

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศและ ประเทศไทยและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรการ บังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 33 วรรคสี่และวรรคห้า บัญญัติว่า ถ้าผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งไม่แก้ไขการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตามวรรคสอง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณี que เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดและถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณี ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้ และมาตรา 34 วรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาต ฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณี que เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 33 วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการออกคำสั่งลงโทษปรับแก่เอกชนเพื่อบังคับให้เอกชนดำเนินการตามคำสั่งตลอดจนการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เอกชนผู้ถูกลงโทษไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เท่าที่ควร ซึ่งสามารถแยกปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้ดังนี้

4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

4.1.1 หลักกฎหมายทั่วไปของการบังคับทางปกครอง

เนื่องจากการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำแนวทางในการร่างมาจากรัฐธรรมนูญว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 (verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27 April 1953) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนั้น จึงมีหลักกฎหมายทั่วไปของการบังคับทางปกครองที่คล้ายคลึงกัน เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง (VwVG) มาตรา 9 วรรคสอง ซึ่งได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.3.1 มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

2) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติลักษณะของคำเตือนแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง และกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ตามมาตรา 59 ซึ่งหลักการเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอดังกล่าวนี้ กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง (VwVG) ก็ได้มีบัญญัติไว้ตามมาตรา 3 วรรคสาม และมาตรา 13 ดังที่ได้อธิบาย รายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.3.4 การใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ

3) มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน หลักการในเรื่องความชัดเจนแน่นอนของมาตรการบังคับทางปกครองนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 59 วรรคสอง และมาตรา 60 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน ซึ่งในคำเตือนดังกล่าว จะต้องระบุ

มาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยชัดแจ้ง แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการ ในคราวเดียวกันไม่ได้ และการเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อปรากฏว่า มาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการนี้ก็ปรากฏในกฎหมาย ว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG) มาตรา 13 เช่นกัน ดังที่ได้อธิบาย รายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.3.2 มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจน แน่นนอน

4) การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้ หลักการนี้เป็นไปตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์โต้แย้งการบังคับทางปกครองนั้นได้หากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับทางปกครองโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกินสมควรแก่เหตุกรณีที่ต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้โดยตัวของคำสั่งบังคับทางปกครองเองก็เป็นคำสั่งทางปกครองอีกอันหนึ่งแยกต่างหากจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดว่าการอุทธรณ์โต้แย้งการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งหลักการนี้ก็เป็นหลักการเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 18 ของกฎหมาย ว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG)

อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายทั่วไปของการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็มีข้อที่แตกต่างจากหลักกฎหมายทั่วไปของการบังคับทางปกครองตามระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในบางประการ ได้แก่

1) การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 (Verwaltungsvollstreckungsgesetz - VwVG) มาตรา 17 บัญญัติว่า การบังคับต่อหน่วยงาน ของรัฐและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จะเห็นได้ว่า รัฐบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า หน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลตามกฎหมาย มหาชน ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่สามารถดำเนินงานทางปกครองได้เอง แต่ต้องกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนนั้น ไม่ได้มุ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ในกรณีที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เนื่องจากการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชนบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จึงไม่นำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการแทนหน่วยงานของรัฐโดยใช้อำนาจของรัฐเช่นเดียวกันได้ รวมทั้งยังสอดคล้องกับ

หลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ทรัพย์สินของทางราชการอยู่นอกเหนือการบังคับคดี ทั้งนี้ ก็เพื่อรักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้สำหรับการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครองต่อไป แต่ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีที่มาจากมาตรา 17 ของ รัฐบัญญัติดังกล่าว ใช้คำว่า เจ้าหน้าที่ จึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่า หากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ แล้วก็จะไม่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับได้เลย แต่เมื่อพิจารณาถึงที่มา และเจตนารมณ์แล้ว คำว่า เจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 55 นี้ ก็น่าจะหมายถึง หน่วยงานของรัฐหรือ นิติบุคคลมหาชน เช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 17 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว

2) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีการทะเลาะการบังคับ

ในการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองอันเป็นฐานของการบังคับนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ทันที กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่มีการทะเลาะการบังคับ ซึ่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยยึดหลัก การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านไม่ว่าต่อองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือต่อองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการนั้น ไม่เป็นการทะเลาะการบังคับทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อได้แจ้งคำสั่งทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่ง แล้วคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับได้ หากคู่กรณีไม่พอใจหรือประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองนั้น แต่การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองก็ไม่มีผลเป็นการทะเลาะการบังคับ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทะเลาะการบังคับโดยผู้มีอำนาจสั่งให้มีการทะเลาะการบังคับ ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง

อนึ่ง เมื่อการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือโต้แย้งคำวินิจฉัย อุทธรณ์โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจึงสามารถพิจารณาใช้ มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที อย่างไรก็ตาม หากต่อมามีการอนุญาตให้ทะเลาะการบังคับทางปกครองโดยผู้มีอำนาจสั่งให้มีการทะเลาะการบังคับแล้ว การบังคับทางปกครองที่ได้ดำเนินการไปแล้วจะมีผลในทางกฎหมายอย่างไรนั้น ในประเด็นนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองได้เคยให้ความเห็นไว้สรุปได้ว่า ความว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทะเลาะการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่งตามความใน มาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีความหมายว่า ตามหลักกฎหมายปกครอง คำสั่งทางปกครองต้องมีผลบังคับอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การบริหาร ราชการมีความมั่นคง การอุทธรณ์ย่อมไม่เป็นการทะเลาะการบังคับตามมาตรา 44 วรรคสาม

