

บทที่ 4

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีเรียกให้ชำระหนี้เงิน

ปัญหาของมาตรการบังคับทางปกครองในการเรียกให้ชำระหนี้เงิน ที่หน่วยงานทางปกครองประสบปัญหาทั้งในปัจจุบันและคาดว่าจะปัญหาในอนาคต หากไม่มีความชัดเจนในกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติ เช่น กรณีการแย้งกันบังคับคดี หรือระยะเวลาการบังคับชำระหนี้ หรือความเชื่อถือของบุคคลที่กระทบสิทธิต่อคำสั่งให้ใช้เงินของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบัน มีผู้ทำสารนิพนธ์ ในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง อยู่หลายเรื่องแต่เป็นการศึกษาในภาพรวมของกฎหมายดังกล่าว แต่ยังไม่เคยมีการศึกษาถึงปัญหาการบังคับชำระหนี้เงิน ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาลไว้ด้วย ยังไม่มีการก้าวล่วงไปศึกษาในประเด็นอำนาจการบังคับทางปกครองที่ซ้ำซ้อนกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยกันเอง ในกรณีที่เกิดคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานสองหน่วยงานทางปกครองบังคับตามคำสั่งซ้อนกันอยู่ หน่วยงานใดจะมีอำนาจเหนือทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดีกว่ากัน และยังไม่มีการวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงปัญหาทางกฎหมายที่จะเกิดหากนำ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การบังคับทางปกครองกรณีเรื่องการบังคับชำระหนี้เงิน แต่แนวความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าน่าจะให้มีการบังคับคดีซ้ำซ้อนกันได้

จากการศึกษาถึงมาตรการบังคับทางปกครอง และคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้วพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ ในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ด้วยเงิน ผู้ทำวิทยานิพนธ์ขอแยกย่อยปัญหา มาตรการบังคับทางปกครองดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำสั่งศาล หรือแม้แต่ในระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยตนเอง ในกรณีที่เกิดคำสั่งทางปกครองของหน่วยงาน สองหน่วยงานทางปกครองบังคับตามคำสั่งซ้อนกันอยู่ หน่วยงานใดจะมีอำนาจเหนือทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดีกว่ากัน

ปัญหาความซ้ำซ้อนในการบังคับทางปกครองนี้ เป็นปัญหาที่เป็นประเด็นหลักที่ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้วิเคราะห์แล้ว เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 57 ให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการบังคับทางปกครองด้วย จึงจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการห้ามมิให้ยึด หรืออายัดซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 มาเป็นฐานแห่งทฤษฎีในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น เป็นกระบวนการในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลที่กำหนดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้ ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2522

แต่สำหรับการบังคับทางปกครองโดยการยึดและอายัดทรัพย์สิน เป็นการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้นำวิธีการยึดและอายัดทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำบังคับเสียก่อน และเป็นการดำเนินการกับทรัพย์สินของเอกชน

ดังนั้นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี กับการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นการดำเนินการต่างระบบกัน ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดี และผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเอกชนรายเดียวกัน ซึ่งในหลักการในเรื่องการยึดหรืออายัดซ้ำนั้น มีหลักการอยู่ใน มาตรา 290 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วางหลักไว้ว่า

“เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินใด ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ห้ามไม่ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่น ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นอีก”

การยึดหรืออายัดซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 290 นี้ ต้องเป็นการยึดหรืออายัดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ในระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการในทรัพย์สินรายเดียวกันของลูกหนี้ตามคำพิพากษาจึงจะต้องห้ามตามมาตรานี้

ดังนั้นในกรณีที่เจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าวได้ เพราะมิใช่การยึดหรืออายัดซ้ำของเจ้าพนักงานบังคับคดีในระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการ

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ยังได้กำหนดเรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานอื่น ไว้ในมาตรา 290 วรรคสาม ว่า

“เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ในอันที่จะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระค่าภาษีอากรค้าง ให้มีสิทธิขอเฉลี่ยในทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานดังกล่าวได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อนแล้ว เช่นเดียวกับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามาตามความหมายในวรรคหนึ่ง แต่ถ้าเจ้าพนักงานมิได้ยึดหรืออายัดไว้ก่อน ให้ขอเฉลี่ยได้ภายในบังคับบทบัญญัติวรรคสอง”

