



# ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครองศึกษาเฉพาะ กรณีการบังคับชำระหนี้เงิน

## The Introduction of the Code of Civil Procedure used administrative measures: A Case Study on force repayment

ชัยศิริ มั่งศิริ\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครองศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง 2) เพื่อวิธีการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เงิน 3) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เงิน 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการนำการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีมาตรการบังคับทางปกครองที่บังคับให้ชำระหนี้เงิน 5) เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้มาตราบังคับทางปกครองกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน 6) เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 290 7) เพื่อเผยแพร่แนวคิดและทฤษฎีในการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี เพื่อประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้กับการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครอง กรณีบังคับชำระหนี้เงิน

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ให้บังคับชำระหนี้เงินนั้นมีทั้งหมด 3 ปัญหา คือ 1) ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน 2) ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีโดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในคำสั่งให้ชำระเงินของผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง 3) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ในปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยขอเสนอให้แก้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

โดยเพิ่มเติมให้มี เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายอื่น ลงไปในมาตรา 290 ต่อจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจทางภาษีอากรเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ และเสนอขอแก้ไขกฎหมายให้กรมบังคับคดีมีอำนาจบังคับคดีปกครองได้ด้วย เพราะเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญในการยึด อายัด และขายทอดตลาด ทั้งยังมีหน่วยงานกระจายอยู่ทุกศาลทั่วประเทศอยู่แล้ว

**คำสำคัญ :** มาตรการบังคับทางปกครอง บังคับชำระหนี้เงิน

## **Abstract**

Research on the issue, the Code of Civil Procedure shall apply in the specific case of administrative measures to enforce repayment. Aims to 1) study of the theories about the compulsory administrative 2) in order to enforce the compulsory rule requiring repayment 3) to study the laws relating to compulsory rule requiring repayment 4) to study the problem navigating the court under the Code of Civil Procedure applicable to cases of compulsory administrative was forced to pay 5) to analyze the problem of enforcing in administrative case of force repayment. 6) to propose appropriate amendments the provisions of the Code of Civil Procedure Section 290. 7) to disseminate ideas and theories of enforcement under the Code of Civil Procedure in order to apply the enforcement of administrative measures on force repayment.

The research found that there are three problems on the issue of compulsory rule to force repayment which are 1) problem of redundancy the seizure or attachment of property, 2) problems with the period of time of the execution under the Code of Civil Procedure, in order to use its authority to force the ruling. 3) The problem of unreliable power to enforce compliance with the order. In such problems, the researchers proposes to amend the Code of Civil Procedure Section 290. To be clear in practice, the law shall provide an Official authorized. It shall amend the law enforcement by authorized the Legal Execution Department to use administrative measures because it has an expertise to seizure, attachment and auction. It also has units spread all over the country.

**Keywords :** Compulsory administrative, Mandatory repayment

## บทนำ

การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ที่รัฐออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งต้องชำระเงิน โดยไม่ผ่าน อำนาจองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล สำหรับประเทศไทยยังเป็นเรื่องใหม่ที่หลาย ๆ ฝ่ายยังไม่คุ้นเคย ดังที่เป็นข่าวในกรณีที่รัฐบาลท่านพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ออกคำสั่งทางปกครอง โดยบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีกับพวก ชำระเงินค่าเสียหายจากการโครงการจํานำข้าวใน รัฐบาลที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศ แต่หลังจากออกคำสั่งไปแล้ว เวลาผ่านไปเนิ่นนาน ก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำสั่งทาง ปกครอง เพราะหลายฝ่ายยังติดขัดในเรื่องอำนาจ ของผู้ที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองว่าทำได้ แค่ไหนเพียงใด

บทความนี้ผู้วิจัยเขียนขึ้นโดยนำบางส่วน ของวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยนำมาเผยแพร่ เพื่อ ต้องการเผยแพร่หลักการตามมาตรการบังคับทาง ปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เงิน โดยไม่ต้องผ่าน องค์กรตุลาการหรือศาลนั้น รัฐบาลในฐานะฝ่าย บริหาร สามารถใช้อำนาจนี้เสมือนหนึ่งเป็นอำนาจ ตุลาการได้

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาวิธีการบังคับตามมาตรการ บังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เงิน

3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ เงิน

4. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา การนำการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาใช้กับกรณีมาตรการบังคับทาง ปกครองที่บังคับให้ชำระเงิน ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครองกรณีการบังคับชำระ หนี้เงิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อนุวัติการให้นำประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดย อนุโลม

6. เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการ แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งมาตรา 290 เรื่องอำนาจใน การยึด หรืออายัดทรัพย์สิน ระหว่างเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และ เจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาล หรือแม้แต่ ในระหว่างเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการ บังคับทางปกครองด้วยตนเอง

7. เพื่อเผยแพร่แนวคิดและทฤษฎีใน การบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง ภาคบังคับคดี เพื่อประโยชน์ในการนำ มาประยุกต์ใช้กับการบังคับตามมาตรการบังคับ ทางปกครอง กรณีบังคับชำระหนี้เงิน

## วิธีการดำเนินวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร จากคำพิพากษาของศาล

ฎีกา คำรากลุหมาย บทความทางวิชาการ เอกสารประกอบการสัมมนา เพื่อนำมาเป็นฐานในทางทฤษฎี และนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่บทสรุปโดยวิธีพรรณนา

## ผลการวิจัย

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยที่ฝ่ายรัฐอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายเอกชน ในการที่รัฐจะบังคับการให้ปฏิบัติตามความประสงค์ของรัฐเพื่อประโยชน์ในการดำเนินภารกิจทางปกครองที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ในทางมหาชน โดยการดำเนินการในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น รัฐสามารถกระทำการได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ หรืออำนาจบริหาร โดยในส่วนของ การใช้อำนาจบริหาร รัฐ อาจใช้อำนาจดังกล่าวในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองก็ได้

เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจของฝ่ายปกครอง ในการที่จะบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ คำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างมากที่สุด

โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองจะเป็นคำสั่งที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครอง ดังนั้นเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ หรือนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างรัฐกับเอกชนอย่างเป็นทางการขึ้น โดยเฉพาะเจาะจงแล้ว หากคำสั่งดังกล่าวมีได้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรงถึงขนาดเป็นโมฆะ<sup>1</sup> และได้มีการแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบแล้ว ผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หากประชาชนผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับบุคคลดังกล่าว เพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยมีต้องนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองนี้เป็นอำนาจที่

<sup>1</sup> ในระบบกฎหมายเยอรมัน คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ คือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงและขัดแย้ง โดยมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) ได้กำหนดความหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะไว้เป็นการทั่วไป ส่วนวรรคสอง ได้กำหนดเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะไว้ เช่น คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาขัดต่อความสงบหรือศีลธรรมอันดี คำสั่งทางปกครองที่เรียกร้องให้ผู้รับคำสั่งกระทำการอื่นไม่ชอบด้วยกฎหมายและจะส่งผลให้ผู้รับคำสั่งได้รับโทษในทางอาญา หรือคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ แต่เจ้าหน้าที่มิได้ทำเป็นหนังสือ เป็นต้น ทั้งนี้ ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย หรือไม่ก่อให้เกิดผลบังคับผูกพันขึ้นแต่อย่างใด ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทยนั้น มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมาย บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่ข้อความที่เกี่ยวกับความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองก็ได้รับการยอมรับ และแสดงออกมาผ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในรูปของคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีตัวตน (L'inexistence) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และในรูปของการถือเสมือนหนึ่งว่ามีการออกคำสั่งทางปกครอง ในระบบกฎหมายไทย รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ, ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และไทย (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558) 82-108.

จะบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางมหาชน ซึ่งเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองของตนได้เองโดยไม่ผ่านอำนาจตุลาการหรือศาล

คุณลักษณะประการสำคัญของการบังคับทางปกครอง จะแตกต่างจากการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของเอกชนที่จะบังคับได้ก็แต่โดยการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา และให้ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของตน โดยหลักทั่วไปคำสั่งทางปกครองมีหลากหลายประเภท แต่เราสามารถจำแนกประเภทของคำสั่งทางปกครองตามกระบวนการบังคับทางปกครองออกได้เป็นสองประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่ชำระเงิน และคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ทั้งนี้การบังคับทางปกครองตามคำสั่งดังกล่าวทั้งสองประเภทโดยหลักแล้วจะมีลำดับขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเตือน การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่เป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งไม่ใช่ศาล การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองมีผลผูกพันทุกองค์กรคล้ายคำพิพากษาของศาล และใช้ยื่นได้ทั้งต่อองค์กรของรัฐเองและต่อภาคเอกชน

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจ ที่จะใช้อำนาจบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านอำนาจตุลาการ ซึ่งเจตนาของกฎหมายที่บัญญัติให้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตุลาการนั้น ก็เป็นไปเพื่อความรวดเร็วและ

มีประสิทธิภาพ แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐประสบปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นอย่างมาก เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติใน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่ต้องมีการ ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ว่าต้องทำอะไรบ้าง โดยกำหนดแต่เพียงคร่าว ๆ ว่าให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับการบังคับทางปกครอง โดยอนุโลม ส่งผลให้เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจทางปกครองเกิดปัญหาความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองของตนว่าทำได้แค่ไหนเพียงใด จึงเกิดความไม่มั่นใจในการที่จะปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองส่วนใหญ่ ไม่มีประสบการณ์ในการบังคับคดี รวมทั้งไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบังคับคดี ไม่ว่าจะคดีปกครองหรือคดีแพ่งก็ตาม ทำให้รัฐไม่สามารถบังคับชำระหนี้ทางปกครองได้

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่การบังคับคดีปกครองโดยอนุโลม เพราะในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้มีหลักการเรื่องการบังคับคดีปกครองไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง กล่าวคือในการบังคับคดีแพ่งทั่วไปเจ้าหน้าที่ผู้เป็นโจทก์ที่ฟ้องคดีเมื่อชนะคดีแล้ว หากจะดำเนินการบังคับคดี

ก็จำไม่ต้องดำเนินการบังคับคดีด้วยตนเอง เพียงแต่จะต้องมาร้องขอให้ศาลมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อดำเนินการบังคับคดีแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการบังคับคดี แต่ในการปฏิบัติกรบังคับคดีตามกฎหมายปกครอง เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งนั้นเป็นผู้ดำเนินการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของแต่ละหน่วยงานทางปกครอง จะต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับเอง โดยที่ตนเองไม่มีความรู้ความชำนาญในการบังคับคดีเหมือนอย่างเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ดังนั้นการจะปฏิบัติการให้คล่องตัว หรือการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้นั้น จึงเกิดความไม่มั่นใจและไม่เข้าใจอย่างลึกซึ้ง ทำให้การบังคับชำระหนี้เงินเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง กรณีที่ไม่ใช่การฟ้องศาลปกครองนั้น ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ยกตัวอย่างข่าวจากทางสื่อมวลชน กรณีที่มีข่าว พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีและหัวหน้า คสช. ออกคำสั่งทางปกครอง เรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากโครงการรับจำนำข้าว ที่รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ ดำเนินคดี แบ่งเป็น 2 คดี คือ 1) ความเสียหายที่เกิดจากโครงการรับจำนำข้าว ที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ที่จะต้องชดใช้

กับ 2) กรณีความเสียหายจากการระบายข้าวที่รับจำนำมา โดยวิธีขายข้าวแบบจุกูจี ที่มีนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และพวกรวม 6 คน เป็นผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหาย แต่คดีไม่มีความคืบหน้า เพราะหน่วยงานทางปกครองไม่คุ้นเคยกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ใช้เงินว่า ผู้ออกคำสั่งคือใคร และสภาพบังคับทำได้แค่นั้นเพียงใด และใครจะเป็นเจ้าพนักงานผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และสิทธิของผู้ถูกมาตรการบังคับทางปกครองมีอย่างไรบ้าง จึงเกิดความล่าช้าในการบังคับหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง แม้ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่สรุปว่านางสาวยิ่งลักษณ์ อดีตนายกรัฐมนตรี และนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และคณะ มีความผิด และส่งเรื่องมาให้รัฐบาลดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีมาตรการบังคับทางปกครอง ให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ชำระค่าเสียหายซึ่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ขึ้นมาตั้งแต่เดือนเมษายน 2558 โดยมีนายจิรัชย์ มูลทองโร่ย รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน โดยในคำสั่ง ระบุว่า “ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ความว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และต้องรับผิดชอบผลดังกล่าวหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด” คดีก็ไม่คืบหน้าเพราะผู้ปฏิบัติต่างไม่คุ้นเคยเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองที่ให้ชำระหนี้เงินสำหรับขั้นตอนในการเรียกค่าเสียหายจากโครงการจำนำข้าวนี้

