Legal measures in Thailand and international laws related to Illegal trade in tobacco products*

Chardsumon Prutipinyo**

Received 10 April 2021; Revised 4 May 2021; Accepted 4 May April 2021

Abstract

By joining the Protocol on Elimination of Illegal Tobacco Products Trade, there will be international technical assistance, related to law enforcement on a number of matters. For example, cross-border investigation cases, jurisdiction of justice, and extradition of alleged criminals. There are three groups of guidelines for the development of laws and measures, to eliminate illicit trade in tobacco products, according to Thailand's obligations: 1) Supply Chain Control; Comprehensive track and trace for all tobacco products; and licenses for manufacturers, importers and exporters of tobacco products and equipment for cigarette production; should be implemented under the laws related to records keeping, and sales of tobacco products on the Internet 2) The penalty section should be subjected to a criminal liability that is proportionate; seizure of capital; and disposal or destruction measures of illegal tobacco products and equipment. 3) International cooperation on information-sharing among the Parties to combat illegal trade in tobacco products; international technical assistance and cooperation for capacity building; increase programs to enhance the capacity of law enforcement, and technical assistance in connection with investigation and prosecution of offenders, and information sharing.

Key words: Protocol on Elimination of Illicit Tobacco Products Trade, Control of tobacco products supply chain, illegal cigarette

---

* This article is part of the Dissertation on The Development of Thai Tobacco Products Control Law according to Protocol to Eliminate Illicit Trade, Doctor of Laws Program, Faculty of Law, Thammasat University

** Full-time Professor at Department of Public Health Administration Faculty of Public Health Mahidol University

มาตรการทางกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย*

ฉัตรสุมน พฤฒิภิญโญ**

วันที่รับบทความ 10 เมย. 2564; วันแก้ไขบทความ 4 พค. 2564; วันตอบรับบทความ 4 พค. 2564

บทคัดย่อ

การเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารว่าด้วยการขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายจะทำให้ได้รับความร่วมมือช่วยเหลือทางเทคนิคระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เช่น การสอบสวนคดีข้ามพรมแดน การใช้อำนาจศาล และการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิด แนวทางการพัฒนากฎหมายและมาตรการเพื่อขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายตามพันธกรณีของประเทศไทยมี 3 กลุ่ม ดังนี้ 1) กลุ่มการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ตรวจสอบและติดตามผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งหมด และใบอนุญาตสำหรับผู้ผลิตผู้นำเข้าและผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบและอุปกรณ์การผลิต การดำเนินการตามกฎหมายที่ควบคุมการเก็บบันทึกและการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบทางอินเทอร์เน็ต 2) กลุ่มความผิด ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดทางอาญาที่ได้สัดส่วน การใช้มาตรการการอายัดเงิน และการกำจัดหรือทำลายบุหรี่ ผลิตภัณฑ์ยาสูบ และอุปกรณ์การผลิตที่ยึดได้ และ 3) กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศโดยบังคับใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างภาคีเพื่อต่อต้านการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย ความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสร้างขีดความสามารถและร่วมมือกัน เพิ่มโปรแกรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและความช่วยเหลือทางเทคนิคเกี่ยวกับการสอบสวนและการดำเนินคดีความผิดและการแบ่งปันข้อมูล

คำสำคัญ พิธีสารว่าด้วยการขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย, การควบคุมห่วงโซ่อุปทานยาสูบ, บุหรี่เถื่อน

---

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์เรื่อง การพัฒนากฎหมายตามพิธีสารว่าด้วยการขจัดการค้าที่ผิดกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** อาจารย์ประจำ ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

1. บทนำ

ตามพิธีสารว่าด้วยการขจัดการค้าที่ผิดกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ให้ความหมายของ “การค้าที่ผิดกฎหมาย” ว่า หมายถึงการปฏิบัติหรือการกระทำที่ต้องห้ามตามกฎหมายและเกี่ยวข้องกับการผลิต การจัดส่ง การรับ การครอบครอง การแจกจ่าย การขาย หรือซื้อ รวมถึงการปฏิบัติหรือการดำเนินการใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในกิจกรรมดังกล่าว พิธีสาร ฯ มุ่งเน้นไปที่การค้า *บุหรี่* ที่ผิดกฎหมายมากกว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ เช่น ซิการ์ ยาสูบเคี้ยว ยาสูบมวนเอง บุหรี่มวนเอง ส่วนองค์การอนามัยโลกนิยามว่า “การผลิตที่ผิดกฎหมาย (Illicit manufacture)” ว่าหมายถึงบุหรี่ที่ผลิตในโรงงานที่ถูกกฎหมายหรือแอบแฝงและไม่ได้เสียภาษี ได้แก่ สินค้าปลอม (Counterfeits) จากตรา/ยี่ห้อต่างประเทศ การผลิตที่ไม่ได้เสียภาษีสำหรับการบริโภคในท้องถิ่น (WHO FCTC, 2013) ในประเทศไทย สถานการณ์การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือบุหรี่ผิดกฎหมายมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ในแง่ของปริมาณและการขยายตัว โดยมีการค้าขายบุหรี่หลากหลายยี่ห้อและหลากหลายชนิดเพิ่มมากขึ้น ในเขตพื้นที่ชายแดนของประเทศเมียนมา ลาว เขมร มาเลเซียที่ติดกับชายแดนไทย ตัวอย่างการจับกุมที่ผ่านมา หัวหน้าชุดจับกุม ร่วมกันแถลงข่าวผลการจับกุม พร้อมของกลางเป็นบุหรี่ต่างประเทศผิดกฎหมาย จำนวน 10,802 ซอง มูลค่ากว่า 10 ล้านบาท (กรมสรรพสามิต, 2562)

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย ส่วนหนึ่งมาจากผู้กระทำผิดรับรู้ว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงในบางประเทศ ดังนั้นการลงโทษจึงไม่เป็นอุปสรรคในการลักลอบค้า กิจกรรมการลักลอบมีความเสี่ยงต่ำ แต่มีกำไรสูง เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายในการขนส่งและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย เกิดจากการลักลอบนำเข้าบุหรี่ถูกกฎหมายเพื่อการส่งออกแต่กลับนำกลับเข้ามาขายในตลาดมืด บ่อยครั้งที่บุหรี่จำนวนมากนี้ถูกลักลอบนำเข้าสู่ประเทศที่สาม โดยมีประมาณ 10% ที่เดินทางกลับประเทศต้นกำเนิด (World Health Organization, 2007) นอกจากนี้ อาจเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ โอกาสของการตรวจสอบภาชนะบรรจุที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร ซึ่งแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ การตรวจสอบภาชนะบรรจุโดยเจ้าหน้าที่มีน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับการไหลของการค้าและสินค้าจำนวนมากที่เข้าและออกจากท่าเรือทุกวัน ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาจากต่างประเทศ พบว่า การค้าที่ผิดกฎหมายสำแดงข้อมูลเท็จในเอกสารศุลกากร เช่น การระบุประเภทของสินค้าในภาชนะ จำนวน ภาษีที่ต้องชำระและต้นกำเนิด / ปลายทางที่เป็นเท็จ รวมไปถึงการบริหารภาษีในแต่ละประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน (World Customs Organization 2013) เป็นต้น

การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายเป็นปรากฏการณ์ทางอาชญากรรมที่ซับซ้อน ทำลายนโยบายการคลังความมั่นคง กฎหมาย กฎระเบียบของประเทศ ในด้านการคลัง ทำให้รายได้จากภาษีของรัฐบาลลดลง ด้านการรักษาความปลอดภัย ก่อให้เกิดการส่งเสริมอาชญากรรมและการทุจริต ด้านสุขภาพ ผลิตภัณฑ์ยาสูบส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภคและงบประมาณการดูแลสุขภาพ นอกจากนี้ การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายได้ทำลายกฎหมายและกฎระเบียบที่ควบคุมอุตสาหกรรม (International Criminal Police Organization, 2014)

ผลกระทบเชิงลบเหล่านี้ครอบคลุมไปไกลกว่ารายได้จากภาษีของผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ประเทศได้รับ และแม้ว่าจะมีการต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติที่ค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายอยู่ก็ตาม แต่ขอบเขตและลักษณะของการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายนั้นมีลักษณะสลับซับซ้อน ผู้เขียนจึงสนใจนำเสนอบทความเกี่ยวกับมาตรการกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

2.1 มาตรการทางกฎหมายไทย

มาตรการเกี่ยวกับใบอนุญาต เพื่อควบคุมกระบวนการตั้งแต่การเพาะปลูก การซื้อใบยาแห้ง การผลิตยาสูบ การนำเข้ามา และการขายยาสูบตามพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งกำกับดูแลโดยกระทรวงการคลังเพื่อจัดเก็บรายได้จากการผลิตและจำหน่ายยาสูบ รัฐใช้มาตรการการออกใบอนุญาตและการจัดเก็บภาษีในการควบคุมยาสูบและผลิตภัณฑ์ยาสูบ ในมาตรการออกใบอนุญาต ผู้ขอจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงาน หรืออธิบดี มีมาตราที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 11 มาตรา เกี่ยวข้องกับการเพาะปลูก การซื้อใบยาแห้ง การผลิตยาสูบ และการนำเข้าหรือส่งออก แต่ที่ผ่านมายังไม่พบการควบคุมห่วงโซ่อุปทานการผลิตยาสูบได้ครบถ้วน ผลที่พบจากการปราบปรามบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายจึงยังมีอยู่จำนวนมาก

สำหรับใบอนุญาตที่กรมสรรพสามิตจะออกให้เพาะปลูกต้นยาสูบ พร้อมทั้งจัดส่งรายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ให้การยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) เพื่อตรวจสอบกับข้อมูลรายชื่อเกษตรกรของ ยสท. และรายชื่อเกษตรกรกลุ่มอื่นของ ยสท. ได้แก่ เกษตรกรผู้ปลูกใบยาสูบบ่มเองที่ได้รับโควตา และเกษตรกรผู้ปลูกใบยาสูบภายใต้ผู้บ่มอิสระที่ได้รับโควต้า ใบอนุญาตใบยาของ ยสท. ใช้ควบคุมดูแลและส่งเสริมชาวไร่ยาสูบ การกำหนดเพดานราคารับซื้อใบยาให้มีความเหมาะสม เป็นรูปแบบการดำเนินงานด้วยระบบเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ระหว่างโรงงานยาสูบกับชาวไร่

มาตรการควบคุมการขายและจัดจำหน่าย กรมสรรพสามิตออกใบอนุญาตขายยาสูบมี 3 ประเภท (มาตรา 168) ได้แก่ ประเภทที่ 1 สำหรับการขายส่งยาสูบ ประเภทที่ 2 สำหรับการขายปลีกยาสูบ ประเภทที่ 3 สำหรับการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น และสถานที่จำหน่าย (มาตรา 167 วรรคสอง) แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การแสดงชื่อ ราคา และการแสดงการเป็นสถานที่ขายปลีก กับการขาย การห้ามโฆษณาหรือทำการสื่อสารการตลาดผลิตภัณฑ์ยาสูบ หีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบ ฉลากยาสูบ การแสดงข้อความจูงใจ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการเลิกบุหรี่

มาตรการการปิดแสตมป์และเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี

มาตรการหนึ่งในการควบคุมการเสียภาษีคือ การใช้ “แสตมป์สรรพสามิต” เพื่อการจัดเก็บภาษี และ “เครื่องหมายแสดงการเสียภาษี” ที่ใช้แสดงการเสียภาษีแทนแสตมป์สรรพสามิต เครื่องหมายอย่างอื่นที่ใช้แสตมป์ยาสูบ แสตมป์ยาสูบเป็นสิ่งที่รัฐใช้ในการควบคุมการจัดเก็บภาษี กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบชนิดบุหรี่ซิกาแรต โดยใช้วิธีการปิดแสตมป์บนซองเพื่อแสดงว่าได้เสียภาษีแล้ว โดยผู้ผลิตจะต้องชำระภาษีสรรพสามิตก่อน แล้วมาขอรับแสตมป์ตามจำนวนที่ได้เสียภาษีแล้วนำไปติดบนซองด้วยเครื่องจักรที่โรงงานผลิต สำหรับกรณีของผู้นำเข้าเมื่อชำระภาษีแล้วก็จะนำแสตมป์ไปปิดที่โรงงานผลิตในต่างประเทศ แสตมป์ที่ติดอยู่กับภายนอกซอง/กล่อง/หีบห่อบรรจุภัณฑ์ของบุหรี่ ยังไม่สามารถระบุ "เครื่องหมายระบุตัวตนที่ไม่ซ้ำกัน" ส่วนผลิตภัณฑ์ที่ยกเว้นภาษีหรือสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรใช้เครื่องหมายควบคุมที่มี QR code และ Serial Number เป็นตัวบันทึกข้อมูลการผลิตหรือรายละเอียดของสินค้าเพื่อใช้ตรวจสอบ (Track) แต่ยังไม่สามารถติดตามแกะรอย (Trace) ได้ (ฉัตรสุมน พฤฒิภิญโญ, 2562)

มาตรการเขตปลอดอากรและการขนส่งระหว่างประเทศ

มาตรการเขตปลอดอากรและการขนส่งระหว่างประเทศ การดำเนินพิธีการศุลกากรและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติกรมศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งกำกับดูแลโดยกระทรวงการคลังเช่นกัน สำหรับการส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร กฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องส่งออกไปภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และเมื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ให้นำหนังสือรับรองของเจ้าพนักงานศุลกากรตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนดส่งให้เจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมาย

ผลิตภัณฑ์ยาสูบมีกฎหมายควบคุมการนำเข้ามาและการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร การนำเข้าและการส่งออกของต้องกำกัด ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องนำมาแสดงในเวลาปฏิบัติพิธีการศุลกากรด้วย และพระราชบัญญัตินี้มีประเด็นที่ยังมีปัญหาในทางเทคนิคของการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบ เช่น เขตปลอดอากร ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ทางอากร (มาตรา 136) และของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อนำเข้าไปในเขตปลอดอากรได้รับยกเว้นอากรขาเข้า (มาตรา 151) นอกจากนี้ยังมีประเด็นการนำเข้า การส่งออกอุปกรณ์การผลิตยาสูบและผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ควรต้องมีการกำหนดและควบคุมให้อยู่ในพิกัดศุลกากรในระบบฮาร์โมไนซ์ HS 24

<u>มาตรการป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ</u>

การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ เป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และได้กลายเป็นปรากฏการณ์ข้ามชาติ โดยใช้ประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดใหม่ที่มีเงื่อนไขทางกฎหมายและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ตลาดการค้าทางกายภาพกลายเป็น*พื้นที่เสมือนที่เพิ่มขึ้น* พรมแดนของประเทศจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าที่ผิดกฎหมายอีกต่อไป อินเทอร์เน็ตช่วยให้ผู้กระทำความผิดสามารถสื่อสารและประสานงานโดยไม่เปิดเผยตัวและข้ามพรมแดนได้ องค์กรอาชญากรรมได้ขยายการมีส่วนร่วมในการค้าที่ผิดกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญโดยใช้ประโยชน์จากความแตกต่างของกรอบกฎหมายและกฎระเบียบด้านภาษีในประเทศต่างๆ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ถือว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (มาตรา 5) ได้แก่ (1) เป็นสมาชิกหรือเป็นเครือข่ายดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (2) สมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดร้ายแรงอันเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (3) มีส่วนร่วมกระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจกรรมหรือการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยรู้ถึงวัตถุประสงค์และการดำเนินกิจกรรมหรือโดยรู้ถึงเจตนาที่จะกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าว (4) จัดการ สั่งการ ช่วยเหลือ ยุยง อำนวยความสะดวก หรือให้คำปรึกษาในการกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยรู้ถึงวัตถุประสงค์และการดำเนินกิจกรรม หรือโดยรู้ถึงเจตนาที่จะกระทำความผิดร้ายแรงขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าว

การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายถูกจัดให้เป็นองค์กรอาชญากรรม และกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติผ่านการขยายไปสู่ตลาดใหม่ที่มีการควบคุมน้อยกว่า และมีความเสี่ยงต่ำในการตรวจจับและการลงโทษ ซึ่งมีความกดดันในการดำเนินคดีต่ำกว่า การค้าที่ผิดกฎหมายอื่นๆ

ยิ่งกว่านั้น อัตรากำไรจากการค้าบุหรี่สูงกว่า การค้าโคเคน เฮโรอีน ตลาดยาสูบมีขนาดใหญ่และมีอุปสงค์สูงหรือความต้องการอย่างมาก นอกจากนี้การลงโทษสำหรับการละเมิดสินค้าทรัพย์สินทางปัญญา/เครื่องหมายการค้ายังค่อนข้างต่ำด้วย (Arndt Sinn, 2018)

2.2 มาตรการกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (the WHO Framework Convention on Tobacco Control: WHO-FCTC) มาตรา 15 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2548 และกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบรวมถึงมาตรา 15 ว่าด้วยการต่อต้านการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

ภายใต้มาตรา 15 ของกรอบอนุสัญญา FCTC ภาคีต่างยอมรับและเห็นพ้องต้องกันถึงมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการตามเป้าหมายขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย ได้แก่

1. การใช้มาตรการเพื่อให้แน่ใจว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบแบบห่อต่อหน่วยได้รับการทำเครื่องหมายเพื่อช่วยเหลือภาคีในการกำหนดแหล่งที่มา จุดเปลี่ยน และปลายทางสุดท้าย และเพื่อตรวจสอบจัดทำเอกสารควบคุมการเคลื่อนย้ายและสถานะทางกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยการพัฒนาระบบตรวจสอบติดตาม
2. ใช้บทลงโทษและการเยียวยาที่เหมาะสมกับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย
3. ตรวจสอบให้แน่ใจว่าอุปกรณ์การผลิตและผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายที่ถูกยึดทั้งหมดจะถูกทำลายหรือกำจัดทิ้ง
4. ใช้มาตรการในการตรวจสอบจัดทำเอกสารและควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ถือหรือเคลื่อนย้ายภายใต้การระงับภาษีหรืออากร ทำให้สามารถยึดเงินที่ได้มาจากการค้าที่ผิดกฎหมายได้
5. ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในรายงานเป็นระยะ ต่อที่ประชุมภาคี
6. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติเพื่อต่อสู้กับการค้าที่ผิดกฎหมาย
7. พยายามใช้มาตรการเพิ่มเติมรวมถึงการออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมการผลิตและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558 มีจำนวน 180 ประเทศ ที่เห็นชอบต่อการต่อสู้กับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายตามมาตรา 15 ของกรอบอนุสัญญา FCTC พิธีสารว่าด้วยการขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย (Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products, ITP 2012) พิธีสารฯ นี้เพิ่มเติมจากบทบัญญัติของมาตรา 15 ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกรูปแบบโดยผิดกฎหมายผ่านมาตรการที่ประเทศต่างๆ จะต้องร่วมมือกัน และพิธีสารฯ เปิดให้มีการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติทั้งหมดจาก WHO FCTC ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนกันยายน 2561 วัตถุประสงค์ของพิธีสาร ฯ นี้คือขจัดการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายทุกรูปแบบตามมาตรา 15 ของ กรอบอนุสัญญา FCTC

สารบัญญัติของพิธีสารฯ การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน (มาตรา 6-13 ของพิธีสาร)

การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน มีประเด็นที่เกี่ยวข้อง 5 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การควบคุมการผลิต ใบอนุญาต ระบบตรวจสอบติดตาม การทำธุรกรรมทางอินเตอร์เน็ต และเขตปลอดอากร และการขนส่งระหว่างประเทศ

(1) <u>การควบคุมการผลิต</u> มาตรา 6 ถึงมาตรา 13 มุ่งเป้าไปที่การควบคุมห่วงโซ่อุปทานของยาสูบผลิตภัณฑ์ยาสูบและอุปกรณ์การผลิต

(2) <u>ใบอนุญาต</u>

มาตรา 6 (ใบอนุญาต ระบบการอนุมัติ หรือการควบคุมที่เทียบเท่า) กำหนดภาระหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่ผลิต นำเข้า หรือส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบ หรืออุปกรณ์การผลิต ภาคีมีดุลยพินิจในการออกใบอนุญาตดำเนินกิจกรรม อาทิ เช่น การค้าปลีกผลิตภัณฑ์ยาสูบ หรือการปลูกยาสูบ มาตรา 7 Due Diligence ผู้ที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานจะต้องดำเนินการตรวจสอบสถานะก่อนและระหว่างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ตรวจสอบการขายเพื่อให้แน่ใจว่าปริมาณสอดคล้องกับความต้องการและรายงานจริง ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

<u>(3) ระบบตรวจสอบติดตามสินค้ายาสูบที่มีประสิทธิภาพ</u>

เมื่อพิธีสารเริ่มบังคับใช้ มาตรา 8 บัญญัติให้มีระบบตรวจสอบติดตามได้ทั่วโลกจะได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใน 5 ปี ของการเริ่มใช้บังคับของพิธีสาร ระบบตรวจสอบติดตามทั่วโลกจะประกอบด้วยระบบตรวจสอบติดตามระดับชาติ ระดับภูมิภาคซึ่งจะเชื่อมโยงกับ "จุดแลกเปลี่ยนข้อมูลทั่วโลก" ที่ตั้งอยู่ในสำนักเลขาธิการอนุสัญญาผ่านจุดกลางหรือระดับภูมิภาค ภายใน 5 ปีของการมีผลบังคับใช้สำหรับภาคีแต่ละฝ่าย "เครื่องหมายระบุตัวตนที่ไม่ซ้ำกัน" จะติดอยู่กับภายนอกซอง/กล่อง/หีบห่อบรรจุภัณฑ์ของบุหรี่ และภายใน 10 ปีสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น

ภาคีกำหนดให้ผู้มีส่วนร่วมในห่วงโซ่อุปทานบันทึกข้อมูลที่สมบูรณ์และถูกต้อง (มาตรา 9 การเก็บบันทึก) มาตรา 10 (ความปลอดภัยและมาตรการป้องกัน) กำหนดให้ภาคีดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการเบี่ยงเบนผลิตภัณฑ์ยาสูบเข้าสู่ช่องทางการค้าที่ผิดกฎหมาย เช่น ต้องมีการรายงานการโอนเงินสดข้ามพรมแดนในจำนวนที่แน่นอน

ส่วนสำคัญของพิธีสารเพื่อขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ที่ผิดกฎหมายคือ การรักษาความปลอดภัยของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) ของผลิตภัณฑ์ยาสูบ เช่น การตรวจสอบและติดตาม (tracking and tracing) ระบบการบริหารสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ ระบบตรวจสอบและติดตามระดับชาติ และระดับภูมิภาคและศูนย์กลางการแบ่งปันข้อมูลทั่วโลกซึ่งตั้งอยู่ภายในสำนักเลขาธิการของอนุสัญญา รวมถึง ข้อแนะนำบทบัญญัติอื่น ๆ เพื่อควบคุมห่วงโซ่อุปทาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิใช้งาน และการบันทึกข้อมูล รวมถึงข้อกำหนดการขายทางอินเทอร์เน็ต การขายสินค้าปลอดภาษี และการขนส่งระหว่างประเทศ

(3) <u>การทำธุรกรรมทางอินเตอร์เน็ต</u>

การทำธุรกรรมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบผ่านทางอินเทอร์เน็ต การสื่อสารและการพัฒนารูปแบบการขายอื่น ๆ (มาตรา 11 การขายทางอินเทอร์เน็ต การสื่อสารโทรคมนาคม หรือเทคโนโลยีการพัฒนาอื่น ๆ) รวมถึงการขายสินค้าปลอดภาษี (มาตรา 13) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของพิธีสาร

(4) <u>เขตปลอดอากรและการขนส่งระหว่างประเทศ</u>

การควบคุมการผลิตและการทำธุรกรรมในผลิตภัณฑ์ยาสูบอย่างมีประสิทธิภาพ ในเขตปลอดอากร โดยใช้มาตรการพิธีสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดภายใน 3 ปี หลังจากพิธีสารเริ่มมีผลบังคับใช้สำหรับแต่ละภาคี

3. การพัฒนากฎหมายเพื่อขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

3.1 ปัญหาบางประการของมาตรการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายของไทย

<u>ปัญหาการออกใบอนุญาตและการควบคุมห่วงโซ่อุปทานผลิตภัณฑ์ยาสูบ</u>

ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 ที่บัญญัติขึ้นมาแทนพระราชบัญญัติเดิมนั้นยังคงมี <u>สาระสำคัญ 2 ประการ</u> คือการเพาะปลูกต้นยาสูบยังคงต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน มาตรา 160 และการผลิตสินค้าและเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ มาตรา 164 ด้วยว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้ปลูกยาสูบที่ได้รับอนุญาตจากกรมสรรพสามิต ต้องขายใบยาให้แก่โรงบ่มตามที่กำหนด

ไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้มีข้อกำหนดให้โรงบ่มต้องซื้อใบยาสูบทั้งหมดจากชาวไร่ในเขตส่งเสริมของตน ในทางปฏิบัติโรงบ่มจะประกาศให้ชาวไร่ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงโรงบ่ม มาขึ้นทะเบียนลูกไร่ โดยให้เกษตรกรแจ้งว่าจะปลูกยาสูบให้แก่โรงบ่มกี่ไร่ แล้วโรงบ่มจะเอารายชื่อไปเสนอต่อกรมสรรพสามิต สัญญาระหว่างโรงบ่มและชาวไร่มีทั้งแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรและตกลงด้วยวาจา นอกจากนี้ เมื่อใบยาสูบเป็นที่ต้องการของตลาดมากขึ้น ก็จะเกิดระบบหัวคิว คือมีผู้ขึ้นทะเบียนไว้กับโรงงานและระบุขนาดที่ดินเกินกว่าที่ตนเองมี และคนเหล่านี้ที่ถือเป็นเจ้าของโควต้าก็จะไปแสวงหาลูกไร่คือ ผู้ปลูกรายย่อยในชุมชนพื้นที่การเพาะปลูกจริง ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าของโควตา ข้อมูลจากโรงบ่มมักจะไม่ตรงกับรายงานสรรพสามิต (บัวพันธ์ พรหมพักพิงและคณะ, 2561) ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลผลผลิต

การกำหนดและใช้มาตรการเพิ่มเติมอื่นๆ ตามที่เหมาะสม เช่น การออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมหรือกำกับดูแลการผลิต และการกระจายผลิตภัณฑ์ยาสูบ การตรวจสอบและติดตาม ทั้งนี้เพื่อป้องกันการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การควบคุมยาสูบผิดกฎหมายมีมิติต่างประเทศอยู่หลายประการ ทำให้ขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงานและการควบคุมห่วงโซ่อุปทานยังมีข้อจำกัด ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีปัญหาของการไม่สามารถควบคุมการจำหน่ายและการทำธุรกรรมทางอินเตอร์เน็ต

<u>ปัญหาการขาดระบบตรวจสอบและติดตาม</u>

ด้วยข้อจำกัดบางประการ หน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถจัดทำระบบตรวจสอบติดตาม (Track and Trace system) การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายได้ ในการบริหารจัดเก็บภาษีผ่านแสตมป์ ปัจจุบันมีลักษณะยังใช้แสตมป์รูปแบบเดิม รวมทั้งการควบคุมอุปกรณ์การผลิต ที่ผลิตยาสูบผิดกฎหมาย ความไม่สามารถควบคุมห่วงโซ่อุปทานรวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิการใช้งานและการบันทึกข้อมูลได้ครอบคลุม จึงไม่มีข้อมูลครบถ้วน รวมถึงข้อกำหนดการขายทางอินเทอร์เน็ต การขายสินค้าปลอดภาษี และการขนส่งระหว่างประเทศ

หากประเทศไทยมีการจัดทำระบบตรวจสอบติดตามของผลิตภัณฑ์ยาสูบ จะได้ข้อมูลบ่งชี้ถึงแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ ตลอดจนช่วยให้ประเทศสามารถกำหนดจุดของการเปลี่ยนแปลง ติดตาม บันทึก และควบคุมการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ และสถานะทางกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศและความตกลงระดับทวิภาคีหรือระดับพหุภาคีที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการบังคับให้ซองและหีบห่อซึ่งบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อการขายปลีกและการขายส่งในตลาดภายในประเทศ ระบุข้อความว่า “ขายได้ภายใน (เติมชื่อประเทศ ชื่อภาค ชื่อจังหวัด หรือชื่อเขตการปกครองอื่น) เท่านั้น” มีกฎหมายบังคับไว้ว่า ข้อมูลบนหีบห่อ หรือ

เครื่องหมายที่ต้องปรากฏอยู่ในรูปแบบที่อ่านได้ และ / หรือในภาษาหลักของประเทศนั้นหรือมีเครื่องหมายอื่นที่ระบุถึงจุดหมายปลายทางสุดท้าย หรือสิ่งใดๆ ที่จะช่วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัยว่า ได้มีการขายผลิตภัณฑ์ดังกล่าวในตลาดที่ถูกกฎหมายหรือไม่

ปัญหาการควบคุมเขตปลอดอากรและขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงาน

ความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องใช้มาตรการควบคุมที่มีประสิทธิภาพสำหรับการผลิตและการทำธุรกรรมในผลิตภัณฑ์ยาสูบในเขตปลอดอากร โดยใช้มาตรการที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และมิให้นำผลิตภัณฑ์ยาสูบเข้ารวมกับผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยาสูบในภาชนะบรรจุเดียวกัน หรือหน่วยขนส่งอื่นที่คล้ายคลึงกันดังกล่าว ณ เวลาที่มีการเคลื่อนย้ายออกจากเขตปลอดอากร ประเทศไทยยังขาดมาตรการควบคุมและตรวจสอบเพื่อการขนส่งระหว่างประเทศ หรือ การขนส่งภายในประเทศสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบและอุปกรณ์การผลิตเพื่อป้องกันการค้าที่ผิดกฎหมาย ในผลิตภัณฑ์ยาสูบ

สำหรับการส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร กฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องส่งออกไปภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และเมื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ให้นำหนังสือรับรองของเจ้าพนักงานศุลกากรตามแบบที่กรมสรรพสามิตกำหนดส่งให้เจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายภายในเวลาที่กำหนดเพื่อแสดงว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ถูกส่งออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ถ้าผู้ได้รับอนุญาตมิได้ส่งออกไปภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้ถือว่าใบอนุญาตได้ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย เห็นได้ว่า กฎหมายได้ควบคุมการส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบในขั้นตอนสุดท้ายเพียงถึงด่านศุลกากรเท่านั้น

ส่วนขั้นตอนหลังจากผลิตภัณฑ์ยาสูบ เมื่อได้พ้นจากด่านศุลกากรไปแล้ว กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมตรวจสอบได้เลยว่า ผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ถูกส่งไปถึงปลายทาง ตามที่ได้ขออนุญาตส่งออกหรือไม่ กรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากปัจจุบันการลักลอบค้ายาสูบระหว่างประเทศจากประเทศต้นทางไปยังประเทศปลายทาง พบว่ามียาสูบส่งออกจำนวนมากถูกส่งไปไม่ถึงประเทศปลายทาง เนื่องจากยาสูบถูกซื้อขายระหว่างทาง โดยมีกระบวนการลักลอบค้ายาสูบที่เรียกว่า“บุหรี่แบบไป-กลับ” ซึ่งยาสูบจำนวนดังกล่าว แม้จะมีการบันทึกไว้ในบัญชีของทางการว่า ได้ส่งออกไปยังต่างประเทศแล้ว แต่ยาสูบจำนวนดังกล่าวกลับถูกส่งกลับเข้ามาในประเทศต้นทางและมีการจำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่าเดิมมาก โดยไม่เสียภาษี ปัญหาดังกล่าวเกิดจากกฎหมายให้อำนาจควบคุมตรวจสอบการส่งออกยาสูบเพียงถึงด่านศุลกากร

ส่วนขั้นตอนการขนส่งจากด่านศุลกากร จนถึงประเทศปลายทาง กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานภาษีตรวจสอบหรือกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องแสดงหลักฐานเพื่อยืนยันว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ส่งถึงประเทศปลายทางจริง ตามที่ขออนุญาตส่งออก

มาตรการตรวจสอบและกำหนดให้การขนย้ายยาสูบเป็นกิจกรรมที่ต้องถูกควบคุมโดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะขนย้ายยาสูบต้องขออนุญาตก่อนขนย้าย มาตรการนี้จึงจะช่วยแก้ปัญหาการลักลอบนำเข้ายาสูบผิดกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง

3.2 ประสบการณ์จากต่างประเทศในการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า มีประสบการณ์จากประเทศที่เป็น Best Practice ในด้านการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย ได้แก่ ประเทศในสหภาพยุโรป (Council of the European Union, 2014) สหราชอาณาจักร บราซิล และตุรกี (World bank, 2015) ที่ได้มีการเปลี่ยนผ่านจนการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายลดลงไปมาก และได้รับการยอมรับจากองค์การอนามัยโลกว่าสามารถต่อสู้กับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายได้ ในส่วนนี้ ผู้เขียนขอสรุปงานที่สำคัญที่ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน และสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนี้

1) มาตรการเกี่ยวกับใบอนุญาต

<u>กฎหมายสหภาพยุโรปเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ</u> (Tobacco Products Directive: TPD) ซึ่งควบคุมดูแลด้านต่างๆ เช่น การผลิต การขาย และการนำเสนอผลิตภัณฑ์ยาสูบ กฎหมายได้รับการอนุมัติในปี พ.ศ. 2544 (Directive 2001/37 / EC) และต่อมา 8 ปี ในปี 2552 ภายใต้แรงกดดันของชุมชนสาธารณสุข รวมทั้งการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และการตลาดที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมาธิการยุโรปจึงตัดสินใจทบทวน TPD ตามกรอบของ WHO FCTC

คณะกรรมาธิการยุโรป (EC) (European Commission, 2013b) ได้ประกาศยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการทั่วสหภาพยุโรปเพื่อต่อสู้กับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายในเดือนมิถุนายน 2556 กลยุทธ์นี้มีเป้าหมายเพื่อ “ให้แนวทางที่ครอบคลุม” กลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ EC ถูกดำเนินการร่วมกันโดยหน่วยงานระดับชาติและสหภาพยุโรปในวงกว้างและบังคับใช้มาตรการความปลอดภัยของห่วงโซ่อุปทาน รับมือกับความท้าทายของหน่วยงานบังคับใช้ของสหภาพยุโรป เพิ่มความร่วมมือกับประเทศต้นทางและทางผ่านที่สำคัญและคว่ำบาตรประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ กลยุทธ์นี้เพิ่มความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย รวบรวมกองกำลังเจ้าหน้าที่ศุลกากร และการเงิน ตำรวจ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ (Council of the European Union, 2014)

เนื่องจากครอบคลุมการเคลื่อนไหวทั้งหมดของผลิตภัณฑ์ยาสูบ กำหนดระยะเวลาสำหรับการรายงาน และมีรูปแบบเฉพาะสำหรับแต่ละรายงาน ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมห่วงโซ่อุปทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่หีบห่อ บรรจุภัณฑ์ ฉลาก (เช่น คำเตือนเรื่องสุขภาพ ข้อมูลการเลิกสูบบุหรี่) ชุดยาสูบทั้งหมดจะต้องมีตัวระบุที่ไม่ซ้ำกันซึ่งจะถูกฝังอยู่ในบรรจุภัณฑ์ กฎหมายอนุญาตให้ผู้ให้บริการ (Provider) ลงข้อมูลออปติคัลชนิดต่าง ๆ (Data Matrix, รหัส QR, รหัส DotCode) โดยใช้เครื่องหมายตรวจสอบและติดตามคุณลักษณะด้านความปลอดภัยจะปรากฏเฉพาะในซองยาสูบเท่านั้นและจะไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่าทั้งหมด (เช่น องค์ประกอบบางอย่างจะปรากฏภายใต้แสง UV)

ส่วนสหราชอาณาจักรมีบทบาทนำในการเจรจาพิธีสารฯ และลงนามร่วมกับสหภาพยุโรปในปี 2556 แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะผูกพันตามกฎหมาย หน่วยงานศุลกากรต้องนำกฎหมายไปปฏิบัติและทำงานอย่างแข็งขัน อาทิ การลงทะเบียนของผู้ผลิตยาสูบ และกฎหมายควบคุมห่วงโซ่อุปทาน

กฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการจดทะเบียนเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ ตั้งแต่เดือนเมษายน 2561 ผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองเครื่องจักรอุปกรณ์เพื่อการผลิตต้องถือใบอนุญาตที่ออกโดย หน่วยงานศุลกากร (HMRC) เพื่อลดความเสี่ยงของการหลีกเลี่ยงภาษีสรรพสามิตและป้องกันการผลิตยาสูบที่ผิดกฎหมาย ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2561

สำหรับการขายทางอินเทอร์เน็ต สหราชอาณาจักรอนุญาตให้ซื้อยาสูบบางประเภททางอินเทอร์เน็ตจากประเทศอื่นในสหภาพยุโรป เพื่อบริโภคเอง แต่ยังต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตในผลิตภัณฑ์ก่อน ก่อนที่จะเข้าสหราชอาณาจักร บุหรี่และยาสูบมวนด้วยมือ ไม่สามารถซื้อได้ทางอินเตอร์เน็ต เนื่องจากกฎหมายทางการเงินของสหราชอาณาจักร ผู้ขายจะต้องลงทะเบียนโดยกรอกแบบฟอร์มที่ส่งไปยังหน่วยงานศุลกากร เพื่อให้หน่วยงานได้เรียกเก็บภาษีที่เกี่ยวข้อง

2) มาตรการตรวจสอบและติดตาม

<u>กฎหมายสรรพสามิตไทยยังขาดมาตรการที่สำคัญที่พิธีสารได้บัญญัติไว้</u>

มาตรการของระบบตรวจสอบและติดตาม ชุดยาสูบทั้งหมดที่กำหนดไว้สำหรับตลาดสหภาพยุโรปจะต้องทำเครื่องหมายด้วยคุณลักษณะด้านความปลอดภัยที่พิสูจน์ได้ ออกหมายเลขที่ไม่ซ้ำกันเป็นความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกที่อาจเลือกที่จะออกด้วยตนเองหรือแต่งตั้งบุคคลที่สามที่เป็นอิสระ เมื่อบุคคลที่สามได้รับการแต่งตั้งเพื่อให้บริการอื่น ๆ ซึ่งเป็นมาตรการเสริมในการต่อสู้กับการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายของสหภาพยุโรป มีดังนี้ 1) ตรวจสอบติดตามการเคลื่อนไหวของผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ถูกกฎหมาย 2) หน่วยงานรัฐที่ได้รับอนุญาตกำหนดจุดการเคลื่อนไหวผลิตภัณฑ์

เพื่อไม่ให้เบี่ยงเบนไปสู่ตลาดที่ผิดกฎหมาย 3) ข้อมูลทั้งหมดจะต้องส่งไปยังระบบที่เก็บข้อมูลที่เป็นอิสระ ซึ่งสามารถเข้าถึงได้เฉพาะกับหน่วยงานรัฐและผู้ตรวจสอบที่ได้รับอนุมัติ โดยจะมีที่เก็บข้อมูลแบบกระจาย ('ที่เก็บหลัก') ซึ่งแต่ละร้านจะเก็บข้อมูลที่เชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์ยาสูบของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ารายใดรายหนึ่ง 4) มีที่เก็บส่วนกลางหนึ่งแห่ง ('พื้นที่เก็บข้อมูลสำรอง') ซึ่งเก็บสำเนาของข้อมูลทั้งหมดที่ส่งภายใต้ระบบตรวจสอบและติดตาม ข้อมูลที่บันทึกไว้จะช่วยให้การตรวจสอบและควบคุมของห่วงโซ่อุปทานและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในกิจกรรมการบังคับใช้กฎหมาย 5) คุณลักษณะด้านความปลอดภัยในชุดยาสูบแต่ละชุดจะช่วยให้เจ้าหน้าที่และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบในตลาดเป็นของแท้หรือไม่ผิดกฎหมายหรือไม่ (EU systems, 23rd April 2018)

<u>ประเทศสหราชอาณาจักร</u> การควบคุมระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายในสหราชอาณาจักรได้รับการสนับสนุนในระดับสากล โดยเฉพาะข้อตกลงทางกฎหมายระหว่างสหภาพยุโรป ได้นำกฎหมายสหภาพยุโรป TPD มาใช้ผ่านทางพระราชบัญญัติยาสูบและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2559 (Products Regulations 2016 ACT)

ประเทศสหราชอาณาจักรใช้กฎเกณฑ์เดียวกับสหภาพยุโรป ข้อบังคับ “การตรวจสอบและติดตาม track and trace (TT)” ของยาสูบเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย TPD ที่ปรับปรุงใหม่ของสหภาพยุโรป (Directive (2014/40/EU)) รัฐบาลสหราชอาณาจักรอยู่ในขั้นตอนของการนำบทบัญญัติการตรวจสอบและติดตาม ระดับ Directive นี้มาเป็นกฎหมายของสหราชอาณาจักร ข้อบังคับเหล่านี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2019 (2562) ที่ผ่านมา

เมื่อสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป *มีข้อตกลงว่ากฎหมายการตรวจสอบและติดตาม (TT)* ของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปในปัจจุบันจะยังคงมีผลบังคับใช้และการเข้าถึง EU Secondary Repository เพื่อบันทึกและอัพโหลดการเคลื่อนไหวของผลิตภัณฑ์ยาสูบจะยังคงอยู่ ไม่เปลี่ยนแปลง

รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้พัฒนาแผนติดตาม แบบเดี่ยว (Stand alone) เพื่อให้ดำเนินการโดยเร็วที่สุดสำหรับผู้ค้าปลีกเพื่อช่วยให้ผู้ค้าปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับการแกะรอย (track and trace regulations) กลยุทธ์ควบคุมยาสูบที่ผิดกฎหมายคือการปรับปรุงการตรวจสอบและการบังคับใช้และบทลงโทษสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง และการใช้เทคโนโลยีบางอย่าง เช่น สแกนเนอร์ เอ็กซเรย์ และเทคโนโลยีต่อต้านการปลอมแปลง การตรวจจับผลิตภัณฑ์ที่ผิดกฎหมายและดำเนินคดีทางอาญา (HM Revenue & Custom., 2017)

ประเทศบราซิล จำแนกการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายเป็น 2 ประเภทคือ การลักลอบค้าผลิตภัณฑ์ที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย (legal/illegal trafficking of legal products) การตรวจสอบและติดตามของซอง/กล่องบุหรี่ยาสูบ (tracing and tracking tobacco packs) หมายถึงการกำหนดสถานที่ในอดีตและปัจจุบัน และบันทึกตำแหน่งในอนาคตของบรรจุภัณฑ์ยาสูบทั้งหมด ผ่านสายโซ่อุปทานจนกว่าจะมีการชำระภาษี มีวิธีการตรวจสอบและติดตามหลายรายการ ในปี พ.ศ. 2550 -51 บราซิลได้นำมาตรการแสตมป์ภาษีแบบดิจิทัลที่สามารถระบุห่อบรรจุภัณฑ์แสตมป์ดิจิทัลใช้หมึกที่มองไม่เห็นและมีรหัสลับที่ไม่ซ้ำกัน รหัสเหล่านี้มีข้อมูลผลิตภัณฑ์ สำหรับบุหรี่แต่ละห่อซึ่งถูกส่งขึ้น (upload) ไปยังเซิร์ฟเวอร์ผู้จัดการข้อมูล (Data Manager) ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง

บราซิลปรับปรุงระบบตรวจสอบติดตามในปี 2554 กฎหมายของรัฐบาลกลางกำหนดให้บุหรี่ทุกห่อที่ผลิตในบราซิลเพื่อส่งออก จะต้องมีรหัสระบุตัวตนที่ไม่ซ้ำกันในสายการผลิต เพื่อกำหนดที่มาของผลิตภัณฑ์และควบคุมการเคลื่อนไหว ระบบการทำเครื่องหมายที่ใช้กับบุหรี่เพื่อการส่งออก เป็นรหัสเมทริกซ์สองมิติที่มองเห็นได้ บนบรรจุภัณฑ์และกล่อง ในตอนท้ายของรหัสตัวเลขจะมีการเพิ่มตัวอักษร BR เพื่อระบุว่ามีการผลิตบุหรี่ในประเทศบราซิล ผ่านการเชื่อมโยงกับอินเทอร์เน็ต เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ (เช่น วันที่และสถานที่ผลิต และประเทศปลายทาง) เพื่อติดตามห่อโดยป้อนรหัสตัวเลข

ระบบตรวจสอบติดตามช่วยแก้ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษี (tax evasion) ภายในประเทศ โดยการขจัดการค้าการผลิตที่ผิดกฎหมาย ซึ่งแหล่งยาสูบผิดกฎหมายมีหลายแหล่งและเคลื่อนไหวตลอดเวลา การเน้นเฉพาะการผลิตในประเทศจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ดังนั้น มีความจำเป็นต้องร่วมมือระหว่างประเทศ การเริ่มดำเนินการตามระบบตรวจสอบติดตาม และร่างภาษีสรรพสามิตยาสูบใหม่ กฎหมายภาษีอากร สำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ บราซิลเริ่มต้นใช้มาตรฐานสากล อนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศและอนุญาตให้รวมตัวกันได้ โดยทำเครื่องหมายบรรจุภัณฑ์ทั้งหมด รวมถึงซอง/กล่องบุหรี่

ประเทศตุรกี ตั้งแต่ปี 1997 รัฐบาลได้กำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าทุกคนใช้แสตมป์ภาษีทุกซอง/กล่องบุหรี่ ระบบดังกล่าวได้รับการปรับปรุงในเดือนกรกฎาคม 2550 ตุรกีเป็นประเทศแรกในโลกที่ใช้ระบบตรวจสอบติดตามสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ สุรา เบียร์ และน้ำอัดลมซึ่งบริหารโดยผู้ให้บริการ SICPA-Assan ระบบอนุญาตให้ตรวจสอบและติดตามแบบจำกัด สัญญา 5 ปี กับผู้ให้บริการระบบ

แสตมป์ภาษีใหม่ที่จำเป็นสำหรับซอง/กล่องบุหรี่ทั้งหมดที่ขายในตุรกีเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550 เป็นแสตมป์ดิจิทัลที่มีเมทริกซ์ข้อมูล 2 มิติ (2D DataMatrix) ใช้หมึกที่มองไม่เห็นและมีหมายเลขประจำสินค้าที่ไม่ซ้ำสำหรับบุหรี่แต่ละซอง คุณลักษณะความปลอดภัยที่เปิดเผยของแสตมป์ช่วยให้ผู้บริโภคตรวจสอบความถูกต้องของผลิตภัณฑ์ ในขณะที่คุณสมบัติแอบแฝงที่ใช้ในระหว่างการเปิดใช้งาน สามารถตรวจสอบสถานะของแสตมป์ได้ แสตมป์ใช้กับบุหรี่ที่ผลิตในประเทศและนำเข้ามาจากต่างประเทศ

ข้อมูลในแสตมป์สามารถอ่านได้โดยใช้เครื่องสแกนของระบบ SICPA เท่านั้น มีสแกนเนอร์ 4 ประเภท ได้แก่ 1) ที่สายการผลิต 2) เครื่องสแกนตรวจสอบมือถือสำหรับเจ้าหน้าที่บังคับใช้ 3) เครื่องสแกนมือสำหรับผู้จัดจำหน่าย และ 4) เครื่องสแกนเงินสดที่ติดตั้งในร้านค้าปลีกเพื่อช่วยในการตรวจสอบ

ผลิตภัณฑ์จะถูกส่งไปยังผู้ค้าส่งที่ใช้เครื่องสแกนเนอร์มือถือเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ส่งไปยังร้านค้าปลีก ร้านค้าปลีกจะได้รับการตรวจสอบแบบสุ่มโดยผู้ตรวจสอบของรัฐบาลที่ใช้เครื่องสแกนเนอร์มือถือ SICPA ที่ส่งข้อมูลไปยังศูนย์ข้อมูลของรัฐบาลโดยอัตโนมัติและสร้างรายงาน ตรงนี้ทำให้ขจัดโอกาสในการรับสินบน (bribes) เนื่องจากหลักฐานจะถูกสร้างขึ้นโดยอัตโนมัติและอยู่นอกเหนือการควบคุมของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ส่วนผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อการส่งออกมีการทำเครื่องหมายเหมือนกันและมีการตรวจสอบแบบสุ่มโดยศุลกากรเช่นกัน

แม้ว่าระบบ SICPA ที่ใช้ในตุรกีเป็นคำตอบที่ดีสำหรับตลาดในประเทศ แต่ก็ยังไม่ถือว่าเป็นไปตามพิธีสารฯ ที่กำหนดเกี่ยวกับระบบตรวจสอบติดตามระหว่างประเทศ เนื่องจากไม่ได้ใช้มาตรฐานอนุกรมระหว่างประเทศ และไม่อนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ (เช่น การเชื่อมโยงกรณีต้นแบบ กับ กล่องไปยังห่อ) ประเทศตุรกีกำลังต่อสู้กับการคอร์รัปชั่นในระดับสูง ศุลกากรที่อ่อนแอ กระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า การลงโทษสำหรับผู้กระทำผิดน้อยไป การสื่อสารที่ไม่เพียงพอและความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านน้อยไป

3) มาตรการการรักษาระดับอัตราภาษี

<u>กฎหมายของสหภาพยุโรป</u>กำหนดอัตราภาษีขั้นต่ำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความผันแปรของราคาผลิตภัณฑ์ยาสูบระหว่างประเทศในสหภาพยุโรป (Directive 2011/64 / EU) การเคลื่อนไหวและระบบควบคุมสรรพสามิต ภายใต้กฎหมายของสหภาพยุโรปมีการชำระภาษีสรรพสามิตในประเทศที่มีการบริโภคขั้นสุดท้าย ระบบการเคลื่อนไหวและการควบคุมภาษีสรรพสามิต (The Excise Movement and Control System: EMCS) เป็นระบบคอมพิวเตอร์ทั่วสหภาพยุโรป ซึ่งบันทึกการเคลื่อนย้ายสินค้าภาษีสรรพสามิตที่เกิดขึ้นภายในสหภาพยุโรป ตั้งแต่

เดือนมกราคม 2554 เป็นต้นมา การเคลื่อนไหวทั้งหมดของสินค้าภายใต้การระงับอากรถูกตรวจสอบโดย EMCS ระบบจะบันทึกการเคลื่อนไหวของยาสูบและผลิตภัณฑ์สรรพสามิตอื่น ๆ แบบเรียลไทม์ ซึ่งยังคงต้องชำระภาษีสรรพสามิตและช่วยให้มั่นใจว่ามีการจ่ายภาษีที่เหมาะสมที่ปลายทางสุดท้าย

ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นหนึ่งในภาคีของพิธีสารฯ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนกันยายน 2561 และสหราชณาจักรออกจากสหภาพยุโรปในเดือนมีนาคม 2562 สหราชอาณาจักรมีความมุ่งมั่นที่จะเพิ่มภาษียาสูบ 2 % สูงกว่าดัชนีราคา (Retail Price Index: RPI) ต่อปี จนสิ้นสุดในปี 2565 แต่ทั้งนี้ สหราชอาณาจักรได้ใช้อัตราภาษียาสูบ**เกินกว่ากฎหมายขั้นต่ำของสหภาพยุโรป** ภาษียาสูบในสหราชอาณาจักรยังคงอยู่ในระดับสูง ในเดือนมกราคม 2561 ด้วยว่าอัตราภาษีสรรพสามิตโดยรวมมีการถัวเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักอัตราในสหภาพยุโรป (72.13 %) สหราชอาณาจักรได้ลดอุปสงค์ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย โดยรัฐประกาศในแถลงการณ์ฤดูใบไม้ร่วงปี 2558 เพิ่มการรับรู้ของสาธารณะ การใช้ภาษี ลดส่วนแบ่งตลาดบุหรี่ที่ถูกลักลอบนำเข้า และการใช้มาตรา 6 ของพิธีสารครอบคลุมถึงการลงทะเบียนหรือการออกใบอนุญาตของผู้เข้าร่วมที่ซื้อขายยาสูบผลิตภัณฑ์ยาสูบและเครื่องจักรผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ และการออกใบอนุญาตให้ศุลกากรพิจารณาและหารือร่วมกับกรมอนามัย (Department of Health: DH) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับยาสูบดิบไม่ได้เสียภาษีสรรพสามิต ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงในการผลิตที่ผิดกฎหมายและการหลีกเลี่ยงภาษีสรรพสามิต ตั้งแต่เดือนเมษายน 2560 รัฐจึงห้ามธุรกิจและบุคคลไม่ให้ดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาสูบดิบ เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานศุลกากร

การกำหนดภาษีสรรพสามิตขั้นต่ำ (Minimum Excise Tax : MET) สำหรับบุหรี่ ทำให้ภาษีขั้นต่ำจากบุหรี่ไม่สามารถลดลงมาได้ การกำหนดภาษีสรรพสามิตขั้นต่ำเริ่มใช้ในสหราชอาณาจักรในปี 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดจำนวนบุหรี่ราคาถูก ซึ่งจะกระตุ้นให้เลิกบุหรี่และเพิ่มรายได้จากภาษี รัฐบาลสหราชอาณาจักรออกกฎ ใช้ภาษีขั้นต่ำรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมถึงภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะเพิ่มระดับภาษีในราคาที่ต่ำกว่าของตลาดยาสูบมวนด้วยมือ (HRT) และจำกัดโอกาสสำหรับการซื้อขายในหมวด HRT ผู้ประกอบการต้องจ่ายภาษีสรรพสามิตก่อนที่จะออกจากคลังสินค้า

ประเทศบราซิล ได้ให้สัตยาบันกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 และได้เข้าเป็นภาคีของ FCTC เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2549 การใช้อัตราภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล และต่อต้านการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย แต่ปัญหาการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายมีมากกว่าปัญหาภาษี มีความจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อลดการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายด้านสุขภาพของยาสูบ นโยบายในการควบคุม โดย 1)

ลดอุปสงค์ยาสูบที่ผิดกฎหมายผ่านการรณรงค์ 2) เพิ่มความเป็นไปได้ในการจับผู้ลักลอบขนสินค้าและเพิ่มความรุนแรงของโทษ 3) การใช้ภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่มที่จับคู่กับเทคโนโลยีต่อต้านการลักลอบขน การตรวจสอบและติดตามผลิตภัณฑ์ และการใช้แสตมป์ภาษีที่โดดเด่น พร้อมป้ายคำเตือนในภาษาท้องถิ่นและการลงโทษขั้นสูงเกี่ยวกับการขายที่ผิดกฎหมาย

หลังจากการแนะนำภาษีส่งออกของบราซิล บริษัทยาสูบในประเทศอุรุกวัยฟ้องร้องรัฐบาลบราซิลผ่านศาลเมอร์โคเซอ (MERCOSUR court) ซึ่งอ้างว่า บราซิลฝ่าฝืนกฎการค้าเสรีในสหภาพศุลกากร (free trade regulations in the customs union) เป็นผลให้บราซิลต้องกลับนโยบายของการเก็บภาษีส่งออกยาสูบไปยังประเทศเพื่อนบ้านในปี 2546 (ค.ศ.2003) โครงการนำเข้าและส่งออกใบยาสูบใหม่ แต่ประเทศปารากวัยยังคงเป็นผู้จัดหาบุหรี่ผิดกฎหมายรายใหญ่ที่สุดในบราซิล

ประเทศตุรกี ได้ลงนามและให้สัตยาบันกรอบอนุสัญญาการควบคุมยาสูบ (WHO FCTC) ตามลำดับเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 และ 31 ธันวาคม 2547 ตุรกีเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบในวันที่ 31 มีนาคม 2548 ตุรกีเก็บภาษีสูงขึ้นในผลิตภัณฑ์ยาสูบ ความพยายามปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นวิธีที่คุ้มค่าที่สุดในการต่อสู้กับยาสูบ มีความเป็นไปได้ที่จะลดการบริโภคยาสูบและเพิ่มรายได้ภาษียาสูบโดยการเพิ่มภาษียาสูบ รัฐบาลของตุรกีได้เพิ่มภาษียาสูบตั้งแต่ปี 2545 ภาระภาษีทั้งหมด ซึ่งราคาขายปลีกในตุรกีเพิ่มขึ้นถึง 83% ในปี 2560 จากการที่ภาษีเพิ่มขึ้น ทำให้ตุรกีเพิ่มรายได้จากภาษียาสูบทั้งหมด ภาษียาสูบที่สูงขึ้นเท่านั้นที่จะมีประสิทธิภาพในการลดการบริโภคยาสูบ

กฎหมายควบคุมยาสูบของตุรกี ฉบับที่ 4207 นอกจากจะเป็นกฎหมายสำคัญที่ห้ามสูบบุหรี่ในที่ทางสาธารณะ แล้วยังเสริมสร้างขีดความสามารถของระบบการบริหารภาษี โดยมุ่งเน้นที่ 1) วิธีการทางกฎหมาย (เช่น การใช้แสตมป์ ฉลากคำเตือนในภาษาท้องถิ่น การยอมรับอัตราภาษีที่สม่ำเสมอทั่วประเทศ ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดเก็บที่ประสบความสำเร็จ ณ จุดผลิตและนำเข้า) และ 2) เพิ่มการบังคับใช้กฎหมาย (เช่น การปรับปรุงระบบตรวจสอบติดตาม) โดยที่ตุรกีได้ใช้มาตรการ ดังนี้ 1) ปรับปรุงความสามารถในการบริหารศุลกากร ขจัดและทำลายผลิตภัณฑ์ที่ยึดและการลงโทษที่เพิ่มขึ้น 2) เพิ่มความร่วมมือและความสามารถในการแบ่งปันข้อมูลกิจกรรมต่อต้านการลักลอบนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบระดับชาติและนานาชาติ การตรวจสอบและติดตามและสอบสวนผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย การแจ้งรายละเอียดของการจับยึด การปลอมแปลง ฯลฯ

ประเทศตุรกีเป็นตัวอย่างที่ดีของประเทศที่ต่อสู้กับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายในขณะที่การเพิ่มภาษียาสูบประสบความสำเร็จ บุหรี่ที่ถูกลักลอบนำเข้ามาทางชายแดนตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ของตุรกีเข้ามาขายภายในประเทศ และปรากฏในรถบรรทุกเทรลเลอร์ บุหรี่ที่

มีแสตมป์ปลอมและซ่อนอยู่ในหรือภายใต้สินค้าหลายชนิด ประเทศตุรกีได้พยายามควบคุมการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย การนำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการตรวจสอบและติดตามผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์เป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ของรัฐบาลที่จะเพิ่มรายได้รัฐ

ในพิธีสารว่าด้วยการขจัดการค้าบุหรี่ที่ผิดกฎหมาย ระบุว่า การกำหนดอัตราภาษียาสูบให้อยู่ในระดับต่ำ ไม่ได้ทำให้การค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายลดลง และข้อโต้แย้งเกี่ยวกับราคาว่าเป็นตัวขับเคลื่อนการค้าที่ผิดกฎหมายนั้นได้ถูกตรวจสอบจากผลการวิจัยว่าไม่จริง ผลการศึกษาในยุโรป 1 ใน 18 ประเทศ พบว่า การค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย ไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับราคายาสูบ แต่เกิดจากกฎข้อบังคับที่เฉพาะเจาะจงของประเทศนั้นๆ ในการผลิตยาสูบ และควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยกระบวนการอาชญากรรม ปัจจัยเหล่านี้สามารถเพิ่มอุปทานของผลิตภัณฑ์และการค้าที่ผิดกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่การหลีกเลี่ยงภาษีได้

4) มาตรการการใช้กฎหมายอาญาทั่วไประหว่างประเทศ

มาตรการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายต้องใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้วยเหตุผลที่ว่า การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายจัดกระทำเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าและบุคคลระหว่างเขตอำนาจศาล ดังนั้น ภาวะแทรกซ้อนทางเขตอำนาจศาลจึงเกิดขึ้น จากการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

จากการประเมินอาชญากรรมร้ายแรงและการจัดระเบียบของสหภาพยุโรป (Serious and Organised Crime Assessment: SOCTA) โดย Europol ในปี 2560 กลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งขึ้น (Organised Crime Groups : OCG) มากกว่า 5,000 กลุ่ม อยู่ภายใต้การเฝ้าระวังในสหภาพยุโรป มีความหลากหลายสัญชาติ มีความคล่องตัว ความยืดหยุ่นสูง ความหลากหลาย (หมายถึงการมีส่วนร่วมในตลาดต่างๆ ที่เข้าถึงตั้งแต่การลักลอบซื้อขายกระเป๋าปลอม ไปจนถึงการฟอกเงิน) วิธีการข้ามพรมแดนและการประสานงานผ่านอินเทอร์เน็ต แนวโน้มความยืดหยุ่นและความเป็นสากล สามารถแสดงให้เห็นได้จากเครือข่ายอาชญากรที่ครอบคลุมบริเตนใหญ่ เยอรมนี และเนเธอร์แลนด์ไปจนถึงปากีสถาน ซึ่งเปลี่ยนธุรกิจหลักจากการค้ายาเสพติดไปเป็นการลักลอบค้ายาสูบ จากข้อมูลล่าสุดของ SOCTA พบว่าสินค้าปลอมที่ยึดได้กว่า 40 ล้านรายการ มูลค่า 642 ล้านยูโร เฉพาะบุหรี่คิดเป็นส่วนแบ่งทางการตลาดร้อยละ 27 (Arndt Sinn, 2018)

บุหรี่เป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงการค้าที่ผิดกฎหมายในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำ มีน้ำหนักเบา และง่ายต่อการขนส่ง แต่ยังคงรักษามูลค่าสูงในการขายและความต้องการของผู้บริโภคอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ราคาบรรจุภัณฑ์บุหรี่ที่แตกต่างกันทั่วโลก และแม้แต่ในสหภาพยุโรปยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ลักลอบสูบบุหรี่ ตามที่องค์การศุลกากรโลกระบุว่าการเติบโต

ของการค้ายาสูบผิดกฎหมายยังคงเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกังวลและแหล่งเงินทุนที่ยั่งยืนสำหรับกิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ ที่บ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคมธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม มีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญา ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (UNTOC) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการทุจริต (UNCAC) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการปราบปรามการก่อการร้ายทางการเงิน พ.ศ. 2542 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้าที่ผิดกฎหมายในยาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท เพื่อนำไปใช้ตามความเหมาะสม บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของอนุสัญญาเหล่านี้สามารถนำไปใช้กับการขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย และอุปกรณ์การผลิตที่ผิดกฎหมายและสนับสนุนให้ภาคีที่ยังไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงเหล่านี้ได้พิจารณาดำเนินการดังกล่าว

นอกจากกรอบอนุสัญญา FCTC แล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้อนุสัญญาที่สำคัญสองฉบับคือ UNTOC และ UNCAC ที่สามารถใช้บังคับและได้รับการให้สัตยาบันโดย 185 และ 176 ประเทศตามลำดับเพื่อต่อสู้กับยาสูบที่ผิดกฎหมาย แม้ว่าอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้มีขึ้นเพื่อจัดการกับปรากฏการณ์ค้ายาสูบโดยเฉพาะ แต่สามารถจัดการกับกลุ่มอาชญากร ในห่วงโซ่อุปทานที่ผิดกฎหมาย และกลุ่มอาชญากรนี้ต้องหันไปใช้แนวทางการทุจริตเป็นอาชญากรรม นอกจากนี้อนุสัญญานี้ยังระบุถึงอาชญากรรมอื่น ๆ ที่มักเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย อนุสัญญาทั้งสองฉบับได้กำหนดกรอบทางกฎหมายที่ใช้บังคับได้ทั่วโลกสำหรับการกระทำผิดทางอาญาของ "การฟอกเงินจากอาชญากรรม" และการอายัดและยึดทรัพย์สินทางอาญา มาตรการหลังนี้คาดว่าจะถูกนำไปใช้ข้ามพรมแดนตามคำร้องขอของต่างประเทศ และเพื่อให้แน่ใจว่าอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย โดยดำเนินการผ่านองค์กรให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญ (โดยเฉพาะ สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ซึ่งได้พัฒนากฎหมายรูปแบบต่างๆ และโครงการช่วยเหลือทางกฎหมาย) เพื่อสนับสนุนความพยายามของรัฐในทิศทางนี้ต่อไป

3.3 แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายตามพันธกรณีของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ และประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่ต่อสู้กับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย การใช้มาตรการการควบคุมห่วงโซ่อุปทานผลิตภัณฑ์ยาสูบ และมาตรการระบบตรวจสอบติดตามจะทำให้การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายลดลง การเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารว่าด้วยการขจัดการค้าผลิตภัณฑ์

ยาสูบที่ผิดกฎหมายจะทำให้ได้รับความร่วมมือช่วยเหลือทางเทคนิคระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เช่น การสอบสวนคดีข้ามพรมแดน การใช้อำนาจศาล และการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิด นอกจากนี้ระบบตรวจสอบติดตามระหว่างประเทศที่ประสานงานกัน เป็นสิ่งที่ดีกว่า การใช้ระบบตรวจสอบติดตามภายในประเทศจำนวนมาก ระบบระหว่างประเทศที่ประสานงานจะอนุญาตให้มีการจัดหาข้อมูลให้กับเจ้าหน้าที่และระบบระหว่างประเทศจะทำหน้าที่เป็นกระบวนการที่ได้มาตรฐานในการป้องกันการแพร่กระจายที่ดีกว่าระบบภายในประเทศ จากมุมมองของการบังคับใช้กฎหมายและการค้า

ตาราง มาตรการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

มาตรการควบคุม	ไทย	สหภาพยุโรป	สหราชอาณาจักร	บราซิล	ตุรกี
ใบอนุญาตสำหรับผู้ผลิต ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบและอุปกรณ์การผลิต	มี /ไม่ครบถ้วน	มี	มี	มี	มี
การตรวจสอบและติดตาม	มีการวิจัยแต่ยังไม่บังคับใช้	มี	มี	มี	มี
มาตรการการรักษาระดับอัตราภาษี	มี	มี	มี		
มาตรการการใช้กฎหมายอาญาทั่วไประหว่างประเทศ	มี /ไม่ครอบคลุมการค้ายาสูบ	มี	มี	มี	มี
ปีที่ให้สัตยาบันกรอบอนุสัญญาควบคุมยาสูบ	2546	2548	2547	2548	2547
ปีที่ลงนาม/ปีที่เข้าร่วมพิธีสารฯ	-	2556	2556	2561	2556

สรุป

แม้ว่าการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายจะมีความเสียหายอย่างใหญ่หลวง แต่ก็ยังมีการรับรู้และการฟ้องร้องที่ไม่เพียงพอ มีมาตรการหลายอย่างที่ต้องดำเนินการเพื่อต่อสู้กับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย ทั้งการปรับปรุงกลไกในการป้องปราม ได้แก่ การพัฒนาระบบใบอนุญาต การพัฒนาระบบตรวจสอบและติดตาม การลงโทษผู้ซื้อสินค้าลอกเลียนแบบและของผิดกฎหมายแม้เพียงเล็กน้อย เช่น ความผิดทางปกครอง ก็อาจมีผลในเชิงป้องกันได้ นอกจากนี้กลไกการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายปัจจุบันยังมุ่งเน้นไปที่เส้นทางการค้าแบบดั้งเดิมเป็นส่วนใหญ่ ในทางตรงกันข้าม แทบจะไม่มีการตรวจสังเกตตลาดเสมือนจริง แม้ว่าจะเป็นที่ทราบกันดีว่า *สถานที่ซื้อขายได้ขยายตัวจากออฟไลน์ไปสู่ตลาดออนไลน์อย่างหนาแน่น* ดังนั้น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องมีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและทรัพยากร (ทางเทคนิค) และความสามารถควบคุมตลาดออนไลน์ได้ นั่นคือการพัฒนามาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถปิดโดเมนที่มีการซื้อขายสินค้าผิดกฎหมาย แพลตฟอร์มออนไลน์ที่ได้รับผลกระทบ บริการโลจิสติกส์ ตลอดจนมาตรการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายต้องมีการประสานงานระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น การแบ่งปันข้อมูลและความร่วมมือในการสอบสวนและดำเนินคดีกับความผิด การค้าบุหรี่ผิดกฎหมายข้ามพรมแดน การดำเนินการตามพิธีสารจะต้องอาศัยความร่วมมือในระดับประเทศในภาคส่วนต่าง ๆ ของรัฐบาลระหว่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้อง (รวมถึงศุลกากรและอาชญากรรมระหว่างประเทศ)

เอกสารอ้างอิง

กรมสรรพสามิต (2562) สรรพสามิตยึดบุหรี่ต่างประเทศเถื่อนล็อตใหญ่ที่ปัตตานี. ข่าวหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ วันที่ 22 เมษายน สืบค้นจาก https://www.thaipost.net/main/detail/34165

ฉัตรสุมน พฤฒิภิญโญ. (2562). ระบบตรวจสอบและติดตามการค้ายาสูบผิดกฎหมาย รายงานวิจัย : ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.), สืบค้นจาก https://dol.thaihealth.or.th/File/media/1c01b8f4-dd65-4672-8d46-306a08dc24e6.pdf

บัวพันธ์ พรหมพักพิง, ธนพฤกษ์ ชามะรัตน์, นิลวดี พรหมพักพิง, พรเพ็ญ โสมาบุตร, กฤษดา ปัจจ่าเนย์. (2561). ปัจจัยที่มีผลต่อการตอบสนองนโยบายและแผนควบคุมยาสูบแห่งชาติของเกษตรกรผู้ปลูกใบยาสูบ รายงานวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น: 39

Arndt Sinn. (2018) The link between illicit tobacco trade and organized crime. University of Osnabrück/ZEIS, Brussels, 23 March. Available at https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/mr_arndt_sinn_speech.pdf

Council of the European Union, European Parliament. (2014). DIRECTIVE 2014/40/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 April 2014, Off J Eur Union; L127: 1–38.

da Costa e Silva Goldfarb, L.M., (2003). Government leadership in tobacco control: Brazil's experience, in Tobacco control policy. Strategies, successes & setbacks. 2003, World Bank & IDRC/RITC: Washington (DC). p. 38-70.

EU systems for traceability and security features of tobacco products. (2018). Webinar for economic operators - Directorate General for Health and Food Safety European Commission. Brussels, 23rd April 2018. Available at https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20180423_co01_en.pdf

HM Revenue & Custom. Tobacco Illicit Trade Protocol (2017). licensing of equipment and the supply chain Summary of Responses – licensing (or equivalent) of the supply chain, November. Available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/

Protocol on Illicit Trade in Tobacco Products. (2007). Second Session of the Conference of the Parties to the WHO FCTC Bangkok, Thailand. 30 June - 6 July 2007. Available at https://www.fctc.org/wp-content/uploads/2007/06/fca-2007-cop-illicit-trade-cop2-briefing-en.pdf

International Criminal Police Organization (ICPO) – INTERPOL (2014). Countering Illicit trade in tobacco products: A guide for policy -makers legal handbook Series, June; 10

Tobacco control in Turkey. (November 2015). Available at https://www.who.int/tobacco/about/partners/bloomberg/tur/en/

Campaign for Tobacco-Free Kids. (May 2019). Track and Trace Systems to Address the Illicit Trade of Tobacco Products: Best Practices & Country Experiences. Available at https://www.tobaccofreekids.org/assets/global/pdfs/en/IL_track_trade_en.pdf

World Health Organization. (2013). WHO Framework Convention on Tobacco Control. Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. Geneva: World Health Organization.

World Health Organization. (2013). Why illicit trade in tobacco products is a problem. Briefing Paper: A WHO Framework Convention on Tobacco Control: Guidelines for Implementation of Article 5. 3, Articles 8 To 14.

World Customs Organization, (2013). The illicit trade report 2013. Available at http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2014/june/wco-publishes-the-illicit-trade-report-2013.aspx

World bank. (2019). United Kingdom: Tackling Illicit Tobacco Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences. pp179-181. Available at http://pubdocs.worldbank.org/en/248361548435105081/WBG-Tobacco-IllicitTrade-UnitedKingdom.pdf