



พลตรี ประชาพัฒน์ วัจนะรัตน์
(Individual Study)

ปัญหาการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาด
ทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครอง
ในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย พลตรี ประชาพัฒน์ วัจนะรัตน์
รหัส ๖๑๐๖๒๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาสตร์สุธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครอง
ในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมตามหลักนิติธรรม

พลตรี ประชาพัฒน์ วิจารณ์รัตน์^๑

บทคัดย่อ

สาระสังเขป

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป โดยยึดหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ได้แก่ การบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็น ต้องมีการเตือนก่อนการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้ง จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้หากมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้นั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่าก็ได้ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน การนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ โดยอนุโลมกับมาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิดต่อสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม อาจมีบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ บางประการที่คลาดเคลื่อน ก่อให้เกิดปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ได้แก่ ปัญหาการบัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและรายละเอียดของมาตรการบังคับทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ใช้บังคับกับสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมไม่ชัดเจน ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ยึด आयัด และขายทอดตลาด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ปัญหาการไม่ประสานงานเพื่อบังคับทางปกครองระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมกับหน่วยงานอื่น จึงเห็นควรให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมดำเนินการให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

^๑ ตุลาการพระธรรมนูญ หัวหน้าคณะฝ่ายศาลทหารสูงสุด

ทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ให้ชัดเจน ให้มีการอบรมให้ความรู้ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ พร้อมไปกับการดำเนินการตราข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๕๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ พ.ศ. และจัดทำคู่มือดังกล่าวมาแล้ว รวมทั้ง ให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเจรจากับหน่วยงานอื่น เพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการบังคับทางปกครองของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมกับหน่วยงานดังกล่าว

คำสำคัญ

การบังคับทางปกครอง หมายถึง มาตรการต่าง ๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล

ความนำ

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด กรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หรือกรณี que เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ตามนัย มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับกรมเนื่องจากเป็นนิติบุคคล จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม อันได้แก่ บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยนำมาใช้ทั้งหมด ๑ หลักทั่วไป และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ आयัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยว่า การอนุโลมใช้ดังกล่าวจะต้องนำมาใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินดังกล่าว รวมถึงพลเรือนที่เกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งมีความสลับซับซ้อนและมีลักษณะงานคล้ายกับภารกิจของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติ ในขณะที่เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจมาตรการบังคับทางปกครองไม่เคยปฏิบัติมาก่อน

เนื้อหา

๑. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

กฎหมายปกครองให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งออกใบอนุญาตหรือใช้มาตรการฝ่ายปกครองใด ๆ หรือรวมเรียกว่าการออกนิติกรรมทางปกครองนั้นก็เพื่อให้วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ โดยทั่วไปแล้วการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการใด ๆ กับประชาชนในลักษณะการบังคับการต่าง ๆ นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกนิติกรรมทางปกครองให้ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ทราบล่วงหน้าก่อน หากผู้รับนิติกรรมทางปกครองไม่เห็นด้วยหรือมีข้อโต้แย้งคัดค้านก็ชอบที่จะโต้แย้งคัดค้านตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไปได้ แต่ถ้าไม่ใช่สิทธิดังกล่าวภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้บังคับการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นต่อไป^๒ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาล ซึ่งในกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการแจ้งเตือนผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้วเสมอ

๑.๒ ความหมายของการบังคับทางปกครอง

ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ได้ให้นิยามคำว่า การบังคับทางปกครองหมายถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง^๓

ชำนาญ จันทร์เรือง ได้ให้ความหมายว่า การบังคับทางปกครองคือ มาตรการต่าง ๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล^๔

๑.๓ ประเภทของคำสั่งทางปกครอง

การแบ่งมาตรการบังคับทางปกครองสามารถแยกการพิจารณาได้เป็นหลายกรณี ในที่นี้จะขอแบ่งแยกการพิจารณามาตรการบังคับทางปกครองตามวัตถุประสงค์แห่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังนี้

๑.๓.๑ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง

ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ใบอนุญาตหนังสืออนุมัติต่าง ๆ หรือคำสั่งทางปกครองที่รับรองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ใบรับรองนิติบุคคล

^๒ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิศิษฐ์สรรจรรณ พ.ศ.๒๕๔๒), หน้า ๒๗

^๓ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิญญูชน จำกัด (พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ.๒๕๔๔), หน้า ๒๐๓

^๔ ชำนาญ จันทร์เรือง, “ข้อสงสัยในมาตรการบังคับทางปกครอง” <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๘๕๘> หน้า ๑

สุติบัตร มรณบัตร เป็นต้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองประเภทนี้จะมีผลบังคับตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองในทันที^๕

๑.๓.๒ คำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง^๖

๑.๓.๒.๑ คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในทางวิชาการสามารถแบ่งแยกประเภทของคำสั่งทางปกครองได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าจะแบ่งแยกเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องใดหรือยึดถือปัจจัยด้านใดเป็นหลักในการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นด้านดุลพินิจ ด้านการบอกกล่าวคำสั่ง ทางปกครอง ด้านสิทธิหน้าที่ ด้านเนื้อหา ด้านผลกระทบต่อบุคคลที่สาม โดยเฉพาะด้านการบังคับทางปกครอง สามารถแบ่งแยกออกเป็นสองประการ **ประการแรก** ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ออกใบอนุญาต การอนุมัติ หรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น การออกใบรับรองนิติบุคคล สุติบัตร เป็นต้น **ประการที่สอง** ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และการก่อสร้างดังกล่าวนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการหรือถอนอาคารบางส่วนหรือ ทั้งหมดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๔๒ จะเห็นได้ว่า คำสั่งให้หรือถอนนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง หากต่อมาเจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีความจำเป็นจะต้องบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาลอีก

ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองนี้ สามารถแบ่งแยกประเภทตามเกณฑ์การบังคับได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการกระทำทางปกครองที่เรียกให้เอกชนชำระเงินตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น กรณีเงินภาษีซึ่งต้องเสียหรือนำส่งต่อกรมสรรพากร เมื่อถึงกำหนดชำระแล้วถ้ามิได้เสียหรือนำส่ง ให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง อธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒ หรือกรณีเงินค่าบริการ เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรือไม่ประสงค์ที่จะ

^๕ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *กฎหมายปกครอง*, อ่างแล้ว, หน้า ๒๘-๒๙

^๖ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช หน่วยที่ ๑๐ มาตรการบังคับทางปกครอง : พ.ศ.๒๕๕๔, <http://www.stou.ac.th/schools/slw/upload.pdf> หน้า ๑๒-๑๔

ทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัด และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๗๑ หรือกรณีเงินสมทบ เช่น เงินสมทบกองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่นายจ้าง ไม่ส่งหรือส่งไม่ครบ เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของ นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๔๗

๑.๓.๒.๒ คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กระทำการยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

นอกจากคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของการออกคำสั่งทางปกครองสามารถแบ่งแยกประเภทตามเกณฑ์การบังคับได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มี ลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตั้งได้กล่าวมาแล้ว ยังแบ่งแยกประเภทได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการ ยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในรูปของคำสั่ง เช่น คำสั่งรื้อถอนอาคารที่เจ้าของอาคารก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ หรือคำสั่งมิให้ กระทำการอันเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อื่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๒๕

๑.๔ ที่มาและวิวัฒนาการของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมมีที่มายาวนาน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจปกครองในรัฐของ ผู้มีอำนาจ โดยแนวความคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ พลาโต (Plato) ปราชญ์ชาวกรีก (427-347 B.C.) ในขั้นแรกเคยเห็นว่าอยากให้ผู้ปกครองรัฐเป็นกษัตริย์นักปรัชญา เป็นผู้มี ความรู้แท้จริง แต่ต่อมาในบั้นปลายชีวิตที่เขาเขียนหนังสือ The Laws พลาโตยอมรับชัดเจนว่ากษัตริย์ นักปรัชญาที่ดีนั้นหาได้ยากยิ่ง จึงเห็นควรเลือกสิ่งที่ดีเป็นลำดับสองคือ กฎหมาย ซึ่งจะวางหลักกลางๆ มิใช่ เฉพาะกรณีใดโดยตรงเพื่อมิให้เกิดความลำเอียงในประโยชน์ของตน พลาโตจึงเสนอกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด และการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย อริสโตเติล (Aristotle) ปราชญ์ชาวกรีก (384-322 B.C.) ลูกศิษย์ของพลาโตได้นำแนวคิดดังกล่าวมาขยายความต่อว่า การให้รัฐปกครองโดยมนุษย์นั้นเป็นสิ่งไม่ดี เพราะมนุษย์ย่อมมีอารมณ์สนองตอบตามแต่จะเกิดขึ้น แต่การปกครองโดยกฎหมายนั้นจะเป็นไปโดยไม่มี อารมณ์อันมิชอบ โดยกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีนั้นต้องเป็นสิ่งสูงสุดและในกรณีกฎหมายไม่บัญญัติโดยตรง จะมีศาลเป็นผู้ปรับบทกฎหมายเท่ากับข้อเท็จจริงให้ละเอียดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเป็นรายกรณี ดังนั้น อริสโตเติลจึงสรุปว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม

ในทางปฏิบัติตั้งแต่ยุคกลางมาแล้ว การกำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นอำนาจของผู้ปกครองรัฐ โดยประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมักจะถือกันว่ากษัตริย์เป็นที่มาของกฎหมาย กษัตริย์เป็น ผู้ปกครองและอาจออกกฎหมายเช่นใดก็ได้ พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ (ค.ศ.๑๖๓๘-๑๗๑๕) เคยกล่าวว่า รัฐคือตัวเอง

แม้แต่นักวิชาการในยุคนั้นก็คิดว่าผู้ปกครองหรือองค์อธิปัตย์ เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่อยู่นอกสังคม เช่น โทมัส ฮอบส์ ในการเขียนหนังสือ Leviathan (ค.ศ.๑๖๕๑) แต่ในการพัฒนามาเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยได้กลายมาเป็นของประชาชนตามลำดับ และในที่สุดได้กลายเป็นประจักษ์หรือรัฐเป็นของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ประเทศไทยปัจจุบันมีการปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันประจำชาติที่สำคัญและมีการจัดการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประเทศไทยจึงเป็นประจักษ์ตามข้อความที่ปรากฏในชาติไทยและตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยมาจากพสกนิกรชาวไทย^๗

แมกนา คาร์ต้า ค.ศ.๑๒๑๕ เป็นเอกสารที่กษัตริย์อังกฤษยอมจำกัดอำนาจของตนลงตามขอบเขตในกฎบัตรนั้น การปกครองภายใต้กฎหมายได้เริ่มขึ้นแม้จะไม่ชัดเจนในตุลาการ ระยะเวลาที่ถ่ายเทกลับไปกลับมา แต่การยืนยันความสูงสุดของกฎหมายในการปกครองของรัฐมีภาพชัดขึ้นเป็นลำดับ เฮนรี เดอ เบรกตัน Henry de Bracton (ค.ศ.๑๒๑๐ -๑๒๖๘) นักกฎหมายอังกฤษได้เขียนหนังสือชื่อกฎหมายและประเพณีอังกฤษ (De legibus et consuetudinibus Anglie) เมื่อประมาณ ค.ศ.๑๒๕๐ ว่า ทั้งผู้ปกครองรัฐและผู้อยู่ใต้ปกครองจะต้องอยู่ในบังคับของกฎหมาย จึงจะเกิดความยุติธรรมตามกฎหมายแก่ทั้งสองฝ่าย^๘

จากนั้นเข้าสู่ยุคสมัยการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ของอังกฤษตามความเป็นจริง แนวคิดนี้ได้รับการถ่ายทอดเชื่อมโยงต่อมาหลายรุ่น โดยจอห์น ล็อก (John Lock) ได้พัฒนาเป็นแนวคิดทางทฤษฎีของรัฐอิสระที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะเกิดจากความยินยอมร่วมกันของสมาชิกในสังคมเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการจำแนกสิ่งที่ถูกและผิดในการตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ

แนวความคิดของกฎหมายอังกฤษมีอิทธิพลต่อนักวิชาการในสหรัฐอเมริกา การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.๑๗๗๖ ทำให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรขึ้น และเกิดรูปแบบในทางลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนที่สุดเป็นครั้งแรกของรัฐบาลภายใต้กฎหมาย (government under the law) แนวความคิดเรื่องการปกครอง โดยกฎหมายแพร่หลายไปอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐธรรมนูญของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ค.ศ.๑๗๘๐ ซึ่งร่างโดยจอห์น อัดัมส์ (John Adams) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ ว่า ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) “เพื่อให้ผลที่สุดจะมีการปกครองโดยกฎหมายและมีใช้การปกครองโดยมนุษย์”^๙

^๗ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, หลักนิติธรรมในหนังสือนิติรัฐ นิติธรรม, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.๒๕๕๓, หน้า ๙๐ - ๙๑

^๘ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้างแล้ว, หน้า ๙๑

^๙ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้างแล้ว, หน้า ๙๓

๑.๕ หลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง^{๑๐}

หลักนิติธรรมนั้นเป็นแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ของพวกแองโกลแซกซอน (อังกฤษ) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องด้วยสภาพบริบททางการเมืองที่มีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในอังกฤษ ในช่วงกลางศตวรรษที่ ๑๗ จึงทำให้หลักนิติธรรมนั้นมีระดับของการอธิบายที่เริ่มต้นจากระดับตัวปัจเจกบุคคล (methodological individualism) กล่าวคือ มุ่งเน้นเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอันเป็นผลมาจากความสูงสุดของกฎหมายมากกว่าตัวรัฐ นั่นก็เพราะสิทธิเสรีภาพที่ไม่มีกฎหมายประกันนั้นก็อาจเรียกได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพ ในทางกลับกันกฎหมายหากไม่ประกันซึ่งเสรีภาพแล้ว พลเมืองในรัฐก็จะมีสภาพตกเป็นทาส หรือ เบี้ยล่างของผู้ปกครอง ซึ่งจะทำให้คนทุกๆ คนในรัฐ ซึ่งรวมถึงตัวผู้ปกครองด้วยนั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายได้อย่างแท้จริง เพียงแต่การประกันสิทธิ เสรีภาพ ของแนวคิดนิติธรรมนี้จะไม่มีการจัดระบบโครงสร้างผ่านการจัดวางลำดับชั้นของกฎหมายที่เคร่งครัด เพื่อจำกัดอำนาจรัฐเหมือนกับแนวคิดนิติรัฐ หากแต่กระทำผ่านจารีต ประเพณีที่ยึดถือต่อๆ กันมาโดยมีเป้าประสงค์สำคัญในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ มากกว่าการพยายามจำกัดอำนาจรัฐด้วยการวางโครงสร้าง และกลไกเชิงสถาบันทางการเมืองนั่นเอง^{๑๑}

Dicey ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า มีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนยอมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดยอมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดที่สิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้ กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง

^{๑๐} มีหลักการปกครองที่เรียกว่า หลักนิติรัฐคือหลักที่เรียกร้องให้รัฐต้องประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร และที่สำคัญ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรนี้มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ คือมีค่าบังคับในระดับสูงสุด ผูกพันอำนาจมหาชนของรัฐทุกอำนาจให้ต้องเคารพ การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎรจึงไม่ใช่จะตราอย่างไรก็ได้ แต่ต้องประกันความไว้เนื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อการใช้อำนาจของรัฐด้วย ดังนั้นนอกจากกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความพอสมควรแก่เหตุแล้ว ยังต้องไม่ขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค ซึ่งเป็นหัวใจของความยุติธรรม จะต้องมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ และโดยหลักแล้วจะใช้บังคับย้อนหลังไปเป็นผลร้ายต่อบุคคลไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้อนหลังไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและยุติลงแล้ว ก่อนการตรากฎหมายฉบับนั้น พิจารณาในแง่ที่นิติรัฐเรียกร้องให้รัฐกระทำการโดยยุติธรรมและโดยถูกต้อง ซึ่งมีลักษณะที่เหมือนกับหลักนิติธรรมที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

^{๑๑} หลักนิติธรรมจากวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี

<https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1>

กระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใดๆเหนือกว่าราษฎรไม่ได้^{๑๒}

ไฮน์ริช ซีเดนทอปฟ์ (Henrich Siedentopf) สรุปลงใน ค.ศ.๑๘๙๓ ว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วย หลักการสำคัญคือ ประการแรก หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการคานและดุลกันในการดำเนินการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ประการที่สอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง โดยการใช้อำนาจต้องมีฐานตามกฎหมายและมีการใช้อำนาจตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งในแง่สาระบัญญัติและวิธีพิจารณา

ประการที่สาม สิทธิพื้นฐาน (basic rights) จะต้องได้รับความคุ้มครอง

ประการที่สี่ สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้บทวนการกระทำของฝ่ายปกครองในแง่กฎหมาย

ประการที่ห้า หลักสัดส่วน โดยการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความจำเป็น ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การใช้มาตรการที่ได้สัดส่วนกัน และมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกิดภาระแก่เอกชนเกินควร

ประการที่หก ความแน่นอนของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลมีความเชื่อมั่นในกฎหมายและในสิทธิต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ตลอดจนหลักการคุ้มครองความเชื่อในผลทางกฎหมายและหลักการไม่ใช้มาตรการบังคับย้อนหลัง

ประการที่เจ็ด ความรับผิดชอบของรัฐและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อคุ้มครองสิทธิและทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครอง^{๑๓}

กล่าวได้ว่า มีการให้ความหมายถึงหลักนิติธรรมกันอย่างกว้างขวาง โดยมุ่งเน้นว่าการปกครองต้องดำเนินการไปด้วยความเป็นธรรม ทั้งในแง่มุมมองของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการให้ความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะ โดยทำให้เกิดความสมดุลมากที่สุดระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจลงทัณฑ์ทางวินัยทหารที่สำคัญดังนี้

๑.๕.๑ ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง

ในการปกครอง ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้น ในการใช้อำนาจใด ๆ ต่อเอกชน รัฐบาลจะต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม^{๑๔} หลักนี้เป็นที่นิยมเรียกกันว่า หลักความชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๒} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, นิติรัฐ นิติธรรม: หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.๒๕๕๓), หน้า ๓๓๒ – ๓๓๓

^{๑๓} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law), (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.๒๕๕๓), หน้า ๓๓๒ – ๓๓๓

^{๑๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law), (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.๒๕๕๓), หน้า ๓๓๒ – ๓๓๓

