

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอยกเว้นอากรของภาพยนตร์ (องค์การมหาชน)
ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐

ภาพยนตร์ (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือที่ วร ๐๙๐๐/๑๔๗๙ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ภาพยนตร์ฯ ได้มีหนังสือ ที่ วร ๐๙๐๐/๘๒๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงอธิบดีกรมศุลกากรเพื่อขอความอนุเคราะห์ยกเว้นการเก็บภาษีอากรการนำเข้าฟิล์มต้นฉบับภาพยนตร์ เรื่อง หนุมานพบ ๑๑ ยอดมนุษย์ หรือที่ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “Star Warriors” ซึ่งบริษัท ไซโยซิติ สตูดิโอ จำกัด ได้บริจาคกรรมสิทธิ์และลิขสิทธิ์ภาพยนตร์ดังกล่าวให้แก่ภาพยนตร์ฯ และต่อมากรมศุลกากร โดยส่วนมาตรฐานพิกัดอัตราศุลกากร ๑ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๘ (๓) /๑๑๘๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ แจ้งว่า ยังไม่สามารถดำเนินการพิจารณาขอยกเว้นอากรให้ได้เนื่องจากขาดข้อมูลและเอกสารบางอย่างที่ใช้ประกอบการพิจารณา และขอให้แสดงข้อมูลว่า ภาพยนตร์ฯ เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐระดับกรม หรือเทียบเท่ากรมหรือไม่ เนื่องจากผู้ยื่นขอยกเว้นอากรต้องเป็นส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่าขึ้นไป

ภาพยนตร์ฯ ได้มีหนังสือ ที่ วร ๐๙๐๐/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งกลับไปยังกรมศุลกากรว่า ภาพยนตร์ฯ เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ คือ เป็นองค์การมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งภาพยนตร์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีสถานะเป็นนิติบุคคลเทียบเท่ากรม อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด แต่ต่อมากรมศุลกากรได้แจ้งผลการพิจารณาว่า ภาพยนตร์ฯ มิใช่ส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่าขึ้นไป จึงไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาขอยกเว้นอากรการนำเข้าจึงต้องชำระอากรตามกฎหมาย หากภาพยนตร์ฯ มีความประสงค์ที่จะขอยกเว้นอากรสำหรับของที่ได้รับบริจาคขอให้ส่วนราชการผู้ควบคุมดูแลระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นผู้ยื่นขอยกเว้นอากร

ภาพยนตร์ฯ เห็นว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลตามความนัยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่วนที่ ๑ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มาตรา ๗ (๔) ซึ่งบัญญัติว่า “กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม” ดังนั้น ภาพยนตร์ฯ จึงขอหารือว่า ภาพยนตร์ฯ มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป และผู้อำนวยการ ภาพยนตร์ฯ มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป ตามนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ของพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ ภาค ๔ ประเภท ๑๑ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของหอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน) โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) และผู้แทนหอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมศุลกากรพิจารณาไม่ยกเว้นอากรให้แก่หอภาพยนตร์ฯ สำหรับการนำเข้าของเข้า เนื่องจากประกาศกรมศุลกากร ที่ ๔/๒๕๕๒ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติสำหรับการขอยกเว้นอากรสำหรับของตามภาค ๔ ประเภท ๑๑ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ในการพิจารณายกเว้นอากร กำหนดว่า ส่วนราชการที่ขอยกเว้นอากรต้องเป็นส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป และผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากรต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย^๑ เมื่อหอภาพยนตร์ฯ มิใช่หน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป จึงไม่อาจยกเว้นอากรให้ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า ของที่ได้รับยกเว้นอากรจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดในภาค ๔ ของบัญชีท้ายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งในรายการประเภท ๑๑ กำหนดยกเว้นอากรสำหรับของที่นำเข้ามาหรือส่งออกเพื่อบริจาคนำเข้าหรือส่งออกเพื่อเป็นการสาธารณกุศล แก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล หรือเป็นของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีหมายเหตุกำหนดนิยาม “ส่วนราชการ”^๒ ให้ความหมายเป็นการเฉพาะ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายประสงค์จะให้หน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่หรือที่จะได้จัดตั้งขึ้นต่อไปในอนาคต เว้นแต่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓^๓ ซึ่งได้กำหนดนิยามดังกล่าวขึ้นเป็นครั้งแรก ดังนั้น ส่วนราชการที่ได้รับยกเว้นอากรสำหรับของประเภท ๑๑ ในภาค ๔ ของบัญชีท้ายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ จึงหมายถึงหน่วยงานทุกประเภทที่รัฐจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๑ ๑. การขอยกเว้นอากร ให้ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลเป็นผู้ยื่นขอยกเว้นอากรต่อกรมศุลกากร ก่อนนำของออกจากอารักขาศุลกากร

๑.๑ กรณีส่วนราชการเป็นผู้ยื่นขอยกเว้นอากร ต้องเป็นส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป และผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากรต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ “ส่วนราชการ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๓ เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แต่ทว่าพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดยกเว้นอากรให้กับของที่นำเข้ามาหรือส่งออกเพื่อแจกให้เปล่าเป็นการสาธารณกุศล แก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือของที่นำเข้ามาเพื่อบริจาคนำเข้าหรือส่งออกเพื่อเป็นการสาธารณกุศลแก่ส่วนราชการดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่หรือที่จะได้จัดตั้งขึ้นต่อไปในอนาคตได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อกำหนดเพิ่มให้ของที่นำเข้ามาหรือส่งออกเพื่อบริจาคนำเข้าหรือส่งออกเพื่อเป็นการสาธารณกุศล แก่ประชาชนโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ หรือของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นของที่ได้รับยกเว้นอากรเพิ่มขึ้นด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เมื่อหอภาพยนตร์ฯ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หอภาพยนตร์ฯ จึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามนิยาม “ส่วนราชการ” ที่บัญญัติไว้ในหมายเหตุท้ายช่องรายการของประเภท ๑๑ ในภาค ๔ ของบัญชีท้ายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ และมีสิทธิได้รับยกเว้นอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดสำหรับของประเภท ๑๑ ในภาค ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว

สำหรับกรณีที่ประกาศกรมศุลกากร ที่ ๔/๒๕๕๒ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติสำหรับการขอยกเว้นอากรสำหรับของตามภาค ๔ ประเภท ๑๑ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้ส่วนราชการที่เป็นผู้ยื่นขอยกเว้นอากรต้องเป็นส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป และผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากรต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไปหรือผู้ได้รับมอบหมาย ย่อมไม่สอดคล้องกับนิยาม “ส่วนราชการ” ที่กำหนดไว้ในหมายเหตุท้ายช่องรายการของประเภท ๑๑ ในภาค ๔ ของบัญชีท้ายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ ซึ่งเป็นเหตุทำให้หน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนไม่สามารถขอยกเว้นอากรสำหรับการนำเข้าหรือส่งออกเพื่อบริจาคเป็นสาธารณกุศลแก่ประชาชนผ่านองค์การมหาชน หรือสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่องค์การมหาชนได้ตามที่พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดเนื่องจากองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายมิได้เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงหรือสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่จะเทียบได้ ดังนั้น กรมศุลกากรสมควรทบทวนแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้สอดคล้องกับนิยาม “ส่วนราชการ” ที่บัญญัติไว้ในหมายเหตุท้ายช่องรายการของประเภท ๑๑ ในภาค ๔ ของบัญชีท้ายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ ต่อไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๕

^๔ มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอด และพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

^๕ มาตรา ๖ ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล