



บทนำ

ความเป็นมาของการศึกษา

การที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นสังคมสมัยใหม่เพื่อจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม และส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องมีปัจจัยพื้นฐานที่จะรองรับเพื่อให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปได้ "ปัจจัยพื้นฐานทางกฎหมาย" (legal infrastructure) ก็นับได้ว่ามีความสำคัญ เช่นเดียวกับปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและปัจจัยพื้นฐานประการอื่น เพราะเป็นปัจจัยชี้นำ ลดอุปสรรค ส่งเสริม ตลอดจนควบคุมและจัดระเบียบการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางกฎหมายมหาชน (public law)

สำหรับกฎหมายไทยในปัจจุบันยังขาดกลไกหรือโครงสร้างที่เหมาะสม และมิได้ให้ความสนใจต่อปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอ ตั้งแต่ในขั้นร่างกฎหมายทำให้กฎหมายขาดความชัดเจนไม่ได้มาตรฐานและเมื่อประสานเข้ากับกระบวนการยุติธรรมในการยุติข้อพิพาทที่ขาดประสิทธิภาพแล้วยิ่งทำให้บรรทัดฐานของการวินิจฉัยไม่มีความแน่นอน ขาดหลักประกันทางกฎหมายทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลทำให้เกิดอัตราเสี่ยงทางเศรษฐกิจสูง จนเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาในที่สุด

กฎหมายศุลกากร เป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจฉบับหนึ่งที่ประสบกับปัญหาในด้านโครงสร้างและการบังคับใช้ ตั้งแต่การยกร่างกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2469 เพราะกฎหมายฉบับนี้มิได้เกิดจากปัจจัยมูลฐานทางสังคมไทยอย่างแท้จริง วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อให้มีหลักปฏิบัติตั้งเช่นนานาประเทศ วิธีการร่างกฎหมายจึงใช้วิธีการลอกเลียนแบบอย่างจากต่างประเทศโดยใช้ต้นร่างเป็นภาษาอังกฤษแล้วค่อยแปลกลับเป็นภาษาไทย ทำให้ภาษากฎหมายกำกวมไม่ชัดเจน เป็นเหตุให้กฎหมายมีความสับสนในด้านโครงสร้างและอำนาจบังคับ ทำให้เกิดปัญหาการตีความและการใช้กฎหมายระหว่างฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจกึ่งตุลาการตามกฎหมายกับศาลยุติธรรมในการยุติข้อพิพาท ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง เพราะเป็นช่องทางให้ผู้มีหน้าที่ต้องชำระค่าภาษีให้แก่รัฐอาศัย ช่องว่างกฎหมายในด้านการตีความ โครงสร้าง และแนวคำพิพากษาของศาลสูง เป็นเครื่องมือให้มีการลักลอบหรือหลีกเลี่ยงการชำระค่าภาษีอากรได้เป็น

จำนวนมหาศาล โดยมีได้ยาแรงตอบทบัญญัติ และโทษตามกฎหมายแต่ประการใด

กฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายเทคนิค ซึ่งนอกจากใช้บังคับเก็บภาษีอากรแล้ว รัฐยังนำเอากฎหมายศุลกากรไปเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนอื่น ๆ อีก เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ การส่งเสริมการลงทุน การป้องกันการค้าทุ่มตลาด เป็นต้น กฎหมายศุลกากรจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดทางเทคนิคที่เกิดจากข้อห้าม (mala prohibita) อันเป็นแนวความคิดของส่วนรวมนิยม (collectivism) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคม (social welfare) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่สืบเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในต้นศตวรรษที่ 19 ที่ทำให้เกิดการกระทำผิดและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะและสังคมมากขึ้น สังคมจึงจำเป็นต้องวางมาตรฐานของความระมัดระวังเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อสังคมให้สูงขึ้นไปอีก โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดทางอาญา โดยมีทั้งต้องพิจารณาถึงส่วนผิดทางจิตใจไม่ว่าจะเป็นเจตนาหรือประมาท ซึ่งแน่นอนที่สุดว่าแนวความคิดนี้ขัดแย้งกับแนวความคิดดั้งเดิม ซึ่งถือเอาสิทธิส่วนบุคคล (individualism) เป็นใหญ่และถือว่า การกระทำความผิดอาญาต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปคือ ต้องคำนึงถึงสภาวะทางจิตใจของผู้กระทำด้วย

กฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับให้บุคคลผู้มีหน้าที่ชำระค่าภาษีอากรโดยกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน อันเป็นลักษณะของความผิดอาญา ซึ่งโดยปกติอยู่ในอำนาจของฝ่ายตุลาการในการพิจารณาคดีตามหลักทั่วไป แต่โดยเหตุที่กฎหมายศุลกากรยังมีบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจกึ่งตุลาการอีก โสດหนึ่งและโดยลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหารถือว่ากฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายเทคนิคที่มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และจะต้องสนองตอบรัฐประศาสน์นโยบายในทุกด้าน จึงจำเป็นต้องนำเอาหลักความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาหรือประมาทมาใช้กับความผิดทางศุลกากรบางฐาน ในขณะที่ฝ่ายตุลาการยังคงยึดหลักความรับผิดทางอาญาทั่วไป กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงส่วนผิดทางจิตใจของผู้กระทำผิดในฐานะเป็นองค์ประกอบในของการกระทำผิดทางอาญาเป็นสำคัญ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดฐานหลักเลี่ยงอากร ซึ่งเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับเอกสารทางการค้า ซึ่งถ้าหากให้มีการนิรโทษถึงสภาวะทางจิต คือ เจตนา หรือประมาทแล้วมักจะทำให้ผู้กระทำผิดรอดพ้นจากการลงโทษเสมอ เพราะการนิรโทษเจตนาในความผิดฐานนี้กระทำได้ยากยิ่ง และถึงแม้ว่า มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9)

พ.ศ. 2482 จะบัญญัติไว้ชัดเจนให้ถือว่าการกระทำความผิดฐานหลัก เลี่ยงอากรมีพักต้องคำนึงถึง เจตนาหรือประมาทหรือหาไม่แล้วก็ตาม ศาลยุติธรรมก็ยังคงตีความ ไปในแนวความผิดอาญาทั่วไป จนทำให้มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 ไม่มีผลบังคับใช้ไปโดยปริยาย และผลจากการใช้กฎหมายสำหรับความผิดฐานหลัก เลี่ยงอากรของสององค์ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความเลื่องทางเศรษฐกิจสูง ในอันที่จะให้เอกชนดำเนินการลงทุน และขณะเดียวกันภาครัฐบาลก็ไม่มั่นใจที่จะบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังขาดหลักประกันทางกฎหมายที่ชัดเจน

ด้วยสาเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความสนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น และประสงค์ที่จะค้นคว้า และศึกษาอย่างละเอียด เพื่อแสวงหาคำตอบที่ถูกต้องหรือแนวทางที่ควรจะเป็น เพราะความผิดฐานหลัก เลี่ยงอากรทางฝ่ายศุลกากรถือว่าเป็นความผิดที่สำคัญที่สุด การเปิดช่องว่าง ในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการตีความ หรือการบังคับใช้กฎหมายย่อมเป็นเหตุชี้้นำให้มีการกระทำความผิดฐานนี้กันมากขึ้น ซึ่งเป็นผลร้ายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้จึงเป็นการสนองตอบต่อแผนนโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษี และปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี นอกเหนือไปจากการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์ในด้านนิติศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียว

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

เพื่อศึกษาวิจัยว่า ความรับผิดฐานหลัก เลี่ยงอากรศุลกากร ซึ่งถือว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่รุนแรงฐานหนึ่ง มีโครงสร้างความผิดทางอาญาอย่างไร จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบความผิดภายใน อันได้แก่ "เจตนา" และ "เจตนาจะฉ้อค่าภาษี" หรือไม่ การนำหลักความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนามาใช้กับความผิดฐานนี้ขัดต่อหลักนิติธรรม ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ และควรบังคับใช้กฎหมายในลักษณะใด จึงจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และสามารถสนองตอบต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาแนวทางที่ถูกต้องในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่อไป

ทฤษฎีและสมมติฐานในการศึกษาวิจัย

ความรับผิดฐานหลักเลี้ยงอากรศุลกากร เป็นความรับผิดทางเทคนิคที่เกิดจากข้อห้าม (mala prohibita) ซึ่งโดยทั่วไปจะมีลักษณะของความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา (strict liability) ตามแนวความคิดแบบส่วนรวมนิยม เพื่อใช้เป็นบทบังคับให้เป่าประสังค์ ในทางภาษีอากร บรรลุเป้าหมายสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายศุลกากรซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับนโยบายทางการเงินและการคลัง ตามทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) และทฤษฎีวิิศกรรมสังคม (Social Engineering)

ดังนั้น ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะได้นำเอาทฤษฎีกฎหมายดังกล่าวมาใช้เป็นหลักในการวิจัย โดยตั้งสมมติฐานไว้ว่า การใช้การตีความกฎหมายอาญาเพื่อให้เป่าประสังค์ของกฎหมายมหาชนบรรลุผล ได้ นั้น ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญด้วย

ลำดับเนื้อหาในการวิจัย

1. ศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมา ทฤษฎีภาษีอากรในเชิงเศรษฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายศุลกากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะที่กฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งจัดเป็นปัจจัยขั้นมูลฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง
2. ศึกษาถึงความรับผิดในค่าภาษีอากรตามกฎหมายอันเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ในทางแพ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความผิดฐานหลักเลี้ยงอากร
3. ศึกษาโครงสร้างความผิดฐานหลักเลี้ยงอากรเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาเจตนา เจตนาจะถือค่าภาษี ว่าจำเป็นต้องมีในความผิดฐานหลักเลี้ยงอากรหรือไม่ ซึ่งจะได้ศึกษาถึงทฤษฎีความรับผิดทางอาญาที่ต้องการเจตนา และทฤษฎีความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาตามหลักกฎหมายต่างประเทศทั้งกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลโดยเปรียบเทียบ
4. ศึกษาถึงโทษและการดำเนินคดีสำหรับความผิดฐานหลักเลี้ยงอากร ซึ่งสามารถระงับคดีได้โดยฝ่ายบริหาร อันถือได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของกฎหมายศุลกากร พร้อม

ทั้งนี้ ให้เห็นปัญหาบางประการของฝ่ายบริหารในการดำเนินคดีอีก โสตนหนึ่งด้วย

5. จากศึกษาวิจัยโดยวิเคราะห์จากตำรา คำพิพากษา และเอกสารอื่น ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ จะได้ประมวลเป็นข้อสรุปเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย

จะทำการศึกษาเฉพาะความรับผิดชอบหลักเลี้ยงอากรโดยการสำแดงเท็จเป็นสำคัญ แต่ในส่วนที่จำเป็นและสัมพันธ์กับวิชาเศรษฐศาสตร์ หรือวิชาอื่น จะศึกษาเพียงเพื่อประโยชน์ในการแสวงหข้อสรุปที่ถูกต้องในเชิงนิติศาสตร์เท่านั้น การศึกษาและวิจัยในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้จะเป็นการวิจัยจากเอกสาร โดยทำการค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทย และภาษาอังกฤษในรูปแบบของตำรา บทความทางกฎหมาย และแนวคำพิพากษาของศาลทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้จะได้ศึกษาความเป็นมาจากเอกสารทางประวัติศาสตร์ โดยจะได้นำเอาหลักการตีความและความเห็นของนักนิติศาสตร์เข้ามาพิจารณาด้วย เพื่อที่จะวิจัยให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ในปัญหาดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งเป็นแม่บทใหญ่ของกฎหมายศุลกากรได้ลอกเลียนจากกฎหมายศุลกากรอังกฤษ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้นอกจากจะถือเอาหลักกฎหมายไทยเป็นเป้าหมายสำคัญแล้ว ในการเปรียบเทียบจะได้เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายอังกฤษซึ่งอยู่ในกลุ่มคอมมอนลอว์ ทั้งในด้านทฤษฎีและแนวความคิดเพื่อนำไปเปรียบเทียบกับหลักการที่ปรากฏในระบบประมวลกฎหมายซึ่งจะได้นำเอาหลักกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งได้พัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนไปอย่างกว้างขวางมาศึกษาเป็นสำคัญ

และเพื่อให้วิทยานิพนธ์นี้ได้มีการศึกษาวิจัยอย่างสมบูรณ์ ในส่วนของกฎหมายลายลักษณ์อักษรของต่างประเทศจะได้เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายศุลกากร เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ควบคู่กันไปด้วย เพื่อแสวงหาข้อสรุปที่เป็นประโยชน์ในลักษณะของสหวิทยาการของกฎหมายมหาชนซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

ผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือ ความเข้าใจอย่างถูกต้องในเรื่องหลักความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับความรับผิดชอบหลักเลี้ยงอากร ว่า ต้องมีเจตนาและหรือเจตนาอันจะค่าภาษหรือไม่ เพื่อจะได้นำผลการวิจัยไปใช้ในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและของฝ่ายตุลาการในการยุติข้อพิพาทให้เป็นไปในแนวเดียวกันเพื่อให้กฎหมายเป็นหลักประกันในสังคมอย่างแท้จริง และจากการศึกษาวิจัยนี้อาจนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายศุลกากรซึ่งมีปัญหาในด้านโครงสร้างและการบังคับใช้มาโดยตลอดและ อาจนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเป็นธรรมในสังคมและเสริมสร้างความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย