

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒

คำนำ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ ดังที่ปรากฏในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับทางปกครองได้เอง ซึ่งโดยหลักการบังคับทางปกครองควรจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐประสบปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ ปัญหาการปรับใช้วิธีการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ปัญหาความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มั่นใจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพราะเกรงว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ในการบังคับทางปกครอง รวมทั้งไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครอง ทำให้ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้เป็นจำนวนมาก

โครงการวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ทั้งที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง โดยการศึกษาแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ขั้นตอนในการบังคับทางปกครองและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับทางปกครองในปัจจุบัน และการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐ เปรียบเทียบการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะและเปรียบเทียบการบังคับทางปกครองของประเทศไทยกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาพิจารณากำหนดแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

นางสาวกมลกานต์ ศรสุวรรณ

นางสาวเกวลี มโนภินิเวศ

นางสาวศรียรัตน์ งามนิสัย

คณะผู้วิจัย

มิถุนายน ๒๕๕๒

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ ๑ แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง	๑
(๑) ความหมายและวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง	๖
(๒) หลักการของการบังคับทางปกครอง	๘
๒.๑ การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลบังคับได้	๑๐
๒.๒ หลักความชอบด้วยกฎหมาย	๑๓
๒.๓ หลักความพอสมควรแก่เหตุ	๑๔
๒.๔ การเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	๑๗
๒.๕ มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน	๑๙
๒.๖ การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้	๒๐
(๓) ประเภทของการบังคับทางปกครองและมาตรการในการบังคับ ทางปกครอง	๒๑
๓.๑ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน	๒๑
๓.๒ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ	๒๓
๓.๓ การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน	๒๖
บทที่ ๒ การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๒๗
(๑) พัฒนาการของการบังคับทางปกครองในประเทศไทย	๒๖
(๒) ขั้นตอนในการบังคับทางปกครอง	๒๗
๒.๑ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครอง	๒๘
๒.๒ ประเภทของการบังคับทางปกครอง	๒๙
๒.๒.๑ การบังคับทางปกครองตามคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	๒๙
๒.๒.๒ การบังคับทางปกครองตามคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ	๓๐

๒.๒.๓ การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน	๓๑
๒.๓ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง	๓๒
๒.๓.๑ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	๓๓
๒.๓.๒ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ	๓๕
๒.๓.๓ การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน	๓๙
(๓) เปรียบเทียบการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ	๔๐
๓.๑ การบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร	๔๑
๓.๒ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๔๓
๓.๓ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	๔๕
๓.๔ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	๔๘
๓.๕ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม	๕๐

บทที่ ๓ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ของหน่วยงานของรัฐ	๕๔
(๑) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๕๖
๑.๑ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	๕๖
๑.๑.๑ ปัญหาอันเกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน	๕๖
๑.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการนำวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมกับมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๖๑

- ๑.๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการ
บังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด आयัด
และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวง
ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ๖๔
- ๑.๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจใน
การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด
อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวง
ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ๖๗
- ๑.๑.๕ ปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้เอกชนเป็น
ผู้ปฏิบัติการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ๗๐
- ๑.๑.๖ ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน
ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองและเจ้าพนักงานบังคับคดี ๗๒
- ๑.๑.๗ ปัญหาระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
โดยวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ๗๔
- ๑.๑.๘ ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการ
ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งเรียกให้
เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับ
หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ๗๗
- ๑.๑.๙ ปัญหาอำนาจบังคับของการใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองโดยวิธีการยึด आयัด หรือขายทอดตลาด
ทรัพย์สินตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ
ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดพ้นจากการเป็น
เจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่
ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย ๘๒

- ๑.๑.๑๐ ปัญหาว่าการเรียกให้บุคคลชำระเงินในบางกรณี
เป็นหนี้ในทางมหาชนหรือไม่ และเจ้าหน้าที่สามารถ
ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด
หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตาม
คำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ ๘๖
- ๑.๒ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง
ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ
หรือละเว้นการกระทำ ๙๐
- ๑.๒.๑ ปัญหาความไม่ชัดเจนของมาตรา ๕๘ แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีใด
เจ้าหน้าที่ต้องใช้การบังคับทางปกครองโดยการเข้า
ดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่น
กระทำการแทน และกรณีใดที่เจ้าหน้าที่ต้องเรียกให้
คู่กรณีชำระค่าปรับทางปกครอง ๙๐
- ๑.๒.๒ ปัญหาการบังคับทางปกครองโดยการเรียกให้ชำระ
ค่าปรับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ
ซึ่งไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ
ขั้นตอนและวิธีการเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ๙๒
- ๑.๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวน
ค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๐
(พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ๙๔
- (๒) ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตาม
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๙๖
- ๒.๑ ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตาม
คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ๙๖
- ๒.๑.๑ ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของ
คำสั่งทางปกครอง จึงไม่กล้าใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาด
ทรัพย์สิน รวมถึงปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้
ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง ๙๖

๒.๑.๒ ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และความเชี่ยวชาญ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และไม่มีแนวปฏิบัติใน การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว	๑๐๐
๒.๑.๓ ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของแนวปฏิบัติ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน	๑๐๒
๒.๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เกิดผลสัมฤทธิ์	๑๐๔
๒.๒ ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ	๑๐๕
๒.๒.๑ ปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ และแนวทางปฏิบัติในการเรียกให้คู่กรณีชำระ ค่าปรับทางปกครอง	๑๐๕
๒.๒.๒ ปัญหาความไม่สัมฤทธิ์ผลของการเรียกให้คู่กรณี ชำระค่าปรับทางปกครอง	๑๐๖
๒.๒.๓ ปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ รวมทั้งไม่มีเครื่องมือในการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการด้วยตนเอง ตามมาตรา ๕๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๐๖

บทที่ ๔ แนวทางการแก้ไขปัญหการบังคับทางปกครองในปัจจุบัน

และการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐ	๑๐๘
(๑) แนวคำวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองขององค์กรที่เกี่ยวข้อง	๑๐๙
๑.๑ แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)	๑๐๙
๑.๑.๑ หลักทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง	๑๐๙
๑.๑.๒ ขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน	๑๑๐

- ๑.๑.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหามิใช่ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ๑๑๙
- ๑.๑.๔ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ๑๒๑
- ๑.๑.๕ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ๑๒๒
- ๑.๑.๖ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย ๑๒๒
- ๑.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ๑๒๓
- ๑.๒.๑ การฟ้องเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ๑๒๓
- ๑.๒.๒ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ๑๒๔
- ๑.๒.๓ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย ๑๒๗
- ๑.๒.๔ การฟ้องเรียกคืนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ ๑๒๙
- (๒) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ๑๓๐

๒.๑ การดำเนินการออกกระเปียบว่าด้วยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ของหน่วยงานต่าง ๆ	๑๓๐
๒.๒ การดำเนินการออกหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง	๑๓๒
๒.๓ แนวปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด	๑๓๓
๒.๓.๑ กรณีที่เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองสูงสุด จะมีคำสั่ง ที่ ๑๑๓/๒๕๔๖ และ คำสั่ง ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖	๑๓๓
๒.๓.๒ กรณีที่เกิดขึ้นหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุด จะมีคำสั่ง ที่ ๑๑๓/๒๕๔๖ และ คำสั่ง ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖	๑๓๔
(๓) แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน	๑๓๕
(๔) วิเคราะห์คำวินิจฉัยขององค์กรที่เกี่ยวข้องและการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน	๑๓๗
๔.๑ แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๑๓๗
๔.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด	๑๓๙
๔.๓ แนวทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด	๑๔๐
๔.๔ การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐโดยการออกกระเปียบ ว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และการออกหนังสือเวียนของกรมบัญชีกลาง	๑๔๑
๔.๕ แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๔๒

บทที่ ๕ วิเคราะห์เปรียบเทียบการบังคับทางปกครองใน

ระบบกฎหมายเยอรมันและฝรั่งเศส	๑๔๓
(๑) เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในแง่ของคำสั่งทางปกครองที่จำเป็น ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง ความมีผลในทางกฎหมาย ของคำสั่ง และคำสั่งที่มีอาจโต้แย้งได้	๑๔๓

๑.๑	เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในแง่ของคำสั่งทางปกครอง ที่จำเป็นต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง	๑๔๓
๑.๒	เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในแง่ของความมีผล ในทางกฎหมายของคำสั่ง	๑๔๔
๑.๓	เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในแง่ของคำสั่งที่มีอาจโต้แย้งได้	๑๔๕
(๒)	ประเภทของการบังคับทางปกครอง หลักเกณฑ์และขั้นตอน ในการบังคับทางปกครอง มาตรการในการบังคับทางปกครอง และองค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง	๑๔๗
๒.๑	การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน	๑๔๗
๒.๑.๑	ประเภทของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน	๑๔๘
๒.๑.๒	หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครอง	๑๕๐
๒.๑.๓	มาตรการในการบังคับทางปกครอง	๑๕๓
๒.๑.๔	องค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง	๑๕๕
๒.๒	การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนด ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ	๑๕๖
๒.๒.๑	ประเภทของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ กระทำการหรือละเว้นกระทำการ	๑๕๙
๒.๒.๒	หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครอง กรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ	๑๖๐
๒.๒.๓	มาตรการในการบังคับทางปกครอง	๑๖๔
๒.๒.๔	องค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง	๑๖๗
๒.๓	การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนหรือการบังคับทางปกครอง โดยปราศจากคำสั่งทางปกครอง	๑๖๘
๒.๓.๑	กรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนหรือ การบังคับทางปกครองโดยปราศจากคำสั่งทางปกครองได้	๑๖๘
๒.๓.๒	ขอบเขตในการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนหรือ การบังคับทางปกครองโดยปราศจากคำสั่งทางปกครอง	๑๖๙
๒.๔	มาตรการอื่นๆ นอกเหนือจากการบังคับทางปกครองเพื่อ ให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง	๑๖๙

๒.๕ ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง	๑๖๙
๒.๕.๑ ขอบเขตในทางเนื้อหาของการบังคับทางปกครอง	๑๗๐
๒.๕.๒ ขอบเขตในทางแบบพิธีของการบังคับทางปกครอง	๑๗๐
๒.๖ การโต้แย้งกระบวนการบังคับทางปกครอง	๑๗๑
๒.๗ การให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการบังคับทางปกครอง	๑๗๒
บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๗๕
(๑) ปัญหาอันเกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	๑๗๗
(๒) ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	๑๗๘
(๓) ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง	๑๘๕
(๔) ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน	๑๘๖
(๕) ปัญหาว่าการเรียกให้บุคคลชำระเงินในบางกรณีเป็นหนี้ในทางมหาชนหรือไม่ และเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่	๑๘๖
(๖) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ	๑๘๗
(๗) ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๘๘
(๘) ปัญหาเกี่ยวกับการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดกรณีที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง	๑๘๙

(๙) ปัญหาเกี่ยวกับการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ เงื่อนไข และหลักการพื้นฐาน เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้	๑๙๐
(๑๐) ปัญหาเกี่ยวกับความสัมฤทธิ์ผลของการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนด ค่าปรับทางปกครอง	๑๙๐
(๑๑) ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์การดำเนินการบังคับทางปกครอง ในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองและการอุทธรณ์ ในส่วนที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง	๑๙๐
ดัชนีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)	๑๙๒
บรรณานุกรม	๑๙๖

บทที่ ๑

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนโดยที่รัฐอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในการบังคับการให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐเพื่อประโยชน์ในการดำเนินภารกิจทางปกครองที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของสังคม การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ในทางมหาชน โดยการดำเนินการในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้นรัฐสามารถกระทำการได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ หรืออำนาจบริหาร โดยในส่วนของการใช้การบริหาร รัฐอาจใช้อำนาจดังกล่าวในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองก็ได้

โดยทั่วไปฝ่ายปกครองอาจดำเนินกิจกรรมในทางปกครองได้หลายรูปแบบ และการดำเนินการดังกล่าวฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ก็ได้ ถ้าฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการเพื่อให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล โดยการกระทำดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย แต่เป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริง การกระทำของฝ่ายปกครองถือเป็นปฏิบัติการทางปกครอง แต่ถ้าฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการกระทำของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย การกระทำดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ได้ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นกฎหมายถึง การกระทำที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือระงับนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครอง โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลบังคับต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเป็นการทั่วไป ส่วนการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การกระทำที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือระงับนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครอง โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับเฉพาะเจาะจง^๑

เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจของฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจึงเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในแดนกฎหมายที่เกิดขึ้นมากที่สุด และมีผลกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่ของเอกชนอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองจะเป็นคำสั่งที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครอง เว้นแต่กรณีที่มีการบังคับทางปกครองในกรณีเร่งด่วนเพื่อป้องกัน

^๑ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๙), น. ๗๒-๗๗.

การกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา หรือเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างรัฐกับเอกชนอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว หากคำสั่งดังกล่าวมิได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรงถึงขนาดเป็นโมฆะ^๒ และได้มีการแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบแล้ว ผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับบุคคลดังกล่าวเพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งได้เองโดยมิต้องนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองที่จะบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนซึ่งเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองของตนได้นั้นเป็นคุณลักษณะสำคัญของการบังคับทางปกครองซึ่งแตกต่างจากการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของเอกชนที่จะบังคับได้ก็แต่โดยการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาและบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตน^๓ ในแง่นี้คำสั่งทางปกครองถือเป็นเงื่อนไขเริ่มต้นในการบังคับทางปกครอง

โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายมีหลากหลายประเภท แต่เราสามารถจำแนกประเภทของคำสั่งทางปกครองตามกระบวนการบังคับทางปกครองออกได้เป็นสองประเภทคือ คำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน และคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ ทั้งนี้ การบังคับทางปกครองตามคำสั่งดังกล่าวทั้งสองประเภทโดยหลักแล้วจะมีลำดับขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเตือน การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในกรณี

^๒ ในระบบกฎหมายเยอรมัน คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ คือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงและชัดแจ้ง โดยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz –VwVfg) ได้กำหนดความหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะไว้เป็นการทั่วไป ส่วนวรรคสอง ได้กำหนดเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะไว้ เช่น คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาขัดต่อความสงบหรือศีลธรรมอันดี คำสั่งทางปกครองที่เรียกร้องให้ผู้รับคำสั่งกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและจะส่งผลให้ผู้รับคำสั่งได้รับโทษในทางอาญา หรือคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ แต่เจ้าหน้าที่มิได้ทำเป็นหนังสือ เป็นต้น ทั้งนี้ ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย หรือไม่ก่อให้เกิดผลบังคับผูกพันขึ้นแต่อย่างใด

ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทยนั้นมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่ข้อความคิดเกี่ยวกับความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองก็ได้รับการยอมรับ และแสดงออกมาผ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในรูปของคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีตัวตน (L'inexistence) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และในรูปของการถือเสมือนหนึ่งว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ, “ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และไทย” , (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), น. ๘๒-๑๐๘.

^๓ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๙๖

ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และการดำเนินการบังคับทางปกครอง แต่ต่างกันในเรื่องของประเภทของมาตรการบังคับที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้บังคับแก่ผู้รับคำสั่งแต่ละประเภท

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เมื่อหนี้เงินดังกล่าวถึงกำหนดชำระแล้ว หากผู้รับคำสั่งละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากระยะเวลาดังกล่าวล่วงพ้นไปโดยมิได้มีการปฏิบัติตามคำเตือน องค์กรฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งดังกล่าวได้ โดยองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองอาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่องค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งสังกัด หรือเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นการทั่วไป โดยกระบวนการในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นการกระทำนั้น หากผู้รับคำสั่งละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม โดยในหนังสือเตือนนั้นจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้บังคับในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งไว้ด้วย ซึ่งอาจเป็นการเข้ากระทำการแทน การกำหนดค่าปรับทางปกครอง^๔ หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง แต่องค์กรฝ่ายปกครองจะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการไม่ได้ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำเตือนภายในกำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้ องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ระบุไว้ในคำเตือนโดยจะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอื่นไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากมาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองสัมฤทธิ์ผล องค์กรฝ่ายปกครองสามารถปรับเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครองเสียใหม่ได้ โดยจะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่งพร้อมทั้งระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เสียใหม่

^๔ ค่าปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับทางปกครองประเภทหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในระบบกฎหมายเยอรมันจะเรียกมาตรการบังคับทางปกครองว่า “ค่าปรับบังคับการ” (Zwangsgeld) ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเรียกมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวว่า “ค่าปรับรายวัน” (astreinte) แนวความคิดในเรื่องของวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าปรับทางปกครองนั้นจะแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่ทั้งสองประเทศถือว่าค่าปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งมีใช้ค่าปรับทางอาญา หรือค่าปรับทางปกครอง ดังนั้น หลักเกณฑ์ วิธีการ หลักการของกฎหมาย ตลอดจนนิติวิธีในการปรับใช้กับกระบวนการกำหนดค่าปรับทางปกครองจึงแตกต่างจากกระบวนการกำหนดค่าปรับทางอาญา หรือค่าปรับทางปกครอง รวมถึงผลของการกำหนดค่าปรับแต่ละประเภทด้วย

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้ากระทำการแทนนั้นองค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจว่าจะเข้ากระทำการแทนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลที่สามเข้ากระทำการแทนโดยให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองรับภาระค่าใช้จ่าย โดยการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนจะสามารถกระทำได้อีกเมื่อการกระทำตามคำสั่งทางปกครองมิใช่เรื่องเฉพาะตัว กล่าวคือ มิได้เป็นการกระทำที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือคุณสมบัติของผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะตัว แต่ถ้าเป็นกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ละเว้นกระทำการยอมเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องที่ได้รับคำสั่งทางปกครองต้องนิ่งเฉย ไม่กระทำการใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณีดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้บุคคลที่สามเข้าดำเนินการแทนได้ ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการ โดยการทำนั้นต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือคุณสมบัติของผู้รับคำสั่งโดยเฉพาะ และกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งละเว้นกระทำการ

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายเยอรมัน องค์กรฝ่ายปกครองอาจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งให้กระทำการซึ่งผู้รับคำสั่งต้องกระทำเองเป็นการเฉพาะตัวได้ หากปรากฏว่าการกระทำการแทนนั้นไม่อาจกระทำได้ ในระบบกฎหมายไทยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้บัญญัติให้องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจที่จะเลือกใช้การกำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองประเภทดังกล่าวได้ หากองค์กรฝ่ายปกครองเห็นว่าการกำหนดค่าปรับทางปกครองจะมีผลเป็นการบังคับให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งได้มากกว่า

ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการมอบหมายให้บุคคลที่สามเข้าดำเนินการแทน การมอบหมายให้บุคคลที่สามเข้าดำเนินการแทนนั้นอาจเกิดขึ้นโดยการทำสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างแรงงาน เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองและบุคคลที่สามเกิดขึ้นโดยสัญญา องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าจ้างให้แก่บุคคลที่สาม และเมื่อได้ชำระค่าจ้างไปแล้วก็มีสิทธิเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชดใช้ค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายไปจริงส่วนนี้ได้ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมชำระ โดยที่คำสั่งให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายถือเป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน หากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งเพื่อมาชำระค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินย่อมนำมาใช้ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมชำระค่าปรับทางปกครองด้วย

ส่วนการบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่คล้ายคลึงกับการเข้าดำเนินการแทน แต่การบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นกรณีที่ต้องคัดฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าบังคับเอา กับเนื้อตัว หรือทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ โดยองค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้อาวุธ หรือเครื่องมือเพื่อให้การดำเนินการสำเร็จลุล่วงลงได้ ส่วนการเข้าดำเนินการแทนเป็นการที่ต้องคัดฝ่ายปกครองเข้ากระทำการใด ๆ แทนผู้รับคำสั่ง การกระทำความผิดกล่าวจึงเป็นการดำเนินการในนามของผู้รับคำสั่งทางปกครอง อนึ่ง เนื่องจากการบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นการใช้กำลังทางกายภาพบังคับเอาแก่เนื้อตัวของผู้รับคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนมากที่สุด

การบังคับทางปกครองถือเป็นมาตรการที่ต้องคัดฝ่ายปกครองนำมาใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการนำกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลบังคับเป็นการทั่วไปมาทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมแก่บุคคลโดยเฉพาะเจาะจงสัมฤทธิ์ผลได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเมื่อได้มีการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนขึ้นแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินไม่อาจรอให้มีการออกคำสั่งทางปกครองขึ้นก่อนได้ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยปราศจากคำสั่งทางปกครองได้ เพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นความผิดอาญา หรือเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่สาธารณชน และในกรณีดังกล่าวนี้กระบวนการบังคับทางปกครองบางขั้นตอน เช่น การมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ย่อมไม่อาจกระทำได้

แม้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับแก่ตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยการดำเนินการบังคับทางปกครองดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองอาจดำเนินการได้ในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางกายภาพหรือการกระทำในรูปของคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ว่าการดำเนินการบังคับทางปกครองจะกระทำในรูปแบบใดก็ตาม เมื่อการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การกระทำความผิดจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา อันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญประการอื่น เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งแยกออกได้เป็นสามหลักการย่อย คือ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ และหลักความแน่นอนชัดเจนและคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครองเป็นต้น นอกจากองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับทางปกครองโดยคำนึงถึงหลักประกันในทางเนื้อหาแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองยังต้องดำเนินการบังคับทางปกครองโดยคำนึงถึงรูปแบบของการบังคับทางปกครองด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักเกณฑ์

ขั้นตอน หรือกระบวนการ ในการบังคับทางปกครองก็ตาม โดยหลักประกันในทางเนื้อหาและหลักประกันในทางรูปแบบต่างก็มีขึ้นเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายปกครองตามหลักนิติรัฐและหลักการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย โดยผลของการฝ่าฝืนหลักประกันในทางเนื้อหา หรือหลักประกันในทางรูปแบบย่อมแตกต่างกันไปตามที่ระบบกฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดไว้

อนึ่ง หลักประกันในทางเนื้อหาและหลักประกันในทางรูปแบบซึ่งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายปกครองตามหลักนิติรัฐจะก่อให้เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติต่อเมื่อมีระบบการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ โดยการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้เป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการวินัยข้อพิพาท ส่วนการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการซึ่งถือเป็นการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีที่สุด เนื่องจากองค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่น การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่ความนำพยานหลักฐานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนและหักล้างข้ออ้างของคู่ความอีกฝ่าย

(๑) ความหมายและวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง

การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายปกครองนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามกิจกรรมของฝ่ายปกครอง อันได้แก่การรักษาความสงบและความเป็นระเบียบของสังคม รวมถึงการธำรงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองอาจแบ่งได้โดยพิจารณาจากผลที่จะเกิดจากการกระทำดังกล่าว หากองค์กรฝ่ายปกครองกระทำการโดยมุ่งก่อให้เกิดผลในทางข้อเท็จจริงโดยมิได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของเอกชนแต่อย่างใด การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวถือเป็นปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานเข้าไปตรวจโรงงานผลิตสินค้า หรือการที่เจ้าหน้าที่ยกรถเข็นของผู้ค้าที่จอดเพื่อขายของในที่สาธารณะไปไว้ที่สำนักงานเขต การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงมิได้มุ่งให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การกระทำในทางข้อเท็จจริงนี้อาจมีผลเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งนำไปสู่การเป็นประเด็นโต้แย้งต่อองค์กรตุลาการว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายปกครองที่มุ่งผลในทางกฎหมายนั้นสามารถแบ่งได้เป็นการกระทำทางปกครองที่มุ่งผลภายในฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครองที่มุ่งผลภายนอกฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครองที่มุ่งผลภายในฝ่ายปกครอง หมายความว่า การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ภายในฝ่ายปกครองให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ โดยองค์กรฝ่ายปกครองสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ภายในฝ่ายปกครองได้ในสองลักษณะ คือ ระเบียบภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ภายในฝ่ายปกครองทั่วไป และคำสั่งภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่รายใดรายหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ

ส่วนการกระทำทางปกครองที่มุ่งผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครองนั้น หมายความว่า การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ หรือนิติสัมพันธ์กับเอกชน โดยองค์กรฝ่ายปกครองอาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองได้ในสองลักษณะ ได้แก่ (๑) การกระทำทางปกครองที่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ในลักษณะที่เป็นนามธรรม และมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่วไป คือ กฎ และ (๒) การกระทำทางปกครองที่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ในลักษณะที่เป็นรูปธรรมโดยมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง คือ คำสั่งทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างการกระทำทางปกครองที่จำแนกเป็นคำสั่งทางปกครองและการกระทำทางปกครองที่จำแนกเป็นสัญญาทางปกครอง คือ ลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของรัฐต่อเอกชน หากองค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจอธิปไตยในการกำหนดนิติสัมพันธ์เพียงฝ่ายเดียวโดยมิต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน การกระทำทางปกครองดังกล่าวย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าวการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนนั้นต้องอาศัยการแสดงเจตนาในการเข้าทำสัญญาของเอกชนด้วย การกระทำทางปกครองดังกล่าวย่อมถือเป็นสัญญาทางปกครอง

จากรูปแบบของการกระทำทางปกครองที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า คำสั่งทางปกครองเป็นรูปแบบของการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดและมีผลกระทบต่อนิติสิทธิและหน้าที่เป็นรายบุคคล เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองเป็นวิธีการในการใช้บังคับกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลบังคับเป็นการทั่วไปให้มีลักษณะเฉพาะเจาะจงแก่บุคคลมากยิ่งขึ้น เมื่อการออกคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการแปรบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเอกชนเป็นรายบุคคล ดังนั้น หากเอกชนผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนที่ตนได้ก่อตั้งขึ้นโดยการออกคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริง

อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจทั้งในการแปรบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อก่อตั้งเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชนเฉพาะราย หรือเป็นการก่อตั้งเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิเรียกร้องในทางมหาชน และอำนาจที่จะบังคับเอกชนให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ในภาวะสับสนเสี่ยงต่อการถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองตามหลักนิติรัฐ

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตไว้ด้วยว่าการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะมีผลทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและก่อให้เกิดผลได้จริง มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นมาตรการที่มีผลเป็นการบังคับพฤติกรรมของผู้รับคำสั่งในอนาคต ส่วนการลงโทษทางอาญา การลงโทษทางปกครอง และสภาพบังคับของกฎหมายอื่นนั้นมิมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจากการบังคับทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิด หรือการชดเชยเยียวยาความเสียหาย เมื่อวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองแตกต่างไปจากการลงโทษทางอาญา การลงโทษทางปกครอง และสภาพบังคับของกฎหมายอื่น หลักเกณฑ์ ขั้นตอน หลักการพื้นฐาน นิติวิธีที่ใช้ในการดำเนินการบังคับทางปกครองย่อมแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หลักการพื้นฐาน และนิติวิธีที่ใช้ในการลงโทษทางอาญา การลงโทษทางปกครอง และสภาพบังคับของกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น แม้ว่าจะได้มีการลงโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองไปแล้ว หากมิได้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีดุลยพินิจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับให้ผู้รับคำสั่งยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งได้ หรือเมื่อมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครองไปแล้ว ผู้รับคำสั่งยังคงไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองประเภทอื่น หรือเลือกที่จะกำหนดค่าปรับทางปกครองซ้ำได้จนกว่าผู้รับคำสั่งจะยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

(๒) หลักการของการบังคับทางปกครอง

เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแก่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองแล้ว ในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่จำเป็นต้องมีการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง หากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิหรือให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลสมดังวัตถุประสงค์ของคำสั่งทันทีที่มีการออกคำสั่งและแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทราบ คำสั่ง

ทางปกครองดังกล่าวจึงไม่จำเป็นจะต้องมีการบังคับทางปกครอง โดยทั่วไปหากผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ภารกิจของคำสั่งทางปกครองย่อมสำเร็จ ล่วงสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นฐานในการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการออกคำสั่ง กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเอกชนนั้น แต่ในหลายกรณีผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง เพิกเฉยไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีดังกล่าวการบังคับทางปกครองย่อมเป็น มาตรการที่จำเป็นที่องค์กรฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เพื่อให้ภารกิจของคำสั่งทางปกครองสำเร็จ ล่วงลงไปได้

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือในการทำให้งาน ภารกิจของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหน้าที่ของเอกชนเฉพาะกรณีสัมฤทธิ์ผลได้ อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองที่องค์กร ฝ่ายปกครองออกไปนั้นมีผลบังคับในทางกฎหมายแล้ว คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับต่อเมื่อได้ มีการแจ้งคำสั่งให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว นอกจากนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการ บังคับทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่อาจโต้แย้งได้และไม่ ปรากฏว่ามีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรผู้มีความอำนาจทูลเกล้าการบังคับ ทั้งนี้ การดำเนินการบังคับทางปกครองนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการและเงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในเชิงรูปแบบ เช่น คำสั่งทางปกครอง นั้นต้องครบกำหนดระยะเวลาที่องค์กรฝ่ายปกครองได้กำหนดให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติแล้ว หรือองค์กรฝ่ายปกครองได้มีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายในกำหนด ระยะเวลาพอสมควรแล้ว ทั้งนี้ ขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าวอาจได้รับการยกเว้นได้ หากเป็น กรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองที่จะบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกัน การกระทำความผิดทางอาญา หรือเพื่อบำบัดหรือปิดป้องภัยอันตรายสาธารณะ

นอกจากหลักการในทางรูปแบบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงในการ บังคับทางปกครองกับผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงหลักการ ในทางเนื้อหาในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองอีกด้วย เมื่อการดำเนินการบังคับ ทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน หรือการบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้น การกระทำ ประกอบไปด้วยการกระทำทางปกครองในหลายรูปแบบ การดำเนินการบังคับ ทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักพอสมควร แก่เหตุ หลักความแน่นอนชัดเจนและคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง และหลักการ ในทางเนื้อหาอื่นด้วย เช่น มาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้บังคับนั้นต้อง เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ระบุไว้ในคำเตือนเท่านั้น

การบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อให้ภาระหรือหน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองเกิดผลในทางปฏิบัติซึ่งเปรียบได้กับการบังคับตามคำพิพากษาอันเป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเอกชนผู้รับคำสั่ง ซึ่งในบางกรณีก็มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก กฎหมายจึงเปิดให้โอกาสให้ผู้รับคำสั่งโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองแยกต่างหากจากการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาหรือความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ และไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองก็ตาม

หลักการของการบังคับทางปกครองที่เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

๒.๑ การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดสิทธิและหน้าที่แก่ผู้รับคำสั่งนั้นมีมากมายหลากหลายประเภท แต่มีใช้คำสั่งทางปกครองทุกประเภทที่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิ ให้สิทธิ หรือยืนยันสิทธิ แก่ตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรมหรือสถานบริการ คำสั่งอนุญาตพกพาอาวุธปืน คำสั่งอนุญาตให้เพาะพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน คำสั่งดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะบรรลุวัตถุประสงค์ทันทีที่ได้มีการแจ้งคำสั่งนั้นแก่ผู้รับคำสั่ง ส่วนคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหรือหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างไม่ถูกต้องตามแบบ คำสั่งให้ปลดป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต คำสั่งห้ามส่งเสียงดังเกินระดับที่กำหนด หรือคำสั่งห้ามมิให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะ หากผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก็จำเป็นต้องมีองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง

ในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจำเป็นต้องตรวจสอบเงื่อนไขในทางแบบพิธีและเงื่อนไขในทางเนื้อหาของการออกคำสั่งทางปกครองว่ามีอยู่ครบถ้วนหรือไม่ เงื่อนไขในทางแบบพิธีเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองจะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในเรื่องนั้นและได้กระทำภายในเขตพื้นที่ของตน การดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำตามกระบวนการขั้นตอนและรูปแบบที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนเงื่อนไขในทางเนื้อหาเป็นเรื่องเกี่ยวกับเนื้อความที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาว่า สอดคล้องกับกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ

และกฎหมายอื่นหรือไม่ มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้หรือไม่ การออกคำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่บกพร่องและเป็นการพอสมควร แก่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นต้น

เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองและจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดขึ้นแล้ว คำสั่งดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับกับตัวผู้รับคำสั่ง จนกว่าจะได้มีการแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทราบ การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ที่จำเป็นต้องมีการบังคับนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคำสั่งนั้นมีผลในทางกฎหมายใช้กับผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ กล่าวคือ เมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนและกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแก่ผู้รับคำสั่งโดยถูกต้องแล้ว โดยมีต้องคำนึงถึงว่าผู้รับคำสั่งทราบเนื้อความในคำสั่งทางปกครองแล้วหรือไม่^๕ แม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้ามิใช้กรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรง เช่น คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาขัดต่อความสงบหรือศีลธรรมอันดี คำสั่งทางปกครองที่เรียกร้องให้ผู้รับคำสั่งกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและจะส่งผลให้ผู้รับคำสั่งได้รับโทษในทางอาญา คำสั่งทางปกครองดังกล่าวถือเป็นโมฆะ ในทางกฎหมายถือว่าไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีได้ถือเป็นโมฆะ หากได้แจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบและผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว^๖ คำสั่งทางปกครองย่อมเกิดผลขึ้น^๗ จนกว่าจะได้มีการลบล้าง

^๕วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๑๙๒.

^๖ในระบบกฎหมายเยอรมันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองมิได้มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองไม่มีผลในทุกกรณี สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรง คำสั่งทางปกครองนั้นถือเป็นโมฆะและไม่มีผลในทางกฎหมายใด ๆ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นไม่ว่าจะไม่ชอบด้วยกระบวนการหรือไม่ชอบด้วยเนื้อหา หากได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติอย่างถูกต้องแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลใช้บังคับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะมิได้หมายความว่าคำสั่งที่ไม่ถือว่าเกิดมีขึ้น ในทางทฤษฎีไม่ถือว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะมีค่าเท่ากับศูนย์ (nullum) แต่ถือว่ามีผลกระทบเกิดขึ้นแล้วและเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งที่ไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๖, ฉบับที่ ๑, (มกราคม-เมษายน, ๒๕๕๙), น. ๔๐-๔๗.

^๗การที่ระบบกฎหมายยอมรับให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลในทางกฎหมายได้นั้นอาจดูเหมือนเป็นการละเมิดต่อหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย แต่การดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้นต้องการความมั่นคงแน่นอน คำสั่งทางปกครองจึงต้องมีความมั่นคงในทางกฎหมาย หากระบบกฎหมายยอมให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทุกกรณีไม่มีผลในทางกฎหมาย ฝ่ายปกครองคงไม่สามารถดำเนินงานทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม แม้วาระบบกฎหมายจะยอมให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลในทางกฎหมาย แต่ก็กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นผลลงได้โดยการลบล้างคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ นอกจากนั้น การลบล้างคำสั่งทางปกครองยังสามารถกระทำได้โดยองค์กรตุลาการอีกด้วย

คำสั่งทางปกครองโดยองค์กรผู้มีอำนาจ หรือคำสั่งทางปกครองจะได้สัมฤทธิ์ผลโดยตัวมันเอง เช่น การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเอง หรือคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเงื่อนไขเวลาความมีผลของคำสั่งไว้ เป็นต้น

อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับโดยการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ แล้วอาจมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขบังคับก่อนเพื่อหน่วงระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนได้ ในกรณีดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้จนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามเงื่อนไขเวลา หรือมีเหตุการณ์ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขบังคับก่อนเกิดขึ้นแล้ว

นอกจากการบังคับทางปกครองจะกระทำได้อีกเมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับได้แล้ว คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับนั้นยังต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้อีกด้วย คำสั่งที่ไม่อาจโต้แย้งได้เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองเปรียบเสมือนคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดมีผลบังคับผูกพันคู่ความซึ่งแสดงถึงความมั่นคงแน่นอนในผลทางกฎหมาย โดยผู้รับคำสั่งไม่อาจโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งในชั้นขององค์กรฝ่ายปกครองหรือชั้นศาล ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้ผู้รับคำสั่งไม่อาจโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้อาจเนื่องจากผู้รับคำสั่งแสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง หรือศาลปกครองยกคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุด หรือกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันทันทีโดยไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งได้ หรือระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งได้ล่วงพ้นไปแล้ว โดยไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว^๖ คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพันเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีความมั่นคงแน่นอนในผลทางกฎหมายเพียงพอที่จะให้องค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองกับผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อไปได้

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วแต่ไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งระบุมมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้บังคับกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งยังไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งโดยใช้มาตรการทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือนนั้นได้

ทั้งนี้ ความมีผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอาจถูกหน่วงไว้ด้วยการทุเลาการบังคับ^๗ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทุเลาการบังคับโดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กรตุลาการ กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการทุเลาการบังคับโดยองค์กรฝ่ายปกครอง เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้อุทธรณ์

^๖ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑, น. ๒๐๖-๒๑๑.

^๗ อย่างไรก็ตามมีแนวความเห็นว่าการทุเลาการบังคับมิได้เป็นการระงับผลของคำสั่งทางปกครองไว้ชั่วคราว เพียงแต่องค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑, น. ๔๔.

โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการอุทธรณ์โต้แย้งมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ หรือในกรณีที่เป็นการทุเลาการบังคับโดยองค์กรตุลาการเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองและขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับ เมื่อศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือคำสั่งของศาลปกครองให้ทุเลาการบังคับนั้นย่อมมีผลเป็นการระงับการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว แต่ถ้าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่อาจโต้แย้งได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งโดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครองหรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้อาจเกิดจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองแสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์หรือมิได้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นกรณีที่ศาลยกคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุด

อนึ่ง ในกรณีที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยทันที องค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที ทั้งนี้ เว้นแต่ องค์กรฝ่ายปกครองจะได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้เป็นการชั่วคราวก่อนจนกว่าจะได้พิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้น

๒.๒ หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่จำกัดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการตามกฎหมายหรือกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือที่ตนเองตราขึ้นภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ หลักความชอบด้วยกฎหมายสามารถพิจารณาได้ในสองด้าน ในด้านแรก ในฐานะที่กฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการขององค์กรฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่า “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” หลักการนี้หมายความว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดได้ก็ต่อเมื่อมีฐานทางกฎหมายรองรับโดยการบัญญัติให้อำนาจ องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนั้น ๆ เหตุผลที่สนับสนุนหลักการนี้ ได้แก่ หลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน^{๙๙} โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาถือว่า องค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งปวงเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในการตัดสินใจว่า รัฐควรดำเนินกิจกรรมหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมอย่างไร โดยการออกกฎหมายภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญอันเป็นกติกาพื้นฐานแห่งรัฐ^{๑๐๐}

^{๙๙}วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑, น. ๒๑-๒๓.

^{๑๐๐}รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๗), น. ๒๒-๒๓.

ส่วนหลักนิติรัฐนั้นเรียกร้องให้การก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนต้องกระทำโดยการออกกฎหมายบังคับใช้เป็นการล่วงหน้าเพื่อให้ประชาชนคาดหมายการกระทำของตนเองได้ล่วงหน้าว่า อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายหรือไม่อย่างไร โดยการออกกฎหมายบังคับใช้เป็นการทั่วไปนั้นต้องกระทำโดยองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถออกกฎหมายบังคับใช้เป็นการทั่วไปได้ เว้นแต่เป็นการออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บทที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้น สำหรับหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดว่า การจำกัดหรือการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ นั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่ รัฐสภาจะตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดหรือล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร

ในด้านที่สอง ในฐานะที่กฎหมายเป็นเครื่องมือกำหนดกรอบให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใด ๆ อย่างชัดเจน องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามในเรื่องนั้น ๆ แต่ถ้าเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการในเรื่องทั่วไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปกติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมต้องหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง โดย “กฎหมาย” ซึ่งเป็นกรอบให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามนั้น หมายความว่ารวมถึง กฎหมายที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายประเพณีทางปกครองด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการขององค์กรฝ่ายปกครองในเรื่องทั่วไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นอาจกระทำในรูปแบบของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการในเรื่องทั่วไปในรูปแบบของการออกกฎ กฎดังกล่าวย่อมต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ ตลอดถึงหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายประเพณีทางปกครอง ส่วนกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการในเรื่องทั่วไปในรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นนอกจากจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ หลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายประเพณีทางปกครองแล้ว ยังต้องไม่ขัดต่อกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัตินั้นด้วย ส่วนผลของการที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนอกกรอบของกฎหมายนั้นย่อมแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของแต่ละประเทศจะบัญญัติไว้ กล่าวคือ การกระทำทางปกครองดังกล่าวอาจตกเป็นโมฆะ ไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย หรือก่อให้เกิดผลทางกฎหมายจนกว่าจะถูกยกเลิกเพิกถอนในภายหลัง

๒.๓ หลักความพอสมควรแก่เหตุ

ในการที่องค์กรฝ่ายปกครองจะดำเนินกิจกรรมหรือกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของบุคคล นอกจากองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึง

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว องค์การฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองประการอื่นด้วย โดยหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองอื่นนั้นอาจมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ และรวมถึงหลักกฎหมายทั่วไปด้วย หลักความพอสมควรแก่เหตุก็เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนหลักการหนึ่งซึ่งในบางประเทศได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตน ในบางประเทศแม้จะมีได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ถือว่าหลักการนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแม้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะมีได้บัญญัติหลักการนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน องค์การฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ที่จะต้องนำหลักการดังกล่าวมาประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยเสมอ

หลักความพอสมควรแก่เหตุมีหลักการพื้นฐานอยู่ว่า แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจองค์การฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการที่มีผลเป็นการก้าวกาลังสิทธิหรือก่อภาระหรือหน้าที่ให้แก่บุคคลได้ แต่องค์การฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจดังกล่าวลิดรอนสิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลเกินสมควรไม่ได้ ทั้งนี้ การพิจารณาว่ามาตรการที่องค์การฝ่ายปกครองจะใช้บังคับกับเอกชนพอสมควรแก่เหตุกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีหรือไม่นั้นต้องพิจารณาจากมาตรการที่องค์การฝ่ายปกครองเลือกใช้และข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุในการที่องค์การฝ่ายปกครองจะกำหนดมาตรการนั้น

อนึ่ง มีข้อพึงระลึกเป็นเบื้องต้นไว้ด้วยว่า ก่อนที่จะพิจารณาว่ามาตรการที่องค์การฝ่ายปกครองกำหนดนั้นเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่ ต้องพิจารณาก่อนว่าวัตถุประสงค์ของมาตรการนั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ การกำหนดมาตรการนั้นทำให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ โดยกฎหมายในความหมายนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม องค์การฝ่ายปกครองจะกำหนดมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่ได้

การพิจารณาว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่องค์การฝ่ายปกครองใช้เป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่ต้องพิจารณาว่ามาตรการนั้นเป็นไปตามหลัก ๓ ประการดังต่อไปนี้หรือไม่

๒.๓.๑ หลักความสัมฤทธิ์ผล

มาตรการที่องค์การฝ่ายปกครองเลือกใช้จะสอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับว่ามาตรการนั้นจะนำไปสู่เป้าหมาย หรือทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดมาตรการดังกล่าวบรรลุผลได้จริงหรือไม่ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า มาตรการที่องค์การฝ่ายปกครองเลือกใช้เป็นเหตุที่จะนำไปสู่ผล คือ สิ่งกฎหมายมุ่งประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ หากมาตรการที่องค์การฝ่ายปกครองเลือกใช้ไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมาย หรือไม่อาจ

ทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผลได้ หรือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามกับที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้น มาตรการดังกล่าวย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความสัมฤทธิ์ผลจึงเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลกันระหว่างมาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้และเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

๒.๓.๒ หลักความจำเป็น

เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือก่อภาระแก่บุคคลอย่างรุนแรง มาตรการบังคับทางปกครองจึงมิใช่สิ่งที่พึงกระทำหากไม่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นทางเลือกสุดท้าย (*ultima ratio*) ที่รัฐจะพึงบังคับกับบุคคล^{๑๖} หากองค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการใดมาตรการหนึ่งเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในขณะที่มีมาตรการบังคับทางปกครองอื่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์ของบุคคล หรือก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการบังคับทางปกครองน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้ และสามารถบรรลุเป้าหมาย เจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เช่นเดียวกัน ในกรณีดังกล่าวถือว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้เป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นและเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้มากกว่าหนึ่งมาตรการ โดยมาตรการทั้งหลายต่างก็สามารถนำไปสู่เป้าหมาย เจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เช่นเดียวกัน องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์ของบุคคลน้อยที่สุด มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจึงจะถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นและเป็นมาตรการที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นการสั่งให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ เมื่อผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมีดุลยพินิจที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนการกำหนดค่าปรับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง หากเจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองประเภทการบังคับทางปกครองโดยตรง ทั้งที่การกำหนดค่าปรับทางปกครองจะมีผลบังคับให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งได้เช่นเดียวกัน กรณีดังกล่าวย่อมถือว่าเจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกินจำเป็นและเกินสมควรแก่เหตุ

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่า การที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาว่ามาตรการที่ตนเลือกใช้สอดคล้องกับหลักความจำเป็นหรือไม่จะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการได้หลาย ๆ มาตรการสำหรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยแต่ละมาตรการต่างก็ทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผลได้จริงทั้งสิ้น ในกรณี

^{๑๖}กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๘), น.๙๗.

ดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้น้อยที่สุด หากกฎหมายกำหนดมาตรการที่จะใช้กับข้อเท็จจริงนั้นๆ เพียงมาตรการเดียว องค์กรฝ่ายปกครองย่อมต้องใช้มาตรการดังกล่าวไม่ว่ามาตรการนั้นจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์ของบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของมาตรการเพียงใด

๒.๓.๓ หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ

มาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นย่อมก่อให้เกิดผลสองทางเสมอ กล่าวคือ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้อยู่ใต้บังคับของมาตรการด้วยเช่นเดียวกัน หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ที่เสียไปหรือภาระที่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการจะต้องแบกรับ มาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้จะสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ หากประโยชน์ที่เสียไปหรือภาระที่ก่อให้เกิดขึ้นนั้นสาธารณชนพึงคาดหมายได้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับของมาตรการดังกล่าวจะแบกรับได้ เมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้รับ แต่ถ้าหากผลกระทบที่จะได้รับการใช้มาตรการดังกล่าวรุนแรงเกินกว่าที่จะพึงคาดหมายให้บุคคลดังกล่าวรับได้ และผลกระทบที่บุคคลนั้นได้รับมีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้ มาตรการดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ และเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะทำให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามหลักความสัมฤทธิ์ผล และเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดตามหลักความจำเป็นแล้วก็ตาม

๒.๔ การเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้ชำระเงินหรือคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องมีคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง การเตือนจึงเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งตัดสินใจเลือกที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เมื่อได้พิจารณาถึงผลเสียหรือผลกระทบที่ตนจะได้รับจากการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งไว้ในคำเตือน เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยคำเตือนนั้นจะต้องมีเนื้อหาเป็นการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาอันสมควรซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเป็นผู้กำหนดตามกฎหมาย มิเช่นนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับทางปกครองที่ได้ระบุไว้ในคำเตือน และจะต้องระบุนกระบวนการ ขั้นตอนและรายละเอียดของการบังคับทางปกครองไว้ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะระบุมาตรการบังคับทางปกครอง

มากกว่าหนึ่งมาตรการ และให้ตนมีดุลยพินิจที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองใด ๆ ตามความเหมาะสมไม่ได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจจะบุคาเตือนนี้ไปพร้อมกันกับคำสั่งทางปกครองที่ออกไปในครั้งแรกก็ได้ เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามที่ตนได้ระบุไว้ในคำเตือน หากเจ้าหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองนั้นก็ต้องแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งพร้อมทั้งระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่ตนจะใช้บังคับแทนเสียก่อน^{๑๓}

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดทางอาญา หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างอื่น เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับทางปกครองได้โดยทันทีโดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองขึ้นก่อน แต่เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากสภาพของเรื่องแล้ว การเตือนผู้ที่จะอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองก่อนการบังคับทางปกครองย่อมไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่อาจรอให้เนิ่นช้าได้ หรือเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการปิดป้องภัยที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน ดังนั้น การบังคับทางปกครองในกรณีเร่งด่วนจึงไม่จำเป็นต้องมีการเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

อนึ่ง การเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งให้ชำระเงินไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองแยกต่างหากจากตัวคำสั่งที่เป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครอง เนื่องจากการเตือนดังกล่าวมิได้เป็นการกำหนดสิทธิหรือหน้าที่หรือก่อตั้งนิติสัมพันธ์ใด ๆ ขึ้นมาใหม่ แต่การเตือนในกรณีของการบังคับทางปกครองโดยการเข้ากระทำการแทนหรือการกำหนดค่าปรับทางปกครองถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำเตือนดังกล่าวเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองขึ้นใหม่^{๑๔} โดยเจ้าหน้าที่จะต้องระบุไว้ในคำเตือนว่า หากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้บุคคลที่สามเข้าดำเนินการแทน โดยผู้รับคำสั่งต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย หรือเจ้าหน้าที่จะกำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม การเตือนทั้งสองกรณีถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเริ่มใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้เริ่มกระบวนการบังคับทางปกครองโดยมิได้มีการเตือนผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งอย่างถูกต้อง การบังคับทางปกครอง

^{๑๓} กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๘), น. ๙๘-๙๙.

^{๑๔} วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๒๗๗.

ยอมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าหน้าที่อาจจะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ไม่ชอบนั้นได้^{๑๔}

๒.๕ มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน

เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ เป็นการสร้างภาระ หรือเป็นการกำหนดประโยชน์ให้แก่เอกชน การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้ของผู้ที่จะอยู่ภายใต้บังคับของการกระทำทางปกครอง เมื่อมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการรुकล้าสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ตามหลักความชัดเจนแน่นอนและพึงคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งคาดหมายได้ว่า ตนอาจจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร โดยการระบุมมาตรการบังคับทางปกครองและรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่ตนจะใช้บังคับในกรณีที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำเตือน ทั้งนี้ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นมาตรการเดียวกันกับที่ระบุไว้ในคำเตือน

ในกรณีที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งให้ชำระเงิน เช่น คำสั่งให้ชำระค่าภาษีเงินได้ หรือคำสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไม่ยินยอมชำระเงิน เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจำเป็นต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งให้ชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุลงในหนังสือเตือนว่า หากผู้รับคำสั่งไม่ชำระเงินย่อมต้องถูกบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาด และนำเงินจากการขายทอดตลาดมาชำระหนี้เงินค่าภาษีอากร ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมนั้น

ส่วนในกรณีที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือคำสั่งให้ปรับปรุงอาคารซึ่งชำรุดไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจำเป็นต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุลงในหนังสือเตือนด้วยว่า หากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาตรการใด ระหว่างการเข้าดำเนินการแทน หรือการกำหนดค่าปรับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง แต่จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน จะต้องระบุว่าเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน จำนวนเงินค่าใช้จ่ายโดยประมาณการสำหรับการดำเนินการดังกล่าวโดยระบุด้วย

^{๑๔} เพิ่งอ้าง, น. ๒๗๒-๒๗๓.

ว่า ค่าใช้จ่ายโดยประมาณการดังกล่าวไม่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ในการที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม หากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงมีจำนวนมากกว่าค่าใช้จ่ายโดยประมาณการ และเงินเพิ่มในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถเรียกเงินเพิ่มสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ หากเจ้าหน้าที่เลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง จะต้องระบุถึงจำนวนค่าปรับในอัตรารายวัน อนึ่ง เจ้าหน้าที่ที่จะกำหนดไว้ในคำเตือนว่า ให้เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนหรือการกำหนดค่าปรับทางปกครองไม่ได้

๒.๖ การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

ในกระบวนการบังคับทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจตามกฎหมายได้ในหลายลักษณะ เจ้าหน้าที่อาจจะออกคำสั่งในลักษณะที่เป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งขึ้นซึ่งถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวนหนึ่ง คำสั่งยึดสังหาริมทรัพย์ หรือคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งให้ชำระเงิน หรือเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังทางกายภาพในการดำเนินการบังคับทางปกครองอันถือเป็นปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การเข้าไปในอาคารที่ปลูกสร้างผิดแบบเพื่อตรวจโครงสร้างของอาคาร หรือการใช้กำลังยึดรถเข็นขายของในทางเท้า

สำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อองค์กรฝ่ายปกครอง เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรฝ่ายปกครองก็สามารถอุทธรณ์โต้แย้งต่อองค์กรตุลาการต่อไปได้ โดยการทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงป้องกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกจากองค์กรฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ ส่วนการทบทวนตรวจสอบโดยศาลหรือองค์กรตุลาการเป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงแก้ไข โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมิให้ดำรงอยู่ต่อไป

ส่วนการดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นปฏิบัติการทางปกครองนั้น ผู้ถูกบังคับทางปกครองอาจฟ้องโต้แย้งว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับทางปกครอง และขอให้องค์กร

ฝ่ายปกครองเยียวยาให้สิทธิของผู้ถูกบังคับทางปกครองที่สูญเสียไปกลับคืน หรือขอให้องค์กรฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้^{๑๖}

อนึ่ง ในระบบกฎหมายบางประเทศอาจกำหนดให้การอุทธรณ์ต่อองค์กรฝ่ายปกครองหรือต่อศาลมีผลเป็นการทุเลาการบังคับ ในกรณีดังกล่าวหากผู้รับคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์การดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และผู้รับคำสั่งมิได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนระบบกฎหมายของประเทศอื่นที่กำหนดให้การอุทธรณ์ต่อองค์กรฝ่ายปกครองหรือต่อศาลไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ ในกรณีดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้

(๓) ประเภทของการบังคับทางปกครองและมาตรการในการบังคับทางปกครอง

๓.๑ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ในกรณีที่รัฐมีสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนโดยการออกคำสั่งเรียกให้เอกชนชำระเงิน ไม่ว่าจะเป็นค่าภาษีอากร ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมอื่น หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการบังคับชำระเงินจากทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นการยึดสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ หรือการอายัดสิทธิเรียกร้องซึ่งผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมีต่อบุคคลอื่น เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ดังกล่าว การบังคับทางปกครองให้ชำระเงินจึงต้องมีเงื่อนไขดังนี้

ประการที่หนึ่ง ต้องมีคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครอง โดยคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่จำต้องมีการบังคับทางปกครอง

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองจะต้องมีผลในทางกฎหมายโดยการแจ้งคำสั่งแก่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ประการที่สาม ถึงกำหนดระยะเวลาชำระเงินตามที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองแล้ว

ประการที่สี่ ได้มีการออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำเตือนนั้น

ประการที่ห้า จะต้องไม่มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทุเลาการบังคับ

^{๑๖}กมลชัย รัตนสากววงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๒, น.๑๐๓. และ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง วิถีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน” เสนอ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พฤษภาคม ๒๕๔๘, น. ๑๐๖-๑๐๗.

หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กรตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้
ทุเลาการบังคับ

ทั้งนี้ มีข้อพึงสังเกตด้วยว่า หากได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้ว แม้ว่าคำสั่ง
ทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้มีการอุทธรณ์
โต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งต่อองค์กรฝ่ายปกครองหรือต่อองค์กรตุลาการไว้แล้ว
หากการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่
ผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถบังคับการเพื่อให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ของคำสั่ง
ทางปกครองได้ทันที เว้นแต่ คำสั่งทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงถึงขนาดเป็น
โมฆะ ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาก่อน

ส่วนขั้นตอนและองค์กรที่มีหน้าที่บังคับชำระเงินจากทรัพย์สินนั้นย่อมแตกต่าง
กันไปตามแต่กฎหมายหรือทางปฏิบัติของแต่ละประเทศจะบัญญัติหรือวางแนวทางไว้
โดยกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองอาจกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง
ทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองเอง หรืออาจกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครอง
ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถร้องขอให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือ
หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการทางปกครองโดยเฉพาะ บังคับทางปกครองแทน โดยทรัพย์สินของ
ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกยึดอายัด และขายทอดตลาดได้นั้นอาจเป็น
อสังหาริมทรัพย์ สหกรณ์ทรัพย์ หรือสิทธิที่พึงมีอยู่เหนืออสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์
ที่บุคคลภายนอกจะต้องโอนมายังลูกหนี้ หรือสิทธิเรียกร้องอย่างอื่นที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งมี
ต่อบุคคลภายนอก ทั้งนี้ ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด
อสังหาริมทรัพย์นั้น สำหรับกฎหมายของบางประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน องค์กร
นิติบัญญัติได้มอบหมายให้ศาลเป็นองค์กรผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน หรือ
อสังหาริมทรัพย์ของผู้ที่จะตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อขายทอดตลาด เนื่องจาก
เป็นทรัพย์สินที่มีค่าและมีความสำคัญ^{๑๗} ประกอบกับการยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนและ
อสังหาริมทรัพย์เป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของผู้ที่ถูกบังคับทางปกครองอย่าง
รุนแรง จึงสมควรให้ศาลในฐานะที่เป็นองค์กรที่เป็นกลาง โปร่งใส และเป็นธรรม พิจารณา
ตรวจสอบและดำเนินการเกี่ยวกับการยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนและอสังหาริมทรัพย์

ดังนั้น เมื่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งให้ชำระ
เงินไม่ยินยอมชำระภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำเตือน องค์กรฝ่ายปกครองหรือ
หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการทางปกครองโดยเฉพาะ จะต้องดำเนินการยึดสังหาริมทรัพย์หรือ
อสังหาริมทรัพย์ โดยสังหาริมทรัพย์ของผู้ที่จะตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองอาจตกอยู่
ในความครอบครองของบุคคลอื่นก็ได้ หรือในกรณีที่เป็สังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรือ
อสังหาริมทรัพย์ เมื่อมีการยึดแล้วจะต้องมีการจดทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ นอกจากนี้

^{๑๗}กมลชัย รัตนสกววงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๒, น. ๗๒.

องค์กรฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการทางปกครองโดยเฉพาะอาจจะอายัดสิทธิเรียกร้องที่ผู้ที่จะตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองมีต่อบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงิน หรือสิทธิเรียกร้องให้ส่งมอบทรัพย์สิน ไม่ให้บุคคลภายนอกโอนทรัพย์สินหรือชำระหนี้ให้แก่ผู้ที่จะตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้อายัดสิทธิเรียกร้อง เมื่อได้มีการยึด อายัด ทรัพย์สินแล้วจะต้องมีการนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้เงินตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง โดยต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการประมูลทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด

ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลอย่างรุนแรง การที่องค์กรฝ่ายปกครองจะพิจารณาใช้มาตรการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจึงต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็น โดยองค์กรฝ่ายปกครองจะดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่จะตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองมากกว่าจำนวนหนี้ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองไม่ได้ แต่จะต้องยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้หนี้เพียงเท่าที่จำเป็นในการบังคับชำระหนี้ได้เท่านั้น หรือองค์กรฝ่ายปกครองจะเลือกยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่มีมูลค่าลำจำนวนหนี้เป็นจำนวนมากแทนการเลือกยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่าใกล้เคียงกับจำนวนหนี้ไม่ได้ มิเช่นนั้น การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ หากผู้ที่จะตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยการชำระหนี้ให้แก่องค์กรฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินจะต้องหยุดการดำเนินการดังกล่าว และถอนการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินทันที

๓.๒ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ

กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองกำหนดหน้าที่ให้เอกชนปฏิบัติหรือละเว้นห้ามมิให้ปฏิบัติ หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าวละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายอาจกำหนดสภาพบังคับได้ในหลายลักษณะ โดยอาจกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษทางอาญา โทษทางปกครอง ซึ่งโทษดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เป็นการตอบแทนการกระทำที่เป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และมีผลเป็นการบีบบังคับให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยอ้อม แม้ว่าจะได้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้วก็ตาม แต่ภาระหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้โดยคำสั่งทางปกครองยังคงไม่ได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงลงไปแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับได้ในทางปฏิบัติ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง สำหรับมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำนั้น ได้แก่

ก. การเข้าดำเนินการแทนโดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือบุคคลอื่น

ในกรณีที่ภาระหรือหน้าที่ที่กำหนดในคำสั่งทางปกครองมิได้เป็นการที่ต้องกระทำเองเป็นการเฉพาะตัว หากผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจเข้าดำเนินการแทนหรือจ้างให้บุคคลภายนอกเข้าดำเนินการแทนก็ได้ โดยค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเข้าดำเนินการแทนนั้นให้เรียกเอาจากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างผิดแบบ หากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอนอาคารหลังดังกล่าว กรุงเทพมหานครก็อาจเข้าดำเนินการรื้อถอนเองหรือจ้างให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการแทน โดยผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดพร้อมทั้งเงินเพิ่มให้แก่องค์กรฝ่ายปกครอง การเข้าดำเนินการแทนขององค์กรฝ่ายปกครองโดยให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองรับภาระค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มนี้ถือเป็นมาตรการทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ยินยอมชำระค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในการเข้าดำเนินการแทน องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว และนำมาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่ม โดยถือว่าคำสั่งให้ชำระค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน เมื่อผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าใช้จ่ายส่วนนี้ได้

ข. ค่าปรับทางปกครอง (ค่าปรับบังคับการ)

ในกรณีที่ภาระหรือหน้าที่ที่กำหนดในคำสั่งทางปกครองเป็นการที่ต้องกระทำเองเป็นการเฉพาะตัว หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว องค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถเข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลภายนอกเข้าดำเนินการแทนได้ และในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลละเว้นกระทำการ แต่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมละเว้นกระทำการที่ตนต้องละเว้นการกระทำ องค์กรฝ่ายปกครองจึงสามารถเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แต่เฉพาะเพียงการกำหนดค่าปรับทางปกครอง (ค่าปรับบังคับการ) เนื่องจากค่าปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดขึ้นเพื่อบังคับการกระทำหรือการละเว้นกระทำการของบุคคลในอนาคต ดังนั้นหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยังคงละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอยู่ต่อไป องค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถกำหนดค่าปรับทางปกครองซ้ำหรือเพิ่มจำนวนขึ้นได้ ทั้งนี้ หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำภายหลังจากที่องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดค่าปรับทางปกครองไปแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองจะบังคับชำระค่าปรับทางปกครองจากบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองต่อไปไม่ได้ เนื่องจากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยินยอมปฏิบัติ

ตามคำสั่งทางปกครองแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับทางปกครองอีกต่อไป

อนึ่ง ในระบบกฎหมายบางประเทศกำหนดว่า หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมชำระค่าปรับทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว และนำมาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าปรับทางปกครองได้ โดยถือว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน จึงต้องนำมามาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับกับการบังคับชำระค่าปรับทางปกครองด้วย ส่วนในระบบกฎหมายบางประเทศกำหนดให้องค์กรผู้มีอำนาจบังคับการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับทางปกครองได้ ส่วนการดำเนินการกักขังแทนค่าปรับนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม

ค. การบังคับทางปกครองโดยตรง

ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการแก่ตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าทางเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน หรือการกำหนดค่าปรับทางปกครองไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองได้ หรือในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินได้ องค์กรฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการบังคับทางปกครองโดยตรงได้ โดยองค์กรฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังทางกายภาพบังคับเอากับเนื้อตัวของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และสามารถใช้อาวุธหรือเครื่องมือเพื่อบังคับทางปกครองโดยตรง เช่น การยกรถที่จอดในที่ห้ามจอดได้

โดยที่การบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลมากที่สุด การบังคับทางปกครองโดยตรงจึงต้องสอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักความพอสมควรแก่เหตุ หากเจ้าหน้าที่จึงเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการบังคับทางปกครองโดยตรง ในขณะที่มาตรการการกำหนดค่าปรับทางปกครองจะทำให้ผู้รับคำสั่งยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้เช่นเดียวกัน การบังคับทางปกครองโดยตรงย่อมเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับหลักพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ทั้งนี้ การพิจารณาว่าการบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่จะต้องพิจารณาด้วยว่าความเสียหายที่เกิดจากการบังคับทางปกครองนั้นเป็นความเสียหายที่พึงจะเรียกร้องให้ผู้ถูกบังคับทางปกครองยอมรับได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากประโยชน์สาธารณะที่เจ้าหน้าที่มุ่งจะคุ้มครอง

การบังคับทางปกครองโดยตรงจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเข้ากระทำการแทน แต่การบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นการที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังทางกายภาพบังคับแก่เนื้อตัวของผู้รับคำสั่งในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนการเข้าดำเนินการแทนเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าไปกระทำการแทนผู้รับคำสั่งทางปกครองในนามของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

๓.๓ การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

โดยทั่วไปการบังคับทางปกครองย่อมมีขึ้นเพื่อให้ข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามซึ่งกำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ การบังคับทางปกครองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการบังคับขึ้นแล้ว และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพัน และไม่มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือศาล อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา หรือเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่สาธารณะ ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถที่จะดำเนินการตามขั้นตอนปกติได้ เนื่องจากจะเป็นการเนิ่นช้าเกินไปในการที่จะรอให้มีการออกคำสั่งทางปกครอง และรอให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีดังกล่าว องค์กรฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจบังคับทางปกครองได้ในทันที แต่ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองที่จะบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนได้นั้น ต้องเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และการบังคับทางปกครองต้องกระทำไปโดยพอสมควรแก่เหตุ

บทที่ ๒

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙

(๑) พัฒนาการของการบังคับทางปกครองในประเทศไทย

แต่เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับนั้น ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทยก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเสียเลย เพียงแต่กฎหมายมักจะบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องซึ่งมีจำนวนไม่มากและอยู่อย่างกระจัดกระจายรวมทั้งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับทำให้ยากแก่การศึกษาอย่างเป็นระบบ เช่น มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงในการรื้อถอนทำลาย หรือขนย้ายสิ่งกีดขวาง ขวางหรือกองอยู่ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือในลักษณะที่จะเกิดความเสียหายแก่ทางหลวง หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรโดยมิต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายยึดหรืออายัดก่อน เป็นต้น สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมก่อน หากศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้วและผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลซึ่งออกตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ชอบที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่เนื่องจากการดำเนินคดีศาลเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ประกอบกับศาลก็มีคดีที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมากจึงทำให้การดำเนินการบังคับคดีโดยศาลมีความล่าช้า และในบางคดีก็มีทุนทรัพย์น้อยไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี แต่ในการปฏิบัติภารกิจทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้น ในบางกรณีก็ต้องการความเร่งด่วนในการดำเนินการหรือต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องหรือจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขเยียวยาปัญหาหรือความเสียหาย ซึ่งหากไม่รีบดำเนินการแล้วจะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือส่วนรวมมากขึ้น หากในการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินกระบวนการทางศาลก่อนแล้ว

ก็จะทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ^๑

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็น “มาตรฐานกลาง” สำหรับใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ทั้งหมด เพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ มีมาตรฐานเดียวกัน และในฐานะที่เป็นกฎหมายกลาง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองไว้โดยครบถ้วนตลอดกระบวนการ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองด้วย โดยปรากฏในส่วนที่ ๘ ตั้งแต่ มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๖๓ ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลและให้ศาลออกคำสั่งบังคับ โดยมีหลักการสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ หัวข้อ (๒) หลักการของการบังคับทางปกครอง ส่วนขั้นตอนในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นเช่นใดนั้นจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

(๒) ขั้นตอนในการบังคับทางปกครอง

๒.๑ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครอง

มาตรา ๕๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้ โดยผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับก็ได้ ส่วนหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น

^๑ วิจิตรา วอนเพียร, “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙). น. ๘๙-๙๐.

^๒ มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก็เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดให้การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ แล้วแต่กรณี และการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถที่จะดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลและไม่ต้องให้ศาลออกคำบังคับ ซึ่งต่างกับการบังคับในทางแพ่งที่จะต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลและหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๒.๒ ประเภทของการบังคับทางปกครอง

ในทางวิชาการได้มีการแยกประเภทของการบังคับทางปกครองออกเป็น ๓ ประเภท คือ ๑) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ๒) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ และ ๓) การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน ดังมีรายละเอียดดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ หัวข้อ (๓) ประเภทของการบังคับทางปกครอง ซึ่งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดลักษณะของการบังคับทางปกครองทั้ง ๓ ประเภทไว้เช่นกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินต่างๆ หรือที่เรียกกันตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “หนี้เงิน” ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ เช่น เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการต่างๆ เงินสมทบหรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใดชำระ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่

ใช้ดุลพินิจเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ไม่เกินวันละสองหมื่นบาทตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^๓

เมื่อถึงกำหนดการชำระเงินดังกล่าวแล้ว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เพิกเฉยไม่ชำระเงินต่าง ๆ ดังกล่าวหรือชำระไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา ๕๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดได้ โดยมาตรการบังคับทางปกครองที่จะนำมาใช้ในกรณีนี้คือ วิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น ออกขายทอดตลาดมาชำระเงินต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ส่วนขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจะเป็นอย่างไรนั้น จะได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อ ๒.๓.๑ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ต่อไป

๒.๒.๒ การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล

ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ เช่น คำสั่งให้ส่งเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ หรือรายงานข้อเท็จจริงให้หรือถอนอาคารที่สร้างผิดกฎหมาย รื้อหรือปลดป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือการห้ามมิให้อาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนนหรือสถานที่สาธารณะซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น ห้ามส่งเสียงดังเกินระดับ ประกอบกิจการใด ๆ หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยส่งกลิ่นเหม็นอันเป็นการรบกวนผู้อื่น เป็นต้น^๕

^๓ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๑), น. ๙๐-๙๑.

^๔ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ กมลชัย รัตนสกววงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, น.๙๒.

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา ๕๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือใช้ดุลพินิจในการปรับผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นรายวัน ทั้งนี้ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนด ส่วนขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจะเป็นอย่างไรนั้น จะได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อ ๒.๓.๑ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ต่อไป

๒.๒.๓ การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๘ วรรคสาม^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปก่อนได้ โดยที่องค์กรฝ่ายปกครองยังไม่ได้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยที่ยังไม่ได้ออกคำสั่งทางปกครองได้แต่เฉพาะในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งหากไม่เร่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว จะทำให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอาญาหรือเกิดความเสียหายต่อสาธารณะ กฎหมายจึงยินยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปก่อนได้ แต่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้อย่างจำกัด กล่าวคือ ต้องใช้เท่าที่จำเป็นและอยู่ภายในขอบเขตอำนาจของตน และจะใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนเฉพาะในกรณีที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง

^๖ มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๕๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

ที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำเท่านั้น ไม่รวมไปถึงคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

๒.๓ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วฝ่าฝืนหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา ๕๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยมีเงื่อนไขว่าคำสั่งดังกล่าวจะต้องไม่มีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนและผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะถูกบังคับนั้นต้องเป็นเอกชน มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐใน ๒ สถานะ สถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ และอีกสถานะหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัวดังเช่นประชาชนทั่วไป ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕๕ หมายความว่าเฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะแรก คือ ผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวจึงอยู่ในสถานะเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา ๕๕ ดังนั้น จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้^{๖๐}

การที่เจ้าหน้าที่จะเลือกใช้มาตรการเช่นใดย่อมต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล เช่น ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดแล้วผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระ มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว คือ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระ หรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำใด เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้มาตรการบังคับใดๆ ที่มีผล

^๔ มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕๕ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^{๖๐} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สรุปหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รายนามตราตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พ.ศ.๒๕๔๑-มกราคม๒๕๕๐), ๒๕๕๐. น. ๗๗.

เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เช่น การเข้าดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำโดยผู้รับคำสั่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น นอกจากนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องระงับเหตุใดๆ อย่างเร่งด่วน โดยไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งกระทำการใดในทันที เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำไปก่อนก็ได้ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๓.๑ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดการชำระเงินดังกล่าวแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระหรือชำระไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน มาตรา ๕๗^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับโดยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้ โดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น ในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค ๔ ลักษณะ ๒ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้ตามกฎหมายฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่ง

^{๑๑} มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย

ทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของ ราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

๔) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดหรือปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของ กรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

๖) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (๕) โดยความเห็นชอบของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

๗) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็น เอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด

๘) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) แล้วแต่ กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจาก เจ้าหน้าที่ดังกล่าว

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ใน การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้เฉพาะ โดย กำหนดให้วิธีการในการการอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้เพียงให้ปฏิบัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเท่านั้น ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองในการที่จะใช้มาตรการดังกล่าวเป็นอย่างมากว่าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งภาค ๔ ลักษณะ ๒ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคำ บังคับ หมายบังคับคดี การบังคับแก่ผู้ค้ำประกันในศาล อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีและความรับผิดชอบของเจ้าพนักงาน บังคับคดี จะสามารถนำมาปรับใช้ในการดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองได้แค่ไหนเพียงใด ซึ่งปัญหาและแนวทางคำวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองดังกล่าวจะได้อธิบายในบทที่ ๓ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ของหน่วยงานของรัฐ และบทที่ ๔ แนวทางการแก้ไขปัญหการบังคับทางปกครองในปัจจุบันและการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ของหน่วยงานของรัฐต่อไป

๒.๓.๒ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา ๕๘^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(๑) การเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

มาตรการเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้เป็นมาตรการบังคับที่ใช้ได้แต่เฉพาะกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับทางปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันมิใช่การกระทำที่จะต้องทำเองเฉพาะตัวหรือโดยสภาพไม่สามารถจะเข้าดำเนินการแทนได้ เช่น คำสั่งให้ละเว้นกระทำการต่าง ๆ คำสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งในการเข้าดำเนินการแทนนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนก็ได้และไม่ว่าจะเป็นการเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เองหรือโดยเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ก็ตาม ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนนั้น^{๑๓} โดยมาตรา ๕๘ (๑) กำหนดให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากในกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนนั้น รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกิดจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่ใช่ภาระที่รัฐจะต้องรับผิดชอบ

^{๑๒} มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

^{๑๓} วิจิตร วอนเพียร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๑๒๑.

ในค่าใช้จ่ายดังกล่าว ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการเองอยู่แล้วนั้น จะต้องเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายดังกล่าว อันได้แก่บรรดาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เป็นตัวเงินที่รัฐต้องออกไปเพื่อการนี้และรวมถึงค่าแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ไปเพื่อการนี้อันอาจคำนวณได้เป็นทรัพย์สิน^{๑๔}

(๒) การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

มาตรการปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับที่นำมาใช้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งกระทำการที่ต้องทำเอง เฉพาะตัวหรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งโดยสภาพไม่สามารถจะให้ผู้อื่นทำแทนได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความประสงค์ให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดำเนินการเอง ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่มีภาระงานราชการมากยังไม่อาจดำเนินการเรื่องนั้นได้ ในขณะนั้น การดำเนินการเองอาจจะได้ไม่คุ้มเสียเมื่อเทียบกับประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

มาตรา ๕๘ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดค่าปรับทางปกครอง ตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน โดยเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจ กำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใดนั้น เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑) รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาท ต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

๒) คณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ ทั่วราชอาณาจักร

๓) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาท ต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

๔) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจกำหนด จำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัดหรือเขตกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี

๕) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขต จังหวัด

^{๑๔} กมลชัย รัตนสากววงศ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๓, น.๙๔.

๖) นายอำเภอมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวันสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ

๗) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ

๘) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

๙) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ

๑๐) เอกชนซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐอาจใช้มาตรการปรับทางปกครองได้ สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยเสนอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองเป็นรายกรณีไป แต่ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓ ถึงข้อ ๙ เห็นว่าการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่อาจเสนอผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลซึ่งมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่าตน เป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองก็ได้โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองต้องดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุกสิบห้าวันด้วย

ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้แก่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๘ (๑) และค่าปรับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ (๒) นั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระ ย่อมถือเป็นหนี้เงินที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อไป

สำหรับกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้นเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนี้^{๑๔}

(๑) เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

^{๑๔} กมลชัย รัตนสากววงศ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๓, น. ๙๗-๙๙.

(๒) สาระสำคัญของคำเตือนจะต้องระบุ

(๒.๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแทน หรือจะใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครองโดยจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒.๒) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายโดยประมาณการในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครองรายวันแล้วแต่กรณี การกำหนดเงินค่าใช้จ่ายหรือค่าปรับทางปกครองไว้ในคำเตือนก่อนที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการนั้น ก็เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบล่วงหน้าว่าหากตนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่จะดำเนินการต่อไปอย่างไร การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะทำให้ตนมีภาระหนักมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

(๒.๓) เจ้าหน้าที่ควรจะต้องแจ้งต่อไปด้วยว่าค่าใช้จ่ายโดยประมาณการที่กำหนดไว้นั้นไม่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ในการที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดประมาณการไว้นั้น

(๓) เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้นั้นไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ได้ระบุไว้ในคำเตือนว่าจะใช้มาตรการปรับทางปกครองรายวัน แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงมาใช้มาตรการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้มาตรการปรับทางปกครองรายวันมาแต่เริ่มแรก แต่ใช้มาตรการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการเด็ดขาดขั้นสุดท้ายแล้ว (*ultima ratio*) เจ้าหน้าที่คงจะหวนกลับมาใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครองรายวันอีกไม่ได้แล้ว

(๔) ในระหว่างที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งได้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง บริวาร หรือผู้อาศัยอยู่ในสถานที่ที่จะต้องดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองโดยละเมิดสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทำการแก่เจ้าหน้าที่ว่า ถ้าได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุแล้ว การกระทำโดยใช้กำลังนั้นหากมีผลทำให้ผู้อื่นรับอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือทำให้เสรีภาพของผู้อื่นได้รับการกระทบกระเทือนหรือทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นได้รับความเสียหายก็ตาม เจ้าหน้าที่และบุคคลผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่นั้นไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งทั้งสิ้น นอกจากนั้น ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจจะขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

ซึ่งในทางปฏิบัติหากจะต้องมีการเผชิญหน้าถึงขั้นต้องใช้กำลังแล้ว เจ้าหน้าที่คงต้องขอความช่วยเหลือจากกำลังเจ้าพนักงานตำรวจที่มีเขตอำนาจในท้องที่หรืออาจจะต้องมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการแทน

๒.๓.๓ การบังคับทางปกครองโดยแรงด่วน

โดยปกติเจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบหน้าที่ของตนเสียก่อน และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การวางสิ่งของกีดขวางทางจราจรซึ่งไม่ทราบว่าเป็นของผูใดหรือเมื่อเกิดอุบัติเหตุสารพิษจากโรงงานแพร่กระจายมานอกโรงงาน เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องเข้าระงับเหตุอย่างเร่งด่วน การจะออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่เป็นเจ้าของกระทำการให้เรียบร้อยตามกฎหมายนั้นย่อมจะไม่ทันการและจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนี้ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้^{๑๖} ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๔ วรรคสาม^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในลักษณะนี้ เรียกว่า การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน ซึ่งหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑) ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วน ไม่สามารถดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองได้ทัน

๒) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

๓) เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีนั้นต้องใช้มาตรการที่พอสมควรแก่เหตุและอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีนั้นในทางทฤษฎีมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นรูปแบบพิเศษของการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพโดยมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีโดยผู้ที่ถูกบังคับตามมาตรานั้นไม่มีโอกาสได้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองมาก่อนแต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากรณีเป็นการออกคำสั่งทางปกครองแต่รวมขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งขั้นตอนการออกคำเตือนและการลงมือใช้มาตรการบังคับไว้เป็นขั้นตอนเดียวกัน^{๑๘} ซึ่งในปัจจุบันมีความเห็นว่าการบังคับ

^{๑๖} เฟื่องอ้าง, น. ๑๐๐.

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น.

^{๑๘} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์, ๒๕๔๐), น. ๓๔๔.

ทางปกครองโดยเร่งด่วนมิใช่เป็นการรวมขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง การออกหนังสือเตือนและการดำเนินการบังคับเข้าไว้ด้วยกัน เพียงแต่เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ควรจะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนแต่ไม่สามารถจะสั่งการได้ทันเท่านั้น ซึ่งจะต่างจากกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการใด ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อน ซึ่งมิใช่เป็นการบังคับทางปกครอง เช่น อำนาจของเจ้าพนักงานจราจรในการเคลื่อนย้ายรถหรือใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถและยึดหน่วงรถไว้ เป็นต้น^{๑๙}

(๓) เปรียบเทียบการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ (๑) พัฒนาการของการบังคับทางปกครองในประเทศไทยว่า แต่เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของประเทศไทยนั้นมียู่ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ โดยมีเนื้อหาแตกต่างกันไปแล้วแต่สภาพของเรื่อง เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ถูกกำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ ตั้งแต่มาตรา ๕๕ ถึง มาตรา ๖๓ ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำมาใช้สำหรับกฎหมายบางฉบับที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองไว้แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เฉพาะแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นครุพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้นหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณา หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้^{๒๐} กรณีจึงเป็นการกำหนดให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเปรียบเทียบถึงประสิทธิภาพของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓^{๒๑}

^{๑๙} วิจิตร วอนเพียร, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑, น. ๑๒๗.

^{๒๐} มาตรา ๖๓ ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

^{๒๑} มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่ในส่วนของการมาตรการบังคับทางปกครองมิได้พิจารณาถึงหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ แต่เป็นการพิจารณาถึงประสิทธิภาพของมาตรการบังคับทางปกครองที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล^{๒๒}

๓.๑ การบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร

ประมวลรัษฎากรกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการผู้เสียภาษีให้เจ้าพนักงานประเมินภาษีอากรเพื่อการชำระภาษี และเมื่อเจ้าพนักงานประเมินได้ดำเนินการประเมินอากรแล้ว เจ้าพนักงานจะแจ้งการประเมินภาษีอากรตามแบบแจ้งการประเมินไปยังผู้ต้องเสียภาษีอากรเพื่อให้ชำระภาษี เนื่องจากการประเมินภาษีอากรเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากรซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในทางบังคับกับเอกชนผู้เสียภาษี ด้วยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวออกคำสั่งเรียกให้ชำระค่าภาษีอากรอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนการประเมินภาษีอากรจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง^{๒๓}

เมื่อเจ้าพนักงานได้แจ้งการประเมินภาษีอากรตามแบบแจ้งการประเมินไปยังผู้ต้องเสียภาษีอากรเพื่อให้ชำระภาษีแล้ว เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระ ผู้ต้องเสียภาษีอากรมิได้เสียหรือนำส่งเงินค่าภาษีอากร มาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้ถือว่าภาษีที่ต้องชำระนั้นเป็นภาษีอากรค้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้ผู้ค้างภาษีอากรชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระได้เองโดยไม่ต้องขอให้ศาลมีคำบังคับแต่อย่างใด การที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับให้ผู้ค้างภาษีอากรชำระหนี้ดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่รัฐให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับเอาากับประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งนั่นเอง

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^{๒๒} วรนาří สิงห์โต, “คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน: ศึกษากรณีมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕), น. ๒๖๒.

^{๒๓} ลดาวัลย์ แซ่มซ้อย, “สิทธิของผู้เสียภาษีในการอุทธรณ์การประเมินภาษีอากร”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙), น. ๑๑.

มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ มาตรการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรค้างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร ซึ่งวิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนวิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมสรรพากรได้ออกระเบียบว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้วิธีการอายัดนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นกัน นอกจากนั้น อธิบดีกรมสรรพากรยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๕ และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งระเบียบทั้งสามฉบับดังกล่าวได้กำหนดนิยามเกี่ยวกับการวิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ดังนี้

“ยึด” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นได้เข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลหรือครอบครองของเจ้าพนักงานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย^{๒๔}

“อายัด” หมายความว่า การสั่งให้ผู้ค้างภาษีอากรและหรือบุคคลภายนอกมิให้จำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอายัดไว้รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอกมิให้นำส่งทรัพย์สินหรือชำระหนี้แก่ผู้ค้างภาษีอากรและหรือให้ส่งมอบหรือชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานเพื่อเป็นค่าภาษีอากร ณ ที่ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดกำหนด^{๒๕}

“การขายทอดตลาด” หมายความว่า การนำเอาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรออกขายโดยวิธีให้สุ้ราคากันโดยเปิดเผย^{๒๖}

สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจบังคับให้ผู้ค้างภาษีอากรชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระนั้น มาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักรโดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งอำนาจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อธิบดีจะมอบอำนาจให้

^{๒๔} ข้อ ๔ แห่งระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๒๕} ข้อ ๔ แห่งระเบียบว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖

^{๒๖} ข้อ ๔ แห่งระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๔๕

รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้

ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ
ป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร ภายในเขตท้องที่จังหวัดหรืออำเภอนั้น แต่สำหรับนายอำเภอนั้น จะใช้อำนาจสั่งขายทอดตลาดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

๓.๒ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร^{๒๗}

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่รวมกฎหมาย
๒ ฉบับไว้ด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารทั่วไปและควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันรวมทั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล เป็นต้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หลายประการ เช่นอำนาจประกาศเขตเพลิงไหม้ ตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้อนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายหรือรื้ออาคาร อำนาจในการต่อใบอนุญาต นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีก ๒ ประการ คือ อำนาจในการออกคำสั่งบังคับการฝ่ายเดียวกับเอกชนและอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง^{๒๘}

(๑) อำนาจในการออกคำสั่งบังคับการฝ่ายเดียวกับเอกชน ได้แก่

(๑.๑) คำสั่งให้ระงับการกระทำ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลงเคลื่อนย้ายหรือรื้ออาคารฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร หรือในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นดัดแปลงหรือใช้ที่จอดรถ ที่กัลบร และทางเข้าออกของรณนั้นเพื่อการอื่นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^{๒๗} วิจิตรา วอนเพียร, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑, น. ๑๓๖-๑๓๙.

^{๒๘} สุรียน ประภาสะวัต, “ปัญหาการบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), น. ๖๑ – ๗๑. อ้างถึงใน วิจิตรา วอนเพียร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๑๓๗.

(๑.๒) คำสั่งให้ระงับการใช้อาคารในส่วนที่ยังไม่ได้ใบรับรอง ใบอนุญาต หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายหรือรื้ออาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร

(๑.๓) คำสั่งให้กระทำการ เช่น กรณีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือ เคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายควบคุมอาคาร สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการ แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้

(๑.๔) คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เช่น กรณีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้อง ไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน เป็นต้น

(๒) อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง

อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๒.๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลา ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคล ซึ่งมีได้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒.๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้อง ปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณ อาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคล ดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย”

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารเองหรือมอบหมายให้ เอกชนเข้าดำเนินการรื้อถอนโดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงาน ออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการรื้อถอนนั้น เป็นมาตรการที่รัฐให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง ให้สามารถบังคับประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่ง จึงสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับ

ทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ซึ่งออกคำสั่ง ส่วนมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้นได้แก่อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามข้อ (๒.๒) นั้นเอง

๓.๓ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่รวมกฎหมาย ๒ ฉบับเข้าไว้ด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุลสารเป็นปุ๋ย พุทธศักราช ๒๔๘๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลการดำเนินงานในด้านสาธารณสุข เนื่องด้วยในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด จำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ ให้กว้างขวางขึ้นเพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งที่ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการดูแลกำกับและติดตาม และได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม^{๒๙}

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยาหรือหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น^{๓๐} เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข นอกจากนั้น ยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย^{๓๑} โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หลายประการ เช่น อำนาจในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ^{๓๒} อำนาจในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการที่กำหนดให้เป็นกิจการที่

^{๒๙} เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๘ ตอนที่ ๒๗ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๕

^{๓๐} มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๑} มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๒} มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้า^{๓๓} อำนาจในการออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดหรือเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาด^{๓๔} อำนาจในการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร^{๓๕} และอำนาจในการออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ^{๓๖} เป็นต้น นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีก ๒ ประการ คือ อำนาจในการออกคำสั่งบังคับการฝ่ายเดียวกับเอกชนและอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง^{๓๗}

(๑) อำนาจหน้าที่ออกคำสั่งบังคับการฝ่ายเดียวกับเอกชน ได้แก่

(๑.๑) คำสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ^{๓๘} คำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ระงับเหตุรำคาญ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน^{๓๙} เป็นต้น

(๑.๒) คำสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่ทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่น่าจะเกิดเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน จนกว่าจะได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว^{๔๐}

(๑.๓) คำสั่งให้กระทำการ เช่น ในกรณีที่อาคารหรือส่วนของอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องจากอาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรมหรือปล่อยให้สภาพทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือมีลักษณะไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็นเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ^{๔๑} หรือในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารใดมีสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระสะสมไว้มากเกินสมควร หรือจัดสิ่งของเหล่านั้นซับซ้อนกันเกินไป จนอาจเป็นเหตุให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้โทษใดๆ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารย้ายสินค้า

^{๓๓} มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๔} มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๕} มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๖} มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๗} สุรียน ประภาสวัต, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔๙, น. ๖๕.

^{๓๘} มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๙} มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๔๐} มาตรา ๒๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๔๑} มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

เครื่องเรือนหรือสัมภาระออกจากอาคารนั้น หรือให้จัดสิ่งของเหล่านั้นเสียใหม่ เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะหรือให้กำจัดสัตว์ซึ่งเป็นพาหะของโรค^{๔๒}

(๒) อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข ดังนี้

(๒.๑) อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่

(๒.๑.๑) ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรมหรือมีสภาพกรุงรังจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือมีลักษณะไม่ถูกต้องตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระสะสมไว้มากเกินสมควร หรือจัดสิ่งของเหล่านั้นซับซ้อนกันเกินไป จนอาจเป็นเหตุให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้โทษใด ๆ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยหรือไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ ดำเนินการย้ายสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระออกจากอาคารนั้น หรือให้จัดสิ่งของเหล่านั้นเสียใหม่ เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะหรือให้กำจัดสัตว์ซึ่งเป็นพาหะของโรคตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้นั้นละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนด มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการแทนได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

(๒.๑.๒) ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้คำสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ระงับเหตุรำคาญ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ปรากฏว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยมาตรา ๒๗ กำหนดให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น นอกจากนั้น ถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชน มาตรา ๒๘ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้นด้วย

^{๔๒} มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒.๒) อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ได้แก่ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็นไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีที่อธิบดีกรมอนามัยออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือให้กระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหาย หากบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง อธิบดีกรมอนามัยจะสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขปฏิบัติการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายดังกล่าวนั้นแทนก็ได้ และบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่ง จึงสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ซึ่งออกคำสั่งและเจ้าพนักงานสาธารณสุข ส่วนมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นได้แก่ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามข้อ (๒.๑) และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามข้อ (๒.๒)

๓.๔ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงาน โดยกำหนดให้โรงงานบางลักษณะประกอบกิจการได้ภายใต้ระบบการกำกับตามปกติ โรงงานบางลักษณะจะต้องแจ้งให้ทราบก่อนจึงจะเริ่มประกอบกิจการได้ และโรงงานบางลักษณะที่จำเป็นต้องใช้ระบบการอนุญาต นอกจากนั้นยังได้กำหนดวิธีการอนุญาตให้เหมาะสม มีการออกกฎเพื่อกำหนดขอบเขตการประกอบกิจการโรงงานให้ชัดเจน และกำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้การควบคุมโรงงานเป็นไปอย่างได้ผลยิ่งขึ้น^{๔๓}

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้อนุญาต ได้แก่ ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายตามความเหมาะสม^{๔๔} เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่างๆตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น อำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓^{๔๕} อำนาจในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาต^{๔๖}

^{๔๓} เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๙ ตอนที่ ๔๔ หน้า ๖๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๕

^{๔๔} มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๔๕} มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

อำนาจในการพิจารณาอนุญาตขยายโรงงาน^{๔๗} อำนาจสั่งการให้ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเงื่อนไขในใบอนุญาต^{๔๘} อำนาจในการพิจารณาคำขอโอนการประกอบกิจการโรงงาน^{๔๙} อำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ย้ายเครื่องจักรบางส่วนที่ติดตั้งในโรงงานไปยังสถานที่อื่น^{๕๐} เป็นต้น นอกจากนั้น ยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมด้วย^{๕๑}

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียง พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย^{๕๒} หรือถ้ามีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทน ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้นตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสามสิบต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว^{๕๓}

การที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ถ้ามีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทน และปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายได้สั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น โดยผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น หรือมาตรการเพิกถอนใบอนุญาตด้วยสาเหตุที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้โดยทั่วไปในกฎหมาย

^{๔๗} มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๔๘} มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๔๙} มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๕๐} มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๕๑} มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๕๒} มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๕๓} มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๕๔} มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ปกครองแทบทุกฉบับ^{๕๔} รวมทั้งกรณีที่มาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วยนั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่รัฐให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งเช่นกัน

๓.๕ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นโดยการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตรายเจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือตายอันเนื่องมิใช่จากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพและสำหรับกรณีว่างงาน^{๕๕} ซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง^{๕๖}

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพและกรณีว่างงาน^{๕๗} ในกรณีของนายจ้าง ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างนายจ้างต้องหักค่าจ้างของผู้ประกันตนนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนและนำเงินสมทบในส่วนของนายจ้างส่งแก่สำนักงานประกันสังคมภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้พร้อมยื่นรายการแสดงการส่งเงินสมทบตามแบบที่กำหนด^{๕๘}

ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบหรือนำส่งไม่ครบตามกำหนดเวลา พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบที่ค้างชำระและเงินเพิ่มมาชำระ หากนายจ้างได้รับคำเตือนดังกล่าวแล้วแต่ยังไม่ชำระภายในกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินเงินสมทบและแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างนำส่งได้^{๕๙} และหากนายจ้างยังไม่ชำระมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนดังกล่าว ซึ่งคำสั่งให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะกระทำได้ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือ

^{๕๔} กมลชัย รัตนสากววงศ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๓, น. ๗๗.

^{๕๕} เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๖๑ ตอนที่ ๑พ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๓

^{๕๖} มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

^{๕๗} มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

^{๕๘} มาตรา ๔๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ให้นายจ้างนำเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม^{๕๙}

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินเงินสมทบและแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างนำส่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอย่างหนึ่ง เมื่อนายจ้างซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนนั้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ขอด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งได้ จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะหรือจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการฯ แทนก็ได้ หากเห็นว่ามาตรการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมมีประสิทธิภาพน้อยกว่า

เมื่อพิจารณาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ขอเสนอข้อพิจารณาเปรียบเทียบ ดังนี้

๑. มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรและพระบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้แก่ การกำหนดเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม และการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งกำหนดให้กระทำการโดยการยึดหรืออาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรโดยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเช่นเดียวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในกรณีทั่วไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ในการดำเนินการยึดหรืออาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระหนี้ภาษีอากรนั้นมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการยึดหรืออาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินอีกนอกเหนือจากการให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ได้แก่ ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๕ ระเบียบว่าด้วยการอาศัยทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปในแนวทาง

^{๕๙} มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

หรือมีมาตรฐานเดียวกันรวมทั้งยังเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ค้างภาษีอากรว่าจะได้รับการปฏิบัติตามที่เป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด^{๖๐}

๒. การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเช่นเดียวกับมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และมาตรา ๘ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดมาตรการบังคับไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๕๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ากระทำการแทน แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ดังเช่นที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดมาตรการบังคับในเรื่องนี้ไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงอาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯได้^{๖๑}

๓. การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเช่นเดียวกับมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดมาตรการบังคับไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๕๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ากระทำการแทน โดยมีได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ดังเช่นที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นกัน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมสามารถกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติโรงงานฯ ยังได้กำหนดให้มีมาตรการบังคับทางปกครองโดยการเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งนั้นปรากฏอยู่ในส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มิได้รวมอยู่ในส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครองแต่อย่างใด

๔. การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีการ

^{๖๐} วิจิตรา วอนเพียร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๑๔๑-๑๔๒.

^{๖๑} เพิ่งอ้าง.

กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่วัตถุประสงค์แห่งการบังคับเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการไว้แต่อย่างใด ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นกำหนดขั้นตอนและวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการไว้อย่างชัดเจนตามบทบัญญัติมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังมีรายละเอียดตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ๒.๓.๒ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

บทที่ ๓

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ของหน่วยงานของรัฐ

ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่เพื่อออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นการก่อให้เกิดภาระหน้าที่ให้กับผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ย่อมต้องมีเครื่องมือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจเรียกอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองว่า “มาตรการบังคับทางปกครอง”

ในระบบกฎหมายไทย ในระยะเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ นั้น กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ จะกำหนดวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไขเปลี่ยนแปลงลักษณะอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตาม ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปรื้อถอนอาคารได้ หรือกรณีของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่มีสภาพทรุดโทรมที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพอาคารเพื่อมิให้เกิดอันตราย ถ้าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการแทนได้ หรือประมวลรัษฎากรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีอากรค้าง หรือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ยึดอายัด และขายทอดทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อนำเงินมาชำระส่งเป็นเงินสมทบจากสภาพดังกล่าวทำให้วิธีการและขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยที่ยังไม่มีกฎหมายกลางกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นการทั่วไป และนำไปใช้กับคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ได้

ในบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองจึงต้องดำเนินการโดยฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งทำให้การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยยังไม่เป็นระบบ เมื่อได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่ ๘ มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ยกร่างได้นำรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz) มาเป็นแนวทางในการยกร่าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

แก้ไขสภาพปัญหาเดิมที่ระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นหลักเกณฑ์กลาง จะมีเพียงมาตรการบังคับทางปกครองที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนไม่กี่ฉบับ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองมีเครื่องมือหรือมาตรการที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ในหมวดที่ ๘ ในกรณีใดที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง และกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้บัญญัติเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่จะต้องนำวิธีการและขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น หรือถ้ากฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายนี้แทนก็ได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แบ่งประเภทของมาตรการบังคับทางปกครองเป็นสองประเภท คือ (๑) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และ (๒) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ ซึ่งการบังคับทางปกครองทั้งสองประเภทมีวิธีการและขั้นตอนที่แตกต่างกัน และจากการศึกษาพบว่าสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองทั้งสองประเภทประกอบด้วยปัญหาทางข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้ ดังนั้น ในบทนี้จึงขอเสนอปัญหาทางข้อกฎหมายและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับทางปกครองทั้งสองประเภท

(๑) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

๑.๑.๑ ปัญหาอันเกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ในมาตรา ๕๗^๑ ซึ่งกำหนดว่า หากผู้อยู่ภายใต้บังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ไม่ชำระเงินให้ครบถ้วนตามคำสั่งดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเตือนแล้ว บุคคลดังกล่าวยังไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินมาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และมีได้กำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเช่นกัน

การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดดังกล่าว จึงทำให้องค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถออกหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติได้ เมื่อเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาว่าจะนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมอย่างไร จึงเกิดปัญหาว่าการนำวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาด

^๑ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนอย่างไร

นับตั้งแต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้ขอหารือในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตลอด ดังเช่น

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๔๕^๒ องค์การเบตเตอร์ กระทรวงกลาโหมได้ขอหารือแนวทางปฏิบัติในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน แต่เมื่อถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการชำระ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งในกรณีขององค์การเบตเตอร์ ผู้มีอำนาจสั่งยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน คือ ผู้อำนวยการองค์การเบตเตอร์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน มาตรา ๕๗ กำหนดให้นำวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น ผู้อำนวยการองค์การเบตเตอร์จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องแจ้งเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดีเพื่อดำเนินการแต่อย่างใด เพราะมาตรา ๕๗ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕^๓ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอหารือว่าการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ หรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้เอง และหากหน่วยงานของรัฐดำเนินการได้เอง เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอำนาจดำเนินการและต้องดำเนินการอย่างไร คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เองโดยไม่ต้องแจ้งเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดี โดยนำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยผู้มีอำนาจในการสั่ง

^๒ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๓ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

ยัต อายัต และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยัต อายัต และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเรื่องในทางปฏิบัติ ซึ่งกรมบังคับคดีทำหน้าที่นี้อยู่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงสมควรสอบถามรายละเอียดจากหน่วยงานดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๔๖^๔ กระทรวงสาธารณสุขขอหารือเกี่ยวกับรายละเอียดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการยัต อายัต และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตอบข้อหารือในประเด็นนี้โดยอ้างอิงแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๔๔ และเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ ดังกล่าวข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๙๔ - ๙๕/๒๕๔๙^๕ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและกรมศุลกากรขอหารือแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยัต อายัต และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีปัญหาเนื่องจากทั้งสองหน่วยงานไม่มีระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่าการดำเนินการยัต อายัต และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะต้องดำเนินการดังนี้

(๑) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยัตหรืออายัตหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ บุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีของกรมศุลกากร ได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากรตามข้อ ๑ (๒) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ส่วนกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้แก่ อธิการบดี ตามข้อ ๑ (๔) แห่งกฎกระทรวงเดียวกัน

(๒) ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยัตหรืออายัตหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยัต อายัต หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

(๓) วิธีการยัตหรือการอายัตหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยัต อายัต และขายทอดตลาดทรัพย์สิน นำวิธีการที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวด ๒ วิธียัตทรัพย์ อายัตทรัพย์

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการคืนจากเจ้าหน้าที่

^๕ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยัตหรืออายัตทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

และการจ่ายเงิน มาเป็นหลักในการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เช่น การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์ให้จัดทำโดยนำเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคล หรือมอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ ตามมาตรา ๓๐๓ หรือการยึดต่อสังหาริมทรัพย์ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐๔ แต่ไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ปฏิบัติได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนรายละเอียดในการปฏิบัตินั้น ควรมีการปรึกษาแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ กรมบังคับคดีและสำนักงานประกันสังคม และควรมีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยปรึกษากับหน่วยงานที่ได้ออกระเบียบดังกล่าวแล้ว ได้แก่ กรมที่ดิน และกรมการประกันภัย

ในระยะแรก แนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะแนะนำให้หน่วยงานที่หารือนำบทบัญญัติว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับ โดยให้สอบถามรายละเอียดในทางปฏิบัติจากกรมบังคับคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และต่อมาได้แนะนำให้หน่วยงานแต่ละแห่งไปออกระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

โดยที่ในระบบกฎหมายไทย หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจตามกฎหมายเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้ชำระเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานชำระค่าสินไหมทดแทน เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้อยู่ใต้บังคับแห่งคำสั่งนั้นไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จึงมีกรณีที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์กลางที่กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจึงต้องดำเนินการออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานตนตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^๖ มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ปัจจุบันหน่วยงานที่ได้ออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่ กรมที่ดิน^๗ กระทรวงมหาดไทย^๘ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ^๙ กรมสรรพากร^{๑๐} และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย^{๑๑} ซึ่งหากยังไม่มีมาตรการกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทจะต้องไปออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของแต่ละหน่วยงาน เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน กรณีอาจนำไปสู่สภาพปัญหาว่ามีการกำหนดวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ไม่สอดคล้องกัน และหากใช้บังคับระเบียบดังกล่าวกับเอกชนรายเดียวกันแล้ว วิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของแต่ละหน่วยงานอาจขัดแย้งกัน รวมถึงเกิดสภาพปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

^๗ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการยัดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๗

^๘ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑

^๙ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยัดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๐} ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๑} ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยัดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๕๑ (เดิมเป็นระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยัดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ปัจจุบันระเบียบฉบับนี้ถูกยกเลิกแล้ว เนื่องจากมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณของกรมการประกันภัยในส่วนที่เกี่ยวกับงานประกันวินาศภัย งานประกันชีวิต และงานคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ส่วนการดำเนินคดีและการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการหรือลูกจ้างและเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำและเงินต่าง ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือนซึ่งมีผู้ครองอยู่ ให้โอนไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ยุบเลิกกรมการประกันภัย ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์)

๑.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการนำวิธีการยัด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมกับมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน โดยวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ในภาค ๔ ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งกรณีจึงมีปัญหาว่จะนำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไร

ในทางดำร่าเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้อธิบายว่าวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม นั้น หมายความว่าให้นำบทบัญญัติในภาค ๔ ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา ๒๗๑ ถึง มาตรา ๓๒๓) มาใช้บังคับ^{๑๒} อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีการอธิบายว่าเมื่อนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว การบังคับทางปกครองโดยการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจะมีกระบวนการอย่างไร

ในประเด็นนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน โดยวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม มีรายละเอียดขั้นตอนในการปฏิบัติอย่างไร หน่วยงานสามารถดำเนินการได้เองหรือจะต้องร้องขอให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นผู้ดำเนินการ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบข้อหารือในประเด็นดังกล่าวว่า หน่วยงานสามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยัด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เอง โดยไม่ต้องแจ้งให้กรมบังคับคดีดำเนินการ หรือมีคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด โดยนำวิธีการยัด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๔๕ เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ และ

^{๑๒} กมลชัย รัตนสกววงศ์, “มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”, ในรวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๑), น. ๑๕๐.

เรื่องเสร็จที่ ๖๕๕/๒๕๕๖) กล่าวคือ นำวิธีการที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้แก่บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน มาเป็นหลักในการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติตามคำสั่งยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน (เรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/๒๕๕๙) ซึ่งแนวความเห็นดังกล่าวไม่ได้อธิบายรายละเอียดและขั้นตอนในการนำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาปรับใช้โดยอนุโลมกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานได้ขอหารือโดยระบุเรื่องที่ต้องนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะให้ความเห็นในรายละเอียดเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น

- ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๕๕ เรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๕๖ และเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๕๙)

- ค่าฤชาธรรมเนียมในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า หากหน่วยงานของรัฐมีค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมได้ในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ ตาราง ๕ ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยค่าธรรมเนียมจะหักจากราคาทรัพย์ที่ขายทอดตลาดก่อนที่จะนำมาชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๕๖)

- ทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่ตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า การกำหนดประเภทของทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองลูกหนี้ตามคำพิพากษามิให้ได้รับความกระทบกระเทือนในชีวิตความเป็นอยู่จนเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งโดยลักษณะของเรื่อง ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินก็สมควรได้รับการคุ้มครองในลักษณะเดียวกันกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา ดังนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นำมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยโดยอนุโลม ซึ่งมีผลให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐)

โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดกระบวนการในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้หลายขั้นตอน กล่าวคือ

- หลักทั่วไปในการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาล ประกอบด้วย การร้องขอให้บังคับคดี (มาตรา ๒๗๑) การออกคำบังคับ (มาตรา ๒๗๒ และมาตรา ๒๗๓) การออกหมายบังคับคดี (มาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๗๖) วันและเวลาในการบังคับคดี รวมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดี (มาตรา ๒๗๙) วิธีการบังคับคดีโดยการยึดและการอายัดทรัพย์สิน (มาตรา ๒๘๒) ทรัพย์สินที่ห้ามยึด (มาตรา ๒๘๕) สิทธิเรียกร้องที่ห้ามอายัด (มาตรา ๒๘๖) การขอถอนส่วน (มาตรา ๒๘๗) การร้องขัดทรัพย์สิน (มาตรา ๒๘๘) การขอรับชำระหนี้จำนองหรือบุริมสิทธิ (มาตรา ๒๘๙) และการขอเฉลี่ยทรัพย์สิน (มาตรา ๒๙๐)

- การยึดทรัพย์สิน ประกอบด้วย การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์สินที่มีรูปร่าง (มาตรา ๓๐๓) การยึดอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๓๐๔) ผลของคำสั่งยึดทรัพย์สิน (มาตรา ๓๐๕)

- การอายัดทรัพย์สิน ประกอบด้วย การจัดการทรัพย์สินที่อายัด (มาตรา ๓๑๐ และมาตรา ๓๑๑) การโต้แย้งคำสั่งอายัด (มาตรา ๓๑๒) การอายัดสิทธิเรียกร้องเป็นงวด (มาตรา ๓๑๓) ผลของคำสั่งอายัด (มาตรา ๓๑๔)

- การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประกอบด้วย การยื่นคำขอต่อศาลขอให้ส่งอนุญาตให้ขายทอดตลาดทรัพย์สิน (มาตรา ๓๐๖) กำหนดเวลาขายทอดตลาดและวิธีการขายทอดตลาด (มาตรา ๓๐๘ และมาตรา ๓๐๙) การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่อายัด (มาตรา ๓๑๕) และวิธีการจ่ายเงิน (มาตรา ๓๑๘ ถึงมาตรา ๓๒๓)

แต่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม โดยไม่ได้บัญญัติขั้นตอนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน รวมถึงไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประกอบกับคำอธิบายในทางตำรารวมถึงแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้อธิบายกระบวนการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่น่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมไว้อย่างเป็นขั้นตอน

ดังนั้น ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจึงต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลมใช้ในการยึด อายัด

และขายทอดตลาดทรัพย์สินในขอบเขตแค่ไหน เพียงไร เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของมาตรการ บังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และ โดยสภาพแล้วมีความแตกต่างจากการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาขององค์กรตุลาการ

การที่เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณานำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลมใช้บังคับกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินการบังคับทางปกครอง โดยไม่มีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ แม้ว่าปัจจุบันจะมีหน่วยงานบางแห่งได้แก้ไขสภาพปัญหานี้ด้วยการออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาแล้ว แต่มีหน่วยงานของรัฐอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้ออกระเบียบดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นจะไม่สามารถนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินได้

๑.๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้มีอำนาจสั่งยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้จะกำหนดผู้มีอำนาจยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

กรณีที่เป็นปัญหา คือ กรณีที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางประเภท เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และจะใช้อำนาจยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความ

เห็นชอบก่อนดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือไม่ เนื่องจากข้อ ๑ (๖)^{๑๓} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในข้อ ๑ (๕) ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีอำนาจยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในกรณีที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง นั้น ข้อ ๒^{๑๔} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ กำหนดแต่เพียงว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงเกิดความไม่ชัดเจนว่าเมื่อผู้บริหารของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอด จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบก่อนหรือไม่

ในประเด็นนี้ เทศบาลตำบลเขาสมิงมีหนังสือขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเขาสมิงได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เทศบาลตำบลเขาสมิงจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตราดเพื่อขอความเห็นชอบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่จังหวัดตราดมีหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเขาสมิงดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเขาสมิงเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ อย่างไรก็ตาม เทศบาลตำบลเขาสมิงยังคงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงขอหารือว่าในการยึด आयัด

^{๑๓} ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ ปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

(๖) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (๕) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๑๔} ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นในประเด็นนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๕๑^{๙๔} ซึ่งสรุปความได้ว่า การที่ข้อ ๑ (๖) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ (๕) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้การกระทำขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางประเภทต้องอยู่ภายใต้การกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจโดยรัฐ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น แม้ข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ จะกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ได้กำหนดถึงการต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของข้อ ๑ (๖) ที่มีความประสงค์จะให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางประเภทอยู่ภายใต้การกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจโดยรัฐ ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ (๒) ของผู้บริหารท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อ ๑ (๖) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

อย่างไรก็ดี แม้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะได้ตีความข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ ในแนวทางดังกล่าวแล้ว แต่สมควรมีการพิจารณาแก้ไขข้อกำหนดนี้ให้สอดคล้องกับความในข้อ ๑ (๕) และ (๖) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

นอกจากข้อหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว การที่ข้อ ๒ ประกอบกับ ข้อ ๑ (๕) และ (๖) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ กำหนดให้เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติบางประการ กล่าวคือ เมื่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้มีหนังสือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอความเห็นชอบในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ให้ความเห็นชอบหรือให้ความเห็นชอบล่าช้า อันเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ หรืออาจทำให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้า และทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับชำระหนี้คืนโดยเร็ว ซึ่งปัญหานี้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๙๖} ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขข้อ ๑ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถ

^{๙๔} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๙๖} หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ ที่ นร ๐๒๐๖/๑๔๑ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐

ดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อเสนอนายประจักษ์ ศักดิ์ณรงค์ นิติกร ๕ องค์การบริหารส่วนตำบลในคลองปลาทด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลในคลองปลาทดประสบปัญหาว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในคลองปลาทดมีหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบในการดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการไม่ได้มีหนังสือใด ๆ แจ้งตอบกลับมา จนระยะเวลาล่วงเลยเป็นอันมาก ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลในคลองปลาทดไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้^{๑๗}

ดังนั้น เมื่อกลไกทางกฎหมายตามข้อ ๒ ประกอบกับข้อ ๑ (๕) และ (๖) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙ ก่อให้เกิดปัญหาข้างต้น จึงสมควรมีการพิจารณาแก้ไขข้อกำหนดดังกล่าว เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อไป

