

เรื่องเสร็จที่ ๖๔๓/๒๕๔๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอุทธรณ์การประเมินอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร
พระพุทธศักราช ๒๕๖๔

กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๑๗/๐๕๕๖๔ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๒ ฉ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๕๖๔ สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๕๖๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ การประเมินอากรไว้ว่า

"มาตรา ๑๑๒ ทวิ ในกรณีที่มีการวางประกันค่าอากรตามมาตรา ๑๑๒ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประเมินเงินอากรอันพึงต้องเสียและแจ้งให้ผู้นำเข้าหรือ ผู้ส่งออกออกแล้วแต่กรณีทราบแล้ว ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งออกต้องชำระเงินอากรตาม จำนวนที่ได้รับแจ้งให้ครบถ้วนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่มีการวางเงินประกันและเงินประกันที่วางไว้คุ้มค่าอากรที่พนักงาน เจ้าหน้าที่ประเมินแล้ว ให้เก็บเงินประกันดังกล่าวเป็นค่าอากรตามจำนวนที่ประเมินได้ทันที และให้ถือเสมือนว่าผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งออกได้ชำระเงินอากรที่ได้รับแจ้ง ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งแล้ว

ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งออกอาจอุทธรณ์การประเมินเงินอากรตามวรรคหนึ่ง ต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน โดยปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด แต่ในกรณีที่จะต้องชำระอากรเพิ่มหรือเงินประกัน ไม่คุ้มค่าอากร การอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุหยุดการชำระเงินอากรตามจำนวนที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินไว้ เว้นแต่อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายจะเห็นสมควรผ่อนผัน ตามคำขอขอลาของผู้อุทธรณ์"

ต่อมา พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ยกเลิก วรรคสามของมาตรา ๑๑๒ ทวิ ดังกล่าว และได้มีการกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ใหม่ใน มาตรา ๑๑๒ ฉ ความว่า

"มาตรา ๑๑๒ จ ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกมีสิทธิอุทธรณ์การประเมิน
ค่ากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามแบบที่อธิบดีกำหนด
ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน..."

กรมศุลกากรเห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๑๑๒ จ ซึ่งว่าด้วยเรื่องการอุทธรณ์
การประเมินค่ากร ได้แยกมาตราออกไปจากมาตรา ๑๑๒ ทวิ ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า
ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกมีสิทธิที่จะอุทธรณ์การประเมินค่ากรของพนักงานเจ้าหน้าที่
ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ในกรณีใดบ้าง ซึ่งแตกต่างจากมาตรา ๑๑๒ ทวิ
วรรคสาม (เดิม) ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่า เป็นการอุทธรณ์การประเมินอากรตาม (มาตรา ๑๑๒ ทวิ)
วรรคหนึ่ง เท่านั้น จึงขอหารือว่า

๑. ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออก หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมีสิทธิอุทธรณ์
การประเมินค่ากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา
๑๑๒ จ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรในกรณีต่อไปนี้ ได้หรือไม่

๑.๑ การอุทธรณ์การประเมินอากรในกรณีอื่น ๆ ที่มีใช้การประเมิน
อากรตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ เช่น

ก. การประเมินอากร เรียกเก็บอากรที่เสียไว้ไม่ครบตามจำนวน
ที่จะต้องเสียจริงหลังจากที่ได้ปล่อยของไปจากอารักขาของศุลกากรแล้วตามมาตรา ๑๐
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ หรือ

ข. กรณีที่ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกยื่นคำเรียกร้องขอคืน
เงินอากรที่ได้เสียไว้เกินจำนวนที่พึงต้องเสีย ตามมาตรา ๑๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ
ศุลกากรฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำเรียกร้องดังกล่าวแล้ว แจ้งผลการพิจารณา
การประเมินอากรหรือการคืนอากร

๑.๒ การอุทธรณ์โต้แย้งการประเมินราคาและหรืออากร ซึ่งเป็นฐาน
การคำนวณค่าปรับในความผิดศุลกากร ตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๗ ทวิ และมาตรา ๒๗ ตวิ
แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๔๙๔
พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามลำดับ

๒. ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าการอุทธรณ์การประเมิน
ในกรณีอื่นตามข้อ ๑ ข้างต้น ไม่อาจจะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๑๑๒ จ
พระราชบัญญัติศุลกากรฯ และกรมศุลกากรได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ
การอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ จ กรมศุลกากรจะสามารถขยายอายุความการยื่น

ยุทธวิธีเกินกว่าระยะเวลาที่มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ (๑๕ วัน) ไม่สอดคล้องกับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ จ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ซึ่งให้ยื่นอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วัน เพื่อป้องกันการล่าช้าในทางปฏิบัติของผู้อุทธรณ์ ได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรมศุลกากรเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้วเห็นว่า ข้อประเด็นที่ต้องพิจารณาแก่ พิเศษว่า กรมศุลกากรจะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์สำหรับการอุทธรณ์การประเมินอากรในกรณีอื่นนอกจากกรณีตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ โดยสหราชอาณาจักรอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่

จากการตรวจสอบความเป็นมาและรายละเอียดของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๕๖๕ ตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๕๓ ปรากฏว่า การกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ จ มีที่มาจากที่กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กศ ๐๖๐๕/๑๒๓๕๐ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ซึ่งต่อมาคือ พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๕๓) ขอเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์การประเมินอากร โดยมีหลักการคือให้ มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้มีการดำเนินการในเรื่องการอุทธรณ์การประเมินอากรเป็นไปโดยแนวทางเดียวกันกับประมวลรัษฎากร และเพื่อลดจำนวนคดีที่จะนำขึ้นสู่ศาล รวมทั้งให้เป็นไปตามคำแนะนำขององค์การศุลกากรโลก (WCO) ที่ได้แนะนำให้ประเทศที่ใช้ราคาดอกตได้กำหนดให้มีขั้นตอนการอุทธรณ์การประเมินอากรที่ชัดเจนและโปร่งใสและเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้วก็ได้ชี้แจงไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างว่า “แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการอุทธรณ์การประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แทนอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการในการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปอย่างถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น...”

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากถ้อยคำที่ไว้ในมาตราดังกล่าวที่ว่า “ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกมีสิทธิอุทธรณ์การประเมินอากร...” ประกอบกับโครงสร้างของกฎหมาย

ที่ได้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติเป็นมาตราหนึ่งต่างหาก (มาตรา ๑๑๒ อ) รวมทั้งได้บัญญัติในมาตราต่อ ๆ มาเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับการอุทธรณ์การประเมินอากรในลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากที่บัญญัติไว้เป็นวรรคสามของมาตรา ๑๑๒ ทวิ และมีถ้อยคำกำกับไว้ด้วยว่า "ตามวรรคหนึ่ง" ดังนั้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระบบการอุทธรณ์ ซึ่งมีกำหนดไว้เดิมในมาตรา ๑๑๒ ทวิ โดยการแก้ไขดังกล่าวได้เปลี่ยนหลักการให้เป็น การกำหนดเรื่องการอุทธรณ์การประเมินอากรทุกกรณีในลักษณะเป็นการทั่วไป มิใช่เฉพาะแต่กรณีตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ เท่านั้น เพราะหากกฎหมายประสงค์ดังกล่าวก็จะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และต้องกำหนดอยู่ในมาตรา ๑๑๒ ทวิ ดังที่เคยบัญญัติไว้ และด้วยเหตุนี้การอุทธรณ์การประเมินอากรในกรณีอื่นตามพระราชบัญญัติศุลกากรฯ จึงอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑๒ อ นี้ด้วย เมื่อการอุทธรณ์การประเมินอากรได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น จะนำบทบัญญัติการอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้และขยายเวลาการอุทธรณ์ไม่ได้



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์านต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๔