๑.๕.๒ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน

การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเอกชนซึ่งเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครองเป็นประชาธิปไตย การใช้อำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนั้น การที่กล่าวกันว่า ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนหมายความว่าศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่ประชาชนมีโอกาสให้เข้ามาตัดสินปัญหานี้ตามลำดับของการใช้อำนาจ แต่ไม่ใช่ศาลเป็นองค์กรเดียวที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพประชาชน อนึ่งตามความเป็นจริง ในการใช้อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหารนั้นทั้งสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลต่างคำนึงถึงอย่างมากถึงการคุ้มครองของสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก่อนแล้ว และปัญหาส่วนใหญ่ก็ได้ขจัดไปแล้วตั้งแต่นั้น (ถ้าเป็นรัฐสภาที่ดีและรัฐบาลที่ดี) เฉพาะปัญหาที่ยากที่ไม่ตรงกันหรือปัญหาที่เกิดขึ้นโดยความดีอื่นในอคติต่าง ๆ เท่านั้น ทำให้จำเป็นต้องมีคดีขึ้นสู่ศาล โดยสรุป ทุกองค์กรที่ดีของรัฐต่างมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยไม่มีกระบวนการอย่างเป็นธรรม เพียงแต่บทบาทและช่วงเวลาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจะแตกต่างกันเท่านั้น มิใช่ว่าองค์กรใดจะมีความดีเหนือองค์กรอื่นเพียงองค์กรเดียว จากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนทำให้มีหลักกฎหมายสำคัญตามมามากหลายประการ^{๑๔} และที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจลงทัณฑ์ทางวินัยทหาร ได้แก่

๑.๕.๒.๑ หลักการเสมอภาคในกฎหมาย^{๑๖}

หลักการเสมอภาคในกฎหมาย หรือ ความเสมอภาคทางกฎหมาย หมายถึง สิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน มีความหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนโดยรวมตั้งแต่การออกกฎหมายที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมต่อประชาชนทุกคน การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันด้วย

ในปัจจุบัน มีการวิวัฒนาการการพิจารณาความเสมอภาค เพื่อพิจารณาว่ามีการปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่ง เหมือน หรือ ต่าง จากอีกบุคคลหนึ่งหรือไม่ ให้ถือหลักการ “สาระเหมือนปฏิบัติเหมือน สาระต่าง” นั่นคือ ต้องพิจารณาจากบุคคลที่จะนำมาเปรียบเทียบกัน

หากบุคคลที่นำมาเปรียบเทียบกัน มีลักษณะเหมือนกันต้องปฏิบัติเหมือนกัน เช่น ผู้กระทำผิดกฎหมายต้องได้รับโทษที่เหมือนกัน จะพิจารณาว่าเพราะบุคคลหนึ่งมีเพศชาติกำเนิด การศึกษา รายได้ หรือ อื่นๆ ต่างจากอีกบุคคลหนึ่งจึงมีบทลงโทษที่แตกต่างกัน มิได้ เพราะสาระสำคัญอยู่ที่การฝ่าฝืนกฎหมายเหมือนกัน ย่อมต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ความไม่เท่าเทียมกันแต่เดิมของผู้กระทำผิดทั้งสองคนไม่ถือเป็นเงื่อนไขหรือสาระในการส่งเสริมให้เกิดการห้ามลงโทษ หรือการลงโทษมากนักน้อยแตกต่างกัน เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาที่อนุญาตให้เฉพาะคนร่างกายปกติเข้าศึกษาย่อมมิได้

^{๑๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law), (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.๒๕๕๓), หน้า ๓๓๒ – ๓๓๓

^{๑๖} ศรีณยุ หมั่นทรัพย์, สถาบันพระปกเกล้า ฐานข้อมูลการเมืองภาคพลเมือง ข้อมูลจาก http://ppd.kpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44

เพราะย่อมสร้างความไม่เท่าเทียมกัน และเป็นทางเลือกปฏิบัติ สาระสำคัญคือสิทธิในการได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมของมนุษย์ เงื่อนไขอื่นใดจะทำให้เกิดการไม่ได้รับการศึกษาย่อมไม่ได้

หากบุคคลที่นำมาเปรียบเทียบ มีลักษณะไม่เหมือนกันก็จะปฏิบัติต่างกัน เช่น การเปรียบเทียบผู้พิการกับผู้ร่างกายสมบูรณ์แข็งแรงและตัดสินใจว่ารัฐซึ่งจัดช่องทางพิเศษสำหรับผู้พิการ เป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมย่อมไม่ได้ เหตุเพราะผู้พิการและผู้สมบูรณ์แข็งแรงมีร่างกายที่ต่างกันอันเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ชัดเจน แต่กลับเป็นตรงข้ามว่าการจัดช่องทางพิเศษสำหรับผู้พิการนั้นเท่ากับส่งเสริมความเสมอภาคและเท่าเทียมทางโอกาส สำหรับผู้พิการในการใช้บริการสาธารณะ กรณีนี้อธิบายได้เช่นเดียวกับการจัดที่เฉพาะสำหรับเด็ก สตรีมีครรภ์ และคนชรา ของรถโดยสารประจำทางที่ช่วยส่งเสริมโอกาสในการได้รับบริการที่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย

๑.๕.๒.๒ หลักสัดส่วนการใช้อำนาจ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจเลือกกระทำการนั้น การกระทำทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อองค์การฝ่ายปกครองพิจารณาเลือกกระทำการทางปกครองภายใต้ขอบเขตของ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (principle of proportionality) อันมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลัก ๓ ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม (principle of suitability) หลักแห่งความจำเป็น (principle of necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality in the narrow sense) กล่าวคือ

๑) หลักแห่งความเหมาะสม

หลักแห่งความเหมาะสมนี้บังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้วิจรรณญาณเลือกออกคำสั่งที่สามารถจะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจ สำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในวิสัยจะทำให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจปรากฏขึ้นมาในโลกแห่งความเป็นจริงได้เลยย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

๒) หลักแห่งความจำเป็น

หลักแห่งความจำเป็นนี้มีความหมายว่า ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ ประการ ซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

๓) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่ง ดังนั้น หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้จึงห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่า หากได้ลงมือ

ปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะบังเกิดขึ้นกับราษฎร^{๑๗}

๒. ปัญหาการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามคำสั่งทางปกครองในสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมตามหลักนิติธรรม

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ชำระและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยอนุโลม^{๑๘} เท่ากับเป็นการให้นำการบังคับคดีแพ่งเกี่ยวกับวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน มาใช้ในการบังคับทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว เป็นการกระทำที่จำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ทำให้มีปัญหาต้องพิจารณาว่า การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ชำระและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยอนุโลม เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจอย่างชัดเจนแก่เจ้าพนักงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมในอันที่จะยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินผู้ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ อย่างไร

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายปกครองให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ การบริการสาธารณะดังกล่าวจึงต้องดำเนินไปด้วยความรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ตามหลักการบริการสาธารณะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ ดังนั้น เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองได้มีคำเตือนให้ปฏิบัติตาม ก็ยังมีการฝ่าฝืน

^{๑๗} หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง, หลักความได้สัดส่วน,

https://web.facebook.com/DroitAdministrative/posts/522306284451953?_rdr

^{๑๘} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตาม คำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ชำระและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดย อนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ไม่ปฏิบัติตาม ย่อมต้องมีการบังคับทางปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาล และการบังคับทางปกครองกรณีฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการชำระเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐอย่างครบถ้วน มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ต้องชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนถูกดำเนินคดีอาญา ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์การใช้กฎหมายดังกล่าว จึงต้องตีความว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในอันที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจอย่างชัดเจนแก่เจ้าพนักงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมในอันที่จะยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว ทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด อันเป็นหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติได้หรือไม่ อย่างไร

ผู้เขียนเห็นว่า ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องการกำหนดสิ่งที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก ไม่ใช่กรอบ ไม่ใช่นโยบาย แต่เป็นวิธีการในรายละเอียดหรือเป็นการประสานงานกันทางฝ่ายบริหารที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งให้มาทำงานด้วยกัน ซึ่งโดยปกติแล้วพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทจะกำหนดว่าจะต้องออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดในเรื่องใด ขณะเดียวกัน ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด จึงสามารถออกได้ แม้โดยไม่ต้องอ้างบทอาศัยอำนาจใดๆ ถ้าเป็นการออกกฎหมายเกณฑ์ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารภายในส่วนราชการนั้น โดยถือว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่จะดูแลบังคับบัญชาหรือจัดการงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย^{๑๙} การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว หากได้มีผลให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด อันเป็นหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติได้ เนื่องจากระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด จึงสามารถออกได้โดยไม่ต้องอ้างบทอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเป็นการออกกฎหมายเกณฑ์ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารภายในส่วนราชการ โดยถือว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่จะดูแลบังคับบัญชาหรือจัดการงานเกี่ยวกับวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

^{๑๙} นายธรรมนิตย์ สุมนันตกุล, “การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง”, www.lawreform.go.th, หน้า ๙

ประการสุดท้าย การไม่กำหนดรายละเอียดของขั้นตอนวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร ผู้เขียนเห็นว่า ในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้จะมีการกำหนดกรอบการนำมาบังคับใช้ว่าจะต้องกระทำโดยอนุโลม อันได้แก่ ให้นำบทบัญญัติในภาค ๔ ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ถึง มาตรา ๓๒๓) มาใช้บังคับ^{๒๐} หรือให้นำมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้ได้และไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่ไม่ได้มีการบัญญัติหรือบรรยายข้อความว่าบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดส่วนใดบ้างมาที่จะนำมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครอง กล่าวคือ ยังไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการ เพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในการบังคับทางปกครองของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม จึงก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมว่าจะสามารถนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเรื่องใด ขอบเขตและเงื่อนไขอย่างไร มาใช้บังคับกับวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันจะเห็นได้จากการที่กรมพระธรรมนูญได้มีหนังสือประสานและติดตามความคืบหน้ากรมบัญชีกลางว่าขอทราบความคืบหน้าของร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ว่าอยู่ในขั้นตอนใด จะประกาศใช้บังคับเมื่อใด แต่กระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งว่า กระทรวงการคลังไม่สามารถออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ได้เนื่องจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังไว้^{๒๑}

อีกทั้ง ในการตอบข้อหารือของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ไม่ได้มีลักษณะการบรรยายเป็นขั้นตอนหรือหมวดหมู่เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากการตอบตามประเด็นที่หารือ โดยตอบข้อหารือว่า “การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการบังคับกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้จำกัดพื้นที่สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ ดังนั้น แม้ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะอยู่ต่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรืออยู่ในต่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ ชอบที่จะยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวได้ ซึ่งมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรือ

^{๒๐} กมลชัย รัตนสากววงศ์, “มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”, ในรวมบทความวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิญญูชน จำกัด, พ.ศ. ๒๕๔๑) หน้า ๑๕๐

^{๒๑} หนังสือ ธน.ที่ กท ๐๒๐๒/๑๐๗๙ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔

อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ โดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยนำมาใช้ทั้งหมด ๑ หลักทั่วไป (มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๐๒) และหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน (มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๒๓) ทั้งนี้ การอนุโลมใช้ดังกล่าวจะต้องนำมาใช้บังคับเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้น ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๔๓/๒๕๕๐ และอาจสรุปขั้นตอนการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ดังนี้

๑. การยึดเอกสารและสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง

มาตรา ๓๐๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อรวบรวมแล้วของอนุญาตต่อศาลเพื่อทำการขายทอดตลาดต่อไปได้ ทั้งนี้ มาตรา ๓๐๓ (๑) และ (๒) กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยึดทรัพย์นั้นมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเองหรือมอบให้บุคคลอื่นดูแลรักษาทรัพย์นั้นแทนได้ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีอำนาจเอาทรัพย์มาอยู่ในความดูแลของตนได้ แต่ต้องแจ้งการยึดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย

๒. การยึดอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ และหากหนังสือสำคัญยังไม่ได้ออก หรือนำมาแสดงไม่ได้ หรือหาไม่พบ ให้ถือว่ากรณีที่ได้แจ้งการยึดต่อลูกหนี้และเจ้าพนักงานที่ดินถือเป็นการยึดที่สมบูรณ์และตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องนำหนังสือสำคัญสำหรับทรัพย์สินมารักษาไว้ และแจ้งการยึดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ

๓. การอายัดทรัพย์สิน

มาตรา ๓๑๐ ทวิ และมาตรา ๓๑๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดการอายัดไว้ว่า ให้อายัดโดยคำสั่งอายัดซึ่งศาลออกให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ ห้ามลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้ลูกหนี้ และมีข้อห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามสิทธิเรียกร้องไม่ให้ชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่ศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ณ เวลาหรือภายในเวลาที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไปยังเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดให้งดเว้นหรือห้ามจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิเรียกร้อง และห้ามบุคคลภายนอกซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องส่งมอบ โอนทรัพย์สิน สิทธิ หรือเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิด แต่ให้ส่งมอบแก่เจ้าหน้าที่แทน

อนึ่ง การอายัดที่ดินนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๓๕/๒๕๔๗ เรื่อง การอายัดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนคำสั่งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและ

ถือปฏิบัติแล้ว ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๓๙๕๓๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ การอายัดที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย

๔. การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสร็จที่ ๑๗๓/๒๕๕๑ ว่า การดำเนินการขายทอดตลาดจะต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอนุโลมใช้จะต้องเทียบเคียงอำนาจของผู้พิพากษามาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ได้ทำการยึดหรือทำการอายัดตามการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงได้แก่ เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒)๑

สำหรับแนวทางปฏิบัติ หน่วยงานผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจสอบถามแนวทางในการดำเนินการจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เพื่อที่จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง” เห็นได้ว่า การตอบข้อหารือในลักษณะของการอ้างคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๓๕/๒๕๕๗ เรื่อง การอายัดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนคำสั่งตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๓๙๕๓๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยไม่ได้แจ้งรายละเอียดของคำสั่งดังกล่าว หรือการอ้างบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่หนึ่งที่ได้ก็เป็นเพียงการตอบข้อหารือเท่านั้น ยังไม่ใช้การวางหลักเกณฑ์ขั้นตอนให้สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมสามารถบังคับทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงเห็นควรให้มีการออกข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามมาตรา ๕๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ พ.ศ. และเพื่อให้เจ้าพนักงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวอย่างถูกต้องและเป็นเอกภาพ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและผู้ที่เกี่ยวข้อง

สรุป

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป โดยยึดหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ได้แก่ การบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็น ต้องมีการเตือนก่อนการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้ง จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้หากมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้นั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่าก็ได้ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน การนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมกับมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายก่อนหน้านี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องให้พนักงานอัยการฟ้องเอกชนผู้มีหน้าที่ต้องชำระเงินแก่รัฐเป็นคดีแพ่งก่อน หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว จึงจะขอให้ศาลตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึด อายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาชำระหนี้จนสิ้นเชิงภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก

ดังนั้น เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิดต่อสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพิกเฉยไม่ชำระเงินคำสั่งใหม่ทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ในกรณีนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีการบังคับทางปกครองโดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่ว่าจะป็นกรณีผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ได้รับมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ โดยมีการออกหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่กำหนดให้ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนชำระเงิน หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หรือในกรณีที่ไม่ต้องมีการเตือนดังกล่าวแล้ว เช่น ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินแสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่าจะไม่ชำระเงิน เช่นนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมย่อมเป็นผู้มีอำนาจยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินดังกล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม อาจมีบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ บางประการที่คลาดเคลื่อน กล่าวคือ การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ กำหนดเพียงให้ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยอนุโลมเท่ากับนำบทบัญญัติในภาค ๔ ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ถึง มาตรา ๓๒๓ มาใช้บังคับ หรือให้นำมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้ได้และไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ได้มีการบัญญัติหรือบรรยายข้อความว่าบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดส่วนใดบ้างมาที่จะนำมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครอง จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการ เพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในการบังคับทางปกครองของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมว่า จะสามารถนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเรื่องใด ขอบเขตและเงื่อนไขอย่างไร มาใช้บังคับกับวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน จึงเห็นควรให้มีการออกข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ พ.ศ. และเพื่อให้เจ้าพนักงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวอย่างถูกต้องและเป็นเอกภาพ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและผู้ที่เกี่ยวข้องตามหลักนิติธรรม

บรรณานุกรม

ตุลาการพระธรรมนูญ หัวหน้าคณะฝ่ายศาลทหารสูงสุด
 กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิศิษฐ์สรรจร พ.ศ.๒๕๕๒),
 หน้า ๒๗

ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร :
 บริษัท วิญญูชน จำกัด (พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๔) , หน้า ๒๐๓

ชานาญ จันทร์เรือง, “ข้อสงสัยในมาตรการบังคับทางปกครอง” <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=๘๕๘> หน้า ๑

กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๒๘-๒๙

กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 หน่วยที่ ๑๐ มาตรการบังคับทางปกครอง : พ.ศ.๒๕๕๔,
<http://www.stou.ac.th/schools/slw/upload.pdf> หน้า ๑๒ - ๑๔

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรมในหนังสือนิติรัฐ นิติธรรม, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 พ.ศ.๒๕๕๓, หน้า ๙๐ - ๙๑

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ่างแล้ว, หน้า ๙๑

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ่างแล้ว, หน้า ๙๓

มีหลักการปกครองที่เรียกว่า หลักนิติรัฐคือหลักที่เรียกร้องให้รัฐต้องประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
 ของราษฎร และที่สำคัญ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรนี้มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ คือมีค่าบังคับใน
 ระดับสูงสุด ผูกพันอำนาจมหาชนของรัฐทุกอำนาจให้ต้องเคารพ การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปตาม
 หลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎรจึงไม่ใช่จะตราอย่างไรก็ได้ แต่ต้อง
 ประกันความไว้เนื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อการใช้อำนาจของรัฐด้วย ดังนั้นนอกจากกฎหมายจะต้องสอดคล้อง
 กับความพอสมควรแก่เหตุแล้ว ยังต้องไม่ขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคซึ่งเป็นหัวใจของความยุติธรรม
 จะต้องมี ความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ และโดยหลักแล้วจะใช้
 บังคับย้อนหลังไปเป็นผลร้ายต่อบุคคลไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้อนหลังไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่
 เกิดขึ้นและยุติลงแล้วก่อนการตรากฎหมายฉบับนั้น พิจารณาในแง่ที่นิติรัฐเรียกร้องให้รัฐกระทำการโดย
 ยุติธรรมและโดยถูกต้อง ซึ่งมีลักษณะที่เหมือนกับหลักนิติธรรมที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติธรรมจากวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี

<https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, นิติรัฐ นิติธรรม : หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 พ.ศ.๒๕๕๓), หน้า ๓๓๒ - ๓๓๓

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law), (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.๒๕๕๓),
หน้า ๓๓๒ – ๓๓๓

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law), (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.๒๕๕๓),
หน้า ๓๓๒ – ๓๓๓

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law), (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.๒๕๕๓),
หน้า ๓๓๒ – ๓๓๓

ศรัณยู หมั่นทรัพย์, สถาบันพระปกเกล้า ฐานข้อมูลการเมืองภาคพลเมือง ข้อมูลจาก
http://ppd.kpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44

หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง, หลักความได้สัดส่วน,
https://web.facebook.com/DroitAdministrative/posts/522306284451953?_rdr

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตาม คำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดย อนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

นายธรรม นิตย สุมันตกุล, “การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง”,
www.lawreform.go.th, หน้า ๙

กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”, ในรวมบทความวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิญญูชน จำกัด, พ.ศ.๒๕๔๑) หน้า ๑๕๐

หนังสือ ธน.ที่ กท ๐๒๐๒/๑๐๗๙ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