๑.๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๖^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าว

^{๑๗} ในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๐ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงาน ก.พ.ร. และหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๙๕๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงนายประจักษ์ ศักดิ์ณรงค์ เพื่อชี้แจงว่าได้รวบรวมประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว

^{๑๘} มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

ประกอบกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินแล้ว กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า การมอบอำนาจตามมาตรานี้หมายถึงการมอบอำนาจให้พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเท่านั้น หรือหมายความรวมถึงการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นไปปฏิบัติการตามคำสั่งยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินด้วย

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่

- ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ให้การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- ราชการส่วนท้องถิ่น ให้การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
- รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ
- การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การมอบอำนาจในที่นี้หมายความว่า การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจไปดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และคำสั่งเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ไม่ได้หมายความรวมถึงการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจไปดำเนินการปฏิบัติตามคำสั่งยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งทำให้มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีที่หน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติการเพื่อยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของตนได้หรือไม่

ในประเด็นนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งของผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งนั้น ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เมื่อผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติ

หน้าที่ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดังนั้น การที่หน่วยงานอื่นได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทน จึงไม่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วยและจะไม่ได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติการโดยกฎหมาย ฉะนั้น การมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทน จึงไม่อาจกระทำได้นอกจากนี้ โดยที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ปฏิบัติการตามหมายบังคับของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติการแทนตามมาตรา ๑ (๑๔)^{๙๙} ประกอบกับมาตรา ๒๗๘ วรรคสี่^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙)^{๑๐}

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ หน่วยงานของรัฐจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เอง และต้องการมอบอำนาจปฏิบัติการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญไปดำเนินการแทน เช่น กรมบังคับคดี แต่จากแนวความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถมอบให้หน่วยงานอื่นไปปฏิบัติการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ดังนั้น จึงมีข้อควรพิจารณาว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายไทยไม่มีความชำนาญในการดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน สมควรจะดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อกำหนดให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบในเรื่องการใช้

^{๙๙} มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการศึกษา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

^{๑๐} มาตรา ๒๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือไม่ โดยหน่วยงานดังกล่าวอาจเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญในด้านการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งมีอยู่แล้วตามโครงสร้างการบริหารราชการในปัจจุบัน เช่น กรมบังคับคดี กรมสรรพากร สำนักงานประกันสังคม หรือจะจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบภารกิจดังกล่าว

๑.๑.๕ ปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ปฏิบัติการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในการดำเนินการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ที่จะมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ปฏิบัติการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้หรือไม่ ประกอบกับในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สินประสบปัญหาที่ว่าบุคลากรไม่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการดำเนินการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงมีการหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เจ้าหน้าที่จะสามารถมอบอำนาจหรือว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นโดยสรุปว่า ผู้มีอำนาจยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการครอบครองและเป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการยึด อาัยด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของรัฐได้ แต่อาจให้เอกชนเข้าช่วยเหลือในการบังคับคดีในบางเรื่องได้ เช่น การสืบทรัพย์หรือการขนส่งทรัพย์ (เรื่องเสรีที่ ๗๑๙/๒๕๔๖)^{๒๒}

ความเห็นดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อให้เจ้าพนักงาน

^{๒๒} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง: กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บังคับคดีมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับคดีได้ ในปัจจุบันมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง^{๒๓} โดยแก้ไขมาตรา ๑ (๑๔) นิยามคำว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี”^{๒๔} ให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน และแก้ไขมาตรา ๒๗๘ วรรคสี่^{๒๕} โดยกำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวนี้นำมาสู่ประเด็นปัญหาที่ว่า การอนุโลมนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น จะมีผลให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจมอบหมายให้เอกชนปฏิบัติการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังคงมีความเห็นว่าผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไม่สามารถมอบอำนาจให้เอกชนปฏิบัติการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๑ (๑๔) ประกอบกับมาตรา ๒๗๘ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ปฏิบัติการตามหมายบังคับของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙)

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน มีขั้นตอนการดำเนินการบางเรื่องที่เหมาะสมควรให้เอกชนรับไปดำเนินการ ได้แก่ การสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการสืบหาทรัพย์สินเป็นงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญและ

^{๒๓} แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

^{๒๔} มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการศึกษา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

^{๒๕} มาตรา ๒๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ความชำนาญพิเศษ ซึ่งหากส่วนราชการทำเองจะมีต้นทุนสูง การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการ สืบหาทรัพย์สินจะทำให้ต้นทุนการดำเนินการถูกกว่า ประกอบกับการสืบหาทรัพย์สินเป็นงานที่ บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐไม่มีความชำนาญเพียงพอ^{๒๖} ดังนั้น หากมีการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วย มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สมควรมีการ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการสืบหาทรัพย์สินด้วย

๑.๑.๖ ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินระหว่าง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเจ้าพนักงานบังคับคดี

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นกระบวนการในการ บังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลที่กำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาระหนี้ ซึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงาน บังคับคดี พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนการบังคับทางปกครองโดยการยึดและอายัดทรัพย์สิน เป็นการบังคับ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน ซึ่งมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำวิธีการยึดและอายัดทรัพย์สินตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการ ยึดและอายัดทรัพย์สินจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะที่จะบังคับให้เป็นไป ตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำบังคับให้ และเป็น การดำเนินกับทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี กับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นการดำเนินการต่าง ระบบกัน ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีและผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเอกชนรายเดียวกัน

ในเรื่องการยึดและอายัดซ้ำ มาตรา ๒๙๐^{๒๗} วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งได้บัญญัติว่า เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างใดของ

^{๒๖} สุรเชษฐ์ ติระคมน์, “หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการบังคับคดีและการสืบหาทรัพย์สินของ ลูกหนี้ตามคำพิพากษา” วารสารกรมบัญชีกลาง, ๑ (กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง, ๒๕๕๐). น. ๑๙-๒๐.

^{๒๗} มาตรา ๒๙๐ เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างใดของลูกหนี้ตาม คำพิพากษาไว้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น ซ้ำอีก แต่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเช่นนี้มีอำนาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับให้ยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้น เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ตนเข้าเฉลี่ยในทรัพย์สินหรือเงินที่ขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นได้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ห้ามมิให้ศาลอนุญาตตามคำขอเช่นว่ามานี้ เว้นแต่ศาลเห็นว่าผู้ยื่น คำขอไม่สามารถเอาชำระได้จากทรัพย์สินอื่น ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก ซึ่งการห้ามยึดทรัพย์สินหรืออายัดซ้ำตามมาตรานี้ต้องเป็นการยึดหรืออายัดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการยึดทรัพย์สินรายเดียวกันของลูกหนี้ตามคำพิพากษา จึงต้องห้ามตามมาตรา^{๒๘} ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าวได้ เพราะมิใช่การยึดหรืออายัดซ้ำกันของเจ้าพนักงานบังคับคดีในระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการ^{๒๙}

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังได้กำหนดเรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานอื่นไว้ในมาตรา ๒๙๐^{๓๐} วรรคสาม ความว่า เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระและนำทรัพย์สินนั้นขายทอดตลาดชำระหนี้ภาษีอากรได้เอง แต่เจ้าหนี้ประเภทนี้เมื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดไว้แล้ว ไม่ต้องห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษายึดหรืออายัดซ้ำ เพราะมิใช่ยึดหรืออายัดโดยพนักงานบังคับคดี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๑๘/๒๕๑๑)^{๓๑} แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้ระบุถึงเจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่โดยที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรก็เป็นเจ้าหนี้ที่มีอำนาจบังคับทางปกครองเช่นกัน จึงแสดงนัยให้เห็นได้ว่าในระบบกฎหมายไทย ไม่ห้ามเจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดซ้ำกับเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครอง^{๓๒} ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้บัญญัติในเรื่องการยึดหรืออายัดซ้ำไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น สิทธิในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงอยู่ในลำดับรองจากเจ้าพนักงานบังคับคดี

^{๒๘} ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, “คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี”, (กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์, ๒๕๕๐.), น. ๒๔๑.

^{๒๙} วิจิตรา วอนเพียร, “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), น. ๑๖๘.

^{๓๐} มาตรา ๒๙๐ ๑๓๑ ๑๓๑

เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรในอันที่จะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระค่าภาษีอากรค้างให้มีสิทธิขอเฉลี่ยในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานดังกล่าวได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้วเช่นเดียวกับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามาตามความในวรรคหนึ่ง แต่ถ้าเจ้าพนักงานมิได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อน ให้ขอเฉลี่ยได้ภายในบังคับบทบัญญัติวรรคสอง

๑๓๑ ๑๓๑

^{๓๑} ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๒๙, น. ๒๔๑ – ๒๔๒.

^{๓๒} วิจิตรา วอนเพียร, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๓๐, น. ๑๖๙.

เมื่อตามระบบกฎหมายไทยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิยึดหรืออายัดทรัพย์สินในลำดับรองจากเจ้าพนักงานบังคับคดี เพราะไม่มีบทบัญญัติใดที่ห้ามมิให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยึดหรืออายัดไว้แล้ว และยินยอมให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้วได้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดไว้ก่อนแล้ว ต่อมาเจ้าพนักงานบังคับคดีมายึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำ กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการขอเฉลี่ยเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเสมือนหนึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่น ตามมาตรา ๒๙๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้แล้ว กรณีจึงมีผลให้การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

๑.๑.๗ ปัญหาระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การที่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินภายในระยะเวลาเท่าใด ทำให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมีปัญหาข้อสงสัยว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาหรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ แต่หากตีความว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีระยะเวลาลิ้นสุด จะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป จึงสมควรนำกำหนดเวลาการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕^{๓๓} และเรื่องเสร็จที่ ๖๕๕/๒๕๔๖^{๓๔}) การดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นดังกล่าวหมายความว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จ

^{๓๓} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

^{๓๔} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สิ้นภายในระยะเวลาสิบปี หากดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระหนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องยุติเรื่อง (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙)^{๓๕}

อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาที่ว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีหรือไม่ นั้น ยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นในเรื่องระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสามารถดำเนินการบังคับได้ภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน โดยที่ไม่ได้ระบุว่าจะต้องดำเนินการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีหรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๕๐^{๓๖} เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐^{๓๗} และเรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐^{๓๘}) ดังนั้น จึงยังคงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเริ่มยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น หรือยังขายทอดตลาดทรัพย์สินไม่เสร็จสิ้นภายในสิบปี เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยุติการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือไม่

นอกจากนี้ ในเรื่องระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยังมีข้อควรพิจารณาอีกว่า การที่ให้เริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่มีการออกคำสั่งให้ชำระหนี้ นั้น คำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดหรือไม่ เพราะหากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองหรืออุทธรณ์ต่อองค์กรตุลาการ กรณีจะต้องเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือเริ่มนับตั้งแต่วันที่พิจารณาอุทธรณ์สิ้นสุด ซึ่งในประเด็นนี้ยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^{๓๕} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระหนี้ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี (แนวทางปฏิบัติหลังจากศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน)

^{๓๗} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

^{๓๘} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและการพิจารณาอุทธรณ์ของเทศบาลนครสมุทรปราการ

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกำหนดเวลาในการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑^{๓๙} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนั้น การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งจึงมีระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ซึ่งต้องเป็นวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๗๔๑/๒๕๓๙ และ ๑๖๙๙/๒๕๔๙) ซึ่งคำพิพากษาจะถึงที่สุดเมื่อใดนั้นต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๔๗^{๔๐} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นอกจากนี้ หากมีการขอให้ดำเนินการบังคับคดีภายในกำหนด ๑๐ ปี ตามมาตรา ๒๗๑ แล้ว แต่การบังคับคดียังไม่เสร็จสิ้น กล่าวคือ เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการบังคับคดีไปแล้ว เช่น ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แล้ว แต่ยังอยู่ระหว่างการขายทอดตลาด ดังนี้ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาก็มีสิทธิดำเนินการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้น (คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๙๖/๒๕๑๘ และ ๑๙๔๙/๒๕๑๘)^{๔๑}

ในส่วนของกำหนดเวลาการบังคับคดี จึงเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเสร็จสิ้นของการบังคับคดีและการเริ่มนับระยะเวลาในการบังคับคดี มีการวางหลักไว้แล้วตามแนวคำพิพากษาฎีกา แต่ในส่วนของระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) วางหลักไว้อย่างชัดเจน ประเด็นนี้จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สมควรนำไปพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองต่อไป

^{๓๙} มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^{๔๐} มาตรา ๑๔๗ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งตามกฎหมายจะอุทธรณ์หรือฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ไม่ได้นั้น ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านเป็นต้นไป

คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งอาจอุทธรณ์ฎีกา หรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้นั้นถ้ามิได้อุทธรณ์ ฎีกาหรือร้องขอให้พิจารณาใหม่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่อ่านแล้วสิ้นสุดลง ถ้าได้มีอุทธรณ์ ฎีกา หรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ และศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาหรือศาลชั้นต้นซึ่งพิจารณาคดีเรื่องนั้นใหม่ มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเสียจากสารบบความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๒ คำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นนั้นให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ

คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจยื่นคำขอต่อศาลชั้นต้นซึ่งพิจารณาคดีนั้น ให้ออกใบสำคัญแสดงว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นได้ถึงที่สุดแล้ว

^{๔๑} ญัตติพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๙๙/๒๕๔๙, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๑), น. ๑๒๘, ๑๓๓-๑๓๔.

๑.๑.๘ ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ปัญหาเกี่ยวกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นปัญหาสำคัญของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ จะต้องดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เป็นผลสำเร็จ อันเนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน^{๑๒}

คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งในระยะแรกคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากถึงกำหนดชำระแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑)^{๑๔} แต่หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวมีข้อขัดข้องด้วยประการใด ๆ หน่วยงานของรัฐ

^{๑๒} หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๑/ว ๔๗ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง ขอสำรวจจำนวนหนี้และลูกหนี้ที่เกิดจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครอง ส่งถึงอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น

^{๑๓} มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^{๑๔} บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อาจฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นรู้ถึง การกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๔๒^{๔๕} และเรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/ ๒๕๔๔^{๔๖})

ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐจึงมีแนวทางการดำเนินการ ๒ วิธี เพื่อให้ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตาม มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ (๑) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้ เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน และ (๒) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่มีความสามารถหรือขาดความเชี่ยวชาญในการดำเนินการ ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินมาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว หน่วยงานของ รัฐก็ยังมีช่องทางที่จะดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยการฟ้องเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำความผิดต่อศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๖^{๔๗} สรุปความได้ว่า คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการกระทำนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการ ปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นคดี ละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีลักษณะนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ด้วยผลจาก คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึง

^{๔๕} บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของ รัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน (กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์)

^{๔๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๔๗} โปรดดูเพิ่มเติมในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒/๒๕๔๖

^{๔๘} มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่ง อื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

แต่เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๕ และคำสั่งที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ สรุปความได้ว่า การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั่นเอง^{๔๙}

หลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐหลายแห่งยังคงส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการดำเนินการว่าต่างคดี เพื่อฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่สำนักงานอัยการได้มีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ว่า การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม^{๕๐}

จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำสั่งศาลปกครองสูงสุด และแนวปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด ทำให้ในปัจจุบันหน่วยงาน

^{๔๙} โปรดดูเพิ่มเติมในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๔๒/๒๕๔๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๗/๒๕๔๗ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๗๐/๒๕๔๘

^{๕๐} ปรากฏตามข้อเท็จจริงในเรื่องเสรีที่ ๗๑๙/๒๕๔๖ (บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง: กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่) และเรื่องเสรีที่ ๓๐๓/๒๕๔๗ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ยกยอกเงินของโรงพยาบาลอุทัยธานีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน)

ของรัฐไม่สามารถฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือหากจะฟ้องคดีต่อศาล หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการจ้างทนายความเพื่อฟ้องคดีเอง โดยไม่สามารถส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดว่าต่างให้ได้ หรือมีเช่นนั้นหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เพื่อนำเงินไปชำระตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมต่อไป ประกอบกับปัจจุบันหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินยังไม่ชัดเจน หน่วยงานของรัฐจึงไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้เป็นจำนวนมาก

อนึ่ง ในบรรดากรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับว่าต่างคดีให้ นั้น มีบางกรณีเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อหน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดว่าต่างดำเนินการฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด สำนักงานอัยการสูงสุดไม่ดำเนินการฟ้องให้ โดยให้หน่วยงานของรัฐไปใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอง กรณีดังกล่าว คือ กรณีของนายเกรียงกร เพชรบุตร์^{๔๐} เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ที่นารถยนต์ประจำตำแหน่งขับไปรับประทานอาหารตามคำเชิญของเพื่อนและประสพอุบัติเหตุทำให้นารถยนต์เสียหาย ซึ่งกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้ว มีความเห็นว่านายเกรียงกรฯ ได้กระทำละเมิดต่อสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ แต่มิใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ นายเกรียงกรฯ จึงต้องรับผิดชอบค่าเสียหายเต็มจำนวน และให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากนายเกรียงกรฯ ตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป^{๔๑} กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้นายเกรียงกรฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่นายเกรียงกรฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีหนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอให้จัดพนักงานอัยการว่าต่างดำเนินการฟ้องนายเกรียงกรฯ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน^{๔๒} สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งกลับมว่า เมื่อในกรณีนี้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีคำสั่งเรียกให้นายเกรียงกรฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หากนายเกรียงกรฯ ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด आयัด ทรัพย์สินของนายเกรียงกรฯ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าเสียหายตามมาตรา ๕๗ แห่ง

^{๔๐} เรื่องเสร็จที่ ๔๕๙/๒๕๕๙ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทูลเกล้าฯ ถวายการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙: กรณีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี) และเรื่องเสร็จที่ ๗๙๘/๒๕๕๑ (บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ทารื้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (กรณีผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองและแจ้งผลการขอให้พิจารณาใหม่)

^{๔๑} หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๑๕๐๔๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔

^{๔๒} หนังสือกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ วท ๐๔๐๔/๕๙๐๓๑๓๓ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๕๔} กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จึงได้พิจารณาดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวกับนายเกรียงกรฯ

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่การกระทำความผิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมาตรา ๑๐^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ การที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ มีคำสั่งเรียกให้นายเกรียงกรฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง และไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ แต่การที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับว่าต่างคดีให้ ประกอบกับการที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นในลักษณะที่ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง^{๕๗} ทำให้การดำเนินการในเรื่องนี้บิดผันไปจากบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ และทำให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ออกคำสั่งเรียกให้นายเกรียงกรฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

^{๕๔} หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส(สฝพ.๓)๐๐๐๔/๒๕๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๙

^{๕๕} มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๖} มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^{๕๗} ในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๙/๒๕๔๙ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นในประเด็นการทูลเกล้าฯ ถวายการบังคับตามคำสั่งของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และในเรื่องเสร็จที่ ๗๙๘/๒๕๕๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นในประเด็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และประเด็นการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑.๙ ปัญหาอำนาจบังคับของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย

การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น มีบางกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่ได้อำนาจการบังคับทางปกครอง จนกระทั่งต่อมาเจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีปัญหว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า แม้ผู้รับคำสั่งได้โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการไปแล้ว ก็ไม่กระทบต่อคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๕๗/๒๕๕๖ ซึ่งวินิจฉัยว่าหน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓ - ๓๕๔/๒๕๔๗^{๕๔})

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดซึ่งวินิจฉัยว่า แม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการไปแล้ว หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น^{๕๕}

ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ที่มีใช้กรณีถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้

^{๕๔} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ

^{๕๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๕๖ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๑/๒๕๕๖ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๔/๒๕๕๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๔๒/๒๕๕๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๑๓/๒๕๕๗

ค่าสินไหมทดแทนได้ หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

นอกจากการที่เจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือออกคำสั่งแล้ว แต่ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย มีปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ถึงแก่ความตายได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แม้ต่อมาเจ้าหน้าที่จะถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐยังคงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนต่อไปได้ (เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐^{๖๐})

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าว โดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๖๒/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า แม้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเสียชีวิต หน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ต่อไป ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ กรณีจึงเป็นหนี้ที่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นเจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ถูกทำละเมิด อันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗๒ (๓)^{๖๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อ

^{๖๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

^{๖๑} มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑.ล๑

๑.ล๑

ศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๖๒} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต่อมาเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่าหน่วยงานไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้ แต่ต้องฟ้องคดีต่อทายาทของเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ทายาทส่งมอบทรัพย์สินมรดกเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ส่วนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายไปเสียก่อน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ เพราะไม่มีบุคคลที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอีกต่อไป และเมื่อเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย บรรดาสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ ย่อมตกเป็นกองมรดก หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจะต้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดที่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทดังกล่าว และสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอยู่ในบังคับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อลูกหนี้ที่ถึงแก่ความตายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๓/๒๓^{๖๓} และมาตรา ๑๗๕๔^{๖๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๔๖ ซึ่งสรุปความได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ถึงแก่ความ

^{๖๒} มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๓} มาตรา ๑๙๓/๒๓ อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย

^{๖๔} มาตรา ๑๗๕๔ ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย หรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

คดีฟ้องเรียกตามข้อกำหนดพินัยกรรม มิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรม

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๓ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหน้าที่นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

ตายหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ กรณีจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เช่นกัน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๑/๒๕๕๑^{๖๕} และเรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๕๑^{๖๖})

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในประการต่อมาคือ ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดซึ่งถึงแก่ความตายคือศาลใด ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๐๘/๒๕๕๙ สรุปความได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๑๕๙๙^{๖๗} และมาตรา ๑๖๐๐^{๖๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒^{๖๙}

จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ต้องฟ้องคดีต่อทายาทเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลปกครอง

^{๖๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย

^{๖๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเป็นคนسابสูญ

^{๖๗} มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท
ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

^{๖๘} มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้นั้นโดยแท้

^{๖๙} โปรดดูเพิ่มเติมในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๐/๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๑/๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๒/๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๓/๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๔/๒๕๕๙

๑.๑.๑๐ ปัญหาว่าการเรียกให้บุคคลชำระเงินในบางกรณีเป็นหนี้ในทางมหาชนหรือไม่ และเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่

โดยที่มาตรการบังคับทางปกครองคือเครื่องมือที่ทำให้คำสั่งทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ จึงต้องมีฐานจากการออกคำสั่งทางปกครอง^{๗๐} โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน หรือการบังคับเพื่อให้มีการชำระ “หนี้เงิน” ซึ่งหนี้เงินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินนี้ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เอกชนมีหน้าที่ต้องชำระหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้เอกชนชำระเงิน เช่น เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการต่าง ๆ^{๗๑}

จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^{๗๒} ผู้เข้าร่วมสัมมนามีข้อสงสัยว่าหนังสือเรียกให้บุคคลชำระค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามหนังสือเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้หรือไม่

สำหรับ “ค่าธรรมเนียม” เป็นหนี้เงินอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เอกชนมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมนั้น คำสั่งที่เรียกให้เอกชนชำระค่าธรรมเนียมจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมได้ และในประเด็นนี้คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๒๐/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสัมปทานในการเก็บรังนกนางแอ่น จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระ ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

^{๗๐} ยกเว้นกรณีที่เขาช้อยยกเว้นตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องบังคับการโดยเร่งด่วน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำการก็ได้

^{๗๑} กมลชัย รัตนสกววงศ์, “มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”, ในรวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๑), น. ๑๔๙.

^{๗๒} การสัมมนานโยบายการเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครองของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รุ่นที่ ๑-๖ ระหว่างเดือนมีนาคม – พฤษภาคม ๒๕๕๐ (โปรดดูรายงานประจำปีของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี ๒๕๕๐ หน้า ๕๕)

นอกจากนี้ การเรียกให้ชำระเงินในกรณีอื่นยังมีปัญหาว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ กรณีดังกล่าวคือ “การเรียกคืนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ” ซึ่งอาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ขาดราชการไป แต่หน่วยงานยังคงจ่ายเงินเดือนให้ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งให้ออกจากราชการโดยให้คำสั่งมีผลย้อนหลัง แต่เจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนไปแล้ว

ในประเด็นนี้ กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การที่กรมปศุสัตว์มีคำสั่งลงโทษไล่เจ้าหน้าที่รายหนึ่งให้ออกจากราชการ โดยให้คำสั่งมีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นขาดราชการ แต่ในระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่ยังรับเงินเดือนอยู่ตามปกติ กรณีจึงเป็นการรับเงินเดือนไปโดยไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือนเงินปี เงินบำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมากรมปศุสัตว์มีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นนำเงินเดือนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิมาคืน แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิได้นำเงินเดือนมาคืนแต่อย่างใด กรมปศุสัตว์จึงมีข้อสงสัยว่าการที่ กรมปศุสัตว์มีหนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่

ตามข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ปรากฏว่ากรมปศุสัตว์ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่เพื่อเรียกเงินเดือนคืน แต่สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า การที่กรมปศุสัตว์มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่คืนเงินเดือนที่รับไประหว่างขาดราชการ ซึ่งไม่มีสิทธิจะรับ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองอยู่ในบังคับมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรมปศุสัตว์มีอำนาจบังคับชำระหนี้ได้เอง หากจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลไม่ แต่กรมปศุสัตว์ไม่เห็นพ้องด้วยจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่รับเงินเดือนไปในขณะที่ตนขาดราชการเป็นการได้ไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และทำให้กรมปศุสัตว์เสียเปรียบ เข้าลักษณะ ๔ ลากมิควรได้ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเจ้าหน้าที่จำต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่กรมปศุสัตว์ตามมาตรา ๔๐๖^{๗๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินจำนวนดังกล่าวเกิดจากมูลลากมิควรได้ กรมปศุสัตว์จึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ทางราชการได้ตามนัยมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงไม่ใช่การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน

^{๗๓} มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดีหรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ทรัพย์สินมาเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้นหรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

ตามความในมาตรา ๑๒^{๗๔} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือที่แจ้งให้เจ้าหน้าที่นำเงินมาคืนจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๗๗๗/๒๕๔๔^{๗๕})

ต่อมา กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่งว่า กรมปศุสัตว์มีหนังสือยืนยันขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ตัวความไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการ จึงต้องส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดชี้ขาด ตามข้อ ๒๕ วรรคสอง ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอัยการสูงสุดได้ชี้ขาดยืนยันตามความเห็นของพนักงานอัยการ และส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาชี้ขาดตามข้อ ๒.๑.๓ ของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และคณะกรรมการชี้ขาดฯ ได้พิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วว่า คำชี้ขาดของอัยการสูงสุดที่ไม่รับว่าต่างให้กรมปศุสัตว์ชอบด้วยเหตุผลและข้อกฎหมายแล้ว และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการตัดสินชี้ขาดเรื่องนี้แล้ว กรมปศุสัตว์จึงขอหารือว่าจะต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) หรือความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ กำหนดให้กระบวนการชี้ขาดการดำเนินคดีแพ่งเป็นที่ยึดตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการชี้ขาดฯ ได้มีมติว่าคำชี้ขาดของอัยการสูงสุดที่ไม่รับว่าต่างให้กรมปศุสัตว์และส่งเรื่องคืนเพื่อให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ชอบด้วยเหตุผลและข้อกฎหมายแล้ว กรณีจึงเป็นที่ยึดตามคำตัดสินชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดฯ กรมปศุสัตว์จึงต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๖/๒๕๕๐^{๗๖})

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองมีความเห็นที่แตกต่างจากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และแนวคำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าว โดยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๙/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า คดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกเงินเดือนจากเจ้าหน้าที่ที่

^{๗๔} มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^{๗๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย (กรณีกรมปศุสัตว์)

^{๗๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย: กรณีกรมปศุสัตว์ (เพิ่มเติม)

รับไปโดยไม่มีสิทธิได้รับตามมาตรา ๑๖^{๗๓} แห่งตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี เงินบำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกิดความรับผิดที่จะต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในระหว่างขาดราชการ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่^{๗๔} ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคห้า^{๗๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ คดีจึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๗๖} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าการเรียกเงินเดือนคืนจากเจ้าหน้าที่ซึ่งรับไปโดยไม่มีสิทธิตามตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี เงินบำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครองและหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อยึด आयัด หรือขายทอดตลาด

^{๗๓} มาตรา ๑๖ ข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือหนีราชการ ห้ามมิให้จ่ายเงินเดือนสำหรับวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการหรือหนีราชการดังกล่าว

^{๗๔} มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^{๗๕} มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๗๖} มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

ทรัพย์สินเพื่อบังคับกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ได้ แต่เป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ (๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๑.๒ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ

๑.๒.๑ ปัญหาความไม่ชัดเจนของมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีใดเจ้าหน้าที่ต้องใช้การบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน และกรณีใดที่เจ้าหน้าที่ต้องเรียกให้คู่กรณีชำระค่าปรับทางปกครอง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำใด ๆ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถอนอาคาร แต่ผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งดังกล่าวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง มาตรา ๕๘^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ๒ วิธี คือ

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินแก่เจ้าหน้าที่

^{๔๑} มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ในกรณีใดที่เจ้าหน้าที่จะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับโดยการเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลกระทำการแทน หรือกรณีใดที่เจ้าหน้าที่จะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับโดยเรียกให้บุคคลชำระค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงมีดุลพินิจที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ

การที่มาตรา ๕๘ บัญญัติในลักษณะที่ให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นผลให้ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักจะเลือกใช้มาตรการบังคับโดยเรียกให้บุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครอง เพราะเป็นมาตรการที่นำมาใช้ง่ายและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองน้อยกว่ามาตรการที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการด้วยตนเอง ทั้งที่ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ควรบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งโดยการดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน^{๘๒}

ในทางทฤษฎี มาตรการบังคับทางปกครองแต่ละมาตรการมีวัตถุประสงค์ในการนำมาใช้บังคับกับลักษณะของเรื่องที่แตกต่างกัน กล่าวคือ^{๘๓}

๑. ในกรณีที่มีการกระทำที่กำหนดในคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่อาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ โดยหลักแล้วก็จะต้องใช้มาตรการกระทำการแทน แต่อาจมีข้อยกเว้นในกรณีที่มาตรการกระทำการแทนนั้นไม่เหมาะสม เช่น ผู้อยู่ใต้บังคับไม่สามารถชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ ในกรณีนี้ก็อาจกำหนดให้ชำระค่าปรับก็ได้

๒. ในกรณีที่เป็นการกระทำที่ไม่อาจให้บุคคลอื่นกระทำแทนได้ ก็ต้องใช้มาตรการกำหนดค่าปรับบังคับการ

เมื่อพิจารณามาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับคำอธิบายทางทฤษฎีดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ควรบังคับใช้มาตรการตามมาตรา ๕๘ โดยพิจารณาก่อนว่าการกระทำตามคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ในวิสัยหรือความสามารถที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการด้วยตนเองได้หรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ ก็จะต้องใช้มาตรการบังคับโดยเข้าดำเนินการเอง หากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในวิสัยที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการได้ เจ้าหน้าที่อาจพิจารณามอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าดำเนินการ

^{๘๒} วิจิตรา วอนเพียร, “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙), น. ๑๘๖ - ๑๘๘.

^{๘๓} เพิ่งอ้าง, น. ๑๘๕.

แทนได้หรือไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ เจ้าหน้าที่จึงเลือกใช้มาตรการบังคับ โดยการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครอง

ในประเด็นนี้ มีผู้เสนอว่าควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาใช้มาตรการ บังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้^{๔๔}

๑. มาตรการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่น กระทำการแทน ตามมาตรา ๕๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องนำมาใช้ในกรณีที่การกระทำที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่อาจ ให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้

๒. มาตรการที่กำหนดให้มีการชำระค่าปรับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ควรนำมาใช้ในกรณีที่การ กระทำตามคำสั่งทางปกครองไม่อาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ ซึ่งได้แก่คำสั่งให้กระทำการที่ ผู้รับคำสั่งต้องกระทำการเองเป็นการเฉพาะตัว และคำสั่งให้ละเว้นการกระทำ

๑.๒.๒ ปัญหาการบังคับทางปกครองโดยการเรียกให้ชำระค่าปรับทาง ปกครอง ตามมาตรา ๕๘ (๒) ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและ วิธีการเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครอง

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งที่ กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ โดยการเรียกให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทาง ปกครองชำระค่าปรับทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว สรุปหลักเกณฑ์ได้ว่า

^{๔๔} เพ็งอ้าง, น. ๑๘๘ - ๑๘๙.

^{๔๕} มาตรา ๕๙ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ เจ้าหน้าที่จะต้องมี คำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตาม สมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการ ในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่น กระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้อง เสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

(๑) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควร

(๒) ในคำเตือนดังกล่าวจะต้องระบุว่าเจ้าหน้าที่จะเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองและระบุจำนวนค่าปรับทางปกครองนั้น

(๓) หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเรียกให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกิดสองหมื่นบาทต่อวัน

(๔) ผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าปรับทางปกครองให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่แต่ละระดับมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองในอัตราที่ลดหลั่นกันไป

(๕) ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุก ๑๕ วัน

(๖) เมื่อผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ชำระค่าปรับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ออกใบเสร็จให้แก่ผู้ที่ชำระค่าปรับไว้เป็นหลักฐานและบันทึกการชำระค่าปรับทางปกครองไว้ในต้นเรื่องด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชำระค่าปรับดังกล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ และไม่ได้กำหนดให้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดขั้นตอนการเรียกให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับ เมื่อนำบทบัญญัติมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ไปใช้ควบคู่กับการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะแล้ว ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติทำให้เจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติงานไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นขั้นตอนสำหรับดำเนินการเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ การเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายเฉพาะ หน่วยงานของรัฐจะมีการออกระเบียบว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับไว้เป็นลายลักษณ์อักษร^{๔๖} เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งในระเบียบดังกล่าวจะกำหนดขั้นตอนการเปรียบเทียบปรับ ตั้งแต่การเรียกผู้กระทำความผิดกฎหมายให้มาเสียค่าปรับ ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ อัตราค่าปรับ การลงหลักฐานการเสียค่าปรับ การออกใบเสร็จรับเงิน และขั้นตอนการรับเงินค่าปรับ การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง รวมทั้งแบบฟอร์มเปรียบเทียบคดีกำหนดค่าปรับ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงมีความคุ้นเคยกับขั้นตอนการเปรียบเทียบปรับตามระเบียบดังกล่าว ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดให้ออกกฎหมายลำดับ

^{๔๖} ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๘ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับ พ.ศ. ๒๕๔๗

รองกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครอง จึงทำให้เกิดสภาพปัญหาในทางปฏิบัติตามมา

ในประเด็นนี้อาจแก้ไขได้โดยการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครอง โดยให้มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์กลางที่หน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้ ส่วนอัตราค่าปรับนั้น ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในระเบียบ เพราะการเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะที่หลากหลาย จึงควรให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราค่าปรับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ มาตรา ๕๘ (๒) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับไว้แล้ว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องกำหนดค่าปรับตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน อีกทั้งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดอัตราค่าปรับสูงสุดสำหรับเจ้าหน้าที่แต่ละประเภทไว้ด้วย

๑.๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่แต่ละระดับมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองในอัตราที่ลดหลั่นกันไปตามความสำคัญของเรื่องและระดับความสามารถในการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าว คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ฯ กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ๒ ลักษณะ คือ

(๑) กำหนดตามตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการ ได้แก่ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนของวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๒) กำหนดตามเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการตามกฎหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

แต่เนื่องจากมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองในเขตพื้นที่นั้นเป็นบุคคลที่

แตกต่างกัน ในกรณีเช่นนี้ผู้ใดจะมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ยกตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตเป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าว และผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และผู้อำนวยการสำนักงานเขตต้องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครอง กรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ระหว่างผู้อำนวยการสำนักงานเขตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๙) หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับภายในเขตกรุงเทพมหานครตามข้อ ๑ (๕) ทั้งนี้จำนวนค่าปรับที่เจ้าหน้าที่ทั้งสองรายมีอำนาจกำหนดมีจำนวนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดค่าปรับได้ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อวัน ส่วนหัวหน้าเขตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดค่าปรับได้ไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาทต่อวัน

ปัญหากฎหมายในประเด็นนี้ยังไม่เคยมีการหารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่ากรณีนี้จะต้องตีความข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๑ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ เมื่อมาตรการบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นอำนาจของผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่จะใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น ดังนั้น การที่ข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๑ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ตามโครงสร้างการบริหารราชการมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับภายในเขตพื้นที่ จึงหมายความว่าต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น แม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองตามเขตพื้นที่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองเอง อย่างไรก็ดี หากผู้อำนวยการสำนักงานเขตเห็นว่าการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจของตนไม่สามารถทำให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลได้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตอาจจะเสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บังคับบัญชาของตนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองก็ได้ ตามข้อ ๒^๙ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๑

^๙ ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามข้อ ๑ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) เห็นว่าการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่อาจเสนอผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลซึ่งมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่าตนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองก็ได้

(๒) ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๑ ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

๒.๑.๑ ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมถึงปัญหาที่หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ในระยะเวลาก่อนที่จะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะมีผลใช้บังคับในระบบกฎหมายไทย เมื่อเจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินแล้วแล้ว ผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับดังกล่าวเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ เช่น มาตรา ๑๔๐^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อยึดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อนำเงินมาชำระภาษีที่ค้างโดยมิต้องขออำนาจจากศาล แต่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองมีจำนวนไม่มาก และเป็นกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพียงไม่กี่แห่ง เช่น ประมวลกฎหมายรัษฎากร พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม หากศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชอบที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้^{๔๕}

ดังนั้น เท่าที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยจะคุ้นเคยกับการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาล และขาดความเข้าใจที่ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีค่าบังคับในตัวเองและเป็นฐานให้

^{๔๔} มาตรา ๑๔๐ ทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ค้างชำระภาษีอาจถูกยึดและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระภาษีที่ค้าง โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือยึดหรือขายทอดตลาดได้โดยมิต้องขออำนาจศาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๕} วิจิตรา วอนเพียร, “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙), น. ๘๙.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาล หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าคำสั่งทางปกครองซึ่งพ้นระยะเวลาในการอุทธรณ์แล้ว จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพันเทียบได้กับคำพิพากษาของศาล^{๙๐}

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ และกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินจึงไม่นับถือว่าตนมีอำนาจยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เองหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาต่อไป ซึ่งจะเห็นได้จากข้อหาหรือต่าง ๆ ที่หน่วยงานหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หน่วยงานต้องฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ หรือต้องส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือไม่^{๙๑} นอกจากนี้หน่วยงานมีข้อสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการยึดอายัดทรัพย์สินนั้นจะมีอำนาจพิเศษในลักษณะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือไม่ เช่น อำนาจค้นสถานที่ใด ๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง^{๙๒}

นอกจากนี้ การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินจะต้องดำเนินการโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในเคหสถาน ในขณะที่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นววิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับทางกฎหมายแค่ไหน เพียงใด เจ้าหน้าที่จึง

^{๙๐} ความเห็นของ รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ใน เอกสารการสัมมนา เรื่อง แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ระหว่างวันที่ ๑-๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ โรงแรมจอมเทียน ปาล์มบีช จังหวัดชลบุรี, สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. น. ๒๓.

^{๙๑} ปรากฏประเด็นที่ข้อหาดังกล่าวใน เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ (บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง) และเรื่องเสร็จที่ ๖๔๕/๑๕๔๖ (บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

^{๙๒} บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๑ (๙/๒๕๔๙) / (๓๗/๒๕๔๘) วันพุธ ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ขอหาหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๙๔ - ๙๕/๒๕๔๙)

เกรงว่าตนอาจจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลไป ซึ่งอาจทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา รวมทั้งอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในความเสียหายทางละเมิดได้^{๙๓}

สำหรับปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง ทั้งหน่วยงานในภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยการส่งหนังสือพร้อมทั้งแนบคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้บุคคลชำระเงินไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองเพื่อขอให้อายัดทรัพย์สินนั้น ทั้งหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานของรัฐ เช่น

- ส่งหนังสือไปยังธนาคารเพื่อขอให้อายัดเงินของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง
- ส่งหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อขอให้ดำเนินการอายัดที่ดิน
- ส่งหนังสือไปยังสำนักงานขนส่งเพื่อดำเนินการอายัดทางทะเบียนสำหรับรถยนต์

โดยส่วนมากหน่วยงานของรัฐมักจะไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินกับทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นไม่ให้ความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินว่ามีค่าบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล และเกรงว่าอาจจะถูกเจ้าของทรัพย์สินฟ้องร้องดำเนินคดีในภายหลัง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของธนาคารซึ่งเป็นแหล่งที่ยังจะพอสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองได้ ปรากฏว่าการสืบทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองโดยการขอข้อมูลจากธนาคารมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากธนาคารต่าง ๆ จะยอมให้ข้อมูลในการสืบทรัพย์สินเฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น ไม่ยอมให้มีการสืบทรัพย์สินสำหรับการชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง^{๙๔} และธนาคารไม่ยอมดำเนินการอายัดเงินเดือนของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ แต่จะยอมดำเนินการอายัดทรัพย์สินให้ตามหมายศาลเท่านั้น^{๙๕}

^{๙๓} ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งจัดโดยสำนักงานกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในงานสัมมนามักจะเสนอสภาพปัญหานี้เสมอ โปรดดูสรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ รุ่นที่ ๒ โรงแรมสีมาธานี จังหวัดนครราชสีมา ระหว่างวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ – ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ในรายงานประจำปีของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔, น. ๕๙.

^{๙๔} สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, พฤษภาคม ๒๕๕๐, น. ๒๑๒.

^{๙๕} บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๑ (๙/๒๕๔๙) / (๓๗/๒๕๔๘) วันพุธ ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๙๔ – ๙๕/๒๕๔๙)

สภาพปัญหาดังกล่าวสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้ได้บังคับคำสั่งทางปกครองมีความคุ้นเคยกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในคดีแพ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามหมายบังคับคดีหรือตามคำสั่งของศาล จึงมีความเข้าใจว่าเฉพาะการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะต้องดำเนินการตามหมายบังคับคดีเท่านั้น เมื่อเป็นเอกสารทางราชการอื่น ๆ หน่วยงานดังกล่าวจึงไม่ให้ความเชื่อถือ ทั้งที่สถานะของคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดและมีผลบังคับผูกพันแล้วนั้น มีค่าบังคับในตัวเองเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล

นอกจากนี้สาเหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ระเบียบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการอายัดทรัพย์สินไม่มีระบบรองรับการอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งทางปกครอง ยกตัวอย่างเช่น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ เรื่อง การอายัดที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นคำสั่งที่กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการขออายัดที่ดินตามมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ การอายัดที่ดินตามมาตรา ๘๓ ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินอันอาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนยื่นคำขออายัดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงอาจมีปัญหว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจะนำหลักเกณฑ์ตามคำสั่งดังกล่าวมาใช้บังคับในกรณีการอายัดที่ดินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ เพราะในรายละเอียดของหลักเกณฑ์ตามคำสั่งดังกล่าวจะเขียนรองรับเฉพาะกรณีที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล เช่น ข้อ ๖^{๙๖} กำหนดว่า ผู้ยื่นคำขออายัดจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าเมื่อขออายัดแล้วจะไปฟ้องต่อศาลในประเด็นใด ในกรณีที่ที่ดินที่ขออายัดได้มีการโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วจะฟ้องบุคคลภายนอกด้วยหรือไม่ ในประเด็นใด และข้อ ๑๒^{๙๗} กำหนดว่ากรณีที่จะรับอายัดได้ต้องเป็นกรณีที่อาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้

ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นเกี่ยวกับความคุ้มครองสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑^{๙๘}

^{๙๖} ข้อ ๖ ในคำขออายัดให้ผู้ขออายัดระบุให้ชัดเจนว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินแปลงที่ขออายัดอย่างไร มีเอกสารหลักฐานอย่างไร และมีเหตุผลความจำเป็นอย่างไร เมื่อขออายัดแล้วจะไปฟ้องต่อศาลในประเด็นใด ถ้ามีหลายประเด็นให้แยกเป็นประเด็น ในกรณีที่ที่ดินที่ขออายัดได้มีการโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้ว ให้ระบุด้วยว่า จะฟ้องบุคคลภายนอกด้วยหรือไม่ถ้าฟ้องจะฟ้องในประเด็นใด มีเหตุผลอย่างไร

^{๙๗} ข้อ ๑๒ กรณีที่จะรับอายัดต้องเป็นกรณีที่ผู้ขอมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินแปลงที่ขออายัดโดยตรงอันอาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เช่น มีสัญญาจะซื้อจะขาย มีสิทธิรับมรดกที่ดิน ถ้ากรณีไม่เกี่ยวกับที่ดินที่ขออายัดโดยตรง เช่น เรื่องหนี้สินธรรมดา รับอายัดไม่ได้

^{๙๘} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

สรุปความได้ว่า ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ

(๑) ความรับผิดทางแพ่ง (ละเมิด) เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำนั้นไม่ถือว่าเป็นละเมิด หรือแม้ว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการละเมิด แต่ถ้การละเมิดนั้นไม่ได้เกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ยังคงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) ความรับผิดทางอาญา เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมไม่มีความรับผิดทางอาญา

อนึ่ง สภาพปัญหาดังที่ได้กล่าวมานี้เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งสำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่มีทะเบียน ให้เจ้าหน้าที่แจ้งการยึดหรืออายัดต่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือนายทะเบียนแห่งทรัพย์สินทราบ ส่วนทรัพย์สินอื่นให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และในที่สุดแล้วหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อมีศาลพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองต่อไป^{๙๙}

๒.๑.๒ ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และไม่มีแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องมีการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเข้าไปปฏิบัติการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐส่วนมากจะไม่เคยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาก่อน

^{๙๙} ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ระหว่างวันที่ ๑-๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ โรงแรมจอมเทียน ปาล์ม บีช จังหวัดชลบุรี จัดทำโดยสำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เว้นแต่จะเป็นหน่วยงานของรัฐบางแห่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดให้มีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต สำนักงานประกันสังคม

แต่เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งที่หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานเป็นคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แนวทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ทำให้การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐชำระค่าสินไหมทดแทนไม่อาจดำเนินการได้โดยการฟ้องคดีต่อศาล แต่ต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ หน่วยงานจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ ทั้งหมดนี้มีผลให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเกือบทุกแห่งทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อหน่วยงาน เพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ไม่เคยมีประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาก่อน จึงทำให้ไม่มีการสั่งสมองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญ ในด้านการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่มีศักยภาพพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน แต่ถ้าหากมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่กำหนดขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ในลักษณะเดียวกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๒๒ เจ้าหน้าที่จะมีแนวทางที่ตนสามารถนำไปปฏิบัติตามได้ แต่เนื่องจากมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างเป็นขั้นตอน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่รู้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้หารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นเกี่ยวกับขั้นตอนในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก แต่แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ให้หน่วยงานปฏิบัติ และแนะนำให้หน่วยงานไปออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งต่อมาหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ก็ยังไม่สามารถนำแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาปฏิบัติได้ และต้อง

แก้ไขสภาพปัญหานี้ด้วยการออกระเบียบดังกล่าวสำหรับหน่วยงานของตนเอง แต่ปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถบังคับให้มีการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้อย่างครบถ้วน

๒.๑.๓ ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ปัญหาในข้อนี้สืบเนื่องจากสภาพปัญหาในข้อ ๒.๑.๒ กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้ และหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งได้ออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับหน่วยงานของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น

- ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗)

- ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศ ณ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๑)

- ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศ ณ วันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑)

- ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศ ณ วันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑)

ในระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ แม้จะกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น บททั่วไป วิธีการยึดทรัพย์สิน วิธีการอายัดทรัพย์สิน วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน การขายทอดตลาดทรัพย์สิน การรับจ่ายเงิน แต่รายละเอียดย่อยของแต่ละหลักเกณฑ์ยัง

มีความแตกต่างกัน เช่น ระเบียบของกรมที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนทรัพย์สินที่ยึดได้^{๑๐๐} แต่ในเรื่องเดียวกัน ระเบียบของกรมสรรพากรกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพิ่มขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินที่มีผู้อื่นเป็นเจ้าของร่วมด้วย^{๑๐๑}

การที่แต่ละหน่วยงานมีระเบียบว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานตนเอง และกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับบุคคลคนเดียว เช่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งกระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน หรือบุคคลหนึ่งไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ต่างกัน เพราะจะมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแตกต่างกัน

สภาพที่หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งต่างออกระเบียบว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานตนเอง เป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นในระบบกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะแต่ละหน่วยงานต่างเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง และอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมีแหล่งอำนาจจากบทบัญญัติเดียวกัน คือ มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองจึงควรปฏิบัติตามระเบียบฉบับเดียวกัน

๒.๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เกิดผลสัมฤทธิ์

จากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไม่มีประสบการณ์ และขาดความเชี่ยวชาญและความรู้ในการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งสาเหตุจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการยึด อายัด และ

^{๑๐๐} ข้อ ๑๘ ให้เจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินแต่เพียงพอกับหนี้ที่ต้องชำระตามคำสั่งยึดทรัพย์สิน พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินมีแต่ทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนหนี้ และไม่อาจแบ่งยึดโดยมิให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์สินอื่นที่จะยึดให้เพียงพอกับจำนวนหนี้ไม่ปรากฏด้วยแล้ว ก็ให้ยึดทรัพย์สินที่วานั้นมาขายทอดตลาดทั้งหมด

^{๑๐๑} ข้อ ๒๐ การยึดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินให้ยึดได้แต่เพียงประมาณราคาที่ควรขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้ รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การยึดทรัพย์สินให้ยึดเฉพาะส่วนของผู้ต้องชดใช้เงิน แต่ถ้ามีบุคคลอื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยและไม่ปรากฏชัดว่าส่วนใดเป็นของผู้ต้องชดใช้เงินให้ยึดทั้งหมด

กรณีทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินมีราคามากกว่าจำนวนหนี้ ทั้งมิอาจแบ่งยึดโดยไม่ทำให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา และไม่ปรากฏทรัพย์สินอื่นที่จะยึดให้พอกับจำนวนหนี้ ให้ยึดทรัพย์สินนั้นขายทอดตลาด

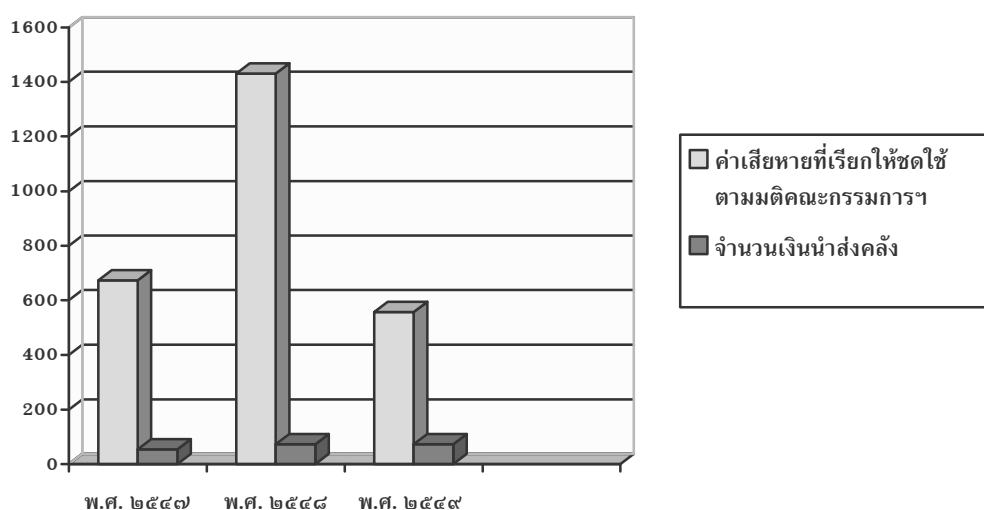
ขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างเป็นขั้นตอนและชัดเจน อีกทั้งการที่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในค้ำประกันของคำสั่งทางปกครอง เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง เพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครองให้เป็นผลสัมฤทธิ์ได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระหนี้ได้แล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งต่อกรมบัญชีกลางว่าหนี้เป็นหนี้สูญ และทำให้รายได้ของรัฐในส่วนนี้ต้องขาดหายไป

จากข้อมูลของกรมบัญชีกลาง ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ – พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวนค่าเสียหายที่สามารถบังคับชำระหนี้และนำส่งคลังได้ มีสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ตามมติของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง กระทรวงการคลัง ซึ่งรายละเอียดของข้อมูลปรากฏตามตารางและแผนภูมิดังต่อไปนี้

ตารางแสดงค่าเสียหายที่เรียกให้ชดใช้ตามมติคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง และค่าเสียหายที่นำส่งคลังได้

	ค่าเสียหายที่เรียกให้ชดใช้ตามมติคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง	จำนวนเงินนำส่งคลัง
● พ.ศ. ๒๕๔๗	๖๗๓,๕๕๒,๕๘๑.๑๘	๕๓,๗๕๘,๕๒๒.๖๑
● พ.ศ. ๒๕๔๘	๑,๔๓๐,๔๐๙,๗๕๓.๒๖	๗๓,๑๔๑,๐๕๕.๐๕
● พ.ศ. ๒๕๔๙	๕๕๗,๒๐๐,๙๐๔.๐๓	๗๒,๖๕๘,๕๐๐.๕๔

แผนภูมิแสดงค่าเสียหายที่เรียกให้ชดใช้ตามมติคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง และค่าเสียหายที่นำส่งคลังได้



จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ในบรรดาค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐต้องเรียกผู้ทำละเมิดชดใช้นั้น มีเพียงส่วนน้อยที่หน่วยงานของรัฐสามารถบังคับให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายได้และนำเงินค่าเสียหายดังกล่าวส่งคลังได้ สำหรับค่าเสียหายส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ได้

ด้วยเหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับชำระหนี้ได้นำเงินค่าเสียหายส่งคืนคลังได้เป็นจำนวนมากกรมบัญชีกลางจึงมีหนังสือเวียน^{๑๐๒} ถึงส่วนราชการ ๒๒๐ แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ ๘,๐๐๐ แห่ง เพื่อสำรวจจำนวนหนี้และลูกหนี้ที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อกำหนดแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบต่อไป^{๑๐๓}

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในกรณีที่บุคคลค้างชำระค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระตามกฎหมายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีที่โรงงานในจังหวัดปทุมธานี ค้างชำระค่าธรรมเนียมการเก็บขยะกับองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจเรียกให้เจ้าของโรงงานชำระค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าของโรงงานได้ เนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญและไม่มีระเบียบที่กำหนดแนวปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอน

๒.๒ ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ

๒.๒.๑ ปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ และแนวทางปฏิบัติในการเรียกให้คู่กรณีชำระค่าปรับทางปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะกฎหมายโดยส่วนใหญ่จะกำหนดกลไกบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วยการกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งประกอบด้วยโทษจำคุกและโทษปรับ ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีประสบการณ์และความชำนาญเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา และการเปรียบเทียบปรับดังกล่าวหน่วยงานของรัฐก็จะกำหนดระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบปรับ รวมถึงอัตราค่าปรับสำหรับกรณีต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัว

^{๑๐๒} ดังเช่นหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐/ว ๔๗ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง ขอสำรวจจำนวนหนี้และลูกหนี้ที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ส่งถึงอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น

^{๑๐๓} <http://www.thannews.th.com/detailNews.php?id=T1123179&issue=2390>

ประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๘ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๖

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๕๘ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกให้ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นต้องชำระค่าปรับ แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการเรียกให้บุคคลชำระค่าปรับไว้เป็นขั้นตอนอย่างละเอียด เจ้าหน้าที่จึงไม่มีแนวทางปฏิบัติที่จะดำเนินการเรียกให้บุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมาชำระค่าปรับทางปกครอง เช่น การเรียกให้ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งมาชำระค่าปรับ การดำเนินการในกรณีที่บุคคลไม่ยอมชำระค่าปรับ การรับเงินค่าปรับ การเก็บรักษาเงินค่าปรับ การออกใบเสร็จ ซึ่งมีผลให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหลายแห่งไม่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยการเรียกให้ผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครองได้

๒.๒.๒ ปัญหาความไม่สัมฤทธิ์ผลของการเรียกให้คู่กรณีชำระค่าปรับทางปกครอง

การเรียกให้บุคคลผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง หากบุคคลดังกล่าวไม่ชำระค่าปรับ จึงเป็นการไม่ชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้ แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าปรับได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ทั้งในเรื่องความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินการ และการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระค่าปรับไม่บรรลุผล

๒.๒.๓ ปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ รวมทั้งไม่มีเครื่องมือในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการด้วยตนเอง ตามมาตรา ๕๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่การกระทำตามคำสั่งทางปกครองนั้นโดยสภาพเจ้าหน้าที่สามารถเข้าดำเนินการแทนได้หรือเป็นการกระทำที่อยู่ในวิสัยที่เจ้าหน้าที่จะเข้าไปดำเนินการแทน เช่น การรื้อถอนอาคาร การปรับปรุงสภาพอาคารให้ถูกสุขลักษณะ การรื้อถอนสิ่ง

ปลูกสร้างรูกำลังที่สาธารณะ เมื่อผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ที่ชอบที่จะเข้าดำเนินการแทน

แต่เนื่องจากการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทนนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น การทำหนังสือเตือนตามมาตรา ๕๙ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ ประกอบกับการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ดำเนินการแทนเป็นการกระทำทางปกครองที่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปบางประการ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนน้อยที่สุด และใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้หากมีมาตรการบังคับทางปกครองหลายมาตรการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครอง จากมาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุดไปหามากที่สุด

แม้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะประกอบด้วยหลักกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่หลักเกณฑ์อีกส่วนหนึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งมีความเป็นนามธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงยังไม่มี ความเชี่ยวชาญในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้

นอกจากนี้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนเป็นการกระทำทางกายภาพ ซึ่งในบางกรณีจะต้องใช้บุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญในทางเทคนิคและใช้อุปกรณ์เครื่องมือในการดำเนินการ แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่มีความเชี่ยวชาญหรือไม่ใช้อุปกรณ์เครื่องมือดังกล่าว ก็อาจจะเป็นการพันวิสัยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยการเข้าไปดำเนินการด้วยตนเองได้ เช่น ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ขุดดินและถมดินจัดการแก้ไขการขุดดินและถมดินที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้อื่นได้ ในกรณีนี้หากผู้ได้รับคำสั่งไม่ดำเนินการแก้ไขการขุดดินหรือถมดินตามคำสั่งดังกล่าว และเป็นกรณีการขุดดินหรือถมดินในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจะไม่มีความเชี่ยวชาญหรือมีเครื่องมืออุปกรณ์เพียงพอที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขการขุดดินและถมดินนั้นเองได้

บทที่ ๔

แนวทางการแก้ไขปัญหการบังคับทางปกครองในปัจจุบัน และการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้วผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในอันที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งในกรณีที่กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ หรือกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ แต่มาตรการตามกฎหมายนั้นจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรการบังคับทางปกครองจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการให้บรรลุผลของคำสั่งทางปกครองนั้นได้เอง ทั้งคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำ

แต่จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังที่เสนอไว้ในบทที่ ๒ นั้น แสดงให้เห็นว่าในระบบกฎหมายไทย องค์กรฝ่ายปกครองยังไม่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองไปบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพได้ โดยมีสาเหตุของปัญหาหลายประการ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีความชัดเจน ปัญหาเกี่ยวกับสถานะหรือค่าบังคับของคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ซึ่งกระทั่งปัจจุบันนี้ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตนเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถบังคับใช้บทบัญญัติในส่วนที่ ๘ ของพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้มากที่สุด ในบทนี้จึงขอเสนอแนวคำวินิจฉัยและการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ที่มีผลเป็นการแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง และการดำเนินการตามแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวของหน่วยงานภายในฝ่ายปกครอง

(๑) แนวคำวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และ
คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

จากข้อหารือของหน่วยงานของรัฐที่หารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง อาจสรุปแนวคำวินิจฉัยที่เป็น
การแก้ไขสภาพปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองได้ดังนี้

๑.๑.๑ หลักทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยมี
ประสิทธิภาพ และแม้ว่ากฎหมายฉบับใดจะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องใดไว้เป็น
การเฉพาะแล้วก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับนั้นจะ
เกิดผลน้อยกว่า เจ้าหน้าที่ก็สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองของส่วนที่ ๘ การบังคับทาง
ปกครอง ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา
๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๕/๒๕๔๗^๑)

ส่วนการจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ออก
คำสั่งทางปกครองเข้าหลักเกณฑ์ในกรณีใด (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๕/๒๕๔๖^๒) กล่าวคือ

กรณีที่หนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วยังไม่มีการ
ชำระให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่
ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทาง
ปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามมาตรา ๕๗
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กรณีที่สอง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ ถ้าผู้อยู่ในบังคับ
ของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างใด
อย่างหนึ่งตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ

(๑) ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการ
แทน โดยให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งชดใช้ค่าใช้จ่ายหรือเงินเพิ่ม

^๑ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

^๒ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึด อาศัย และการขาย
ทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ทั้งนี้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด (เรื่องเสรีที่ ๑๗๓/๒๕๕๑^๓)

๑.๑.๒ ขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และการนำบทบัญญัติว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับอนุโลมดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การดำเนินการก่อนการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินแล้ว คู่กรณีผู้อยู่ในบังคับทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนให้คู่กรณีชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของคู่กรณีต่อไป และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เองโดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการ (เรื่องเสรีที่ ๒๔๔/๒๕๕๒^๕ เรื่องเสรีที่ ๑๘๓/๒๕๕๔^๖)

^๓ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับทรัพย์สินที่มีทะเบียน

^๔ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินัย ร้องทุกข์)

^๖ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เรื่องเสรีที่ ๕๐๙/๒๕๔๔^๗ เรื่องเสรีที่ ๔๙๔/๒๕๔๕^๘ และเรื่องเสรีที่ ๖๕๕/๒๕๔๖^๙)

ขั้นตอนที่ ๒ การยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยอนุโลมนำบทบัญญัติว่าด้วยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ การดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม หมายถึงให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับทั้งบทบัญญัติในหมวด ๑ หลักทั่วไป (มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๐๒) และบทบัญญัติในหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ आयัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน (มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๒๓) โดยการใช้บังคับบทบัญญัติกฎหมายโดยอนุโลมคือการใช้บังคับเพียงเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง (เรื่องเสรีที่ ๔๔๓/๒๕๕๐^{๑๐})

การยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยอนุโลมนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับมาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่เรียกให้ชำระเงิน มีรายละเอียดดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวจึงได้แก่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) (เรื่องเสรีที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙^{๑๑})

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขอหารือวิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

^๘ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

^๙ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึด आयัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๑๐} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๑๑} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการยึด อาัยด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติการยึดหรืออาัยดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒)ฯ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยึดหรืออาัยดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งนั้น (เรื่องเสร็จที่ ๙๕-๙๕/๒๕๕๙^{๑๒})

(๓) การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจเอาทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐๓^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเอาทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเองหรือมอบให้บุคคลอื่นดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นแทนได้ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบด้วย ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมแล้วขออนุญาตต่อศาลเพื่อทำการขายทอดตลาดต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑)^{๑๔}

(๔) การยึดอสังหาริมทรัพย์ ในการยึดอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐๔^{๑๕} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนำ

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑

^{๑๓} มาตรา ๓๐๓ การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดย

(๑) นำเอาเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ หรือ

(๒) มอบไว้ในความอารักขาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยความยินยอมของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือมอบไว้ในอารักขาของบุคคลอื่นใดซึ่งครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้หรือบุคคลเช่นว่านั้นทราบ กับต้องกระทำให้การยึดนั้นเห็นประจักษ์แจ้งโดยการประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดที่สมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

^{๑๕} มาตรา ๓๐๔ การยึดอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำโดยนำเอาหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินนั้นมาและฝากไว้ ณ สถานที่ใด หรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ทราบ ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน ถ้าหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่า การที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินนั้น เป็นการยึดตามกฎหมายแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

หนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑^{๖๖})

(๕) การอายัดทรัพย์สิน ในการดำเนินการอายัดทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่จะต้องจัดให้คำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองให้งดเว้นหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิเรียกร้อง และห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องส่งมอบ โอนทรัพย์สิน สิทธิ หรือเงินให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าหน้าที่แทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๑๐ ทวิ^{๖๗} และมาตรา ๓๑๑^{๖๘} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดว่า ให้อายัดโดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลออกให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าหนี้ร้องขอห้ามลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสิทธิเรียกร้องไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑^{๖๙})

อนึ่ง การอายัดที่ดินนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ เรื่อง การอายัดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนคำสั่งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติแล้ว ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๓๙๕๓๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ การอายัดที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

^{๖๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

^{๖๗} มาตรา ๓๑๐ ทวิ ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งหรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๑๐ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดและจำหน่ายไปตามที่บัญญัติไว้ในห้ามมาตราต่อไปนี้

^{๖๘} มาตรา ๓๑๑ สิทธิเรียกร้องซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๓๑๐ ทวิ นั้น ให้อายัดได้โดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลได้ออกให้ตามที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องฝ่ายเดียวและเจ้าหนี้ได้นำส่งให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของนั้น

เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลอาจกำหนดไว้ในหมายบังคับคดีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจอายัดสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๑๐ ทวิ ก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าคำสั่งอายัดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นคำสั่งอายัดของศาล

คำสั่งอายัดนั้น อาจออกให้ได้ไม่ว่าหนี้ของบุคคลภายนอกนั้นจะมีข้อโต้แย้งหรือมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขหรือว่าได้กำหนดจำนวนไว้แน่นอนหรือไม่

คำสั่งนั้นต้องมีข้อห้ามลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ขณะที่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

^{๖๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

กระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓/๒๕๕๑^{๒๐} และเรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑^{๒๑})

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าหลักเกณฑ์การอายัดที่ดินตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว อาจจะนำมาใช้บังคับกับมาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้ เนื่องจากรายละเอียดของหลักเกณฑ์เป็นกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการอายัดที่ดินตามคำพิพากษาของศาล (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ ๒ ข้อ ๒.๑.๑)

(๖) ทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่ตกอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยที่การกำหนดประเภทของทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้รับความกระทบกระเทือนในชีวิตความเป็นอยู่จนเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินก็สมควรได้รับการคุ้มครองในลักษณะเดียวกัน ดังนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๘๕^{๒๒}

^{๒๐} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับทรัพย์สินที่มีทะเบียน

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

^{๒๒} มาตรา ๒๘๕ ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(๑) เครื่องนุ่งห่มหลับนอนหรือเครื่องใช้ในครัวเรือนหรือเครื่องใช้สอยส่วนตัว โดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าหมื่นบาท ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร ศาลจะกำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินห้าหมื่นบาท ให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามฐานะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(๒) เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินหนึ่งแสนบาท แต่ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขออนุญาตยึดหน่วงและใช้เครื่องมือหรือเครื่องใช้จำเป็นเพื่อดำเนินการเลี้ยงชีพหรือประกอบวิชาชีพ อันมีราคาเกินกว่าจำนวนราคาดังกล่าวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตภายในบังคับแห่งเงื่อนไขตามที่ศาลเห็นสมควร

(๓) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(๔) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

และมาตรา ๒๘๖^{๒๓} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นำมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินด้วยโดยอนุโลม ซึ่งมีผลให้ หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องตามที่ กำหนดในมาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐^{๒๔})

(๗) การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งอยู่นอกเขตพื้นที่การ ปกครองของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการบังคับกับทรัพย์สินของของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ ชำระเงิน โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ใด หน่วยงานของรัฐจึงสามารถดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองที่มีทรัพย์สินหรือ สิทธิเรียกร้องอยู่นอกเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๐/๒๕๕๑^{๒๕})

ในเรื่องนี้คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า กรณีนี้ไม่ได้อนุโลมนำบทบัญญัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการบังคับคดีนอกเขตศาลมาใช้บังคับ เนื่องจากตาม

^{๒๓} มาตรา ๒๘๖ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงิน ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(๑) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และเงินรายได้เป็นคราว ๆ อันบุคคลภายนอกได้ ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพ เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาทหรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(๒) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้ จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(๓) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดเชย เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของ พนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ใน (๒) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท หรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(๔) เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคล อื่นเป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฌาปนกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่ศาลเห็นสมควร ในกรณีที่ศาลเป็นผู้ กำหนดจำนวนเงินตาม (๑) และ (๓) ให้ศาลกำหนดให้ไม่น้อยกว่าอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดของข้าราชการพลเรือนใน ขณะนั้นและไม่เกินอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือนในขณะนั้น โดยคำนึงถึงฐานะในทางครอบครัวของ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและจำนวนบุพการีและผู้สืบสันดานซึ่งอยู่ในความอุปการะของลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐

^{๒๕} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองนอกเขตกรุงเทพมหานคร

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง^{๒๖} กำหนดห้ามมิให้ศาลใช้อำนาจนอกเขตศาล แต่ในบางกรณีที่ทรัพย์สินที่จะยึดหรืออายัดอยู่นอกเขตศาลที่ออกหมายบังคับคดี กฎหมายกำหนดให้มีการบังคับคดีนอกเขตศาลได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำแถลงหรือให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลที่จะมีการบังคับคดี และให้ศาลที่จะมีการบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดี โดยให้ศาลนั้นดำเนินการเสมือนหนึ่งเป็นศาลที่บังคับคดีแทนตามมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม^{๒๗}

(๘) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในการดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้จากการยึดและอายัด ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอนุโลมใช้จะต้องเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษามาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ทำการยึดหรือทำการอายัดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงได้แก่เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ (เรื่องเสร็จ ๑๗๓/๑๕๕๑^{๒๘} และเรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑^{๒๙})

(๙) ค่าฤชาธรรมเนียมในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หากหน่วยงานของรัฐมีค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมได้ในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

^{๒๖} มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ศาลใช้อำนาจนอกเขตศาล เว้นแต่

๑.ล

๒.ล

ในกรณีที่มีการบังคับคดีนอกเขตศาลที่ออกหมายบังคับคดี ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำแถลงหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานให้ศาลที่จะมีการบังคับคดีทราบในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลที่จะมีการบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีโดยไม่ชักช้า และให้ศาลนั้นดำเนินการไปเสมือนหนึ่งเป็นศาลที่บังคับคดีแทนตามมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม

^{๒๗} มาตรา ๓๐๒ ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีหรือหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือมีอำนาจทำควินิจัยชี้ขาดในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งได้เสนอต่อศาลตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น

ในกรณีที่ศาลได้ออกหมายบังคับคดีส่งไปให้อีกศาลหนึ่งบังคับคดีแทนให้ส่งทรัพย์สินที่ยึดได้หรือเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้น แล้วแต่กรณี ไปยังศาลที่ออกหมายเพื่อดำเนินการไปตามกฎหมาย

^{๒๘} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับทรัพย์สินที่มีทะเบียน

^{๒๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

ความแฟ่ง คือ ตาราง ๕ ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยค่าธรรมเนียมจะหักจากราคาทรัพย์ที่ขายทอดตลาดได้ก่อนที่จะนำมาชำระให้แก่เจ้าหนี้ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๔๖^{๓๐})

(๑๐) ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่มีระยะเวลาลิ้นสุดจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป จึงสมควรนำกำหนดเวลาการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕^{๓๑} เรื่องเสร็จที่ ๖๕๕/๒๕๔๖^{๓๒})

การดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นดังกล่าวหมายความว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปี หากดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐจะต้องยุติเรื่อง (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙)^{๓๓}

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตในประเด็นนี้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสามารถดำเนินการบังคับได้ภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน โดยที่ไม่ได้ระบุว่าจะต้องดำเนินการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี

^{๓๐} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง: กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

^{๓๑} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

^{๓๒} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๓๓} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕

หรือไม่ (เรื่องเสรีที่ ๘๔/๒๕๕๐^{๓๔} เรื่องเสรีที่ ๘๗/๒๕๕๐^{๓๕} และเรื่องเสรีที่ ๕๒๓/๒๕๕๐^{๓๖}) ดังนั้น กรณีจึงยังไม่มีข้อยุติว่าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเริ่มยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ดำเนินการไม่เสร็จสิ้น หรือยังขายทอดตลาดทรัพย์สินไม่เสร็จสิ้นภายในสิบปี เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยุติการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือไม่

(๑๑) มาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน (เรื่องเสรีที่ ๙๔-๙๕/๒๕๕๙^{๓๗} และเรื่องเสรีที่ ๖๗๓/๒๕๕๑^{๓๘}) ผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)^{๓๙} มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยหากผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งความคุ้มครองดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑) ความรับผิดทางแพ่ง (ละเมิด) เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำนั้นไม่ถือว่าเป็นละเมิด หรือแม้ว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการละเมิด แต่ถ้การละเมิดนั้นไม่ได้เกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ยังคงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒) ความรับผิดทางอาญา โดยหลักแล้ว การกระทำใดแม้ประมวลกฎหมายอาญาจะกำหนดให้เป็นความผิดแต่หากมีกฎหมายให้อำนาจสำหรับการกระทำนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดอาญา ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมไม่มีความรับผิดทางอาญา

^{๓๔} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี (แนวทางปฏิบัติหลังจากศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน)

^{๓๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

^{๓๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น

^{๓๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑

^{๓๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

อนึ่ง แม้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจะได้รับความคุ้มครองดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ปฏิบัติได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(๑๒) การมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยที่การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการครอบครองและเป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของรัฐได้ แต่อาจให้เอกชนเข้าช่วยเหลือในการบังคับคดีในบางเรื่องได้ เช่น การสืบทรัพย์สินหรือการขนส่งทรัพย์สิน (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๔๖^{๓๙})

นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินยังไม่สามารถมอบอำนาจให้เอกชนปฏิบัติการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๑ (๑๔) ประกอบกับมาตรา ๒๗๘ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ปฏิบัติการตามหมายบังคับของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙^{๔๐})

๑.๑.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จะเป็นการวางหลักเกณฑ์ใหญ่ในแต่ละเรื่องไว้ ส่วนรายละเอียดของการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งเป็นเรื่องในทางปฏิบัติ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่ขอหารือให้ปรึกษา

^{๓๙} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง: กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

^{๔๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑

แนวทางปฏิบัติจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการยึด อาศัย และ
ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ กรมบังคับคดี กรมสรรพากร และสำนักงานประกันสังคม
(เรื่องเล่าที่ ๔๔๔/๒๕๕๔^๑ เรื่องเล่าที่ ๔๔-๔๕/๒๕๕๔^๒ และ เรื่องเล่าที่ ๖๗๓/๒๕๕๑^๓)

ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานทั้งสามแห่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยัด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามหน้าที่ประเภทต่าง ๆ และใช้บังคับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการยัด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของหน่วยงาน กล่าวคือ

กรมบังคับคดี มีอำนาจหน้าที่ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ ตามคำพิพากษา โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับระเบียบ กระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมสรรพากร มีอำนาจหน้าที่ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้
ภาษีอากรค้าง ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากร โดยปฏิบัติตามระเบียบ
กรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๕
ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร
พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร
พ.ศ. ๒๕๔๕

สำนักงานประกันสังคม มีอำนาจหน้าที่ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้เงินสมทบหรือเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๘ พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ในระยะต่อมา เมื่อหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้ออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานของตนแล้ว เช่น กรมที่ดิน กรมการประกันภัย คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่ขอหาหรือว่า เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน หน่วยงานอาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยอาจเทียบเคียงได้จากระเบียบที่หน่วยงานอื่น ๆ ได้จัดทำไว้แล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙ และเรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐)

๔๑. บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอภพหมายถึงเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

^{๔๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑

๔๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

๑.๑.๔ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในการใช้มาตรการ
บังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘
(พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ตามคำสั่งของผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้
บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งและเป็นผู้ที่ผู้ออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด
ทรัพย์สินระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งนั้น ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็น
เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายใน
การปฏิบัติหน้าที่ด้วย การที่หน่วยงานอื่นได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขาย
ทอดตลาดทรัพย์สินแทน จึงไม่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่
จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วยและจะไม่ได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติการโดยกฎหมาย ฉะนั้น
การมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนจึงไม่อาจ
กระทำได้ นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติการแทนตามมาตรา ๑ (๑๔)^{๔๔}
ประกอบกับมาตรา ๒๗๘ วรรคสี่^{๔๕} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ.
๒๕๔๘ ได้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าหน้าที่
ผู้ปฏิบัติการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ปฏิบัติการตามหมายบังคับของศาลตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (เรื่องเสรีที่ ๙๔-๙๕/๒๕๔๙)^{๔๖}

^{๔๔} มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือ
พนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค ๔
แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา
หรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

^{๔๕} มาตรา ๒๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้
บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑

๑.๑.๕ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับขั้นตอนการยึด อาศัย และขายทอดตลาด ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อข้อ ๑ (๖)^{๔๓} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การกระทำขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางประเภทต้องอยู่ภายใต้การกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจโดยรัฐ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ ๒ ของผู้บริหารท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อ ๑ (๖) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แม้ว่าข้อ ๒^{๔๔} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) จะไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนก็ตาม (เรื่องเสร็จ ๒๓๗/๒๕๕๑^{๔๕})

๑.๑.๖ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ถึงแก่ความตาย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุ

^{๔๓} ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ ปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

(๖) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (๕) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๔} ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

^{๔๕} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ราชการไปแล้ว ก็ไม่กระทบต่อคำสั่งตามมาตรา ๑๒ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓ - ๓๕๔/๒๕๕๗^{๕๐})

ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐถึงแก่ความตาย หากหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แม้อต่อมาเจ้าหน้าที่จะถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐยังคงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนต่อไปได้ (เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐^{๕๑})

ส่วนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายไปเสียก่อน หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ เพราะไม่มีบุคคลที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอีกต่อไป และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิดจะต้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดที่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทดังกล่าว ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๑/๒๕๕๑^{๕๒} และเรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๕๑^{๕๓})

๑.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อาจสรุปแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้ ดังนี้

๑.๒.๑ การฟ้องเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย

ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๒๐/๒๕๕๙ วินิจฉัยว่า “ค่าธรรมเนียม” เป็นหนี้เงินอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เอกชนมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมนั้น คำสั่งที่เรียกให้เอกชนชำระค่าธรรมเนียมจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไป

^{๕๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ

^{๕๑} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

^{๕๒} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย

^{๕๓} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเป็นคนسابสูญ

ตามคำสั่งเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานในการเก็บรั้งนกนางแอ่น จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

๑.๒.๒ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องนี้มีที่มาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๐/๒๕๔๕ และที่ ๑๔/๒๕๔๖ สรุปความได้ว่า คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการกระทำนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีลักษณะนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

แต่เมื่อหน่วยงานดำเนินการฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๕ และคำสั่งที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ สรุปความได้ว่า การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน

^{๔๔} มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

หรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒^{๕๖} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั่นเอง^{๕๗}

แนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐที่ถูกกระทำละเมิดจึงมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เอง หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

^{๕๕} มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๖} มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

^{๕๗} โปรดดูเพิ่มเติมในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๔๒/๒๕๔๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๗/๒๕๔๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๗๐/๒๕๔๘

นอกจากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๕/๒๕๔๗ ซึ่งวางหลักเพิ่มเติมว่า เมื่อมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไว้แล้ว โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเพื่อชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดให้ครบถ้วนได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติให้ครบถ้วนเสียก่อน หากไม่ได้ผลหรือขัดข้องประการใดจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเรื่องวิธีการยึดหรือการอายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ ยังไม่มีวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนจึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น เมื่อการบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒^{๔๔} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

คำสั่งทางปกครองในคดีนี้ศาลได้วางหลักเพิ่มเติมว่า ในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงต้องใช้อำนาจออกมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ เสียก่อน หากใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวแล้วยังไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่خذใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ลำพังข้อเท็จจริงที่ว่า การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไม่มีวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน ยังไม่เพียงพอที่ทำให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง

^{๔๔} มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งบังคับที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ตามแนวคำวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองที่ ๗๕๕/๒๕๕๗ จึงยังไม่สามารถแก้ไข ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียก ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ ได้ เพราะหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเสียก่อน และต้องดูตามข้อเท็จจริงเป็น กรณี ๆ ไปว่า หน่วยงานของรัฐสามารถยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระ ค่าสินไหมทดแทนได้เป็นผลสำเร็จหรือไม่ ถ้ายังไม่สามารถยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้เป็นผลสำเร็จ จึงจะมีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

๑.๒.๓ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อ หน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเสียชีวิต

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๖/ ๒๕๕๖ สรุปความได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้ กรณีจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เช่นกัน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับ ตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล

ส่วนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเสียชีวิต ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครอง สูงสุด ที่ ๓๖๒/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า หน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ต่อไป ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ กรณีจึงเป็นหนี้ที่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่มูลละเมิดจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอ บังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของ รัฐที่ถูกทำละเมิด อันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗๒ (๓)^{๕๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

^{๕๙} มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะ กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือความรับผิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัย มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๖๐} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา พิพากษาได้

ทั้งนี้ คดีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตาย เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ เพื่อได้รับผิดในความเสียหายตามมาตรา ๑๕๙^{๖๑} และมาตรา ๑๖๐๐^{๖๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^{๖๓} ตามนัย ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๐๘/๒๕๕๙

จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานออกคำสั่งแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องคดีต่อทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ถึงแก่ความตายเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลปกครอง

^{๖๐} มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๑} มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

^{๖๒} มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

^{๖๓} โปรดดูเพิ่มเติมในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๐/๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๑/๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๒/๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๓/๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๔/๒๕๕๙

๑.๒.๔ การฟ้องเรียกคืนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ

ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๙/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า คดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกเงินเดือนจากเจ้าหน้าที่ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิได้รับตามมาตรา ๑๖^{๖๔} แห่งตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี เงินบำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกิดความรับผิดที่จะต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในช่วงขาดราชการ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่^{๖๕} ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคห้า^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีจึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังนั้น การเรียกเงินเดือนคืนจากเจ้าหน้าที่ซึ่งรับไปโดยไม่มีสิทธิตามตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี เงินบำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ.

^{๖๔} มาตรา ๑๖ ข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือหนีราชการ ห้ามมิให้จ่ายเงินเดือนสำหรับวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการหรือหนีราชการดังกล่าว

^{๖๕} มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลวกมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^{๖๖} มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๖๗} มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

๒๕๓๕ ไม่ใช้การออกคำสั่งทางปกครองและหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ได้ แต่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ (๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

๒.๑ การดำเนินการออกระเบียบว่าด้วยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ของหน่วยงานต่าง ๆ

๒.๑.๑ กรมที่ดิน

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานแรกที่ได้ดำเนินการแก้ไขสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยการออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งได้ออกระเบียบดังกล่าวก่อนที่จะคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีแนวคำวินิจฉัยที่ให้หน่วยงานไปออกระเบียบกำหนดขั้นตอนในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

เหตุผลและความจำเป็นของกรมที่ดินที่ต้องออกระเบียบดังกล่าว นั้น สืบเนื่องจากการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อกรมที่ดินชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่นั้นเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน จึงต้องดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม จึงได้ออกระเบียบนี้เพื่อให้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น ขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ ต่อไป

๒.๑.๒ กรมการประกันภัย

กรมการประกันภัยเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ดำเนินการยกร่างระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีแนวคำวินิจฉัยที่ให้หน่วยงานของรัฐไปดำเนินการออกระเบียบเกี่ยวกับการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน แต่เหตุผลและความจำเป็นของกรมการประกันภัยมิได้สืบเนื่องจากการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เกิดจากการที่กรมการประกันภัยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย ในกรณีที่เจ้าของรถหรือบริษัทประกันภัยไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน และเมื่อกรมการประกันภัยจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นไปแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ให้อำนาจกรมการประกันภัยเพื่อออกคำสั่งเรียกเงินตามจำนวนที่ได้จ่ายไปนั้นคืนจากเจ้าของรถหรือบริษัทแล้วแต่กรณี และเจ้าของรถหรือบริษัทจะต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๐ ของจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนส่งเข้าสมทบกองทุนอีกต่างหาก หากเจ้าของรถหรือบริษัทประกันภัยไม่ชำระเงินตามคำสั่งดังกล่าว กรมการประกันภัยจึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าของรถหรือบริษัทประกันภัย รวมทั้งการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวมีประสิทธิภาพ กรมการประกันภัยจึงได้ออกระเบียบฉบับนี้

ปัจจุบันระเบียบฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งใช้บังคับโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

๒.๑.๓ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ประสบปัญหาในการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนนั้น จึงมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้ออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้การดำเนินการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑.๔ กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซึ่งใช้อำนาจ

ทางปกครองตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งในกรณีของการออกคำสั่งทางปกครองทั่วไป และการประเมินภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ และเพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบฉบับนี้

อนึ่ง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

๒.๑.๕ กรมสรรพากร

แม้ว่ากรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับชำระหนี้ภาษีอากรค้าง และมีระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวไว้แล้ว ได้แก่ (๑) ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๕ (๒) ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (๓) ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๔๕

แต่ระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร และเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งประเมินภาษีอากร จึงไม่อาจนำขั้นตอนการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามระเบียบข้างต้นมาใช้บังคับเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองทั่วไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้กรมสรรพากรจึงได้ออกระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อกำหนดขั้นตอนการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๒ การดำเนินการออกหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยความรับผิดทางแพ่ง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ต้องให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้ได้รับการชำระหนี้ตามมูลหนี้ที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และการที่หน่วยงานไม่มีศักยภาพในการใช้มาตรการบังคับทาง

ปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมถึงกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีความชัดเจน ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้หน่วยงานไม่สามารถบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวกรมบัญชีจึงได้แก้ไขสภาพปัญหาโดยการออกหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแจ้งแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๑.๒/๒๓๗๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งกรมบัญชีกลางได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑ ซึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และความคุ้มครองตามกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

๒.๓ แนวปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรฝ่ายปกครอง ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองเห็นว่าการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งต้องฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาล และส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดี แต่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่าการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในหลาย ๆ กรณี เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว และไม่ต้องดำเนินการฟ้องเจ้าหน้าที่

ความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ไม่รับว่าต่างคดีให้กับหน่วยงาน โดยเห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว นั้น มีทั้งกรณีที่เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๕๖ และคำสั่งที่ ๑๕๗/๒๕๕๖ และกรณีที่เกิดขึ้นหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งดังกล่าวแล้ว

๒.๓.๑ กรณีที่เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่ง ที่ ๑๑๓/๒๕๕๖ และคำสั่ง ที่ ๑๕๗/๒๕๕๖

(๑) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ทุจริต ยักยอกเงินของหน่วยงาน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บังคับใช้นั้น หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดี^{๖๘}

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐรับเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและวันหยุดราชการ โดยที่ตนไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐต้องการฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้คืนเงินค่าตอบแทน สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงินแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากถึงกำหนดตามคำสั่งแล้วผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ต้องมีการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับอีก^{๖๙}

๒.๓.๒ กรณีที่เกิดขึ้นหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง ที่ ๑๑๓/๒๕๔๖ และคำสั่ง ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖

(๑) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหนังสือเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด อายัดทรัพย์สินของนายเกรียงกรฯ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าเสียหายตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๗๐}

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินเดือนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองอยู่ในบังคับมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

^{๖๘} ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องเสรีที่ ๕๐๙/๒๕๔๔ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขอหารือวิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง)

^{๖๙} ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องเสรีที่ ๔๑๐/๒๕๔๖ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการคืนจากเจ้าหน้าที่)

^{๗๐} หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส(สพพ.๓)๐๐๐๔/๒๕๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๙ (แฟ้มเรื่องเสรีที่ ๔๕๙/๒๕๔๙ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙: กรณีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี))

๒๕๓๙ กรมปศุสัตว์มีอำนาจบังคับชำระหนี้ได้เอง หากจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลไม่ ตามนัยคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖^{๗๑}

(๓) แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และ ขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในการประชุมของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อพิจารณา ข้อหารือเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และ ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติและไม่สามารถดำเนินการ ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น คณะกรรมการฯ เคยให้ แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อ แก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวไว้หลายแนวทาง ซึ่งสรุปได้ดังนี้^{๗๒}

แนวทางที่หนึ่ง องค์กรผู้ใช้อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากการที่ มาตรา ๕๗ กำหนดให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ละหน่วยงานขาด บุคลากร งบประมาณ และไม่มีความเชี่ยวชาญ อีกทั้งขาดองค์ความรู้ด้านการบังคับคดี และ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไม่คุ้มค่ากับมูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดมาได้ ดังนั้น ควรกำหนดให้ มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจจะ จัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นหรือกำหนดให้กรมบังคับคดีทำหน้าที่ดังกล่าวแทนหน่วยงานต่าง ๆ

แนวทางที่สอง กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ มีอำนาจในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อเป็น การแก้ปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจค้นในสถานที่ของผู้ยึดได้บังคับคำสั่งทางปกครอง

^{๗๑} ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องเสรีที่ ๗๗๗/๒๕๔๙ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่สิทธิตามกฎหมาย (กรณีกรมปศุสัตว์))

^{๗๒} บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๓ (๑๑/๒๕๔๙) / (๓๙/๒๕๔๘) วันพุธ ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ข้อหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทาง ปกครอง (เรื่องเสรีที่ ๙๔ - ๙๕/๒๕๔๙)

แนวทางที่สาม แก้ไขมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้มีลักษณะเดียวกับมาตรา ๓๓ วรรคห้า^{๗๓} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

แนวทางที่สี่ แก้ไขมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่สามารถมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ซึ่งสอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑ (๑๔) และมาตรา ๒๗๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

แนวทางที่ห้า การออกกฎกระทรวงกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อแก้ไขปัญหาที่แต่ละหน่วยงานต่างออกระเบียบภายในหน่วยงานตนเองเพื่อกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาว่ามาตรฐานในการในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน

อนึ่ง กรรมการฯ บางท่านเห็นว่า จะต้องแก้ไขมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อมิให้การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเป็นคำสั่งทางปกครอง และให้หน่วยงานฟ้องเป็นคดีแพ่ง เพราะในทางทฤษฎี การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการละเมิดนั้นเป็นการใช้สิทธิทางแพ่ง จึงไม่ควรกำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครอง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

^{๗๓} มาตรา ๓๓ วรรคห้า

ฯลฯ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา และบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) วิเคราะห์คำวินิจฉัยขององค์กรที่เกี่ยวข้องและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของ
หน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน

๔.๑ แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและ
คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

แนวคำวินิจฉัยในส่วนของหลักทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง
คณะกรรมการฯ ได้อธิบายถึงประเภทของมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแบ่งแยกตามลักษณะของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่
คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และคำสั่งทางปกครองที่บังคับให้กระทำการหรือละเว้นการ
กระทำ ซึ่งในส่วน of คำสั่งทางปกครองที่บังคับให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำนั้น
คณะกรรมการฯ เพียงแต่อธิบายวิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งมีด้วยกัน ๒ วิธี คือ
(๑) เจ้าหน้าที่เข้าไปกระทำการแทนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน และ (๒) ให้มี
การชำระค่าปรับทางปกครอง แต่ไม่ได้อธิบายว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองดังกล่าวว่าในกรณีใดเจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกระทำ
การแทน หรือในกรณีใดเจ้าหน้าที่ต้องเรียกให้มีการชำระค่าปรับทางปกครอง

ในทางทฤษฎี การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกระทำการแทนกับ
มาตรการบังคับทางปกครองโดยเรียกให้ชำระค่าปรับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าการ
กระทำตามคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่สามารถกระทำการแทนได้ เจ้าหน้าที่จะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับ
โดยการกระทำการแทน จะใช้การเรียกให้ชำระค่าปรับต่อเมื่อเป็นกรณีที่ไม้อาจกระทำการแทนได้
ดังนั้น เมื่อแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้อธิบายหลักเกณฑ์
ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่ให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ ว่าในกรณี
ใดที่เจ้าหน้าที่จะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับโดยการกระทำการแทน หรือกรณีใดที่เจ้าหน้าที่
จะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับโดยเรียกให้บุคคลชำระค่าปรับทางปกครอง กรณีนี้จึงยังไม่มี
หลักเกณฑ์ให้หน่วยงานใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการเลือกใช้การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทาง
ปกครองที่ให้กระทำการแทนหรือละเว้นการกระทำ

ในส่วน of แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทาง
ปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน ซึ่งเป็นแนวความเห็นส่วนใหญ่ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง เนื่องจากปัญหาส่วนใหญ่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ
เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาด
ทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่แต่
ละหน่วยงานต้องบังคับการให้เป็นคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชำระ
ค่าสินไหมทดแทน ดังจะเห็นได้จากข้อหาหรือที่หาหรือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครองที่โดยส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยประเด็นปัญหาหลักคือการอนุโลมนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ จะมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนอย่างไร ในประเด็นนี้คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นทั้งในขั้นตอนก่อนดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และขั้นตอนการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในขั้นตอนการการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน คณะกรรมการฯ ได้อธิบายขั้นตอนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ว่าก่อนที่องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใดบ้าง เช่น การมีหนังสือเตือน

ในส่วนของขั้นตอนการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับอนุโลม คณะกรรมการฯ จะอธิบายว่าต้องนำบทบัญญัติส่วนใดของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ และกล่าวถึงการดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินในแต่ละเรื่อง เช่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครอง วิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์ วิธีการอายัดทรัพย์สิน ทรัพย์สินที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง โดยเป็นการนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาเทียบเคียงปรับใช้กับการบังคับทางปกครอง

แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นเป็นการวางหลักเกณฑ์ในแต่ละเรื่องอย่างกว้าง ๆ โดยไม่มีรายละเอียดในทางปฏิบัติ และแนวคำวินิจฉัยในเรื่องขั้นตอนการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวนี้ ก็กระจัดกระจายอยู่ในบันทึกความเห็นคณะกรรมการฯ ต่างฉบับกัน ไม่ได้รวมอยู่อย่างเป็นหมวดหมู่ในลักษณะเดียวกับระเบียบปฏิบัติ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงไม่สามารถนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง ซึ่งคณะกรรมการฯ ก็ตระหนักในปัญหาข้อนี้ จึงได้แนะนำให้หน่วยงานที่ขอหารือไปขอคำปรึกษาจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี กรมสรรพากร และสำนักงานประกันสังคม รวมทั้งแนะนำให้หน่วยงานที่ขอหารือไปออกระเบียบว่าด้วยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานตน แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าปัจจุบันหน่วยงานที่คณะกรรมการฯ ให้คำแนะนำให้ไปออกระเบียบปฏิบัตินั้น ยังไม่ได้ดำเนินการออกระเบียบแต่อย่างใด ส่วนหน่วยงานที่ออกระเบียบมาใช้บังคับแล้วเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ขอหารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่เป็นหน่วยงานที่มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงได้ออกระเบียบกำหนดขั้นตอนยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานตนนำไปปฏิบัติได้

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในบางประเด็น เป็นการตีความปัญหาข้อกฎหมายให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย แต่ก็ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของหน่วยงาน เช่น แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งไม่สามารถมอบอำนาจให้อีกหน่วยงานไปดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ แนวคำวินิจฉัยนี้จึงทำให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่มีศักยภาพในการดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และต้องการมอบอำนาจให้กรมบังคับคดีไปดำเนินการยึดอายัด และขายทอดทรัพย์สินแทน ไม่สามารถมอบอำนาจให้กรมบังคับคดีไปดำเนินการแทนได้ หรือแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้กับเอกชน ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าหน่วยงานไม่สามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้เอกชนได้ไปดำเนินการได้ทั้งหมด แต่อาจให้เอกชนช่วยเหลือในบางเรื่องได้ เช่น การสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งทำให้หน่วยงานมีข้อจำกัดว่าไม่สามารถมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ในลักษณะเดียวกับการที่เจ้าพนักงานคดีมอบอำนาจให้เอกชน ตามมาตรา ๑ (๑๔) ประกอบกับมาตรา ๒๗๘ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่ได้เสนอไว้ในข้อ ๑.๑ ประกอบกับสภาพปัญหาของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว ปรากฏว่าแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาในทางทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองได้ครบถ้วน เช่น ปัญหาความซ้ำซ้อนกันระหว่างการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีในลูกหนี้รายเดียวกัน ปัญหาระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ว่าจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครอง หรือต้องเริ่มดำเนินการภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังมีแนวความเห็นที่แตกต่างจากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

๔.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ไม่รับฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องบังคับให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้กำลังใหม่ทดแทนตามคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้หน่วยงานใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อบังคับชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มีผลให้หน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมากต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินด้วยตนเอง เพราะแต่ละหน่วยงานต่างก็มีความเสี่ยงที่ได้รับความเสียหาย

จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อหน่วยงานยังไม่มีความพร้อม เพราะไม่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้มาก่อน และยังไม่สามารถฝึกฝนให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ได้ ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่ชัดเจน จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานออกคำสั่งแล้ว ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ต้องฟ้องคดีต่อทายาทเพื่อเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีนี้เป็นผลดีต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับกองมรดก ซึ่งจะมีความยุ่งยากและซับซ้อนยิ่งกว่าการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินในกรณีปกติ

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นที่ว่าเรื่องใดเป็นหนี้ในทางมหาชน ซึ่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้มีการชำระหนี้ได้ เช่น การเรียกค่าธรรมเนียมเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียมได้ ทำให้ประเด็นนี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมจะกำหนดว่า ให้ค่าธรรมเนียมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่ได้ใช้ถ้อยคำในลักษณะว่า ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกให้บุคคลชำระค่าธรรมเนียม ดังนั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวก็จะทำให้หน่วยงานของรัฐบังคับบุคคลเพื่อให้ชำระค่าธรรมเนียมได้เอง

ส่วนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่สิทธิ ซึ่งศาลปกครองเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครอง จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ผลที่เกิดขึ้น คือ หน่วยงานจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๔.๓ แนวทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุดมีแนวปฏิบัติในการฟ้องร้องดำเนินคดีให้กับหน่วยงานของรัฐ โดยไม่รับว่าต่างในคดีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน เพราะสำนักงานอัยการสูงสุดมักจะมีความเห็นว่า คำสั่งเรียกให้ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหน่วยงานต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเอง ซึ่งในบางกรณีคำสั่งของ

หน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ชำระเงิน ก็ไม่ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ เช่น คำสั่งที่เรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ซึ่งมีใช้การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือคำสั่งเรียกคืนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ

แนวปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวนี้ มีผลให้หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้บุคคลชำระหนี้ โดยที่ตนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และสามารถใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

๔.๔ การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐโดยการออกระเบียบว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และการออกหนังสือเวียนของกรมบัญชีกลาง

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่ออกระเบียบมีเพียง ๕ หน่วยงาน ประกอบด้วยระเบียบภายในสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของหน่วยงานตน ได้แก่ ระเบียบของกรมที่ดิน ระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระเบียบของกรมสรรพากร และระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และระเบียบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เป็นระเบียบกลางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยยกเว้นไม่ใช้บังคับกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

จะเห็นได้ว่าจำนวนของหน่วยงานซึ่งออกระเบียบเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่เป็นระเบียบภายในยังมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนของหน่วยงานของรัฐตามโครงสร้างการบริหารราชการในปัจจุบัน ดังนั้น หน่วยงานอื่น ๆ ที่ยังไม่มีระเบียบบังคับใช้ก็ยังมีปัญหาในการปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

ส่วนระเบียบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นระเบียบกลางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จะสามารถแก้ไขปัญหาค่าความไม่มีประสิทธิภาพในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภทมีจำนวนมาก เมื่อระเบียบนี้ใช้บังคับจะมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ ดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไปได้

ส่วนการออกหนังสือเวียนของกรมบัญชีกลาง เป็นการแจ้งแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้หน่วยงานอื่น ๆ ทราบ ดังนั้น จึงเป็นเพียงการแจ้งหลักเกณฑ์ในเรื่องการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งยังไม่สามารถทำให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติได้

๔.๕ แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ทั้ง ๕ แนวทางดังกล่าวข้างต้น เป็นการแก้ไขทั้งปัญหาเกี่ยวกับองค์การที่ควรจะมีอำนาจดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการฯ สามารถนำแนวทางดังกล่าวมาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

บทที่ ๕

วิเคราะห์เปรียบเทียบการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันและฝรั่งเศส

(๑) เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในแง่ของคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง ความมีผลในทางกฎหมายของคำสั่ง และคำสั่งที่มีอาจโต้แย้งได้

เมื่อการบังคับทางปกครองมีขึ้นเพื่อให้คำสั่งทางปกครองสัมฤทธิ์ผล คำสั่งทางปกครองจึงถือเป็นฐานของอำนาจในการบังคับทางปกครอง ดังนั้น องค์การฝ่ายปกครอง จะดำเนินการบังคับทางปกครองได้ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ในสถานะของคำสั่งทางปกครองที่อาจบังคับทางปกครองได้ ทั้งนี้ เงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองที่อาจบังคับทางปกครองได้มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑.๑ เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในแง่ของคำสั่งทางปกครองที่จำเป็นต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง

คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้นั้น ในทางตำราต่าง ๆ ได้อธิบายว่าจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่จำเป็นต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเอง ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้สิทธิหรือรับรองสิทธิของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานหรือหนังสือรับรองสัญชาติ เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองที่บังคับการได้ดังกล่าวเป็นหลักการเดียวกับที่กำหนดในระบบกฎหมายเยอรมัน^๑ ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่บังคับได้ต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้าม โดยเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งระงับการก่อสร้าง คำสั่งให้กำจัดขยะ คำสั่งระงับการประกอบกิจการพาณิชย์ หรือคำสั่งกำหนดให้ชำระเงิน เป็นต้น ส่วนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิหรือยืนยันสิทธิ เช่น การอนุญาตประกอบกิจการพาณิชย์ คำสั่งยืนยันว่าผู้รับคำสั่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือใบอนุญาตครอบครอง

^๑ วรรณรี สิงห์โต, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๕๑, น. ๙.

อาวุธปืนเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางปกครองโดยตรงเมื่อมีการออกคำสั่งจึงไม่ต้องดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีกแต่อย่างใด

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสก็เป็นหลักการเดียวกัน กล่าวคือ การดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครอง นิติกรรมทางปกครองบางอย่างไม่จำเป็นต้องมีการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ เช่น นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิหรือมีลักษณะเป็นการอนุมัติอนุญาต การดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีผลเป็นรูปธรรมย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ที่ได้รับสิทธิตามนิติกรรมทางปกครองนั้น เช่นกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารการดำเนินการให้คำสั่งมีผลเป็นรูปธรรมคือการก่อสร้างอาคารซึ่งขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ได้รับอนุญาตว่าจะใช้สิทธินั้นเมื่อใด โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับโดยฝ่ายปกครอง แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดหน้าที่ให้กระทำ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหน้าที่ให้ละเว้นกระทำ เช่น คำสั่งห้ามใช้อาคารที่มีลักษณะไม่ปลอดภัย นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจะมีผลเป็นรูปธรรมได้ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น อย่างไรก็ตาม หากผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง นิติกรรมทางปกครองไม่อาจมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ฝ่ายปกครองจึงต้องมียุติวิธีบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้นิติกรรมทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์^๒

๑.๒ เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในแง่ของความเป็นผลในทางกฎหมายของคำสั่ง

คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้นั้น ในทางตำราได้อธิบายว่าจะต้องเป็นคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองตามวิธีการที่กำหนดในหมวด ๔ การแจ้ง เรียบร้อยแล้ว คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้รับแจ้งเป็นต้นไปและมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ไม่ว่าคำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ตามหลักความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครอง

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นก็มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นย่อมมีผลบังคับโดยทันที โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์โดยศาลก่อน เนื่องจากมีบทสันนิษฐานว่า นิติกรรมทาง

^๒ ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๕๑, น.๓๘-๓๙.

ปกครองที่ทำขึ้นนั้นชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และ
นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่ถูกระงับผลเป็นการชั่วคราวโดยการทุเลาการ
บังคับหรือถูกลบล้างให้สิ้นผลไปโดยการเพิกถอนโดยศาลหรือโดยฝ่ายปกครอง”

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมัน การบังคับทางปกครองจะต้องพิจารณาความมีผล
บังคับของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๓ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง
ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐฯ โดยความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง
เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐในการรับรองผลทางกฎหมายที่ประชาชนจะได้รับ
อันเนื่องมาจากการกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะมีการกระทำ
นั้นซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและสร้างความมั่นใจในการใช้สิทธิตามที่กำหนดในกฎหมาย
และตามความต้องการของตนได้ และแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้รับ
การรับรองให้มีผลบังคับตามกฎหมายเช่นกัน ทั้งนี้ ตามหลักความมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิด
ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ผู้รับคำสั่ง
ทางปกครองอาจอ้างเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อยกเลิกคำสั่งทางปกครองได้ เว้นแต่
ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมีข้อผิดพลาดร้ายแรงและเห็นประจักษ์
ซึ่งทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตกเป็นโมฆะและไม่มีผลบังคับใด ๆ ในทางกฎหมายรวมถึง
คำสั่งทางปกครองที่ยังไม่มีผลบังคับ เช่น คำสั่งทางปกครองที่กำหนดเงื่อนไขเริ่มต้น^๓

๑.๓ เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในแง่ของคำสั่งที่มีอาจโต้แย้งได้

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติ
ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา ๕๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่จะพิจารณา
ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยมีเงื่อนไขว่า
คำสั่งดังกล่าวจะต้องไม่มีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน ซึ่งการทุเลาการบังคับนั้นเป็นกรณีที่
เจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม
การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง นั้น

^๓ เฟ็งอ้าง, น. ๒.

^๔ วรณรี สิงห์โต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๘.

^๕ มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทาง
ปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน
โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของ
คำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ไม่ถือเป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อ ๖๙^๗ วรรคหนึ่งแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งหลักการนี้แตกต่างจากกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมันที่ยึดหลักว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองทั้งคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิ คำสั่งทางปกครองที่พิสูจน์สิทธิ และคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณและเป็นโทษ ยกเว้นในบางกรณี เช่น คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ คำสั่งหรือมาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบังคับทางปกครองที่ไม่อาจให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้น ๆ ได้ ตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง ข้อ ๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นต้น ดังนั้น ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินค่าภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การอุทธรณ์จึงไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการจึงสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ทันที^๘

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราว ซึ่งหลักการดังกล่าวแตกต่างระบบกฎหมายไทยที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้แม้ว่าจะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาลแล้วก็ตาม ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ก็ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า การฟ้องคดีต่อศาลไม่มีผลเป็นการทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน

^๖ มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๕ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

^๗ ข้อ ๖๙ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ เฟิงอ้าง, น. ๑๐.

ของหน่วยงานของรัฐ^๙ กรณีจึงอาจเกิดปัญหาว่าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการบังคับทางปกครองไปแล้ว ต่อมาภายหลังปรากฏว่าฝ่ายปกครองหรือศาลปกครองได้พิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดชอบในการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองนั้น

อย่างไรก็ดี ในเรื่องนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการใช้มาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองว่า แม้ว่าการฟ้องคดีจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๘๗/๒๕๕๐^{๑๐} ก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐอาจรอการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดเพื่อให้ทราบข้อยุติที่แน่นอนก่อนก็ได้ แต่จะต้องระมัดระวังมิให้ล่วงเลยระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้วิจัยก็เห็นด้วยกับแนวทางตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว เนื่องจากหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยกำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับทางปกครอง แต่เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองในภายหลัง หน่วยงานของรัฐจึงควรรอการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ก่อนจนกว่าการพิจารณาอุทธรณ์หรือการพิจารณาคดีจะแล้วเสร็จ ซึ่งจะเป็ผลดีต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

(๒) ประเภทของการบังคับทางปกครอง หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครอง มาตรการในการบังคับทางปกครองและองค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง

๒.๑ การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน
คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นมีหลายลักษณะ เช่น คำสั่งให้ชำระค่าภาษีอากรหรือคำสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ รวมถึงการที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องในทางมหาชนออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่

^๙ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ทำให้กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกหรือกรณีที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐเอง เมื่อคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำสั่ง จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงินหรือชำระไม่ถูกต้อง องค์การฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ ประเภทของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ หัวข้อ ๒.๒.ประเภทของการบังคับทางปกครองว่าการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้นเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต่าง ๆ เช่น เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการต่าง ๆ เงินสมทบหรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยหลักจะพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองว่ามีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินใดหรือไม่ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การเรียกให้บุคคลชำระเงินในบางกรณีเป็นหนี้ในทางมหาชนหรือไม่ และเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้หรือไม่ เช่น การเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียม การเรียกคืนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยเฉพาะคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังมีรายละเอียดตามที่กล่าวไว้ในบทที่ ๓

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยงานตีความคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๑๒^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งในเรื่องนี้แล้วว่า การออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดี

^{๑๑} มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

(หน่วยงานของรัฐ) ย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบกับการที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นในลักษณะที่ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่งผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับว่าต่างคดีให้ หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่มีความพร้อมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเองโดยไม่สามารถฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ทำให้ที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้เป็นจำนวนมาก

ในระบบกฎหมายเยอรมัน วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อประชาชน จะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน เช่น การบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน เช่น ค่าภาษีอากร เงินประกันสังคม ค่าธรรมเนียม ค่าปรับบังคับ การ ค่าบำรุงต่างๆหรือการบังคับตามสิทธิเรียกร้องเพื่อการชดเชย เช่น ค่าเสียหายในทางปกครอง ค่าใช้จ่ายในการเข้ากระทำการแทน ค่าใช้จ่ายในการบังคับทางปกครอง รวมถึงการเรียกคืนเงินที่จ่ายเงินไป การเรียกคืนลามิควร์ได้ในทางปกครอง ด้วย^{๑๒}

ส่วนประเด็นว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหาย เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น มาตรา ๑ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในทางปกครองของสหพันธ์รัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นสำหรับข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาทางปกครองหรือสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งก่อตั้งขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น การใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมาตรา ๓๔ ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสาธารณรัฐเยอรมันกำหนดรับรองการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐรวมถึงการใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ควรมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอีก ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจึงไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้

^{๑๒} วรณาริ สิงห์โต, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑, น. ๒๑.

เนื่องจากมาตรา ๓๔ ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสาธารณรัฐเยอรมันบัญญัติให้การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๑ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐซึ่งกำหนดยกเว้นไม่นำการบังคับทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม^{๑๓}

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากมูลหนี้ตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายแพ่ง มิใช่หนี้ในทางปกครอง เมื่อหนี้ดังกล่าวเป็นมูลหนี้ตามกฎหมายแพ่ง การพิจารณาข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวจึงควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมมากกว่าที่จะให้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับหลักการของประเทศเยอรมัน การจะแก้ไขปัญหาคำสั่งการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่และมีผู้อยู่ในบังคับของการใช้มาตรการนี้เป็นจำนวนมาก จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า คำสั่งตามมาตรา ๑๒ มีฐานะเป็นหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการชำระค่าสินไหมทดแทน และหากเจ้าหน้าที่ได้รับหนังสือเตือนแล้วไม่ชำระเงินดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลยุติธรรมต่อไปได้เพื่อให้ปัญหาในการตีความในเรื่องนี้หมดสิ้นไป และเพื่อให้การบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมูลหนี้ละเมิดบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้

๒.๑.๒ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มาตรา ๕๗^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

^{๑๓} เฟิงอ้าง, น. ๒๐-๒๑.

