

มาตรการบังคับทางปกครองของกรมสุลกากร: ศึกษากรณีการยึดอายัดและ
ขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ชินกฤต วิชาภรณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2557

**The Customs Administrative Enforcement : A Case Study of Seizure,
Attachment and Sale by Auction of Properties**

Chinnagrit Vipaporn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากร : ศึกษากรณีการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ชื่อผู้เขียน	ชินกฤต วิชาภรณ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือในการทำให้คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลใดกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดแล้วบุคคลที่ได้รับคำสั่งนั้นไม่ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นก็จะใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจกระทำแก่บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ มาตรการนั้นเรียกว่า มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้แก่บุคคล การที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจโดยชัดแจ้งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการที่กล่าวถึงว่าการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจอันใดได้นั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้หรือจะเรียกอีกอย่างก็คือหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และหลักการที่สำคัญอีกหลัก คือหลักพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจลิดรอนสิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลเกินสมควรไม่ได้

จากการศึกษากรณีกรมศุลกากรซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรแต่ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ต่างจากกรมสรรพากรที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรและเป็นหน่วยงานในกระทรวงการคลังเช่นเดียวกัน แต่กลับมีประมวลรัษฎากรซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจแก่อธิบดีกรมสรรพากรในการออกคำสั่งให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีอากรค้างได้ แม้ในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐสามารถนำไปใช้ได้ บัญญัติถึงอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ในมาตรา 57 แต่ก็บัญญัติแค่เพียงว่า วิธีการในการยึด อาศัย และ

ขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม โดยไม่ได้กำหนดว่าจะใช้ได้กรณีใด และนำมาตราใดมาใช้ได้บ้างจึงทำให้ขาดความชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ในการที่จะนำไปใช้บังคับ จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาสำคัญในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากร คือ ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของขั้นตอนและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปอันเกิดจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม วิทยานิพนธ์นี้จึงได้ศึกษาถึงหลักการแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่เรื่องหลักนิติรัฐ หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร หลักของมาตรการบังคับทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นแนวคิดทฤษฎีที่จะทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรจะใช้นั้นได้ใช้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้ต้องปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้น

จากการศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททางศุลกากรของประเทศไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประมวลรัษฎากร ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของต่างประเทศ ต่างมีหลักการที่สำคัญ ๆ เช่น ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะเข้ามาใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างมาก ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีวิธีการในการใช้มาตรการยึดอสังหาริมทรัพย์โดยต้องผ่านองค์กรตุลาการและมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับทางปกครองเป็นการเฉพาะเป็นต้น ซึ่งหากนำมาเป็นแนวทางประยุกต์และปรับใช้กับกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรแล้ว ก็คงจะมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกยิ่งขึ้น

Thesis Title	The Customs Administrative Enforcement: A Case Study of Seizure, Attachment and Sale by Auction of properties
Author	Chinnagrit Vipaporn
Thesis Advisor	Assist. Prof. Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

Administrative Enforcement Measure is tool to successful enforcement of administrative order given by administrative official. To clarify, when the official issues an administrative order directing a person to do something, if the person does not follow the direction, the official is entitled to impose any of measures of which the use is authorized by law on persons who fail to comply with his administrative order. The so measure is called Administrative Enforcement Measure. Since such measure affects rights and liberties of people which are recognized by the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E 2550 (2007); the official can employ administrative enforcement measure to any individual only when he is explicitly empowered by provision of law. Also, in doing so, the official must conform to two important principles. The first one is Rule of Law which provides that the power to be exercised by the official must be that vested by provision of law, or “No Law, No Power”. The second one is principle of proportionality which provides that the official must not use his power to restrict one’s right or impose a duty on a person in excess of a proper limit.

In considering powers of the Customs Department, it is found that even if the Customs Department has power and duty to collect taxes and duties, there is no special act authorizing customs officer to employ administrative enforcement measure to seize, attach and sell by auction properties. This differs from the case of the Revenue Department. Although it is the agency that has power and duty to collect taxes and duties and that is under the Ministry of Finance like the Customs Department; there is special act, i.e. the Revenue Code which vests Director-General of the Revenue Department with power to seize, attach and sell by auction properties in order to recover tax arrears. Despite the fact that at the moment there is the general

law that the state agency can apply, such as the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) whose section 57 mentions about power to use Administrative Enforcement Measure to seize, attach and sell by auction of properties; such provision only states that the method of seizure, attachment and sale by auction of properties as prescribed in the Civil Procedure Code shall be applied *mutatis mutandis*, without indicating in which case the code will be applied and which section of the code shall be applied. The lack of clarity regarding implementation of such provision causes problems in performing of duties of Customs officer in the matters as follows; unclear jurisdiction resulting from application of provisions in the Civil Code Procedure, proficiency of the official employing administrative enforcement measure, seizure of immovable properties that is incompatible with principle of proportionality, including delayed proceedings and wasted expenses resulting from application of provisions in the Civil Procedure Code. The study in this thesis, therefore, focuses on principles, concepts, and important theories relating to administrative enforcement measure, such as Rechtsstaat (Legal State), Les prerogatives de la puissance publique (Prerogative of the Administration), Hierarchy of Written Law, principles concerning administrative enforcement measure, Legitimacy of Administrative Act, appellant of administrative order to the administration as they are concepts and theories that can guide customs officer to correct and fair application of administrative enforcement measure.

In studying Thai laws relating to Administrative Enforcement Measure that are found in the case regarding customary dispute, e.g. the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007), the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996), the Revenue Code, the Civil Procedure Code, Customs Act B.E. 2469 (1926), along with the foreign laws relating to administrative enforcement measure, such as French law which gives importance to the qualification of the official that will have authority to employ administrative enforcement measure, or German law which requires the seizure of the immovable properties to be conducted through proceedings of Judiciary and provides agency that deal specifically with the enforcement of administrative act; it is found that if those foreign principles are adapted and applied to law relating to administrative enforcement measure employed by the Customs Department, the so measure will become more effective and justice-rendering.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ โดยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ซึ่งเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบพระคุณและจารึกพระคุณนี้ไว้ในความทรงจำอย่างมิรู้ลืมว่า ความสำเร็จในครั้งนี้เกิดขึ้นได้ด้วยความกรุณาจากท่านอาจารย์นอกจากนั้นขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการท่านอื่น ๆ อันประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ที่ให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขและให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ที่มีส่วนทำให้งานวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ คุณพัศธร พันธุ์สุวรรณ ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลช่วยตรวจสอบงานเขียนและช่วยประสานงานต่าง ๆ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความช่วยเหลืออย่างยิ่งและขอขอบคุณอย่างสูงจากใจจริง

คุณค่าและประโยชน์ใด ๆ ที่อาจมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณของบิดา มารดาที่ให้กำเนิดและเลี้ยงดูให้การศึกษา ตลอดจนครูบาอาจารย์และผู้ที่มีพระคุณทุกท่านที่มีส่วนในการวางรากฐานการศึกษาให้แก่ผู้เขียน

ชินกฤต วิชาภรณ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐและมาตรการบังคับทางปกครอง	8
2.1 หลักนิติรัฐ.....	8
2.1.1 ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ	8
2.1.2 หลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐ	9
2.2 หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง	15
2.2.1 ป้องเกิดเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง.....	16
2.2.2 จุดประสงค์ของการให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์.....	17
2.2.3 ประเภทของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง.....	18
2.2.4 ข้อจำกัดในการใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง	19
2.3 ลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร	21
2.3.1 แนวคิดในการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย	22
2.3.2 ลำดับชั้นของกฎหมายไทย.....	22
2.3.3 ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	27
2.4 หลักของมาตรการบังคับทางปกครอง.....	28
2.4.1 ความหมายของมาตรการบังคับทางปกครอง	29
2.4.2 ประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง.....	30

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4.3 หลักการที่สำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	32
2.5 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	34
2.5.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย.....	36
2.5.2 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่อำนาจ.....	38
2.6 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง.....	39
2.6.1 ความหมายของการอุทธรณ์	39
2.6.2 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์	40
2.6.3 ระบบของการอุทธรณ์.....	40
2.6.4 สถานะทางกฎหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	42
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐ.....	43
2.7.1 รูปแบบและการจัดเก็บรายได้ของรัฐ	43
2.7.2 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บรายได้ของรัฐ	45
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองในคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททาง ศุลกากรของประเทศไทยและของต่างประเทศ.....	46
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททาง ศุลกากรของประเทศไทย.....	46
3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	47
3.1.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539	49
3.1.3 มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร.....	61
3.1.4 การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	68
3.1.5 มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469	81
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของต่างประเทศ.....	83
3.2.1 การบังคับทางปกครองตามกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	83
3.2.2 การบังคับคดีทางปกครองตามกฎหมายประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	90
4. วิเคราะห์สภาพปัญหาข้อกฎหมายในกระบวนการยึด อาัยดและขายทอดตลาด ทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามกฎหมายศุลกากรและแนวทางแก้ไข	98

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1 ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมและแนวทางแก้ไข	99
4.1.1 ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม	99
4.1.2 แนวทางแก้ไข	102
4.2 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรและแนวทางแก้ไข	104
4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองของตนเอง	104
4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง	106
4.2.3 แนวทางแก้ไข	107
4.3 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุและแนวทางแก้ไข	110
4.3.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ	110
4.3.2 แนวทางแก้ไข	112
4.4 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพราะเหตุที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมและแนวทางแก้ไข	114
4.4.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพราะเหตุที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม	114
4.4.2 แนวทางแก้ไข	117
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	119
5.1 บทสรุป	119
5.2 ข้อเสนอแนะ	123
บรรณานุกรม	125
ประวัติผู้เขียน	130

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศไทยนั้นหน่วยงานในการจัดเก็บภาษีอากรและหารายได้ของรัฐนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงานซึ่งบางหน่วยงานก็อยู่ในส่วนราชการเดียวกัน เช่น กรมศุลกากร กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายในกระทรวงการคลังหรือรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครอง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ จัดเก็บรายได้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวรัฐต้องใช้จ่ายจำนวนมากเพื่อนำไปใช้ในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะ

หน่วยงานต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น หน่วยงานแต่ละองค์กรย่อมมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น กรมศุลกากรมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรสำหรับสินค้าที่นำเข้าและสินค้าที่ส่งออก ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 กรมสรรพากรมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรจากรายรายได้และฐานการบริโภคภายในประเทศ ตามประมวลรัษฎากร กรมสรรพสามิตจะจัดเก็บภาษีอากรจากสินค้าและบริการจำพวก สุรา ไฟ ยาสูบ ฯ ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย

กรมศุลกากรมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบตามกฎหมาย คือ การจัดเก็บภาษีอากรสำหรับสินค้าที่นำเข้าและสินค้าที่ส่งออกหรือการจัดเก็บภาษีอากรแทนหน่วยงานอื่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตและภาษีเพื่อมหาดไทย อำนาจความสะดวกในทางการค้าและสนับสนุนการส่งออก ป้องกันและปราบปรามการลักลอบและหลีกเลี่ยงการเสียภาษีศุลกากร รวมถึงการปกป้องสังคมโดยควบคุมสินค้าที่เป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจและสังคม ควบคุมดูแลการนำเข้าส่งออกสินค้าให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังส่งเสริมการค้า

ชายแดน ปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศ ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี¹ เมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันจะเห็นว่ามีการประกอบธุรกิจและการค้าเป็นจำนวนมากประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยกำลังจะเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียน ส่งผลให้การนำสินค้าเข้าและส่งออกเพิ่มมากขึ้น หากประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนนี้ อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้ประเทศไทยมีรายได้เพื่อนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์มากขึ้น

หนี้ภาษีอากรก็คือหนี้ประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับหนี้ทั่วไป แต่หนี้ภาษีอากรเป็นหนี้ที่มีมูลหนี้มาจากกฎหมายมหาชนทั้งนี้ เนื่องจากว่าภาษีอากรคือจำนวนเงินซึ่งพลเมืองในประเทศจะต้องชำระให้เป็นรายได้แก่รัฐเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย² หากผู้มีหน้าที่เสียภาษีศุลกากรไม่ชำระภาษีอากรที่ค้างกรมศุลกากรก็ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ภาษีอากรผ่านทางกระบวนการยุติธรรมปกติ ซึ่งกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้ตั้งพนักงานอัยการดำเนินฟ้องเป็นคดีซึ่งในขั้นตอนนี้ได้มีประเด็นปัญหาหลายประการเกิดขึ้นระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดกับกรมศุลกากร โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นว่ากรมศุลกากรสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองโดยใช้อำนาจตามมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงส่งเรื่องคืนกรมศุลกากร เมื่อกรมศุลกากรได้รับเรื่องคืนก็ได้ส่งเรื่องกลับมาสำนักงานอัยการสูงสุดโดยแจ้งเหตุผลว่าไม่มีกฎหมายในการรองรับการใช้อำนาจของกรมศุลกากรในการที่จะยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ต่อมาเมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องและศาลภาษีอากรกลางมีคำพิพากษาแล้ว ก็เกิดปัญหาในการบังคับเพื่อให้ได้รับภาษีอากรค้างดังกล่าวคือทางพนักงานอัยการในฐานะทนายความของกรมศุลกากรจะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลภาษีอากรกลางเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อได้รับหมายบังคับคดีมาแล้วจะต้องส่งหมายบังคับคดีต่อกรมศุลกากรเพื่อให้กรมศุลกากรตั้งเจ้าพนักงานของกรมศุลกากรไปดำเนินการยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยต้องเป็นผู้สืบทรัพย์สินและเป็นผู้นำทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ ยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษตามกฎหมายอื่นทั่ว ๆ ไป

¹ จาก “การพัฒนากฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศุลกากรให้สอดคล้องกับภารกิจของกรมศุลกากร,” โดย ชูชาติ อัสวโรจน์, 2555, *วารสารนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์*, 1(1), น. 63. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

² จาก *คำบรรยายกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2574 ในการประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน* (น. 261), โดย ปรีดี พนมยงค์, 2513, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หลักการบังคับทางปกครองมีหลักการที่สำคัญคือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่จำกัดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำตามกฎเกณฑ์หรือกฎหมาย ที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือที่ตนเองตราขึ้นภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในฐานะที่กฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำ การขององค์กรฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่า “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” หลักการนี้หมายความว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำใดได้ก็ต่อเมื่อมีรากฐานของกฎหมายรองรับโดยบัญญัติให้อำนาจ องค์กรฝ่ายปกครองกระทำนั้น ๆ ซึ่งเหตุผลที่สนับสนุนหลักการนี้ ได้แก่ หลักประชาธิปไตย ในระบอบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประสิทธิภาพขั้นพื้นฐาน³

การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองที่มีผลไปกระทบสิทธิของประชาชน ฝ่ายปกครอง จะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการที่จะใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองในการ ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีสุกลาง การ เป็นการกระทำที่ก้าวล่วงต่อสิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและวิธีการ รองรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ด้วย

จากการศึกษาพบว่ากรณีที่กรมศุลกากรจะบังคับให้ผู้ค้างชำระภาษีสุกลางชำระหนี้ภาษี สุกลาง สามารถกระทำได้โดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาลภาษีอากรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษี อากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 7 (2) และดำเนินการบังคับคดีโดยเจ้าพนักงาน บังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยใช้สิทธิเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่อื่นทั่วไป

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรค้างในส่วนของกรมศุลกากร มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนลงและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี ไม่ต้องได้รับผลกระทบเกินสมควร ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมแก่กรมศุลกากร ให้มีอำนาจในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีสุกลาง โดยไม่ต้อง ฟ้องเป็นคดีขึ้นก่อน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนเรียกว่ามาตรการบังคับทางปกครอง โดยกฎหมายนั้นนอกจากเพื่อความสะดวก รวดเร็ว ในการให้ได้รับชำระค่าภาษีอากรที่ค้างชำระ แล้วต้องมีหลักการที่มุ่งหมายในการควบคุมจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและ ต้องเป็นวิธีการที่เป็นธรรมคุ้มครองสิทธิของประชาชน อย่างเสมอภาคกันตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550

³ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและ การกระทำทางปกครอง (น.21-23), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2549, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จากการที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติวิธีการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่อง การยึด อาัยด์ และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรไว้และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยด์หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ภาษีศุลกากรหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จากการศึกษาพบว่าสืบเนื่องจากการที่กรมศุลกากรไม่มีกฎหมายที่บัญญัติรายละเอียดในการใช้อำนาจในการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้ค่าภาษีอากรค้างจะมีก็แต่เพียงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสองที่บัญญัติว่าวิธีการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมซึ่งการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนและรายละเอียดในวิธีปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่อย่างชัดเจนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ทราบขอบเขตในการใช้อำนาจว่าเจ้าหน้าที่นั้นสามารถปฏิบัติได้แค่ไหน ทำให้เจ้าหน้าที่เลือกที่จะไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่เลือกวิธีการฟ้องเป็นคดีเพื่อบังคับแทนเพราะเนื่องจากกลัวความรับผิดชอบหากใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ถูกต้อง

(2) ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จากการศึกษาพบว่าจากการที่กรมศุลกากรไม่เคยมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดมาก่อน ฟังจะเริ่มมีก็เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สิน แต่ก็ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าปฏิบัติได้เพียงใด ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรขาดความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติจึงเกิดปัญหาคือ ปัญหาเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจของตนเอง เพราะเกรงว่าตนนั้นอาจถูกฟ้องร้องในภายหลัง อีกปัญหาคือปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานอื่นไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เพราะถือว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่คำสั่งของศาล

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรค้างของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรจะใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาและออกหมายบังคับคดีเช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป แล้วจึงให้เจ้าพนักงานบังคับคดีบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเจ้าหน้าที่

ของกรมศุลกากรมีหน้าที่เป็นผู้สืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่เนื่องจากปัญหาในการสืบทรัพย์ เช่น การอายัดสิทธิเรียกร้อง การยึดสังหาริมทรัพย์ ที่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าใช้ดุลพินิจในการบังคับเพราะเป็นการยากที่จะสืบทราบความเป็นเจ้าของ เจ้าหน้าที่จึงเลือกบังคับเอาอสังหาริมทรัพย์ เพราะอสังหาริมทรัพย์สามารถพิสูจน์ความเป็นเจ้าของได้ง่ายกว่าเพราะมีหลักฐานทางทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งทำให้บางกรณีหนี้ที่เรียกนั้นมีจำนวนเล็กน้อยแต่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกบังคับมีมูลค่ามาก ซึ่งขัดต่อหลักพอสมควรแก่เหตุ

(4) ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพราะการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จากการศึกษาพบว่า สืบเนื่องจากการที่กรมศุลกากรไม่มีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน กรมศุลกากรจึงเลือกใช้วิธีการบังคับชำระหนี้โดยผ่านองค์กรตุลาการ โดยวิธีการฟ้องเป็นคดีเช่นคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งในการฟ้องคดีนี้ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นทั้งในส่วนของค่าตอบแทนของบุคลากรในองค์กรต่าง ๆ ค่าขึ้นศาล และค่าเอกสารในคดี ซึ่งบางคดียังมีจำนวนหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระยังน้อยกว่าค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปเหล่านี้เสียอีกและยังความล่าช้าของกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการฟ้องคดี ซึ่งไม่สมควรเกิดขึ้นหากเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

จากสภาพปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ค้างชำระค่าภาษีอากรในส่วนของภาษีศุลกากรในปัจจุบัน ยังไม่มีความเหมาะสมจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาปัญหาและทำการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรในส่วนของภาษีศุลกากรให้มีความเหมาะสมและในขณะเดียวกันสิทธิ เสรีภาพในทางทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้ต้องได้รับความคุ้มครองโดยมีหลักเกณฑ์ ที่แน่นอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากรของกรมศุลกากรนั้นเป็นไปด้วยความยุติธรรม อันจะส่งผลให้เกิดความเต็มใจที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือที่จะเสียภาษีอากรเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีศุลกากร
2. เพื่อศึกษาคุณเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีศุลกากร และข้อกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีศุลกากร
4. เพื่อศึกษาและหาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ข้อพิพาททางภาษีอากรนั้นเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐจึงควรมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และมีความเป็นธรรมไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร โดยเฉพาะมาตรการบังคับเพื่อให้ผู้ค้างชำระค่าภาษีอากรชำระค่าภาษีอากรที่ค้างนั้นของกรมศุลกากรซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดให้ใช้บังคับหลังจากการฟ้องคดีต่อศาลทั้งนั้น โดยเป็นการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 และต้องบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นระบบที่ใช้ระหว่างเอกชนกับเอกชนทั่วไปโดยเฉพาะมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการยึด อาศัยและการขายทอดตลาดทรัพย์สินทำให้เกิดความล่าช้าและบางกรณีอาจมีค่าใช้จ่ายมากกว่าค่าภาษีอากรที่ค้างชำระนั้นเสียอีก ซึ่งแตกต่างกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้เหมือนกัน เช่น กรมสรรพากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ผู้แทนของหน่วยงานนั้นมีอำนาจในการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระค่าภาษีอากรได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลก่อน จึงทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลายประการ ทั้งยังเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันแต่กฎหมายกับบัญญัติให้อำนาจไว้แตกต่างกันจึงขาดเอกภาพในทางปฏิบัติ จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้อำนาจกรมศุลกากรใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน โดยที่มาตรการบังคับที่จะใช้นั้นต้องเป็นมาตรการที่อยู่ภายใต้หลักที่พอสมควร

แก่เหตุและเป็นธรรมเนียมแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามมาตรการทางปกครองนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะศึกษาหลักทั่วไปของฝ่ายปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประมวลรัษฎากรและกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินเปรียบเทียบกับวิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าหน้าที่กรมสรรพากร พร้อมทั้งศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งในส่วนที่เป็นตำรากฎหมาย ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ และบทความที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์นำมารวบรวมทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามขอบเขตการศึกษาเพื่อทำการศึกษา หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีศุลกากร
2. ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีศุลกากร และข้อกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยภาษีศุลกากร
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมเนียม

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐและมาตรการบังคับทางปกครอง

การศึกษามาตรการบังคับทางปกครองในบทนี้ เป็นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักเอกสิทธิ์ทางปกครอง หลักลำดับชั้นของกฎหมาย หลักของมาตรการบังคับทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักเกณฑ์การอุทธรณ์การจัดเก็บรายได้ของรัฐ ตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองและหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

2.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ หมายถึงรัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิ เสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้เป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิ ขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งมีคุณค่าสูงสุด⁴ โดยหลักนิติรัฐมีประวัติความเป็นมาและหลักการที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1 ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ

นิติรัฐ (Rechtsstaat) เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมันได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศออสเตรียและบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยในช่วงปี ค.ศ. 1762-1814 นักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ Johann Fichte ได้เสนอความคิดค่อนข้างชัดว่ากฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรมและรัฐต้องปกครองตามบทกฎหมาย โดยมีองค์กรอิสระที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ อันถือได้ว่าเป็นการเสนอแนวคิดเรื่อง “นิติรัฐ” (Rechtsstaat) แต่คำว่า “นิติรัฐ” อันเป็นที่นิยมในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการใช้ครั้งแรกโดย Carl Theodor Welcker ในหนังสือของเขาเมื่อปี ค.ศ. 1813 และต่อมา มีการใช้โดย Baron von Aretin ใน ค.ศ. 1824 และโดย Robert von Mohl ใน ค.ศ. 1829 ความหมายในระยะแรกยังไม่ตรงกันนักแต่มีแนวโน้มไปในทางเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายแห่งเหตุผลโดยรัฐ

⁴ จาก นิติรัฐ นิติธรรม (น. 133), โดย สมยศ เชื้อไทย ก, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคน อำนาจของรัฐจะมีขอบเขตจำกัดลงเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนและจะต้องมีองค์กรที่เป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1856 Friedrich Julius Stahl เห็นว่า “นิติรัฐ” มีความหมายมากกว่าการปกครองโดยกฎหมาย แต่ต้องเป็นระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนด้วย ในปี ค.ศ. 1864 Otto Bähr และในปี ค.ศ. 1868 Otto von Gierke เห็นว่ารัฐมีสภาพเหมือนกันสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่ทำเพื่อประโยชน์ของสมาชิกมิใช่สถาบันของชนชั้นปกครองของผู้ปกครองรัฐที่จะใช้อำนาจกับผู้อยู่ในอำนาจปกครององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กรในสหกรณ์ที่ต้องทำตามกฎระเบียบของสหกรณ์ และเห็นว่าในนิติรัฐจะต้องให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยศาลนี้จะต้องเป็นศาลยุติธรรมทั่วไปตามปกติ แต่ในปี ค.ศ. 1869 Rudolf von Gneist ซึ่งเคยเข้ามาศึกษาระบบการปกครองของอังกฤษกับเห็นว่ารัฐเป็นองค์กรปกครองตนเอง (Self-government) และเป็นกรปกครองที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยมีขอบเขตอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด แต่เห็นว่าควรมีระบบศาลปกครองที่เป็นอิสระคนละระบบกับศาลยุติธรรม โดยเห็นว่าศาลยุติธรรมจะควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ไม่ดีเพียงพอ ในปี ค.ศ. 1895 Otto Mayer สรุปว่า นิติรัฐคือรัฐที่มีระบบกฎหมายปกครองที่ดีพร้อมและในปี ค.ศ. 1919 Gerhard Anschütz สรุปว่าโดยหลักนิติรัฐ การที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพของเอกชนจะกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีฐานทางกฎหมายให้ใช้อำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ หลักนิติรัฐในช่วงต้นนี้ ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้สรุปไว้ว่ามีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ (1) กฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือสิ่งอื่นใดในการปกครองประเทศ (2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐมีจำกัดไว้แน่นอน และ (3) ศาลมีอิสระในการพิจารณาและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการปกครอง⁵

2.1.2 หลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ มีเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยประกอบไปด้วยหลักการย่อยที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแย่งแยกอำนาจ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาและหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

2.1.2.1 หลักแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกร้องมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกัน

⁵ จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 14-15), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.

เป็นผู้ใช้เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐ จะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ⁶ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาดหรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอยู่ภายใต้อำนาจอื่น โดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ⁷

2.1.2.2 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคน ซึ่งไม่มีใครสามารถพรากจากมนุษย์แต่ละคนได้ เป็นสิทธิของมนุษย์เอง มิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานที่อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนทั่วไปและสิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชนทั่วไปเป็นสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพ ในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็น ส่วนสิทธิพลเมืองนั้นหมายถึงสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐอันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นต้น⁸

โดยหลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะ

⁶ จาก นิติรัฐ นิติธรรม (น. 326), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ก, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁷ จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 25-26), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ: วิญญชน.