ผู้วิจัยขออธิบายขั้นตอนในการปฏิบัติว่า กรณีข้างดังกล่าว หลังจากที่รัฐบาลมีคำสั่งทางปกครองแจ้งไปยังผู้ที่ต้องชดใช้แล้ว เจ้าพนักงานจะดำเนินการบังคับคดีให้ชำระเงินหรือเข้าไปยึดทรัพย์ยังไม่ได้ เพราะยังมีขั้นตอนการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีก โดยผู้ได้รับแจ้งคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งไปยังศาลปกครองได้ และสามารถร้องให้ศาลคุ้มครองชั่วคราว คือระงับการบังคับคดีไว้ก่อนชั่วคราวได้ หากศาลปกครองมีคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราว ก็ต้องรอไปจนกว่าศาลปกครองจะพิจารณาคดีเสร็จสิ้น และหากศาลปกครองตัดสินแล้ว ฝ่ายผู้ถูกบังคับสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้อีก หรือหากศาลปกครองมีคำสั่งออกมาให้ยกคำร้องของฝั่งผู้ต้องชดใช้ คือ เห็นว่าคำสั่งทางปกครองของรัฐบาลชอบแล้ว รัฐบาลจึงจะสามารถบังคับคดีและยึดทรัพย์ได้ การที่นายกรัฐมนตรี ใช้ มาตรา 44 สั่งให้ กรมบังคับคดี มาทำหน้าที่ยึดทรัพย์แทนกระทรวง จึงเป็นตามแนวความคิดของผู้วิจัยที่ให้กรมบังคับคดีมีอำนาจบังคับคดีปกครองแทนหน่วยงานทางปกครองได้

## อภิปรายผลการวิจัย

ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่บังคับชำระหนี้เงินที่บังคับกับผู้ถูกบังคับที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยนั้นมีหลายปัญหา แต่ในชั้นเสนอบทความนี้ ผู้วิจัยขอนำมาเผยแพร่ 2 ปัญหา คือ 1) ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และ 2) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ผู้วิจัยพบว่า

1. ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ระหว่างเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กับเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาล หน่วยงานใดจะมีอำนาจเหนือทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดีกว่ากัน ปัญหาความซ้ำซ้อนในการบังคับทางปกครองนี้ เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองด้วย โดยนำหลักเกณฑ์ในเรื่อง การห้ามมิให้ยึด หรืออายัดซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 มาเป็นฐานแห่งทฤษฎีในการวิเคราะห์ปัญหา ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น เป็นกระบวนการในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลที่กำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้ ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 จึงต้องวิเคราะห์การแก้ปัญหาจากกฎหมายดังกล่าว การบังคับทางปกครองโดยการยึด และอายัดทรัพย์สิน เป็นการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดและอายัดทรัพย์สินเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องไป

ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งับเสียก่อน และเป็นการ  
ดำเนินการกับทรัพย์สินของเอกชน

ดังนั้น การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ  
เจ้าพนักงานบังคับคดี กับการยึดหรืออายัดทรัพย์  
สิน โดยผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง  
จึงเป็นการดำเนินการต่างระบบกัน ปัญหาใน  
การบังคับชำระหนี้เงินโดยผู้มีอำนาจใช้มาตรการ  
บังคับทางปกครอง หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีตาม  
คำสั่งศาล ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเอกชน  
รายเดียวกัน จึงมีฐานอำนาจต่างกัน หากมีการ  
ยึดซ้ำซ้อนกัน ผู้วิจัยเห็นว่ายังคงต้องใช้หลักการ  
ในเรื่องการยึดและอายัดซ้ำ ตามประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความแพ่ง มาเป็นหลักการในการแก้  
ปัญหาการยึดหรืออายัดซ้ำเช่นกัน ซึ่ง มาตรา 290  
วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ  
แพ่ง วางหลักไว้ว่า

“เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรือ  
อายัดทรัพย์สินใด ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้  
แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าหนี้  
ตามคำพิพากษาอื่น ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นอีก”

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความแพ่ง ยังได้กำหนดเรื่องการยึดหรืออายัด  
ทรัพย์สินของเจ้าพนักงานอื่นไว้ในมาตรา 290  
วรรคสาม ว่า

“เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่า  
ด้วยภาษีอากร ในอันที่จะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน  
ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระค่าภาษีอากร  
ค้าง ให้มีสิทธิขอเฉลี่ยในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงาน  
ดังกล่าวได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้ว เช่นเดียวกับ  
เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามความหมายในวรรค

หนึ่ง แต่ถ้าเจ้าพนักงานมิได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อน  
ให้ขอเฉลี่ยได้ภายในบังคับบทบัญญัติวรรคสอง”

หมายความว่าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตาม  
กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร มีอำนาจยึดหรืออายัด  
ทรัพย์สินของลูกหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระ และนำ  
ทรัพย์สินนั้นขายทอดตลาดชำระหนี้ภาษีอากรได้  
เอง แต่เจ้าหนี้ประเภทนี้ เมื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สิน  
ใดไว้แล้ว ไม่ต้องห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา  
ยึดหรืออายัดซ้ำ เพราะมิใช่การยึดหรืออายัดโดย  
เจ้าพนักงานบังคับคดี

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง  
ปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ในการนำประมวล  
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้แก่การบังคับ  
ตามมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม  
ซึ่งตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความแพ่งในมาตรา 290 วรรคแรกและวรรคสาม  
มิได้ระบุถึงปัญหา กรณีที่เจ้าหนี้ที่ผู้มีอำนาจใช้  
มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดซ้ำ ผู้วิจัย  
เห็นว่า ในตัวบทมาตรา 290 เดิมนี้ เจ้าพนักงาน  
ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร เปรียบ  
เสมือนเป็นเจ้าหนี้ที่ผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง  
เช่นกัน จึงแสดงโดยนัยให้เห็นได้ว่า ในระบบ  
กฎหมายไทย ไม่ได้ห้ามเจ้าพนักงานบังคับคดียึด  
หรืออายัดซ้ำกับเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับ  
ในประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส ที่มอง  
เช่นเดียวกันว่าเจ้าหนี้ที่ด้านภาษี คือเจ้าหนี้ที่มี  
อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น สิทธิ  
ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ เจ้าพนักงานว่า  
ด้วยกฎหมายภาษีอากร หรือเจ้าหนี้ที่ผู้มีอำนาจ  
ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงอยู่ในลำดับ  
เดียวกัน แต่รองจากเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งบังคับ

คดีตามคำพิพากษาของศาล เมื่อตามระบบกฎหมายไทยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีสิทธิยึดหรืออายัดทรัพย์สินในลำดับรองจากเจ้าพนักงานบังคับคดี เพราะไม่มีบทบัญญัติใดที่ห้ามมิให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ยึดหรืออายัดซ้ำในทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดไว้แล้ว และยินยอมให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้วได้ ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดไว้ก่อนแล้ว ต่อมาเจ้าพนักงานบังคับคดีมายึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำ กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินการขอเฉลี่ยเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าของตามคำพิพากษาอื่นตามมาตรา 290 วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้แล้ว

กรณีจึงมีผลให้การยึดหรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะตามทฤษฎีมีว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้เงิน เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเร่งด่วนจึงน่าจะสำคัญกว่าหนี้ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เมื่อกฎหมายยังถือว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในลำดับรองจากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอยู่

2. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มี 2 ปัญหาคือ

2.1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับที่ตนเองมีอยู่ว่ามีอำนาจแค่ไหนเพียงใด ปัญหาหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ตนเองมีอยู่ จึงไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการ ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเอง รวมถึงไม่กล้าที่จะไปยื่นคำขอเฉลี่ยหนี้ในจำนวนคดีของศาลหรือของหน่วยงานอื่นด้วย

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะต้องมีการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเข้าไปปฏิบัติกรยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐส่วนมากจะไม่เคยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาก่อน เว้นแต่จะเป็นหน่วยงานของรัฐบางแห่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดให้มีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต สำนักงานประกันสังคม

ปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง ในระยะเวลา ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะมีผลใช้บังคับ ในระบบกฎหมายไทย เมื่อเจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้

ชำระเงินแล้วแล้ว ผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง ไม่ปฏิบัติตาม หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะ กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับดังกล่าว เพื่อ บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ เช่น มาตรา 140 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง เป็นหนังสือเพื่อยึดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อนำเงินมาชำระภาษีที่ค้าง โดยมีต้องขออำนาจจากศาล เป็นต้น แต่กฎหมาย เฉพาะที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจ บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองมีจำนวนไม่ มาก และเป็นกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานเพียงไม่กี่แห่ง เช่น ประมวลกฎหมาย รัชฎากร พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 หาก เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดมาตรการ บังคับทางปกครองไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ บังคับทางปกครองได้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ที่อยู่ภายใต้ บังคับคำสั่งเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม หากศาลมี คำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติ ตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชอบที่จะ ร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้

ดังนั้น เท่าที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในระบบกฎหมายไทยจะคุ้นเคยกับการบังคับให้ เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตาม คำพิพากษาของศาลเสียมากกว่า และขาดความ เข้าใจที่ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตาม กฎหมายที่มีค่าบังคับในตัวเองเท่ากับคำพิพากษา

ของศาล และเป็นฐานอำนาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองสามารถบังคับการได้ด้วยตัวเอง โดย ไม่ต้องอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาล หรือ อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าคำสั่งทางปกครอง ซึ่ง พ้นระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามกฎหมายที่กล่าวไว้ ในบทที่ 2 ของวินยานุวัติของผู้อยู่แล้ว ก็จะเป็น คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพันเทียบได้ กับคำพิพากษาของศาล ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ และกำหนดมาตรการบังคับทาง ปกครอง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับการบังคับ ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินจึงไม่ มั่นใจว่าตนมีอำนาจยึด आयัด หรือขายทอดตลาด ทรัพย์สินได้เองหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการส่ง เรื่องให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อให้มีการบังคับ คดีตามคำพิพากษาต่อไป นอกจากนี้หน่วยงานทาง ปกครองก็ยังมีข้อสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติกร ยึดและอายัดทรัพย์สินนั้นจะมีอำนาจพิเศษใน ลักษณะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือไม่ เช่น อำนาจค้นสถานที่ใด ๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับของ คำสั่งทางปกครองหรือไม่ นอกจากนี้ การบังคับ การให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ ชำระเงิน จะต้องดำเนินการโดยการยึด आयัด และ ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิ เสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น สิทธิใน ทรัพย์สิน สิทธิในเคหสถาน ในขณะที่มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้แนววิธีการยึด आयัด และขาย ทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแฟ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับทางกฎหมายแค่ไหน เพียงใด เจ้าหน้าที่จึงเกรงว่าตนเองจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลไปซึ่งอาจทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา รวมทั้งอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบความเสียหายทางละเมิดได้

2.2 ปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง สำหรับปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองทั้งหน่วยงานในภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการบังคับให้เป็นตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยการส่งหนังสือพร้อมทั้งแบบคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้บุคคลชำระเงินไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครอง เพื่อขอให้อายัดทรัพย์สินนั้น ทั้งหน่วยงานเอกชน และหน่วยงานของรัฐ เช่น

- ส่งหนังสือไปยังธนาคารเพื่อขอให้อายัดเงินในบัญชีของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครอง
- ส่งหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อขอให้ดำเนินการอายัดที่ดินของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครอง
- ส่งหนังสือไปยังสำนักงานขนส่งเพื่อดำเนินการอายัดทางทะเบียนสำหรับรถยนต์ของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครอง

โดยส่วนมากหน่วยงานของรัฐ มักจะไม่ได้รับความร่วมมือ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น ไม่ให้ความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินว่ามีค่าบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล และเกรงว่าอาจจะถูกเจ้าของทรัพย์สินฟ้องร้องดำเนินคดีในภายหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของธนาคาร ซึ่งเป็นแหล่งที่มักจะพอสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครองได้ ปรากฏว่าการสืบทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองโดยการขอข้อมูลจากธนาคารมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากธนาคารต่างๆ จะไม่ยอมให้ข้อมูลในการสืบทรัพย์สินเฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น จะไม่ยอมให้มีการสืบทรัพย์สิน สำหรับการชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง และธนาคารจะไม่ยอมดำเนินการอายัดเงินเดือนของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่จะยอมดำเนินการอายัดทรัพย์สินให้ตามหมายศาลเท่านั้น สภาพปัญหาดังกล่าวสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครอง มีความคุ้นเคยกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในคดีแพ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามหมายบังคับคดีหรือตามคำสั่งของศาล จึงมีความเข้าใจว่าเฉพาะการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะต้องดำเนินการตามหมายบังคับคดีเท่านั้น เมื่อเป็นคำสั่งยึดหรืออายัดที่เป็นเอกสารทางราชการของหน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ศาล จึงไม่ให้ความเชื่อถือ ทั้ง ๆ ที่สถานะของคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดและมีผลบังคับผูกพันแล้วนั้น มีค่าบังคับในตัวเองเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 วรรคสาม ให้ชัดเจน โดยให้เพิ่มอำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองด้วย จึงขอเสนอแก้ด้วยบทมาตรา 290 ประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นต่อไปดังนี้

“มาตรา 290 เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอย่างใด ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก แต่ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดี ขอให้มีการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้นได้ตามส่วนแห่งจำนวนหนี้ตามคำพิพากษา

ห้ามมิให้ศาลอนุญาตตามคำร้องเช่นว่านี้ เว้นแต่ศาลเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องไม่สามารถเอาชำระได้จากทรัพย์สินอื่น ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ถ้าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร (หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายอื่น) ที่จะส่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อบังคับชำระหนี้ที่ค้างชำระตามกฎหมายนั้น ๆ ได้เอง ได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนแล้ว ให้มีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยในทรัพย์สินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติวรรคสอง แต่ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวมิได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อน ให้มีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยได้เช่นเดียวกับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่น

ในกรณีที่ยึดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น คำร้องเช่นว่านี้ให้ยื่นก่อนสิ้นระยะเวลาสิบสี่วันนับแต่วันที่มีการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายได้ในครั้งนั้น ๆ

ในกรณีที่อายัดทรัพย์สิน ให้ยื่นคำร้องเสียก่อนสิ้นระยะเวลาสิบสี่วัน นับแต่วันชำระเงินหรือวันที่มีการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินตามที่อายัดนั้นได้

ในกรณีที่ยึดเงินให้ยื่นคำร้องเช่นว่านี้ก่อนสิ้นระยะเวลาสิบสี่วันนับแต่วันยึด

เมื่อได้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการจ่ายเงิน หรือทรัพย์สินตามคำบังคับตั้งแต่การขาย การจำหน่าย หรือการชำระเงินตามที่ได้อายัดในครั้งที่ขอเฉลี่ยนั้นแล้ว แต่กรณี ไร้เงินกว่าศาลจะได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อศาลได้มีคำสั่งประการใดและสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบแล้ว ก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติไปตามคำสั่งเช่นว่านั้น”

ซึ่งหากได้แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายอื่น” เพิ่มเติมไปในวรรคสามของมาตรา 290 แล้ว จะแก้ไขข้อขัดข้องที่ว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้มีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายภาษีอากรไปด้วย ผู้ทำวิจัยเห็นว่า การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งเป็นการยึดทรัพย์ที่มีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายแพ่ง หลักการบังคับคดีแพ่งจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับเอา

ทรัพย์สินของเอกชน แต่การบังคับใช้มาตรการ บังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตาม ทฤษฎีนั้น วงหลักไว้ว่าเป็นหน้าที่ผู้รับคำสั่งทาง ปกครองจะต้องชำระเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งได้ ทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะการที่ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าว น่าจะต้องทำให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์พิเศษเหนือ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และได้รับการชำระหนี้ก่อน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อให้การจัดทำบริการ สาธารณะให้มีความต่อเนื่องตลอดเวลาตามความ ต้องการของประชาชน ตามหลักความต่อเนื่อง ของบริการสาธารณะสอดคล้องกับแนวคิดที่ให้ ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจหน้าที่ให้ชอบด้วยกฎหมาย อย่างรวดเร็วทันใจ ทั้งยังสามารถเทียบเคียงอำนาจ ยึดทรัพย์ของเจ้าพนักงานปกครองฝ่ายอื่น เช่น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย เจ้าพนักงานเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน ตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เจ้าพนักงาน ของกรมการประกันภัยตามกฎหมายเกี่ยวกับการ ประกันภัย เจ้าพนักงานสรรพากร ตามประมวล กฎหมายรัษฎากร เจ้าพนักงานสรรพสามิต ตาม พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 หรือ แม้แต่อำนาจผู้อำนวยการศาลยุติธรรมที่มีอำนาจ บังคับคดี ยึด หรืออายัด ทรัพย์สินของนายประกัน ที่ผิดสัญญาประกันได้ทันที โดยไม่ต้องไปฟ้องศาล และได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้อื่นทุกชนิด ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยเร่งด่วน และในกรณี ที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทาง ปกครอง บังคับหนี้ต่อผู้อยู่ในบังคับคนเดียวกัน

จะได้มีหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอเฉลี่ยเงินตาม มาตรา 290 ได้

2 นอกจากจะแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 290 แล้ว ผู้ทำวิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา ในแนวที่สอง คือ แก้กฎหมายให้กรมบังคับคดีมี อำนาจบังคับคดีตามมาตรการบังคับทางปกครอง เพิ่มเติม เพราะกรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานที่มี ความรู้ความสามารถโดยตรงในการยึดหรืออายัด ทรัพย์สิน รวมทั้งมีประสบการณ์ในการขายทอด ตลาดทรัพย์สิน มีหน่วยงานกระจายอยู่ทั่วประเทศ สามารถรองรับหน่วยงานทางปกครอง ได้ทั่วประเทศ ทั้งมีกฎหมายให้อำนาจเป็นตัวแทน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา มีหน้าที่ในการยึด หรือ อายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอยู่แล้ว หากได้แก้ไขกฎหมายให้อำนาจกรมบังคับคดี สวมหมวกอีกใบ โดยให้กรมบังคับคดีมีอำนาจเป็น ผู้มีอำนาจบังคับคดีปกครอง ตามมาตรการบังคับ ทางปกครอง โดยอาศัยคำสั่งทางปกครอง (ที่ยัง ไม่มีคดีไปสู่ศาลปกครอง) ตามแบบอย่างประเทศ เยอรมันและฝรั่งเศส ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ของ วิทยานิพนธ์ จะทำให้การใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองเป็นผลสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มากขึ้น

ในการแก้ปัญหานี้หากออกกฎหมายให้ อำนาจกรมบังคับคดีมีอำนาจเพิ่มเติมในกรณีบังคับ ตามมาตรการทางปกครองจะแก้ปัญหาดังกล่าว ได้ และจะเป็นการคล่องตัวในทางปฏิบัติและสม ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเรื่องการ บังคับตามมาตรการบังคับทางปกครอง เพราะกรม บังคับคดีเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญ โดยตรง ในการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน รวมทั้งมี

ประสบการณ์ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และมีหน่วยงานกระจายอยู่ทั่วประเทศอยู่แล้ว และมีกฎหมายให้อำนาจเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา มีหน้าที่ในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอยู่แล้ว หากได้มีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจกรมบังคับคดี มีอำนาจเป็นผู้มีอำนาจบังคับคดีปกครอง ตามมาตรการบังคับทางปกครองด้วยแล้ว ก็น่าจะหมดปัญหาในการที่เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจจะเป็นผู้ใช้วิธีการ ยึด หรืออายัดที่ไม่ถนัดโดยผลักภาระให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ให้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เรียกให้ชำระหนี้เงินโดยอาศัยคำสั่งทางปกครองแทนโดยหน่วยงานทางปกครองเป็นแต่เพียงผู้ออกคำสั่งให้ชำระเงิน

เท่านั้นตามแบบประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3

3) ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 ที่ให้เพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ใน วรรคที่สาม แล้ว จะทำให้ปัญหานี้หมดไป เพราะหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและบุคคลอื่นที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะเชื่อมั่นในคำสั่งดังกล่าว เพราะมีความชัดเจนในอำนาจกฎหมายเรื่องการยึดอายัดแล้ว อีกทั้งจะทำให้เกิดการคล่องตัวในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวกับกรณีคำสั่งการ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ภาษีอากร ที่มีอยู่ในตัวบทเดิม เป็นต้น



## บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553)
- ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี (กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการ พิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2540)
- พิชัย นิลทองคำ, การร้องขอทรัพย์สินและขอคืนส่วน (กรุงเทพฯ: อทตยามิเลินเนียม, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2549)
- วรณาริ สิงห์โต, การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (2552) กฤษฎีกา <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=news&newsID=763>>
- วิจิตร วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549)
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (2552) กฤษฎีกา <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=news&newsID=764>>
- สมชาย จุลนิตี, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2558)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

