

### บทที่ 3

#### มาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ

กฎหมายปกครองมีรากฐานมาจากหลักกฎหมายโรมัน ประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ นำหลักกฎหมายโรมันมาใช้และวิวัฒนาการเรื่อยมา หลักกฎหมายปกครองเกิดขึ้นมาจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางปกครองเพราะมีความแตกต่างของหลักการแนวคิดระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน เพราะตามหลักกฎหมายโรมันจะแบ่งเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน หลักการของกฎหมายเอกชนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค แต่หลักการของกฎหมายมหาชนรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชน เพราะรัฐมีหน้าที่กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

เมื่อกฎหมายมหาชนวางหลักการให้รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการออกมากควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ เพราะการกระทำของรัฐจะเป็นการใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนก่อน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยประเทศที่ระบบกฎหมายปกครองได้รับการพัฒนามากที่สุด คือ ระบบกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส

ดังนั้น การดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ควรศึกษาถึงแนวคิดและวิธีการในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หรือคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการในระบบกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส ว่ามีหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายปกครองอย่างไร และสามารถนำมาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยเพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริงซึ่งจะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

### 3.1 มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมนี

การบังคับทางปกครองตามระบบกฎหมายเยอรมันเป็นกระบวนการดำเนินงานทางปกครองที่มีลักษณะแตกต่างหากจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งให้ตรงกับ ความหมายในภาษาเยอรมันว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง” (Verwaltungsverfahrensgesetz) ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการเข้าทำสัญญาทางปกครอง<sup>1</sup> โดยในระบบกฎหมายเยอรมันได้มีกรบัญญัติหลักเกณฑ์ เรื่องการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz – VwVG)<sup>2</sup> และในกฎหมายเฉพาะ ที่สำคัญได้แก่ ประมวลกฎหมายราชการ ส่วนในระดับมลรัฐนั้นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองจะปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของมลรัฐซึ่งมีเนื้อหาคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์<sup>3</sup> นอกจากนี้กฎเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของมลรัฐจะปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยตำรวจ (Polizeirecht) และกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย (Sicherheitsrecht) เป็นต้น แต่ในระบบกฎหมายไทยได้บัญญัติ

---

<sup>1</sup> มาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 ได้ให้ความหมายคำว่า “วิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง” ว่าหมายถึง “การกระทำการใดๆ ของหน่วยงานที่มีผลออกไปภายนอก โดยมุ่งหมายที่จะตรวจสอบเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง การเตรียมการ ตลอดจนการออกคำสั่งทางปกครองหรือมุ่งหมายที่จะตกลงเข้าทำสัญญาทางปกครอง” ดังนั้น กระบวนการหรือวิธีการดำเนินงานใดๆ ที่จะนำไปสู่การออกกฎจึงไม่ใช่วิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง, อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549), หน้า 16.

<sup>2</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 92 – 93.

<sup>3</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, “กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน”, อ้างใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสพการณ์ของเยอรมัน, (พ.ศ. 2539), หน้า 88.

หลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 55 ถึง มาตรา 63 โดยถือว่าการบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการดำเนินงานทางปกครองที่รวมอยู่ใน ความหมายของ "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" ด้วย<sup>4</sup>

การดำเนินการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย มาตรการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltung-Vollstreckungs-gesetz- VwVG) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครองแต่ไม่ได้มี การกำหนดนิยามคำว่า "การบังคับทางปกครอง" ให้อย่างไรก็ตามในทางตำราได้อธิบายคำว่า "การบังคับทางปกครอง" (Verwaltungsvollstreckung) หมายถึง การใช้กำลังทางกายภาพ บังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายมหาชนหรือความสัมพันธ์ในเชิงบังคับอื่นๆ ตามกฎหมาย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองตนเองหรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจในทางมหาชนและ ประชาชนผู้มีภาระหน้าที่ผูกพันต่อรัฐหรือต่อผู้ทรงสิทธิอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐ<sup>5</sup> เพื่อให้ ประชาชนผู้มีภาระหน้าที่กระทำการหรือละเว้นกระทำการซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับบังคับ ตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่การบังคับทางปกครองจะมีคำสั่งทางปกครองเป็นศูนย์กลาง ในฐานะอำนาจ (Titelfunktion) ดังนั้น การบังคับทางปกครองก็คือการการบังคับตามคำสั่งทาง ปกครองยกเว้นการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องปรากฏว่ามีอันตรายเร่งด่วน (Sofortiger Vollzug) เฉพาะหน้าเกิดขึ้น หรือในกรณีการบังคับตามสัญญาทางปกครองที่คู่สัญญา ฝ่ายเอกชนตกลงในสัญญายินยอมให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับตามสิทธิเรียกร้อง ในสัญญาได้ทันที (Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung) ไม่จำเป็นต้องมีการออกคำสั่ง ทางปกครองเพื่อเป็นฐานอำนาจในการบังคับการ โดยการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจ ของรัฐในการบังคับโดยตรงเพื่อให้สัมฤทธิ์ผล ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีเอกสิทธิ์ เหนือสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลก่อนใช้มาตรการบังคับดังกล่าว<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 41.

<sup>5</sup> App/Wettlaufer, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Carl Heymanns Verlag KG, 4. Auflage München 2005, § 1, Rn.I.

<sup>6</sup> วรนาří สิงโต, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องการบังคับทางปกครองในระบบ กฎหมายเยอรมัน, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (2550), หน้า 1.

### 3.1.1 หลักกฎหมายทั่วไปในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การเมืองแบบเสรีนิยมในศตวรรษที่ 19 สนับสนุนให้มีการปกครองแบบนิติรัฐ กล่าวคือรัฐจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความชอบธรรมในสังคม และการใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และหลักกฎหมายและความมั่นคงแห่งนิติฐานะ โดยที่การบังคับทางปกครองเป็นการใช้กำลังทางกายภาพบังคับเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพโดยตรง ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินการทางปกครองจึงต้องสอดคล้องกับการปกครองแบบนิติรัฐและอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นองค์ประกอบของนิติรัฐ<sup>7</sup> ดังต่อไปนี้

#### ก. หลักความจำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

กระบวนการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการที่ต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ การใช้วิธีการบังคับจะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะเลือกกระทำ<sup>8</sup> และต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยุติการใช้มาตรการบังคับเมื่อได้บังคับการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองนั้นแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มาตรา 9 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการบังคับและกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและสาธารณชนน้อยที่สุด

---

<sup>7</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2549), หน้า 160 – 161.

<sup>8</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครอง, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ, 2547), หน้า 202.

กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการบังคับไว้หรือกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายวิธีที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับได้ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้หรือเลือกใช้วิธีการบังคับที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่อยู่ในบังคับได้เจ้าหน้าที่จะต้องใช้หรือเลือกใช้วิธีการบังคับที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่ถูกบังคับและต่อส่วนรวมน้อยที่สุด ซึ่งจะต้องพิจารณาประเมินจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไปโดยอาจสรุปเกณฑ์การพิจารณาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหลักความพอสมควรแก่เหตุได้ดังนี้<sup>9</sup>

1) มาตรการที่เลือกใช้เหมาะสมเมื่อสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

2) มาตรการที่เหมาะสมนี้จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น หากใช้มาตรการอื่นๆ จะเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่ามาตรการที่จำเป็นดังกล่าว

3) มาตรการที่จำเป็นนี้จะต้องใช้อย่างพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือกระบวนการบังคับทางปกครองจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้กับเป้าหมายหรือผลที่ฝ่ายปกครองต้องการและต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็นจะต้องใช้ รวมทั้งมีความได้สัดส่วนกับการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น

ข. มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว หากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งนั้นก่อนที่ออกคำสั่งการโดยในกรณีของการบังคับให้ชดใช้เงินเงินนั้น เมื่อระยะเวลา 1 สัปดาห์ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนเพื่อให้ชำระเงินแก่ผู้ที่อยู่ในบังคับคำสั่ง หรือนับแต่วันนี้ถึงกำหนดชำระได้ล่วงหน้าไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยระยะเวลาให้ชำระเงินภายใน 1 สัปดาห์ หน้าที่ในการออกหนังสือ

---

<sup>9</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, "ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายปกครองเยอรมัน" ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540), หน้า 72.

เดือนนี้ ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดข้อควรปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กระทำการเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการออกหนังสือเตือน ก็ไม่มีผลทำให้ความสมบูรณ์ของการบังคับทางปกครองนั้นเสียไป แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเว้นข้อควรปฏิบัติดังกล่าวด้วย<sup>10</sup>

ค. หลักความแน่นอนและชัดเจน (Bestimmtheit)

หลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

1) คำสั่งภาคทัณฑ์ (การเตือน) จะต้องกำหนดวิธีการบังคับอย่างชัดเจน กล่าวคือจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับที่จะนำมาใช้ โดยจะกำหนดวิธีการบังคับให้หลายวิธี และจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสิทธิเลือกใช้วิธีการบังคับหลายวิธีตามที่กำหนดไว้ นั้นไม่ได้ตามมาตรา 13 วรรคสาม<sup>11</sup> แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น การภาคทัณฑ์โดยกำหนดวิธีการบังคับให้ชำระค่าปรับทางปกครองนั้นจะต้องระบุจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองที่แน่นอนไว้ด้วย การระบุแค่จำนวนเงินขั้นสูงถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>12</sup> เป็นต้น

<sup>10</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, "กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน", 92.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มาตรา 13 วรรคสาม

"(1) เจ้าหน้าที่จะต้องมีค่าเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี เว้นแต่กรณีการบังคับการโดยเร่งด่วนตามมาตรา 6 (2)"

<sup>12</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, "กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน", 102.

2) เจ้าหน้าที่ในการบังคับการจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งภาคทัณฑ์นั้น การเปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับจะกระทำได้อีกต่อเมื่อวิธีการบังคับตามคำสั่งภาคทัณฑ์เดิมไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดได้หรือไม่มี การปฏิบัติตามที่ได้มีการภาคทัณฑ์ไว้<sup>13</sup>

### 3.1.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการ (Vollstreckungsbehörde)

ในประเทศเยอรมนีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน คือ หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยในการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น จะต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อนเนื่องจากเหตุผลที่ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลความสงบสุขของประชาชน

ดังนั้น เมื่อประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกกระทบสิทธิและเสรีภาพจากการบังคับทางปกครองกระทรวงมหาดไทยจึงต้องเข้ามาดูแล โดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการบังคับทางปกครอง แต่หากกระทรวงใดไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้<sup>14</sup> สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 47.

<sup>14</sup> มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 แต่ในระดับมลรัฐนั้น กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของแต่ละมลรัฐได้กำหนดเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองแตกต่างกันไป เช่น ให้นายงานที่ออกคำสั่งเป็นผู้บังคับตามคำสั่งด้วยตนเอง ให้นายงานบังคับคดีของศาลในพื้นที่นั้นเป็นผู้บังคับให้หน่วยงานในสวนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับคำสั่งหรือให้กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานในการบังคับทางปกครองเช่นเดียวกับในระดับสหพันธ์ อ้างใน วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 48 - 49.

<sup>15</sup> มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953.

### 3.1.3 ประเภทของการบังคับทางปกครอง

กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์ (VwVG) ได้แบ่งประเภทของการบังคับทางปกครองโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์แห่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน และการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

ก. การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองกรณีนี้เป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของ มหาชนที่รัฐมีต่อราษฎรให้ราษฎรชำระเงิน (öffentlich-rechtliche Geldforderung) ซึ่งได้แก่ การบังคับให้ชำระภาษีอากร การบังคับให้ชำระค่าธรรมเนียม ฯลฯ การบังคับทางปกครองให้ชำระเงินมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

- 1) จะต้องมียุทธศาสตร์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง (ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง) มีหน้าที่ชำระเงิน
- 2) ถึงกำหนดเวลาชำระเงินแล้ว
- 3) ระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้วหนึ่งสัปดาห์นับแต่ได้มีการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินหรือในกรณีที่มีการกำหนดเวลาให้ชำระเงินหลังจากแจ้งคำสั่งระยะเวลาดังกล่าวก็ล่วงพ้นไปแล้วหนึ่งสัปดาห์

ข. การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

วัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองกรณีนี้เป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้ประชาชนผู้รับคำสั่งต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนบ้านที่อยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> มาตรา 3 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953.

<sup>17</sup> วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 50.