⁸ นิติรัฐ นิติธรรม (น. 133). เล่มเดิม.

พัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้นเพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับรองความคุ้มครองนอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคลเพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลาย จะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐเพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล⁹

2.1.2.3 ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

ตามหลักนี้การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่าในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามหลักการนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารผูกต่อกฎหมายหรืออยู่ภายใต้กฎหมาย¹⁰ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือหลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักเงื่อนไขกฎหมาย

⁹ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 26-27). เล่มเดิม.

¹⁰ นิติรัฐ นิติธรรม (น. 136). เล่มเดิม.

1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้นการกระทำของรัฐรวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธรว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้นหากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย หลักเงื่อนไขของกฎหมายเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว¹¹ หลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจในต่างประเทศมีการถือหลักการนี้เคร่งครัดแตกต่างกันไป แต่ระบบกฎหมายในประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจย่อมมีความหมายว่า มาตรการใด ๆ ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาวะก้าวล่วงเข้าแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรจำเป็นที่จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าว แต่มาตรการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ราษฎรและไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นพิเศษ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการได้ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง ทั้งนี้จะต้องมีรากฐานความชอบธรรมในทางกฎหมายอันเป็นผลมาจากการกำหนดคกฏเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย¹²

2.1.2.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังและหลักความได้สัดส่วน¹³

1) หลักความแน่นอนของกฎหมาย

หลักความแน่นอนของกฎหมายมีที่มาจากแนวคิดที่ว่าลำพังแต่การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำการต่าง ๆ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครอง

¹¹ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 28-29). เล่มเดิม.

¹² จาก หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 31), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ข, 2546, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹³ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 29). เล่มเดิม.

สิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ หากกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงได้เรียกร้องว่าในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้¹⁴ จึงทำให้เกิดหลักความแน่นอนของกฎหมายอันเป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย ซึ่งหลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้องว่าการบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึงหากเขาจะกระทำการอันใดอันหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวมีชื่อเรียกอย่างใดบ้าง จากชื่อเรียกดังกล่าวนี้เอง บุคคลจึงสามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเองให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและทำให้เกิดความแน่ใจว่าการกระทำของตนจะไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย

2) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นหลักการที่เรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว การมีผลย้อนหลังของกฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก การมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย หรือเรียกว่าการมีผลย้อนหลังในผลของกฎหมาย กรณีนี้ได้แก่กรณีที่ข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้วและกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว เช่น การเพิ่มอัตราเบี้ยบานาญโดยให้มีผลย้อนหลังโดยแท้ย่อมหมายความว่าผู้รับบานาญย่อมมีสิทธิได้รับเงินบานาญเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านพ้นไปแล้วตามที่กฎหมายนั้นให้มีผลย้อนหลังไปถึง และกรณีที่สอง คือการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ หมายถึงกรณีที่กฎหมายได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในอดีต แต่ข้อเท็จจริงนั้นยังมิได้สิ้นสุดลงในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต เช่น ในกรณีของการเพิ่มอัตราเบี้ยบานาญสำหรับผู้มีสิทธิรับบานาญโดยให้มีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ ในกรณีนี้จะให้มีผลนับจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไปในอนาคต¹⁵

3) หลักความได้สัดส่วน

หลักนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐนั้นรัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ โดยการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะพอประมาณด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือ

¹⁴ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 327). เล่มเดิม.

¹⁵ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 28-29). เล่มเดิม.

มาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้เพียงแต่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่าแต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรงต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้นไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะที่จะได้รับการใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ¹⁶

สาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วนมีหลักที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลักคือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁷

(1) หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หมายถึงมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(2) หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) หมายถึงมาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้นหากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ (Zweck) และวิธีการ (Mittel) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าว กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

¹⁶ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 328-329). เล่มเดิม.

¹⁷ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 28-29). เล่มเดิม.

2.1.2.5 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติรัฐหรือเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้นและหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดว่าเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐนั้น เป็นลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นการทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นความแตกต่างกันในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปกับนิติรัฐของประเทศอังกฤษ ในขณะที่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หลักนิติรัฐในประเทศอังกฤษจึงมิได้เรียกร้องจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดผลที่ตามมา ก็คือการกระทำของบรรดาสถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะมีการกระทำใด ๆ ที่ไปขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งถ้าหากการกระทำของสถาบันเหล่านี้ไปขัดหรือแย้งเข้า ก็ถือว่าเป็นอันใช้บังคับมิได้¹⁸

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าหลักนิติรัฐ คือรัฐที่ปกครองภายใต้กฎหมายที่เป็นธรรม และขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาหลักการย่อยของนิติรัฐหลักการใด ก็จะพบว่าทุกหลักการล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งจะต้องมีองค์การตุลาการในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและหากมีความผิดพลาดเสียหายเกิดขึ้นรัฐจะต้องดำเนินการเยียวยาแก้ไขโดยรัฐต้องให้ความคุ้มครองไว้ในกฎหมายสูงสุด นั่นคือรัฐธรรมนูญ

2.2 หลักเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการดำเนินการกิจของรัฐ ทั้งที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครองและที่มิใช่ทางปกครอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษบางประการที่เหนือกว่า เพื่อการบังคับการหรือการดำเนินงาน อำนาจพิเศษนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เอกสิทธิ์” (Privilege) ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “เอกสิทธิ์เป็นสิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคน หรือบุคคลบางประเภทที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการที่ทำให้ผู้นั้นมีความชอบธรรมที่จะอ้างเพื่อแสวงประโยชน์ หรืออ้างเพื่อยืนยัน

¹⁸ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (น. 72-73), โดย พรชัย เลื่อนฉวี, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ผลประโยชน์บางประการเป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ”¹⁹ ในทางกฎหมายปกครองเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง (Privilege of the Administration) หมายความว่า “สิทธิพิเศษของฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่จะกระทำต่อบุคคลผู้อยู่ใต้ปกครองในฐานะที่ผู้ปกครองมีอำนาจเหนือกว่า เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะ”²⁰

2.2.1 บ่อเกิดเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง

หากได้ศึกษาถึงประวัติศาสตร์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศทั่วโลก อาจกล่าวได้ว่าทุกประเทศไม่ว่าจะมีการปกครองในระบอบการปกครองใดล้วนแล้วแต่จะให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองในการมีอำนาจบังคับการเหนือเอกชน ส่วนจะมีเอกสิทธิ์มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ มีการปกครองระบอบใด แบบประชาธิปไตยหรือแบบสังคมนิยม ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเพราะการมีเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองมากเพียงใดจะหมายถึงการมีอำนาจในการจำกัดสิทธิของเอกชนหรือเข้าแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของเอกชนมากขึ้นอีกนัยหนึ่งด้วย ดังนั้น ในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและมีรูปแบบของรัฐเป็นแบบระบบนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งเป็นรัฐประเทศที่ใช้กฎหมายควบคุมทั้งองค์กรรัฐและประชาชน โดยมีหลักถือว่าเอกชนย่อมมีอำนาจกระทำการใด ๆ ได้ หากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการล่วงละเมิด หรือรุกล้ำการใช้สิทธิของบุคคลอื่น และ/หรือการกระทำนั้นกฎหมายมิได้บัญญัติห้ามมิให้กระทำ ส่วนฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไป เพียงเท่าที่มีกฎหมายเหนือกว่าเอกชนเป็นธรรมดาอยู่แล้ว หากแต่มีข้อจำกัดการกระทำทางปกครองไว้เฉพาะเพียงเท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำการไว้เท่านั้น ดังนั้นถึงแม้จะมีหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย แต่กฎหมายมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ฝ่ายปกครองได้รับเอกสิทธิ์ในบางกรณีเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการบริการสาธารณะ อันถือได้ว่าเป็นจุดประสงค์หลักสำหรับที่มาหรือบ่อเกิดเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองพิจารณาได้ดังต่อไปนี้²¹

2.2.1.1 บทบัญญัติของกฎหมาย

ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายกำหนดถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองไว้เป็นพิเศษต่างจากเอกชน เป็นอำนาจที่โดยทั่วไปเอกชนจะไม่สามารถกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนความสมัครใจของอีกบุคคลหนึ่งได้ การบังคับการในปัญหาข้อโต้แย้งต่าง ๆ จะกระทำได้ก็แต่โดยให้

¹⁹ จาก *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป* (น. 88), โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2525, กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.

²⁰ จาก *เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย* (น. 19), โดย ไพฑูริย์ เอกจริยกร, 2526, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²¹ แหล่งเดิม. (น. 22-23).

องค์กรตุลาการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทนั้น ๆ เอกชนหาอาจบังคับต่อกันได้โดยลำพังไม่เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณีไป ในขณะที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเด็ดขาดในการออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน และสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการหรือยินยอมให้ฝ่ายปกครองใช้กำลังบังคับได้ทันที โดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาลก่อนเพื่อที่จะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ เป็นไปโดยฉับพลัน ไม่หยุดชะงักและไม่เสียหายต่อส่วนรวม²² ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการล็อคล้อรถที่จอดกีดขวางการจราจร อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่เห็นได้ว่าจำเป็นต้องให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจ หรือฝ่ายปกครองผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอื่นในการดำเนินการตามสมควร โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากศาลในการใช้กำลังบังคับ ซึ่งอาจทำให้เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้รับอันตรายหรือเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้

2.2.1.2 คำพิพากษาของศาล

แม้ว่าในบางกรณีจะไม่มีกฎหมายกำหนดถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองไว้ แต่ตามพฤติการณ์ที่ควรจะเป็นแล้วฝ่ายปกครองควรได้รับเอกสิทธิ์ และศาลได้วางหลักให้ฝ่ายปกครองนั้นได้รับเอกสิทธิ์เมื่อมีคดีอื่นฟ้องร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการมีเอกสิทธิ์ดังกล่าว ผู้พิพากษาในคดีหลังได้มีคำพิพากษาคัดสินคดีไปตามแนวคำพิพากษาคดีเดิมที่ได้วางหลักไว้ และตัดสินตามแนวทางเดียวกันมาโดยตลอด ทำให้เกิดหลักกฎหมายว่าฝ่ายปกครองได้รับเอกสิทธิ์ในเรื่องนั้น ๆ ดังตัวอย่างของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.2.1.3 หลักกฎหมายทั่วไป

เป็นหลักสำคัญซึ่งผู้พิพากษานำมาใช้เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย (Positive Law) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ไว้ศาลสามารถที่จะอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปมาเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยคดีโดยเห็นว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองนั้นมีอยู่ หรือควรจะมี

2.2.2 จุดประสงค์ของการให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์

ด้วยเหตุผลในการดำเนินบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการให้ความคุ้มครองที่ไม่ต้องถูกฟ้องร้องใด ๆ ต่อศาลได้ ซึ่งอาจสรุปถึงจุดประสงค์โดยทั่วไปของการให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ได้ดังต่อไปนี้

²² จาก การควบคุมอำนาจในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจในขณะที่ยังไม่มีศาลปกครอง (น. 25), โดย เมธา วาตีเจริญ, 2537, กรุงเทพฯ: สุทรไพศาล.

2.2.2.1 เพื่อให้สามารถดำเนินการบริการสาธารณะไปอย่างต่อเนื่อง

2.2.2.2 เพื่อความรวดเร็วในการบริการสาธารณะให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถป้องกัน แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดได้อย่างทันทั่วถึง ก่อให้เกิดความสงบสุขแก่ชุมชน

2.2.2.3 เพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน มิให้ถูกล่วงละเมิดจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย

2.2.2.4 เพื่อความเหมาะสมกับสภาพของสังคมในขณะนั้น เนื่องจากในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งต่อสังคมและเศรษฐกิจ รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างกลไกในการควบคุมหรือส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมส่วนรวม

2.2.2.5 เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการบริการสาธารณะ ในบางกรณีฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งและบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ หรือการที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมโดยมิได้วางกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดตายตัวในการปฏิบัติ ซึ่งความเคร่งครัดในการออกคำสั่งและบังคับการจนเกินไปอาจถูกต่อต้านนำไปสู่ความไม่สามารถบรรลุผลการดำเนินการบริการสาธารณะได้

2.2.3 ประเภทของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง

ศ.ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาส ได้อธิบายถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส ดังต่อไปนี้²³

2.2.3.1 ฝ่ายปกครองอาจกระทำการโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นผลให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลได้ เช่น การออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว การเรียกเก็บภาษี การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การจับกุมคุมขัง ตรวจค้น เป็นต้น อำนาจพิเศษเหล่านี้กฎหมายต้องบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเพื่อป้องกันการโต้แย้ง ต่อต้านและยังต้องกำหนดบทลงโทษเพื่อให้การปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างสะดวกยิ่งขึ้น บทลงโทษดังกล่าวเป็นผลเนื่องจากเอกชนผู้รับคำสั่งฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหรือขัดขวางการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองผู้กระทำการตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2.3.2 กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่า การกระทำโดยแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ต้องขอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอยู่เสมอ จึงจำเป็นต้องสร้างหลักประกันให้กับ

²³ จาก เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส: กฎหมายมหาชน (น. 29-35), โดย อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาส, 2531, กรุงเทพฯ: เจริญผล.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ให้เสียเปรียบ หรือถูกกลั่นแกล้งในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสรับรองว่าคำสั่งหรือการกระทำในทางกฎหมายโดยแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่ต้องปฏิบัติตามทันที ซึ่งหากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นต้องฟ้องศาลขอให้พิจารณาว่าคำสั่งนั้น ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุใด โดยที่การฟ้องคดีต่อศาลนั้น หากได้ทำให้มีการพักการปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครองแต่อย่างใดไม่

2.2.3.3 ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง หรือการกระทำโดยแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองบางกรณีที่เป็นไปเพื่อการป้องกัน แก้ไขเยียวยาปัญหา ซึ่งหากไม่รีบดำเนินการแล้วจะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นกฎหมายจึงต้องกำหนดมาตรการบังคับให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล หรือไม่ต้องขอให้ศาลวินิจฉัยพิพากษาอันเป็นการเน้นซ้ำเกินกว่าจะแก้ไขเยียวยา

2.2.3.4 ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษ กล่าวคือมีความแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน ในแง่ที่ว่าทรัพย์สินของฝ่ายปกครองถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของรัฐหรือของแผ่นดิน จึงไม่อาจโอนได้โดยวิธีใด ๆ และไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายเรื่องอายุความ นอกจากนี้ ตามกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้มีอายุความเพียง 4 ปี

2.2.4 ข้อจำกัดในการใช้ออกสิทธิของฝ่ายปกครอง

การใช้ออกสิทธิของฝ่ายปกครองย่อมมีข้อจำกัดในการใช้ออกสิทธิ โดยมีที่มาจากหลายเหตุปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือ²⁴

2.2.4.1 การอ้างเอกสิทธิ์นั้น หากพิจารณาอีกนัยหนึ่งจะพบว่าจริง ๆ แล้วก็คือการอ้างเอกสิทธิ์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินไปตามที่กฎหมายมอบหมายให้ ทั้งในแง่แบบพิธีและในแง่เนื้อหา

2.2.4.2 การอ้างเอกสิทธิ์นั้น สามารถถูกตรวจสอบได้โดยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอันมีศาลปกครองเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ดำเนินการกระบวนการพิจารณา ซึ่งจากการนี้กล่าวได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการอ้างเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการฟ้องร้องเพื่อให้ได้รับการเยียวยาทางศาลต่อไปในที่สุด

²⁴ จาก “ฝ่ายปกครองและเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามแนวคิดกฎหมายปกครองฝรั่งเศส,” โดย เจตน์ สถาวรศิลป์, 2551, จดหมายข่าว สำนักงานศาลปกครอง, 8(1), น. 6. สำนักงานศาลปกครอง.

2.2.4.3 การอ้างเอกสิทธิ์นั้น หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ฝ่ายปกครองพึงต้องรับผิดชอบในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เสมือนเป็นการลงโทษฝ่ายปกครองจากความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน และเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่เอกชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง และไม่ต้องถูกโต้แย้งคัดค้านจากประชาชน รวมถึงการให้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นเหตุผลที่ต้องบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์บางประการ ที่สำคัญคือสามารถกระทำการโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคืออำนาจทั่วไปของฝ่ายปกครองที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยกฎหมายแต่ละฉบับจะบัญญัติให้ฝ่ายบริหารผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลหรือกำกับดูแลและเจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ จากนั้นจะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ทั่วไปของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล หรือควบคุมดูแล และเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติการว่าสามารถใช้อำนาจกระทำการอะไรได้บ้างภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดในรายละเอียดที่กฎหมายแม่บทได้วางแนวทางด้านนโยบายหลักกว้าง ๆ ไว้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละท้องถิ่น หรืออำนาจของฝ่ายปกครองในการอนุญาตไม่อนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นอำนาจที่มีไว้เพื่อควบคุมมาตรฐานการประกอบกิจการหรือการกระทำบางประเภทของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายแก่ส่วนรวมได้ หรืออำนาจในการจัดการต่าง ๆ อาทิ ฝ่ายปกครองสามารถเข้าไปในเคหสถานของเอกชนเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ การเรียกเอกชนมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง การตรวจค้น ฯลฯ จะสังเกตได้ว่าอำนาจต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้นี้นอกจากเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินบริการสาธารณะได้โดยสะดวกแล้ว ยังเป็นเอกสิทธิ์ที่เอกชนด้วยตนเองไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่จะมีเหตุที่กฎหมายให้อำนาจหรือต้องขออำนาจจากศาลก่อนซึ่งดำเนินไปในลักษณะที่จำกัดอย่างมาก

เอกสิทธิ์ที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองนี้ กรณีหากถูกโต้แย้งขัดขวางไม่ปฏิบัติตามจากประชาชน กฎหมายยังให้ความคุ้มครองการกระทำของฝ่ายปกครองไว้อีกด้วย ดังปรากฏในเรื่องบทกำหนดโทษ ที่กฎหมายแต่ละฉบับได้บัญญัติไว้ในกรณีมีผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือขัดขวางไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งความหนักเบาของโทษจะแตกต่างกันไป นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญายังบัญญัติถึงความรับผิดชอบต่อเจ้าพนักงานไว้²⁵ ซึ่งการบังคับหรือ

²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 136-146.

การลงโทษกับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือขัดขวางการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองนั้น โดยหลักแล้วฝ่ายปกครองไม่อาจลงโทษผู้กระทำผิดได้ในทันที หากแต่ต้องนำเรื่องเสนอต่อศาล เพื่อให้พิจารณามีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ฝ่าฝืนนั้นปฏิบัติตามหรือได้รับการลงโทษอันเป็น ขั้นตอนที่ยุ่งยาก แต่สามารถอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินบริการสาธารณะบางประเภทที่หากปล่อยให้ความเสียหายดำเนินอยู่ต่อไประหว่าง ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางศาล จะส่งผลกระทบต่อความเสียหายของประโยชน์มหาชนเป็นอย่างมาก และเป็นการขัดขวางอย่างรุนแรงในการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายจึงได้บัญญัติถึง อำนาจพิเศษอีกประเภทหนึ่งคือ อำนาจบังคับการฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเล็งเห็นแล้วว่า มีความจำเป็นอย่างมากที่ฝ่ายปกครองต้องสามารถบังคับ การได้ในบางกรณีด้วยเหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ นั้นจะมีความเหมาะสมเพียงใด ขณะเดียวกัน สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบังคับการของฝ่ายปกครองได้หรือไม่ เพียงใดนั้นเป็นสิ่งที่ มีความสำคัญอย่างมาก เพราะมิใช่เพียงแต่การกล่าวอ้างความจำเป็นของการมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อการดำเนินกิจการบริการสาธารณะแต่เพียงอย่างเดียว สิ่งที่ต้องตระหนักอยู่ เสมอคือมาตรการบังคับต่าง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจนั้นย่อมต้องก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของเอกชนทั้ง ทางร่างกายและทรัพย์สิน ตลอดจนการจำกัดสิทธิอันพึงมีพึงได้ของเอกชน การบังคับการหลาย มาตรการมีความใกล้เคียงอย่างมากกับสภาพบังคับทางแพ่งและสภาพบังคับในทางอาญา ซึ่งต้อง ผ่านกระบวนการกลั่นกรองพิสูจน์ความถูกต้องจากองค์กรตุลาการก่อนเสมอ ดังนั้น กระบวนการ ก่อนการบังคับการ การควบคุมการใช้อำนาจบังคับการ ตลอดจนการเยียวยาความเสียหายจึงเป็นสิ่ง ที่เพิกเฉยมิได้ที่จะตรวจสอบความชอบของการใช้มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองว่ามีความ เหมาะสมหรือไม่ เพียงใด มาตรการใดควรเพิ่ม มาตรการใดควรปรับแก้ หรือควรยกเลิกการใช้ มาตรการใด มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการศึกษาถึงกระบวนการบังคับการโดยทั่วไปของฝ่าย ปกครองซึ่งจะได้มีการศึกษาถึงรายละเอียดต่อไป

2.3 ลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Hierarchy of Law)

จากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการย่อยที่สำคัญประการ หนึ่งของหลักนิติรัฐ ได้ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของระบบกฎหมาย ซึ่งย่อมแสดง ให้เห็นว่ากฎหมายย่อมมีลำดับศักดิ์ไม่เท่ากัน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ผู้เขียนจึงขอก้าวถึงแนวความคิดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายของไทยและผลของการ จัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายดังต่อไปนี้

2.3.1 แนวคิดในการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย

หลักการที่เป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนที่สำคัญประการหนึ่งก็คือหลักการเคารพลำดับชั้นของกฎหมายทั้งทางกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าในระบบกฎหมายมหาชนนั้นมีกฎหมายที่ออกโดยประชาชนในฐานะที่เป็นองค์กรปิตัย ออกโดยรัฐสภา ออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หรือออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ และในระหว่างกฎหมายเหล่านี้ด้วยตนเอง ก็มีลำดับชั้นของมัน โดยเป็นไปตามหลักการที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐธรรมนูญจึงมีฐานะสูงกว่ารัฐบัญญัติ และรัฐบัญญัติย่อมมีฐานะสูงกว่ากฎหมายของฝ่ายปกครอง²⁶ ซึ่งแนวคิดในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายทั้งทางกฎหมาย มีความหมายว่า กฎหมายทั้งหมดยุติกันอยู่ในรูปแบบของพีรามิดตั้งแต่ยอดสูงสุดของพีรามิดลงมาถึงฐานของ พีรามิดและมีการจัดลำดับชั้นแบ่งตามชั้นลงมาโดยลำดับชั้นต่ำกว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งลำดับชั้นสูงกว่า แนวคิดดังกล่าวได้สร้างการจัดลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของรัฐขึ้น ซึ่งก็มีความหมายว่ากฎหมายหรือกฎหมายแห่งกฎหมายที่อยู่ต่ำกว่าจะไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่สูงกว่าไม่ได้²⁷

2.3.2 ลำดับชั้นของกฎหมายไทย

กฎหมายหลายลักษณะอักษรนี้อยู่ด้วยกันหลายรูปแบบด้วยกันขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายนั้นใครเป็นผู้ตราขึ้นมา แต่กฎหมายแต่ละรูปแบบนั้นหาได้มีค่าบังคับเท่ากันไม่ ตรงกันข้ามกลับมีค่าบังคับสูงต่ำที่แตกต่างกัน ที่ว่าลำดับชั้นของกฎหมายจึงหมายถึงลำดับชั้นแห่งค่าบังคับของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้²⁸ ซึ่งหากจะจัดประเภทของกฎหมายตามค่าบังคับของกฎหมายแล้วก็อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท โดยประเภทแรกคือกฎหมายลำดับต้นหรือกฎหมายแม่บท อันได้แก่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ประเภทที่สองคือ กฎหมายลำดับรอง อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ เป็นต้น

²⁶ จาก *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (น. 267), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์ ก, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²⁷ จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (น. 283), โดย เกรียงศักดิ์ เจริญธนาวัฒน์, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²⁸ จาก *ความรู้กฎหมายทั่วไป* (น. 82), โดย สมยศ เชื้อไทย ข, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำหรับกฎหมายลำดับรองเป็นพื้นฐานของทฤษฎีการปกครองว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างที่กฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยรัฐสภาและกฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้บัญญัติกฎหมายจากกฎหมายของรัฐสภา โดยอธิบายว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยรัฐสภามีสถานะเป็นกฎหมายลำดับต้นและกฎหมายที่บัญญัติโดยองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นกฎหมายลำดับรองจึงเป็นกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายลำดับต้น และไม่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับต้นได้ โดยหลักในการออกกฎหมายลำดับรองของประเทศไทยเท่าที่ถือปฏิบัติอยู่มี 3 ประการดังนี้²⁹

(1) ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บท เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย โดยเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

(2) กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บท

(3) กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายต่อไปอีกช่วงไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการในข้อปลีกย่อย

ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศไทย ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบซึ่งแต่ละรูปแบบมีค่าบังคับสูงต่ำที่แตกต่างกัน ตามลำดับชั้นของกฎหมายซึ่งกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ ซึ่งประเภทของกฎหมายต่าง ๆ นั้น อาจบัญญัติขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และองค์กรอิสระ โดยมีลำดับชั้นของกฎหมายที่สำคัญดังนี้

2.3.2.1 รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหลาย ดังนั้น กฎหมายทุกประเภทไม่ว่าจะเป็น กฎ หรือข้อบังคับจะออกมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ ซึ่งผลของบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็จะใช้บังคับมิได้³⁰ โดยรัฐธรรมนูญนั้นอาจออกโดยอำนานิติบัญญัติหรือออกโดยอำนาจพิเศษ เช่น อำนาจปฏิวัติก็ได้ และรัฐธรรมนูญนั้นอาจจะร่างในสภานิติบัญญัติ หรือจะตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะก็ได้ รัฐธรรมนูญเป็นบทกฎหมายที่มีอำนาจบังคับสูงสุดและเป็นแม่บทที่ให้อำนาจในการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลาย รัฐธรรมนูญเป็นที่มาส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครอง เพราะรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่

²⁹ จาก “กฎหมายลำดับรอง,” โดย ยุทธพงศ์ ฐิริเสถียร, 2544, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 20(2), น. 50-52. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 6.

สำคัญ ๆ อันเกี่ยวกับฝ่ายบริหารหลายประการ เช่น กำหนดความผูกพันของฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติภารกิจให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า ต้องกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ต้องตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งเป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองรวมทั้งการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง³¹

2.3.2.2 พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา มาจากการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนในการตราพระราชบัญญัตินั้นโดยทั่วไปสามารถกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามหลักการที่ประสงค์จะให้มียุทธบังคับในสังคมได้ทุกเรื่อง แต่มีข้อจำกัดเพียงแต่ต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญและไม่ควรขัดแย้งกับบทกฎหมายอื่น ๆ เว้นแต่ต้องการให้เป็นกฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายที่มีอยู่แล้ว³²

ตามหลักกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินั้นก็ได้แก่บทกฎหมายที่วางระเบียบบังคับเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทั้งในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เช่นบทกฎหมายที่กำหนดลักษณะแห่งการกระทำที่เป็นความผิดอาญาและมีการกำหนดโทษบทกฎหมายที่เรียกเก็บภาษีอากร บทกฎหมายที่กำหนดระบบการใช้เสรีภาพของประชาชน เป็นต้น การออกกฎหมายในเรื่องเหล่านี้จึงไม่อาจมอบหมายให้แก่ฝ่ายบริหารได้ แต่จะต้องสงวนไว้เป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่แสดงเจตนาของประชาชนซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่จะให้ความยินยอมเห็นชอบในการที่จะออกกฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพ หรือกำหนดภาระหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่จะให้ความยินยอมเห็นชอบในการที่จะออกกฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิ เสรีภาพ หรือกำหนดภาระหน้าที่ของพลเมือง เพราะว่าในระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนปกครองตนเอง การที่จะออกกฎหมายจำกัดสิทธิ เสรีภาพ หรือหน้าที่ของพลเมืองอย่างใดนั้นจึงต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ³³

³¹ จาก คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 82), โดย ประชुर กาญจนกุล, 2533, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์.

³² จาก กระบวนการนิติบัญญัติ, โดย กองร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2544, วารสารกฎหมายปกครอง, 20(1), น. 4. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

³³ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 83-84). เล่มเดิม.

2.3.2.3 พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตราให้แก่ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีเมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยใช้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ³⁴ หรือในระหว่างสมัยประชุมถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้³⁵ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยไม่ชักช้าหรือในกรณีที่ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราในระหว่างสมัยประชุม ก็ต้องนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร ภายในสามวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดพระราชกำหนดนั้นก็ตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น³⁶

การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะออกพระราชกำหนดซึ่งมีผลบังคับเท่าพระราชบัญญัติ นั้นเป็นการมอบหมายให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ในกรณีจำเป็น ทั้งนี้ก็เนื่องจากเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจทำหน้าที่ออกกฎหมายให้ทันเหตุการณ์ได้เสมอไป เช่นเมื่อสถานการณ์บัญญัติไม่อยู่ในสมัยประชุมหรือถูกยุบ โดยลักษณะสำคัญของพระราชกำหนด มีดังนี้³⁷

1) พระราชกำหนดออกโดยอาศัยอำนาจบริหาร ไม่ใช่โดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นที่สุด เพราะการออกพระราชกำหนดนั้นเป็นการมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ชั่วคราวในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาได้อีกชั้นหนึ่งว่าเป็นการสมควรที่จะออกพระราชกำหนดนั้นหรือไม่ในขั้นการพิจารณาอนุมัติ ถ้าเห็นว่าเป็นการไม่สมควรก็มีอำนาจลงมติไม่อนุมัติอันเป็นผลให้พระราชกำหนดนั้นตกไป

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 184.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 186.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 184 วรรคสาม.

³⁷ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 90). เล่มเดิม.

2) พระราชกำหนดมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติในระหว่างที่ใช้บังคับและเมื่อได้รับอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแล้วก็มีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุนี้พระราชกำหนดจึงอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติได้ และจะบัญญัติในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจนิติบัญญัติก็ได้

3) พระราชกำหนดนั้นจะออกได้แต่เฉพาะในกรณีพิเศษตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ถ้าไม่เข้ากรณีเช่นนั้นจะออกพระราชกำหนดไม่ได้

2.3.2.4 พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายได้ 2 กรณี คือ พระราชกฤษฎีกาออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญและพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น พระราชกฤษฎีกาจึงขัดกับรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดซึ่งเป็นแม่บทไม่ได้ กรณีที่ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้อาศัยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นแม่บท แต่เป็นกรณีออกพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการของฝ่ายบริหารซึ่งอาศัยรัฐธรรมนูญ กรณีนั้นฝ่ายบริหารจะออกพระราชกฤษฎีกาให้ขัดกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดมิได้³⁸

พระราชกฤษฎีกานี้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนได้เป็นการทั่วไปมีฐานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด จึงจะมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งหรือดวลอำนาจนิติบัญญัติไม่ได้ เช่นจะมีบทกำหนดโทษไม่ได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะเป็นกฎหมายชั้นรองจากพระราชบัญญัติซึ่งฝ่ายบริหารออกได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติก่อนและพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง นอกจากจะอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทอีกด้วยว่าอาศัยอำนาจตามตราใดแห่งพระราชบัญญัติใด แต่พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเดียวไม่ต้องอ้างพระราชบัญญัติใดไว้ในพระราชปรารภ แต่อ้างรัฐธรรมนูญมาตราที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาอย่างเดียวเท่านั้น³⁹

2.3.2.5 กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเพื่อบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายแม่บท และเมื่ออาศัยกฎหมายต่าง ๆ เป็นแม่บทแล้ว กฎกระทรวงก็จะขัดต่อกฎหมายที่เป็นแม่บทไม่ได้ เช่นกฎกระทรวงออกโดยพระราชบัญญัติฉบับใดกฎกระทรวงนั้นก็จะไปขัดกับพระราชบัญญัตินั้น

³⁸ ความรู้กฎหมายทั่วไป (น. 82). เล่มเดิม.

³⁹ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 95). เล่มเดิม.

ไม่ได้⁴⁰ ในทางปฏิบัติเป็นธรรมเนียมว่า รัฐมนตรีผู้ออกกฎกระทรวงต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ ความเห็นชอบเสียก่อนจึงจะใช้บังคับได้⁴¹

2.3.2.6 ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ เป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหารซึ่งปกติแล้วจะไม่มีสภาพบังคับในตัวเองแต่จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท ที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น ในทางปกครองเรียกว่า “กฎหมายปกครอง” เนื่องจาก เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรทางปกครองอันมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่ได้มุ่งหมายใช้ บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะ⁴² การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารและฝ่าย ปกครองออกบทบัญญัติต่าง ๆ อันมีฐานะเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้นก็เพราะว่าฝ่าย นิติบัญญัติไม่อาจกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้าได้ทุกเรื่องในพระราชบัญญัติ ทั้งไม่มี ความรอบรู้ในเทคนิคของงานฝ่ายปกครองด้วย จึงได้วางหลักใหญ่ ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดได้เองภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติบังคับได้ถูกต้องกับความจำเป็นและเหตุการณ์⁴³

นอกจากข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไปแล้วยังมีข้อบังคับและคำสั่งที่วาง ระเบียบวิธีดำเนินราชการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ เช่น คำสั่ง ระเบียบ และ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในของแต่ละกรมแต่ละกระทรวง ซึ่งเจ้ากระทรวงหรือ ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกอีกประเภทหนึ่งด้วย ข้อบังคับหรือคำสั่งหรือระเบียบ เหล่านี้ไม่มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนโดยตรง แต่มีผลใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ใดละเมิดหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามย่อมมีผลให้ถูกลงโทษทางวินัยได้ ข้อบังคับ คำสั่งและระเบียบเช่นว่านี้ แม้จะไม่มีลักษณะเป็นบทกฎหมายก็เป็นที่มาส่วนหนึ่งของกฎหมาย ปกครองด้วยเพราะวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีจัดทำบริการสาธารณะ⁴⁴

2.3.3 ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เป็นไปตามทฤษฎีลำดับชั้นแห่งกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ บังคับใช้กฎหมายลำดับที่สูงกว่ากฎหมายลำดับที่ต่ำกว่าหากปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมาย ที่มีลำดับต่ำนั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ลำดับสูงกว่า ในกรณีนี้บทบัญญัติส่วนที่ขัดหรือแย้งนั้น

⁴⁰ ความรู้กฎหมายทั่วไป (น. 83). เล่มเดิม.

⁴¹ กระบวนการนิติบัญญัติ (น.14). เล่มเดิม.

⁴² แหล่งเดิม. (น. 4).

⁴³ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 109-110). เล่มเดิม.

⁴⁴ แหล่งเดิม. (น. 108-109).

ถือเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้⁴⁵ และในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในรูปของกฎหมาย ลำดับรองมาบังคับใช้ให้มีผลกระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไปนั้น ฝ่ายปกครอง จะมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าให้อำนาจไว้และจะออกกฎเกณฑ์ที่มีเนื้อหาเกินเลยไปกว่ากฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าให้อำนาจไว้ไม่ได้หากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว กฎเกณฑ์นั้นย่อมไม่สามารถบังคับให้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไปได้

2.4 หลักของมาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแก่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองแล้ว ในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่จำเป็นต้องมีการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งหากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิหรือให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลสัมตังวัตถุประสงค์ของคำสั่งทันทีที่มีการออกคำสั่งและแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทราบ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง โดยทั่วไปหากผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ภารกิจของคำสั่งทางปกครองย่อมสำเร็จลุล่วงสมตังเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นฐานในการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการออกคำสั่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเอกชนนั้น แต่ในหลายกรณีผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเพิกเฉยไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีดังกล่าวการบังคับทางปกครองย่อมเป็นมาตรการ ที่จำเป็นที่องค์กรฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เพื่อทำให้ภารกิจของคำสั่งทางปกครองสำเร็จลุล่วงไปได้

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือในการทำให้ภารกิจของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหน้าที่ของเอกชนเฉพาะกรณีสัมฤทธิ์ผลได้ อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองออกไปนั้นมีผลบังคับในทางกฎหมายแล้ว คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับต่อเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับต่อเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว นอกจากนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่อาจโต้แย้งได้และไม่ปรากฏว่ามีการทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรผู้มีอำนาจทะเลาะการบังคับ ทั้งนี้ การดำเนินการบังคับทางปกครองนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการและ

⁴⁵ จาก นิติรัฐ นิติธรรม (น. 284), โดย จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองในเชิงรูปแบบ เช่น คำสั่งทางปกครองนั้นต้องครบกำหนดระยะเวลาที่องค์กรฝ่ายปกครองได้กำหนดให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติแล้วหรือองค์กรฝ่ายปกครองได้มีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาพอสมควรแล้ว ทั้งนี้ ขึ้นตอนและกระบวนการดังกล่าวอาจได้รับการยกเว้นได้ หากเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองที่จะบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันการทำความผิดทางอาญา หรือเพื่อบำบัดหรือปิดป้องภัยอันตราย

นอกจากหลักการในทางรูปแบบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขึ้นตอน และกระบวนการในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงในการบังคับทางปกครองกับผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงหลักการในทางเนื้อหาในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองอีกด้วย เมื่อการดำเนินการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินหรือการบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำ หรือละเว้นการกระทำ ประกอบไปด้วยการกระทำทางปกครองในหลายรูปแบบ การดำเนินการบังคับทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักพอสมควรแก่เหตุ หลักความแน่นอนชัดเจนและคาดหมายได้ของการกระทำทางปกครอง และหลักการในทางเนื้อหาอื่นด้วย เช่น มาตรการบังคับทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้บังคับนั้นต้องเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ระบุไว้ในคำเตือนเท่านั้น

การบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อให้ภาระหรือหน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองเกิดผลในทางปฏิบัติซึ่งเปรียบได้กับการบังคับตามคำพิพากษาอันเป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากการบังคับทางปกครองเป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเอกชนผู้รับคำสั่ง ซึ่งในบางกรณีก็มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก กฎหมายจึงเปิดให้โอกาสให้ผู้รับคำสั่งได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองแยกต่างหากจากการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาหรือความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบและไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งต่อองค์กร ภายในฝ่ายปกครองหรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองก็ตาม

2.4.1 ความหมายของมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครอง หมายถึง มาตรการบังคับหรือวิธีการที่รัฐสภา ให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อเป็นทางนำไปสู่ความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นผลให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของ

ฝ่ายปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องให้ศาลมีคำสั่งหรือคำอนุญาตหรือมีคำพิพากษา ก่อน แต่ทั้งนี้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น นอกจากคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับกับเอกชนต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายกล่าวคือจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผลหรือเพื่อให้สำเร็จซึ่งความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองยังจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ๆ แก่เอกชนภายในกรอบหรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ ทั้งในรูปแบบ วิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นต่อการกระทำในการบังคับใช้มาตรการนั้น ๆ ด้วย⁴⁶

2.4.2 ประเภทของมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มีขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะของคำสั่งและข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะราย มาตรการบังคับทางปกครองของไทยได้รับแนวความคิดจากกฎหมายว่าด้วยการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับ และคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับโดยสรุปได้ดังนี้⁴⁷

2.4.2.1 คำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายโดยทันที คือคำสั่งที่ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะคำสั่งทางปกครองนั้นเกิดความสมบูรณ์ในตัวเองโดยทันทีไม่ต้องปฏิบัติการใด ๆ เพิ่มเติมอีก เช่น ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน หรือคำสั่งทางปกครองที่รับรองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ เช่น ใบรับรองนิติบุคคล ใบสูติบัตร ใบสำคัญการเปลี่ยนชื่อตัว ใบสำคัญการเปลี่ยนชื่อสกุล เป็นต้น คำสั่งทางปกครองประเภทนี้มีผลบังคับใช้ได้ทันที

2.4.2.2 คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับ คือคำสั่งที่จำเป็นต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น เช่นกรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ต้องมีมาตรการที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเข้าดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล แต่เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้นการบังคับทางปกครองจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนและในการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวนอกจาก

⁴⁶ จาก มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย (น. 25-26) โดย มนตรี ชนกล้าชัย, 2540, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴⁷ จาก กฎหมายปกครอง (น. 67-77), โดย กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2546, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จะต้องกำหนดขั้นตอนของการบังคับแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ต้องสอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุด้วย มาตรการบังคับทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับนี้ แยกได้เป็น 2 กรณีคือ

1) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีให้ชำระเงิน มาตรการบังคับทางปกครองกรณีให้ชำระเงินนี้ใช้ในกรณีที่บุคคลนั้น ๆ มีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่รัฐ เช่น ค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เป็นต้น ในการนี้กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถสั่งให้บุคคลนั้นชำระเงินให้แก่รัฐได้โดยตรงและให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้บุคคลนั้น ชำระหนี้ได้ด้วยตนเอง

(1) การเรียกเงินเพิ่ม เป็นมาตรการการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งเมื่อผู้รับนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว ซึ่งแตกต่างจากค่าปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำผิดกฎหมายปกครองแต่ยังไม่ร้ายแรงถึงขั้นอาชญากรรมหรือมีความผิดอาญา มาตรการเรียกเงินเพิ่มได้นำมาใช้ในกฎหมายปกครองของไทย อยู่พอสมควร ส่วนมากจะนำมาใช้กับนิติกรรมทางปกครองที่ให้ชำระภาษีอากร ค่าบริการต่าง ๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและปรับเพียงครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในการประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินในบางกรณี หากผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามมาตรา 22 แห่งประมวลรัษฎากรและตามมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากร เบี้ยปรับนี้ศาลฎีกาได้นำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้โดยวินิจฉัยว่าศาลมีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับได้

(3) วิธียึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ต้องชำระเงินดังกล่าวนี้ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่สำหรับกรณีตามประมวลรัษฎากรนั้นวิธียึดอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดโดยอนุวัติรัฐมนตรีตามมาตรา 12 วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร

2) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยสภาพของ มาตรการบังคับทางปกครองประเภทนี้เป็นคำสั่งทางปกครองให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับดังต่อไปนี้ได้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี คือ

(1) การกระทำการแทน การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทนหรือเจ้าพนักงานกระทำการแทนผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

(2) การปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการให้ชำระเงินแต่เป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองต้องกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยตนเองหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจะต้องส่งมอบทรัพย์สินแก่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ หรือ ไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้

(3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง มาตรการนี้เป็นกรณีที่เมื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองในสองอย่างแรกไม่บรรลุผลหรือไม่ใช้วิธีที่เหมาะสมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง โดยมาตรการบังคับดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้เมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ และอย่างสมควรแก่กรณีเท่านั้น

(4) การจับกุมและกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการนี้เป็นมาตรการในการบังคับคดีแพ่งที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีจับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์แล้วลูกหนี้และบริวารไม่ออกไป เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจรายงานต่อศาลขอให้มีการดำเนินตามตรา 296 จดวา แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้จับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง บางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องนำมาบังคับใช้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

(5) การเพิกถอนใบอนุญาต มาตรการเพิกถอนใบอนุญาตนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้ในกรณีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตต่าง ๆ ปฏิบัติ

2.4.3 หลักการที่สำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองอันได้แก่ คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำ หรือ ละเว้นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลอันเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองด้วยเหตุผลมาจากภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหลายประการซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่อง รวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อน จะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ต่อเนื่อง และส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้ โดยมีหลักการที่สำคัญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังนี้⁴⁸

⁴⁸ จาก “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน,” โดย ปกรณ์ ยิ่งวรการ, 2551, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 25(1), น. 43. สำนักงานศาลปกครอง.

2.4.3.1 หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุคือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักการใช้อำนาจ โดยมีเหตุอันควรโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่สมควรแก่กรณีแล้วทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้และมาตรการบังคับทางปกครองโดยสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งจึงอยู่ในบังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

2.4.3.2 หลักความแน่นอนและชัดเจน คือหลักการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในคำเตือนให้ชัดเจน โดยจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ เพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและหากจะมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองก็จะต้องปรากฏว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น

2.4.3.3 หลักการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน คือหลักการที่ไม่ให้นำการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เนื่องจากกรณีที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองบังคับกับเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งนั้น เป็นเรื่องของอำนาจตามกฎหมายในการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาได้อยู่แล้ว ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกลงโทษทางวินัยได้ อีกทั้งหน่วยงานทางปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ไม่อาจดำเนินงานทางปกครองเองได้ แต่ต้องกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้แทนของหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กฎหมายจึงไม่ต้องการให้มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

2.4.3.4 หลักการบังคับทางปกครองให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือกรณีที่บทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้วการใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ให้เป็นไปตามนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับนั้นไม่เพียงพอหรือเกิดผลน้อยกว่าก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายกลางคือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

กล่าวโดยสรุป มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้โดยลำพังและสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองเพื่อสั่งการให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำหรืองดเว้นการกระทำหรือสามารถออกคำสั่งยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับก่อน โดยต้องปฏิบัติตามรูปแบบ เงื่อนไขและวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ในขณะเดียวกันหากผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น เห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำไปโดยไม่มีอำนาจตามกำหนดหมายที่จะทำได้ก็สามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เห็นว่ามิชอบนั้นหรือหากได้รับความเสียหายจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกินกว่าเหตุ ก็สามารถร้องขอต่อองค์กรตุลาการให้แก้ไขเยียวยาได้ด้วยเช่นกัน⁴⁹

2.5 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁵⁰

“การกระทำทางปกครอง” เป็นการกระทำเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในอันที่ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

“การกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย” นั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมอยู่ได้หลักบังคับที่ว่าในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ในทางปกครองจะต้องให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือถ้าจะกล่าวให้แน่ชัดลงไปก็คือว่าการกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายนี้เป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักอันนี้เป็นหลักรากฐานของกฎหมายปกครอง แต่ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีศาลปกครอง ศาลปกครองได้ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์รักษาและบังคับให้เป็นไปตามหลักนี้อย่างเต็มที่ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองมีทางควบคุมฝ่ายปกครองต่อศาลปกครอง เมื่อเห็นว่ากระทำอันใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนการกระทำนั้นได้

ในทางการเมืองหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างประโยชน์สองฝ่าย ประโยชน์ฝ่ายหนึ่ง คือการให้หลักประกันแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต่อการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งมักจะมีการขยายการใช้หลักนี้บังคับให้กว้างออกไป ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งขัดแย้งต่อประโยชน์ที่กล่าวข้างต้นก็คือ การให้ความอิสระแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินงานปกครองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น การให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ตามควรแก่กรณีเป็นต้น เพราะฉะนั้น การใช้หลักนี้บังคับจำต้องมีข้อผ่อนคลายและข้อยกเว้นบางประการเพื่อรักษาประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองและทั้งฝ่ายปกครองดังจะได้

⁴⁹ จาก มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีการยึด อาศัยทรัพย์สิน ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน (น. 42) โดย ชนกร คฤโฆษ, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁵⁰ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (164-168). เล่มเดิม.

อธิบายต่อไป ในขั้นแรกนี้จะได้อธิบายรายละเอียดของหลักที่ว่า การกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อนว่ามีสาระสำคัญอย่างไร

หลักนี้เป็นเรื่องเกี่ยวพันถึงบทกฎหมายที่วางระเบียบจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง และกิจกรรมของฝ่ายปกครอง

ตามหลักทั่วไปการกระทำในทางปกครองทุกอย่างต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ความจริงหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายนี้มีได้ใช้บังคับแต่เฉพาะฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวเท่านั้น เพราะหลักว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของหลักทั่วไปของระบบนิติรัฐที่ยอมรับนับถือกันในประเทศต่าง ๆ สมัยนี้ว่า กิจกรรมทั้งปวงของรัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ฉะนั้นองค์การอื่น ๆ ของรัฐไม่เฉพาะแต่ฝ่ายปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักนี้เช่นเดียวกัน แต่การใช้หลักนี้บังคับแก่องค์การอื่น ๆ ของรัฐมีข้อแตกต่างกับลักษณะที่ใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครองกล่าวคือสำหรับฝ่ายตุลาการ แม้จะถือว่าผู้พิพากษาต้องปฏิบัติตามหลักนี้อย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่ผู้พิพากษาก็มีหน้าที่เพียงแต่ใช้กฎหมายปรับแก้คดี และจะต้องพิจารณาตัดสินคดีให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการควบคุมกันเป็นชั้น ๆ โดยให้มีการอุทธรณ์และฎีกาต่อศาลสูงได้ด้วย

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ การใช้หลักนี้บังคับเป็นไปในลักษณะอีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติบทกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือบทกฎหมายใด ๆ ฉะนั้นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเช่นเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการกระทำในทางปกครองเพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครองโดยตรง การกระทำของฝ่ายตุลาการหรือการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง

ส่วน “การกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ต้องมีลักษณะดังนี้

การกระทำในทางปกครองต้องมีลักษณะบางประการที่บังคับไว้โดยบทกฎหมาย ถ้าขาดลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งไปก็อาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) เกิดจากผู้กระทำการ การกระทำในทางปกครองที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะกระทำนั้นได้ ถ้าผู้อื่นมาใช้อำนาจหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำนั้นก็ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกระทำโดยผู้ที่ไม่อำนาจ

(ข) เกิดจากความมุ่งหมาย การกระทำในทางปกครองนั้นแม้ว่าจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม ถ้าได้กระทำไปด้วยความมุ่งหมายอย่างอื่นนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ การกระทำเช่นนี้เรียกว่าการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

(ค) เกิดจากแบบ การกระทำในทางปกครองอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าทำผิดแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

(ง) เกิดจากการขาดมูลเหตุที่จะอ้างได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยอ้างมูลเหตุที่ไม่มีอยู่จริง หรือไม่ตรงกับลักษณะของมูลเหตุที่อ้าง เช่น สร้างสถานการณ์ขึ้นเอง การกระทำในทางปกครองนั้นก็อาจจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

(จ) เกิดจากวัตถุประสงค์ ถ้าการกระทำในทางปกครองมีวัตถุประสงค์ที่เป็นการขัดต่อกฎหมาย การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดกฎหมาย” ประการหนึ่ง และหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อีกประการหนึ่ง⁵¹

2.5.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้วกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

⁵¹ จาก หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ.

คำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้จะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใดอาจตั้งเป็นประเด็นอภิปรายได้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงผลผูกพันทั่วไปของกฎเกณฑ์อันมีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับทั่วไปประกอบกับลำดับชั้นของกฎหมายแล้ว เราอาจสรุปได้ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับทั่วไป (กฎหมายลำดับรองหรือที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรียกว่า “กฎ”) ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติรวมตลอดถึงกฎหมายประเพณีทางปกครองและหลักกฎหมายทั่วไปได้ หากมาตรการทางกฎหมายนั้นเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรมมีผลเฉพาะราย ซึ่งได้แก่ คำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองทั้งหลายทั้งปวงที่ตนเองตราขึ้นบังคับตลอดจนกฎหมายประเพณีทางปกครองและหลักกฎหมายทั่วไปได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่กรมสรรพากรจะออกคำสั่งเก็บภาษีเกินกว่าอัตราที่ปรากฏในประมวลรัษฎากรไม่ได้ เป็นต้นด้วยเหตุนี้จึงมีความเห็นว่าในกรณีที่ว่าคดีเป็นเรื่องการฟ้องโต้แย้งกฎ คำว่า “กฎหมาย” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมหมายถึงกฎเกณฑ์ทั้งปวงทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีลำดับชั้นในทางกฎหมายสูงกว่ากฎและเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบว่าองค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกกฎ โดยถูกต้องหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ กฎหมายประเพณี (กรณีที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎ) และหลักกฎหมายทั่วไป แต่ถ้าว่าคดีเป็นเรื่องการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง (ทางปกครอง) คำว่า “กฎหมาย” ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนอกจากจะหมายถึงกฎเกณฑ์ทั้งปวงที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎดังที่ได้กล่าวมาแล้วยังหมายถึง “กฎ” (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยองค์การปกครองตนเองและองค์การมหาชน ฯลฯ) อีกด้วยเพราะเราจะใช้กฎเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเช่นกัน

ถึงแม้ว่าหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” จะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวไม่ได้มีเนื้อหาเลยไปถึงผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมาหากองค์กรฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย การกำหนดผลในทางกฎหมายดังกล่าวถือเป็นเรื่องนิตินโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาผลกระทบหลายด้านประกอบกัน อย่างไรก็ตามเป็นที่เห็นประจักษ์ชัดอยู่ในตัวว่าหากระบบกฎหมายต้องการให้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายมีผลบังคับแล้ว ระบบกฎหมายนั้น ๆ จะต้องกำหนดผลร้ายที่จะเกิดขึ้นหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักการดังกล่าวไว้ด้วย

ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายไทย การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายอาจเกิดผลในทางกฎหมายได้แตกต่างกันหลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจตกเป็นโมฆะหรือไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการหรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง เป็นต้น

2.5.2 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่อำนาจ

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐและหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ตามหลักประชาธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถือว่ารัฐสภา ซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมมากที่สุดในการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ที่สำคัญอันกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของราษฎร ทั้งนี้ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎกติกาพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่ราษฎร ด้วยเหตุผลเช่นนี้หากจะยอมให้้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภาจะยอมให้้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับตามอำเภอใจโดยอำนาจของตนเองหาได้ไม่

แม้คำว่า “นิติรัฐ” จะไม่ปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่หากพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างชัดเจน หลักนิติรัฐเรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใด ๆ ลงไปว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎเกณฑ์ ที่มีผลทั่วไปดังกล่าวจะกำหนดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่้องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบที่้องค์กร นิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้ประชาชนรู้ล่วงหน้าแล้วนั้น

ในที่สุดแล้วเราจึงอาจให้เหตุผลสำหรับการยอมรับหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ได้จากหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ เช่นกัน หากพิจารณา รัฐธรรมนูญฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดซึ่งว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยแล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้โดยเปิดโอกาสให้ รัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัดหรือลบล้างสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฯ รับรองไว้ นั่นภายใต้เงื่อนไขที่ รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ ดังนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกระทำการลบล้างตำแหน่ง สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวไว้ให้

มีข้อพึงสังเกตว่า โดยหลักแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ได้ นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็น ฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริงย่อมเป็นหน้าที่ ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายประเพณีนั้นหรือยกเลิก กฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

2.6 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง หลักการนี้เป็น หลักกฎหมายปกครองที่สร้างสภาพบังคับและกำหนดความสัมพันธ์ในการจัดระบบการควบคุม ตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) ในกระบวนการยุติธรรมในชั้นฝ่ายปกครอง โดยคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบตามลำดับสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) และหลักความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ภายในฝ่ายปกครอง โดยหลักการนี้เรียกร้องให้คู่กรณี หรือ ผู้เสียหายจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้ครบขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลและตัดอำนาจของ องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล ในการพิจารณาเรื่องที่ยังไม่ได้นำการอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองก่อน ทั้งนี้ภายใต้ข้อยกเว้นที่มีลักษณะข้อยกเว้นของการบังคับใช้หลักการนี้ในแต่ละประเทศ

2.6.1 ความหมายของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนหรือแก้ไข คำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือบกพร่องของตนเอง รวมทั้งเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล⁵²

⁵² จาก ทบทวนคำสั่งทางปกครอง: รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 109), โดย ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

2.6.2 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์เป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครองและให้การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น มีความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้⁵³

2.6.2.1 การอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.6.2.2 การอุทธรณ์เป็นมาตรการในการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง

2.6.2.3 การอุทธรณ์เป็นมาตรการเพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล

2.6.3 ระบบของการอุทธรณ์

การกำหนดหน้าที่ให้คู่กรณีหรือผู้เสียหายอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงานของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออุทธรณ์ต่อผู้กำกับดูแลหรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการสร้างระบบอุทธรณ์ได้แก่การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อพยายามระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น หากข้อพิพาทไม่สามารถระงับไปได้ ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นเครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อเท็จจริงและผู้เสียหาย รวมทั้งช่วยถ่วงดุลข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเบื้องต้นให้แก่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.6.3.1 พิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้ ดังนี้

1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่อง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจเป็นกรณีอุทธรณ์บังคับหรือไม่บังคับก็ได้

2) การอุทธรณ์ตามหลักกฎหมายทั่วไป เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่อง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะทบทวนตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้เสมอ การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบ กระบวนการพิจารณาไม่ต้องมีส่วนได้เสียก็อุทธรณ์ได้

⁵³ จาก หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 94), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ข, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

และไม่มีอายุความโดยจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ ก็อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยหลักจะเป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ

2.6.3.2 พิจารณาในแง่ขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง อาจแบ่งได้ ดังนี้

- 1) การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง
- 2) การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง
- 3) การอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง
- 4) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนด
- 5) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด

2.6.3.3 พิจารณาในแง่ของผลบังคับต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง อาจแบ่งได้ ดังนี้

1) ระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ และหากผู้เสียหายหรือคู่กรณีไม่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ก็จะไม่สามารถนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลได้

2) ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ ซึ่งเป็นกรณีที่อาจมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้แต่เป็นการกำหนดแบบไม่บังคับ หรือเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ในระบบนี้ผู้เสียหายหรือคู่กรณีสามารถนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลได้โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน

จากระบบอุทธรณ์บังคับและระบบอุทธรณ์ไม่บังคับดังกล่าวข้างต้น ในทางปฏิบัติแล้วในกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการดำเนินการได้สองทาง กล่าวคือทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาล ก็จะนำไปสู่คำถามที่ว่าประชาชนจะเลือกใช้หนทางใด จึงจะเป็นประโยชน์ในแง่มุมมองนี้มีข้อสังเกตว่า⁵⁴ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีข้อดี คือแม้จะครบกำหนดอายุความในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลแล้วก็ยังสามารถร้องขอให้มีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองได้อยู่ และผู้ร้องสามารถยกสาเหตุแห่งการโต้แย้งได้มากกว่าการฟ้องคดีปกครองต่อศาล ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องมูลเหตุฟ้องร้องอยู่ นอกจากนี้ผู้ร้องขอให้มีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองอาจได้รับผลของการเยียวยาที่น่าพอใจมากกว่า แต่การฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีข้อดีคือ เอกชนแน่ใจได้ว่าศาลจะต้องพิจารณาและพิพากษาคำฟ้องของตนซึ่งหลักประกันนี้เองที่อาจไม่มีการร้องขอให้

⁵⁴ จาก *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, โดย ซอง ริเวโร และซอง วาลีน แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (น. 198), 2545, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การเยียวยาโดยฝ่ายปกครอง ข้อดีอีกประการหนึ่ง คือ เอกชนแน่ใจได้ว่าศาลจะต้องพิจารณาคำฟ้องของตนโดยปราศจากความลำเอียง ซึ่งในทางตรงกันข้ามฝ่ายปกครองย่อมมีแนวโน้มที่จะยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองที่ตนเองไปแต่แรกนั้นถูกต้องแล้วและโอกาสที่เอกชนจะได้รับความสำเร็จในการร้องขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาให้ก็ย่อมลดน้อยลง

2.6.4 สถานะทางกฎหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาถึงหน้าที่หรือภารกิจของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีสถานะทางกฎหมาย ดังนี้

2.6.4.1 เป็นกลไกในการตรวจสอบและระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น กล่าวคือเป็นการนำข้อพิพาทเข้าสู่ระบบการตรวจสอบของฝ่ายปกครองโดยมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาที่เหมาะสมในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในระดับหนึ่งซึ่งหากมีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือได้อธิบายแสดงเหตุผลถึงความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมจนเป็นที่พอใจแก่ผู้อุทธรณ์แล้วก็อาจจะระงับข้อพิพาทนั้นไปได้ในเบื้องต้น

2.6.4.2 เป็นเงื่อนไขการรับฟ้องคดีปกครองขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล ซึ่งหากคู่กรณีหรือผู้เสียหายไม่ได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณาซึ่งเป็นไปตามหลัก Exhaustion of Administrative Remedies ที่เรียกร้องให้องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลต้องให้ความสำคัญหรือคำนึงถึงความรับผิดชอบตามลำดับสายงานบังคับบัญชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองและระมัดระวังที่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจสั่งการแทนฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้นจนกว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายปกครองจะได้มีการวินิจฉัยยืนยันคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว

2.6.4.3 สถานะในทางกฎหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในส่วนของขอบเขตของการควบคุม โดยที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง จึงมีขอบเขตของการควบคุมไปถึงเรื่องความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองด้วยซึ่งแตกต่างไปจากองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลที่มีขอบเขตการควบคุมจำกัดอยู่แต่เฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีสถานะทางกฎหมายที่สำคัญคือเป็นขั้นตอนตามกฎหมายที่เชื่อมต่อระหว่างการดำเนินการของฝ่ายปกครอง และการดำเนินการขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล ในการทบทวนและตรวจสอบเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีหรือผู้เสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครอง

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐ⁵⁵

รายได้ของรัฐ หมายถึงเงินหรือทรัพยากรที่รัฐบาลได้มาและสามารถนำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องการ โดยที่รัฐบาลไม่มีข้อผูกพันจะต้องชำระคืนจำนวนเงินหรือทรัพยากรดังกล่าว รายได้ของรัฐบาลโดยทั่วไปจะได้แก่ รายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

2.7.1 รูปแบบและการจัดเก็บรายได้ของรัฐ

2.7.1.1 รายได้ที่เป็นภาษีอากร

โดยทั่วไปแล้วเงินหรือทรัพยากรที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ จะเป็นรายได้ที่มาจากภาษีอากรเป็นสำคัญที่รัฐบังคับเก็บจากประชาชนอาจจะเป็นในรูปของ เงิน สิ่งของหรือบริการหรือผลประโยชน์จากประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี โดยผู้จ่ายภาษีจะไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนในทางตรงจากรัฐบาลในการเสียภาษีนั่นแต่ได้จะได้รับประโยชน์ในทางอ้อมจากบริการของรัฐ เช่น การที่รัฐนำเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้นั้นไปจัดทำบริการสาธารณะประโยชน์ เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม

1) ปัจจัยที่กำหนดรายได้ภาษีอากรของรัฐโดยทั่วไปสิ่งที่เป็นตัวกำหนดรายได้ภาษีอากรที่สำคัญของรัฐบาล ได้แก่

(1) ความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน โดยทั่วไปแล้วความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน (Tax Capacity) จะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ กล่าวคือเมื่อประชาชนโดยทั่วไปมีความสามารถในการเสียภาษีสูงขึ้น รัฐบาลก็มักจะมีรายได้สูงขึ้น ความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนโดยทั่วไปมักจะวัดจากรายได้ของประชาชนที่เพิ่มขึ้นหรืออาจจะพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตขึ้น

(2) ความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล รายได้ภาษีอากรของรัฐบาลนอกจากจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนแล้วยังขึ้นอยู่กับความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort) ของรัฐบาลอีกด้วย กล่าวคือรัฐบาลจะต้องปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ สามารถจัดเก็บภาษีอากรได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยนอกจากจะปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว รัฐบาลจะต้องกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะระบบการจัดเก็บภาษีที่ดีนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือในการเสียจากประชาชนด้วย

⁵⁵ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. (ม.ป.ป.). *รายได้ของรัฐบาล*. สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.cs.sru.ac.th/cs01/comart/macroeconoMacs/6.html>.

(3) ความต้องการทางด้านรายได้ของรัฐบาล ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดรายได้ภาษีอากรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ความต้องการรายได้ของรัฐบาลว่า รัฐบาลต้องการรายได้ไปใช้จ่ายในแต่ละปีมากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม นอกจากจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายแล้ว รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้วย

2) ประเภทของภาษีอากร

(1) ภาษีที่เก็บจากรายได้โดยทั่วไปแล้วถือว่า รายได้ที่แต่ละบุคคลได้รับในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเป็นสิ่งที่วัดถึงความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคลในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้ดีที่สุด สำหรับภาษีที่จัดเก็บจากรายได้โดยทั่วไป เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล

(2) ภาษีที่เก็บจากการบริโภคหรือการซื้อขาย ภาษีอากรโดยทั่วไปจะเก็บจากการใช้จ่ายหรือการซื้อขายสินค้าของประชาชน ซึ่งเป็นการเก็บภาษีทางอ้อมของรัฐบาลภาษีที่เก็บจากการบริโภคหรือการซื้อขายโดยทั่วไป เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร

(3) ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินอาจเก็บในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยอาจทำการประเมินเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สิน หรือเก็บจากรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินหรือเก็บจากการโอนเปลี่ยนมือในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สำหรับภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บโดยทั่วไป เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีมรดก

2.7.1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

สำหรับรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรของรัฐบาลนั้น ได้แก่ รายได้อื่น ๆ นอกจากภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บ อย่างไรก็ตามขอบเขตของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรจะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับค่านิยมของภาษีอากรที่กล่าวถึงนั้นจะมีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยเพียงใดตามที่ได้กล่าวมาในหัวข้อก่อน โดยทั่วไปรายได้ที่มีไม่ใช่ภาษีอากรของรัฐมักจะ ได้แก่ รายได้ดังต่อไปนี้

1) รายได้จาก การประกอบธุรกิจของรัฐ ในกรณีที่รัฐประกอบธุรกิจในรูปของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐพาณิชย์ รัฐจะมีรายได้จากการประกอบธุรกิจดังกล่าว

2) รายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ในการบริหารงานของรัฐ รัฐอาจจะกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพและกิจการบางอย่างต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยรัฐอาจจะเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาต ในกรณีที่ประชาชนทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ก็อาจถูกลงโทษด้วยการปรับ

3) รายได้จากการบริจาคหรือจากความช่วยเหลือ โดยอาจจะได้จากประชาชนหรือจากรัฐต่างประเทศหรือจากองค์กรระหว่างประเทศ รายได้กรณีนี้มักจะเป็นรายได้เพียงส่วนน้อยไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก

2.7.2 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บรายได้ของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บรายได้ของรัฐนั้นสามารถพิจารณาได้หลายกรณีอาจจะเป็นโดยตรงคือการนำรายได้มาบริหารและพัฒนาประเทศ แต่ก็มีหลายกรณีที่เป็นเรื่องนโยบายของรัฐที่ไม่ได้มุ่งเฉพาะเพียงแต่ต้องการนำรายได้มาใช้เท่านั้นแต่อาจมีเหตุผลที่สำคัญกว่า เช่น เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ หรือเพื่อใช้รักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองในคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททาง ศาลการของประเทศไทยและของต่างประเทศ

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

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางปกครองในคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททางศาลการของประเทศไทย

ข้อพิพาททางศาลการที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงจำนวนเงินค่าอากรที่กรมศาลการเรียกให้ผู้ที่จะนำของผ่านศาลการให้ชำระไว้และผู้นำของผ่านศาลการชำระไว้ไม่ครบถ้วนทำให้เจ้าหน้าที่เรียกให้ชำระให้ครบถ้วน โดยจะต้องเสียเงินเพิ่มตามกฎหมายด้วย⁵⁶ 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 อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ดังนั้นเพื่อให้ทราบถึงวิธีการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจึงขอกล่าวถึงกฎหมาย ระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงและของหน่วยงานอื่นที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะเดียวกัน

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอันเป็นการรองรับในหลักนิติรัฐไว้หลายหลักเกณฑ์ ในส่วนของฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 178 กำหนดว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย...” ซึ่งคำว่ากฎหมาย ในที่นี้ย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองตลอดจนกฎหมายจารีตประเพณีต่าง ๆ แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดแต่ในการใช้กฎหมายย่อมต้องเริ่มจากกฎหมายลำดับล่างก่อน⁵⁷ ดังนั้นเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจให้ดำเนินการนั้น ๆ ตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ยิ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ เสรีภาพนั้นไม่ได้...”⁵⁸

หลักความเสมอภาคมีบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐ เสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เองก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 4⁵⁹ มาตรา 5⁶⁰ เป็นต้น

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

⁵⁸ แหล่งเดิม. (น. 256).

⁵⁹ มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง.”

⁶⁰ มาตรา 5 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน.”

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (Moderation)⁶¹

หลักพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักความได้สัดส่วน” เป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกำหนดมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจได้จริง แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุดและห้ามมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากลงมือบังคับใช้แล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรหรือแก่สังคมโดยรวมหลักการนี้หมายความว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม⁶² ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั่นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย⁶³ ซึ่งเป็นข้อกำหนดให้บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีความชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิ เสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตใดและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ⁶⁴

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้กับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม⁶⁵ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงการรับรองหลักนิติรัฐ ที่ต้องการมีการกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

⁶¹ จาก นิติรัฐ นิติธรรม (น. 123), โดย วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ 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 หรือขนย้ายสิ่งกีดขวาง วางหรือกองอยู่ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะหรือในลักษณะที่จะเกิดความเสียหายแก่ทางหลวง หรือมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรโดยมีต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายยึดหรืออายัดก่อน เป็นต้น สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่มียกกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการทางปกครองได้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมก่อน หากศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชนะคดีแล้ว และผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลซึ่งออกตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ชอบที่จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่เนื่องจากการดำเนินคดีในศาลเป็นกระบวนการที่ยุ้งยากสลับซับซ้อน ประกอบกับศาลก็มีคดีที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมากจึงทำให้การดำเนินการบังคับคดีโดยศาลมีความล่าช้าและในบางคดีก็มีทุนทรัพย์น้อยไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี แต่ในการปฏิบัติการทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้น ในบางกรณีก็ต้องการความเร่งด่วนในการดำเนินการหรือต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องหรือจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขเยียวยาปัญหาหรือความเสียหายซึ่งหากไม่รีบดำเนินการแล้วจะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน หรือส่วนรวมมากขึ้น

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

หากในการบังคับทางปกครองจะต้องดำเนินกระบวนการทางศาลก่อนแล้วก็จะทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น 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 ได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับก็ได้ ส่วนหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นก็จะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชอาณาจักรในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายที่จัดตั้ง

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

รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ๆ แล้วแต่กรณี และการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น โดยทำเป็นหนังสือและกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่จะมอบและรับมอบอำนาจไว้ในข้อตกลงนั้นด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐสามารถที่จะดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลและไม่ต้องให้ศาลออกคำสั่ง 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 รัตนสกววงศ์ ก, 2551, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ขายทอดตลาดมาชำระเงินต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ส่วนขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินจะเป็นอย่างไรนั้น จะได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อ มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต่อไป

(2) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการแทนเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล

ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ เช่น คำสั่งให้ส่งเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ หรือรายงานข้อเท็จจริงให้หรือถอนอาคารที่สร้างผิดกฎหมาย หรือหรือปลดป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือการห้ามมิให้อาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนนหรือสถานที่สาธารณะซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น ห้ามส่งเสียงดังเกินระดับ ประกอบกิจการใด ๆ หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยส่งกลิ่นเหม็นอันเป็นการรบกวนผู้อื่น 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 ต้องใช้เท่าที่จำเป็นและอยู่ในขอบเขตอำนาจของตน 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 ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวจึงอยู่ในสถานะเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 55 ดังนั้น จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้⁷⁰ การที่เจ้าหน้าที่จะเลือกใช้มาตรการเช่นใดย่อมต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นบรรลุผล เช่น ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เมื่อถึงกำหนดแล้วผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระ มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว คือ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหรือในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำการใด เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้มาตรการบังคับใด ๆ ที่มีผลเป็นการปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น การเข้าดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำโดยผู้รับคำสั่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

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

นอกจากนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องระงับเหตุใด ๆ อย่างเร่งด่วน โดยไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งกระทำการแทนได้ในทันที เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำไปก่อนก็ได้ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินเมื่อถึงกำหนดการชำระเงินดังกล่าวแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระหรือชำระไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับโดยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้โดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น ในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ โดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 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 นายกองคํารับการบริหารส่วนจังหวัดหรือปลัดเมืองพัทยา 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 ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนนั้น⁷¹ โดยมาตรา 58 (1) กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากในกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนนั้นรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกิดจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่ใช่ภาระที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าว ดังนั้นผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการเองอยู่แล้วนั้น จะต้องเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายดังกล่าวอันได้แก่บรรดาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เป็นตัวเงินที่รัฐต้องออกไปเพื่อการนี้และรวมถึงค่าแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ไปเพื่อการนี้อันอาจคำนวณได้เป็นทรัพย์สิน⁷²

2. การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

มาตรการปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับที่นำมาใช้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งกระทำการที่ต้องทำเองเฉพาะตัวหรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งโดยสภาพไม่สามารถจะให้ผู้อื่นทำแทนได้หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความประสงค์ให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดำเนินการเองไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่มีภาระงานราชการมากยังไม่อาจดำเนินการเรื่องนั้นได้ในขณะนั้น การดำเนินการเองอาจจะได้ไม่คุ้มเสียเมื่อเทียบกับประโยชน์ส่วนรวม 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 สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
 - 2) คณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
 - 3) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
 - 4) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัดหรือเขตกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี
 - 5) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัด
 - 6) นายอำเภอมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวันสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำเภอ
 - 7) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจที่กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ
 - 8) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
 - 9) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ
 - 10) เอกชนซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐอาจใช้มาตรการปรับทางปกครองได้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยเสนอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองเป็นรายกรณีไป แต่ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน
- ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามข้อ 3 ถึงข้อ 9 เห็นว่าการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่อาจเสนอผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลซึ่งมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่าตน

เป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับก็ได้โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ต้องดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุกสิบห้าวันด้วย

ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้แก่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 58(1) และค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 58(2) นั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระยอมถือเป็นหนี้เงินที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป

สำหรับกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้นเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 59 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้⁷³

1) เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือน เป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

2) สารสำคัญของคำเตือนจะต้องระบุ

1. มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแทน หรือจะใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครอง โดยจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

2. จำนวนเงินค่าใช้จ่ายโดยประมาณการในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครองรายวันแล้วแต่กรณี การกำหนดเงินค่าใช้จ่ายหรือค่าปรับทางปกครองไว้ในคำเตือนก่อนที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการนั้นก็เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบล่วงหน้าว่าหากตนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่จะดำเนินการต่อไปอย่างไร การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะทำให้ตนมีภาระหนักมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

3. เจ้าหน้าที่ควรจะต้องแจ้งต่อไปด้วยว่าค่าใช้จ่ายโดยประมาณการที่กำหนดไว้นั้นไม่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ในการที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดประมาณการไว้นั้น

3) เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน การเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้นั้นไม่บรรลุ

⁷³ แหล่งเดิม. (น. 97-99).

ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ได้ระบุไว้ในคำเตือนว่าจะใช้มาตรการปรับทางปกครองรายวัน แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงมาใช้มาตรการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้มาตรการปรับทางปกครองรายวันมาแต่เริ่มแรก แต่ใช้มาตรการเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการเด็ดขาดขั้นสุดท้ายแล้ว (Ultima Ratio) เจ้าหน้าที่คงจะหวนกลับมาใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครองรายวันอีกไม่ได้แล้ว

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

(3) การบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วน

โดยปกติเจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบหน้าที่ของตนเสียก่อน และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การวางสิ่งกีดขวางจราจร ซึ่งไม่ทราบว่าเป็นของผู้ใดหรือเมื่อเกิดอุบัติเหตุสารพิษจากโรงงานแพร่กระจายมานอกโรงงาน เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องเข้าระงับเหตุอย่างเร่งด่วน การจะออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่เป็นเจ้าของกระทำการให้เรียบร้อยตามกฎหมายนั้นย่อมจะไม่ทันการและจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้กระทำ

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

1) ต้องเป็นกรณีที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วน ไม่สามารถดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองได้ทัน

2) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

3) เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีนั้นต้องใช้มาตรการที่พอสมควรแก่เหตุและอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันทีนั้นในทางทฤษฎีมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นรูปแบบพิเศษของการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพโดยมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทันที โดยผู้ที่ถูกบังคับตามมาตรานั้นไม่มีโอกาสได้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองมาก่อนแต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากรณีเป็นการออกคำสั่งทางปกครองแต่รวมขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งขั้นตอนการออกคำเตือนและการลงมือใช้มาตรการบังคับไว้เป็นขั้นตอนเดียวกัน⁷⁵ ซึ่งในปัจจุบันมีความเห็นว่าการบังคับทางปกครองโดยเร่งด่วนมิใช่เป็นการรวมขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง การออกหนังสือเตือนและการดำเนินการบังคับเข้าไว้ด้วยกัน เพียงแต่เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ควรจะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนแต่ไม่สามารถจะสั่งการได้ทันเท่านั้น ซึ่งจะต่างจากกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการใด ๆ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อนซึ่งไม่ใช่เป็นการบังคับทางปกครอง เช่น อำนาจของเจ้าพนักงานจราจรในการเคลื่อนย้ายรถหรือใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถและยึดหน่วยรถไว้ เป็นต้น⁷⁶

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พัฒนาการของการบังคับทางปกครองในประเทศไทยว่า แต่เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับนั้น ลักษณะเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของประเทศไทยนั้นมิอยู่ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับโดยมีเนื้อหาแตกต่างกันไปแล้วแต่สภาพของเรื่อง เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

⁷⁴ แหล่งเดิม. (น. 100).

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

⁷⁶ *ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* (น. 127). เล่มเดิม.

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 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (น. 262), โดย วรณารี สิงโต ก, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

เรียกให้ชำระค่าภาษีอากรอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การประเมินภาษีอากรจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง⁷⁸

เมื่อเจ้าพนักงานได้แจ้งการประเมินภาษีอากรตามแบบแจ้งการประเมินไปยังผู้ต้องเสียภาษีอากรเพื่อให้ชำระภาษีแล้ว เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระ ผู้ต้องเสียภาษีอากรมิได้เสียหรือนำส่งเงินค่าภาษีอากร มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้ถือว่าภาษีที่ต้องชำระนั้นเป็นภาษีอากรค้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้ผู้ค้างภาษีอากรชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระได้เองโดยไม่ต้องขอศาลมีคำสั่งบังคับแต่อย่างใด การที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับให้ผู้ค้างภาษีอากรชำระหนี้ดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่รัฐให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับเอากับประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งนั่นเอง

มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ มาตรการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรค้างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร ซึ่งวิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนวิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีซึ่งต่อมาอธิบดีกรมสรรพากรได้ออกระเบียบว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้วิธีการอายัดนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นกัน นอกจากนี้ อธิบดีกรมสรรพากรยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2545 และระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร พ.ศ. 2545

เพื่อให้ทราบถึงวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการกำหนดให้ชำระเงิน ผู้เขียนจึงขอกกล่าวถึงระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 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 เจ้าพนักงานจะต้องทำหนังสือเตือนให้ผู้ค้างชำระภาษีนำเงินไปชำระ โดยให้นำส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หากยังไม่ชำระให้ทำหนังสือเตือนครั้งที่สองโดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนนำส่งด้วยตนเองพร้อมสืบสวนหาทรัพย์สิน ณ ภูมิลำเนาและให้ทำหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานราชการเพื่อขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น สอบการถือครองที่ดิน พันธบัตรรัฐบาล รถยนต์เครื่องจักร เป็นต้น และออกหมายเรียกไปยังธนาคารเพื่อสอบข้อมูลบัญชีเงินฝากว่าผู้เสียภาษีอากรมีเงินฝากกับธนาคารหรือไม่ ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องในสัญญาจ้างกับหน่วยงานใด เจ้าพนักงานก็ต้องสอบถามไป

⁷⁹ ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2545.

