



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การตรวจติดตามและแกะรอยเพื่อจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

ชื่อผู้แต่ง: ฉัตรสมน พฤทธิปัญญา

การอ้างอิงที่แนะนำ: ฉัตรสมน พฤทธิปัญญา, 'การตรวจติดตามและแกะรอยเพื่อจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย' (2565) 3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 679.

ผู้สนับสนุนหลัก

CHANDLER MHM

SATYAPON
& PARTNERS

THAILAND Intellectual Property Law Firm



Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม



SAIJO DENKI

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHENNAI & PARTNERS LTD.

CSBC
LAW OFFICES
www.csbc-law.com

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

การตรวจติดตามและแกะรอยเพื่อขจัด การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย*

Tracking and Tracing to Eliminate Illicit Trade of Tobacco Products

ฉัตรสมน พฤตปิณฺโณ

ศาสตราจารย์ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Chardsumon Prutipinyo

Professor, Faculty of Public Health, Mahidol University

วันที่รับบทความ 26 กุมภาพันธ์ 2565; วันที่แก้ไขบทความ 11 กรกฎาคม 2565; วันที่ตอบรับบทความ 18 กรกฎาคม 2565

บทคัดย่อ

การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายมีการเติบโตขึ้นถึงร้อยละ 30 ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายรับจากภาษียาสูบ และมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบควบคุมห่วงโซ่อุปทานโดยนำมาตรการการตรวจติดตามและแกะรอยผลิตภัณฑ์ยาสูบที่เป็นระบบระหว่างประเทศ บทความนี้มีข้อเสนอให้ประเทศไทยเข้าร่วมพิธีสารว่าด้วยการขจัดผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย และพัฒนากฎหมายภายในเพิ่มเติมตามพันธกรณี โดยแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ดังนี้

- 1) ออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชนิดและลักษณะของแสตมป์ยาสูบ รหัส หรือเครื่องหมายระบุตัวตนที่ไม่ซ้ำที่บรรจุภัณฑ์ใด ๆ ที่อยู่นอกบรรจุภัณฑ์บุหรี เพื่อให้สามารถตรวจติดตามและแกะรอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขยายขอบเขตของระบบตรวจติดตามและแกะรอยทุกจุดที่มีภาษีที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จุดที่ถูกปลดออก ณ จุดผลิตนำเข้าหรือปล่อยจากศุลกากรหรือการควบคุมโดยสรรพสามิต
- 2) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมอุปกรณ์และองค์ประกอบการผลิต
- 3) ออกหลักเกณฑ์รายละเอียดการขอใบอนุญาตสำหรับการลงทะเบียนเพื่อให้ได้ข้อมูลการผลิตและการค้าอย่างครบวงจร

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ ฉัตรสมน พฤตปิณฺโณ, 'การพัฒนากฎหมายตามพิธีสารว่าด้วยการจัดการค้าที่ผิดกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ' (คุชฌินินพนธ์ นิตยสารศึกษาศาสตร์ มหวิทยาลัยธรรมศาสตร์).



คำสำคัญ: การตรวจติดตามและแกะรอย การค้าผิดกฎหมาย ผลิตภัณฑ์ยาสูบ พิธีสารว่าด้วยการขจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

Abstract

The trade in illicit tobacco products has grown up by 30 percent, reducing potential tobacco tax revenues. It is imperative to improve supply chain control system by adopting an international mechanism of tracking and tracing, for tobacco products. The study proposes Thailand should join the Protocol on the Elimination of Illegal Tobacco Products and develop additional domestic laws in accordance with the obligations to the Protocol. Therefore, as amended in the Excise Act B.E. 2560 (2017), Thai government can: 1) issue a provision relating to the categories of types and characteristics of tobacco stamps, codes, or unique identification marks, on external cigarette packaging, in order for effectively tracking and tracing process. Moreover, this measure covers all systems for tracking and tracing relevant tax points: point of discharge at manufacturing place; point of importation, or exportation from customs, or excise control 2) add provisions on the control of production equipment and manufacturing components; 3) detail guidelines and protocol on registration for permit/licensing application, in order to obtain a comprehensive production and trading information.

Keywords: Tracking and tracing, illicit trade, tobacco products, the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products

1. บทนำ

การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายจะทำลายการป้องกันและควบคุมยาสูบทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับนโยบายภาษียาสูบ การค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายมักขึ้นอยู่กับระบบภาษีและความอ่อนแอของการกำกับดูแลภาครัฐ จากมุมมองด้านสาธารณสุข การค้าที่ผิดกฎหมายมีผลกระทบต่อภาษีสรรพสามิตยาสูบ เพราะบุหรี่ราคาถูก ใจผู้ซื้อและสูบ จึงส่งผลกระทบต่อบริโภคเพิ่ม เป็นสาเหตุของความเจ็บป่วย และการเสียชีวิตที่สามารถป้องกันได้

รายงาน “การต่อสู้กับการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย” (Confronting tobacco illicit trade: a global review of country experiences)¹ ชี้ว่า ภาษียาสูบมีบทบาทเพียงเล็กน้อยในการค้าที่ผิดกฎหมาย แต่การค้าที่ผิดกฎหมายและการเพิ่มภาษียาสูบถูกมองว่าเป็นการกระทำร่วมกัน ศุลกากรโลก และ พันธมิตรป้องกันภัยจากยาสูบ (Framework Convention Alliance) ประมาณการปี 2550 พบว่า การค้าบุหรี่ที่ผิดกฎหมายทั่วโลกอยู่ที่ร้อยละ 10.7 ของยอดขายทั่วโลกต่อปี และการสูญเสียรายรับของรัฐบาล การค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายมีมูลค่ารวมประมาณ 40 ถึง 50 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี² ในประเทศไทย จากที่ประชุมกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2565 ในช่วงกลางเดือนมิถุนายน 2564 ที่ผ่านมา ได้มีการเปิดเผยตัวเลขว่า บุหรี่ผิดกฎหมายในประเทศไทยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30 ของยอดจำหน่ายบุหรี่ในประเทศ คิดเป็นมูลค่าประมาณการกว่า 4,000 ล้านบาท แม้ว่ากรมสรรพสามิตได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ว่าในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา มีการจับกุมบุหรี่เถื่อนมากขึ้น แต่บุหรี่เถื่อนกลับเพิ่มขึ้นได้ ผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่สำคัญต่อระบบงบประมาณ และสุขภาพ ค่าใช้จ่ายในการรักษาสูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ ประเด็นปัญหาต่อการดูแลสุขภาพจะถูกผลักดันไปสู่การบำบัดรักษาทำให้ต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการเลิกบุหรี่ อีกทั้งยาสูบเป็นสาเหตุสำคัญของการเจ็บป่วยและเสียชีวิต³ ซึ่งเป็นต้นทุนที่สูงมาก จึงเป็นที่มาของการศึกษานี้

¹ Sheila Dutt, ‘Confronting tobacco illicit trade: a global review of country experiences’ (World Bank, 31 January 2019) <<https://blogs.worldbank.org/health/confronting-tobacco-illicit-trade-global-review-country-experiences>> สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2562.

² David Merriman, Ayda Yurekli and Frank J Chaloupka, *How Big is the Worldwide Cigarette Smuggling Problem?* (Prabhat Jha and Frank J Chaloupka (eds), Tobacco Control in Developing Countries, Oxford 2000) 365-392.

³ Norman H Tiffin, ‘Why do we still permit tobacco use?’ (2015) 51 Canadian Journal of Respiratory Therapy 85.

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบ ผิดกฎหมาย

การป้องกันการค้ายาสูบผิดกฎหมายมีแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญคือแนวคิดเกี่ยวกับภาษียาสูบเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ และประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีขึ้นอยู่กับระบบและการบริหารจัดการภาษี บทความนี้ขอเสนอแนวคิดและทฤษฎีหลัก ดังนี้

2.1 ภาษียาสูบที่มีประสิทธิภาพเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ

ภาษียาสูบที่มีประสิทธิภาพมีส่วนอย่างมากต่องบประมาณของรัฐ ภาษียาสูบมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่มีอุปสงค์ของสินค้าไม่ยืดหยุ่น (เช่น ผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นต้น) กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยและปานกลางจะตอบสนองต่อการขึ้นภาษีและราคามากขึ้น ดังนั้นการบริโภคและความชุก (prevalence) ในกลุ่มนี้จึงลดลงอย่างมาก เมื่อเทียบกับกลุ่มที่มีรายได้สูง ส่งผลให้ความไม่เท่าเทียมกันด้านสุขภาพและความยากจนที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคยาสูบลดลง⁴

2.2 ระบบและการบริหารภาษียาสูบ

การบริหารระบบภาษียาสูบอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะช่วยส่งเสริมการปฏิบัติตามการจัดเก็บภาษีและจำนวนรายรับจากภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ช่วยลดการหลีกเลี่ยงภาษีและความเสี่ยงของการค้าที่ผิดกฎหมาย เพื่อมั่นใจได้ว่ารายได้ภาษีจะเพิ่มขึ้นในระดับที่ต้องการและบรรลุวัตถุประสงค์ด้านสุขภาพ⁵ ระบบตรวจติดตามและแกะรอยยาสูบต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานสรรพากร เพื่อให้สามารถเก็บภาษีและความปลอดภัยของธุรกรรมได้ ระบบจำเป็นต้องยึดตามการส่งข้อมูลที่ปลอดภัยแบบปัจจุบัน (real time) จากสายการผลิตและการนำเข้าทั้งหมดไปยังระบบการจัดการภาษีตามมาตรการตรวจติดตามและแกะรอย (Track and Trace) การใช้รหัสบนสายการผลิตและการนำเข้า เชื่อมโยงรหัสตรวจติดตามและแกะรอยกับรหัสคลังสินค้าและขนส่ง⁶

⁴ ‘Guidelines for implementation of Article 6 Price and tax measures to reduce the demand for tobacco’ (The Conference of the Parties at its sixth session, decision FCTC/COP6(5)) <https://www.who.int/fctc/treaty_instruments/Guidelines_Article_6_English.pdf> สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2562.

⁵ เฟ็งอ้าง.

⁶ Nicola Sudan, ‘Tax Stamps, Track & Trace, Real-Time Data – Key Ingredients for a Fully Functioning System, Say Global Bodies’ (Tax Stamp & Traceability News, 27 August 2021) <<https://taxstamptraceabilitynews.com/news/2021/aug/27/tax-stamps-track-trace-real-time-data-key-ingredient/>> สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2563.

3. กฎหมายและประสบการณ์ของต่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรการ การตรวจติดตามและแกะรอย

การตรวจติดตามและแกะรอยเพื่อจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย ตามพิธีสารว่าด้วยการจัดการผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายมีหลายประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดี บทความนี้ได้นำเสนอ 2 ส่วน คือกฎหมายระหว่างประเทศและประสบการณ์ของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจติดตามและแกะรอยผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศที่นำเสนอในบทความนี้คือกรอบอนุสัญญาการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก และพิธีสารว่าด้วยการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย บทความนี้ขอนำเสนอกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้

3.1.1 กรอบอนุสัญญาการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก

มาตรการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายตามมาตรา 15 ของกรอบอนุสัญญาการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control: WHO FCTC) มีกรอบแนวคิดระดับโลกเกี่ยวกับการควบคุมยาสูบผิดกฎหมาย และแนวทางที่พึงปฏิบัติ คือ 1) ภาศิทุกฝ่ายพึงตระหนักว่า การจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายในทุกรูปแบบ รวมทั้งการลักลอบขนส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น การผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยผิดกฎหมาย และการทำผลิตภัณฑ์ยาสูบปลอม ตลอดจนการพัฒนากฎหมายและการใช้บังคับภายในของภาศิ 2) ให้ภาศิแต่ละฝ่ายกำหนดและบังคับใช้มาตรการ เพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าของและหีบห่อของผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งหมดและบรรจุภัณฑ์ภายนอกของผลิตภัณฑ์เหล่านั้นมีเครื่องหมายซึ่งช่วยให้ภาศิทุกฝ่ายสามารถบ่งชี้ถึงแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ ติดตาม แกะรอยสถานะทางกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ 3) ให้ภาศิแต่ละฝ่ายมีมาตรการข้อมูลบนหีบห่อ หรือเครื่องหมายนั้นต้องปรากฏอยู่ในรูปแบบที่อ่านได้ และ / หรือในภาษาหลักของประเทศภาศินั้น และ 4) ให้จัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

3.1.2 พิธีสารว่าด้วยการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

มาตรการการตรวจติดตามและแกะรอยเป็นมาตรการหนึ่งในพิธีสารว่าด้วยการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบ (the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products) มาตรการนี้มีเพื่อรักษาความปลอดภัยของห่วงโซ่อุปทานและเพื่อช่วยในการสืบสวนการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย ภาศิตกลงที่จะจัดตั้งขึ้นภายในห้าปี หลังจากพิธีสารนี้มีผลบังคับใช้ในการตรวจติดตามและแกะรอย ระบบการบริหารระดับโลก หรือ ระบบตรวจติดตามและแกะรอยระดับภูมิภาคและจุดศูนย์กลางการแบ่งปันข้อมูลทั่วโลก ซึ่งตั้งอยู่ที่สำนักเลขาธิการการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก และสามารถเข้าถึงได้โดยทุกฝ่าย ทำให้ภาศิสามารถสอบถามและรับข้อมูลที่



เกี่ยวข้องได้ ภาคิจะต้องร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจตามที่ตกลงร่วมกันในการแบ่งปันและพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับระบบตรวจติดตามและแกะรอย มาตรการนี้เน้นว่าให้แต่ละประเทศสร้างระบบตรวจติดตามและแกะรอยที่ควบคุมโดยภาคิสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งหมดที่ผลิตในหรือนำเข้ามาในอาณาเขตของภาคิ โดยคำนึงถึงความต้องการเฉพาะของประเทศ หรือภูมิภาค และแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด ภาคิแต่ละฝ่ายจะต้องกำหนดเครื่องหมายระบุเลขประจำตัว อาทิ รหัส ที่อยู่นอกบรรจุภัณฑ์บุหรืภายในระยะเวลาห้าปีและผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น ๆ

3.2 ประสพการณ์ของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจติดตามและแกะรอย

ประสพการณ์ของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจติดตามและแกะรอยผลิตภัณฑ์ยาสูบ ผิดกฎหมายในบทความนี้ได้เน้นภูมิภาคสหภาพยุโรป และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีประสพการณ์ที่ดีในการควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

3.2.1 ภูมิภาคสหภาพยุโรป

ภูมิภาคสหภาพยุโรปใช้กฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ (Tobacco Products Directive: TPD) (ต่อไปนี้จะใช้คำว่า “TPD”) ซึ่ง TPD นี้ควบคุมดูแลด้านการผลิต การขาย และการนำเสนอผลิตภัณฑ์ยาสูบปี พ.ศ. 2544 (Directive 2001/37 / EC) และต่อมาอีก 8 ปีภายใต้แรงกดดันของชุมชนสาธารณสุข คณะกรรมาธิการยุโรปจึงตัดสินใจทบทวน TPD ตามกรอบอนุสัญญาการควบคุมการบริโภคยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO FCTC) ในปี 2548 เนื่องจากหลายประเทศในสหภาพยุโรปเป็นภาคีของอนุสัญญาและสนับสนุนแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ กระบวนการทั้งหมดใช้เวลา 4 ปี เริ่มต้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2552 โดยมีการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) การประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความคิดเห็นของคณะกรรมการอื่น ๆ ส่วนกระบวนการทางกฎหมายทั่วไปเริ่มขึ้นทันที ในเดือนมกราคม 2556 สิ้นสุดในเดือนเมษายน 2557 เมื่อมีการลงนามในขั้นสุดท้าย⁷

(1) วัตถุประสงค์และภาพรวมของกฎหมาย

TPD ใหม่ หรือ European Tobacco Products Directive: EUTPD, 2014/40 / EU บัญญัติเรื่องยาสูบทุกชนิดในสหภาพยุโรป สร้างความมั่นใจในระดับสูงด้านการคุ้มครองสุขภาพสำหรับชาวยุโรป ตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการยุโรป TPD ใหม่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2557 และมีผลบังคับใช้ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2559⁸

⁷ World Health Organization (WHO), Chairperson’s text for a protocol on illicit trade in tobacco products 2008.

⁸ Roberto Bertollini, Sofia Ribeiro, Kristina Mauer-Stender and Gauden Galea, ‘Tobacco control in Europe: a policy review’ (2016) European Respiratory Review 151-157 <<https://err.ersjournals.com/content/25/140/151.short>> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

กฎหมายนี้ห้ามไม่ให้มีการส่งเสริมการขายหรือสร้างความเข้าใจผิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบและสนับสนุนให้ประเทศต่าง ๆ ใช้มาตรการตรวจติดตามและแกะรอยทั่วสหภาพยุโรป⁹ ประเทศสมาชิกต้องนำ TPD ใหม่ไปดำเนินการและปฏิบัติตามมาตรการที่ระบุไว้ในแต่ละประเทศสมาชิก (ปรับกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรประดับ TPD) ในเดือนพฤษภาคม 2559 ประชาคมยุโรป (European Community) อาจลงโทษประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตาม¹⁰ รัฐสภายุโรปและคณะมนตรี ได้ประกาศให้ใช้มาตรการตรวจติดตามและแกะรอย โดยมีผลเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2557 ผลิตภัณฑ์ยาสูบตามคำสั่งรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีว่าด้วยผลิตภัณฑ์ยาสูบ (2014/40 / EU) สำหรับบุหรี่และบุหรี่มวนเองภายในวันที่ 20 พฤษภาคม 2562 และสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น ๆ ทั้งหมด (เช่น ซิการ์ ซิการ์มวน และผลิตภัณฑ์ยาสูบไร้ควัน เป็นต้น) ภายในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2567

(2) มาตรการทางกฎหมาย

TPD ได้บัญญัติถึงการค้าที่ผิดกฎหมายในผลิตภัณฑ์ยาสูบผ่านมาตรการตรวจติดตามและแกะรอยและคุณลักษณะด้านความปลอดภัย ภายใต้มาตรการนี้ ชูดยาสูบทั้งหมดที่ผลิตหรือวางในตลาดสหภาพยุโรปจะต้องมีการทำเครื่องหมายตรวจติดตามซึ่งมีรหัสที่บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่วันที่ผลิต จุดหมายปลายทาง ฯลฯ การเคลื่อนไหวของผลิตภัณฑ์ทั้งหมดจะถูกบันทึกจากผู้ผลิตไปจนถึงระดับสุดท้ายก่อนร้านค้าปลีกแรก รหัสจะถูกฝังอยู่ในข้อมูลซึ่งเป็นสื่อออปติคัล (Data Matrix, รหัส QR, รหัส DotCode) ที่เครื่องอ่านได้ (เช่น บาร์โค้ด เป็นต้น) ช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถอ่านข้อมูลโดยใช้อุปกรณ์มือถือ เช่น สแกนเนอร์ หรือ สมาร์ทโฟน เป็นต้น นอกจากนี้ชูดยาสูบทั้งหมดที่กำหนดไว้สำหรับตลาดสหภาพยุโรปจะต้องทำเครื่องหมายด้วยคุณลักษณะด้านความปลอดภัยที่พิสูจน์ได้ ซึ่งเป็นมาตรการเสริมในการต่อสู้กับการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายของสหภาพยุโรป¹¹

ลักษณะของมาตรการตรวจติดตามและแกะรอย มีดังนี้

- 1) ตรวจสอบติดตามการเคลื่อนไหวของผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ถูกกฎหมาย
- 2) ให้องค์กรของรัฐกำหนดจุดการเคลื่อนไหวผลิตภัณฑ์ เพื่อไม่ให้เบี่ยงเบนไปสู่ตลาดที่ผิดกฎหมาย

ผิดกฎหมาย

⁹ European Commission statement (6 July 2016).

¹⁰ Council of the European Union, European Parliament, 'DIRECTIVE 2014/40/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 April 2014 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products and repealing Directive 2001/37/EC' (2014) 127 Official Journal of the European Union 1.

¹¹ 'Tobacco traceability and security features: Questions and Answers' (20 May 2019) <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcjglclefindmkaj/https://health.ec.europa.eu/system/files/2019-05/tt_pressmemo_qa_en_0.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.



3) ข้อมูลทั้งหมดจะต้องส่งไปยังที่เก็บข้อมูลที่เป็นอิสระ ซึ่งสามารถเข้าถึงได้เฉพาะกับหน่วยงานรัฐและผู้ที่ได้รับอนุมัติ โดยจะมีที่เก็บข้อมูลแบบกระจาย (ที่เก็บหลัก) ซึ่งแต่ละร้านจะบันทึกข้อมูลที่เชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์ยาสูบของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า

4) มีที่เก็บส่วนกลางหนึ่งแห่ง (พื้นที่เก็บข้อมูลสำรอง) ซึ่งเก็บสำเนาของข้อมูลทั้งหมดที่ส่งภายใต้มาตรการตรวจติดตามและแกะรอย ข้อมูลที่บันทึกไว้จะช่วยให้การตรวจสอบและควบคุมของห่วงโซ่อุปทานและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในกิจกรรมการบังคับใช้กฎหมาย

5) คุณลักษณะด้านความปลอดภัยในชุดยาสูบแต่ละชุดจะช่วยให้เจ้าหน้าที่และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบในตลาดเป็นของแท้หรือไม่ และผิดกฎหมายหรือไม่

แม้ว่าคุณลักษณะด้านความปลอดภัยจะต้องประกอบด้วยการตรวจสอบความถูกต้อง แต่จะไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่าทั้งหมด (เช่น องค์กรประกอบบางอย่างอาจปรากฏให้เห็นได้ภายใต้แสง UV เป็นต้น)

ส่วนประกอบที่สำคัญของมาตรการคือพื้นที่เก็บข้อมูลหลัก พื้นที่เก็บข้อมูลสำรอง ระบบเราเตอร์ และระบบที่เก็บข้อมูล ผู้ออกรหัสและผู้ออกบัตรประจำตัว ผู้ผลิตและผู้นำเข้าแต่ละรายจะต้องทำสัญญากับผู้ให้บริการจัดเก็บข้อมูลอิสระเพื่อตั้งค่า “พื้นที่เก็บข้อมูลหลัก” ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีหน้าที่ที่จะต้องแต่งตั้งผู้ออกรหัสนิติบุคคลและการลงทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องจักร ฯลฯ¹²

หลังจากการใช้กฎหมายในกลางเดือนธันวาคม 2560 คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้จัดตั้งเว็บไซต์เฉพาะ¹³ ซึ่งได้รับการปรับปรุงเป็นประจำพร้อมข้อมูลล่าสุดที่เกี่ยวข้อง ในวันที่ 6 พฤษภาคม 2561 คณะกรรมาธิการได้จัดกิจกรรมข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนเพื่อแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการเปิดตัวของมาตรการตรวจติดตามและแกะรอยและคุณลักษณะด้านความปลอดภัย (ได้แก่ ผู้แทนจำหน่ายและผู้ค้าส่ง (Distributors & wholesales) ผู้ให้บริการข้อมูลที่ได้รับอนุญาต (Permitted data carriers) ผู้ให้บริการโซลูชัน (Solution Providers) รหัสประจำตัว ID ISSUER)¹⁴

ภายใต้กฎหมายของสหภาพยุโรปมีการชำระภาษีสรรพสามิตในประเทศที่มีการบริโภคขั้นสุดท้าย ระบบการเคลื่อนไหวและการควบคุมภาษีสรรพสามิต (The Excise Movement and Control System: EMCS) เป็นระบบคอมพิวเตอร์ทั่วสหภาพยุโรป ซึ่งบันทึกการเคลื่อนย้ายสินค้าภาษีสรรพสามิตที่เกิดขึ้นภายในสหภาพยุโรป ตั้งแต่เดือนมกราคม 2554 เป็นต้นมา การเคลื่อนไหวทั้งหมดของสินค้าภายใต้

¹² ‘Commission Decision (EU) 2019/691 of 2 May 2019 authorising, in accordance with Article 4(5) of Commission Implementing Regulation (EU) 2018/574, economic operators to use the services of another ID issuer’ (2019) 116 Official Journal of the European Union 80 - 82. <<http://data.europa.eu/eli/dec/2019/691/oj>> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

¹³ European Commission ‘Systems for tobacco traceability and security features’ <https://ec.europa.eu/health/tobacco/tracking_tracing_system_en> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

¹⁴ ‘EU systems for traceability and security features of tobacco products’ (Webinar for economic operators - Directorate General for Health and Food Safety European Commission, Brussels, 23 April 2018) <https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20180423_co01_en.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

อาการจะถูกตรวจสอบโดย EMCS ระบบจะบันทึกการเคลื่อนไหวของยาสูบและผลิตภัณฑ์สรรพสามิตอื่น ๆ แบบเรียลไทม์ซึ่งยังคงต้องชำระภาษีสรรพสามิตและช่วยให้มั่นใจว่ามีการจ่ายภาษีที่เหมาะสมที่ปลายทางสุดท้าย โดยภาษีในสหภาพยุโรปเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบมีเรื่องสำคัญ คือ อัตราการจัดเก็บภาษีขั้นต่ำและโครงสร้างที่จะใช้ภาษียาสูบต้องอยู่ภายใต้ข้อบททั่วไป ประเทศสมาชิกมีอิสระที่จะใช้อัตราภาษีสรรพสามิตสูงกว่าขั้นต่ำเหล่านี้ตามความต้องการของแต่ละประเทศ¹⁵

จากประสบการณ์จากสหภาพยุโรป การควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ มีคณะกรรมการการยุโรป (The European Commission: EC) แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการของ EC เรียกร้องให้มีการประสานงานโดยหน่วยงานระดับชาติและสหภาพยุโรปเพื่อใช้มาตรการควบคุมห่วงโซ่อุปทานแก้ไขปัญหาค้าขายของประเทศในการบังคับใช้ในภูมิภาคสหภาพยุโรป การขนส่งและบทลงโทษ กลยุทธ์ดังกล่าวยังสนับสนุนการสร้างองค์กรประสานงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ศุลกากร ตำรวจ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ¹⁶ ตำรวจและเจ้าหน้าที่รักษาชายแดนยังมีบทบาทในการต่อสู้กับการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบในรูปแบบต่าง ๆ ความรับผิดชอบในการปกป้องพรมแดนภายนอก ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของแต่ละประเทศสมาชิกซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจจับผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายที่ขนส่งข้ามพรมแดนสีเขียวของสหภาพยุโรป หน่วยงานของประเทศสมาชิกได้รับความช่วยเหลือจาก FRONTEX ในการต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามพรมแดน¹⁷

3.2.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ในที่นี้ บทความนี้ใช้คำว่า “ประเทศบราซิล” ซึ่งได้ให้สัตยาบันกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 และได้เข้าเป็นภาคีของกรอบอนุสัญญาควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control : FCTC) เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2549¹⁸ และเข้าร่วมพิธีสารว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2561¹⁹ ประเทศบราซิลเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในละตินอเมริกา

¹⁵ กฎหมายระดับ Directive ของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับภาษียาสูบผลิตภัณฑ์ยาสูบ.

¹⁶ European Commission, ‘Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - A Comprehensive EU Strategy’ (6 June 2013) 324 final <https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/docs/body/communication_en.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

¹⁷ ‘Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union’ (2004) 349 Official Journal of the European Union 1.

¹⁸ ‘Brazil ratifies the Protocol to eliminate illicit trade in Tobacco Products’ (The Union, 25 May 2018) <<https://theunion.org/news/brazil-ratifies-the-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products>> สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2562.

¹⁹ เพ้งอ้าง 5.



(1) วัตถุประสงค์และภาพรวมของกฎหมาย

กฎหมายของประเทศบราซิลว่าด้วยมาตรการตรวจติดตามและแกะรอยหมายเลข 11.488 ปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ในประเทศบราซิลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งและดำเนินการมาตรการตรวจติดตามและแกะรอยในเดือนสิงหาคม 2551 ค่าใช้จ่ายเท่ากับ 0.01845 ดอลลาร์สหรัฐต่อซอง/กล่องบุหรี่ และค่าใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นมีน้อยมาก²⁰ เนื่องจากได้กำหนดให้ผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายหลัก

หน่วยงานของสรรพากรภายในของประเทศบราซิลได้ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนพิเศษที่กำหนดโดยผู้ผลิตและผู้นำเข้าบุหรี่ รวมทั้งการติดตั้งอุปกรณ์การผลิตในสถานประกอบการการผลิตบุหรี่วันที่ 21 สิงหาคม 2550 ในปี 2551 ประเทศบราซิลใช้มาตรการตรวจติดตามและแกะรอยที่จัดการโดยบริษัทเอกชน SICPA แต่ก่อนปี 2551 ข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตและส่งออกบุหรี่ในประเทศมาจากบัญชีของบริษัท ซึ่งได้รับการตรวจสอบโดยสำนักเลขาธิการสรรพากรของรัฐบาลกลางบราซิล (Receita Federal do Brasil) มาตรการนี้ช่วยให้ประเทศบราซิลสามารถติดตามการผลิตบุหรี่ภายในประเทศและการส่งออก โดยการติดตั้งเครื่องนับจำนวนบุหรี่ที่ผลิตอัตโนมัติในแต่ละสายการผลิต²¹ แต่การนำเข้าไม่ได้รับการตรวจติดตามและแกะรอย

มาตรการตรวจติดตามและแกะรอยบนซอง/กล่องบุรี่ยาสุบสามารถระบุสถานที่ในอดีตและปัจจุบัน และบันทึกตำแหน่งในอนาคตของบรรจุภัณฑ์ยาสูบได้ทั้งหมด ผ่านสายโซ่อุปทานจนกว่าจะมีการชำระภาษี มีโซลูชันตรวจติดตามและแกะรอยหลายรายการ (Multiple track and trace solutions) อาทิ ในปี 2550 - 2551 ประเทศบราซิลได้ออกมาตรการควบคุมและตรวจสอบโดยใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลที่สามารถระบุห่อของแต่ละบุคคลได้ แพลตฟอร์มดิจิทัลใช้หมึกที่มองไม่เห็นและมีรหัสลับที่ไม่ซ้ำกัน พร้อมข้อมูลสำหรับแต่ละห่อ และจะถูกส่งขึ้น (upload) ไปยังเซิร์ฟเวอร์ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง ประเทศบราซิลประสบความสำเร็จอย่างมากเพราะกฎหมายและเทคโนโลยีที่ช่วยลดการบริโภคยาสูบรวมถึงลดการบริโภคยาสูบที่ผิดกฎหมาย²²

(2) มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการตรวจติดตามและแกะรอยของประเทศบราซิลได้รับการปรับปรุงในปี 2554 รัฐบาลกลางออกกฎหมายให้บุหรี่ทุกห่อที่ผลิตในประเทศบราซิลเพื่อส่งออกจะต้องมีรหัสระบุไม่ซ้ำกันในสายการผลิต เพื่อกำหนดที่มาของผลิตภัณฑ์และควบคุมการเคลื่อนไหว มาตรการตรวจติดตามและแกะรอย/ทำเครื่องหมายที่ใช้กับบุหรี่เพื่อการส่งออก เป็นรหัสเมทริกซ์สองมิติที่มองเห็นได้บนบรรจุภัณฑ์และกล่อง ในตอนท้าย รหัสตัวเลขจะมีการเพิ่มตัวอักษร BR เพื่อระบุว่ามีการผลิตบุหรี่ในประเทศบราซิล

²⁰ Framework Convention Alliance, 'The use of technology to combat the illicit tobacco trade: Coding, verification, tracking and tracing of tobacco products and tax stamps' (2008) <https://www.sesric.org/tfo/files/factsheets/20.INB-2_Factsheet_Use_of_Technology2.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

²¹ เพิ่งอ้าง.

²² Hana Ross, 'Controlling Illicit Tobacco Trade: International Experience' (Research Paper, 28 May 2015) <https://tobacconomics.org/wp-content/uploads/2015/05/Ross_International_experience_05.28.15.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

ผ่านการเชื่อมโยงกับอินเทอร์เน็ต เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ (เช่น วันที่และสถานที่ผลิต และประเทศปลายทาง เป็นต้น) เพื่อติดตามห่อโดยบ่อนรหัสตัวเลขเข้าไป²³

สำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ ประเทศบราซิลเริ่มต้นใช้มาตรฐานสากล อนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศและอนุญาตให้รวมตัวกันได้ โดยทำเครื่องหมายบรรจุภัณฑ์ทั้งหมด รวมถึงซอง/กล่องบุหรี่²⁴ ในมาตรการตรวจติดตามและแกะรอย ตามมาตรา 27 ถึง 30 ดังนี้

ก) ผู้ผลิตบุหรี่มีหน้าที่ต้องติดตั้งอุปกรณ์ เพื่อบันทึกจำนวนผลผลิตรวมถึงอุปกรณ์ควบคุมลงทะเบียนบันทึกและส่งปริมาณที่วัดได้ในรูปแบบเงื่อนไขและเวลาที่กำหนดโดยหน่วยงานสรรพากร

ข) อุปกรณ์ต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และแกะรอยของผลิตภัณฑ์ทั่วประเทศ และใช้แสดงปฏิกิริยาอย่างถูกต้อง เพื่อใช้ระบุที่มาและระงับการผลิตและนำเข้าที่ผิดกฎหมายรวมถึงการค้าผลิตภัณฑ์ปลอม

ค) ต้องติดตั้งอุปกรณ์ตรวจนับสินค้าในทุกสายการผลิต ณ สถานที่ผลิต แสดงปฏิกิริยาจะถูกผลิตโดยสำนักแกะสลักและการพิมพ์ของประเทศบราซิล (สถาบันของรัฐบาลกลางที่พิมพ์เงินหรือโรงกาษาปณ์) และจะต้องมีคุณสมบัติด้านความปลอดภัยที่ได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานสรรพากรที่สามารถพิสูจน์ความถูกต้องของผู้ผลิตบุหรี่

ง) ผู้รับผิดชอบในการบูรณาการติดตั้ง และบำรุงรักษาเชิงป้องกัน และแก้ไขอุปกรณ์ ณ สถานที่ผลิตคือ Brazilian Minthas ภายใต้การกำกับดูแลและการออกใบเสร็จรับเงินและปฏิบัติตามข้อบ่งชี้ด้านความปลอดภัยและควบคุมทางการเงิน

จ) เป็นหน้าที่ของผู้ผลิตบุหรี่ในการชำระคืน Brazilian Mint สำหรับการดำเนินการ รวมถึงการติดตั้งอุปกรณ์ในแต่ละสายการผลิต

ฉ) เรียกค่าปรับเท่าตัว (100%) ของมูลค่าการค้าของสินค้าที่ผลิต การยกเลิกใบอนุญาตการผลิตบุหรี่ กำหนดเส้นตาย ณ วันที่ 10 (สิบ) สำหรับดำเนินการติดตั้งระบบปฏิบัติการ กรณีขัดขวางหรือชะลอหรือการละเว้นใด ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สร้างขึ้นโดยผู้ผลิต

การใช้มาตรการแสดงปฏิกิริยาที่ดี ทำให้รัฐบาลบราซิลสามารถควบคุมการผลิตบุหรี่และยาสูบในประเทศและสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพว่า ผลิตภัณฑ์บุหรี่และยาสูบเป็นของแท้หรือไม่ โครงการดังกล่าวจึงส่งผลให้ประเทศบราซิลสามารถคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและเพิ่มการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยีแบบใหม่จะทำให้ห่วงโซ่การผลิตการกระจายสินค้าและจำหน่ายสินค้ามีความโปร่งใสมากขึ้น

²³ WHO, 'The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products: Questions and Answers 8.5 - What is international best practice in tracing and tracking tobacco packs?' <<https://www.who.int/fctc/protocol/faq/en/index3.html>> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

²⁴ WHO, the Convention Secretariat INB 4 report, 'Analysis of the available technology for unique markings in view of the global track-and trace regime proposed in the negotiating text for a protocol to eliminate illicit trade in tobacco products' (2010) FCTC/COP/INB-IT/4/INF.DOC./1 <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/75715>> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.



มาตรการตรวจติดตามและแกะรอยเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมแบบบูรณาการสำหรับการผลิตบุหรี่ยี่ห้อตามบุหรี่ยี่ห้อประมาณ 4,900 พันล้านซอง และมีจำนวน 253 ยี่ห้อต่อปี²⁵ ในแอสแตมบี ภาชีดิจิทัลไฮเทครุ่นใหม่ของประเทศบราซิล ใช้หมึกที่มองไม่เห็นและมีรหัสลับเฉพาะพร้อมข้อมูลสำหรับแต่ละซอง (บรรจุ 20 มวน) แอสแตมบีภาชีช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ค้า สามารถตรวจสอบได้ว่า แอสแตมบีสินค้าเป็นของแท้หรือของปลอม โดยเข้ารหัสที่ส่งไปยังระบบข้อมูลกลาง²⁶ เครื่องหมายแพนการเสียภาษีของประเทศบราซิลใช้บาร์โค้ด และแอสแตมบีดิจิทัล 2D Data Matrix ที่มองไม่เห็นและปลอดภัยแทรกอยู่ (2D DataMatrix electronic code inserted) ในระหว่างกระบวนการผลิตที่ โรงงานปณบราซิล (the Brazilian Mint) แอสแตมบีใช้กระดาษปลอดภัย และหมึกออปติคัล (optical variable ink) (คุณสมบัติแบบชัดแจ้ง) และหมึกที่มองไม่เห็น (คุณสมบัติแอบแฝง)²⁷ หมายเลขอนุกรมที่ไม่ซ้ำกัน สำหรับแต่ละชุดบุหรี่ยี่ห้อที่ขายในประเทศบราซิล 10 รหัส อนุญาตให้จัดเก็บข้อมูลหลายฟิลด์ (fields) ที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ เช่น ผู้ผลิต วันที่ผลิต ระดับบัญชี และปลายทางสุดท้ายของชุดบุหรี่ยี่ห้อนี้จะเปิดใช้งานเฉพาะในระหว่างการใช้งานบนซองบุหรี่ยี่ห้อที่สายการผลิตบรรจุภัณฑ์ 160 แห่งจากผู้ผลิตบุหรี่ยี่ห้อที่ได้รับใบอนุญาต 19 ราย²⁸ ซึ่งต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์การเข้ารหัสพิเศษ อุปกรณ์นี้ระบุหมึกที่ปลอดภัยตรวจสอบรหัสและลงทะเบียนข้อมูลที่สำคัญทั้งหมด ด้วยความเร็ว 700 ซองต่อวินาที²⁹ หากรหัสออนไลน์ของแอสแตมบีภาชีไม่ได้รับการตรวจสอบ (เช่น ผู้ผลิตใช้แอสแตมบีภาชีที่พบว่าเป็นรหัสปลอม หรือไม่ตรงกับหมวดหมู่การคลังของซอง/กล่องบุหรี่ยี่ห้อ) ระบบจะส่งข้อความไปยังเซิร์ฟเวอร์ที่จัดการข้อมูล (Data Management Server: DMS) และส่งการแจ้งเตือนไปยังหน่วยงานสรรพากร (Receita) ซึ่งสามารถเริ่มการสอบสวนได้ รหัสในซอง/กล่องบุหรี่ยี่ห้อนั้น มนุษย์ไม่สามารถอ่านได้ และเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายต้องใช้สแกนเนอร์เพื่ออ่านข้อมูลที่ฝังอยู่ในนั้น³⁰ การบังคับใช้กฎหมายมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับซอง/กล่องบุหรี่ยี่ห้อออนไลน์ที่มีอยู่ในเซิร์ฟเวอร์ การจัดการข้อมูลด้วยการสแกนรหัส ผู้ใช้เครื่องสแกนเนอร์มือถือเฉพาะเพื่อรับรองผลิตภัณฑ์คือ ผู้ตรวจสอบฝ่ายรัฐ ผู้ค้าปลีก และผู้จัดการจำหน่าย สามารถอ่านรหัสได้ โดยใช้เครื่องสแกนที่รองรับ ECC200 (ECC200-compatible scanner)³¹

โรงงานปณถูกมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบแอสแตมบีสรรพสามิตดิจิทัล ซึ่งมี 4 แบบ แต่ละแบบมีสีของแอสแตมบีที่แตกต่างกันออกไป แอสแตมบีที่ผลิตออกมาแล้วจะถูกส่งไปยังฐานการผลิตบุหรี่ยี่ห้อโดยมีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยในทุกขั้นตอน กองการเคลื่อนย้ายแอสแตมบี

²⁵ E. Ansinnelli and A. Finkel, 'Tackling Illicit Trade Through and Integrated Approach' (Presentation to Illicit Trade Conference, 23 January 2014).

²⁶ Framework Convention Alliance (เชิงอรรถ 20) 14.

²⁷ Ulysses Dorotheo, 'Controlling the supply chain to control smuggling. Roundtable Discussion on Tobacco Smuggling' (Hanoi, Viet Nam, 27 June 2011).

²⁸ E. Ansinnelli and A. Finkel (เชิงอรรถ 25).

²⁹ Framework Convention Alliance (เชิงอรรถ 20).

³⁰ WHO, the Convention Secretariat INB 4 report (เชิงอรรถ 24).

³¹ SICPA of Interpol's General Counsel Answer, replying to SICPA's Comments Relating to Interpol Handbook on Countering Illicit Trade in Tobacco Products (13 November 2014).

หลังจากนั้นแสตมป์จะถูกบันทึกบนซองบุหรี่แต่ละซองและกล่องที่ติดอยู่บริเวณสายการผลิต ทำหน้าที่ให้รหัสในแสตมป์ใช้งานได้หรือที่เรียกว่า ‘Activate Code’ การทำให้รหัสในแสตมป์ใช้งานได้

ในปี 2552 ประเทศบราซิลได้มอบหมายให้บริษัทเอกเซน (SICPA) เป็นผู้ออกแบบและบริหารระบบแสตมป์ดิจิทัล SICPA ได้ขยายมาตรการตรวจติดตามและแกะรอยไปยังเครื่องตีพิมพ์ต่าง ๆ สัญญาสำหรับการตรวจติดตามและแกะรอยด้วยระบบ SICPA ได้รับการต่ออายุในปี 2555 และขยายไปสู่การส่งออกบุหรี่ ทำให้ไม่มีการยกเว้นภาษีสรรพสามิตยาสูบ ชุตบุหรี่ที่ส่งออกทั้งหมดจะถูกทำเครื่องหมายด้วยรหัสเมทริกซ์สองมิติ (two-dimensional matrix code) ที่มองเห็นได้บนซองและกล่อง เพื่อให้สามารถระบุได้ง่าย หากบุหรี่ย้อนกลับไปที่ประเทศบราซิล การแสดงรหัสภาษีผู้ส่งออกในซอง/กล่อง บุหรี่และผลิตภัณฑ์ที่ผลิตเพื่อการส่งออกไม่สามารถขายในตลาดภายในประเทศได้ บุหรี่ที่กำลังจะถูกส่งออกชำระภาษีและบริษัทมีสิทธิได้รับเครดิตสำหรับการชำระนั้น หลังจากการส่งออกเกิดขึ้น ผู้นำเข้าจะต้องเป็นนิติบุคคลที่เชื่อมโยงกับผู้ส่งออกของประเทศบราซิลซึ่งมีหน้าที่พิสูจน์การชำระภาษีนำเข้า และภาษีภายในประเทศ ของประเทศปลายทาง หากผู้ส่งออกไม่แสดงเอกสารจำเป็นภายใน 120 วัน หลังจากการส่งออกหรือหากผลิตภัณฑ์เหล่านี้จะกลับไปที่ประเทศบราซิลจะถือเป็นสินค้าต้องห้ามและจะต้องรับผิดชอบภาษีทั้งหมดในผลิตภัณฑ์เหล่านี้³²

แม้จะมีการนำมาตรการตรวจติดตามและแกะรอยมาใช้ตั้งแต่ปี 2551 แต่ยังคงพบว่าการลักลอบนำยาสูบยังหลีกเลี่ยงภาษีได้ในช่วงปี 2550-2553 จากการประมาณการร้อยละ 28.7 เป็น 26.4³³ หลังจากมีการแนะนำภาษีส่งออก การส่งออกบุหรี่ยกเลิกอย่างรวดเร็ว แต่การลักลอบขนบุหรี่ยังคงมีอยู่จากการดำเนินงานของโรงงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ บุหรี่จำนวนมากจากประเทศปารากวัยยังคงถูกส่งออกไปยังประเทศบราซิลอย่างผิดกฎหมาย แม้จะมีโรงงานจากประเทศปารากวัย ยังไม่มีรายงานการส่งออกบุหรี่ยังเป็นทางการไปยังประเทศบราซิลตามรายงานของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย แต่ประเทศบราซิลก็มีกำไรจากโรงงานประมาณร้อยละ 70³⁴ ขนาดของตลาดผิดกฎหมายในประเทศบราซิลประมาณร้อยละ 30 ของยอดขายรวม³⁵ ในปี 2555 สำหรับร้อยละ 17.4 ของตลาดบราซิล อีกร้อยละ 10.9 ของตลาดนอกระบบ นั่นคือ ทั้งการผลิตและการตลาดในประเทศบราซิลไม่ได้เสียภาษี³⁶

จากข้อมูลของกระทรวงการคลังของประเทศบราซิลพบว่าบุหรี่ยกเลิกลักลอบเข้าไปในประเทศบราซิลจำนวนมาก เป็นรายได้ที่สูญเสียไป มีเพียงบริษัทบุหรี่ยักษ์ใหญ่สองแห่งของประเทศบราซิลเท่านั้นที่จ่ายเงิน บริษัทบุหรี่ยระดับชาติขนาดเล็ก 14 แห่งซึ่งผลิตบุหรี่ย 16,000 ล้านมวนต่อปีไม่ได้จ่าย

³² เฟิงอ้าง.

³³ เฟิงอ้าง.

³⁴ Iglesias RM, et al, ‘From transit hub to major supplier of illicit cigarettes to Argentina and Brazil: the changing role of domestic production and transnational tobacco companies in Paraguay between 1960 and 2003’ (2018) 14 Global Health 111.

³⁵ Ramos A, ‘Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries’ (2009) 12 Trends in Organized Crime 267.

³⁶ Paes NL, ‘Uma Análise ampla da tributação de cigarros no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas’ (2017) 48.



ภาษีบุหรี่ ซึ่งเป็นรายได้ประมาณร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลกลาง จากภาคนี้ การลักลอบนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านร้อยละ 20 และร้อยละ 15 จากการผลิตในประเทศที่ผิดกฎหมาย (ประเทศบราซิลเป็นหนึ่งในประเทศผู้ผลิตบุหรี่หลักของโลก ซึ่งมี 16 บริษัท ที่ผลิตบุหรี่ 5.3 พันล้านซองต่อปีตั้งอยู่ที่โรงงานผลิต 19 แห่ง มีสายการผลิต 145 แห่งโดยใช้เครื่องจักรผลิตบุหรี่ 16 แบบ)³⁷

หน่วยงานสรรพากร (Receita) ควบคุมภาษีและประสานงานพิเศษกับแผนกผู้เสียภาษีที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียภาษียรายใหญ่ เช่น การประสานงานทั่วไปทางเศรษฐกิจ ภาษีและประมาณการรายได้ และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายภาษี และป้อนข้อมูลจากกระทรวงอื่น ๆ ด้วย เช่น กระทรวงสาธารณสุขสามารถยกประเด็นเรื่องการเพิ่มภาษียาสูบ ความสามารถในการบริหาร และการปรับปรุงภาษีและศุลกากร ผ่านการประสานงานและการแบ่งปันข่าวกรองที่ดีขึ้น³⁸

3.2.3 ประเทศตุรกี

ประเทศตุรกีเป็นประเทศแรกในโลกที่ใช้มาตรการตรวจติดตามและแกะรอยสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ สุรา เบียร์ และน้ำอัดลมซึ่งบริหารโดยบริษัทเอกชน SICPA-Assan ซึ่งเป็นกิจการร่วมค้าของบริษัทเอกชน (SICPA) มาตรการออกใบอนุญาตให้ติดตามแบบจำกัด สัญญา 5 ปี กับผู้ให้บริการระบบ

(1) วัตถุประสงค์และภาพรวมของกฎหมาย

กฎหมายสำคัญในการควบคุมยาสูบของตุรกีคือกฎหมายฉบับที่ 4207 เมื่อพิจารณาถึงปัญหาการลักลอบค้าบุหรี่ในประเทศและแนวโน้มของโลก พบว่ามีการเข้าถึงและการซื้อผลิตภัณฑ์ยาสูบเพิ่มขึ้น ทำให้สูญเสียรายได้ของประเทศ ในขณะที่ทำกำไรให้กับองค์กรที่ผิดกฎหมายเช่นเดียวกับกลุ่มก่อการร้าย ตุรกีตัดสินใจเข้าสู่การให้สัตยาบันของพิธีสารเพื่อขจัดการค้าที่ผิดกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ³⁹

ในบริบทนี้ตุรกีได้เข้าร่วมประชุมการเจรจาระหว่างรัฐบาล (the Intergovernmental Negotiating Body: INB) ทั้งห้าครั้ง เพื่อร่างพิธีสารระหว่างปี 2551-2555 และลงนามพิธีสารเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2556 นอกจากกิจกรรมที่สำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการค้าที่ผิดกฎหมายรวมถึงการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันการค้ายาสูบและผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่ถูกต้อง (พ.ศ. 2554-2556) และการดำเนินการมาตรการตรวจติดตามและแกะรอยในสินค้ายาสูบ ตุรกีได้นำข้อได้เปรียบใช้ประโยชน์จากเวทีที่แตกต่างกันเพื่อแบ่งปันประสบการณ์ในการต่อสู้การค้าที่ผิดกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ เช่น การประชุมระดับภูมิภาคของยุโรปเกี่ยวกับการดำเนินงานตาม WHO FCTC ที่จัดขึ้นในบูดาเปสต์ ประเทศฮังการี (Budapest, Hungary) ตั้งแต่วันที่ 18 ถึง 21 มีนาคม 2557 หรือประเทศ

³⁷ Framework Convention Alliance (เชิงอรรถ 20).

³⁸ Ramos A (เชิงอรรถ 35) 306.

³⁹ WHO, 'How Turkey ratified the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products' <http://www9.who.int/entity/fctc/protocol/about/Turkey_Case_Study_Protocol_ratification.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

อื่น ๆ ได้เยี่ยมชมและดูงานในกิจการของประเทศตุรกี เพื่อให้เข้าใจในมาตรการตรวจติดตามและ
แกะรอย⁴⁰

ตุรกีเป็นประเทศที่เข้าร่วมพิธีสารฯ จากการรับรองโดยสมาชิกแห่งชาติตุรกีเมื่อวันที่
10 พฤศจิกายน 2560 เลขที่ 7049 การแปลจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาตุรกี คำแถลงการณ์วันที่
8 มกราคม 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้สัตยาบัน เลขที่ 2561/11417 คำวินิจฉัยประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาวันที่ 26 มีนาคม 2561 เลขที่ 30372 ลงวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2561⁴¹

(2) มาตรการทางกฎหมาย

แสดมภ์ภาษีใหม่ที่เป็นสำหรับซอง/กล่องบุหรี่ทั้งหมดที่ขายในตุรกีเมื่อเดือน
พฤศจิกายน 2550 เป็นแสดมภ์ดิจิทัลที่มีรหัสเมทริกซ์ข้อมูล 2 มิติ (2D DataMatrix) ใช้หมึกที่มองไม่เห็น
และมีหมายเลขประจำสินค้าที่ไม่ซ้ำสำหรับบุหรี่แต่ละซอง คุณลักษณะความปลอดภัยที่เปิดเผย
ของแสดมภ์ช่วยให้ผู้บริโภคตรวจสอบความถูกต้องของผลิตภัณฑ์ ในขณะที่คุณสมบัติแอบแฝงที่ใช้ใน
ระหว่างการเปิดใช้งาน สามารถตรวจสอบสถานะของแสดมภ์ได้⁴² แสดมภ์ใช้กับบุหรี่ที่ผลิตภายในประเทศ
และนำเข้ามาจากต่างประเทศ

ข้อมูลในแสดมภ์สามารถอ่านได้โดยใช้เครื่องสแกนบริษัทเอกเซน SICPA เท่านั้น⁴³
มีสแกนเนอร์ 4 ประเภท ใช้กับ 4 แห่ง ได้แก่ 1) ที่สายการผลิต 2) เครื่องสแกนตรวจสอบมือถือ
สำหรับเจ้าหน้าที่บังคับใช้ 3) เครื่องสแกนมือสำหรับผู้จัดจำหน่าย และ 4) เครื่องสแกนเงินสดที่ติดตั้ง
ในร้านค้าปลีกเพื่อช่วยในการตรวจสอบ

ขั้นตอนของมาตรการตรวจติดตามผลิตภัณฑ์ยาสูบสำหรับบุหรี่ที่ผลิตในประเทศ
เพื่อการบริโภคภายในประเทศ คือ 1) รัฐบาลพิมพ์แสดมภ์โดย Banderols และเขียนรหัสโดย
บริษัทเอกเซน SICPA 2) เมื่อผู้ผลิตส่งคำสั่งซื้อแสดมภ์ รัฐบาลจะอนุมัติและบริษัทเอกเซน SICPA จะส่ง
แสดมภ์ไปยังโรงงานผลิต 3) เครื่องสแกน SICPA ใช้ตรวจสอบรหัสแสดมภ์ที่มองไม่เห็นและเปิดใช้งาน
4) ผลิตภัณฑ์จะถูกส่งไปยังผู้ค้าส่งที่ใช้เครื่องสแกนเนอร์มือถือเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของผลิตภัณฑ์
ผลิตภัณฑ์ส่งไปยังร้านค้าปลีก 5) ร้านค้าปลีกจะได้รับการตรวจสอบแบบสุ่มโดยผู้ตรวจสอบของรัฐบาล
ที่ใช้เครื่องสแกนเนอร์มือถือ SICPA ที่ส่งข้อมูลไปยังศูนย์ข้อมูลของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ และสร้าง
รายงาน ตรงนี้ทำให้ขจัดโอกาสในการรับสินบน (bribes) เนื่องจากหลักฐานจะถูกสร้างขึ้นโดยอัตโนมัติ
และอยู่นอกเหนือการควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบ ส่วนผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อการส่งออกมีการทำ
เครื่องหมายเหมือนกันและมีการตรวจสอบแบบสุ่มโดยศุลกากรชายแดนแทนร้านค้าปลีก⁴⁴

⁴⁰ เพิ่งอ้าง.

⁴¹ Volkan Çetinkaya and Patricio V. Marquez, 'Tobacco Taxation in Turkey: An Overview of Policy Measures and Results' (World bank group) 21- 26 <<http://documents.worldbank.org/curated/en/320121492424907154/pdf/114284-REVISED-TT-Turkey-041117-FINAL-002.pdf>> สืบค้นเมื่อ 14 กันยายน 2563.

⁴² Unal Tayyan, Turkish Ministry of Finance, 'Tobacco Banderol System Application in Turkey' (10th APACT Conference, 20 August 2013).

⁴³ WHO, the Convention Secretariat INB 4 report (เชิงอรรถ 24).

⁴⁴ Unal Tayyan (เชิงอรรถ 42).



ในกรณีของสินค้านำเข้า ผู้นำเข้าส่ง Banderols รัฐบาลอนุมัติคำสั่งซื้อและจัดส่งแสดมป์ให้ผู้นำเข้าที่ส่งไปยังโรงงานผลิตในต่างประเทศที่เปิดใช้งานที่สายการผลิต ผลิตภัณฑ์จะถูกตรวจสอบแบบสุ่มที่ชายแดนและที่ร้านค้า และรายงานจะถูกส่งโดยอัตโนมัติไปยังศูนย์ข้อมูลของรัฐบาลในตรกิระบบ Banderol ช่วยเพิ่มความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์และช่วยในการวางแผนภาษีและควบคุมบัญชี⁴⁵

จากข้อมูลของบริษัทเอกชน SICPA การค้ายาสูบผิดกฎหมายลดลงร้อยละ 11 ในปี 2554 แต่การติดตามของเอกสารสหภาพยุโรป Euro-monitor ซึ่งรายงานว่า ปริมาณการบริโภคยาสูบผิดกฎหมายในประเทศตรกิเพิ่มขึ้นร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 17.5 ของการบริโภคทั้งหมด โดยในปี 2554 ระบบตรวจติดตามและแกะรอยของบริษัทเอกชน SICPA ได้รับรองของบูห์มากกว่า 5,700 ล้านซองต่อปี ในราคาต่อหน่วยของซองเท่ากับ 0.0436 ดอลลาร์สหรัฐ⁴⁶ หลังจากการดำเนินงานใช้ระบบตรวจติดตามและแกะรอยปีแรก พบว่า รัฐบาลได้รับรายได้จากภาษีบูห์นำเข้าและบูห์ที่ผลิตภายในประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 31.5 (หรือ 1,800 พันล้านเหรียญสหรัฐ) เป็นร้อยละ 83 การค้ายาสูบผิดกฎหมายได้ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2549 ถึง 2554 ร้อยละ 11⁴⁷

รัฐบาลตรกิได้ต่ออายุและขยายสัญญาากับบริษัทเอกชน SICPA-Assan ในปี 2557 ครอบคลุมผลิตภัณฑ์ทั้งหมดสำหรับตลาดบูห์ทั้งในประเทศและเพื่อการส่งออกด้วย คุณสมบัตินี้จะควบคุมการฉ้อโกง นอกจากนี้ สัญญาปี 2557 เพิ่มคุณสมบัติใหม่ที่จะช่วยให้ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบว่าผลิตภัณฑ์นั้นถูกต้องตามกฎหมาย อาทิ โปรแกรมสำหรับโทรศัพท์อัจฉริยะ (App Smartphone) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของแสดมป์ภาษี

แม้ว่าระบบตรวจติดตามและแกะรอยของบริษัทเอกชน SICPA จะสามารถแก้ปัญหาที่ซับซ้อนสำหรับตลาดในประเทศ แต่ยังไม่เป็นไปตามพิธีสารฯ เนื่องจากไม่ได้ใช้มาตรฐานอนุกรมระหว่างประเทศ และไม่อนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ (เช่น การเชื่อมโยงกรณีต้นแบบ กับ กล่องไปยังท่อ) ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะมีเพียงเครื่องหมายของบูห์เท่านั้น⁴⁸ ประเทศตรกิกำลังต่อสู้กับการคอร์รัปชันในระดับสูง ศุลกากรที่อ่อนแอ กระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า การลงโทษสำหรับผู้กระทำผิดน้อยไป และการสื่อสารที่ไม่เพียงพอและปัญหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน⁴⁹

ระบบแสดมป์สรรพสามิตดิจิทัลที่ใช้ในประเทศตรกิประกอบด้วยเทคโนโลยีการใส่รหัสข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบแบบใช้ครั้งเดียวหรือกระดาษที่มีลักษณะเป็นฉลากสินค้าข้อมูลที่บ้านที่กลแสดมป์หรือฉลากทั้งที่มีลักษณะสามารถมองเห็นด้วยตาเปล่าและมองไม่เห็นได้ด้วยตาเปล่า การใช้แสดมป์ดิจิทัลช่วยให้ประเทศตรกิบรรลุวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ การจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และการรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของสุขภาพ การให้ประชาชน

⁴⁵ เฟ้งอ้าง.

⁴⁶ Framework Convention Alliance (เชิงอรรถ 20).

⁴⁷ SICPA, Response to the Exposure Draft Tobacco Plain Packaging Bill 2011 by the Australian Government and Consultation Paper Including the Proposals for Plain Packaging Design 2011.

⁴⁸ WHO, the Convention Secretariat INB 4 report (เชิงอรรถ 24).

⁴⁹ Unal Tayyan (เชิงอรรถ 42).

ได้รับทราบถึงบทลงโทษที่จะเกิดขึ้นกับผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าที่ไม่ติดแสตมป์สรรพสามิตอย่างถูกต้องนั้นเป็นปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนให้การใช้แสตมป์สรรพสามิตประสบความสำเร็จ ผู้ค้าทั้งระดับบุคคล และบริษัทต่าง ๆ ต่างเห็นพ้องกันว่า การกระทำผิดกฎหมายของตนจะถูกตรวจสอบได้จากระบบตรวจติดตามและแกะรอย และสุดท้ายต้องได้รับโทษทางกฎหมายและถูกตัดสิทธิทางการค้า

การควบคุมการค้าผิดกฎหมายของตุรกีใช้วิถีทางแบบบูรณาการหน่วยงานควบคุมยาสูบ โดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศุลกากรและการค้า และกระทรวงการคลังได้ทำงานร่วมกันเพื่อต่อสู้กับการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย ในปี 2550 ประเทศตุรกีใช้ระบบแสตมป์ภาษีแบบดิจิทัลโดยใช้หมึกที่มองไม่เห็นและมีรหัสลับเฉพาะพร้อมข้อมูลผลิตภัณฑ์สำหรับบุหรี่แต่ละซอง ในขณะที่แสตมป์ภาษีมาตรฐานให้ความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์เพียงอย่างเดียว แสตมป์ภาษีดิจิทัลช่วยในการวางแผนภาษี ปรับปรุงรายได้ การควบคุมบัญชี และนำไปสู่นโยบายการควบคุมยาสูบ กระทรวงศุลกากรและการค้าได้เปิดตัว “มาตรการตรวจสอบ/ติดตามผลิตภัณฑ์ที่มีแสตมป์ภาษี” (Tracking System for Products with Tax Stamps) ในปี 2550 ซึ่งสามารถควบคุมป้องกันผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีแสตมป์ภาษีที่เหลือนอยู่ในตลาด⁵⁰

ในขณะที่อัตราภาษียาสูบสูง อาจสร้างแรงจูงใจสำหรับการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย กิจกรรมการค้าที่ผิดกฎหมายสามารถควบคุมได้โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถของมาตรการภาษี โดยมุ่งเน้นที่ 1) วิธีการทางกฎหมายทั้งสอง (เช่น การใช้แสตมป์ ฉลากคำเตือนในภาษาท้องถิ่น การยอมรับอัตราภาษีที่สม่ำเสมอทั่วประเทศ ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดเก็บที่ประสบความสำเร็จ ณ จุดผลิตและนำเข้า) และ 2) เพิ่มการบังคับใช้กฎหมาย (เช่น การปรับปรุงการตรวจสอบขององค์กร และการใช้มาตรการตรวจติดตามและแกะรอย)

ประเทศตุรกีเป็นตัวอย่างที่ดีของการต่อสู้กับการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย เพิ่มอัตราภาษียาสูบได้สำเร็จ ระหว่างปี 2548 ถึง 2554 รายรับภาษียาสูบเพิ่มขึ้นร้อยละ 124 ส่วนแบ่งของตลาดยาสูบผิดกฎหมายอยู่ระหว่างร้อยละ 14.3-17.5 ตุรกีได้เพิ่มความพยายามในการป้องกันการค้าที่ผิดกฎหมายโดยการใช้แสตมป์ภาษีแบบดิจิทัลซึ่งบังคับใช้ผลิตภัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ตุรกียังเสริมความเข้มแข็งและความพยายามในการบังคับใช้ การประสานงานที่เพิ่มขึ้น ช่วยให้ได้รับผลประโยชน์ที่สำคัญในการต่อสู้กับการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่ยังคงเพิ่มอัตราภาษีและรายได้จากภาษียาสูบ ในปี 2558 มีการยึดบุหรี่ที่ลักลอบนำเข้าได้ 143.4 ล้านซอง การสูญเสียภาษีโดยประมาณการจากบุหรี่ที่ลักลอบนำเข้าประมาณ 800 ล้านเตอร์กิสลีรา (Turkish Lira) หรือ 265 ล้านเหรียญสหรัฐ⁵¹

⁵⁰ Volkan Çetinkaya and Patricio V. Marquez (เชิงอรรถ 41) 21.

⁵¹ เฟ้งอ้าง 26.

4. วิเคราะห์แนวทางการป้องกันการค้าผิดกฎหมายด้วยมาตรการตรวจติดตามและแกะรอย

4.1 ข้อจำกัดของกฎหมายไทย

ปัจจุบันกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์เรต โดยใช้วิธีการปิดแสตมป์บนซองเพื่อแสดงว่า ได้เสียภาษีแล้ว โดยผู้ผลิตจะต้องชำระภาษีสรรพสามิตก่อน แล้วมาขอรับแสตมป์ตามจำนวนที่ได้เสียภาษีแล้ว นำไปติดบนซองด้วยเครื่องจักรที่โรงงานผลิต สำหรับกรณีของผู้นำเข้า เมื่อชำระภาษีแล้วก็นำแสตมป์ไปปิดที่โรงงานผลิตในต่างประเทศ จากนั้นจึงนำบุหรี่ยาสูบเข้ามาจำหน่ายในประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบโดยการสุ่มตรวจเท่านั้น

แสตมป์ยาสูบที่ใช้โรงงานยาสูบและแสตมป์ยาสูบที่ไปปิด ณ โรงงานของผู้ผลิตยาสูบในต่างประเทศเป็นยาสูบที่นำเข้ามาในประเทศ⁵² ส่วนการผลิตยาสูบที่ผลิตโดยโรงงานยาสูบรายย่อยทั่วประเทศนั้นเป็นสินค้ายาสูบประเภทยาเส้น ยาเส้นปรุง และยาสูบอื่น ๆ ชำระภาษีโดยการปิดแสตมป์ยาสูบ กรรมวิธีการปิดแสตมป์ยาสูบประเภทยาเส้น ยาเส้นปรุง และยาสูบอื่น ๆ ให้ใช้กาวน้ำอย่างดี ทาหลังดวงแสตมป์ยาสูบให้ทั่ว แล้วปิดให้แน่นสนิท จนไม่สามารถแกะลอกออกได้ ซึ่งเมื่อนำยาเส้นหรือยาสูบออกจากซองเมื่อใด แสตมป์ยาสูบที่ปิดอยู่ จะต้องถูกทำลายเสียภาพไปจากเดิมทันที จากเทคนิควิธีการของการใช้แสตมป์สรรพสามิตนี้ เห็นได้ว่าเป็นเทคนิควิธีการอย่างง่าย ทำให้แสตมป์สามารถปลอมแปลงได้ง่าย มีต้นทุนสูง และทำให้กรมสรรพสามิตไม่มีฐานข้อมูลรวบรวมไว้

จากกรณีการใช้แสตมป์กระดาษข้างต้น มีปัญหาที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับแสตมป์หรือเครื่องหมายที่ใช้แทนแสตมป์ ดังนี้

1) ปัญหาเรื่องคุณลักษณะของแสตมป์สรรพสามิต เนื่องจากความหลากหลายของรูปแบบแสตมป์ที่มีจำนวนมาก การใช้เทคนิคต่ำ ปลอมง่าย และไม่มีการนำเทคโนโลยีตรวจติดตามและแกะรอย (Track and Trace) มาใช้กับแสตมป์สรรพสามิต

2) การบริหารคลังแสตมป์ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการตรวจสอบจำนวนและความถูกต้องของรูปแบบแสตมป์ นับตั้งแต่การสั่งพิมพ์แสตมป์ การขน การจัดเก็บ การจ่ายแสตมป์ให้แก่ผู้ประกอบการและผู้นำเข้า อาจเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดปัญหาแสตมป์คงค้างตามมา ซึ่งมีผลต่อต้นทุนการเก็บรักษาแสตมป์ และ

3) การขาดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษีสรรพสามิตและการบริหารจัดการแสตมป์สรรพสามิตที่ครบถ้วนแม่นยำและเป็นปัจจุบัน

ด้วยว่าประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของกรอบอนุสัญญาควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO-FCTC) ตามมาตรา 15 ของ FCTC ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องหันมาให้ความสำคัญกับแสตมป์ดิจิทัล ดังนั้น กรมสรรพสามิตได้เคยว่าจ้าง “โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและพัฒนาารูปแบบของ

⁵² ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่องกำหนดการใช้ การซื้อ และ การปิดแสตมป์ยาสูบ หน้า 9 เล่ม 137 ตอนพิเศษ 153 ง ราชกิจจานุเบกษา 30 มิถุนายน 2563.

แสดมภ์สรรพสามิต”⁵³ รายงานนี้ได้เสนอการวิเคราะห์ต้นทุนของเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีสรรพสามิต โดยอ้างอิงจากตัวเลขจำนวนเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีที่ใช้จริงในปัจจุบัน ณ ขณะนั้นที่ได้จากกรมสรรพสามิต โดยต้นทุนที่ได้จากการประมาณการ จะช่วยให้ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจสำหรับการลงทุน หรือนำไปวางแผนในการเปลี่ยนเครื่องหมายการแสดงผลเสียภาษีเป็นระยะหรือตามชนิดของสินค้าสรรพสามิตโดยบุหรี่ ยาสูบ และอื่น ๆ ที่ผลิตภายในประเทศใช้แสดมภ์แบบคิวอาร์โค้ด ร่วมกับลักษณะ (feature) และบุหรี่ ยาสูบ และอื่น ๆ กรณีนำเข้าไปให้ใช้คิวอาร์โค้ดควบคู่ลักษณะความปลอดภัย (QR Code + feature) ซึ่งมีเทคนิคป้องกันการปลอมที่ซับซ้อน พร้อมด้วย 2D บาร์โค้ดหรือคิวอาร์โค้ด จนกระทั่งในปีงบประมาณ 2563 2564 และต่อเนื่องถึงปีงบประมาณ 2565 กรมสรรพสามิตได้ประกาศเทคนิคการจัดทำข้อกำหนดโครงการ (TOR) จัดทำโครงการระบบตรวจสอบติดตามและแกะรอย แสดมภ์สรรพสามิตประเภทแสดมภ์ยาสูบสำหรับยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์เรตต์ที่ผลิตในราชอาณาจักรและนำเข้าในราชอาณาจักร โดยนำดวงแสดมภ์ที่มีการพิมพ์รหัส 2 มิติแบบ QR code ที่มีรหัสไม่ซ้ำกัน (หมายเลขประจำดวงแสดมภ์ลงบนบรรจุภัณฑ์) มาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบสินค้ายาสูบสำหรับยาสูบชนิดซิการ์เรตต์ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามกรอบอนุสัญญาควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก และสอดคล้องกับนโยบาย 4.0 ที่สนับสนุนรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า กรมสรรพสามิตจะได้ประกาศ TOR ดังกล่าว แต่ยังไม่พบความคืบหน้าเท่าที่ควรเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายตามมาตรฐานของกรอบอนุสัญญาควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก

4.2 วิเคราะห์มาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

จากแนวทางตามพิธีสารฯ หากกรมสรรพสามิตใช้มาตรการตรวจติดตามและแกะรอย (tracking & tracing) ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ถูกกฎหมาย กรมสรรพสามิตจะสามารถทราบว่ามีผลิตภัณฑ์ที่ผลิตที่ออกจากโรงงาน ไประบบขนส่ง ร้านค้าส่ง ร้านค้าปลีก มีจำนวนเท่าไร จ่ายภาษีเท่าไร มีเลขทะเบียนหรือรหัสที่ไม่ซ้ำกันเลย โดยรหัสเกิดจากการสร้างอัตโนมัติ เนื่องจากจำนวนข้อมูลที่บันทึกและจัดเก็บในแต่ละประเภทเหตุการณ์มีขนาดใหญ่ การสืบค้นที่ตรวจติดตามได้ เช่น การค้นหาลิขสิทธิ์ ณ สถานที่หนึ่ง ๆ ในเวลานั้นก็ซับซ้อนมาก การพัฒนาสถาปัตยกรรมตรวจติดตามและแกะรอยที่มีประสิทธิภาพจะสามารถจัดระเบียบและปรับขนาดได้ เพื่อที่จะรวบรวมและประมวลผลเหตุการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพในแบบเรียลไทม์ หรือตรงเวลา โดยใช้การประมวลผลแบบสตรีม ซึ่งเป็นระบบสารสนเทศมาตรฐานที่มีการเข้ารหัสและระบบการจัดการข้อมูลที่ปลอดภัยในระดับภูมิภาค (หรือทั่วโลก) จะช่วยให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายสามารถถึงข้อมูลได้อย่างง่าย ผ่านจุดเชื่อมต่อเดียว เพื่อป้องกันบุหรี่เถื่อน ในการพัฒนามาตรฐานและแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศ (และภูมิภาค) ครอบคลุม

⁵³ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ‘โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและพัฒนา รูปแบบของแสดมภ์สรรพสามิต’ (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อกรมสรรพสามิต 2562) 9.



ความต้องการด้านสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการระบบ และการแกะรอยระหว่างประเทศ (international traceability)⁵⁴

เทคโนโลยีเกี่ยวกับการแสดงการเสียภาษีสรรพสามิตในยาสูบที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้กับ แสตมป์สรรพสามิต (Excise Stamp) โดยตัวแสตมป์จะมีการจัดพิมพ์ด้วยเทคนิคป้องกันการปลอมแปลงที่ซับซ้อน โดยมีองค์ประกอบของการป้องกัน 4 ระดับ คือ ก) ระดับเปิดเผย (Overt) เป็นระดับที่ตรวจสอบมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า ข) ระดับกึ่งซ่อนเร้น (Semi-covert) เป็นระดับที่สังเกตได้ด้วยตาเปล่าผ่านการใช้เครื่องมือในห้องตลาด ค) ระดับซ่อนเร้น (Covert) เป็นระดับที่ใช้เครื่องมือที่ออกแบบมาเฉพาะเพื่อการตรวจสอบ ง) ระดับนิติวิทยาศาสตร์ (Forensic) เป็นการตรวจสอบระดับห้องปฏิบัติการ รูปแบบของแสตมป์จะมีเทคนิคป้องกันการปลอมแปลงที่ซับซ้อน พร้อม 2D Barcode หรือ QR code ซึ่งง่ายสำหรับการติดบนสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ สามารถใส่รายละเอียดได้มาก ต้นทุนไม่สูงจนเกินไป และเหมาะสำหรับสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยแสตมป์สามารถถูกพิมพ์ให้มีระดับ การป้องกันการปลอมแปลงที่ซับซ้อนตามที่หน่วยงานต้องการ เพื่อป้องกันการปลอมแปลงและใช้ในการ ตรวจสอบการเสียภาษีสรรพสามิตของสินค้า แสตมป์มีลักษณะการพิมพ์ที่พิเศษตามระดับการ ป้องกัน เพื่อช่วยในเรื่องการตรวจสอบเบื้องต้นด้วยตาเปล่าหรือด้วยเครื่องมือที่ไม่ซับซ้อนจนเกินไป

4.3 วิเคราะห์ความคุ้มค่าของมาตรการป้องกันการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบ ผิดกฎหมาย

เนื่องจากมาตรา 15 ของกรอบอนุสัญญาฯ (WHO-FCTC) มิได้บังคับให้ภาคีสมาชิกต้องใช้ แสตมป์ที่เป็นรูปแบบดิจิทัลแฝงด้วยระบบตรวจสอบติดตามและแกะรอยแสตมป์ยาสูบ มาตรา 15 เพียงแค่ระบุกว้าง ๆ ให้ภาคีสมาชิกต้องมีระบบตรวจสอบติดตามและแกะรอย “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” โดยไม่ได้บังคับว่าจะต้องให้ใช้แสตมป์ หรือให้ปิดแสตมป์เฉพาะในประเทศนำเข้าเท่านั้น ดังนั้น กรมสรรพสามิตจึงยังไม่ให้ความสำคัญกับระบบตรวจสอบติดตามและแกะรอยอย่างจริงจัง และสืบเนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมพิธีสารฯ

จากการวิเคราะห์ประสิทธิผลความคุ้มค่าของมาตรการตรวจสอบติดตามและแกะรอยตามมาตรา 8 ของพิธีสารฯ นั้นมีการพัฒนามาตรการ 2 ระบบ แบบแรกคือพัฒนาจากระบบที่ประเทศนั้น ๆ ที่มีอยู่ ส่วนแบบที่ 2 คือการสร้างระบบใหม่จากระบบที่มีอยู่เดิม ซึ่งการพัฒนาเหล่านี้ไม่ได้ใช้งบประมาณเพิ่ม นอกจากการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญประจำศูนย์ที่จะพัฒนาโปรแกรม Generic Software Application

โดยปัจจุบันมีประสิทธิผลที่ดีจากสหภาพยุโรป ประเทศบราซิล และประเทศตุรกีที่ถูกขอให้ช่วยเหลือในการให้ข้อมูล สหภาพยุโรปได้จัดซื้อเครื่องจักรสำหรับผลิตป้ายเครื่องหมายบนกล่องยาสูบ (Master case) ซึ่งราคาประมาณ 20,000 ถึง 50,000 ยูโรต่อเครื่อง ราคาจัดการต่อ 1 แผ่นป้าย

⁵⁴ ฉัตรสุมน พฤตภิญโญ, ‘ระบบตรวจสอบและติดตามการค้ายาสูบผิดกฎหมาย’ (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) 2562) 8-9.

ประมาณ 0.01 ถึง 0.03 ยูโร และได้จัดทำระบบ Coding System เพื่อทำเครื่องหมายเฉพาะและอ่านหมายเลขรหัสบนกล่อง ซึ่งราคาประมาณ 30,000 ถึง 50,000 ยูโรต่อเครื่องและราคาดำเนินการจัดการต่อ 1 เครื่องหมาย ประมาณ 0.001 ถึง 0.01 ยูโร

ในประเทศบราซิลได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจติดตามและแกะรอยข้อมูลบุหรืซิการ์เรต โดยกำหนดให้โรงงานผลิตและส่งออกบุหรี่และรับผิดชอบในการติดตั้งและดูแลรักษาเครื่องอุปกรณ์ตรวจรหัส Serial Counting Equipment ในโรงงานผลิต เส้นทางผู้ผลิตจะต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการให้แก่โรงงานผลิต คิดอัตราอยู่ที่ 0.017 ดอลลาร์สหรัฐต่อซอง

ประเทศตุรกีได้พัฒนาและใช้ระบบตรวจติดตามของประเทศซึ่งควบคุมผลิตภัณฑ์ภายในและนำเข้ารวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เรียกเก็บภาษีในระดับ Item Level ซึ่งระบบนี้ลงทุนโดยบริษัทรับจ้าง ซึ่งบริษัทจะได้เงินจากการขายแอสแตมป์กับผู้ผลิตและผู้นำเข้า ราคาอยู่ที่น้อยกว่า 0.01 ดอลลาร์สหรัฐต่อซอง

ประเทศไทย กรมสรรพสามิตได้เคยจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและพัฒนารูปแบบของแอสแตมป์สรรพสามิต จากสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อประมาณการค่าใช้จ่ายแอสแตมป์บุหรื ยาสูบ และอื่น ๆ จากการรวบรวมสถิติจำนวนการใช้เครื่องหมายแสดงการเสียภาษีย้อนหลัง 4 ปี เท่ากับ 760,283,279.98 บาท หรือเท่ากับร้อยละ 28.91 และ แสดงประมาณการส่วนค่าลงทุน ของเครื่องหมายควบคุมสำหรับสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากร พบว่า เฉพาะบุหรืยาสูบและอื่น ๆ เท่ากับ 780,369,400 บาท คิดเป็นร้อยละ 86.59 ซึ่งการลงทุนในส่วนนี้ จะสามารถช่วยให้กรมสรรพสามิตป้องกันการสูญเสียนายได้จากการปลอมแปลงแอสแตมป์ จากรายงานดังกล่าว ได้ตั้งสมมติฐานว่า หากลดการสูญเสียน้อยที่สุดร้อยละ 1 จะแสดงให้เห็นว่าการมีระบบดังกล่าวสามารถป้องกันรายได้ที่คาดว่าจะสูญหายไปในอนาคตได้มากถึง 2,135,340,500 ล้านบาทต่อปี⁵⁵ การนำมาตรวจติดตามและแกะรอยมาใช้ จะส่งผลดีต่อแอสแตมป์คงคลังลดลง แสดงให้เห็นชัดเจนสำหรับการลดลงของค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการแอสแตมป์คงคลัง รวมถึงการลดลงของค่าเสียโอกาสมูลค่าเงินที่กรมสรรพสามิตต้องใช้ในการเก็บสต็อกแอสแตมป์ อาจสะท้อนในเรื่องค่าเสียโอกาสของการได้รับดอกเบี้ยเงินฝากประจำหรือการลงทุนประเภทอื่นได้เช่นกัน

จากรายงานในโครงการดังกล่าว เห็นได้ว่า งบประมาณเพื่อใช้ในการติดเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีจำนวน 2,700 ล้านบาท โดยสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ยาสูบ อยู่ที่ร้อยละ 28.91 ดังนั้นจึงคิดเป็นต้นทุนในการพัฒนารูปแบบแอสแตมป์ของยาสูบเท่ากับ 760 ล้านบาท ต้นทุนนี้ได้รวมต้นทุนการบริหารจัดการเรียบร้อยแล้ว⁵⁶

การใช้ระบบเทคโนโลยีที่สามารถตรวจติดตามและแกะรอยนั้น ถือว่าเป็นระบบการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน นอกจากนั้นยังเป็นระบบที่จะสนับสนุนต่อระบบการทำงานของกรมสรรพสามิตที่จะสามารถตรวจสอบการใช้แอสแตมป์ ป้องกันการนำกลับมาใช้ใหม่ การหลีกเลี่ยงหรือแม้กระทั่งการปลอมแปลง อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบจำหน่ายจริงตรงตามที่ได้ยื่น

⁵⁵ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เชิงอรธ 53) 19-21.

⁵⁶ เพ็งอ้ง 322-324.

ชำระภาษีไว้ ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในติดตามและแกะรอย ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษีแต่ละประเภทได้อย่างครบวงจร การเปลี่ยนรูปแบบแสดมป์จากกระดาษมาเป็นแบบตรวจติดตามและแกะรอยระหว่างประเทศ จึงเป็นการลงทุนทางเศรษฐกิจและเพิ่มการบริการทางสังคมอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ทำให้รัฐสามารถมีเครื่องมือในการตรวจสอบและสืบค้นได้ดี มีรายรับสูงขึ้น

สรุปได้ว่า การลงทุนติดตั้งระบบตรวจติดตามและแกะรอยนั้น นับได้ว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า ป้องกันเพื่อมิให้เกิดการสูญเสียรายรับจากการเก็บภาษีไม่ได้ เนื่องจากมีการลักลอบและปลอมแปลงโดยวิธีต่าง ๆ รวมถึงความจำเป็นในการสำรองแสดมป์ลดลงด้วย ทำให้การบริหารจัดการแสดมป์และการได้รับรายรับเพิ่มขึ้นจากการลดลงของค่าเสียโอกาสของเงินที่กรมสรรพสามิตต้องใช้ในการเก็บสำรองแสดมป์ และนอกจากนี้ การค้าบุหรี่ย้อนนั้นเป็นเรื่องของผู้มีอิทธิพล ถ้าจับได้ก็มีโทษเพียงปรับถ้าปรับแล้ว คดีเลิกกัน

มาตรการตรวจติดตามและแกะรอยจะช่วยอำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องขั้นตอนและเวลาทำงาน อีกทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพระบบตรวจสอบและป้องกันการนำเข้าบุหรี่ที่ไม่เสียภาษีได้ ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติเช่นเดียวกันกับบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตขึ้นในประเทศ จึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือสร้างภาระให้กับผู้นำเข้าแต่เพียงผู้เดียว

4.4 แนวทางการบัญญัติกฎหมายป้องกันการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย

แนวทางในการบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยโดยพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ดังนี้

4.4.1 การออกประกาศภายใต้มาตรา 64 ของพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560

สาระสำคัญของ “มาตรา 64 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่เสียภาษีโดยการใช้แสดมป์สรรพสามิตหรือเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี

การใช้แสดมป์สรรพสามิตและเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีเพื่อให้ปรากฏว่าได้เสียภาษีแล้ว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กำหนดประเภทของสินค้าที่จะต้องเสียภาษีโดยการใช้แสดมป์สรรพสามิตหรือเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี และการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้แสดมป์สรรพสามิตและเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี เพื่อให้ปรากฏว่าได้เสียภาษีสรรพสามิตแล้ว ตามมาตรา 64

มีข้อเสนอการพัฒนากฎหมาย ดังนี้

เพิ่มเติมในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้เป็นไปตามพิธีสาร โดยมีข้อความดังนี้

“ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ยาสูบเป็นสินค้าที่เสียภาษีโดยการใช้อยู่ระบบตรวจติดตามและแกะรอย กำหนดเครื่องหมายระบุตัวตนที่ปลอดภัยและไม่สามารถถอดออกได้ เรียกว่า “เครื่องหมายแสดงข้อมูลประจำตัวบนดวงแสดมภ์ที่ไม่ซ้ำกัน” และบรรจุภัณฑ์ใด ๆ ที่อยู่นอกบรรจุภัณฑ์บุหรีและผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น ๆ”

ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นไปตามข้อบทของพิธีสารฯ และเพื่อให้ระบบการตรวจติดตามและแกะรอย ซึ่งเป็นเทคนิควิธีการที่สามารถควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายได้

4.4.2 การออกกฎกระทรวงภายใต้มาตรา 66 เพื่อกำหนดชนิดและลักษณะของ แสดมภ์สรรพสามิตและเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี

สาระสำคัญของ “มาตรา 66 แสดมภ์สรรพสามิตหรือเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีของทางราชการ ให้มีชนิดและลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มีข้อเสนอการพัฒนานกฎหมาย ดังนี้

ออกกฎกระทรวง ชนิดและลักษณะของแสดมภ์สรรพสามิตหรือเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีของทางราชการ

“แสดมภ์สรรพสามิต หรือเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีของทางราชการ ต้องเป็นเครื่องหมายแสดงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ มีรหัสที่ไม่ซ้ำกันซ่อนอยู่บนดวงแสดมภ์ มีลักษณะสองมิติ (2D Data Matrix electronic code inserted) รหัสบาร์โค้ดหรือคิวอาร์โค้ด รวมกับ feature ตามรูปแบบระบบตรวจติดตามและแกะรอยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นไปตามข้อบทของพิธีสารฯ และเพื่อให้ระบบการตรวจติดตามและแกะรอยซึ่งเป็นเทคนิควิธีการที่สามารถควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายได้

4.4.3 การออกประกาศกำหนดชนิดและลักษณะของเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี ที่ผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าประสงค์จะขอจดทะเบียนเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี เพื่อใช้สำหรับสินค้าของตน ตามมาตรา 68

สาระสำคัญของ “มาตรา 68 ผู้ประกอบการหรือผู้นำเข้าที่ประสงค์จะใช้เครื่องหมายแสดงการเสียภาษีสำหรับสินค้าของตนเอง ให้ขอจดทะเบียนเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีนั้น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

เครื่องหมายแสดงการเสียภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้มีชนิดและลักษณะตามที่อธิบดีประกาศกำหนด”

มีข้อเสนอการพัฒนานกฎหมาย ดังนี้

“ชนิดและลักษณะของแสดมภ์สรรพสามิต หรือเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีที่อยู่นอกบรรจุภัณฑ์ มีเครื่องหมายระบุรหัสที่ปลอดภัยและไม่สามารถถอดออกได้”

และเพิ่มเติมกฎหมายการบังคับให้ซองและหีบห่อซึ่งบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อการขายปลีก และการขายส่งในตลาดภายในประเทศ



“ซองและหีบห่อซึ่งบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อการขายปลีกและการขายส่งในตลาดภายในประเทศ ให้ระบุข้อความว่า “ขายได้ภายในประเทศไทยเท่านั้น”

“ข้อมูลบนหีบห่อ หรือเครื่องหมายที่ต้องปรากฏอยู่ในรูปแบบภาษาไทย หรือกรณีที่ไม่ได้จำหน่ายในประเทศไทย ให้ระบุถึงจุดหมายปลายทางสุดท้าย”

ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นไปตามข้อบทของพิธีสารฯ และเพื่อให้ระบบการตรวจติดตามและแกะรอยซึ่งเป็นเทคนิควิธีที่สามารถควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายได้ และเพื่อช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถวินิจฉัยได้ว่า ได้มีการขายผลิตภัณฑ์ดังกล่าวในตลาดที่ถูกกฎหมายหรือไม่

4.4.4 การออกกฎกระทรวงภายใต้มาตรา 70 ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตให้ผลิตเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีจดทะเบียน

สาระสำคัญของ “มาตรา 70 ผู้ใดประสงค์จะผลิตเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีจดทะเบียน ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตให้ผลิตเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีจดทะเบียน”

มีข้อเสนอการพัฒนากฎหมาย ดังนี้

“ผู้ใดประสงค์จะผลิตเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี เครื่องหมายต้องมีรหัสที่ไม่ซ้ำกัน แสตมป์สรรพสามิต หรือเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี ที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้เป็นไปตามพิธีสาร มีข้อความดังนี้

“แสตมป์สรรพสามิต หรือเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีของทางราชการ ต้องเป็นเครื่องหมายแสดงข้อมูลที่ไม่ซ้ำกัน ซึ่งมีข้อมูล (1) - (10) ที่สามารถเข้าถึงได้ เพื่อติดตามและควบคุม การเคลื่อนไหวของผลิตภัณฑ์ยาสูบและสถานะทางกฎหมาย

- (1) วันที่และที่ตั้งของการผลิต
- (2) โรงงานผลิต
- (3) เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ
- (4) กะการผลิตหรือเวลาที่ผลิต
- (5) ชื่อใบแจ้งหนี้ หมายเลขคำสั่งซื้อ และบันทึกการชำระเงินของลูกค้ารายแรกที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ผลิต

- (6) ตลาดค้าปลีก
- (7) คำอธิบายผลิตภัณฑ์
- (8) คลังสินค้าและการจัดส่งใด ๆ
- (9) ข้อมูลประจำตัวของผู้ซื้อรายต่อไปที่ทราบ และ
- (10) เส้นทางขนส่งที่ต้องการ วันที่จัดส่งปลายทาง การจัดส่งจุดต้นทางและผู้รับข้อมูลใน (1) (2) (6) และ (7) จำเป็นต้องมี”

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้ควบคุมเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ซึ่งรวมถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบด้วย และยังไม่สามารถควบคุมการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายได้เต็มที่ และมีใช้แต่ในประเทศไทยเท่านั้นที่เป็นปัญหา ดังนั้น ในที่ประชุมรัฐสภาของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก จึงมุ่งมั่นและได้ดำเนินการพัฒนาพิธีสารเพื่อจัดการค้าที่ผิดกฎหมายในผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกรูปแบบ รวมถึงการลักลอบขนและการผลิตที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจะทำให้กรมสรรพสามิตมีรายรับเพิ่มขึ้น จากการลดแสตมป์ปลอม หรือลดการนำแสตมป์กลับมาใช้ใหม่

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยปรับแก้กฎหมายภาษีสรรพสามิต นำมาตรการตรวจติดตามและแกะรอยเข้ามาใช้ และเสนอให้ประเทศไทยเข้าร่วมพิธีสารว่าด้วยการจัดการค้าที่ผิดกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งการเข้าร่วมพิธีสารจะทำให้เกิดกลไกของรัฐสภาที่จะให้คำแนะนำในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบ มีความเป็นมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการจัดการระบบตรวจติดตามและแกะรอยและจัดการข้อมูล และมีภาพลักษณ์ที่ดีในเรื่องการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย