

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองในคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททาง ศาลการของประเทศไทยและของต่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจนั้นต้องมีหลักการที่มีความเป็นธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ การใช้มาตรการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระค่าภาษีตามกฎหมายศาลการเป็นการใช้อำนาจทางปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ได้รับผลของมาตรการบังคับจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง จึงจะมีอำนาจกระทำได้ ในปัจจุบันการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินยังมีปัญหาและช่องว่างทางกฎหมายอีกหลายประการ ผู้เขียนจะขอลำดับถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีศาลการและการบังคับทางปกครองในต่างประเทศ

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททางศาลการของประเทศไทย

ข้อพิพาททางศาลการที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงจำนวนเงินค่าอากรที่กรมศาลการเรียกให้ผู้ที่จะนำของผ่านศาลการให้ชำระไว้และผู้นำของผ่านศาลการชำระไว้ไม่ครบถ้วนทำให้เจ้าหน้าที่เรียกให้ชำระให้ครบถ้วนโดยจะต้องเสียเงินเพิ่มตามกฎหมายด้วย⁵⁶ แต่ผู้มีหน้าที่เสียอากรดังกล่าวไม่ชำระให้ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมศาลการได้มีหนังสือแจ้งไป ทำให้เกิดข้อพิพาททางศาลการ ซึ่งเป็นเหตุให้กรมศาลการต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลภาษีอากรกลางเรียกให้ชำระค่าอากรที่ค้างนั้น

โดยที่พระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินในกรณีมีผู้ค้างชำระค่าภาษีอากร โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลก่อนเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้

⁵⁶ พระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469, มาตรา 112-112 ตรี.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน โดยกำหนดให้วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้นเพื่อให้ทราบถึงวิธีการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจึงขอกล่าวถึงกฎหมาย ระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงและของหน่วยงานอื่นที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะเดียวกัน

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอันเป็นการรองรับในหลักนิติรัฐไว้หลายหลักเกณฑ์ ในส่วนของฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 178 กำหนดว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย...” ซึ่งคำว่ากฎหมาย ในที่นี้ย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองตลอดจนกฎหมายจารีตประเพณีต่าง ๆ แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดแต่ในการใช้กฎหมายย่อมต้องเริ่มจากกฎหมายลำดับล่างก่อน⁵⁷ ดังนั้นเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจให้ดำเนินการนั้น ๆ ตามหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ยิ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ เสรีภาพนั้นไม่ได้...”⁵⁸

หลักความเสมอภาคมีบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยแทบทุกรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เองก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 4⁵⁹ มาตรา 5⁶⁰ เป็นต้น

⁵⁷ จาก นิติรัฐ นิติธรรม (น. 255), โดย บุญศรี มีวงศ์โสม, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁵⁸ แหล่งเดิม. (น. 256).

⁵⁹ มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง.”

⁶⁰ มาตรา 5 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน.”

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (Moderation)⁶¹

หลักพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักความได้สัดส่วน” เป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกำหนดมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจได้จริง แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุดและห้ามมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากลงมือบังคับใช้แล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรหรือแก่สังคมโดยรวมหลักการนี้หมายความว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม⁶² ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย⁶³ ซึ่งเป็นข้อกำหนดให้บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีความชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิ เสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตใดและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ⁶⁴

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้กับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม⁶⁵ จากบทบัญญัตินี้แสดงถึงการรับรองหลักนิติรัฐ ที่ต้องการมีการกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

⁶¹ จาก นิติรัฐ นิติธรรม (น. 123), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁶² จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 68-69), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์ ข, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29 วรรคสอง.

⁶⁴ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 66). เล่มเดิม.

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29 วรรคสาม.

เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รวบรวมหลักเกณฑ์ที่ประกัน สิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ไว้อย่างครอบคลุม หลักการเหล่านี้ได้บรรจุไว้เพื่อให้ทุกฝ่ายแม้แต่รัฐเองต้องเคารพความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองลงมาและมีข้อความใด ๆ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นก็จะมีผลใช้บังคับได้⁶⁶

3.1.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แต่เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับนั้นในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทยก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเสียเลยเพียงแต่กฎหมายมักจะบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องซึ่งมีจำนวนไม่มากและอยู่อย่างกระจัดกระจายรวมทั้งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับทำให้ยากแก่การศึกษาอย่างเป็นระบบ เช่น มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 บัญญัติให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงในการรื้อถอนทำลาย หรือขนย้ายสิ่งกีดขวางที่ผิดตั้งแขวน วางหรือกองอยู่ในลักษณะที่เป็นกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือในลักษณะที่จะเกิดความเสียหายแก่ทางหลวง หรือมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรโดยมิต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายยึดหรืออายัดก่อน เป็นต้น สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการทางปกครองได้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมก่อน หากศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว และผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลซึ่งออกตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ชอบที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่เนื่องจากการดำเนินคดีในศาลเป็นกระบวนการที่ยุ้งยากสลับซับซ้อน ประกอบกับศาลก็มีคดีที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมากจึงทำให้การดำเนินการบังคับคดีโดยศาลมีความล่าช้าและในบางคดีก็มีทุนทรัพย์น้อยไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี แต่ในการปฏิบัติภารกิจทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้น ในบางกรณีก็ต้องการความเร่งด่วนในการดำเนินการหรือต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องหรือจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขเยียวยาปัญหาหรือความเสียหายซึ่งหากไม่รีบดำเนินการแล้วจะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน หรือส่วนรวมมากขึ้น

⁶⁶ จาก กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์ (น. 116), โดย ดิเรก ควรสมาคม, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หากในการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินการทางศาลก่อนแล้วก็จะทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ⁶⁷

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็น “มาตรฐานกลาง” สำหรับใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ทั้งหมด เพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ มีมาตรฐานเดียวกัน และในฐานะที่เป็นกฎหมายกลาง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองไว้โดยครบถ้วนตลอดกระบวนการ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองด้วย โดยปรากฏในส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึง มาตรา 63 ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลและให้ศาลออกคำสั่งบังคับ แต่ปัจจุบันก็ยังมีปัญหาในการบังคับใช้อีกหลายประการ

3.1.2.1 ขั้นตอนในการบังคับทางปกครอง

1) ผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครอง

มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้ โดยผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่เจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับก็ได้ ส่วนหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นก็จะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชอาณาจักรในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายที่จัดตั้ง

⁶⁷ จาก ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 89-90), โดย วิจิตรา วอนเพียร, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ๆ แล้วแต่กรณี และการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐสามารถที่จะดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลและไม่ต้องให้ศาลออกคำบังคับ ซึ่งต่างกับการบังคับในทางแพ่งที่จะต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลและหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 276 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2) ประเภทของการบังคับทางปกครอง

ในทางวิชาการได้มีการแยกประเภทของการบังคับทางปกครองออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน 2) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ และ 3) การบังคับทางปกครองโดยแรงกดดัน ซึ่งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดลักษณะของการบังคับทางปกครองทั้ง 3 ประเภทไว้เช่นกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินต่าง ๆ หรือที่เรียกกันในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “หนี้เงิน” ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ เช่น เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เบี้ยปรับ ค่าปรับ ค่าบริการต่าง ๆ เงินสมทบหรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใดชำระ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ไม่เกินวันละสองหมื่นบาทตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶⁸

เมื่อถึงกำหนดการชำระเงินดังกล่าวแล้ว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เพิกเฉยไม่ชำระเงินต่าง ๆ ดังกล่าวหรือชำระไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดได้โดยมาตรการบังคับทางปกครองที่จะนำมาใช้ในกรณีนี้คือ วิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออก

⁶⁸ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 90-91), โดย กมลชัย รัตนสภาวะศักดิ์ ก, 2551, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ขายทอดตลาดมาชำระเงินต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ส่วนขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินจะเป็นอย่างไรนั้น จะได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต่อไป

(2) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการแทนเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล

ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ เช่น คำสั่งให้ส่งเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ หรือรายงานข้อเท็จจริงให้รู้ถือนอาคารที่สร้างผิดกฎหมาย รื้อหรือปลดป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือการห้ามมิให้อาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนนหรือสถานที่สาธารณะซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น ห้ามส่งเสียงดังเกินระดับ ประกอบกิจการใด ๆ หรือทั้งสิ่งปฏิญญมูลฝอยส่งกลิ่นเหม็นอันเป็นการรบกวนผู้อื่น เป็นต้น⁶⁹

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือใช้ดุลพินิจในการปรับผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นรายวัน ทั้งนี้ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนด ส่วนขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจะเป็นอย่างไรนั้น จะได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ต่อไป

(3) การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนปรากฏอยู่ในมาตรา 58 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปก่อนได้ โดยที่องค์กรฝ่ายปกครองยังไม่ได้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยที่ยังไม่ได้ออกคำสั่งทางปกครองได้แต่เฉพาะในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน ซึ่งหากไม่เร่งใช้

⁶⁹ แหล่งเดิม. (น. 92).

มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว จะทำให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายอาญาหรือเกิดความเสียหายต่อสาธารณะ กฎหมายจึงยินยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปก่อนได้ แต่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีอย่างจำกัด กล่าวคือ ต้องใช้เท่าที่จำเป็นและอยู่ภายในขอบเขตอำนาจของตน และใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนเฉพาะในกรณีที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำเท่านั้น ไม่รวมไปถึงคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

3) มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองแล้วฝ่าฝืนหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยมีเงื่อนไขว่าคำสั่งดังกล่าวจะต้องไม่มีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนและผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะถูกบังคับนั้นต้องเป็นเอกชน มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ทั้งนี้ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐใน 2 สถานะ สถานะหนึ่งคือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐและอีกสถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัวดังเช่นประชาชนทั่วไป ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 55 หมายความว่าเฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะแรก คือ ผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวจึงอยู่ในสถานะเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 55 ดังนั้น จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้⁷⁰ การที่เจ้าหน้าที่จะเลือกใช้มาตรการเช่นใดย่อมต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล เช่น ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดแล้วผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระ มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว คือ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำใด เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้มาตรการบังคับใด ๆ ที่มีผลเป็นการปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น การเข้าดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำโดยผู้รับคำสั่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

⁷⁰ จาก สรุปหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองรายมาตราตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พ.ศ. 2541-มกราคม 2550) (น. 77), โดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550, กรุงเทพฯ.

นอกจากนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องระงับเหตุใด ๆ อย่างเร่งด่วนโดยไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งกระทำการแทนได้ในทันที เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำไปก่อนก็ได้ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินเมื่อถึงกำหนดการชำระเงินดังกล่าวแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระหรือชำระไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับโดยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้โดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น ในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ โดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวงแล้วแต่กรณี
2. อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี
3. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

4. ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

5. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ ปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี

6. ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (5) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

7. รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

8. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้เฉพาะ โดยกำหนดให้วิธีการในการอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้เพียงให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเท่านั้น ในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการที่จะใช้มาตรการดังกล่าวเป็นอย่างมากกว่าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องคำบังคับ หมายบังคับคดี การบังคับแก่ผู้ค้ำประกันในศาล อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีและความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี จะสามารถนำมาปรับใช้ในการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้แค่ไหนเพียงใด

(2) มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

1. การเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

มาตรการเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้เป็นมาตรการบังคับที่ใช้ได้แต่เฉพาะกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับทางปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันมิใช่การกระทำที่จะต้องทำเองเฉพาะตัวหรือโดยสภาพไม่สามารถจะเข้าดำเนินการแทนได้ เช่น คำสั่งให้ละเว้นกระทำการต่าง ๆ คำสั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งในการเข้าดำเนินการแทนนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนก็ได้และไม่ว่าจะเป็นการเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เองหรือโดยเอกชนที่ได้มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ก็ตาม ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนนั้น⁷¹ โดยมาตรา 58 (1) กำหนดให้ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดเชยค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากในกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนนั้นรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกิดจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่ใช่ภาระที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าว ดังนั้นผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการเองอยู่แล้วนั้น จะต้องเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายดังกล่าวอันได้แก่บรรดาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เป็นตัวเงินที่รัฐต้องออกไปเพื่อการนี้และรวมถึงค่าแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ไปเพื่อการนี้อันอาจคำนวณได้เป็นทรัพย์สิน⁷²

2. การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

มาตรการปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับที่นำมาใช้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งกระทำการที่ต้องทำเองเฉพาะตัวหรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งโดยสภาพไม่สามารถจะให้ผู้อื่นทำแทนได้หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความประสงค์ให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดำเนินการเองไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่มีภาระงานราชการมากยังไม่อาจดำเนินการเรื่องนั้นได้ในขณะนั้นการดำเนินการเองอาจจะได้ไม่คุ้มเสียเมื่อเทียบกับประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

มาตรา 58 (2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน โดยเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใดนั้น เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

⁷¹ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 121). เล่มเดิม.

⁷² กฎหมายปกครอง (น. 94). เล่มเดิม.

- 1) รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทุกท้องที่ที่ทั่วราชอาณาจักร
- 2) คณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ที่ทั่วราชอาณาจักร
- 3) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทุกท้องที่ที่ทั่วราชอาณาจักร
- 4) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัดหรือเขตกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี
- 5) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัด
- 6) นายอำเภอมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวันสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำเภอ
- 7) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจที่กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ
- 8) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ที่ทั่วราชอาณาจักร
- 9) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ
- 10) เอกชนซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐอาจใช้มาตรการปรับทางปกครองได้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ที่ทั่วราชอาณาจักร โดยเสนอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองเป็นรายกรณีไป แต่ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามข้อ 3 ถึงข้อ 9 เห็นว่าการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุตตามวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่อาจเสนอผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลซึ่งมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่าตน

เป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับก็ได้โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง
ต้องดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุกสัปดาห์ด้วย

ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง
ทางปกครองจะต้องชดใช้แก่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 58(1) และค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 58(2)
นั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระยอมถือเป็นหนี้เงินที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองโดยวิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป

สำหรับกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ
หรือละเว้นกระทำการนั้นเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 59 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้⁷³

1) เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือน เป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตาม
คำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไป
พร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

2) สารสำคัญของคำเตือนจะต้องระบุ

1. มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเอง หรือ
มอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแทน หรือจะใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครอง โดยจะ
กำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

2. จำนวนเงินค่าใช้จ่ายโดยประมาณการในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง
หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครองรายวันแล้วแต่กรณี
การกำหนดเงินค่าใช้จ่ายหรือค่าปรับทางปกครองไว้ในคำเตือนก่อนที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการนั้น
ก็เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบล่วงหน้าว่าหากตนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทาง
ปกครองแล้วเจ้าหน้าที่จะดำเนินการต่อไปอย่างไร การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง
จะทำให้ตนมีภาระหนักมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

3. เจ้าหน้าที่ควรจะต้องแจ้งต่อไปด้วยว่าค่าใช้จ่ายโดยประมาณการที่กำหนดไว้นั้น
ไม่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ในการที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้
กำหนดประมาณการไว้นั้น

3) เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน
การเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้นั้นไม่บรรลุ

⁷³ แหล่งเดิม. (น. 97-99).

ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ได้ระบุไว้ในคำเตือนว่าจะใช้มาตรการปรับทางปกครองรายวัน แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงมาใช้มาตรการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้มาตรการปรับทางปกครองรายวันมาแต่เริ่มแรก แต่ใช้มาตรการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการเด็ดขาดขั้นสุดท้ายแล้ว (Ultima Ratio) เจ้าหน้าที่คงจะหวนกลับมาใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครองรายวันอีกไม่ได้แล้ว

4) ในระหว่างที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งได้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง บริวาร หรือผู้อาศัยอยู่ในสถานที่ที่จะต้องดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองโดยละเมิดสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทำการแก่เจ้าหน้าที่ว่า ถ้าได้กระทำโดยสมควรแก่เหตุแล้ว การกระทำโดยใช้กำลังนั้นหากมีผลทำให้ผู้อื่นรับอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือทำให้เสรีภาพของผู้อื่นได้รับการกระทบกระเทือนหรือทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นได้รับความเสียหายก็ตาม เจ้าหน้าที่และบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่นั้นไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งทั้งสิ้น นอกจากนั้นในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจจะขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ซึ่งในทางปฏิบัติหากจะต้องมีการเผชิญหน้าถึงขั้นต้องใช้กำลังแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ต้องขอความช่วยเหลือจากกำลังเจ้าพนักงานตำรวจที่มีเขตอำนาจในท้องที่หรืออาจต้องมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจเข้าดำเนินการแทน

(3) การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

โดยปกติเจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบหน้าที่ของตนเสียก่อน และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การวางสิ่งของกีดขวางจราจร ซึ่งไม่ทราบว่าเป็นของผู้ใดหรือเมื่อเกิดอุบัติเหตุสารพิษจากโรงงานแพร่กระจายมานอกโรงงาน เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องเข้าระงับเหตุอย่างเร่งด่วน การจะออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่เป็นเจ้าของกระทำการให้เรียบร้อยตามกฎหมายนั้นย่อมจะไม่ทันการและจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กระทำ

หรือละเว้นกระทำการก็ได้⁷⁴ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา 58 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในลักษณะนี้ เรียกว่าการบังคับทางปกครองโดยแรงจูงใจซึ่งมีลักษณะ ดังนี้

- 1) ต้องเป็นกรณีที่จำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยแรงจูงใจ ไม่สามารถดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองได้ทันที
- 2) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ
- 3) เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีนั้นต้องใช้มาตรการที่พอสมควรแก่เหตุและอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีนั้นในทางทฤษฎีมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นรูปแบบพิเศษของการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพโดยมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันที โดยผู้ที่ถูกบังคับตามมาตรานั้นไม่มีโอกาสได้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองมาก่อนแต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากรณีเป็นการออกคำสั่งทางปกครองแต่รวมขึ้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งขั้นตอนการออกคำเตือนและการลงมือใช้มาตรการบังคับไว้เป็นขั้นตอนเดียวกัน⁷⁵ ซึ่งในปัจจุบันมีความเห็นว่าการบังคับทางปกครองโดยแรงจูงใจมิใช่เป็นการรวมขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง การออกหนังสือเตือนและการดำเนินการบังคับเข้าไว้ด้วยกัน เพียงแต่เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ควรจะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนแต่ไม่สามารถจะสั่งการได้ทันทีเท่านั้น ซึ่งจะต่างจากกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการใด ๆ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อนซึ่งมิใช่เป็นการบังคับทางปกครอง เช่น อำนาจของเจ้าพนักงานจราจรในการเคลื่อนย้ายรถหรือใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถและยึดหน่วงรถไว้ เป็นต้น⁷⁶

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พัฒนาการของการบังคับทางปกครองในประเทศไทยว่า แต่เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับนั้น ลักษณะเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของประเทศไทยนั้นมิอยู่ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับโดยมีเนื้อหาแตกต่างกันไปแล้วแต่สภาพของเรื่อง เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

⁷⁴ แหล่งเดิม. (น. 100).

⁷⁵ จาก กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 344), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.

⁷⁶ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 127). แหล่งเดิม.

ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ถูกกำหนดไว้ใน ส่วนที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 55 ถึง มาตรา 63 ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะ นำมาใช้สำหรับกฎหมายบางฉบับที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครอง ไว้แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายใดกำหนด มาตรการบังคับทางปกครองไว้เฉพาะแล้วก็ตามแต่ก็เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาว่าจะใช้ มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้นหรือไม่ เนื่องจากมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณา หากเจ้าหน้าที่เห็นว่า มาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะใช้ มาตรการบังคับตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้กรณี จึงเป็นการกำหนดให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเปรียบเทียบถึงประสิทธิภาพของ การบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่อง ใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่ในส่วน ของมาตรการบังคับทางปกครองมิได้พิจารณาถึงหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการ ปฏิบัติราชการแต่เป็นการพิจารณาถึงประสิทธิภาพของมาตรการบังคับทางปกครองที่จะทำให้คำสั่ง ทางปกครองบรรลุผล⁷⁷

3.1.3 มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร

ประมวลรัษฎากรกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการผู้เสียภาษี ให้เจ้าพนักงานประเมินภาษีอากรเพื่อการชำระภาษี และเมื่อเจ้าพนักงานประเมินได้ดำเนินการ ประเมินอากรแล้ว เจ้าพนักงานจะแจ้งการประเมินภาษีอากรตามแบบแจ้งการประเมินไปยัง ผู้ต้องเสียภาษีอากรเพื่อให้ชำระภาษี เนื่องจากการประเมินภาษีอากรเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจตามประมวลรัษฎากรซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในทางบังคับกับเอกชนผู้เสียภาษีด้วยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวออกคำสั่ง

⁷⁷ จาก คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน: ศึกษากรณีมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (น. 262), โดย วรณรี สิงโต ก, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

เรียกให้ชำระค่าภาษีอากรอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การประเมินภาษีอากรจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง⁷⁸

เมื่อเจ้าพนักงานได้แจ้งการประเมินภาษีอากรตามแบบแจ้งการประเมินไปยังผู้ต้องเสียภาษีอากรเพื่อให้ชำระภาษีแล้ว เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระ ผู้ต้องเสียภาษีอากรมิได้เสียหรือนำส่งเงินค่าภาษีอากร มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้ถือว่าภาษีที่ต้องชำระนั้นเป็นภาษีอากรค้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้ผู้ค้างภาษีอากรชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระได้เองโดยไม่ต้องขอศาลมีคำสั่งบังคับแต่อย่างใด การที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับให้ผู้ค้างภาษีอากรชำระหนี้ดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่รัฐให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับเอากับประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งนั่นเอง

มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ มาตรการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรค้างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรโดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร ซึ่งวิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนวิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีซึ่งต่อมาอธิบดีกรมสรรพากรได้ออกระเบียบว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้วิธีการอายัดนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นกัน นอกจากนั้น อธิบดีกรมสรรพากรยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่วิธีการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2545 และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. 2545

เพื่อให้ทราบถึงวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการกำหนดให้ชำระเงิน ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2545 และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 ที่สำคัญดังนี้

⁷⁸ จาก สิทธิของผู้เสียภาษีในการอุทธรณ์การประเมินภาษีอากร (น. 11), โดย ลดาวัลย์ แซ่มซ้อย, 2539, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

3.1.3.1 ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สิน⁷⁹

กรมสรรพากรได้ออกระเบียบนี้ขึ้นเพื่อให้การยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมได้เป็นไปตามความเหมาะสมและเป็นแนวทางเดียวกัน จึงได้กำหนดระเบียบปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

1) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ อธิบดีกรมสรรพากร สำหรับท้องที่ทั่วราชอาณาจักร รองอธิบดี ในกรณีที่อธิบดีมอบหมาย สำหรับท้องที่ทั่วราชอาณาจักร สรรพากรภาค ในกรณีอธิบดีมอบหมาย สำหรับในเขตท้องที่ของสำนักงานสรรพากรภาคนั้น

หลังจากได้มีการปฏิรูประบบราชการในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นมาก็ได้มีการแก้ไขระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2545 และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 ก็ไม่ได้กำหนดให้ว่าผู้ราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินอีกต่อไป

สำหรับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรตามระเบียบกรมสรรพากรกำหนดไว้ ได้แก่ “เจ้าพนักงาน” ซึ่งให้ความหมายว่าเจ้าพนักงานสรรพากร โดยในปัจจุบันอธิบดีกรมสรรพากร หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจะแต่งตั้งให้ข้าราชการในตำแหน่งนิติกรจากส่วนกฎหมายและเร่งรัดภาษีอากรค้างซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรโดยตรงเป็นเจ้าของสำนวนและรับผิดชอบในการดำเนินการจนเสร็จสิ้น

2) ขั้นตอนก่อนการยึดทรัพย์สิน

วิธีการยึดทรัพย์สินก่อนทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานจะต้องทำหนังสือเตือนให้ผู้ค้างชำระภาษ้นำเงินไปชำระโดยให้นำส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หากยังไม่ชำระให้ทำหนังสือเตือนครั้งที่สองโดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนนำส่งด้วยตนเองพร้อมสืบสวนหาทรัพย์สิน ณ ภูมิลำเนาและให้ทำหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานราชการเพื่อขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น สอบการถือครองที่ดิน พันธบัตรรัฐบาล รถยนต์เครื่องจักร เป็นต้น และออกหมายเรียกไปยังธนาคารเพื่อสอบถามบัญชีเงินฝากว่าผู้เสียภาษีอากรมีเงินฝากกับธนาคารหรือไม่ ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างกับหน่วยงานใด เจ้าพนักงานก็ต้องสอบถามไป

⁷⁹ ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2545.

ยังหน่วยงานนั้นว่าผู้เสียหายอากรนั้นมีสัญญารับจ้างทำอะไร ได้เงินตามสัญญาเท่าใด รับเงินไป หรือยัง เป็นต้น ซึ่งหลังจากทราบจากผู้เสียหายอากรมีทรัพย์สินอะไรบ้างก็เริ่มต้นทำการยึดทรัพย์สิน

3) ทรัพย์สินที่ยึดได้

(1) ทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรและให้รวมถึง ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากร มีกรรมสิทธิ์รวมทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากรเอาไปจำนำ จำนอง หรือเอาไปประกันหนี้ไว้ ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากรได้กรรมสิทธิ์มาโดยการครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะยังไม่ได้จดทะเบียนการได้มาก็ตามที่ดินมือเปล่าซึ่งผู้ค้างภาษีอากรมีสิทธิครอบครองที่ดิน มีโฉนดแม้ผู้ค้างภาษีอากรจะโอนการครอบครองให้แก่กันแล้ว แต่ยังไม่ได้ออนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และกรณีการโอนโดยการฉ้อฉลเมื่อได้ฟ้องคดีและศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน นิติกรรมอันเป็นการฉ้อฉลนั้นแล้ว

(2) ทรัพย์สินที่คู่สมรสของผู้ค้างภาษีอากรถือกรรมสิทธิ์ อันได้แก่ ทรัพย์สินของ คู่สมรสได้แก่สินสมรสและสินส่วนตัวในกรณีนี้ภาษีอากรค้างนั้นเป็นหนี้ร่วม เช่น หนี้ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาถ้าได้แจ้งให้ภริยาของผู้ค้างภาษีอากรทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันแล้ว ถือว่าภริยา ต้องร่วมรับผิดชอบด้วยตามมาตรา 57 ทรี แห่งประมวลรัษฎากร แต่ถ้าหนี้ภาษีอากรนั้นเป็นหนี้ส่วนตัว ของผู้ค้างภาษีอากร เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีการค้า ภาษีหัก ณ ที่จ่าย หรืออากร แสตมป์ เป็นต้น เจ้าพนักงานจะยึดสินส่วนตัวของคู่สมรสไม่ได้ คงยึดได้แต่เฉพาะสินสมรสเท่านั้น

(3) ทรัพย์สินของบุตรผู้เยาว์ ซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นของผู้ค้างภาษีอากร เช่น กรณีพฤติกรรมหรือการกระทำใด ๆ อันแสดงให้เห็นปรากฏว่าผู้ค้างภาษีอากรได้เอาทรัพย์สิน ใส่ชื่อบุตรผู้เยาว์เป็นเจ้าของโดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงจากการถูกยึดทรัพย์สินดังกล่าว อันเป็นการ กระทำนิติกรรมอำพรางย่อมถือว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นยังเป็นของผู้ค้างภาษีอากรอยู่

(4) ทรัพย์สินอันอาจบังคับเอาชำระหนี้ได้ เช่น เครื่องประดับอันมีค่าที่ผู้ค้างภาษี อากรซื้อให้แก่บุตรผู้เยาว์ของตน เป็นต้น

4) วิธีการยึดทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์

(1) ก่อนออกไปทำการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินตรวจสอบและ ทำความเข้าใจให้แน่ชัดว่าจะต้องยึดทรัพย์สินอะไรบ้าง ของใครและจำนวนราคาทรัพย์สินที่ยึดได้ ตามกฎหมายมีประมาณเท่าใดโดยให้เจ้าพนักงานกระทำการยึดทรัพย์สินในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกในวันทำการปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินก็ให้กระทำได้และก่อนกระทำการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานแสดงคำสั่ง ยึดทรัพย์สินต่อผู้ค้างภาษีอากรหรือบุคคลที่ระบุนำไว้ในคำสั่งยึดทรัพย์สิน ถ้าไม่ปรากฏตัวบุคคล ดังกล่าวให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น

(2) ในการดำเนินการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อจะค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของผู้ค้างภาษีอากรหรือที่ผู้ค้างภาษีอากรได้ครอบครองอยู่ เช่น บ้านที่อยู่คลังสินค้า โรงงานและร้านค้าขาย ซึ่งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชีหรือแผ่นกระดาษและกระทำการใด ๆ ตามสมควรหรือเพื่อเปิดสถานที่หรือบ้านที่อยู่หรือโรงเรือนดังกล่าวแล้วรวมทั้งตู้निर्ภย ตู้ หรือที่เก็บของอื่น ๆ แล้วรายงานให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินทราบและในระหว่างการยึดทรัพย์สินรายใด ถ้ามีผู้ขัดขวางให้เจ้าพนักงานชี้แจงว่ากล่าวแต่โดยดีก่อน ถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีกให้เจ้าพนักงานขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินจนได้

(3) ให้ยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรแต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้ตามคำสั่งยึดทรัพย์สิน พร้อมทั้งค่าภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาดกับเงินภาษีอากรค้าง แต่ถ้าผู้ค้างภาษีอากรมีทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนเงินภาษีอากรค้างและมีอาจแบ่งยึด โดยมีให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนสภาพและราคาคงต่ำทั้งทรัพย์สินอื่นที่จะยึดให้พอคุ้มจำนวนภาษีอากรค้างไม่ปรากฏด้วยแล้วให้ยึดทรัพย์สินที่วานั้นขายทอดตลาด

(4) ในการยึดสิ่งของให้เจ้าพนักงานแสดงให้เห็นโดยประจักษ์แจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์สินแล้ว เช่น สิ่งของ ให้เจ้าพนักงานปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายสิ่งของที่ยึดสำคัญให้ตรงตามบัญชีทรัพย์สินถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ได้ก็ให้รวมไว้แล้วปิดหีบหรือตู้ ประทับตราครั้งอีกชั้นหนึ่งเป็นต้น และเมื่อได้กระทำการยึดทรัพย์สินเสร็จแล้วให้เจ้าพนักงานปิดประกาศยึดทรัพย์สินไว้ ณ สถานที่ยึดโดยเปิดเผย และให้ทำรายงานและบัญชีทรัพย์สินที่ยึดเสนอผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สิน

5) วิธีการยึดทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์

(1) ในการยึดที่ดินให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินจัดการเพื่อให้ได้โฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานรับรอง (ถ้ามี) และตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เช่น เลขประจำตัวประชาชนเจ้าของกรรมสิทธิ์ ข้อมูลการจดทะเบียนจำนอง หรือภาระติดพันอื่น ราคาประเมินที่ดิน เป็นต้น

(2) การยึดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันอยู่ในที่ดินนั้น ให้รีบแจ้งการยึดไปยังเจ้าพนักงานผู้รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและหรือหัวหน้าเขตแห่งท้องที่แล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นการยึดที่ดินยังไม่มีโฉนด ตราจอง หรือใบไต่สวนตามประมวลกฎหมายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอยู่ในที่ดินนั้นให้รีบแจ้งการยึดไปยังหัวหน้าเขตแห่งท้องที่ หากเป็นการยึด

สิ่งปลูกสร้างซึ่งปลูกอยู่บนที่ดินของผู้อื่นที่มีโฉนด ให้แจ้งเลขโฉนดและชื่อเจ้าของที่ดินนั้น ต่อเจ้าพนักงานผู้รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทราบ

(3) เมื่อได้กระทำการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรแล้ว ให้แจ้งการยึดนั้น ให้ผู้ค้างภาษีอากรทราบและถ้าหากทรัพย์สินที่ยึดมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมให้แจ้งการยึดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมทราบด้วย

6) การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน

(1) ถ้าบุคคลใดจะยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์สินโดยกล่าวอ้างว่าผู้เสียภาษีอากรไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินที่ยึดออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินเพื่อให้มีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินที่ยึดนั้น เมื่อเจ้าพนักงานได้รับคำร้องขอก็ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เว้นแต่หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอไม่มีมูลและคำร้องที่ยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องขอวางเงินต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินนั้นหรือต่อเจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินนั้นภายในกำหนดตามจำนวนเงินที่เห็นสมควร เพื่อเป็นการประกันความเสียหายใด ๆ ที่อาจได้รับเนื่องจากสาเหตุที่เน้นช้าในการขายทอดตลาด อันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอขึ้นถ้าผู้ร้อง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นว่านี้ ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินยกคำร้องนั้นเสียและมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานดำเนินการต่อไป

(2) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอขึ้นไม่มีเหตุอันควรฟังหรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้ได้ไม่นาน ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้โดยไม่ชักช้า

3.1.3.2 ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน⁸⁰

กรมสรรพากรได้ออกระเบียบฉบับนี้ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร อธิบดีกรมสรรพากรโดยอนุวัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงกำหนดระเบียบปฏิบัติไว้เพื่อให้การอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นแนวทางเดียวกัน จึงได้กำหนดระเบียบปฏิบัติที่สำคัญดังนี้

⁸⁰ ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546.

1) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ อธิบดีกรมสรรพากร สำหรับท้องที่ได้ทั่วราชอาณาจักร รองอธิบดี ในกรณีที่ยึดค้ำมัดหมาย สำหรับพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร สรรพากรภาค ในกรณีที่ยึดค้ำมัดหมาย สำหรับในเขตท้องที่ของ สำนักงานสรรพากรภาคนั้น

สำหรับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามระเบียบกรมสรรพากรกำหนดไว้ ได้แก่ “เจ้าพนักงาน” ซึ่งให้ความหมายว่า เจ้าพนักงานสรรพากร โดยในปัจจุบันอธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจะแต่งตั้งให้ข้าราชการในตำแหน่งนิติกรจากส่วนกฎหมายและเร่งรัดภาษีอากรค้าง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรโดยตรงเป็นเจ้าของสำนวนและรับผิดชอบในการดำเนินการจนเสร็จสิ้น

2) วิธีการอายัดทรัพย์สิน

การอายัด ตามระเบียบกรมสรรพากรฉบับนี้ หมายความว่า การสั่งให้ผู้ค้างภาษีอากร และหรือบุคคลภายนอกมิได้จำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอายัดไว้ รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอกมิให้นำส่งทรัพย์สินหรือชำระหนี้กับผู้ค้างภาษีอากรและหรือให้ส่งมอบหรือชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานสรรพากรเพื่อเป็นค่าภาษีอากร ณ ที่ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดกำหนด

ทรัพย์สินที่อายัดได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 252 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันได้แก่ สหกรณ์ทรัพย์สินรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ สิทธิทั้งปวง ที่อยู่ในทรัพย์สิน และเงิน รวมทั้งทรัพย์สินที่มีสภาพหรือลักษณะที่ยึดได้ตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ก็ให้อายัดได้ตามระเบียบนี้

สำหรับวิธีการอายัดสิทธิเรียกร้องที่ขอให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบสิ่งของนอกจากพันธบัตรหลักทรัพย์ที่เป็นประกันและตราสารที่เปลี่ยนมือซึ่งได้แก่พันธบัตร ใบรับของคลังสินค้า ใบประทวนสินค้าใบหุ้น ตัวเงิน เป็นต้น ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินสั่งอายัดได้ไม่ว่าหนี้ค่าภาษีอากรจะมีข้อโต้แย้ง หรือข้อจำกัด หรือมีเงื่อนไข หรือกำหนดจำนวนแน่นอนหรือไม่ก็ตาม โดยคำสั่งอายัดนั้นต้องระบุข้อห้ามผู้ค้างภาษีอากรจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่วันที่ได้อายัดนั้นให้และห้ามบุคคลภายนอกชำระเงิน หรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ผู้ค้างภาษีอากรแต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงาน ณ เวลา หรือภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งและเมื่อผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้วก็ให้ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการส่งคำสั่งอายัดให้แก่ผู้ค้างภาษีอากรและบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของนั้น

3) การคัดค้านการอายัด

ถ้าบุคคลภายนอกได้รับคำสั่งอายัดปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียกร้องเอาแก่ตน ให้เจ้าพนักงานร้องขอให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรออกหมายเรียกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 ทรี แห่งประมวลรัษฎากร ให้บุคคลดังกล่าวมาให้อัยการหรือเพื่อทำการไต่สวนในกรณีที่มีความจำเป็นต้องตรวจสอบบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างก็ให้ออกหมายเรียกหรือออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานออกทำการตรวจค้นก็ได้แล้วแต่กรณี ถ้าจากการตรวจสอบไต่สวนและจากการตรวจสอบบัญชีเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ปรากฏแก่เจ้าพนักงานว่าหนี้ที่เรียกร้องนั้นมีอยู่จริงให้ออกคำสั่งเตือนให้บุคคลนั้นปฏิบัติตามคำสั่งอายัดอีกครั้งหนึ่ง ถ้าบุคคลดังกล่าวยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัด ให้เจ้าพนักงานรายงานผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อพิจารณาดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 35 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร และในขณะเดียวกันก็ให้ดำเนินคดีแพ่งฟ้องร้องให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบเหมือนหนึ่งบุคคลนั้นเป็นผู้ค้างภาษีอากรและตลอดจนค่าแห่งความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นเพราะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดทรัพย์สินพร้อมกันไปด้วย

ถ้าไม่มีการคัดค้านการอายัด แต่บุคคลผู้ได้รับคำสั่งอายัดมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งอายัดให้เจ้าพนักงานดำเนินการเช่นเดียวกับที่กล่าวข้างต้น

4) บทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สิน

เมื่อได้มีการส่งคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้แก่ผู้เสียภาษีอากรหรือผู้รับโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยทำลาย ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้นหรือโอนไป ได้แก่บุคคลอื่น ถือว่าผู้นั้นฝ่าฝืนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ต้องรับผิดทางอาญา โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท

3.1.4 การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรแต่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ดังนั้นผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการยึด อายัดทรัพย์สินที่สำคัญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังนี้

3.1.4.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไปของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เจ้าพนักงานบังคับคดี กฎหมายได้กำหนดบทบาทนิยามให้ความหมาย ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(14) บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่าเจ้าพนักงานสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิ

ของคู่ความในระหว่างพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีอำนาจหน้าที่ได้ต่อเมื่อศาลซึ่งออกหมายบังคับคดี ได้ตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี และกฎหมายให้ถือว่าในการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้ถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เมื่อศาลสั่งอย่างไรเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งศาลได้⁸¹

ในการดำเนินกระบวนการบังคับคดี เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่อาจกระทำการบังคับคดีเองได้ แต่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดโดยกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานศาล มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และเป็นผู้มีอำนาจในฐานะเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในการบังคับคดีกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 โดยกำหนดให้ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งภาคนี้ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีนับแต่วันที่ได้ส่งหมายบังคับคดีให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถ้าหมายนั้นมิได้ส่งนับแต่วันออกหมายนั้นเป็นต้นไป โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจและหน้าที่โดยแยกได้ดังต่อไปนี้

1) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวาง

(2) มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(3) มีอำนาจเอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด

(4) มีอำนาจที่จะจำหน่ายทรัพย์สินหรือเงินรายได้ต่าง ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(5) มีอำนาจดำเนินวิธีการบังคับทั่ว ๆ ไป ตามที่ศาลได้กำหนดไว้ในหมายบังคับคดี

2) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) มีหน้าที่ออกไปรับให้กับผู้มีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้

(2) มีหน้าที่ในการรักษาไว้โดยปลอดภัย ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินหรือเอกสาร ทั้งปวงที่ยึดมาหรือที่ได้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานตามหมายบังคับคดี

⁸¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 234/2506.

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีกฎหมายยังเปิดช่องทางให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้หักค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตาม ตาราง 5 ทำยประมวลกฎหมายนี้เพื่อให้กรมบังคับคดีพิจารณาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามวรรคสี่โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง⁸²

3.1.4.2 ระยะเวลาในการบังคับคดี

กฎหมายได้กำหนดให้มีระยะเวลาในการบังคับคดีดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 27 โดยกำหนดให้ในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้บุคคลที่แพ้คดีหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว หากบุคคลดังกล่าว มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยสิ้นเชิง และพ้นกำหนดเวลาที่ศาลออกคำบังคับแล้ว⁸³ คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปี นับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง⁸⁴ โดยการร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการบังคับคดีตามขั้นตอนในหน้าที่ของตนให้ครบถ้วนภายใน 10 ปี กล่าวคือจะต้องร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีและต้องแถลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วย⁸⁵

3.1.4.3 การร้องขอให้ศาลไต่สวนลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นเพื่อสืบหาทรัพย์สิน

ปัญหาในการบังคับคดีที่สำคัญประการหนึ่งคือการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งไม่อาจกระทำได้ง่าย กฎหมายจึงได้บัญญัติถึงวิธีการที่เจ้าหนี้ที่ตามคำพิพากษาจะสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 277 โดยกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วยตนเองได้ โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเชื่อว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับมากกว่าที่ตนทราบแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมขอให้ศาล

⁸² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 278 วรรคท้าย.

⁸³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 276.

⁸⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 271.

⁸⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2531.

ทำการไต่สวนและออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้ ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์เพื่อทราบถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

การร้องขอให้ศาลไต่สวนลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นเพื่อทราบถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษารายอยู่แล้วว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีรถยนต์ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์จะยึดเพื่อบังคับคดี จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะสืบเสาะที่อยู่ของทรัพย์สินนั้นเองไม่อาจใช้ช่องทางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 277 ร้องขอให้ศาลออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นมาไต่สวนได้⁸⁶

3.1.4.4 ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดได้

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะรวบรวมเงินให้พอชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยวิธียึดหรืออายัด และขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยวิธียึดและขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งมีอำนาจอายัดเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาตลอดจนใช้วิธีอายัดสังหาริมทรัพย์ อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งสิทธิทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์สินเหล่านั้น⁸⁷ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดียังอาจยึดทรัพย์สินที่เป็นของภรรยาและของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้⁸⁸

ดังนั้น ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในการยึดจึงได้แก่

1) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเจ้าของร่วม โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะรวบรวมเงินให้พอชำระตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยวิธียึดหรืออายัดและขายทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งรวมไปถึงทรัพย์สินที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเจ้าของ

2) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่นำไปจำนำ จำนอง หรือประกันไว้กับบุคคลภายนอก ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นยังคงเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอยู่ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีอำนาจยึดมาเพื่อขายทอดตลาดได้ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้รับจำนำ จำนอง หรือประกันหนี้

⁸⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2214/2525.

⁸⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 282 วรรคแรก.

⁸⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 282 วรรคท้าย.

3) ทรัพย์สินของภริยาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรืออาจเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยึดหรืออายัดและเอาออกขายทอดตลาดได้ ซึ่งได้แก่กรณีไม่เป็นหนี้ร่วม สามีหรือภริยาซึ่งเป็นฝ่ายก่อนหนี้ขึ้นต้องรับผิดชอบส่วนตัว โดยให้ชำระหนี้ด้วยสินส่วนตัวของฝ่ายนั้นก่อน เมื่อไม่พอจึงให้ชำระด้วยสินสมรสที่เป็นส่วนของฝ่ายนั้น⁸⁹ แต่ถ้าหากเป็นหนี้ร่วมแล้วเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีสิทธิบังคับชำระหนี้ได้จากสินสมรสและสินส่วนตัวของทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะฟ้องสามีหรือภริยาเพียงฝ่ายเดียว⁹⁰

4) ทรัพย์สินของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรืออาจเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยึดหรืออายัดขายทอดตลาดได้ ซึ่งได้แก่เงินได้ของบุตร ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1573 บัญญัติให้ผู้ใช้อำนาจปกครองมีสิทธิใช้เงินได้ของบุตรผู้เยาว์เพื่อการครองชีพตามสมควรแก่ฐานะ โดยผู้ใช้อำนาจปกครองไม่มีเงินได้เพียงพอ แก่การครองชีพตามสมควรแก่ฐานะจึงจะเอาเงินนั้นมาใช้ได้ อย่างไรก็ดีตามหากเป็นที่ดินที่มรดก ซื่อให้แก่บุตรผู้เยาว์มิใช่ช่องชื่อในฐานะเป็นตัวแทน ย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เยาว์ไม่ใช่ทรัพย์สินของมรดกเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของมรดกไม่มีสิทธิยึดมาชำระหนี้⁹¹

3.1.4.5 หน้าที่ของเจ้าหนี้ในการยึดทรัพย์สินที่จะบังคับคดี

กระบวนการบังคับคดีนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากไม่มีทรัพย์สินของลูกหนี้ที่จะร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ซึ่งหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ย่อมตกเป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 โดยกำหนดให้ในกรณีที่จะต้องยึดหรืออายัดและขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะยึดหรืออายัดหรือขายบรรดาทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 284 และ 288 กล่าวคือเจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเกินกว่าที่พอจะชำระหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้และหากมีบุคคลภายนอกได้ยื่นคำร้องขัดทรัพย์สินโดยกล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรือ

⁸⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1488.

⁹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1489.

⁹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 481/2495.

อายัดไว้ในกำบังคดียึดนั้น ไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่เป็นของตน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น

ในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดไว้นั้น ไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือยึดเกินความจำเป็นเกินกว่าพอชำระหนี้ทำให้นुकคลภายนอกหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาเสียหาย ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ย่อมตกแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้นำชี้หาได้ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะยึดหรืออายัดหรือขาย บรรดาทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา⁹² แต่ถ้าหากทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีทะเบียนแสดงความเป็นเจ้าของและเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความสงสัยในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ดังกล่าวแล้ว ซึ่งบุคคลอื่นนอกจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ยึดนั้นมีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียน เช่นนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะควมเงินยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นและร้องต่อศาลให้กำหนด การอย่างใด ๆ เพื่อมิให้ตนต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวมาแล้ว⁹³

ดังนั้น หากเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนแสดงความเป็นเจ้าของแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจควมเงินการยึดแล้วรายงานศาลขอปลดเปลื้องความรับผิดชอบได้ แต่จะต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว ตามที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้ยึดหรืออายัด โดยกล่าวอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดเสียหายประการใด จากการยึดหรืออายัดขึ้นความรับผิดชอบดังกล่าวย่อมตกอยู่แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแต่ผู้เดียว

3.1.4.6 ห้ามมิให้ยึด อายัดทรัพย์สินเกินกว่าหนี้ตามคำพิพากษา

กระบวนการบังคับคดีแพ่งนั้นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีโดยการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ไม่เกินหนี้ตามคำพิพากษา พร้อมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในคดีและค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี⁹⁴ เว้นแต่ไม่มีทรัพย์สินที่มีราคาเหมาะสมกับจำนวนหนี้และทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอให้ เจ้าพนักงานบังคับคดียึดให้นั้นไม่อาจแบ่งยึดโดยมิให้เสื่อมราคาเช่นนี้ ก็สามารถยึดทรัพย์สินทั้งหมดได้ไม่เป็นการยึดทรัพย์สินเกินความจำเป็น⁹⁵

⁹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 283 วรรคแรก.

⁹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 283 วรรคสอง.

⁹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 284 วรรคแรก.

⁹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 887/2509.

ความเสียหายจากการยึดและขายทรัพย์สินโดยมิชอบหรือความเสียหายจากการยึดและขายทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดี ทั้งสองกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่เป็นผู้นำยึดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 283 เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น⁹⁶

กรณีที่โจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินของจำเลยมาขายทอดตลาด โดยมีทรัพย์สินราคาเกินกว่าที่จะพอชำระหนี้ให้แก่โจทก์กว่าสิบเท่า หากโจทก์ยึดทรัพย์สินของจำเลยเกินความจำเป็นเช่นนี้จำเลยย่อมมีอำนาจร้องขอให้ยึดทรัพย์สินของจำเลยแต่พอสมควรได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 284 วรรคแรก โจทก์ต้องรับผิดชอบต่อจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 284 วรรคสอง ต้องชดเชยค่าธรรมเนียม เจ้าพนักงานบังคับคดีที่ยึดทรัพย์สินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่ายในอัตราร้อยละ 3 ครั้งของราคาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีประเมิน⁹⁷

3.1.4.7 การร้องขัดทรัพย์สิน

การร้องขัดทรัพย์สิน เป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลภายนอกที่มีใช้จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดี ซึ่งได้กำหนดบทคุ้มครองบุคคลดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 ซึ่งการร้องขัดทรัพย์สิน คือการที่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษากล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้นั้น ไม่ใช่เป็นทรัพย์สินของจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยบุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลที่ออกหมายบังคับคดีสั่งให้ปล่อยทรัพย์สินก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้เอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น

การขายทอดตลาดนี้จะต้องเป็นการขายทอดตลาดที่สมบูรณ์ คือการที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้มีการตกลงด้วยการเคาะไม้หรือด้วยกริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาดหรือศาลมีคำสั่งให้ขายทรัพย์สินนั้นแล้ว⁹⁸

ในการยึดทรัพย์สินนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการยึดทรัพย์สินตามที่โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษากล่าวอ้างว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่มีหลักฐานทางทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของ จึงทำการให้ยึดอสังหาริมทรัพย์ย่อมอาจเกิดความ

⁹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 284 วรรคสอง.

⁹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4531/2529.

⁹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3030/2528.

ผิดพลาดได้โดยง่าย เมื่อมีการร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการยึดไว้แล้ว กฎหมายบัญญัติให้ผู้กล่าวอ้างนั้นนำส่งสำเนาคำร้องขอแก้โจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยลำดับ เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับคำร้องขอให้ปล่อยทรัพย์สินแล้ว กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องงดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่พิพาทนั้นไว้ทันทีเพื่อรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลชั้นต้นที่ออกหมายบังคับคดี โดยศาลพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นเหมือนอย่างคดีธรรมดาแต่มีข้อยกเว้น 2 กรณีคือ

1) หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเห็นว่าการยื่นคำร้องขัดทรัพย์สินของบุคคลภายนอกดังกล่าวไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า ก็มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องก่อนวันกำหนดชี้สองสถานหรือก่อนวันสืบพยานโดยจะต้องแสดงพยานหลักฐานเบื้องต้นประกอบคำร้อง เพื่อให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดไว้ในคำสั่งตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรเพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุเน้นช้าในการบังคับคดีอันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอนั้น ซึ่งถ้าหากผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ และกฎหมายกำหนดให้คำสั่งของศาลเป็นที่สุด

2) หากทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอนั้นไม่มีเหตุอันควรฟังหรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้นานไม่ได้ ศาลมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินเช่นว่านี้ได้โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้เพราะหากไม่รีบขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก็อาจเน่าเสียเสื่อมราคาลงได้ ซึ่งการขายย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากกว่าและกฎหมายกำหนดให้คำสั่งของศาลเป็นที่สุด

กระบวนการพิจารณาคำร้องขัดทรัพย์สินของบุคคลภายนอกนี้ กฎหมายได้กำหนดให้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเหมือนอย่างคดีธรรมดาทั่วไปตามปกติในกระบวนการพิจารณา จึงมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาดังนี้ (1) ผู้มีสิทธิร้องขัดทรัพย์สิน (2) เหตุที่อ้างในคำร้องขัดทรัพย์สิน (3) ศาลที่พิจารณาคำร้องขัดทรัพย์สิน (4) ค่าธรรมเนียมศาลคดีร้องขัดทรัพย์สิน (5) กระบวนพิจารณาคดีร้องขัดทรัพย์สิน (6) การขาคัดในคดีร้องขัดทรัพย์สิน (7) การชี้ขาดตัดสินคดีร้องขัดทรัพย์สิน

(8) การอุทธรณ์ฎีกาคดีร้องขอทรัพย์ (9) ร้องขอทรัพย์รายเดียวกันซ้ำอีกไม่ได้ (10) ค่าเสียหายคดีร้องขอทรัพย์⁹⁹

กระบวนการร้องขอทรัพย์นั้นแม้จะเป็นคดีสาขาที่ตาม แต่กฎหมายได้กำหนดให้ศาลพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเหมือนอย่างคดีธรรมดาทั่วไปตามปกติ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นประเด็นข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นกระบวนการในทางแพ่งโดยแท้

3.1.4.8 การร้องคัดค้านว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย

การดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเนื่องจากถูกผูกพันโดยข้อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดขึ้นได้เช่นนี้ กฎหมายจึงได้เปิดช่องทางให้ผู้ได้รับความเสียหายได้ร้องขอให้ศาลสั่งแก้ไข ตามที่ศาลจะเห็นสมควร ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 วรรคสอง โดยกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลงหรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการวิธีการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะหรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร

การยื่นคำร้องตามมาตรานี้ อาจกระทำได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบข้อความหรือพฤติการณ์อันเป็นข้อมูลแห่งข้ออ้างนั้น แต่ทั้งนี้ผู้ยื่นคำร้องต้องมีได้ดำเนินการอันใดขึ้นใหม่หลังจากได้ทราบเรื่องฝ่าฝืน ต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้วหรือต้องมีได้ให้สัตยาบันแก่การกระทำนั้นและในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ยื่นคำร้องจะขอต่อศาลในขณะเดียวกันนั้นให้มีคำสั่งงดการบังคับคดีไว้ในระหว่างวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

3.1.4.9 ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี

ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีเป็นค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดในตาราง 5 พ้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันได้แก่ ค่าธรรมเนียมยึดหรืออายัดแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่ายเช่นในกรณีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษานำยึดทรัพย์สินของลูกหนี้เกินกว่าพอชำระ ซึ่งเป็นการบังคับฝ่าฝืนกฎหมาย รวมทั้งภายหลังจากการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้วต่อมาเกิดการตกลงชำระหนี้กันระหว่างเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษากับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

⁹⁹ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (น. 635-636), โดย พัทธน์ จักรางกูร, 2521, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

โดยโจทก์แถลงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีถอนการบังคับคดีเช่นนี้ โจทก์ก็ต้องชำระค่าธรรมเนียม ยึดหรืออายัดแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่ายเช่นกัน และกฎหมายยังกำหนดให้รวมถึงค่าธรรมเนียม ในการขายทอดตลาด ค่าธรรมเนียมในการจ่ายเงินที่ยึดหรืออายัดแก่เจ้าหนี้ ค่าธรรมเนียมในการขาย โดยวิธีประมุลระหว่างคู่ความด้วย ซึ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะถูกส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

ผู้ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมในการดำเนินการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้คู่ความฝ่าย ที่ขอให้ดำเนินการเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว¹⁰⁰ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 161 แล้วจะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียม ในชั้น ที่สุดแล้ว ย่อมตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีเว้นแต่ศาลจะสั่งไว้เป็นอย่างอื่น

กฎหมายได้เปิดช่องให้กรมบังคับคดีมีอำนาจที่จะหักค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยไม่ต้อง นำส่งกระทรวงการคลัง เช่น นำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมาย ให้ปฏิบัติการแทน เจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 278 วรรคสี่ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการออกระเบียบกำหนด หลักเกณฑ์ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวงการคลัง¹⁰¹

เพื่อให้ทราบถึงวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอย่างละเอียด ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการยึด อายัดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมที่สำคัญดังนี้¹⁰²

1) ผู้นำยึดทรัพย์สิน

กระบวนการบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึด อายัดทรัพย์สิน ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องมีผู้นำยึด ซึ่งได้ระบุไว้ในหมายบังคับคดีเป็นผู้นำยึด โดยผู้นำยึด อาจมอบอำนาจให้ทนายความของตนหรือผู้หนึ่งผู้ใดมาทำการแทนก็ได้

ผู้นำยึด มีหน้าที่ชี้ทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึด โดยจะต้องอยู่ในสถานที่ยึด เพื่อ ชี้ทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการยึดและช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึด ตามแต่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอเพื่อให้การยึดสำเร็จไปโดยไม่ชักช้า ตลอดจนจะต้อง เป็นผู้ช่วยเหลือให้ความสะดวกจัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดีตลอดจนการขนย้าย และเก็บรักษาทรัพย์สินและออกเงินทดรองจ่ายตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอ

¹⁰⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 149.

¹⁰¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 278วรรคท้าย.

¹⁰² ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522.

2) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นขอสังหาริมทรัพย์

(1) วิธีการยื่นขอสังหาริมทรัพย์ ณ สถานที่ตั้งทรัพย์

ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปทำการบังคับคดี ผู้นำยึดจะต้องทำคำร้องขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีและวางเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดและจะต้องส่งโฉนดหรือหนังสือสัญญาสำหรับที่ดินที่จะนำยึดหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้รับรองให้เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการตรวจสอบก่อนและผู้นำยึดจะต้องจัดยานพาหนะรับเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยังที่ตั้งขอสังหาริมทรัพย์

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแสดงหมายบังคับคดีต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษา ถ้าไม่ปรากฏตัวลูกหนี้ให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น ในการยึดที่ดินให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรังวัดเขตกว้างยาวของที่ดินที่ยึดแผนที่จำลองว่าจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือไม่ หากควรเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันแล้วให้แสดงให้เห็นสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ยึดและแสดงด้วยว่าอยู่ใกล้ไกลจากสถานที่ราชการหรือที่ชุมนุมชนหรือทางบก ทางน้ำประมาณระยะทางเท่าใด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแสดงให้เห็นโดยประจักษ์แจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์โดยให้ปิดประกาศยึดทรัพย์ไว้ ณ สถานที่ ๆ ยึด โดยเปิดเผยเมื่อได้ทำการยึดแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดทำบัญชีทรัพย์ที่ยึดแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับตัวทรัพย์และทำการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและให้ผู้นำยึดลงนามรับรองบัญชีนั้น และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรับแจ้งการยึดไปยังเจ้าพนักงานที่ดินและให้แจ้งการยึดรวมทั้งราคาประเมินนั้นให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมและผู้รับจำนองทราบด้วย

(2) วิธีการยื่นขอสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ทำการ

การยื่นขอสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นวิธีการใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้นตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ในข้อ 45/1- 45/4 ที่ผู้นำยึดไม่ต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปทำการยึด ณ สถานที่ ตั้งทรัพย์ซึ่งมีผลทำให้ประหยัดเวลาและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญดังนี้

กรณีผู้นำยึดแถลงความประสงค์ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยื่นขอสังหาริมทรัพย์ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้นำส่งเอกสารประกอบการยึดทรัพย์ อันได้แก่ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสำเนาที่เจ้าพนักงานรับรองไม่เกิน 1 เดือน สำเนาทะเบียนบ้านของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่นายทะเบียนรับรองไม่เกิน 1 เดือน แผนที่การเดินทางไป ทรัพย์ที่จะยึด ภาพถ่ายปัจจุบันของทรัพย์ที่จะยึดและแผนผังของทรัพย์ที่จะยึด ราคาประเมินที่ดินห้องชุดที่เจ้าพนักงานรับรองให้เจ้าพนักงานบังคับคดีตรวจสอบหลักฐานที่ถูกต้องครบถ้วน เพียงพอที่จะดำเนินการยึดทรัพย์

ณ ที่ทำการและประมาณราคาทรัพย์ที่จะยึดได้แล้ว เสนอผู้อำนวยการกองบังคับคดีแพ่งเพื่อมีคำสั่งอนุญาต

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์โดยจัดทำรายงานและบัญชีทรัพย์ที่ยึดพร้อมประมาณราคาทรัพย์และให้ผู้นำยึดลงนามรับรองและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรับจัดทำหนังสือแจ้งการยึดถึงเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมทั้งแจ้งผู้รับจำนองลูกหนี้ตามคำพิพากษาและผู้มีส่วนได้เสียทราบ

3) หลักเกณฑ์และวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญมีดังนี้

ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปทำการบังคับคดี ผู้นำยึดจะต้องทำคำขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีและวางเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดและผู้นำยึดจะต้องจัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดีตลอดจนการขนย้ายและเก็บรักษาทรัพย์ และผู้นำยึดต้องอยู่ในสถานที่ยึดทรัพย์เพื่อชี้ทรัพย์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการยึดและช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึดทรัพย์ตามแต่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะขอร้อง เพื่อให้การยึดสำเร็จไปโดยมิชักช้า

