการเช่าตึกแถวระหว่างสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับจำเลยเป็น สิทธิเฉพาะตัว และไม่มีข้อตกลงให้จำเลยโอนสิทธิการเช่าได้จึงเป็นทรัพย์สินที่โอนกันไม่ได้ ตามกฎหมาย ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 285(4) โจทก์จึงไม่มีสิทธินำยึดออกขายทอดตลาดเอาเงินมาชำระหนี้โจทก์ได้ เมื่อโจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดสิทธิการเช่าตึกแถวแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ประเมินราคาไว้ จึงเป็นทรัพย์สินที่มีราคาอยู่ในตัวแต่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามกฎหมายโจทก์ผู้นำยึดจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2227/2537)

สำหรับการบังคับทางปกครองนั้นมีปัญหาว่าจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้หรือไม่ นั้น อาจพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า การที่ มาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้นำวิธีการยึด อายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่มาตรา 285 และ มาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี มิใช่บทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึด อายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดังนั้นหลักเกณฑ์ตามมาตรา 285 และ มาตรา 286 จึงไม่นำมาปรับใช้กับการบังคับทางปกครอง ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถยึดทรัพย์สินได้โดยไม่มีข้อจำกัด

แนวทางที่สอง เห็นว่า การนำวิธีการยึด อายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา 285 และมาตรา 286 เป็นบทบัญญัติซึ่งอยู่ในหลักการทั่วไปในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนั้นทรัพย์สินใดที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามมาตรา 285 และ มาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว การใช้มาตรการบังคับคดีทางปกครองกับทรัพย์สินนั้นก็ต้องห้ามเช่นเดียวกัน

ผู้ศึกษามีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางที่สอง โดยเห็นว่าหากพิจารณามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว การแปลความโดยให้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 285 และ มาตรา 286 ปรับใช้การบังคับทางปกครองจะเป็นการคุ้มครองผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง

ทางปกครอง เนื่องจากมาตรา 285 และ มาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติขึ้นเพื่อความคุ้มครองลูกหนี้ให้ลูกหนี้มีโอกาสใช้สอยทรัพย์สินเพื่อประกอบการยังชีพ รวมทั้งคุ้มครองทรัพย์สินที่กฎหมายห้ามโอน และทรัพย์สินที่เป็นของส่วนตัวโดยแท้ ถือได้ว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีการประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการสูงกว่าการ แปลความตามแนวที่หนึ่ง ดังนั้นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึง ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยนำมาตรา 285 และมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาปรับใช้การบังคับทางปกครองด้วย

อีกประเด็นหนึ่งเป็นปัญหาทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ไม่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับ คดี ถ้าเป็นเงินสะสมในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะบังคับชำระหนี้ได้หรือไม่

กรณี que ว่าเงินสะสมของข้าราชการมีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของเงินเดือนข้าราชการ แม้ เจ้าหน้าที่จะมีเงินสะสมในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ก็ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่ง การบังคับคดี (คำพิพากษาฎีกาที่ 1863/2545)

อีกทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับเงินบำเหน็จบำนาญจากเจ้าหน้าที่การเงิน โดยที่เงิน บำเหน็จบำนาญยังมิได้ปะปนกับเงินอื่นจนแยกไม่ออก จะขอให้ยึดเงินบำเหน็จบำนาญดังกล่าวจาก เจ้าหน้าที่เพื่อชำระหนี้ตามคำสั่งหาได้ไม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 3020/2532 ประชุมใหญ่)

กรณีส่วนราชการจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการตามโครงการเปลี่ยนแปลงเส้นทางชีวิตก่อน เกษียณอายุราชการ เงินดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง มาตรา 286 (2) (คำพิพากษาฎีกาที่ 8817/2547)

ดังนั้น การบังคับทางปกครองนี้ เป็นเพียงมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่าย ปกครองยังมีได้ผ่านการตรวจสอบโดยองค์กรศาล จึงมีฐานะที่เป็นมาตรการต่ำกว่ามาตรการบังคับ คดีของศาลซึ่งผ่านการตรวจสอบกลับกรองคดีจากองค์กรตุลาการหรือศาลแล้ว ดังนั้น ต้องเข้าใจว่า แม้กรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งจนมีการบังคับคดีโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคล ใดแล้ว กฎหมายยังกำหนดห้ามมิให้ยึดอายัดทรัพย์สินบางประเภท โดยกำหนดให้ไม่อยู่ในข่ายแห่ง การบังคับคดี ดังนั้น การบังคับทางปกครองในกรณีที่มีการยึดหรืออายัดนั้นเป็นวิธีการอันเดียวกัน กับการบังคับคดีในทางแพ่งเพื่อบังคับชำระหนี้ที่เป็นเงิน จึงต้องเคารพหลักดังกล่าวด้วย ซึ่งหากฝ่าย ปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใด หากทรัพย์สิน นั้นเป็นชนิดที่ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี(ในทางแพ่ง)ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับ ทรัพย์สินดังกล่าวนั้นก็ย่อมต้องห้ามเช่นกัน

แท้จริงแล้วปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อันเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้มาตรการบังคับเป็นกฎหมายที่บังคับให้หน่วยงานที่ออกคำสั่งไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีความเกี่ยวเนื่องกันไปทั้งระบบ ดังเช่นปัญหาในด้านเนื้อหาและรูปแบบ รวมตลอดไปถึงปัญหาด้านบุคลากร และปัญหาด้านการใช้ดุลพินิจ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### **ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองด้านบุคลากร**

เนื่องด้วยเหตุผลทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ทราบได้ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานแต่ละแห่งไม่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ จะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายใหม่โดยเฉพาะ จะทำให้บุคลากรในหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ไม่มีความพร้อมและไม่เชี่ยวชาญ ตลอดจนประสิทธิภาพในการที่จะไปบังคับใช้มาตรการทางปกครอง หรือกรณีบุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบมารองรับการปฏิบัติอย่างชัดเจนก็จะทำให้มีปัญหาในเรื่องการพิจารณาใช้ดุลพินิจได้ผล และจะก่อให้เกิดผลเสียต่อราชการโดยตรง เนื่องจากตามมาตรการบังคับทางแพ่งจะมีกรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในคดีแพ่งหรือคดีล้มละลาย ส่วนมาตรการบังคับทางอาญานั้นก็มีกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ แต่ในส่วนของการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็น มาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 72 นั้นก็ล้วนแล้วแต่ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งมาใช้บังคับแทบทั้งสิ้น จึงควรมีการออกกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองออกใช้บังคับ เพื่อเป็นหน่วยงานที่ดูแลในปัญหาดังกล่าวโดยตรง

### **ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองด้านการใช้ดุลพินิจ**

เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นบุคคลหรือหน่วยงานเดียว การปฏิบัติต้องใช้อำนาจพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจ ทำให้ขาดต่อหลักความมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย หลักความเป็นกลาง หรือความเป็นธรรม เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ

หน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง ทำให้หน่วยงานนั้นมีอำนาจในการออกคำสั่งและการบังคับ จึงเปรียบเหมือนหน่วยงานทางปกครองเป็น โจทก์และบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นจำเลย หากยินยอมให้โจทก์ไปทำการบังคับได้เอง โจทก์อาจใช้ดุลพินิจหรือใช้สิทธิที่มีอำนาจเหนือกว่า กระทำการให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือมีอคติเลือกปฏิบัติได้ หากมีหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองที่เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถใช้ปฏิบัติได้จริง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจโดยให้มีการดำเนินการซึ่งใน ส่วนของการจัดตั้งหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองให้มีความสำเร็จ จะเกิดประโยชน์ สูงสุดหากมีการดำเนินการอย่างรวดเร็ว ไม่ล่าช้า ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบเช่นราชการทั่วไป

### ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองกรณีการกำหนดค่าปรับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองมีเพื่อต้องการให้คำสั่งทางปกครองที่ออกไปเกิดผลในทาง กฎหมาย และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องสมเหตุสมผล และชัดเจนแน่นอน

มาตรการบังคับทางปกครอง แยกได้ 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 ตามมาตรา 57 เป็นคำสั่งให้ผู้ชำระเงิน เช่น ดำรวจจราจรตรวจค้นแล้ว ให้จ่ายค่าปรับ การโบกรถให้หยุดเป็นคำสั่งทางปกครอง พอตรวจแล้วให้ปรับเป็นการปรับตาม มาตรา 57 เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ให้ชำระเงิน

ประเภทที่ 2 ตามมาตรา 58 คือคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร คำสั่งให้ปิดโรงงาน เป็นคำสั่งให้กระทำการ คำสั่งห้ามไม่ให้ขายของ หน้าโรงพยาบาล เป็นคำสั่งละเว้นกระทำการ

คำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่มีมาตรการบังคับอยู่ 2 อย่าง

1. เจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการแทน เช่น เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อแล้วไม่รื้อ เจ้าหน้าที่ก็เข้ามา ดำเนินการรื้อถอนอาคารเอง เป็นอำนาจ

ตามมาตรา 58 (1)

2. เป็นการชำระค่าปรับทางปกครอง ต้องเป็นจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ไม่เกิน 20,000 บาทต่อวัน

ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำ คือ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ โดย

เร่งด่วน เพื่อ

1. ป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

2. มิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

กำหนดค่าปรับทางปกครอง ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น เจ้าหน้าที่จะกำหนดมาตรการบังคับโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครองก็ได้ โดยกฎหมายกำหนดเพดานขั้นสูงของค่าปรับทางปกครองไว้ 20,000 บาทต่อวัน แต่ก็ได้มีการกำหนดการใช้อำนาจในการกำหนดค่าปรับทางปกครองสำหรับเจ้าหน้าที่ทางปกครองแต่ละระดับแต่ละประเภทไว้ (กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2542) ๑) มาตรการบังคับนี้มักใช้กับการบังคับสำหรับการกระทำที่ไม่อาจใช้วิธีการบังคับโดยการเข้าดำเนินการแทนโดยสภาพ

แม้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดให้มีการบังคับทางปกครอง ทั้งที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ ซึ่งเป็นผลให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานมีความคล่องตัวในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของตน และเพื่อให้การบังคับการนั้นสามารถดำเนินการไปอย่างรวดเร็ว แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาแม้มีการใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองกลับไม่มีการดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เช่น กรณีมีคำสั่งทางปกครองให้บุคคลใดชำระเงิน แต่บุคคลดังกล่าวไม่ชำระเงินและเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเตือนแล้ว เช่นนี้ มาตรา 57 ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาด เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระได้ หรือในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองให้เจ้าของอาคารหรือถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมาย อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำ แต่เจ้าของอาคารกลับไม่ยอมรื้อถอนอาคารดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ มาตรา 58 ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ 2 วิธี นั่นคือ การเข้าดำเนินการแทน และการกำหนดค่าปรับ

ทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งก็ได้ แต่ที่ผ่านมากลับปรากฏว่า เมื่อมีการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองทั้ง 2 กรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐมิได้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด

การที่หน่วยงานของรัฐไม่มีการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อาจเกิดจากปัญหาในด้านต่าง ๆ หลายประการ กล่าวคือ ปัญหาที่เกิดจากข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากข้อกฎหมายที่ยังไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแน่นอน และเกิดจากการขาดหน่วยงานที่จะเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานของรัฐหน่วยต่าง ๆ ปัญหาที่เกิดจากการขาดมาตรฐานกลางเพื่อปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครอง และเกิดจากตัวบุคลากรของหน่วยงาน เช่น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด หรือขายทอดตลาดไม่กล้าลงนามในคำสั่งยึดหรืออายัด หน่วยงานไม่มีบุคลากรเพียงพอที่จะดำเนินการ ดังที่ได้ศึกษาปัญหาดังกล่าวมาแล้วในประเด็นปัญหาข้างต้น ตลอดจนปัญหาจากตัวคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์เท่ากับคำพิพากษาของศาล ทำให้ผู้รับคำสั่งไม่มีความยำเกรงต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองเท่ากับที่ยำเกรงผู้พิพากษา และการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่มีหลักประกันความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกิดความกลัวว่าจะถูกฟ้องหรือถูกแจ้งความกลับ ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอมานี้ในประเด็นปัญหานี้จึงควรมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาความเป็นกฎหมายกลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในมาตรา 58 วรรคสอง ที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดความเสียหายของแต่ละหน่วยงาน เช่น พระราชบัญญัติของกรมมลพิษ มาตรา 82 วรรคสอง ไม่ได้กำหนดเรื่องค่าปรับทางปกครองไว้ จึงต้องไปใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา 58 วรรคสอง ซึ่งค่าปรับทางปกครอง ปรับได้ไม่เกิน 20,000 บาท ต่อวัน ทั้งที่การก่อความเสียหายสูง จำนวนเป็น 100 ล้านบาท เป็นต้น

ปัญหาการเรียกการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ต้องให้หน่วยงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

เป็นระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานตัวเอง ในค่าปรับทางปกครองให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนและกระทบประโยชน์สาธารณะ

SPU CHONBURI