ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก “สินค้าต้องกำกัดประเภทพืชและยา” ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560[1]

ณัฐภัทร อำประเสริฐ[2]

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสมโดยมีลักษณะเป็นทั้งสังคมนิยมและทุนนิยม กล่าวคือ เป็นระบบที่เปิดกว้างให้มีการแข่งขันทางการค้าหรือทางธุรกิจอย่างเสรี แต่ในขณะเดียวกันกิจกรรมบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยพื้นฐานของประชาชนหรือเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนรัฐยังคงผูกขาดดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากภาคเอกชนซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบผสมส่งผลให้เกิดความคล่องตัวและการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยปัจจัยหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลมีมาตรการและการส่งเสริมการลงทุนรวมทั้งสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรที่ดึงดูดให้ผู้ประกอบการทั้งในและนอกประเทศเข้ามาประกอบธุรกิจหรือลงทุนกันมาขึ้น ทำให้เกิดการบริโภคมากขึ้น จึงนำมาซึ่งการนำเข้าสินค้าและส่งออกสินค้าเป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เกิดการขยายตัว เนื่องจากเป็นการนำเข้าและส่งออกรายได้ของประเทศ

ดังนั้น เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและเพื่อป้องกันการรั่วไหลของรายได้ออกสู่ต่างประเทศ รัฐบาลจึงจำต้องอาศัยกลไกหรือมาตรการทางภาษีมาเป็นตัวควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้า ประเทศไทยได้นำภาษีศุลกากรซึ่งปัจจุบันออกโดยพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาใช้บังคับกับการนำเข้าและส่งออกสินค้า ภาษีศุลกากร อาจกล่าวได้ว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่เรียกเก็บจากการนำเข้าสินค้าเข้าหรือออกจากเขตแดนหนึ่งไปยังอีกแดนหนึ่ง กล่าวคือ เป็นภาษีอากรประเภทหนึ่งที่จัดเก็บจากการนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรและการส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักร โดยมีการจัดเก็บตามราคาและจัดเก็บตามสภาพในอัตราที่กฎหมายกำหนด ภาษีศุลกากรถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย เพราะเปรียบเสมือนเป็นกำแพงชั้นดีที่สามารถสกัดกั้นการไหล่บ่าของการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพและแนวโน้มของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มั่นคงและยั่งยืน แต่ในทางปฏิบัติมักพบปัญหาของการจัดเก็บภาษีศุลกากรบ่อยครั้ง โดยการอาจมีการจัดเก็บที่เกินอัตราหรือจัดเก็บในจำนวนที่ผิดพลาด ส่งผลให้ผู้เสียภาษีต้องขอคืนภาษีศุลกากร

---

[1]บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก “สินค้าต้องกำกัดประเภทพืชและยา” ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิฑิต และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และ รองศาสตราจารย์อรวรรณ พจนานุรัตน์

[2]นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การดำเนินธุรกิจและการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันมีปริมาณการนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ทั่วโลกจึงมีการจำแนกพิกัดศุลกากรประเภทและชนิดของสินค้าเพื่อใช้ในการแจ้งเสียภาษีอากร ซึ่งเรียกว่า “ระบบฮาร์โมไนซ์ หรือ Harmonized System (HS Code)” โดยวัตถุประสงค์หลักของระบบนี้คือเพื่อนำมาใช้เป็นระบบสากลทางการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากแต่ละประเทศ มีสินค้าที่ผลิตจากวัตถุดิบที่แตกต่างกัน การเรียกชื่อจึงไม่เหมือนกัน จึงจำเป็นต้องมีรหัสหรือชื่อเรียกที่เป็นตัวแทนของสินค้าประเภทนั้น ๆ ในการค้าระหว่างประเทศ เพื่อก่อให้ เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและสามารถกำหนดอัตราภาษีที่ต่างกันสำหรับสินค้าพิกัดศุลกากรเดียวกันแต่ใช้ในวัตถุประสงค์ต่างกัน รวมทั้งเพื่อสามารถจัดเก็บสถิติข้อมูลการนำเข้าและส่งออกระหว่างประเทศอีกด้วย ซึ่งในประเทศไทยได้มีการนำระพิกัดศุลกากรนี้มาใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2531

ระบบฮาร์โมไนซ์นั้นมีหลักการที่ใช้สำหรับการตีความจำแนกพิกัดศุลกากร ที่เรียกว่า “คำอธิบายพิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมไนซ์ หรือ Explanatory Notes (EN)” ซึ่งจัดทำขึ้นโดยโดยคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Customs Cooperation Council: CCC) เป็นการให้คำอธิบายถึงความหมายของพิกัดศุลกากรแต่ละประเภทเพื่อที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรทั่วโลกจะได้พิจารณาจัดพิกัดสินค้าได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามหลักสากล นอกจากนี้ยังมี “หลักเกณฑ์การตีความพิกัดอัตราศุลกากรในภาค 1” ที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องนำมาใช้ตีความจำแนกพิกัดศุลกากรด้วย โดยทั้ง 2 หลักการดังกล่าวนี้ทุกคนจะต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเนื่องจากมีสภาพเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 โดยจะเห็นได้ว่า เหตุที่ต้องมีความตีความตีความจำแนกพิกัดศุลกากร ที่เรียกว่า “คำอธิบายพิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมไนซ์ หรือ Explanatory Notes (EN)” ซึ่งจัดทำขึ้นโดยโดยคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Customs Cooperation Council: CCC) เพื่อจะให้การพิจารณาสินค้าทั่วโลกนั้น มีการจัดพิกัดสินค้าได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่เช่นนั้นจะเกิดความเข้าใจผิดหรือเข้าใจไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น สินค้าเกี๊ยวกุ้ง ศุลกากรอเมริกาจัดเข้าประเภท 16.05 เป็นสินค้าประเภทกุ้งปรุงแต่ง เพราะมีปริมาณกุ้งเกินกว่าร้อยละ 20 โดยน้ำหนัก ศุลกากรฝรั่งเศสจัดเข้าประเภท 19.02 เป็นสินค้าประเภทพาสต้ายัดไส้ เพราะสินค้ามีลักษณะเดียวกับพาสต้า ศุลกากรแคนาดาจัดเข้าประเภท 21.04 เป็นสินค้าประเภทซุป เพราะผู้บริโภคจะบริโภคเกี๊ยวก่อนอาหารจานหลัก เป็นต้น หรือ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 6931/2550 สามารถอธิบายได้ กล่าวคือ ผู้ประกอบการได้นำเข้ารถยนต์ที่มีการดัดแปลงที่มีที่นั่งน้อยกว่า 10 ที่นั่ง เดิมถูกจัดเป็นพิกัดศุลกากรที่ 87.03 คือ รถยนต์และยานยนต์อื่น ๆ ที่ออกแบบสำหรับขนส่งบุคคล เป็นหลัก (นอกจากของตามประเภทที่ 87.02) มีอัตราอากรร้อยละ 80 ของราคาสินค้า โดยเพิ่มที่นั่งให้มีมากกว่า 10 ที่นั่งขึ้นไป ถูกจัดอยู่พิกัดศุลกากรที่ 87.02 คือ ยานยนต์โดยสารสาธารณะ ซึ่งมีอัตราอากรเพียงร้อยละ 40 ของราคา จะเห็นได้ว่า มีอัตราร้อยละต่างกัน ถึง 100% ทั้งนี้ ผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าสินค้าอาจเห็นถึงช่องว่างของกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้มีการ

ดัดแปลงสินค้าที่นำเข้า หรือสำแดงสินค้าที่บิดเบือนวัตถุประสงค์ อันแท้จริงของสินค้าประเภทที่นำเข้า เพื่อให้ตัวของผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าเองเสียอากรศุลกากรในอัตราที่ต่ำ ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ รัฐจึงมีบทกำหนดโทษเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่าง ๆ กล่าวคือ มีโทษทางอาญา

ในขณะเดียวกันหากผู้ประกอบการหรือผู้ที่นำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ไม่ได้มีเจตนาบิดเบือนวัตถุประสงค์อันแท้จริงของสินค้า แต่ในกรณีดังกล่าว หากเกิดความสับสนของพนักงานศุลกากรในการพิจารณาว่าสินค้าดังกล่าวที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นเป็นสินค้าชนิดใด หรือเป็นสินค้าที่จัดอยู่ในพิกัดศุลกากรใด เป็นเหตุให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาอัตราศุลกากร ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าสินค้า เข้ามาในราชอาณาจักรเสียหายจากกรณีดังกล่าวได้ และเนื่องมีโทษทางอาญาอาจเกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความเสียหายต่อผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าสินค้า เนื่องจากมีโทษทางอาญาที่รุนแรง กล่าวคือ การนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร หรือนำผ่านราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากจะมีความผิดตามกฎหมายควบคุมดูแลสินค้านั้นแล้ว ยังมีความผิดตามกฎหมายศุลกากรฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้ามตามมาตรา 244 ของพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มีโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับและศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ และความผิดฐานรับไว้ด้วยประการใด ๆ ตามมาตรา 246 ของพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งรวมค่าอากรด้วยหรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงกำหนดประเด็นวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการปฏิบัติพิธีการศุลกากรและการจำแนกพิกัดศุลกากร

จากการปฏิบัติพิธีการศุลกากรและการจำแนกพิกัดศุลกากร อาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีพื้นฐานความรู้ที่ไม่เหมือนกัน ทำให้วิธีคิดหรือตีความพิกัดอัตราศุลกากรจึงต่างกัน อีกทั้งพิกัดอัตราศุลกากรนั้นมีความยากและซับซ้อนอยู่ในตัวเอง ทำให้ผู้ประกอบการสับสนและไม่เข้าใจถึงความไม่ชัดเจนของการจำแนกพิกัดศุลกากรของแต่ละหน่วยงานส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะคาดการณ์ของธุรกิจตนเองได้เลยเนื่องจากอาจถูกเรียกเก็บภาษีย้อนหลัง หรืออาจเสียเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม เป็นต้น จึงก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการจำแนกพิกัดของสินค้าว่าดุลยพินิจของหน่วยงานใดถือเป็นที่สิ้นสุด โดยในปัจจุบันการปฏิบัติพิธีศุลกากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 51 ได้กำหนดขั้นตอนไว้ในกรณีผู้ที่นำเข้าสินค้านั้นจำเป็นต้องกรอกข้อมูลให้ครบถ้วนตามมาตรา 52 ก่อนเป็นขั้นตอนแรก และเสียภาษีอากรศุลกากรตามมาตรา 13 เป็นขั้นตอนที่สอง และขั้นตอนสุดท้าย เป็นการตรวจสอบวิเคราะห์ของ ตามมาตรา 158 เมื่อพิจารณาแล้วมีความไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การเสียภาษีก่อนตามมาตรา 13 ก่อนที่จะมีการตรวจสอบวิเคราะห์ของภายหลังตามมาตรา 158 อาจก่อให้ เกิดความล่าช้าและทำงานซ้ำซ้อนของเจ้าหน้าที่ได้ เนื่องจากการเสียภาษีก่อนนั้น

มีความไม่ถูกต้องภายหลังการตรวจสอบวิเคราะห์สินค้า ผู้นำเข้าก็ต้องกลับมาเสียภาษีใหม่อีกครั้ง กรณีดังกล่าวผู้วิจัยมองว่าเป็นปัญหาทำให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและล่าช้า

ถึงแม้กฎหมายตามมาตรา 15 วรรค 1 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 จะให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากรตีความพิกัดอัตราศุลกากรโดยวิธีออกประกาศแจ้งพิกัดอัตราศุลกากร ซึ่งวิธีนี้มักจะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดของอธิบดีกรมศุลกากรในกรณี ที่เกิดการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรด้วยกันเองในการพิจารณา จำแนกพิกัดศุลกากรที่ต่างกัน หรือเป็นสินค้าใหม่ที่ยังไม่เคยจัดประเภทพิกัดอัตราศุลกากร หรือ เป็นสินค้าที่มีความซับซ้อน เป็นต้น แต่เป็นที่สังเกตว่า อธิบดีกรมศุลกากรมักไม่ใช้วิธีนี้ในการแก้ไขปัญหาทุกครั้ง เนื่องจากการออกประกาศแจ้งพิกัดศุลกากรนั้นอาจเกิดความไม่ยุติธรรม และอาจโดนฟ้องย้อนหลังได้ ส่วนใหญ่อธิบดีจึงเลือกใช้อำนาจบริหารในการตัดสินแทน แต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอในการที่จะทำให้ปัญหานี้หมดไปได้ เนื่องจากเป็นอำนาจที่ไม่เด็ดขาดและไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ กรมศุลกากรยังได้มีการให้บริการการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรล่วงหน้าเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายและประหยัดเวลาของผู้ประกอบการ และเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีหนึ่งที่ช่วยขจัดปัญหาในเรื่องของการพิจารณาพิกัดศุลกากรที่ต่างกันของเจ้าหน้าที่ได้ และเป็นการสร้างความชัดเจนให้แก่ผู้ประกอบการว่าจะไม่โดนเรียกเก็บภาษีย้อนหลังตามประกาศกรมศุลกากรที่ 17/2561 แต่อย่างไรก็ตาม การให้บริการนี้ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ได้ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการใช้บริการ ประกอบกับยังขาดบุคลากรในการให้บริการ จึงทำให้มีความล่าช้าในการให้บริการ

2. ปัญหาการนำเข้าสินค้าต้องกำกัดประเภทพืชและยา

ในปัจจุบันโลกมีการพัฒนาที่รวดเร็ว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมส่งผลให้มีการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยนั้นเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสมโดยมีลักษณะเป็นทั้งสังคมนิยมและ ทุนนิยม กล่าวคือ เป็นระบบที่เปิดกว้างให้มีการแข่งขันทางการค้าหรือทางธุรกิจอย่างเสรีด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีการค้าขายระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยการนำเข้าหรือส่งออกของเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นมีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายนำเข้าหรือส่งออกขอ’หน่วยงานของสินค้านั้น ๆ สังกัดอยู่ กล่าวคือ หากมีความต้องการนำเข้าพืช จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 และมาตรา 10 ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 ประกอบกับต้องกรอกข้อมูลให้ครบถ้วนตามแบบฟอร์มของกรมวิชาการเกษตร หรือหากต้องการนำเข้ายาจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 46 และ 48 ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ประกอบกับต้องกรอกข้อมูลให้ครบถ้วนตามแบบฟอร์มของสำนักงานคณะกรรมการอาหาร และยา เป็นต้น

แต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รวดเร็วส่งผลให้มีสินค้าใหม่ ๆ เกิดขึ้นมา หรือแม้แต่สินค้าที่สามารถใช้ประโยชน์ได้หลายประเภท เช่น กระเป๋าสะพายที่สามารถชาร์จโทรศัพท์ได้ เป็นต้น หรือพืชบางชนิดที่มีลักษณะเป็นได้ทั้งพืชและยาสมุนไพรในเวลาเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ประกอบการต้องการนำเข้าสิ่งของประเภทดังกล่าวอาจเกิดความสับสน หรือเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการเกิด

ช่องว่างของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไม่ทันโลก เช่น หากผู้นำของเข้าต้องการนำเข้าว่านหางจระเข้ ที่มีลักษณะเป็นได้ทั้งพืชและยาสมุนไพรผู้นำของเข้าอาจเล็งเห็นถึงผลต่างของอัตราอากรศุลกากรที่ไม่เท่ากัน จึงเป็นเหตุให้ทางรัฐบาลต้องเสียรายได้จากกรณีดังกล่าวอย่างมาก เนื่องจากรายได้หลักของรัฐบาลคือการจัดเก็บภาษี

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

ในปัจจุบันกรมศุลกากรตรวจพบยาที่ถูกลักลอบนำเข้ามาอย่างผิดกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก มีทั้งยาควบคุมพิเศษ ยาอันตราย ยาที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตำรับยาในประเทศ และสารระเหยควบคุม อาทิ ยาทำแท้งชนิดเม็ด ยาเพิ่มสมรรถภาพทางเพศที่รู้จักติดปากกันทั่วไปในนามไวอากร้า โดยพบมากถึง 3 ชนิด ได้แก่ Sildenafil Tadalafil และ Vardenafil และยาอีทิโซแลม (Etizolam) อันเป็นยานอนหลับชนิดออกฤทธิ์รุนแรง ละลายได้เฉพาะในแอลกอฮอล์เท่านั้น ซึ่งบุคคลทั่วไปมักรู้จักยานี้ในชื่อ “Supersleep” หรือเรียกในภาษาไทยว่า “ยาเสียหนุ่ม” หรือ “ยาเสียสาว” โดยยาชนิดนี้นั้นมักถูกนำมาใช้แทนยาอี นอกจากนั้นยังได้มีการตรวจพบสารระเหยชนิด Isopropyl Nitrite ซึ่งเป็นสารระเหยควบคุมตาม พ.ร.ก. ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2553 ถูกบรรจุมาในขวดขนาดเล็กติดฉลากว่าเป็นน้ำหอมปรับอากาศ (Room Odoriser) โดยสารระเหยชนิดนี้จะทำให้ผู้สูดดมมีอาการเคลิบเคลิ้มมึนเมา หัวใจเต้นแรง และมีความต้องการทางเพศอย่างรุนแรง ซึ่งในกลุ่มผู้ใช้มักเรียกสารชนิดนี้ว่าปอปเปอร์ (Popper) ทั้งนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า มีการตรวจพบยา Modafinil และ Armodafinil ถูกสั่งเข้ามาเป็นจำนวนมาก โดยมีปลายทางที่สำคัญเป็นแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งยาชนิดนี้เป็นยาที่ใช้ในการรักษาผู้ป่วยโรคลมหลับ ออกฤทธิ์ขัดขวางการทำงานของสารเคมีในสมอง อันจะช่วยทำให้ผู้ที่ได้รับยามีความตื่นตัว ปัจจุบันวัยรุ่นต่างชาติจำนวนมากนิยมนำมาใช้เป็น “ยาคึก” ในงานปาร์ตี้แทนยาเสพติด และอยู่ในกลุ่มยาที่ใช้ทดแทนแอมเฟตามีนหรือยาบ้า โดยกรมศุลกากรสามารถตรวจยึดยาผิดกฎหมายได้กว่า 50 คดี ภายในระยะ 8 วัน รวมมูลค่าของทั้งหมดประมาณ 500,000 บาท ซึ่งกระทบต่อการจัดเก็บอากรของกรมศุลกากร เป็นเหตุให้รัฐบาลเกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก

ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดตามลักษณะการกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากร ในกรณีความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร มาตรา 243 “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินตั้งแต่ครึ่งเท่า แต่ไม่เกินราคาของค่าอากรที่ต้องเสียเพิ่ม หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่” ส่วนความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัด มาตรา 244 “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตาม คำพิพากษาหรือไม่” ในกรณีดังกล่าวหากเกิด กรณีตาม 1. การจำแนกพิกัดอัตราศุลกากรของผู้มีอำนาจพิจารณาไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกับหรือไม่เหมือนกัน อาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีพื้นฐานความรู้ที่ไม่เหมือนกัน ทำให้วิธีคิดหรือตีความพิกัดอัตราศุลกากรจึงต่างกัน อีกทั้งพิกัดอัตราศุลกากรนั้นมีความยากและซับซ้อนอยู่ในตัวเอง เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าสินค้าถูกดำเนินคดีทางอาญา อาจทำให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก เนื่องจาก

ตามพระราชบัญญัติศุลกากรได้กำหนดโทษไว้เป็นอย่างสูงและ ผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าสินค้าอาจถูกศาลสั่งริบของนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นธรรม (Equity) เนื่องจากอาจเกิดจากความผิดพลาดในการพิจารณาพิกัดศุลกากรของพนักงานศุลกากร แต่ผู้ที่ได้รับความเสียหายกลับเป็นผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าสินค้า เมื่อผู้ประกอบการหรือ ผู้นำเข้าสินค้าถูกดำเนินคดีทางอาญาจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างสูง และหากสินค้าที่พิพาทเป็นสินค้าที่มีกำหนดระยะเวลาในเรื่องอายุของสินค้า (สินค้าหมดอายุ) ระหว่างอายัดเพื่อดำเนินคดีทางศุลกากร ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายและถือเป็นต้นทุนทางการผลิตของผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าซึ่งเหตุนี้ก็ขัดต่อหลักของความประหยัด (Low Compliance and Collection Costs) อีกด้วย

โดยบทความดังกล่าวข้างต้น ได้ศึกษา และวิเคราะห์ เพื่อนำมาซึ่งข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุง ดังนี้

1. ปัญหาการปฏิบัติพิธีการศุลกากรและการจำแนกพิกัดศุลกากร

ควรแก้ไขเพิ่มเติมการปฏิบัติพิธีศุลกากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 51 ที่ปัจจุบันกำหนดให้ผู้ที่นำของเข้าจะต้องปฏิบัติพิธีศุลกากร ตามมาตรา 51 โดยกรอกข้อมูลให้ครบถ้วนตามมาตรา 52 และเสียภาษี ตามมาตรา 13 จึงจะมีการตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา 158 และปล่อยสินค้าที่นำเข้าออกไปจากอารักขาต่อไป ดังแผนภาพต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1	ยานพาหนะบรรทุกสินค้าต่างประเทศมาถึงด่านพรมแดนทางบก
ขั้นตอนที่ 2	ผู้นำของเข้ารายงานยานพาหนะเข้าและยื่นบัญชีสินค้าทางบก (Car Manifest) ตามแบบ ศ.บ.
ขั้นตอนที่ 3	ยานพาหนะบรรทุกสินค้าตามทางอนุมัติมายังด่านศุลกากร
ขั้นตอนที่ 4	ผู้นำของเข้ายื่นข้อมูลใบขนสินค้าเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร
ขั้นตอนที่ 5	ผู้นำของเข้าไปดำเนินการชำระค่าภาษีอากร
ขั้นตอนที่ 6	ดำเนินการตามคำสั่งการตรวจ 6.1 หากเป็นการตรวจสอบสินค้าที่มีคำสั่งไม่ต้องตรวจสอบ พิกัด ราคา และของ โดยได้รับการยกเว้นเปิดตรวจสอบสินค้า ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องของพนักงานศุลกากร (Green Line) 6.2 หากเป็นการตรวจสอบสินค้าที่มีคำสั่งให้ตรวจสอบ พิกัด ราคาและของ โดยต้องเปิดตรวจสินค้าก่อนการปล่อยสินค้า (Red Line)
ขั้นตอนที่ 7	นำของออกไปจากอารักขาศุลกากร

แก้ไขเป็นผู้ที่นำของเข้าจะต้องปฏิบัติพิธีศุลกากร ตามมาตรา 51 โดยกรอกข้อมูลให้ครบถ้วน ตามมาตรา 52 ตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา 158 และเสียภาษีตามมาตรา 13 และปล่อยสินค้าที่นำเข้าออกไปจากอารักขาต่อไป ดังแผนภาพต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1	ยานพาหนะบรรทุกสินค้าต่างประเทศมาถึงด่านพรมแดนทางบก
ขั้นตอนที่ 2	ผู้นำของเข้ารายงานยานพาหนะเข้าและยื่นบัญชีสินค้าทางบก (Car Manifest) ตามแบบ ศ.บ.
ขั้นตอนที่ 3	ยานพาหนะบรรทุกสินค้าตามทางอนุมัติมายังด่านศุลกากร
ขั้นตอนที่ 4	ผู้นำของเข้ายื่นข้อมูลใบขนสินค้าเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร
ขั้นตอนที่ 5	ดำเนินการตามคำสั่งการตรวจ 6.1 หากเป็นการตรวจสอบสินค้าที่มีคำสั่งไม่ต้องตรวจสอบ พิกัด ราคา และของ โดยได้รับการยกเว้นเปิดตรวจสอบสินค้า ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องของพนักงานศุลกากร (Green Line) 6.2 หากเป็นการตรวจสอบสินค้าที่มีคำสั่งให้ตรวจสอบ พิกัด ราคาและของ โดยต้องเปิดตรวจสินค้าก่อนการปล่อยสินค้า (Red Line)
ขั้นตอนที่ 6	ผู้นำของเข้าไปดำเนินการชำระค่าภาษีอากร
ขั้นตอนที่ 7	นำของออกไปจากอารักขาศุลกากร

โดยการแก้ไขข้างต้นนั้นจะพบว่าเป็นการเปลี่ยนขั้นตอนการปฏิบัติพิธีศุลกากรโดยการสลับขั้นตอนซึ่งปัจจุบันตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มีการเสียอากรศุลกากร ตามมาตรา 13 ก่อน ถึงจะมีการตรวจวิเคราะห์สินค้าตามมาตรา 158 และปล่อยของออกจากอารักขาเป็นลำดับสุดท้าย ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนขั้นตอนแล้วจะพบว่าให้มีการตรวจสอบวิเคราะห์สินค้าตามมาตรา 158 ก่อน จึงค่อยเสียภาษีตามมาตรา 13 และปล่อยของออกจากอารักขาเป็นลำดับสุดท้ายจะเหมาะสมกว่า เนื่องจาก หากต้องเสียภาษีอากรก่อนจึงจะมีการวิเคราะห์ตรวจสินค้าภายหลัง ซึ่งหากเกิดปัญหาผู้ที่นำของเข้าก็ต้องเสียภาษีใหม่อีกครั้งให้ถูกต้อง ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ศึกษามองว่าเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนพิธีศุลกากรที่ไม่มีความชัดเจนตั้งแต่แรกและทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเนื่องจากหากเสียภาษีก่อน และมาตรวจ และพบว่าไม่ถูกต้อง ผู้นำเข้าก็ต้องกลับมาเสียภาษีใหม่อีกครั้ง โดยหากเปลี่ยนขั้นตอนตามข้างต้นจะส่งผลดีต่อทั้งเจ้าหน้าที่ศุลกากร กล่าวคือ ทำให้เกิดความราบรื่นในการปฏิบัติตามพิธีศุลกากร ไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือทำงานหลายรอบ

2. ปัญหาการนำเข้าสินค้าต้องกำกัดประเภทพืชและยา

ควรแก้ไขมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มเติมนิยามของคำว่า “สินค้าหรือวัตถุที่มีคุณสมบัติหลายประเภท” กล่าวคือ สินค้าหรือวัตถุชนิดใดชนิดหนึ่งแต่มีคุณสมบัติหรือสามารถใช้ประโยชน์ได้หลายประเภท และมีการจัดพิกัดศุลกากรไว้โดยเฉพาะ และมีอัตราอากรศุลกากรของการนำเข้า “สินค้าหรือวัตถุที่มีคุณสมบัติหลายประเภท” นี้เป็นอัตราเดียวเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนของผู้ประกอบการหรือผู้นำของเข้า เวลากรอกข้อมูลลงในใบขนสินค้า แบบพิเศษ ที่กำหนดขึ้นมาเฉพาะสินค้าประเภทนี้ประเภทเดียว และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนของเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการตรวจวิเคราะห์ของสินค้า และยังสามารถลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร และยังป้องกันการเกิดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน อีกทั้งยังเพิ่มความมั่นใจของผู้ที่ลงทุนและผู้ที่จะประกอบการในประเทศไทยอีกด้วย

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

สำหรับกรณีดังกล่าวนั้นผู้ศึกษาขอเสนอแนะแก้ไขโดยแบ่งเป็น 4 ประเด็นดังนี้

1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 242 แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 การลักลอบหนีศุลกากร มาตรา 242 วรรคสอง และมาตราอื่น ๆ ของพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติว่า “พยายามกระทำความผิด” มีความหมายอย่างไร ขอบเขตของการพยายามกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากรมีขอบเขตเพียงใด กรณีดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามความหมายดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80 วรรคหนึ่งว่า “ผู้ใดลงมือกระทำความผิดแต่กระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้ว แต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้นั้นพยายามกระทำความผิด” ส่วนโทษของ ผู้พยายามกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80 วรรคสอง ที่ว่า “ผู้นั้นต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น” ซึ่งในกรณีดังกล่าวนั้นย่อมไม่นำมาใช้กับโทษของการพยายามกระทำความผิดตามมาตรา 242 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 242 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งได้บัญญัติโทษของการพยายามการกระทำความผิดตามมาตรา 242 วรรคหนึ่ง ไว้เป็นการโดยเฉพาะแล้วว่า “ผู้ใดพยายามกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน” กล่าวคือ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกันกับระวางโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 242 วรรคหนึ่ง ดังนั้นในมาตรา 242 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ควรกำหนดขอบเขตและมีการจำกัดความ หรือ กำหนดนิยาม “พยายามกระทำความผิด” ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย

2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 243 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ถือเป็นการกระทำความผิดเพื่อโดยมีมูลเหตุจูงใจ กล่าวคือ การสำแดงข้อมูลเท็จเพื่อไม่ให้เสียอากรศุลกากรหรือเสียในอัตราที่ต่ำกว่าความเป็นจริง โดยจะพบว่า มาตรา 243 นั้นมีการแสดงเจตนาพิเศษหรืออาจกล่าวได้ว่าตั้งใจไม่ให้เสีย

อากรศุลกากรหรือให้เสียในอัตราที่น้อย โดยการแก้ไขเพิ่มเพิ่มเติมมาตรานี้ กล่าวคือ อาจเพิ่มโทษให้มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเพื่อป้องกันไม่เห็นผู้ใดกล้าที่จะหลีกเลี่ยงค่าภาษีอากร กล่าวคือ

ปัจจุบันกฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีอากร คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับเป็นเงินตั้งแต่ครึ่งเท่าแต่ไม่เกิน 4 เท่าของค่าอากรที่ต้องเสียเพิ่ม หรือทั้งจำทั้งปรับและศาลอาจสั่งริบของนั้น ก็ได้ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ควรแก้ไขเป็นกฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีอากร คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 20 ปี และปรับเป็นเงินตั้งแต่สองเท่าแต่ไม่เกิน 5 เท่าของค่าอากรที่ต้องเสียเพิ่ม หรือทั้งจำทั้งปรับและศาลอาจสั่งริบของนั้น ก็ได้ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 202 แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ควรเพิ่มนิยาม คำจำกัดความ หรือความหมายของคำว่า “อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิด” เนื่องจากในบทมาตราดังกล่าวนั้นไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหายากต่อการพิจารณาว่า พฤติการณ์ใดที่เป็นสิ่งที่ “อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิด” หากในกรณีดังกล่าว การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 202 นั้น ไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความสำคัญผิดในรายการใด ๆ ที่ได้แสดงไว้ในใบขนสินค้า เอกสาร หรือข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวต่อพนักงานศุลกากร เพียงแต่การกระทำดังกล่าวนั้น “อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิด” ก็ถือว่า เป็นความผิดแล้ว ทั้งนี้เมื่อไม่มีคำจำกัดความ หรือขอบเขตของคำดังกล่าว อาจเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการหรือ ผู้นำเข้าสินค้า ซึ่งขัดต่อหลักเป็นธรรม (Equity) คือ หลักความยุติธรรมหรือความเสมอภาค ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีอากรที่ดี

4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 244 แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ดังนี้

ปัจจุบันกฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อห้ามข้อจำกัด คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ควรแก้ไขเป็นกฎหมายศุลกากรได้กำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อห้ามข้อจำกัด คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้เมื่อปรากฏว่ามีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษา

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมของผู้ประกอบการและผู้นำเข้าสินค้าและสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม (Equity) คือ หลักความยุติธรรมหรือความเสมอภาคซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีอากรที่ดี และหลักของความประหยัด (Low Compliance and Collection Costs) กล่าวได้ว่า ระบบของการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากร แต่ละประเภทที่จัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุด ตามหลักการแล้วรัฐบาลควรเก็บภาษีโดยทำให้ใกล้เคียงกับภาระภาษีที่ประชาชนต้องแบกรับให้มากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

กรมศุลกากร. กองตรวจสินค้าขาเข้า. **คู่มือการตรวจสินค้าขาเข้า**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามเจริญพานิช, 2529.

กฤติกา ปั้นประเสริฐ. **กฎหมายศุลกากรกับการค้าระหว่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.. 2557.

จิตติ ติงศภัทิย์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จิรรัชการพิมพ์, 2546.

ชาติชาย ศุภคติธรรม. **การลดปริมาณการตรวจสินค้าขาเข้า**. กรุงเทพมหานคร: กรมศุลกากร, 2554.

ชูชาติ อัศวโรจน์. **คำอธิบายกฎหมายศุลกากร**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542.

ชูชาติ อัศวโรจน์. **รวมกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรพร้อมอธิบาย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2549.

ณรงค์ ใจหาญ. **กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

ณัฐฐ์วัตน์ สุทธิโยธิน. **ทฤษฎีการลงโทษ**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.

นิตยา เที่ยงตรงภิญโญ. **ศุลกากรกับการต่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2551.

มาโนช รอดสม. **ความรู้เที่ยวไปเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จี อาร์ต, 2555.

วิชัย มากวัฒนสุข. **กฎหมายและพิธีการศุลกากร**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อินฟอร์มีเดียบุ๊คส์, 2552.

วิชัย มากวัฒนสุข. **คู่มือนำเข้า-ส่งออกภาษีและพิธีการศุลกากรทั้งระบบ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คอมเมอร์เชียร เวิลด์ มีเดีย, 2559.

สันติชุม ศรีรัญเพชร และอรวลักญช์ คล่องสั่งสอน. **ราคาศุลกากร**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2558.