



“จำกัด” เพื่อเปิดโอกาส : ว่าด้วยการแก้ไขข้อ 8 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนไนซ์

บทความโดย : วันวิมล พึ่งประดิษฐ์

ผู้อำนวยการส่วนพิกัดอัตราศุลกากรระหว่างประเทศ

กองพิกัดอัตราศุลกากร

การผ่อนคลายกฎระเบียบเป็นหนึ่งในมาตรการส่งเสริมการไหลเวียนของสินค้าและบริการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่เว้นแม้แต่กฎระเบียบขององค์การศุลกากรโลกเองก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว บทความนี้จะยกกรณีตัวอย่างของปัญหาความล่าช้าอันเนื่องมาจากกฎระเบียบและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขอนุสัญญาระบบฮาร์โมนไนซ์ขององค์การศุลกากรโลก

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยระบบฮาร์โมนไนซ์เพื่อการจำแนกประเภทและการกำหนดรหัสสินค้า (The International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System) หรืออนุสัญญาระบบฮาร์โมนไนซ์ (Harmonized System Convention) จัดทำขึ้น ณ กรุงบรัสเซลส์ เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2526 (แก้ไขโดยพิธีสารการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยระบบฮาร์โมนไนซ์เพื่อการจำแนกประเภทและการกำหนดรหัสสินค้า เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2529) โดยมีวัตถุประสงค์ในการนำระบบฮาร์โมนไนซ์เพื่อการจำแนกประเภทและการกำหนดรหัสสินค้ามาใช้ให้เกิดความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในการจัดเก็บ การเปรียบเทียบและการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อให้เกิดความสะดวกในการจัดระบบเอกสารทางการค้า ลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการกำหนดลักษณะสินค้าและการส่งข้อมูลให้มีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การศุลกากรโลกได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระบบฮาร์โมนไนซ์ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2534 และได้ปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ โดยได้นำภาคผนวกของอนุสัญญาฯ มาบัญญัติเป็นภาค 1 หลักเกณฑ์การตีความพิกัดอัตราศุลกากรและภาค 2 พิกัดอัตราอากรขาเข้า แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ซึ่งปัจจุบันได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฉบับที่ 6 พ.ศ. 2559

อนุสัญญาระบบฮาร์โมนีได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมนีที่สำคัญ ได้แก่ ข้อ 3 (ข้อผูกพันของภาคีผู้ทำสัญญา) ข้อ 6 (คณะกรรมการระบบฮาร์โมนี) ข้อ 8 (ภารกิจของคณะมนตรี) และข้อ 16 (วิธีดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง) โดยในข้อ 8 วรรค 2 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีกำหนดว่า “คำอธิบายพิกัดศุลกากร คำวินิจฉัยการจำแนกประเภท หรือคำแนะนำอื่น ๆ เกี่ยวกับการตีความระบบฮาร์โมนีและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ในการตีความและการใช้ระบบฮาร์โมนีให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งได้จัดทำขึ้นในระหว่างสมัยประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนีตามบทบัญญัติในวรรค 1 แห่งข้อ 7 ให้ถือว่าคณะมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หากว่าภายในสิ้นเดือนที่สองถัดจากเดือนที่การประชุมดังกล่าวสิ้นสุดลง ไม่มีภาคีผู้ทำสัญญาใดแห่งอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีได้บอกล่ามเลขาธิการว่าตนต้องการให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะมนตรี”



กล่าวโดยสรุปคือ ประเทศสมาชิกสามารถยื่นเรื่องขอให้คณะกรรมการระบบฮาร์โมนี (Harmonized System Committee) พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรของสินค้าหรือการตั้งข้อสงวนของประเทศสมาชิกต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระบบฮาร์โมนีภายในกำหนดระยะเวลา 2 เดือนนับจากเดือนที่การประชุมสิ้นสุดลง เช่น กรณีที่องค์การศุลกากรโลกกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนีระหว่างวันที่ 27 กันยายน - 6 ตุลาคม 2560 ประเทศสมาชิกจะต้องตั้งข้อสงวนต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระบบฮาร์โมนีภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2560 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาระบบฮาร์โมนีไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนครั้งของการตั้งข้อสงวนของประเทศสมาชิก ทำให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการระบบฮาร์โมนีสำหรับสินค้าในบางรายการจะใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานเนื่องจากประเทศสมาชิกจะตั้งข้อสงวนต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระบบฮาร์โมนีได้อย่างไม่จำกัด โดยเฉพาะในกรณีที่คำวินิจฉัยการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรของสินค้านั้น ๆ แตกต่างจากท่าทีหรือความเห็นของประเทศตน เช่น กรณีการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากร สินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ชนิดฟิล์มบาง (Thin-film solar module) ของประเทศไทยซึ่งกรมศุลกากรเป็นผู้เสนอประเด็นการพิจารณาสินค้านี้เข้าสู่การประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนี ครั้งที่ 53 ระหว่างวันที่ 3-14 มีนาคม 2557 ซึ่งที่ประชุมได้ขอให้ประเทศไทยส่งข้อมูลทางเทคนิคเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนี ครั้งที่ 54 ระหว่างวันที่ 18-26 กันยายน 2557

ที่ประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนี ครั้งที่ 54 มีมติให้จัดสินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ชนิดฟิล์มบางเข้าประเภท 85.41 (ประเภทย่อย 8541.40) ในฐานะโพลีโพลีเอทิลีนที่ประกอบขึ้นเป็นโมดูลหรือเป็นแผง ตามหลักเกณฑ์การตีความข้อ 1 และข้อ 6 ซึ่งเม็กซิโกได้ตั้งข้อสงวนขอให้คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (WCO Council Sessions) ในการประชุม ครั้งที่ 125/126 ระหว่างวันที่ 11-13 มิถุนายน 2558 ส่งประเด็นการวินิจฉัยจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรของสินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ชนิดฟิล์มบางให้ที่ประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนี ครั้งที่ 56 ระหว่างวันที่ 16-25 กันยายน 2558 พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัย

ที่ประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์ครั้งที่ 56 ยืนยันมติเดิมให้จัดสินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ชนิดฟิล์มบาง เข้าประเภท 85.41 (ประเภทย่อย 8541.40) ในฐานะโพลีโวลตาอิกเซลล์ที่ประกอบขึ้นเป็นโมดูลหรือเป็นแผง ตามหลักเกณฑ์การตีความข้อ 1 (หมายเหตุ 2 ของตอนที่ 85) และข้อ 6 ซึ่งเม็กซิโกได้ตั้งข้อสงวนขอให้คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรในการประชุมครั้งที่ 127/128 ระหว่างวันที่ 14-16 กรกฎาคม 2559 ส่งประเด็นการวินิจฉัยจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรของสินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ชนิดฟิล์มบางให้ที่ประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์ครั้งที่ 58 ระหว่างวันที่ 16-25 กันยายน 2559 พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัย

ที่ประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์ครั้งที่ 58 ยืนยันมติเดิมให้จัดสินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ชนิดฟิล์มบาง เข้าประเภท 85.41 (ประเภทย่อย 8541.40) ในฐานะโพลีโวลตาอิกเซลล์ที่ประกอบขึ้นเป็นโมดูลหรือเป็นแผง ตามหลักเกณฑ์การตีความข้อ 1 (หมายเหตุ 2 ของตอนที่ 85) และข้อ 6 ซึ่งเม็กซิโกได้ตั้งข้อสงวนขอให้คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรในการประชุมครั้งที่ 129/130 ระหว่างวันที่ 6-8 กรกฎาคม 2560 ส่งประเด็นการวินิจฉัยจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรของสินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ชนิดฟิล์มบางให้ที่ประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์ครั้งที่ 60 ระหว่างวันที่ 27 กันยายน - 6 ตุลาคม 2560 พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัย



ในการประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์ ครั้งที่ 60 ประเทศเม็กซิโกได้ถอนคำร้องขอตั้งข้อสงวนต่อผลคำวินิจฉัยของสินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ชนิดฟิล์มบาง มีผลให้การพิจารณาเป็นไปตามมติที่ประชุมคณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์ ครั้งที่ 58

กว่า 10 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์มีความพยายามในการแก้ไขข้อ 8 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนไนซ์ในการจำกัดจำนวนครั้งของการตั้งข้อสงวนของประเทศสมาชิกต่อคำวินิจฉัยการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรของสินค้า แต่ความพยายามดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีประเทศสมาชิกยื่นหนังสือคัดค้านข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรในการแก้ไขข้อ 8 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนไนซ์มาโดยตลอด

จนกระทั่งในเดือนมิถุนายน 2561 ที่ประชุมคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร ครั้งที่ 132 ได้ให้การรับรองข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรเกี่ยวกับการแก้ไขอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยระบบฮาร์โมนไนซ์เพื่อการจำแนกประเภทและการกำหนดรหัสสินค้า (Recommendation of the Customs Co-operation Council concerning the Amendment of the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System)

ข้อเสนอแนะของคณะมนตรีฯ ดังกล่าว มีสาระสำคัญในการแก้ไขความในข้อ 8 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนไนซ์เกี่ยวกับกระบวนการทบทวนคำอธิบายพิกัดศุลกากร คำวินิจฉัยการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากร คำแนะนำและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบฮาร์โมนไนซ์ ที่ผ่านการทบทวนของคณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์ โดยให้ภาคีสผู้ทำสัญญาใด ๆ ยื่นขอให้มีการทบทวนเรื่องหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน 2 ครั้ง และคณะกรรมการระบบฮาร์โมนไนซ์จะทำการทบทวนเรื่องหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ทั้งนี้ ไม่นับรวมการพิจารณาในครั้งแรก

เนื่องจากข้อเสนอแนะของคณะมนตรีฯ มีสาระเป็นการแก้ไขข้อ 8 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นการทำความตกลงแก้ไขอนุสัญญาฯ ระหว่างภาคีอนุสัญญาที่มีผลผูกพันภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นกรณีการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่โดยที่เนื้อหาเป็นเพียงการแก้ไขกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการระบบฮาร์โมนีส์ จึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามที่มีการกำหนดขอบเขตและความหมายไว้ในมาตรา 178 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาประเภทอื่นตามมาตรา 178 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งยังคงทำหน้าที่รัฐสภาตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีส์จะต้องพิจารณาว่าจะคัดค้านข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรเกี่ยวกับการแก้ไขข้อ 8 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีส์หรือไม่ ซึ่งหากไม่มีการคัดค้านจากภาคีอนุสัญญาฯ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขดังกล่าวจะถือเป็นการยอมรับและมีผลใช้บังคับโดยอัตโนมัติตามข้อ 16 วรรค 3 และวรรค 4 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีส์¹

ทั้งนี้ การคัดค้านข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรเกี่ยวกับการแก้ไขข้อ 8 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีส์ดังกล่าว จะต้องดำเนินการภายในวันที่ 12 มกราคม 2562 ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลา 6 เดือน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากองค์การศุลกากรโลก² ตามข้อ 16 วรรค 3 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีส์ที่กำหนดว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อเสนอแนะใด ๆ ให้ถือว่าได้รับการยอมรับ หลังจากวันที่เลขาธิการได้แจ้งให้ทราบแล้วเป็นเวลาหกเดือน หากไม่มีการคัดค้านที่ชัดเจนก่อนสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อ 8 ของอนุสัญญาฯ ที่ได้รับการยอมรับแล้ว จะมีผลใช้บังคับแก่ภาคีผู้ทำสัญญาในวันที่ 1 มกราคม 2564 ตามข้อกำหนดใน 16 วรรค 4 ของอนุสัญญาฯ

กระทรวงการคลังโดยกรมศุลกากรจึงได้เสนอเรื่องข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรเกี่ยวกับการแก้ไขอนุสัญญาฯ ระหว่างประเทศว่าด้วยระบบฮาร์โมนีส์เพื่อการจำแนกประเภทและการกำหนดรหัสสินค้าให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อเป็นการเร่งรัดกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการระบบฮาร์โมนีส์ตามที่คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร ครั้งที่ 132 ในเดือนมิถุนายน 2561 ได้ให้การรับรองซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรฯ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2561 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2564 เป็นต้นไป กระบวนการทบทวนคำอธิบายพิกัดศุลกากร คำวินิจฉัยัยการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากร คำแนะนำ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบฮาร์โมนีส์ (HSC) จะสามารถหาข้อยุติได้เร็วขึ้น ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่ไม่มีการจำกัดจำนวนครั้งในการยื่นเรื่องขอทบทวน

¹ข้อ 16 วรรค 3 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีส์ กำหนดว่า “3. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะใด ๆ ให้ถือว่าได้รับการยอมรับ หลังจากวันที่เลขาธิการได้แจ้งให้ทราบแล้วเป็นเวลาหกเดือน หากไม่มีการคัดค้านที่ชัดเจนก่อนสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว”

ข้อ 16 วรรค 4 ของอนุสัญญาระบบฮาร์โมนีส์ กำหนดว่า “4. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่ได้รับการยอมรับแล้ว ให้มีผลใช้บังคับแก่ภาคีผู้ทำสัญญาทั้งหลายในวันใดวันหนึ่งดังต่อไปนี้ (ก) เมื่อได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะก่อนวันที่ 1 เมษายน วันที่มีผลใช้บังคับจะเป็นวันที่หนึ่งของเดือนมกราคมของปีที่สองถัดจากวันที่ในหนังสือแจ้งเช่นนั้น หรือ (ข) เมื่อได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะในหรือหลังวันที่ 1 เมษายน วันที่มีผลใช้บังคับจะเป็นวันที่หนึ่งของเดือนมกราคมของปีถัดจากวันที่ในหนังสือแจ้งเช่นนั้น”

²องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization) ได้มีหนังสือที่ 18NL0161-TPB ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2561 แจ้งให้ทราบว่าที่ประชุมคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (WCO Council Session) ครั้งที่ 132 ในเดือนมิถุนายน 2561 ได้รับรองข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรเกี่ยวกับการแก้ไขอนุสัญญาฯ ระหว่างประเทศว่าด้วยระบบฮาร์โมนีส์เพื่อการจำแนกประเภทและการกำหนดรหัสสินค้า (Recommendation of the Customs Co-operation Council concerning the Amendment of the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System)