

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองกรณีการยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สินในกรณีของกรมศุลกากรจะพบว่าแม้พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษีอากรแต่กลับไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีอากรค้างต่อกรมศุลกากรได้ ซึ่งต่างจากกรณีของกรมสรรพากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันแต่กรมสรรพากรกลับมีประมวลรัษฎากรให้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรได้ ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร

แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่หน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ได้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ได้รับชำระหนี้เงิน โดยวิธีการยึด อาัยดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 57 แต่ก็บัญญัติแค่เพียงว่า วิธีการยึด อาัยดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าให้ใช้มาตราใดบ้างให้ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการนำไปบังคับใช้ ซึ่งในปัจจุบันทางกรมศุลกากรไม่เคยใช้อำนาจตาม มาตรา 57 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เลยแต่กลับใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลภาษีอากรกลางเพื่อบังคับให้ได้รับชำระหนี้ 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 ข่มกระหนาบสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และอาจเกิดความผิดพลาดเสียหายได้ ดังนั้น การปฏิบัติการ เจ้าหน้าที่นั้นจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเพราะหากเกิดความผิดพลาดเสียหายมา เจ้าหน้าที่นั้นเองจะต้องรับผิดชอบก่อนอีกทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองสาเหตุก็เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเองที่ไม่มีความเชื่อถือในอำนาจของตนเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการที่จะดำเนินการในการปฏิบัติ

3) ปัญหาเกี่ยวกับการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ

สืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรใช้วิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้บังคับคดี เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรจึงมีหน้าที่สืบหาทรัพย์สิน แต่จากการที่เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรไม่สามารถสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินได้เพียงพอและไม่กล้าที่จะดำเนินการยึดอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ได้ จึงส่งผลให้ไม่อาจใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการที่เหมาะสม และมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ซึ่งอาจเกิดการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกินกว่าเหตุในกรณีที่เกิดขึ้นนี้ภาวการณ์การค้างจำนวนไม่มาก

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 แต่จะต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวงให้ออกคำสั่งยึดและทำให้ผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสได้แย้งแสดงสิทธิของตนต่อศาลแขวงเพื่อให้ศาลวินิจฉัยถึงสิทธิของตนได้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นด้วย

2) ในกรณียึดสังหาริมทรัพย์ กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ และหากทรัพย์สินที่จะยึดอยู่ในความครอบครองของบุคคลที่สาม เจ้าหน้าที่จะทำการยึดได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากบุคคลที่สามเสียก่อน หากบุคคลที่สามไม่ยินยอมเจ้าหน้าที่อาจออกคำร้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินเสียก่อน หากยังคงเพิกเฉยจึงเข้าดำเนินการตามคำร้องได้

3) เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจเข้าตรวจค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้เท่าที่จำเป็นทั้งยังมีอำนาจสั่งให้เปิดประตูหรือตู้หรือที่เก็บของที่ปิดอยู่ หากลูกหนี้ขัดขวางหรือไม่ยอมให้เข้าตรวจค้นหรือไม่ยอมอยู่ด้วยในขณะที่ตรวจค้นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องขอหมายจากศาลแขวงในเขตพื้นที่นั้นเสียก่อน จึงจะสามารถเข้าตรวจค้นโดยปราศจากคำยินยอมของลูกหนี้ได้

4) ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองขึ้นภายในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครอง

ส่วนประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ดังเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 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 ตร

4) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองว่าจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุโดยให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด และยังสามารถกำหนดหลักเกณฑ์

ในการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้ได้มีการทบทวน แก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสม โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิธีการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี วิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากร ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ 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 อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดโดยชอบด้วยมติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง”

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 ผู้เขียนขอเสนอว่าให้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการยึดอสังหาริมทรัพย์ไว้ในระเบียบกรมศุลกากรโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) กำหนดให้การยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างนั้นจะทำได้ต่อเมื่อได้มีการอายัดเงิน หรือยึดอสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อนำมาชำระหนี้ภาษีอากรที่ค้างและไม่มีทรัพย์สินอื่นที่สามารถจะนำมาชำระได้อีก

2) กำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์นั้นควรให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการร้องขอต่อศาลแขวงที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่เพื่อดำเนินการให้ศาลนั้นออกคำสั่งยึดและดำเนินการขายทอดตลาด

5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปเพราะเหตุที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรมศุลกากรควรจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะเพื่อให้ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เช่นเดียวกับระบบกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อให้รวมหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองและบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ภายในองค์กรเดียวกันเพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ค่าภาษีอากรค้างนั้น