

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง
ศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562¹

ชนพัฒน์ พลิก²

จากการศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลาง หรือกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเอกชน หรือสาขาวิชาชีพที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ³ เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพ และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาและมีคำสั่งไว้ โดยในคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือจงใจฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง กรณีย่อมเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการบังคับทางปกครองกับบุคคลดังกล่าวได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เดิมมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไว้ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง ตั้งแต่มาตรา 55 ถึงมาตรา 63⁴ ซึ่งตามมาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำเตือนที่เจ้าหน้าที่กำหนด เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้นั้น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โชติมานนท์.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3.

⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2539 ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง.

เพื่อชำระเงินได้ โดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้นำบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁵ จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว นำมาซึ่งปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีในคดีแพ่งที่คู่กรณีมีสถานะความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน ทั้งกระบวนการบังคับคดีต่างมีขั้นตอนในทางปฏิบัติที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีรายละเอียดที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ด้วยเหตุดังกล่าว การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ ขาดรายละเอียดในการปฏิบัติงาน รวมถึงระยะเวลาในการบังคับทางปกครองที่ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยตรง⁶ ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีประสิทธิภาพ ขาดผลสัมฤทธิ์อย่างที่เราควรจะเป็น และส่งผลให้รัฐจะต้องสูญเสียรายได้ที่รัฐสมควรได้จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมไปถึงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินและมอบหมายให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้⁷

จากปัญหาความไม่ชัดเจนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 22 เมษายน 2565⁸ กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในฐานะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองไว้ ด้วยเหตุนี้ ส่งผลให้ปัญหา

⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง.

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566), หน้า 560-562.

⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

⁸ กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565.

ในเรื่องของความไม่ชัดเจนของการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นปัญหามาตั้งแต่เดิมนั้น มีความชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ดังกล่าว สามารถสะท้อนประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หลายประการ ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาการร้องขอให้ศาลปกครองดำเนินการบังคับทางปกครองแทนที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการบังคับกับบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองไว้ จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งให้เกิดการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องนำไปฟ้องเป็นคดีความต่อศาล อันจะเป็นเรื่องการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ดังที่ปรากฏในมาตรา 63/6 จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เห็นได้ว่า มาตรการบังคับทางปกครองมุ่งประสงค์ให้เกิดกระบวนการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับได้โดยตัวเจ้าหน้าที่เอง อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐกับนำคดีที่หน่วยงานมีคำสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมาฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับและดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่อไป⁹ อันมิใช่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด ซึ่งศาลปกครองได้วางแนววินิจฉัยในการรับคดีประเภทดังกล่าวไว้พิจารณา โดยใช้หลักการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐมีเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือไม่ หากหน่วยงานของรัฐมีเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้¹⁰ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับการที่กฎหมายมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว กล่าวคือ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ก็ย่อมจะต้องใช้หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ก่อนไม่ควรที่จะให้อำนาจในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง เพราะจะส่งผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่สามารถบังคับได้อย่างเป็นผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่มีเจ้าหน้าที่

⁹ กาญจนพิพดา สักคีศิริธาดากุล, การบังคับคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษร, 2563), หน้า 32.

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คผ.86/2563, ที่ คผ.7/2565 ประชุมใหญ่, และที่ คผ.1164/2566.

ที่มีความรู้ความสามารถและไม่มีประสบการณ์ด้านการบังคับคดี หน่วยงานของรัฐยังคงมีสิทธิใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการบังคับผ่านทางเจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดีได้ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอยู่เดิมแล้ว¹¹ ซึ่งการที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น จะต้องพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 63/15 ซึ่งบัญญัติเป็นทางเลือกให้แก่หน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้ช่องทางการบังคับทางปกครองโดยผ่านเจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีแทนได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะมีสถานะเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา สำหรับขั้นตอนและวิธีการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามมาตรา 63/19 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของหน่วยงานของรัฐที่จะสามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีได้นั้น ตามความในมาตรา 63/15 ได้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและดำเนินการบังคับคดีต่อไปจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 63/15 วรรคหก ที่กำหนดว่าจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อันเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนด หน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2563¹² โดยเจตนารมณ์ประการสำคัญที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณา คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ตามมาตรา 63/8 แล้วหรือไม่ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นที่สุดเป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี ในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ เว้นแต่จะมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง¹³ หากหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะใช้สิทธิดังกล่าว คำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด นับแต่วันที่ 28 พฤษภาคม 2561 เป็นต้นมา อันเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นที่สุดก่อนวันที่ 28 พฤษภาคม 2561 หน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลเพื่อให้เกิดการดำเนินการบังคับทางปกครองโดยทางเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีผลเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล การที่ให้เจ้าหน้าที่

¹¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/15.

¹² กฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2563.

¹³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 6.

ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดความเสี่ยงที่จะเกิดการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อันจะนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นทั้งในทางคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และการลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ได้อีกด้วย ดังนั้น การที่มาตรา 63/15 ประกอบความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครองได้ จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นที่สุด้นับแต่วันที่ 28 พฤษภาคม 2561 เป็นต้นมานั้น จึงเป็นการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เข้ามาจำกัดการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐเกินสมควร ทั้งยังไม่เหมาะสมกับความต้องการของกฎหมายที่มุ่งหมายให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ และเมื่อพิจารณามาตรา 63/15 วรรคหก บัญญัติว่า “ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นข้อขัดขวางการที่หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยผ่านเจ้าพนักงานบังคับคดีอีกด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง คือ ปัญหาสิทธิของบุคคลภายนอกในการร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินเจ้าหน้าที่พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/12 กำหนดให้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยในเรื่องของการจัดสรรเงินที่ได้จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้มีการวางหลักการกำหนดไว้ในข้อ 71 แห่งกฎกระทรวงฯ จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว กำหนดห้ามมิให้หน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซ้ำซ้อนกัน หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดได้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไว้ก่อนแล้ว หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จะมาดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องเดียวกันอีกไม่ได้ แต่หน่วยงานของรัฐอื่นนั้นจะต้องมีหนังสือถึงหน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้มาตรการบังคับ

ทางปกครองไปก่อน โดยแจ้งว่าหากหน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้รับชำระเงินครบถ้วนแล้ว ให้ดำเนินการส่งเงินส่วนที่เหลือจำนวนดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่มีหนังสือแจ้งตามลำดับไป¹⁴ ทั้งนี้ ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันไม่อาจดำเนินการยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินในระหว่างหน่วยงานได้ เนื่องจากต้องห้ามตามความในข้อ 71 วรรคหก กรณีจึงมีประเด็นปัญหาในการพิจารณาสิทธิของบุคคลภายนอกอันมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาลว่ามีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินกับเงินที่ได้จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้หรือไม่

จากการศึกษา พบว่า ตามหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลมิให้ต้องถูกระทบกระเทือนจากการดำเนินการบังคับคดี โดยสิทธิในทรัพย์สิน นิรรมสิทธิ สิทธิยึดเหนี่ยว หรือสิทธิอื่นซึ่งบุคคลภายนอกมีอยู่เหนือทรัพย์สินหรืออาจร้องขอให้บังคับเหนือทรัพย์สินนั้นได้ตามกฎหมายจะไม่ถูกระทบกระเทือนจากกระบวนการบังคับคดี¹⁵ การร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินเป็นกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้ถูกยึดทรัพย์สินหรืออาจยึดสิทธิเรียกร้องนั้นมีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาลายราย แต่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาคงกล่าวไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ครบถ้วนทุกคน บทบัญญัติในมาตรา 326 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงได้วางหลักการที่คุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษารายอื่นอันมิใช่เจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการยึดทรัพย์สินหรืออาจยึดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้ให้ได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเสมอภาคตามสัดส่วนแห่งจำนวนหนี้ตามคำพิพากษา¹⁶ เมื่อพิจารณาตามหลักนิติรัฐที่การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹⁷ ซึ่งสิทธิในการที่ได้รับชำระหนี้ตามกฎหมายถือเป็นสิทธิในทางทรัพย์สินประการหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ¹⁸ ดังนั้น เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกที่จะได้รับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง จึงสมควรที่จะให้สิทธิแก่บุคคลภายในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินเข้ามาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานที่ออกคำสั่ง

¹⁴ กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ข้อ 71.

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 322.

¹⁶ สมชัย จิตสุครุฑมากร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บริษัท ขอนทิพย์ 50 จำกัด, 2565), หน้า 678-679.

¹⁷ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566), หน้า 134-137.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง.

ให้ชำระเงินด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การมีคำสั่งยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น หากได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นหนี้บริมสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่นแต่อย่างใด จึงไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างปฏิเสธมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลใช้สิทธิยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์ในเงินที่ได้จากการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินจากการยึดหรืออายัดนั้นได้ตามสัดส่วนแห่งจำนวนหนี้ตามคำพิพากษา

ประการที่สาม คือ ปัญหาว่าด้วยบุคคลผู้ซื้อทรัพย์ได้จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ตามความในมาตรา 63/12 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ให้อำนาจแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในการมีคำสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ ซึ่งตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ตามข้อ 74 (3) ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า การออกคำสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ขายและโอนแก่ผู้ซื้อเท่านั้น¹⁹ โดยหาได้กำหนดถึงมาตรการบังคับทางปกครองกรณีบุคคลดังกล่าวไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแต่ประการใด

จากการศึกษา พบว่า หากพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการดำเนินการบังคับคดีขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ประมวลได้จากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น กรณีต้องตามมาตรา 334 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดให้เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ขายให้แก่ผู้ซื้อ หากทรัพย์สินที่โอนนั้นมีลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารอยู่อาศัยและลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารไม่ยอมออกไปจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ซื้อชอบที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ในเขตศาลให้ออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าผู้ซื้อเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารที่อยู่อาศัยในอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา²⁰ จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ซื้อทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดสามารถเริ่มต้นกระบวนการบังคับคดีขับไล่ได้ในทันทีโดยไม่ต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีขับไล่ใหม่แต่อย่างใด อันเป็นการป้องกันมิให้การบังคับคดีไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ

¹⁹ กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ข้อ 74 (3).

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 334.

เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการประวิงคดีได้²¹ เมื่อพิจารณาถึงมาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 74 (3) แห่งกฎกระทรวง ๗ ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐโดยการอนุมัติของผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานขึ้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ขายและโอนให้แก่ผู้ซื้อได้²² ลักษณะของคำสั่งดังกล่าว ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การที่บุคคลดังกล่าวเพิกเฉยหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรการบังคับทางปกครองตั้งแต่มาตรา 63/20 ถึง มาตรา 63/25 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เพียง 2 กรณี คือ เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดเชยค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวัน หรือให้มีการชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควร²³ ซึ่งเห็นได้ว่า มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวนี้ไม่สามารถบังคับให้บุคคลผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหรือบริวารของบุคคลดังกล่าวออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ได้ เนื่องจากการลักษณะของวัตถุแห่งการบังคับเป็นการบังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งไม่อาจให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ ทั้งการกำหนดให้ชำระค่าปรับบังคับการก็ไม่อาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เช่นเดียวกัน

เมื่อมาตรการบังคับทางปกครองตามข้อ 74 (3) แห่งกฎกระทรวง ๗ มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์สามารถเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ภายในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ตามเจตนาที่ตนได้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ลักษณะของคำสั่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการบังคับคดีขับไล่บุคคลใด ๆ ออกจากอสังหาริมทรัพย์ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวควรจะต้องกำหนดให้ผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์จากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถใช้สิทธิได้เช่นเดียวกับผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยนำมาตรา 334 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และควรกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจ

²¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560.

²² กฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ข้อ 74 (3).

²³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/21.

ในการบังคับคดีดังกล่าว เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สามารถแยกออกจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองได้

ประการที่สี่ คือ ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/21 วรรคสาม ได้กำหนดการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน²⁴ อันเป็นหลักกฎหมายที่เข้ามายกเลิกเว้นหลักการทั่วไปของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้องมีการสั่งทางปกครองเป็นฐานของอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ กรณีดังกล่าวย่อมเกิดปัญหาถึงขอบเขตการบังคับใช้ว่ากรณีใดถือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องมีการสั่งทางปกครองเสียก่อน และเมื่อไม่มีคำสั่งทางปกครอง บุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองก็ย่อมไม่อาจที่จะทราบถึงขอบเขตของมาตรการบังคับทางปกครองที่จะเกิดขึ้นกับตนเองได้ รวมไปถึงการคุ้มครองและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่จะมีหลักเกณฑ์อย่างไร

จากการศึกษา พบว่า ข้อยกเว้นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ในส่วนกรณีเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น เห็นว่า จะต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดว่าการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นความผิดอาญาและกำหนดโทษในทางอาญาไว้ ซึ่งต้องมีลักษณะของการกระทำที่มีความร้ายแรงและกระทบกระเทือนหรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ส่วนกรณีเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะนั้น เห็นว่า คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นถ้อยคำในทางกฎหมายที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัว เป็นถ้อยคำที่ไม่ได้มีคำนิยามไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ประโยชน์สาธารณะถือได้ว่าเป็นกรอบตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองและประโยชน์สาธารณะที่อาจจะต้องได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้จะเป็นกรณีที่จะต้องมีการดำเนินการบังคับทางปกครองโดยจำเป็นเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบในเบื้องต้นก่อน เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองสามารถทราบถึงขอบเขตของคำสั่งทางปกครอง และสามารถพิจารณาทบทวนและตัดสินใจที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก่อนได้ อันเป็นไปตามหลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครองที่เรียกว่า

²⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/21 วรรคสาม.

ให้มาตรการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ไม่คลุมเครือและง่ายต่อการทำความเข้าใจ²⁵ ดังนั้น แม้จะเป็นมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นเรื่องด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สมควรที่จะแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองเสียก่อน ทั้งยังเป็น การคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ที่จะได้แจ้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ๆ ได้อีกด้วย

ส่วนการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ตามบทบัญญัติในส่วนที่ 3 การบังคับ ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระหรือละเว้นกระทำให้ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการอุทธรณ์การใช้ มาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำมาตรา 63/5 อันเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา 63/5 ได้กำหนดให้นำใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับ เห็นว่า ระยะเวลาในการพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถใช้เวลาพิจารณาได้มากที่สุด คือ 90 วัน ซึ่งหากเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนนั้น ระยะเวลาดังกล่าวย่อม ไม่สอดคล้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน จึงสมควรกำหนดหลักการ อุทธรณ์สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มี ระยะเวลาการพิจารณาที่รวดเร็ว และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณามีคำสั่งทุเลาการบังคับ ทางปกครองไว้ด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และเกิดความเป็นธรรม พร้อมกับคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการร้องขอให้ศาลปกครองดำเนินการบังคับทางปกครองแทนที่ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และมาตรา 63/15 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ดังนี้

1.1 มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

จากเดิม “มาตรา 6 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินใดเป็นที่สุดแล้ว เป็นเวลาเกินหนึ่งปีก่อนในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้นดำเนินการ

²⁵ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจ ทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565), หน้า 170-172.

บังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติต่อไป โดยจะดำเนินการตามมาตรา 63/15 ได้ต่อเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ควรแก้ไขเป็น “มาตรา 6 “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินใดเป็นที่สุดแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้นดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติต่อไป”

1.2 มาตรา 63/15 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

จากเดิม “มาตรา 63/15 วรรคหก หน่วยงานของรัฐตามมาตรา นี้ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ควรแก้ไขเป็น “มาตรา 63/15 วรรคหก หน่วยงานของรัฐตามมาตรา นี้ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

2. ปัญหาสิทธิของบุคคลภายนอกในการร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินเจ้าหน้าที่พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 71 วรรคห้า แห่งกฎกระทรวง กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ดังนี้

จากเดิม “ข้อ 71 วรรคห้า การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการขอเฉลี่ยทรัพย์สินตามมาตรา 326 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ”

ควรแก้ไขเป็น “ข้อ 71 วรรคห้า การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการขอเฉลี่ยทรัพย์สินตามมาตรา 326 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกรณีหน่วยงานของรัฐอื่นเท่านั้น แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่จะใช้สิทธิร้องเฉลี่ยทรัพย์สินได้ตามกฎหมาย”

3. ปัญหาว่าด้วยบุคคลผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 74 (3) แห่งกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2565 ดังนี้

จากเดิม “ข้อ 74 (3) ในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเรื่องใดที่มีได้มีการกำหนดไว้ในหมวด 1 ถึง หมวด 6 แห่งกฎกระทรวงนี้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่อำนาจของศาลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ โดยการอนุมัติของผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ... (3) การออกคำสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ขายและโอนแก่ผู้ซื้อ”

ควรแก้ไขเป็น “ข้อ 74 (3) ในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเรื่องใดที่มีได้มีการกำหนดไว้ในหมวด 1 ถึง หมวด 6 แห่งกฎกระทรวงนี้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดีเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่อำนาจของศาลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ โดยการอนุมัติของผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ... (3) การออกคำสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ขายและโอนแก่ผู้ซื้อ หากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้ผู้ซื้อ มีสิทธิยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ในเขตศาล เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดี บังคับให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์นั้น โดยนำมาตรา 334 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

4. ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 63/21 วรรคสาม และมาตรา 63/5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ดังนี้

4.1 มาตรา 63/21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

จากเดิม “มาตรา 63/21 วรรคสาม ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”

ควรแก้ไขเป็น “มาตรา 63/21 วรรคสาม ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการก่อน โดยมีให้นับบทบัญญัติใน 63/22 มาใช้บังคับ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่หากไม่มีการบังคับการโดยทันที”

4.2 มาตรา 63/5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

จากเดิม “มาตรา 63/5 วรรคสอง การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง”

ควรแก้ไขเป็น “มาตรา 63/15 วรรคสอง การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง เว้นแต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนโดยให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองสามารถยื่นคำอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองถึงความจำเป็นเร่งด่วนได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาเป็นการด่วน แต่ต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมงนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ โดยให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่หากไม่มีการบังคับการโดยทันที หากพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการยืนยันและบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นต่อไป แต่หากเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองยินยอมปฏิบัติเอง ก็ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ตามมาตรา 63/2”

เอกสารอ้างอิง

กาญจนาพิพดา ศักดิ์ศิริธาดากุล. การบังคับคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษร, 2563.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2566.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565.

สมชัย ฑีฆาอุตมากร. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บริษัท ชวนพิมพ์ 50 จำกัด, 2565.