

ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีตามพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2560¹

รัฐกรณ์ ปันทนา²

จากการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีตามพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2560 กฎหมายศาลการถือเป็นกฎหมายภาษีอากรแขนงหนึ่ง โดยรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจการคลัง และการจัดเก็บรายได้ของรัฐจากภาษีอากรทางศาลการสำหรับสินค้าที่นำเข้ามาในหรือส่งออกนอกไปนอกราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับโดยบัญญัติถึงความผิดและโทษทางอาญาเอาไว้แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนต่อข้อห้ามข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้กฎหมายศาลการจึงต้องคำนึงถึงบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักทั่วไปในภาคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับในคดีศาลการด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายศาลการเป็นกฎหมายมหาชนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างลักษณะความผิดในกฎหมายศาลการที่มุ่งหมายให้เอาโทษกับผู้ทำผิดซึ่งเป็นผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ชำระค่าภาษีอากรให้ถูกต้อง หรือเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสินค้าเพียงเท่านั้น ในทางอาชญากรรมจึงมิใช่ผู้ร้ายที่มีจิตใจชั่วร้ายตามธรรมชาติ แตกต่างจากแนวคิดการกำหนดความผิดในกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่เกิดจากรากฐานในเรื่องอาชญากรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษต่อบุคคลเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำที่ผิดศีลธรรม เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยในสังคมและรักษามาตรฐานทางศีลธรรมอันดีของสังคมเป็นหลัก กฎหมายศาลการจึงมีบทบัญญัติเฉพาะในทำนองยกเว้นจากหลักความรับผิดชอบในทางอาญาโดยทั่วไปอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดตามกฎหมายศาลการ ถึงแม้เป็นความผิดที่เคร่งครัดและมีอัตราโทษรุนแรง แต่ยังสามารถเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องให้คดีสิ้นสุดไปในชั้นศาลการ โดยอำนาจของอธิบดีกรมศาลการหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และโดยอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 256 และมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2560 ซึ่งถือเป็นการที่ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจเปรียบเทียบคดี (Administration Function) ซึ่งถือเสมือนการใช้อำนาจหน้าที่ทางตุลาการ (Quasi Judicial Function)³ โดยการใช้กลไกทางปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁴ เข้ามาถ่วงดุลหรือทำการพิจารณาโทษแก่ผู้กระทำความผิดในทางหนึ่ง และให้ถือว่าคดีเลิกกันไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีตามพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์สุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์จรล เถิงวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ รติรัตน์ มุ่งรักษารธรรม, “ปัญหาการสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 100.

⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, โทษทางปกครอง : กฎหมายเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2564), หน้า 35 - 37.

เมื่อมีคดีความผิดเกี่ยวกับการศุลกากรเกิดขึ้น รัฐควรจะได้ภาวียากรอย่างครบถ้วนโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาในชั้นศาล อีกทั้งในการดำเนินคดี การรวบรวมพยานหลักฐานในการลงโทษในความผิดตามกฎหมายศุลกากรยังพบข้อจำกัดในการพิสูจน์ เพราะเกี่ยวข้องกับตัวของหรือสินค้าอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาความผิดซึ่งพยานหลักฐานมักจะอยู่ในความรู้เห็นของผู้กระทำผิดแต่ฝ่ายเดียวและง่ายต่อการอำพรางปกปิดการกระทำความผิดซึ่งอาจทำให้ส่งผลกระทบต่อคดีหากขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาล อันเป็นความประสงค์ที่สำคัญของกฎหมายศุลกากรที่ปรารถนาให้คดีศุลกากรเสร็จสิ้นไปในชั้นพิจารณาของฝ่ายบริหารได้โดยง่ายและรวดเร็ว เพื่อสนองตอบและอำนวยความสะดวกต่อธุรกิจการค้าระหว่างประเทศที่มีความผันแปรไปอย่างรวดเร็วเช่นกัน จึงมีผลทำให้กฎหมายศุลกากรกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารสามารถทำการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีความผิดทางศุลกากรได้ด้วยวิธีการอย่างอิสระกว้างขวางมากกว่าวิธีการเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติทั่วไป ที่มีเฉพาะการเปรียบเทียบปรับเท่านั้น ในขณะที่การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามกฎหมายศุลกากร ผู้กระทำความผิดที่ขอทำความตกลงระงับคดีต้องปฏิบัติตามชำระค่าปรับ ทำความตกลงหรือทัณฑ์บน หรือให้ประกัน ประการหนึ่งประการใดหรือหลาย ๆ ประการตามที่อธิบดีกรมศุลกากรหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบเห็นสมควรก็ได้ ซึ่งถือเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายศุลกากรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

การใช้อำนาจเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามกฎหมายศุลกากร ถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเสมือนเป็นการใช้อำนาจถึงตุลาการในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในระดับหนึ่งแล้ว ซึ่งมีผลให้คดีเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้กระทำความผิดจะไม่มีกรณีที่จะโต้แย้งได้อีก⁵ แต่หากมีการโต้แย้งขึ้นก็ไม่สามารถเข้าสู่ขั้นตอนในการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีได้เลย หรือหากมีการเปรียบเทียบไปโดยชอบด้วยกฎหมายคดีย่อมเล็กน้อย ผู้กระทำความผิดก็มีอาจจะเรียกร้องสิ่งใดได้อีก ซึ่งในทางหนึ่งการบังคับใช้กฎหมายศุลกากรเช่นนี้โดยที่คดีศุลกากรสามารถเสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็วก็ย่อมเกิดประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ถึงกระนั้นก็ทำให้เกิดข้อวิจารณ์ถึงปัญหาเกี่ยวกับหลักประกันความยุติธรรมและคุณภาพของบทบัญญัติแห่งกฎหมายศุลกากรที่มอบหมายให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเช่นนั้น ถึงแม้ว่ากระบวนการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามกฎหมายศุลกากรดังกล่าวเกิดขึ้นจากการแสดงเจตจำนงโดยสมัครใจยินยอมของผู้กระทำความผิดเอง แต่หลักความยินยอมสถานะสิทธิในกระบวนการนั้นก็ต้องตั้งอยู่ภายใต้หลักความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เพราะต้องคำนึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกระทบด้วยข้อบังคับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำเนินคดีของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาจะต้องได้รับความคุ้มครองเพื่อมิให้ผู้บริสุทธิ์ต้องถูกลงโทษ เมื่อกฎหมายศุลกากรมีเอกลักษณ์เฉพาะที่แตกต่างไปจากหลักการทางอาญาทั่วไป จึงเกิดประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ

⁵ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดจิรัชการพิมพ์, 2544), หน้า 109.

ในการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินคดีทางศุลกากรและการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนในความผิดตามกฎหมายศุลกากร

กระบวนการดำเนินคดีตามกฎหมายศุลกากร นอกจากพนักงานศุลกากรมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อจะทราบรายละเอียดแห่งความผิดที่เกิดขึ้นในการที่จะจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ตามความนัยมาตรา 2 (10) และมาตรา 2 (16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 157 ยังกำหนดให้พนักงานศุลกากรมีอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะในการตรวจค้น จับกุม และแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในบรรดาความผิดตามกฎหมายศุลกากร รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องเพื่อระงับคดีในชั้นศุลกากรได้อีกด้วย แต่ด้วยพนักงานศุลกากรไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ดังเช่นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ด้วยกระบวนการดำเนินคดีทางศุลกากรในทางปฏิบัติ พนักงานศุลกากรจะใช้อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันเป็นรายละเอียดแห่งความผิดนั้นเพื่อประกอบการพิจารณาสำหรับการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดี หากผู้ต้องหายินยอมร้องขอทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร ซึ่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 256 และมาตรา 257 กำหนดให้อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือคณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจทำการเปรียบเทียบคดีในความผิดศุลกากรนั้น ๆ โดยมีมุ่งหมายให้คดีสิ้นสุดไปโดยง่ายและรวดเร็ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรจากสินค้าที่นำเข้าและส่งออก และการอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ แต่หากอธิบดีกรมศุลกากรเห็นสมควรจะฟ้องบุคคลใดให้บันทึกเหตุผลในการฟ้องผู้กระทำความผิดไว้้นยอมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายศุลกากรประการหนึ่งว่า ประสงค์ให้คดีทางศุลกากรได้มีการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องอันจะมีผลให้คดีสิ้นสุดไปในชั้นศุลกากรมากกว่าการไม่รับทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร อย่างไรก็ตาม หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมเปรียบเทียบคดี หรือบางกรณีไม่ว่าจะดำเนินการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในชั้นศุลกากรได้ ไม่ว่าจะด้วยกรณีผู้ต้องหาไม่ชำระค่าปรับหรือไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องของกรมศุลกากร ย่อมถือว่าผู้ต้องหาไม่ยินยอมขอทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากรต่อไป มีผลให้คดีไม่เลิกกันตามนัยมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานศุลกากรจึงต้องดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติต่อไป

การนำคดีศุลกากรเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถือเป็นขั้นตอนและกระบวนการดำเนินคดีที่ได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งในการคุ้มครองหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนก็ต้องเริ่มทำการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ถูกกล่าวหา การสอบสวนซึ่งรวมไปถึงการรวบรวม

พยานหลักฐานทั้งปวงในชั้นพนักงานสอบสวนในคดีศาลอาญามักเกิดความล่าช้า เนื่องจากว่าพนักงานสอบสวนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับความผิดทางศาลอาญา เพราะด้วยสภาพความผิดตามกฎหมายศาลอาญามีความเกี่ยวข้องกับพิธีการทางศาลอาญาซึ่งเป็นกระบวนการทางเทคนิคที่ต้องอาศัยประสบการณ์เฉพาะ อีกทั้งความผิดตามกฎหมายศาลอาญามีลักษณะพิเศษแตกต่างกับกฎหมายอาญาโดยทั่วไปในหลายประการ ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพิจารณาความผิดที่ต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีศาลอาญาที่มีความซับซ้อนและยากในการพิสูจน์ เช่น การลักลอบหนีศาลอาญา การขนสินค้าข้ามมาตามแนวชายแดน หรือการซุกซ่อนเข้ามาโดยเจตนาไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำการตรวจพบ การกระทำเหล่านี้พยานหลักฐานมักจะอยู่ในความรู้เห็นของผู้กระทำผิดแต่ฝ่ายเดียวต่อการอำพรางปกปิดการกระทำความผิด ทำให้มีความยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐานอันจะมีผลต่อรูปคดีได้หากขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลอันจะไม่สามารถคาดเดาผลแห่งคดีได้ ทั้งนี้ ยังมีผลให้คดีค้างงอแงนำไปสู่คดีขาดอายุความซึ่งมีผลกระทบในการจัดเก็บรายได้ของรัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายศาลอาญาที่มุ่งให้การดำเนินคดีสิ้นสุดไปโดยเร็ว และยังมีผลต่อการจำกัดทางเลือกของบุคคลหรือผู้ประกอบการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายศาลอาญาที่ประสงค์จะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ แต่กลับต้องยอมตกลงทำการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลอาญา ทั้งที่เจตนารมณ์โดยแท้จริงของกฎหมายประสงค์จะให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายศาลอาญาได้มีโอกาสเลือกโดยสมัครใจที่จะระงับคดีในชั้นศาลอาญาหรือประสงค์ต่อสู้คดีเพื่อให้ศาลพิจารณาก็ได้ ดังนั้น การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีตามกฎหมายศาลอาญาจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อเกิดประโยชน์ต่อการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐและการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจการค้าแต่อย่างไรก็ตาม การให้พนักงานศาลอาญามีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในทางหนึ่งก็อาจทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามภารกิจของกรมศาลอาญา จึงเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับแนวทางการสอบสวนความผิดเกี่ยวกับคดีศาลอาญา โดยให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560 โดยบัญญัติมาตราใหม่ ดังนี้

“มาตรา เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานำรายงานและสำนวนคดีของพนักงานศาลอาญาเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนก็ได้ หรือ กรณีมีความจำเป็นให้อธิบดีมอบหมายพนักงานศาลอาญาคนใดเป็นพนักงานสอบสวนร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติร้องขอก็ได้ โดยให้พนักงานศาลอาญาปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานสอบสวนในเรื่องเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเท่านั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด”

ประการที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในชั้นศาลอาญา

พระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 256 และมาตรา 257 กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมศาลอาญาและคณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนกรมศาลอาญา ผู้แทนกระทรวงการคลัง

และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดทางศุลกากร โดยการเปรียบเทียบ งดการฟ้องร้องในชั้นศุลกากรได้ เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมใช้ค่าปรับ ได้ทำความตกลง ทำทัณฑ์บนหรือให้ ประกัน ประการใดประการหนึ่ง หรือหลาย ๆ ประการ ตามที่อธิบดีหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบ เห็นสมควรแล้วแต่กรณี อันจะมีผลให้คดีศุลกากรนั้นสิ้นสุดลงและให้ถือว่าคดีเลิกกันไปตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในส่วนอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากร มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ยังได้ขยายหมายความของอธิบดีกรมศุลกากรให้รวมถึงผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายด้วย เท่ากับว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าวถือเสมือนเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Function) เข้ามา กลั่นกรองหรือทำการพิจารณาลงโทษกับผู้กระทำความผิด ซึ่งการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในชั้นศุลกากร จะมีผลสมบูรณ์และถือว่าคดีเลิกกันได้ นั้น ไม่เพียงผู้กระทำความผิดจะอยู่ในบังคับการลงโทษปรับซึ่งถือเป็น โทษทางอาญาเพียงเท่านั้น แต่ยังมีเงื่อนไขหรือข้อตกลงอื่น ๆ ที่ผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติตาม ให้ครบถ้วนทุกประการโดยไม่มีกรณีที่จะโต้แย้งได้อีก เช่น การให้ผู้ต้องหาตกลงยกของกลางให้เป็นของ แผ่นดิน หรือการให้ส่งของกลางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น แต่ในขณะที่การเปรียบเทียบปรับ ในคดีอาญาทั่วไป เมื่อมีการชำระค่าปรับตามการเปรียบเทียบแล้ว แม้มิได้กำหนดค่าทดแทน คดีอาญาย่อม เลิกกันได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁶ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายศุลกากรมุ่งหมายให้มีการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องด้วยวิธีการที่มากกว่าการเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของกฎหมายศุลกากร

ในทางปฏิบัติในกระบวนการดำเนินคดีทางศุลกากร อธิบดีกรมศุลกากรมิได้เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ งดการฟ้องร้องคดีด้วยตนเองในทุกคดีเสมอไป อธิบดีกรมศุลกากรยังอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มอบหมายให้ที่ปรึกษาฯ รองอธิบดีกรมศุลกากร ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากร นายด่านศุลกากร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ปฏิบัติราชการแทนในการ พิจารณาสั่งคดีหรือสั่งคดีไปก่อนในคดีศุลกากรที่จะเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดี หรือดำเนินคดีเกี่ยวกับ ศุลกากร อีกทั้งยังกำหนดเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องสำหรับเป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจในการสั่ง คดีของพนักงานศุลกากรเอาไว้ให้เป็นไปตามแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ 14/2560 เรื่อง กำหนดและให้ใช้ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมเรื่อยมา หรือเรียกว่า ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งในการปฏิบัติราชการแทน ในการพิจารณาสั่งคดีหรือสั่งคดีไปก่อนนั้น เมื่อพนักงานศุลกากรได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และ พฤติการณ์การกระทำความผิดพร้อมพยานหลักฐานแล้ว จึงดำเนินการสั่งคดีนั้นไปก่อน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องดังกล่าว หากผู้กระทำความผิดยินยอมตามการ เปรียบเทียบแล้ว ทั้งนี้ การสั่งคดีไปก่อนของพนักงานศุลกากรดังกล่าว ยังไม่มีผลตามกฎหมายทำให้

⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 2411/2526.

คดีจะจับสั้นไปหรือคดีเล็กเกินไปตามกฎหมาย พนักงานศาลการจะต้องรายงานเสนออธิบดีกรมศาลการ หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือคณะกรรมการเปรียบเทียบ เพื่อพิจารณาอนุมัติจะจับคดีตามอำนาจใน มาตรา 256 และมาตรา 257 อีกชั้นหนึ่ง จึงจะมีผลให้คดีเล็กเกินไปได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจเปรียบเทียบของการฟ้องร้องคดีตามพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2560 จะเห็นว่า ไม่ปรากฏบทบัญญัติถึงหลักเกณฑ์การควบคุมขอบเขตการใช้อำนาจ หรือมีบทบัญญัติรองรับ อำนาจในการออกกฎเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมศาลการในการพิจารณาคดีและการสั่งคดีเกี่ยวกับการ เปรียบเทียบของการฟ้องร้องคดีทางศาลการเอาไว้แต่อย่างใด เนื่องจากมาตรา 256 และมาตรา 257 กำหนดไว้เพียงที่มาของอำนาจการเปรียบเทียบคดีศาลการไว้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กรมศาลการได้มี แนวทางปฏิบัติในการเปรียบเทียบของการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2560 โดยอธิบดี ได้ออกเป็นคำสั่งทั่วไปกรมศาลการ ที่ 14/2560 เรื่องกำหนดและให้ใช้ประมวลระเบียบปฏิบัติศาลการ พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2560 ดังกล่าว โดยเฉพาะส่วนของกระบวนการพิจารณาคดี ในบทเกี่ยวกับการ สั่งคดีและเกณฑ์การเปรียบเทียบของการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศาลการดังกล่าว ถือเป็นแนวทาง ปฏิบัติสำหรับพนักงานศาลการทุกระดับในการพิจารณาสั่งคดีและเปรียบเทียบของการฟ้องร้องคดี ในชั้นศาลการซึ่งถือเป็นแนวทางหรือหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารสำหรับการพิจารณา สั่งคดีของพนักงานศาลการเอาไว้ แม้ว่าเกณฑ์การเปรียบเทียบดังกล่าวจะมีใช้บทบัญญัติกฎหมาย แต่ถือว่าเป็น มาตรการสำคัญทำให้การเปรียบเทียบของการฟ้องร้องในชั้นศาลการมีผลสมบูรณ์อันเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายศาลการซึ่งถือเป็นสภาพบังคับทางอาญาด้วยกัน ที่ต้องคงอยู่ภายใต้หลักการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหลักประกันความเป็นธรรมเช่นเดียวกับหลักทั่วไปทางอาญา ถึงแม้ว่าอำนาจ เปรียบเทียบของการฟ้องร้องในชั้นศาลการ กฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ ซึ่งเป็นการ ใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในทางหนึ่ง เสมือนเป็นกลไกทางปกครองของกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา และการขอทำความตกลงระงับคดีนั้นเกิดขึ้นจากความตกลงยินยอมของผู้กระทำความผิด เองก็ตาม แต่การใช้ อำนาจดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้ความถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นย่อมไม่เป็น ธรรมต่อผู้สุจริตได้ การบังคับใช้กฎหมายพิเศษไม่อาจตัดหลักกฎหมายทั่วไปได้แต่อย่างใด แม้กฎหมาย ศาลการมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายอาญา แต่กฎหมายศาลการถือเป็นบทบัญญัติที่มี สภาพบังคับและโทษทางอาญา จึงต้องคำนึงถึงขอบเขตตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไป เช่น กฎหมายห้าม มีผลย้อนหลังเป็นโทษ หรือ บุคคลจะไม่ถูกลงโทษ เช่นกัน เมื่อในปัจจุบันบทบัญญัติกฎหมายศาลการมิได้ วางหลักเกณฑ์ควบคุมขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจเอาไว้ เพื่อเป็นฐานทางกฎหมายรองรับในเกณฑ์ การเปรียบเทียบของการฟ้องร้องดังกล่าว ย่อมอาจทำให้หน่วยงานสามารถออกคำสั่งได้อย่างอิสระกว้างขวาง ทำให้เกิดข้อวิจารณ์ถึงการอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดหลักเกณฑ์อันมีผลอย่างสภาพบังคับ และโทษทางอาญา เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดได้กำหนดความรับผิดชอบและโทษทางอาญาเอาไว้ ย่อมเป็น ปกติที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจถูกระทบกระเทือนได้ ซึ่งการใช้ อำนาจหน้าที่อันมีผลเป็นโทษทางอาญา

ด้วยแล้ว ก็ต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับการใช้อำนาจนั้นด้วย เพื่อให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด อีกทั้งหลักเกณฑ์การสังคดีและการเปรียบเทียบดังกล่าวยังเป็นมาตรการสำคัญต่อกระบวนการดำเนินคดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมายศาลฎีกาที่มุ่งหมายให้คดีศาลฎีกาเสร็จสิ้นไปโดยง่ายและรวดเร็ว เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐและการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจการค้า นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางที่เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งและข้อวิจารณ์ในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติศาลฎีกา พ.ศ. 2560 มาตรา 256 โดยให้อธิบดีมีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์สำหรับการสังคดีและเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในคดีศาลฎีกาไว้ในบทบัญญัติในพระราชบัญญัติศาลฎีกา พ.ศ. 2560 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายในการใช้อำนาจของรัฐ โดยเพิ่มเติมข้อความมาตรา 256 วรรคหนึ่ง ดังนี้

“มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 257 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าบุคคลนั้น ยินยอมใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีเห็นสมควรแล้ว อธิบดีจะงดการฟ้องร้องเสียก็ได้ และให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีศาลฎีกา”

ประการที่สามคือ ปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายในคดีศาลฎีกา กรณีไม่มีของกลางให้ยึดหรือริบ

โทษริบทรัพย์สันตามประมวลกฎหมายอาญาถูกนำมาใช้เป็นบทลงโทษทางอาญาในฐานความผิดตามพระราชบัญญัติศาลฎีกา พ.ศ. 2560 เอาไว้หลายมาตรา และมาตรา 166 แห่งพระราชบัญญัติศาลฎีกา พ.ศ. 2560 บัญญัติให้พนักงานศาลฎีกามีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สันที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทางศาลฎีกา ไม่ว่าจะเป็นของที่ยังมีได้เสียอากร ของต้องห้าม ของต้องจำกัด หรือของที่ยังมีได้ผ่านพิธีการศาลฎีกา ให้ถือเป็นของที่พึงต้องริบตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 167 ยังบัญญัติให้พนักงานศาลฎีกาพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ มีอำนาจยึดหรืออายัดสิ่งใด ๆ อันจะพึงต้องริบหรือเป็นที่สงสัยว่าจะพึงต้องริบตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ได้

โดยหลักแล้วทรัพย์สันที่ถูกยึดไว้ในคดีอาญาจะตกเป็นของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 35 เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ริบทรัพย์สันแล้ว แต่ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายศาลฎีกาเกี่ยวกับการยึดของกลาง จะมีผลทำให้ของกลางที่ยึดดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน มีได้ด้วยกัน 3 กรณี คือ

(1) กรณีที่หนึ่ง ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากการยึดของพนักงานศาลฎีกาหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และไม่ปรากฏผู้แสดงความเป็นเจ้าของและไม่มีการเรียกร้องขอคืนภายในกำหนดเวลา 60 วัน ในกรณีเป็นยานพาหนะ หรือในกรณีสิ่งอื่น ๆ เมื่อไม่มีผู้แสดงความเป็นเจ้าของและไม่มีการขอเอาคืนภายในกำหนดเวลา 30 วันนับจากวันที่ยึด ให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่มีการเจ้าของ จึงให้ตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 167 แห่งพระราชบัญญัติศาลฎีกา พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ การที่ของจะตกเป็นของแผ่นดิน

ตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง เฉพาะกรณีไม่มีการฟ้องคดีอาญาต่อศาลเท่านั้น หากเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วย่อมอยู่ในอำนาจของศาลที่จะพิพากษาหรือคำสั่งให้รับ⁷

(2) กรณีที่สอง ตกเป็นของแผ่นดิน เพราะเจ้าของของกลางนั้นได้ให้ความยินยอมขอทำความตกลงระงับคดี เนื่องจากการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามมาตรา 256 และมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 โดยผู้กระทำความผิดยินยอมโดยการยกของกลางให้เป็นของแผ่นดินตามเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ 14/2560 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(3) กรณีที่สาม ตกเป็นของแผ่นดิน เพราะศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รับตามมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ในทางปฏิบัติ ความผิดตามกฎหมายศุลกากรในบางกรณีขณะตรวจพบความผิดไม่ปรากฏว่ามีสินค้าของกลางอยู่แล้ว เช่น สินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรได้หลุดรอดออกไปจากการตรวจสอบของพนักงานศุลกากร เนื่องจากมีการสำแดงเท็จในใบขนสินค้าเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรหรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามข้อจำกัด ต่อมาภายหลังได้ตรวจพบความผิดดังกล่าว แต่สินค้านั้นถูกจำหน่ายหรือใช้งานจนหมดสิ้นเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลและศาลพิจารณาว่าเป็นกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากร ศาลคงพิพากษาลงโทษได้เพียงให้จำคุกหรือปรับเท่านั้น ศาลไม่สามารถมีคำพิพากษาลงโทษริบทรัพย์สินได้แต่อย่างใด เนื่องจากตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มิได้เปิดช่องให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือบทลงโทษอื่นใดสำหรับกรณีไม่มีของกลางที่จะต้องสั่งริบได้เสียแล้ว ฉะนั้นโดยทั่วไปศาลจะพิพากษาหรือคำสั่งให้ริบทรัพย์สินใดจึงต้องมีตัวทรัพย์สินที่จะถูกริบอยู่ในขณะที่ศาลมีคำสั่งริบนั้น หากไม่สามารถติดตามตัวทรัพย์สินที่จะสั่งริบมาได้ ศาลย่อมไม่อาจจะสั่งริบทรัพย์สินนั้นได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกระบวนการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีในชั้นศุลกากร ที่กำหนดวิธีการทำให้ของตกเป็นของแผ่นดิน โดยการอาศัยความยินยอมของผู้กระทำความผิด กล่าวคือ เกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีศุลกากรในบางฐานความผิดและลักษณะของการกระทำความผิดได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดจะต้องยินยอมยกของกลางให้เป็นของแผ่นดินด้วย แต่ในกรณีที่ไม่มีของกลางให้ยกเป็นของแผ่นดินเสียแล้ว เกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้กระทำความผิดจะต้องชดใช้เงินมูลค่าแทนการยกของกลางให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ จะเห็นได้ว่า เกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดมาตรการหากกรณีไม่มีของกลางให้ยกเป็นของแผ่นดินตามเกณฑ์ที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ผู้ต้องหาต้องชดใช้เงินตามมูลค่าของกลางแทนการยกของกลางให้เป็นของแผ่นดินนั้นได้ ในทางหนึ่งย่อมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายศุลกากรที่มุ่งหมายในจัดเก็บภาษีอากรและการควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าที่ผิดกฎหมาย

⁷ คำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 31/2527.

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เมื่อลักษณะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายศาลอาญาที่เหมือนกัน แต่ผลทางคดีมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เมื่อผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็ย่อมเป็นช่องทางให้กับผู้กระทำความผิดที่มีสถานะทางเศรษฐกิจเลือกที่นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ถึงแม้ว่าผลทางคดีในพิจารณาพิพากษาของศาลในกระบวนการยุติธรรมทางปกติไม่อาจจะคาดการณ์ได้ แต่การขอทำความตกลงระงับคดีในชั้นศาลอาญา เมื่อยินยอมทำความตกลงระงับคดีแล้ว ก็ย่อมถือเป็นการรับสารภาพความผิด และหากทำการเปรียบเทียบแล้วก็มีอาจจะโต้แย้งได้ จึงต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องคดีเท่านั้นซึ่งการไม่ประสงค์ระงับคดีในชั้นศาลอาญากฎนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้กระทำความผิดมากกว่าโดยเฉพาะกรณีผู้กระทำความผิดที่อยู่เบื้องหลังที่พยานหลักฐานไปไม่ถึงจะได้รับประโยชน์จากช่องทางการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นอย่างมาก ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายศาลอาญาซึ่งมีการกำหนดความรับผิดชอบและโทษทางอาญาเอาไว้ แต่การบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในผลกฎหมายขึ้น ย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายศาลอาญานั้นจะมีผลต่อการอำนวยความยุติธรรมได้ จึงเสนอแนะให้นำหลักการริบทรัพย์สินตามมูลค่า⁸ มาใช้เป็นมาตรการในการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไว้ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการกระทำความผิดโดยไม่จำเป็นต้องมีวัตถุแห่งคำสั่งริบทรัพย์สินที่จะตกเป็นของแผ่นดินในขณะที่ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์สินนั้น แม้ว่าทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น จะถูกใช้สลับเปลี่ยนไปแล้วก็ตาม เพื่อให้เกิดผลแน่นอนของกฎหมายอันเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอย่างสมดุลกัน นอกจากนี้ยังเป็นการรับรองให้แนวทางปฏิบัติของพนักงานศาลอาญาในการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีในกรณีดังกล่าวมีความชัดเจนในกฎหมาย โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 254 วรรคสอง ดังนี้

“มาตรา 254 วรรคสอง บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าความปรากฏว่า ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่ศาลจะสั่งริบหรือได้สั่งริบโดยสภาพไม่สามารถส่งมอบได้ สูญหาย หรือไม่สามรถติดตามเอาคืนได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือได้มีการนำสิ่งนั้นไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่น หรือได้มีการจำหน่าย จ่าย โอนสิ่งนั้น หรือการติดตามเอาคืนจะกระทำไม่ได้โดยยากเกินสมควร หรือมีเหตุสมควรประการอื่น ศาลอาจกำหนดมูลค่าของสิ่งนั้นตามการประเมินราคาในวรรคหนึ่ง และสั่งให้ผู้มีหน้าที่ต้องส่งสิ่งที่ศาลสั่งริบชำระเป็นเงินแทนตามมูลค่างกล่าวไว้ในเวลาที่ศาลกำหนด”

⁸ หนึ่งฤดี สุทธิกิจอนันต์, “การนำหลักการริบทรัพย์สินตามมูลค่ามาใช้ในคดีฟอกเงิน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562), หน้า 34 – 38.

ประการที่สี่คือ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจในการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลอาญา

จากที่กล่าวมาในประเด็นข้างต้นการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560 มาตรา 256 และมาตรา 257 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมศาลอาญาและคณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนกรมศาลอาญา ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในบรรดาความผิดตามกฎหมายศาลอาญา เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมขอเปรียบเทียบงดการฟ้องร้อง ซึ่งจะมีผลให้คดีอาญาลดลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดได้ยอมรับสารภาพว่าตนได้กระทำความผิดเช่นนั้น โดยการยินยอมใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีกรมศาลอาญาหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบเห็นสมควรแล้วแต่กรณี ซึ่งในทางปฏิบัติอธิบดีกรมศาลอาญามีได้เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีด้วยตนเองในทุกคดี อธิบดีกรมศาลอาญายังมอบหมายให้ที่ปรึกษาฯ รองอธิบดีกรมศาลอาญา ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักงานศาลอาญา นายด่านศาลอาญา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งเป็นพนักงานศาลอาญาระดับต่าง ๆ ปฏิบัติราชการแทนในการพิจารณาสั่งคดีหรือสั่งคดีไปก่อนในคดีศาลอาญาที่จะเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดี และยังกำหนดเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องสำหรับเป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานศาลอาญาเอาไว้เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางและมาตรฐานเดียวกันไว้ในคำสั่งทั่วไปกรมศาลอาญา ที่ 14/2560 เรื่อง กำหนดและให้ใช้ประมวลระเบียบปฏิบัติศาลอาญา พ.ศ. 2560 ซึ่งในการปฏิบัติราชการแทนในการพิจารณาสั่งคดีหรือสั่งคดีไปก่อนนั้น เมื่อพนักงานศาลอาญาได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพฤติการณ์การกระทำความผิดพร้อมพยานหลักฐานแล้ว จึงดำเนินการสั่งคดีนั้นไปก่อน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเกณฑ์เป็นเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดี หากผู้กระทำความผิดยินยอมตามการเปรียบเทียบแล้ว พนักงานศาลอาญาจะต้องรายงานเสนออธิบดีกรมศาลอาญาหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือคณะกรรมการเปรียบเทียบ เพื่อพิจารณาอนุมัติระงับคดีตามอำนาจในมาตรา 256 และมาตรา 257 อีกชั้นหนึ่ง จึงจะมีผลให้คดีลดลงได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉะนั้นเมื่ออธิบดีกรมศาลอาญามอบหมายอำนาจการให้พนักงานศาลอาญาในระดับต่าง ๆ พิจารณาสั่งคดีไปก่อนเพื่อเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในคดีความผิดตามกฎหมายศาลอาญาทุกคดี แม้เป็นเพียงการสั่งคดีไปก่อนโดยยังไม่ถือว่าเป็นอันระงับคดีเสร็จเด็ดขาดไปก็ตาม แต่ก็ยังเป็นขั้นตอนเริ่มต้นในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะให้เกิดหลักประกันของผลคดีได้อย่างถูกต้องแท้จริง ประกอบกับเกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในทางปฏิบัติที่มีลักษณะที่ยืดหยุ่นพอสมควร เพราะการเปรียบเทียบงดการฟ้องตามกฎหมายศาลอาญาอยู่บนพื้นฐานของความตกลงยินยอมของผู้ต้องหาโดยสมัครใจ จึงถือได้ว่าอำนาจดุลพินิจในการเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศาลอาญาเป็นการให้อำนาจถึงศาลอาญาอย่างกว้างขวางอย่างยิ่ง

จึงเกิดปัญหาถึงข้อวิจารณ์ถึงการใช้อำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะอำนาจการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามมาตรา 256 ซึ่งเป็นอำนาจอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย การควบคุมตรวจสอบการสั่งคดีไปก่อนของพนักงานตุลาการดังกล่าวจะถูกพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามที่อธิบดีมอบหมายไว้เท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันคดีความผิดตามกฎหมายตุลาการซึ่งตำรวจหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จับกุม เมื่อผู้ต้องหาขอทำความตกลงระงับคดีในชั้นตุลาการแล้ว พนักงานตุลาการย่อมมีอำนาจเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องในคดีนั้นได้ ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนก็จะดำเนินการส่งเรื่องพร้อมตัวผู้ต้องหาทำความตกลงระงับคดีที่กรมตุลาการ เมื่อคดีดังกล่าวได้ทำการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องและมีผลให้คดีอาญาเลิกกันแล้วอย่างสมบูรณ์ พนักงานสอบสวนจะดำเนินส่งบันทึกการเปรียบเทียบไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวน และให้พนักงานอัยการให้ความเห็นชอบในการเปรียบเทียบนั้น ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 142 วรรคสี่ เพื่อมุ่งหมายให้มีการตรวจสอบการเปรียบเทียบโดยองค์กรอื่นนั่นเอง แตกต่างกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานตุลาการซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยภายในองค์กรเดียวกันเพียงเท่านั้น

เมื่อกฎหมายตุลาการมิได้บัญญัติถึงกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจหรือกำหนดถึงสิทธิของผู้ต้องหาเพื่อจะได้แย้งหรือตรวจสอบทบทวนการใช้ดุลพินิจดังกล่าว อีกทั้งเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเช่นนั้น แม้จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็เป็นเรื่องน่าอันตราย ถ้าหากเจ้าหน้าที่ซึ่งถือเป็นมนุษย์ปุถุชนธรรมดาใช้อำนาจนั้นตามอำเภอใจ ย่อมสามารถจะให้คุณหรือให้โทษจากการใช้อำนาจนั้นได้ ซึ่งจะนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นไปตามขอบเขต เงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และอาจเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น จึงเห็นว่า การใช้อำนาจรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลในส่วนข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และการใช้ดุลพินิจซึ่งต้องมีเหตุและผลในการพิจารณาพอสมควร เพื่อเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับหลักประกันความยุติธรรมให้เกิดขึ้น จึงเห็นควรเสนอแนะโดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามมาตรา 257 วรรคสอง ให้มีพนักงานอัยการจากสำนักงานอัยการสูงสุดอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรกลางเข้ามาเป็นองค์คณะนอกเหนือไปจากผู้แทนกรมตุลาการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การเปรียบเทียบคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เห็นสมควรเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบให้มีอำนาจเปรียบเทียบในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายตุลาการทุกคดี เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดเผยสามารถตรวจสอบได้ จึงเห็นควรสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานตุลาการที่ได้รับมอบหมายในการสั่งคดีเพื่อเปรียบเทียบงดการฟ้องร้อง ให้เกิดความสมดุลระหว่างการอำนวยความยุติธรรมอย่างแท้จริงและประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายตุลาการที่มุ่งหมายให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดี เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 257 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติตุลาการ พ.ศ. 2560 ดังนี้

จากเดิม มาตรา 257 คือ

มาตรา 257 “ความผิดตามมาตรา 227 มาตรา 242 มาตรา 243 มาตรา 244 และมาตรา 247 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”

โดยแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา 257 “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”

เอกสารอ้างอิง

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นตอน
ก่อนการพิจารณา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดจิรัชการพิมพ์, 2544.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. โทษทางปกครอง : กฎหมายเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2564.

รติรัตน์ มุ่งรักษาธรรม. “ปัญหาการสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา.”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

หนึ่งฤดี สุภกิจอนันต์. “การนำหลักการรับทรัพย์ตามมูลค่ามาใช้ในคดีฟอกเงิน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562.