ยังหน่วยงานนั้นว่าผู้เสียหายอากรนั้นมีสัญญาจ้างทำอะไร ได้เงินตามสัญญาเท่าใด รับเงินไป หรือยัง เป็นต้น ซึ่งหลังจากทราบจากผู้เสียหายอากรมีทรัพย์สินอะไรบ้างก็เริ่มต้นทำการยึดทรัพย์สิน

3) ทรัพย์สินที่ยึดได้

(1) ทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรและให้รวมถึง ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากร มีกรรมสิทธิ์รวมทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากรเอาไปจำหน่าย จำนอง หรือเอาไปประกันหนี้ไว้ ทรัพย์สินที่ผู้ค้างภาษีอากรได้กรรมสิทธิ์มาโดยการครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะยังไม่ได้จดทะเบียนการได้มาก็ตามที่ดินมือเปล่าซึ่งผู้ค้างภาษีอากรมีสิทธิครอบครองที่ดิน มีโฉนดแม้ผู้ค้างภาษีอากรจะ โอนการครอบครองให้แก่กันแล้ว แต่ยังไม่ได้ออนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และกรณีการโอน โดยการฉ้อฉลเมื่อได้ฟ้องคดีและศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน นิติกรรมอันเป็นการฉ้อฉลนั้นแล้ว

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

(3) ทรัพย์สินของบุตรผู้เยาว์ ซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นของผู้ค้างภาษีอากร เช่น กรณีพฤติกรรมหรือการกระทำใด ๆ อันแสดงให้เห็นปรากฏว่าผู้ค้างภาษีอากรได้เอาทรัพย์สิน ใใส่ชื่อบุตรผู้เยาว์เป็นเจ้าของโดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงจากการถูกยึดทรัพย์สินดังกล่าว อันเป็นการ กระทำนิติกรรมอำพรางย่อมถือว่าการมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นยังเป็นของผู้ค้างภาษีอากรอยู่

(4) ทรัพย์สินอันอาจบังคับเอาชำระหนี้ได้ เช่น เครื่องประดับอันมีค่าที่ผู้ค้างภาษี อากรซื้อให้แก่บุตรผู้เยาว์ของตน เป็นต้น

4) วิธีการยึดทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์

(1) ก่อนออกไปทำการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานผู้ไปยึดทรัพย์สินตรวจสอบและ ทำความเข้าใจให้แน่ชัดว่าจะต้องยึดทรัพย์สินอะไรบ้าง ของใครและจำนวนราคาทรัพย์สินที่ยึดได้ ตามกฎหมายมีประมาณเท่าใด โดยให้เจ้าพนักงานกระทำการยึดทรัพย์สินในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกในวันทำการปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินก็ให้กระทำได้และก่อนกระทำการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานแสดงคำสั่ง ยึดทรัพย์สินต่อผู้ค้างภาษีอากรหรือบุคคลที่ระบุนำไว้ในคำสั่งยึดทรัพย์สิน ถ้าไม่ปรากฏตัวบุคคล ดังกล่าวให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานทีนั้น

(2) ในการดำเนินการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อจะค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของผู้ค้างภาษีอากรหรือที่ผู้ค้างภาษีอากรได้ครอบครองอยู่ เช่น บ้านที่อยู่ คลังสินค้า โรงงานและร้านค้าขาย ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชีหรือแผ่นกระดาษ และกระทำการใด ๆ ตามสมควรหรือเพื่อเปิดสถานที่หรือบ้านที่อยู่หรือโรงเรือนดังกล่าวแล้ว รวมทั้งตู้นิรภัย ตู้ หรือที่เก็บของอื่น ๆ แล้วรายงานให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินทราบ และในระหว่างการยึดทรัพย์สินรายใด ถ้ามีผู้ขัดขวางให้เจ้าพนักงานชี้แจงว่ากล่าวแต่โดยดีก่อน ถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีกให้เจ้าพนักงานขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินจนได้

(3) ให้ยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรแต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้ตามคำสั่งยึดทรัพย์สิน พร้อมทั้งค่าภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์สินและขายทอดตลาดกับเงินภาษีอากรค้าง แต่ถ้าผู้ค้างภาษีอากรมีทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนเงินภาษีอากรค้างและมีอาจแบ่งยึด โดยมีให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนแปลงและราคาตกต่ำทั้งทรัพย์สินอื่นที่จะยึดให้พอคุ้มจำนวนภาษีอากรค้างไม่ปรากฏด้วยแล้วให้ยึดทรัพย์สินที่วานั้นขายทอดตลาด

(4) ในการยึดสิ่งของให้เจ้าพนักงานแสดงให้เห็นโดยประจักษ์แจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์สินแล้ว เช่น สิ่งของ ให้เจ้าพนักงานปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายสิ่งของที่ยึดสำคัญให้ตรงตามบัญชีทรัพย์สินถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ได้ก็ให้รวมไว้แล้วปิดหีบหรือตู้ ประทับตราครั้งอีกชั้นหนึ่งเป็นต้น และเมื่อได้กระทำการยึดทรัพย์สินเสร็จแล้วให้เจ้าพนักงานปิดประกาศยึดทรัพย์สินไว้ ณ สถานที่ยึด โดยเปิดเผย และให้ทำรายงานและบัญชีทรัพย์สินที่ยึดเสนอผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สิน

5) วิธีการยึดทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์

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

(2) การยึดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันอยู่ในที่ดินนั้น ให้รีบแจ้งการยึดไปยังเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและหรือหัวหน้าเขตแห่งท้องที่แล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นการยึดที่ดินยังไม่มีโฉนด ตราจอง หรือใบไต่สวนตามประมวลกฎหมายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอยู่ในที่ดินนั้นให้รีบแจ้งการยึดไปยังหัวหน้าเขตแห่งท้องที่ หากเป็นการยึด

สิ่งปลูกสร้างซึ่งปลูกอยู่บนที่ดินของผู้อื่นที่มีโฉนด ให้แจ้งเลขโฉนดและชื่อเจ้าของที่ดินนั้น ต่อเจ้าพนักงานผู้รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทราบ

(3) เมื่อได้กระทำการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรแล้ว ให้แจ้งการยึดนั้น ให้ผู้ค้างภาษีอากรทราบและถ้าหากทรัพย์สินที่ยึดมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม ให้แจ้งการยึดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมทราบด้วย

6) การคัดค้านการยึดทรัพย์สิน

(1) ถ้าบุคคลใดจะยื่นคำร้องคัดค้านการยึดทรัพย์สินโดยกล่าวอ้างว่าผู้เสียภาษีอากรไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานได้ยึดไว้ก่อนที่ได้เอาทรัพย์สินที่ยึดออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินเพื่อให้มีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินที่ยึดนั้น เมื่อเจ้าพนักงานได้รับคำร้องขอก็ให้งดการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป เว้นแต่หากมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอ นั้นไม่มีมูลและคำร้องที่ยื่นเข้ามาเพื่อประวิงให้ชักช้า ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องขอวางเงินต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินนั้นหรือต่อเจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินนั้นภายในกำหนดตามจำนวนเงินที่เห็นสมควร เพื่อเป็นการประกันความเสียหายใด ๆ ที่อาจได้รับเนื่องจากสาเหตุที่เน้นซ้ำในการขายทอดตลาด อันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอ นั้นถ้าผู้ร้อง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นว่านี้ ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินยกคำร้องนั้นเสียและมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานดำเนินการต่อไป

(2) ถ้าทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอ นั้นไม่มีเหตุอันควรฟังหรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้ได้ไม่นาน ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดทรัพย์สินมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้โดยไม่ชักช้า

3.1.3.2 ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน⁸⁰

กรมสรรพากรได้ออกระเบียบฉบับนี้ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 วรรคสี่ แห่งประมวลรัษฎากร อธิบดีกรมสรรพากร โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงกำหนดระเบียบปฏิบัติไว้เพื่อให้การอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นแนวทางเดียวกัน 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 การสั่งให้ผู้ค้างชำระภาษีอากร และหรือบุคคลภายนอกมิได้จำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ได้สั่งอายัดไว้ รวมตลอดถึงการสั่งให้บุคคลภายนอกมิให้นำส่งทรัพย์สินหรือชำระหนี้แก่ผู้ค้างชำระภาษีอากรและหรือให้ส่งมอบหรือชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานสรรพากรเพื่อเป็นค้ำภาษีอากร ณ ที่ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดกำหนด

ทรัพย์สินที่อายัดได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่ระบุไว้ในมาตรา 252 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันได้แก่ สงหาทรัพย์มีรูปร่าง อสังหาทรัพย์ สิทธิทั้งปวง ที่อยู่ในทรัพย์สินและเงิน รวมทั้งทรัพย์สินที่มีสภาพหรือลักษณะที่ยึดได้ตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ก็ให้อายัดได้ตามระเบียบนี้

สำหรับวิธีการอายัดสิทธิเรียกร้องที่ขอให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบสิ่งของนอกจากพันธบัตรหลักทรัพย์ที่เป็นประกันและตราสารที่เปลี่ยนมือซึ่งได้แก่พันธบัตร ใบรับของคลังสินค้า ใบประทวนสินค้าใบหุ้น ตัวเงิน เป็นต้น ให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินสั่งอายัดได้ไม่ว่าหนี้ค่าภาษีอากรจะมีข้อโต้แย้ง หรือข้อจำกัด หรือมีเงื่อนไข หรือกำหนดจำนวนแน่นอนหรือไม่ก็ตาม โดยคำสั่งอายัดนั้นต้องระบุข้อห้ามผู้ค้างชำระภาษีอากรจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่เวลาที่ได้ส่งคำสั่งนั้นให้และห้ามบุคคลภายนอกชำระเงิน หรือส่งมอบสิ่งของให้แก่ผู้ค้างชำระภาษีอากรแต่ให้ชำระหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงาน ณ เวลา หรือภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งและเมื่อผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งอายัดทรัพย์สินแล้วก็ให้ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการส่งคำสั่งอายัดให้แก่ผู้ค้างชำระภาษีอากรและบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อชำระเงินหรือส่งมอบสิ่งของนั้น

3) การคัดค้านการอายัด

ถ้าบุคคลภายนอกได้รับคำสั่งอายัดปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้ที่เรียกร้องเอาแก่คน ให้เจ้าพนักงานร้องขอให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรออกหมายเรียกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 ตรี 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 เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และเป็นผู้มีอำนาจในฐานะเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในการบังคับคดีกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 โดยกำหนดให้ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งภาคนี้ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีนับแต่วันที่ได้ส่งหมายบังคับคดีให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือถ้าหมายนั้นมีได้ส่งนับแต่วันออกหมายนั้นเป็นต้นไป โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจและหน้าที่โดยแยกได้ดังต่อไปนี้

1) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวาง

(2) มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(3) มีอำนาจเอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด

(4) มีอำนาจที่จะจำหน่ายทรัพย์สินหรือเงินรายได้ต่าง ๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(5) มีอำนาจดำเนินวิธีการบังคับทั่ว ๆ ไป ตามที่ศาลได้กำหนดไว้ในหมายบังคับคดี

2) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) มีหน้าที่ออกใบรับให้แก่ผู้มีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้

(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 และพ้นกำหนดเวลาที่ศาลออกคำสั่งแล้ว⁸³ คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปี นับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง⁸⁴ โดยการร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการบังคับคดีตามขั้นตอนในหน้าที่ของตนให้ครบถ้วนภายใน 10 ปี กล่าวคือจะต้องร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีและต้องแถลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วย⁸⁵

3.1.4.3 การร้องขอให้ศาลไต่สวนลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นเพื่อสืบหาทรัพย์สิน

ปัญหาในการบังคับคดีที่สำคัญประการหนึ่งคือการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งไม่อาจกระทำได้ง่าย กฎหมายจึงได้บัญญัติถึงวิธีการที่เจ้าหนี้ที่ตามคำพิพากษาจะสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 277 โดยกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษได้ด้วยตนเองได้ โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเชื่อว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับมากกว่าที่ตนทราบแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมขอให้ศาล

⁸² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 278 วรรคท้าย.

⁸³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 276.

⁸⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 271.

⁸⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2531.

ทำการไต่สวนและออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้ ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์เพื่อทราบถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

การร้องขอให้ศาลไต่สวนลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นเพื่อทราบถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาทราบอยู่แล้วว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีรถยนต์ที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์จะยึดเพื่อบังคับคดี จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะสืบเสาะที่อยู่ของทรัพย์สินนั้นเองไม่อาจใช้ช่องทางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 277 ร้องขอให้ศาลออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นมาไต่สวนได้⁸⁶

3.1.4.4 ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดได้

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะรวบรวมเงินให้พอชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยวิธียึดหรืออายัด และขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยวิธียึดและขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งมีอำนาจอายัดเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาตลอดจนใช้วิธีอายัดสังหาริมทรัพย์ อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งสิทธิที่พึงมีอยู่ในทรัพย์สินเหล่านั้น⁸⁷ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดียังอาจยึดทรัพย์สินที่เป็นของภรรยาและของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้⁸⁸

ดังนั้น ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในการยึด จึงได้แก่

1) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเจ้าของร่วม โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะรวบรวมเงินให้พอชำระตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยวิธียึดหรืออายัดและขายทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งรวมไปถึงทรัพย์สินที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเจ้าของ

2) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่นำไปจำหน่าย จำนอง หรือประกันไว้กับบุคคลภายนอก ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นยังคงเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอยู่ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีอำนาจยึดมาเพื่อขายทอดตลาดได้ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้รับจำหน่าย 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 อย่างไรก็ดีหากเป็นที่ดินที่มารดา ซื้อให้แก่บุตรผู้เยาว์มิใช่ลงชื่อในฐานะเป็นตัวแทน ย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เยาว์ไม่ใช่ทรัพย์สินของมารดาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของมารดาไม่มีสิทธิยึดมาชำระหนี้⁹¹

3.1.4.5 หน้าที่ของเจ้าหนี้ในการยึดทรัพย์สินที่จะบังคับคดี

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

⁸⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1488.

⁹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1489.

⁹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 481/2495.

อายัดไว้ในการบังคับคดีนั้น ไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่เป็นของตน เจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องงดการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นไว้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้น

ในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดไว้ นั้น ไม่ใช่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือยึดเกินความจำเป็นเกินกว่าพอชำระหนี้ทำให้บุคคลภายนอกหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาเสียหาย ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ย่อมตกแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้นำยึดหาได้ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะยึดหรืออายัดหรือขาย บรรดาทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา⁹² แต่ถ้าหากทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีทะเบียนแสดงความเป็นเจ้าของและเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความสงสัยในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ดังกล่าวแล้ว ซึ่งบุคคลอื่นนอกจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ยึดนั้นมีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียน เช่นนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะงดเว้นยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นและร้องต่อศาลให้กำหนด การอย่างใด ๆ เพื่อมิให้ตนต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวมาแล้ว⁹³

ดังนั้น หากเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนแสดงความเป็นเจ้าของแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจงดเว้นการยึดแล้วรายงานศาลขอปลดเปลื้องความรับผิดชอบได้ แต่จะต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว ตามที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ให้ยึดหรืออายัด โดยกล่าวอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดเสียหายประการใด จากการยึดหรืออายัดขึ้นความรับผิดชอบดังกล่าวย่อมตกอยู่แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแต่ผู้เดียว

3.1.4.6 ห้ามมิให้ยึด อายัดทรัพย์สินเกินกว่าหนี้ตามคำพิพากษา

กระบวนการบังคับคดีแพ่งนั้นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีโดยการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ไม่เกินหนี้ตามคำพิพากษา พร้อมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในคดีและค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี⁹⁴ เว้นแต่ไม่มีทรัพย์สินที่มีราคาเหมาะสมกับจำนวนหนี้และทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอให้ เจ้าพนักงานบังคับคดียึดให้หนี้ไม่อาจแบ่งยึดโดยมิให้เสื่อมราคาเช่นนี้ 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 ต้องชดใช้ค่าธรรมเนียม เจ้าพนักงานบังคับคดีที่ยึดทรัพย์สินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่ายในอัตราร้อยละ 3 ครั้งของราคาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีประเมิน⁹⁷

3.1.4.7 การร้องขัดทรัพย์สิน

การร้องขัดทรัพย์สิน เป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลภายนอกที่มีใช้จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดี ซึ่งได้กำหนดบทคุ้มครองบุคคลดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 ซึ่งการร้องขัดทรัพย์สิน คือการที่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษากล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ นั้น 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 เพื่อให้ศาลสั่งให้ผู้กล่าวอ้างวางเงินต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลจะกำหนดไว้ในคำสั่งตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรเพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุเน้นช้าในการบังคับคดีอันเกิดแต่การยื่นคำร้องขอขึ้น ซึ่งถ้าหากผู้กล่าวอ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ และกฎหมายกำหนดให้คำสั่งของศาลเป็นที่สุด

2) หากทรัพย์สินที่พิพาทนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องขอขึ้นไม่มีเหตุอันควรฟังหรือถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เก็บไว้นานไม่ได้ ศาลมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินเช่นว่านี้ได้โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้เพราะหากไม่รีบขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก็อาจเน่าเสียเสื่อมราคาลงได้ ซึ่งการขายย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากกว่าและกฎหมายกำหนดให้คำสั่งของศาลเป็นที่สุด

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

(8) การอุทธรณ์ฎีกาศรีร้องขัณฑ์ (9) ร้องขัณฑ์รายเคียวกันซ้ำอีกไม่ได้ (10) ค่าเสียหายนคดี ร้องขัณฑ์⁹⁹

กระบวนการร้องขัณฑ์นั้นแม้จะเป็นคดีสาขาที่ตาม แต่กฎหมายได้กำหนดให้ศาล พิจารณาและชี้ขาดคดีคดีเหมือนอย่างคดีธรรมดาทั่วไปตามปกติ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นประเด็น ข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นกระบวนการในทางแพ่งโดยแท้

3.1.4.8 การร้องคัดค้านว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย การดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเนื่องจากถูก ผูกพันโดยข้อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ซึ่งในการปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดขึ้นได้เช่นนี้ กฎหมายจึงได้เปิดช่องทางให้ผู้ได้รับความเสียหายได้ร้องขอให้ศาลตั้งแก้ไข ตามที่ศาลจะ เห็นสมควร ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 วรรคสอง โดย กำหนดให้ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลงหรือเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ซึ่งต้องเสียหายเพราะ เหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจที่จะตั้งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดี ทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะหรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร

การยื่นคำร้องตามมาตรานี้ อาจกระทำได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบข้อความหรือพฤติการณ์อันเป็นข้อมูลแห่งข้ออ้างนั้น แต่ทั้งนี้ผู้ยื่นคำร้องต้องมีได้ดำเนินการอันใดขึ้นใหม่หลังจากได้ทราบเรื่องฝ่าฝืน ต่อบทบัญญัติ แห่งลักษณะนี้แล้วหรือต้องมีได้ให้สัตยาบันแก่การกระทำนั้นและในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ยื่นคำร้องจะขอ ต่อศาลในขณะเดียวกันนั้นให้มีคำสั่งงดการบังคับคดีไว้ในระหว่างวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

3.1.4.9 ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี

ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีเป็นค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดในตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันได้แก่ ค่าธรรมเนียมยึดหรืออายัดแล้วไม่มีการขาย หรือจำหน่ายเช่นในกรณีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำยึดทรัพย์สินของลูกหนี้เกินกว่าพอชำระ ซึ่งเป็นการบังคับฝ่าฝืนกฎหมาย รวมทั้งภายหลังจากการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แล้วต่อมามีการตกลงชำระหนี้กันระหว่างเจ้าหนี้ตามคำพิพากษากับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

⁹⁹ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาและ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (น. 635-636), โดย พิพัฒน์ จักรางกูร, 2521, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

โดยโจทก์แถลงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีถอนการบังคับคดีเช่นนี้ โจทก์ก็ต้องชำระค่าธรรมเนียม ยึดหรืออายัดแล้ว ไม่มีการขายหรือจำหน่ายเช่นกัน และกฎหมายยังกำหนดให้รวมถึงค่าธรรมเนียม ในการขายทอดตลาด ค่าธรรมเนียมในการจ่ายเงินที่ยึดหรืออายัดแก่เจ้าหนี้ ค่าธรรมเนียมในการขาย โดยวิธีประมูลระหว่างคู่ความด้วย ซึ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะถูกส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

ผู้ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมในการดำเนินการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้คู่ความฝ่าย ที่ขอให้ดำเนินการเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว¹⁰⁰ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 161 แล้วจะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียม ในชั้น ที่สุดแล้ว ย่อมตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีเว้นแต่ศาลจะสั่งไว้เป็นอย่างอื่น

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 เพื่อชี้ทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการยึดและช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึด ตามแต่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอเพื่อให้การยึดสำเร็จไปโดยไม่ชักช้า ตลอดจนจะต้อง เป็นผู้ช่วยเหลือให้ความสะดวกจัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดีตลอดจนการขนย้าย และเก็บรักษาทรัพย์สินและออกเงินทროงจ่ายตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะร้องขอ

¹⁰⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 149.

¹⁰¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 278 วรรคท้าย.

¹⁰² ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522.

2) หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นขอสังหาริมทรัพย์

(1) วิธีการยื่นขอสังหาริมทรัพย์ ณ สถานที่ตั้งทรัพย์

ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปทำการบังคับคดี ผู้นำยึดจะต้องทำคำร้องขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีและวางเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดและจะต้องส่งโฉนดหรือหนังสือสัญญาสำหรับที่ดินที่จะนำยึดหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้รับรองให้เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการตรวจสอบก่อนและผู้นำยึดจะต้องจัดยานพาหนะรับเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยังที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแสดงหมายบังคับคดีต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษา ถ้าไม่ปรากฏตัวลูกหนี้ให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น ในการยึดที่ดินให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรังวัดเขตกว้างยาวของที่ดินที่ยึดแผนที่จำลองว่าจะเป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือไม่ หากควรเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันแล้วให้แสดงให้เห็นสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินที่ยึดและแสดงด้วยว่าอยู่ใกล้ไกลจากสถานที่ราชการหรือที่ชุมนุมชนหรือทางบก ทางน้ำประมาณระยะทางเท่าใด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแสดงให้เห็นโดยประจักษ์แจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์โดยให้ปิดประกาศยึดทรัพย์ไว้ ณ สถานที่ ๆ ยึด โดยเปิดเผยเมื่อได้ทำการยึดแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดี จัดทำบัญชีทรัพย์ที่ยึดแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับตัวทรัพย์และทำการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและให้ผู้นำยึดลงนามรับรองบัญชีนั้น 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 ภายถ่ายปัจจุบันของทรัพย์ที่จะยึดและแผนผังของทรัพย์ที่จะยึด ราคาประเมินที่ดินห้องชุดที่เจ้าพนักงานรับรองให้เจ้าพนักงานบังคับคดีตรวจสอบหลักฐานที่ถูกต้องครบถ้วน เพียงพอที่จะดำเนินการยึดทรัพย์

ณ ที่ทำการและประมาณราคาทรัพย์ที่จะยึดได้แล้ว เสนอผู้อำนวยการกองบังคับคดีแพ่งเพื่อมีคำสั่งอนุญาต

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์โดยจัดทำรายงานและบัญชีทรัพย์ที่ยึดพร้อมประมาณราคาทรัพย์และให้ผู้นำยึดลงนามรับรองและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรีบจัดทำหนังสือแจ้งการยึดถึงเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมทั้งแจ้งผู้รับจำนองลูกหนี้ตามคำพิพากษาและผู้มีส่วนได้เสียทราบ

3) หลักเกณฑ์และวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญมีดังนี้

ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปทำการบังคับคดี ผู้นำยึดจะต้องทำคำขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีและวางเงินค่าใช้จ่ายตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดและผู้นำยึดจะต้องจัดยานพาหนะรับและส่งเจ้าพนักงานบังคับคดีตลอดจนการขนย้ายและเก็บรักษาทรัพย์ และผู้นำยึดต้องอยู่ในสถานที่ยึดทรัพย์เพื่อชี้ทรัพย์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการยึดและช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการยึดทรัพย์ตามแต่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะขอร้อง เพื่อให้การยึดสำเร็จไปโดยมิชักช้า

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจกระทำการยึดทรัพย์ได้ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยได้รับอนุญาตจากศาลและก่อนกระทำการยึดทรัพย์ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแสดงหมายบังคับคดีต่อลูกหนี้ ตามคำพิพากษา ถ้าไม่ปรากฏตัวลูกหนี้ให้แสดงต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นและมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อที่จะค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ครอบครองอยู่ และกระทำการใด ๆ ตามสมควรเพื่อเปิดสถานที่หรือบ้านที่อยู่ หรือ โรงเรือนดังกล่าวรวมทั้งตู้หรือตู้ หรือที่เก็บของอื่น ๆ แล้วรายงานให้ศาลทราบ โดยวิธีการยึดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแสดงให้เห็นโดยประจักษ์แจ้งตามวิธีที่เห็นสมควรว่าได้มีการยึดทรัพย์แล้ว เช่น สั่งของให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดหรือผูกแผ่นเลขหมายสิ่งของที่ยึดสำคัญให้ตรงตามบัญชีทรัพย์ถ้าสามารถจะเก็บรวมเข้าหีบหรือตู้ไว้ ถ้าให้รวมไว้แล้วปิดหีบ หรือตู้ประทับตราครั้งอีกชั้นหนึ่ง และเมื่อกระทำการยึดทรัพย์เสร็จแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศยึดทรัพย์ไว้ ณ สถานที่ ๆ ยึด โดยเปิดเผยและให้ทำรายงานและบัญชีทรัพย์ที่ยึดเสนอผู้บังคับบัญชา

ในการยึดทรัพย์รายใด ถ้ามีผู้ขัดขวางให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชี้แจงว่ากล่าวแต่โดยดีก่อน ถ้าผู้นั้นยังขัดขวางอยู่อีกก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการบังคับคดีจนได้ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้ พอชำระหนี้ตามหมายบังคับคดี พร้อมทั้งค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือศาลจะได้มีคำสั่ง

เป็นอย่างอื่น แต่ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนหนี้และมีอาจแบ่งยึดโดยมิให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์สินที่จะยึดให้พอกับจำนวนหนี้ไม่ปรากฏด้วยแล้ว ก็ให้ยึดทรัพย์สินที่ว่่านั้นมาขายทอดตลาดถึงแม้ผู้นำยึดจะชี้ให้ยึดแต่เพียงบางส่วนก็ดี

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 จับไล่ รื้อถอนและจำหน่ายทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.

