

ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้าตามพิธีการศุลกากร¹

ศิริพรรณ สุขสมบัติ²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้าตามพิธีการศุลกากร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและหลักทั่วไป อีกทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้าตามพิธีการศุลกากรอีกด้วย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าการขออนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้ามาในประเทศไทย ได้มีการกำหนดควบคุมสินค้าที่จะต้องขออนุญาตก่อนการนำเข้าไว้หลายรายการในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่จะนำเข้านั้น ๆ ซึ่งในการนำเข้าสินค้าที่มีกฎหมายกำหนดควบคุมการนำเข้า ก่อนที่จะนำสินค้านั้นเข้ามาในประเทศ จะต้องทำการขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เสียก่อนเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตนำเข้า และเมื่อถึงเวลานำสินค้านั้นเข้ามาในไทยก็จะต้องนำใบอนุญาตนั้นมาแสดงในการดำเนินการตามพิธีการศุลกากรด้วย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ การจัดระเบียบทางการค้า คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศ คุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสาธารณสุข รวมถึงควบคุมเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้าตามพิธีการศุลกากรนี้อาจมีบทบัญญัติที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าสินค้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือการคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีกด้วย อีกทั้งข้อสงสัยในความชัดเจนแน่นอนของบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้า เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการพิจารณาคำร้อง รวมไปถึงบทกำหนดโทษในบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ไม่อาจนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำผิดได้อย่างแท้จริง เนื่องมาจากการกำหนดให้เป็นความผิดที่จะต้องรับโทษอาญาเมื่อได้กระทำความผิดหรือเจตนาเท่านั้น พร้อมทั้งการระงับคดีสำหรับความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดที่อาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้าตามพิธีการศุลกากรนี้ เมื่อนำแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ ยังคงมีสภาพปัญหาที่ควรปรับปรุงแก้ไข ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้าตามพิธีการศุลกากร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รถทอง และอาจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นการขออนุญาตนำเข้าในเขตปลอดอากร เนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 152 วรรคสอง ได้มีการกำหนดให้ของที่นำเข้าไปในเขตปลอดอากรบางพื้นที่ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้า ดังนั้น หากมีการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเข้าไปในเขตปลอดอากรในพื้นที่ที่กำหนดเพื่อผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ เพื่อการส่งออกนั้น สามารถนำเข้าสินค้าไปในเขตปลอดอากรในพื้นที่ที่กำหนดได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการนำเข้าสินค้า ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบสารเคมีหรืออันตรายที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโรคระบาด ศัตรูพืช หรือการตรวจสอบคุณภาพใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว หากพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการขออนุญาตนำเข้าสินค้า ซึ่งได้ถูกนำมาตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสินค้าที่ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าดังกล่าวแล้ว สินค้าที่นำเข้าไปในเขตปลอดอากรนั้น อาจส่งผลกระทบต่อการผลิตภายในประเทศ ระเบียบทางการค้า ทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศ สาธารณสุขของผู้บริโภค อีกทั้งอาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน การยกเว้นการขออนุญาตนำเข้าในเขตปลอดอากรดังกล่าว จึงเป็นการยกเว้นที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้า

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้า ตามที่กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ที่ได้มีการกำหนดการพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้าไว้ในข้อ 8 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีหน้าที่พิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาต จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้และระเบียบที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดถึงระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้านั้นไว้ว่าในการขออนุญาตนำเข้านั้นมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้าภายในระยะเวลาเท่าใด และผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตนำเข้าสินค้าจะได้รับใบอนุญาตนำเข้าสินค้าภายในกำหนดระยะเวลาที่วัน ซึ่งขัดกับหลักความเป็นธรรมหรือหลักความเสมอภาค (Equity) และหลักความแน่นอน (Certainty) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารจัดเก็บภาษีอากรที่ดีซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อเป็นหลักการในการบัญญัติกฎหมายภาษีอากร เนื่องจากการขออนุญาตนำเข้าสินค้าจะต้องดำเนินการก่อนที่จะนำสินค้านำเข้าผ่านพิธีการศุลกากรขาเข้าเพื่อนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร และต้องนำใบอนุญาตนำเข้านี้มาแสดงเพื่อการตรวจสอบสินค้าขาเข้าด้วย เมื่อไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้าที่แน่นอน จึงอาจเป็นผลให้ผู้ยื่นคำร้องได้รับใบอนุญาตนำเข้าล่าช้า และส่งผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้นำเข้า

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษสำหรับการนำเข้าโดยไม่ได้รับอนุญาต เกิดขึ้นจากการที่บทกำหนดโทษสำหรับการนำเข้าโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น เกิดขึ้นจากการที่การกระทำหรือการพยายามกระทำความผิดถือว่าเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียว แต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท จึงให้บังคับใช้บทกฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งกรณีนำสินค้าที่จะต้องได้รับการอนุญาตเข้ามาในราชอาณาจักรโดยที่ยังไม่ได้รับการอนุญาตนั้นเป็นความผิดทั้งตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 อีกด้วย โดยพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ ในมาตรา 20 วรรคหนึ่ง กำหนดให้จะถือว่าเป็นความผิดที่จะต้องรับโทษอาญาที่ต่อเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือเจตนาเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายทั่วไป ในมาตรา 244 และมาตรา 252 จะถือว่าเป็นความผิดแม้จะกระทำโดยไม่เจตนา เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น จึงต้องให้บทกำหนดโทษของบทบัญญัติทั่วไปในการลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากบทบัญญัติทั่วไปกำหนดให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่เจตนา ซึ่งเป็นบทลงโทษที่หนักกว่าบทลงโทษของกฎหมายเฉพาะหากพิจารณาในเรื่องของเจตนาในการกระทำความผิด บทกำหนดโทษสำหรับการนำเข้าโดยไม่ได้รับอนุญาตในบทบัญญัติเฉพาะดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมกับการลงโทษผู้กระทำความผิด และมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับการระงับคดีสำหรับความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดตามกฎหมายศุลกากร โดยที่ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 สำหรับการเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นศุลกากรโดยอธิบดีตามมาตรา 256 หรือคณะกรรมการเปรียบเทียบตามมาตรา 257 ในกรณีความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดตามมาตรา 244 โดยที่เกณฑ์การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 หมวด 7 ส่วนที่ 04 บทที่ 02 ข้อที่ 01 ข้อ (43) ได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่มีใบขออนุญาตนำเข้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีโทษคือให้ยกของกลางให้เป็นของแผ่นดินเท่านั้น โดยมีได้มีโทษปรับเพิ่มเติมแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทดแทนซึ่งเป็นทฤษฎีการลงโทษทางอาญา เนื่องจากบทกำหนดโทษคดีดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมและรุนแรงเพียงพอที่จะเป็นการทดแทนความเสียหายและได้สัดส่วนสำหรับความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำ รวมถึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม อีกทั้งการเปรียบเทียบระงับคดีสำหรับความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดในชั้นศุลกากรนั้น มิได้มีการบัญญัติเงื่อนไขไว้เฉพาะสำหรับผู้กระทำความผิดที่ได้มีการกระทำความผิดซ้ำอีก กรณีดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการข่มขู่ยับยั้งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการลดโทษซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการลงโทษทางอาญา เช่นเดียวกัน เนื่องจากทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เป็นผลให้มาตรการควบคุมการนำเข้าและมาตรการการลงโทษทางอาญาตามกฎหมายศุลกากรไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนั้นเกิดขึ้นได้อีก

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้าตามพิธีการศุลกากร ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นการขออนุญาตนำเข้าในเขตปลอดอากร ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 152 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า “การนำของหรือวัตถุดิบตามที่กำหนดใน วรรคหนึ่งเข้าไปในเขตปลอดอากร ให้ของนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในส่วนที่ เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การครอบครองหรือการ ใช้ประโยชน์ซึ่งของดังกล่าวเฉพาะในพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่ม ข้อความว่า “ทั้งนี้ การนำของหรือวัตถุดิบที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตภายในประเทศ ระเบียบทาง การค้า ทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศ สาธารณสุขของผู้บริโภค หรือกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐและ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับการนำเข้าในราชอาณาจักร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออก กฎกระทรวงกำหนดชนิดหรือประเภทของของดังกล่าวมิให้อยู่ภายใต้การได้รับยกเว้นตามความจำเป็นและ สมควร”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้า ควรปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ข้อ 8 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “การพิจารณาอนุญาตให้ส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่ง สินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตามมาตรา 5 (2) ให้ผู้มีหน้าที่พิจารณาคำร้องขอรับ ใบอนุญาต พิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้และระเบียบที่ กระทรวงพาณิชย์กำหนด” ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มข้อความว่า “โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเจ็ด วันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารหรือหลักฐานซึ่งเกี่ยวกับคำร้องขอรับใบอนุญาตถูกต้องครบถ้วน และ ดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ในกรณีไม่อนุญาตให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลให้ ผู้ขออนุญาตทราบด้วย”

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษสำหรับการนำเข้าโดยไม่ได้รับอนุญาต ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้าต้องห้ามตามมาตรา 5 (1) หรือฝ่าฝืนมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับเป็นเงินห้าเท่าของสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า หรือทั้งจำทั้งปรับ กับให้ ริบสินค้านั้นรวมทั้งสิ่งที่ใช้บรรจุและพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิดรวมทั้ง พาหนะที่ใช้ลากจูงพาหนะบรรทุกสินค้านั้นเสีย” ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มข้อความว่า “โดยที่การกระทำ ความผิดดังกล่าว ให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนาก็ตาม”

4. ปัญหาเกี่ยวกับการระงับคดีสำหรับความผิดฐานหลักเลียงข้อจำกัดตามกฎหมายศาลอาญา สำหรับปัญหาดังกล่าว ขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติม 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

4.1 ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 256 และมาตรา 257 แห่งพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560 ซึ่งให้อำนาจอธิบดีหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบในการงดการฟ้องร้องในบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยที่หากผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาได้ยินยอมใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีเห็นสมควรหรือตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มข้อความว่า “ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้ซ้ำอีกในความผิดฐานเดียวกัน ให้ดำเนินคดีส่งฟ้องต่อศาล โดยไม่อยู่ภายใต้การเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องดังกล่าวข้างต้น”

4.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มข้อความในบทที่ 2 เกณฑ์การเปรียบเทียบปรับงดฟ้องคดีตามกฎหมายศาลอาญา พ.ศ. 2560 หมวด 7 ส่วนที่ 04 บทที่ 02 ข้อที่ 01 ข้อ (43) ในความผิดฐานหลักเลียงข้อจำกัดมาตรา 244 เป็น ข้อ 2 กรณีหลักเลียงข้อจำกัดในการนำเข้า การส่งออก การผ่านแดน หรือการถ่ายลำ กรณีที่หน่วยงานราชการผู้มีหน้าที่ออกใบอนุญาตมิได้ออกใบอนุญาต หรือมิได้แจ้งให้กรมศาลอาญาทราบเป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าวในวรรคแรก มีเกณฑ์เปรียบเทียบงดการฟ้องร้อง ปรับร้อยละ 10 ของราคาของ ไม่น้อยกว่า 1,000 บาท แต่ไม่เกิน 20,000 บาท โดยไม่คำนึงว่าของนั้น ๆ จะต้องเสียอากรหรือไม่ และให้ยกของกลางให้เป็นของแผ่นดิน

เอกสารอ้างอิง

ชูชาติ อัสวโรจน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติศาลอาญา พ.ศ. 2560. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท

นักสสรการพิมพ์ (กิตติชัย) จำกัด, 2560.

ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. ทฤษฎีการลงโทษ. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554.

คุณลัทธิ ตรีธรรม. กฎหมายอาญาอากร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

พงษ์สิริ ตาอินทร์. กฎหมายว่าด้วยศาลอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด, 2564.