

โทษและการคดีสำหรับความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร

โทษ

ก. แนวความคิดในเรื่องโทษกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

การลงโทษ เป็นกระบวนการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมสังคม เพื่อจำกัดขอบเขตความประพฤติของแต่ละบุคคล ในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี และเสถียรภาพทางสังคม โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ดูแลควบคุมให้ประชาชนผลเมืองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนย่อมจะได้รับการลงโทษทัณฑ์ ตามนัยสุภาษิตกฎหมายที่ว่า "ไม่มีอาชญากรรมใด ที่จะหนีจากการถูกลงโทษ" และ "การลงโทษต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย" ซึ่งกฎหมายราชบุรีก็ได้บัญญัติรับรองหลักดังกล่าวไว้ในทำนองคล้ายคลึงกันว่า "โจรปล้นสดมภ์ล้วงลักทรัพย์ ผิดลูกถูกเมียก็ตี ตีค่าพาวายกันก็ดี ท่านมิให้เจ้าสินเจ้าความ ไปเอาผู้ร้ายนั้นมาเอง ท่านให้ตละลาการ ไปเอามาได้ถามความเมืองท่าน"

การลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น นับตั้งแต่สมัยโบราณตรามเท่าทุกวันนี้ ส่วนการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจะเป็นไปในทางใดนั้น ย่อมแล้วแต่นโยบายทางอาญา ของรัฐบาล เหตุการณ์ สภาพแวดล้อมและข้อจำกัดในแต่ละยุคสมัย ซึ่งจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงตามลักษณะการปกครอง และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

รูปแบบของการลงโทษจากรูปแบบเดิมที่เป็นไปในลักษณะของจารีตประเพณีนิยมจนถึงขั้นวิวัฒนาการสู่รูปแบบการลงโทษสมัยใหม่ขึ้น¹ ฮัทเทอร์แลนด์ (Edmin H.Sutherland) และ

¹ ประเสริฐ เมฆมณี "ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต," บทกึ่งคดี เล่มที่ 37

เดรสซี (Denald R. Dressey) ได้วิเคราะห์และจำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นการลงโทษที่เป็นผลเสียทางการเงินของผู้กระทำผิด เช่น โทษปรับบริบททรัพย์สิน ประเภทที่สอง เป็นการลงโทษโดยการทรมานทางกายต่อผู้กระทำผิด เช่น การเขยิบตี ตัดอวัยวะ ประเภทที่สาม เป็นการลงโทษโดยการตัดออกจากหมู่คณะ ซึ่งได้แก่การเนรเทศและการประหารชีวิตและ ประเภทที่สี่ เป็นการลงโทษแบบประจานหรือลดฐานะทางสังคม อันเป็นผลให้ผู้กระทำผิดเกิดความอาย ถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือถูกจำกัดสิทธิบางประการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามไม่ว่าการลงโทษจะมีวิวัฒนาการไปในรูปแบบใดก็ตาม การลงโทษจะต้องสนองตอบเจตนารมณ์ของการลงโทษตามทฤษฎีอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างโทษและการป้องกันสังคมสมัยใหม่ คือ ประการแรก เพื่อตอบแทนและแก้แค้นผู้กระทำผิด ประการที่สอง เพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้น อันเป็นการตอบแทนความยุติธรรมที่ถูกประทุษร้าย ผู้กระทำผิดจำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหาย เช่น การปรับ ประการที่สาม เพื่อยับยั้งหรือป้องกันปราบปรามการกระทำผิด ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เป็นที่เกรงกลัว มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง ประการที่สี่ เพื่อป้องกันสังคม ให้ปลอดภัยจากอาชญากร ดังนั้นจำเป็นต้องมีการจำคุก กักขังผู้กระทำผิด² และประการสุดท้าย เพื่อแก้ไขปรับปรุงจิตใจของผู้กระทำผิด แนวความคิดนี้ก็เพื่อให้เกิดความสำนึกว่า อาชญากรรมให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษ เป็นการทาลายนิสัยของอาชญากรซึ่งอาจกระทำได้โดยการแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมและระหว่างจองจำควรจัดให้ผู้ต้องโทษได้รับการอบรมบ่มนิสัย เพื่อปรับปรุงตัวให้เป็นคนดี

วิธีการลงโทษที่รุนแรงแก่อาชญากร นับเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมปัจจุบัน แต่มิได้หมายความว่า การลงโทษที่รุนแรงดังเช่นโทษประหารชีวิต หรือโทษจำคุกจะเป็นมาตรการกำจัดอาชญากรรมได้เด็ดขาด เนื่องจากการกำหนดมาตรการและการเลือกรูปแบบการลงโทษที่มีประสิทธิภาพสูงนั้นเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในสาขาอาชญาวิทยา ซึ่งจะต้องเปิดช่องให้ผู้นิพากษาและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ มีโอกาสเลือกใช้วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม พฤติกรรม และมนุษยธรรมเป็นสำคัญด้วย

²Walter C.Reckless, The Crime Problem (New York : Appleton Century Croft, 1967), P.504.

ฉะนั้น เพื่อประโยชน์แห่งการใช้ดุลยพินิจในการลงโทษ จำเป็นอย่างยิ่งที่จักต้องใช้หลักข้อเท็จจริงทางกฎหมายกับแบบอย่างกระบวนการลงโทษตามกฎหมาย รวมทั้งหลักข้อเท็จจริงทางพฤกษศาสตร์กับแบบอย่างการลงโทษเพื่อควบคุมอาชญากรรม ผสมผสานกันเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินคดีโดยตรง เครื่องมือกลั่นกรองการใช้ดุลยพินิจที่ดีที่สุดคือ การใช้ข้อมูลการสืบเสาะประวัติก่อนใช้ดุลยพินิจ รวบรวมประวัติส่วนตัว ภูมิหลังแห่งอาชญากรรม ดังที่ได้รับความนิยมในยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น³

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องคำนึงถึงความสมเหตุสมผล และหลักการป้องกันมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้นอีก หลักการนี้สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปราบปรามอาชญากรรม เพราะเป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวพันถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น นอกจากรัฐบาลและประชาชนจะต้องตระหนักและสำนึกเสมอว่า การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมโดยทั่วหน้าแล้ว การเคารพยึดมั่นในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองดีก็เป็นอุปการณณ์เกื้อกูลต่อความสงบเรียบร้อยและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติที่สำคัญประการหนึ่งด้วยความผิดฐานหลักเลี่ยงอากร เป็นความผิดที่เกี่ยวกับการเงินและการคลังของรัฐ เป็นลักษณะหนึ่งของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ตามแนวความคิดของ ซัทเธอร์แลนด์ (Edwin H. Sutherland) ซึ่งได้ทำการศึกษาอาชญากรรมทางการเงินหรืออาชญากรรมของคนชั้นสูง (white collar crime)⁴ โดยได้เสนอทฤษฎี Differential Association ซึ่งมีหลักว่า การที่คนประกอบอาชญากรรมก็เพราะอิทธิพลของปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม และได้นำเอาทฤษฎีนี้มาอธิบายมูลเหตุของอาชญากรรมทางการเงินว่า มิได้เกิดขึ้นเอง แต่เป็นสิ่งที่เรียนรู้ขึ้น (crime and delinquency are learned) ทั้งด้านวิชาการและทัศนคติ ซึ่งได้รับการสั่งสอนจากหน่วยของสังคม (primary group)⁵ ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

³ ประเสริฐ เมฆมณี, "ข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต," หน้า 364.

⁴ Fred A. Meyer, Jr. Ralph Baker, Determinants of Law-Enforcement Policies, PP 99-100.

⁵ พ.ต.อ.ชาย เสวิกุล, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2511), หน้า 52-53.

แนวความคิดและทฤษฎีนี้เป็นพลังกระตุ้นให้มีการกำหนดนโยบายทางอาญา เพื่อบังคับใช้กฎหมายอาญาให้บรรลุเป้าหมายในเวลาต่อมา และได้มีการนำเอาแนวความคิดนี้ไปใช้กับทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับการกระทำผิดอาญาของ Austin T. Turk ว่าการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนั้นมีสาเหตุเนื่องจากความเห็นแก่ตัวและเป็นผลมาจากพฤติกรรมทางอาญาที่ได้จากการฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อให้ตนได้เปรียบผู้อื่นโดยวิธีทางที่กฎหมายมิได้เปิดช่องให้ โดยไม่คำนึงถึงความสูญเสียอันใหญ่หลวงต่อสังคมส่วนใหญ่และต่อระบบเศรษฐกิจของชาติ⁶

สำหรับประเทศไทยมีการตื่นตัวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมาเมื่อไม่นานมานี้ทั้งๆ ที่ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาเหล่านี้มานานนับสิบปี การปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเริ่มได้รับความสนใจจากภาครัฐบาลและในปัจจุบันถือเป็นนโยบายแห่งรัฐที่จะบรรลุถึงการปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้มากกว่าในอดีต⁷ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของรัฐประสบความล้มเหลวในการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาโดยตลอด สาเหตุสำคัญก็คืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะพิเศษที่ควบคุมได้ยากยิ่งในหลายประการดังนี้ คือ อาชญากรรมประเภทนี้มีแนวโน้มขยายตัวออกเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ มีการรวมกลุ่มทำงานเป็นกระบวนกรบางที่มีคนของรัฐร่วมด้วย ผู้กระทำความผิดมีความรู้ความชำนาญสูง และประการสำคัญที่สุด คือ ลักษณะประทุษร้ายต่อสังคมของอาชญากรรมประเภทนี้ มองโดยผิวเผินแล้วไม่เห็นผู้เสียหายเด่นชัดทั้งรัฐและเอกชน บางครั้งแทบไม่รู้ตัวเลยว่าโดนหลอกลวง⁸

ในทางทฤษฎี ผู้ประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจสมควรได้รับโทษเช่นเดียวกับความผิดอาญาอื่น ๆ เพราะเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนของสังคม ละเมิดต่อกฎหมายของรัฐ

⁶ ประธาน วัฒนวาณิชย์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 1 หน่วยที่ 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2527), หน้า 149.

⁷ นโยบายเศรษฐกิจข้อที่ 12 ซึ่งรัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2529, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (28 มิถุนายน-กรกฎาคม 2530) : 18.

⁸ เข็มชัย ชูติวงศ์และคณะ, อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : อุปสรรคและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย, หน้า 37.

แต่การลงโทษในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับระดับและความร้ายแรงของความผิด ซึ่งอาจพิจารณาได้จาก ความหนักเบาของความผิดที่บุคคลได้กระทำลงไป การลงโทษจึงขึ้นอยู่กับการกระทำความผิด และ ความรู้สึกของสังคมที่จะประณามการกระทำความผิดนั้นมากน้อยเพียงใด ซึ่งในความรู้สึกของสังคม ปัจจุบันมีแนวโน้มว่า ผู้ประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจสมควรได้รับโทษสถานหนัก⁹

ข. โทษสำหรับความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร

พระราชบัญญัติศุลกากรเป็นกฎหมายพิเศษ (jus speciale) แตกต่างไปจาก ประมวลกฎหมาย (jus generale) ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรโดยเฉพาะ จึงไม่ อาจนำเอาหลักการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรา 120 แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ได้บัญญัติรับรองหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไว้ว่า "เมื่อใดพระราช บัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้ ท่านว่า ในเรื่องอัน เกี่ยวแก่การศุลกากรนั้น ให้ยกเอาบทพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือ ประกาศใดซึ่งจะได้ให้ไว้ในภายหลังนั้นมิให้ถือว่า เพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลงหรือถอนไปเสีย ซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือประกาศใหม่ที่จะ ได้แสดงไว้โดยชัดแจ้งว่ามีประสงค์ให้เป็นเช่นนั้น"

สาเหตุที่กฎหมายศุลกากรบัญญัติลักษณะเช่นนี้ เพราะต้องการให้พระราชบัญญัติ ศุลกากรมีบทบัญญัติป้องกันพิเศษ โดยกำหนดให้บทบัญญัติของศุลกากรเป็นใหญ่ ไม่ยอมให้กฎหมายที่ ออกมาภายหลังล้มล้างหรือเพิกถอน จำกัด หรือเปลี่ยนแปลง ด้วยเหตุแต่เพียงว่า บทบัญญัติที่ออก ใหม่ภายหลัง เมื่อบัญญัติขึ้นให้ยกเลิกกฎหมายฉบับก่อน ๆ ถ้ามีข้อความชัดหรือแย้งกัน เว้นแต่บท บัญญัติที่ออกใหม่จะแสดงไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น¹⁰

⁹ อรรถพร ชูบำรุง, อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (เอกสารประกอบ) อ้างถึงในอาชญา กรรมทางเศรษฐกิจ : อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย, หน้า 86.

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 954/2481, 457/2482

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติศุลกากรจะเป็นกฎหมายพิเศษ แตกต่างไปจากประมวลกฎหมาย แต่ในเรื่องของการลงโทษก็ยังคงต้องนำหลักกฎหมายอาญาทั่วไปเกี่ยวกับการลงโทษความผิดหลายบท และหลายกระทงตามมาตรา 90¹¹ และมาตรา 91¹² มาใช้ ทั้งนี้เป็นไปตามความในมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบัญญัติว่า "บทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" เมื่อพระราชบัญญัติศุลกากรมิได้บัญญัติถึงความผิดหลายบทหลายกระทงเอาไว้ การพิจารณาใช้ดุลยพินิจในการลงโทษเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา แม้ว่าพระราชบัญญัติศุลกากรจะเป็นกฎหมายพิเศษก็ตาม

แนวความคิดทางอาญาวิทยาเกี่ยวกับการลงโทษในปัจจุบันก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกในจิตใจ และเปลี่ยนแปลงทัศนคติไปในทางที่ดี สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ ในปัจจุบันนี้ประเทศต่าง ๆ มีวิธีการลงโทษที่คล้ายคลึงกัน ประเทศไทยเองก็มีวิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ค่อยแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ เพราะได้นำเอาหลักการลงโทษสากลมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ว่า "โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ (1) ประหารชีวิต (2) จำคุก (3) กักขัง (4) ปรับ (5) ริบทรัพย์สิน"

การกระทำผิดต่อกฎหมายศุลกากรมีโทษทางอาญา เพราะกฎหมายศุลกากรมีความมุ่งหมายเพื่อการจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย และมุ่งที่จะเอาโทษแก่ผู้ที่ขอลดหย่อนโอกาสเอาเปรียบสังคม และทำความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศ ซึ่งในบางประเทศถือว่าความผิดชนิดนี้เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงไม่น้อยกว่าอาชญากรรมประเภทอื่น¹³ ระดับการลงโทษทางด้านศุลกากรจึงรุนแรง เจียบขาด เพื่อผลในการป้องกันและปราบปราม แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายศุลกากรส่วนใหญ่มิได้เป็นผู้ที่มีสันดานผู้ร้าย หรือมีลักษณะของอาชญากรชนิดร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อชีวิตร่างกายของปัจเจกชน กฎหมายจึงมิได้

¹¹โปรดดู คำพิพากษาศฎีกาที่ 28/2787, 213/2487, 133/2486, 176/2492

¹²โปรดดู คำพิพากษาศฎีกาที่ 1027/2504, 448/2513, (ประชุมใหญ่)

¹³ประเทศมาเลเซีย บัญญัติโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำความผิดฐานหลักเลี่ยงอากร ตั้งแต่

กำหนดโทษรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิต คงบัญญัติโทษสูงสุดเพียงแค่ว่าโทษจำคุกเท่านั้น

