

บันทึก

เรื่อง การยกเว้นเงินอากรเครื่องจักรและวัสดุที่นำเข้ามาใช้กับโรงงาน
ซึ่งได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.๒๔๙๗

ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๗๑๔๖/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๐๐ และสำเนาหนังสือกระทรวงการคลังที่ สร.๓๖๔๐๐/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๐๐ ที่ส่งมาด้วยมีความว่า กระทรวงการคลังได้รับรายงานจากกรมศุลกากรว่า ในเรื่องการยกเว้นเงินอากรเครื่องจักรและวัสดุที่นำเข้ามาใช้กับโรงงานนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติไปตามนัยความเห็นที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอมาว่า อนุมัติให้ยกเว้นเงินอากรแก่เครื่องจักรและวัสดุที่ได้นำเข้ามาภายหลังวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริม พ.ศ.๒๔๙๗ นั้นแล้ว แต่กรมศุลกากรพิจารณาเห็นว่ามีปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและในข้อปฏิบัติอยู่อีกหลายประการเกี่ยวกับการยกเว้นเงินอากรเครื่องจักรและวัสดุที่นำเข้ามาใช้กับโรงงานซึ่งได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น เพราะเรื่องนี้กระทรวงการคลังได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปคราวหนึ่งแล้วว่า การที่จะให้งดหรือลดอากรขาเข้าจะกระทำได้อีกเมื่อผู้นำเข้าได้ปฏิบัติเป็นลำดับชั้นในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ ตามเงื่อนไขในกฎหมายครบถ้วนทุกชั้นไปหรืออย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไปแล้วก็ไม่ทราบว่าจะให้ลดโดยอย่างไร และเมื่อใด เพียงแต่แจ้งไปกว้าง ๆ ว่า จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๒-๓-๔ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาทุกข้อหรือแต่เพียงข้อใดข้อหนึ่ง เพราะตามความเห็นที่ส่งมานั้นมีลำดับชั้น ๓ ข้อเหมือนกันคือ (๑) ได้มีพระราชกฤษฎีกาส่งเสริมอุตสาหกรรมตามมาตรา ๑๖ แล้ว (๒) เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมได้ขอทำความตกลงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการให้งดหรือลดอากรขาเข้าสำหรับวัสดุที่จำเป็นต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศตามมาตรา ๑๒ (๖) และ (๓) คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติข้อตกลงนั้น กรมศุลกากรรู้สึกว่ข้อความยังขัด ๆ กันอยู่ เพราะความเห็นที่ให้ไปก็เป็นทำนองสนับสนุนความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่ก็มิได้ชี้ชัดลงไปว่าจะเห็นด้วยตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ ที่ว่าเครื่องจักรและวัสดุไม่อาจได้รับการงดหรือลดภาษีย้อนหลังได้ ถ้าก่อนนำเข้มายังมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามกฎหมายตามลำดับชั้นแต่อย่างใด ซึ่งเป็นเหตุให้ปัญหาในทางปฏิบัติมีขึ้น เพราะการพิจารณาปัญหาในทางกฎหมายยังไม่เป็นที่ยุติแน่นอนว่าจะต้องทำตามลำดับอย่างไรบ้าง จึงจะเป็นการสมบูรณ์ตามกฎหมาย มิฉะนั้นแล้วปัญหาในทางปฏิบัติจะมีขึ้นว่าจะให้งดหรือลดอากรขาเข้าโดยวิธีใดหรือเมื่อใด เช่น (๑) มีพระราชกฤษฎีกาแล้วแม้อย่างมีได้ยื่นคำขอทำความตกลงแต่อย่างใด เพียงแต่ว่าภายหลังไปทำความตกลง และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติความตกลงนั้นก็ให้มีผลย้อนหลังได้ โดยให้คืนเงินอากร (๒) ขณะนำเข้าจะต้องได้ยื่นเรื่องราวต่อกระทรวงอุตสาหกรรมไว้ก่อนแล้ว (๓) เรื่องรายนั้นกระทรวง

อุตสาหกรรมต้องตกลงแล้ว หรือ (๔) จะต้องให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติด้วย เพียงแต่การทำสัญญาระหว่างกันเท่านั้น ซึ่งเมื่อสรุปแล้ว กรมศุลกากรมีปัญหาสงสัยว่าการงดหรือลดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัสดุที่จำเป็นต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น จะมีผลสมบูรณ์เมื่อใด จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง ฉะนั้น กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารจึงแจ้งมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายและให้พิจารณาด้วยว่า จะควรปฏิบัติอย่างไรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไปนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาเรื่องทั้งหมดซึ่งกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารส่งมาแล้วเห็นว่า บทกฎหมายที่จะยกมาประกอบการพิจารณาในปัญหาเรื่องนี้ก็คือกฎหมายศุลกากร และพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๗

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๑๐ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๗๑ บัญญัติว่า “บรรดาค่าภาษีนันทนให้เก็บตามบทพระราชบัญญัตินี้และตามพิกัดอัตราที่ใช้อยู่ในเวลานั้น”

พระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๗๙ บัญญัติว่า “ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกป็นั้น ให้เรียกเก็บและเสียอากรตามพิกัดอัตราศุลกากรต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพิกัดอัตราที่กล่าวนั้นความรับผิดชอบในอันที่จะต้องเสียอากรขาเข้าเกิดขึ้นแต่ ณ เวลาที่นำของเข้า”

เมื่อได้พิจารณากฎหมายศุลกากรแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มีความประสงค์จะวางเส้นในการเรียกเก็บและเสียอากรไว้เป็นหลักกว่าจะกระทำได้เมื่อใด ซึ่งก็เป็นที่ยังขัดอยู่ว่า ให้เรียกเก็บและเสียอากรตามพิกัดอัตรา และความรับผิดชอบในอันที่จะต้องเสียอากรขาเข้าเกิดขึ้นแต่ ณ เวลาที่นำของเข้า ซึ่งหมายความว่าผู้นำของเข้ามีความรับผิดชอบในทันทีที่ผ่านเส้นนั้นเข้ามา อันเป็นหลักในการปฏิบัติเกี่ยวแก่ศุลกากรอันชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรม จึงได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้น โดยกำหนดว่าจะช่วยเหลือในเรื่องใดบ้างไว้ในมาตรา ๑๒ และกำหนดวิธีการข้อตกลงในระหว่างรัฐมนตรีกับเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมไว้ในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งถือเป็นกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้เพื่อที่จะเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทบัญญัติแห่งกฎหมายศุลกากร

ตามเรื่องที่ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานี้ ปัญหากฎหมายที่จะยกเป็นประเด็นขึ้นพิจารณาคงมีอยู่ ๒ ข้อ คือ (๑) การยกเว้นหรือลดเงินอากรเครื่องจักรและวัสดุนำเข้ามานั้นจะเป็นผลสมบูรณ์เมื่อใด และ (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมหรือคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจตกลงกับเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมให้มีผลย้อนหลังเพื่อจะให้มีการงด

หรือลดภาษีอากรขาเข้าได้เพียงใดหรือเมื่อใด คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าถ้าได้มีการตกลงแล้ว ก่อนที่ของจะเข้ามาถึงก็เป็นเรื่องที่ไม่มีปัญหาอย่างไร เพราะอำนาจเกี่ยวกับศุลกากรในขณะที่น่า ของเข้ามานั้นย่อมระงับไปโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรม แต่ถ้าจะ ถือว่าให้มีผลย้อนหลังได้แล้ว ก็จะมีข้อที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับศุลกากรตาม ข้อเท็จจริงที่กรมศุลกากรได้ให้ไว้และรายงานให้กระทรวงการคลังทราบนั้น เพราะเหตุว่าในขณะ ที่ของนั้นนำเข้ามารวมศุลกากรมีหน้าที่ที่จะเรียกเก็บอากรตามพิกัดอัตราตามพระราชบัญญัติพิกัด อัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยไม่มีข้อยกเว้น

เมื่อสรุปแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้อง พิจารณามีว่า การตกลงหรือการอนุมัติงดหรือลดภาษีเพื่อให้เกิดผลตามมาตรา ๑๘ แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น จะตกลงและอนุมัติไปถึงของที่ได้นำเข้า มาถึงก่อนวันตกลงก็ดี หรือวันอนุมัติก็ดีหรือไม่ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้ว กรรมการฝ่ายข้างมาก เห็นว่า จะตกลงและอนุมัติการงดหรือลดภาษีเพื่อให้เกิดผลตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ ไปถึงของที่ได้นำเข้ามาถึงก่อนมีการตกลงหรืออนุมัติไม่ได้ เพราะหลักปฏิบัติของกรมศุลกากรในเรื่องการเสียอากรขาเข้านั้นมีผลบังคับบริบูรณ์ในขณะที่น่า ของเข้า และพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๙๗ (โดยเฉพาะมาตรา ๑๒ (๖) และ มาตรา ๑๘) ก็หาได้บัญญัติหรือแม้แต่ชวนให้คิดว่ามุ่งหมายไปในทางที่จะให้ทำความตกลงงด หรือลดอากรขาเข้าโดยมีผลย้อนหลังได้ไม่ แม้มาตรา ๑๙ เองซึ่งเกี่ยวกับเรื่องให้ปฏิบัติการให้ เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นตามมาตรา ๑๘ นั้น ก็ดูเหมือนจะเป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าไม่ รับรู้ในเรื่องที่จะให้มีผลย้อนหลังได้ อันจะนำมาซึ่งปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัตินานาประการ เมื่อ เป็นเช่นนี้สำหรับปัญหาของกรมศุลกากรเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ ที่กรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นไปด้วยนั้น ก็ไม่จำเป็นต้อง พิจารณา

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๐๐