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจกระทำการยึดทรัพย์ได้ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินโดยได้รับอนุญาตจากศาลและก่อนกระทำการยึดทรัพย์ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแสดงหมายบังคับคดีต่อลูกหนี้ ตามคำพิพากษา ถ้าไม่ปรากฏตัวลูกหนี้ให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นและมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อที่จะค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ครอบครองอยู่ และกระทำการใด ๆ ตามสมควรเพื่อเปิดสถานที่หรือบ้านที่อยู่ หรือโรงเรียนดังกล่าวรวมทั้งตู้หรือตู้หีบหรือตู้เหล็ก หรือที่เก็บของอื่น ๆ แล้วรายงานให้ศาลทราบ โดยวิธีการยึดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแสดงให้เห็นโดยประจักษ์แจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์แล้ว เช่น สิ่งของให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายสิ่งของที่ยึดสำคัญให้ตรงตามบัญชีทรัพย์ถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ไว้ ถ้าให้รวมไว้แล้วปิดหีบ หรือตู้ประทับตราครั้งอีกชั้นหนึ่ง และเมื่อกระทำการยึดทรัพย์เสร็จแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศยึดทรัพย์ไว้ ณ สถานที่ ๆ ยึดโดยเปิดเผยและให้ทำรายงานและบัญชีทรัพย์ที่ยึดเสนอผู้บังคับบัญชา

ในการยึดทรัพย์รายใด ถ้ามีผู้ขัดขวางให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชี้แจงว่ากล่าวแต่โดยดีก่อน ถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีกก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการบังคับคดีจนได้ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้ พอชำระหนี้ตามหมายบังคับคดี พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือศาลจะได้มีคำสั่ง

เป็นอย่างอื่น แต่ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนหนี้และมีอาจแบ่งยึดโดยมิให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์สินที่จะยึดให้พอกับจำนวนหนี้ไม่ปรากฏด้วยแล้ว ก็ให้ยึดทรัพย์สินที่วานั้นมาขายทอดตลาดถึงแม้ผู้นำยึดจะชี้ให้ยึดแต่เพียงบางส่วนก็ดี

นอกจากหลักเกณฑ์และวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมดังที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว กรมบังคับคดียังได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปอย่างเรียบร้อย เหมาะสม มีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการยึดสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญดังนี้¹⁰³

ในกรณีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์จะยึดสังหาริมทรัพย์ที่เก็บอยู่ในบ้านซึ่งมีชื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาปรากฏในทะเบียนบ้านแต่มิได้เป็นเจ้าของบ้าน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีออกไปทำการยึดให้ ถ้าเจ้าของบ้านหรือบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านนั้นไม่ยอมให้เข้าไปในบ้าน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีงดยึดทรัพย์สิน เนื่องจากไม่มีอำนาจดำเนินการได้ตามมาตรา 279 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แล้วรายงานข้อเท็จจริงให้ศาลทราบเพื่อดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อมิให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรับผิดชอบเนื่องมาจากการงดดำเนินการ

หากเจ้าของบ้าน หรือบุคคลที่มีชื่อเป็นเจ้าบ้านดังกล่าวยินยอมให้เข้าไปได้แต่มีการคัดค้านหรือโต้แย้งจากบุคคลใดก็ตามว่าทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้ยึดนั้นมีใช่เป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายืนยันที่จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดให้ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้ยึดนั้นมีชื่อบุคคลอื่นเป็นเจ้าของในทะเบียน เช่น อาวุธปืน เครื่องจักร ฯลฯ เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะงดการยึดแล้วรายงานข้อเท็จจริงให้ศาลทราบเพื่อกำหนดการอย่างใด ๆ เพื่อมิให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรับผิดชอบเนื่องมาจากการงดดำเนินการ

4) หลักเกณฑ์และวิธีการอายัดทรัพย์สินที่สำคัญมีดังนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการอายัดทรัพย์สินตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้เพียงว่าให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดทรัพย์สินตามที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ แต่หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเกิดความสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นไม่อาจอายัดได้ตามกฎหมายก็ชอบที่จะงดทำการอายัดแล้วให้รับรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อรายงานต่อไปยังศาลตามมาตรา 283 วรรค 2 และเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไป

¹⁰³ แนวปฏิบัติการบังคับคดีเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สิน ฉบับแก้ไข รื้อถอนและจำหน่ายทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.

อย่างเรียบร้อย เหมาะสม มีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางเดียวกัน กรมบังคับคดียังได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สินที่สำคัญดังนี้¹⁰⁴

(1) กรณีอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงาน เป็นรายเดือน

ในกรณีอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงาน เป็นรายเดือนให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาอายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนเงินเดือนที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิได้รับก่อนหักรายจ่ายอื่นแต่ทั้งนี้เงินส่วนที่ไม่ได้อายัดในขณะนั้นต้องคงเหลือไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

สำหรับเงินเบี้ยขยัน ค่าล่วงเวลา หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงาน เป็นครั้งคราว อายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนที่มีสิทธิได้รับและเงินโบนัส อายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนที่มีสิทธิได้รับ

(2) กรณีอายัดเงินฝากจากสถาบันการเงิน

ในกรณีอายัดเงินฝากจากสถาบันการเงิน หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาระบุเลขที่บัญชีเงินฝากหรือสาขาของสถาบันการเงินผิดพลาด ต่อมาขอแก้ไขเลขที่บัญชีหรือสาขาให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงและเจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งอนุญาตให้แก้ไขแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งแก้ไขเลขที่บัญชีที่ถูกต้องไปยังสถาบันการเงิน โดยไม่ต้องถอนอายัดเงินฝากในบัญชีดังกล่าว และไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(3) การอายัดเงินฝากในบัญชีสถาบันการเงินจะต้องระบุเวลาอายัดที่แน่ชัดแต่ต้องไม่เกิน 1 เดือน เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าอายัดสิ้นผลโดยไม่ต้องถอนการอายัด

3.1.5 มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

3.1.5.1 ประวัติเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรพอสังเขป

กิจการภาษี หรือการศุลกากร มีมาตั้งแต่ก่อนสมัยสุโขทัยจากหลักฐานศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง เรียกว่า “จกอบ” ในสมัยสุโขทัยมีการ ค้าขายเป็นปัจจัย ในการสร้างความมั่งคั่งของรัฐ การเก็บภาษีในช่วง ระยะเวลาหนึ่งกรุงสุโขทัย ได้มี ประกาศยกเว้นแก่ผู้มาค้าขายดังหลักฐานที่ปรากฏในศิลาจารึกว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดีในน้ำมีปลาในนามีข้าวพ่อเมือง บ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทางเพื่อนจูงวัวไปค้าขี่ม้าไปขายใครจักใคร่ค้าช้างค้าใครจักใคร่ค้าม้าค้า” ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านตรวจเก็บภาษีขาเข้าขาออกเฉพาะเรียกว่า พระคลังสินค้า มีสถานที่สำหรับการภาษี เรียกว่า ขนอน เก็บภาษีจากระวางบรรทุกสินค้าและจากสินค้าในสมัย

¹⁰⁴ แนวปฏิบัติการบังคับคดีเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.

กรุงธนบุรีบ้านเมืองอยู่ในยุคสงครามการค้าขายระหว่าง ประเทศไม่ปรากฏหลักฐานในทางประวัติศาสตร์

เมื่อเข้าสู่ยุครัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการประมวลผูกขาดการเรียกเก็บภาษีอากร เรียกว่า “ระบบเจ้าภาษีนายอากร” ส่วนสถานที่เก็บภาษีเรียกว่า “โรงภาษี” ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น มีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงที่เกี่ยวกับ ศุลกากร คือ ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมปากเรือเปลี่ยนมาเป็นเก็บ ภาษี สินค้าเข้าที่เรียกว่า “ภาษีร้อยละสาม” ส่วนสินค้าขาออกให้เก็บตามที่ระบุในท้ายสัญญาเป็นชนิดไปมีการตั้งโรงภาษี เรียกว่า ศุลกสถาน (Customs House) ขึ้นเป็นที่ทำการศุลกากร

ยุคใหม่ของศุลกากรไทยเริ่มในปี พ.ศ. 2417 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นสำนักงานกลางในการรวบรวมรายได้ของแผ่นดิน งานศุลกากรซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษีขาเข้าขาออกเป็นรายได้ของรัฐ อยู่ในความควบคุมดูแลของหอรัษฎากรพิพัฒน์ คือการก่อตั้งกรมศุลกากร งานศุลกากรได้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองและสถานการณ์ของโลก ได้มีการสร้างอาคารที่ทำการใหม่ให้เหมาะสมขึ้นแทนที่ทำการศุลกากรที่เรียกว่า ศุลกสถาน เดิมในปี 2497 นั่นคือ สถานที่ตั้งกรมศุลกากร คลองเตย ในปัจจุบันในช่วงเวลาที่ผ่านม้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะด้านการค้าระหว่างประเทศซึ่งเดิม กรมศุลกากรมีภารกิจหลักคือจัดเก็บภาษีอากรจากของที่นำเข้ามาในและส่งออกป็นอกราชอาณาจักรเพื่อนำไปพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและดูแลป้องกันปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากรเพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรเป็นไปตามเป้าหมายและเกิดความ เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการที่สุจริต

3.1.5.2 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

กฎหมายศุลกากรนั้นเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะพิเศษโดยถ้าหากมีบทบัญญัติที่แตกต่างกับกฎหมายฉบับอื่นให้ใช้กฎหมายศุลกากร เว้นแต่กฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้ชัดแจ้งเป็นอย่างอื่น¹⁰⁵ กฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายที่มีทั้งมาตรการบังคับทั้งในทางแพ่งและทางอาญา มาตรการบังคับในทางอาญานั้นมีหลายวิธี เช่นการยึดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นต้น แต่มาตรการบังคับทางปกครองในหน้าที่เรียกให้ชำระเงินยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง มาตรการบังคับทางปกครองส่วนใหญ่ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 จะเป็นมาตรการในสืบสวน สอบสวน เช่น อำนาจในการขึ้นไปบนเรือ ตรวจค้นเรือหรือเอกสารที่เกี่ยวกับสินค้า

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 120.

ในเรื่อง อำนาจในการตรวจค้น กัก หรือเก็บไว้ในที่มั่นคง¹⁰⁶ อำนาจยึดสิ่งอันพึงต้องริบ¹⁰⁷ มีอำนาจในการเก็บรักษาและจำหน่ายของกลาง¹⁰⁸ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงวิธีการจัดเก็บภาษีศุลกากรว่า มีฐานภาษีจากสิ่งใดและจะเก็บในอัตราเท่าไร โดยมีวิธีการคำนวณจากราคาศุลกากร และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานของกรมศุลกากรและกำหนดโทษทางอาญาเอาไว้ ซึ่งรายละเอียดส่วนใหญ่ของกฎหมายฉบับนี้จะเป็นอำนาจของพนักงานศุลกากรในเรื่องที่เกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวน ของพนักงานศุลกากร และเกี่ยวกับการกัก ยึดสิ่งของต้องริบ ซึ่งเป็นเรื่องทางอาญาทั้งนั้นไม่ได้กล่าวถึงมาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับการยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดในหนี้ภาษีตามกฎหมายศุลกากรในกรณีชำระไม่ถูกต้องได้เลย

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของต่างประเทศ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยดทรัพย์สินนั้น มีหลักการและแนวความคิดมาจากกฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ผู้เขียนจึงจะขอกล่าวถึงการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนี้

3.2.1 การบังคับทางปกครองตามกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การบังคับทางปกครองตามระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นกระบวนการดำเนินงานทางปกครองที่มีลักษณะแตกต่างหากจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งให้ตรงกับ ความหมายในภาษาเยอรมันว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง” ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติในการออกคำสั่งทางปกครองหรือการเข้าทำสัญญาทางปกครองโดยในระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่อง การบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมาย ทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พ.ศ. 1953 โดยมีหลักการที่สำคัญสรุปได้ดังนี้¹⁰⁹

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 15-18.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 24 .

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 25.

¹⁰⁹ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 39-47).