ความผิดฐานหลักเลียงอากร มีบัญญัติไว้ในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งบัญญัติโทษ "ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ หรือจำคุกไม่เกินสิบปีหรือทั้งจำทั้งปรับ" ซึ่งเป็นโทษสูงสุดที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร

1. โทษทางอาญา

ก) โทษจำคุก¹⁴ เป็นโทษหนักที่สุด เพราะกฎหมายระวางโทษไว้สูงถึง 10 ปี การลงโทษจำคุกสำหรับความผิดฐานหลักเลียงอากรนี้ มีโทษปรับควบคู่กันไปด้วย เพราะมีคำว่า "หรือทั้งจำทั้งปรับ" ไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น ศาลย่อมใช้ดุลยพินิจลงโทษได้ทั้งปรับทั้งจำ โทษจำคุกโดยหลักอาชญาวิทยาแล้วถือเป็นโทษที่มีประสิทธิภาพ ที่จะทำให้ผู้ต้องโทษกลับตนเป็นคนดีได้ เพราะเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มีโอกาสพิจารณาโดยใช้หลักกัมภทวิษยาต่อผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคลไป และเป็นโทษที่ทำให้ผู้ต้องโทษรู้สึกหวาดกลัว เนื่องจากจะต้องได้รับทุกข์ทรมานที่ต้องจากบ้านซึ่งเคยอยู่ และจากครอบครัวอันเป็นที่รักตามหลักจิตวิทยา

ผู้มีอำนาจสั่งจำคุกได้คือศาล ถึงแม้ว่าตามกฎหมายศุลกากรฉบับเดิมมีอำนาจทำความตกลงระงับคดีตามกฎหมาย แต่ก็ห้ามผู้มีอำนาจสั่งจำคุกผู้ใดได้ อย่างไรก็ตาม ตามทางพิจารณาคดีของศาลก็ไม่ค่อยปรากฏว่ามีการพิพากษาสั่งจำคุกผู้กระทำความผิดเลย และจากการที่ฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารมิได้นำเอาโทษจำคุกมาใช้ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้กระทำความผิดมิได้ยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมือง และยอมเลียงกระทำความผิด เพราะถ้าหากพลาดพลั้งถูกจับได้ก็เพียงแต่ถูกปรับเท่านั้น บทลงโทษตามกฎหมายศุลกากรจึงดูว่าขาดความศักดิ์สิทธิ์ไป

¹⁴ ความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา อาจมีการลงโทษสูงกว่าโทษปรับได้ เช่น โทษจำคุก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดหรืออาจมีการลงโทษในลักษณะอื่น ๆ อีกได้ เช่น การถอนใบอนุญาต หรือห้ามประกอบกิจการในระยะเวลาตามที่ได้กำหนด สำหรับกฎหมายไทยอาจต้องรับโทษถึงประหารชีวิต เช่น มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495, โปรดดู จิตติ ดิงศภิษฐ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1, หน้า 304.

ข) โทษปรับ¹⁵ โทษปรับตามมาตรา 27 สำหรับความผิดฐานหลักเสี่ยงอากร กฎหมายกำหนดให้ปรับไว้ตายตัว คือ ปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วสำหรับความผิดหนึ่ง ๆ เมื่อคำนวณราคาของบวกค่าอากรที่พึงต้องเสียได้จำนวนเท่าใดแล้ว ก็ให้ปรับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้นไม่ให้ขาดไม่ให้เกิน ถ้าความผิดกรรมเดียววาระเดียวมี จำเลยร่วมกันกระทำผิดหลายคน ไม่ว่าจะลงโทษจำเลยรวมกันหรือแยกปรับรายตัว โทษปรับเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินสี่เท่าราคาของบวกค่าอากร¹⁶

โทษปรับตายตัวนี้จึงเป็นโทษปรับที่มีลักษณะพิเศษ ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งแตกต่างไปจากโทษปรับตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีศาลจะนิพากษาให้ปรับผู้กระทำความผิดหลายคนในความผิดเดียวกัน ในกรณีเดียวกันให้ศาลลงโทษเรียงตามรายตัวบุคคล" ซึ่งแปลว่า ศาลย่อมใช้ดุลยพินิจลงโทษปรับ จำเลยแต่ละคน เรียงตัวคนละเท่าใดก็ได้ แต่จะต้องไม่ปรับจำเลยแต่ละคนเกินกว่าโทษปรับขั้นสูง ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างไปจากโทษปรับตามมาตรา 27 แห่งมาตราพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

อย่างไรก็ตาม โทษปรับตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดฐานหลักเสี่ยงอากรนี้ ศาลย่อมมีอำนาจลดหย่อนผ่อนโทษ เพราะเหตุอันควรปราณีได้ เช่นเดียวกับโทษทางอาญาอื่น ๆ เช่น การรับสารภาพที่เป็นประโยชน์ต่อคดี ในทำนองเดียวกันศาลย่อมมีอำนาจเพิ่มโทษ เพราะผู้กระทำความผิดมีสันดานเป็นผู้ร้าย เช่น ทำผิดหลายครั้งไม่ เช็ดหลาย แต่การเพิ่มโทษหรือ

¹⁵ บทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาโดยทั่วไป มักจะไม่เกี่ยวกับศีลธรรมแต่เป็นเหตุผลทางเทคนิค ดังนั้น โทษทางอาญาส่วนใหญ่จะเป็นโทษปรับ (fine) เนื่องจากเหตุผล 2 ประการคือ เพราะความรับผิดโดยเด็ดขาดไม่อาจแก้ตัวได้ประการหนึ่ง และเพื่อผ่อนคลายนัยหลักความรับผิดโดยเด็ดขาดลงบ้างอีกประการหนึ่ง โปรตดู จีรวุฒิ เตชะพันธู์, "ความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา," หน้า 91-92.

¹⁶ กรณีเป็นเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 17 ตอนท้าย จึงไม่อาจนำมาตรา 31 ประมวลกฎหมายอาญามาใช้ได้ โปรตดู คำพิพากษาฎีกาที่ 709/2491, 1761/2492

ลดโทษ เป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ บุคคลอื่นที่มีไซศาล แม้มีอำนาจงดการฟ้องร้องตามกฎหมาย ศาลการก็ห้ามมีอำนาจเพิ่มหรือลดโทษไม่¹⁷

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจงดการฟ้องร้องตามกฎหมายศาลการพิจารณาในทางรูปคดีแล้วเห็นว่า แท้จริงผู้กระทำความผิดกระทำความผิดจริง แต่ถ้าหากจะใช้อำนาจปรับเพิ่มเติมจำนวนถึงสี่เท่าของราคาของรวมค่าอากรแล้ว ผู้กระทำความผิดอาจไม่ยินยอม ครั้นจะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลก็ไม่แน่ว่าจะชนะคดีเพราะหลักฐานอ่อน กรณีเช่นนี้ อธิบดีกรมศาลการก็มีอำนาจทำความตกลงระงับคดีด้วยวิธีที่เรียกว่า "ทำความตกลง" เปรียบเทียบปรับตามจำนวนที่ผู้กระทำความผิดยินยอม ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ.2469 แทนที่จะให้ผู้นำเข้าใช้ค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁸ อันเป็นลักษณะพิเศษซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ค) โทษกักขังแทนค่าปรับ โทษในลักษณะนี้ศาลเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งลงโทษ ได้ผู้มีอำนาจงดการฟ้องร้องทำความตกลงระงับคดีห้ามมีอำนาจสั่งคดีให้ลงโทษกักขังแทนค่าปรับไม่ เพราะโดยสภาพของโทษกักขังเป็นการจำกัดเสรีภาพในร่างกายแต่เบาว่าโทษจำคุก¹⁹ วิธีการกักขังนี้ได้นำมาใช้แทนโทษปรับ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงอากรไม่ชำระค่าปรับ ศาลย่อมมีอำนาจกักขังผู้หนีแทนค่าปรับไปพลางก่อนได้ ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 29 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยให้ถืออัตรา 5 บาทต่อหนึ่งวัน และไม่ว่ากรณีความผิดกระทำความผิดเดียวหรือหลายกระทำความผิด ห้ามกักขังเกินกำหนด 1 ปี เว้นแต่ในกรณีที่ศาลพิจารณาให้ปรับตั้งแต่หนึ่งบาทขึ้นไป ศาลจะสั่งให้กักขังแทน

¹⁷ เมื่อมีเหตุจะต้องเพิ่มโทษหรือลดโทษจำเลยบางคน ก็เป็นกรณีที่ควรแยกปรับ เป็นเงินรายตัว ประพันธ์ เนตรนพรัตน์, คำบรรยายกฎหมายศาลการ, หน้า 342.

¹⁸ มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ.2469 บัญญัติว่า "ภายในบังคับแห่งมาตรา 102 ทวิ ถ้าบุคคลใดจะต้องถูกฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้และบุคคลนั้นยินยอมและใช้ค่าปรับหรือได้ทำความตกลงหรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกัน ตามที่อธิบดีจะเห็นสมควรแล้ว อธิบดีจะงดการฟ้องร้องเสียก็ได้ และการที่อธิบดีงดการฟ้องร้องเช่นนี้ ให้ถือว่าเป็นอันคุ้มผู้กระทำความผิดนั้น ในการที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดอันนั้น....."

¹⁹ มาตรา 24, 25 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ค่าปรับเป็นระยะเวลาเกินหนึ่งปี แต่ไม่เกินสองปีก็ได้²⁰

ประการสำคัญที่เป็นข้อนำสังเกตสำหรับโทษกักขังแทนค่าปรับ สำหรับความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรนี้ คือ ถ้าเป็นคดีที่มีจำเลยหลายคนถูกลงโทษปรับรวมกัน ให้เฉลี่ยโทษได้โดยให้เหตุผลจากหลักที่ว่า การลงโทษปรับสำหรับความผิดฐานนี้ เป็นโทษปรับตายตัวมีลักษณะพิเศษต่างจากโทษปรับทั่วไป เมื่อจะต้องโทษกักขังแทนค่าปรับก็ควรใช้หลักในการพิจารณาลงโทษในแบบพิเศษเช่นเดียวกัน²¹ คือ ในความผิดครั้งหนึ่ง ๆ (กรรมเดียว) โโทษกักขังแทนค่าปรับรวมกันต้องไม่เกินจำนวนค่าปรับตามกฎหมาย²²

ง) โทษริบทรัพย์สิน เป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่งซึ่งศาลเป็นผู้ใช้เพื่อจำกัดหรือรีดถอนสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล ที่ไม่รับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ที่มีต่อสังคม ดังนั้นเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และความมั่นคงปลอดภัยทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ความเสมอภาคเสรีภาพ และความก้าวหน้าของสังคม จึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐที่จะเข้าไปก้าวก้าวใช้สอยทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยคำนึงถึงจุดหมายที่สำคัญคือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของสังคม

ถึงแม้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญปัจจุบันจะมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลก็ตาม แต่เมื่อบุคคลมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรตามกฎหมาย ผู้ที่ประพฤติตนไม่อยู่ในขอบเขต และพยายามแยกตัวออกจากผลประโยชน์ของสังคม โดยลักลอบหลีกเลี่ยง หรือนพยายามฉ้อโกงค่าภาษีอากร ย่อมสมควรที่จะถูกรีดถอนเสรีภาพในทรัพย์สิน เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายแห่งรัฐที่จะบรรลุจุดหมายปลายทางที่สำคัญคือ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม

²⁰ มาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

²¹ ประพันธ์ เนตรมรัตน์, คำบรรยายกฎหมายศุลกากร, หน้า 343.

²² โปรดดู คำพิพากษาฎีกาที่ 535/2493, 500/2500, 1360/2508 และอาจารย์มานิต วิทยาเต็ม ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า "จำเลยจะถูกกักขังแทนค่าปรับนั้นจะถูกขังมานานเท่าใดควรคิดจากจำนวนเงินค่าปรับที่ตกเป็นความรับผิดชอบของจำเลย" มานิต วิทยาเต็ม, ภาษีและกฎหมายศุลกากร, หน้า 241.

สำหรับความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร ศาลมีอำนาจริบได้ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2482 ซึ่งถือว่า ของใด ๆ อันเนื่องด้วยความผิดตามมาตรา 27 เป็นของพึงต้องริบ แต่โดยแท้จริงแล้วถึงจะไม่มีบทบัญญัติมาตรา 17²³ ดังกล่าว ศาลก็ยังมีอำนาจใช้ดุลยพินิจที่จะริบของกลาง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 ถ้าหากเป็นของที่ใช้ในการกระทำความผิด ได้มาโดยการกระทำความผิดหรือมีไว้เป็นความผิด เพียงแต่ศาลจะสั่งริบได้ต่อเมื่อมีการใช้ดุลยพินิจแล้ว ซึ่งแตกต่างจากบทลงโทษตามกฎหมายศุลกากร ซึ่งศาลสั่งริบได้ทันที²⁴

ของใด ๆ อันเนื่องด้วยความผิดตามมาตรา 27 ได้แก่ สินค้าหรือของที่มีการนำเข้าหรือส่งออกที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดฐานลักลอบหรือหลีกเลี่ยงอากร หรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามข้อจำกัดนั้นเองเมื่อศาลได้พิพากษาให้ริบแล้วย่อมตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

โดยปกติทั่วไป หลักการริบทรัพย์สินเมื่ออยู่ว่า เจ้าของที่แท้จริงแห่งทรัพย์สินที่เข้าข่ายต้องถูกริบนั้น ต้องเป็นผู้กระทำความผิดโดยตรง หรืออย่างน้อยก็ต้องรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดนั้น อันแสดงถึงเจตนาในการกระทำความผิด ถ้าข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า เจ้าของที่แท้จริงมีส่วนร่วมรู้เห็นในการกระทำความผิด ศาลก็จะสั่งริบทรัพย์สินนั้นไม่ได้²⁵ แต่สำหรับ

²³ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2482 บัญญัติว่า "ของใด ๆ อันเนื่องด้วยความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ประกอบด้วย มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ท่านให้ริบเสียสิ้นโดยมีนักต้องคำนึงว่า บุคคลใดผู้ใดจะต้องรับโทษหรือหาไม่" ดู คำพิพากษาฎีกาที่ 703/2485, 136/2486, 411/2489, 347/2490, 500/2500, 169/2506, 531/2510.

²⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 119/2482 รถยนต์ของจำเลยที่ใช้บรรทุกสุราต่างประเทศหนีภาษีเข้ามาในราชอาณาจักร พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 มาตรา 32 บังคับให้ริบ มิได้มีเงื่อนไขให้อยู่ในดุลยพินิจของศาลแต่ประการใด

²⁵ มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 26 บัญญัติว่า "บุคคลจะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้....."

ทรัพย์สินที่ผิดกฎหมายโดยสภาพตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือในกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดโดยมีพักต้องคำนิ่งถึงเจตนาและความผิดนั้นมิใช่โทษวิบัติทรัพย์สินอยู่ด้วย เช่น ความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ประกอบด้วยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2482 แม้เจ้าของแท้จริงจะมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำผิด ศาลก็สั่งริบได้²⁶ ไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในด้านการบริหารงานศุลกากร ถึงแม้ว่า กรมศุลกากรจะไม่มีอำนาจวิบัติทรัพย์สิน เพราะอำนาจริบเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ แต่กรมศุลกากรก็ยังมีวิธีการที่จะทำ ให้ของกลางตกเป็นของแผ่นดินได้ โดยไม่ต้องริบ คือ ให้เจ้าของยินยอมยกของกลางให้เป็นของแผ่นดิน เพื่อเปรียบเทียบทำความตกลงงดการฟ้องร้อง เพราะของกลางที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานหลักเลี่ยงอากรตามมาตรา 27 เป็นของพึงต้องริบตามพระราชบัญญัตินี้ ของดังกล่าวจึงเป็นของที่จะตกเป็นของแผ่นดินได้²⁷ ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ซึ่งบัญญัติว่า "สิ่งใด ๆ อันจะต้องริบตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานศุลกากร พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจยึดในเวลาใด ๆ และ ณ ที่ใด ๆ ก็ได้

สิ่งที่ยึดไว้เช่น ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิไม่มายื่นคำร้องเรียกเอาภายในกำหนดหกสิบวัน สำหรับยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำผิดสามสิบวันสำหรับสิ่งอื่น ๆ นับแต่วันที่ยึดให้ ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ใช่เจ้าของ และให้ตกเป็นของแผ่นดิน"

2. โทษทางภาษีก่อการ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ นอกจากพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 จะกำหนดโทษทางอาญาไว้แล้ว กฎหมายศุลกากรยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจลงโทษผู้กระทำความผิดในทางภาษีก่อการได้อีก คือ

²⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 347/2490 "นำบุหรี่ต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร โดยหลักเลี่ยงภาษีศุลกากร เป็นความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ต้องริบบุหรี่ยกกลาง โดยไม่ต้องคำนึงว่าเจ้าของได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำผิดหรือไม่"

²⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 869/2525

ก) ห้ามติดต่อ ตามมาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ซึ่งบัญญัติว่า "เสมียนหรือคนใช้ของบุคคลใดหรือห้างใด อาจจะทำกิจการทั้งหลายทั้งปวงแทนตัวบุคคลหรือห้างนั้นที่ศุลกากรสถานได้ แต่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ยอมรับรองเสมียนหรือคนใช้นั้นเสียก็ได้" กรมศุลกากรเคยอาศัยอำนาจตามมาตรานี้ สั่งห้ามบุคคลบางคนที่ได้รับคำเนิการแทนผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกที่มีพฤติการณ์ที่น่าไว้วางใจ ส่อเจตนาทุจริต และประพฤตินั้นไม่เหมาะสม มิให้เข้ามาติดต่อราชการกับกรมศุลกากรมาแล้ว

ข) ชายหรือจำหน่ายทรัพย์สิน อธิบดีมีอำนาจขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรได้ ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469

ค) ใช้มาตรการเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจปล่อยสินค้ามากกว่าปกติ ตามบทบัญญัติ มาตรา 6(2)²⁸ ซึ่งให้อำนาจอธิบดีที่จะสั่งการให้กองตรวจสินค้าจะพึงกระทำโดยวิธีใด สำหรับบริษัทห้างร้านที่นำเข้าหรือส่งออก ซึ่งปกติอธิบดีได้กำหนด (Black List) ไว้เพราะได้กระทำผิดฐานลักลอบหรือหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษีอากร หีบห่อสินค้าของร้านนั้น ๆ จะต้องถูกเปิดตรวจมากกว่าอัตราปกติคือ

บัญชีโทษ ก. (Black list A)	เปิดตรวจ 2 เท่าของอัตราปกติ
บัญชีโทษ ข. (Black list B)	เปิดตรวจจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนหีบห่อทั้งหมด
บัญชีโทษ ค. (Black list C)	เปิดตรวจทุกหีบห่อ

ด. ตัวการต้องรับผิดชอบในโทษปรับของตัวแทน

ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่ตัวแทนถูกศาลพิพากษาให้ปรับเพราะได้กระทำการใด ๆ ที่เป็นความ

²⁸ มาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 บัญญัติว่า "อธิบดีอาจดำริสั่งได้ว่าการตรวจสินค้าเข้าและออกนั้นจะพึงกระทำ ณ ที่ใดและโดยวิธีใด และจะบังคับให้สร้างและอนุมัติการสร้างโรงหีบสินค้าหรือที่มั่นคง สำหรับเป็นที่ตรวจและเก็บสินค้าที่ยังไม่ตรวจมอบก็ได้..."

ผิดฐานทำหรือยื่น คำสั่งแดงหรือบันทึกเรื่องราว หรือเอกสารซึ่งเป็นความเท็จ หรือเป็นความไม่บริบูรณ์ หรือเป็นความชักพาให้ผิดหลงในรายการใด ๆ หรือฐานหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงด้วยประการใด ๆ บรรดาการเสียอากรตามจำนวนที่ควรต้องเสีย หรือการจำกัด หรือการห้ามกั้นตัวการต้องรับผิดในทางแพ่งใช้ค่าปรับนั้น โดยมีพักต้องคำนึงว่าตัวแทนจะสามารถชำระค่าปรับนั้นได้หรือไม่ หรือมีพักต้องคำนึงว่าตัวแทนได้ถูกจำแทนค่าปรับแล้วหรือไม่”

ตามกฎหมายศุลกากร โทษปรับมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงผู้กระทำผิดเท่านั้น ถ้าหากตัวแทนกระทำผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรในฐานะที่ได้กระทำแทนตัวการแล้ว ตัวการต้องรับผิดในทางแพ่งใช้ค่าปรับนั้นด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากโทษทางอาญาซึ่งเป็นความรับผิดเฉพาะบุคคล²⁹

จากบทบัญญัติมาตรานี้เอง ทำให้ตัวการต้องเข้ามารับผิดโดยตรงในทางแพ่ง ตัวการจะอ้างว่าตัวแทนผู้เป็นจำเลยสามารถชำระค่าปรับหรือมีทรัพย์สินที่จะยึดเป็นค่าปรับได้ และให้บังคับแก่ตัวแทนก่อนไม่ได้ และตราใบที่ตัวแทนยังชำระค่าปรับไม่ครบถ้วนหรือแม้ว่าจะถูกกักขังแทนค่าปรับครบแล้ว ตัวการก็ยังต้องรับผิดทางแพ่งอยู่ต่อไป แต่เนื่องจากตัวการมิได้กระทำความผิดอาญาในส่วนนี้ จึงไม่อาจนำเอาวิธีการกักขังแทนค่าปรับ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29 มาใช้บังคับแก่ตัวการได้

ง. การลงโทษผู้พยายามกระทำความผิดและผู้สนับสนุนการกระทำความผิด

ประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติให้ผู้กระทำผิดในชั้นพยายามรับโทษน้อยกว่ากระทำความผิดสำเร็จ กล่าวคือ ต้องระวางโทษเพียงสองในสามส่วนของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น แต่สำหรับกฎหมายศุลกากรซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ได้บัญญัติยกเว้นหลักการลงโทษผู้พยายามกระทำความผิด โดยให้ผู้พยายามกระทำความผิดต้องรับโทษ เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งตามถ้อยคำในตัวบทบัญญัติไว้ชัดเจนแจ้งว่า ผู้พยายามกระทำความผิดต้องรับโทษเท่ากับผู้กระทำความผิดสำเร็จ

²⁹ ฎมาตรา 29 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม เมื่อความผิดฐานหลักเสี่ยงอากร เป็นความผิดที่ไม่ต้องการเจตนา แล้วสาระแห่งการมุ่งประสงค์ต่อผลก็ไม่ต้องการเจตนา และอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีการพยายามกระทำผิดในบทบัญญัติความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา การพยายามกระทำผิดในบทบัญญัติความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา จะเป็นไปได้เพียงเจตนาที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดหรือห้ามไว้เท่านั้น มิใช่กรณีผู้กระทำมุ่งจะให้ผลเกิดขึ้นแต่ไม่สำเร็จอันเป็นสาระสำคัญของการพยายามกระทำผิด³⁰

ผู้สนับสนุนหมายถึง ผู้ช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด ซึ่งต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้ แต่ตามกฎหมายศุลกากรกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นหลักการลงโทษผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานหลักเสี่ยงอากรไว้เช่นเดียวกับข้อยกเว้น หลักการลงโทษผู้พยายามกระทำความผิด เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ แต่มีข้อยกเว้นว่าผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากรนั้น นอกจากจะหมายถึงการให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิดแล้วยังหมายถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกภายหลังการกระทำผิดด้วย ทั้งจะต้องรับโทษเท่ากับตัวการในความรับผิดนั้น ตามมาตรา 27 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษี..... หรือให้ที่อยู่อาศัยเก็บหรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้.....สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ให้ปรับ....."

ในแง่ของผู้สนับสนุนจะเห็นว่า สำหรับความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา นั้น ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาจะต้องรับผิดต่อเมื่อมีเจตนากระทำความผิด³¹

³⁰La Fave and Scott, Criminal Law (St.Paul, Minn : Horn Book Series West Publishing Co, 1972) p.430. ".....Intent is required for an attempt that there is no such thing as liability without fault attempt." โปรดดูรายละเอียดใน จีรวุฒิ เตชะพันธู์, "ความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา," หน้า 85.

³¹Glanville Williams, Text Book of Criminal Law (London : Steven and Son, 1978), p.307.

สาเหตุที่กฎหมายกำหนดให้โทษที่ลงกับผู้พยายามกระทำความผิด และผู้สนับสนุน การกระทำความผิดเป็นอย่างเดียวกัน ซึ่งแตกต่างไปจากหลักทั่วไปในกฎหมายอาญา เป็นเพราะ ความผิดฐานหลักเลื่องอากรเป็นความผิดในทางภาษีอากร ถือได้ว่าเป็นความผิดร้ายแรง กระทบ กระเทือนต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของรัฐโดยส่วนรวม ทั้งเป็นการเอาเปรียบบุคคลอื่นใน สังคมเดียวกัน ตลอดจนจนเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นกฎหมาย ศักการจึงกำหนดโทษไว้รุนแรง และบัญญัติให้ผู้พยายามกระทำความผิดและผู้สนับสนุนต้องรับโทษ เช่นเดียวกับความผิดสำเร็จ และตัวการผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้พยายามและผู้สนับสนุนเข็ด หลาบเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีก อันเป็นรัฐประศาสนนโยบายที่เข้มงวดใน ทางภาษีอากรอีกประการหนึ่ง

จ. ดุลยพินิจ ในการกำหนดโทษ

ในบรรดาโทษทั้ง 5 ประการ คือ โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบ ทรัพย์สิ้นสิ้น ในทางศุลกากรโทษที่ใช้เป็นหลักสำคัญที่สุดคือ โทษปรับ ซึ่งเป็นลักษณะของการนำเอา ระบบความยุติธรรมโดยมหาชนเข้ามาแทนที่ระบบความยุติธรรมโดยเอกชนในความผิดทางศุลกากร ซึ่งเป็นความผิดที่เสียหายต่อผลประโยชน์ของสังคม โดยลักษณะนี้รัฐจึงได้บังคับให้คณินพาทจ่ายค่า โทษให้กับรัฐ เป็นการตอบแทนความเสียหายที่เกิดต่อสังคม เรียกว่า ค่าปรับ ซึ่งมีลักษณะเป็น ค่าภาษีไปในตัว

ในปัจจุบันโทษปรับถือกันว่าดีกว่าโทษจำคุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุกในระยะ สั้น ซึ่งนักอาชญาวิทยามีความเห็นพ้องต้องกันว่า ไม่ได้ผลในทางป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิด เพราะผู้ถูกลงโทษไม่เข็ดหลาบและมิได้ให้ผลในทางแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิด เพราะใช้ระยะสั้นเกินไป โทษจำคุกทำให้ผู้ต้องโทษมีจิตใจแข็งกระด้าง เนื่องจากต้องเข้าไปปะปน กับอาชญากรอื่น ๆ ในคุก เมื่อนั้นโทษออกมาแล้วสังคมก็ไม่ยอมรับ หางานทำไม่ได้ แต่โทษปรับนั้นผู้ ต้องโทษไม่มีทางจะเคยชิน เพราะถูกปรับเมื่อใดก็เข็ดทุกครั้ง อีกทั้งยังสามารถกำหนดให้เหมาะสม กับตัวผู้กระทำความผิดได้ทุกชั้น และส่วนดีของโทษปรับที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปรับ เป็นผลดีในทางเศรษฐกิจต่อรัฐ โดยรัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย อันเนื่องจากต้องรับภาระดูแลนักโทษ แต่ตรงกันข้ามกลับได้ค่าปรับ ชำรงงบประมาณแผ่นดินเสียอีก

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการลงโทษปรับในทางศุลกากร ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก ส่วนมากมักจะถูกตำหนิว่าโทษปรับเป็นโทษที่ไม่เสมอภาค คนยากจนถูกปรับแล้วเดือดร้อนมาก แต่คนฐานะดีไม่รู้สึกอะไรและไม่รู้สึกเข็ดหลาบที่จะกระทำความผิดอีก ดังนั้นทางแก้ที่สำคัญก็คือ จะต้องเพิ่มโทษปรับขั้นสูงให้สูงยิ่งขึ้นไปอีกมาก ๆ จนถึงขนาดที่ว่า แม้คนมีเงินเองก็รู้สึกกระทบกระเทือนเมื่อถูกปรับ แล้วต่อจากนั้นจึงค่อยนำเอาหลักการใช้ดุลยพินิจในการลงโทษมาใช้ โดยคำนึงถึงทฤษฎีการลงโทษและความสมเหตุสมผลรวมทั้งความถูกต้องชอบธรรมเป็นสำคัญด้วย³² กล่าวคือ

1. ในเบื้องต้นผู้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษ ต้องวางตนเป็นกลางใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากอคติทั้งมวล คือ ไม่ลำเอียง ด้วยรัก โกรธ หลง และเกรงกลัวต่ออิทธิพลใด ๆ
2. การวางโทษจะต้องเป็นไปตามอัตราโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กล่าวคือ ไม่เกินกว่าโทษขั้นสูงที่กำหนดไว้ และถ้ามีโทษขั้นต่ำก็ต้องวางโทษไม่ต่ำกว่าโทษขั้นต่ำตามกฎหมาย
3. เมื่อจะลงโทษผู้ใด ต้องคำนึงถึงทฤษฎีการลงโทษ คือ ลงโทษเพื่อเป็นการทดแทน ช่มชู้ ปรับปรุง แก้ไข ผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาวางโทษให้เหมาะสมแก่จำเลยแต่ละคน โดยคำนึงถึงหลักการของพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ ดังนี้³³
 - ก) ลักษณะของจำเลย ต้องดูว่าจำเลยเป็นคนชนิดใด มีสันดานกิเลสหายาบช้าหรือไม่ พอลงโทษแล้วจะให้กลับตัวเป็นคนดีได้เพียงใด
 - ข) ประโยชน์ของรัฐบาลหรือสาธารณชน กฎหมายที่มีโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์ก็เพื่อประโยชน์ของรัฐ และสาธารณะเป็นสำคัญ การกำหนดโทษจึงต้องให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อการป้องกันปราบปราม และมีให้วิธีการเอาเยี่ยงอย่างอีกต่อไป
 - ค) ลักษณะวิธีการในการกระทำความผิด เช่น ใช้เล่ห์กลอุบายในทางชั่วร้ายเพียงใด
 - ง) ผลของความผิด ดูว่าการที่จำเลยได้กระทำความผิดนั้น เป็นผลร้ายประการใด

³² โกลแมน ภักทภิมรณ, "โทษปรับ," บทบัญญัติ เล่มที่ 303 (2516) : 458.

