



หลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ^๑

จุดยืนฉบับที่ผ่านมา ท่านผู้อ่านคงได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับหลักทั่วไปในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิได้มีการอภิปรายและวิพากษ์ไขว่อย่างกว้างขวาง ตามที่ได้นำเสนอไปในฉบับที่แล้วนั้น^๒

สำหรับฉบับนี้ ทางผู้เขียนใคร่ขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ “หลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ” โดยเฉพาะหลักการเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่อาจนำมาใช้ ขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งอำนาจพิเศษประกอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตลอดจนเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีโต้แย้งการบังคับทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติและถ้อยคำบางส่วน รวมทั้งเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวหลายประการ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้^๓

๑. มาตรการบังคับทางปกครองที่อาจนำมาใช้

กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำแก่บุคคลใด ถ้าบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง ได้แก่ “การสั่งให้ชำระค่าปรับบังคับการ” หรือ “การเข้าดำเนินการแทน” กล่าวคือ

^๑จัดโดย กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในโครงการสัมมนาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง : หลักการและแนวทางปฏิบัติ” เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ.

^๒โปรดดู สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง : หลักการและแนวทางปฏิบัติ,” *จุดนิติ*. ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓.

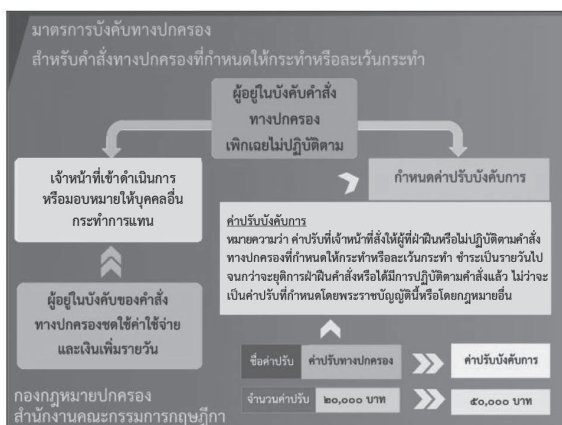
^๓ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, “การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ”, เอกสารประกอบการบรรยายในการสัมมนาพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง : หลักการและแนวทางปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ.



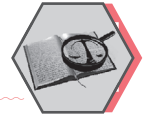
๑.๑ การสั่งให้ชำระค่าปรับบังคับการ

กรณีที่อยู่บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อวัน (มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคหนึ่ง (๒)) โดยเจ้าหน้าที่ระดับใด มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนเท่าใด สำหรับกรณีใด เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสอง)

ทั้งนี้ ในเรื่องค่าปรับรายวันเพื่อบังคับผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือหันมาปฏิบัติตามคำสั่งนั้น กฎหมายได้เปลี่ยนถ้อยคำจากเดิมที่ใช้คำว่า “ค่าปรับทางปกครอง” มาเป็นคำว่า “ค่าปรับบังคับการ” โดยแต่เดิมค่าปรับทางปกครองใช้เรียกค่าปรับประเภทต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้บุคคลชำระ ทั้งค่าปรับรายวันที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบีบบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอันมีลักษณะเป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง” และค่าปรับที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายที่มีใช้ความผิดร้ายแรงอันมีลักษณะเป็น “โทษทางปกครอง” ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายประมาณ ๒๖ ฉบับที่กำหนดค่าปรับทางปกครองที่เป็นโทษทางปกครอง ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายของต่างประเทศจะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันเพื่อแบ่งแยกค่าปรับทั้งสองประเภทดังกล่าวออกจากกัน เช่น กฎหมายเยอรมันจะเรียกค่าปรับรายวันที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองว่า “Zwangsgeld” ส่วนค่าปรับที่เป็นการลงโทษบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายจะเรียกว่า “Geldbuß” เมื่อค่าปรับทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้ตรากฎหมายจึงได้เปลี่ยนถ้อยคำที่ใช้เรียกค่าปรับรายวันที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองว่า “ค่าปรับบังคับการ” เพื่อเน้นว่าเป็นค่าปรับที่ใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ส่วนค่าปรับตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นโทษทางปกครองและปัจจุบันเรียกว่า “ค่าปรับทางปกครอง” นั้น ในอนาคตกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยซึ่งจะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักสารบัญญัติและหลักวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับการสั่งปรับบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายที่มีใช้ความผิดอาญา จะเรียกค่าปรับประเภทนี้ใหม่ว่า “ค่าปรับเป็นพินัย”