3.2.1.1 หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองตามระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พ.ศ. 1953 มีหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่สำคัญดังนี้

1) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้

การบังคับทางปกครองเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นคำสั่งทางปกครองจึงเป็นพื้นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานของการบังคับทางปกครองนั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ คือต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ ซึ่งได้แก่ที่กำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามโดยเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการหรือกำหนดให้ชำระเงินและต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับในทางกฎหมายโดยทั่วไป คำสั่งทางปกครองที่ออกมาแล้วจะต้องมีผลบังคับได้โดยกฎหมายและต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้

2) การบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

การบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการที่ต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความสมควรแก่เหตุโดยการใช้วิธีการบังคับจะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะเลือกทำและต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการบังคับการและกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและสาธารณชนน้อยที่สุด”

3) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทราบแล้ว หากผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทราบก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับโดยในกรณีของการบังคับให้ชำระเงินจะต้องระบเวลาให้ชำระเงินภายใน 1 สัปดาห์ ตามบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 โดยหน้าที่ในการออกหนังสือเตือนนี้ถือเป็น “Sollvorschrift” กล่าวคือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อควรปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กระทำการเท่านั้นไม่ถือเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย ดังนั้นแม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการออกหนังสือเตือนก็ไม่มีผลทำให้ความสมบูรณ์ของการบังคับ

ทางปกครองนั้นเสียไป แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเว้นข้อควรปฏิบัติดังกล่าวด้วย

4) การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้ หลักการในเรื่องการโต้แย้งการบังคับทางปกครองเป็นอีกหลักการหนึ่งซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่จะต้องถูกบังคับทางปกครอง กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งการบังคับทางปกครองได้

3.2.1.2 มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินครอบคลุมทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองทั้งหมดโดยทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองเป็นไปตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ซึ่งบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยมีสาระสำคัญดังสรุปได้ดังนี้¹¹⁰

1) หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดที่สำคัญได้แก่

(1) ห้ามยึดหรืออายัดเกินขอบเขต

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 281 วรรคสองแห่งประมวลรัษฎากรกำหนดห้ามขยายขอบเขตของการยึดหรืออายัด โดยการยึดหรืออายัดต้องครอบคลุมเฉพาะสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองและค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองเท่านั้น ซึ่งกรณีที่ถือว่าเป็นการยึดหรืออายัดเกินขอบเขต เช่น เจ้าหน้าที่บังคับการซึ่งเป็นผู้รับจ้างของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมูลค่าของทรัพย์สินที่จำนองครอบคลุมมูลค่าแล้วแต่ยังคงดำเนินการยึดทรัพย์สินอื่น ๆ อีก อันเป็นการยึดหรืออายัดเกินขอบเขตมิได้ทำให้การยึดหรืออายัดดังกล่าวตกเป็นโมฆะ แต่กรณีมีสิทธิขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดในส่วนที่เกินขอบเขตทั้งหมดหรือบางส่วนและมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่บังคับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

(2) ห้ามยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 281 วรรคสามแห่งประมวลรัษฎากรกำหนดห้ามการยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกันการยึดหรืออายัดสำหรับค่าฤชา

¹¹⁰ จาก การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (น. 24-27), โดย วรณาริ สิงโต ข, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ธรรมเนียมแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการยึดหรืออายัดมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระหนี้ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องในทางปกครอง รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง ดังนั้นการยึดหรืออายัดกระทำเพื่อชำระค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้มาตรการบังคับทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อมาตรการดังกล่าวได้สัดส่วนกับจำนวนเงินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต้องชำระในท้ายที่สุด

2) รูปแบบการยึดหรืออายัดสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(1) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้

เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถยึดทรัพย์สินที่พบในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้โดยนำทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมาไว้ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่บังคับการ ซึ่งการครอบครองตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 286 วรรคหนึ่งแห่งประมวลรัษฎากรในที่นี้อาจจะมีใช้กรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของ โดยผู้ร่างกฎหมายกำหนดใช้คำว่า “ครอบครองหรือเก็บรักษา” ซึ่งมีความหมายอย่างกว้างเนื่องจากประสงค์ให้เจ้าหน้าที่บังคับการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ที่มีข้อจำกัดด้านข้อมูลระยะยาวและความเฉพาเจาะจงด้วยความไม่ถ่วงดุล ดังนั้นหากเพียงปรากฏว่าลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้ครอบครองในทางข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่บังคับการก็สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดได้

(2) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น

การยึดทรัพย์สินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองครอบครองร่วมกับบุคคลอื่นหรืออยู่ในความครอบครองของบุคคลที่สามจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามได้ให้ความยินยอมและส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว (มาตรา 286 วรรคสี่แห่งประมวลรัษฎากร) หากบุคคลที่ครอบครองไม่ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามไม่ให้ความยินยอมและไม่ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการอาจออกคำร้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต่อบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามแล้วแต่กรณีและดำเนินการบังคับตามคำร้องดังกล่าวได้

(3) อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ

ในขณะดำเนินการยึดทรัพย์สินเจ้าหน้าที่บังคับการที่ได้รับคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน โดยตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 287 แห่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้

เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้เก็บของที่ปิดล็อกอยู่ หรือเข้าตรวจค้นสถานที่ใด ๆ ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้นเจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องขอหมายค้นจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าตรวจค้นโดยปราศจากความยินยอมของลูกหนี้ได้และต้องแจ้งหมายค้นก่อนที่จะเข้าทำการตรวจค้น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องนำผู้บรรลุนิติภาวะจำนวนสองคนหรือข้าราชการท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งคนไปเป็นพยานในระหว่างการตรวจค้นด้วย สำหรับการเข้ากำลังเข้าปราบปรามต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเมื่อการดำเนินการยึดทรัพย์เสร็จสิ้นแล้วเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองจะเป็นผู้รับจำนำทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากกระบวนการบังคับทางปกครองดังกล่าวก็อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามหลักความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

3) การยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน

การยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 322 แห่งประมวลรัษฎากรสามารถเลือกกระทำได้ 3 วิธีสรุปได้ดังนี้¹¹¹

(1) การยึดมาเป็นวัตถุซึ่งจำนอง

หน่วยงานบังคับทางปกครองสามารถนำทรัพย์ที่ต้องการยึดมาเป็นวัตถุซึ่งจำนองได้ โดยการแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินบันทึกการจำนองไว้ในทะเบียนที่ดินจากนั้นหน่วยงานบังคับทางปกครองก็จะได้รับสิทธิจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่ง

(2) การยึดมาใช้ประโยชน์

หน่วยงานบังคับทางปกครองสามารถยื่นคำขอให้ศาลแขวง (Amtsgericht) ให้ศาลมีคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์และแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินขึ้นมาหนึ่งคน พร้อมมอบอำนาจให้ดูแลจัดการและใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่ยึดมา เช่น นำที่ดินออกให้เช่าเพื่อหาเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

(3) การยึดมาขายทอดตลาด

การยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดนั้น ต่างจากการยึดสังหาริมทรัพย์ตรงที่หน่วยงานบังคับทางปกครองไม่มีอำนาจดำเนินการเองได้ แต่จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลแขวง

¹¹¹ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 52-53).
เล่มเดิม.

(Amtsgericht) ให้ออกคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดโดยศาลจะต้องส่งคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้บันทึกการยึดลงในทะเบียนที่ดิน จากนั้นศาลจะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดเอง โดยวิธีการเช่นเดียวกับการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับอสังหาริมทรัพย์มาก ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มอบอำนาจในการบังคับการยึดอสังหาริมทรัพย์แก่ฝ่ายปกครองและกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยึดอสังหาริมทรัพย์จะต้องใช้การบังคับคดีทางศาล โดยศาลแขวงที่เรียกว่า “Amtsgericht” เป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีและยังกำหนดขั้นตอนของการบังคับคดีในเรื่องเงินไว้ว่าเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นชำระเงินอย่างหนึ่งอย่างใดหนึ่งนั้นจะต้องถึงกำหนดที่จะต้องชำระโดยเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองจะต้องเตือนให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์¹¹²

3.2.1.3 การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน

การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินอาจกระทำได้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ (Vollstreckungsbehörde) ออกคำสั่งอายัดเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองและบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง (มาตรา 309 แห่งประมวลรัษฎากร) ได้กำหนดห้ามลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและห้ามบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองชำระเงินแก่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง แต่ให้ชำระเงินดังกล่าวแก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการแทน และแจ้งให้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองห้ามรับการชำระหนี้จากลูกหนี้ที่ถูกอายัดแล้วของตน คำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหนี้ที่ผู้ดำเนินการยอมทำให้คำสั่งอายัดดังกล่าวตกเป็นโมฆะซึ่งหมายรวมถึงกรณีที่เจ้าหนี้ที่ผู้ดำเนินการไม่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย¹¹³

3.2.1.4 องค์กรผู้มีอำนาจในการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐได้แบ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็น 2 ประเภท คือ 1) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหนี้ที่ทำคำสั่งทางปกครอง และ 2) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป หมายถึง หน่วยงานที่มี

¹¹² จาก กฎหมายปกครอง (น. 73), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์ ข, 2544, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹¹³ การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (น. 31). เล่มเดิม.

อำนาจบังคับการของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธรัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะไว้เนื่องจากกระทรวงการคลังย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเนื่องจากเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการบังคับตามประมวลรัษฎากร¹¹⁴

3.2.1.5 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการบังคับทางปกครอง

การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการบังคับทางปกครองเป็นจุดเด่นของการปฏิบัติราชการในระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้การรับรองสิทธิที่จะได้แย้งหรือได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งครอบคลุม ทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและในการพิจารณาของศาลปกครองด้วย ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครองโดยใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามลำดับ และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยใช้คำฟ้องแบบโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) เช่นเดียวกับการโต้แย้งกระบวนการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนซึ่งมิได้มีการออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นฐานในการบังคับทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองจะต้องใช้กระบวนการคุ้มครองสิทธิในทางศาลโดยใช้คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการบังคับทางปกครองได้ อนึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการบังคับทางปกครองมีความสำคัญ เนื่องจากเจ้าหน้าที่บังคับการสามารถเรียกค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองเฉพาะการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและตรงตามวัตถุประสงค์เท่านั้น นอกจากนี้ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้¹¹⁵

¹¹⁴ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 49). เล่มเดิม.

¹¹⁵ การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (น. 68-69). เล่มเดิม.

3.2.2 การบังคับคดีทางปกครองตามกฎหมายประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหลักว่าคำสั่งทางปกครอง มีสภาพบังคับโดยสมบูรณ์ในตัวเองประกอบกับมีหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดานิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นนั้นชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งคำสั่งนั้นต่อผู้รับคำสั่ง ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และแม้ว่าผู้รับคำสั่งจะเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมายและได้อุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือได้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งแล้ว การโต้แย้งคำสั่งทั้งต่อฝ่ายปกครองหรือต่อศาลก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีตามคำสั่ง ทั้งนี้เว้นแต่ฝ่ายปกครองหรือศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ในกรณีที่ผู้รับคำสั่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งฝ่ายปกครองย่อมใช้อำนาจพิเศษบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลาง ว่าด้วยการบังคับทางปกครองดังเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด ได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ สำหรับหลักสำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสสรุปได้ดังนี้¹¹⁶

3.2.2.1 หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้สำหรับหลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่สำคัญมีดังนี้

1) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้

คำสั่งทางปกครองที่บังคับได้จะต้องมีลักษณะเป็นคำสั่งที่กำหนดภาระหน้าที่แก่เอกชน และจากหลักการพื้นฐานที่ว่าคำสั่งทางปกครองได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการโต้แย้งคำสั่ง ทั้งนี้เว้นแต่ฝ่ายปกครองหรือศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงยังมีผลบังคับอย่างเต็มที่จนกว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายจะปรากฏขึ้นต่อศาลและศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในเวลาต่อมา ดังนั้น เมื่อคำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหน้าที่แก่เอกชนและไม่มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งแล้ว เอกชนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยฝ่ายปกครองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปร้องขอต่อศาล เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับกับ

¹¹⁶ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 76-80).
เล่มเดิม.

เอกชนดังเช่นกรณีเอกชนปฏิบัติต่อกันเองดังกล่าว แสดงให้เห็นเป็นอย่างดีของความหมายของคำว่า คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่มีผลใช้บังคับทันที

2) การเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการใช้กำลังบังคับผู้รับคำสั่งหรือดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งหรือบางกรณีอาจใช้ค่าปรับบังคับการโดยเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเตือนผู้รับคำสั่งก่อนใช้ มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน สำหรับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่บังคับการจะมีคำสั่งบังคับชำระหนี้เพื่อแจ้งเตือนลูกหนี้ก่อน หากพ้น 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งแล้วยังไม่มีการชำระหนี้ก็จะต้องถูกยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

3) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องตระหนักระมัดระวังในการใช้อำนาจของตนโดยจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามสมควรแก่เหตุ หรือเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

4) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองซึ่งปกครองด้วยหลักการสำคัญสองประการ คือ หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีความหมายว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดและหลักการว่าด้วยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ¹¹⁷

3.2.2.2 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง กำหนดให้ชำระเงิน มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้¹¹⁸

1) หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่มีปัญหาเหมือนกับประเทศไทยเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

¹¹⁷ จาก หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (น. 27), โดย วรพจน์ วิสริตพิชญ์ ข, 2540, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹¹⁸ จาก การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (น. 38-42), โดย สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

เพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 1992 กำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันทีนอกจากนั้น รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้อย่างละเอียดชัดเจน ทั้งในส่วนของการสืบหาข้อมูล อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร ที่อยู่ของลูกหนี้และนายจ้างของลูกหนี้ อำนาจในการตรวจค้นสถานที่ และกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดและกำหนดโทษในกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรได้

หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นไปตามกำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง โดยกฎหมายบัญญัติว่าเจ้าหนี้ที่มีคำบังคับเรียกชำระหนี้ซึ่งมีจำนวนแน่นอนและถึงกำหนดชำระสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับมาตรการบังคับแต่ละประเภท ซึ่งคำบังคับหมายความว่าความรวมถึงคำสั่งที่สร้างขึ้นโดยนิติบุคคลมหาชนที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีลักษณะเป็นคำบังคับ ดังนั้นเมื่อบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนที่มีเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐทำขึ้นเพื่อเรียกชำระเงินมีสถานะเป็นคำบังคับ นิติบุคคลมหาชนดังกล่าวจึงสามารถนำคำบังคับไปดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายเรียกบังคับคดีให้อีกและรัฐบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้แม้ว่าโดยหลักการแล้วหน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้แทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐมักจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้เพราะโดยส่วนใหญ่เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลหรือพนักงานอัยการก่อนดำเนินการในบางเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ขออนุญาตและกรณีที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้คือศาลยุติธรรมโดยอธิบดีศาลชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการต่าง ๆ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้

ต้องขออนุญาตศาลรวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีการชำระค่าปรับและมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ อธิบดีศาลชั้นต้นอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ หรือจะเสนอเรื่องให้องค์คณะศาลชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาก็ได้

2) การตรวจค้นสถานที่

กรณีที่ระยะเวลาล่วงพ้นกำหนดเวลา 8 วันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งคำสั่งชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้แล้ว หากลูกหนี้ยังมิได้ดำเนินการใด ๆ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าค้นสถานที่อื่นเป็นบ้านที่อยู่ของลูกหนี้ได้ รวมทั้งมีอำนาจกระทำการเปิดสถานที่หรือที่เก็บของใด ๆ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นโดยกรณีที่มีเหตุจำเป็น โดยกรณีที่ไม่มิผู้อยู่อาศัยในสถานที่ดังกล่าวหรือบุคคลผู้อยู่อาศัยไม่ยินยอมให้เข้าค้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการเข้าค้นสถานที่ได้ต่อเมื่อมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อไปนี้ไปเป็นพยานในการเข้าค้น ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่บรรลุนิติภาวะอย่างน้อยสองคนที่ไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของเจ้าหนี้และเจ้าพนักงานบังคับคดี

3) วิธีการยึดอายัดทรัพย์สิน ได้แก่ วิธีการดังต่อไปนี้

(1) การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก โดยบุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิโต้แย้งการอายัดต่อศาลภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งอายัด หากไม่มีการโต้แย้งภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหนี้สามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกชำระเงินให้แก่ตน ส่วนกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งอายัดศาลก็จะเลื่อนการจ่ายเงินออกไปก่อน แต่ศาลจะอนุญาตให้มีการจ่ายเงินตามจำนวนที่กำหนดก็ได้ ทั้งนี้กรณีที่มีการสั่งอายัดเงินที่ลูกหนี้มีอยู่ในบัญชีธนาคาร โดยธนาคารจะต้องแจ้งจำนวนเงินในบัญชี ณ วันที่มีคำสั่งอายัดและเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลา 15 วันทำการนับแต่วันที่คำสั่งอายัดแล้ว เจ้าหนี้จะมีสิทธิในเงินตามบัญชีของลูกหนี้ ส่วนกรณีที่เป็นการอายัดเงินเดือนที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอายัดเงินดังกล่าวได้ตามจำนวนที่กำหนดในรัฐบัญญัติ

(2) การยึดทรัพย์สิน

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างของลูกหนี้ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในการครอบครองของลูกหนี้หรือของบุคคลภายนอก แต่กรณีที่ทรัพย์สินอยู่ในการครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลก่อน ทั้งนี้ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์ ลูกหนี้อาจร้องขอที่จะจำหน่ายทรัพย์สินเองในราคาที่เขาเห็นว่าเหมาะสมเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้เห็นว่าจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่าย ทรัพย์สินนั้นยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด

ส่วนกรณีที่ล่วงพ้นกำหนดเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์มาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการนำทรัพย์ออกขายทอดตลาดได้โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทอดตลาดสามารถเคาะไม้ขายทรัพย์ของลูกหนี้เมื่อเห็นว่าราคาที่เสนอเพียงพอแก่การชำระหนี้เงินต้น ดอกเบี้ย รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี สำหรับกรณีที่มิใช่เจ้าหน้าที่หลายคนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจำหน่ายทรัพย์สินมีหน้าที่เสนอให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนตกลงกันเฉลี่ยเงินกันโดยกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่จะกันเงินไว้และยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการส่งเฉลี่ยเงินให้แก่เจ้าหน้าที่แต่ละราย การยึดอสังหาริมทรัพย์อาจเป็นการยึดมาเป็นทรัพย์ที่จะถูกบังคับจำนองเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามที่กำหนดในมาตรา 77 ถึงมาตรา 79 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง หรือยึดมาเพื่อขายทอดตลาดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในลักษณะ 19 แห่งประมวลกฎหมายมาตรา 2190 ถึงมาตรา 2216

3.2.2.3 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหลักทั่วไปว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งที่ตนทำขึ้น เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรอื่นมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนสำหรับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งเรียกชำระหนี้ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้อยู่ในบังคับชำระหนี้ดังกล่าวเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแจ้งคำสั่งให้พนักงานอัยการ ส่งให้ “Huissier de Justice” ซึ่งก็คือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม โดยจะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานทางศาลและเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลด้วย โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่หลักคือการส่งเอกสารทางกฎหมายและมีอำนาจในการบังคับคดี เก็บรวบรวมและยึดอายัดทรัพย์สินทำเอกสารทางกฎหมายเท่าที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานและในบางกรณีก็ต้องดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินส่วนบุคคลด้วย¹¹⁹

ผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีสัญชาติฝรั่งเศสและมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาโททางกฎหมาย และต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเวลา 2 ปี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกอบรมสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติและเมื่อผ่านการอบรมแล้วจะต้องผ่านการทดสอบวัดผลแล้วจะมีการสอบเข้าสู่วิชาชีพโดยผู้ที่สอบผ่านจะได้รับ

¹¹⁹ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 79).
เล่มเดิม.

ประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดีและได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้เป็นพนักงานบังคับคดี โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของพนักงานอัยการ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมและผู้พิพากษาด้านบังคับคดี อีกทั้งมีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันโดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับจังหวัด ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ¹²⁰

มาตรา 81 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งมาตรา 294 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับคดีแพ่งตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรมหาชน โดยเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท โดยประเภทแรกมาจากการสอบคัดเลือกสำหรับบุคคลทั่วไปซึ่งคุณสมบัติของผู้สมัครต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรี ประเภทที่สองโดยการสอบคัดเลือกสำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วซึ่งเปิดรับสมัครบุคคลที่เป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังซึ่งรับราชการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต้องฝึกงานเป็นเวลา 18 เดือน โดย 12 เดือนแรกเป็นการเรียนการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะมีการทดสอบความรู้และจัดลำดับคะแนนโดยผู้ที่มีคะแนนลำดับต้น ๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัดที่ตนต้องการในระยะ 6 เดือนสุดท้ายจะเป็นการฝึกปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของคลังจังหวัด ซึ่งจะมีการประเมินผลการฝึกปฏิบัติงานและอธิบดีกรมบัญชีกลางจะพิจารณามีคำสั่งบรรจุผู้ผ่านการฝึกงานให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต่อไป เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลรัษฎากร แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่น ๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ด้วย¹²¹

¹²⁰ จาก การบังคับคดีแพ่งโดยภาคเอกชนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ณ กรุงปารีสและเมืองเคมเปร์ (รายงานผลการศึกษาดูงาน เสนอดำเนินการบังคับคดี) (น. 4), โดย สลิลชาย สุวรรณนิมิต, 2549, กรุงเทพฯ: กรมบังคับคดี.

¹²¹ การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (น. 37). เล่มเดิม.

สำหรับในส่วนการรับผิดชอบทางแพ่งนั้น เนื่องจากการประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเสี่ยงภัยอยู่ในระดับหนึ่งจนอาจกล่าวได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องรับผิดชอบในความเสี่ยงทางแพ่งได้ตลอดเวลา เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าผู้เสียหายจะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการนั้นเป็นการแน่แท้ สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัยให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเองโดยจะเรียกเก็บเบี้ยประกันภัยจากสำนักงานบังคับคดีแต่ละแห่ง ทั้งนี้ค่าเบี้ยประกันภัยจะมากขึ้นอยู่กับจำนวนทุนทรัพย์ในคดีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้รับทำกับจำนวนปริมาณคดีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีรับทำซึ่งบริษัทประกันภัยจะเข้ามาช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งในส่วนการเจรจาในส่วนของค่าเสียหายตลอดจนการจัดหาทุนความมาช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล¹²²

3.2.2.4 การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้

ระบบกฎหมายปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางหลักในการใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแบ่งได้ 2 กรณี คือ การร้องเรียนหรืออุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีปกครองต่อศาล โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นแบบไม่บังคับหรือเพื่อเลือกกล่าวคือ ในกรณีทั่วไปคู่กรณีหรือผู้เสียหายอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองหรือไม่ก็ได้ หรือจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและฟ้องศาลได้ด้วยพร้อม ๆ กันก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี ซึ่งการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินและมาตรการบังคับชำระหนี้¹²³ สำหรับประเด็นว่าลูกหนี้ต้องฟ้องคดีต่อศาลใดนั้นต้องแยกพิจารณาได้ดังนี้¹²⁴

1) กรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน ปัญหาว่าศาลใดจะมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะต้องพิจารณาที่เนื้อหาของหนี้ กล่าวคือกรณีที่หนี้ที่จะบังคับชำระหนี้เป็นหนี้ในทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนกรณีที่หนี้ในทางแพ่งจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

¹²² การบังคับคดีแพ่งโดยภาคเอกชนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ณ กรุงปารีสและเมืองแคมเปร์ (รายงานผลการศึกษาดูงาน เสนอต่อกรมบังคับคดี) (น. 18). เล่มเดิม.

¹²³ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 87). เล่มเดิม.

¹²⁴ การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (น. 45-46). เล่มเดิม.

2) กรณีการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ลูกหนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ในทุกกรณี ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐและแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาโดยลูกหนี้ต้องยื่นคำฟ้องต่ออธิบดีศาลชั้นต้นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้

การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อศาลปกครอง เป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ศาลจึงมีอำนาจกว้างขวางโดยอาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขคำสั่งในทางใดทางหนึ่งก็ได้ เช่น ปรับลดจำนวนเงินที่ลูกหนี้ต้องชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือบางกรณีศาลอาจมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงิน โดยกำหนดเงื่อนไข เช่น กรณีที่คำสั่งให้ชำระเงินมีเหตุบกพร่องในเรื่องรูปแบบอันเป็นเหตุบกพร่องที่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ ศาลก็อาจกำหนดให้คำพิพากษามีผลเพิกถอนคำสั่งเมื่อฝ่ายปกครองมิได้แก้ไขเยียวยาข้อบกพร่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการมีคำพิพากษาโดยกำหนดเงื่อนไขนี้ ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ศาลปกครองเริ่มนำมาใช้ อย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจพิพากษาคำสั่งให้ชำระเงินไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่ง แต่ก็ไม่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ เกี่ยวกับมาตรการบังคับชำระหนี้เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ลูกหนี้จึงต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้เพิกถอนมาตรการบังคับชำระหนี้เป็นอีกคดีหนึ่ง อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว โดยปกติหน่วยงานของรัฐก็จะยุติการบังคับชำระหนี้เพราะมาตรการบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวย่อมปราศจากคำสั่งที่เป็นฐานในการบังคับและอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนมาตรการบังคับแล้ว หากการบังคับชำระหนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย