

A world map composed of white dots on a red background. The dots are arranged in a grid pattern, with the density of the dots varying to create the shape of the continents. The map is centered on the Atlantic Ocean.

บทความวิจัย/วิชาการ



มาตรการบังคับทางปกครอง : การกำกับดูแลในมิตินิติศาสตร์

สมยศ เลี้ยงบำรุง*

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

yotc12@hotmail.com

บทคัดย่อ

มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายปกครองของรัฐ ในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร สำหรับการบังคับหน่วยงานและองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตามการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีคำสั่งให้ชดใช้เงิน คำสั่งให้กระทำการ คำสั่งให้งดเว้นการกระทำ หรือคำสั่งทางปกครองอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยวิธี ยึดอายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สิน และอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกระบวนการก่อนจะฟ้องและการบังคับคดีปกครอง ตามระบบศาลปกครอง แต่เพราะเหตุปัญหาว่ากลไกการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จำเป็นต้องพัฒนารูปแบบกลไกการบังคับส่วนของเนื้อหารูปแบบให้มีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ สิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย สิทธิของประชาชน และการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม ภายใต้หลัก “นิติรัฐ” เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : มาตรการบังคับทางปกครอง การบังคับทางปกครอง การบังคับคดีปกครอง คำสั่งทางปกครอง กฎหมายปกครอง เจ้าพนักงานบังคับคดี

Abstract

Administrative measures are the use of the power of the State in Administrative Law as the Administration Organization for controlling governmental unit and entity to comply with administrative enforcement in consistence with Administrative Act which has an order for monetary compensation, performance, omission or other administrative orders according to Administrative Procedure Act B.E. 2539 by means of seizure, attachment, auction of properties

and others under Civil and Procedure Code in the procedure prior to filing court suit and Execution Administrative of a Case according to system of the Administrative Court. However, due to the problem that mechanism of the use of Administrative measures according to system of the Administrative Court has not been successfully taken to apply with according to the purpose of law, as a result, it is necessary to develop a form of enforcement mechanism in the substance form to cover protection procedure for the rights of authorities, interested persons, people and using the discretion for consideration to be obviousness, transparency and fairness under the principle of legal state for the best benefit to the state efficiently

Keywords : Administrative measures / The measure of enforcement, Enforcement of an Administrative Act, Administrative measures Case, An administrative act, Administrative Law, Executing officer

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมาย (Law) เป็นเครื่องมือในการปกครองของรัฐ สำหรับให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมตามหลัก “นิติรัฐ” การทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับของประชาชน กฎหมายต้องมีความศักดิ์สิทธิ์และมีสภาพการบังคับอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมและอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข สภาพการบังคับเป็นการควบคุมคนในรัฐไม่ให้ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงเป็นกระบวนการที่ทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์

สภาพการบังคับระหว่างเอกชนกับเอกชน ในสถานะที่เท่าเทียมกันจะมีหลักตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยการฟ้องศาลยุติธรรมและมีสภาพบังคับด้วยการบังคับคดีโดย “เจ้าพนักงานบังคับคดี” (Executing officer) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนสภาพการบังคับระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ในสถานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าจะมีหลักการตามกฎหมายมหาชน ด้วยการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐออก “คำสั่งทางปกครอง” (Administrative Act) และบังคับด้วยการใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” (Administrative measures/The measure of enforcement) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันถือเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ซึ่งจะมีการบังคับด้วย “การบังคับคดีปกครอง” (Administrative measures Case) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในองค์กร “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” (กสทช.) และ “สำนักงาน กสทช.” เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออก “คำสั่งทางปกครอง” และต้องบังคับใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แต่ปรากฏสภาพปัญหาและอุปสรรคว่า องค์กร กสทช. ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้วแต่ยังไม่สามารถดำเนินการบังคับให้ได้ผลสัมฤทธิ์

คำสั่งทางปกครองซึ่งออกไปแล้วแต่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบัญญัติ บังคับให้ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปบังคับให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งองค์กร กสทช. เป็นองค์กรของรัฐ มีหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาออก “คำสั่งทางปกครอง” แต่กระบวนการบังคับใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะปัญหาบางประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาของกฎหมายด้านเนื้อหาและรูปแบบ เนื่องจากในส่วนของกระบวนการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติรองรับวิธีดำเนินการโดยตรงในขั้นตอนรายละเอียด เพียงแต่บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบังคับ โดยอนุโลม ทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติรัฐ เนื่องจากกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีผล ไปกระทบสิทธิของคู่กรณีหรือบุคคลภายนอก เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบและขั้นตอนไว้ ทำให้ขัดข้องต่อการปฏิบัติ เช่น การป้องกันยึดเข้า การยื่นคำขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ การยื่นคำร้องขอคืนส่วน หรือการร้องสอต่อ เจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกจะกระทำประการใด กับหน่วยงานใดในขั้นตอนใด เพราะหน่วยงานของรัฐจะกระทำการให้มีผลตามกฎหมาย ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นปัญหาของกฎหมายตามหลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (Principle of the Legality of Administrative Action)

ประการต่อมา ปัญหาด้านบุคลากร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานไม่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างชัดเจน เพราะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับสำหรับบุคลากรผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะทาง มีลักษณะพิเศษ ทำให้บุคลากรไม่พร้อม ไม่เชี่ยวชาญในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาการพิจารณาต่างๆ ตามหลัก “ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น” (Patere legem quam ipse fecisti)

ประการสุดท้าย ปัญหาด้านการใช้ดุลพินิจ เมื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งและบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ถือเป็นบุคคลหรือหน่วยงานเดียวกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งต้องใช้อำนาจพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจ ขัดต่อหลักความมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นธรรมเสมือนหน่วยงานทางปกครองเป็นโจทก์ และบุคคลที่ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นจำเลย หากให้โจทก์ไปบังคับ ย่อมทำให้การใช้ดุลพินิจหรือใช้สิทธิตามกฎหมายในฐานะมีอำนาจเหนือกว่า เกิดความไม่เป็นธรรมหรือมีอคติเลือกปฏิบัติในกรณีเมื่อต้องให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงตามขั้นตอนตามหลัก “อำนาจดุลพินิจวินิจฉัย” (Margin of Judgement)

วิธีการศึกษา

ดำเนินการรวบรวมสภาพปัญหาโดยศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีนำมาวิเคราะห์เชิงคุณภาพตามหลักกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และสรุปผลให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้ได้ผลงานทางวิชาการ สามารถนำไปประยุกต์และใช้ในการปฏิบัติราชการจริงในองค์กร “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” (กสทช.) และ “สำนักงาน กสทช.” ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลต่อไป ดังนี้

ผลการศึกษา มาตรการบังคับทางปกครอง

กฎหมายปกครอง (Administrative Law) ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในสถานะที่รัฐมีอำนาจเหนือพลเมือง ตามหลักทฤษฎีอำนาจเหนือ (prerogatives) ทำให้การใช้อำนาจของรัฐทุกกรณีต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ กล่าวคือ ต้องมีที่มาแห่งอำนาจ รูปแบบ ขั้นตอนการใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบให้พอเหมาะพอดี ดังนั้น เพื่อเป็นการบริหารที่ถูกต้องจึงต้องมีการบริหารโดยกฎหมาย เรียกว่าหลัก “นิติรัฐ” (L’Etat de Droit)

กฎหมายปกครอง มีรากฐานมาจากหลักกฎหมายโรมัน ประเทศในทวีปยุโรปส่วนใหญ่นำหลักกฎหมายโรมันมาใช้และมีวิวัฒนาการเรื่อยมา ซึ่งหลักกฎหมายปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางปกครอง เพราะมีความแตกต่างของหลักการแนวคิดระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน เพราะตามหลักกฎหมายโรมันแบ่งเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน หลักการของกฎหมายเอกชนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค แต่หลักการของกฎหมายมหาชนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า รัฐมีเอกสิทธิเหนือเอกชน เพราะรัฐมีหน้าที่กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เมื่อกฎหมายมหาชนถือว่ารัฐมีเอกสิทธิเหนือเอกชน จึงจำเป็นจะต้องมีกฎหมายออกมาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ

ในปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยได้พัฒนาระบบกฎหมาย เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะองค์กรฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ต้องอาศัยเครื่องมือหลายประการในการปฏิบัติ กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ ก่อตั้งเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ในทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหรือออกระเบียบภายในเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ หรือดำเนินการสั่งการฝ่ายเดียวในรูปของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในบรรดาเครื่องมือทั้งหลายทั้งปวงที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจทางปกครองบรรลุผลนั้น “คำสั่งทางปกครอง” (Administrative Act) และ “การบังคับทางปกครอง” (Administrative measures Act) จึงเป็นเครื่องมือหรือรูปแบบการกระทำที่สำคัญที่สุด เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เหนือกว่าขององค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนต้องปฏิบัติ นอกจากคำสั่งทางปกครองจะเป็นการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลเฉพาะกรณี

ให้เอกชนต้องปฏิบัติแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองยังอาจออกคำสั่งทางปกครองใช้บังคับกับ “นิติบุคคลมหาชน” ซึ่งทรงอัตตาณัติ (autonomy) ในการปกครองตนเองได้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นรูปธรรม เป็นอีกระบบศาลหนึ่งควบคู่ไปกับระบบศาลยุติธรรมจนถึงปัจจุบัน เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและ “การบังคับคดีปกครอง” (Administrative measures Case) รวมทั้งมีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ออกมารองรับการดำเนินการ

เดิมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองจะไม่คำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ทำให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเป็นหลักกฎหมายกลาง ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐสำหรับการกระทำกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง การอุทธรณ์ การขอให้พิจารณาใหม่ รวมทั้งมาตรการบังคับทางปกครอง จึงทำให้ฝ่ายปกครองต้องตระหนักถึงความจำเป็นของการปกครองในรูปแบบรัฐสมัยใหม่ว่ามีลักษณะการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ ศาลปกครอง

จากการปกครองในรูปแบบรัฐสมัยใหม่ ทำให้องค์กร “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” (กสทช.) และ “สำนักงาน กสทช.” ต้องพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของการดำเนินงานว่าต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

ดังนั้น การบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองจะมีความสำคัญมาก เพราะหากรัฐมีคำสั่งทางปกครองขึ้นแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตาม คำสั่งนั้นก็ไร้ผลไปในตัว ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงกำหนดวิธีบังคับเป็นการเฉพาะเรียกว่า “มาตรการบังคับทางปกครอง” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้ในหลักเดียวกับการบังคับคดีทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

“มาตรการบังคับทางปกครอง”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติในส่วนของ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ดังนี้

มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนโดยละเอียด เพียงแต่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

ดังนั้น จึงเป็นปัญหาว่จะนำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้สำหรับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามหลักกฎหมายเอกชนได้เพียงใด เพราะหลักการของกฎหมายมหาชนมีแนวคิดทฤษฎีตั้งอยู่บนหลักการใช้อำนาจเหนือประชาชน จึงต้องมีการกำหนดว่า การกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ห้ามรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกระทำ แต่หลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชน มีแนวคิดทฤษฎีตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันของคู่ความ ระหว่างโจทก์ จำเลย มีเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลาง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับคู่ความฝ่ายใด ไปดำเนินการบังคับคดี ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามกฎหมายระเบียบ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ดำเนินงานอย่างเชี่ยวชาญ ถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม มีกระบวนการกลไกตรวจสอบจากศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายตุลาการ แต่ในกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ไม่มีกลไกของกฎหมายรองรับอย่างละเอียดชัดเจน ทำให้การบังคับไม่มีประสิทธิภาพ มีปัญหาอุปสรรคต่างๆ เช่น บุคคลที่ทำการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรียกว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” (legal execution) แต่มาตรการบังคับทางปกครองมิได้กำหนดบุคคลที่เป็นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองไว้ ทำให้มีผลแตกต่างทางกฎหมาย เพราะ “เจ้าพนักงานบังคับคดี” จะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายบางประการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือในกรณีวิธียึด อายัด จำหน่ายทรัพย์สิน ไม่มีรายละเอียดขั้นตอนให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ทำให้เกิดความเสี่ยงกับเจ้าหน้าที่ การยึดทรัพย์สินผิดหรือผิดพลาดหรือในขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์สิน หรือกรณีมีผู้ร้องขอถอนส่วน หรือมีผู้ร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ หรือมีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ จะยื่นคำร้องขอกับใคร เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจะมีอำนาจพิจารณา มีคำสั่งได้หรือไม่ หรือหากจะไปร้องขอกับศาล ก็มีปัญหาว่จะร้องขอกับศาลใด ระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง อันล้วนเป็นปัญหาอุปสรรคในการที่จะดำเนินการตาม “มาตรการบังคับทางปกครอง” ทั้งสิ้น

ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งรัฐโดยรวมสำหรับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้บรรลุผลศักดิ์สิทธิ์ มีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐได้รับชดเชยคืนความเสียหายจากบุคคลผู้ก่อแล้วต้องมีหลักวิธีบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างละเอียด ชัดเจน เป็นรูปธรรม เพื่อมิให้คดีตามคำสั่งทางปกครองขาดอายุความตามรูปแบบขั้นตอน ดังนี้

หลักวิธีบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ภายใต้แนวคิด “ข้อสัตย์สุจริต แต่ผิดหลัก จักติดคุก” ถือเป็นข้อเตือนใจในการทำงานของหน่วยงานองค์กรของรัฐปัจจุบัน เพราะการมีระบบกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้หน่วยงานและองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการต่างๆ ภายใต้กฎหมายตามหลัก “นิติรัฐ” ซึ่งหากมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองจะเป็นองค์กรตรวจสอบ และหากมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นเหตุให้หน่วยงานองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความผิดอาญาฐานปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จึงทำให้การกระทำตามกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็น แต่หากกฎหมายไม่มีบัญญัติอย่างชัดเจนมารองรับวิธีการดำเนินการโดยตรง ก็เป็นปัญหาของกฎหมายได้เช่นกัน

คำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งให้ชดใช้เงิน คำสั่งปรับ คำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย คำสั่งเรียกเบี้ยปรับ การผิดสัญญาก่อสร้างของราชการ คำสั่งเรียกให้ชดใช้ต้นทุนการศึกษา คำสั่งให้รื้อถอน คำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือคำสั่งอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นการปฏิบัติของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะในการบังคับเพื่อให้มีผลเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประเทศไทยไม่มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมชัดเจนในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อรัฐมีแนวคิดกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของฝ่ายปกครองให้มีความถูกต้องตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รักษาประโยชน์สาธารณะ อำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างเคร่งครัดด้วย

คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยามไว้คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ หรือการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจึงมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล มีผลต่อการปฏิบัติ จึงต้องมีการบังคับเพื่อให้เกิดผลตามคำสั่งด้วย ซึ่งในคำสั่งทางปกครองจะมีหลายรูปแบบ คำสั่งทางปกครองจะมีผลโดยสมบูรณ์จนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอน หรือศาลพิพากษาว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต้องมีการปรับปรุงเนื้อหา รูปแบบ รวมทั้งบุคลากร และการใช้อำนาจดุลพินิจให้สามารถบังคับได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ดังนี้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้านเนื้อหาและรูปแบบ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 วางหลักไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ทำให้เกิดปัญหาว่า เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดการปฏิบัติอย่างชัดเจนด้านเนื้อหาและรูปแบบ หรือด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติ หรือด้านการพิจารณาใช้ดุลพินิจไม่ชัดเจนดังกล่าว ย่อมนำไปสู่เหตุขัดข้องในการปฏิบัติ ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ ผลสัมฤทธิ์อย่างแน่แท้ตามความมุ่งหมายของกฎหมาย แตกต่างจากการบังคับคดีของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับอย่างชัดเจนทั้งเนื้อหาและรูปแบบ หรือบุคลากรผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลพินิจอำนวยความสะดวกเป็นธรรมได้ โดยเปรียบเทียบเป็นขั้นตอนได้ตั้งแต่

1. ขั้นตอนเตรียมการก่อนบังคับ

การบังคับคดีแพ่ง เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะเป็นผู้เตรียมการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 ฉ (เดิม) ซึ่งกำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีหน้าที่ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการบังคับคดี และทราดรองค่าใช้จ่ายในการนั้น ซึ่งก่อนจะไปทำการบังคับ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องขอศาลให้ออกคำบังคับนำส่งแจ้งจำเลยทราบ หากจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาในกำหนด เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดี และเป็นหน้าที่โดยตรงของบุคคลผู้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องให้ความสะดวกกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ตั้งแต่ขั้นตอนสืบหาทรัพย์สิน การวางเงินทราดรองค่าใช้จ่ายเพื่อการบังคับ เพราะถือว่าเป็นคู่ความที่มีส่วนได้เสียโดยตรง”

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะมีความแตกต่าง เพราะเมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองแล้วหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม ก่อนที่จะไปทำการยึด อายัดทรัพย์สิน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้บุคคลนั้นชำระเงินก่อนไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการชำระจึงจะไปดำเนินการยึดอายัดได้ และหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่หาข้อมูลทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพราะถือว่าเป็นผู้รู้เห็น เกี่ยวข้อง และมีข้อมูลกับบุคคลที่จะถูกมาตรการบังคับทางปกครองโดยตรงมากที่สุด ซึ่งในกระบวนการนี้อาจก่อให้เกิดการยกย่ายถ่ายเททรัพย์สิน

การบังคับคดีแพ่ง เมื่อมีการบังคับคดีแล้วจะไม่สามารถอุทธรณ์คดีในส่วนของการบังคับคดีได้ คงอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะคดีหลัก แต่หากบุคคลผู้ถูกบังคับคดีต้องการให้การบังคับคดีหยุดลง หรือเรียกว่า ทูลเกล้าการบังคับ ก็จะต้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับคดีไว้ เนื่องจาก การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับคดี

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์ คำสั่งของการบังคับทางปกครองนั้นได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 62 และการอุทธรณ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครอง จึงทำให้การดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกิดการขัดข้องในกระบวนการได้ และแม้ว่า การอุทธรณ์จะไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าการบังคับก็ตาม แต่ก็เป็เหตุให้ต้องย้อนกลับไปดำเนินการทางปกครองใหม่

การบังคับคดีแพ่ง ในการออกคำบังคับกรณีขาดนัด ให้ศาลให้เวลาไม่ต่ำกว่าเจ็ดวันแก่คู่ความฝ่ายที่ ขาดนัด ในอันที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 273 (เดิม) ปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 338 ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของคู่ความไว้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มิได้มีข้อกำหนดสำหรับกรณีขาดนัดไว้ ดังนั้น บุคคล ผู้ถูกบังคับ ทางปกครองย่อมมีข้อขัดข้องในการขอใช้สิทธิร้องขอให้พิจารณาใหม่ ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครอง สิทธิของบุคคลที่ถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

การบังคับคดีแพ่ง ความรับผิดชอบลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอกเพื่อความเสียหาย ถ้าหากมี อันเกิดจากการยึดและขายทรัพย์สินโดยมิชอบหรือยึดทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดีนั้น ย่อมไม่ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดี ได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มิได้มีข้อกำหนดในกรณีความรับผิดชอบต่อบุคคลผู้ถูกบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อความเสียหายถ้าหากมี อันเกิดจากการยึดและขายทรัพย์สินโดยมิชอบ หรือยึดทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้อง รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

2. ขั้นตอนการยึดทรัพย์

การบังคับคดีแพ่ง ในการยึดทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีเปรียบเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่คนกลางระหว่างคู่ความสองฝ่าย คือโจทก์และจำเลย โดยฝ่ายโจทก์จะเป็นผู้ไปสืบแสวงหาทรัพย์สินของจำเลยมาแจ้งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อทำการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะตรวจสอบความถูกต้องตามหลักแห่งกรรมสิทธิ์ด้วยความเป็นกลาง และไม่ต้องรับผิดชอบประมาทเลินเล่อ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึดอายัดทรัพย์สินต้องกระทำด้วยตนเองและต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ นั้นด้วยตนเอง เช่น กรณียึดทรัพย์สินผิด เป็นต้น

การบังคับคดีแพ่ง หลังจากการตรวจสอบความถูกต้องของเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว ก็จะมีการตรวจว่าทรัพย์สินนั้นมีการถูกบังคับไว้ในคดีอื่นหรือไม่ เพราะตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 (เดิม) ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินซ้ำ ปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 326

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกระบวนการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวมีการบังคับไว้แล้วหรือไม่อย่างไร เพราะการจะไปขอรายละเอียดข้อมูลการบังคับคดี ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่กำหนดให้เฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้นจะตรวจสอบได้ หรืออีกกรณีหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินใดแล้ว ก็เป็นการยากที่หน่วยงานอื่นจะมาตรวจสอบค้นหา ทำให้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้น

การบังคับคดีแพ่ง เมื่อตรวจสอบเอกสารเสร็จ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปทำการยึดทรัพย์สิน ซึ่งจะมีกระบวนการรายละเอียดต่างๆ มากมาย เช่น วิธีการเข้าไปในสถานที่อยู่อาศัยของจำเลยเพื่อทำการยึดทรัพย์สินซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการเข้าไปหรือกระบวนการในการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกระบวนการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ไม่สามารถใช้กระบวนการบังคับได้อย่างชัดเจน เช่น การเข้าไปในเคหสถานของบุคคลผู้ถูกคำสั่งทางปกครองเพื่อทำการยึดทรัพย์อย่างเป็นมาตรฐานเดียว หรือมีกฎหมายคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ทำให้มีปัญหาอุปสรรคเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนดังกล่าว

การบังคับคดีแพ่ง เมื่อมีการบังคับคดีแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาไว้โดยปลอดภัยซึ่งเงินหรือทรัพย์สินหรือเอกสารทั้งปวงที่ยึดมา หรือที่ได้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานตามหมายบังคับคดี และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำบันทึกแล้วรักษาไว้ในที่ปลอดภัย ซึ่งวิธีการบังคับทั้งหลายที่ได้จัดทำไปและรายงานต่อศาลเป็นระยะๆ และมีอำนาจในการจะมอบช่วงต่อให้โจทก์หรือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้ระมัดระวังดูแลรักษาทรัพย์สินที่ยึดแทน อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาไว้โดยตลอดภัยซึ่งเงินหรือทรัพย์สิน หรือเอกสารทั้งปวงที่ยึดมา หรือที่ได้ชำระหรือส่งมอบให้อันเป็นความรับผิดชอบที่แตกต่าง

3. ขั้นตอนการอายัดทรัพย์

การบังคับคดีแพ่ง กระบวนการนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะอาศัยอำนาจของศาลในการมีคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ที่มีอยู่กับบุคคลภายนอก เพราะเป็นคำสั่งที่มีไปถึงบุคคลภายนอก จึงต้องใช้อำนาจของศาลในการบังคับ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การจะใช้อำนาจของหน่วยงานไปบังคับบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เป็นคู่กรณีให้ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินได้นั้น จำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนด้วย เนื่องจากหากบุคคลภายนอกไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องถูกบังคับแทน เป็นต้น

4. ขั้นตอนการขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดของบุคคลภายนอก

การบังคับคดีแพ่ง ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 (เดิม) ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา 55 ถ้าบุคคลใดกล่าวอ้างว่า จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินเช่นนั้นออกขายทอดตลาด หรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดี ให้ปล่อยทรัพย์สินเช่นนั้น จึงเป็นกรณีวิธีขั้นตอนการใช้สิทธิของบุคคลภายนอกได้อย่างชัดเจนตามกฎหมาย ปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 323

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง นั้นไม่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบวางเป็นหลักไว้ หากบุคคลใดกล่าวอ้างว่าผู้ถูกบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่ได้ยึดไว้ จะยื่นคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินกับหน่วยงานทางปกครองหรือจะใช้สิทธิทางศาล และหากจะยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับความเป็นธรรมเพียงใด เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองพิจารณาแล้วว่าเป็นทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ย่อมมีความเห็นยืนยันความถูกต้องของการยึดทรัพย์นั้น เพราะหากจะทำคำสั่งให้ปล่อยทรัพย์สิน จะมีผลเท่ากับเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ มีความรับผิดชอบส่วนตัวได้

5. ขั้นตอนการแจ้งโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

การบังคับคดีแพ่ง จะมีกระบวนการขอให้ศาลมีคำสั่งให้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งมีการทำความตกลงกับเจ้าพนักงานที่ดิน ว่าเป็นการโอนตามคำสั่งศาล

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นกระบวนการใหม่ หน่วยงานทางปกครองที่บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะต้องไปทำความเข้าใจกับเจ้าพนักงานที่ดินเป็นรายๆ ไป จึงจะถือว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้

6. ขั้นตอนการร้องขอเฉลี่ย ร้องขอถอนส่วน ร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ

การบังคับคดีแพ่ง คู่ความที่เกี่ยวข้องมิใช่จะมีเพียงโจทก์หรือจำเลย แต่อาจมีบุคคลภายนอกด้วย ซึ่งจะมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังกล่าวด้วยกรรมวิธีร้องขอต่อศาล เช่น การร้องขอเฉลี่ย การร้องขอถอนส่วน ร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ ซึ่งมีบทกฎหมายกำหนดวิธีดำเนินการไว้อย่างชัดเจน เพราะต้องดำเนินการทางศาลเสมือนเป็นคนกลางที่คู่ความเชื่อมั่นว่าให้ความยุติธรรมได้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ไม่มีบทบัญญัติรองรับถึงกระบวนการร้องขอต่อหน่วยงาน ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการร้องขอเฉลี่ย ร้องขอถอนส่วน หรือร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ เพราะหน่วยงานที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มิใช่คนกลางเสมือนเช่นศาล จึงต้องหาหลักหรือวิธีการให้ความเชื่อมั่นในความยุติธรรม สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องดังกล่าวด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในองค์กร “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” (กสทช.) และ “สำนักงาน กสทช.” สามารถบังคับได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การกำหนดให้มีบทบัญญัติมาตรการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจนสามารถทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 6 มาตรา 56 มาตรา 57 ให้อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อการบังคับใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” หรือออกเป็นกฎระเบียบภายในหน่วยงาน เพื่อให้มีความเป็นมาตรฐานกลางสำหรับการปฏิบัติ มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้

1. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองบททั่วไป

ในรูปแบบการปกครอง ตามหลักทฤษฎีอำนาจเหนือ เมื่อพลเมืองยินยอมสละสิทธิและประโยชน์ของตนบางส่วนให้กับรัฐนำไปใช้เพื่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณะโดยรวม จึงทำให้รัฐมีสิทธิเหนือพลเมืองและพลเมืองก็ย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติต่อรัฐเช่นกัน

1.1 บทกำหนดหน้าที่ เมื่อรัฐมีอำนาจเหนือพลเมืองและมีการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะส่วนรวม ย่อมเป็นการบังคับว่า การที่รัฐมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในทางปกครอง พลเมือง ในรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม และหากมีการฝ่าฝืนก็ต้องใช้มาตรการบังคับ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดที่ถูกคำสั่งทางปกครอง มีหน้าที่ต้องกระทำการหรือชดใช้เงินให้กับรัฐก่อนหน้ารายอื่น เนื่องจากการดำเนินการของรัฐเมื่อเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อันร่วมกัน รัฐต้องได้รับการแบ่งส่วนเฉลี่ยจากเจ้าหน้าที่บุริมสิทธิอื่นของบุคคลผู้ถูกบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครองภายใต้ระยะเวลาตามกฎหมายด้วย

1.2 บทกำหนดระยะเวลา เมื่อการใช้อำนาจรัฐเป็นการบังคับให้พลเมืองมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามหน้าที่ ก็จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้

การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องกำหนดเวลาไว้ว่า ผู้ออกคำสั่งทางปกครองชอบที่จะดำเนินการภายในกำหนดเวลาอายุความทั่วไปของกฎหมาย คือต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับเสียภายในสิบปี นับแต่วันออกคำสั่ง ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นแห่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 (เดิม) ว่า “ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา)มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ(เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา)ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับโดยอนุโลมแต่เมื่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ได้ดำเนินการในทรัพย์สินประการโดยอ้อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐร่วมกันจัดการทรัพย์สินจนแล้วเสร็จโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาเช่นในหลักการของเจ้าพนักงานบังคับคดีปัจจุบันบัญญัติในมาตรา 274

1.3 บทกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถือเป็นกฎหมายกลางจึงมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องยึดถือและปฏิบัติในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง มุ่งผลสัมฤทธิ์ให้มีการชดใช้เงินคืนรัฐสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อันร่วมกันของสาธารณะเช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีอากร จึงถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องร่วมมือในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้สัมฤทธิ์ผลตามคำสั่งทางปกครอง และเป็นการบังคับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานว่า เมื่อมีกฎหมายที่บังคับเป็นมาตรฐานกลางให้ปฏิบัติแล้ว หากหน่วยงานใดละเลยหรือละเว้นไม่ปฏิบัติ ย่อมเป็นความผิดได้

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน โดยถือว่าหน่วยงานรัฐเป็นหนึ่งเดียว ไม่แบ่งแยกเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือเป็นนิติบุคคล สร้างความเป็นมาตรฐานหนึ่งเดียวตามหลักนิติรัฐ เพราะทุกหน่วยงานต้องใช้เงินภาษีอากร ของประชาชนทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐเป็นนามสมมติที่ประชาชนมอบหมายให้ใช้อำนาจแทน และหากบัญญัติหน้าที่ของการให้ความร่วมมือไว้อย่างชัดเจนก็จะเป็นความชัดเจนของกฎหมาย ไม่ต้องแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องการแบ่งส่วนเฉลี่ย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐใดมีทรัพย์สินขององค์กรที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลหรือรักษา หรือเพื่อการบังคับ เมื่อได้รับแจ้งจากพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ให้จัดการตรวจสอบและ

แจ้ง หรือโอนทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วน หรือโดยการแบ่งส่วนเฉลี่ยในทรัพย์สินเช่นเดียวกับการบังคับชำระค่าภาษีอากรตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 290 วรรคสาม (เดิม) ปัจจุบันมาตรา 326 ที่บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรในอันที่จะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระค่าภาษีอากรค้าง ให้มีสิทธิขอเฉลี่ยในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้วเช่นเดียวกับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา รวมทั้งหากคู่กรณีลูกหนี้ทางปกครองและศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์หรือมีการร้องขอฟื้นฟูกิจการ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แจ้งคำสั่งกำหนดวันขอรับชำระหนี้ เพื่อให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองยื่นคำร้องขอให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่งให้ทำบัญชีส่วนแบ่งเฉลี่ยในมูลค่าใช้จ่าย เพื่อประโยชน์อันร่วมกันในจำนวนเงินตามคำสั่งทางปกครอง

1.4 บทกำหนดการมอบอำนาจ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็สามารถใช้วิธีมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 วรรคสอง เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่น เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น เมื่อผู้รับมอบอำนาจได้รับแจ้งให้ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองจากผู้ออกคำสั่งแล้ว ให้ผู้รับมอบอำนาจริบดำเนินการตามคำสั่ง หรือการมอบหมายนั้นภายในเวลาอันสมควร โดยผู้แทนหน่วยงานต้องส่งสำเนาคำสั่งทางปกครองที่รับรองความถูกต้อง หนังสือมอบอำนาจ ให้ดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองพร้อมคำขอแจ้งความประสงค์ในการบังคับต้นฉบับหรือสำเนาหลักฐานการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ภูมิสำเนาของคู่กรณี ดังเช่นที่กำหนดไว้ในระเบียบการบังคับคดีของศาลยุติธรรมด้วย

1.5 บทกำหนดการแจ้งเตือน ในการดำเนินการ พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองต้องตรวจสอบหลักฐาน หากถูกต้องจึงจะลงนามรับมอบอำนาจให้ดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีให้ดำเนินการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ส่วนขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ก่อนทำการยึดอายัดทรัพย์สินคู่กรณี พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองต้องทำการตรวจสอบการยึดทรัพย์และการล้มละลายไปยังหน่วยงานการบังคับคดีศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่คู่กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตท้องที่นั้น เพื่อป้องกันการยึดอายัดซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 (เดิม) ที่บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างใดของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก แต่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเช่นว่านี้มีอำนาจยื่นคำขอ

โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ตนเข้าเฉลี่ย
ในทรัพย์สินหรือเงินที่ขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”
ปัจจุบันมาตรา 326

1.6 บทกำหนดความคุ้มครองผู้ปฏิบัติ การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้บัญญัติให้ผู้บังคับใช้
มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ตำรวจมาดูแลรักษาความปลอดภัยตามที่กำหนดใน
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 60 วรรคสองว่า “ถ้าผู้อยู่ในบังคับของ
คำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตาม
มาตรการบังคับทางปกครองได้” แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ กรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือ
จากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ซึ่งเป็นเพียงการบัญญัติสำหรับการให้ความคุ้มครองบางประการเท่านั้น

ในการปฏิบัติงาน ผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจหักพังหรือเข้าไปในสถานที่ใดของ
คู่กรณี หรือในสถานที่ซึ่งมีหรืออาจมีทรัพย์สินของคู่กรณีเก็บรักษาไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความแพ่ง โดยไม่ต้องขอหมายค้นจากศาล เช่นเดียวกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งมีอำนาจ
เท่าที่มีความจำเป็น เพื่อที่จะค้นสถานที่ใดอันเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้
ปกครองอยู่ เช่น บ้านที่อยู่ คลังสินค้า โรงงานและร้านค้าขาย ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชีหรือ
แผ่นกระดาษ กระทำการใดๆ ตามสมควร เพื่อเปิดสถานที่ หรือบ้านที่อยู่ หรือโรงเรือนดังกล่าวแล้ว รวมทั้ง
ตู้নির্য ตู้หรือที่เก็บของอื่นๆ เพราะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการที่ต้องมีกฎหมาย
บัญญัติไว้ชัดเจน เพื่อป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งหากไม่บัญญัติไว้อย่าง
ชัดเจนจะเป็นเหตุขัดข้องในการปฏิบัติ เนื่องจากในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ให้อำนาจ
เจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ เมื่อนำมาบังคับใช้โดยอนุโลมจึงทำให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจ
ดังกล่าวด้วย ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากมีการบัญญัติอย่างชัดเจนและพนักงานมาตรการ
บังคับทางปกครองเป็นกลาง การดำเนินการใดๆ ย่อมสามารถดำเนินการด้วยความเป็นธรรม ปราศจากอคติ
การยึดอายัดทรัพย์สินมีลักษณะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน มิให้มีการยกย่าย
ถ่ายเทพาทรัพย์สินหลีกหนี จึงไม่ต้องไปขอหมายค้นจากศาล เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร
ที่จะกระทำได้ มิใช่เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพเนื้อตัวร่างกายของประชาชน

เมื่อให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ทำให้พนักงานมาตรการบังคับ
ทางปกครองต้องไปทำการยึดทรัพย์สินตามวัน เวลาปกติ ตั้งแต่ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก
พร้อมนำสำเนาคำสั่งทางปกครองประกาศยึดทรัพย์สิน หมายหรือหนังสือแจ้งการยึดทรัพย์สิน และเครื่องมือสำหรับ
ทำการยึดทรัพย์สินติดตัวไปด้วย ให้ปิดประกาศแจ้งการยึดทรัพย์สินไว้ ณ ที่ยึด และส่งหมายแจ้งการยึดให้คู่กรณี
ทราบ ณ สถานที่ยึดหรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาที่ปรากฏ หากไม่พบคู่กรณีขณะทำการ
ยึดหรืออายัด โดยให้ถือว่าเป็นการแจ้งให้ทราบโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และต้องแจ้งการยึดทรัพย์สิน
ไปยังนายทะเบียนแห่งทรัพย์สินนั้นโดยพลัน และห้ามยึดทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี
และทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอันมีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้ เช่นหนังสือสำหรับวงศ์ตระกูล

โดยเฉพาะ จดหมายหรือสมุดบัญชีต่างๆ นั้นอาจยึดมาตรวจดูเพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีได้ถ้าจำเป็น แต่ห้ามมิให้เอาออกขายทอดตลาด และให้ขยายไปถึงทรัพย์สินของภริยาหรือของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาดังนี้ นอกจากนี้รวมถึงทรัพย์สินของภริยา ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของภริยา พ.ศ. 2475 อันได้แก่ทรัพย์สินที่ใช้ในต่อไปตามสมควร พิษผลที่เก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัวตามฐานานุรูปสำหรับหนึ่งปี สัตว์ และเครื่องมือประกอบอาชีพที่มีไว้เพื่อประกอบการดำเนินอาชีพด้วย

1.7 บทกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอก การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นการกระทำเพื่อจัดให้คำสั่งทางปกครองเช่นกัน จึงต้องมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งถูกผลกระทบให้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า “คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ เพื่อเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะไปดำเนินการทางศาลปกครอง”

ในกระบวนการอุทธรณ์ โต้แย้งคำสั่งยึดอายัด จำหน่ายทรัพย์สิน หรือการจ่ายเงินคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย สามารถยื่นคำขออุทธรณ์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ด้วย เพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้และต้องให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์ หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์ หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย และในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ โต้แย้งคำสั่งยึด อายัด จำหน่ายทรัพย์สิน หรือการจ่ายเงิน คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำขออุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศยึด วันรับแจ้งการอายัด วันรับแจ้งประกาศขาย หรือเมื่อพ้นสิบสี่วันนับจากวันจำหน่ายหรือวันรับเงินตามอายัด โดยทำเป็นหนังสือต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง อ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ทฤษฎีอย่างชัดเจนสมบูรณ์ และเป็นข้อที่ได้หยิบยกกว่ากล่าวกันมาแล้วในชั้นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 ด้วย เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองพิจารณาให้แล้วเสร็จ หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจในคำสั่ง ให้ไปใช้สิทธิทางศาลภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันต่อไป การยื่นอุทธรณ์หรือการใช้สิทธิทางศาล ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เว้นแต่จะยื่นคำขอทุเลาและหาหลักประกันหรือวางเงินประกันตามจำนวนที่กำหนด หรือศาลมีคำสั่งให้ทุเลา

จากหลักการดังกล่าวถือว่าการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอก ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมิได้เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล การจะให้ความคุ้มครองบุคคลภายนอกตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนสิทธิของบุคคลภายนอกย่อมถูกระงับ เพราะบุคคลภายนอกไม่สามารถเสนอคำฟ้องหรือคำร้องแจ้งสิทธิของตน

ได้ในที่ใดระหว่างศาลยุติธรรมซึ่งไม่มีสำนวนคดี ทำให้ไม่สามารถพิจารณาสั่งได้ เนื่องจากเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมไม่มีกฎหมายในส่วนแห่งใดๆ ที่บัญญัติรับรองการกระทำไว้ หรือการนำเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะการที่จะนำข้อพิพาทไปเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในส่วนการกระทำของฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาก่อน

ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองดำเนินการที่กระทบสิทธิของบุคคลใดๆ บุคคลที่เกี่ยวข้องก็ชอบที่จะดำเนินการตั้งต้นแห่งสิทธิเรียกร้องของตนกับหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งหากมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าวแล้ว และบุคคลที่เกี่ยวข้องพอใจในคำสั่งหรือการกระทำ ก็จะทำให้ไม่มีคดีข้อพิพาทไปสู่ศาล ไม่เป็นเหตุให้ยุ่งยากและสิ้นเปลืองเวลางบประมาณ การให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายเช่นเดียวกับพนักงานอัยการและผู้พิพากษา มีความสามารถในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งให้มีผลเบื้องต้นอย่างคำพิพากษาของศาล รวมทั้งการตรวจสอบจากคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นมาอีกขั้นตอนหนึ่ง ย่อมเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้มากขึ้น และหากบุคคลที่ไม่พอใจยังสามารถไปใช้สิทธิทางศาลได้อีกขั้นหนึ่งต่อไป ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่ายมากขึ้น

นอกจากนี้ ในกรรมวิธีของบทกำหนดทั่วไป การให้สิทธิของการอุทธรณ์อย่างชัดเจนเพื่อให้เป็นมาตรฐานความเป็นธรรมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะการตรวจสอบให้ละเอียดยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบจากคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม มีการถ่วงดุลอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในรูปแบบ “คณะกรรมการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” จะทำให้ระบบมีความสมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตรวจสอบกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับคู่กรณี กำหนดราคาประเมินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินพิจารณาเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่างๆ สิ่งการหรือมอบหมายให้บุคคลใดเข้าดำเนินการกระบวนการทางปกครอง พิจารณาทำคำสั่ง คำร้องขอถอนส่วน คำร้องขอเฉลี่ย คำร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ พิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึด การพิจารณาไกล่เกลี่ยอนุญาโตตุลาการ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดความถูกต้องเป็นกลาง เป็นธรรม ป้องกันการมีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน สำหรับการใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรการบังคับทางปกครองด้วยหลักความเหมาะสม ความได้สัดส่วน ความชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งกำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคาจำนำ” เพื่อพิจารณากำหนดราคาอนุมัติจำนำทรัพย์สินให้เกิดความถูกต้อง เป็นกลางเป็นธรรม ป้องกันการมีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน สำหรับการใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรการบังคับทางปกครอง

2. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธียึดทรัพย์สิน

ในการยึดทรัพย์สิน พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ชอบที่ยึดทรัพย์สินในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินโดยได้รับอนุญาตก่อนทำการยึดทรัพย์สินให้แสดงคำสั่งทางปกครองต่อคู่กรณีหรือบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น ให้ยึดทรัพย์สินของคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครอง

แต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทรัพย์สินได้พอชำระตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย แต่ถ้า
คู่กรณีทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนที่ต้องชำระและมีอาจแบ่งการยึดโดยมิให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น
ทำให้เปลี่ยนสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์สินที่จะยึดให้พอคุ้มจำนวนเงินที่ต้องชำระไม่ปรากฏด้วยแล้ว ก็ให้
ยึดทรัพย์สินที่วานั้นมาขาย พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองชอบที่จะงดการยึดอายัดทรัพย์สินที่ผู้แทนหน่วยงาน
นำขึ้นเมื่อสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นไม่อาจยึดอายัดได้ตามกฎหมาย เช่นปรากฏว่ามีเชื่อบุคคลอื่นนอกจากคู่กรณีเป็น
เจ้าของในทะเบียน เมื่อได้งดการยึดหรืออายัด ให้รับรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อกำหนดวิธีต่อไป ถ้าจะยึดทรัพย์สิน
ที่มีทะเบียน ให้สอบถามผู้แทนหน่วยงานว่าผู้ใดมีชื่อเป็นเจ้าของทะเบียนนั้น แต่หากมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน
มาแล้วปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดนั้นมีการยึดหรืออายัดมาก่อน หรือมีเชื่อบุคคลอื่นนอกจากคู่กรณีเป็น
เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทะเบียน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองกำหนดวิธีการบังคับต่อไป และแจ้งผู้แทน
หน่วยงานให้ถอนการยึดทรัพย์สินนั้น โดยยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม แต่ให้หักค่าใช้จ่าย ถ้าในคำสั่ง
ทางปกครองกล่าวเฉพาะเจาะจงให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินสิ่งใด ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองยึดหรือ
อายัดแต่เฉพาะทรัพย์สินนั้น เมื่อการยึดทรัพย์สินเสร็จ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองปิดประกาศยึดทรัพย์สินไว้
ณ สถานที่ ยึด โดยเปิดเผย ทำรายงานและบัญชีทรัพย์สินที่ยึดเพื่อกำหนดวิธีการบังคับต่อไป ถ้าทรัพย์สินที่ยึด
มีดอกผล ธรรมดาที่คู่กรณีจะต้องเป็นผู้เก็บเกี่ยว หรือบุคคลอื่นเป็นผู้เก็บเกี่ยวในนามของคู่กรณี เมื่อพนักงาน
มาตรการบังคับทางปกครองจะเก็บเกี่ยว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้คู่กรณีทราบและจัดการเข้าเก็บเกี่ยวต่อไป

การยึดอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการเพื่อให้ได้โฉนดหรือ
หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานรับรองมา ถ้าหากมีเพื่อตรวจสอบและจับสเกลจำลองแผนที่
หลังโฉนดรั้งวัดเขตกว้างยาวของที่ดินที่ยึดกับแผนที่จำลองเพื่อตรวจสอบที่ดิน หากน่าเชื่อได้ว่าเป็นที่ดิน
แปลงเดียวกัน ให้แสดงให้เห็นภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินประมาณระยะทางเท่าใด การยึดที่ดินซึ่งมีไม้ยืนต้น ไม้จัด
ชนิดและประมาณจำนวนต้นไม้ไว้ด้วย ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการยึดทรัพย์สินของกลสิกร พ.ศ. 2475
การยึดที่ดินซึ่งมีไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวได้ตามฤดูกาล จะยึดแต่ที่ดินไม่ยึดไม้ล้มลุกและธัญชาติ
หรือจะยึดทั้งที่ดินและไม้ล้มลุกหรือธัญชาติก็ได้ ในการยึดที่ดินของคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครอง ถ้าที่ดิน
ที่ยึดนั้นมีสิ่งปลูกสร้างหรือไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอันจะเก็บเกี่ยวรวงผลได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปีเป็นของ
ผู้อื่นปลูกอยู่ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองบันทึกถ้อยคำเจ้าของสิ่งนั้นให้ปรากฏว่ามีสิทธิในที่ดิน
อยู่อย่างไร เช่นการอาศัยหรือมีสัญญาเช่าต่อกัน การยึดเรือนโรงหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นให้พนักงานมาตรการ
บังคับทางปกครองจัดการยึดโดยถ่ายภาพให้เห็นสภาพของสิ่งปลูกสร้างนั้นอย่างชัดเจนเท่าที่ทำได้ การยึด
สังหาริมทรัพย์มีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ ย่อมครอบคลุมไปถึงดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย
บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อได้มีการยึดทรัพย์สินแล้ว สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีอันมีต่อบุคคลภายนอกในเรื่อง
พันธบัตรหลักทรัพย์ที่เป็นประกันตราสารเปลี่ยนมือ หรือสิทธิเรียกร้องอื่นของคู่กรณี ให้ดำเนินการตามกฎหมาย

การยึดสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการยึดและเก็บรักษาไว้รอการจำหน่าย
ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจดยการยึดทรัพย์สินโดยชัดแจ้ง ได้จัดการเก็บรักษาทรัพย์สินและ
ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยึด ค่าเช่าสถานที่เก็บรักษา ค่าจ้างดูแลรักษาเท่าใด ผู้รับรักษาทรัพย์สินโดยมีค่าตอบแทน
หรือไม่มีค่าตอบแทน หรือผู้ให้เช่าสถานที่รักษาทรัพย์สิน หรือผู้รับจ้างดูแลทรัพย์สิน โดยให้ทำหนังสือสัญญาไว้

รวมทั้งการประกันภัยต่างๆ ด้วย กรณีที่ทรัพย์สินที่ยึดสูญหาย ถูกทำลาย ทำให้เสียหาย ช้อนเงินเอาไปเสีย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองรายงานเพื่อกำหนดการต่อไป

3. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีอายัดทรัพย์สิน

ในกระบวนการอายัดทรัพย์สิน เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310 ทวิ (เดิม) บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่ง หรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของ นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 310 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดและจำหน่ายไปตามที่บัญญัติไว้ในห้ามมาตราต่อไปนี้” นั้น เมื่อมีการนำมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม ย่อมเป็นการแสดงได้ว่า สิทธิเรียกร้องของบุคคลผู้ถูกคำสั่งทางปกครอง ที่มีอยู่กับบุคคลภายนอก ชอบที่จะถูกอายัดได้ด้วย ปัจจุบันมาตรา 316

ดังนั้น พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจออกหนังสือเพื่อเป็นการบังคับให้บุคคลภายนอก ซึ่งมีหนี้อันเป็นคุณเป็นโทษอยู่กับคู่กรณี หรือที่คู่กรณีมีสิทธิเรียกร้องอยู่กับบุคคลภายนอก โดยมีคำสั่งห้ามบุคคลภายนอกกระทำการจำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวนับแต่ขณะได้รับหนังสือแจ้ง แต่ให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือชำระเงินต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด หากบุคคลภายนอกฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองบังคับกับบุคคลภายนอกดังกล่าวได้เสมือนเป็นคู่กรณี โดยให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีหนังสือแจ้งการอายัดส่งให้คู่กรณีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาที่ปรากฏขณะอายัด ให้ถือว่า เป็นการแจ้งอายัดโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อกำหนดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อมีการส่งเงินตามอายัด ให้รอการทําบัญชีไว้หนึ่งเดือน หากไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันส่งเงิน ให้ทําบัญชีแสดงรายการจ่ายผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

ส่วนการโต้แย้งคำสั่งอายัด ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 312 (เดิม) ที่ได้บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลภายนอกที่ได้รับคำสั่งอายัดทรัพย์สินปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียกร้องเอาแก่ตน ศาลอาจทำการไต่สวน และ (1) ถ้าศาลเป็นที่พอใจว่าหนี้ที่เรียกร้องนั้นมีอยู่จริง ก็ให้มีคำสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามคำสั่งอายัด หรือ (2) ถ้าศาลเห็นว่ารูปร่างจะทำให้เสร็จเด็ดขาดไม่ได้สะดวกโดยวิธีไต่สวน ก็ให้มีคำสั่งอย่างอื่นใดในอันที่จะให้เสร็จเด็ดขาดไปได้ตามที่เห็นสมควร” ปัจจุบัน มาตรา 321 เมื่อเป็นกระบวนการในชั้นมาตรการบังคับทางปกครองแล้ว บุคคลภายนอกที่จะใช้สิทธิคัดค้านย่อมไม่สามารถจะร้องไปยังศาลได้ เพราะถือว่าเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งบุคคลภายนอกชอบที่จะใช้สิทธิคัดค้านต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองโดยตรงในเรื่องสิทธิของบุคคลภายนอกตามที่กล่าวมาแล้ว

4. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีจำหน่ายทรัพย์สิน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อมีการยึดทรัพย์สินแล้ว มีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายทรัพย์สินมาเป็นเงิน ดังนั้น เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 239 กำหนดให้นำกรณีวิธีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงมีผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ต้องจัดทำประกาศกำหนด วัน เวลา สถานที่ขาย โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขาย ข้อสัญญา ค่าเตือน เงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาแห่งการชำระเงินตามระเบียบที่จะกำหนด นำประกาศโฆษณาเผยแพร่ทางสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อกระจายเสียงมีกำหนดเวลาสามวัน รวมทั้งให้ปิดประกาศขายทรัพย์สินไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ขาย สถานที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ ที่ชุมนุมชน และสถานที่ราชการ ส่งแจ้งนายทะเบียนทรัพย์สิน ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและคู่กรณีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาที่ปรากฏขณะยึดก่อนทำการจำหน่ายหนึ่งเดือน โดยให้ถือว่าเป็นการแจ้งส่งประกาศโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง จัดการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีการประมูลขาย เช่นกรณีการขายทอดตลาดทั่วไป ก่อนทำการขายทรัพย์สิน พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ดัดตรงตราหมากรุกไว้เป็นเครื่องหมายการขายทรัพย์สิน และอ่านประกาศโฆษณาการขาย ณ สถานที่ขายโดยเปิดเผย การขายทรัพย์สินที่มีดอกผลเกิดในระหว่างยึดทรัพย์สิน หรือทรัพย์สินที่มีสัญญาผูกพันอันเป็นคุณแก่ทรัพย์สินนั้น หรือมีค่าภาระติดพันเกี่ยวค้ำอยู่ ให้กล่าวไว้ในประกาศขายให้ชัดแจ้ง การขายทรัพย์สินที่มีสัญญาผูกพันอยู่อันเป็นคุณแก่ทรัพย์สินนั้น ถ้าสามารถทำได้ ก็ให้จัดการให้ผู้ซื้อได้รับช่วงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญานั้น การขายสุรามีจำนวนน้ำสุรตั้งแต่ 10 ลิตรขึ้นไป ให้แจ้งกรมสรรพสามิตทราบล่วงหน้าก่อนวันขายตามปกติไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อกรมสรรพสามิตจะได้จัดเจ้าพนักงานมากำกับออกใบขนสุราให้แก่ผู้ซื้อ ถ้าทรัพย์สินที่จะขายเป็นอาวุธ จะต้องได้รับใบอนุญาตให้มีหรือใช้จากนายทะเบียนแสดงก่อนจึงส่งมอบให้ ถ้าทรัพย์สินที่จะขายเป็นโบราณวัตถุ เช่น พระพุทธรูป หรือหนังสือฉบับเขียนโบราณ ให้ส่งประกาศขายทรัพย์สินนั้นไปยังพิพิธภัณฑ์สถาน ถ้าทรัพย์สินที่จะขายเป็นตู้รับภัย หีบ หรือกำปั่นเหล็กเก็บทรัพย์สิน ให้จัดการเปิดเสียก่อนจึงจะขายได้ การขายทรัพย์สินที่มีการจำนองติดไป ให้ประกาศแสดงชื่อผู้รับจำนองพร้อมทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยที่ยังค้างชำระจนถึงวันขาย และข้อความว่า ผู้ใดซื้อทรัพย์สินนั้น ต้องรับภาระจำนองติดไปด้วยโดยชัดแจ้ง และให้ขายโดยตั้งราคาขั้นต่ำด้วยความยินยอมของคู่กรณี หากทำได้หรือตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาจำหน่ายจะเห็นสมควร ในการขายทรัพย์สินที่มีการจำนองติด ให้ปฏิบัติอย่างวิธีการขายทรัพย์สินที่มีการจำนองติดโดยอนุโลมการขายทรัพย์สินโดยปลอดจำนอง ให้ดำเนินการขายอย่างทรัพย์สินธรรมดาโดยไม่คำนึงถึงการจำนอง การขายที่ดินที่มีชื่อผู้อื่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมอยู่ด้วย ในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองกันเงินส่วนได้ของผู้นั้นไว้เพื่อพิจารณาหลักฐานแห่งสิทธิในการที่จะจ่ายแก่บุคคลผู้ควรได้รับต่อไป ในวัน เวลา สถานที่จำหน่ายให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองบันทึกรายงานการจำหน่ายทรัพย์สินโดยละเอียด ชื่อที่อยู่ของผู้ประมูลได้ บัญชีทรัพย์สินที่ทำการจำหน่าย หลักฐานการชำระราคา และทำสัญญาจะซื้อขายไว้ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีคำสั่งทางปกครองประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่าย โดยถือว่าผู้ประมูลได้เป็นบุคคล

ผู้ได้สิทธิ และจะมีผลสมบูรณ์เมื่อชำระราคาครบถ้วน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมโอนไปยังผู้ซื้อ คู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิคัดค้านคำสั่งทางปกครองประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่ายภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ โดยทำเป็นหนังสืออ้างเหตุผลข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง หลักเกณฑ์ทฤษฎีมาอย่างชัดเจนสมบูรณ์ และให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองพิจารณากำหนดนัดฟังคำสั่งภายในสามสิบวัน หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจในคำสั่งทางปกครองประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่ายของพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ให้อุทธรณ์โต้แย้งภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ ต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง อ้างเหตุผลความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ทฤษฎีมาอย่างชัดเจนสมบูรณ์ และเป็นข้อที่ได้หยิบยกกว่ากล่าวกันมาแล้วในชั้นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองรายงานพร้อมความเห็นให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคาจำหน่ายภายในสิบห้าวัน และให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จพร้อมมีคำสั่งแจ้งให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาของผู้อุทธรณ์ ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้อีกสามสิบวัน แต่ต้องแจ้งเหตุผลให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา หากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจในคำสั่งของคณะกรรมการให้ไปใช้สิทธิทางศาลภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันต่อไป การยื่นอุทธรณ์ หรือการใช้สิทธิทางศาลไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เว้นแต่จะยื่นคำขอทุเลา และหาหลักประกันหรือวางเงินประกันตามจำนวนที่กำหนดหรือศาลมีคำสั่งให้ทุเลา

หากผู้ประมูลซื้อทรัพย์สินไม่ชำระราคาส่วนที่เหลือภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด ให้รับเงินที่ประมูลดังกล่าวเพื่อชำระเป็นค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมการจำหน่าย ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง ตามลำดับ โดยให้นำทรัพย์สินนั้นออกขายใหม่ พร้อมแจ้งให้ผู้ซื้อเดิมทราบกำหนดวัน เวลาขายด้วย ได้เงินเท่าใดเมื่อหักค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียม ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองแล้ว ยังไม่คุ้มราคาเท่าจำนวนเงินที่ขายทรัพย์สินครั้งก่อน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง จัดการเรียกร้องให้ผู้ซื้อเดิมชำระเงินส่วนที่ยังขาดนั้น ตลอดจนเสนอคดีต่อศาลหากจำเป็น เมื่อมีการชำระราคาครบถ้วน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการแจ้งโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ประมูลขายไปยังนายทะเบียนที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนซึ่งเป็นนายทะเบียน จัดการจดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ประมูลตามคำสั่งพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง หนังสือแจ้งนายทะเบียนให้จดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเห็นว่าราคาซึ่งมีผู้ให้สูงสุดนั้นยังไม่เพียงพอ อาจมีคำสั่งให้ถอนทรัพย์สินจากการขายทรัพย์สินได้ แต่ถ้าผู้มีส่วนได้เสียทุกคนยินยอมให้ขายก็อาจขายไปได้ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองทำบัญชีแสดงรายการรับ-จ่ายเงิน ตามคำสั่งทางปกครองพร้อมค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ส่งแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อรับรองบัญชีภายในกำหนดเจ็ดวัน หากไม่รับรองถือว่าถูกต้องและเป็นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

5. การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ด้วยวิธีพิจารณาคู่ครองสิทธิในทรัพย์สิน

นอกจากสิทธิของคู่กรณีแล้ว กฎหมายต้องรับรองสิทธิของบุคคลภายนอกด้วย คือ หากบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกับคู่กรณีตามกฎหมายและต้องการได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินให้ทำคำขอเป็นหนังสือพร้อมพยานหลักฐาน ยื่นต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองอำเภอแห่งการนั้นในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ทฤษฎี มาอย่างชัดเจนสมบูรณ์และสำเนาตามจำนวนของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง คู่กรณี รวมทั้งวางเงินค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายตามที่กำหนด จากขั้นตอนดังกล่าวเป็นหลักการที่สามารถนำมาใช้กับการพิจารณาคำขอให้ชุดใช้เงินตามคำสั่งทางปกครองอื่น คำขอเฉลี่ย การพิจารณาคำขออนุมัติสิทธิ และการพิจารณาคำขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึดโดยอนุโลมด้วย

พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองต้องงดการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีต่อไปนี้ คือ (1) เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้งดการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และได้ส่งคำสั่งนั้นให้ทราบแล้วโดยให้คงไว้ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขตามที่ศาลกำหนด และ (2) ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งเป็นหนังสือให้งดไว้ชั่วคราวที่กำหนดไว้หรือภายในเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งโดยได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง และผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องรับผิดชอบในความสูญเสียหรือเสียหายแห่งทรัพย์สินที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั่นเอง ถ้าได้งดการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการต่อไป เมื่อศาลมีคำสั่ง หรือผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีหนังสือแจ้งให้ดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองชอบที่จะถอนมาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีเมื่อคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครองได้วางชำระเงินต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเป็นจำนวนพอชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย หรือศาลมีคำสั่งให้ถอนการบังคับคดี หรือเมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งเป็นหนังสือว่า สละสิทธิการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

6. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีให้กระทำการ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ด้วยวิธีการยึดอายัด จำหน่ายทรัพย์สิน เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการออกคำสั่งทางปกครองให้ชุดใช้เงิน แต่ยังมีคำสั่งทางปกครองอีกประเภทหนึ่งคือคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดสภาพให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรืออื่นใดและต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการตามคำสั่งนั้น หรือมอบอำนาจให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเข้าดำเนินการแทนก็ได้ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองกำหนดวิธีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้มีการบัญญัติกรรมวิธีดังกล่าวขึ้นชัดเจน มีผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถนำมาใช้ได้โดยอนุโลม

พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจออกไปบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ในวิสัยที่สามารถจะบังคับได้ โดยสิ่งบุคคลกระทำการหรือสั่งห้ามมิให้กระทำการหรือสั่งให้งดเว้น กระทำการเท่าที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นสัมฤทธิ์ผล พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจ เรียกเจ้าพนักงานตำรวจให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือ บุคคลใดฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงคำสั่งจากการบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครองของพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368 และพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย สำหรับความผิดกับบุคคลนั้น

การบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองชอบที่จะออกไป บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาของสำนักมาตรการบังคับทางปกครอง โดยต้อง แสดงคำสั่งทางปกครองต่อคู่กรณีหรือบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น และปิดประกาศแจ้งคำสั่งทางปกครอง หรือ ปิดประกาศกำหนดการให้ต้องกระทำในรายละเอียด หรือให้งดเว้นการกระทำ หรือการอื่นใดตามควรแห่งการ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น พร้อมกำหนดวันเวลาให้บุคคลผู้ต้องถูกบังคับตามคำสั่งนั้นปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนดถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยง โดยพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง จะเข้าดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลตามคำสั่งทางปกครองต่อไป

การเข้าดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง มีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อที่จะเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่น บ้านที่อยู่ คลังสินค้า โรงงานและร้านค้าขาย ทั้งมีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ตามสมควร เช่น หักพังเพื่อเปิดสถานที่ หรือบ้านที่อยู่ หรือโรงเรื่อดังกล่าวแล้ว รวมทั้งผู้รั้ง ครอบครองที่เก็บของอื่นๆ การปิดประกาศหรือกระทำการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเช่นว่านั้น โดยขั้นตอนสุดท้ายเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จต้อง รายงานสรุปต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองทราบด้วย

7. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีคุ้มครองประชาชน

ในระบบต่างประเทศ นอกจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กับหน่วยงานทางปกครองแล้ว ยังต้องเพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับประชาชนในกรณีผู้มีสิทธิใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับหน่วยงาน ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการบังคับกับเอกชนตามคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการกับฝ่ายปกครองนั้น เป็นประชาชนพลเมือง ประชาชนดังกล่าวสามารถใช้สิทธิอื่นๆ ได้โดยการยื่นคำขอตามที่กำหนดได้ ในลักษณะ ให้มีที่ปรึกษากฎหมายเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้เรื่องแล้วเสร็จไปตามความประสงค์ของผู้ขอ

ที่ปรึกษากฎหมายมีอำนาจดำเนินการทางปกครองหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาความในศาลทุกศาล แทนประชาชนได้ด้วยความเป็นอิสระ มีสิทธิได้รับคำตอบแทนตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่กำหนดโดย รายงานผลให้ทราบเป็นระยะ หากมีการร้องขอให้ทบทวนในการให้คำปรึกษาจากผู้ขอมีอำนาจเปลี่ยนที่ปรึกษา

กฎหมายได้ ทั้งนี้ จากหลักการของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศเยอรมนี ซึ่งมีการให้ความคุ้มครองประชาชนสำหรับวิธีการบังคับเอาแก่รัฐด้วย 2 ประการ คือ (1) วิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน (2) วิธีการบังคับคดีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้านบุคลากร

ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในวิธีปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาบุคคลผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

1. กฎหมายหรือระเบียบไม่กำหนดให้อำนาจบุคลากร จากปัญหาที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจะมีบุคลากรเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแทนรัฐ โดยมีการแยกประเภท กำหนดตำแหน่ง กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่บุคลากรนั้นได้รับการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานในการปฏิบัติงาน หากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้โดยตรง ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่นั้นเป็นบุคคลที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

2. บุคลากรผู้ปฏิบัติขาดความเชี่ยวชาญ เพราะการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะทาง ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หากไม่มีการเรียนรู้โดยเฉพาะอย่างเชี่ยวชาญ จะทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ไปบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างชอบด้วยกฎหมาย อาจมีการปฏิบัติในทำนองที่แตกต่างหรือการใช้ดุลพินิจที่คลาดเคลื่อน

3. บุคลากรผู้ปฏิบัติมีความแตกต่าง หากให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคเพราะการที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นจำนวนมาก ทำให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติ เพราะเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติในทำนองที่แตกต่าง ไม่มีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การตัดสินใจปัญหาอาจมีความแตกต่าง ทำให้มีข้อเปรียบเทียบว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้

จากปัญหาของบุคลากรดังกล่าว ทำให้บุคลากรในหน่วยงานของรัฐไม่พร้อมที่จะไปดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครอง หากมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถนำไปปฏิบัติ บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้านการใช้ดุลพินิจ

ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของผู้ออกคำสั่งทางปกครองไปดำเนินการบังคับเอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เชื่อถือ ไม่เป็นธรรม เพราะผู้ออกคำสั่งเป็นผู้บังคับเสียเอง มิใช่เป็นกระบวนการที่เริ่มจากศาล การยึด การอายัด การขายทอดตลาดอาจมีการใช้ดุลพินิจหรือล่วงรู้เห็นเป็นใจ อีกทั้งยังอาจถูกร้องให้เพิกถอนการกระทำ ได้ง่ายในเหตุมิได้ทำตามหลักแห่งนิติธรรม เพราะการบังคับคดีแพ่งจะเป็นการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีความเป็นกลาง ไม่มีผลประโยชน์ส่วนได้เสียกับคู่ความ จึงต้องมีการบัญญัติเป็นกฎหมายให้ชัดเจนในการใช้ “อำนาจดุลพินิจตัดสินใจ” ตามหลักทฤษฎี 3 ประการ คือ (1) หลักความสมเหตุสมผล (principle of appropriateness) คือการใช้ดุลพินิจต้องบรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด (2) หลักความจำเป็น (principle of necessity) คือหากสามารถเลือกมาตรการไปสู่วัตถุประสงค์ได้มากกว่า 2 มาตรการ เพราะทุกกรณีจะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด และ (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality in the narrow sense) คือต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนกับประโยชน์ของเอกชนที่เสียไป โดยต้องนำเหตุผลระบุไว้ในการพิจารณาเพื่อเป็นข้อต่อสู้ถึงการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผลและชอบด้วยกฎหมายในอนาคต เพราะศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรภายนอกมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่มีเหตุผลของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองด้วย และ “อำนาจดุลพินิจเมื่อมีแล้วต้องใช้ จะปฏิเสธการใช้ไม่ได้” สามารถ ใช้ได้อย่างอิสระ ไม่ผูกพันเคร่งครัดกับข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาขององค์กรอื่น สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ (Freedom of Choice) ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายแต่เป็นสิ่งที่ชั่วร้ายที่จำเป็น (Necessary Evil)

บทสรุป

การบังคับใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” เป็นกระบวนการบังคับโดยใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (อำนาจบริหาร) เฉพาะโดยตรง ต่างจาก “การบังคับคดีปกครอง” ซึ่งใช้ในศาลปกครอง (อำนาจตุลาการ) ซึ่งจะแยกกระบวนการและกรรมวิธีที่แตกต่าง เพราะในหลักการศาลปกครองจะไม่รับฟ้องคดีปกครองของหน่วยงาน แต่จะสั่งให้หน่วยงานไปดำเนินการบังคับใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ตามที่กฎหมายให้อำนาจจนเสร็จสิ้นกระแสนความเสียก่อน

ดังนั้น การดำเนินการของฝ่ายปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ใช้กฎหมายโดยตรงในการสร้างความเป็นธรรมให้กับมหาชนโดยรวมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต้องมีการบัญญัติให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานต้องออก “กฎ” เรื่อง “มาตรการบังคับทางปกครอง” ให้ชัดเจนเพื่อการปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในปัจจุบันคำสั่งทางปกครอง ให้ชุดใช้เงิน หรือให้กระทำ หรืองดเว้นการกระทำขององค์กรยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบรองรับถึงวิธีการดำเนินการอย่างชัดเจนในรายละเอียดโดยตรง มีเพียงบทบัญญัติว่าให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบังคับโดยอนุโลม จึงทำให้การปฏิบัติเกิดความแตกต่างในเนื้อหาและรูปแบบ รวมทั้งไม่มีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน ไม่มีทิศทางการทำงานอย่างเดียวกัน ไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบ บุคลากรไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ไม่มีความเชี่ยวชาญ รวมทั้งปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม การปฏิบัติที่จะมีอคติต่างๆ ล้วนเป็นอุปสรรคทั้งสิ้น

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ การมีกฎหมายสำหรับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจน ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองสามารถบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใสเป็นธรรม ทำให้รัฐรับประโยชน์สูงสุด ได้รับการชดเชยคืนเงินอย่างรวดเร็ว สามารถควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลคำสั่งทางปกครอง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

ข้อเสนอแนะ

ในอนาคต คำสั่งทางปกครองจะมีเพิ่มขึ้นมาก เพราะรัฐต้องปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ การกระทำสิ่งใดต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หากนักกฎหมายมหาชนไม่เห็นสภาพปัญหา ไม่ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว จะทำให้กระบวนการบังคับทางปกครองไร้ผล

องค์กร “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” (กสทช.) และ “สำนักงาน กสทช.” สามารถนำ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการพิจารณาออก “กฎ” ตามผลงานลิขสิทธิ์ พร้อมจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรให้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อรับผิดชอบเป็นการเฉพาะในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้น “คำสั่งทางปกครอง” ที่ต้องใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์สมควรจัดตั้ง “สำนักมาตรการบังคับทางปกครอง” (Administrative Measures Department) เป็นหน่วยงานกลางขึ้นมาเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการรับผิดชอบโดยตรง สำหรับการบังคับใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” (Administrative measures) ให้กับหน่วยงาน จะทำให้รัฐและมหาชนสาธารณะได้ประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

บรรณานุกรม

(1) หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. เอกสารประกอบคำบรรยาย LA 748 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (ม.ป.ป.). เอกสารประกอบคำบรรยายปรัชญาและกฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ระพี แพ่งสภา. (2543). ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (ม.ป.ป.). ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองและการลบล้างคำสั่งทางปกครอง. เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา น.565 การกระทำทางปกครอง และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศวพิชัย. (2540). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สมยศ เลี้ยงบำรุง. (2552). ลิขสิทธิ์เรื่อง “มาตรการบังคับทางปกครอง” เลขที่ 208939. ม.ป.ท.

(2) กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