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ เว้นแต่ จะได้มีการขอลุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่งดังกล่าว หรือเว้นแต่ศาลปกครองได้พิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนจะดำเนินการขอลุเลาการบังคับหรือบรรเทาทุกข์อย่างไรนั้น ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งขอลุเลาการบังคับ หรือตามมาตรการหรือวิธีการที่ศาลปกครองกำหนด แต่ถ้าไม่มีการกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ก็เพียงแต่ ยุติการดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องเพิกถอนการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง หรือมาตรการบังคับทางปกครองนั้นแต่อย่างใด เพราะกรณีไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่กฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยึดหลัก การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้าน ไม่ว่าต่อองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือต่อองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการนั้นย่อมมีผลเป็นการขอลุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง แต่การบังคับทางปกครองจะใช้กับคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ในกรณีนี้จึงต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้ (unantechbar) ซึ่งอาจเป็นกรณีที่บุคคลที่มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นแสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง หรือมีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันโดยทันทีโดยไม่อาจถูกโต้แย้ง ได้ หรือระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งได้ล่วงพ้นไปโดยไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น หรือหากเป็นคำสั่งที่ยังถูกโต้แย้งได้ การโต้แย้งนั้นก็ไม่มีผลเป็นการขอลุเลาการบังคับ (keine - aufschiebende Wirkung) หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีการขอลุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 80 วรรคสอง VWGO ซึ่งได้แก่ กรณีของคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งให้ชำระเงินภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ คำสั่งหรือมาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่อาจให้ขอลุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้น ๆ ได้ คำสั่งในกรณีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายของสหพันธ์หรือกฎหมายของมลรัฐบัญญัติไว้ และกรณีที่จะต้องมีการออกคำสั่งบังคับโดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ที่สำคัญยิ่งกว่า

4.1.2 ประเภทของการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ (Bund) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz - VwVG) ซึ่งแบ่งประเภทของการบังคับทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้

ชำระเงิน และการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ได้แก่ การกระทำการแทน (Ersatzvornahme) การกำหนดค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) และการบังคับโดยตรง (unmittelbarer Zwang)

ในระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครอง หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'état) หรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ ส่วนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองในแต่ละเรื่องจะบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะว่าด้วยเรื่องนั้น มาตรการบังคับ ทางปกครอง (contrainte) จะนำมาใช้เมื่อมาตรการลงโทษทางอาญา หรือทางปกครอง ไม่เพียงพอที่จะทำให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่ง หรือไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนด โทษหรือมาตรการไว้สำหรับกรณีของคำสั่งบางประเภท หรือกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ทำให้ไม่อาจรอให้มีการลงโทษทางอาญาได้โดยมีความจำเป็นจะต้องให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทันที โดยอาจแบ่งการบังคับทางปกครองออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ได้แก่ การยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใน บังคับของคำสั่งทางปกครอง และการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ได้แก่ การใช้กำลังบังคับและการดำเนินการแทน การกำหนด ค่าปรับบังคับการ (astreinte)

ในระบบกฎหมายไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองไว้ในหมวดที่ 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง ตั้งแต่มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 โดยได้นำแนวทางมาจากรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 (Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27 April 1953) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1) มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

2) มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เมื่อพิจารณาการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การบังคับทาง

ปกครองไว้ในหมวด 3 ธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรา 33 และมาตรา 34 โดยกำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่เอกชนเพื่อบังคับให้เอกชนผู้ฝ่าฝืนยอมปฏิบัติตามคำสั่ง และหากเอกชนผู้ถูกลงโทษไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดมาตรการบังคับในเรื่องนี้ไว้ คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้ ซึ่งการบังคับทางปกครองตามกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เช่นเดียวกับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

4.2.1 ปัญหาเรื่องบทบัญญัติของกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 33 วรรคห้า และมาตรา 34 วรรคสี่ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้โดยอนุโลม เมื่อผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินตามมาตรา 57¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดชำระเงินแล้ว เมื่อถึงกำหนดไม่ชำระให้ถูกต้องครบถ้วน และคณะกรรมการได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำเตือน คณะกรรมการอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนได้ตามมาตรา 57

¹ มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการนำวิธีการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม การยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับได้เพียงใด หากพิจารณาความหมายของคำว่า อนุโลม ตามพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2)

อนุโลม หมายความว่า ใช้แทนกันได้ตามความเหมาะสม คล้อยตาม แต่หากนำมาใช้กับ กฎ หมายความว่า นำมาใช้โดยอาศัยหลักการเดียวกัน แต่ให้แก้ไขในรายละเอียดได้ตามควรแก่กรณี แต่จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณารหัสแล้ว พบปัญหาซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) ปัญหาขอบเขตการนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

ดังที่กล่าวมาแล้ว การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการนำหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาปรับใช้บังคับ โดยอนุโลมซึ่งตามมาตรา 56² แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพียงแต่กำหนดขอบเขตและแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองและมีผลกระทบต่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ข้อพิจารณาในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้ในทางปกครองมีดังนี้

² มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

(1) การเริ่มกระบวนการบังคับ

กระบวนการบังคับทางแพ่งเริ่มเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บังคับคดี โดยหลักเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องออกคำสั่งบังคับแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีอำนาจขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองที่ผ่านมา คณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบหนังสือข้อหารือของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในประเด็นปัญหาการนำวิธีการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุ โลมไว้เพียงบางเรื่องเท่านั้น เช่น

(1.1) อายุความการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ความเห็นคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 719/2546³ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องออกคำสั่งภายในอายุความตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ส่วนการดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น เมื่อมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุ โลม จึงต้องนำระยะเวลาการบังคับคดีตาม มาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุ โลมด้วย ดังนั้น จึงต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

(1.2) ขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาด

ความเห็นคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 673/2551⁴ โดยที่มาตรา 57 วรรคสอง บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิพิจารณาความแพ่งโดยอนุ โลม

³ บันทึกคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ 719/2546).

⁴ บันทึกคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 673/2551).

ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยนำมาใช้ทั้งหมด 1 หลักทั่วไป (มาตรา 271 ถึงมาตรา 302) และหมวด 2 วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน (มาตรา 303 ถึงมาตรา 323) ทั้งนี้ การอนุโลมใช้ดังกล่าวจะต้องนำมาใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้นตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 443/2540 และอาจสรุปขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ดังนี้

(ก) การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

มาตรา 303⁵ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อรวบรวม แล้วขออนุญาตต่อศาลเพื่อทำการขายทอดตลาดต่อไปได้ ทั้งนี้ มาตรา 303 (1) และ (2) กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยึดทรัพย์นั้นมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเองหรือมอบให้บุคคลอื่นดูแลรักษาทรัพย์นั้นแทนได้ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย

(ข) การยึดอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 304⁶ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตาม

⁵ มาตรา 303 การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดย

(1) นำเอาเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ หรือ

(2) มอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยความยินยอมของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือมอบไว้ในอารักขาของบุคคลอื่นใดซึ่งครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้หรือบุคคลเช่นว่านั้นทราบ กับต้องกระทำให้การยึดนั้นเห็นประจักษ์แจ้งโดยการประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดที่สมควร การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างนั้น ครอบไปถึงดอกผลแห่งทรัพย์นั้นด้วย

⁶ มาตรา 304 การยึดอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดยนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใด หรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการยึดไว้ใน

คำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ และหากหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออกหรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่ากรณีที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้และเจ้าพนักงานที่ดินถือเป็นการยึดที่สมบูรณ์ ตามกฎหมายแล้ว

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้อง นำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและ เจ้าพนักงานที่ดินทราบ

(ค) การอายัดทรัพย์สิน

มาตรา 310 ทวิ⁷ และมาตรา 311⁸ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดการอายัดไว้ว่า ให้อายัดโดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลออกให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าหนี้ ร้องขอ ห้ามลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้อง (Claim) ตั้งแต่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอก (Outsider) ซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสิทธิ

ทะเบียน ถ้าหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่ากรณีที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้ ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินนั้น เป็นการยึดตามกฎหมายแล้ว

การยึดคือสั่งห้ามทรัพย์สินนั้น ครอบไปถึงเครื่องอุปกรณ์และดอกผลนิติบัญญัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดอกผลธรรมดาที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องเป็นผู้เก็บเกี่ยว หรือ บุคคลอื่นเก็บเกี่ยวในนามลูกหนี้นั้น เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบในขณะที่ทำการยึดว่า จะ ทำการเก็บเกี่ยวเองแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจจัดให้เก็บเกี่ยวดอกผลนั้น ได้เมื่อถึงกำหนด และทำการขาย ทอดตลาดตามบทบัญญัติในลักษณะนี้.

⁷ มาตรา 310 ทวิ ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งหรือเรียกให้ ส่งมอบสิ่งของนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 310 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดและจำหน่ายไปตามที่บัญญัติไว้ในห้ามมาตราต่อไปนี้

⁸ มาตรา 311 สิทธิเรียกร้องซึ่งระบุไว้ในมาตรา 310 ทวิ นั้น ให้อายัดได้โดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลได้ออกให้ตามที่ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องฝ่ายเดียวและเจ้าหนี้ได้นำส่งให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและ บุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการชำระหนี้หรือส่งมอบสิ่งของนั้น

เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลอาจกำหนดไว้ในหมายบังคับคดีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจอายัดสิทธิ เรียกร้องตามมาตรา 310 ทวิ ก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งอายัดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นคำสั่งอายัด ของศาล

คำสั่งอายัดนั้น อาจออกให้ได้ว่าไม่ว่าหนี้ของบุคคลภายนอกนั้นจะมีข้อโต้แย้งหรือมีข้อจำกัดหรือ เงื่อนไข หรือว่าได้กำหนดจำนวนไว้แน่นอนหรือไม่

คำสั่งนั้นต้องมีข้อห้ามลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ขณะที่ได้ส่ง คำสั่งนั้นให้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกไม่ให้ชำระหนี้หรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

เรียกร่องไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบ (deliver) สิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบให้แก่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้งดเว้นหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิเรียกร่อง และห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร่องส่งมอบ โอนทรัพย์สิน สิทธิ หรือเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าหน้าที่แทน

(ง) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสร็จที่ 173/2551 ว่าการดำเนินการขายทอดตลาดจะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอนุโลมใช้จะต้องเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษามาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ทำการยึดหรือทำการอายัดตามการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงได้แก่ เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว

(1.3) ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ 443/2550⁹ โดยที่มาตรา 285¹⁰ และมาตรา 286¹¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดประเภทของทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบ (Liability) แห่งการบังคับคดีไว้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองลูกหนี้ตามคำพิพากษามิให้ได้รับความ

⁹ บันทึกคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิधिปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสรีที่ 443/2550).

