

ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ต่อผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่

ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง¹

จิรายศ ยศเรืองศักดิ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดใช้ชำระเงิน ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง บ้างต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม รวมไปถึงกฎระเบียบต่าง ๆ เช่น หนังสือสั่งการ หรือระเบียบกระทรวงฯ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในการบังคับใช้กฎหมายที่จะต้องนำมาอ้างเพื่อประกอบดุลพินิจในการพิจารณาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ด้วยเหตุดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เลยถ้าหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใดกำหนดถึง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียพล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และรองศาสตราจารย์จุฬารวงษ์ทองสรรค์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เรื่องการบังคับมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนอีกในหลาย ๆ กรณี มีเพียงหนังสือสั่งการ หรือระเบียบของกระทรวงที่ใช้เป็นเพียงแนวทางเท่านั้น จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงไม่มีแนวทางหรือหลักการปฏิบัติที่เป็นแนวบรรทัดฐานที่เป็นธรรมยิ่งนัก

ปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยังมีต่อเนื่องมาตลอดตั้งแต่ที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก่อนที่จะมีการแก้ไขจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีคำสั่งทางปกครองให้ผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ด่วนกระทำการ หรือให้ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองก่อนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้ ซึ่งแต่เดิมมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองให้ชัดเจน ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อีกทั้งผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแต่เดิมาก็กำหนดเพียงแต่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงไม่มีรายละเอียดวิธีปฏิบัติและระยะเวลาในการบังคับทางปกครองที่ชัดเจนมากนัก มีเพียงแค่แนวทางการปฏิบัติหรือแนวทางการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจากหนังสือสั่งการหรือระเบียบกระทรวงเท่านั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้มาตรการทางปกครอง

จนปัจจุบันแม้จะได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 ที่เพิ่งประกาศบังคับใช้ในวันที่ 27 พฤษภาคม 2562 การบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองจึงมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีแนวทางในการบังคับทางปกครองแก่ผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองหลากหลายทาง แต่ก็ยังมีปัญหาอีกหลายประการที่ยังเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้ล่าขั้นตอนและวิธีการในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมา

บังคับใช้โดยอนุโลม แต่ก็ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ในทุกเรื่อง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะกระทำการใดได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้นตามหลักนิติรัฐ จึงไม่สามารถที่จะบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ในหลาย ๆ กรณี เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะเป็นเรื่องของการบังคับคดีแพ่งที่ฐานะของกลุ่มกรณีมีความเท่าเทียมกัน จึงไม่สามารถนำมาใช้กับการบังคับทางปกครองได้ทุกเรื่องที่เป็นเรื่องของกฎหมายปกครองที่ความสัมพันธ์ของกลุ่มบ้างก็ไม่มี ความเท่าเทียมกัน ในบางเรื่องจึงต้องมีกฎหมายเปิดช่องเพื่อที่จะดำเนินการบังคับชำระหนี้จากผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครอง เพื่อที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้ แม้จะไม่ใช่เป็นกรรมแก่ตัวผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครองเท่าใดนัก แต่หากคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ นั้น ผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครองนิ่งเฉยไม่ชำระตามคำสั่งหรือไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบก็ไม่อาจมีทางใดเพื่อบังคับให้ชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองได้เลยหากไม่มีกฎหมายเปิดช่อง

อีกทั้งตัวผู้ศึกษาเป็นนิติกร สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบลร่มเย็น ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่มีกฎหมายให้อำนาจในการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ มีการทำงานที่ใกล้ชิดกับการดำเนินการทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องการที่จะเรียนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และต้องการที่จะนำไปปรับใช้ต่อการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นธรรมต่อผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้และต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเองเช่นกัน

หัวข้อในการศึกษานี้จึงมุ่งเน้นศึกษาถึงปัญหาในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบังคับทางปกครอง รวมถึงการแก้ไขปัญหาด้านบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ปัจจุบันยังมีปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งไม่เปิดช่องให้กระทำการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้หน่วยงานได้รับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองได้อย่างครบถ้วน

ประเด็นปัญหาแรก เป็นปัญหาการที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดี เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองบางคนไม่มีความรู้ทางด้านการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แม้จะมีกฎกระทรวงที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องผ่านการอบรมการบังคับทางปกครองก็ตาม ก็ไม่ได้ช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเกิดความเชี่ยวชาญมากขึ้นดังเช่นเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่อย่างใด และยังเป็นภาระสิ้นเปลืองงบประมาณในการอบรม

ประเด็นปัญหาที่สอง เป็นปัญหาการบังคับชำระเงินจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยหักจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการบัญญัติห้ามไว้โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 เนื่องจากผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ การดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ได้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินดำเนินการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองให้ครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนิ่งเฉย ไม่ดำเนินการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง และไม่มีทรัพย์สินอื่นใดให้ดำเนินการยึดหรืออายัดเพื่อขายทอดตลาดทรัพย์สิน มีเพียงเงินเดือนที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐในการทำงาน ก็ไม่มีทางอื่นใดบังคับได้เลย แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 ได้มีการบัญญัติห้ามบังคับคดีกับเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐเอาไว้

ประเด็นปัญหาที่สาม เป็นปัญหาการใกล้ชิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดให้สามารถใกล้ชิดข้อพิพาทในกรณีคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากจะกระทบต่อหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง การใกล้ชิดข้อพิพาทในกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจึงไม่สามารถที่จะกระทำได้จากกฎหมายไม่เปิดช่อง การใกล้ชิดข้อพิพาทเพื่อหาทางออกในการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองไม่สามารถกระทำได้ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับการชำระเงินจาก

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่ครบถ้วน และไม่มีทางอื่นใดที่ยืดหยุ่นได้
เลยในการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อยู่
ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ศึกษาพบว่า มี
ข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะที่
ไม่ใช่เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดี ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

เพื่อให้ได้หน่วยงานของรัฐที่มีการออกคำสั่งทางปกครองได้รับชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้
ครบถ้วน จึงจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจาก
เจ้าพนักงานบังคับคดี สังกัดกรมบังคับคดี ซึ่งอาจบัญญัติอำนาจและหน้าที่ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามหลัก
รวมอำนาจหรือหลักการกระจายอำนาจ โดยอาจอยู่ในการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เช่น
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการประหยังบประมาณของ
หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นในการอบรมเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
ทำคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง เนื่องจากปัจจุบันมีหน่วยงานของ
รัฐอีกหลายหน่วยงานที่ต้องการดำเนินการบังคับทางปกครองแต่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการบังคับทางปกครองจึง
เป็นการประหยังบประมาณดังกล่าวได้มาก แต่การที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองนั้นได้ จะต้องมีเจ้าหน้าที่
ที่มีความรู้ความสามารถในการบังคับคดีเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ ซึ่งปัจจุบันการที่จะให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ใน
การบังคับคดีได้มีทางเดียวคือการอบรมการบังคับคดีเท่านั้น

อีกทั้ง การดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางปกครองของ
หน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะแตกต่างกับการบังคับคดีแพ่ง แม้ว่าการดำเนินการยึดหรืออายัด
ทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินจะเหมือนกัน การดำเนินการบังคับทางปกครองนั้นการบังคับโดยเจ้า
พนักงานบังคับคดีจะต้องมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยศาลโดยขึ้นเป็นคำร้องต่อศาล แต่การ
ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยศาล เจ้าหน้าที่
ของรัฐนั้นก็ต้องดำเนินการเอง ซึ่งหากมีการดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในการ
บังคับทางปกครอง และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางด้านบังคับทางปกครอง จะทำให้การดำเนินการ

บังคับทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และเกิดความเสียหายในการดำเนินการบังคับทางปกครองได้น้อยอีกด้วย

2. ปัญหาการบังคับชำระเงินจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยหักจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการบัญญัติห้ามไว้โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

การที่หลาย ๆ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น โดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติจะเป็นอยู่ที่ถูกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินตามความเสียหาย การที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการหักเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่า ชดใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคล เหล่านั้น หรือบัญญัติยกเว้นมาตรา 302 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกรณีที่เป็นการดำเนินการ บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐก็จะสามารถบังคับทางปกครองแก่เงินเดือนของบุคคล เหล่านั้นเพื่อมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ ก็จะต้องคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลเหล่านั้นด้วยเป็น สำคัญ

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 302 วรรคแรก (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง จาก “(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่ สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น”

แก้เป็น “(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้ จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เว้นแต่ มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นโดยเฉพาะกำหนด ไว้ให้อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

โดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นโดยเฉพาะที่กำหนดไว้ให้เงินของลูกหนี้ตามมาตรา 302 วรรคแรก (2) นั้น ย่อมต้องบัญญัติไว้เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าให้ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 302 วรรคแรก (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

3. ปัญหาการโต้เถียงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีการ บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

การที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ที่เปิดช่องหน่วยงานของรัฐสามารถโต้เถียงข้อพิพาท กับผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้ เพื่อหาทางออกในการชำระหนี้ตามคำสั่งทาง ปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็จะไม่นิ่งเฉยในการชำระเงินตาม คำสั่งทางปกครอง และสามารถเข้ามาตกลงในการขอชำระหนี้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครองได้ด้วยตนเอง เมื่อหากมีผลการโต้เถียงข้อพิพาทเป็นประการใด ที่สามารถตกลงกันได้ทั้งสองฝ่าย ก็ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะต้องให้ผู้มี อำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นเห็นชอบก็ตาม ก็ต้องเป็นการบัญญัติให้อำนาจที่เด็ดขาด ไม่มีการ ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนวินัยในภายหลัง เพราะบางครั้งผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ นั้นไม่กล้าที่จะตัดสินใจให้ความเห็นชอบเพราะกลัวที่จะผิดระเบียบ หรือมีการสอบสวนในภายหลัง ซึ่งจะทำให้ ตนต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ได้แก่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นมีจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ ในส่วนต่างของค่าเสียหายลดลง

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมคดีพิพาทในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 66/2 วรรคแรก (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพิ่มเติมโดยที่สามารถให้ ศาลปกครองมีอำนาจโต้เถียงข้อพิพาทคดีที่เป็นคำสั่งทางปกครองในกรณีที่เป็นคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ทั้งนี้ จะต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะให้อำนาจในการโต้เถียง คดีพิพาททางปกครองโดยอิสระแก่ผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนราชการ แต่ต้องคำนึงถึงความถูกต้อง ความชอบ ธรรมตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายด้วย

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวดที่ 3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง ชุดที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2548

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักความเสมอภาค” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ความเป็นมาของระบบการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518

จรัญ โฆษณานันท์. ปรัชญากฎหมายไทย Thai Legal Philosophy. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ” ใน หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร.สมภพ โหตระกิตย์

จิตติพร ลิ้มแหลมทอง. เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายปกครองชั้นสูง LAW6203. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562

ณรงค์ วิทย์ไพศาล. “ทฤษฎีกฎหมายว่าด้วยการปฏิวัติ” ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2518

ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร:สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2562

นอร์แบร์โต บ็อบบีโอ. เสรีนิยมกับประชาธิปไตย. เกษียร เตชะพีระ ผู้แปล. กรุงเทพมหานคร : คบไฟ, 2558

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง ความเสมอภาค บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอบ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551

บรรศักดิ์ อูวรรณโน. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ

บรรศักดิ์ อูวรรณโน. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538

ปิ่นธเนศ แก้วรุ่งฟ้า. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ศึกษากรณีสิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. “หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง” ใน คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. หลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. จตุรนต์ ธีระวัฒน์. “อำนาจอธิปไตยกับกฎหมายระหว่างประเทศโดย Luzius WILDHABER”. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 16 ฉบับที่ 4, 2529

วิชญ์ เกรื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ.

สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562

สุขุม นวลสกุล. ทฤษฎีการเมืองแห่งนวสมัย. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “หลักนิติรัฐประหาร”. ใน ฟ้าเดียวกัน, ธนาพล อิวสกุล และคณะบรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : ฟ้าเดียวกัน, 2550

อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544

อัคราทร จุฬารัตน. “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย”. สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552

อาทร จันทวิมล. ประวัติของแผ่นดินไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย หนังสือพิมพ์ฟ้าเมืองไทย, 2546

บทความ

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “กรอบแนวคิดและทบทวนวรรณกรรม หลักนิติธรรมกับสังคมไทย : คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้” ใน หนังสือชุดโครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย ลำดับที่ 2.

วิทยานิพนธ์

จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาของศาล. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548

วิโรจน์ ธิดา. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของประกาศและคำสั่งคณะรัฐประหารโดยศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552

อธิป บุตรราช. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553

เอกสารอื่น ๆ

กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. การไต่เถียงข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัติการไต่เถียงข้อพิพาท พ.ศ.2562.

คำวินิจฉัยส่วนตัว ของนายศิริดิ กาญจนรินทร์ ในคดีหมายเลขแดงที่ อม.9/2552 ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2552

ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตัวของศาสตราจารย์ ดร.อักษราทร จุฬารัตน รองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3 – 5/2550. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 33 ก ประกาศ ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2550

บันทึกท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496 ระหว่างนายทองเย็นหีลีละเมียร โจทก์ กับ กระทรวงการคลังและพวก โดยผู้ใช้นามว่า “ข.ส.” จำเลย. ฉบับพิมพ์ของเนติบัณฑิตยสภา

พนัส ทัศนียานนท์. “เอกสารประกอบการศึกษาวิชาปรัชญากฎหมายธรรมชาติ” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ม.ป.ป.

สุรพล นิติไกรพจน์. “ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย” ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. วันที่ 4 กันยายน พ.ศ.2536

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **หลักความเสมอภาค**. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2543

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “นิติรัฐที่ไร้นิติธรรม” ใน หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2553

สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับพุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551

เอกสารอัดสำเนา “คำวินิจฉัย Conseil d’Etat ที่น่าสนใจ”. โดย พนักงานรับผิดชอบสำนวน Romieu

เอกสารภาษาอังกฤษ

Hans Kelsen. **General Theory of Law and State**. New York : Russell & Russell, 1973

Jacqueline Morand-Deville, **Cours de droit administratif**, Paris Montchrestien, 1991

John Austin. **Lectures on Jurisprudence**. the Great legal philosophy. edited by Clarence Morris. Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 1963

Kelsen Hans. **The General Theory of the Law and State**. Anders Wedberg (trans). USA. : Harvard University Press, 1949

Sir Frederick Pollock. **History of the Law of Nature** London : Cambridge University Press, 1980