

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

บทคัดย่อ

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือในการทำให้คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลใดกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดแล้วบุคคลที่ได้รับคำสั่งนั้นไม่ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นก็จะใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจกระทำแก่บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ มาตรการนั้นเรียกว่า มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้แก่บุคคล การที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจโดยชัดแจ้งและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการที่กล่าวถึงว่าการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจอันใดได้นั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้หรือจะเรียกอีกอย่างก็คือหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และหลักการที่สำคัญอีกหลัก คือหลักพอสมควรเหตุ กล่าวคือการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจใดกระทบสิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลเกินสมควรไม่ได้

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

ขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยไม่ได้กำหนดว่าจะใช้ได้กรณีใด และนำมาตราใดมาใช้ได้บ้างจึงทำให้ขาดความชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ในการที่จะนำไปใช้บังคับ จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาสำคัญในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากร คือ ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุผลจนปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของขั้นตอนและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปอันเกิดจากการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม วิทยานิพนธ์นี้จึงได้ศึกษาถึงหลักการแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองได้แก่เรื่องหลักนิติรัฐ 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.