

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

หลักการของกฎหมาย การที่จะให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์นั้น อยู่ที่การบังคับ หากมีการบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น การบังคับตามกฎหมาย (Law enforcement) เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้กฎหมายนั้นโดยตรง

กฎหมายปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับมหาชนโดยรวมเพื่อประโยชน์สาธารณะในหลักการของกฎหมายมหาชนต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานที่จะบังคับใช้กฎหมายปกครองด้วยการออก “คำสั่งทางปกครอง” และหากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก็ต้องใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” (Enforcement of an administrative) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ

ในระบบสากล รัฐ ถือเป็นหนึ่งเดียว มีอำนาจอธิปไตยที่ได้จากปวงชนผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการทำให้รัฐซึ่งเป็นนามสมมุติมีอำนาจการปกครองเหนือประชาชนพลเมือง การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายตามหลัก “นิติรัฐ” ยุคสมัยโรมันมีความเจริญรุ่งเรืองทางด้านกฎหมายทั้งภาคเอกชนและภาคมหาชน ต่อมาประเทศทางภาคพื้นยุโรปล้วนมีแนวคิดทฤษฎีมาจากหลักกฎหมายของโรมันดังกล่าว ซึ่งประเทศที่มีความเจริญด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองมากที่สุดคือประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งมีหลักในทางปกครองมากกว่าสองร้อยปี

ประเทศไทยได้นำหลักกฎหมายปกครองมาบังคับใช้ตามระบบสากล เพื่อให้รัฐได้ปฏิบัติตามหลัก “นิติรัฐ” มีการนำหลักแนวคิดกฎหมายปกครองมาจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการจัดตั้งศาลปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครองและการบังคับคดีปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ แต่ในระบบการปกครองอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศเป็นของฝ่ายบริหาร จึงมีการวางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไว้ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายกลางให้เป็นมาตรฐานสำหรับหน่วยงานฝ่ายปกครองได้นำไปปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงินหรือกระทำการเป็นกรณีที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้านเนื้อหาและรูปแบบเพราะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับถึงวิธีการดำเนินการอย่างชัดเจนในรายละเอียดโดยตรงของวิธีการปฏิบัติ คงมีบทบัญญัติว่าให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับ โดยอนุโลม เมื่อไม่มีการบัญญัติกฎหมายกฎระเบียบให้ชัดเจนทำให้การปฏิบัติเกิดความแตกต่างและบุคลากรซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงไม่มีความเชี่ยวชาญรวมทั้งในปัญหาด้านการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติที่มีอคติ

การที่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2549 ได้บัญญัติให้หน่วยงานที่ออกคำสั่งเป็นผู้ปฏิบัติใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทำให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างไม่มีรูปแบบหรือแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน ทิศทางในการทำงานอย่างเดียวกัน ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบปราศจากหน่วยงานกลางที่จะเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ ทำให้เกิดปัญหาหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะชัดเจน ตลอดจนบุคลากรและการใช้ดุลพินิจแห่งการกระทำ ทำให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่มีเหตุขัดข้องในการปฏิบัติ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นกระบวนการที่ละเอียดอ่อน บุคลากรที่ทำหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ต้องมีความรู้ความสามารถในสาขากฎหมายแพ่งพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและหลักกฎหมายมหาชน รวมทั้งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างชำนาญและเชี่ยวชาญ จึงจะทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองสัมฤทธิ์ผล

ประกอบกับในกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยังไม่แพร่หลายในหน่วยงานของรัฐ หรือมีการศึกษาให้รู้ถึงกระบวนการดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้มีกรณีการนำข้อพิพาททางปกครอง ไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองทันที ทั้งที่ยังมิได้ดำเนินการในส่วนองวิธีทางปกครองให้เสร็จสิ้นก่อน ทำให้มีคำพิพากษาของศาลปกครองว่า ในการดำเนินการทางปกครอง จะต้องดำเนินการในกระบวนการของฝ่ายทางปกครองให้เสร็จสิ้นกระบวนการก่อน ทำให้เป็นเหตุขัดข้องล่าช้าเสียหายกับราชการที่จะได้รับการชดใช้คืนจากบุคคลผู้ทำความเสียหายให้แก่รัฐ

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความล่าช้าเสียหายแก่ราชการ การมีบทบัญญัติกฎหมายบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจน ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองสามารถบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของของหน่วยงาน และกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีความรวดเร็วเป็นธรรม รวมทั้งการจัดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรกลางโดยมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงก่อให้เกิดมาตรฐานความเป็นธรรม รัฐรับประโยชน์สูงสุดได้รับการชดใช้คืนเงิน

อย่างรวดเร็ว สามารถควบคุมตรวจสอบประเมินผล คำสั่งทางปกครองและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ในหน่วยงานเดียว

คำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้มาตรการบังคับเป็นกฎหมายที่บังคับให้หน่วยงานที่ออกคำสั่งไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งยังมีปัญหาอุปสรรค คือ

1. ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครอง ด้านเนื้อหาและรูปแบบ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงรองรับถึงวิธีดำเนินการอย่างชัดเจนในรายละเอียดเพียงแต่บัญญัติว่า ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับโดยอนุโลมทำให้มีอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ เพราะรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐจะกระทำการสิ่งใดได้นั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

2. ปัญหาการดำเนินการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่ง มาตรา 285 และมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองลูกหนี้ จึงทำให้ทรัพย์สินบางประการนั้นไม่สามารถทำการยึดหรืออายัดได้ ทำให้เกิดเป็นปัญหาว่าทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายการบังคับทางปกครองหรือไม่ จึงควรมีบทบัญญัติอย่างชัดเจนเพื่อให้คำสั่งทางปกครองวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ

3. ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองด้านบุคลากร เมื่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานไม่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างชัดเจน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงานนั้น ๆ จะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายใหม่โดยเฉพาะ ทำให้บุคลากรในหน่วยงานของรัฐไม่พร้อมและไม่เชี่ยวชาญตลอดจนประสบการณ์ในการที่จะไปบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือกรณีบุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ หากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบมารองรับการปฏิบัติอย่างชัดเจน ก็ทำให้มีปัญหาในเรื่องการพิจารณาใช้ดุลพินิจพิจารณาได้

4. ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองด้านการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นบุคคลหรือหน่วยงานเดียวกัน การปฏิบัติต้องใช้อำนาจพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจ ทำให้ขัดต่อหลัก

ความมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย ความเป็นกลาง หรือความเป็นธรรม เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง ทำให้หน่วยงานนั้นมีอำนาจในการออกคำสั่งและการบังคับ เปรียบเสมือนหน่วยงานทางปกครองเป็นโจทก์และบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นจำเลย หากยินยอมให้โจทก์ไปทำการบังคับได้เอง โจทก์อาจใช้ดุลพินิจหรือใช้สิทธิที่มีอำนาจเหนือกว่า กระทำการให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือมีอคติเลือกปฏิบัติได้

5. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองกรณีการกำหนดค่าปรับทางปกครอง เนื่องจากความเป็นกฎหมายกลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในมาตรา 58 วรรคสอง นั้นไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดความเสียหายของแต่ละหน่วยงาน การเรียกการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ต้องให้หน่วยงานที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานตัวเอง ในค่าปรับทางปกครองให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนและกระทบประโยชน์สาธารณะ

ข้อเสนอแนะ

ในอนาคตคดีปกครองจะมีเพิ่มขึ้นมากเรื่อยไป เพราะรัฐต้องปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ การกระทำสิ่งใดต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้หากนักกฎหมายมหาชนมองไม่เห็นสภาพปัญหาไม่ทำการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายระเบียบ ในเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว จะทำให้กระบวนการบังคับทางปกครองไร้ผล

ดังนั้น “คำสั่งทางปกครอง” ที่ต้องใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ให้ชดใช้เงินหรือทรัพย์สิน โดยการยึดอายัดทรัพย์สิน หรือคำสั่งที่บังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ การขับไล่อี้อถอน หรือสั่งห้ามมิให้กระทำ หน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งบางแห่งไม่มีกฎหมายหรือระเบียบมารองรับให้สามารถปฏิบัติได้ เพราะกรรมวิธี ขั้นตอน ของการดำเนินการบังคับละเอียดอ่อน การที่หน่วยงานแต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการจะทำให้เกิดมาตรฐานที่แตกต่างและไม่เป็นธรรมตามหลักการใช้ดุลพินิจ ต้องใช้หน่วยงานหรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะจึงจะปฏิบัติได้ผลสัมฤทธิ์

การจัดตั้ง “หน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง” เป็นหน่วยงานกลางขึ้นมารับผิดชอบโดยตรงสำหรับการใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” (Enforcement of an Administrative) ให้กับทุกหน่วยงานแล้ว จะทำให้รัฐและสาธารณะได้ประโยชน์สูงสุด ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การที่จะให้หน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสามารถใช้ปฏิบัติได้จริง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจโดยให้มีการดำเนินการ ซึ่งในส่วนของการจัดตั้ง “หน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง” ให้มีความสำเร็จเกิดประโยชน์สูงสุดมีการดำเนินอย่างรวดเร็ว ไม่มีลักษณะล่าช้า ติดขัดกับกฎระเบียบเช่นราชการทั่วไป เพราะเป็นหน่วยงานที่จะสามารถหารายได้เป็นของตนเองและทำให้รัฐได้ค่าใช้จ่ายคืนอย่างรวดเร็ว

SPU CHONBURI