อย่างเรียบร้อย เหมาะสม มีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางเดียวกัน กรมบังคับคดียังได้ออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สินที่สำคัญดังนี้¹⁰⁴

(1) กรณีอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงาน เป็นรายเดือน

ในกรณีอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงาน เป็นรายเดือน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาอายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนเงินเดือนที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิได้รับก่อนหักรายจ่ายอื่นแต่ทั้งนี้เงินส่วนที่ไม่ได้อายัดในขณะนั้นต้องคงเหลือไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

สำหรับเงินเบี้ยขยัน ค่าล่วงเวลา หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงาน เป็นครั้งคราว อายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนที่มีสิทธิได้รับและเงิน โบนัส อายัดให้ตามที่ขอแต่ไม่เกินอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนที่มีสิทธิได้รับ

(2) กรณีอายัดเงินฝากจากสถาบันการเงิน

ในกรณีอายัดเงินฝากจากสถาบันการเงิน หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาระบุเลขที่บัญชีเงินฝากหรือสาขาของสถาบันการเงินผิดพลาด ต่อมาขอแก้ไขเลขที่บัญชีหรือสาขาให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงและเจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งอนุญาตให้แก้ไขแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งแก้ไขเลขที่บัญชีที่ถูกต้องไปยังสถาบันการเงิน โดยไม่ต้องถอนอายัดเงินฝากในบัญชีดังกล่าว และไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(3) การอายัดเงินฝากในบัญชีสถาบันการเงินจะต้องระบุเวลาอายัดที่แน่ชัดแต่ต้องไม่เกิน 1 เดือน เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าการอายัดสิ้นผลโดยไม่ต้องถอนการอายัด

3.1.5 มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469

3.1.5.1 ประวัติเกี่ยวกับกฎหมายศาลการพอสังเขป

กิจการภาษี หรือการศาลการ มีมาตั้งแต่ก่อนสมัยสุโขทัยจากหลักฐานศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง เรียกว่า “จกอบ” ในสมัยสุโขทัยมีการ ค่าขายเป็นปัจจัย ในการสร้างความมั่งคั่งของรัฐ การเก็บภาษีนี้ในช่วง ระยะเวลาหนึ่งกรุงสุโขทัย ได้มี ประกาศเวียนแก่ผู้มาค้าขายดังหลักฐานที่ปรากฏในศิลาจารึกว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดีในน้ำมีปลาในนามีข้าวพ่อเมือง บ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทางเพื่อนจูงวัวไปค้าขี่ม้าไปขายใครจักใครค้าช้างค้าใครจักใครค้าม้าค้า” ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านตรวจเก็บภาษีขาเข้าขาออกเฉพาะเรียกว่า พระคลังสินค้า มีสถานที่สำหรับการภาษี เรียกว่า ขนอน เก็บภาษีจากระวางบรรทุกสินค้าและจากสินค้าในสมัย

¹⁰⁴ แนวปฏิบัติกรมบังคับคดีเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.

กรุงธนบุรีบ้านเมืองอยู่ในยุคสงครามการค้าขายระหว่าง ประเทศไม่ปรากฏหลักฐานในทางประวัติศาสตร์

เมื่อเข้าสู่ยุครัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการประมวลผูกขาดการเรียกเก็บภาษีอากร เรียกว่า “ระบบเจ้าภาษีนายอากร” ส่วนสถานที่เก็บภาษีเรียกว่า “โรงภาษี” ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น มีการทำสนธิสัญญาเบาริงที่เกี่ยวกับ ศุลกากร คือ ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมปากเรือเปลี่ยนมาเป็นเก็บ ภาษี สินค้าขาเข้าที่เรียกว่า “ภาษีร้อยชักสาม” 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 แต่มาตรการบังคับทางปกครองในหน้าที่เรียกให้ชำระเงินยังไม่มียกกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง มาตรการบังคับทางปกครองส่วนใหญ่ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 จะเป็นมาตรการในสืบสวน สอบสวน เช่น อำนาจในการขึ้นไปบนเรือ ตรวจสอบเรือหรือเอกสารที่เกี่ยวกับสินค้า

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 อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดในหนี้ภาษีตามกฎหมายศุลกากรในกรณีชำระไม่ถูกต้องไว้เลย

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของต่างประเทศ

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดทรัพย์สินนั้นมีหลักการและแนวความคิดมาจากกฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ผู้เขียนจึงจะขอกกล่าวถึงการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 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

โครงสร้างของรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 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 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทราบก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับ โดยในกรณีของการบังคับให้ชำระเงินจะต้องระยะเวลาให้ชำระเงินภายใน 1 สัปดาห์ ตามบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 โดยหน้าที่ในการออกหนังสือเตือนนี้ถือเป็น “Sollvorschrift” กล่าวคือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อควรปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กระทำการเท่านั้น ไม่ถือเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย ดังนั้นแม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการออกหนังสือเตือนก็ไม่มีความสมบูรณ์ของการบังคับ

ทางปกครองนั้นเสียไป แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเว้นข้อควรปฏิบัติดังกล่าวด้วย

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 ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการยึดหรืออายัดเกินขอบเขต เช่น เจ้าหน้าที่บังคับการซึ่งเป็นผู้รับจ้างนองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมูลค่าของทรัพย์สินที่จ้างนองครอบคลุมมูลหนี้แล้วแต่ยังคงดำเนินการยึดทรัพย์สินอื่น ๆ อีก อันเนื่องการยึดหรืออายัดเกินขอบเขตมิได้ทำให้การยึดหรืออายัดดังกล่าวตกเป็นโมฆะ แต่คู่กรณีมีสิทธิขอให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดในส่วนที่เกินขอบเขตทั้งหมดหรือบางส่วนและมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่บังคับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(2) ห้ามยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 281 วรรคสามแห่งประมวลรัษฎากรกำหนดห้ามการยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกันการยึดหรืออายัดสำหรับค่าฤชา

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

ธรรมเนียมแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการยึดหรืออายัดมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระหนี้ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องในทางปกครอง รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง ดังนั้นการยึดหรืออายัดกระทำเพื่อชำระค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้มาตรการบังคับทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อมาตรการดังกล่าวได้สัดส่วนกับจำนวนเงินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต้องชำระในท้ายที่สุด

2) รูปแบบการยึดหรืออายัดสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(1) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้

เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถยึดทรัพย์สินที่พบในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้โดยนำทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมาไว้ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่บังคับการ ซึ่งการครอบครองตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 286 วรรคหนึ่งแห่งประมวลรัษฎากร ในที่นี้อาจจะมีใช้กรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของโดยผู้ร่างกฎหมายกำหนดใช้คำว่า “ครอบครองหรือเก็บรักษา” ซึ่งมีความหมายอย่างกว้างเนื่องจากประสงค์ให้เจ้าหน้าที่บังคับการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ที่มีข้อจำกัดด้านข้อมูลระยะยาวและความเฉพาะเจาะจงด้วยความไม่ถ่วง ดังนั้นหากเพียงปรากฏว่าลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้ครอบครองในทางข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่บังคับการก็สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดได้

(2) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น

การยึดทรัพย์สินที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองครอบครองร่วมกับบุคคลอื่นหรืออยู่ในความครอบครองของบุคคลที่สามจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามได้ให้ความยินยอมและส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว (มาตรา 286 วรรคสี่แห่งประมวลรัษฎากร) หากบุคคลที่ครอบครองไม่ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามไม่ให้ความยินยอมและไม่ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการอาจออกคำร้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต่อบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินร่วมกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามแล้วแต่กรณีและดำเนินการบังคับตามคำร้องดังกล่าวได้

(3) อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ

ในขณะที่ดำเนินการยึดทรัพย์สินเจ้าหน้าที่บังคับการที่ได้รับคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน โดยตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ประกอบกับมาตรา 287 แห่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้

เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้เก็บของที่ปิดล็อกอยู่ หรือเข้าตรวจค้นสถานที่ใด ๆ ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้นเจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องขอหมายค้นจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าตรวจค้นโดยปราศจากความยินยอมของลูกหนี้ได้และต้องแจ้งหมายค้นก่อนที่จะเข้าทำการตรวจค้น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องนำผู้บรรลุนิติภาวะจำนวนสองคนหรือข้าราชการท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งคนไปเป็นพยานในระหว่างการตรวจค้นด้วย สำหรับการใช้จ่ายเงินเข้าปราบปรามต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ 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 ต่างจากการยึดอสังหาริมทรัพย์ตรงที่หน่วยงานบังคับทางปกครองไม่มีอำนาจดำเนินการเองได้ แต่จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลแขวง

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

(Amtsgericht) ให้ออกคำสั่งยึดอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดโดยศาลจะต้องส่งคำสั่งให้ลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้บันทึกการยึดลงในทะเบียนที่ดิน จากนั้นศาลจะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดเอง โดยวิธีการเช่นเดียวกับการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับอสังหาริมทรัพย์มาก ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มอบอำนาจในการบังคับการยึดอสังหาริมทรัพย์แก่ฝ่ายปกครองและกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยึดอสังหาริมทรัพย์จะต้องใช้การบังคับคดีทางศาล โดยศาลแขวงที่เรียกว่า “Amtsgericht” เป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีและยังกำหนดขั้นตอนของการบังคับคดีในเรื่องเงินไว้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นชำระเงินอย่างหนึ่งอย่างใดหนึ่งนั้นจะต้องถึงกำหนดที่จะต้องชำระโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเดือนให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์¹¹²

3.2.1.3 การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน

การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินอาจกระทำได้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ (Vollstreckungsbehörde) ออกคำสั่งอายัดเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองและบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง (มาตรา 309 แห่งประมวลรัษฎากร) ได้กำหนดห้ามลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและห้ามบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองชำระเงินแก่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง แต่ให้ชำระเงินดังกล่าวแก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการแทนและแจ้งให้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองห้ามรับการชำระหนี้จากลูกหนี้ที่ถูกอายัดแล้วของตน คำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการยอมทำให้คำสั่งอายัดดังกล่าวตกเป็นโมฆะซึ่งหมายรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไม่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย¹¹³

3.2.1.4 องค์กรผู้มีอำนาจในการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐได้แบ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็น 2 ประเภท คือ 1) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครอง และ 2) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป หมายถึง หน่วยงานที่มี

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

¹¹³ การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (น. 31). เล่มเดิม.

อำนาจบังคับการของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธรัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะไว้เนื่องจากกระทรวงการคลังย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเนื่องจากเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการบังคับตามประมวลรัษฎากร¹¹⁴

3.2.1.5 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการบังคับทางปกครอง การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการบังคับทางปกครองเป็นจุดเด่นของการปฏิบัติราชการในระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้การรับรองสิทธิที่จะโต้แย้งหรือได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งครอบคลุม ทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและในการพิจารณาของศาลปกครองด้วย ดังนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครองโดยการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามลำดับ 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 มีสภาพบังคับ โดยสมบูรณ์ในตัวเองประกอบกับมีหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดานิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นนั้นชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งคำสั่งนั้นต่อผู้รับคำสั่ง ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และแม้ว่าผู้รับคำสั่งจะเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมายและได้อุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือได้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งแล้ว การโต้แย้งคำสั่งทั้งต่อฝ่ายปกครองหรือต่อศาลก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีตามคำสั่ง ทั้งนี้เว้นแต่ฝ่ายปกครองหรือศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ในกรณีที่ผู้รับคำสั่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งฝ่ายปกครองยอมใช้อำนาจพิเศษบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลาง ว่าด้วยการบังคับทางปกครองดังเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด ได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ สำหรับหลักสำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสสรุปได้ดังนี้¹¹⁶

3.2.2.1 หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นหลักที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้สำหรับหลักการที่สำคัญของการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่สำคัญมีดังนี้

1) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับได้

คำสั่งทางปกครองที่บังคับได้จะต้องมีลักษณะเป็นคำสั่งที่กำหนดภาระหน้าที่แก่เอกชน และจากหลักการพื้นฐานที่ว่าคำสั่งทางปกครองได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการโต้แย้งคำสั่ง ทั้งนี้เว้นแต่ฝ่ายปกครองหรือศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงยังมีผลบังคับอย่างเต็มทีจนกว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายจะปรากฏขึ้นต่อศาลและศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในเวลาต่อมา ดังนั้น เมื่อคำสั่งทางปกครองที่กำหนดภาระหน้าที่แก่เอกชนและไม่มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งแล้ว เอกชนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยฝ่ายปกครองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปร้องขอต่อศาล เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับกับ

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

เอกชนดังเช่นกรณีเอกชนปฏิบัติต่อกันเองดังกล่าว แสดงให้เห็นเป็นอย่างดีของความหมายของคำว่า คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่มีผลใช้บังคับทันที

2) การเตือนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการใช้กำลังบังคับผู้รับคำสั่งหรือดำเนินการแทนผู้รับคำสั่งหรือบางกรณีอาจใช้ค่าปรับบังคับการ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องเตือนผู้รับคำสั่งก่อนใช้ มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน สำหรับการบังคับ ทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เจ้าหน้าที่บังคับการจะมีคำสั่งบังคับชำระ หนี้เพื่อแจ้งเตือนลูกหนี้ก่อน หากพ้น 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งแล้วยังไม่มีการชำระหนี้ก็ต้อง ถูกยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน

3) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองจะต้องตระหนักระมัดระวังในการใช้อำนาจของตนโดยจะต้องใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองตามสมควรแก่เหตุ หรือเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

4) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองซึ่งปกครอง ด้วยหลักการสำคัญสองประการ คือ หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีความหมายว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้อง กระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดและหลักการว่าด้วยการควบคุมความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ¹¹⁷

3.2.2.2 มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครอง กำหนดให้ชำระเงิน มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้¹¹⁸

1) หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไม่มีปัญหาเหมือนกับประเทศ ไทยเนื่องจากรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

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

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

เพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 1992 กำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐ เป็นคำสั่งบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันทีนอกจากนั้น รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดี ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้อย่างละเอียดชัดเจน ทั้งในส่วนของการสืบหาข้อมูล อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร ที่อยู่ของลูกหนี้และนายจ้างของลูกหนี้ อำนาจในการตรวจค้นสถานที่ และกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดและกำหนดโทษในกรณี ที่บุคคลภายนอกไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรได้

หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นไปตามกำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแห่ง โดยกฎหมายบัญญัติ ว่าเจ้าหนี้ที่มีคำสั่งเรียกชำระหนี้ซึ่งมีจำนวนแน่นอนและถึงกำหนดชำระสามารถดำเนินการ บังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับ มาตรการบังคับแต่ละประเภท ซึ่งคำสั่งหมายความร่วมมือถึงคำสั่งที่สร้างขึ้น โดยนิติบุคคลมหาชน ที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีลักษณะเป็นคำสั่ง ดังนั้นเมื่อบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ คำสั่งให้ชำระเงินที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนที่มีเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐทำ ขึ้นเพื่อเรียกชำระเงินมีสถานะเป็นคำสั่ง นิติบุคคลมหาชนดังกล่าวจึงสามารถนำคำสั่งไป ดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายเรียกบังคับคดีให้อีกและ รัฐบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้แม้ว่าโดยหลักการแล้วหน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้ เจ้าพนักงานบังคับคดีชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้แทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐมักจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้ เพราะโดยส่วนใหญ่เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากกว่าเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้อง ขออนุญาตศาลหรือพนักงานอัยการก่อนดำเนินการในบางเรื่องซึ่งกฎหมายกำหนดให้ขออนุญาตและ กรณีที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้คือ ศาลยุติธรรม โดยอธิบดีศาลชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับ ชำระหนี้ มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการต่าง ๆ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้

ต้องขออนุญาตศาลรวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีการชำระค่าปรับและมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ อธิบดีศาลชั้นต้นอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ หรือจะเสนอเรื่องให้องค์คณะศาลชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาก็ได้

2) การตรวจค้นสถานที่

กรณีที่ระแวงล่วงพ้นกำหนดเวลา 8 วันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งคำสั่งชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้แล้ว หากลูกหนี้ยังมีได้ดำเนินการใด ๆ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าค้นสถานที่อันเป็นบ้านที่อยู่ของลูกหนี้ได้ รวมทั้งมีอำนาจกระทำการเปิดสถานที่หรือที่เก็บของใด ๆ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น โดยกรณีที่มีเหตุจำเป็น โดยกรณีที่ไม่มียุอยู่อาศัยในสถานที่ดังกล่าวหรือบุคคลผู้อยู่อาศัยไม่ยินยอมให้เข้าค้น 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 เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอายัดเงินดังกล่าวได้ตามจำนวนที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา

(2) การยึดทรัพย์สิน

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างของลูกหนี้ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในการครอบครองของลูกหนี้หรือของบุคคลภายนอก แต่กรณีที่ทรัพย์สินอยู่ในการครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลก่อน ทั้งนี้ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์ ลูกหนี้อาจร้องขอที่จะจำหน่ายทรัพย์สินเองในราคาที่เขาเห็นว่าเหมาะสมเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้เห็นว่าจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่าย ทรัพย์สินนั้นยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด

ส่วนกรณีทีล่วงพินกำหนดเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์มาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการนำทรัพย์ออกขายทอดตลาดได้โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทอดตลาดสามารถเคาะไม้ขายทรัพย์ของลูกหนี้เมื่อเห็นว่าราคาทีเสนอเพียงพอแก่การชำระหนี้เงินต้น ดอกเบีย รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี สำหรับกรณีทีมีเจ้าหน้าที่หลายคนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจำหน่ายทรัพย์สินมีหน้าที่เสนอให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนตกลงกันเฉลี่ยเงินกันโดยกรณีทีไม่อาจตกลงกันได้เจ้าหน้าที่จะกันเงินไว้และยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีคำสั่งเฉลี่ยเงินให้แก่เจ้าหน้าที่แต่ละราย การยึดอสังหาริมทรัพย์อาจเป็นการยึดมาเป็นทรัพย์ทีจะถูกบังคับจำนองเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามที่กำหนดในมาตรา 77 ถึงมาตรา 79 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง หรือยึดมาเพื่อขายทอดตลาดตามหลักเกณฑ์และวิธีการทีกำหนดในลักษณะ 19 แห่งประมวลกฎหมายมาตรา 2190 ถึงมาตรา 2216

3.2.2.3 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหลักทั่วไปว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทีตนทำขึ้น เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรอื่นมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนสำหรับการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งเรียกชำระหนี้ซึ่งเป็คำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้อยู่ในบังคับชำระหนี้ดังกล่าวเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถแจ้งคำสั่งให้พนักงานอัยการ สั่งให้ “Huissier de Justice” ซึ่งก็คือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม โดยจะปฏิบัติงานในฐานะทีเป็นเจ้าพนักงานทางศาลและเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลด้วย โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่หลักคือการส่งเอกสารทางกฎหมายและมีอำนาจในการบังคับคดี เก็บรวบรวมและยึดอายัดทรัพย์สินทำเอกสารทางกฎหมายเท่าทีจำเป็นแก่การปฏิบัติงานและในบางกรณีก็ต้งดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินส่วนบุคคลด้วย¹¹⁹

ผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีต้งมีสัญชาติฝรั่งเศสและมีวุฒิกการศึกษาขั้นต่าระดับปริญญาโททางกฎหมาย และต้งเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเวลา 2 ปี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกอบรมสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติและเมื่อผ่านการอบรมแล้วจะต้งผ่านการทดสอบวัดผลแล้วจะมีการสอบเข้าสู่วิชาชีพ โดยผู้ที่สอบผ่านจะได้รับการ

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

ประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดีและได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ให้เป็นพนักงานบังคับคดี โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของพนักงานอัยการ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมและผู้พิพากษาด้านบังคับคดี อีกทั้งมีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับจังหวัด 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 กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นเจ้าของหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรมหาชน โดยเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท โดยประเภทแรกมาจากการสอบคัดเลือกสำหรับบุคคลทั่วไปซึ่งคุณสมบัติของผู้สมัครต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรี ประเภทที่สองโดยการสอบคัดเลือกสำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วซึ่งเปิดรับสมัครบุคคลที่เป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังซึ่งรับราชการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต้องฝึกงานเป็นเวลา 18 เดือน โดย 12 เดือนแรกเป็นการเรียนการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะมีการทดสอบความรู้และจัดลำดับคะแนน โดยผู้ที่มีคะแนนลำดับต้น ๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัดที่ตนต้องการในระยะ 6 เดือนสุดท้ายจะเป็นการฝึกปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของคลังจังหวัด ซึ่งจะมีการประเมินผลการฝึกปฏิบัติงานและอธิบดีกรมบัญชีกลางจะพิจารณามีคำสั่งบรรจุผู้ผ่านการฝึกงานให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต่อไป เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลรัษฎากร แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่น ๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ด้วย¹²¹

¹²⁰ จาก การบังคับคดีแพ่ง โดยภาคเอกชนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ณ กรุงปารีสและเมืองเคมเปร์ (รายงานผลการศึกษาดูงาน เสนอต่อกรมบังคับคดี) (น. 4), โดย สลิลชาย สุวรรณนิมิต, 2549, กรุงเทพฯ: กรมบังคับคดี.

¹²¹ การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (น. 37). เล่มเดิม.

สำหรับในส่วนการรับผิดชอบทางแพ่งนั้น เนื่องจากการประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเสี่ยงภัยอยู่ในระดับหนึ่งจนอาจกล่าวได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสี่ยงทางแพ่งได้ตลอดเวลา 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 ส่วนกรณีที่เป็นหนี้ในทางแพ่งจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

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 ซึ่งการมีคำพิพากษาโดยกำหนดเงื่อนไข ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ศาลปกครองเริ่มนำมาใช้ อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองจะมีอำนาจพิพากษาว่าคำสั่งให้ชำระเงินไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่ง แต่ก็ไม่อาจมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ เกี่ยวกับมาตรการบังคับชำระหนี้เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ลูกหนี้จึงต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้เพิกถอนมาตรการบังคับชำระหนี้เป็นอีกคดีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว โดยปกติหน่วยงานของรัฐก็จะยุติการบังคับชำระหนี้เพราะมาตรการบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวย่อมปราศจากคำสั่งที่เป็นฐานในการบังคับและอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนมาตรการบังคับแล้ว หากการบังคับชำระหนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

บทที่ 4

วิเคราะห์สภาพปัญหาข้อกฎหมายในกระบวนการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรตามกฎหมายศุลกากรและแนวทางแก้ไข

มาตรการบังคับทางปกครอง มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ให้การดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะและพอสมควรแก่เหตุต่อผู้อยู่ใต้มาตรการบังคับนั้น ซึ่งในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดได้รับการยอมรับต่อผู้ที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครองจำเป็นจะต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจน เป็นธรรม เหมาะสมเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ค้างชำระภาษีอากร

กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ค้างชำระภาษีให้ชำระเงินได้ แต่พระราชบัญญัติศุลกากรที่ให้อำนาจกรมศุลกากรนั้น ไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีเอาไว้เมื่อกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องนำมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับซึ่งมาตราดังกล่าวนั้นให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรใช้มาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้ โดยมาตรการบังคับทางปกครองที่จะนำมาใช้ในกรณีนี้คือ วิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดมาชำระเงินต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ซึ่งวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้บังคับกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม โดยไม่ได้บัญญัติขั้นตอนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน รวมถึงไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงานฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรในการที่จะใช้มาตราดังกล่าวเป็นอย่างมากกว่าจะนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง มาปรับใช้ในการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครองได้อย่างไร ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาแก่กรมศุลกากรหลายประการ คือ

- 1) ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากร
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพราะเหตุที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

4.1 ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมและแนวทางแก้ไข

4.1.1 ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

จากการที่ได้ศึกษากรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรได้มีการเรียกให้ผู้ค้างชำระภาษีอากรชำระภาษีอากรให้ถูกต้องนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน แต่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจกรมศุลกากรมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัดขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระค่าภาษีอากรเพื่อที่จะนำเงินมาชำระค่าภาษี เงินเพิ่มค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นโดยไม่ต้องฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาก่อนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เรียกเก็บภาษีอากรเช่นเดียวกับกรมศุลกากร เช่น กรมสรรพากรที่มีประมวลรัษฎากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 บัญญัติให้อำนาจกรมสรรพากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระค่าภาษีอากรนำมาชำระค่าภาษีอากร และค่าใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาลเสียก่อน แต่เนื่องจากกรมศุลกากรเป็นเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 5 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 57¹²⁵ ที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่

¹²⁵ มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบ

วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

กำหนดให้ชำระเงินด้วย ในกรณีกรมศุลกากรนั้นผู้มีอำนาจสั่งยึด आयัดและขายทอดตลาดได้แก่ อธิบดีกรมศุลกากรตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ข้อ 1 (2)¹²⁶

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอน บังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ในมาตรา 57 ซึ่งกำหนดว่า หากผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ไม่ชำระเงินให้ครบถ้วนตามคำสั่งดังกล่าวและ เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเตือนแล้ว บุคคลดังกล่าวยังไม่ปฏิบัติตามคำเตือนให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการ บังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ให้ครบถ้วน โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่นำวิธีการยึด การอายัด และการขาย ทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่มิได้ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินและมิได้ กำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเช่นกัน

การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้ ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดดังกล่าว จึงทำให้กรมศุลกากรไม่สามารถออก หลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลาง ให้กรมศุลกากรนำไปปฏิบัติได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรจึงต้องพิจารณาว่าจะนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมอย่างไร จึงเกิดปัญหาว่าการนำวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น มีหลักเกณฑ์และ ขั้นตอนอย่างไร ดังนั้น ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน จึงต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลม ใช้ในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินในขอบเขตแค่ไหน เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะ ของมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียก ให้ชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้าง และ โดยสภาพแล้วมีความแตกต่างจากการบังคับคดีตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาขององค์กรตุลาการ

¹²⁶ (2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี.

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรไม่กล้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระค่าภาษีอากร เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการใช้มาตรการในการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างชัดเจนให้ต้องปฏิบัติโดยวิธีการใด ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรต้องใช้ดุลพินิจของตนเองในการที่จะใช้มาตรการเหล่านั้น อีกทั้งกรมศุลกากรเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ไม่ได้ตัดสิทธิการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องเรียกให้ชำระค่าภาษีอากร จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรเลือกที่จะใช้วิธีการส่งเรื่องดังกล่าวให้สำนักงานอัยการสูงสุดฟ้องเรียกหนี้ภาษีอากรค้างชำระแทน และบังคับคดีเช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป เพื่อป้องกันตนเองเพราะการที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรนั้นหากใช้วิธีการยึดและอาัยด์ทรัพย์สินออกขายทอดตลาดอาจถูกร้องเรียนหรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ว่าใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้ ซึ่งปัญหาในการใช้อำนาจตามมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เคยเกิดเป็นปัญหาโต้แย้งกันระหว่างกรมศุลกากรกับสำนักงานอัยการสูงสุด ตามบันทึกข้อความที่ อส 0020.2/898 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2555 เรื่องชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีกรมศุลกากรขอให้ดำเนินคดีกับบริษัท เวลล์เคมฟาร์มาซูติคอล จำกัด ฯ ความว่า

สำนักงานคดีภาษีอากร ได้มีบันทึกข้อความที่ อส 0024.1/341 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2555 ส่งสำนวนคดีแพ่งและเอกสารหลักฐานมายังสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการเพื่อเสนออัยการสูงสุดชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีกรมศุลกากรขอให้ดำเนินคดีกับ บริษัท เวลล์เคมฟาร์มาซูติคอล จำกัด เรียกค่าภาษีอากรค้างพร้อมเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม (สำหรับสำนวนนี้แยกมาจำนวน 10 ใบ ประเมินเป็นเงินจำนวน 537,248 บาท) ซึ่งสำนักงานคดีภาษีอากรได้มีหนังสือที่ อส 0024.1/129 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2555 แจ้งฐานะคดีและส่งเรื่องคืนเพื่อให้กรมศุลกากรดำเนินการรอกการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มเสียก่อน และให้นำส่งต้นฉบับเอกสารต่าง ๆ มาให้ดำเนินคดีพร้อมทั้งให้ดำเนินการตามความในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนส่งเรื่องมาให้ดำเนินคดีแต่กรมศุลกากรไม่ดำเนินการตามที่สำนักงานคดีภาษีอากรแจ้งไป กลับยืนยันขอให้ต่างฟ้องคดีให้กรมศุลกากร รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกรมศุลกากร ที่ กค 0503/7500 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2555 ซึ่งสำนักงานคดีภาษีอากรไม่เห็นด้วย จึงส่งเรื่องมายังสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการพิจารณาดำเนินการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 25 วรรคสองต่อไป

ซึ่งในการโต้แย้งกันระหว่างกรมศุลกากรและสำนักงานคดีภาษีอากรนี้มีประเด็นโต้แย้งปัญหาหนึ่งคือ การที่กรมศุลกากรมีหนังสือแจ้งการประเมิน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้บริษัท

เวลล์เคมฟาร์มาซูติคอล จำกัด ผู้นำสินค้าเข้าชำระเงินอากรขาเข้านั้น กรมศุลกากรจะต้องใช้
มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539 โดยถูกต้องสิทธิการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องเรียกให้ชำระค่าภาษีอากร หรือไม่

ซึ่งทางสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ พิจารณาว่า

กรณีการออกคำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ ออกขายทอดตลาดเพื่อใช้หนี้ตาม
มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นเป็นกรณีการใช้
มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องใช้สิทธิทางศาล ซึ่งตามข้อพิพาทแห่งหนึ่งในคดีนี้
กรมศุลกากรได้มีหนังสือแจ้งการประเมินภาษีอากร และมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้บริษัท เวลล์เคมฟาร์มาซูติคอล จำกัด ชำระค่าอากรขาเข้าซึ่งการ
แจ้งคำสั่งให้ชำระหนี้ตามหนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อธิบดีกรมศุลกากรจึงมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองได้ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1 และข้อ 2 ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจใช้มาตรการดังกล่าว
ก็ตามแต่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็มิได้มีเงื่อนไขในการตัดสิทธิของกรมศุลกากรในการที่จะใช้
สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่แต่อย่างใด

การที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรไม่ใช้อำนาจตามมาตรการบังคับทางปกครองแต่เลือกใช้
วิธีฟ้องต่อศาลแทนดังปัญหานั้นไม่เป็นไปตามหลักเอกสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่เพราะการใช้มาตรการ
บังคับทางปกครองนั้นต้องการให้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นรวดเร็วและ
มีประสิทธิภาพและการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการและขั้นตอนอย่างชัดเจนสำหรับวิธีการยึด
อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรหากเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรจะใช้
อำนาจดังกล่าวยังขัดต่อหลักนิติรัฐ เพราะหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐก็คือการที่
เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจไปกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้
อำนาจ และวิธีการไว้อย่างชัดเจน การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการปฏิบัติอย่างชัดเจนจึงทำให้
เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างถูกต้องและ
บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในทางปฏิบัติได้จริง

4.1.2 แนวทางแก้ไข

จากการศึกษาหลักกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีกฎหมายว่าด้วย
มาตรการบังคับทางปกครองสหพันธ์รัฐ ค.ศ. 1953 ได้กำหนดให้เรื่องการใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองนาระบบกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับโดยตรง มิได้กำหนดให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแฟ่งที่เป็นกฎหมายที่นำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้โดยอนุโลมเช่น มาตรา 57 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของไทย โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแยกออกมาคือกฎหมายในระดับสหพันธรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คือ กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองสหพันธรัฐ ค.ศ. 1953 โดยมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่ามาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ ได้แก่ การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน การอายัดสิทธิเรียกร้องและการขายทอดตลาด ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์การบังคับในทางปกครองอยู่แล้วเนื่องจากการดำเนินการตามประมวลรัษฎากรก็เป็นการดำเนินการในทางปกครอง¹²⁷

ส่วนประมวลรัษฎากรของไทย ซึ่งมีกรมสรรพากรเป็นผู้บังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะเดียวกัน ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากร โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลังในการออกกฎหมายลำดับรองโดยการออกระเบียบกำหนดวิธีการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรได้ตาม มาตรา 12 วรรคสาม แห่งประมวลรัษฎากรอันเป็นวิธีการในระบบกฎหมายมหาชนโดยส่งผลให้ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามความในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2546 มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดขั้นตอนรายละเอียด วิธีการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร ไว้อย่างชัดเจนและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประมวลรัษฎากรของไทยทำให้ค้นพบหลักการและแนวความคิดที่สำคัญคือการที่กฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของเขาสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เลยตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน โดยวิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระเงิน ส่วนประมวลรัษฎากรมาตรา 12 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเช่นกันก็ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมสรรพากร ออกคำสั่งยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายหรือคำสั่ง แต่กรมศุลกากรไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระเงินภาษีอากร ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีที่บัญญัติมาตรการบังคับ

¹²⁷ ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 148). เล่มเดิม.

ทางปกครองในเรื่องการยึด อาัยคและขายทอดตลาดไว้ในกฎหมายเฉพาะอย่างประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประมวลรัษฎากรมีบัญญัติไว้ โดยให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจออกคำสั่งยึด อาัยคและขายทอดตลาดโดยไม่ต้องขออนุญาตหรือคำสั่งของศาล และให้มีอำนาจออกระเบียบกำหนดวิธีการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้จะมีประโยชน์มากกว่า เพราะทำให้เกิดความชัดเจนในการใช้อำนาจและทำให้คำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินนั้นเกิดผลบังคับที่รวดเร็วเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่ให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่จะใช้มาตรการทางปกครองได้

4.2 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรและแนวทางแก้ไข

เนื่องจากการที่กรมศุลกากรไม่เคยมีกฎหมายเฉพาะในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่ผ่านมาจึงคุ้นเคยกับการบังคับคดีโดยอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาล แม้ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรก็ขาดความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว การที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรขาดความเชี่ยวชาญนั้นก่อให้เกิดปัญหาสองประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองของตนเอง และปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองของตนเอง

กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ให้แก่รัฐบาล เช่นเดียวกับกรมสรรพากรแต่จากอดีตที่ผ่านมาการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะกรณีการเรียกให้ผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรให้ชำระค่าภาษีอากรส่วนที่ชำระขาด เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายนั้นไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระ แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ออกมาใช้บังคับซึ่งมาตรา 57 ได้วางหลักเกณฑ์ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเรียกให้ชำระเงิน โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระ ส่วนวิธีการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ซึ่งจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ไม่ได้มีความชัดเจนในขอบเขต

ที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามมาตรการบังคับทางปกครองอย่างไร และโดยที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรไม่เคยใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินมาก่อนต่างจากเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากร เพราะกรมสรรพากรมีกฎหมายเฉพาะที่ออกมาให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากรไม่ต้องผ่านองค์การตุลาการ โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 12 ของประมวลรัษฎากร¹²⁸ และยังมีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้อีกด้วย¹²⁹ แต่กรณีของกรมศุลกากรนั้นที่ผ่านมามีการกรมศุลกากรจะบังคับเรียกให้ชำระเงิน กรมศุลกากรจะใช้วิธีการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลภาษีอากรกลาง หากศาลมีคำพิพากษาให้กรมศุลกากรชนะคดีแล้ว หากจำเลยไม่ปฏิบัติตาม กรมศุลกากรก็จะร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามคำพิพากษาดังนั้นเท่าที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรจะคุ้นเคยกับการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาของศาล

การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรที่เรียกให้ชำระเงินจะต้องดำเนินการ โดยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในเคหสถาน แต่ในขณะที่ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำวิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยไม่มีบทบัญญัติที่ขัดแย้งว่าเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรมีอำนาจยึดหรืออาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องมีหน้าที่เสียภาษีแล้วแต่เพียงใด เจ้าหน้าที่จึงไม่มั่นใจว่าตนมีอำนาจยึด อาศัยหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เองหรือไม่ เพราะเกรงว่าตนอาจจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการยึดหรืออาศัยทรัพย์สิน ซึ่งอาจทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา รวมทั้งอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในความเสียหายทางละเมิดได้

นอกจากการที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดรายละเอียด ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดแล้วอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นต้นเหตุสำคัญกับการที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองของตนเองก็คือการที่ตัวเจ้าหน้าที่เองที่ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชน เพราะเท่าที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่

¹²⁸ มาตรา 12 “...เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง.....”

¹²⁹ ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สิน พ.ศ. 2545

ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอาศัยทรัพย์สิน พ.ศ. 2546.

ของกรมศุลกากรจะคุ้นเคยกับการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามคำพิพากษาขาดความเข้าใจว่าคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีค่าบังคับได้ในตัวเอง ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีความรู้และระดับชั้นปริญญาตรีทางกฎหมายน่าจะยังไม่เพียงพอกับภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเนื่องจากในชั้นปริญญาตรีนั้นผู้ศึกษาเพียงแต่ศึกษากฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองเพียงแค่หลักการทั่ว ๆ ไปเท่านั้นแต่ในการปฏิบัติการมาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจึงควรมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองให้ลึกซึ้ง

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับปัญหาที่หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง ทั้งหน่วยงานในภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากกรณีที่กรมศุลกากรดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินและต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยส่วนมากกรมศุลกากรมักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่ให้ความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินว่ามีค่าบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล และเกรงว่าอาจจะถูกเจ้าของทรัพย์สินฟ้องร้องดำเนินคดีในภายหลัง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของธนาคารซึ่งเป็นแหล่งที่ยังพอจะสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับคำสั่งทางปกครองได้ ปรากฏว่าการสืบทรัพย์สินของบุคคลผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองโดยการขอข้อมูลจากธนาคารมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากธนาคารต่าง ๆ จะยอมให้ข้อมูลในการสืบทรัพย์สินเฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น ไม่ยอมให้มีการสืบทรัพย์สินสำหรับการชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง¹³⁰ โดยให้เหตุผลว่าเป็นความลับของลูกค้าไม่อาจเปิดเผยข้อมูลได้เนื่องจากธนาคารต้องปฏิบัติตามที่ได้กรอบพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 46 สัตต ซึ่งมีข้อกำหนดห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลของลูกค้า เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีและธนาคารไม่ยอมอายัดเงินเดือนของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้ แต่จะยอม

¹³⁰ จาก การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (น. 212), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, กรมบัญชีกลาง.

ดำเนินการอัยตทรัพย์สินให้ตามหมายศาลเท่านั้น¹³¹ จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นอีกหนึ่งเหตุที่กรมศุลกากรเลือกที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลมากกว่าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

4.2.3 แนวทางแก้ไข

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรขาดความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ไม่เชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองของตนเอง และปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครอง เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะพบหลักการและแนวความคิดที่สำคัญอันควรนำมาปรับใช้กับกรมศุลกากรเพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพ คือ

ในระบบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีรัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1992 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 1992 กำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำสั่งบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันที นอกจากนั้น รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้อย่างละเอียดชัดเจน ทั้งในส่วนของ การสืบหาข้อมูล อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคารที่อยู่ของลูกหนี้และนายจ้างของลูกหนี้ อำนาจในการตรวจค้นสถานที่ และกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดโทษในกรณีที่บุคคลภายนอกไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุอันสมควรได้

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยได้มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน โดยมีสถานะเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท โดยประเภทแรก การสอบคัดเลือกสำหรับบุคคลทั่วไป

¹³¹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ 1 (9/2549) / (37/2548) วันพุธที่ 7 ธันวาคม 2548 เรื่องขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 94-95/2549).

ซึ่งคุณสมบัติสำคัญของผู้สมัครต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาขั้นต้นระดับปริญญาตรี และประเภทสอง โดยการสอบคัดเลือกจากผู้ที่เข้าราชการอยู่แล้ว ซึ่งเปิดรับสมัครบุคคลที่เป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังซึ่งรับราชการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือก เข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐจะต้องฝึกงานเป็นเวลา 18 เดือน โดย 12 เดือนแรกเป็นการเรียนการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะมีการทดสอบความรู้ และจัดลำดับคะแนนโดยผู้ที่มีคะแนนลำดับต้น ๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัดที่ตนต้องการและในระยะเวลา 6 เดือนสุดท้ายจะเป็นการฝึกปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของคลังจังหวัด โดยจะมีการประเมินผลการฝึกปฏิบัติงานและอธิบดีกรมบัญชีกลางจะพิจารณามีคำสั่งบรรจุผู้ผ่านการฝึกงานให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต่อไป นอกจากนี้ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม โดยจะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานทางศาลและเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลด้วยโดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่หลักคือ การส่งเอกสารทางกฎหมายและมีอำนาจในการบังคับคดี เก็บรวบรวมและยึดอายัดทรัพย์สินทำเอกสารทางกฎหมายเท่าที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานและในบางกรณีก็ต้องดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินส่วนบุคคลด้วย¹³² ผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีสัญชาติฝรั่งเศสและมีวุฒิการศึกษาขั้นต้นระดับปริญญาโททางกฎหมาย และต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเวลา 2 ปี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกอบรมสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติและเมื่อผ่านการอบรมแล้วจะต้องผ่านการทดสอบวัดผลแล้วจะมีการสอบเข้าสู่วิชาชีพ โดยผู้ที่สอบผ่านจะได้รับประกาศนียบัตรเจ้าพนักงานบังคับคดีและได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้เป็นพนักงานบังคับคดี โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของพนักงานอัยการ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรมและผู้พิพากษาด้านบังคับคดี อีกทั้งมีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับจังหวัด ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ¹³³ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการในการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อให้การบังคับ

¹³² ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 79). เล่มเดิม.

¹³³ การบังคับคดีแห่ง โดยภาคเอกชนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ณ กรุงปารีสและเมืองแอมสเตอร์ (รายงานผลการศึกษาดูงาน เสนอต่อกรมบังคับคดี) (น. 4). เล่มเดิม.

ทางปกครองเกิดประโยชน์สูงสุดนั้น องค์ประกอบแรกก็คือกฎหมายต้องมีความแน่นอนในการใช้บังคับซึ่งในกรณีนี้ก็คือควรจะต้องมีกฎหมายลำดับรองโดยออกเป็นระเบียบกรมศุลกากรกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อที่เจ้าหน้าที่จะมีความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจของตนว่าได้กระทำตามขั้นตอนและขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติอย่างถูกต้องแล้วไม่ต้องกังวลว่าจะถูกร้องเรียนในภายหลัง องค์ประกอบที่สองคือตัวเจ้าหน้าที่นั่นเองที่จะต้องมีความรู้ความสามารถในเรื่องการใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะต้องมีความรู้ทางกฎหมายมหาชนเป็นพิเศษเพราะในความรู้ในชั้นปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ของประเทศไทยนั้นจะศึกษาเฉพาะหลักกฎหมายที่เป็นกฎหมายสำคัญ ๆ เท่านั้นและแต่ละวิชาที่มีระยะเวลาการเรียนการสอนน้อยไม่ก็ชั่วโมงคงจะไม่เพียงพอต่อการเข้ามาใช้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรเพราะเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นอย่างมากเมื่อศึกษาตามแนวทางของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในเรื่องการใช้อำนาจทางปกครองและเรื่องเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจบังคับทางปกครองแล้วหากมีการนำมาปรับใช้กับกรมศุลกากรและเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรผู้ต้องใช้อำนาจในการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว จะมีประโยชน์เป็นอย่างมากเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองมีความรู้อย่างเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่เข้ามาเริ่มปฏิบัติหน้าที่ก็จะทำให้เกิดความผิดพลาดน้อยลงในการปฏิบัติซึ่งก็จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งต่อเจ้าหน้าที่นั่นเองและบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้นด้วย ซึ่งก็เป็นการรับประกันถึงความเป็นธรรมในเบื้องต้นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยคและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นได้ปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีหลักกฎหมายที่ให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันทีซึ่งหากประเทศไทยนำหลักการนี้มาบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรก็จะสามารถทำให้เจ้าหน้าที่มีความมั่นใจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยิ่งขึ้นทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการที่หน่วยงานอื่นไม่ให้ความเชื่อถือในอำนาจบังคับของคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้เพราะคำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันทีทำให้เกิดความรวดเร็วในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างอีกด้วย

4.3 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุและแนวทางแก้ไข

4.3.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยึดสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ

การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของกรมศุลกากรตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการใช้อำนาจตามหลักกฎหมายมหาชน จึงต้องใช้อำนาจให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการที่จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีให้กระทำการตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตและยังมุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ตกอยู่ภายใต้การบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ใช้บังคับ ซึ่งหลักการที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการกำหนดให้ชำระเงิน คือ หลักพอสมควรแก่เหตุหรือเรียกอีกอย่างว่าหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับ โดยกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ¹³⁴

หลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนนี้ เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม โดยในประเทศที่ใช้หลักนิติรัฐนั้น รัฐย่อมไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ เพียงเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ โดยการจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้มาตรการที่ถูกต้องพอประมาณด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากใช้มาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้มาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าหรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าแต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรงต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะที่จะได้รับ การใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ¹³⁵

การบังคับเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ภาษีอากรค่าน้ำที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันโดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลภาษีอากรและบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นมีทั้งวิธีการที่ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ และบางกรณีที่ไม่เป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุจะขอกกล่าวถึงดังนี้

¹³⁴ จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 85-86), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค, 2543, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹³⁵ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 328-329), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ค, 2549, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

4.3.1.1 วิธีการอายัดสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝาก เป็นวิธีที่สะดวกและพอสมควรแก่เหตุซึ่งเหมาะสมกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมากที่สุด เนื่องจากสามารถตรวจสอบความเป็นเจ้าของได้ง่ายและสามารถดำเนินการอายัดเงินในบัญชีเงินฝากได้เต็มตามมูลหนี้ภาษีอากรค้าง แต่มีอุปสรรคในการสืบหาข้อมูลการเปิดบัญชีเงินฝากของผู้ค้างชำระภาษีอากรเนื่องจากปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนกำหนดรองรับการใช้มาตรการบังคับในเรื่องนี้เอาไว้ ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือโดยให้เหตุผลว่าเป็นความลับของลูกค้าไม่อาจเปิดเผยข้อมูลได้เนื่องจากธนาคารต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 46 สัตต

4.3.1.2 วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์ การยึดสังหาริมทรัพย์ในบ้านเรือนของผู้ค้างชำระภาษีอากร เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องทำการยึดทรัพย์สินให้พอสมควรแก่เหตุ โดยการยึดไม่เกินหนี้ค่าภาษีอากรค้าง ซึ่งวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์เป็นวิธีที่เหมาะสมกับหนี้ภาษี ที่มีจำนวนไม่มากนัก โดยเจ้าพนักงานมีอำนาจในการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะดำเนินการยึดได้เองและสามารถใช้ดุลพินิจเลือกที่จะยึดทรัพย์สินรายการเดียวหรือรวมกันหลายรายการที่เจ้าพนักงานเห็นว่ามียุทธศาสตร์แก่หนี้ค่าภาษีอากรค้าง แต่จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะเลือกใช้วิธีการยึดสังหาริมทรัพย์เนื่องจากอุปสรรคดังนี้

1) สังหาริมทรัพย์เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์จึงเป็นการยากแก่การพิสูจน์ทราบถึงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ค้างชำระภาษีอากรจริงหรือไม่

2) ปัญหาความร่วมมือต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เพราะมิใช่เป็นการทำตามคำพิพากษาของศาล

3) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ต่างจากการบังคับคดีแพ่งที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องรับผิดชอบหากเกิดการบังคับคดีที่เกินสมควรแก่เหตุ

4.3.1.3 วิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์ การยึดอสังหาริมทรัพย์ของผู้ค้างชำระภาษีอากร เจ้าพนักงานสามารถยัดนำมาบังคับได้ทั้งหมดมาขายทอดตลาด โดยจะกันเงินในส่วนของผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมไว้ การยึดอสังหาริมทรัพย์มีข้อดีคือ เป็นวิธีที่เหมาะสมกับหนี้ภาษีที่มีจำนวนสูง และสามารถตรวจสอบและพิสูจน์ความเป็นเจ้าของได้ง่ายจากหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ณ สำนักงานที่ดินแต่จะไม่เหมาะสมกับหนี้ค่าภาษีอากรค้างที่จำนวนน้อย เพราะขัดต่อหลักพอสมควรแก่เหตุ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวจะพบว่าหนี้ค่าภาษีอากรค้างที่เกี่ยวข้องกับกรมศุลกากรนั้นมีทั้งหนี้ที่มีจำนวนเล็กน้อยจนถึงหนี้ที่มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าเป็นกรณีทีมนั้น

มีจำนวนเล็กน้อยและผู้ค้างชำระภาษีที่เป็นลูกหนี้มีเงินหรือสิ่งหามิตรทรัพย์อื่นที่สามารถยึดนำมาชำระได้ หรือกรณีทีหนึ่งมีจำนวนมากจึงต้องยึดสิ่งหามิตรทรัพย์นำมาบังคับชำระหนี้ ก็คงจะไม่เป็นปัญหาต่อผู้ค้างชำระภาษีมากนักเพราะยังเป็นการบังคับชำระหนี้ที่ยังอยู่ในหลักการพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน แต่หากเป็นกรณีทีหนึ่งภาษีอากรค้างนั้นมีจำนวนเล็กน้อย แต่ผู้ค้างชำระภาษีนั้นไม่มีสิ่งหามิตรทรัพย์อื่นที่สามารถนำมาบังคับได้จึงต้องบังคับเอาจากอสังหาริมทรัพย์ของผู้นั้น ซึ่งมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์นั้นมีมากกว่าจำนวนหนี้ค้างชำระมากนัก ซึ่งเมื่อบังคับไปแล้วจะเกิดผลเสียหายต่อผู้ค้างชำระภาษีมาก ซึ่งการบังคับเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ค่าภาษีอากรค้างในปัจจุบันของกรมศุลกากรนั้นแม้จะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ให้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ได้รับชำระหนี้เงินไว้ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรกลับใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีเพื่อให้ได้รับชำระหนี้โดยผ่านทางองค์กรตุลาการซึ่งการบังคับคดีก็ใช้วิธีการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรก็จะมีหน้าที่นำสืบทรัพย์สินของลูกหนี้ซึ่งวิธีที่ง่ายต่อการสืบที่สุดก็คือสืบหาอสังหาริมทรัพย์เพราะสามารถแสดงความเป็นเจ้าของได้ทางทะเบียนโดยไม่ได้พิจารณาถึงความได้สัดส่วนหรือความพอสมควรแก่เหตุเลยผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าจากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงควรมีมาตรการที่ควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอสังหาริมทรัพย์ออกขายทอดตลาดเสียก่อน

4.3.2 แนวทางแก้ไข

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะพบหลักการและแนวความคิดที่สำคัญอันควรนำมาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรจะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่หลักการและแนวคิดในเรื่องการยึดอสังหาริมทรัพย์พอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นหลักหนึ่งของหลักนิติรัฐและมีบทบาทมากในระบบกฎหมายมหาชนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งหากเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ขัดกับหลักพอสมควรแก่เหตุ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและยังมีกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับทางปกครองสหพันธ์รัฐ ค.ศ. 1953 ประกอบ มาตรา 312 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับอสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนมากซึ่งหน่วยงานบังคับทางปกครองจะไม่มีอำนาจดำเนินการยึดอสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนมาขายทอดตลาดได้เอง แต่จะต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวง (Amtsgericht) ให้ออกคำสั่งยึดซึ่งการกำหนดให้ต้องขออนุญาตต่อศาลทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการบังคับหรือมีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์นั้นมีโอกาสโต้แย้งแสดงสิทธิของตนต่อศาล และยังสามารถกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยึดอสังหาริมทรัพย์จะต้อง

ใช้การบังคับคดีทางศาลโดยศาลแขวง (Amtsgerricht) เป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีและศาลจะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดเอง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 2 เรื่องการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งก็มีหลายมาตรการที่สามารถนำมาเปรียบเทียบและปรับใช้ในการแก้ปัญหานี้ได้ เช่น

1) การร้องขอให้ศาลไต่สวนลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นเพื่อสืบหาทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 277 โดยกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาด้วยตนเองได้ โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเชื่อว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับมากกว่าที่ตนทราบแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมขอให้ศาลทำการไต่สวนและออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์เพื่อทราบถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

2) ห้ามมิให้ยึดอายัดทรัพย์สินเกินกว่าหนี้ตามคำพิพากษา กรณีที่โจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินของจำเลยมาขายทอดตลาด โดยมีทรัพย์สินราคาเกินกว่าที่จะพอชำระหนี้ให้แก่โจทก์กว่าสิบเท่า หากโจทก์ยึดทรัพย์สินของจำเลยเกินความจำเป็นเช่นนี้จำเลยย่อมมีอำนาจร้องขอให้ยึดทรัพย์สินของจำเลยแต่พอสมควรได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 284 วรรคแรก โจทก์ต้องรับผิดชอบจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 284 วรรคสอง ต้องชดใช้ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ยึดทรัพย์สินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่ายในอัตราร้อยละ 3 ครั้งของราคาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีประเมิน

3) การร้องขจัดทรัพย์สิน เป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลภายนอกที่มีใช้จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดี ซึ่งได้กำหนดบทคุ้มครองบุคคลดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 288 ซึ่งการร้องขจัดทรัพย์สิน คือการที่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่จำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษากล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ นั้น ไม่ใช่เป็นทรัพย์สินของจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยบุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลที่ออกหมายบังคับคดีสั่งให้ปล่อยทรัพย์สินก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้เอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น

4) การร้องคัดค้านว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย การดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนเนื่องจากถูกผูกพันโดยข้อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดขึ้นได้เช่นนี้ กฎหมายจึง

ได้เปิดช่องทางให้ผู้ได้รับความเสียหายได้ร้องขอให้ศาลสั่งแก้ไข ตามที่ศาลจะเห็นสมควร ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 วรรคสอง โดยกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้เมื่อศาลเห็นสมควร ไม่ว่าจะเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลงหรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี ซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะหรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร

เมื่อศึกษาถึงหลักกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและหลักการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าหากนำมาปรับใช้กับกรมศุลกากรในเรื่องที่เกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลผู้ต้องอยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองและบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการยึดอสังหาริมทรัพย์นั้นอย่างยิ่งเพราะการยึดอสังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่แล้วจะไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่ยึดจะมีมูลค่ามากกว่าจำนวนหนี้มากจึงควรจะต้องมีขั้นตอนในการบังคับกับทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีว่าต้องมีลำดับขั้นตอนในการบังคับว่าต้องเอาชำระหนี้กับเงิน หรืออสังหาริมทรัพย์เสียก่อนตามหลักทั่วไปแล้ว และจะต้องมีวิธีการพิเศษในการยึดและขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ของผู้ค้างชำระภาษีอากรเพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าวิธีการยึดและขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์นั้นยังคงอยู่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุ ผู้ค้างชำระภาษีไม่เสียประโยชน์เกินสมควรและยังให้โอกาสผู้ได้รับผลกระทบได้แย่งแสดงสิทธิของตนได้ในขั้นตอนนี้ไปเสียทีเดียว

4.4 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพราะเหตุที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมและแนวทางแก้ไข

4.4.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพราะเหตุที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

มาตรการบังคับทางปกครองมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่เพื่อให้ใช้อำนาจทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดขั้นตอนและลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นโดยประสงค์ให้คุ้มค่าเกิดประโยชน์แก่รัฐมากที่สุด การที่กรมศุลกากรไม่มีระเบียบขั้นตอนกำหนดรายละเอียดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและไม่มีหน่วยงานในการที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงแต่มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ที่กำหนด

มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ชำระหนี้เงิน โดยให้นำวิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้โดยอนุโลม ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรเลือกที่จะใช้การส่งเรื่องต่อองค์การเพื่อให้ ดำเนินการฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับชำระหนี้เงินแต่ไม่ใช้อำนาจตามมาตรา 57 ดังกล่าว เพราะถือว่าคำพิพากษาของศาลนั้นจะมีผลบังคับมากกว่าคำสั่งทางปกครองของตัวเจ้าหน้าที่เอง ทั้งในกรณีการนำไปเพื่อบังคับชำระหนี้และยังกรณีที่เป็นการป้องกันตนเองในกรณีที่เกิดความ ผิดพลาดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งบุคคลผู้อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครอง อาจนำมาเป็นกรณีเพื่อฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ในภายหลังได้ ซึ่งจากที่เจ้าหน้าที่เลือกใช้วิธีการฟ้องคดี ต่อศาลดังที่กล่าวมาทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปอันเนื่องมาจาก ขั้นตอนที่เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

4.4.1.1 ขั้นตอนและค่าใช้จ่ายของกรมศุลกากร

เมื่อพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางปกครอง ในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินเอาไว้ แต่หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้ออกระเบียบว่าด้วยการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของตนเอง ในระเบียบต่าง ๆ เหล่านั้นแม้จะมีการกำหนด หลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่รายละเอียดปลีกย่อยของแต่ละหลักเกณฑ์ ยังมีความแตกต่างกัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรที่มีอำนาจใช้ มาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถเทียบเคียงการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองกับหน่วยงาน อื่นได้เนื่องจากกรมศุลกากรไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์การยึด อาศัยและขายทอดตลาด ทรัพย์สินไว้ แต่หน่วยงานอื่นที่เจ้าหน้าที่มีลักษณะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเหมือน ๆ กัน กลับมีรายละเอียดการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งรัฐไม่สมควรให้เกิดปัญหานี้ขึ้น เพราะอำนาจในการ ยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินมีแหล่งอำนาจมาจากฝ่ายบริหารเหมือนกันอย่างชัดเจน จึงทำ ให้เมื่อเกิดข้อพิพาททางภาษีขึ้นเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรจึงไม่กล้าใช้อำนาจในการบังคับกับทรัพย์สิน ของผู้ค้างชำระภาษี แต่เลือกใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลภาษีอากร โดยส่งเรื่องและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการให้ โดยคดีที่กรมศุลกากรส่งให้นั้นต้องแยก เป็นเรื่อง ๆ แต่ละปีภาษีไปจึงทำให้เกิดค่าใช้จ่าย เช่น จำนวนเอกสารในแต่ละคดีที่ต้องส่งต่อ สำนักงานอัยการสูงสุดนั้น บางคดีมีเป็นจำนวนมากเพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ทางกรมศุลกากร จะต้องส่งไปทั้งหมดให้แก่พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องนั้น ๆ ซึ่งคดีเดียวกันอาจจะต้องมีการฟ้องกันทุก ปีเนื่องจากผู้เสียภาษีไม่ยอมชำระ บางคดีมีจำนวนหนี้ค้างชำระไม่ถึง 10,000 บาท เท่านั้นจะเห็นได้ว่า นอกจากความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอันไม่เป็นประโยชน์แล้วยังทำให้เพิ่มขั้นตอนต้องฟ้องร้องคดีต่อศาล

ทำให้การที่รับจะได้รับหนี้ค่าภาษีอากรนั้นต้องล่าช้าออกไป บางครั้งอาจเกิดปัญหาถึงขั้นคดีขาดอายุความไปก่อนก็ได้

4.4.1.2 ขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในชั้นพนักงานอัยการ

เนื่องจากกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานของรัฐดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจึงต้องยื่นเรื่องต่อสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อตั้งพนักงานอัยการเป็นทนายความ ว่าต่าง แก่ต่างให้กรมศุลกากร ซึ่งการดำเนินการของพนักงานอัยการก็มีขั้นตอนค่าใช้จ่าย โดยทางสำนักงานอัยการคดีภาษีอากรจะต้องมีการเรียกตัวเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรมาให้ถ้อยคำก่อนเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงในคดีก่อนฟ้องคดีซึ่งในชั้นตอนนี้ก็เกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากกว่าที่คดีจะมาถึงพนักงานอัยการคดีนั้นอาจมีมูลหนี้ อาจเกิดขึ้นหลายปีมาแล้ว ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอาจจะมีการ โยกย้ายไปแล้วหรือเกษียณไปแล้ว ทำให้เกิดปัญหาในการเรียกตัวเจ้าหน้าที่นั้นมาให้ถ้อยคำและพนักงานอัยการก็ต้องทำสำนวนจัดเตรียมเอกสารทำให้กระบวนการล่าช้าออกไปอีก บางคดีก็มีความเห็นโต้แย้งกันระหว่างกรมศุลกากรและสำนักงานอัยการสูงสุดต้องส่งเรื่องกันไปมาระหว่างสององค์กรระยะเวลาจึงต้องเลื่อนออกไป

4.4.1.3 ขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในชั้นพิจารณาคดี

ในชั้นพิจารณาคดีของศาลนั้นกรมศุลกากรจะต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพราะการดำเนินคดีภาษีอากรในปัจจุบันของศาลภาษีอากรใช้ระบบกล่าวหาเป็นหลักการฟ้องคดีจึงมีค่าใช้จ่าย เช่น ค่าขึ้นศาล กรมศุลกากรจะต้องเสียค่าขึ้นศาลอย่างเอกชนทั่วไป ไม่ว่าจำนวนทุนทรัพย์ไม่ว่าจะมากหรือน้อยเพียงใด และยังมีค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่ต้องมาให้ถ้อยคำต่อศาล ตลอดทั้งค่าฤชาธรรมเนียมใช้แทนต่าง ๆ ที่มีค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียแน่นอนแต่หนี้ภาษีที่ฟ้องบังคับนั้นบางคดีมีจำนวนน้อยมากและน้อยรายที่จะได้รับชำระเต็มตามที่ฟ้อง

4.4.1.4 ขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในชั้นบังคับคดี

ในชั้นบังคับคดีนั้นกรมศุลกากรก็มีหน้าที่นำหมายบังคับคดีที่ศาลออกให้กรมศุลกากรเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามาตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ของกรมบังคับคดี บังคับให้ ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน อีกทั้งต้องเป็นผู้สืบหาทรัพย์สินเอง การตั้งเรื่องยึดหรืออายัดทรัพย์สินแต่ละครั้งก็ต้องมีค่าใช้จ่ายที่กรมบังคับคดีกำหนดขึ้นจะเห็นได้ว่าเกิดข้อยุ่งยากมากขึ้น

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของกรมศุลกากรเพื่อให้ได้รับชำระค่าภาษีอากรที่ค้างชำระในปัจจุบันที่กรมศุลกากรเลือกใช้วิธีการฟ้องคดีนั้น มีขั้นตอนยุ่งยากมากมายหลายขั้นตอน และมีหลายองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้อง คือ สำนักงานอัยการสูงสุด องค์กรตุลาการ กรมบังคับคดี เป็นต้น และการดำเนินการของแต่ละองค์กรก็มีค่าใช้จ่าย คือ ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในแต่ละขั้นตอนของแต่ละ

ละองค์กร เช่น ค่าใช้จ่ายกรณีแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ค่าใช้จ่ายในเรื่องเอกสารของแต่ละองค์กร เป็นต้น ค่าใช้จ่ายที่เป็นจำนวนเงินเป็นค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนที่สามารถมองเห็นและคำนวณได้ แต่ยังมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถมองเห็นเพราะไม่ได้อยู่ในเรื่องเงินที่เสียไปแต่รัฐจะต้องเสียไป เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนกำหนดขั้นตอนและวิธีการในเรื่องการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งผู้เขียนจะขอยกตัวอย่าง คือการที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละองค์กรต้องมาทำหน้าที่เพื่อให้ได้รับหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระแก่รัฐนั้น รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้น ที่เห็นชัด ๆ คือ องค์กรอัยการและองค์กรตุลาการซึ่งค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีจำนวนสูงมาก ซึ่งหากเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน คดีทางภาษีอากรก็จะน้อยลง ไม่มีคดีมาสู่องค์กรทั้งสองมากอย่างปัจจุบันนี้ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ก็จะลดน้อยลง และการที่จะได้รับจำนวนเงินภาษีอากรที่ค้างนั้นมาพัฒนาประเทศก็จะรวดเร็วขึ้น

4.4.2 แนวทางแก้ไข

ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและมาตรการบังคับทางปกครองของกรมสรรพากรในประเทศไทยเองแล้วจะพบหลักการและแนวความคิดที่สำคัญอันควรนำมาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรเพื่อนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐได้แบ่งหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง และ

2) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะไว้เนื่องจากกระทรวงการคลังย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเนื่องจากเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการบังคับตามประมวลรัษฎากร

เมื่อศึกษาวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้ชำระเงินของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะใช้ระบบของกฎหมายมหาชนเป็นหลักในการบังคับ เพราะหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับได้เอง อันเป็นหลักการที่สำคัญของระบบกฎหมายมหาชน

ในกรณีกรมสรรพากรนั้นมีประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ให้อำนาจในการใช้มาตรการ บังคับทางปกครองแก่อธิบดีกรมสรรพากรไว้ โดยให้อธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือตั้ง ดังนั้นการที่กรมสรรพากรจะบังคับชำระหนี้ที่ค้างจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้ทันทีไม่จำเป็นต้องเสียเวลาเพื่อฟ้องเป็นคดีต่อศาลและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ โดยไม่จำเป็น

เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับประมวล รัษฎากร มาตรา 12 แล้วผู้เขียนเห็นว่าหากมีการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับกรมศุลกากร ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน คือนอกจาก จะให้มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจกรมศุลกากรมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน และออกระเบียบกรมศุลกากรกำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นแล้ว ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเพื่อให้ เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระค่าภาษีอากรขึ้นในกรมศุลกากร เพื่อเป็นการลดขั้นตอน ในการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นและยังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบังคับ แก่ทรัพย์สินนั้นอีกซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกรมศุลกากรที่จะลดขั้นตอนและค่าใช้จ่าย ในการปฏิบัติลงและเป็นประโยชน์ต่อบุคคลผู้ต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะหากการบังคับแก่ทรัพย์สินนั้นมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นภาระนั้นก็ต้องตกแก่ทรัพย์สินนั้นหากมีการ ขายทอดตลาดนำเงินมาชำระ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองกรณีการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินในกรณีของกรมศุลกากรจะพบว่าแม้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษีอากรแต่กลับไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีอากรค้างต่อกรมศุลกากรได้ ซึ่งต่างจากกรณีของกรมสรรพากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันแต่กรมสรรพากรกลับมีประมวลรัษฎากรให้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรได้ ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร

แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่หน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ได้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ได้รับชำระหนี้เงิน โดยวิธีการยึด อาัยด์และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 57 แต่ก็บัญญัติแค่เพียงว่า วิธีการยึด อาัยด์หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าให้ใช้มาตราใดบ้างให้ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการนำไปบังคับใช้ ซึ่งในปัจจุบันทางกรมศุลกากรไม่เคยใช้อำนาจตาม มาตรา 57 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เลขแต่กลับใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลภาษีอากรกลางเพื่อบังคับให้ได้รับชำระหนี้ ซึ่งเป็นวิธีการในระบบกฎหมายเอกชน เพราะเห็นว่ามาตรา 57 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ตัดสิทธิการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องเรียกให้ชำระค่าภาษีอากร ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ค่าภาษีอากรที่ค้างนั้นเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรควรต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองอันเป็นการบังคับโดยระบบกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับ จะเกิดประสิทธิภาพมากกว่าในปัจจุบันจึงเกิดปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรหลายประการ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรในการใช้มาตรการในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน แม้จะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางให้อำนาจ แต่ก็มิมีรายละเอียดเพียงว่าให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง จึงทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายว่าจะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมแค่ไหน อย่างไร

2) ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากร

เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงาน ข่มกระหนาบสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และอาจเกิดความผิดพลาดเสียหายได้ดังนั้น การปฏิบัติการ เจ้าหน้าที่นั้นจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพราะหากเกิดความผิดพลาดเสียหายมา เจ้าหน้าที่นั้นเองจะต้องรับผิดชอบก่อนอีกทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองสาเหตุก็เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเองที่ไม่มีความเชื่อถือในอำนาจของตนเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการที่จะดำเนินการในการปฏิบัติ

3) ปัญหาเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ

สืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรใช้วิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้บังคับคดี เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรจึงมีหน้าที่สืบหาทรัพย์สิน แต่จากการที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรไม่สามารถสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินได้เพียงพอและไม่กล้าที่จะดำเนินการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ได้ จึงส่งผลให้ไม่อาจใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการที่เหมาะสม และมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ซึ่งอาจเกิดการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกินกว่าเหตุในกรณีที่เกิดขึ้นนี้ภาษีอากรค้างจำนวนไม่มาก

4) ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเพราะเหตุที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

สืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับการบังคับให้ผู้ค้างชำระภาษีอากรชำระเงินแต่กลับเลือกที่จะใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีและบังคับผ่านทางองค์กรตุลาการทำให้ขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อบังคับมีขั้นตอนมากขึ้นและต้องเสีย

ค่าใช้จ่ายปลีกย่อยต่าง ๆ ซึ่งบางคดีรวมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้วอาจจะมากกว่าจำนวนหนี้ที่ค้างชำระเสียอีก ซึ่งหลักทั่วไปของมาตรการบังคับทางปกครองก็เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาทั้งหลายดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายโดยหากจะศึกษาพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทยและต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์การบังคับคดีแพ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นผู้บังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับคดีโดยตรง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานกรมสรรพากร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรมศุลกากร ทำให้ค้นพบวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เหมาะสมโดยมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์ คือ กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 ได้กำหนดให้ดำเนินการตามประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ได้แก่ การยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่าง การยึดอสังหาริมทรัพย์หรือการยึดสังหาริมทรัพย์มีทะเบียน การอายัดสิทธิเรียกร้องและการขายทอดตลาดที่สำคัญ ดังนี้

1) หน่วยงานบังคับทางปกครองจะไม่มีอำนาจยึดอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์มีทะเบียนมาขายทอดตลาดได้เอง แต่จะต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวงให้ออกคำสั่งยึดและทำให้ผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสโต้แย้งแสดงสิทธิของตนต่อศาลแขวงเพื่อให้ศาลวินิจฉัยถึงสิทธิของตนได้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นด้วย

2) ในกรณียึดสังหาริมทรัพย์ กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ และหากทรัพย์สินที่จะยึดอยู่ในความครอบครองของบุคคลที่สาม เจ้าหน้าที่จะทำการยึดได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากบุคคลที่สามเสียก่อน หากบุคคลที่สามไม่ยินยอมเจ้าหน้าที่อาจออกคำร้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินเสียก่อน หากยังคงเพิกเฉยจึงเข้าดำเนินการตามคำร้องได้

3) เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจเข้าตรวจค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้เท่าที่จำเป็นทั้งยังมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้หรือที่เก็บของที่ปิดอยู่ หากลูกหนี้ขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องขอหมายจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อน จึงจะสามารถเข้าตรวจค้นโดยปราศจากคำยินยอมของลูกหนี้ได้

4) ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครอง

ส่วนประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองดังเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงเป็นหลักการที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่

1) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการออกกฎหมายที่มีหลักการให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับได้ทันที และกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้อย่างละเอียดชัดเจน นอกจากนั้นยังกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอ และบทกำหนดโทษหากไม่ให้ความร่วมมือ

2) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับหนี้ภาครัฐมากโดยกำหนดทั้งคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติและก่อนที่จะปฏิบัติจะต้องมีการอบรมและต้องฝึกงานจึงจะผ่านการทดสอบถึงจะได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้

สำหรับประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แก่ “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” และ “หลักพอสมควรแก่เหตุ”

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีหลักเกณฑ์ในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่สำคัญได้แก่ มาตรา 283 ในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการนำทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความผิดพลาดเสียหายที่เกิดขึ้นในการบังคับคดีอีกทั้งมาตรา 284 วรรคท้าย

3) ประมวลรัษฎากรให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการออกระเบียบกรมสรรพากรในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากร ตามมาตรา 12 วรรคสาม อีกทั้งยังมีเครื่องมือทางกฎหมายในการช่วยเหลือหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรโดยให้อำนาจในการออกหมายเรียก ตามมาตรา 12 ตรี

4) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองว่าจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุโดยให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด และยังสามารถกำหนดหลักเกณฑ์

ในการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้ได้มีการทบทวน แก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสม โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิธีการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากร ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหามาตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ผู้เขียนได้ค้นพบแนวทางการแก้ไข ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของกรมศุลกากรในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน จึงเห็นควรดำเนินการดังนี้

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้โดยอนุโลมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติให้อำนาจในการออกคำสั่งยึด อาศัยและขายทอดตลาด ทรัพย์สินให้แก่อธิบดีกรมศุลกากรไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 โดยแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 112 เบญจ โดยมีหลักการดังนี้

“.....

ในกรณีที่ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งออกมิได้ชำระเงินอากรให้ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ในวรรคหนึ่งแห่งมาตรา 112 ทวิ ให้อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจสั่งยึดหรืออาศัยและขายทอดตลาด ทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบอากรเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและ ค่าใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง

วิธีการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่ อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดโดยขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง”

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองของ กรมศุลกากรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้มีการออกระเบียบกรมศุลกากรเพื่อกำหนดรายละเอียด ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากร โดยมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ

1) ระเบียบนั้นควรบัญญัติให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของกรมศุลกากรมีค่าเป็นคำบังคับ เทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันที

2) ระเบียบนั้นควรบัญญัติหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ไว้ให้ละเอียด ชัดเจนทั้งในส่วนของการสืบหาข้อมูล อำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร ที่อยู่ของลูกหนี้และ

นายจ้างของลูกหนี้ อำนาจในการตรวจค้นสถานที่ และกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดโทษในกรณีที่บุคคลภายนอกไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรได้

3) ระเบียบนั้นควรกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจว่าต้องมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาโททางกฎหมาย และก่อนปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดีก่อนอย่างน้อย 2 ปี และจะต้องมีการทดสอบความรู้เพื่อประเมินเป็นระยะ ๆ

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ ผู้เขียนขอเสนอว่าให้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการยึดอสังหาริมทรัพย์ไว้ในระเบียบกรมศุลกากร โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) กำหนดให้การยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างนั้นจะทำได้ต่อเมื่อได้มีการอายัดเงิน หรือยึดอสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อนำมาชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างและไม่มีทรัพย์สินอื่นที่สามารถจะนำมาชำระได้อีก

2) กำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์นั้นควรให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการร้องขอต่อศาลแขวงที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่เพื่อดำเนินการให้ศาลนั้นออกคำสั่งยึดและดำเนินการขายทอดตลาด

5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปเพราะเหตุที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรมศุลกากรควรจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะเพื่อให้ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เช่นเดียวกับระบบกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อให้รวมหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองและบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ภายในองค์กรเดียวกันเพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ค่าภาษีอากรค้างนั้น

DUU

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกลวงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กรมบัญชีกลาง โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2550). *การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- กองร่างกฎหมาย สำนักงานกฤษฎีกา. (2544). “กระบวนการนิติบัญญัติ.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 20(1). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- เกรียงศักดิ์ เจริญธนาวัฒน์. (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2214/2525.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 234/2506.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3030/2528.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4531/2529.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 481/2495.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2531.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 887/2509.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เจตน์ สดวารศีลพร. (2551, มกราคม-กุมภาพันธ์). “ฝ่ายปกครองและเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามแนวคิดกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.” *จดหมายข่าว สำนักงานศาลปกครอง*, 8(1).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2555). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูชาติ อัสวโรจน์. (2549). *รวมกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัตอัตราศุลกากร*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- _____. (2555). “การพัฒนากฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศุลกากรให้สอดคล้องกับภารกิจของกรมศุลกากร.” *วารสารนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*, 1(1).

- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
 ชนกร คฤโฆษ. (2556). *มาตรการบังคับทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี
 ยึดอายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน* (วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
 แนวปฏิบัติการบังคับคดีเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ ชับไล่ รื้อถอนและจำหน่ายทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่
 23 กรกฎาคม 2551.
- แนวปฏิบัติการบังคับคดีเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน ฉบับลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551.
 บรรเจิด ถึงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
 รัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
 _____. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
 บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ 1 (9/2549) / (37/2548)
 วันพุธที่ 7 ธันวาคม 2548 เรื่อง ขอรื้อถอนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับ
 ทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 94-95/2549).
- บุญศรี มีวงศ์โฆษ. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.
 ประมวลกฎหมายอาญา.
 ประมวลรัษฎากร.
 ประยูร กาญจนกุล. (2533). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์.
 ปรีดี เกษมทรัพย์. (2525). *กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
 ปรีดี พนมยงค์. (2513). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2474 ในการประชุมกฎหมายมหาชนและ
 เอกชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 ไพทิต เอกจริยากร. (2526). *เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ:
 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469.
 พิพัฒน์ จักรางกูร. (2521). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราว
 ก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
 มนตรี ชนกันนำชัย. (2540). *มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- เมธา วาตีเจริญ. (2537). *การควบคุมอำนาจในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจในขณะที่ยังไม่มีศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล.
- บุททพงศ์ ฐรีเสถียร. (2544). “กฎหมายลำดับรอง.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 20(2). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สิน พ.ศ. 2545.
- ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการอายัดทรัพย์สิน พ.ศ. 2546.
- ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. (ม.ป.ป.). *รายได้ของรัฐบาล*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.cs.ssru.ac.th/cs01/comart/macroeconomics/6.html>
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2541). *ทบทวนคำสั่งทางปกครอง: รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ลดาวัลย์ แซ่มซ้อย. (2539). *สิทธิของผู้เสียหายในการอุทธรณ์การประเมินภาษีอากร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). *วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- _____. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (ม.ป.ป.). “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.” กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- วรรณรี สิงห์โต. (2545). *คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน: ศึกษากรณีมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2551). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วิจิตรา วอนเพียร. (2549). ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สมยศเชื้อไทย. (2553). ความรู้กฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ _____ . (2553). นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถิลชาย สุวรรณนิมิต. (2549). การบังคับคดีแพ่งโดยเอกชนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ณ กรุงปารีสและเมืองแคมเปร์ (รายงานผลการศึกษาคูงาน). เสนอต่อกรมบังคับคดี.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). สรุปหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองรายมาตราตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พ.ศ. 2541-มกราคม 2550). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- อิสสระ นิตินันท์ประภาส. (2531). เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส: กฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: เจริญผล.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายชินกฤต วิชาภรณ์
คุณวุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2551 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2552 เนติบัณฑิตไทย
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	นิติกรอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีภาษีอากร สำนักงานอัยการสูงสุด
ที่อยู่	73 หมู่ 3 ตำบลนพรัตน์ อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี 12170