

ปัญหาเกี่ยวกับการนำสินค้าเข้าเก็บ ในเขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560¹

สุชาดา มิ่งขวัญ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำสินค้าจากต่างประเทศเข้าไปเก็บไว้ในเขตปลอดอากร อันเป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ทางอากรศุลกากร สำหรับผู้ประกอบการในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร มาตรการในการกำกับควบคุมสินค้าที่นำเข้าเก็บในเขตปลอดอากร

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำสินค้าเข้าไปเก็บไว้ในเขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ยังมีความไม่ชัดเจน สรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดกิจกรรมที่ได้สิทธิประโยชน์ในเขตปลอดอากร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา ตามมาตรา 152 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560 กำหนดว่า “กรณีการนำของเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำวัตถุดิบภายในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตปลอดอากรเพื่อผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดกับของนั้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ให้ของนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพ การประทับตราหรือเครื่องหมายใด ๆ แก่ของนั้น”

ปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่ชัดเจนในการกำหนดกิจกรรมที่สามารถนำสินค้าเข้าไปเก็บในเขตปลอดอากรที่กำหนดว่า “การดำเนินการด้วยวิธีการอื่นใด” เนื่องจากไม่มีนิยามกำหนด ทำให้เกิดการตีความในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการจนเกิดรูปแบบของการขนส่งสินค้าผ่านแดนอีกรูปแบบหนึ่ง โดยผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจากกรมศุลกากรจะอาศัยช่องทางนี้ในการนำสินค้าแล้วไปพักไว้ในเขตปลอดอากรก่อนแล้วดำเนินการส่งออกไปยังประเทศที่สาม อันเป็นการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติพิธีการทางศุลกากรในเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งมีข้อกำหนดแตกต่างออกไป

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการนำสินค้าเข้าเก็บในเขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือรองศาสตราจารย์สุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียพล และรองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาข้อยกเว้นเกี่ยวกับกฎหมายการควบคุมการนำเข้าและสิทธิประโยชน์ในการนำสินค้าเข้าเก็บในเขตปลอดอากร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 152 วรรคสอง กำหนดว่า “การนำของหรือวัตถุดิบตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งเข้าไปในเขตปลอดอากรให้ของนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกป้อนราชอาณาจักร การครอบครองหรือการใช้ประโยชน์ซึ่งของดังกล่าวเฉพาะในพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกป้อนราชอาณาจักรการครอบครองหรือการใช้ประโยชน์ซึ่งของในเขตปลอดอากร พ.ศ. 2560 กำหนดว่า “การนำของเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำวัตถุดิบภายในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตปลอดอากรเพื่อผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดกับของนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งออกป้อนราชอาณาจักร ให้ของนั้นได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกป้อนราชอาณาจักร การครอบครองหรือการใช้ประโยชน์ซึ่งของดังกล่าวเฉพาะในเขตปลอดอากร ดังต่อไปนี้

1 เขตปลอดอากร ณ สนามบินดอนเมือง สนามบินสุวรรณภูมิ และสนามบินอู่ตะเภา ระยอง พัทยา

2 เขตปลอดอากรที่จัดตั้งในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

3 เขตปลอดอากรที่จัดตั้งในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

จากพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ประกอบ กฎกระทรวงข้างต้นทำให้เห็นว่าการนำสินค้าเข้าไปเก็บในเขตปลอดอากรนอกจากจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางอากรศุลกากรแล้วยังได้รับสิทธิประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าตามกฎหมายอื่นๆ ด้วย แต่ เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสินค้าที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อควบคุมมาตรฐานของสินค้านำเข้า ส่งออก เพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้าสินค้า เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม คุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงสินค้านำเข้าไปในเขตปลอดอากรเพื่อผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใด อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อมในบริเวณเขตปลอดอากร เช่น การแพร่กระจายของเชื้อโรค สารเคมี กัมมันตรังสีที่อาจแพร่กระจายไปในอากาศ เป็นต้น ดังนั้น หากปล่อยไว้ของที่มีการยกเว้นกฎหมายทุกฉบับข้างต้นก็ย่อมมีความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชนได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้านำเข้าเก็บ และนำออกจากเขตปลอดอากร ตามมาตรา 152 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ.2560 กำหนดว่า “การปล่อยของที่ได้รับยกเว้นตามวรรคหนึ่งและวรรคสองออกจากเขตปลอดอากรเพื่อใช้หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรจะต้องปฏิบัติตาม

กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร การครอบครองหรือใช้ประโยชน์ซึ่งของดังกล่าว หรือเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพ การประทับตรา หรือเครื่องหมายใด ๆ แก่ของนั้นนับแต่วันที่นำออกจากเขตปลอดอากร โดยถือเสมือนว่าของนั้นได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรในวันที่นำออกจากเขตปลอดอากร”

จากข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้ของที่นำเข้าเขตปลอดอากรโดยได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นการควบคุมตามกฎหมายต่างๆ เนื่องจากการนำเข้าเก็บในเขตปลอดอากร แต่หากจะมีการนำมาใช้หรือจำหน่ายประเทศ มาตรา 152 วรรคสาม พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560 กำหนดให้ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนจะนำออกจากเขตปลอดอากรโดยเสมือนว่าเป็นการนำเข้า ณ วันที่ของออกจากเขตปลอดอากร ซึ่งตามกฎหมายผู้นำเข้าสามารถเก็บของไว้ในเขตปลอดอากรได้นานถึง 2 ปี ดังนั้น ในวันที่สินค้าออกจากเขตปลอดอากรอาจจะล่วงเลยระยะเวลานับจากวันนำเข้ามานานแล้ว ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐาน หรือคุณภาพของสินค้าไม่ตรงกับสภาพสินค้าในวันที่นำเข้า เนื่องจากสินค้าอาจมีการเสื่อมสภาพแห่งของตนเอง เช่น ของสดเสียง่าย หรือมีการแปรรูปสินค้าตามกระบวนการผลิต และยังขัดต่อกฎหมายควบคุมการนำเข้า และในบางกรณีสินค้านั้นมีการแปรสภาพของไปแล้ว การจะหาเอกสารมาเพื่อประกอบการขอใบอนุญาตนั้น ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากสินค้านั้นมีการเปลี่ยนแปลงไป เจ้าหน้าที่ไม่อาจออกเอกสารอนุญาตให้นำเข้าสินค้าได้

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดนิยามของคำว่า “ดำเนินการด้วยวิธีอื่นใด” ให้มีความชัดเจน เหมาะสม มากยิ่งขึ้น โดยเป็นการออกประกาศเพิ่มเติมหรือแก้ไขพระราชบัญญัติศุลกากร ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนิยามตามที่กำหนดในเรื่องการขอลิขสิทธิ์อากรโดยตามประกาศกรมศุลกากร ที่ 177/2560 เรื่อง การคืนอากรตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 ที่มีประกาศที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอลิขสิทธิ์อากร ที่กำหนดนิยามของคำว่า “ดำเนินการด้วยวิธีอื่นใด” หมายถึง กระบวนการใดๆ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปร่าง ลักษณะ หรือคุณสมบัติที่เป็นการเพิ่มมูลค่าของของที่นำเข้า

2. ควรแก้ไขกฎหมายตามมาตรา 152 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2560 “การนำของหรือวัตถุดิบตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งเข้าไปในเขตปลอดอากรให้ของนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การครอบครองหรือการใช้ประโยชน์ซึ่งของดังกล่าวเฉพาะในพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แก้เป็น “การนำของหรือวัตถุดิบตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งเข้าไปในเขตปลอดอากรให้ของนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกป็นราชอาณาจักร การครอบครองหรือการใช้ประโยชน์ซึ่งของดังกล่าวเฉพาะในพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้การนำสินค้าที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน สุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม หรือเป็นของซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีตามข้อผูกพันตามสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดหรือประเภทของของดังกล่าวมิให้ได้รับยกเว้นได้และจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับของนั้นไว้ด้วยก็ได้”

3. ปัญหาของกฎหมายที่กำหนดให้สินค้านำเข้าไปในเขตปลอดอากรแล้วภายหลังนำออกจากเขตปลอดอากรเข้ามาในประเทศ ให้ถือว่าสินค้านำออกจากเขตปลอดอากรเป็นวันนำเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้ศึกษาควรมีการหารือร่วมกันจัดทำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมสินค้าที่นำเข้าเขตในเขตปลอดอากร ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบสินค้าและการออกไปอนุญาตเป็นการเฉพาะ

เอกสารอ้างอิง

มานิต วิทยาเต็ม, **ภาษีและกฎหมายศุลกากร**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์บูรพาศิลป์, 2532)

สถิต ลิ้มพงศ์พันธุ์, **ภาษีศุลกากร** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2533)

สมคิด เลิศไพฑูรย์, **คำอธิบายกฎหมายการคลัง**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 111.

โกเมนทร์ สืบวิเศษ, **คำบรรยายวิชาภาษีอากร ว่าด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา พร้อมแนวปฏิบัติของ**

กรมสรรพากร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: อักษรศาสตร์, 2537)

ชาติชาย สุภคดิธรรม, **การลดปริมาณการตรวจสอบสินค้าขาเข้า** (กรุงเทพมหานคร: กรมศุลกากร, 2554)