### 3.1.4 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1953 ได้บัญญัติถึงมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท คือ กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานจะดำเนินการบังคับให้ใช้เงินได้รับการบัญญัติไว้ในหมวด 1 ตั้งแต่มาตรา 1 ถึงมาตรา 5 ส่วนกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการซึ่งหน่วยงานจะบังคับการตามกระบวนการใช้คำสั่งบังคับทางปกครองได้รับการบัญญัติไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 6 ถึงมาตรา 18<sup>18</sup>ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก. มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน

มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 บัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการบังคับชำระเงินนั้นหน่วยงานอาจบังคับเอาจากสิ่งหามทรัพย์หรือสิ่งหามทรัพย์หรือสิทธิเรียกร้องอื่นของลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย การจะบังคับเอาจากทรัพย์สินใดนั้นก็ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการซึ่งต้องกระทำโดยเคารพความพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) ด้วย<sup>19</sup>รายละเอียด มีดังนี้

#### 1) การยึดหรืออายัด (Pfändung)

คำสั่งยึดหรืออายัดเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>20</sup>ซึ่งกระทบต่อสิทธิในทางกฎหมายแพ่งของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง โดยทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองจะต้องถูกบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และสมประโยชน์ของหน่วยงานที่ประสงค์ให้มีการบังคับทางปกครอง โดยห้ามการยึดหรืออายัดเกินขอบเขตและการยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์

<sup>18</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี, "กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน", หน้า 49.

<sup>19</sup> Marwinski, in : Brandt/Sachs (Hrsg.), S. 217.

<sup>20</sup> BVerwG NJW 1961 S. 332 ; BFH/NV 1991 S.393 – 394 ; BFH/NV 1993 S. 708. อ้างใน วรณาริ สิงหนิต, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางในระบบกฎหมายเยอรมัน, หน้า 25.

ซึ่งลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองสามารถโต้แย้งคัดค้านคำสั่งยึด หรืออายัดได้และขอให้ทุเลา การบังคับทางปกครองเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีเป็นการชั่วคราวได้

มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครอง ค.ศ. 1953 กำหนดว่ามาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการ ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย ซึ่งประมวลกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอน การดำเนินการรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับการซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1) การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

ก. การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ แห่งการบังคับทางปกครอง

เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถยึดทรัพย์สินที่พบใน ความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้ โดยการนำทรัพย์สินที่อยู่ใน ความครอบครองของลูกหนี้มาไว้ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่บังคับการ ซึ่งการครอบครอง ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แห่งสหพันธรัฐ ประกอบกับมาตรา 286 แห่งประมวลกฎหมาย ได้ให้ความหมายของ ทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ว่าเพียงแต่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง ได้ครอบครองในทางข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่บังคับการก็สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดได้

เจ้าหน้าที่บังคับการจะดำเนินยึดเงิน พันธบัตร หรือทรัพย์สิน ที่มีราคามาจากความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ประกอบกับมาตรา 286 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมาย

สำหรับการยึดทรัพย์สินที่ไม่ใช่เงินหรือพันธบัตร เจ้าหน้าที่บังคับ การจะปล่อยให้อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ต่อไปก็ได้ เมื่อพิจารณาว่าการกระทำเช่นนี้ จะไม่เป็นผลเสียแก่การบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ต้องกระทำให้การยึดนั้นเห็นประจักษ์แจ้ง โดยปิดหมายยึด ประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดตามสมควร

ข. การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น การยึดทรัพย์สินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองครอบครอง ร่วมกับบุคคลอื่นหรืออยู่ในความครอบครองของบุคคลที่สามจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อบุคคล ที่ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง หรือบุคคลที่สามได้ให้ ความยินยอมและส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว

ค. ผลของการยึดทรัพย์เมื่อเสร็จสิ้น การยึดทรัพย์แล้ว  
หน่วยงานต้นสังกัดมีสิทธิเสมือนเป็นผู้รับจำนองหรือรับจำนำทรัพย์ที่ยึดมาตามประมวลกฎหมาย  
แพ่งเยอรมัน<sup>21</sup>

ง. อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการในขณะดำเนินการยึดทรัพย์

จ. เจ้าหน้าที่บังคับการที่ได้รับคำสั่งบังคับให้ชำระเงินเป็นหนังสือ  
จากเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองสามารถดำเนินการยึดทรัพย์ดังกล่าวได้ หากเจ้าหน้าที่  
บังคับการที่ได้รับคำสั่งบังคับให้ชำระเงินมีเขตอำนาจตามกฎหมายที่ยึด หรืออายัดทรัพย์สินของ  
ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองดังกล่าวด้วย โดยตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วย  
การบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐประกอบกับมาตรา 287 แห่ง  
ประมวลระฎากร ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจสั่งเปิดประตูหรือ ตู้เก็บของที่ปิดล็อกอยู่  
หรือเข้าตรวจค้นสถานที่ใดๆ ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นแต่ในกรณีที่ลูกหนี้  
แห่งการบังคับทางปกครองขัดขวาง หรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่  
ตรวจค้น เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องขอมายค้นจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อนจึงจะ  
สามารถเข้าตรวจค้นโดยปราศจากความยินยอมของลูกหนี้ได้และในกรณีที่ผู้ขัดขวางเจ้าหน้าที่  
บังคับการชอบที่จะใช้กำลังปราบปรามเองหรือร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้  
นอกจากนี้เจ้าหน้าที่บังคับการต้องนำผู้บรรลุนิติภาวะ จำนวน 2 คน หรือข้าราชการท้องถิ่น หรือ  
เจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งคนไปเป็นพยานในระหว่างตรวจค้น ในกรณีที่มิใช่ใช้กำลังขัดขวางการตรวจ  
ค้นหรือทำการตรวจค้นในขณะที่ลูกหนี้และคนในครอบครัวไม่อยู่<sup>22</sup>

ฉ. ประเภทของของวัตถุที่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี  
นั้นคล้ายกันกับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>22</sup> วรรณวี สิงโต, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบ  
กฎหมายเยอรมัน, หน้า 27.

## ข. การขายทอดตลาด

หน่วยงานบังคับทางปกครองต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานนำสิ่งที่ยึดไปมาขายทอดตลาด โดยจะดำเนินการขายทอดตลาดได้ภายหลังจากการยึดทรัพย์ไม่น้อยกว่า 7 วัน เว้นแต่ลูกหนี้จะแสดงความยินยอมให้ขายทอดตลาดได้ก่อนหน้านั้นหรือการเก็บรักษาทรัพย์เป็นเวลานานจะทำให้เสื่อมราคาหรือจะมีค่าใช้จ่ายสูงมาก วัน เวลา และสถานที่ประมูลจะต้องประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

สัญญาซื้อขายเกิดขึ้นทันทีเมื่อเจ้าหน้าที่เคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุด ซึ่งต้องเป็นราคาไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของราคาปกติตามท้องตลาด ส่วนเครื่องเงินหรือเครื่องทองนั้นห้ามขายต่ำกว่าราคาเงินหรือราคาทอง ณ เวลานั้น และก่อนเคาะไม้เจ้าหน้าที่จะต้องนับหนึ่งถึงสามเสียก่อน รวมทั้งจะมีการส่งมอบวัตถุที่ทำการประมูลต่อเมื่อผู้ซื้อชำระเป็นเงินสดเท่านั้น

หากไม่มีผู้เสนอราคาสูงกว่าราคาที่จะอนุญาตให้ขายได้ดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่สามารถใช้วิธีการอื่นเพื่อหาเงินมาชำระหนี้ได้ตามสมควร

### 1.2) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์

การยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนและอสังหาริมทรัพย์สามารถ

ทำได้ 3 วิธี ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการสามารถเลือกใช้วิธีใดก็ได้

#### ก. การยึดมาเป็นวัตถุซึ่งจำนอง

หน่วยงานบังคับทางปกครองสามารถนำทรัพย์ที่ต้องการยึดมาเป็นวัตถุซึ่งจำนองได้ โดยการแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการจำนอง ไว้ในทะเบียนที่ดิน จากนั้นหน่วยงานบังคับทางปกครองจะได้รับสิทธิจำนวนตามประมวล กฎหมายแพ่ง

#### ข. การยึดมาขายทอดตลาด

การยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดนั้น ต่างจากการยึดสังหาริมทรัพย์ตรงที่หน่วยงานบังคับทางปกครองไม่มีอำนาจดำเนินการเองได้ แต่จะต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวง (Amtsgericht) ให้ออกคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาด โดยศาลจะต้องส่งคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้บันทึกการยึดลงในทะเบียนที่ดิน จากนั้นศาลจะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดเองโดยมีวิธีการเช่นเดียวกับการขายทอดตลาดทรัพย์

### ค. การยึดมาใช้ประโยชน์

หน่วยงานบังคับทางปกครองสามารถยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์และแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินขึ้นมาหนึ่งคน พร้อมทั้งมอบอำนาจให้ดูแลจัดการและใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ยึดมา เช่น นำที่ดินออกให้เช่าเพื่อหาเงินมาชำระหนี้ ตามคำสั่งทางปกครอง<sup>23</sup>

#### 1.3) การอายัดสิทธิเรียกร้อง

เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจในการอายัดสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้ 3 วิธี คือ

##### ก. สิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน

การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินอาจกระทำได้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการออกคำสั่งอายัดเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองและบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง โดยกำหนดห้ามลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองกระทำการใดๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและห้ามบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองชำระเงินแก่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง แต่ให้ชำระเงินดังกล่าวแก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการแทนและแจ้งลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองห้ามรับกรชำระหนี้จากลูกหนี้ที่ถูกอายัดแล้วของตน คำสั่งยึดอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการย่อมทำให้คำสั่งอายัดดังกล่าวตกเป็นโมฆะซึ่งหมายความถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไม่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย<sup>24</sup>

##### ข. วิธีการ

หน่วยงานบังคับทางปกครองต้องออกคำสั่งอายัดไปยังลูกหนี้และบุคคลภายนอก โดยมีเนื้อหาเป็นการห้ามลูกหนี้กระทำการใดๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและห้ามบุคคลภายนอกชำระเงินแก่ลูกหนี้แต่ให้ชำระหนี้แก่หน่วยงานบังคับทางปกครอง

---

<sup>23</sup> วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 52 - 53.

<sup>24</sup> App/Wettlauffer, Verwaltungsvollstreckungsrecht, § 26, Rn. 4.

ถ้าสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้มีการจำนองเป็นประกัน ให้เจ้าพนักงานยึดหนังสือหลักฐานการจำนองมาจากลูกหนี้ หากลูกหนี้ไม่มีหนังสือเช่นว่านี้ ให้เจ้าพนักงานแจ้งคำสั่งยึดทรัพย์นั้นไปยังเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้จัดแจ้งการอายัดไว้ในทะเบียนที่ดิน การอายัดสิทธิเรียกร้องที่เป็นรายได้เป็นคราวๆ นั้น รวมตลอดถึงงวดที่จะถึงกำหนดชำระ ภายหลังจากการอายัดนั้นด้วย

ค. ผลแห่งการอายัด

หน่วยงานบังคับทางปกครองมีสิทธิดำเนินการบังคับตามสิทธิ ได้เสมือนกับเป็นเจ้าของสิทธิเอง ในกรณีที่บุคคลภายนอกไม่ยอมชำระหนี้โดยสมัครใจ หน่วยงานบังคับทางปกครองต้องไปฟ้องศาลยุติธรรมให้บังคับตามสิทธิที่อายัด มาได้

หากสิทธิเรียกร้องที่อายัดมานั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระหรือ อยู่ภายใต้เงื่อนไขบางอย่างที่ยังไม่เกิดขึ้นหรือการบังคับตามสิทธินั้นเป็นไปได้ยาก หน่วยงาน บังคับทางปกครองมีสิทธิใช้มาตรการอื่นเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ เช่น การจำหน่ายสิทธิ

ง. สิทธิเรียกร้องของการส่งมอบสิ่งของ

วิธีการอายัดให้ใช้วิธีเดียวกับการอายัดสิทธิเรียกร้อง ให้ชำระเงิน เมื่อหน่วยงานบังคับทางปกครองได้รับมอบสิ่งของจากบุคคลภายนอกแล้วให้ นำไปขายทอดตลาด เช่นเดียวกับที่ของที่ได้มาโดยการยึด<sup>25</sup>

ข. มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แห่งสหพันธ์รัฐ ค.ศ. 1953 (VwVG) มิได้กำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่มีความมุ่งหมายให้กระทำการ ยอมรับการกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ไว้ 3 ประการ ได้แก่

---

<sup>25</sup> วิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. หน้า 53 - 54.

### 1) การกระทำการแทน

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีใช่เป็นการกระทำที่ต้องทำเองเฉพาะตัว เช่น การต้องเข้ารับการเกณฑ์ทหาร การมอบทรัพย์สิน กรณีที่จำเป็นต้องยอมรับการกระทำบางประการ หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการที่ต้องละเว้นการกระทำบางประการ เช่น การห้ามส่งเสียงดังรบกวนผู้อื่นในยามวิกาลแต่เป็นการกระทำที่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ เช่น การรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างต่างๆ การเปิดประตูรถยนต์ที่ประตูปิดล็อกไว้ เมื่อผู้รับคำสั่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่จะเข้ากระทำการแทนเอง หรืออาจจะมอบหมายให้บุคคลที่สามารถกระทำการแทนโดยผู้ที่จะถูกบังคับทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการกระทำการแทนนั้น<sup>26</sup> แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการแทนเองเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการกระทำการแทนนั้นเอง โดยกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของมลรัฐส่วนใหญ่ในประเทศเยอรมันจะมีบทบัญญัติเรื่อง "การกระทำการแทนโดยหน่วยงานของรัฐ" ไว้แทบทั้งสิ้น

### 2) การกำหนดค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld)

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งต้องกระทำการ แต่การกระทำนั้นเป็นเรื่องที่ต้องทำเองเฉพาะตัว บุคคลอื่นไม่อาจกระทำการแทนได้ หรือกำหนดให้ผู้รับคำสั่งยอมให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ และผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น หรือขัดขวางการกระทำที่ตนต้องยอมให้กระทำ หรือไม่ยอมละเว้นการกระทำที่ตนต้องละเว้นการกระทำ หน่วยงานอาจกำหนดค่าปรับบังคับการได้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดผู้รับคำสั่งกระทำการ และการกระทำนั้นไม่มีลักษณะที่เป็น การอันต้องทำเองเฉพาะตัว หน่วยงานจะใช้มาตรการบังคับโดยการกำหนดค่าปรับบังคับการได้ ก็ต่อเมื่อปรากฏว่าการเข้ากระทำการแทนไม่เป็นไปได้หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากปรากฏว่าผู้ที่มีหน้าที่ต้องกระทำการตามคำสั่งไม่อยู่ในสถานะที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการเข้าดำเนินการแทน<sup>27</sup>

<sup>26</sup> บรรเจติ สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, หน้า 213.

<sup>27</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.

โดยที่ค่าปรับบังคับการไม่ใช่ค่าปรับทางอาญา (Geldstrafe) ที่ถือว่าเป็นโทษทางอาญา หรือไม่ใช่ค่าปรับทางปกครอง (Geldbuße) ที่ถือว่าเป็นโทษทางปกครองซึ่งเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายปกครอง แต่เป็นมาตรการในการบังคับพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลในอนาคต หน่วยงานจึงอาจกำหนดค่าปรับบังคับการซ้ำได้ หรือเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการได้หากปรากฏว่าผู้รับคำสั่งยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามหากในระหว่างนั้นผู้ได้รับคำสั่งได้ปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว หน่วยงานจะบังคับชำระเงินที่เป็นค่าปรับบังคับการไม่ได้ ในกรณีที่หน่วยงานที่บังคับการตามคำสั่งทางปกครองไม่อาจบังคับชำระเงินจากค่าปรับบังคับการได้ หน่วยงานนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองสั่งให้กักขังผู้รับคำสั่งแทนค่าปรับบังคับการได้ หากว่าได้มีการเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับและบอกไว้ในคำเตือนแล้วหากฝ่าฝืนจะถูกกักขังแทนค่าปรับ<sup>28</sup> การกักขังแทนค่าปรับบังคับการ (Ersatzzwangshaft) ไม่ใช่โทษทางอาญาและไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองที่ดำรงอยู่โดยตัวของตัวเอง แต่เป็นมาตรการที่ใช้แทนค่าปรับบังคับการเท่านั้น โดยศาลมีดุลพินิจในการกำหนดจำนวนวันที่จะกักขังซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งวันแต่ไม่เกินสองสัปดาห์<sup>29</sup> เมื่อศาลมีคำสั่งให้กักขังตามคำร้องของหน่วยงานที่บังคับการ ให้ศาลออกหมายจับไปพร้อมกัน อนึ่งการดำเนินการจับและกักขังนั้น หน่วยงานที่บังคับทางปกครองจะดำเนินการเองไม่ได้ต้องร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลเป็นผู้ดำเนินการ<sup>30</sup>

### 3) การบังคับทางปกครองโดยตรง (Unmittelbarer Zwang)

การเข้ากระทำการแทนหรือการกำหนดค่าปรับบังคับการไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่สามารถกระทำการได้ หน่วยงานอาจบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองให้กระทำการ ยอมให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยตรงหรือหน่วยงานอาจเข้ากระทำการนั้นเองก็ได้ การบังคับทางปกครองโดยตรง (unmittelbarer Zwang) นี้ถือว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงที่สุด หน่วยงานจึงต้องใช้เมื่อมาตรการบังคับอื่นไม่อาจใช้ได้และต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย ตัวอย่างของการใช้กำลังบังคับทางกายภาพ

---

<sup>28</sup> มาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953.

<sup>29</sup> มาตรา 16 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953.

<sup>30</sup> รรเจตน์ ภาศิริรัตน์, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน, หน้า 171 – 172.

โดยตรง เช่น การยกกรรณที่จอดในที่ห้ามจอดไปไว้ที่สถานีตำรวจ การบุกเข้าไปในเคหสถาน การฉีดแก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุมประท้วง การยิงบุคคลที่จับตัวประกันเพื่อให้บุคคลนั้นปล่อยตัวประกัน เป็นต้น<sup>31</sup>

การบังคับการทางกายภาพโดยตรงแตกต่างจากการเข้ากระทำการแทนตรงที่การบังคับทางกายภาพโดยตรงเป็นกรณีที่หน่วยงานดำเนินการเอง ในขณะที่การเข้ากระทำการแทนเป็นกรณีที่หน่วยงานมอบหมายให้บุคคลที่ 3 ดำเนินการ<sup>32</sup>

กล่าวโดยสรุป มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมนีได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและในกฎหมายเฉพาะที่สำคัญได้แก่ กฎหมายรักษาการ และในระดับมลรัฐนั้นกำหนดการบังคับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของมลรัฐ และกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยตำรวจซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล และมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งไว้อย่างชัดเจน คือ

1.1) หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน

1.2) เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

จึงทำให้ระบบการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมนีประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางปกครองมีความเป็นอิสระรวมถึงความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

---

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, 173.

