



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศใดประเทศหนึ่งจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัย เงิน ไซ และสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศหลายประการแล้ว กฎหมายก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายศุลกากร เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพแยกตัวจากอังกฤษ จัดตั้งรัฐสภาขึ้น แล้วผ่านรัฐธรรมนูญออกมาเป็นฉบับแรกนั้น ก็ได้ผ่านกฎหมายศุลกากรเป็นฉบับที่ 2 ตามติดออกมา¹ ซึ่งก็เป็นการตอกย้ำความสำคัญของกฎหมายศุลกากรให้เห้นว่ามีความสำคัญต่อประเทศเพียงใด นอกจากนี้ความผิดออกจรรยาทางศุลกากร เช่น การลักลอบนำของหนีศุลกากรหรือการหลีกเลี่ยงการเสียอากรในสหรัฐอเมริกาก็นำมาบรรจุไว้ในกฎหมายอาญา² ส่วนกฎหมายศุลกากรของประเทศไทยก็เป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะรายได้หลักของประเทศส่วนหนึ่ง ได้จากการเก็บภาษีศุลกากร จากเหตุที่ศุลกากรเป็นรายได้หลักทำเงินให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดอาชญากรรมในการฉ้อโกงทางภาษีอากร (Tax Fraud) ขึ้น อาชญากรรมชนิดนี้ถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ การประกอบอาชญากรรมประเภทนี้ มี

¹ ถวิล วิสุทธจินดา, พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 มาตรา 27 :
บทบัญญัติ เล่ม 20 ตอน 2 ; เมษายน 2505.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

การดำเนินการที่เป็นระบบ โดยมีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่กันทำ และมีการควบคุมกันอย่างเป็น
 ลัดส่วน³ ซึ่งเมื่ออาชญากรรมชนิดนี้มีการเติบโตออกไปเรื่อยๆ ก็จะเป็นองค์กรอาชญากรรม
 (Organized Crime) และก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ และต่อความสงบสุข
 ของมวลมนุษยชาติทั่วโลก

การหลีกเลี่ยงอากรศุลกากร หรือการลักลอบหนีศุลกากรเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่ง
 เพราะนอกจากมีผลกระทบต่อประเทศชาติแล้ว ยังมีผลกระทบต่อผู้เสียภาษีอากรทั้งหมด มิใช่
 เฉพาะผู้เสียภาษีที่สามารถหลีกเลี่ยงอากรได้เท่านั้น ผลกระทบที่เห็นได้ชัดคือ จะก่อให้เกิด
 ความไม่เป็นธรรมในการเสียภาษี อีกประการหนึ่งก็คือทำให้รัฐบาลขาดรายได้จากภาษีอากร
 ที่ควรจะได้เก็บได้ไปจำนวนหนึ่ง ทำให้มีผลกระทบในทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม
 รวมถึงเป้าหมายทางด้านกระจายรายได้และทรัพย์สิน ในสังคมไม่อาจบรรลุผลได้⁴

มูลเหตุสำคัญที่ทำให้มีการพยายามหลีกเลี่ยง ภาษีศุลกากร อาจแยกออกได้ดังนี้

1. สาเหตุเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า

สาเหตุข้อนี้มักเกิดในระบบเศรษฐกิจที่มีการค้าเสรี เช่น ประเทศไทย ซึ่งใน
 ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวจะมีการแข่งขันทางการค้ากันอย่างเต็มที่ จึงมีการหาวิธีการที่จะลดต้นทุน
 การผลิต หรือการนำเข้าสินค้าที่ตนจำหน่าย เพื่อจะได้ขายสินค้าในราคาที่ถูกลงและมีกำไร
 มากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้มีพ่อค้าบางรายหันมาใช้วิธีการทุจริตโดยการลักลอบหรือ
 หลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร

³ วีระพงษ์ บุญญาส "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจกับความอยู่รอดของชาติ"
 เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจกับความอยู่รอดของชาติ จัดโดย
 สมาคมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 22 สิงหาคม 2530, หน้า 2

⁴ นายสุรพล สินทรัพย์ ; "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : ปัญหาการดำเนินคดี
 ความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร", วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2532 , หน้า 3.

2. สาเหตุเกี่ยวกับอิทธิพลทางการค้าในต่างประเทศ

ผู้ขายสินค้าในต่างประเทศบางราย ได้ร่วมมือกับผู้นำเข้าในประเทศ ในการลำเลียงรายการของสินค้าที่นำเข้ามาเป็นเท็จ หรือปกปิดเอกสารสัญญาหรือข้อมูลอื่นต่าง ๆ ในทางการค้า เพื่อให้ผู้นำเข้าได้มีโอกาสหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งการร่วมมือของผู้ขายสินค้าต่างประเทศดังกล่าวเป็นการชักจูงให้ผู้ซื้อสินค้าในประเทศซื้อสินค้าของตนเป็นจำนวนมากต่อไป และทำให้สินค้าสามารถขายได้ในราคาต่ำกว่าของคู่แข่ง ทำให้สินค้านั้นของผู้ขายต่างประเทศสามารถครองตลาดภายในประเทศได้

3. เกี่ยวกับอัตราภาษี

นโยบายในการจัดเก็บภาษีศุลกากรในปัจจุบัน ยังเป็นไปในรูปแบบของการหารายได้เป็นส่วนใหญ่ สินค้าบางชนิดมีการนำเข้าเป็นจำนวนมาก แต่ถ้ารัฐเห็นว่าสินค้านี้ดังกล่าวเป็นของปลอมเพื่อยหรือเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ รัฐจะตั้งกำแพงภาษีในพิกัดอัตราที่สูง เพื่อให้มีการนำเข้าที่น้อยลง แต่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนก็ยังมีความต้องการสินค้านี้ดังกล่าวอยู่ ซึ่งทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร เพื่อนำสินค้านี้ดังกล่าวมาจำหน่ายในประเทศ

4. สาเหตุเกี่ยวกับอัตราโทษในกฎหมายศุลกากร

เนื่องจากมูลเหตุในการลักลอบหรือหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากรเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับธุรกิจโดยตรง ดังนั้น เมื่อพ่อค้าซึ่งเป็นผู้ลักลอบหรือหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร เห็นว่า อัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนด หรือแนวทางวินิจฉัยของศาลสูง ในการลงโทษความผิดตามกฎหมายนี้ไม่รุนแรง ซึ่งเมื่อเทียบกับผลกำไรที่ได้รับย่อมคุ้มค่าแก่การลงทุน พ่อค้าก็จะดำเนินการลักลอบหรือหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร ในทันที

จากมูลเหตุของการพยายามหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะดำเนินการวิจัย เพื่อหาเหตุผลว่า มูลเหตุของการพยายามลักลอบหรือหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร เป็นเพราะผู้กระทำผิดอาศัยช่องว่างกฎหมาย ในการตีความและแนวพิจารณาของศาลสูง เป็น

มูลเหตุในการลักลอบหรือเลี่ยงภาษีศุลกากรเพียงใด

นอกจากนี้ ความผิดฐานลักลอบหรือหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อการค้าและเศรษฐกิจของประเทศเพียงใด

จากการศึกษาถึงแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งวินิจฉัยคดีศุลกากร ผู้เขียน พบว่า ความผิดฐานหลีกเลี่ยงค่าภาษีศุลกากร มีบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยโทษผู้กระทำผิดโดยรับสินไต่ราคาของซึ่งรวมค่าอากรไว้ด้วย, สำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ โดยไม่คำนึงว่า จะมีผู้กระทำความผิดกี่คนก็ตาม หากมีผู้กระทำความผิดหลายคนก็เฉลี่ยรับผิดเท่าๆ กันในเงินค่ารับนั้น และไม่ให้เกิดสินไต่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการลงโทษทั่วไป ผู้เขียนจึงมีความสนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรทางฝ่ายศุลกากร ถือเป็นความผิดที่สำคัญที่สุด การเปิดช่องว่าง ในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยอมเบรียบเทียบบังคับคดีให้ตัดโทษจำคุกออกไปได้ หรือการบังคับใช้กฎหมายลงโทษไม่เต็มอัตราตามกฎหมายย่อมเป็นเหตุชี้้นำให้มีการกระทำความผิดฐานนี้กันมากขึ้น ซึ่งเป็นผลร้ายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

จากการศึกษาพบว่า แนวทางการวินิจฉัยของศาลฎีกาได้ยื่นมาเป็นแนวเดียวกันมา โดยตลอดว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้รับเป็นเงินสินไต่ราคาของซึ่งรวมอากรเข้าด้วยแล้ว ก็โดยมุ่งหมายให้รับผู้กระทำความผิด สำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ เป็นเงินสินไต่ราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 664/2506 ศาลฎีกาได้ประชุมปรึกษาคดีแล้ว ในชั้นฎีกามีปัญหาเฉพาะเรื่องลงโทษรับจำเลย ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 บัญญัติถึงกำหนดโทษไว้ว่า " ฯลฯ สำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ ให้รับเป็นเงินสินไต่ราคาของ ซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว" ฉะนั้น ถ้าหากศาลพิพากษาปรับจำเลยแต่ละคนคนละสินไต่ราคาของซึ่งรวมค่าอากรด้วย ก็เป็นการปรับจำเลยสำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆ เกินกว่าสินไต่เท่า อันเป็นการผิดข้อความที่บัญญัติไว้ กรณีเช่นนี้จะนำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 มาใช้บังคับไม่ได้เพราะเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติระบุไว้เป็นพิเศษ ฎีกาโจทก์ฟังไม่ขึ้น

นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ยื่นในแนวเดียวกันตลอดคือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 166/2508, คำพิพากษาที่ 401/2509 และคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 203/2520 ฯลฯ จากแนวคำ

พิพากษาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่ผู้ร่วมกระทำผิดตามมาตรา 27 มีหลายคน หากศาลจะลงโทษปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วนั้น ศาลจะต้องลงโทษปรับเรียงตัวผู้กระทำผิด เป็นเงินคนละสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว เช่น คดีหนึ่งมีผู้กระทำผิด 3 คน ร่วมกันลักลอบนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร โดยเจตนาจะฉ้อค่าภาษีของรัฐบาล คิดเป็นราคาของ 8,000 บาท ค่าอากร 2,000 บาท คดีนี้ถ้าจะพิพากษาลงโทษปรับจำเลยทั้งสามตามแนวของศาลฎีกา ดังกล่าวข้างต้น ศาลต้องลงโทษปรับจำเลยทั้งสามรวมกันเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งรวมค่าอากรเข้าด้วยกันแล้ว คือ 40,000 บาท สำหรับผู้เขียนเห็นว่าแท้จริงแล้วนั้นคดีนี้ศาลควรจะต้องพิพากษาลงโทษปรับจำเลยคนละ 40,000 บาท ค่าปรับทั้งหมดในคดีนี้จึงเป็น 120,000 บาท มิใช่ 40,000 บาท

วัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง "พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 : ศึกษาและวิเคราะห์แนววินิจฉัยของศาลฎีกา ในการกำหนดโทษตาม ม. 27 " มีจุดมุ่งหมายที่ลำคุดังนี้

1. เพื่อให้ทราบว่ อาชญากรรม ทางเศรษฐกิจ มีความหมายว่าอย่างไร และความผิดฐานลักลอบหลีกเลี่ยง หรือฝ่าฝืนภาษีศุลกากรเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรือไม่
2. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ ในการกำหนดโทษผู้กระทำผิดในลักษณะใด
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยชี้ขาด และกำหนดโทษ ผู้กระทำผิดความผิดฐานลักลอบ หลีกเลี่ยง หรือฝ่าฝืนภาษีศุลกากร ก็มีผลกระทบทางการค้าและทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด
4. เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีศุลกากร ตลอดจนองค์กรในกระบวนยุติธรรม

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการเน้นในด้านบทบัญญัติของกฎหมาย พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ.2469 ตั้งแต่ฉบับแรกและทุกฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งฉบับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและการร่างพ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ.2469 ซึ่งการวิจัยดังกล่าวเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้า จากตัวบทกฎหมาย ตำรา และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงผลกระทบของการลักลอบ หลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนกฎหมายศุลกากรว่ามีผลกระทบ ต่อการค้าเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนธุรกิจของเอกชน มากน้อยเพียงใด
2. ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ในการร่าง พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 ว่าผู้ร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างไร
3. ทำให้ทราบถึงจุดอ่อน ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบหรือหลีก เลี่ยงภาษีศุลกากร อันพึงจะต้องปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นต่อไป