

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>  
Problems Relating to Administrative Measure Enforcement  
of Local Administrative Organizations<sup>2</sup>

สุวิชา สุภามา<sup>3</sup>  
สำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย  
222 อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ 10130, ประเทศไทย  
อีเมลติดต่อ: suphama@gmail.com

Suwicha Suphama<sup>4</sup>  
Bureau of Public Health and Environment, Poochaosamingprai Municipality  
222 Phra Pradaeng, Samut Prakan 10130, Thailand  
Email: suphama@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง 2) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยกับต่างประเทศ และ 3) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเสนอแนวทางการบังคับทางปกครองให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นคือ 1) ปัญหากรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และ 2) ปัญหากรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ดังนี้ จากปัญหาทั้งหมดดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้เทียบเท่ากับเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมถึงเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตลอดจนให้มีหน่วยงานกลางในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และทั้งนี้ ควรนาระเบียบ คำสั่งหรือข้อบังคับต่าง ๆ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่พึงเกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: มาตรการบังคับ; มาตรการบังคับทางปกครอง; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>1</sup> ได้รับทุนสนับสนุนการทำผลงานวิจัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ประจำปี 2559.

<sup>2</sup> Granted Research Grant, Sukhothai Thammathirat Open University, 2016.

<sup>3</sup> ผู้อำนวยการสำนัก.

<sup>4</sup> Bureau Director.

## Abstract

There are three objectives in this study: 1) to study the theories and legal principles relating to administrative measures, 2) to make a comparative study of administrative measures in Thailand and abroad and 3) to study and analyze the problems relating to administrative measure enforcement of local administrative organizations. It is also to identify some administrative measures that are appropriate and efficient for the current situation.

The results of the study show two major problems relating to the enforcement of administrative measures as provided in the Administrative Procedure Act B.E. 2539: 1) money payment order and 2) performance and non-performance order. The statute should be amended to provide local administrative executives with more authorities. In other words, they should have the same level of power as executing officers. There should be additional principles and methods of administrative measures. There should also be a central agency to consider the procedure of administrative measures. Those regulations and relating orders promulgated in royal gazette should be enforced to ensure the general control over relate private agencies.

**Keywords:** Enforcement of Measures; Administrative Measure Enforcement; Local Administrative Agencies

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับหลักการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาอย่างต่อเนื่อง โดยบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการสอดแทรกไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเป็นกฎหมายกลาง เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชนโดยรวม และให้หน่วยงานทางปกครองใช้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง (Administrative Act) มีการวางหลักเกณฑ์ทั่วไป กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติราชการที่ให้อำนาจทางปกครองและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะเริ่มตั้งแต่เตรียมการออกคำสั่ง การออกคำสั่ง และการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่จะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด<sup>5</sup> รวมถึงให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อำนาจโดยวิธีการบังคับให้ผู้ที่มิหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ให้มีการฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เรียกว่า การบังคับทางปกครอง

<sup>5</sup> Kamolchai Rattanasakaowong, *Essence and Legal Principles of Administrative Procedure Act B.E. 2539* (Bangkok: Nititham, 1996), 7-8. [In Thai]

(Execution Administrative of an Act) โดยกฎหมายบัญญัติเรียกเป็นการเฉพาะว่า มาตรการบังคับทางปกครอง (Enforcement of an Administrative) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมายให้คำสั่งทางปกครอง สามารถบรรลุผลโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลอีกด้วย<sup>6</sup> นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้มาตรการบังคับทางปกครอง ที่มีอยู่เดิมในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ บังเกิดผลดีมากยิ่งขึ้น

การดำเนินงานเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยได้นำแนวคิดและวิธีการ บังคับคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ แต่เนื่องจาก รูปแบบ คำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนเท่ากับของ ต่างประเทศ เมื่อนำมาใช้จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ อีกทั้งขอบเขตของการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองไม่มีกฎหมายบัญญัติ ไม่มีหลักเกณฑ์ หรือระเบียบปฏิบัติการบังคับใช้ที่ชัดเจน สำหรับใช้เป็น แนวทางในการดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครอง จึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจหรือในฐานอำนาจในการบังคับ ตามคำสั่งทางปกครอง และสร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่มักจะเพิกเฉยไม่ดำเนินการ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความผิดพลาดและความเสียหายจนอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญาได้<sup>7</sup> โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติมาตรา 70 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>8</sup> จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีฐานะเป็น นิติบุคคล มีผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีบทบาทและหน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครอง บริหารจัดการและดูแลรับผิดชอบประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด แต่ได้ประสบปัญหาอุปสรรคจากการบังคับใช้ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจและเข้าถึง เจตนารมณ์และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง<sup>9</sup> รวมถึงการเกิดปัญหาจาก บทบัญญัติของกฎหมายเองที่ไม่มีระเบียบ มาตรการและกลไกสำหรับใช้บังคับรองรับอย่างละเอียดและชัดเจน ถึงวิธีการดำเนินการดังกล่าว<sup>10</sup> อีกด้วย

ดังนั้นจากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาดังกล่าว จึงต้องการศึกษาวิจัยถึงมาตรการบังคับทาง ปกครอง ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง ข้อบกพร่องและช่องว่างของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย

<sup>6</sup> Department of Administrative Litigation, "The Administrative Enforcement Measures," last modified n.d., accessed May 1, 2017, <http://www.sk-ad.ago.go.th/index.php/2013-06-10-02-24-27/> [In Thai]

<sup>7</sup> Sirichai Witchuwatcharakon, "Problems of Administrative Enforcement Measure: A Case of Liability of Officers in Tort," *SDU Research Journal Humanities and Social Sciences* 9, no. 1 (January-April 2013): 121. [In Thai]

<sup>8</sup> State Administration Act B.E. 2534, Section 70, Government Gazette vol. 108 Part 156 Special Edition (September 4, 1991): 38. [In Thai]

<sup>9</sup> Worajet Pakeerat, *Administrative Procedure Law* (Bangkok: A.P. Graphics Design, 2001), III. [In Thai]

<sup>10</sup> Nataprom Wongrat, "Enforcement of an Administrative Order Execution on the Administrative Procedure Act B.E. 2539 by Mayor," (Master's thesis, School of Law, Mea Fah Luang University, 2011), 2-3. [In Thai]

## 1.2 สมมติฐาน

มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาด ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม เป็นการนำบทบัญญัติในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด 2 การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน การยึดทรัพย์สิน การอายัดสิทธิเรียกร้อง และการขายหรือจำหน่ายมาถือปฏิบัติเท่านั้น ไม่อาจนำบทบัญญัติในลักษณะ 2 หมวด 1 หลักทั่วไปมาใช้บังคับ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมถึงไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน

## 1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

1.3.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทย กับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.3.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอแนวทางมาตรการบังคับทางปกครองในระดับท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและมีประสิทธิภาพ

## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

บทความนี้ได้ศึกษาวิจัยถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครอง ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบเทียบกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

## 1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนสามารถเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 2. ผลการวิจัย

ภารกิจของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ทางปกครอง รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม ภายใต้หลักว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ ตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงมีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่ง หรือ บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ทางปกครองใช้ดุลพินิจในการ บังคับใช้กฎหมายกับผู้รับคำสั่งที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้โดยตรง ซึ่งการ ออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติตามหรือถูกห้ามมิให้กระทำการใด ๆ จะต้องดำเนินการมาตรการ บังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งภายในกรอบหรือวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ ทั้งในรูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนที่จำเป็นต้องกระทำการในการบังคับใช้มาตรการนั้น ๆ เพื่อให้คำสั่งทางปกครองเกิดประสิทธิผล เป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และสอดคล้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ หรือคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน<sup>11</sup> เช่นเดียวกับโครงสร้าง การแบ่งองค์กรของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ออกเป็นองค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลาง องค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น และวิสาหกิจมหาชน รวมถึงนิติบุคคลในกฎหมายอื่น ซึ่งรัฐ (Etat) มีสถานะเป็น นิติบุคคล กระทรวงและกรมเป็นหน่วยงานภายในของรัฐไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ โครงสร้างของรัฐ ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลสอดคล้องกับหลักว่าด้วยความ เป็นอิสระในการบริหารงานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง<sup>12</sup> ซึ่งการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภาย ใต้หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นพื้นฐานมีที่มาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือจากศาลปกครองสูงสุด (Le Conseil d'Etat)<sup>13</sup> ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองและภายใต้ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอีกด้วย<sup>14</sup>

จากการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถจำแนกปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองออกได้ ดังต่อไปนี้

### 2.1 ปัญหากรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองที่เป็นคำสั่งกำหนดให้ผู้รับคำสั่งชำระเป็นเงินขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ทำให้กระทบสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชนเป็น

