

ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยการใช้ การอายัด และการขายทอดตลาดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹

พัชรินทร์ โสภณประยูรกุล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยการใช้ การอายัด และการขายทอดตลาดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยการใช้ การอายัด และการขายทอดตลาด ซึ่งการใช้หรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน นั้นกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้ยึดถือปฏิบัติอย่างถูกต้อง เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. 2539 กำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการใช้หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น มีข้อพิจารณาว่าในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถนำหลักเกณฑ์และวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นการกำหนดวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางแพ่งนับแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้น การยื่นอุทธรณ์ การยื่นฎีกา การใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา การบังคับคดี และการขอให้พิจารณาคดีใหม่ ซึ่งโดยสภาพของหลักเกณฑ์และวิธีการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเป็นไปเพื่อดำเนินการจัดการการบังคับทางทรัพย์สินระหว่างเอกชนและเอกชนด้วยกัน โดยมีศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมกำกับกับการดำเนินการ พิจารณาและชี้ขาดอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจตุลาการของศาล แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจปกครองในฐานะฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจทาง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยการใช้ การอายัด และการขายทอดตลาดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์ และกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี และอาจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา

²นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปกครองโดยแท้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแล กำกับการขัด อาชัฏ และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง แต่ด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีความแตกต่างหลายหลายทั้งหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองที่มีภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองที่แตกต่างกันนี้ทำให้มีการออกคำสั่งทางปกครองที่แตกต่างกัน และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลมาจากคำสั่งทางปกครองที่แตกต่างกันนี้ย่อมเกิดขึ้นกับผู้ภายในบังคับทางปกครองที่แตกต่างกันได้เช่น ซึ่งหากเทียบกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมแล้วนั้น เมื่อเจ้าฝ่ายที่ชนะคดีร้องขอต่อศาลให้ออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีอำนาจในการบังคับคดีได้โดยอาศัยอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าว ในกรณีนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ ยึด อาชัฏ และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ทั้งนี้ตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เห็นได้ว่า การยึด อาชัฏ ขายทอดตลาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น จะมีเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เฉพาะ ในการยึด อาชัฏ และขายทอดตลาด เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ที่มีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินการ แต่การยึด อาชัฏ และขายทอดตลาดโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักปลัดนายกรัฐมนตรี สำนักปลัดกระทรวงหรือสำนักปลัดทบวงแล้วแต่กรณี ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐแล้วแต่กรณี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด เป็นต้น ข้อควรพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานในการดำเนินการยึด อาชัฏ หรือขายทอดตลาดตามมาตรการบังคับทางปกครอง ที่ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้นั้น เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจเพียงใด ทั้งมีความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญเพียงใด เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระทำในทางปกครอง ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีความแตกต่างกัน

ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินใน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้น มีเพียงบทบัญญัติมาตรา 57 วรรคสอง เท่านั้นที่บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเกี่ยวแก่ วิธีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และบัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งวิธีการยึด อายัดและการขายทอดตลาดนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 30 ซึ่งประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2560 และผู้มีอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแม้จะมีการบัญญัติให้นำเอาวิธีการยึดหรืออายัด หรือขายทอดตลาดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกำหนดผู้มีอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัด หรือขายทอดตลาดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ยังคงพบว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจที่เกี่ยวข้องยังคงไม่ใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งอาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความเข้าใจ ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของตน หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบแนวในทางปฏิบัติ

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน อันเกิดแต่การที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็พบว่า ได้มีการกำหนดทางออกของมาตรา 58 วรรคหนึ่งไว้เพียงกรณีเดียว คือ กรณีที่ไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครอง โดยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 57 ดังกล่าวแต่ ผู้ศึกษาพบปัญหาว่าตามมาตรา 58 ไม่ได้มีเพียงกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองวันละไม่เกินสองหมื่นบาทเท่านั้น หากยังมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการเข้าดำเนินการเสียเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องชดเชยค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าของอาคารหรือถนนอาคารที่ปลูกสร้างโดยผิดกฎหมาย ถ้าปรากฏว่าไม่มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการดำเนินการรื้อถอนอาคารได้เอง และเจ้าของอาคารต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคาร

พร้อมทั้งเงินเพิ่มให้แก่เจ้าหน้าที่นั้น ๆ เป็นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน แล้วเกิดมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแต่การนั้น ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไรมันไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อ ซึ่งในทางปฏิบัติจริงย่อมจะต้องเกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอย่างแน่นอน แต่กลับไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบนี้ไว้แต่อย่างไร

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการการโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งโดยที่บทบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติกำหนดให้การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นให้ใช้หลักเกณฑ์วิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นั้น เมื่อศึกษาถึงลักษณะของคำสั่งทางปกครอง กับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดแล้ว ผู้ศึกษาพบว่ายังมีปัญหาหลายประการ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยหลักแล้วเป็นการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน และการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง และเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวพิจารณาคำอุทธรณ์และเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาสามสิบวันได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในเวลาสามสิบวัน และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมานี้ ยังคงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย และความเหมาะสม กล่าวคือ ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามมาตรา 44 และ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีภาระกิจเฉพาะซึ่งต้องดำเนินการอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก และยังผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ในการบริหาร บังคับบัญชาผู้ได้บังคับบัญชา หากกฎหมายมอบหน้าที่ให้บุคคลในตำแหน่งดังกล่าวเหล่านี้มาพิจารณาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมจะ

เป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในการดำเนินการ ยึด อาศัย หรือการขายทอดตลาด ทรัพย์สินนั้นจะต้องมีการพิจารณาลงลึกในรายละเอียด ในแง่ของข้อกำหนดเฉพาะ

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยการยึด การอาัยัด และการขายทอดตลาดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าวแล้วทำให้สามารถทราบถึงประเด็นปัญหาที่สรุปได้ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอาัยัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาได้ทำการสรุปปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

เนื่องจากตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ได้มีการบัญญัติให้ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หรือกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ นั้นยังไม่มี ความเหมาะสมกับหลักกฎหมาย และข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่เป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจของตนในตำแหน่งงานอันมีหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับรายละเอียด ขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการที่มีความจำเป็นอันต้องนำมาใช้แก่การบังคับทางปกครองโดยตรง ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด การอาัยัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการของกฎหมายมหาชนแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังจำต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการในการบังคับคดีโดยการยึด การอาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นอย่างดีอีกด้วย เนื่องจากวิธีการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดนั้น มีรายละเอียด ขั้นตอน วิธีการ ที่ซับซ้อนจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีประสบการณ์ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการดำเนินการ ซึ่งในการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ อันได้แก่ ฝรั่งเศสและเยอรมันนั้นต่างให้ความสำคัญอันเกี่ยวกับคุณสมบัติและที่มาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ว่าต้องเป็นผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบังคับคดี เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษายังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่ผู้ที่ จะดำเนินการใช้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในการยึด การอาัยัด และการขาย

ทอดตลาดทรัพย์สินนั้น นอกจากจะต้องมาความรู้ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับการบังคับคดีโดยตรง นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการทางกฎหมายมหาชน ซึ่งมี หลักการทางกฎหมาย และนิติวิธีทางกฎหมายที่แตกต่างไปจากกฎหมายอื่น ๆ เช่นกฎหมายเอกชนอยู่ในหลาย ๆ ประการ เนื่องจากในทางกฎหมายมหาชนนั้น นอกจากที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วยังต้อง คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ไม่ควรจำกัดเพียงเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ควรที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการบังคับคดีตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็น อย่างดีด้วย และต้องเป็นผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการของกฎหมายมหาชนอย่างลึกซึ้งพอที่จะ นำเอาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการรักษา ประโยชน์สาธารณะและให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด อันเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง แต่ต้องมีการอบรมหลักสูตรการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างเข้มข้น มีมาตรฐานและจัดให้มีการสอบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดในหน่วยงานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง หรือเป็น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรงโดยอาจเป็นหน่วยงานที่ จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายสังกัดกรมบังคับคดี แต่ต้องแยกส่วนออกมาจากการบังคับคดีแพ่ง และคดีล้มละลายอย่าง ชัดเจนเนื่องด้วยเหตุที่มูลเหตุที่มาแห่ง อำนาจในการเริ่มต้นในการบังคับคดีแพ่งนั้นอาศัยสิทธิเรียกร้องในทาง แพ่งอันเป็นสิทธิของเอกชนที่รัฐเข้าไปใช้อำนาจในการบังคับคดีให้ เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ป้องกันการบังคับกันเองระหว่างบุคคล แต่เมื่อพิจารณาถึงการบังคับทางปกครองมีที่มาแห่งการเริ่มต้นที่แตกต่าง กัน กล่าวคือ การบังคับทางปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มอบอำนาจในทางปกครอง ให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางปกครอง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะ และการบริหารราชการแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ผู้ที่กฎหมายมอบอำนาจให้ดำเนินการทางปกครองและมี อำนาจออกคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองด้วยการยึดอายัด และการขายทอดตลาดเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควร ให้กระบวนการในการยึดอายัด และขายทอดตลาดเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะดังที่กล่าว มาแล้วข้างต้น นอกจากนี้ยังเป็นการแบ่งเบาภาระแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการดำเนินการต่อจาก ภายหลังที่ได้ทำคำสั่งทางปกครองแล้วอีกด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57

เนื่องจากตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ซึ่งตามมาตรา 57 วรรคสองได้บัญญัติแต่เพียงว่าวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เท่านั้น ซึ่งการบังคับทางปกครองที่ให้นำวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ด้วยโดยอนุโลมนั้น แม้ว่าจะมีการบัญญัติไว้เช่นนั้นแล้วก็ตาม ก็ยังมีปัญหาว่าการบังคับทางปกครองตามส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะนำหลักเกณฑ์ วิธีการการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้มาน้อยเพียงใด เนื่องจาก โดยสภาพของสถานะของคู่กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเป็นเอกชนกับเอกชนในฐานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน โดยการบังคับคดีนั้นกระทำโดยอาศัยอำนาจของศาลที่มีอำนาจเหนือคดีนั้น ๆ โดยผู้ซึ่งดำเนินการในการ ยึด อายัด และขายทอดตลาดนั้นเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นคนกลางในการดำเนินการบังคับคดี แต่การบังคับทางปกครองนั้นคู่กรณีได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นเอกชน และเนื่องจากการที่หลักเกณฑ์ในการบังคับคดีแพ่งมีความแตกต่างจากการบังคับทางปกครองในหลายประการ การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างมาก เนื่องจากหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายของการบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครองมีวัตถุประสงค์ทางกฎหมายที่แตกต่างกัน การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะใช้อำนาจนั้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องไปทำการศึกษาเงื่อนไข หลักเกณฑ์ วิธีการ อันเป็นสาระสำคัญแห่งขั้นตอนในการดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาด และเนื่องด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่าง ๆ มีหน้าที่และภารกิจตามตำแหน่งหน้าที่ของตนอยู่แล้ว การที่จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการในการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ด้วยตนเองหรือเป็นผู้ดูแลด้วยตนเองย่อมทำให้อาจกระทบกลับหน้าที่ภารกิจหลักตามตำแหน่งหน้าที่ของตนได้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงควรที่จะมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนอันเป็น

สาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และป้องกันกรณีพิพาทอันอาจเกิดขึ้นภายหลังการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ซึ่งวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม หมายความว่า การดำเนินการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นจะต้องมีการปฏิบัติตามลักษณะที่ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งหมวดที่ 2 การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน แต่ไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของเจ้าพนักงานบังคับคดีมาใช้ปฏิบัติได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิใช่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ การที่มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 บัญญัติให้วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ซึ่งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นไม่กล้าที่จะนำเอามาตรการบังคับทางปกครองมาใช้เนื่องจากไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือประสบการณ์เกี่ยวกับการบังคับคดี หรือเกรงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานหรือเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองของตนได้ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ควรที่จะบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้โดยชัดแจ้งในพระราชบัญญัตินี้เองหรือ ในกฎกระทรวงเป็นการเฉพาะโดยละเอียด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเกิดความมั่นใจว่าการดำเนินการของตนเป็นไปตามกฎหมาย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน อันเกิดแต่การที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนในกรณีเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ซึ่งช่องทางที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะผดุงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายได้ เพื่อรักษาความสงบสุขของบ้านเมืองและศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงสามารถใช้มาตรการบังคับที่เหมาะสมได้ คือ ใช้กำลังเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน ตามมาตรา 58 (1) โดยผู้อยู่ใน

บังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจเลือกดำเนินการตาม มาตรา 58(1) ซึ่งเป็นเพราะการเข้าดำเนินการเอง นั้นใช้ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและรักษาความสงบสุขของบ้านเมือง แต่ในกรณีที่ไม่ว่าใครเร่งด่วน เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจกำหนดและเรียกค่าปรับทางปกครอง เป็นรายวัน วันละไม่เกิน สองหมื่นบาท ทั้งนี้เพื่อเป็นการกดดันให้บุคคลผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเร่งที่จะดำเนินการ กระทำการ หรือละเว้นการกระทำ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทาง ปกครองดังกล่าวเสียค่าปรับทางปกครองไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน ตามมาตรา 58 (2) โดยที่ มาตรา 61 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดทางออกของมาตรา 58 วรรคหนึ่งไว้เพียง กรณีเดียว คือกรณีที่ไม่มีชำระค่าปรับทางปกครอง โดยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 57 ดังกล่าวแต่ ปรากฏว่าตามมาตรา 58 ยังมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดย การเข้าดำเนินการเสียเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองเข้าดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน แล้วเกิดมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแต่การนั้น ใน กรณีนี้เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไรนั้น ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อ และ ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับ ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้านี้ไว้แต่อย่างใด ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะต้องมีการบัญญัติ เกี่ยวกับการดำเนินการกับเงินค่าใช้จ่ายนี้ เนื่องจากการตามมาตรา 57 นั้นเป็นกรณีที่เป็ผลพวงมาจากการที่เจ้า หน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน เป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยฐานของคำสั่งทางปกครอง แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการเข้าดำเนินการแทนหรือมอบหมายให้ บุคคลอื่นกระทำการแทนและเกิดค่าใช้จ่ายขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการกระทำทางกายภาพ เป็นปฏิบัติการทาง ปกครอง หากจะต้องไปออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้อยู่ในบังคับทางปกครองต้องชำระเงินอีกทีนั้น ย่อมจะต้อง ใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อภาพรวมในการบริหารประเทศได้ และยังอาจเป็นการ กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นประชาชนซึ่งได้รับความคุ้มครองใน สิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ด้วยเช่นกัน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการการโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขาย ทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามบทบัญญัติตามมาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นได้กำหนดเกี่ยวกับการโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดและขายทอดตลาด

ทรัพย์สิน ซึ่งการที่บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติกำหนดว่าการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นให้ใช้หลักเกณฑ์วิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นั้น ทำให้มีปัญหาหลายประการ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยหลักแล้วเป็นการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน และการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง และเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวพิจารณาคำอุทธรณ์และเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาสามสิบวันได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งโดยทั่วไปแล้วได้แก่หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ เจ้าหน้าที่ของสภาตำบล ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งในการพิจารณาคำอุทธรณ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้น ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ แต่การนำเอาวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมาใช้ในการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด นั้นเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย และการดำเนินการจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์ วิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพราะ ไม่ว่าจะเป็นการยึด การอายัด หรือการขายทอดตลาด ล้วนมีขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีรายละเอียดที่ค่อนข้างซับซ้อน และอาจเกิดการโต้แย้ง หรือมีกรณีพิพาทได้ตลอด ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองควรที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ ในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับหลักการของกฎหมายมหาชนอย่างมากพอสมควรเช่นกัน โดยผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สิน

ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และยังผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กระทั่ง พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ในการบริหาร บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา หากกฎหมายมอบหน้าที่ให้บุคคลในตำแหน่งดังกล่าวเหล่านี้มาพิจารณาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมจะเป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากในการชี้ขาดข้อพิพาทในการดำเนินการ ยึด อาศัย หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นจะต้องมีการพิจารณาลงลึกในรายละเอียด ในแง่ของข้อกฎหมายเฉพาะ ซึ่งผู้ที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวนี้ จำต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเป็นอย่างมาก ซึ่งหากมีการอุทธรณ์กรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการ ยึดอาศัย หรือขายทอดตลาดแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบังคับคดีก็จะไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างแท้จริง อันอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดถึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ราชการโดยรวมได้

จากการศึกษาซึ่งได้ข้อสรุปจากสภาพปัญหาอุปสรรค ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอาศัย และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปัญหาการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และมีข้อเสนอแนะ โดยเห็นว่าควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาตรา 56 โดยเห็นควรกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะเพียงเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น ควรบัญญัติเพิ่มผู้ซึ่งมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้สามารถมีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งจะทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวคิด ดังนี้

1.1 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้เพิ่ม นิยามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

มาตรา 5 “เจ้าพนักงานบังคับคดีปกครอง” หมายความว่า เจ้าพนักงานในหน่วยงานของรัฐหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อยู่ ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ เพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครอง และให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครองให้ปฏิบัติการแทน

1.2 เสนอให้เพิ่มเติม มาตรา 56/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

มาตรา 56/1 ให้หน่วยงานของรัฐมีเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครอง เป็นผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีคำร้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครอง โดยคำร้องดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ชื่อและที่อยู่ของผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครอง

คุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และมีข้อเสนอแนะ โดยเห็นว่าควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง โดยเห็นควร ให้มีการบัญญัติให้มีขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดไว้โดยละเอียดและชัดเจน โดยผู้เห็นขอเสนอแนวคิดว่าควรมีขอบเขตและแนวทางในการบัญญัติ ดังนี้

2.1 ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไว้โดยชัดเจน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีการยื่นคำร้องของเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครอง

2.2.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครอง

2.2.3 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น บุคคลผู้เป็นเจ้าของรวมหรือบุคคลผู้มีบุริมสิทธิ สิทธิยึดหน่วง สิทธิอื่น หรือบุคคลอื่นใดซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดนั้น เป็นต้น

2.2.4 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

2.2 ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งบุคคลผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการเสนอแนะไว้ใน 2.1 อันเป็นข้อเสนอแนะของปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน อันเกิดแต่การที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ตามมาตรา 58 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน อันเกิดแต่การที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นผู้ศึกษาเห็นควร ให้มีการบัญญัติให้มี ดังนี้

3.1 เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

จากเดิม ในกรณีที่ไม่มีชำระค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 57

เพิ่มเติมเป็น ในกรณีที่ไม่มีชำระค่าปรับทางปกครอง หรือในกรณีที่ไม่มีชำระค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายตามมาตรา 58 (1) ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 57

4. ปัญหาเกี่ยวกับการการโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับปัญหา

เกี่ยวกับการการโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน นั้นผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

จากเดิม ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้
วรรคสอง การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์
คำสั่งทางปกครอง

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทาง
ปกครองนั้นได้

วรรคสอง การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์
คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ใดเห็นว่าการอุทธรณ์นั้นเป็นกรณีที่จะต้องมีการ
วินิจฉัยเกี่ยวกับ สิทธิในทรัพย์สิน กระบวนการยึด อายัดและขายทอดตลาด ซึ่งจำต้องมีคำวินิจฉัยของศาลก่อนที่
การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะได้ดำเนินไปได้โดยครบถ้วนและถูกต้องนั้น ให้เจ้าหน้าที่นั้นเสนอเรื่องต่อ
ศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งที่ผู้อยู่ในบังคับทางปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล

ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความมี
ประสิทธิภาพและสามารถรักษาประโยชน์แก่รัฐ ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน
ได้ว่าเจ้าหน้าที่ หรือฝ่ายปกครองจะกระทำการใช้อำนาจใด ๆ เป็นไปตามกฎหมาย ถูกต้องครบถ้วนตาม
วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสวางศ์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

คณิต ณ นคร. **กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง**. กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2558.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ:จิรัชการพิมพ์, 2540.

ชาญชัยแสงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2553.

วรเจตน์ ภาคิรัตน์. **กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554.

วรเจตน์ ภาคิรัตน์. **วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549.

สมชัย ชีมาอุตมากร. **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง**.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2560.