^{๑๔} มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้วไม่ชำระ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครองไว้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินมาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะต้องมีการสืบทรัพย์และอาจต้องมีการตรวจค้นสถานที่ของผู้ที่จะถูกยึดทรัพย์ซึ่งเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทำให้ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เพราะไม่มั่นใจว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นจะเป็นฐานอำนาจที่เจ้าหน้าที่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล อีกทั้งวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก็มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนว่าประกอบด้วยขั้นตอนอย่างไร และเจ้าหน้าที่มีอำนาจในแต่ละขั้นตอนต่าง ๆ อย่างไร ทำให้ในบางครั้งเมื่อเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งการอายัดพร้อมแนบคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชดใช้เงินไปยังบุคคลภายนอก เช่น ธนาาคารหรือกรมที่ดิน บุคคลหรือหน่วยงานเหล่านั้นไม่ดำเนินการอายัดให้โดยเกรงว่าจะถูกเจ้าของทรัพย์สินฟ้องคดี

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส^{๑๕} การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่มีปัญหาเหมือนกับประเทศไทยเนื่องจากรัฐบัญญัติฉบับที่ ๙๒-๑๔๗๖ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๑๙๙๒ ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ ๑๙๙๒ กำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันที นอกจากนั้น รัฐบัญญัติฉบับที่ ๙๑-๖๕๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๑๙๙๑ ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้อย่างละเอียดชัดเจน ทั้งในส่วนของการสืบหาข้อมูล อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร ที่อยู่ของลูกหนี้และนายจ้างของลูกหนี้ อำนาจในการตรวจค้นสถานที่ และกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ นอกจากนั้นยังกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดโทษในกรณีที่บุคคลภายนอกไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไว้ด้วย

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมัน^{๑๖} กระบวนการในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นไปตามมาตรา ๓ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับ

^{๑๕} ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น. ๓๕ – ๔๒.

^{๑๖} วรณาริ สิงห์โต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๒๑-๒๓.

ทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการต้องออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงินส่งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กำหนดไว้ในคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน ซึ่งคำสั่งบังคับให้ชำระเงินนี้ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเป็นเพียงการแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินเท่านั้น โดยหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะกำหนดมาตรการและวิธีการบังคับทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องผูกพันตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินของหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการดังกล่าว

การดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินตามระบบกฎหมายเยอรมันนั้น ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอันเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครอง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนโดยต้องแจ้งเหตุแห่งการชำระเงินและจำนวนที่ต้องชำระ นอกจากนี้ คำสั่งดังกล่าวต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ พร้อมระบุระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระรวมถึงวันที่จะต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหากไม่ชำระเงินให้ชัดเจน

เมื่อระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกหนังสือเตือนก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่บังคับการจะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงินเมื่อระยะเวลาที่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถึงกำหนดชำระได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์

ในกระบวนการบังคับทางปกครอง หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจต้องดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เช่น การยึดหรืออายัดสิ่งหาทรัพย์มีทะเบียนหรือสิ่งหาทรัพย์จะต้องดำเนินการร่วมกับสำนักงานทะเบียนที่ดินหรือศาลที่มีอำนาจบังคับการ นอกจากนี้ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐยังได้กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการสามารถขอความช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดความสะดวกและปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็ว เช่น กรณีขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดอายัด เจ้าหน้าที่บังคับการอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจให้อยู่ร่วมด้วยในระหว่างดำเนินการขายทอดตลาด อย่างไรก็ตาม กระบวนการช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการจะต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการร้องขอด้วย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมันเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ามีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของขั้นตอนในการดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีความคล้ายคลึงกัน คือ จะต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอันเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครอง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวต้องแจ้งเหตุแห่งการชำระเงิน

จำนวนเงินที่ต้องชำระ พร้อมระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระให้ชัดเจน และเมื่อระยะเวลาที่หนี้ถึงกำหนดชำระแล้วผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีหนังสือเตือนก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงินต่อไป อย่างไรก็ดี ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมันนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้อย่างละเอียดชัดเจน ทั้งในส่วนของ การสืบหาข้อมูล อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร ที่อยู่ของลูกหนี้และนายจ้างของลูกหนี้ อำนาจในการตรวจค้นสถานที่ นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถร้องขอ ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นได้ รวมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลภายนอกที่จะให้ ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้ และกำหนดโทษในกรณีที่บุคคลภายนอกไม่ให้ความร่วมมือ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไว้ด้วย กรณีแตกต่างจากหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ของประเทศไทยซึ่งมิได้มีการกำหนด หลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนว่าประกอบด้วยขั้นตอนอย่างไร และเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ในแต่ละขั้นตอนต่าง ๆ อย่างไร และบุคคลภายนอกมีหน้าที่เกี่ยวกับขั้นตอนการบังคับ ทางปกครองอย่างไร อีกทั้งการที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็น ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นหรือว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของรัฐได้ ทำให้ที่ผ่านมาเกิดปัญหาในทาง ปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒

๒.๑.๓ มาตรการในการบังคับทางปกครอง

มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินได้ โดยมาตรการบังคับทางปกครองที่จะนำมาใช้ในกรณีนี้คือ วิธีการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดมาชำระเงินต่างๆให้ครบถ้วน ซึ่งวิธีการยึด การอายัดและ การขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการ บังคับทางปกครองนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม โดยไม่ได้ บัญญัติขั้นตอนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน รวมถึงไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครอง ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยึด อายัด และ ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการที่จะใช้ มาตรการดังกล่าวเป็นอย่างมากจะนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ ลักษณะ ๒ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง มาปรับใช้ในการดำเนินมาตรการบังคับ ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อย่างไร จะสามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นหรือ เอกชนปฏิบัติการเพื่อยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของตนได้หรือไม่

และการที่องค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถออกหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติได้ ทำให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจึงต้องดำเนินการออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานตน นำไปสู่สภาพปัญหาว่ามีการกำหนดวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ไม่สอดคล้องกัน และไม่มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะได้ให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๓ และบทที่ ๔ แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และประสบการณ์ นอกจากนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาไว้แล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาดังกล่าวได้อีก เพราะมิใช่การยึดหรืออายัดซ้ำกันของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งมีผลทำให้การยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองไม่บรรลุผล

สำหรับมาตรการในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐบัญญัติฉบับที่ ๙๑-๖๕๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๑๙๙๑ ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมาตรการบังคับที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้นั้นคล้ายคลึงกับใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของประเทศไทย ได้แก่ การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างเพื่อขายทอดตลาด และการยึดอสังหาริมทรัพย์ โดยรัฐบัญญัติฉบับที่ ๙๑-๖๕๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๑๙๙๑ ดังกล่าวได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองไว้อย่างละเอียด^{๑๗} นอกจากนั้น ยังมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ ซึ่งให้แนวทางแก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การยึดสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด การยึดทรัพย์สินที่เก็บไว้ในตู้নিরภัย การอายัดเงินเดือนของลูกหนี้ การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก ฯลฯ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาดทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐต่างๆ มีแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในประเทศเยอรมัน คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมุ่งเน้นให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินอันเป็นสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนแก่หน่วยงานของรัฐ

^{๑๗} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น. ๓๘-๓๙.

ดังนั้น การดำเนินการบังคับทางปกครองจึงมุ่งเน้นที่ทรัพย์สินของลูกหนี้เป็นหลัก รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงบัญญัติให้มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการตามบทบัญญัติของประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ ได้แก่ การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนการอายัดสิทธิเรียกร้องและการขายทอดตลาด โดยกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการบังคับทางปกครองไว้อย่างละเอียด^{๑๔} ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้โดยส่วนใหญ่่นำมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีโดยนำมาบัญญัติให้ชัดเจนและเหมาะสมกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บังคับการมากขึ้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ โดยอนุโลมกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในประเทศไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกำหนดให้สามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติได้แล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งย่อมไม่เป็นปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอีกต่อไป

๒.๑.๔ องค์การผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับก็ได้

เมื่อกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งดำเนินการบังคับทางปกครองเอง ซึ่งการบังคับทางปกครองเป็นการปฏิบัติราชการที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินการอย่างมาก แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไปส่วนใหญ่ไม่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มาก่อน เว้นแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เช่น กรมสรรพากร กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังได้ให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นหรือว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของรัฐได้ ทำให้ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ เนื่องจากเกรงจะเกิดความผิดพลาดและความเสียหายเป็นเหตุให้ตนต้องรับผิดชอบและถูกฟ้องคดี

^{๑๔} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วรณาริ สิงห์โต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๒๕-๓๖.

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงในการบังคับชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง โดยผู้ที่ประกอบวิชาชีพเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือรับราชการเข้าเป็นเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐนั้น จะต้องผ่านการฝึกอบรมและการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าตำแหน่งเหล่านี้โดยเฉพาะ^{๑๙}

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมัน มาตรา ๔ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐได้แบ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็น ๒ ประเภท คือ ๑) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และ ๒) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะไว้เนื่องจากกระทรวงการคลังย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการบังคับตามประมวลรัษฎากร^{๒๐}

๒.๒ การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย การกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน กระบวนการ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้นได้กระทำโดยวิธีการที่แตกต่างกัน ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดเป็นการทั่วไปให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการที่ตนออกตามกฎหมายเฉพาะได้ แต่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตให้บังคับทางปกครองได้ก่อนจึงจะดำเนินการเช่นนั้นได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นกรณีที่ไม่มีการทางกฎหมายอื่น ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการได้ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายเฉพาะที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้เป็นฐานในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีเนื้อหาหลากหลายแตกต่างกันไป ดังนั้น หลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ

^{๑๙} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๒, น. ๓๖-๓๘.

^{๒๐} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วรณรี สิงห์โต, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑, น. ๖๒-๖๓.

การบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ในกฎหมายแต่ละฉบับย่อมแตกต่างกันไปตามเนื้อหาของกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส องค์การฝ่ายปกครองจะบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการได้เองเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายนั้นได้บัญญัติไว้ การบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยองค์การฝ่ายปกครองจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปที่กำหนดให้ศาลเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้องค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองได้^{๒๑}

สำหรับระบบกฎหมายเยอรมันนอกจากจะมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG) กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง การตกลงเข้าทำสัญญาทางปกครอง หรือการออกกฎ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่นำมาปรับใช้กับการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะแล้ว ในส่วนของการดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ นั้นยังเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz-VwVG) ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธ์รัฐ (Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes-UZwG) ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยตรง โดยอาจกล่าวในเบื้องต้นได้ว่า องค์การฝ่ายปกครองอาจจะออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ เพื่อกำหนดนิติสัมพันธ์ให้เอกชนต้องมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ หรือละเว้นไม่ปฏิบัติ โดยการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าวองค์การฝ่ายปกครองต้องคำนึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง (VwVfG) ต่อมาหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ องค์การฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับทางปกครองกับผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz-VwVG) หรือกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธ์รัฐ Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes-UZwG)^{๒๒}

^{๒๑} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น. ๙-๑๘.

^{๒๒} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วรณาริ สิงห์โต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๑-๗.

ส่วนในระบบกฎหมายไทยนั้นก็มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางชั้นใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะซึ่งให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองมิได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ ในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไว้ หรือกำหนดไว้ แต่หลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการที่กำหนดไว้มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานต่ำกว่า และเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งได้แจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทราบแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดกับผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ โดยบัญญัติถึงประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ ทั้งนี้ ระบบกฎหมายของประเทศไทยมิได้แยกขั้นตอนและกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนและกระบวนการในการบังคับทางปกครองออกเป็นกฎหมายสองฉบับแยกต่างหากจากกันดังเช่นในระบบกฎหมายเยอรมัน

แม้ว่าระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย จะได้กำหนดระบบการบังคับทางปกครองไว้แตกต่างกัน แต่สำหรับการแบ่งประเภทของการบังคับทางปกครองแล้ว ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย ต่างก็แบ่งประเภทของการบังคับทางปกครองตามประเภทของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน และคำสั่งให้กระทำการและละเว้นกระทำการ ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนความแตกต่างของขั้นตอนและกระบวนการในการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภท

อนึ่ง ในระบบกฎหมายประเทศเยอรมันนอกจากจะแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองออกเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการแล้ว ยังแยกเป็นคำสั่งให้จ่ายอรรถการกระทำ (Duldungsanordnuing) อีกด้วย โดยคำสั่งให้จ่ายอรรถการกระทำ คือ คำสั่งที่จะออกแก่บุคคล ซึ่งมีใช้ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง (ในคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก) ให้จ่ายอรรถการหรือไม่ขัดขวางการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองแรก ดังนั้น คำสั่งให้จ่ายอรรถการกระทำจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครองอีกด้วย แต่ในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยนั้นต่างก็ได้แยกคำสั่งให้จ่ายอรรถการกระทำออกเป็นคำสั่งอีกประเภทหนึ่งต่างหาก ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำที่คำสั่งดังกล่าวมุ่งหมายให้ผู้รับคำสั่งกระทำ การจ่ายอรรถการกระทำนั้นก็อยู่ในความหมายของการละเว้นกระทำการนั่นเอง ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน ตลอดจนองค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ ประเภทของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้น กระทำการ

โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองอาจแบ่งแยกได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการแบ่ง หากพิจารณาในแง่ขององค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง คือ การแปรบทกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ ให้เป็นรูปธรรม กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองจะเป็น ผู้นำสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายมากำหนดให้เป็นรูปธรรมมีผลเฉพาะเจาะจงตัวแก่บุคคล ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจึงอาจแบ่งได้เป็น (๑) คำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิ หมายถึง คำสั่งที่องค์กร ฝ่ายปกครองออกเพื่อเป็นฐานในการก่อตั้งสิทธิในทางมหาชนให้แก่ผู้รับคำสั่ง และ (๒) คำสั่ง ทางปกครองยืนยันสิทธิ หมายถึง คำสั่งที่องค์กรฝ่ายปกครองยืนยันถึงนิติสัมพันธ์ในทางปกครอง ว่ามีอยู่จริงหรือไม่ และมีลักษณะอย่างไร

หากพิจารณาในแง่ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองอาจแบ่งออกได้ เป็น (๑) คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง (๒) คำสั่ง ทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระซึ่งเป็นคำสั่งที่ส่งผลร้ายหรือมีผลกระทบต่อสถานะในทาง กฎหมายของผู้รับคำสั่ง และ (๓) คำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทาง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ องค์กรฝ่ายปกครองออกมาเป็นประโยชน์แก่ตัวผู้รับคำสั่ง แต่เกิดผลร้ายแก่ตัวบุคคลที่สาม หรือ ในทางกลับกัน คำสั่งทางปกครองเป็นผลร้ายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นประโยชน์แก่บุคคล ที่สาม การแบ่งแยกคำสั่งทางปกครองประเภทนี้จะเป็นประโยชน์ในแง่ของการพิจารณายกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์จะ กระทำเฉพาะภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของรูปแบบของกระบวนการในการบังคับ ทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น (๑) คำสั่งให้กระทำการ และ (๒) คำสั่ง ละเว้นกระทำการ โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย ต่างก็แบ่งแยกประเภทของ คำสั่งทางปกครองเพื่อประโยชน์ในการบังคับทางปกครองในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ คำสั่ง ให้ชำระเงิน เช่น คำสั่งให้ชำระค่าภาษีอากร คำสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียม และคำสั่งให้ชำระค่าปรับ ทางปกครอง เป็นต้น ส่วนคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ ปลุกสร้างผิดแบบ คำสั่งห้ามจอดรถขายของริมถนนสาธารณะ และคำสั่งห้ามทิ้งขยะในที่สาธารณะ เป็นต้น โดยคำสั่งให้กระทำการ หมายถึง คำสั่งที่องค์กรฝ่ายปกครองออกโดยการกำหนด ข้อปฏิบัติแก่ผู้รับคำสั่ง ส่วนคำสั่งละเว้นกระทำการ หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่องค์กร ฝ่ายปกครองออกโดยการกำหนดข้อห้ามที่ผู้รับคำสั่งไม่พึงกระทำ การแบ่งประเภทของคำสั่ง ทางปกครองออกเป็นคำสั่งให้กระทำการ และคำสั่งให้ละเว้นกระทำการจะมีผลในแง่ของ การพิจารณามาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองจะเลือกใช้ โดยทั่วไปการเลือกใช้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน หรือการกำหนดค่าปรับทางปกครองนั้น จะขึ้นอยู่กับ “ลักษณะเฉพาะตัว” ของหน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หากหน้าที่ดังกล่าว

เป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งจะต้องกระทำเองเป็นการเฉพาะตัว หรือต้องอาศัยคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้รับคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง การละเว้นกระทำการก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ เป็นหน้าที่ที่กำหนดโดยคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องอาศัยความยินยอมเฉพาะตัวของผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงจะสัมฤทธิ์ผล

๒.๒.๒ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

เนื่องจากในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเป็นการทั่วไป หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ากฎหมายเฉพาะจะได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครองไว้หรือไม่ก็ตาม องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เช่น หลักพอสมควรแก่เหตุ และหลักการเตือนผู้รับคำสั่งทางปกครองล่วงหน้าก่อนการบังคับทางปกครอง ในการดำเนินการบังคับทางปกครองเสมอ

การบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มิมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครอง กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่ไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่น องค์กรฝ่ายปกครองจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นมีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เว้นแต่กรณีที่มิเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ องค์กรฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองเสียก่อน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการเข้าดำเนินการแทน การปรับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง ต่างก็เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั้งสิ้น การบังคับทางปกครองจึงต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองโดยมีผลกระทบกระเทือนผู้ถูกบังคับทางปกครองให้น้อยที่สุด ในแง่นี้หลักพอสมควรแก่เหตุจึงมีความสำคัญในแง่ที่เป็นกรอบจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองให้เป็นไปเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ซึ่งต้องนำมาปรับใช้กับการดำเนินการบังคับทางปกครองทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการบังคับทางปกครองโดยตรง การเข้าดำเนินการแทน หรือการกำหนดค่าปรับทางปกครอง และต้องนำมาปรับใช้กับการบังคับทางปกครองในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการบังคับทางปกครองในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีที่ไม่มีคำสั่งทางปกครอง (การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน) เช่น องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลเป็นการ

ชั่วคราวแทนมาตรการที่มีผลกระทบเป็นการถาวรซึ่งไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลังแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

การเตือนก่อนการบังคับทางปกครองเป็นขั้นตอนที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะเริ่มดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยจะกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติไว้ในคำเตือนพร้อมทั้งแจ้งด้วยว่า หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกบังคับทางปกครอง โดยระบุมাত্রการบังคับทางปกครองที่จะเลือกใช้กับผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย เพื่อเป็นการให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีโอกาสทบทวนผลกระทบที่ตนจะได้รับจากการถูกบังคับทางปกครอง และยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองในที่สุด สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบและเนื้อหาของ การแจ้งเตือนนั้น หากกฎหมายเฉพาะได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจจะจัดทำหนังสือเวียนหรือแนวปฏิบัติขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่รับทราบด้วย ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อนที่จะเริ่มดำเนินการบังคับทางปกครอง ย่อมถือได้ว่าการเตือนเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ การที่องค์กรฝ่ายปกครองไม่แจ้งเตือนก่อนที่จะดำเนินการบังคับทางปกครอง หรือแจ้งเตือนโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง ก็อาจทำให้การบังคับทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับทางปกครองเองได้ แต่เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่มีวิธีการอื่นที่จะบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งได้แล้ว องค์กรฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจบังคับทางปกครองได้นั้น แนวความเห็นทางตำราเห็นว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งเตือนก่อนที่จะมีการบังคับทางปกครองด้วย เช่นเดียวกับกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับทางปกครองได้เอง ส่วนกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับทางปกครองโดยตรงเนื่องจากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง องค์กรฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องแจ้งเตือนก่อนที่จะบังคับทางปกครอง

ทั้งนี้ คำเตือนที่อาจนำไปฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้นั้นต้องเป็นคำเตือนที่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายขึ้นใหม่เพิ่มเติมไปจากภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองเดิม มิได้เป็นแต่เพียงการแจ้งให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งท้ายที่สุดจะจบลงด้วยการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งอาจนำไปฟ้องโต้แย้งต่อศาลได้อยู่แล้ว คำเตือนที่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายขึ้นใหม่เพิ่มเติมไปจากภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้เดิมถือเป็นคำสั่งที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายอันอาจนำไปฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้

สำหรับระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันนั้นได้แบ่งกระบวนการในการบังคับทางปกครองไว้เป็นสามขั้นตอน ได้แก่ การออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ การกำหนดวิธีการบังคับทางปกครอง และการดำเนินการบังคับทางปกครอง แต่ในกรณีที่เป็นการบังคับ

ทางปกครองโดยเร่งด่วน กระบวนการดังกล่าวอาจรวบลงเหลือเพียงขั้นตอนเดียวได้ โดยก่อนที่จะดำเนินการบังคับทางปกครององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือระบุให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้บังคับหากผู้รับคำสั่งไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเพียงมาตรการเดียว และค่าใช้จ่ายจากการเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่เป็นการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน หรือระบุอัตราค่าปรับทางปกครองในกรณีที่เป็นการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง โดยต้องแจ้งคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบโดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายด้วย เว้นแต่กรณีที่เป็นการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน องค์กรฝ่ายปกครองอาจแจ้งเตือนด้วยวาจาได้ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคำเตือน ย่อมสามารถอุทธรณ์คำเตือนในฐานะที่เป็นคำสั่งทางปกครองได้ โดยในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันยอมรับว่าคำเตือนให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่

ภายหลังที่ได้รับคำเตือนให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งยังไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองโดยการแจ้งยืนยันมาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่เป็นการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน หน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะต้องแจ้งยืนยันมาตรการบังคับทางปกครองและวิธีการบังคับทางปกครอง โดยจะยืนยันมาตรการบังคับทางปกครองอื่นนอกจากที่ได้ระบุไว้ในคำเตือนไม่ได้ ในกรณีของการกำหนดค่าปรับทางปกครองนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครองเสียก่อนโดยจะต้องกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องระบุเหตุที่ต้องชำระเงินและจำนวนเงินที่จะต้องชำระ และเมื่อระยะเวลาที่หนี้ตามคำสั่งทางปกครองถึงกำหนดให้ชำระได้ล่วงพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือเตือนก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน หากผู้รับคำสั่งยังคงไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่บังคับการจะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีโอกาสใช้ระยะเวลาดังกล่าวในการตัดสินใจว่าจะชำระเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับทางปกครองหรือไม่ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองยังคงยืนยันกรานที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการย่อมต้องดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเช่นเดียวกันกับการบังคับทางปกครองในกรณีของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ในกรณีของการบังคับทางปกครองโดยตรงนั้น องค์กรฝ่ายปกครองต้องกำหนดวิธีการบังคับพร้อมทั้งแจ้งการบังคับทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทราบ ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองอาจจะยังไม่กำหนดวิธีการบังคับทางปกครองทันทีที่ครบกำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำเตือนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีระยะเวลาในการตัดสินใจที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับทางปกครองก็ได้

อนึ่ง การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองและวิธีการบังคับทางปกครองของหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการนั้นเป็นการจำกัดและผูกพันให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องดำเนินการบังคับทางปกครองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองและปฏิบัติตามขั้นตอนในขอบเขตที่กำหนดไว้

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมันต่างก็เห็นว่าคำเตือนในกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจโต้แย้งได้ โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเห็นว่า คำเตือนที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายขึ้นใหม่เพิ่มเติมไปจากหน้าที่ที่กำหนดไว้เดิมตามกฎหมายหรือเป็นคำสั่งที่มีใช้เพียงเป็นการแจ้งให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง การเตือนเช่นนี้ถือว่ามิผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลจึงเป็นคำสั่งที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายซึ่งอาจนำไปฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนได้ ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันเห็นว่า คำเตือนกรณีคำสั่งให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ เป็นคำสั่งทางปกครองแตกต่างจากคำเตือนในกรณีคำสั่งให้ชำระเงิน เนื่องจากคำเตือนเป็นคำสั่งที่มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่อันได้แก่ การเข้ากระทำการแทน หรือการกำหนดค่าปรับบังคับการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กระทบสิทธิของผู้ถูกบังคับทางปกครอง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองและอาจถูกโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายได้

สำหรับระบบกฎหมายไทยนั้นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดว่าก่อนที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยระบุมมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจน แต่จะระบุมากกว่าหนึ่งมาตรการไม่ได้ และให้ระบุค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการแทนโดยเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่สาม หรืออัตราค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การระบุค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการแทนไม่ตัดสิทธิองค์กรฝ่ายปกครองในการที่จะเรียกค่าใช้จ่ายในส่วนที่เพิ่มขึ้นตามที่ได้จ่ายไปจริง เมื่อระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในคำเตือนได้ล่วงพ้นไปโดยไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน องค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ได้ระบุไว้ในคำเตือนได้

สำหรับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการในการบังคับทางปกครองในกรณีที่ เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการนั้น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างชัดเจน แตกต่างจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการบังคับทางปกครองไว้อย่างละเอียดและเป็นระบบ การที่ระบบกฎหมายไทยมิได้กำหนดกระบวนการบังคับทางปกครองไว้อย่างละเอียดอาจก่อให้เกิดความลักลั่นกันในการดำเนินการบังคับทางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐที่บังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่แตกต่างกันได้ ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยกำหนดกระบวนการบังคับทางปกครอง

ให้ละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้น หรือกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการในการบังคับทางปกครองอย่างละเอียดชัดเจนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ที่มีลักษณะและรูปแบบที่แตกต่างกันไปได้

๒.๒.๓ มาตรการในการบังคับทางปกครอง

สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรงโดยการเข้าดำเนินการแทน หรือโดยการใช้อำนาจบังคับกับผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ โดยพิจารณาจากลักษณะของหน้าที่ที่กำหนดในคำสั่งทางปกครอง หากหน้าที่ที่กำหนดมิได้มีลักษณะเฉพาะตัว องค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนได้ แต่ถ้าหน้าที่ที่กำหนดนั้นมีลักษณะเฉพาะตัว องค์กรฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจบังคับกับผู้รับคำสั่งซึ่งถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีความรุนแรงและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก ส่วนการกำหนดค่าปรับรายวัน (astreinte) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับค่าปรับบังคับการในระบบกฎหมายเยอรมันและค่าปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยนั้น แม้ว่าจะเป็นมาตรการที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่กำหนด ตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางตำราเห็นว่ามาตรการดังกล่าวนอกจากจะเป็นมาตรการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแล้วยังมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอีกด้วย ซึ่งแตกต่างจากค่าปรับบังคับการในระบบกฎหมายเยอรมันที่มีวัตถุประสงค์ในการบังคับพฤติกรรมของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คำสั่งให้ชำระค่าปรับรายวันนั้นเป็นคำสั่งให้ชำระเงิน เมื่อผู้อยู่ถูกบังคับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับรายวัน องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับทางปกครองเพื่อนำมาชำระค่าปรับรายวันได้

ส่วนระบบกฎหมายเยอรมันได้แบ่งมาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นการกระทำออกเป็น การเข้าดำเนินการแทน การกำหนดค่าปรับทางปกครอง และการบังคับการโดยตรง โดยการกระทำแทนเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการใดๆ ที่มีได้อาศัยคุณสมบัติ ความรู้ หรือความเชี่ยวชาญของผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะตัว โดยการเข้าดำเนินการแทนนี้ องค์กรฝ่ายปกครองอาจเป็นผู้เข้าดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้บุคคลที่สามเป็นผู้เข้าดำเนินการแทนหากเห็นว่าบุคคลที่สามมีความพร้อมในแง่เครื่องมืออุปกรณ์ เทคนิค หรือความเชี่ยวชาญมากกว่า และเมื่อบุคคลที่สามได้เข้าดำเนินการแทนแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการ

เข้าดำเนินการแทนของบุคคลที่สามได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการเป็นคำสั่งที่สามารถเข้าดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งได้ องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน การเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอื่นถือเป็น การบังคับทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับค่าปรับบังคับการเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครอง จะเลือกใช้ได้ต่อเมื่อคำสั่งที่กำหนดให้กระทำนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่น กระทำการแทนได้ กล่าวคือ การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือคุณสมบัติของผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ คำสั่งให้ละเว้นกระทำการย่อมเป็นคำสั่ง ที่ไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามการแทนได้อยู่ในตัว ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้อง เลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับบังคับการสำหรับการฝ่าฝืนหรือ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทั้งสองประเภท โดยที่ค่าปรับทางปกครองมีขึ้นเพื่อบังคับพฤติกรรมของผู้รับ คำสั่งทางปกครองให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองในอนาคต ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครอง จึงสามารถกำหนดค่าปรับบังคับการซ้ำหรือเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการเพิ่มขึ้นได้ ในกรณีที่ผู้รับ คำสั่งทางปกครองไม่ชำระค่าปรับบังคับการ และเป็นกรณีที่ไมอาจบังคับชำระค่าปรับบังคับการ จากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจร้องขอต่อศาลปกครองให้มีคำสั่ง กักขังแทนค่าปรับบังคับการได้ หากได้ระบุในคำเตือนว่าจะกักขังแทนค่าปรับบังคับการหากไม่มีการ ปฏิบัติตามคำเตือน โดยการพิจารณาออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการศาลต้องให้โอกาส ผู้ถูกบังคับทางปกครองชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน เมื่อศาลเห็นสมควรให้กักขังแทน ค่าปรับบังคับการก็จะออกหมายจับพร้อมกับคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการ โดยหน่วยงานที่ มีอำนาจบังคับการจะต้องร้องขอให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งศาล

ส่วนการบังคับทางปกครองโดยตรงนั้นเป็นมาตรการทางปกครองที่มีผลกระทบ ต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมากที่สุดและรุนแรงที่สุด เพราะเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ กำลังทางกายภาพเข้าบังคับกับเนื้อตัวของบุคคล โดยสามารถใช้อาวุธ เครื่องพ่นธนาการ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการดำเนินการบังคับกับบุคคลได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรฝ่ายปกครองจะ บังคับทางปกครองโดยตรงได้ต่อเมื่อการเข้ากระทำการแทน การกำหนดค่าปรับบังคับการไม่อาจ กระทำได้ หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับการไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองต่อทรัพย์สินได้

สำหรับมาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำ การที่กำหนดอยู่ในระบบกฎหมายไทยนั้น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้แบ่งเป็นสอง ประเภท คือ การเข้าดำเนินการแทน และการกำหนดค่าปรับทางปกครอง โดยการเข้าดำเนินการ แทนนั้นอาจเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการแทนหรือเป็นกรณีที่มอบหมายให้บุคคล ที่สามเข้าดำเนินการแทนก็ได้ โดยองค์กรฝ่ายปกครองสามารถเรียกค่าใช้จ่ายจากการเข้า ดำเนินการแทนกับผู้ถูกบังคับทางปกครองได้ตามจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง โดยจะแตกต่างจากระบบ

กฎหมายเยอรมันซึ่งกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถเรียกค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการแทนได้เฉพาะกรณีที่ได้อบรมหมายให้บุคคลที่สามเข้าดำเนินการแทนเท่านั้น

ส่วนค่าปรับทางปกครองนั้นองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจที่จะกำหนดตามความเหมาะสมแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองเท่าใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่ให้การกระทำโดยที่การกระทำนั้นมิได้เป็นการเฉพาะตัวของผู้รับคำสั่งนั้น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้เป็นดุลยพินิจขององค์กรฝ่ายปกครองที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีดังกล่าว องค์กรฝ่ายปกครองอาจกำหนดค่าปรับทางปกครองเพื่อบังคับให้ผู้รับคำสั่งกระทำการตามหน้าที่ที่กำหนดในคำสั่งทางปกครองก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายเยอรมันที่องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับบังคับการได้ต่อเมื่อการกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่ต้องอาศัยคุณสมบัติ ความรู้ หรือ ความเชี่ยวชาญ ของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะตัว

นอกจากนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายไทยยังมีความแตกต่างกันในเรื่องของการบังคับชำระค่าปรับบังคับการหรือค่าปรับทางปกครองด้วย โดยในกรณีที่ผู้ถูกบังคับทางปกครองไม่ยินยอมชำระค่าปรับทางปกครอง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้นำหลักเกณฑ์การยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินมาใช้ในการบังคับชำระค่าปรับ ส่วนระบบกฎหมายเยอรมันนอกจากจะให้องค์กรฝ่ายปกครองบังคับชำระค่าปรับบังคับการโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระค่าปรับบังคับการได้แล้ว ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมหรือไม่สามารถชำระค่าปรับบังคับการได้ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้ และเมื่อศาลปกครองเห็นสมควรสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการจะต้องร้องขอให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งการให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการย่อมเป็นผลดีแก่ทั้งองค์กรฝ่ายปกครองและผู้ถูกบังคับทางปกครอง เนื่องจากการพิจารณาสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการ ศาลปกครองต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งกำหนดค่าปรับบังคับการ รวมถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการกำหนดค่าปรับบังคับการด้วย หากศาลปกครองมีคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการย่อมหมายความว่ากระบวนการบังคับทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในอีกแง่หนึ่ง การให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการย่อมเป็นการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ ของผู้ถูกบังคับทางปกครองที่จะได้รับการพิจารณาจากองค์กรของรัฐที่เป็นกลางและอิสระ โดยผู้ถูกบังคับทางปกครองมีสิทธิชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน และได้แย้งการบังคับทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้น แนวความคิดที่จะใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับ

บังคับการโดยให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการจึงควรได้รับการพิจารณาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทยเพื่อให้การดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของผู้ถูกบังคับทางปกครองอย่างเป็นธรรมอีกด้วย

๒.๒.๔ องค์การผู้มีความอำนาจบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้เป็นกฎหมายกลาง ดังนั้น หลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เป็นฐานในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งโดยหลักแล้วองค์การผู้มีความอำนาจบังคับทางปกครองย่อมเป็นองค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ทำให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการนั่นเอง

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการจะเป็นหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการตามคำสั่งทางปกครองออกเป็นสองประเภท คือ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์รัฐ โดยส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่ปัจจุบันยังไม่มี การจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วกฎหมายเฉพาะที่เป็นฐานในการออกคำสั่งทางปกครองส่วนใหญ่จะได้กำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์รัฐดำเนินการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด และหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไปซึ่งได้แก่ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐ ทำหน้าที่บังคับทางปกครองทั่วไป ในกรณีที่กระทรวงมิได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะขึ้น อย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นการบังคับทางปกครองนอกเขตพื้นที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่ ๆ นั้น ดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับการร้องขอจะดำเนินการบังคับทางปกครองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ร้องขอต้องไม่ถูกจำกัดมิให้กระทำการดังกล่าวไว้

ส่วนระบบกฎหมายไทยมิได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองไว้โดยตรง โดยหลักแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับทางปกครองจึงเป็นหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความใน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองในอัตราต่าง ๆ ไว้

๒.๓ การบังคับทางปกครองโดยปราศจากคำสั่งทางปกครอง

เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครองขึ้นโดยได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบโดยชอบแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีองค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองและรอให้มีการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนปกติได้ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนได้ แต่การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนนี้ถือเป็นข้อยกเว้นของการบังคับทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำได้ภายในขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น

๒.๓.๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนได้

โดยทั่วไปแล้วการบังคับทางปกครองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครองและได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบโดยชอบแล้ว เมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับผูกพันแล้ว และไม่ปรากฏว่ามีการทูลเกล้าการบังคับทางปกครองไว้โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือศาล ก็จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองเพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจรอให้มีการออกคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนปกติได้ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจบังคับทางปกครองได้โดยปราศจากคำสั่งทางปกครอง สำหรับการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนนั้นระบบกฎหมายของทั้งสามประเทศต่างยอมรับว่าองค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะกระทำได้ อันเนื่องมาจากภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งในบางกรณีไม่อาจรอให้มีการดำเนินการตามกระบวนการปกติได้ ระบบกฎหมายจึงยินยอมให้องค์กรของรัฐมีอำนาจบังคับทางปกครองได้โดยปราศจากคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนได้ในระบบกฎหมายของทั้งสามประเทศต่างก็บัญญัติไว้เล็กน้อยแตกต่างกันไป แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันได้กำหนดเหตุที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนซึ่งได้แก่ กรณีที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันการกระทำความผิดในทางอาญา การชำระค่าปรับตามกฎหมาย หรือกระทำเพื่อป้องกันอันตราย ส่วนในระบบกฎหมายไทยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดเหตุที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองบังคับทางปกครอง

โดยเร่งด่วนซึ่งได้แก่ กรณีที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือกระทำเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

๒.๓.๒ ขอบเขตในการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

เนื่องจากการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนเป็นข้อยกเว้นของการบังคับทางปกครองโดยทั่วไป องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องดำเนินการบังคับทางปกครองภายในขอบเขตที่จำกัด โดยในระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นความผิดอาญา เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระค่าปรับตามกฎหมาย หรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันอันตราย ในระบบกฎหมายไทยก็กำหนดขอบเขตของการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนในลักษณะเดียวกันกับระบบกฎหมายเยอรมัน โดยกำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองที่บังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ และกระทำภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

๒.๔ มาตรการอื่นๆ นอกเหนือจากการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวคิดว่าบทกำหนดโทษตามกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยมีผลทำให้ผู้รับคำสั่งเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือทำให้ผู้รับคำสั่งกลับใจมาปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าจะจะเป็นผลโดยอ้อมของการลงโทษแต่ก็ทำให้คำสั่งทางปกครองสามารถสัมฤทธิ์ผลได้เช่นเดียวกัน ซึ่งโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอาจเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง โทษปรับทางแพ่ง หรือค่าปรับรายวันก็ได้

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันนั้นได้แยกวัตถุประสงค์ของการลงโทษและการบังคับทางปกครองออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยการลงโทษไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางปกครองหรือการลงโทษทางอาญา ต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะตอบแทนการทำความผิดและป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แต่มิได้ประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยตรง ส่วนการบังคับทางปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดผลตรงตามความประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองโดยตรง

๒.๕ ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายของทั้งสามประเทศต่างก็ยอมรับเป็นแนวทางเดียวกันว่าการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่มุ่งก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในทางกฎหมายแก่

บุคคลโดยเฉพาะเจาะจงอันได้แก่คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำในทางข้อเท็จจริงอันได้แก่ปฏิบัติการทางปกครอง ต่างก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการพื้นฐานในทางเนื้อหาประการอื่น นอกจากนั้นแล้ว การบังคับทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อได้กระทำตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการในการดำเนินการบังคับทางปกครองด้วย

๒.๕.๑ ขอบเขตในทางเนื้อหาของการบังคับทางปกครอง

เป็นที่ยอมรับกันว่าในรัฐที่ปกครองโดยนิติรัฐนั้น การประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองจะมีผลบังคับได้จริงต่อเมื่อมีการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและที่ตนเองได้ตราขึ้น หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นหลักการที่ควบคุมให้ฝ่ายปกครองกระทำการให้สอดคล้องกับกฎหมาย โดยการกระทำใดที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองโดยชัดเจน และแม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองที่จะกระทำการใด ๆ อันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้แล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำการนั้นให้พอสมควรแก่เหตุ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้แก่เอกชนเกินสมควร เมื่อการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การบังคับทางปกครองจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วย โดยในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายไทยซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเป็นกฎหมายกลางโดยเฉพาะก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยกำหนดว่า การบังคับทางปกครองจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแม้ว่าจะมิได้มีการบัญญัติหลักการพื้นฐานดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดก็ปรับใช้หลักการดังกล่าวกับการบังคับทางปกครองของฝ่ายปกครองด้วย

๒.๕.๒ ขอบเขตในทางแบบพิธีของการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายของทั้งสามประเทศจะกำหนดขอบเขตในทางแบบพิธีของการบังคับทางปกครองในลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เมื่อผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือโดยแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบ โดยในคำเตือนต้องกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะใช้บังคับเพียงหนึ่งมาตรการ ทั้งนี้ จะระบุมากกว่าหนึ่งมาตรการและกำหนดให้เป็นดุลยพินิจของฝ่ายปกครองที่จะเลือกใช้ไม่ได้ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการแทนหรืออัตราค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี ด้วย โดยรายละเอียดที่ระบุ

ในคำเตือนจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองเข้าใจหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการบังคับทางปกครองได้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความชัดเจนแน่นอนและ พึงคาดหมายได้ โดยคำเตือนนี้อาจระบุไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองเลยก็ได้ การบังคับ ทางปกครองโดยที่มีได้มีการเตือนก่อนย่อมไม่ขัดด้วยกฎหมาย เว้นแต่ ในกรณีที่เป็นการบังคับ ทางปกครองโดยเร่งด่วน องค์การฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องมีคำเตือน ก่อน

เมื่อได้แจ้งคำเตือนแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง องค์การฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดำเนินการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติได้ โดยมาตรการบังคับทางปกครองที่องค์การฝ่ายปกครองใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นมาตรการบังคับ ทางปกครองที่ระบุไว้ในคำเตือนเท่านั้น องค์การฝ่ายปกครองจะเปลี่ยนมาตรการบังคับ ทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมาตรการเดิมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และเมื่อองค์การฝ่ายปกครองตัดสินใจ ใช้มาตรการบังคับใหม่ องค์การฝ่ายปกครองก็ต้องเริ่มต้นกระบวนการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ โดยการแจ้งเตือนพร้อมทั้งระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่ตนจะบังคับใช้ให้ผู้รับคำสั่ง ทางปกครองทราบ

๒.๖ การโต้แย้งกระบวนการบังคับทางปกครอง

เนื่องจากการดำเนินการบังคับทางปกครองประกอบด้วยกรกระทำทางปกครอง หลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นปฏิบัติการทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ผู้รับ คำสั่งทางปกครองเห็นว่า การบังคับทางปกครองมีผลกระทบต่อนั้น ก็อาจโต้แย้งต่อองค์กรผู้มี อำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในแต่ละรูปแบบดังกล่าวนี้ได้ โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบังคับทางปกครองมีสิทธิ ฟ้องคดีขอให้องค์กรตุลาการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองได้ ในกรณีที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีก็ อาจขอให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ ซึ่งโดย ปกติสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐย่อมเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับการ บังคับทางปกครองของฝ่ายปกครอง แต่ในกรณีที่การบังคับทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่ อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายปกครองอย่างชัดแจ้งและเป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างร้ายแรง ศาลยุติธรรมย่อมมีเขตอำนาจในการพิจารณา พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครอง

ส่วนระบบกฎหมายเยอรมันนั้น การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำเตือนว่าจะบังคับการ การกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองโดยการชำระค่าปรับบังคับการ หรือคำสั่งเรียกให้ผู้รับคำสั่ง ชำระค่าใช้จ่ายให้แก่บุคคลที่สามที่เข้ามาดำเนินการแทน เป็นต้น อาจกระทำได้สองขั้นตอน คือ

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ องค์กรตุลาการ ส่วนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การกระทำแทน หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง ผู้ถูกบังคับทางปกครองอาจฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองได้โดยการใช้คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ ส่วนการโต้แย้งการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนนั้น ผู้ถูกบังคับทางปกครองสามารถใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายได้ในลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับทางปกครอง คือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยใช้คำฟ้องแบบโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง อนึ่ง การอุทธรณ์โต้แย้งหรือการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองโดยหลักแล้วมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ คำสั่งทางปกครองบางประเภท เช่น คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระค่าภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ คำสั่งหรือมาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบังคับทางปกครองที่ไม่อาจให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้น ๆ ได้ คำสั่งทางปกครองที่ออกในกรณีเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด^{๒๓}

สำหรับการโต้แย้งการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจะมีลักษณะเดียวกันกับระบบกฎหมายเยอรมัน แต่การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองไม่ว่าในชั้นองค์กรฝ่ายปกครองหรือในชั้นศาลปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ องค์กรดังกล่าวจึงมีดุลยพินิจที่จะสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองหรือไม่ก็ได้ เมื่อผู้ถูกบังคับทางปกครองมีคำร้องขอให้ทุเลาการบังคับทางปกครอง

๒.๗ การให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการบังคับทางปกครอง

ในการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นประกอบด้วยการกระทำทางปกครองหลายรูปแบบ ทั้งการกระทำทางปกครองในรูปแบบของคำสั่งทางปกครองและปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้ถูกบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน จึงสมควรมีมาตรการคุ้มครองหรือมาตรการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการบังคับทางปกครอง ในระบบกฎหมายประเทศต่าง ๆ ได้มีแนวความคิดและการกำหนดมาตรการคุ้มครองและเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้แตกต่างกัน ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้รัฐสามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออก

^{๒๓} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วรนารี สิงห์โต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๙-๑๐.

คำสั่งให้ชำระเงิน โดยคำสั่งให้ชำระเงินมีสถานะเป็น “คำบังคับ” ที่สามารถนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก^{๒๔} ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขอบเขตของกฎหมาย นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดมาตรการอื่นอันเป็นมาตรการทางอ้อมที่จะทำให้การบังคับชำระหนี้ประสบผลสำเร็จ โดยการกำหนดให้ศาลอาจมีคำพิพากษาให้บุคคลที่ขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้ไม่ว่าจะเป็นตัวลูกหนี้เองหรือบุคคลภายนอกชำระค่าปรับหรือค่าสินไหมทดแทนได้ และการกระทำดังกล่าวอาจเป็นความผิดทางอาญาฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานหรือความผิดฐานจงใจทำร้ายร่างกาย^{๒๕} ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำ

สำหรับระบบกฎหมายเยอรมันนั้น โดยที่ระบบกฎหมายเยอรมันให้ความสำคัญกับหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ได้แก่ หลักความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และหลักความมีประสิทธิภาพของการกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นอย่างยิ่ง หากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการบังคับทางปกครองตามหลักการทางกฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ชอบและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ทำให้การดำเนินการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามหลักความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้^{๒๖}

ส่วนในระบบกฎหมายไทยนั้นได้กำหนดมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการดำเนินการบังคับทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำลงไปภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเดิมการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติภารกิจนั้นมีจุดเริ่มต้นจากการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ต่อมา แนวความคิดในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจจึงเริ่มต้นขึ้น โดยการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจากความรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ หากการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในทางกลับกัน หากกรณีมิใช่เป็น

^{๒๔}โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น. ๓๑-๓๒.

^{๒๕}โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒, น. ๔๓.

^{๒๖}โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วรณาริ สิงโต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑, น. ๒๘.

การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมิได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ยังขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการบังคับทางปกครองอยู่ อันเนื่องจากการขาดหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายควรจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจน

บทที่ ๖

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแนวคำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ รวมถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส สามารถสรุปสภาพปัญหาพร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ปัญหาหลักของการบังคับทางปกครองทั้งที่เป็นการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น ส่วนใหญ่จะมีสาเหตุมาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และเงื่อนไข ของการบังคับทางปกครองไว้อย่างละเอียดชัดเจน เช่น มิได้กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองในลักษณะใดจะต้องใช้มาตรการทางปกครองประเภทใด มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการเกี่ยวกับการบังคับชำระค่าปรับทางปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่กำหนดให้ดำเนินการบังคับชำระค่าปรับทางปกครองอย่างเดียวกันกับการบังคับทางปกครองในกรณีของคำสั่งให้ชำระเงิน มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้ ทั้งที่การบังคับทางปกครองโดยตรงถือเป็นการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองอย่างรุนแรงที่สุด หรือการกำหนดให้ผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้ โดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินมาชำระเงินต่าง ๆ ให้ครบถ้วน โดยไม่ได้บัญญัติขั้นตอนไว้ในกฎหมายฉบับนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน รวมถึงไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน กำหนดไว้แต่เพียงวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ทำให้เป็นปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นอย่างมากที่จะนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค ๔ ลักษณะ ๒ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง มาปรับใช้ในการดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างไร

ปัญหาอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เคยชินกับการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกำหนดค่าปรับทางปกครอง เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว กฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดกลไกในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยการกำหนดโทษทางอาญา หรือโทษทางปกครองไว้ ซึ่งที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ก็จะใช้การกำหนดโทษทางอาญาเพื่อบังคับให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นส่วนใหญ่ ต่อมา เมื่อมีการกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ เจ้าหน้าที่ก็จะนำหลักการหรือนิติวิธีในกฎหมายอาญามาบังคับใช้กับการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องอื่นๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นหรือเอกชน ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเจ้าพนักงานบังคับคดี ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น

แม้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองจะได้วางหลักเกณฑ์ในแต่ละเรื่อง เช่น ขั้นตอนการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน การยึดเอกสารและสิ่งหามทรัพย์มีรูปร่างและสิ่งหามทรัพย์ ฯลฯ ไว้บ้างแล้วก็ตาม แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เนื่องจากการบังคับทางปกครองเป็นการปฏิบัติราชการที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินการอย่างมาก แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไปส่วนใหญ่ไม่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มาก่อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครอง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน และในบางกรณี หน่วยงานที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแต่ละหน่วยงานตีความประเภทของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแตกต่างกัน ทำให้คำสั่งทางปกครองบางคำสั่งกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอง เป็นผลให้หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่มีความพร้อมไม่สามารถฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ทำให้ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาอันเกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยกำหนดแต่เพียงให้นำวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมกับมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งไม่ได้กำหนดไม่ได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติของการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเจ้าพนักงานบังคับคดี ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมถึงปัญหาความสับสนระหว่างค่าปรับทางอาญากับโทษปรับทางปกครองซึ่งเป็นโทษทางปกครอง

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในประเด็นดังนี้

๑) กำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งจะเป็นหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติได้ ทั้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้กระทำการ

ในส่วนของมาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน รายละเอียดหลักเกณฑ์ในส่วนนี้ควรประกอบด้วย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินหรือการสืบทรัพย์ อำนาจในการตรวจค้นสถานที่ วิธีการยึดทรัพย์สิน วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน การเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึด วิธีการอายัดทรัพย์สิน การคัดค้านการอายัดทรัพย์สิน การจัดการทรัพย์สินที่อายัดวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การโอนและการส่งมอบทรัพย์สิน การรับและจ่ายเงิน การถอนการบังคับทางปกครอง รวมทั้งกำหนดแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของมาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้กระทำการ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการจะมีลักษณะแตกต่างกันตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น จึงควรกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการ

ดำเนินการด้วยตนเองให้เหมาะสมกับลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎหมายแต่ละฉบับ

ทั้งนี้ ในกฎหมายลำดับรองดังกล่าวสมควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในเรื่องนี้เป็นผู้ดำเนินการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการมอบหมายให้เอกชนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีเครื่องมืออุปกรณ์เข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งที่ให้กระทำการได้

นอกจากนั้น กฎหมายลำดับรองดังกล่าวควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถร้องขอความช่วยเหลือในบางเรื่องจากเอกชนและเจ้าพนักงานตำรวจได้ อีกทั้งสมควรกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและดำเนินการในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ ตามแนวทางในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งจะทำให้การบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น

๒) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับชำระค่าปรับทางปกครองไว้ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๗ การบังคับทางปกครอง ให้ชัดเจน โดยบัญญัติว่า ในการบังคับชำระค่าปรับทางปกครองนั้น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดเสียก่อน โดยจะต้องกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน ทั้งเหตุที่จะต้องชำระเงินและจำนวนเงินที่จะต้องชำระ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งเตือนให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากผู้รับคำสั่งยังคงเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อนำมาบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครอง

ในการดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองมักจะประสบปัญหาในทางปฏิบัติต่าง ๆ หลายประการ เช่น ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และไม่มีแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และปัญหาการมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งดำเนินการบังคับทางปกครองเอง ซึ่งการบังคับทางปกครองเป็นการปฏิบัติราชการที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินการอย่างมากแต่เจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครองทั่วไปส่วนใหญ่ไม่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มาก่อน เว้นแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เช่น กรมสรรพากร กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองยังได้ให้ความเห็นว่า การที่มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาใช้ มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือ เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการได้ การมอบอำนาจในที่นี้หมายความว่าความถึงการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ ผู้รับมอบอำนาจไปดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อออกคำสั่งยึดหรืออายัด ทรัพย์สิน และคำสั่งเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงการมอบอำนาจให้ เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจไปดำเนินการปฏิบัติตามคำสั่งยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และไม่อาจมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นหรือว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการ ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนหน่วยงานของรัฐได้ตามความเห็นของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทำให้ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการยึด อายัด หรือขาย ทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ เนื่องจากเกรงจะเกิดความผิดพลาดและความเสียหายเป็นเหตุ ให้ตนต้องรับผิดชอบและถูกฟ้องคดี

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติดังที่ได้กล่าวมา ข้างต้น ในทางวิชาการได้มีการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ไของค์กรผู้ที่มีอำนาจบังคับทาง ปกครองไว้หลายแนวทาง ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มดังนี้

แนวทางแรก แก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้จัดตั้งองค์กรผู้ที่มีอำนาจดำเนิน มาตรการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีภารกิจในเรื่องการบังคับ ทางปกครองโดยตรง หรือการกำหนดให้องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีอยู่แล้ว เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการบังคับทางปกครองแทน การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองเอง

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจ พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองนั้นมีเหตุผลสำคัญคือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อม เป็นผู้รู้และเข้าใจในกระบวนการตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบดีกว่าหน่วยงานอื่น อีกทั้งในการ บังคับทางปกครองบางกรณีจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคและความเชี่ยวชาญในการดำเนินการของ เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ กระทำการ ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการมาตรการบังคับ ทางปกครองเองย่อมเป็นการทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้กฎหมายที่ตนรับผิดชอบอยู่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการกิจทางปกครองได้อย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว

จากข้อมูลที่ปรากฏ หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานก็พยายามที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองตามอำนาจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากขึ้น เช่น กรมที่ดิน กรมการประกันภัย มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งจะเห็นได้จากการดำเนินการออกระเบียบว่าด้วยการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ของแต่ละหน่วยงาน และปัจจุบันได้มีการดำเนินการบังคับทางปกครองตามระเบียบฯ ที่กำหนดไว้บ้างแล้ว โดยส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากการอายัดทรัพย์สินที่มีทะเบียนก่อน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานก็มีศักยภาพในการดำเนินการบังคับทางปกครองเองได้

การกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น นอกจากจะต้องใช้งบประมาณมาก อีกทั้งยังต้องสรรหาบุคลากรเพิ่มเติมซึ่งอาจยังไม่มีความรู้ความชำนาญหรือไม่มีประสบการณ์ และอาจทำให้การดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองไม่บรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ยังไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่อีกด้วย

ส่วนการกำหนดให้องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีอยู่แล้ว เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เป็นองค์กรผู้มีอำนาจดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองแทนเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมเป็นผู้ที่รู้และเข้าใจในกระบวนการตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบดีกว่าหน่วยงานอื่น อีกทั้งในการบังคับทางปกครองบางกรณีจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น แม้ว่าการบังคับคดีหรือกรมสรรพากรจะเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบังคับคดีก็ตาม แต่หน่วยงานดังกล่าวอาจไม่เข้าใจกับสภาพปัญหาในกระบวนการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับหรือไม่มีเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบกับปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานก็มีศักยภาพที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง จึงไม่จำเป็นที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองทุกเรื่องไปให้หน่วยงานดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีภารกิจในเรื่องการบังคับทางปกครองโดยตรง หรือกำหนดให้กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองในทุกเรื่องของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานแต่อย่างใด

แนวทางที่สอง แก่ไขกฎหมายโดยกำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม เช่น ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการส่งเรื่องให้องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดี เช่น กรมบังคับคดีหรือกรมบัญชีกลางหรือกรมสรรพากรเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองแทน หรือสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลออกคำบังคับให้ตามแนวทางของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมเป็นผู้รู้และเข้าใจในกระบวนการตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบดีกว่าหน่วยงานอื่น อีกทั้งในการบังคับทางปกครองบางกรณีจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ประกอบกับในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานก็มีศักยภาพที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองได้ด้วยตนเอง และหากต่อไปเมื่อได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกำหนดให้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึดอายุ และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ อีกทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ใช้มาตรการดังกล่าวแทน หรือให้หน่วยงานของรัฐสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเอกชนและเจ้าพนักงานตำรวจได้ รวมถึงการกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือ ย่อมจะทำให้หลายหน่วยงานมีศักยภาพในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมากขึ้น

แม้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานจะมีศักยภาพที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองได้ก็ตาม แต่ก็อาจมีหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานที่ยังไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๓ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อแก้ไขปัญหานี้ สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสบปัญหาในการบังคับทางปกครองและไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นผลสำเร็จได้ สามารถดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีอยู่แล้วเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองแทน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ควรกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองแทน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในเรื่องการบังคับคดีในประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม กรมสรรพากร หรือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานที่เหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองแทน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครอง คือ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบังคับคดี อีกทั้งเมื่อพิจารณาในแง่โครงสร้างของกรมบังคับคดีตามแล้ว จะเห็นได้ว่ามีโครงสร้างที่ครอบคลุมจังหวัดต่าง ๆ เนื่องจากข้อ ๓^๑ ประกอบกับ

^๑ ข้อ ๓ ให้แบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี ดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๕^๒ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานบังคับคดีจังหวัดด้วย ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวสามารถรองรับภารกิจ ทั้งของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงด้วยราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัจจุบัน หน่วยงานในราชการส่วนกลางหลายหน่วยงานได้โอนภารกิจหลายประการให้ราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ย่อมหมายความว่า การออกคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการบังคับทางปกครองของ เจ้าหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น หากหน่วยงานที่ดำเนินการ บังคับทางปกครองแทนเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีโครงสร้างกระจายอยู่ทั่วทุกจังหวัด ย่อมทำให้การบังคับทางปกครองกระทำได้สะดวกมากขึ้น

การจะมอบภารกิจดังกล่าวให้กรมสรรพากรที่แม้จะเป็นหน่วยงานที่มี ประสบการณ์ในการบังคับชำระหนี้ในกรณีของการชำระภาษีอากรค้าง แต่กรมสรรพากรนั้น มีความเชี่ยวชาญเฉพาะการการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินเท่านั้น ไม่รวมถึง การบังคับคดีในกรณีอื่นๆ เช่น การกำหนดค่าปรับทางปกครองหรือการบังคับทางปกครอง ตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เป็นต้น หรือการมอบภารกิจดังกล่าว ให้กรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินโดยตรง แต่กรมบัญชีกลางเองก็ไม่มี ประสบการณ์ในการบังคับทางปกครองมาก่อนเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรกำหนดให้กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองแทน ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้

นอกจากข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการมาตรการบังคับทาง ปกครองตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้มาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อ บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ทั้งนี้ ตามแนวทางของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทาง อิเล็กทรอนิกส์ ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการนำบทบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อกำหนดสิทธิและ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานบังคับคดีจังหวัด

^๒ ข้อ ๑๕ สำนักงานบังคับคดีจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง
- (๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย
- (๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางทรัพย์
- (๔) ดำเนินการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่ง

ศาล

(๕) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

หน้าที่ของเอกชนเป็นรายบุคคล หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องมีอำนาจที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาล ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและต่อเนื่องในการดำเนินการกิจขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จะมีผลให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องส่งเรื่องให้ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง ซึ่งจะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว และจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง การจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองอีกย่อมเป็นการกลับเข้าสู่หลักการเดิมที่คดีต่าง ๆ ต้องได้รับการพิจารณาโดยศาล ทำให้หลักกฎหมายที่สร้างขึ้นในเรื่องนี้ไม่มีผลในทางกฎหมาย

นอกจากนี้ ในแง่กระบวนการบังคับคดีตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง มาตรา ๗๐^๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คำพิพากษาของศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับ โดยศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒^๔ เมื่อศาลปกครองมีคำบังคับแล้ว

^๓ มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ออกรปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้ออกรบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^๔ มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

สำนักงานบังคับคดีปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของสำนักงานศาลปกครอง จะต้องดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๗ (๓)^๔ ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของสำนักงานศาลปกครองกับกรมบังคับคดี กรมบังคับคดีดำเนินงานเกี่ยวกับการบังคับคดีมาเป็นเวลานาน กรมบังคับคดีจึงย่อมมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านการบังคับคดีมากกว่าสำนักงานศาลปกครอง อีกทั้งในแง่โครงสร้างของสำนักงานศาลปกครองและกรมบังคับคดี ปัจจุบันมีสำนักงานศาลปกครองภูมิภาคที่เปิดทำการแล้ว จำนวน ๗ ศาล^๕ ในขณะที่กรมบังคับคดีมีสำนักงานบังคับคดีจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่กระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ โครงสร้างของกรมบังคับคดีจึงมีความพร้อมในการรองรับภารกิจเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมากกว่าโครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง

ดังนั้น การกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสม ทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์ของมาตรการบังคับทางปกครองและในแง่ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ รวมถึงในแง่โครงสร้างของสำนักงานศาลปกครอง

กล่าวโดยสรุป คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในชั้นนี้สมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองเองเสียก่อน ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดไว้ อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการส่งเรื่องให้กรมบังคับคดีซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการบังคับคดีเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินการบังคับทางปกครองแทน โดยไม่จำเป็นจะต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่เป็นหน่วยงานกลางที่มีภารกิจในเรื่องการบังคับทางปกครองโดยตรง หรือกำหนดให้กรมบังคับคดีหรือกรมสรรพากร เป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองในทุกเรื่องของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานแต่อย่างใด รวมทั้งไม่ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง
- (๒) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง
- (๓) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกให้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคจำนวน ๑๖ ศาล แต่ปัจจุบันจัดตั้งได้ ๗ ศาล

(๓) ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมถึงปัญหาที่หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง

การที่คำสั่งทางปกครองไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล อีกทั้งวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนว่าประกอบด้วยขั้นตอนอย่างไร และเจ้าหน้าที่มีอำนาจในแต่ละขั้นตอนต่าง ๆ อย่างไร ทำให้ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เพราะไม่มั่นใจว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นจะเป็นฐานอำนาจที่เจ้าหน้าที่สามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกำหนดให้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติย่อมเป็นการเพิ่มความมั่นใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การจะทำให้เกิดความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองยังอาจกระทำได้โดยการจัดการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อเสริมสร้างความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินมาตรการดังกล่าวทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

สำหรับกรณีของบุคคลภายนอก รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครอง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการอายัดเงินในบัญชีธนาคาร นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าสมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติทางปกครอง โดยกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย และเมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินก็ตาม ห้ามบุคคลใดทำลาย ย้ายไปเสียหรือซ่อนเร้นหรือโอนทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดนั้น หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวให้มีบทลงโทษในทางอาญาด้วย ทั้งนี้ตามแนวทางการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรค้างตามมาตรา ๑๒^๓ และมาตรา ๑๒ ทวิ^๔ ประกอบกับมาตรา ๓๕ ทวิ^๕ แห่งประมวลรัษฎากร และสอดคล้องกับแนวทาง

^๓ มาตรา ๑๒ ภาษีอากรซึ่งต้องเสียหรือนำส่งตามลักษณะนี้ เมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่ง ให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง

เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งอำนาจดังกล่าว อธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๒ ทวิ เมื่อได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดตามมาตรา ๑๒ แล้ว ห้ามผู้ใดทำลาย ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่บุคคลอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดดังกล่าว

การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสด้วย ซึ่งจะทำให้การบังคับทางปกครองในประเทศไทยบรรลุผลยิ่งขึ้น

(๔) ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การที่องค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถออกหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติได้ ทำให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจึงต้องดำเนินการออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานตน นำไปสู่สภาพปัญหาว่ามีการกำหนดวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ไม่สอดคล้องกัน และไม่มีความเป็นเอกภาพ

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกำหนดให้สามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติได้แล้ว ดังนั้น การดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นการดำเนินการตามระเบียบฉบับเดียวกัน ย่อมจะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งนั้นหมดไป

(๕) ปัญหาการเรียกให้บุคคลชำระเงินในบางกรณีเป็นหนี้ในทางมหาชนหรือไม่ และเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่

การที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้บุคคลชำระเงินในบางกรณียังไม่มี ความชัดเจนว่าเป็นหนี้ในทางมหาชนหรือไม่ เช่น การเรียกให้ชำระค่าธรรมเนียม การเรียกคืนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่สิทธิ ซึ่งทำให้มีปัญหาคือว่าคำสั่งที่เรียกให้ชำระเงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพราะหากไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองจะไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้ชำระเงินดังกล่าวได้

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น เป็นการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดนิยามของคำสั่ง

^๙ มาตรา ๓๕ ทวิ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท

ในกรณีผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

ทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ชัดเจน ดังนั้น การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยหลักก็จะพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองว่ามีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินใดหรือไม่ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การเรียกให้บุคคลชำระเงินในบางกรณีเป็นหนี้ในทางมหาชนหรือไม่ และเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ทางทฤษฎีที่ต้องอาศัยการตีความของหน่วยงานผู้มีอำนาจเพื่อเป็นแนวทาง ดังนั้น สมควรที่หน่วยงานจะจัดให้มีการสร้างองค์ความรู้ในเรื่องเหล่านี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ของหน่วยงานผู้มีอำนาจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองต่อไป

(๖) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีนี้คือ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางประเภทเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และจะใช้อำนาจยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือไม่ เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ กำหนดให้กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในข้อ ๑ (๕) ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีอำนาจยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในกรณีที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง นั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ กำหนดแต่เพียงว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีความเห็นยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ของผู้บริหารท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อ ๑ (๖) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่เกิดปัญหาในการตีความ คณะผู้วิจัยจึงเห็นสมควรมีการพิจารณาแก้ไขข้อกำหนดนี้ให้สอดคล้องกับความในข้อ ๑ (๕) และ (๖) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

(๗) ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สภาพปัญหาดังกล่าวประกอบด้วยปัญหาย่อยอีกหลายประการ เช่น ปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐไม่สามารถฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ปัญหาอำนาจบังคับของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย

การที่หน่วยงานที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแต่ละหน่วยงานตีความประเพณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแตกต่างกัน ทำให้เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีฐานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอง เป็นผลให้หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่มีความพร้อมไม่สามารถฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ทำให้ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น บางกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่ได้นำมาตรการบังคับทางปกครองหรือบางกรณียังไม่มีออกคำสั่งดังกล่าวจนกระทั่งต่อมาเจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีปัญหว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หรือไม่

การที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นแนวทางว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานออกคำสั่งแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินกับกองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ต้องฟ้องคดีต่อทายาทเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกรณีนี้ย่อมทำให้การบังคับเอาทรัพย์สินของลูกหนี้กลับเข้าสู่วิธีการแบบเดิมคือการฟ้องคดี

คณะผู้วิจัยเห็นว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า คำสั่งตามมาตรา ๑๒ มีฐานะเป็นหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้อยู่

ในบังคับชำระหนี้ และหากผู้อยู่ในบังคับได้รับหนังสือเตือนแล้วไม่ชำระ หน่วยงานของรัฐสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลยุติธรรมต่อไปได้ เนื่องจากหนี้ที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดนั้นเป็นมูลหนี้ตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเอกชนมิใช่หนี้ในทางปกครอง เพื่อให้ปัญหาในการตีความในเรื่องนี้หมดสิ้นไปและเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมูลหนี้ละเมิดได้

(๘) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดกรณีที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง

คณะผู้วิจัยขอเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้ระบุอย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ตนออกนั้นมีเนื้อหาเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการใด ๆ ที่มีได้อาศัยคุณสมบัติ ความรู้ หรือความเชี่ยวชาญของผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะตัว และเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นต้องอาศัยลักษณะเฉพาะตัวของผู้รับคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือคุณสมบัติของผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะ คำสั่งทางปกครองให้ละเว้นกระทำการย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนได้อยู่ในตัว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่จึงต้องกำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่ง ทั้งนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าดำเนินการแทนได้ เนื่องจากขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือเครื่องมือเครื่องมือในการเข้าดำเนินการแทน เจ้าหน้าที่สามารถว่าจ้างให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนได้ โดยให้ผู้รับคำสั่งเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่าย

(๙) ปัญหาเกี่ยวกับการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ เงื่อนไข และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้

เนื่องจากการบังคับทางปกครองโดยตรงเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อเนื้อตัวของผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่อาจใช้อาวุธหรือเครื่องมือในการบังคับทางปกครองโดยตรงได้ จึงเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองมากที่สุด แต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กลับไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ เงื่อนไข และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้เลย นอกจากนั้น หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะที่เป็นฐานในการบังคับทางปกครองโดยตรงเองนั้นก็มิได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการบังคับทางปกครองแก่ผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองไว้อย่างเพียงพอ ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครอง

โดยตรงไว้มิให้ยิ่งหย่อนไปกว่าผู้ที่ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการแทน หรือการกำหนดค่าปรับทางปกครอง และเพื่อกำหนดขอบเขตของการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้สมควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยตรงไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย

(๑๐) ปัญหาเกี่ยวกับความสัมฤทธิ์ผลของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดค่าปรับทางปกครอง

กระบวนการบังคับชำระค่าปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น ย่อมเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับการบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นคำสั่งให้ชำระเงิน อย่างไรก็ตาม การยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระค่าปรับก็มีได้เป็นหลักประกันว่า ผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองจะยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอันจะทำให้คำสั่งทางปกครองสัมฤทธิ์ผลลงได้ ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่สามารถชำระค่าปรับทางปกครอง หรือไม่ยินยอมชำระค่าปรับทางปกครอง แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถกำหนดค่าปรับทางปกครองซ้ำ หรือกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองเพิ่มขึ้นได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็อาจยังคงดื้อแพ่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น จึงสมควรนำหลักการที่อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งกักขังแทนค่าปรับมาบังคับใช้ในระบบกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการกักขังแทนค่าปรับทางปกครองเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิในเนื้อตัว ร่างกาย ของบุคคล จึงกระทำได้ภายในขอบเขตที่จำกัดโดยจะต้องมีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับทางปกครองมาอย่างถูกต้องเสียก่อน โดยพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับทางปกครองของศาลนั้นจะต้องให้ออกาสผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน

อนึ่ง ในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับทางปกครองได้ จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้อำนาจศาลปกครองในการที่จะมีคำสั่งกักขังแทนค่าปรับทางปกครองได้ โดยรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการการพิจารณาคำขอให้กักขังแทนค่าปรับทางปกครองนั้น อาจกำหนดไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองก็ได้

(๑๑) ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์การดำเนินการบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์ในส่วนที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้ผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์และ

วิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ แต่โดยที่ การดำเนินการบังคับทางปกครองประกอบด้วยการกระทำทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่ง ทางปกครอง และการกระทำทางปกครองประเภทที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง โดยการดำเนินการในแต่ละส่วนอาจจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ต่างคนกัน จึงอาจเกิดปัญหา การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ต่อเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกันได้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้กำหนดว่า การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ส่วนการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองในส่วนที่เป็นปฏิบัติการ ทางปกครองให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น

ดัชนี
ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

เลขเรื่องเสร็จ	เรื่อง
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑	บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๔๒	บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณี เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินัยร้อยทุกข์)
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๔๔	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทหหรือเรื่องอายุความ และแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
เรื่องเสร็จที่ ๕๐๙/๒๕๔๔	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ขอหารือวิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทาง ปกครอง
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับ มาตรการบังคับทางปกครอง
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๔๖	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกเงิน ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการคืนจากเจ้าหน้าที่
เรื่องเสร็จที่ ๖๕๕/๒๕๔๖	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีการ ยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เลขเรื่องเสร็จ	เรื่อง
เรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๔๖	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง: กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๓/๒๕๔๗	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ยักยอกเงินของโรงพยาบาลอุทัยธานีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓ - ๓๕๔/๒๕๔๗	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ
เรื่องเสร็จที่ ๔๖๕/๒๕๔๗	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
เรื่องเสร็จที่ ๗๗๗/๒๕๔๘	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย (กรณีกรมปศุสัตว์)
เรื่องเสร็จที่ ๙๔-๙๕/ ๒๕๔๙	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๓๕
เรื่องเสร็จที่ ๔๕๙/๒๕๔๙	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดูแลการบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙: กรณีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี)

เลขเรื่องเสร็จ	เรื่อง
เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๕๐	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี (แนวทางปฏิบัติหลังจากศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน)
เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว
เรื่องเสร็จที่ ๑๔๖/๒๕๕๐	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย: กรณีกรมปศุสัตว์ (เพิ่มเติม)
เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและการพิจารณาอุทธรณ์ของเทศบาลนครสมุทรปราการ
เรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง วิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทรัพย์สิน เงินหรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่อยู่ภายใต้การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓/๒๕๕๑	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับทรัพย์สินที่มีทะเบียน
เรื่องเสร็จที่ ๒๑๑/๒๕๕๑	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย
เรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๕๑	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของนายกเทศมนตรีตำบลเขาสมิงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เลขเรื่องเสร็จ	เรื่อง
เรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๕๑	บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบคนสาบสูญ
เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๑	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่อยู่ต่างพื้นที่และความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
เรื่องเสร็จที่ ๖๙๐/๒๕๕๑	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนอกเขตกรุงเทพมหานคร
เรื่องเสร็จที่ ๗๙๘/๒๕๕๑	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (กรณีผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองและแจ้งผลการขอให้พิจารณาใหม่)

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกววงศ์. “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายปกครองเยอรมัน.” รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๐.

_____. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: วิญญูชน. ๒๕๔๕
ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา, ๒๕๕๐.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓.

ณัฐญา ลำดับวงศ์. “ปัญหาทางกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ๒๕๕๙.

ณัฐพงศ์ ฐานานันติพงศ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๑.

ธิดารัตน์ วันชัย. “มาตรการบังคับทางปกครอง: ศึกษากรณีการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ๒๕๕๖.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๘.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: บริษัทประชาชน จำกัด, ๒๕๕๔.

ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์, ๒๕๕๐.

มนตรี ชนกันชัย. “มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙.

ฤทัย หงส์สิริ. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, ๒๕๕๕.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๖.

_____ . รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ในระบบกฎหมายเยอรมัน. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พฤษภาคม ๒๕๔๘.

วรณาริ สิงโต. ร่างรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมาย
เยอรมัน. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พฤศจิกายน ๒๕๕๑

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน, ๒๕๔๔.

วิจิตรา วอนเพียร. “ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
๒๕๔๙

ศุภวัฒน์ สิงห์สงฆ์. ร่างรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบ
กฎหมายฝรั่งเศส. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พฤศจิกายน ๒๕๕๑.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, วรเจตน์ ภาศิริตัน, ฐานันท์ นิพิฏฐกุล.
รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับ
ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.

สำนักงานกิจกรรมยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง
การพัฒนามาตรการบังคับทางปกครอง. วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐.

สำนักงานศาลยุติธรรม. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การพัฒนามาตรการบังคับ
ทางปกครอง” วันพุธ ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ ณ โรงแรมรามาร์คเดนม กรุงเทพมหานคร.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.
เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. ตุลาคม ๒๕๔๕.

เอกสารการสัมมนา เรื่อง แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ระหว่างวันที่ ๑-๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ โรงแรมจอมเทียน ปาล์มบีช จังหวัด
ชลบุรี