“ค่าปรับบังคับการ” : ถ้อยคำใหม่ (ม.๖๓/๒๐)		
	ค่าปรับทางปกครองที่เป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง” (ค่าปรับบังคับการ)	ค่าปรับทางปกครองที่เป็น “โทษทางปกครอง” (ค่าปรับเป็นพินัย)
ถ้อยคำในกฎหมายต่างประเทศ	Zwangsgeld Dwangsom multa coercitiva	Geldbuß bestuurlijke boete Sanción pecunaria
วัตถุประสงค์ของการปรับ	บีบบังคับบุคคลให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง	ลงโทษบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายซึ่งมีใช้ความผิดร้ายแรง
หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งปรับและบังคับชำระค่าปรับ	เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะหรือ พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติฯ	เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะและ พ.ร.บ. ว่าด้วยปรับเป็นพินัยฯ
กฎหมายที่กำหนดค่าปรับ	พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติฯ และกฎหมายเฉพาะจำนวน ๘ ฉบับ	กฎหมายเฉพาะจำนวน ๒๖ ฉบับ



โดยที่คำว่า “ค่าปรับบังคับการ” เป็นถ้อยคำใหม่ที่เพิ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรกและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่ทราบว่าหมายถึงค่าปรับลักษณะใด ผู้ตรากฎหมายจึงได้กำหนดนิยามคำว่า “ค่าปรับบังคับการ” ไว้ในมาตรา ๖๓/๒๐ โดยให้ความหมายว่าหมายถึง ค่าปรับที่เจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ชำระเป็นรายวัน ไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ไม่ว่าจะเป็ค่าปรับที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่น นอกจากเรื่องถ้อยคำแล้ว ยังได้กำหนดเพิ่มอัตราค่าปรับรายวัน จากเดิมที่กำหนดไว้ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน เป็นไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อวัน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าของเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา พร้อมกันนี้ได้มีการออก

“ค่าปรับบังคับการ”

ที่มา :
กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ พ.ศ. ๒๕๖๒

เหตุผล :
เป็นมาตรการบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

จำนวน
ค่าปรับบังคับการ

(ไม่เกิน) 50,000 บาท รัฐมนตรี/คณะกรรมการ	(ไม่เกิน) 30,000 บาท ปลัดกระทรวง/อธิบดี/ ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น/ ผู้ว่าราชการจังหวัด/ ผู้ว่าราชการ กทม.
(ไม่เกิน) 20,000 บาท หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด/นายอำเภอ/ ผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ/ ผู้บริหารหน่วยงานอื่นของรัฐ/นายกสภาวิชาชีพ/ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มอบอำนาจ หรือผู้กำกับดูแลเอกชน	(ไม่เกิน) 10,000 บาท พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมาย/ ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น

กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กฎกระทรวงฉบับใหม่ คือ “กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ พ.ศ. ๒๕๖๒” ขึ้นใช้แทนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๒) เพื่อกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการเป็นจำนวนไม่เกินเท่าใดต่อวัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเองแล้ว เช่น เจ้าหน้าที่ได้เข้าริ้อถอนอาคารเอง การเรียกให้ชำระค่าปรับเป็นรายวันย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง เพราะคำสั่งทางปกครองที่ให้ริ้อถอนอาคารได้ถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เองแล้ว และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับการชำระค่าปรับบังคับการแล้ว หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้เงินค่าปรับตกเป็นของหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจปรับ การรับเงินค่าปรับของหน่วยงานย่อมเป็นการรับไว้แทนรัฐ จึงต้องนำเงินค่าปรับส่งคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ

๑.๒ การเข้าดำเนินการแทน

ในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเลือกใช้มาตรการเข้าดำเนินการแทนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ซึ่งหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองก็ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวัน ในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดด้วย (มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)) ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๑) เดิม แต่บทบัญญัติใหม่ได้ระบุเกี่ยวกับการชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเป็นการชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด มิใช่ชดใช้แก่เจ้าหน้าที่ดังที่บัญญัติในมาตรา ๕๘ เดิม ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการชดใช้แก่เจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวในฐานะตัวบุคคล และในส่วนของเงินเพิ่มได้มีการเพิ่มถ้อยคำจากเดิมที่ใช้คำว่า “เงินเพิ่ม”



เป็นคำว่า “เงินเพิ่มรายวัน” เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า จำนวนเงินเพิ่มที่คำนวณในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนนั้นจะคำนวณจำนวนเงินที่ต้องชำระตามจำนวนวันที่ล่าช้าในการชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐ

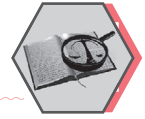
๒. ขั้นตอนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือการบังคับการอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีปกติ และกรณีเร่งด่วน กล่าวคือ

๒.๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติ

ในกรณีปกติทั่วไป ก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำเสียก่อน หากบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ต้องมี “คำเตือนเป็นหนังสือ” ให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี โดยคำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๒๒ วรรคหนึ่ง และในมาตรา ๖๓/๒๒ วรรคสอง ได้กำหนดเนื้อหาของ “คำเตือน” โดยจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจนว่า จะใช้วิธีการสั่งให้ชำระค่าปรับ บังคับการหรือการเข้าดำเนินการแทน โดยจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ ทั้งนี้ กรณีที่จะสั่งให้ชำระค่าปรับบังคับการ ต้องกำหนดจำนวนค่าปรับบังคับการที่บุคคลต้องชำระ ส่วนกรณีที่จะเข้าดำเนินการแทน ต้องระบุค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวเป็นเพียงการประมาณการในเบื้องต้นเท่านั้น ไม่ตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่กำหนดไว้ ดังที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๒๒ วรรคสาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำเตือนตามกฎหมายใหม่ดังกล่าวยังมีหลักการเช่นเดียวกับมาตรา ๕๙ เดิม เพียงแต่กำหนดให้คำเตือนต้องระบุ “เงินเพิ่มรายวัน” ไว้ด้วย จากเดิมที่มาตรา ๕๙ ได้กำหนดให้ระบุเพียง “ค่าใช้จ่าย” ในการเข้าดำเนินการแทนอย่างเดียวกัน





คำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เป็นขั้นตอนที่เป็นหลักประกันสำคัญสำหรับบุคคลที่จะถูกใช้มาตรการบังคับ ดังนั้น ในกรณีที่ถูกกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นพิเศษแล้ว แต่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีคำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับ เจ้าหน้าที่ย่อมต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมีคำเตือนก่อนที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น กรณีที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทำลายหรือรื้อถอนสิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ถ้าผู้กระทำความผิดกฎหมายไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ทำลายหรือรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้นั้นต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งคำเตือนว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนว่าหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเอง โดยผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและเงินเพิ่มรายวัน

ทั้งนี้ การเตือนก่อนกำหนดให้ชำระค่าปรับนั้น ใช้กับการสั่งให้ชำระค่าปรับที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ฉะนั้น หากเป็นการสั่งให้ชำระค่าปรับประเภทอื่น ย่อมไม่อยู่ในบังคับต้องมีคำเตือนตามมาตรา ๖๓/๒๒ ก่อนสั่งปรับ เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใช้อำนาจตามมาตรา ๘๒ (๓) ประกอบกับมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือในการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งปรับอันเป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๒) จึงไม่ต้องแจ้งเตือนเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือทำการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษก่อนที่จะออกคำสั่งปรับตามที่กำหนดในมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

อนึ่ง เนื่องจากคำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ คือ การเข้ากระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่กระหอบสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่นำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่จะต้องมีการอุทธรณ์คำเตือนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี และเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้สั่งให้บุคคลชำระค่าปรับบังคับการหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันแล้ว หากไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๒๔ ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับมาตรา ๖๑ เดิม แต่ได้เพิ่มกรณีค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มสำหรับการเข้าดำเนินการแทนด้วย ซึ่งทำให้การใช้บังคับกฎหมายมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะแต่เดิมมีปัญหาว่าในส่วนของการชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่ม เจ้าหน้าที่สามารถบังคับชำระเงินโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ ได้หรือไม่ หรือต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำพิพากษาให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเงินและบังคับตามคำพิพากษาของศาล



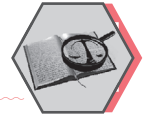
อย่างไรก็ตาม กรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองทันทีโดยมิได้ออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลกระทำและมีได้มีคำเตือนเป็นหนังสือให้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรยอมเป็นการใช้อำนาจโดยพลการ เพราะไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๒ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีเร่งด่วน

ในบางกรณีอาจมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากต้องดำเนินการตามขั้นตอนปกติโดยออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำก่อน อาจทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสาม จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อน แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งหลักการนี้เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ วรรคสอง มาก่อน ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อนก็ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องบังคับการโดยเร่งด่วน ดังนั้น โดยเหตุผลของเรื่องแล้ว ย่อมถือว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องมีคำเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองเช่นกัน ตามหลักการใช้เหตุผลแบบยั้งต้องเป็นเช่นนั้น โดยแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้บัญญัติหลักการในประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสเคยมีคำวินิจฉัยว่า ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องแจ้งเตือนผู้รับคำสั่งทางปกครองก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนต้องบังคับการโดยทันทีเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยสาธารณะ เช่น กรณีคลังเก็บวัตถุระเบิดของเอกชนมิได้ปฏิบัติตามมาตรการรักษาความปลอดภัยและเคยประสบเหตุวินาศกรรมและมีการลักลอบขโมยวัตถุระเบิดออกไปจากคลัง ประกอบกับมีเหตุการณ์ความไม่สงบอย่างต่อเนื่องในเขตพื้นที่นั้น ถือเป็นกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าขนย้ายวัตถุระเบิดออกจากคลังของเอกชนไปเก็บในคลังแสงทหารโดยเอกชนเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องแจ้งเตือนเอกชนก่อนบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งให้ขนย้ายวัตถุระเบิดแต่อย่างใด

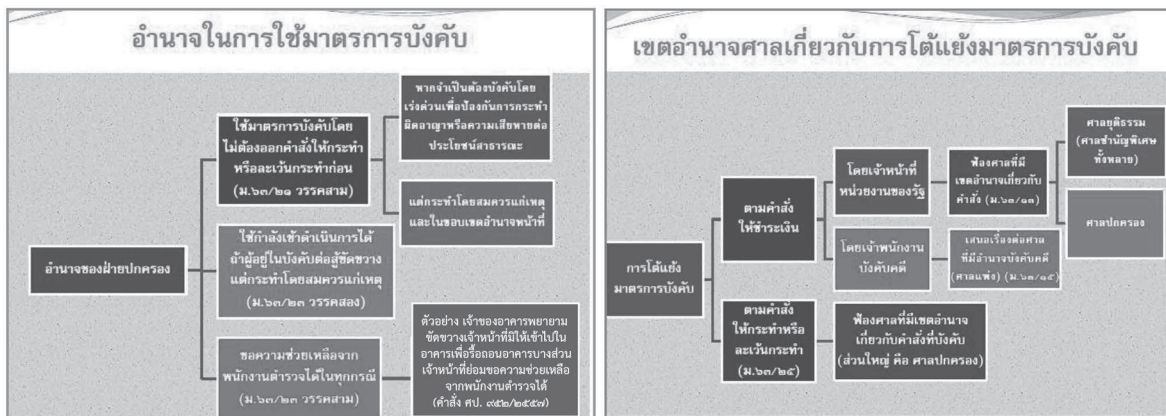
๓. การเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครอง

ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้วตามที่กำหนดในคำเตือนที่แจ้งต่อผู้ถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ปรากฏว่ามาตรการนั้นไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่ที่ย่อมเปลี่ยนไปใช้มาตรการอีกอย่างหนึ่งได้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๒๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง เดิม ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ได้สั่งให้บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับบังคับการเป็นรายวันไปจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง แต่ปรากฏว่าไม่มีการชำระค่าปรับและไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองในกรณีเช่นนี้ เมื่อการสั่งให้ชำระค่าปรับบังคับการไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่ที่ย่อมเปลี่ยนไปใช้มาตรการเข้าดำเนินการแทนและให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มได้



๔. อำนาจพิเศษประกอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ในการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการแทนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้นั้นอาจต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง ซึ่งอาจทำให้การบังคับทางปกครองไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น มาตรา ๖๓/๒๓ วรรคสอง จึงกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้มาตรา ๖๓/๒๓ วรรคสาม ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจแจ้งขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ โดยแต่เดิมการขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจจะใช้กับกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองเท่านั้น แต่มาตรา ๖๓/๒๓ ได้แยกเรื่องการขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจมาบัญญัติเป็นวรรคสาม ทำให้ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจขอความช่วยเหลือจากพนักงานตำรวจได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองตามวรรคสอง หรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีปกติทั่วไปตามวรรคหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถขอให้เจ้าพนักงานตำรวจเข้ามาช่วยเหลือในการบังคับทางปกครองได้แม้จะยังไม่มี การต่อสู้ขัดขวางจากผู้ถูกบังคับ ซึ่งการที่เจ้าพนักงานตำรวจได้เข้าร่วมในการดำเนินการบังคับทางปกครองตั้งแต่ต้นก็อาจมีผลทำให้ผู้ถูกบังคับไม่กล้าต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง และทำให้การบังคับทางปกครองประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น



๕. เขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีโต้แย้งการบังคับทางปกครอง

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการสั่งให้ชำระค่าปรับ บังคับการหรือการเข้าดำเนินการแทนและให้ผู้ถูกบังคับชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่ม บุคคลผู้ถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับนั้นได้ตามมาตรา ๖๓/๕ หรือตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งหากผู้ถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองยังไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ ก็มีสิทธิโต้แย้งการบังคับทางปกครองโดยฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งมาตรา ๖๓/๒๕ ได้กำหนดเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจไว้ โดยกำหนดว่า การฟ้องคดีโต้แย้งการบังคับทางปกครอง ให้เสนอต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งที่มีการบังคับทางปกครองนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบ



ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลเดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลดังกล่าวได้เพิ่มเข้ามาใหม่โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

สรุป จากกรณีที่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสัมมนาและรับฟังความคิดเห็นในครั้งนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า โครงการสัมมนาพัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อเผยแพร่และสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง ตลอดจนข้อมูลแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงต่าง ๆ อาทิ กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ พ.ศ. ๒๕๖๒ กฎกระทรวงการมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ออกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ในการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยโปร่งใส เป็นธรรม และเป็นกลาง ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดขึ้น นับเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญรวมทั้งกรอบแนวคิดและเจตนารมณ์ของการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการจัดให้มีเวทีอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับ “การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน” และ “การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ” จะช่วยให้การใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐมีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนมารองรับ และขจัดปัญหาข้อโต้แย้งของความเห็นหรือแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันให้หมดไป รวมทั้งทำให้การดำเนินงานขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนสามารถอำนวยความสะดวกและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่กำหนดไว้ต่อไป.