หมายความว่าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระ และนำทรัพย์สินนั้นขายทอดตลาดชำระหนี้ภาษีอากรได้เอง แต่เจ้าหนี้ประเภทนี้เมื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดไว้แล้ว ไม่ต้องห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษายึดหรืออายัดซ้ำ เพราะมิใช่การยึดหรืออายัดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้ระบุถึงเจ้าหนี้ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่โดยที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ก็เป็นเจ้าหนี้ที่มีอำนาจบังคับทางปกครองเช่นกัน จึงแสดงโดยนัยให้เห็นได้ว่าในระบบกฎหมายไทย ไม่ได้ห้ามเจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดซ้ำกับเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครอง ประกอบกับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็มีได้บัญญัติในเรื่องการยึดหรืออายัดซ้ำไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่ให้นำวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดังนั้นเมื่อเราได้เทียบเคียงอำนาจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีอำนาจเท่าอำนาจเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรตามตัวบทแล้ว จะเห็นได้ว่าตัวบทในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 290 วรรคสาม ให้สิทธิในการ

ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรไว้ ถ้าหากเจ้าพนักงานบังคับคดียังไม่ได้ดำเนินการบังคับคดี แต่หากเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัดแล้ว สิทธิของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองจะอยู่ในลำดับรองจากเจ้าพนักงานบังคับคดี คือต้องมายื่นคำขอเฉลี่ยหนี้ตาม มาตรา 290 วรรคสองและวรรคสาม เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจว่าด้วยภาษีอากรจึงมีสิทธิในลำดับรองจากเจ้าพนักงานบังคับคดี เพราะบทบัญญัติใน มาตรา 290 ให้ความสำคัญกับเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นสำคัญ สิทธิของเจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจตามมาตรการบังคับทางปกครอง หรือเจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ต้องยินยอมให้เจ้าพนักงานบังคับคดีได้สิทธิก่อน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะมาตรการบังคับทางปกครองเป็นเพียงมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง ที่ยังมีได้ผ่านการตรวจสอบโดยองค์กรศาล คำสั่งของเจ้าพนักงานทางปกครองจึงมีฐานะที่ต่ำกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลซึ่งผ่านการตรวจสอบกลับกรองคดีจากศาลแล้ว แม้กรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งจนมีการบังคับคดีโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใดแล้ว กฎหมายยังกำหนดห้ามมิให้ยึดอายัดทรัพย์สินบางประเภท โดยกำหนดให้ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี เมื่อเป็นเช่นนี้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่ต้องมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจึงเป็นวิธีการอันเดียวกันกับการบังคับคดีในทางแพ่งเพื่อบังคับชำระหนี้ที่เป็นเงิน จึงต้องเคารพคำพิพากษาของศาล

ดังนั้นหากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดไว้ก่อนแล้ว ต่อมาเจ้าพนักงานบังคับคดีมายึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นซ้ำ กรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะต้องดำเนินการขอเฉลี่ยเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่น ตามมาตรา 290 วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งๆที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้แล้ว

กรณีจึงมีผลให้ การยึดหรืออายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหนี้ในลำดับรองจากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

1.2 ปัญหาเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองสองหน่วยงานต่างฝ่ายต่างเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยกัน

ปัญหาเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองสองหน่วยงานต่างฝ่ายต่างเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยกัน หากมีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองสองหน่วยงานต่างฝ่ายต่างเป็นเจ้าหนี้ และใช้สิทธิตามมาตรการบังคับทางปกครองจะบังคับชำระหนี้เงินเอาเก็บผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระหนี้เงินด้วยกันทั้งสองหน่วยงานจะอย่างไร และหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับทางปกครองไว้ก่อนแล้ว เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ออกคำสั่งในครั้งหลัง จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับทางปกครองรายเดียวกันอีกได้หรือไม่

ในปัญหาเรื่องนี้ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน ในอนาคตอาจเป็นปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติ ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่า น่าจะนำปัญหานี้มาสังเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวความคิดที่จะเสนอให้มีการแก้ไข ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 290 วรรคสาม ให้ชัดเจน เห็นควรเสนอให้แก้กฎหมายในวรรคนี้ โดยรวมเจ้าพนักงานที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้วย ทั้งนี้เพราะมาตรา ๕๗ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแต่ใน มาตรา 290 ไม่ชัดเจนว่าใครจะมีอำนาจเหนือทรัพย์สินที่จะยึดหรืออายัดกว่ากัน จึงอาจเกิดปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี มาพิเคราะห์ประกอบแล้ว ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา หลักเกณฑ์ วิธีการรูปแบบของกฎหมายทั้งสองฉบับตามที่ได้อ้างอิงไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ใหม่และใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายที่มีอยู่ไม่ชัดเจนส่งผลให้มีการนำมาตราบังคับทางปกครองมาใช้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ และในขณะเดียวกันหากผลของการศึกษามีความชัดเจนก็จะเป็นประโยชน์แก่ภาคเอกชน ที่จะได้การคุ้มครองทางกฎหมายมหาชน มิให้มีการดำเนินการบังคับคดีที่ซ้ำซ้อนกันหลายครั้ง ดังนั้นการศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระหนี้เงินซ้ำซ้อนกันนั้น เป็นการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่จำเป็น และเป็นวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ตอนที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีโดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในคำสั่งให้ใช้เงินของผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการบังคับชำระเงินตามคำสั่งของผู้มีอำนาจทางปกครอง หรือในชั้นคำพิพากษาของศาลปกครองก็ดี ควรมีระยะเวลาานเพียงพอ เนื่องจากมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับทางปกครองโดยอนุโลม

หลักของมาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดที่ต้องชำระเงินไว้ว่า ถ้าถึงกำหนดชำระเงินแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งนั้น ขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้จนครบถ้วน ในการยึดหรืออายัดหรือการขายทอดตลาดนี้ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสามารถนำหลักเกณฑ์ในภาคบังคับคดีตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มีปัญหาว่าจะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้แค่ไหนเพียงพอ เพราะปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการบังคับคดีปกครอง จะต่างจากระยะเวลาการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง โดยศาลปกครองและคู่กรณี ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือเป็นแม่บทที่สำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยมีการนำหลักการที่สำคัญๆ มากำหนดเป็นกรอบและแนวทางไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนเรื่องที่เป็นรายละเอียดซึ่งต้องการความรอบรอบในการกำหนดและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยน พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้นำไปกำหนดไว้ในอนุบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติในรูปแบบต่างๆ

ในส่วนที่บัญญัติเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากที่สุด คือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งได้อาศัยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวเป็นกรอบหลัก และมีแนวปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 (และที่แก้ไข) เป็นกรอบรายละเอียดในส่วนของวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตาม

คำบังคับของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดวิธีการบังคับคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน มีเพียงมาตรา 77(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง และมาตรา 72 วรรคห้า ที่กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะการบัญญัติไว้เป็นบทอนุโลม ส่วนเรื่องระยะเวลาในการบังคับคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็มีได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน จึงต้องนำหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

สำหรับระยะเวลาในการบังคับคดีในคดีแพ่งนั้น มาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

“ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปี นับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องร้องขอให้ศาลบังคับคดีภายในสิบปี นับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และการดำเนินการร้องขอให้บังคับคดีนั้นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ภายในระยะเวลาสิบปี กล่าวคือ

ประการแรก เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี

ประการที่สอง เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่าได้ออกหมายบังคับคดีแล้ว และ

ประการที่สาม เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องแถลงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีออกไปยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อดำเนินการถึงขั้นนี้แล้วจึงจะถือได้ว่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้บังคับคดีภายในสิบปีแล้ว

หลังจากนั้นจะเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ โดยจะบังคับคดีเสร็จสิ้นภายในสิบปีหรือไม่ก็ไม่เป็นข้อสำคัญ แม้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีเลยกำหนดเวลาดังกล่าวก็ไม่ทำให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสิ้นสิทธิในการบังคับคดี เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้บังคับคดีให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลาสิบปี

แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเพียงแต่ขอให้ศาลออกคำบังคับ หรือหมายบังคับคดี เพียงประการเดียวจนพ้นกำหนดสิบปี ถือว่าไม่ได้ร้องขอให้บังคับคดีภายในสิบปี เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาย่อมสิ้นสิทธิในการบังคับคดี

ในส่วนการเริ่มนับระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ 3 กรณี คือ

2.1 คำพิพากษาของศาลชั้นต้น

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าในการบังคับคดีนั้น ให้บังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง... แต่ปัญหาว่าวันเริ่มนับระยะเวลาสิบปี จะนับตั้งแต่วันที่ใด มีคำพิพากษาฎีกาที่ 10731/2558 วางหลักว่า การนับระยะเวลาสิบปีนั้น นับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง กล่าวคือ หากศาลชั้นต้นพิพากษาแล้วไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกา ก็นับตั้งแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษานั้นมิใช่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 147 แต่หากว่ามีการอุทธรณ์หรือฎีกา ก็นับตั้งแต่วันที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีคำพิพากษาแล้วแต่กรณี

2.2 คำพิพากษตามยอม

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความของกลุ่มความที่ได้เสนอต่อศาล และในคำพิพากษานั้นได้กำหนดเวลาชำระหนี้เป็นงวด ๆ การนับระยะเวลาในการบังคับคดีจะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่อาจใช้สิทธิบังคับคดี คือระยะเวลาที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาคิดนัด

2.3 คำพิพากษาของศาลสูง

ในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว หากกลุ่มความอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป การนับระยะเวลา 10 ปี จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีคำพิพากษา คือ วันที่ศาลชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาศาลสูงให้คู่ความฟัง

จากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการบังคับคดีแพ่งดังกล่าวข้างต้น ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าคำสั่งให้ใช้เงินตามมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งมิใช่คำพิพากษาก็ดี หรือแม้แต่คำพิพากษาของศาลปกครองที่กำหนดให้ใช้เงินก็ดี อาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความบังคับใช้กฎหมายทั้งนี้ เพราะ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติถึงระยะเวลาในการบังคับคดีไว้ จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับระยะเวลาในการบังคับคดีมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครอง มีขอบเขตในการบังคับใช้เพียงใด ทั้งนี้ เพราะลักษณะของคดีแพ่งเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายแพ่ง หลักการบังคับคดีแพ่งนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชน การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาดำเนินการบังคับคดีภายใน

ระยะเวลานานถึงสิบปี ก็เพราะต้องการให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีระยะเวลาเพียงพอ ในการสืบหา ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีภายในระยะเวลาสิบ ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อจำกัดระยะเวลาที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา จะต้องรับผิดชอบในมูลหนี้ตามคำพิพากษา ได้หลุดพ้นจากหนี้ดังกล่าวแล้วเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้ โดย คู่กรณีอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน

แต่ตามทฤษฎีในบทที่ 2 การบังคับใช้มาตราบังคับทางปกครองที่ กำหนดให้ใช้เงิน หรือคำพิพากษาของศาลในคดีปกครอง เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งได้ทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ฝ่ายปกครองมี หน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าว ทำให้ฝ่ายปกครองได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน บางประการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะให้มีความต่อเนื่องตลอดเวลาตามความต้องการของ ประชาชน ตามหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นเหตุ ให้เอกชนได้รับความเสียหาย ดังนั้น แนวคิดในการบังคับคดีปกครองจึงต้องการให้ฝ่ายปกครองได้ ใช้อำนาจหน้าที่ให้ชอบด้วยกฎหมายอย่างรวดเร็วทันใจ

เมื่อแนวคิดพื้นฐานของการบังคับคดีแพ่งกับการบังคับคดีปกครองจึงแตกต่างกัน ประกอบกับระยะเวลาในการบังคับคดีแพ่งตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง ก็เป็นเรื่องระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ไม่ใช่เป็นสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติเรื่อง อายุความ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องร้องขอให้บังคับคดีภายใน ระยะเวลาเวลานานถึงสิบปี ก็เพราะต้องการให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีระยะเวลาเพียงพอ ในการสืบหา ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น กำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีแพ่ง จึงไม่สอดคล้องกับลักษณะการบังคับตามมาตรารับบังคับทางปกครองที่ต้องการให้มีการดำเนินการ เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยเร็ว

ผู้ทำวิทยานิพนธ์มีความเห็นว่า ควรแก้กฎหมายให้อำนาจกรมบังคับคดีในฐานะ หน่วยงานที่มีขีดความสามารถในการยึดอายัดทรัพย์สิน และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการขาย ทอดตลาดมาช้านานให้ เป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีมาตรการบังคับทางปกครอง และเมื่อได้แก้ กฎหมายให้อำนาจกรมบังคับคดีมีอำนาจบังคับคดีตามมาตรการบังคับทางปกครองด้วยแล้ว ก็ให้กรมบังคับคดีออกระเบียบในการบังคับคดีมาตรการทางปกครอง โดยให้หน่วยงานทาง ปกครองที่เป็นต้นเรื่องในการออกคำสั่งมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ใช้เงินนั้น มีหน้าที่ เป็นผู้ปฏิบัติการสืบทรัพย์ เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในคดีแพ่ง เพื่อแจ้งและส่งต่อ ข้อมูลให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เพื่อขายทอดตลาดต่อไป

ในกรณีที่ยังสืบทศย์ไม่ได้ให้เป็นหน้าที่หน่วยงานทางปกครองนั้น ต้องรายงานแจ้งความคืบหน้าในการสืบทศย์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบเป็นระยะทุกๆ 3 เดือน ภายในกำหนดระยะเวลาบังคับคดี 10 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ซึ่งจะทำให้ผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองมีความกระตือรือร้นในการใช้สิทธิบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งนั้น เพื่อให้รับดำเนินการบังคับคดีให้เสร็จสิ้นเร็วไว ฝ่ายปกครองก็จะทำให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ผู้ทำวิทยานิพนธ์ยังเห็นต่อไปอีกว่า แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ แต่หากตีความว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด จะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป จึงสมควรนำกำหนดเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน การดำเนินการบังคับคดีให้เสร็จสิ้นดังกล่าว หมายความว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จ

ตอนที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

3.1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับที่ตนเองมีอยู่

ปัญหาหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ตนเองมีอยู่ จึงไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมถึงปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ในระยะเวลา ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะมีผลใช้บังคับในระบบกฎหมายไทย เมื่อเจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินแล้ว ผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับดังกล่าวเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ เช่น มาตรา 140 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อยึดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อนำเงินมาชำระภาษีที่ค้าง โดยมีต้องขออำนาจจากศาล เป็นต้น

แต่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองมีจำนวนไม่มาก และเป็นกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพียงไม่กี่แห่ง เช่น ประมวลกฎหมายรัษฎากร พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม หากศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขอที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้ ดังนั้น เท่าที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยจะคุ้นเคยกับการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาลเสียมากกว่า และขาดความเข้าใจที่ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีค่าบังคับในตัวเอง และเป็นฐานให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาล หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าคำสั่งทางปกครองซึ่งพ้นระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามกฎหมายในบทที่ 2 แล้ว จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพันเทียบได้กับคำพิพากษาของศาล

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีผลใช้บังคับ และกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับบังคับการให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองต่างๆ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินจึงไม่มั่นใจว่าตนมีอำนาจยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เองหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพื่อให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาต่อไป โดยหน่วยงานที่ไม่แน่ใจในอำนาจของตนเองมักจะหาทางออกโดยการสอบถามไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินหน่วยงานต้องฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ หรือต้องส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือไม่

นอกจากนี้หน่วยงานทางปกครองก็ยังมีข้อสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการยึดและอายัดทรัพย์สินนั้นจะมีอำนาจพิเศษในลักษณะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือไม่ เช่น อำนาจค้นสถานที่ใดๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือไม่

