

## มาตรการบังคับทางปกครองบังคับได้เท่าที่จำเป็น

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ย่อมมีผลบังคับผูกพันให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามนับตั้งแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีวิธีการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในบังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่สำหรับการใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้แล้วจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เว้นแต่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แทนก็ได้ตามมาตรา ๓ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักการข้างต้นอาจยกตัวอย่างได้เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ สั่งให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารรื้อถอนอาคารที่มีการก่อสร้างดัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ (๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียว ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง ฯลฯ ถือว่ากฎหมายเฉพาะได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้วและเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้หลายวิธี เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) ก่อน (๒) ได้หรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙/๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ดังนี้

**ข้อเท็จจริงมีว่า** ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตหลักสี่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ (เจ้าของอาคาร) ดัดแปลงอาคารพักอาศัย ๓ ชั้น เป็นสถานที่เก็บสินค้าเพื่อพาณิชย์กรรมหรือการค้าผิดกฎหมาย อันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หลังจากการตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต สำนักงานเขตหลักสี่จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ต่อเติม ทั้งแจ้งความร้องทุกข์ฐานกระทำการดัดแปลงต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และศาลอาญามีคำพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ มีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ก็ไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ขอให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยและไม่แจ้งผลดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่างมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองทั้งสิ้น โดย (๑) มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ และ (๒) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๑ รับรองไว้ การวินิจฉัยและตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และโดยเฉพาะ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้ทำให้เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้รับคำสั่งมากกว่าการที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้หรือศาลปกครองจะกำหนดค่าบังคับให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาตรการแรกได้ต่อเมื่อปรากฏชัดตั้งแต่ในเบื้องต้นว่ามาตรการบังคับทางปกครองมาตรการที่สองไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่ส่งให้บุคคลรื้อถอนอาคารได้โดยแน่แท้เท่านั้น เมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ใดๆ ที่บ่งชี้ให้เห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาตรการที่สองไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งที่ให้ผู้ถูกฟ้องที่ ๒ และที่ ๓ รื้อถอนอาคารได้โดยแน่แท้ ศาลปกครองจึงไม่ชอบที่จะกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) โดยดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีหลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง คือ **หลักความพอสมควรแก่เหตุ** อันเป็นหลักกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบสิทธิและเสรีภาพผู้รับคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุดและสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้รับคำสั่งที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน ดังนั้น แม้กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หลายวิธี ก็มีได้หมายความว่า จะมิอำนาจเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นๆ ได้ตามอำเภอใจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งและประโยชน์อันเกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นสำคัญ