¹⁰ มาตรา 285 ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(1) เครื่องนุ่งห่มหลับนอนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนหรือเครื่องใช้สอยส่วนตัว โดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าหมื่นบาท ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร ศาลจะกำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินห้าหมื่นบาท ให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามฐานะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(2) เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพโดย ประมาณรวมกันราคาไม่เกินหนึ่งแสนบาท แต่ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีคำขอ โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขออนุญาตยึดหนึ่งวงและ ใช้เครื่องมือหรือเครื่องใช้อื่นจำเป็นเพื่อดำเนินการเลี้ยงชีพหรือการประกอบ วิชาชีพ อันมีราคาเกินกว่าจำนวนราคาดังกล่าวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในบังคับแห่งเงื่อนไข ตามที่ศาลเห็นสมควร

(3) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายขอมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี.

¹¹ มาตรา 286 ภายใต้งบบังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(1) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็นคราว ๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาทหรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(3) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ใน (2) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท หรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(4) เงินฉापนกิจสงเคราะห์ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของ บุคคลอื่นเป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฉापนกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่ศาลเห็นสมควร.

กระทบกระเทือนในชีวิตความเป็นอยู่จนเกินสมควรแก่เหตุ (Reasonable) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะของเรื่องแล้ว เห็นว่าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ก็สมควรได้รับการคุ้มครองในลักษณะเดียวกันกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทรัพย์สิน เงิน หรือสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา 285 และมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 ด้วยโดยอนุโลม

(1.4) คำอุทธรณ์เนียมการยึด อายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาด

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 719/2546¹² มาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนที่ว่าด้วยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับกับวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยอนุโลม ดังนั้น หากหน่วยงานรัฐมีค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐก็สามารถเรียกเก็บค่าอุทธรณ์เนียม (Fee) ได้ในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตาราง 5 ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี (Enforcement Officer) โดยค่าธรรมเนียมจะหักจากราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ก่อนที่จะนำมาชำระให้แก่เจ้าหนี้ (Creditor)

จากความเห็นดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบข้อหารือเป็นบางเรื่องเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้องใช้ดุลพินิจ (Discretion) พิจารณาว่าจะอนุโลมนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้เพียงใด เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

(2) ปัญหาการร้องขัดทรัพย์สิน (Intervention) ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ในบางครั้งหน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

¹² บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ 719/2546).

ผิดพลาด โดยยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นเหตุให้เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงร้องขัดทรัพย์ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงมีปัญหาพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องขัดทรัพย์ตามมาตรา 288¹³ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับได้หรือไม่

เนื่องจากกระบวนการและวิธีการในการบังคับคดีในชั้นศาลกับกระบวนการและวิธีการในการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมก็ตาม แต่ก็ไม่น่าจะนำมาใช้กับกระบวนการใน

¹³ มาตรา 288 ภายใต้อำนาจบังคับคดีแห่ง มาตรา 55 ถ้าบุคคลใดกล่าวอ้างว่าจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด หรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีให้ปล่อยทรัพย์สินเช่นว่านั้น ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้กล่าวอ้างนั้นนำส่งสำเนา คำร้องขอแก่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยลำดับ เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับคำร้องขอเช่นว่านี้ ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่พิพาทนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลตั้งที่บัญญัติไว้ต่อไป

เมื่อได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลแล้ว ให้ศาลพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเหมือนอย่างคดีธรรมดา เว้นแต่

(1) เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องไม่ว่าในเวลาใด ๆ ก่อนวันกำหนดชี้สองสถานหรือก่อนวันสืบพยาน หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอเช่นนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้าศาลมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดไว้ในคำสั่งตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับ เนื่องจากเหตุเน้นช้าในการบังคับคดีอันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอเช่นนั้น ถ้าผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(2) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอเช่นนั้นไม่มีเหตุอันควรฟัง หรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้นานไม่ได้ ศาลมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด หรือจำหน่ายทรัพย์สินเช่นว่านี้โดยไม่ชักช้า

คำสั่งของศาลตามวรรคสอง (1) และ (2) ให้เป็นที่สุด

การบังคับทางปกครองได้ทุกเรื่องนำมาใช้ได้เท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของ เรื่อง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน¹⁴

จะเห็นได้ว่า หากนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องขจัดทรัพย์สินตามมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครอง อาจเกิดปัญหาว่า เมื่อมีผู้กล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยึดมานั้นไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองแต่เป็นของ ผู้กล่าวอ้าง ดังนี้ การยื่นคำร้องขจัดทรัพย์สินจะต้องยื่นต่อองค์กรใดเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด (Decide) คำร้อง หากยื่นต่อหน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอง อาจเกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวเป็นทั้งผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

อย่างไรก็ดี หากไม่สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องขจัดทรัพย์สินตามมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณา มาตรา 62¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์ (Appeal) การบังคับทางปกครองนั้นได้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้ คำว่า ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง มิใช่ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ดังนี้ หากบุคคลภายนอก (Outsider) ซึ่งถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองได้รับผลกระทบจากการบังคับทางปกครองย่อมอุทธรณ์โต้แย้งได้ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองผิดพลาด โดยยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงสามารถอุทธรณ์โต้แย้งได้ ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(3) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

¹⁴ บัญชีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 673/2551).

¹⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 62 ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้

การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง บัญญัติว่า วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่า สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาบังคับคดี ตามมาตรา 271¹⁶ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมด้วยได้หรือไม่

ในเรื่องนี้ คณะกรรมาธิการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยมีความเห็นว่า ในส่วนการดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น เมื่อมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงต้องนำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น จึงต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 494/2545¹⁷, 655/2546¹⁸, 719/2546¹⁹)

หลักการตามความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 494/2545 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยตีกรอบระยะเวลาในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ให้มีความแน่นอนและไม่ล่าช้าจนเกินไป ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ยืนยันหลักการตามความเห็นดังกล่าว ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 655/2546 และ 719/2546 และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ได้เดินตามแนวความเห็นนี้²⁰ และต่อมา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้ให้ความเห็นชัดเจนยิ่งขึ้นอีกว่าการบังคับทางปกครอง

¹⁶ มาตรา 271 ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น.

¹⁷ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 494/2545).

¹⁸ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 655/2546).

¹⁹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จที่ 719/2546).

²⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 471/2549, 84/2550, 87/2550, 523/2550 และ 346/2560.

ที่ต้องดำเนินการภายในสิบปีนั้น หมายถึง ดำเนินการในทุกขั้นตอนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว

การบังคับทางปกครองทุกขั้นตอนต้องเสร็จสิ้นภายในสิบปี

คณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบข้อหารือของกรมการประกันภัยในเรื่องเสร็จที่ 276/2549 อธิบายถึงขั้นตอนการบังคับทางปกครองที่ต้องกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปีในการบังคับทางปกครอง ข้อหารือดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอายุความ (prescription) ในการออกคำสั่งของนายทะเบียนที่เรียกให้เจ้าของรถหรือบริษัทประกันภัยรถยนต์จ่ายเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกเงินคืน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ มิได้กำหนดอายุความในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าของรถหรือบริษัทจ่ายเงินคืนไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความการใช้สิทธิ เรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีกำหนดสิบปีตามมาตรา 193/31 ประกอบกับมาตรา 193/30 นายทะเบียนจึงต้องออกคำสั่งเรียกเงินคืนภายในสิบปีนับแต่วันที่สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยอันเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ ส่วนระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรมการประกันภัยต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งเรียกเงินคืน ซึ่งเป็นการนำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น กรณีที่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งเรียกเงินคืน แต่กรมการประกันภัยยังไม่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรมการประกันภัยจะต้องยุติเรื่อง ส่วนกรณีที่ กรมการประกันภัยได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งเรียกเงินคืนนั้น โดยที่คณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 444/2555 สรุปได้ว่าหน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดเชยเงิน กรมการประกันภัยจึงต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปี หากไม่สามารถ ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ กรมการประกันภัยก็จะต้องยุติเรื่อง

ความเห็นกรณีกรมการประกันภัยตามเรื่องเสร็จที่ 276/2544 นี้ แม้จะเป็นการวินิจฉัยปัญหาการบังคับตามคำสั่งเรียกให้เจ้าของรถหรือบริษัทจ่ายเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ แต่ก็มิได้ลักษณะเป็นการวางหลักที่นำไปใช้กับการ

บังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในกรณีอื่น ๆ ได้ โดยเป็นการ ต่อยอด หลักการตามความเห็นกรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามเรื่องเสร็จที่ 494/2545 ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินนั้น หมายถึง ต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกชั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องเสร็จเด็ดขาดภายในระยะเวลาสิบปีมิใช่ดำเนินการค้างอยู่ในชั้นตอนใดชั้นตอนหนึ่ง

หลักการตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จ ที่ 267/2545 นี้ แตกต่างจากหลักการตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตราดังกล่าว กล่าวคือ มาตรา 271 บัญญัติว่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของการบังคับคดีให้ครบถ้วนภายในสิบปี คือ ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี แจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบศาลได้ออกหมายบังคับคดีแล้วและแถลงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์ของลูกหนี้ หากเจ้าหนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนครบถ้วนภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาแล้ว แม้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปยึดทรัพย์ของลูกหนี้เกินสิบปี ก็ถือว่าเจ้าหนี้ได้ร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาภายในสิบปีแล้ว หรือกรณีที่เจ้าหนี้ได้ร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่ทำการยึดทรัพย์หลังล่วงพ้นระยะเวลาสิบปี เนื่องจากหาที่ดินที่ลูกหนี้จำนองไว้ไม่พบ เจ้าหนี้ก็มีสิทธิดำเนินการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นได้ แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่ศาลมีคำพิพากษาแล้วก็ตามโดยสรุป ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลนั้นไม่จำเป็นต้องมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษา เพียงแต่เจ้าหนี้ต้องร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีภายในสิบปีเท่านั้น ขณะที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ 267/2549 ได้วางหลักให้เจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกชั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการออกคำสั่งให้ชำระเงิน

เหตุที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางหลักว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกชั้นตอนจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปีนั้น เนื่องจากเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีข้อแตกต่างจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ

ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลนั้น มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดี และขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ว่าจะทำการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ออกขายทอดตลาดภายในระยะเวลาสิบปีหรือไม่ ขณะที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ เองทั้งหมด ตั้งแต่การออกคำสั่งยึดหรืออายัด ทรัพย์สิน การดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การดำเนินการดังกล่าวจึงสมควรมีกำหนดเวลาสิ้นสุดที่แน่นอน ไม่ยาวนานจนเกินไป ซึ่งรวมถึงขั้นตอนการขายทอดตลาดหลังจากยึดทรัพย์สินมาแล้วด้วย เพราะหากไม่มีกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการล่าช้าหรือไม่ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เสร็จสิ้น โดยนัยนี้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเป็นไปตามหลักในการใช้บังคับ บทบัญญัติของกฎหมายโดยอนุโลม คือ นำบทบัญญัติกฎหมายมาปรับใช้เท่าที่จำเป็นให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องนั้น ๆ เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีลักษณะแตกต่างจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล จึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิधिพิจารณา ความแห่ง มาปรับใช้เพียงเท่าที่เหมาะสมสอดคล้องกับกระบวนการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลังจากคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ 267/2549 แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ยึดถือหลักการตามเรื่องเสร็จดังกล่าวในการตอบข้อหารือหรือให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด และเมื่อไม่นานมานี้ คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองก็ยังคงยืนยันหลักการตามเรื่องเสร็จนี้ โดยได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 1400/2559 เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินจะต้องเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปี ทั้งนี้ โดยอ้างอิงเรื่องเสร็จที่ 267/2549 ที่วางหลักดังกล่าวไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นปี 2561 ที่ผ่านมา คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนหลักการในเรื่องนี้ใหม่ โดยมีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ 4/2561 ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน ส่วนขั้นตอนที่เหลือสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จต่อไปได้

หลักการใหม่ : เริ่มดำเนินการให้มีการบังคับภายในสิบปี

ความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ 5/2561 เป็นการตอบข้อหารือขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ที่ข้อหารือปัญหาเกี่ยวกับการใช้

มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดย ขสมก. ขอรื้อว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอายุความกี่ปี เริ่มต้นนับเมื่อใดและสิ้นสุดเมื่อใด และกรณีที่ ขสมก. ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีดำเนินการอายัดที่ดินของผู้ต้องชดใช้ เงินแล้ว จะทำให้อายุความสะดุดหยุดลงหรือไม่ และ ขสมก. จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ หรือไม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของ ขสมก. ในกรณีนี้ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จึงเห็นควร ตอบข้อหารือ ในลักษณะเป็นการวางหลักกฎหมาย โดยไม่วินิจฉัยข้อเท็จจริง

ในการให้ความเห็น คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาหลักการของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่งในเรื่องการบังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การบังคับทางปกครอง โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเปรียบเทียบมาตรา 271 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเดิมก่อนมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560²¹ และบทบัญญัติใหม่ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติม คือ มาตรา 274 สำหรับมาตรา 271 นั้น บัญญัติว่า กรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยศาลฎีกาได้มีแนวคำพิพากษาว่าเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้บังคับคดีภายในสิบปีแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมบังคับคดีต่อไปได้ แม้จะล่วงพ้นกำหนดสิบปีแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่งในปี 2560 ได้มีการยกเลิกมาตรา 271 แล้ว นำความในมาตราดังกล่าวและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องมาบัญญัติเป็นมาตรา 274²²

²¹ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560. (2560, 5 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 (ตอนที่ 69 ก). หน้า 1.

²² มาตรา 274 ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระหนี้ (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือ บุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ได้รับชำระหนี้ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สิน อายัดสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามบทบัญญัติแห่งภาคนี้ ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องใดไว้หรือได้ดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้บางส่วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้.

ที่กำหนดในวรรคหนึ่งว่า กรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สิน อายัดสิทธิ เรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สิน หรืออายัดสิทธิเรียกร้องใดไว้หรือได้ดำเนินการ บังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้บางส่วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือ สิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า “เมื่อนำ [บทบัญญัติดังกล่าว] มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับในทางปกครองตามมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ว่าจะเป็กรณีตามมาตรา 271 (เดิม) ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาหรือมาตรา 274 ซึ่งแก้ไขใหม่ ก็ไม่มีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้มาตรการบังคับในทางปกครองจึงต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ย่อมสามารถที่จะดำเนินการบังคับคดีแก่ ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้” ดังนั้น “...หากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้เริ่ม ดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครอง เช่น การมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี บันทึกการอายัดที่ดินของ เจ้าหน้าที่ ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ดำเนินการ โดยถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง] แล้ว องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก็ย่อม ที่จะบังคับในทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จต่อไปได้...”

ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ 9/2561 เป็นการวางหลักการใหม่ในการดำเนินการบังคับ ทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพียงแต่เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ส่วนการดำเนินการในขั้นตอนที่เหลือ เช่น การขาย

ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดให้ชำระหนี้เป็นงวด เป็นรายเดือน หรือเป็นรายปี หรือกำหนดให้ชำระหนี้ อย่างไร ในอนาคต ให้นับระยะเวลาสิบปีตามวรรคหนึ่งตั้งแต่วันที่หนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอาจบังคับให้ชำระได้

ถ้าสิทธิเรียกร้องตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการให้ชำระเงิน ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง บุคคล ซึ่งได้รับ โอนหรือรับช่วงสิทธิตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น มีอำนาจบังคับคดีตามความในหมวด 2 การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน หรือหมวด 3 การบังคับคดีในกรณีที่ไม่ใช่ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง แล้วแต่กรณี โดยการร้องขอต่อศาล เพื่อเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป

ทอดตลาดทรัพย์สิน อาจดำเนินการไปแล้วเสร็จต่อไปภายหลังล่วงพ้นสิบปีไปแล้วก็ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวแตกต่างจากหลักการเดิมตามเรื่องเสร็จที่ 267/2549 ที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี

เหตุที่คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนหลักการในเรื่องนี้เสียใหม่นั้น เนื่องจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับทางปกครอง) ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มาตรา 274 ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ได้บัญญัติหลักการในการดำเนินการบังคับคดีภายในสิบปีไว้ชัดเจนกว่ามาตรา 271 เดิม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการบังคับคดีต่อไปจนแล้วเสร็จได้ หากได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึด ทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องไว้แล้วภายในสิบปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษา ขณะที่มาตรา 271 เดิม บัญญัติแต่เพียงว่าเจ้าหน้าที่ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษา ส่วนหลัก ที่ว่าการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินสามารถกระทำได้แม้ล่วงพ้นสิบปีไปแล้วนั้นเป็นไป ตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา เหตุผลของการปรับเปลี่ยนแนวความเห็นนี้ปรากฏอย่างชัดเจนจาก การอภิปรายของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในการประชุมคณะกรรมการฯ ประชานฯ (ศาสตราจารย์พิเศษ กมลชัย รัตนสกาววงศ์) ได้หารือที่ประชุมว่า เมื่อปัจจุบันได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในมาตรา 274 แล้ว สมควรที่คณะกรรมการฯ จะ เปลี่ยนแนวทางการให้ความเห็นในเรื่องนี้หรือไม่ ซึ่งมีกรรมการที่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแนวทางการ ให้ความเห็นเพื่อที่จะได้สอดคล้องกับมาตรา 274 ประชานฯ จึงสรุปว่าในการตอบข้อหารือในครั้งนี้ “ให้ถือว่าเป็นการให้ความเห็นใหม่ เนื่องจากได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”²³

ตามหลักการใหม่ที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินนั้น มีปัญหามาพิจารณาว่า การเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการในขั้นตอนใด ในปัญหานี้ อาจพิจารณาได้ว่า เมื่อในการบังคับทางปกครองต้องนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีจึงต้องเทียบเคียงขั้นตอนการบังคับคดีตามประมวลกฎหมาย ดังกล่าว ทั้งนี้ โดยที่มาตรา 274 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องหรือดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งก่อนที่จะทำ

²³ รายงานการประชุมคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ 1 (4/2561) 32/2560 วันพุธที่ 15 พฤศจิกายน 2560 หน้า 9-10. (จัดเก็บในแฟ้มเรื่องเสร็จที่ 4/2561).

การร้องขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหนี้ย่อมต้องสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ให้ได้ก่อน ดังนั้นในการบังคับทาง ปกครอง เจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองจึงต้องสืบหาทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงิน และเมื่อพบทรัพย์สินแล้ว ก็ต้องออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน หรือ ร้องขอต่อเจ้าหนี้ที่อื่นให้ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว (เช่น ร้องขอให้ สำนักงานที่ดินอายัดที่ดินไว้ดังเช่นกรณีตามข้อหาหรือของขสมก.) จึงจะถือว่าได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในสิบปี

หลักการใหม่เกี่ยวกับการดำเนินการบังคับทางปกครองนี้น่าจะช่วยให้เจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองมีเวลามากขึ้นในทางปฏิบัติในการดำเนินการบังคับชำระหนี้เงินตามคำสั่งทางปกครอง เพราะการดำเนินการในบางขั้นตอนอาจกระทำภายหลังล่วงพ้นสิบปีไปแล้วได้ เช่น การขายทอดตลาดซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการพอสมควร อย่างไรก็ตาม ยังมีขั้นตอนสำคัญที่เจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองจะต้องเร่งรัดดำเนินการให้ทันภายในสิบปี คือ การสืบหาทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก เพราะหน่วยงานของรัฐมักจะไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลบัญชี เงินฝากของลูกค้า ซึ่งเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองก็ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ ต่อสถาบันการเงินได้ เพราะในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจ เจ้าหนี้ที่ออกคำสั่งให้บุคคลนำบัญชีหรือเอกสารอันจำเป็นแก่การบังคับทางปกครองมาตรวจสอบ²⁴ และเจ้าหนี้ที่ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา 277 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมา อนุโลมใช้เพื่อออกหมายเรียกให้สถาบันการเงินมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงินในบัญชีของบุคคลที่ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้²⁵ ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว การสืบหาทรัพย์สินจึงเป็นขั้นตอนที่มีปัญหาข้อขัดข้องอยู่มากและใช้เวลานานสำหรับเจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ทั้งนี้ เมื่อไม่นานมานี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีโอกาสนำหลักการตามเรื่องเสร็จที่ 5/2561 โดยในการตอบข้อหาหรือขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามเรื่องเสร็จที่ 1544/2561 คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นว่า กรณี

²⁴ แตกต่างจากกฎหมายเฉพาะในบางเรื่อง เช่น ประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ตรี ที่บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่มีอำนาจบังคับชำระภาษีอากรค้าง มีอำนาจออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีอากรค้างและบุคคลใด ๆ ที่มีเหตุอันเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาให้ถ้อยคำ สั่งให้บุคคลดังกล่าวนำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาตรวจสอบ รวมทั้งออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานสรรพากรทำการตรวจค้นหรือยึดบัญชีเอกสารหรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าว

²⁵ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 1474/2558).

ที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองแก่ผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีดำเนินการ आयัดที่ดิน และมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดนนทบุรีดำเนินการอายัดรถจักรยานยนต์ของผู้ต้องชำระเงินไว้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นย่อมบังคับทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จกับทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้แล้วต่อไปได้ โดยในการตอบข้อหารือดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้อ้างอิงเรื่องเสร็จที่ 5/2561 ซึ่งวางหลักในเรื่องนี้ไว้ด้วย

อนึ่ง ในขณะนี้ได้มีการร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ. เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้นำหลักการตามเรื่องเสร็จที่ 4/2561 ที่ยอมรับให้เจ้าหน้าที่สามารถขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีไปแล้ว มาบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายให้ชัดเจน พร้อมกันนี้ ร่างดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงหลักเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยเริ่มนับระยะเวลาสิบปีตั้งแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน เป็นที่สุด²⁶ มิใช่ นับตั้งแต่วันที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งเท่ากับว่า หน่วยงานของรัฐจะมีความมากขึ้นในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่ง ทางปกครอง

4.2.2 ปัญหาเรื่องเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 33 วรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้ เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการนำบทบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเอกชนเป็นรายบุคคล หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องมีอำนาจที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งด้วยตนเอง มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นเครื่องมือของ

²⁶ ตามร่างมาตรา 63/8 กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุดในการนี้ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์
- (2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี
- (3) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ผ่านการพิจารณาของศาล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและต่อเนื่องในการดำเนินภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้นหากกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จะมีผลให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องส่งเรื่องให้ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง ซึ่งเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว และจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองอีกย่อมเป็นการกลับเข้าสู่หลักการเดิมที่คดีต่าง ๆ ต้องได้รับการพิจารณาโดยศาล ทำให้หลักกฎหมายที่สร้างขึ้นในเรื่องนี้ไม่มีผลในทางกฎหมาย

นอกจากนี้ ในแง่กระบวนการบังคับคดีตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้คำพิพากษาของศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง โดยศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 เมื่อศาลปกครองมีคำสั่งแล้วสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของสำนักงานศาลปกครอง จะต้องดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 77 (3) ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญของสำนักงานศาลปกครองกับกรมบังคับคดี จึงย่อมมีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในด้านการบังคับคดีมากกว่าสำนักงานศาลปกครอง อีกทั้งในแง่โครงสร้างของสำนักงานศาลปกครองและกรมบังคับคดี ปัจจุบันมีสำนักงานศาลปกครองภูมิภาคที่เปิดทำการแล้ว จำนวน 13 ศาล ในขณะที่กรมบังคับคดีมีสำนักงานบังคับคดีจังหวัด ซึ่งเป็นราชการที่กระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ โครงสร้างของกรมบังคับคดีจึงมีความพร้อมในการรองรับภารกิจเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมากกว่าโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง

การกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสม ทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์ของมาตรการบังคับทางปกครองและในแง่ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญ รวมถึงในแง่ของโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง

4.2.3 ปัญหาการขาดระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อย

กว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำเตือน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57²⁷ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการบังคับแต่เพียงว่า ให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ทั้งนี้ วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้โดยชัดเจน จึงทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับได้ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้มีหนังสือขอหารือเรื่องแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองถึงคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาโดยตลอด ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นเป็น 2 แนวทางพิเคราะห์แล้วสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นและแนะนำให้หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ปรีक्षाแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการยึดการอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เป็นต้น (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 673/255126)²⁸

2) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นและแนะนำให้หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²⁷ มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

²⁸ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่ และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 673/2551).

เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปในแนวทางและได้มาตรฐานเดียวกัน (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ 94-95/2549²⁹, 443/2550³⁰, 553/2552³¹)

ต่อมา ได้มีหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้ออกระเบียบว่าด้วยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่ กรมที่ดิน³² กระทรวงมหาดไทย³³ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ³⁴ และกรมสรรพากร³⁵ โดยที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีระเบียบแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ดังนั้น หากปล่อยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป โดยไม่มีระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ จะทำให้เกิดสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

4.2.4 ปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง

การดำเนินการการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งในการ

²⁹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสรีที่ 94-95/2549).

³⁰ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสรีที่ 443/2550).

³¹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสรีที่ 553/2552).

³² ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547.

³³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551.

³⁴ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551.

³⁵ ระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2551.

ดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์งานด้านบังคับคดี มาทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับดำเนินการบังคับคดีแพ่งพบว่า มีองค์กรหรือหน่วยงานในการดำเนินการบังคับคดีโดยตรง ซึ่งได้แก่ กรมบังคับคดี โดยมีเจ้าพนักงานบังคับคดีทำหน้าที่ดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ดังนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในงานด้านบังคับคดีโดยตรง ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการบังคับคดีแพ่งจึงมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น หากผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการออกหนังสือสั่งให้บังคับการ ส่งไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไป

แต่สำหรับประเทศไทย การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลนั้น ยังไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะ อีกทั้งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองทั้งหลายนั้น ล้วนแต่ปฏิบัติหน้าที่ในงานราชการด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านบังคับคดี จึงเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบังคับทางปกครองโดยตรง ประกอบกับยังไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือระเบียบกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่กล้าตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ เพราะมีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา