

ปัญหามาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539¹

ลิขิตรัตน์ ชนะประโคน²

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นกลไกสำคัญในระบบกฎหมายปกครองไทยที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้คำสั่งทางปกครองได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการศาลในทุกกรณี³ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการที่มุ่งให้การบังคับใช้กฎหมายมีความรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ มาตรการบังคับทางปกครองมีหลายรูปแบบ เช่น การสั่งให้ปฏิบัติหรือหยุดปฏิบัติ การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และการกำหนดค่าปรับบังคับการ เพื่อให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างมีผล ค่าปรับบังคับการ เป็นหนึ่งในมาตรการบังคับทางปกครองที่ใช้แรงกดดันทางการเงินเพื่อให้คำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เจตนารมณ์ของมาตรการนี้มิใช่การลงโทษทางอาญา แต่เป็นเครื่องมือทางการเงินที่กระตุ้นให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ โดยตรงอย่างไรก็ดี

ในทางปฏิบัติ มาตรการบังคับทางปกครองยังเผชิญปัญหาหลายประการ เช่น การขาดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ในทางปฏิบัติ มาตรการบังคับทางปกครองยังเผชิญปัญหาหลายประการ เช่น การขาดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกันในแต่ละกรณี การซ้ำซ้อนของบทบาทระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ และความไม่สมดุลระหว่างประสิทธิผลของมาตรการกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน ปัญหาเหล่านี้ทำให้มาตรการบังคับทางปกครองบางครั้งขาดความศักดิ์สิทธิ์ ลดทอนความน่าเชื่อถือของเจ้าหน้าที่ และอาจกระทบต่อหลักนิติรัฐและหลักความได้สัดส่วน

อย่างไรก็ดี เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหามาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองระหว่างกฎหมายทั่วไปกับกฎหมายเฉพาะ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่อาจขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายกลาง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมชัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ นางสาวเพลินดา ตันรังสรรค์ “สรุปการสัมมนาวิชาการ เรื่อง หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง : หลักการและแนวทางปฏิบัติ,” จุลนิติ (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2563), หน้า 51.

และสร้างความไม่แน่นอนทางกฎหมาย รวมถึงความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิของเอกชน ซึ่งจำเป็นต้องมีแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและความเป็นธรรมทางปกครอง เห็นว่าข้อกฎหมาย มาตรา 63/3 และมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มีความไม่สอดคล้องกับหลักการ โดยมาตรา 4 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ใช้มาตรการทางปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 ซึ่งกฎหมายทั่วไปเป็นหลัก และถ้ากฎหมายฉบับอื่น ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่า จะเป็นข้อยกเว้นที่ไม่สามารถนำมาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นได้ ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 แต่มาตรา 63/3 กลับเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ หากเห็นว่ามาตรการทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้นจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย และอาจกระทบต่อหลักความเป็นกลาง และหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายทางปกครองเป็นไปอย่างมีเอกภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

ข้อเสนอแนะ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของมาตรา 63/3 โดยกำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องยึดถือกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้หลักการทางปกครองไทยมีความชัดเจน เป็นระบบ และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สอง คือ ปัญหาการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับบังคับการและประสิทธิผลของมาตรการบังคับทางปกครอง การกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราค่าปรับที่เหมาะสม ควรคำนึงถึงสัดส่วนความร้ายแรงของการฝ่าฝืน และควรมีแนวทางชี้วัดหรือกรอบมาตรฐานกลาง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเอกชน และลดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยเกินความจำเป็น นอกจากนี้ยังคงต้องคำนึงถึงสถานะทางการเงินของผู้อยู่ในบังคับ หรือปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง อันทำให้ประจักษ์ว่าผู้อยู่ในบังคับจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และแม้มีมาตรการบังคับทางปกครองมาบังคับใช้โดยการกำหนดอัตราค่าปรับบังคับการเป็นรายวัน เมื่อเทียบกับความคุ้มค่าและผลประโยชน์ที่ได้รับ ผู้อยู่ในบังคับก็ยอมเสียส่วนนี้ได้ เช่นนี้ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแน่แท้

ข้อเสนอแนะ ควรมีแนวทางการกำหนดอัตราค่าปรับบังคับการอย่างเหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาการกำหนดค่าปรับบังคับการ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ควรพิจารณามาตรการดังต่อไปนี้ กำหนดอัตราค่าปรับตามลักษณะความผิดหรือความร้ายแรงของการฝ่าฝืน โดยแบ่งความร้ายแรงของการละเมิดเป็นระดับ เช่น ต่ำ

ปานกลาง สูง และกำหนดอัตราค่าปรับตามระดับความร้ายแรง เพื่อให้สอดคล้องกับผลกระทบของการละเมิด กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องอธิบายเหตุผลในการกำหนดค่าปรับแต่ละกรณี เป็นลายลักษณ์อักษรระบุปัจจัยที่พิจารณา เช่น ลักษณะความผิด ผลกระทบต่อสาธารณะ ความตั้งใจในการฝ่าฝืน อัตราค่าปรับบังคับการอาจกำหนด และจัดทำตารางหรือแนวทางมาตรฐานกลาง (Guideline) การสร้างแนวทาง มาตรฐานกลางของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้การกำหนดค่าปรับเป็นไปอย่างสอดคล้องและลดความแตกต่างระหว่าง เจ้าหน้าที่แนวทางควรอ้างอิงหลัก ความเป็นธรรม (Fairness) และหลัก ความเหมาะสม (Proportionality) กำหนด กลไกตรวจสอบและทบทวนให้มีระบบทบทวนค่าปรับ เช่น การยื่นอุทธรณ์หรือตรวจสอบจากหน่วยงานต้น สังกัดเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินความจำเป็นและสร้างความมั่นใจว่าเอกชนได้รับการคุ้มครองสิทธิใน เจตนารมณ์ของมาตรการบังคับการ ย้ำว่าค่าปรับบังคับการมิใช่การลงโทษอาญา แต่เป็นมาตรการบังคับให้ ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองการกำหนดอัตราค่าปรับต้องมีสัดส่วนและประสิทธิผลต่อการบังคับใช้ การจัดทำ หลักเกณฑ์และอัตราค่าปรับอย่างเป็นระบบจะช่วยลดความเสี่ยงจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นมาตรฐาน ป้องกัน ความไม่เสมอภาค และทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยยังคงสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และหลักความเป็นธรรมทางปกครอง อย่างไรก็ตามหากคำนึงถึงความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้ถูก บังคับ สถานะทางการเงิน และเศรษฐกิจประกอบด้วย การกำหนดเพียงอัตราค่าปรับอาจยังไม่พอเพียงพอ

ประการที่สาม คือ ปัญหาบทบาทระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ ความจำเป็นในการกำหนด กรอบและขอบเขตบทบาทของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ อย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของขั้นตอนการบังคับใช้ มาตรการทางปกครอง และการเข้ามามีส่วนร่วมของศาล เพื่อให้เกิดความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน ลดความล่าช้า และคงรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะ ควรมีการกำหนดขั้นตอนการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองให้ชัดเจนควรจัดทำ มาตรฐาน ขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ระบุว่าในสถานการณ์ใดฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้โดยตรง และ เมื่อใดต้องมีกรรณารายงานหรือส่งต่อให้ศาลกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนช่วยลดความสับสนเรื่องความสิ้นสุดของ อำนาจบังคับ (Finality) และลดความล่าช้าสร้างหลักเกณฑ์สำหรับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กำหนดแนวทาง หรือเกณฑ์ ประเมินความจำเป็นของมาตรการบังคับ เช่น ระดับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน ระยะเวลาล่าช้า ผลกระทบต่อสาธารณะลดความเสี่ยงที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจแตกต่างกันเกินไปและป้องกันการใช้อำนาจโดย พลการกำหนดขอบเขตบทบาทของศาลในการบังคับใช้คำสั่งศาลควรทำหน้าที่ ตรวจสอบความชอบธรรมของ มาตรการหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการ แทนที่จะเป็นขั้นตอนบังคับซ้ำซ้อนอาจกำหนดกรอบเวลา ในการพิจารณาหรือขั้นตอนการอุทธรณ์เพื่อให้กระบวนการมีประสิทธิภาพและไม่ล่าช้าเพิ่มความโปร่งใสและ การตรวจสอบได้ จัดให้มีการรายงานผลการบังคับใช้คำสั่ง ต่อหน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานตรวจสอบ อำนาจความสะดวกให้เอกชนสามารถ เข้าถึงข้อมูลและใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพบการใช้อำนาจไม่เหมาะสม

ส่งเสริมการฝึกอบรมและแนวทางปฏิบัติ จัดอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้อง และหลักการแบ่งแยกอำนาจจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่และศาลปกครอง เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน เช่นนี้จะช่วยลดความสับสนเรื่อง ความสิ้นสุดของอำนาจบังคับลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการบังคับใช้คำสั่งเพิ่มความชอบธรรมและความโปร่งใสในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองป้องกันความขัดแย้งและความตึงเครียดระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการสอดคล้องกับหลัก นิติรัฐ (Rule of Law) และ ความเป็นธรรมทางปกครอง (Administrative Fairness)

ประการที่สี่ คือ ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของเอกชนภายใต้มาตรการบังคับทางปกครอง แม้ความจำเป็นเร่งด่วน มีจุดประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถ ตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว ลดความเสี่ยงต่อผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หากรอขั้นตอนการปฏิบัติราชการปกติ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายต่อสาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐ อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจลักษณะนี้ก่อให้เกิด ปัญหาความไม่ชัดเจนและความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยพลการ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่อ้างความจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 63/21 และ 63/22 มีประโยชน์ด้านความรวดเร็วและประสิทธิภาพของการบริหารราชการ แต่ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความ และอาจกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิของเอกชนภายใต้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือเกิดความขัดแย้งกับสิทธิของเอกชน และความไม่แน่นอนทางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ ควรพิจารณากำหนดเกณฑ์และแนวทางการใช้มาตรการเร่งด่วน ให้ชัดเจน เพื่อคุ้มครองสิทธิของเอกชนภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองควบคู่ไปกับการใช้อำนาจเร่งด่วนดังกล่าวด้วย เห็นว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 63/21 และ 63/22 แม้มีประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพของฝ่ายปกครอง แต่หากไม่มีกรอบเกณฑ์ที่ชัดเจนก็อาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยพลการและกระทบต่อสิทธิของเอกชนได้ จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายโดยการเพิ่มพินัย “ความจำเป็นเร่งด่วน” หมายถึงสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ และมี ลักษณะร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐ อย่างมีนัยสำคัญ หากต้องรอการดำเนินการตามขั้นตอนปกติของทางราชการ ซึ่งอาจทำให้การบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่ทันการณ์ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงได้รับอนุญาตให้ ใช้อำนาจบังคับทางปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการตามลำดับขั้นตอนปกติ เช่น การแจ้งเตือน การกำหนดระยะเวลา หรือการให้โอกาสอุทธรณ์ก่อน ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์ “สรุปการสัมมนาวิชาการ เรื่อง หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับ
ทางปกครอง : หลักการและแนวทางปฏิบัติ,” จุลนิตี (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2563),
หน้า 51.

กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ พ.ศ. 2562.

กฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับ
ทางปกครอง พ.ศ. 2563.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.