นอกจากนี้ การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินจะต้องดำเนินการโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในเคหสถาน ในขณะที่มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

กำหนดให้นำวิธีการยึด อาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่มีบทบัญญัติที่ขัดแย้งว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจยึดหรืออาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับทางกฎหมายแค่ไหน เพียงใด เจ้าหน้าที่จึงเกรงว่าตนเองจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะการดำเนินการยึดหรืออาัยด์ทรัพย์สินของบุคคลไปซึ่งอาจทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา รวมทั้งอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในความเสียหายทางละเมิดได้

3.2 ปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับปัญหาที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองทั้งหน่วยงานในภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน และต้องดำเนินการยึดหรืออาัยด์ทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยการส่งหนังสือพร้อมทั้งแบบคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้บุคคลชำระเงินไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองเพื่อขอให้อาัยด์ทรัพย์สินนั้น ทั้งหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานของรัฐ เช่น

- ส่งหนังสือไปยังธนาคารเพื่อขอให้อาัยด์เงินในบัญชีของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง
- ส่งหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อขอให้ดำเนินการอาัยด์ที่ดินของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง
- ส่งหนังสือไปยังสำนักงานขนส่งเพื่อดำเนินการอาัยด์ทางทะเบียนสำหรับรถยนต์ของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง

โดยส่วนมากหน่วยงานของรัฐ มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น ไม่ให้ความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินว่ามีค่าบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลหรือไม่ และเกรงว่าอาจจะถูกเจ้าของทรัพย์สินฟ้องร้องดำเนินคดีในภายหลัง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของธนาคารซึ่งเป็นแหล่งที่ยังจะพอสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองได้ ปรากฏว่าการสืบทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองโดยการขอข้อมูลจากธนาคารมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากธนาคารต่างๆ จะไม่ยอมให้ข้อมูลในการสืบทรัพย์สินเฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น จะไม่ยอมให้มีการสืบทรัพย์สิน สำหรับการชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง และธนาคารจะไม่ยอมดำเนินการอาัยด์เงินเดือนของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่จะยอมดำเนินการอาัยด์ทรัพย์สินให้ตามหมายศาลเท่านั้น

สภาพปัญหาดังกล่าวสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครอง มีความคุ้นเคยกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในคดีแพ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามหมายบังคับคดีหรือตามคำสั่งของศาล จึงมีความเข้าใจว่าเฉพาะการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะต้องดำเนินการตามหมายบังคับคดีเท่านั้น เมื่อเป็นคำสั่งยึดหรืออายัดที่เป็นเอกสารทางราชการของหน่วยงานทางปกครองอื่นๆ ที่ไม่ใช่ศาลที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานบังคับคดี จึงมักไม่ให้ความเชื่อถือ ทั่วๆ ที่สถานะของคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดและมีผลบังคับผูกพันแล้วนั้น มีค่าบังคับในตัวเองเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล

นอกจากนี้สาเหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ระเบียบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการอายัดทรัพย์สิน ไม่มีระบบรองรับการอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งทางปกครองยกตัวอย่างเช่น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 635/2547 เรื่อง การอายัดที่ดิน ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2547 เป็นคำสั่งที่กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการขออายัดที่ดินตามมาตรา 53 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2543 การอายัดที่ดินตามมาตรา 83 ดังกล่าว เป็นกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินอันอาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนยื่นคำขออายัดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงอาจมีปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจะนำหลักเกณฑ์ตามคำสั่งดังกล่าวมาใช้บังคับในกรณีการอายัดที่ดินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ เพราะในรายละเอียดของหลักเกณฑ์ตามคำสั่งดังกล่าวจะเขียนรองรับเฉพาะกรณีที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล เช่น ข้อ 6(96) กำหนดว่า ผู้ยื่นคำขออายัดจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าเมื่อขออายัดแล้วจะไปฟ้องต่อศาลในประเด็นใด ในกรณีที่ดินที่ขออายัดได้มีการโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วจะฟ้องบุคคลภายนอกด้วยหรือไม่ ในประเด็นใด ในกรณีที่ดินที่ขออายัดได้มีการโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วจะฟ้องบุคคลภายนอกด้วยหรือไม่ ในประเด็นใด และข้อ 12 (97) กำหนดว่ากรณีที่จะรับอายัดได้ต้องเป็นกรณีที่อาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้

ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน และไม่มีแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะต้องมีคำสั่งแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเข้าไปปฏิบัติการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐส่วนมากจะไม่เคยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาก่อน เว้นแต่จะเป็นหน่วยงานของรัฐบาง

แห่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดให้มีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต สำนักงาน ประกันสังคม

แต่เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินและ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้คำสั่งที่ หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานเป็นคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับผลทาง กฎหมายที่เกิดขึ้นจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แนวทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ทำให้การเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชำระค่าสินไหมทดแทนไม่อาจดำเนินการได้โดยการ ฟ้องคดีต่อศาล แต่ต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหม ทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ หน่วยงานจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 ทั้งหมดนี้ มีผลให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเกือบทุกแห่งทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่กระทำ ละเมิดต่อหน่วยงาน เพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนในขณะที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของ รัฐเหล่านี้ไม่เคยมีประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาก่อน จึงทำให้ไม่มีการตั้งสมมุติฐานความรู้และความเชี่ยวชาญในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่มีศักยภาพพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน แต่ถ้าหากมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่กำหนดขั้นตอนการยึด อายัดและ ขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ในลักษณะเดียวกันระเบียบกระทรวง ยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2522 เจ้าหน้าที่จะมีแนวทางที่ตน สามารถนำไปปฏิบัติตามได้ แต่เนื่องจากมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ.2539กำหนดให้นำวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดย อนุโลม โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างเป็นขั้นตอน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่รู้ว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้มีการสอบถามไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นเกี่ยวกับขั้นตอนในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นจำนวนมาก แต่แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะกำหนด หลักเกณฑ์กว้างๆ ให้หน่วยงานปฏิบัติ และแนะนำให้หน่วยงานไปออกระเบียบว่าด้วยการใช้

มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งต่อมาหน่วยงานของรัฐต่างๆ ก็ยังไม่สามารถนำแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาปฏิบัติได้ และต้องแก้ไขสภาพปัญหาการออกระเบียบดังกล่าวสำหรับหน่วยงานของตนเอง แต่ปัจจุบัน ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถบังคับให้มีการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้อย่างครบถ้วน

จึงเกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ปัญหาในข้อนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้ และหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ได้ออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้ และหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งได้ออกระเบียบว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 สำหรับหน่วยงานของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น

- ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พ.ศ.2547 (ประกาศ ณ วันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2547)

- ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (ประกาศ ณ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2551 (ประกาศ ณ วันที่ 11 เมษายน พ.ศ.2551)

- ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2551 (ประกาศ ณ วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2551)

- ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 (ประกาศ ณ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ.2551)

ในระเบียบต่างๆ เหล่านี้ แม้จะกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น บททั่วไป วิธีการยึดทรัพย์สิน วิธีการอายัดทรัพย์สิน วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน การขายทอดตลาดทรัพย์สิน การรับจ่ายเงิน แต่รายละเอียดย่อยของและหลักเกณฑ์ยังมีความแตกต่างกัน เช่น ระเบียบของกรมที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ยึดได้แต่ในเรื่อง

เดียวกัน ระเบียบของกรมสรรพากรกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพิ่มขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินที่มีผู้อื่นเป็นเจ้าของร่วมด้วย

การที่แต่ละหน่วยงานมีระเบียบว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานตนเอง และกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับบุคคลคนเดียว เช่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน หรือบุคคลหนึ่งไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ต่างกัน เพราะจะมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแตกต่างกัน

สภาพที่หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งต่างออกระเบียบว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับหน่วยงานตนเอง เป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นในระบบกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะแต่ละหน่วยงานต่างเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง และอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินมีแหล่งอำนาจจากบทบัญญัติเดียวกัน คือ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนั้น การดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองจึงควรปฏิบัติตามระเบียบฉบับเดียวกัน จึงเป็นปัญหาในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่ง

