

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการเปรียบเทียบที่มีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดี ในชั้นศาลอากร กรณีที่คดีมีราคาของรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท¹

ธีรภัทร สุขสมโสตร์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการเปรียบเทียบที่มีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศาลอากร กรณีที่คดีมีราคาของรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ตามพระราชบัญญัติศาลอากร พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้อง ตามกฎหมายศาลอากร ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ เกี่ยวกับการบริหารภาษีอากรที่ดี ความรับผิดชอบในอันที่จะต้องเสียอากร มาตรการบังคับที่ใช้กับผู้กระทำ ความผิดกฎหมายศาลอากร ตลอดจนการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในชั้นศาลอากร ซึ่งในการระงับคดีอาญาแผ่นดินโดยทั่วไป คดีจะระงับได้ต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเท่านั้น แต่สำหรับการกระทำความผิด ตามที่กฎหมายศาลอากรกำหนด สามารถระงับคดีในชั้นศาลอากรได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณา พิพากษาแต่อย่างใด เนื่องจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 256 และมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศาลอากร พ.ศ. 2560 ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศาลอากรตามมาตรา 256 หรือคณะกรรมการเปรียบเทียบตามมาตรา 257 (ประกอบด้วยผู้แทนกรมศาลอากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ที่สามารถ ระงับคดีได้โดยการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้อง โดยให้ผู้กระทำความผิดขอทำความตกลง โดยการยื่นคำร้องขอให้เปรียบเทียบงดการฟ้อง และการสั่งงดการฟ้องร้องดังกล่าว ทำให้คดีที่เกี่ยวกับกฎหมายศาลอากรนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หาก ผู้กระทำความผิดไม่ทำความตกลงระงับคดีในชั้นศาลอากร กรมศาลอากรก็จะดำเนินการส่งสำนวนคดีให้กับ พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายศาลอากร มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศาลอากรเพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้อย่าง ครบถ้วนถูกต้องโดยไม่ต้องดำเนินคดีโดยการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล เพื่อลดขั้นตอน และระยะเวลาในการดำเนินคดี และเป็นเป้าประสงค์ของกรมศาลอากรที่มุ่งหมายให้คดีเกี่ยวกับศาลอากร เสร็จสิ้นไปในชั้นการพิจารณาของฝ่ายบริหาร โดยรวดเร็ว เพื่อตอบสนองต่อธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน การระงับคดีในชั้นศาลอากรโดยอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบยังไม่อาจเป็นไปได้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการเปรียบเทียบที่มีอำนาจ เปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศาลอากร กรณีที่คดีมีราคาของรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์ สุทินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตามเป้าประสงค์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายศุลกากรได้อย่างเต็มส่วน เนื่องด้วยเหตุต่าง ๆ ในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติตามระเบียบราชการ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การเปรียบเทียบระดับคดีโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ยังมีความไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก คือ ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่ทำให้คดีอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบ เนื่องจากตามมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 นั้น ได้กำหนดให้กรณีคดีที่ราคาของรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดีได้ เมื่อพิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดฐานการกระทำความผิดที่สามารถระดับคดีในชั้นศุลกากรได้ และกำหนดหลักเกณฑ์คดีในลักษณะของเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะนำคดีเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเปรียบเทียบต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อขอระดับคดีในชั้นศุลกากร โดยอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบ แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติ การประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อขอระดับคดีในชั้นศุลกากร ไม่อาจสอดคล้องต่อการอำนวยความสะดวกที่รวดเร็วเพื่อยุติคดีศุลกากรได้ ประกอบกับการกำหนดเกณฑ์กรณีที่ทำให้คดีอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบดังกล่าว อาจยังไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยในปัจจุบันด้วยปัจจัยต่าง ๆ ทำให้มีคดีส่งเสนอต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อขอระดับคดีในชั้นศุลกากรเป็นจำนวนมาก อันอาจทำให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจในการเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศุลกากรมากจนเกินไป

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาการกระจายอำนาจในการระดับคดีในชั้นศุลกากร เมื่อคดีที่สามารถระดับคดีในชั้นศุลกากรอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบมีปริมาณที่มากขึ้น ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายศุลกากรที่เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นทั้งภาครัฐและเอกชนในคดีที่มีมูลค่าสูง และไม่สอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจที่กฎหมายศุลกากรกำหนดให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศุลกากรได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 256 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งอธิบายบอหมาย จึงเป็นปัญหาในการกระจายอำนาจในการระดับคดีในชั้นศุลกากรที่ส่งผลให้มีคดีอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบมากขึ้น

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาการกำหนดระยะเวลาการดำเนินคดีก่อนนำคดีเข้าสู่กระบวนการระดับคดีในชั้นศุลกากร เนื่องจากในกระบวนการก่อนที่จะระดับคดีในชั้นศุลกากร กรมศุลกากรจะมีการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในฐานความผิดต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อสรุปและผลของการกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากร และพิจารณาสั่งคดีตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพื่อกำหนดอัตราโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น ๆ และเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาที่กระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากรยื่นคำร้องขอเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศุลกากรและชำระค่าปรับตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 95

แห่งประมวลกฎหมายอาญา หากผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ต้องหาในฐานะความผิดตามกฎหมายศุลกากร ประสงค์ขอไม่ระงับคดีในชั้นศาลอาญา กรมศุลกากรก็จะดำเนินการส่งคดีให้กับพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป แต่มีกรณีปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อผู้ต้องหาขอรับและขอทำความตกลงระงับคดีในชั้นศาลอาญา ในขณะที่คดีใกล้ขาดอายุความตามกฎหมาย และคดีนั้นอยู่ในอำนาจเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศาลอาญาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ ทำให้กระบวนการในการเร่งรัดเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศาลอาญาเป็นไปได้ยาก เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบปฏิบัติที่กำหนดระยะเวลาเป็นอย่างน้อยก่อนคดีขาดอายุความที่ผู้ต้องหาจะต้องยื่นคำร้องขอเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศาลอาญาสำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบ อันอาจทำให้คดีขาดอายุความและไม่สามารถดำเนินการระงับคดีในชั้นศาลอาญาได้ ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ และอาจเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ผู้ต้องหาซึ่งกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากรใช้ช่องว่างแห่งกฎหมายดังกล่าวในการประวิงเวลาในการถูกดำเนินคดีเพื่อพ้นความรับผิดโดยกล่าวโทษถึงกระบวนการระงับคดีในชั้นศาลอาญาที่ล่าช้า

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาความล่าช้าในการระงับคดีในชั้นศาลอาญาโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ เนื่องจากกระบวนการระงับคดีในชั้นศาลอาญาโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบเป็นรูปแบบคณะกรรมการ ทำให้การระงับคดีอาจใช้เวลานาน เหตุเพราะในการประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีการประชุมพิจารณาโดยคณะอนุกรรมการเพื่อกลั่นกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายก่อนนำเสนอคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ อีกทั้งตามมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบได้เพียงคณะเดียวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ในการประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อระงับคดีที่มีเพียงคณะเดียว จึงทำให้การเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศาลอาญาโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบใช้ระยะเวลาในการพิจารณามากกว่าคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ อีกทั้งข้อเท็จจริงแห่งคดีในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงทำให้คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการเปรียบเทียบต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในแต่ละคดีที่มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการเปรียบเทียบระงับคดีแต่ละรายและอาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการเปรียบเทียบที่มีอำนาจเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศาลอาญา กรณีที่คดีมีราคาของรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่ให้คดีอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ที่กำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่ให้คดีอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบใหม่ โดยให้มีการปรับเกณฑ์ราคาของรวมค่าอากรเพิ่มขึ้น จากเดิมตามมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “ความผิดตามมาตรา ... ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้” แก้ไขเป็น “ความผิดตามมาตรา ... ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่า

หนึ่งล้านบาท ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้” ซึ่งเป็นการแก้ไขอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจการค้า ราคาดินค้า และอัตราอากรในปัจจุบัน

2. ปัญหาการกระจายอำนาจในการระงับคดีในชั้นศาลอากร ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติศาลอากร พ.ศ. 2560 ในมาตรา 257 วรรคหนึ่ง จากเดิม “ความผิดตามมาตรา 227 มาตรา 242 มาตรา 243 มาตรา 244 และมาตรา 247 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้” แก้ไขเป็น “ความผิดตามมาตรา 242 มาตรา 243 มาตรา 244 และมาตรา 247 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าหนึ่งล้านบาท ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้” ซึ่งเป็นการตัดฐานความผิดตามมาตรา 227 แห่งพระราชบัญญัติศาลอากร พ.ศ. 2560 ออกจากอำนาจการเปรียบเทียบระงับคดีของคณะกรรมการเปรียบเทียบ เนื่องจากความผิดฐานขนส่งของที่นำเข้า - ส่งออก นอกทางอนุมัติหรือนอกเวลาตามที่อธิบดีประกาศกำหนดตามมาตรา 227 นี้ เป็นการกระทำความผิดต่อหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมศุลกากรได้ประกาศกำหนดโดยอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรเอง จึงควรตัดฐานความผิดนี้ออกจากอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ โดยให้อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรในการเปรียบเทียบระงับคดีแทน เพื่อลดปริมาณคดีที่นำเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ ให้มีการกระจายอำนาจในการเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศาลอากรไปยังภาคส่วนอื่น ๆ ของกรมศุลกากรตามทฤษฎีการกระจายอำนาจ เพื่อความสะดวกรวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ พร้อมทั้งลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ อันเป็นการเป็นการสอดคล้องกับหลักการบริหารภาษีอากรที่ดีและแนวคิดสมดุลในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3. ปัญหาการกำหนดระยะเวลาการดำเนินคดีก่อนนำคดีเข้าสู่กระบวนการระงับคดีในชั้นศาลอากร ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติกรมศุลกากร พ.ศ. 2560 หมวด 7 พนักงานศาลอากร ส่วนที่ 4 กระบวนการพิจารณาคดี การจ่ายเงินสินบนและรางวัล บทที่ 1 การส่งคดี ข้อ 7 04 01 07 การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องและการดำเนินคดี โดยกำหนดให้ผู้ต้องหาจะต้องเขียนคำร้องและลงนามตามแบบที่ประมวลระเบียบปฏิบัติฯ กำหนด หรือหนังสือที่มีข้อความในทำนองเดียวกันยื่นคำร้องขอให้เปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศาลอากรล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนครบกำหนดอายุความสำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี และล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งปีก่อนครบกำหนดอายุความสำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบหรือคดีที่มีอายุความสิบห้าปี ตามมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้กระบวนการระงับคดีโดยการเปรียบเทียบเทียบงดการฟ้องร้องมีระยะเวลาเพียงพอต่อการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาสั่งคดีเป็นไปอย่างถูกต้อง และสามารถเปรียบเทียบระงับคดีตามหลักความยินยอมทั้งสองฝ่ายภายในกำหนดอายุความได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดและมาตรการบังคับที่ใช้กับผู้กระทำความผิดกฎหมายศุลกากร

4. ปัญหาความล่าช้าในการระงับคดีในชั้นศาลอาญา โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ ผู้ศึกษา มีข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการแก้ไขโดยเพิ่มวรรคท้ายในมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560 เป็น “ในกรณีที่มีความจำเป็นและรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควร อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบเพิ่มเติมอีกคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ โดยให้คณะกรรมการเปรียบเทียบดังกล่าวมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในวรรคสอง” ซึ่งเป็นการแก้ไขให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการลดภาระให้กับคณะกรรมการเปรียบเทียบเดิมที่มีอยู่เพียงคณะเดียวตามมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560

เอกสารอ้างอิง

ชัยลักษณ์ เจริญศักดิ์. “การดำเนินคดีสู่ศาล การศึกษาแนวทางในการกำหนดโทษสำหรับความผิดอาญา
สู่ศาล.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

มาโนช รอดสม. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสู่ศาลและกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราสู่ศาล. พิมพ์ครั้งที่ 7.
กรุงเทพมหานคร: ธนอรุณการพิมพ์, 2564.

ศศิน ปงรังสี. “การเปรียบเทียบระงับคดีทางสู่ศาล.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.