

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณี คำสั่งทางปกครองของเทศบาล¹

กนกศักดิ์ พรหมเมศรี²

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองของเทศบาลตำบล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เพื่อทำการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบล เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประเทศไทยนั้นได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับหลักการวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีใช้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง แสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่า ตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมาย ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับบุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้น³ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งให้บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับต้องกระทำ ขอมให้บุคคลอื่นกระทำ หรือละเว้นกระทำ อันได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำ กรณีบุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น⁴ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่สามารถดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งต่อบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง⁵ โดยมาตรการดังกล่าวนี้ได้สอดแทรกอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการปฏิบัติ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีคำสั่งทางปกครองของเทศบาลตำบล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2564), หน้า 23.

⁴วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2544), หน้า 323.

⁵กมลชัย รัตนสกาววงศ์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554), หน้า 86.

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นในฐานะกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง เพื่อสร้างมาตรฐานกลางเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชน และให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาทางปกครอง โดยมีการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปกำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ให้อำนาจ และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการออกคำสั่ง การออกคำสั่ง การอุทธรณ์คำสั่ง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

เทศบาลตำบลเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายอื่น และเพื่อให้การบริหารกิจการของเทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุผลสัมฤทธิ์ กฎหมายจึงบัญญัติให้อำนาจเทศบาลตำบลในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ทั้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามคำสั่งทางปกครองนั้น เทศบาลตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสามารถที่จะดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลในการดำเนินการนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะดำเนินการด้วยตนเอง หรือจะมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตน หรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้⁶ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งการบริหารราชการของเทศบาลมีความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ มีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีงบประมาณ และบุคลากรเป็นของตนเอง แต่อย่างไรก็ดี การบริหารราชการของเทศบาลตามอำนาจหน้าที่ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลให้การบริหารราชการของเทศบาลเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

การบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน⁷ ซึ่งแต่เดิมมีเพียงหลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานทางปกครอง ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองเฉพาะบางเรื่อง มีจำนวนไม่มาก กระจัดกระจาย และเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างกัน แต่ในปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจเทศบาลตำบลสามารถใช้มาตรการบังคับ

⁶กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

⁷วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), หน้า 68.

ทางปกครองไว้เป็นพิเศษหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ โดยไม่ต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด แม้ในปัจจุบันจะได้ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 แล้ว โดยพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ก็ตาม แต่มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังบัญญัติให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระภาษี คำสั่งให้ชำระภาษีนั่น เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน จึงเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เป็นต้น

ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีฐานะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่กำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง การมีผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง รวมถึงมาตรการบังคับทางปกครอง ให้มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้นำไปใช้กับคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายใดก็ได้ หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้ หรือกำหนดไว้แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งเป็นมาตรการทั่วไปก็ได้⁸

อย่างไรก็ตาม แม้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 บัญญัติหมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง ตั้งแต่มาตรา 63/1 ถึงมาตรา 63/25 ขึ้นใหม่ แต่ยังพบว่า กฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองดังกล่าวนั้น ยังมีปัญหากฎหมายอยู่บางประการ ที่มีผลกระทบต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบล ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน มาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรือการอายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น หากผู้ทำคำสั่ง

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : จิรัชการพิมพ์, 2540), หน้า 332.

ทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบล การออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งก็คือนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 (7) ของกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 เพราะเทศบาลตำบลถือเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นนอกที่กำหนดไว้ในข้อ 1 (6) ของกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นตามข้อ 1 (6) ของกฎกระทรวงเดียวกันนั้น มีอำนาจพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดในกฎกระทรวงข้อ 1 (6) และ (7) ต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน จึงเป็นการกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นไปในหลักการเดียวกัน และการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจากข้อ 1 (6) ต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็น อันจะทำให้การบังคับทางปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้า และขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางแล้วแต่กรณี ที่ผู้กำกับดูแลต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย⁹ จึงไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เพราะมีอำนาจเพียงแต่กำกับดูแลหน่วยงานมิให้กระทำการขัดต่อกฎหมาย แต่ถ้าเห็นว่ามีกระทำความขัดกฎหมายก็เพิกถอนการกระทำนั้นได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง

ตามมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือแจ้งเตือนแล้ว ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไปได้ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่เนื่องจากข้อ 3 วรรคสาม ของกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 63/7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองไว้ว่า ให้แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา ซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ และในการมอบหมายให้ดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ต้องมีเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองอย่างน้อยหนึ่งคนสำเร็จการศึกษาปริญญาตรี

⁹บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), หน้า 39-40.

ทางนิติศาสตร์ จึงเป็นปัญหาในกรณีที่หน่วยงานไม่มีเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองที่เป็นผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ ถึงแม้จะมีเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองอื่นที่มีประสบการณ์ในการบังคับคดีหรือบังคับทางปกครองอยู่ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ เพราะผู้ที่ไม่มีความคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่มีจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับการโดยเร่งด่วน

ตามมาตรา 63/21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน แต่เนื่องจากปัจจุบันได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับพินัย พ.ศ. 2565 โดยให้เปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ทำัยพระราชบัญญัติเป็นความผิดทางพินัยที่มีโทษปรับเป็นพินัย ซึ่งการปรับเป็นพินัยหรือคำสั่งปรับเป็นพินัย ไม่ถือเป็นการกระทำทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครอง และการปรับทางพินัยไม่เป็นโทษอาญา จึงเป็นปัญหาในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนต่อการกระทำที่เคยเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา แต่ปัจจุบันโทษทางอาญานั้นได้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยที่มีโทษปรับเป็นพินัยแล้ว เช่น เดิม เจ้าหน้าที่พบคนจ้นรมมีสิ่งของเข้าไปในที่สาธารณะ ในลักษณะจะตั้งเพื่อขายของอันเป็นความผิดอาญา ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีโทษปรับไม่เกินสองพันบาท เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับการโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นตั้งของขายในที่สาธารณะอันเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาได้ แต่เมื่อความผิดทางอาญาดังกล่าวเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยที่มีโทษปรับเป็นพินัยแล้ว จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้มาตรการบังคับการโดยเร่งด่วน ตามมาตรา 63/21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อกรณีดังกล่าวได้ดังเดิม

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความเป็นมา ความสำคัญของปัญหาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวแล้ว เพื่อให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีแนวทางและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน มาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึดหรือการอายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขาย

ทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก ตามกฎกระทรวงข้อ 1 (6) ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา การออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือนายกเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

กลุ่มที่สอง ตามกฎกระทรวงข้อ 1 (7) ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจากกลุ่มแรก การออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นนั้น โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

เนื่องจากทั้งสองกลุ่มต่างก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเพื่อมิให้ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแล โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นทุกกรณี โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้กำกับดูแลตามกฎหมายก่อน

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติข้อ 1 (6) และ (7) ในกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้

เดิม ข้อ 1 (6) บัญญัติว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือนายกเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี”

แก้เป็น “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งแล้วแต่กรณี”

เดิม ข้อ 1 (7) บัญญัติว่า “ผู้บริหารท้องถิ่นนอกจาก (6) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น”

แก้เป็น “ให้ยกเลิกความในข้อ 1 (7)”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง

เพื่อให้เทศบาลตำบลสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินกรณีมีทุนทรัพย์เพียงเล็กน้อยได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลหรือองค์กรอื่นใดของรัฐ และไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเกินสมควรแก่เหตุ จึงจำเป็นต้องมีการผ่อนคลายหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 โดยให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ มีอำนาจดำเนินการดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ตามจำนวนทุนทรัพย์ที่กำหนด

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติข้อ 3 วรรคสาม ในกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้

เดิม ข้อ 3 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการมอบหมายเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองตามวรรคสองเพียงหนึ่งคน บุคคลดังกล่าวต้องสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ แต่กรณีที่มีการมอบหมายเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองหลายคนในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินต้องมีเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองอย่างน้อยหนึ่งคนสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางนิติศาสตร์”

แก้เป็น “ในกรณีที่มีการมอบหมายเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองตามวรรคสองเพียงหนึ่งคน บุคคลดังกล่าวต้องสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ แต่กรณีที่มีการมอบหมายเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองหลายคน ในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินต้องมีเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองอย่างน้อยหนึ่งคนสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เว้นแต่กรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแต่ละคำสั่งไม่เกินห้าหมื่นบาท”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับการโดยเร่งด่วน

ปัจจุบันมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับพินัย พ.ศ. 2565 โดยกำหนดให้เปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายเป็นความผิดทางพินัย จึงทำให้ความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว ตามที่กฎหมายกำหนดเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ทำให้ส่งผลกระทบต่อการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องบังคับการโดยเร่งด่วน ซึ่งเดิมเจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจบังคับการได้ หากการกระทำนั้นขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา แต่ในปัจจุบัน เมื่อเปลี่ยนแปลงความผิดทางอาญาที่มี

โทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายเป็นความผิดทางพินัย เช่น การกระทำฝ่าฝืนหรือขัดต่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งเดิมกำหนดเป็นโทษปรับสถานเดียวไว้ เมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับพินัย พ.ศ. 2565 ทำให้ความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวกลายเป็นความผิดทางพินัย จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับการโดยเร่งด่วน ตามมาตรา 63/21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เพราะไม่เป็นโทษทางอาญา

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 63/21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติม กรณีเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับพินัย พ.ศ. 2565 ด้วย ดังต่อไปนี้

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

แก้เป็น “ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือที่เป็นความผิดทางพินัย หรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สื่อปัญญา, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 32. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566.
- _____. **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554.

_____. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. บันทึกคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง เรื่อง ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564.