<sup>11</sup> Montree Chanoknamchai, "Enforcement Measures of the Administration in Thai Legal System," (Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 1997), 25-26. [In Thai]

<sup>12</sup> Nantawat Boramanand, "The Concept and Philosophy of the Administrative Procedure, Part 2," last modified 2008, accessed May 2, 2017, <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1228/> [In Thai]

<sup>13</sup> Wjitttra Wornpian, "Problem of Administrative Order Execution on The Administrative Procedure Act B.E. 2539," (Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2006), 77. [In Thai]

<sup>14</sup> Kanhathai Ruengorn, "Legal Problems of Non Alcoholic Canned Beverage," *Huachiew Chalermprakiet Law Journal* 8, no. 2 (January-June 2018): 28. [In Thai]

มาตรการบังคับจากวัตถุประสงค์แห่งการบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่รัฐตามความสัมพันธ์ที่บัญญัติไว้โดยมีผลบังคับในทางกฎหมายทั่วไป และต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้ โดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองใช้ในกรณีที่ยังคงการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับความเสียหายจากบุคคลได้กระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระหนี้เป็นเงิน รวมถึงหน่วยงานของรัฐมีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดและได้มีการชี้มูลความผิดแล้ว ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินหรือทรัพย์สินคืนให้ครบถ้วนถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ในเพื่อชำระหนี้ให้ครบถ้วน โดยไม่ต้องให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี เข้าดำเนินการแทน<sup>15</sup> ตามบทบัญญัติมาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้วิธีการยึด หรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ในบังคับของคำสั่งทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในข้อ 1 (5) และ (6) เพื่อให้ผู้มีอำนาจสามารถพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และบัญญัติการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมนั้น หมายความว่าถึงการนำบทบัญญัติมาตรา 303 ถึงมาตรา 335 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด 2 การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน การยึดทรัพย์สิน การอายัดสิทธิเรียกร้อง และการขายหรือจำหน่ายมาถือปฏิบัติเท่านั้น เมื่อมิได้มีบทบัญญัติให้นำหมวด 1 หลักทั่วไป มาตรา 271 ถึงมาตรา 295 มาถือปฏิบัติ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับและถือปฏิบัติได้ ทำให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 673/2551 ได้มีแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า มาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาบังคับใช้ทั้งหมด 1 หลักทั่วไป ตามมาตรา 271 ถึงมาตรา 302 และหมวด 2 วิธีการยึด อายัดทรัพย์สินและการจ่ายเงิน ตามมาตรา 303 ถึงมาตรา 323 (ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งนี้ การใช้โดยอนุโลมดังกล่าวต้องนำมาใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ 443/2550

<sup>15</sup> Chisiri Mangsiri, "The Introduction of the Code of Civil Procedure Used Administrative Measure: A Case Study on Force Repayment," *Huachiew Chalernprakit Law Journal* 7, no. 2 (January-June 2017): 43. [In Thai]

ส่วนขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการบังคับทางปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 303 ถึงมาตรา 335 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 30 พ.ศ. 2560<sup>16</sup> ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด 2 การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน การยึดทรัพย์สิน การอายัดสิทธิเรียกร้อง และการขายหรือจำหน่าย รวมถึงปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ให้การยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตลอดจนได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย<sup>17</sup> แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและการถือปฏิบัติในการอายัดที่ดิน ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว อีกทั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือแจ้งแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ และถือเป็นแนวทางปฏิบัติในวิธียึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน และได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญา<sup>18</sup> อีกด้วย ซึ่งระเบียบ คำสั่งและหนังสือสั่งการดังกล่าว มิได้มีสถานะเป็นกฎหมาย ที่จะสามารถนำมาใช้บังคับให้กระทบทสิทธิของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองได้ เป็นเพียงอาศัยอำนาจทั่วไปในการออกระเบียบภายในหน่วยงาน และเป็นกรวางหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติและบังคับใช้สำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับทราบและถือปฏิบัติเท่านั้น สอดคล้องกับกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเฉพาะ จึงเป็นการใช้หลักกฎหมายที่มีมาจากกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองที่สำคัญจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งกำหนดให้ผู้รับคำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐ มีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับทางปกครอง ได้จัดทำเป็นคู่มือสำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เท่านั้น ไม่ใช่เจ้าพนักงานบังคับคดีตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นจึงไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามบทบัญญัติมาตรา 278 ถึงมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาถือปฏิบัติและบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมได้ ทำให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายใน

<sup>16</sup> Civil Procedure Code Amendment Act (no. 30) B.E. 2560, Section 303-335, Government Gazette vol. 134 Part 69 ง (July 6, 2017): 23-38. [In Thai]

<sup>17</sup> Ministry of Interior, "Order 635/2004 on Attachment of Land," December 21, 2004. [In Thai]

<sup>18</sup> Department of Local Administration, "Letter MI 0804.4/2008 Subject: Guidelines for Administrative Enforcement Measures," December 12, 2008. [In Thai]

ส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง สามารถที่จะใช้สิทธิเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง ให้องค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาลอีกด้วย<sup>19</sup> แตกต่างจากการบังคับให้ชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีหน่วยงานหลักที่มีอำนาจบังคับใช้ ได้แก่ องค์กรภาคเอกชน ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐให้กระทำการแทนได้ โดยผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี ที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมถึงได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของพนักงานอัยการ และการกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมและผู้พิพากษาคดี<sup>20</sup> และองค์กรภาครัฐ มีเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ เป็นผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี มีฐานะเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคลังจังหวัด มีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลรัษฎากร<sup>21</sup> รวมถึงเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ของบุคคลที่มีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนอีกด้วย ซึ่งหน่วยงานสามารถดำเนินการบังคับให้ชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี และให้พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ รวมถึงหน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นภาคเอกชนดำเนินการบังคับชำระหนี้แทนได้ ตลอดจนถึงการบังคับคดีด้วยวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สินกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ บุคคลที่จะเข้าประมูลแข่งขันจะต้องมีทุนความทำหน้าที่เป็นตัวแทนเข้าสู่ราคา เพื่อเป็นหลักประกันว่ากรณีที่ประมูลขายทรัพย์สินออกไปได้แล้ว จะมีผู้ชำระราคาตามที่ทำการขายทอดตลาดในรายการนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง<sup>22</sup> นอกจากนี้ กรณีที่เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ได้อีกด้วย<sup>23</sup> ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้อยู่ในบังคับมีหน้าที่ต้องชำระเงิน เป็นองค์กรของภาครัฐ ประกอบด้วย หน่วยงานบังคับทางปกครองที่ถูกจัดตั้งขึ้นในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อน และหน่วยงานบังคับทางปกครองของกระทรวงการคลัง มีอำนาจบังคับเป็นการทั่วไป สำหรับในกรณีที่กระทรวงไม่ได้ทำการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นในกระทรวงของตน ทั้งนี้ต้องได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานบังคับทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่รับผิดชอบ เนื่องจาก กระทรวงการคลังมีเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว จึงสามารถรับผิดชอบเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองแทนหน่วยงานอื่น ๆ ได้

<sup>19</sup> Supreme Administrative Court, "Order no. 420/2014," July 18, 2014. [In Thai]

<sup>20</sup> Salilchai Suwannimit, *Report on the Results of Trip to Study Civil Law Enforcement by the Private Sector of the French Republic in Paris and Campeil* (Research Report) (Bangkok: Legal Execution Department, 2006), 18. [In Thai]

<sup>21</sup> Komol Jirachaisutikul, "Concept and Direction of Enactment on Administrative Enforcement," last modified n.d., accessed July 2, 2017, <http://www.web.krisdika.go.th/data/activity/act182.pdf/> [In Thai]

<sup>22</sup> Academic Division, "Civil Law Enforcement of France," *Journal of Legal Execution Department* 10, no. 55 (January-March 2005): 6. [In Thai]

<sup>23</sup> Supawat Singuwong, *The Administrative Enforcement in the French Legal System* (Research Report) (Bangkok: Office of the Council of State, 2009), 38-39. [In Thai]



โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ ควรมีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เรื่อง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้มีบทบาท อำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้สัมฤทธิ์ผล ตลอดจนนำระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย โดยลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ รวมถึงให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2.2 ปัญหากรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

การบังคับทางปกครองที่เป็นคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งกระทำหรือละเว้นกระทำการ เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับจากวัตถุแห่งการบังคับ โดยกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการ ซึ่งมีวิธีดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครอง ประกอบด้วย การกระทำการแทน การกำหนดค่าปรับ และการใช้บังคับโดยตรง หากมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายและผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้าดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น<sup>24</sup> โดยเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน และให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และหากเจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าดำเนินการบังคับด้วยตนเองและไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองได้เอง รวมถึงอาจใช้มาตรการให้ชำระค่าปรับเป็นรายวันโดยไม่ต้องดำเนินคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งลงโทษปรับได้ ซึ่งการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 ออกตามความพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตลอดจนหากมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับโดยเร่งด่วน และได้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยครบถ้วนทุกขั้นตอนและการบังคับใช้ดังกล่าวไม่บรรลุผล เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองจับกุมและกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังได้ นอกจากนี้หากเจ้าหน้าที่ได้รับการต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจต้องใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้โดยการกระทำพอสมควรแก่เหตุ และภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งอาจขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานตำรวจ<sup>25</sup> เพื่อให้การบังคับทางปกครองบรรลุผลตามบทบัญญัติของกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอีกด้วย รวมถึงการมีอำนาจใช้บังคับได้เฉพาะในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น แต่หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการบังคับทางปกครองนอกเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบ ก็ยังสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ โดยทำหนังสือขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นดำเนินการบังคับทางปกครองแทน ต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสม

<sup>24</sup> Office of the Council of State, “Memorandum of Administrative Procedure Committee Completion no. 94-95/2006,” February 2, 2006. [In Thai]

<sup>25</sup> Mayor of Nonthaburi Municipality v. Mali Makmaung, Supreme Administrative Court Judgment no. W 284/2006 (Supreme Administrative Court, 2006). [In Thai]

หลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ และต้องให้มีความสอดคล้องเป็นไปตามหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายมหาชน ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองและสัมฤทธิ์ผลและเป็นการบังคับโดยตรง เจ้าหน้าที่จึงมีเอกสิทธิ์เหนือสิทธิส่วนบุคคล<sup>26</sup> ไม่จำเป็นต้องนำคำสั่งทางปกครอง ไปผ่านกระบวนการพิจารณาจากศาลขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับทางปกครอง เรียกหลักนี้ว่า หลักเอกสิทธิ์พิเศษของฝ่ายปกครองที่จะบังคับได้เองก่อน ซึ่งเป็นการนำแนวคิดและวิธีการเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953<sup>27</sup> และรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับโดยตรงของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ค.ศ. 1961 มาปรับใช้เป็นหลัก

การออกคำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากมีการกระทำฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามบทบัญญัติมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้บริหารท้องถิ่นอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์โดยอาจเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำแทน และให้ผู้รับคำสั่งเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น รวมถึงการออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งชำระค่าปรับ และใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองโดยไม่ต้องดำเนินคดีต่อศาล นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจจับกุม กักขังผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิและเสรีภาพผู้ถูกคำสั่งบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ หรือกำหนดเงื่อนไขการบังคับทางปกครองใช้ไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ถึงแม้ว่าการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมถึงต้องมีการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นหลักทั่วไปในการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ในบางกรณีการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นต่อมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว อาจไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ รวมถึงส่งผลกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับเกินสมควรได้

โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการของผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่การดำเนินงานอย่างอิสระและมีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายปกครอง สามารถใช้ดุลพินิจปรับบทบัญญัติของกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง และเลือกตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางการปกครองตามสมควรแก่เหตุ หรือเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ตามความเหมาะสม

<sup>26</sup> Woranare Singto, *The Administrative Enforcement in the German Legal System* (Research Report) (Bangkok: Office of the Council of State, 2008), 1. [In Thai]

<sup>27</sup> Worajet Pakeerat, *The Administrative Procedure in the German Legal System* (Research Report) (Bangkok: Office of the Council of State, 2005), 94. [In Thai]

### 3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

#### 3.1 สรุปผล

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เริ่มตั้งแต่การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง และการบังคับทางปกครอง ซึ่งการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีขอบเขตและหลักการที่สำคัญประกอบด้วย คำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายใช้บังคับได้ทันทีที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่ต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป ส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิหรือรับรองสิทธิของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองกำหนดภาระหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง 2 กรณี ประกอบด้วย มาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และมาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองบังคับได้โดยตรง หากมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่สามารถเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำบังคับได้อีกด้วย

#### 3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยให้นำหลักทั่วไปในลักษณะ 2 หมวด 1 หลักทั่วไป มาตรา 271 ถึงมาตรา 302 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาบังคับใช้และถือปฏิบัติได้

3.2.2 เห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เรื่อง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้มีบทบาท อำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองสัมฤทธิ์ผล

3.2.3 เห็นควรให้นำระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย จัดทำให้มีสถานะเป็นกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยบัญญัติให้กฎหมายมีความหมายว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามบัญญัติไว้ในมาตรา 7 วรรคแรก (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

พ.ศ. 2540<sup>28</sup> เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเหตุที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีผลกระทบเป็นการทั่วไปต่อประชาชน

3.2.4 เห็นควรให้มอบหมายให้มีหน่วยงานกลาง อยู่ในความรับผิดชอบและการอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยจะต้องมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย สามารถกระทำได้อย่างเป็นรูปธรรมและกระทำได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องทำการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 56 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจไว้ในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีจำนวนมากและหลายขนาด มีกรณีที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองมากขึ้น ไม่เท่ากัน รวมถึงขาดบุคลากรที่มีความรู้ ไม่มีประสบการณ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอีกด้วย

3.2.5 เห็นควรให้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการให้มีความชัดเจนมากขึ้น เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเป็นเงินตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

## References

- Academic Division. "Civil Law Enforcement of France." *Journal of Legal Execution Department* 10, no. 55 (January-March 2005): 6. [In Thai]
- Chisiri Mangsiri. "The Introduction of the Code of Civil Procedure Used Administrative Measure: A Case Study on Force Repayment." *Huachiew Chalermprakiet Law Journal* 7, no. 2 (January-June 2017): 43. [In Thai]
- Department of Administrative Litigation. "The Administrative Enforcement Measures." Last modified n.d. Accessed May 1, 2017. <http://www.sk-ad.ago.go.th/index.php/2013-06-10-02-24-27/> [In Thai]
- Department of Local Administration. "Letter MI 0804.4/2008 Subject: Guidelines for Administrative Enforcement Measures." December 12, 2008. [In Thai]
- Kamolchai Rattanasakaowong. *Essence and Legal Principles of Administrative Procedure Act B.E. 2539*. Bangkok: Nititham, 1996. [In Thai]

---

<sup>28</sup> Official Information Act B.E. 2540, Section 7, Government Gazette vol. 114 Part 46 ง (September 10, 1997): 3. [In Thai]

- 
- Kanhathai Ruengorn. "Legal Problems of Non Alcoholic Canned Beverage." *Huachiew Chalermprakiet Law Journal* 8, no. 2 (January-June 2018): 28. [In Thai]
- Komol Jirachaisutikul. "Concept and Direction of Enactment on Administrative Enforcement." Last modified n.d. Accessed July 2, 2017. <http://www.web.krisdika.go.th/data/activity/act182.pdf/> [In Thai]
- Ministry of Interior. "Order 635/2004 on Attachment of Land." December 21, 2004. [In Thai]
- Montree Chanoknamchai. "Enforcement Measures of the Administration in Thai Legal System." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 1997. [In Thai]
- Nantawat Boramanand. "The Concept and Philosophy of the Administrative Procedure, Part 2." Last modified 2008. Accessed May 2, 2017. <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1228/> [In Thai]
- Nataprom Wongrat. "Enforcement of an Administrative Order Execution on the Administrative Procedure Act B.E. 2539 by Mayor." Master's thesis, School of Law, Mea Fah Luang University, 2011. [In Thai]
- Office of the Council of State. "Memorandum of Administrative Procedure Committee Completion no. 94-95/2006." February 2, 2006. [In Thai]
- Salilchai Suwannimit. *Report on the Results of Trip to Study Civil Law Enforcement by the Private Sector of the French Republic in Paris and Campeil* (Research Report). Bangkok: Legal Execution Department, 2006. [In Thai]
- Sirichai Witchuwatcharakon. "Problems of Administrative Enforcement Measure: A Case of Liability of Officers in Tort." *SDU Research Journal Humanities and Social Sciences* 9, no. 1 (January-April 2013): 121. [In Thai]
- Supawat Singsuwong. *The Administrative Enforcement in the French Legal System* (Research Report). Bangkok: Office of the Council of State, 2009. [In Thai]
- Wijittra Wornpian. "Problem of Administrative Order Execution on The Administrative Procedure Act B.E. 2539." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2006. [In Thai]
- Worajet Pakeerat. *Administrative Procedure Law*. Bangkok: A.P. Graphics Design, 2001. [In Thai]
- Worajet Pakeerat. *The Administrative Procedure in the German Legal System* (Research Report). Bangkok: Office of the Council of State, 2005. [In Thai]
- Woranare Singto. *The Administrative Enforcement in the German Legal System* (Research Report). Bangkok: Office of the Council of State, 2008. [In Thai]