### 3.2 มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

เนื่องจากฝ่ายปกครองมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การดำเนินการของฝ่ายปกครองจึงมีคุณลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการดำเนินการของเอกชน ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมี “อำนาจสาธารณะ”<sup>33</sup> ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองมีอภิสิทธิ์หรืออำนาจพิเศษ (prérogative de puissance publique) อันได้แก่ “อำนาจสั่งการ” (pouvoir décisionnel) ในการออกคำสั่งฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชนและ “อำนาจบังคับการ” (pouvoir d'exécution) ในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล<sup>34</sup> อันเป็นอภิสิทธิ์ก่อนการพิจารณาของศาล กล่าวคือ เป็นสถานภาพที่ให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่จะทำให้คำสั่งที่ตนออกมีอำนาจบังคับใช้ก่อนที่จะถูกตรวจสอบโดยศาล หรืออำนาจของสิ่งที่ส่งไปแล้วโดยเปรียบเทียบกับอำนาจของสิ่งที่ถูกพิพากษาไปแล้วของคำพิพากษาของศาล ซึ่งประโยคดังกล่าวหมายความว่า คำสั่งต้องมีผลบังคับใช้เป็นไปตามคำสั่งนั้นเดียวกับคำพิพากษาของศาลที่จะต้องมีการบังคับตามคำพิพากษา<sup>35</sup>

โดยที่ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีหลักว่า “คำสั่งทางปกครอง” มีสภาพบังคับโดยสมบูรณ์ในตัวเอง” (caractère exécutoire de plein droit) ประกอบกับมีหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดานิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นนั้นชอบด้วยกฎหมาย (présomption de légalité des actes administratifs) ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งคำสั่งนั้นต่อผู้รับคำสั่ง ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และแม้ว่าผู้รับคำสั่งจะเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมายและได้อุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ หรือได้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งแล้วการโต้แย้งคำสั่งทั้งต่อฝ่ายปกครองหรือต่อศาลก็ไม่มีผลผูกมัดการบังคับตามคำสั่ง

---

<sup>33</sup>อำนาจสาธารณะ หมายถึง สิทธิพิเศษต่าง ๆ ทั้งหมดที่มอบให้แก่ฝ่ายปกครองสำหรับที่จะทำให้ฝ่ายปกครองอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อให้ได้สิทธิที่เหนือกว่าเอกชนในกรณีที่ต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน อ้างใน วิจิตร วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 76.

<sup>34</sup>ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (2552) หน้า 1.

<sup>35</sup>สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (ตุลาคม 2545), เสนอสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 98 – 99

ทั้งนี้ เว้นแต่ฝ่ายปกครองหรือศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เมื่อผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ตามคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองย่อมใช้อำนาจพิเศษบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง ได้ด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

### 3.2.1 หลักกฎหมายทั่วไปในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองดังเช่นประเทศเยอรมนี หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ส่วนหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้กับมาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่

ก. การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้

คำสั่งทางปกครองที่บังคับได้จะต้องมีลักษณะเป็นคำสั่งที่กำหนดภาระหน้าที่แก่เอกชนหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิหรือโอกาสแก่เอกชน เช่น การอนุญาตให้ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางส่วน หรืออนุญาตให้ล่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับเอกชนในการที่จะใช้สิทธิของตน ฝ่ายปกครองเพียงแต่ต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าว หรือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองตกอยู่กับฝ่ายปกครองเองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นเรื่องที่ว่าฝ่ายปกครองนั้นจะต้องใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็นเพื่อที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนตามที่คำสั่งทางปกครองนั้นได้อนุมัติไว้ การหยุดจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการภายหลังจากที่ได้ มีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ฯลฯ<sup>36</sup> และจากหลักการพื้นฐานที่ว่าคำสั่งทางปกครองได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการโต้แย้งคำสั่งทั้งต่อฝ่ายปกครองหรือต่อศาลก็ไม่มีผลทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทั้งนี้ เว้นแต่ฝ่ายปกครองหรือศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง คำสั่งทางปกครองจึงยังคงมีผลใช้บังคับอย่างเต็มที่จนกว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายจะปรากฏขึ้นต่อศาลและศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในเวลาต่อมา ดังนั้นเมื่อคำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหน้าที่แก่เอกชนและไม่มีกรทุเลาการบังคับตามคำสั่งแล้วเอกชนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และฝ่ายปกครองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปร้องต่อศาลเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับเพื่อบังคับกับเอกชนดังเช่นกรณีเอกชนปฏิบัติต่อกันเอง

---

<sup>36</sup> สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครอง  
ฝรั่งเศส, หน้า 99

กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีของความหมายของคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" คำสั่งที่มีผลบังคับใช้ (ทันที) (decision exécutoire)<sup>37</sup>

ข. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (principe de légalité)

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญสองประการ คือ หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีความหมายว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องการกระทำทางปกครองดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยหลักการว่าด้วยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์การตุลาการ<sup>38</sup>ซึ่งเป็นหลักการที่จะทำให้หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายมีผลใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น การบังคับทางปกครองซึ่งก็เป็นการกระทำทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ด้วย

ค. หลักความสมควรแก่เหตุ (principe du raisonnable)

คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะบังคับการนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับไว้โดยชัดเจน และการบังคับการจะต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับการกระทำทั้งปวงของฝ่ายปกครอง โดยที่การบังคับโดยตรงของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงเป็นหลักที่สำคัญในฐานะที่เป็นกรอบจำกัดการใช้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้เป็นไปเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม<sup>39</sup>

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.,

<sup>38</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540), หน้า 27.

<sup>39</sup> SCHWARZE (J.), *Droit administratif européen*, (Bruxelles : Bruylant et office des publications des Communautés européennes, 1994), chapitre 4.; FROMONT (M.), "Le principe de proportionnalité" A.J.D.A. 1995, numéro special, p.156 et s.; ZILLER (J.), "Le principe de proportionnalité"; A.J.D.A 1996, numéro special, p.185 et s. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, (2552), หน้า 18.

ง. การเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (mise en demeure préalable)

การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการใช้กำลังบังคับ ผู้รับคำสั่ง หรือดำเนินการแทนผู้รับคำสั่ง หรือบางกรณีอาจใช้ค่าปรับบังคับการ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องเตือนผู้รับคำสั่งก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเว้นแต่เป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน สำหรับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินเจ้าหน้าที่บังคับการจะมีคำสั่งบังคับชำระหนี้เพื่อแจ้งลูกหนี้ก่อนหากพ้น 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งแล้วยังไม่มีการชำระหนี้จะต้องถูกยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน<sup>40</sup>

### 3.2.2 องค์กรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง

โดยหลักเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งที่ตนทำขึ้น เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรอื่นมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน สำหรับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแจ้งคำสั่งให้เจ้าพนักงานซึ่งเรียกว่า "huissier de justice"<sup>41</sup> ดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้

### 3.2.3 ประเภทของการบังคับทางปกครอง

ก. การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน

หนี้เงินตามคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ไม่ใช่หน้าที่เป็นหนี้ภาษีอากรหรือหนี้จากการให้ประโยชน์ทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่เป็นหนี้ประเภทอื่น เช่น ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการทำละเมิด โทษปรับทางปกครอง ฯลฯ

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>41</sup> "huissier de justice" คือ ผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ปฏิบัติ หน้าที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม โดยจะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานทางศาล (officier court attendants) และเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลด้วย (officier ministériel) โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม huissier มีหน้าที่หลักคือ การส่งเอกสารทางกฎหมายและมีอำนาจในการบังคับคดี เก็บรวบรวมและยึด อาศัยทรัพย์สิน ทำเอกสารทางกฎหมายที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน และในบางกรณีก็ต้องดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินส่วนบุคคลด้วย, อ้างใน ศุภลักษณ์ จันทพลาบูรณ์, ระบบการบังคับคดีแพ่ง, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 129 – 131.

ข. การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการ

คำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น การเกณฑ์แรงงาน ข้อห้ามมิให้กระทำการต่าง ๆ คำสั่งให้ผู้ลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ออกนอกประเทศ คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่มีลักษณะไม่ปลอดภัย เป็นต้น

### 3.2.4 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

โดยปกติแล้วเพื่อที่จะบังคับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงความกลัวที่จะถูกลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่เอกชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถูกฟ้องต่อศาลอาญาซึ่งศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษตามที่กำหนดไว้ และเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการลงโทษในทางอาญาที่ว่า *nulla poena sine lege* (จะไม่มีการลงโทษหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้) การใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่าได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ ซึ่งได้แก่ กรณีของบรรดากฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรา R.26-15° แห่งประมวลกฎหมายอาญาเดิม หรือมาตรา R.610-5 ของประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ได้กำหนดโทษไว้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่น ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง เช่น มาตรา 31 แห่งรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1938 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีอาญากับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียก (*requisition*) มาตรา 27 แห่งรัฐกำหนด ลงวันที่ 2 กันยายน 1945 ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีอาญากับคนต่างด้าวที่เสี่ยงคำสั่งให้ออกนอกประเทศ<sup>42</sup>

นอกจากโทษทางอาญาแล้ว ฝ่ายปกครองยังอาจกำหนดมาตรการหรือโทษในลักษณะทางปกครองขึ้นควบคู่กับโทษทางอาญา ซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงกลัวขึ้นและมีผลในทางอ้อมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง เพราะเหตุที่ว่าฝ่ายปกครองเป็นทั้งคู่กรณีและเป็นผู้ตัดสินในขณะเดียวกันและในกรณีนี้หลักประกันแก่คู่กรณีฝ่ายเอกชนก็มีอยู่น้อยมาก ตัวอย่างเช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ สำหรับการประกอบอาชีพบางประเภทที่ต้องมีใบอนุญาต

---

<sup>42</sup> กฤษณ์ วสินนท์, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครองศึกษา กรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (พฤษภาคม 2547), หน้า 40.

ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองลงโทษผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนด หรือการเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งโดยคำสั่งของผู้ว่าราชการ เป็นต้น<sup>43</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการชู้หรือการใช้มาตรการลงโทษทางอาญาหรือทางปกครองดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่ง หรืออาจเป็นไปได้ว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดโทษหรือมาตรการไว้สำหรับกรณีของคำสั่งบางประเภท หรือในท้ายที่สุดอาจเป็นไปได้ว่าเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ทำให้ไม่อาจรอให้มีการลงโทษทางอาญาได้ โดยมีความจำเป็นจะต้องให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทันที ในกรณีดังกล่าวฝ่ายปกครองมีมาตรการบังคับได้แก่ การบังคับทางปกครอง (contrainte) เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองด้วย โดยอาจแยกมาตรการบังคับและกระบวนการบังคับทางปกครองได้เป็น 2 กรณี<sup>44</sup> ดังนี้

ก. มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง กำหนดให้ชำระเงิน

มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีนี้ คือ การยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งเรียกชำระหนี้ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งเรียกชำระหนี้ดังกล่าวเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแจ้งคำสั่งให้พนักงานอัยการสั่งให้เจ้าพนักงานที่เรียกว่า "huissier de justice" ดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้

huissier de justice จะมีคำสั่งบังคับชำระหนี้ เพื่อแจ้งเตือนลูกหนี้ก่อน หากพ้นกำหนด 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งแล้วยังไม่มีการชำระหนี้ huissier de justice มีอำนาจยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91 - 650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการบังคับคดี

---

<sup>43</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 100.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน.

ข. มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

1) การใช้กำลังบังคับและดำเนินการแทน

ลักษณะของการใช้กำลังบังคับและการเข้าดำเนินการแทน

1.1) การใช้กำลังบังคับเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยเป็นเรื่องเฉพาะตัวที่ผู้รับคำสั่ง จะต้องดำเนินการตามคำสั่งนั้นด้วยตนเอง เช่น คำสั่งให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ออกนอกประเทศ กรณีดังกล่าวหากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ก็ สามารถใช้ กำลังส่งตัวผู้นั้นกลับไปยังประเทศที่เดินทางมาได้

1.2) การดำเนินการแทนเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ ผู้รับคำสั่งต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยมีเรื่องเฉพาะตัวที่ผู้รับคำสั่งจะต้องดำเนินการ ตามคำสั่งนั้นด้วยตนเอง แต่ฝ่ายปกครองอาจเข้าดำเนินการแทนได้ เช่น คำสั่ง ให้อพยพอาคาร ที่มีลักษณะไม่ปลอดภัย หากผู้รับคำสั่งไม่รื้อถอนเองเจ้าหน้าที่ก็สามารถเข้าดำเนินการรื้อถอน อาคารแทนและให้ผู้รับคำสั่งรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการรื้อถอนดังกล่าว

มาตรการบังคับทั้งสองประเภทข้างต้นนี้ต่างมีวัตถุประสงค์ เดียวกัน คือ มุ่งหมายให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งจะแตกต่างกันก็ตรงที่การใช้กำลังบังคับให้ ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบรุนแรงมากกว่าการดำเนินการแทน เนื่องจากเป็น การบังคับต่อสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของผู้รับคำสั่งโดยตรง

2) กรณีที่สามารถใช้กำลังบังคับหรือดำเนินการแทน

โดยปกติกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะต้องบังคับใช้บทกำหนดโทษตามกฎหมาย เพื่อกดดันให้มีการปฏิบัติตาม คำสั่งหรือหากเห็นว่าจำเป็นต้องบังคับการโดยตรงด้วยการดำเนินการแทนหรือใช้กำลังบังคับ ก็จะต้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเสียก่อนจะบังคับการโดยตรงโดยพลการไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ใ้คดี แนวคำพิพากษาของศาลได้ยอมรับให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการได้เองโดยทันทีใน 3 กรณี<sup>45</sup> ดังต่อไปนี้

---

<sup>45</sup>ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองใน ระบบกฎหมายฝรั่งเศส, หน้า 14.

## 2.1) กรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

กรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะบังคับการได้โดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เจ้าหน้าที่ย่อมอาศัยอำนาจของบทบัญญัติในการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่ทำตามกฎหมายฉบับต่างๆ ได้เอง บทบัญญัติกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเองได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ในการบังคับการโดยตรงได้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการดำเนินการแทนหรือการใช้กำลังบังคับ<sup>46</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของประชาชนซึ่งเป็นเรื่อง que เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและเด็ดขาด

## 2.2) กรณีที่ไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่น

กรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรง ทั้งไม่ปรากฏเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการ โดยทันทีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะบังคับการโดยตรงได้ก็ต่อเมื่อไม่มี "วิธีการทางกฎหมายอื่นใด" (autre voie de droit) ที่จะบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามได้อีกแล้ว ดังที่ตุลาการผู้แถลงคดี Léon Blum ได้กล่าวไว้ในคำแถลงการณ์ในคดี Abbé Bouchon ในปี ค.ศ. 1911 ว่า "หลักการแล้วการบังคับโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและในกรณีนั้นไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใดแล้วที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้"<sup>47</sup> ซึ่ง "วิธีการทางกฎหมาย" ในที่นี้หมายความรวมถึงการบังคับใช้โทษทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางแพ่งรวมทั้งวิธีการทางกฎหมายใดๆ ที่อาจนำมาบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้

---

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>47</sup> คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 17 mars 1911, Abbé Bouchon, Rec. 341, conl. Blum. อ้างใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, หน้า 14.

ดังนั้น ในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้บัญญัติกำหนดโทษอาญาไว้สำหรับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น<sup>48</sup> หรือกรณีที่ไม่ได้บัญญัติโทษทางปกครองไว้<sup>49</sup> หรือมาตรการลงโทษที่ใช้ไปแล้วไม่ได้ผล แต่หากกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาไว้ฝ่ายปกครองก็ต้องฟ้องคดีให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจะใช้กำลังบังคับหรือดำเนินการตนเองไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวได้

### 2.3) กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน

กรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการโดยฉับพลันทันที เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่สามารถใช้กำลังบังคับให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่งหรือดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งได้ ทั้งนี้ แม้ว่ากรณีดังกล่าวจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้ หรือบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดโทษทางอาญาไว้แล้วก็ตาม เช่น การยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศ ซึ่งเห็นว่าเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องมีคำสั่งแก่ผู้เกี่ยวข้องให้ยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศเสียก่อน มาตรการนี้นำมาใช้มิใช่เพราะเหตุผลในเรื่องการดื้อดึงไม่ปฏิบัติตามและมีใช่เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติแทนที่หากเป็นการกระทำไปเองก่อน อย่างไรก็ตามศาลปกครองจะเป็นผู้ตรวจสอบว่ากรณีดังกล่าว มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ฝ่ายปกครองต้องใช้กำลังบังคับหรือดำเนินการแทนจริงหรือไม่

---

<sup>48</sup> คำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1963 ในคดี Société Immobilière de Saint-Just ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการเนรเทศนักบวชโดยดำเนินการตามรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1901 ว่าด้วยการชุมนุมทางศาสนา โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้มีได้บัญญัติมาตรการลงโทษไว้ข้างใน สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 101.

<sup>49</sup> คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1925 ในคดี Anduran ข้างไว้ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

3) เงื่อนไขในการใช้คำสั่งบังคับหรือดำเนินการแทน

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้คำสั่งบังคับหรือดำเนินการแทนได้นั้น ฝ่ายปกครองจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวตามเงื่อนไขต่อไปนี้

3.1) มีการเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ก. กรณีที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และจะต้องเตือนผู้รับคำสั่งก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการเช่นนั้น

ข. กรณีไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นที่จะบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ต้องเตือนผู้รับคำสั่งก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองเสมอ

ค. กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีนี้ เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเตือนผู้รับคำสั่งก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองและในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเป็นพิเศษ ก็ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ได้

3.2) ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามสมควรแก่เหตุ

เจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามสมควรแก่เหตุ หรือเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น โดยมาตรการที่นำมาใช้ต้องไม่เกินเลยไปกว่าวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

4) การกำหนดค่าปรับทางปกครอง<sup>50</sup>

ค่าปรับบังคับการ (astreinte) มีลักษณะเป็น “ค่าปรับรายวัน” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งโดยกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ค่าปรับรายวันเป็นมาตรการที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้

ประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดเป็นการทั่วไปให้เจ้าหน้าที่กำหนดค่าปรับบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ดังเช่นระบบกฎหมายเยอรมันหรือระบบกฎหมายของประเทศไทย อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายบางฉบับได้กำหนดค่าปรับบังคับการไว้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง

<sup>50</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, หน้า 11.

ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L 581-28 กำหนดให้นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกประกาศ ซึ่งประกาศนี้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะมีผลเฉพาะกรณี โดยให้ผู้ปิดป้ายโฆษณาป้ายร้าน หรือป้ายบอกทางซึ่งมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายดำเนินการรื้อถอนป้ายดังกล่าว หรือปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายนี้ มาตรา 581-30 กำหนดว่าหากพ้นกำหนดเวลา 15 วันนับแต่วันที่ผู้ปิดป้ายได้รับแจ้งประกาศดังกล่าวแล้วยังไม่มีการดำเนินการตามที่กำหนดในประกาศ ผู้ปิดป้ายจะต้องชำระค่าปรับรายวันจำนวน 87.15 ยูโรต่อวันและต่อป้าย

ค่าปรับบังคับการจะแตกต่างจากโทษปรับทางปกครอง (amende administrative) ตรงที่วัตถุประสงค์ในการ “บังคับ” ให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามคำสั่ง ขณะที่โทษปรับทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ลงโทษ” การกระทำผิด<sup>51</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่าประเทศฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลาง ว่าด้วยการ บังคับทางปกครองดังเช่นประเทศเยอรมนี แต่มีการนำหลักที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด ได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้เพื่อเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองและมีหลักเกณฑ์ที่ใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองในแต่ละเรื่องจะบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะว่า ด้วยเรื่องนั้น โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะเป็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับให้ เป็นไปตามคำสั่งที่ตนทำขึ้น และมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน คือ เจ้าพนักงานที่เรียกว่า “huissier de justice” ดำเนินการบังคับชำระหนี้ พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ทำให้การดำเนินการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสสามารถ ทำได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เพื่อชำระหนี้ให้แก่ฝ่ายปกครอง

---

<sup>51</sup> จิจิตรา วอนเพียร, ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 85.