³³ วิชา มหาคุณ, "ผู้พิพากษากับการใช้ดุลยพินิจในการลงโทษ," คุณพาส เล่มที่ 2 ปีที่

และผลร้ายนั้นต้องแยกพิจารณาว่าร้ายมาก ปานกลาง หรือแต่เพียงเล็กน้อย

4. การลงโทษ ควรเป็นไปภายใต้มาตรฐานเดียวกัน สำหรับคดีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เว้นแต่จะมีเหตุแห่งคดีแตกต่างกันออกไป

สำหรับ คดีศาลอากรนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว การใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษ ยังจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนฐานะทางเศรษฐกิจ³⁴ ของผู้กระทำความผิดด้วย โดยจะต้องพิจารณาไปถึงทรัพย์สิน รายได้ รวมทั้งสาเหตุอื่น ๆ ที่อาจมีผลต่อฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด เพื่อความเป็นธรรมอีกด้วย เช่น บุคคลธรรมดาควรได้รับการกำหนดโทษที่เบากว่า บริษัทห้างร้านที่มีการทำธุรกิจนำเข้าหรือส่งออกตามปกติ เป็นต้น

การดำเนินคดีศาลอากร

การดำเนินคดีทางศาลอากรมีวิธีการผิดแปลกไปจากคดีอาญาทั่วไปอยู่หลายประการกล่าวคือกฎหมายศาลอากรให้อำนาจพนักงานศาลอากรที่จะฟ้องหรือแก้คดีได้เองตามความในมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติศาลอากร พ.ศ. 2469 ซึ่งบัญญัติว่า "ในคดีใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับการศาลอากรนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่คนใด ๆ ซึ่งกระทำการโดยอาศัยอำนาจของอธิบดี อาจยื่นฟ้องและทำการฟ้องหรือแก้คดีหรือดำเนินคดีได้ไม่ว่าในศาลหนึ่งศาลใด" แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าอำนาจนี้ยังไม่เคยปรากฏว่าได้เคยใช้เลย ทุกคดีอัยการเป็นผู้ฟ้องร้องคดีหรือแก้คดีทั้งสิ้น

นอกจากอำนาจการฟ้องหรือแก้คดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายศาลอากรยังบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมศาลอากร พนักงานสอบสวน และคณะกรรมการแล้วแต่กรณี สามารถดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดทางศาลอากรได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายศาลอากรมุ่งหมายให้มีการเปรียบเทียบระงับคดีได้อย่างกว้างขวางเกินกว่าที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพราะในความผิดทางภาษีอากร รัฐบาลควรจะได้ภาษีอากรครบถ้วน โดยไม่ต้องดำเนินคดีในชั้นศาลให้ยุ่งยากสิ้นเปลืองเวลาและเงินทอง กอปรทั้งความผิดทางศาลอากรหาหลักฐานในการลง

³⁴ ประเทศที่นำเอาเหตุผลทางเศรษฐกิจมากำหนดค่าปรับ คือ สวิส กรีก นอร์เวย์ เยอรมัน ออสเตรเลีย โปรตุเกส โปรตุเกส โกลเมเน ภัททริมย์, "โทษปรับ," หน้า 458.

โทษยาก การเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศาลอาญา จึงได้รับความนิยมนิยมในหมู่พ่อค้าวาณิช และ เป็นความประสงค์ของกรมศาลอาญาที่ปรารถนาให้คดีศาลอาญาเสร็จสิ้นไปในชั้นพิจารณาของฝ่ายบริหาร โดยรวดเร็ว เพื่อสนองตอบต่อธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ การเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศาลอาญา จึงเป็นลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของกฎหมายศาลอาญา

อำนาจเปรียบเทียบคดีอาญา สำหรับความผิดฐานหลักเลียงอากรในชั้นศาลอาญาถือว่าเป็นอำนาจในการให้ความยุติธรรมในชั้นปลาย³⁵ ในขณะที่การพิจารณาคดีอาญาตามปกติเป็นการดำเนินคดีโดยศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ แต่บทบาทในการดำเนินคดีทางศาลอาญากลับเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เป็นส่วนใหญ่โดยพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2469 มาตรา 102 และมาตรา 102 ทวิ บัญญัติให้อธิบดีกรมศาลอาญา พนักงานสอบสวน และกรรมการเปรียบเทียบคดี การฟ้องร้อง เป็นผู้ใช้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีศาลอาญา

การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเปรียบเทียบคดีดังกล่าว เท่ากับเป็นการให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่ทั้งตุลาการอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นการให้อำนาจเปรียบเทียบระดับคดีศาลอาญาทุกคดี ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีในศาลต้องใช้เวลา และโทษที่ศาลจะลงในความผิดหลักของกฎหมายศาลอาญาอื่นได้แก่ ความผิดตามมาตรา 27, 27 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2469 เป็นโทษตายตัว ในขณะที่การเปรียบเทียบระดับคดีมีการทำความตกลงซึ่งอาจมีการยืดหยุ่นในการเปรียบเทียบคดีได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

การดำเนินคดีทางศาลอาญามีลักษณะเป็นการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดทางเทคนิค ประการหนึ่ง จึงเห็นว่า การให้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีเช่นนี้เป็นทางเลือกที่เหมาะสมทางหนึ่ง เพราะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นผลวัตร เคลื่อนไหวรวดเร็ว การที่องค์การธุรกิจใดต้องมีการะทางคดีติดต่อกันเป็นเวลานาน ย่อมกระทบต่อการตัดสินใจ การลงทุน ซึ่งไม่เป็นผลดีทั้งภาครัฐและเอกชน

³⁵ การให้ความยุติธรรมในชั้นต้น คือ ความยุติธรรมตามตัวกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจเกี่ยวกับการจับกุม การสอบสวน การควบคุม การฟ้องร้อง เป็นต้น สถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์, "ลักษณะเฉพาะความผิดทางศาลอาญา," หน้า 725.

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีดังกล่าว จะมีผลต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้ยินยอม เพราะการใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีเป็นเพียงการใช้อำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการ มิได้มีอำนาจบังคับดังเช่น คำพิพากษา แต่เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับโทษทางตุลาการเป็นโทษตายตัว และกระบวนการพิจารณาคดีในศาลค่อนข้างล่าช้า ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล

อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยยังไม่มีสถาบันที่จะควบคุมการกระทำ หรือการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรม โดยตรงทำให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในชั้นต้นและชั้นปลายของผู้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ไม่อาจนำมาเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างสมบูรณ์ เมื่อประกอบกับกฎหมายที่ยังขาดบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักประกันในกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจนแล้ว ทำให้กฎหมายอันเป็นปัจจัยชั้นมูลฐานทางสังคมขาดประสิทธิภาพ และขาดความศักดิ์สิทธิ์ในการใช้อำนาจบังคับ ทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาโครงสร้างความผิดซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

หลักทั่วไปในการใช้ดุลยพินิจเปรียบเทียบคดีอาญา

ดุลยพินิจ มีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ ที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรมขององค์การผู้มีอำนาจในการพิจารณาใช้ และรวมถึงการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจคดีของผู้มีอำนาจใช้ โดยไม่ขึ้นกับวิจารณญาณหรือการตัดสินใจของบุคคลอื่น ๆ³⁶

โดยทั่วไป การใช้ดุลยพินิจไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายใด เมื่อมีการใช้ดุลยพินิจแล้วต้องประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนของการค้นหาข้อเท็จจริง ส่วนของการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย และส่วนของการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากที่ได้

³⁶Black 's Law Dictionary, 4th ed. (st.Paul, Minn : West Publishing Co, 1951), p.553.

ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว³⁷

มีสุภาษิตกฎหมายอยู่บทหนึ่งว่า "เมื่อมีกฎหมายก็ย่อมต้องมีดุลยพินิจอยู่เคียงคู่" (rules must be supplemented with discretion) ซึ่งหมายความว่า ถ้าหากจะมีการบังคับใช้กฎหมาย โดยตรงแต่เพียงประการเดียวแล้ว หากจะให้มีความยุติธรรมเป็นรายกรณีได้ไม่ เพราะการอำนวยความสะดวกที่แท้จริงนั้นควรจะต้องมีความยืดหยุ่น เพื่อให้ผู้ใช้นำเอาปัจจัยกระทบทางสังคมและศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เข้ามาร่วมพิจารณาเพื่อค้นหาความเป็นธรรมโดยแท้จริง สังคมใดที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจ เท่ากับว่าสังคมนั้นปฏิเสธความยุติธรรมตนเอง

กฎหมายเป็นผู้ให้และกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลยพินิจ โดยให้ผู้ใช้อดุลยพินิจสามารถใช้ดุลยพินิจได้ในบางโอกาส และอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้ดุลยพินิจอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การใช้ดุลยพินิจเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งอาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการ คือ³⁸

1. โครงสร้างของดุลยพินิจ หมายถึง สิ่งที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาเกี่ยวกับดุลยพินิจ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการช่วยเหลือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ทรงคุณค่าต่อการใช้ดุลยพินิจ อันได้แก่ แผนการ นโยบาย ข้อเท็จจริง เหตุผล การสืบเสาะและกระบวนการพิจารณา
2. ต้องประกอบด้วย การทบทวนดุลยพินิจ เมื่อมีการใช้ดุลยพินิจ จะต้องมียุติธรรมหนึ่งคอยควบคุมการใช้ดุลยพินิจนั้น ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการอุทธรณ์ การตรวจทาน หรือควบคุมมิให้ใช้กฎหมายขัดกับหลักเกณฑ์³⁹

³⁷ ชนิษฐา (รัชนี้) ชัยสุวรรณ, "การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ," วิทยานินนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526, หน้า 27-28.

³⁸ ชนิษฐา (รัชนี้) ชัยสุวรรณ, "การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ," หน้า 35.

³⁹ มีดุลยพินิจอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ต้องมีการทบทวน เรียกว่า "ดุลยพินิจเด็ดขาด" (absolute discretion) ซึ่งมีลักษณะความ "สูงสุด" อยู่ในตัว เช่น ดุลยพินิจในการอภัยโทษ เมื่อใช้ดุลยพินิจไปในทางใดแล้ว จะมียุติธรรมอื่นใดมาทบทวนการใช้ดุลยพินิจอีกไม่ได้

การใช้ดุลยพินิจดำเนินคดีอาญาที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมี 2 ประเภทคือ ประเภทแรกเป็น หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย อันได้แก่ ระบบที่เจ้าพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนจะต้องทำการสอบสวนดำเนินคดีเสมอโดยไม่ต้องคำนึงว่าได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อการสอบสวนได้สิ้นสุดลงเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดจริง และพิจารณาคดีจนแน่ใจว่ามีหนทางพิสูจน์ถึงความผิดของผู้ต้องหาในศาล ได้อย่างแน่ ๆ ผู้มีอำนาจฟ้องต้องฟ้องเสมอไปเมื่อฟ้องคดีแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ ประเภทที่ใช้หลักดำเนินคดีทางอาญาตามกฎหมายระบบนี้ได้แก่ ประเทศเยอรมันตะวันตก อิตาลี สเปน สวีเดน โปแลนด์ เชคโกสโลวาเกีย⁴⁰ ประเภทที่สองเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ มีลักษณะตรงกันข้ามกับหลักเกณฑ์แรก คือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนอาจไม่ทำการสอบสวนก็ได้ และหากสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดจริงผู้มีอำนาจฟ้องอาจไม่ฟ้อง หรือไม่ดำเนินคดีด้วยวิธีการใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้โดยอ้างหลัก "ความยุติธรรม" เช่น ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือความผิดที่อาจกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเภทที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส มอลตา เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล ไทย เป็นต้น⁴¹

ในประเทศไทย มีวิธีการดำเนินคดีอาญาสำหรับความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้เสร็จสิ้นไป ในชั้นเจ้าพนักงาน ในทางนิติศาสตร์ นิยมเรียกว่า วิธีทำให้อำนาจอาญาเลิกกัน โดยวิธีชำระค่าปรับ ในอัตราสูง หรือโดยวิธีการเปรียบเทียบคดี ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบัญญัติว่า "คดีอาญาเลิกกันได้ดังนี้

(1) ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราสูง สำหรับความผิดนั้น แก่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(2) ในคดีความผิดที่เห็นโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษ ไม่สูงกว่าความผิดโทษ หรือความผิดต่อกฎหมายแผนกภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูง ไม่เกินสองพันบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระ

⁴⁰ กุลพล พลวัน, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา," วารสาร อัยการ ฉบับที่ 1, ปีที่ 1 (พ.ศ. 2520) : 37.

⁴¹ กุลพล พลวัน, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา," หน้า 32.

ค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว

(3) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่อัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินสองพันบาท ซึ่งเกิดในจังหวัดพระนครและธนบุรี เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการแทนในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว"

การทำให้คดีอาญาเล็กน้อย จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้คดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เสรีจลื่นไปในชั้นของเจ้าพนักงานเพื่อลดภาระของศาลและอัยการ⁴² ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

⁴²วิธีการทำให้คดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เล็กกัน ในแต่ละประเทศมีวิธีปฏิบัติไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศเยอรมันได้เลือกใช้วิธีการทำให้ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ สิ้นสภาพของการเป็นความผิดอาญา (Entkriminalisierung) กล่าวคือ เยอรมันได้ใช้วิธีการในทางนิติบัญญัติ บัญญัติให้การกระทำที่เห็นว่าโดยเนื้อหาไม่ควรเป็นความผิดทางอาญา (kriminalstrafat) เพราะการกระทำนั้นกระทบกระเทือนคุณธรรมทางกฎหมายที่ยังด้อยอยู่ (Rechtsgut der unteren Certungsschicht) แต่ก็ควรมีสภาพบังคับบ้างให้เป็น "การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ" (Wrdnungswidrigkeit) และถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบนี้เป็นความผิดในทางปกครอง และสภาพบังคับที่ใช้สำหรับการกระทำได้กล่าวนี้คือ การชำระเงินซึ่งก็ไม่เรียกว่าโทษปรับ (Geldstrafe) แต่เรียกว่า "นิษ" (Geldbusse) เหตุนี้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันจึงไม่มีความผิดลหุโทษ แต่จะบัญญัติการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบไว้โดยเฉพาะเพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะหากเป็นความผิดทางอาญาแล้ว ศาลเท่านั้นที่จะลงโทษได้ และเมื่อกระทำการฝ่าฝืนระเบียบเป็นความผิดในทางปกครอง ฝ่ายปกครองก็ตัดสินลงโทษได้ทำนองเดียวกับการเปรียบเทียบในกฎหมายไทย โปรดดู คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 137.

ก. คดีที่เปรียบเทียบได้และผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ

การเปรียบเทียบระงับคดีมีบัญญัติไว้ในมาตรา 37(2) - (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการเลิกคดีอาญาระหว่างรัฐ ผู้ต้องหาและผู้เสียหาย⁴³ เป็นการพิจารณาความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิดโดยเจ้าพนักงาน จึงเป็นข้อยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ศาลยุติธรรมเท่านั้น ที่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิด⁴⁴

คดีที่เปรียบเทียบได้ ได้แก่ความผิดลหุโทษ คดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินสองพันบาท⁴⁵ และความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เปรียบเทียบคดีได้⁴⁶ ตามมาตรา 37(2) (3) (4)

ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบมีอยู่ 3 ประเภท คือ พนักงานสอบสวน นายตำรวจในจังหวัดพระนคร และธนบุรี ตั้งแต่ชั้นสารวัตรขึ้นไปหรือผู้ทำการแทน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

คดีที่เป็นความผิดลหุโทษ และคดีที่มีโทษอย่างสูงไม่เกิน 2,000 บาท พนักงานสอบสวนหรือนายตำรวจในจังหวัดพระนครและธนบุรี ตั้งแต่ชั้นสารวัตรขึ้นไป หรือผู้ทำการแทน

⁴³ตามมาตรา 37(1) เป็นการทำให้คดีอาญาเลิกโดยยอมชำระค่าปรับในอัตราสูงตามกฎหมาย โดยไม่มีการเปรียบเทียบ โปรดดู คณิต ณ นคร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 137-138.

⁴⁴คณิง ฤาไชย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : เชนวิทย์การพิมพ์, 2519), หน้า 44.

⁴⁵มาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับ มาตรา 4 พระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 มาตรา 3

⁴⁶ความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เปรียบเทียบได้ เช่น ความผิดตามมาตรา 27, 99 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469, มาตรา 163 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522

เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ⁴⁷ ส่วนความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับกฎหมายนั้นที่จะกำหนดให้พนักงานตามกฎหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้

อำนาจในการเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานตามมาตรา 37(2) (3) (4) จำกัดเฉพาะโทษปรับเท่านั้น⁴⁸ กรณีที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในคำพิพากษาที่ 790/2497 ว่าอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายแพ่งภาคอากรตามมาตรา 37(2) นี้ ต้องเป็นความผิดอันมีกำหนดโทษปรับสถานเดียว

ข. วิธีเปรียบเทียบ

ไม่จำเป็นเสมอไปว่า ถ้าเป็นคดีหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวซึ่งมีอัตราโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 2,000 บาทแล้ว พนักงานสอบสวนต้องเปรียบเทียบ เพราะนอกจากจะเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้วยังต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 38 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังต่อไปนี้อีกด้วย คือ

1. เปรียบเทียบได้ในกรณีที่เจ้าพนักงานเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ถ้าเห็นว่าควรจำคุกเจ้าพนักงานจะเปรียบเทียบไม่ได้⁴⁹

⁴⁷อำนาจของพนักงานสอบสวนกับสารวัตรตำรวจขึ้นไป หรือผู้ทำการแทน มีอำนาจเปรียบเทียบเหมือนกันคือ สามารถเปรียบเทียบความผิดตามมาตรา 37(2) (3) ได้ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ.2481 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 พระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 คณิต ฤาไชย, คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 45.

⁴⁸คณิต ฤาไชย, คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 46. ศึกษาได้จากมาตรา 38 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁴⁹ประเทือง กীরติบุตร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ.2520), หน้า 58.

2. ผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมตามจำนวนค่าปรับที่เจ้าพนักงานกำหนดตามที่เห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายบัญญัติไว้และเมื่อคู่กรณียินยอมให้เปรียบเทียบแล้ว เจ้าพนักงานจะกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาชำระเงินค่าปรับมาชำระภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกินสิบห้า วัน หากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่ยินยอม หรือยินยอมแต่ไม่นำเงินมาชำระภายในกำหนดคดีก็ไม่เลิกกัน และถ้าหากคดีอาญามีมูลที่ทำให้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องเรียกค่าเสียหายทดแทนในทางแพ่งด้วย เมื่อผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมก็ให้เจ้าพนักงานเปรียบเทียบในเรื่องค่าทดแทนด้วย ทั้งนี้ให้เจ้าพนักงานเปรียบเทียบโดยกะจำนวนค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คู่ความตกลงกันก็ได้ แต่ถ้าหากไม่ตกลงกันในทางแพ่งผลก็มีเพียงว่าสิทธิเรียกร้องทางแพ่งไม่ระงับ แต่ไม่กระทบถึงการเปรียบเทียบคดีอาญาที่เจ้าพนักงานได้ดำเนินการไปแล้ว⁵⁰

คำสั่งเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานถือเป็นกระบวนการพิจารณา จึงไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้⁵¹ และเมื่อการเปรียบเทียบกระทำโดยถูกต้องแล้ว สิทธิที่จะนำคดีอาญามาฟ้องร้องข่มขู่ระงับไป เป็นการสิ้นสุดการสอบสวนอีกลักษณะหนึ่ง อัยการหรือผู้เสียหายข่มขู่มาฟ้องอีกไม่ได้ ตามมาตรา 39(3)⁵²

การเปรียบเทียบระงับคดีศาลอาญา

อำนาจเปรียบเทียบระงับคดี เป็นอำนาจใช้ดุลยพินิจเพื่อการบังคับใช้กฎหมายประการหนึ่ง โดยไม่เกี่ยวกับอำนาจตุลาการของศาลยุติธรรม ตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจเปรียบเทียบระงับคดีตามมาตราดังกล่าว เป็นแต่เพียงให้อำนาจเปรียบเทียบคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มีโทษปรับไม่เกินสองพันบาท หรือเป็นความผิดหุโทษหรือความผิดอื่นที่มีโทษไม่สูงกว่าลหุโทษ หรือความผิดตามกฎหมายบางฉบับที่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานไว้ก็แต่เพียงความ

⁵⁰ คณิง ฤาไชย, คำบรรยายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 47-48.

⁵¹ คณิต ณ นคร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 138.

⁵² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 365/2502 ความผิดที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบนี้ ถ้าเป็นคดีที่เกินอำนาจที่จะเปรียบเทียบปรับแล้ว คดีไม่เลิกกัน ผู้เสียหายมีสิทธินำคดีอาญามาฟ้องต่อศาลอีก

ผิดที่กำหนดโทษไม่สูงนัก ถ้าเป็นความผิดอื่น ๆ แล้ว จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลทั้งสิ้น แต่สำหรับกฎหมาย
ศุลกากร ซึ่งกำหนดโทษทางการคลัง กฎหมายมอบอำนาจให้อธิบดีกรมศุลกากร คณะกรรมการหรือ
พนักงานสอบสวน เป็นผู้ม้ออำนาจทำความตกลงระงับคดีได้ไม่ว่าจะมีโทษหนักถึงทั้งจำทั้งปรับหรือไม่
ก็ตาม

ทั้งนี้เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการคลัง มิใช่ผู้ร้ายหรือ
อาชญากรโดยสิ้นดาน เพียงแต่เป็นผู้ที่ฉกฉวยโอกาสเบียดบังจ้อค่าภาษีของรัฐเท่านั้น เมื่อผู้กระทำ
ความผิดมีความรู้สึกผิดชอบ ยอมรับว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำความผิดและได้แสดงเจต
จำนงที่จะชำระค่าภาษีอากร พร้อมทั้งยอมรับการลงโทษในระดับหนึ่งให้อธิบดี คณะกรรมการ หรือ
พนักงานสอบสวน กำหนดขึ้นตามสมควร การตกลงยินยอมชำระค่าปรับ และค่าภาษีอากรที่ขาดตั้ง
กล่าวยอมเป็นผลดีต่อการบริหารการจัดเก็บภาษีที่จะต้องจัดเก็บให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ รวด
เร็ว ประหยัดเวลาทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชน แทนที่จะมุ่งแต่นำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ซึ่งจะต้องเสีย
เวลา เงินทองไปโดยเปล่าประโยชน์ และการนำคดีขึ้นสู่ศาลก็ไม่แน่ว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะชนะคดี
เสมอไป เพราะผลแพ้ชนะขึ้นอยู่กับหลักฐานพยานของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ดังนั้น การประนี
ประนอมยอมความในลักษณะนี้ย่อมก่อให้เกิดผลดีทั้งสองฝ่าย การที่กฎหมายศุลกากรมอบอำนาจเปรียบ
เทียบระงับคดีให้ฝ่ายบริหารในขอบเขตที่กว้างขวางเช่นนี้ ถือเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายศุลกากรที่
สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการให้คดีเสร็จสิ้นในฝ่ายบริหารนั่นเอง

ก. การงดการฟ้องร้องคดีโดยอธิบดีกรมศุลกากร

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 102 บัญญัติว่า "ภายในบังคับแห่ง
มาตรา 102 ทวิ ถ้าบุคคลใดจะต้องถูกฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมและใช้ค่าปรับ
หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีจะเห็นสมควรแล้ว อธิบดีจะงดการ
ฟ้องร้องเสียก็ได้ และการที่อธิบดีงดการฟ้องร้องเช่นนี้ ให้ถือว่า เป็นอันค้ำผู้กระทำผิดในภาระที่จะ
ถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดนั้น"

โดยบทบัญญัติดังกล่าว อธิบดีมีอำนาจที่จะงดการฟ้องร้อง ถ้าจำเลยยินยอมและใช้
ค่าปรับ ทำความตกลง ทำทัณฑ์บน ให้ประกัน ประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการรวมกัน ทั้ง
นี้ต้องเป็นการประนีประนอมพร้อมใจทั้งสองฝ่าย คือ ผู้ที่จะถูกฟ้องต้องยินยอม และอธิบดีเห็นสมควร

1. ยินยอมและชดใช้ค่าปรับ เป็นการใช้ค่าปรับตามโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น ความผิดตามมาตรา 27 ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว ก็ต้องปรับไปตามนั้น จะลงโทษเป็นอย่างอื่นหรือแม้แต่จะลดโทษก็ทำไม่ได้

2. อำนาจทำความตกลง มีความหมายกว้างขวางมาก กล่าวคือ จะทำการประนีประนอมอย่างใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร อาจทำความตกลงผ่อนผันความผิดไปเลย หรือจะใช้ค่าปรับแต่เพียงบางส่วน หรือปรับเต็มตามที่กำหนดโทษไว้ก็ได้ทั้งสิ้น สำหรับความผิดตามมาตรา 27 อธิบดีอาจทำความตกลงระงับคดี โดยลงโทษปรับเพียงใดก็ได้ แต่จะลงโทษเต็มคือ ปรับสี่เท่าราคาของซึ่งรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว แล้วมาลดโทษไม่ได้

3. อำนาจทำทัณฑ์บน คือ สั่งให้ผู้กระทำความผิดทำเป็นหนังสือว่าจะไม่ละเมิดเงื่อนไขที่ให้ไว้

4. อำนาจให้ประกัน ได้แก่ การสั่งให้บุคคลใดทำสัญญารับผิดชอบมิให้บุคคลที่กระทำผิดมาแล้วได้กระทำผิดอีก โดยระบุวงเงินหรือค่าเสียหายในการฝ่าฝืนไว้ด้วย

อธิบดีมีอำนาจระงับคดีตามกฎหมายศุลกากรทุกมาตราในทุกฐานความผิด และอธิบดีมีอำนาจที่จะงดการฟ้องร้องเสียได้ทั้งสิ้น โดยมีข้อยกเว้นว่า ต้องอยู่ภายใต้มาตรา 102 ทวิ คือ สำหรับความผิดตามมาตรา 27⁵³ หรือมาตราอื่น ที่ได้นำบทบัญญัติมาตรา 27 มาใช้ รวมถึงมาตราที่กำหนดโทษตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรด้วยแล้วเกินกว่าสี่หมื่นบาท ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบของงดการฟ้องร้อง ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

จากหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ต่อเมื่อผู้ต้องหาไม่ร้องขอให้เปรียบเทียบหรือไม่ยินยอมเปรียบเทียบระงับคดีเสียก่อนเท่าที่แจ้งให้ฟ้องคดีอาญาต่อศาล เพราะกฎหมายศุลกากรมิได้มุ่งหมายที่จะให้ฟ้องร้องผู้กระทำผิดทุกราย ความในมาตรา 102 วรรคท้าย จึงบัญญัติให้อธิบดีบันทึกความเห็น เพราะเหตุใดจึงควรฟ้องผู้กระทำผิด ดังนั้น บันทึกของอธิบดีอาจเป็นวิธีหนึ่งที่ต้องการแสดงว่าผู้กระทำผิดไม่ขอให้เปรียบเทียบหรือไม่ขอรับการเปรียบเทียบในระดับที่อธิบดีกำหนด หรืออาจเป็นเพราะกฎหมายต้องการเหตุผล หรือความจำเป็นพิเศษที่ต้องฟ้องผู้กระทำผิดรายนั้นแทนการเปรียบเทียบระงับคดี แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายศุลกากรมิได้บังคับว่า ก่อนฟ้องคดีจะ

⁵³โปรดดู มาตรา 31, 36, 96 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

ต้องมีการเปรียบเทียบเสียก่อน ดังนั้นพนักงานอัยการจึงมีอำนาจฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องมีการเปรียบเทียบระดับคดีมาก่อนแต่อย่างใดทั้งในฟ้องก็ไม่ต้องบรรยายว่าได้มีการเปรียบเทียบผู้กระทำผิดนั้นแล้วหรือไม่⁵⁴

ข. การงดการฟ้องร้องโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ

ทั้งนี้ เป็นไปตามความในมาตรา 102 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า "สำหรับความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พุทธศักราช 2490 และมาตรา 31 และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และมาตรา 5 มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2480 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยกันแล้วเกินกว่าสี่หมื่นบาท ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกรมตำรวจที่จะเปรียบเทียบและงดการฟ้องร้อง และการที่คณะกรรมการงดการฟ้องร้องเช่นนี้ให้ถือว่าเป็นอันคุ้มกันผู้กระทำผิดนั้น ในการที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดอันนั้น"

มาตรานี้เป็นการตัดทอนอำนาจของอธิบดีลงบ้าง สำหรับความผิดที่มีลักษณะโทษรุนแรงและมีราคาของกลางรวมค่าอากรสูงเกินกว่า 40,000 บาท โดยให้เป็นอำนาจของกรรมการทำการเปรียบเทียบหรืองดการฟ้องร้อง อันเป็นลักษณะของการให้หลักประกันทางกฎหมายว่า สำหรับคดีที่มีทุนทรัพย์สูงและมีอัตราโทษรุนแรง การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องโดยคณะกรรมการย่อมอำนวยความสะดวกธรรมแก่สาธารณะและปัจเจกชน ได้มากกว่าอธิบดีกรมศุลกากรที่จะเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องแต่เพียงผู้เดียว

ค. อำนาจของพนักงานสอบสวน

ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 102 วรรค 2 และเพื่อให้สอดคล้องตามความในมาตราดังกล่าว

⁵⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 779/2493

กล่าว กระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 ลงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2497 กำหนดว่า สำหรับความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 มาตรา 31 มาตรา 36 และ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และมาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราช บัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480 เกี่ยวกับอากรเล็ก ๆ น้อย ๆ เฉพาะรายที่อัตราโทษปรับ อย่างสูงไม่เกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท ให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามี อำนาจเปรียบเทียบและงดการฟ้องร้อง

ตามกฎกระทรวงฉบับนี้ ฐานความผิดที่มอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบ ปรึบและงดการฟ้องร้อง ได้แก่ ฐานความผิดในกลุ่มมาตรา 27 และมาตราที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยว โยงกับมาตรา 27 เช่นเดียวกับฐานความผิดที่คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับคดี มีอำนาจเปรียบเทียบ ตามมาตรา 102 ทวิ โดยโทษปรับสูงสุดสำหรับความผิดในกลุ่มนี้คือ ปรับสี่เท่าราคาของรวม ค่าอากร ดังนั้นเมื่อกฎกระทรวงกำหนดโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ย่อมหมายความว่า คดีนี้มีราคาของกลางรวมค่าอากรไม่เกิน 2,500 บาทนั่นเอง

การงดการฟ้องร้องของพนักงานสอบสวน ถ้าเป็นการปรับสี่เท่าราคาของรวมค่า อากรและไม่เกินจำนวนที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงแล้ว พนักงานสอบสวนดำเนินการไปได้ทีเดียว โดย ไม่ต้องขออนุมัติระดับคดีจากอธิบดีกรมศุลกากร แต่ค่าปรับและของกลางต้องนำส่งกรมศุลกากร ถ้า เป็นการมิใช่การปรับ เช่น ทำความตกลงหรือทัณฑ์บนก็ต้องขออนุมัติระดับคดีต่อกรมศุลกากร เช่น เดียวกับการปรับที่มีจำนวนเกินกว่าอำนาจของพนักงานสอบสวน หรือความผิดตามมาตราอื่นที่มี ระบุในกฎกระทรวง

การเปรียบเทียบระดับคดีฐานหลักเลี้ยงอากร

คดีหลักเลี้ยงอากรเป็นความผิดเกี่ยวกับเอกสารเพื่อผ่านพิธีการศุลกากร โดยมีการ สำแดงเท็จ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผิดหลงจัดเก็บภาษีอากร ไปไม่ถูกต้องในชั้นแรก และโดยประการ สำคัญผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกได้สำแดงใบขนสินค้าและแบบแสดงรายการค้า รวมทั้งเอกสารประกอบ ใบขนสินค้า เป็นเท็จ

การสำแดงรายการในใบขนสินค้า ผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกต้องปฏิบัติตามกฎหมาย คือ ต้อง

สำแดงชนิดของ คุณภาพ ปริมาณ น้ำหนัก ราคาอันแท้จริงในท้องตลาด และรายการอื่น ๆ ตามที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนด ด้วยความสัตย์จริง การสำแดงรายการในใบขนสินค้าและเอกสารอื่น ๆ คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงย่อมสื่อเจตนาไม่สุจริตได้ เพราะโดยธรรมชาติแล้ว ผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกย่อมต้องรู้อถึงรายละเอียดแห่งของของตนดียิ่งกว่าผู้ใด เมื่อผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออก รับรองความถูกต้องของข้อความทั้งหมดที่สำแดงไว้ในใบขนสินค้าแล้ว จึงจะให้ผ่านพิธีการศุลกากรตามระเบียบของกรมศุลกากรเพื่อชำระค่าภาษีอากร ต่อจากนั้นเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะตรวจสอบสินค้าว่าตรงตามสำแดงหรือไม่ ค่าภาษีอากรที่ชำระไว้ถูกต้องหรือไม่

หลังจากตรวจสอบพบว่า ของจริงไม่ตรงตามสำแดงไว้ในใบขนสินค้า เป็นเหตุให้ค่าภาษีอากรขาด ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด ๆ ก็ตาม ผู้กระทำความผิดจะถูกจับกุมไม่ว่าของนำเข้ามาหรือส่งออก จะตรวจมอบหรือตรวจปล่อยไปแล้วหรือไม่ก็ตาม ต่อจากนั้นหน่วยงานตรวจสอบจะส่งเรื่องให้กองคดีพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

กองคดีจึงเปรียบเสมือนผู้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ โดยรับนโยบายจากกรมศุลกากร ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอม เพื่อทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมทำความตกลงก็จำเป็นต้องส่งคดีไปให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้อาจลำดับขั้นตอนการดำเนินคดีได้ดังนี้

ก. ถ้าผู้นำเข้าหรือส่งออกที่กระทำความผิด ไม่ติดต่อขอระงับคดีในชั้นศุลกากรให้ส่งเรื่องไปดำเนินการต่อพนักงานสอบสวน กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร โดยให้นิติกรเป็นผู้กล่าวโทษ

ข. ในส่วนค่าภาษีที่ขาด ถ้าหากผู้นำเข้าไม่ยินยอมระงับคดี ให้ดำเนินการงดการปฏิบัติพิธีการ โดยให้กองคดีแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และส่งเรื่องให้กรมอัยการ เพื่อดำเนินการทางแพ่งฟ้องเรียกค่าภาษีอากรยังศาลภาษีอากรต่อไป

ค. ในกรณีที่มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้กระทำความผิดทราบแล้ว แต่ไม่มาติดต่อแต่ประการใด ให้ทำหนังสือเตือนอีกครั้งหนึ่ง

เกณฑ์การระงับคดีสำหรับความผิดฐานหลักเสี่ยงอากร

ก. เกณฑ์การระงับคดี

เมื่อผู้ต้องหาที่มีความประสงค์จะทำความตกลงระงับคดีในชั้นศาลอากร สำหรับความผิดฐานหลักเสี่ยงอากร กรมศาลอากรจะพิจารณาดำเนินการตามเกณฑ์คำสั่งทั่วไปกรมศาลอากรที่ 10/2526 สำหรับความผิดที่ตรวจพบตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2526 เป็นต้นไป ดังนี้⁵⁵

1. สำแดงเท็จเป็นเหตุให้อากรขาดไปเกินกว่า 500 บาท แต่ไม่เกิน 10,000 บาท ให้ปรับ 1/4 เท่าของอากรที่ขาด และให้ชำระค่าภาษีอากรที่ขาดให้ครบถ้วนพร้อม เบี้ยปรับภาษีการค้ำตามส่วน
2. สำแดงเท็จเป็นเหตุให้อากรขาดไปเกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 20,000 บาท ให้ปรับ 1/2 เท่าของอากรที่ขาด และให้ชำระค่าภาษีอากรที่ขาดให้ครบถ้วนพร้อม เบี้ยปรับภาษีการค้ำตามส่วน
3. สำแดงเท็จเป็นเหตุให้อากรขาดไปเกิน 20,000 บาท แต่ไม่เกิน 40,000 บาท ให้ปรับหนึ่งเท่าของอากรที่ขาด และให้ชำระค่าภาษีอากรที่ขาดให้ครบถ้วน กับให้ชำระเบี้ยปรับหนึ่งเท่าของภาษีการค้ำที่ขาด
4. สำแดงเท็จเป็นเหตุให้อากรขาดไปเกิน 40,000 บาท ให้ปรับสองเท่าของอากรที่ขาด และให้ชำระค่าภาษีอากรที่ขาดให้ครบถ้วน กับให้ชำระเบี้ยปรับหนึ่งเท่าของภาษีการค้ำที่ขาด
5. กรณีสำแดงเท็จเป็นเหตุให้อากรขาดตั้งแต่ 500 บาทลงมา ให้ผ่อนผันการปรับสำหรับกรณีที่เราคร่อมค่าภาษีอากรที่ขาดเกินกว่า 40,000 บาท ต้องนำเรื่องเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้อง เพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ตามมาตรา 102 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศาลอากร พ.ศ. 2469 ทั้งนี้ผู้นำเข้าจะต้องจัดทำคำร้องขอเปรียบเทียบเพื่อประกอบ

⁵⁵ คู่มือการปฏิบัติหน้าที่กองคดี กรมศาลอากร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2529), หน้า 60.

การนำเรื่องเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องด้วย

ในด้านการดำเนินคดี ก่อนจะมีการพิจารณาคดี ต้องให้ได้ข้อยุติในจำนวนค่าภาษีที่ขาดเสียก่อน กล่าวคือ กรมศุลกากรจะต้องติดต่อหรือมีหนังสือแจ้งผู้นำเข้า เพื่อให้มาพบเพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง เช่น ถ้ามีการโต้แย้งราคาประเมิน ต้องส่งเรื่องให้กองพิธีการและประเมินอากรพิจารณา ถ้าหากข้อโต้แย้งเป็นเรื่องเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากร ต้องส่งเรื่องให้กองพิกัดอัตราศุลกากรพิจารณาเป็นต้น

ข. การเรียกเก็บค่าปรับ

1. กรณีที่มีราคารวมค่าอากรที่ขาดไม่เกินสี่หมื่นบาท ซึ่งไม่ต้องเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้อง ให้เรียกเก็บ "ค่าปรับ" โดยออกใบสั่งเก็บเงิน พร้อมใบกำกับการเก็บเงิน ระบุว่า "ค่าปรับฐานหลีกเลี่ยงอากร ตามแน้มคดีที่" ส่วนแน้มคดีที่ต้องนำเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องให้ระบุว่า "มัดจำค่าปรับฐานหลีกเลี่ยงอากร...."

เมื่อเรียกเก็บค่าปรับแล้วให้ส่งเรื่องไปยังกองพิธีการและประเมินอากร เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรที่ขาดให้ครบถ้วน และในกรณีที่สินค้ายังมิได้มีการตรวจปล่อยไปจากอารักขาของศุลกากร ให้ผู้นำเข้ามัดจำค่าปรับไว้ แล้วส่งเรื่องไปดำเนินการในส่วนของคุณาภาษีที่กองพิธีการและประเมินอากร เช่นกัน

2. ถ้ามีการมัดจำค่าปรับ สำหรับกรณีที่มีการตรวจพบความผิดก่อนตรวจปล่อยของและผู้นำเข้าประสงค์จะออกของไปก่อนเพื่อป้องกันความเสียหาย เป็นกรณีที่จะต้องมีการวางมัดจำเพิ่มเพื่อขอปล่อยของไปก่อน ตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 3/2508⁵⁶ เมื่อผู้นำเข้ายินยอมระงับคดี

⁵⁶ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่ยอมทำความตกลงระงับคดี และได้มีการวางมัดจำเพิ่มตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 3/2508 ให้มีมติเสนอผู้บังคับบัญชาดำเนินการผลักเงินมัดจำเพิ่มดังกล่าวเป็นค่าปรับและค่าภาษีอากร หากมัดจำค้ำเฉพาะยอดค่าภาษีอากรที่ขาด ก็ให้ส่งเรื่องแก่พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการในส่วนของคุณาปรับ ในทางกลับกันหากค่าภาษีอากรที่วางมัดจำไม่คุ้มก็ให้นำส่วนที่ขาดดำเนินการทางแพ่งต่อไป โปรดดู คู่มือปฏิบัติหน้าที่กองคดี กรมศุลกากร, หน้า 60.

และมีความประสงค์ที่จะขอผลักเงินมัดจำเพิ่ม เป็นค่าปรับและค่าภาษีอากรที่ขาดให้ทำหนังสือแสดง ความจำนองต่อศาลทหาร

ในกรณีที่เข้าเกณฑ์มาตรา 102 ทวิ ก่อนที่จะผลักเงินมัดจำเพิ่มเป็นค่าปรับ ให้นำเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องเสียก่อน โดยระบุในใบสั่งเก็บเงินและใบ กำกับการเก็บเงินว่า "ค่าปรับฐานหลักเลียงอากรตามแน้มคดีที่..... โดยผลักจากมัดจำ เพิ่มตามใบเสร็จรับเงินประกันเลขที่....."

ต่อจากนั้นให้จัดส่งแน้มคดีพร้อมใบสั่งเก็บเงินและใบกำกับดังกล่าวไปยัง กองพิธีการและประเมินอากร อีกครั้งหนึ่ง เพื่อดำเนินการในส่วนมัดจำเพิ่มค่าภาษีอากรที่ขาดด้วย

3. เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องมีมติแล้วให้ดำเนินการผลัก เงินมัดจำค่าปรับ โดยให้ระบุในใบสั่งเก็บเงินและใบกำกับการเก็บเงินว่า "ค่าปรับฐานหลักเลียง อากรตามแน้มคดีที่....." โดยผลักจากมัดจำค่าปรับตามใบเสร็จชำระประกันเลขที่..... .." แล้วส่งเรื่องไปดำเนินการที่กองเก็บอากร

ผลของการเปรียบเทียบระงับคดี

ความผิดฐานหลักเลียงอากรที่ผู้ต้องหายินยอมทำความตกลงระงับคดีในชั้นศาลทหารไม่ว่า โดยอำนาจของอธิบดีหรือพนักงานสอบสวนตามมาตรา 102 หรือโดยอำนาจของคณะกรรมการ เปรียบเทียบ ตามมาตรา 102 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศาลทหาร พ.ศ.2469 กฎหมายให้ถือว่าเป็น อันคุ้มผู้กระทำความผิด ในอันที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีความผิดนั้น ซึ่งเป็นกรณีที่ทำให้สิทธิ์ในการฟ้อง คดีอาญาระงับไป ตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

ปัญหาในทางคดีเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระงับคดีฐานหลักเลียงอากร

ก. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ต้องหา

เนื่องจากความผิดฐานหลักเลียงอากรเป็นคดีอาญา ผู้กระทำความผิดอาจถูกจับได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติศาลทหาร พ.ศ.2469 ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้าพบผู้ใด

กำลังกระทำผิด หรือพยายามจะกระทำผิดหรือใช้หรือช่วย หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจับผู้นั้นได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ แล้วนำส่งยังสถานที่ตำรวจพร้อมด้วยของกลางที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยายามกระทำความผิด เพื่อจัดการตามกฎหมายถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดได้กระทำผิดพระราชบัญญัตินี้ก็ดี หรือมีสิ่งของไปกับตัวอันเป็นของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดมาแล้วหรืออาจได้กระทำผิดขึ้นก็ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจับผู้นั้นส่งไปจัดการทำนองเดียวกัน แต่ถ้าบุคคลที่ถูกจับนั้นอยู่ใต้อำนาจศาลกงสุลต่างประเทศ ให้ส่งตัวไปยังกงสุลของผู้นั้นโดยไม่เนิ่นช้า"

นอกจากนั้นมาตรา 12 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งสัญจรไปมาภายในเขตนั้นอยู่ในอำนาจตรวจค้นทำนองเดียวกัน แต่ถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวนั้นได้กระทำผิดต่อกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และบุคคลนั้นไม่สามารถแสดงเหตุผลของตนให้เป็นที่พอใจของพนักงานศุลกากร พนักงานศุลกากรมีอำนาจจับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับแล้วนำส่งตำรวจดำเนินการตามกฎหมาย"

ปัญหาในกรณีนี้คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับ แต่ไม่มีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหา อีกทั้งกรมศุลกากรก็ไม่มีห้องขังหรือคุกไว้กักขังผู้ต้องหาด้วย ดังนั้น ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จับตัวผู้ถูกกล่าวหาตามความในสองมาตราดังกล่าวข้างต้นแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องนำส่งผู้ต้องหาไปยังสถานีตำรวจ เพื่อจัดการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ จะควบคุมผู้ต้องหาไว้เกินกว่าความจำเป็นไม่ได้ และการควบคุมจำต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด⁵⁷

โดยที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ให้อำนาจอธิบดีหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบ ทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากรได้ตาม มาตรา 102, 102 ทวิ กรมศุลกากรจึงมีความจำเป็นต้องสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ต่อการระงับคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหายินยอมที่จะทำการเปรียบเทียบทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร แต่การดำเนินการตามวิถีทางของกฎหมาย บางครั้งไม่อาจแล้วเสร็จในวันเดียวได้ จึงจำเป็นต้องนำไปฝากขัง ซึ่งตามกฎหมายศุลกากรจะต้องนำส่งของกลางพร้อมตัวผู้ต้องหาด้วย ในทางปฏิบัติ เพื่อให้คดีที่ผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะระงับคดีในชั้นศุลกากรแล้วเสร็จ

⁵⁷ คุมมาตรา 86, 87 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ไปโดยรวดเร็ว และเพื่อประโยชน์ของทางราชการและของผู้ถูกกล่าวหา อธิบดีกรมศุลกากรอาจใช้อำนาจสั่งให้ประกันตัวไปก่อน ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469⁵⁸ ก็ได้ จากกระบวนการยุติธรรมที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงการมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีได้เป็นผลดีต่อการบริหารงานภาษีอากรเท่าที่ควร กล่าวคือ

1. เมื่อจับตัวผู้ต้องหาได้แล้วพร้อมของกลางจำนวนมาก การส่งไปยังสถานีตำรวจย่อมมีปัญหา เพราะสถานีตำรวจไม่มีโกดังเก็บของกลาง
 2. ความในมาตรา 20 เกี่ยวกับของกลางที่ต้องส่งไปยังสถานีตำรวจนั้น ขัดแย้งกับความในมาตรา 25, 26 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่กำหนดให้บรรดาของที่ยึดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องส่งมอบให้อยู่ในอารักขาของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ดังนั้นเมื่อปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางตามมาตรา 20 แล้ว ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรา 25 ด้วย ย่อมสิ้นเปลืองและเป็นภาระต่อทางราชการเป็นอย่างมาก
 3. ในเมื่อกรมศุลกากรมีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดีและทำความตกลงในชั้นศุลกากรควรที่จะให้กรมศุลกากรเป็นผู้ควบคุมดูแลกว่าคดีระดับ เพราะในระหว่างคดียังไม่สิ้นสุดและผู้ต้องหามิได้ประกันตัว การเบิกตัวผู้ต้องหาที่ฝากขังไว้ย่อมไม่สะดวก เป็นภาระต่อเจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงาน
 4. ทำให้งานคดีล่าช้าออกไป ไม่ตรงต่อวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรม และเจตนารมณ์ของการบริหารงานด้านภาษีอากร ซึ่งจะต้องสะดวก รวดเร็ว ประหยัด
- ด้วยเหตุนี้ ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้แสดงความประสงค์เป็นลายลักษณ์อักษรขอเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศุลกากรแล้ว ก็ควรให้อยู่ในความคุมของกรมศุลกากรอย่างแท้จริง โดยต้องแก้ไขกฎหมายศุลกากรมาตรา 20 มาตรา 25, 26 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรให้สอดคล้องกัน ในเมื่อการส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาไปยังสถานีตำรวจ ไม่ก่อให้เกิดผลดีทางด้านการระดับคดี ความในข้อ

⁵⁸ แต่ถ้าสั่งให้ไปอยู่ในความควบคุมของพนักงานสอบสวน ยักยอกหรือศาลแล้ว คำร้องขอปล่อยตัวต้องหายื่นต่อพนักงานสอบสวน ยักยอก หรือศาลตามแต่กรณี โปรดดู มาตรา 106, 108 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นี้ก็ไม่จำเป็นต้องมีในกฎหมาย เว้นเสียแต่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ยินยอมทำความตกลงเปรียบเทียบ ระงับคดี หรือระหว่างอยู่ในการควบคุมตัวของกรมศุลกากร เกิดเปลี่ยนใจ ไม่ยินยอมทำความตกลง กรมศุลกากรจึงจะมีหน้าที่รับผิดชอบส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้แก่พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งน่าจะสมประโยชน์มากกว่า

ข. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6) นิยามคำว่า "พนักงานสอบสวน" ว่า หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนซึ่งมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานฝ่าย ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติทางราชการจะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว เท่านั้น ทำการสอบสวนคดีอาญาและในปัจจุบันได้แก่ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและผู้ที่จะเป็น พนักงานสอบสวนได้ต้องเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป⁵⁹

ในส่วนของกฎหมายศุลกากรโดยตรง มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 บัญญัติว่า "ในคดีใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับการศุลกากรนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่คนใด ซึ่ง กระทำการโดยอาศัยอำนาจอธิบดี อาจยื่นฟ้องและทำการฟ้องร้องหรือแก้คดีหรือดำเนินคดีได้ ไม่ว่าศาลใดศาลหนึ่ง" บทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าโดยบทบัญญัติของกฎหมายพนักงานศุลกากร ผู้ได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีสามารถดำเนินการฟ้องร้องคดีศุลกากรได้เอง ไม่ว่าศาลใดศาลหนึ่ง แต่เนื่องจากต่อมาได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ เพื่อฟ้องร้องคดีโดยมิได้บัญญัติให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ศุลกากรเป็นพนักงานสอบสวนด้วย มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 จึงไม่อาจนำมาใช้ได้ ในทางปฏิบัติการฟ้องร้องคดีต่อศาลกรมศุลกากรจึงต้องส่งเรื่องให้ พนักงานสอบสวนดำเนินการก่อนทุกครั้ง

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

⁵⁹ คณิต ฅ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 23-24.

มิได้ถูกยกเลิกไปโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่ประการใด เพียงแต่กฎหมายมิได้กำหนดให้พนักงานศุลกากรเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานศุลกากรจึงมีอาจดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา 101 ได้ เป็นเหตุให้มาตรา 101 เป็นหมันไป ดังนั้น การสอบปากคำของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่า มีการกระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร จึงเป็นการบันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการทำความตกลงระงับคดี หรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีประการอื่น ๆ โดยมีใช่เป็นการสอบสวนแต่ประการใด

แม้จะมีแนวความคิดว่า ควรจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร เป็นพนักงานสอบสวนสำหรับความผิดตามกฎหมายศุลกากร เพื่อที่จะสามารถนำมาตรา 101 มาใช้บังคับได้อีกครั้งหนึ่งก็ตาม แต่ในระยะเวลาอันใกล้นี้คงจะ ไม่มีโอกาสบรรลุผลได้สำเร็จ^{๑๐} การที่ผู้เขียนเสนอปัญหาขึ้นนี้ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานภาษีอากรกฎหมายได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถฟ้องร้องแก่ต่างคดีในทุกศาลได้ อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีอากร ที่จะให้มีการยุติปัญหาค่าภาษีอากรอย่างรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องผ่านหน่วยงานอื่นให้สิ้นเปลืองเวลา เป็นการตอบสนองต่อการค้าระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องมีความเป็นพลวัตสูง และอยู่ในวงจรที่ต้องเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจสอบสวนก็เพื่อให้มาตรา 101 สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ของกฎหมายศุลกากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเอง แต่ด้วยความบกพร่องของการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทำให้บทบัญญัติมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ดูเสมือนว่ามีได้มีบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะได้หยิบยกขึ้นมาศึกษาทบทวนกันอีกครั้งหนึ่ง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๐} ปัจจุบันกำลังมีการพิจารณาว่า อำนาจการสอบสวนคดีอาญา ควรอยู่ในความรับผิดชอบของกรมตำรวจหรือ กรมอัยการ จึงจะอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนและสังคมมากกว่ากัน โปรดดู รองพล เจริญพันธ์, "กฎหมายกับการพัฒนา," หน้า 261.

ค. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่และอธิบดีกรมศุลกากร

กฎหมายศุลกากรได้ให้อำนาจแก่พนักงานศุลกากรในหลายประการและคำว่า "พนักงานศุลกากร" นั้นจะเป็นบุคคลใดก็ได้^{๑๑} ที่รับราชการในกรมศุลกากร แต่เนื่องจากอำนาจเป็นสิ่งที่ยึดติดอยู่กับคนและโทษให้แก่ผู้ใช้และผู้ถูกใช้ ฉะนั้นถึงแม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวาง แต่อธิบดีกรมศุลกากรก็ได้จำกัดตันทอนอำนาจนั้นลงมาให้เหลือแต่เพียงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ที่จะใช้อำนาจนั้นโดยชอบ เช่น เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เปรียบเทียบระบับศุติ จะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับราชการในกองศุติ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เฉพาะการ เพื่อทำหน้าที่เปรียบเทียบระบับศุติ เป็นต้น^{๑๒}

การมอบหมายให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกึ่งตุลาการ ตามกฎหมายศุลกากร คือ การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการเปรียบเทียบระบับศุติในทุกศุติความผิดตามกฎหมายศุลกากร และในทางปฏิบัติศุติศุลกากรจะสิ้นสุดลงด้วยการเปรียบเทียบแทนทั้งสิ้น เพราะการเปรียบเทียบศุตินี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความพอใจทั้งสองฝ่าย และสภาพของการเปรียบเทียบก็สามารถยืดหยุ่นได้ ถือได้ว่าเป็นการแบ่งมอบให้ใช้อำนาจตุลาการแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวาง ซึ่งถ้ามองในแง่ทางทฤษฎีแล้ว การให้อำนาจเปรียบเทียบแก่อธิบดีกรมศุลกากรก็คือการใช้ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ที่ประสงค์จะให้มีการแบ่งแยกงานกันอย่างยืดหยุ่น ประสานกลมกลืนและคานดุลย์กัน โดยเฉพาะเหตุผลทางเทคนิคสำหรับความผิดทางภาษีอากรที่มีความจำเป็นจะต้องยุติข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจทางการค้าระหว่างประเทศ

อำนาจในการเปรียบเทียบศุติเป็นอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากร ซึ่งอธิบดีอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ทำการแทนตน ดังนั้น การมอบอำนาจในการเปรียบเทียบศุตินี้แท้จริงจึงเป็นการมอบอำนาจให้อธิบดีกรมศุลกากรใช้ดุลยพินิจที่จะปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับศุติศุลกากรในทุกฐานความผิดอย่างกว้างขวาง

^{๑๑} นิชาม มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

^{๑๒} ศึกษาจากมาตรา 15, 19 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

การใช้ดุลยพินิจย่อมเคียงคู่กับการตีความกฎหมายเสมอ⁶³ ตราบใดที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจ แม้ว่าผู้ใช้ดุลยพินิจจะเข้าไปในทางหนึ่งที่ไม่พึงปรารถนาแก่ผู้เกี่ยวข้องก็ตาม การใช้ดุลยพินิจจึงมีความจำเป็นและสำคัญสุดยอดในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ทั้งนี้เพราะกฎหมายทุกฉบับรวมทั้งกฎหมายศาลการ ไม่อาจวางระเบียบหรือกฎเกณฑ์ตายตัวได้ ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจจึงต้องมีอยู่และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความสมเหตุสมผลเป็นสำคัญ ดังเช่นนักกฎหมายฝ่ายกฎหมายส่วนบัญญัติได้กล่าวว่า การใช้ดุลยพินิจจะต้องมีเหตุผลกำกับทุกครั้ง และเหตุผลนั้นจะต้องฟังขึ้น

กฎหมายศาลการก็มีปัญหาเช่นเดียวกับกฎหมายปกครองทั่วไป คือ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายปกครองไทยถือว่าเป็น "จุดบอด"⁶⁴ เนื่องจากการควบคุมการใช้ดุลยพินิจยังไม่มีมาตรฐานที่ใช้ได้เพียงพอ การใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารในปัจจุบันจึงมักจะมีคามอยุติธรรมแฝงอยู่ เนื่องจากมีมูลเหตุชกุงใจ ที่ไม่สุจริต แต่อย่างไรก็ตามมูลเหตุชกุงใจอาจเกิดจากความสุจริตก็ได้ แต่เนื่องจากฝ่ายบริหารขาดความรู้ ความสามารถ ขาดประสบการณ์ ขาดการตรวจสอบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก็อาจทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้ดุลยพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควรได้

ในปัจจุบัน ศาลยุติธรรมของประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารได้ เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมาย การควบคุมโดยทั่วไปจึงเป็นลักษณะของการควบคุมนโยบาย การควบคุมการบริหารทั่วไป และการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเองซึ่งอาจเสนอต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงไปตามลำดับชั้น การควบคุมโดยวิธีการดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่หวังผลไม่ได้ เพราะเป็นวิธีการที่ผูกกับเงื่อนไขที่ไม่แน่นอนและเป็นการควบคุมในฝ่ายปกครองเท่านั้นเอง

⁶³ ผู้ใช้ดุลยพินิจต้องเลือกเอาทางใดทางหนึ่งซึ่งอาจมีเหตุผลในทุกทาง ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าจะเลือกทางใดจึงจะเป็นประโยชน์และเป็นธรรมที่สุด ซึ่งก็คงจะต้องใช้วิธีชั่งน้ำหนัก เพื่อหาสิ่งที่นิยมทำกัน เพื่อหาสิ่งที่ดีที่สุดหรืออาจเลือกเอาสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด โปรตุเกส วิชาญ เจริญงาม, ความรู้เบื้องต้นทางนิติปรัชญา, หน้า 216-217.

⁶⁴ ออมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 137.

ในประเทศไทยแม้จะมีองค์กรผู้ควบคุมคือศาลยุติธรรม หน่วยงานปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และบทบัญญัติของกฎหมายอาญาว่าด้วย "ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ" อยู่แล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรและกฎหมายดังกล่าวจะมีบทบาทควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีศาลภาษีอากร แต่การดำเนินวิธีพิจารณาของศาลภาษีอากรก็ยังเป็นศาลยุติธรรมและมีหน้าที่จำกัดอยู่เช่นเดิม ดังนั้นประเทศไทยจึงยังมีความต้องการเครื่องมือและกลไกอย่างอื่นเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อควบคุมให้การใช้อดุลยพินิจและการกระทำของฝ่ายปกครองสามารถให้หลักประกันและสร้างความเป็นธรรมแก่สังคมส่วนรวม อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในที่สุด กลไกที่ว่านั่นคือ การจัดตั้งองค์กรกลางชั้นควบคุมการใช้อดุลยพินิจของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบว่า การกระทำและการใช้อดุลยพินิจของฝ่ายปกครองกว้างขวางเกินไปหรือไม่ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายหรือไม่ ใช้อำนาจหน้าที่โดยอาศัยมูลเหตุซึ่งจูงใจที่ผิดพลาดหรือไม่ ใช้เหตุผลสนับสนุนการกระทำทางการปกครองเพียงพอหรือไม่ เพราะฉะนั้นตราบไต่ที่ประเทศไทยยังไม่มีองค์กรกลาง ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อดุลยพินิจของฝ่ายปกครองแล้ว การที่จะให้ได้ว่าซึ่งหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมจากฝ่ายปกครองโดยชอบด้วยเหตุผลคงไม่อาจเกิดขึ้นได้

ง. ปัญหาว่าด้วยอำนาจในการเปรียบเทียบระงับคดี

1. อำนาจของอธิบดีและคณะกรรมการเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติศุลกากรให้อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจทำความตกลงระงับคดีได้ โดยอาจจะทำการปรับหรือทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บนหรือเรียกประกันอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายคือ อธิบดีและผู้กระทำผิดยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามที่ได้ประนีประนอมกันคดีย่อมระงับไป ในทางปฏิบัติผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกที่กระทำความผิดนิยมใช้วิธีทำความตกลงระงับคดีมากกว่าวิธีอื่น ๆ เพราะมีโอกาสลดหย่อนผ่อนโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 มีผู้เสนอว่าอธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจมากเกินไป เพราะทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลและยังสามารถทำความตกลงระงับคดีได้อีกด้วย จึงได้มีการบัญญัติ

กฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจของอธิบดีลงบ้างเฉพาะในความผิดร้ายแรงที่มีทุนทรัพย์สูง^{๕๕} ตามความในมาตรา 102 ทวิ โดยให้อำนาจเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องคดีดังกล่าวแก่คณะกรรมการโดยบัญญัติว่า "สำหรับความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พุทธศักราช 2490 และมาตรา 31 มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และมาตรา 5 มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2480 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่หมื่นบาทให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกรมตำรวจที่จะเปรียบเทียบและงดการฟ้องร้อง และการที่คณะกรรมการงดการฟ้องร้องนี้ให้ถือว่าเป็นอันคุ้มกันผู้กระทำความผิดนั้น ในกรณีที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดอันนั้น"

ปัญหาอยู่ที่ถ้อยคำในตัวบทมาตรา 102 ทวิ ที่ให้คณะกรรมการเป็นผู้เปรียบเทียบและงดการฟ้องร้อง ซึ่งนักนิติศาสตร์บางท่านแปลว่า การเปรียบเทียบคือการเปรียบเทียบปรับตามโทษานุโทษที่กำหนดไว้ตายตัว นั่นคือ ในมาตรา 27 ถ้าหากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมก็ต้องฟ้องร้อง คณะกรรมการจะไปลดค่าปรับไม่ได้ เพราะอำนาจลดค่าปรับเป็นอำนาจของศาล ครั้นจะแปลว่าการเปรียบเทียบ หมายถึง การปรับ ทำความตกลง ให้ทัณฑ์บน หรือเรียกประกัน ก็เป็นการแปลที่ขยายตัวบทออกไปและขัดแย้งกับมาตรา 102^{๕๖}

แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการเปรียบเทียบ ก็ยังมีการปรับเพียงบางส่วนไม่เต็มตามบทกำหนดโทษ โดยแก้ถ้อยคำเป็นถ้อยคำ "ทำความตกลง" ชำระเงินให้กรมศุลกากรในกรณีที่เป็นความผิดตามที่กำหนด และราคารวมอากรเกินสี่หมื่นบาท ซึ่งเป็นถ้อยคำนำเอาอำนาจของอธิบดีมาใช้

การตีความคำว่า เปรียบเทียบหมายถึง ปรับ ผลของการเปรียบเทียบปรับของอธิบดี และคณะกรรมการจะมีผลอย่างเดียวกันคือ ต้องปรับเป็นเงิน สี่ เท่าของราคารวมค่า

^{๕๕} โทษของมาตรา 27 ".....ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ"

^{๕๖} ถวิล วิสุทธรจินดา, "การบริหารงานศุลกากร," หน้า 51.

อาการการตีความ โดยนัยนี้ผู้ให้เหตุผลว่าเพราะคณะกรรมการ ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะต้องนำเอาอำนาจของอธิบดีมาใช้ เพราะแท้จริงแล้ววัตถุประสงค์^{๑๗} ของการเพิ่มเติมมาตรา 102 ก็คือการลดอำนาจของอธิบดีและกฎหมายถือว่าความผิดดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรง และมีโทษทัณฑ์สูง ผู้พิจารณาวินิจฉัยในรูปแบบคณะกรรมการสมควรที่จะปฏิบัติตามตัวบทโดยเคร่งครัด ซึ่งถ้าหากผู้นำเข้าไม่ยินยอมก็ยังมีศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง

ในปัจจุบันกรมศุลกากร ได้พยายามตีความโดยอาศัยหลักเกณฑ์การตีความเพื่อไม่ให้เกิดปัญหายุ่งยาก เพราะ ถ้าปรับเต็มจำนวน และผู้กระทำความผิดไม่ยินยอม หากเสนอคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลก็ไม่แน่ว่ากรมศุลกากรจะชนะเสมอไป การที่กรมศุลกากรตีความเพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีก็เพื่อประโยชน์ในการระงับคดีโดยรวดเร็ว จึงเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจอยู่ไม่น้อย ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าน่าจะถูกต้อง เพราะไม่มีเหตุผลอะไรที่จะให้คณะกรรมการเปรียบเทียบ มีอำนาจน้อยกว่าอธิบดี เพราะโดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย การให้มิคณะกรรมการเปรียบเทียบก็เพื่อลดทอนอำนาจของอธิบดี เพื่อให้อธิบดีมีอำนาจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมภายในขอบเขตจำกัดมากขึ้น ดังนั้น ในเมื่อทางราชการประสงค์จะให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องโดยการ "ทำความตกลง" ด้วยก็ควรที่จะแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อยุติปัญหาในการตีความ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมมากกว่า

2. การเปรียบเทียบคดีกรณีการอุทธรณ์ฎีกา ในกรณีที่มีการกระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรและผู้กระทำความผิด ไม่ยินยอมทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร จนได้มีการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรม และศาลชั้นต้นพิพากษาไปแล้ว ผู้กระทำความผิดอุทธรณ์หรือฎีกา ในระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกาผู้กระทำความผิดเปลี่ยนใจขอทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากรอีกครั้งหนึ่ง โดยยินยอมตามเงื่อนไขที่อธิบดีหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดโดยให้เหตุผลว่า การระงับคดีจะกระทำในเวลาใด ๆ ก็ได้ เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ กรณีนี้มีปัญหาคือว่า ผู้กระทำความผิด และอธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจกระทำได้หรือไม่ ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้ อธิบดีกรมศุลกากรและคณะกรรมการไม่มีอำนาจกระทำได้ เพราะศาลชั้นต้นได้พิพากษาไป

^{๑๗} ถวิล วิสุทธรจินดา, "การบริหารงานศุลกากร," หน้า 51.

แล้ว การเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำพิพากษาอยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามความในมาตรา 193, 216 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นไปตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือเมื่อคดีอยู่ในอำนาจของฝ่ายตุลาการแล้ว ฝ่ายบริหารซึ่งมีแต่เพียงอำนาจกึ่งตุลาการหามีอำนาจไปก้าวก่ายไม่ แต่ถ้าหากเป็นกรณีศาลชั้นต้นยังมีได้พิพากษาคดี ก็อาจมีการถอนฟ้องเพื่อทำความตกลงระงับคดีกันใหม่ได้ ไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่ประการใด

จ. เกณฑ์การลงโทษผู้กระทำความผิดของกรมศาลากรปัจจุบันยังไม่เหมาะสม

ในปัจจุบันเกณฑ์การลงโทษตามพระราชบัญญัติศาลากร พ.ศ. 2469 ยึดถือตามคำสั่งทั่วไปกรมศาลากรที่ 10/2526 เรื่องเกณฑ์ระงับคดีตามพระราชบัญญัติศาลากร^{๘๘} โดยมีวัตถุประสงค์ให้การพิจารณาระงับคดีตามพระราชบัญญัติศาลากรเกิดความรัดกุม รวดเร็ว เป็นธรรมเหมาะสมและเป็นไปในแนวเดียวกัน

ความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ที่ไม่ต้องการเจตนาหรือประมาท ในทางทฤษฎี การลงโทษผู้กระทำความผิดฐานนี้ ควรมีเฉพาะโทษปรับ ทั้งนี้เพราะในเมื่อการพิจารณาความผิดมิได้นำเอาสภาวะทางจิตใจมาเป็นองค์ประกอบความผิด ผู้กระทำความผิดก็ไม่ควรได้รับการลงโทษถึงจำคุก นอกจากนั้น การลงโทษปรับสำหรับความผิดฐานนี้ ก่อให้เกิดผลดีในหลายประการ กล่าวคือ รัฐสามารถประหยัดรายจ่ายโดยเกือบไม่ต้องเสียอะไรเลย นอกจากนั้นการปรับยังอาจได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา และเป็นไปตามความหนักเบาของการกระทำและระดับของการประณามของสังคมว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำความชั่วในระดับใด และที่สำคัญที่สุดคือเมื่อลงโทษปรับผิดพลาดไปอาจเยียวยากลับคืนหรือชดใช้คืนได้

อย่างไรก็ตาม เกณฑ์การลงโทษตามคำสั่งทั่วไปกรมศาลากรที่ 10/2526 ถึงแม้ว่าจะกำหนดไว้เฉพาะโทษปรับ ซึ่งชอบด้วยทฤษฎีอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาแล้วก็ตาม แต่การ

^{๘๘} ปัจจุบันกำลังยกร่างขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง

กำหนดอัตราโทษ โดยคำนึงถึงค่าภาษีอากรที่ขาดในแต่ละระดับยังห่างกันมากเกินไป และไม่มีทฤษฎีรองรับทำให้การกำหนดโทษเป็นไปโดยไม่มีหลักวิชาและอาจทำให้ผู้ถูกลงโทษมีความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมได้ กล่าวคือ คนจนอาจรู้สึกว่าเป็นโทษรุนแรง แต่ในทางกลับกันคนร่ำรวยอาจเห็นว่าเป็นโทษสถานเบาไม่เข็ดหลาบที่จะกระทำความผิดอีก

ในปัจจุบันมีการกระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรอยู่โดยทั่วไป และดูเหมือนว่าจะมีเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา สิ่งนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการลงโทษในปัจจุบันยังไม่สนองต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานนี้ ซึ่งอาจเป็นเพราะการลงโทษปรับตามเกณฑ์คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 10/2526 ไม่รุนแรงเมื่อเปรียบเทียบกับโทษปรับตามกฎหมาย ซึ่งให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว ผู้กระทำความผิดจึงยอมเสี่ยงที่จะกระทำความผิด โดยมีได้เกรงกลัวต่อโทษานุโทษที่จะได้รับแต่ประการใด ดังนั้น ในการตอบสนองนโยบายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันกลับมาทบทวนนโยบายการลงโทษ สำหรับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานนี้ของกรมศุลกากรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าเกณฑ์การลงโทษปรับสำหรับความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดโทษปรับให้สูงขึ้นไปอีก จนถึงระดับที่คนซึ่งอยู่ในฐานะร่ำรวยรู้สึกว่าการทบทวนเมื่อถูกปรับ ต่อจากนั้นจึงค่อยนำเอาหลักการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษมาใช้บังคับแก่กรณีเป็นราย ๆ ไป โดยคำนึงถึงทฤษฎีการลงโทษ ความสมเหตุสมผลและความชอบธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่น่าสนใจ และสามารถนำมาปรับใช้กับการลงโทษปรับตามกฎหมายศุลกากรได้

จ. การเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศุลกากรปัจจุบันยังไม่บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างสมบูรณ์

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายศุลกากรในชั้นบริหารเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมชาติในชั้นปลาย ซึ่งฝ่ายบริหารได้รับการแบ่งมอบอำนาจให้ใช้ เพื่อสนองต่อนโยบายการบริหารงานภาษีอากร ซึ่งมีลักษณะและความจำเป็นพิเศษแตกต่างจากการบริหารงานด้านอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

การเปรียบเทียบระดับคดีถือได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม การอำนวยความสะดวกในส่วนนี้จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปจากการอำนวยความสะดวกในชั้นศาล ดังนั้นเมื่อกฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจในการเปรียบเทียบคดี ผู้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจจำเป็นต้องใช้กฎหมายอย่างมีเหตุผล และมีพื้นฐานทางปรัชญากฎหมายเป็นสำคัญซึ่งนอกจากจะต้องคำนึงถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว ผู้ใช้กฎหมายยังต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญอีกด้วย

ในปัจจุบัน การเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศาลการ ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายในการให้หลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมได้ เพราะกฎหมายศาลการยังมีปัญหาพื้นฐานอันได้แก่ความไม่ชัดเจนของตัวบท ปัญหาการตีความ และปัญหาในด้านโครงสร้างอยู่อีกมาก เมื่อประกอบกับการใช้กฎหมายอย่างไม่มีหลักวิชาและมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานปรัชญาทางนิติศาสตร์แล้ว ทำให้การบังคับใช้กฎหมายหรือการเปรียบเทียบระดับคดีเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร และไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการขึ้นำทิศทางการบริหารภาชีอาการให้ตรงกับเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นตราบใดที่ผู้ใช้ผู้ตีความกฎหมายในฝ่ายบริหารยังใช้กฎหมายโดยมิได้ศึกษาถึงเหตุผลและปรัชญาในทางกฎหมายอย่างแท้จริง หรือมุ่งหวังแต่เพียงเดินตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาแล้วไซ้ริ การบังคับใช้กฎหมายหรือการเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นศาลการก็มิอาจบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์

การเปรียบเทียบระดับคดีกับการใช้การตีความกฎหมายปกครอง

การใช้ดุลยพินิจในการลงโทษและการใช้ดุลยพินิจในการเปรียบเทียบระดับคดีในทางศาลการเป็นการบังคับใช้กฎหมายปกครอง ของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ถูกจำกัดขอบเขตไว้ในกฎหมาย ในชั้นของฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจจะวินิจฉัยเป็นประการหนึ่งประการใด หรืออาจเกิดจากเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งหรือหลาย ๆ เหตุผลพร้อมกันก็ได้ เช่น ต้องคำนึงถึงกฎหมาย ระเบียบคำสั่ง แผนการปฏิบัติการ สภาพการบริหาร สภาวะเศรษฐกิจและสังคม สภาพการณ์ทางการเมือง จนกระทั่งบุคคลภายนอกอาจไม่แน่ใจว่าการที่ฝ่ายบริหารสั่งการไปนั้น เป็นไปโดยเหตุผลอย่างใดกันแน่ ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะพิเศษของระบบการบริหารราชการ ที่ผู้บริหารจะสั่งการหรือวินิจฉัยสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป โดยการใช้อำนาจดุลยพินิจที่

อยู่บนพื้นฐานของเหตุผลหลาย ๆ เหตุผลพร้อมกัน

กฎหมายแต่ละสาขามีจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน เช่นเดียวกับกฎหมายศุลกากรซึ่งมีกลไกบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ดังนั้น หากประสงค์จะให้กฎหมายมีการบังคับใช้ไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายแล้วผู้ใช้อำนาจใช้ดุลยพินิจ หรือผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องศึกษาลักษณะงาน การจัดระบบบุคลากร และศึกษาความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ เพื่อความสอดคล้องและถ่วงดุลย์การใช้อำนาจซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสม หากรัฐสามารถทำได้ เช่นนี้การบังคับใช้กฎหมายก็จะไปสู่เป้าหมายเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้เงื่อนไขว่าผู้ใช้ดุลยพินิจจะต้องไม่นำเอาเหตุผลส่วนตัวเข้ามาใช้เพื่อบิดเบือนดุลยพินิจที่ถูกต้อง

ความผิดฐานหลักเสียงอากรตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้ความผิดฐานนี้ เป็นความผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา อันเป็นความมุ่งหมายของรัฐที่จะจัดระบบเพื่อการพัฒนาประเทศ และในขณะเดียวกันต้องตอบสนองต่อนโยบายทางเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ เป็นสำคัญด้วย ดังนั้นหน้าที่ของรัฐตลอดจนองค์การของรัฐ ที่จะพึงมีคือ บริหารงานของรัฐและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายศุลกากร จึงจะสามารถทำให้กฎหมายศุลกากรเป็น "ปัจจัยขั้นมูลฐานทางกฎหมาย" ที่สามารถรองรับการพัฒนาประเทศได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทั้งนี้ การที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของกฎหมายศุลกากรได้นั้นจำเป็นต้องนำแนวความคิดพื้นฐาน และปรัชญากฎหมายปกครองเกี่ยวกับการตีความมาใช้ในสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ก. ผู้ใช้ตีความกฎหมาย ต้องตระหนักเสมอว่า ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นทำหน้าที่เชื่อมโยงสิ่งสองสิ่งเข้าด้วยกัน นั่นคือปัญหาที่เกิดขึ้นและเจตนาของผู้ร่างในการแก้ไขปัญหา การตีความบทบัญญัติของกฎหมาย จึงจำต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่าง ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมาย ตัวลายลักษณ์อักษรแห่งกฎหมายและผลที่จะเกิดขึ้นเป็นการแก้ไขปัญหามีใช่สร้างปัญหาขึ้นมาใหม่^{๑๑}

^{๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, หน้า 44-49.

ข. ดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของเอกชนจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ใช้หรือผู้ตีความกฎหมายปกครอง ไม่มีทัศนคติรุนแรงไปทั้งสองทาง กล่าวคือ ทัศนคติที่เห็นแก่ประโยชน์ของรัฐหรือความสะดวกในการบริหาร อาจทำให้กฎหมายปกครองกลายเป็นกฎหมายที่บังคับเอาแก่ผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างเดียว และในทางตรงกันข้ามทัศนคติที่เชิดชูแต่เสรีภาพและสิทธิของเอกชนอย่างเดียว ก็จะทำลายการบริหารงานของรัฐและประโยชน์ของสาธารณะในที่สุดเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากผลประโยชน์ของสองฝ่ายขัดกัน ผลประโยชน์ของสาธารณะต้องอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า

ค. การค้นหาดุลยภาพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมนั้นจะต้องอาศัย การวิเคราะห์ศึกษากฎหมายในลักษณะของสหวิทยาการ และการประสานวิชา เศรษฐศาสตร์ การบริหารกฎหมายปกครอง สังคมวิทยาทางกฎหมาย กฎหมายเปรียบเทียบ และประวัติศาสตร์กฎหมายเข้าด้วยกัน ศาสตร์ทั้งหลายที่กล่าวมานี้ เป็นศาสตร์ที่จะช่วยให้การใช้การตีความกฎหมาย เป็นไปในทิศทางที่ได้ผลดีที่สุด⁷⁰

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, หน้า 44-49.