



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาษีศุลกากรตามกฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายภาษีอากรแขนงหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมหาชน ในทางเศรษฐกิจเนื้อหาในบทบัญญัติในกฎหมายศุลกากรนั้น ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนผู้ประกอบการค้า โดยให้รัฐมีอำนาจควบคุมและจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าหรือสิ่งของที่น่าเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร วัตถุประสงค์ หรือนโยบายการจัดเก็บภาษีศุลกากรมีหลายประการ เช่น เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ เพื่อควบคุมและจำกัดการบริโภคและอุปโภคสินค้าและบริการบางชนิด หรือเพื่อเป็นเครื่องมือในนโยบายทางด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม เป็นต้น ภาษีศุลกากรจึงมีความสำคัญและมีบทบาททั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคม และการสาธารณสุข ในแต่ละยุคแต่ละสมัยโดยสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา ดังนั้น ภาษีศุลกากรจึงต้องมีระบบภาษีที่ดี และมีกฎหมายที่เอื้อต่อการจัดเก็บภาษีศุลกากร ซึ่งนับจากปี พ.ศ. 2469 ถึงปัจจุบัน กฎหมายศุลกากรได้มีการบัญญัติแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมถึง 15 ฉบับ และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายศุลกากร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องมีอำนาจบังคับเหนือเอกชน หรือมีบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับ (Sanction) โดยการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายศุลกากร ระบุให้การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติหรือระเบียบพิธีการศุลกากร ซึ่งกระทบกระเทือนต่อรายได้จากภาษีอากรของรัฐ เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา แต่สภาพบังคับดังกล่าวจะไร้ผลถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจนำกฎหมายไปใช้บังคับละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นจะก่อให้เกิดการคดโกงและการทุจริตทั่วไปในหมู่ข้าราชการ เงินแผ่นดินย่อมรั่วไหล ประชาชนย่อมเดือดร้อน ภาวะเศรษฐกิจของประเทศย่อมจะได้รับความกระทบกระเทือน เป็นการทั่วไป ซึ่งผลที่สุดการจัดเก็บภาษีศุลกากรก็ไม่สัมฤทธิ์ผล

โทษในทางอาญาหรือสภาพบังคับตามกฎหมายศุลกากรนั้นมีอยู่ 3 อย่าง คือ จำคุก ปรับ ริบทรัพย์สิน ซึ่งเป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญาทั้งสิ้น ดังนั้นความผิดและโทษตามกฎหมายศุลกากร จึงต้องอยู่ภายใต้บทบังคับของหลักความผิดทางอาญาตามหลักทั่วไป แต่ด้วยเหตุที่ความผิดตาม กฎหมายศุลกากรเป็นความผิดที่เกิดจากข้อห้าม (Mala Prohibita) หรือมีสภาพเป็นความผิด ทางเทคนิค มิใช่ความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดอยู่ในตัวเอง (Mala Inse) ดังนั้นจึงมีลักษณะ เป็นพิเศษที่ได้อนุญาตยกเว้นหลักความผิดอาญาทั่วไปอยู่หลายประการได้แก่

1. ความผิดตามกฎหมายศุลกากรไม่คำนึงถึงเจตนา
2. พยายามกระทำผิดจะได้รับโทษเท่ากับความผิดสำเร็จ
3. ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ได้รับโทษเท่ากับตัวการ
4. ผู้ที่มีได้เป็นผู้กระทำผิดอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งชำระค่าปรับหรือเบี้ยปรับได้
5. ของอันพึงต้องริบตามกฎหมายศุลกากรที่ได้ยึดไว้ ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิไม่มายื่น คำร้องเรียกเอาภายในกำหนด 60 วัน สำหรับยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิด หรือ 30 วัน สำหรับสิ่งอื่นนับแต่วันที่ยึดให้ถือว่า เป็นสิ่งที่ไม่ใช่เจ้าของและให้ตกเป็นของแผ่นดิน
6. หน้าที่นำสืบตกอยู่แก่จำเลย ซึ่งต้องหาว่ากระทำผิด
7. การกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากร มีโทษลงได้เสมอ
8. การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายศุลกากรต้องระบุเหตุผลด้วย
9. ความผิดตามกฎหมายศุลกากรสามารถเปรียบเทียบระงับคดีได้

ลักษณะพิเศษของกฎหมายศุลกากรดังกล่าวถึงแม้จะแตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายอื่น แต่ก็สามารถใช้บังคับได้ ทั้งนี้โดยมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ได้อนุญาตว่า

เมื่อโดยพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ฎาประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้ท่านว่าในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้น ให้ยกเอาบทพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติ ฎาประกาศใดซึ่งจะได้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง ถูกลบไปเสีย ซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมาย พระราชบัญญัติ ฎาประกาศใหม่นั้น จะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่ามีประสงค์จะให้ เป็นเช่นนั้น

ในการพิจารณาคดีอาญา โดยปกติจะเป็นอำนาจของศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในทาง กระบวนยุติธรรมทางอาญา โดยการดำเนินคดีอาญาไม่ว่าของประเทศหรือระบบกฎหมายใดมักจะมีขั้นตอนคล้าย ๆ กัน คือ 1. การแจ้งความร้องทุกข์ 2. การจับกุม 3. การสอบสวน 4. การฟ้องร้อง 5. การพิจารณาโดยศาล 6. การลงโทษ ซึ่งรวมเรียกว่า "กระบวนยุติธรรมตามแบบพิธี" (Traditional of Typical Justice System) แต่บทบาทในการดำเนินคดีทางศาลกลับเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (Administration Function) ตามที่ มาตรา 102 และมาตรา 102 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469 ได้บัญญัติไว้ให้อำนาจอธิบดี คณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนกรมศาลการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกรมตำรวจ และพนักงานสอบสวน เป็นผู้ใช้อำนาจในการเปรียบเทียบระงับคดีงดการฟ้องร้องได้ดังนี้

มาตรา 102 ภายในบังคับแห่งมาตรา 102 ทวิ ถ้าบุคคลใดจะต้องถูกฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้และบุคคลนั้นยินยอมและใช้ค่าปรับหรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีจะเห็นสมควรแล้วอธิบดีจะงดการฟ้องร้องเสียก็ได้ และการที่อธิบดีงดการฟ้องร้องเช่นนี้ให้ถือว่า เป็นอันคุ้มครองผู้กระทำผิดนั้น ในการที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดนั้น

ในกรณีความผิดเกี่ยวกับอากรเล็ก ๆ น้อย ๆ จะออกกฎกระทรวงมอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับและงดการฟ้องร้องก็ได้

ในกรณีที่อธิบดีเห็นสมควรที่จะฟ้องบุคคลใด ฐานกระทำหรือยื่นคำสาแดงหรือบันทึกเรื่องราวซึ่งเป็นความเท็จ หรือเป็นความไม่บริบูรณ์ หรือเป็นความชักพาให้ผิดหลงในรายการใด ๆ หรือฐานหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงด้วยประการใด ๆ บรรดาการเสียอากรตามจำนวนที่ควรต้องเสีย หรือการจำกัด หรือการห้าม ให้อธิบดีบันทึกความเห็นว่า เป็นเพราะเหตุใด จึงควรฟ้องผู้กระทำผิด

มาตรา 102 ทวิ สำหรับความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 และ มาตรา 31 มาตรา 36 มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469 มาตรา 5

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480 ถ้าราคาของกลาง รวมค่า
 อากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่า 40,000 บาท ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย
 ผู้แทนกรมศาลการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกรมตำรวจ ที่จะเปรียบเทียบและงดการ
 ฟ้องร้อง และการที่คณะกรรมการงดการฟ้องร้องเช่นนี้ให้ถือว่าเป็นอันคุ้มผู้กระทำผิดนั้น ในการที่จะ
 ถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดนั้น

การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเปรียบเทียบระงับคดี ดังกล่าวเป็นลักษณะพิเศษ
 อย่างหนึ่งของกฎหมายศาลการ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่ทางตุลาการ
 โดยความผิดที่สามารถเปรียบเทียบระงับคดีได้จะต้องเป็นความผิดตามกฎหมายศาลการเท่านั้น
 เช่น ความผิดฐานล่าแดงเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงอากร หรือความผิดฐานลักลอบหนีศาลการ เป็นต้น

วิธีการที่ใช้ในการเปรียบเทียบระงับคดีตามที่กฎหมายศาลการกำหนดไว้ได้แก่ การให้
 ผู้กระทำผิดใช้ค่าปรับ ทำความตกลง ทำทัณฑ์บน หรือให้ประกัน แต่การเปรียบเทียบระงับคดีจะมีผล
 เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมพร้อมใจ กล่าวคือ เป็นข้อตกลงทั้งสองฝ่าย ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่มักจะมี
 การเปรียบเทียบระงับคดีโดยการทำความตกลงชดใช้เงินจำนวนหนึ่ง หรือยกของกลางให้เป็น
 ของแผ่นดิน ซึ่งกรมศาลการได้กำหนดแนวปฏิบัติในแต่ละฐานความผิด ซึ่งเป็นเกณฑ์ระงับคดีไว้
 ในคำสั่งกรมศาลการที่ คป 10/26 เมื่อมีการเปรียบเทียบระงับคดีแล้วผลของการเปรียบเทียบ
 งดการฟ้องร้อง ย่อมถือว่าเป็นอันคุ้มผู้กระทำผิดในอันที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดนั้น
 นอกจากนี้ยังมีผลเกี่ยวพัน ไปถึงอายุความและอำนาจฟ้องทางแพ่งในการเรียกค่าภาษีอากรอีกด้วย

ด้วยเหตุที่หลักการเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายศาลการ เป็นลักษณะพิเศษที่
 แตกต่างไปจากหลักทั่วไปของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้มีการวิจารณ์
 หลักดังกล่าวกันอย่างกว้างขวางถึงกว่าให้อำนาจฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เสมือนเป็นฝ่ายตุลาการ
 และปัญหาทางกฎหมายอันเนื่องจากการให้อำนาจดังกล่าว เช่น ผลของการเปรียบเทียบระงับคดี
 ย่อมเป็นอันคุ้มผู้กระทำผิดในอันที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดนั้น ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้น
 ย่อมเกิดปัญหาขึ้น ในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายศาลการ และเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอยู่ด้วย
 ซึ่งในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท โดยความผิดตามกฎหมายอื่นมีบท
 ลงโทษสูงกว่ากฎหมายศาลการ มีปัญหาว่ากรณีดังกล่าวจะเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศาลการ

ได้หรือไม่ หรือหากมีการดำเนินการเช่นนั้น จะทำให้ความผิดตามกฎหมายอื่นระงับไปหรือไม่ เพียงใด และถึงแม้โทษตามกฎหมายศุลกากรจะเท่ากันหรือสูงกว่ากฎหมายอื่นก็ตามการตกลงระงับคดีก็มีใช้การลงโทษ ดังนั้น กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักดังกล่าว ส่วนกรณีที่เป็นกรกระทำหลายกรรมต่างกัน กรรมหนึ่งผิดกฎหมายศุลกากร กรรมหนึ่งผิดกฎหมายอื่น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ หลักกฎหมายอาญาให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป แต่ในการดำเนินคดีอาจจะเกิดปัญหาขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความชำนาญในกฎหมายที่นอกเหนือไปจากกฎหมายศุลกากร ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากร เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาตกลงระงับคดีกับผู้กระทำผิดโดยไม่ทราบว่ามีกรกระทำผิดตามกฎหมายอื่นอยู่ด้วย เมื่อตกลงระงับคดีกันแล้วก็ปล่อยตัวผู้กระทำผิดไปโดยไม่ได้ดำเนินการในส่วนของความผิดอื่นอีก

นอกจากปัญหากฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายศุลกากร และปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการค้าอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขอบเขตและอำนาจของอธิบดี คณะกรรมการ หรือพนักงานสอบสวน ในการเปรียบเทียบระงับคดี ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบหรือหลักเกณฑ์ที่ทำให้การเปรียบเทียบระงับคดีมีผลสมบูรณ์หรือปัญหาการพิจารณาคดีก่อนจะมีการวินิจฉัยเปรียบเทียบ เป็นต้น ซึ่งจากการวิจัย วิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายศุลกากรแล้ว จะเห็นว่าการเปรียบเทียบระงับคดีเป็นมาตรการแทนการดำเนินคดีอาญา (Diversion) ที่เบี่ยงเบนมาจากกระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธี มาตรการดังกล่าวเป็นทางเลือกที่เหมาะสมทางหนึ่ง เพราะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปรวดเร็ว สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจ การค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นพลวัต เคลื่อนไหวรวดเร็ว การที่องค์กรธุรกิจใดต้องมีภาระทางคดีติดต่อกันเป็นเวลานานย่อมกระทบต่อการตัดสินใจ การลงทุน ซึ่งไม่เป็นผลดีทั้งภาครัฐและเอกชน อีกทั้งความผิดตามกฎหมายศุลกากรเป็นความผิดที่เกิดจากข้อห้าม (Mala Prohibita) หรือมีสภาพเป็นความผิดทางเทคนิค มิใช่ความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดอยู่ในตัวเอง (Mala Inse) ดังนั้นการใช้มาตรการเปรียบเทียบระงับคดีจึงเป็นวิธีที่สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้หากมีการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ก็ไม่แน่ว่าจะสามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้เสมอไป เนื่องจากมีอุปสรรคปัญหาตั้งแต่การรวบรวมพยานหลักฐาน โดยพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการรวมทั้งปัญหาด้านการบริหารงานของตำรวจและการพิสูจน์ความผิดโดยศาลด้วย ซึ่งคดีที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีนั้น พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ มักจะสั่ง

ไม่พียงเสียเป็นส่วนมาก ดังนั้น การเปรียบเทียบระดับคดีจึงเป็นการทำให้ผู้กระทำผิด ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำของตนทางหนึ่ง ซึ่งหากได้มีการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกลไก และวิธีดำเนินการตามกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้สอดคล้องกับหลักกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเกิดผลตามวัตถุประสงค์และนโยบายภาครัฐอีกด้วย

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ระบบการระงับคดีอาญา โดยฝ่ายบริหารและบทบัญญัติของกฎหมายศาลการ เกี่ยวกับการเปรียบเทียบระดับคดี ซึ่งมีจุดบกพร่อง เนื้อความไม่ชัดเจนจะต้องอาศัยการตีความ นอกจากนี้จะได้ศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการเปรียบเทียบระดับคดี ซึ่งจะวิเคราะห์รวมถึงผลกระทบที่มีต่อหลักและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัย โดยค้นคว้าศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ ตลอดจนตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยหรือต่างประเทศ รวมทั้งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยปัญหาในเรื่องนี้ไว้แล้ว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- เพื่อศึกษาถึงบทบาทของภาษีศาลการในด้านต่าง ๆ
- เพื่อศึกษาลักษณะพิเศษของกฎหมายศาลการเปรียบเทียบกับกฎหมายอาญา
- เพื่อศึกษาหลักการเปรียบเทียบระดับคดีในด้านผู้มีอำนาจ ความผิด และเกณฑ์การเปรียบเทียบระดับคดี
 - เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างผลของการเปรียบเทียบระดับคดี ซึ่งทำให้ความผิดเป็นอันระงับ กับความผิดหลายบทหลายกระทง หรือขัดกฎหมายอื่นด้วย
 - เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการงดการฟ้องร้อง โดยการเปรียบเทียบระดับคดีกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
 - เพื่อศึกษาผลดีผลเสียของการเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายศาลการ
 - เพื่อศึกษาถึงขอบเขตของการเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายศาลการ องค์ประกอบหรือหลักเกณฑ์ซึ่งทำให้การเปรียบเทียบระดับคดีมีผลสมบูรณ์

- เพื่อศึกษาปัญหาการตีความกฎหมายศาลฎีกาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระงับคดี
- เพื่อศึกษาหลักและปัญหาในทางปฏิบัติกรณีผู้กระทำผิดหลายคน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาถึงจุดบกพร่องและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายศาลฎีกาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระงับคดี และปัญหาทางปฏิบัติจะเป็นแนวทางในการวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องอันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขโครงสร้าง กลไก และวิธีดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมายทางเศรษฐกิจการคลังของประเทศ และสอดคล้องกับหลักกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตลอดจนลดอุปสรรคและปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้งช่วยทำให้เกิดความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่และผู้กระทำผิดหรือเอกชนผู้ประกอบการค้าทั่วไป