

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙

กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๙/๑๐๖๔๐ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแต่งตั้งตามคำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๑๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ มีประเด็นปัญหา เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยมีข้อเท็จจริงตามลำดับดังต่อไปนี้

๑. เดิมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามคำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๘๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ได้มีการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ดังต่อไปนี้

๑.๑ ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ พุธที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ ได้มีการเสนอเรื่องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาจำนวน ๗ เรื่อง โดยคณะกรรมการฯ ได้มีการพิจารณาและให้ความเห็นชอบทั้ง ๗ เรื่อง ไปแล้วในการประชุมครั้งดังกล่าว แต่ยังมีได้มีการลงนามรับรองรายงานการประชุมและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

๑.๒ ในระหว่างการจัดทำร่างรายงานการประชุมและร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตรวจร่างรายงานการประชุมและร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์เรื่องพิจารณาอุทธรณ์ที่ ๗ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงอธิบดีกรมศุลกากร เสนอข้อเท็จจริงเพื่อให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่และขอให้ระงับการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้จนกว่า ผู้อุทธรณ์จะได้มีโอกาสเข้าหารือเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และหลังจากนั้นผู้อุทธรณ์ได้ยื่น หนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ เพื่อขอให้ฝ่ายเลขานุการฯ นำเสนอที่ประชุม คณะกรรมการฯ พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อมูลเพิ่มเติม พร้อมส่งเอกสารประกอบเป็นจำนวนมาก

๑.๓ ต่อมา เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ได้มีหนังสือลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๙(๘)/(กอ)/๐๓๓ ถึง ๐๔๐ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงคณะกรรมการฯ เพื่อขอให้ รับรองร่างรายงานการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ และร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ รวม ๗ เรื่อง โดยมี คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๒ ท่าน ขอแก้ไขร่างรายงานการประชุม และร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์

๑.๔ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๙ (๘)/(กอ)/๐๔๕ ถึง ๐๔๙ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงคณะกรรมการฯ เพื่อรับรองรายงานการประชุมและ พิจารณาลงนามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยได้หมายเหตุท้ายบันทึกข้อความว่า เรื่องที่ ๗ ผู้อุทธรณ์ได้มี หนังสือถึงประธานคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อขอให้ชะลอคำวินิจฉัยไว้ก่อน พร้อมทั้งยื่น หนังสือชี้แจงเพิ่มเติมซึ่งต้องใช้เวลาในการพิจารณา จึงเห็นควรให้ดำเนินการสำหรับเรื่องที่ ๑ - ๖ ให้แล้วเสร็จก่อน คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณาลงนามรับรองรายงานการประชุม จำนวน ๖ เรื่อง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จำนวน ๖ เรื่อง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๓๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑.๕ ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้มีมติรับรองรายงานการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เฉพาะเรื่องพิจารณาอุทธรณ์ เรื่องที่ ๑ - ๖

๒. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่แต่งตั้งใหม่ตามคำสั่งกรมศาลการ ที่ ๑๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ ได้มีการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ดังต่อไปนี้

ในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๖/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ และครั้งที่ ๗/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ นั้น ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้นำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาตามหนังสือที่ผู้อุทธรณ์ได้ชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งมีทั้งข้อเท็จจริงที่ได้พิจารณาไปแล้วแต่ไม่สอดคล้องกับความตกลงราคาเกดต์ และข้อเท็จจริงใหม่ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้ขอให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ นำเรื่องดังกล่าวเสนอสำนักกฎหมาย กรมศาลการ เพื่อพิจารณาว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชุดปัจจุบันนี้มีอำนาจในการพิจารณาใหม่หรือไม่ ประการใด โดยสำนักกฎหมายได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๓ (ส)/๓๒๐ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ ตอบข้อหารือกรณีดังกล่าว ดังต่อไปนี้

ประการแรก กรณีที่คณะกรรมการฯ ได้มีมติในการพิจารณาเรื่องใด ๆ ไปแล้ว แต่ยังมีได้ทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ยังไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยแล้วตามมาตรา ๑๑๒ สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พุทธศักราช ๒๔๖๙ ดังนั้น หากมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใด ๆ ที่คณะกรรมการฯ จะใช้ประกอบการพิจารณาย่อมขึ้นอยู่กับคณะกรรมการฯว่าจะใช้ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นหรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากคณะกรรมการฯ จะแจ้งมติเดิมไปให้ผู้ร้องทราบในเวลาอันควรก็จะเหมาะสมและไม่ทำให้กรมศาลการเสียเปรียบ

ประการที่สอง ในกรณีที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้ว และได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย หรือมีพยานหลักฐานอื่น ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิทางศาลฎีกาได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาตามมาตรา ๑๑๒ อัญฎาส แห่งพระราชบัญญัติศาลการฯ

๓. ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๘/๒๕๕๕ ในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นว่า สมควรส่งเรื่องดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเป็นการด่วน เพื่อให้สามารถนำเสนอเรื่องดังกล่าวได้ทันภายในต้นเดือนกันยายน ๒๕๕๕ โดยขอให้กรมศาลการหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชุดเดิม ได้เคยพิจารณาและมีมติไปแล้ว แต่ยังมีได้รับรองรายงานการประชุม และลงนามคำวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ เนื่องจากผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือขอให้เร่งรีบการออกคำวินิจฉัยไว้วก่อน และหากต้องพิจารณาใหม่ จะถือว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชุดเดิมมีอำนาจพิจารณาได้หรือไม่ เพียงไร

ประเด็นที่สอง หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชุดเดิมไม่มีอำนาจพิจารณา เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชุดเดิมหมดวาระ เพราะอยู่ในตำแหน่งครบวาระสามปี ตามมาตรา ๑๑๒ อัญฎาส คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชุดปัจจุบันจะมีอำนาจนำเรื่องเดิมที่เคยพิจารณาไปแล้ว มาพิจารณาทบทวนได้หรือไม่ เพียงไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมศุลกากร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่กระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ ปณรศ^๒ มาตรา ๑๑๒ สัตตรส^๓ และมาตรา ๑๑๒ อัญธารส^๔ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยในภายหลัง คำวินิจฉัยที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นมิให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง และกำหนดให้จัดทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือและส่งไปยังผู้อุทธรณ์ กระบวนการในการทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือและส่งไปยังผู้อุทธรณ์ จึงเป็นกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญในการทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติศุลกากรฯ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีข้อหารือนี้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๘๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาอุทธรณ์และมีมติแล้ว แต่ยังมีได้ลงนามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และยังมีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบคำวินิจฉัย เนื่องจากผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือขอให้ชะลอคำวินิจฉัยไว้ก่อน พร้อมทั้งได้ยื่นหนังสือชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็มิได้มีการทักท้วงการขอชะลอการทำคำวินิจฉัยและการยื่นหนังสือเพิ่มเติมแต่อย่างใด นอกจากนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกรมศุลกากรว่า มีการขอเอกสารและหลักฐานเพิ่มเติมจากผู้อุทธรณ์ตามที่ได้มีการขอชะลอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ กรณีจึงถือว่าเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา และกระบวนการพิจารณาเพื่อทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่เสร็จสิ้น กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ยังมีได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมาย การมีมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น ยังไม่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ อัญธารส แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้อุทธรณ์ เมื่อยังมีได้มีการลงนามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และมีได้แจ้งไปยังผู้อุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ กรณีจึงยังไม่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นที่สุดและมีผลบังคับตามกฎหมายตามมาตรา ๑๑๒ ปณรศ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ

^๒ มาตรา ๑๑๒ ปณรศ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยในภายหลัง คำวินิจฉัยที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นมิให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง เว้นแต่ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัย ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามคำพิพากษาในส่วนที่เป็นโทษย้อนหลังได้เฉพาะบุคคลซึ่งเป็นคู่ความในคดีนั้น

^๓ มาตรา ๑๑๒ สัตตรส คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือและให้ส่งไปยังผู้อุทธรณ์

^๔ มาตรา ๑๑๒ อัญธารส ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๒ ทวาทศ

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชุดเดิมหมดวาระลงแล้ว จึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์หรือลงนามในคำวินิจฉัยอีก แต่เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชุดปัจจุบันที่จะพิจารณาอุทธรณ์ เพราะถือว่ายังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการในการพิจารณาเพื่อทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และเป็นกระบวนการที่ยังอยู่ภายในฝ่ายปกครองซึ่งอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

ประเด็นที่สอง เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๕