

รายงานการศึกษานโยบายและมาตรการ
ทางศุลกากรในต่างประเทศ

เขตประกอบการเสรี

Free Trade Zone

กรณีศึกษาผลกระทบของ



ต่อ เศรษฐกิจในประเทศ

และ การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา



สำนักงานที่ปรึกษาการ
ศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์

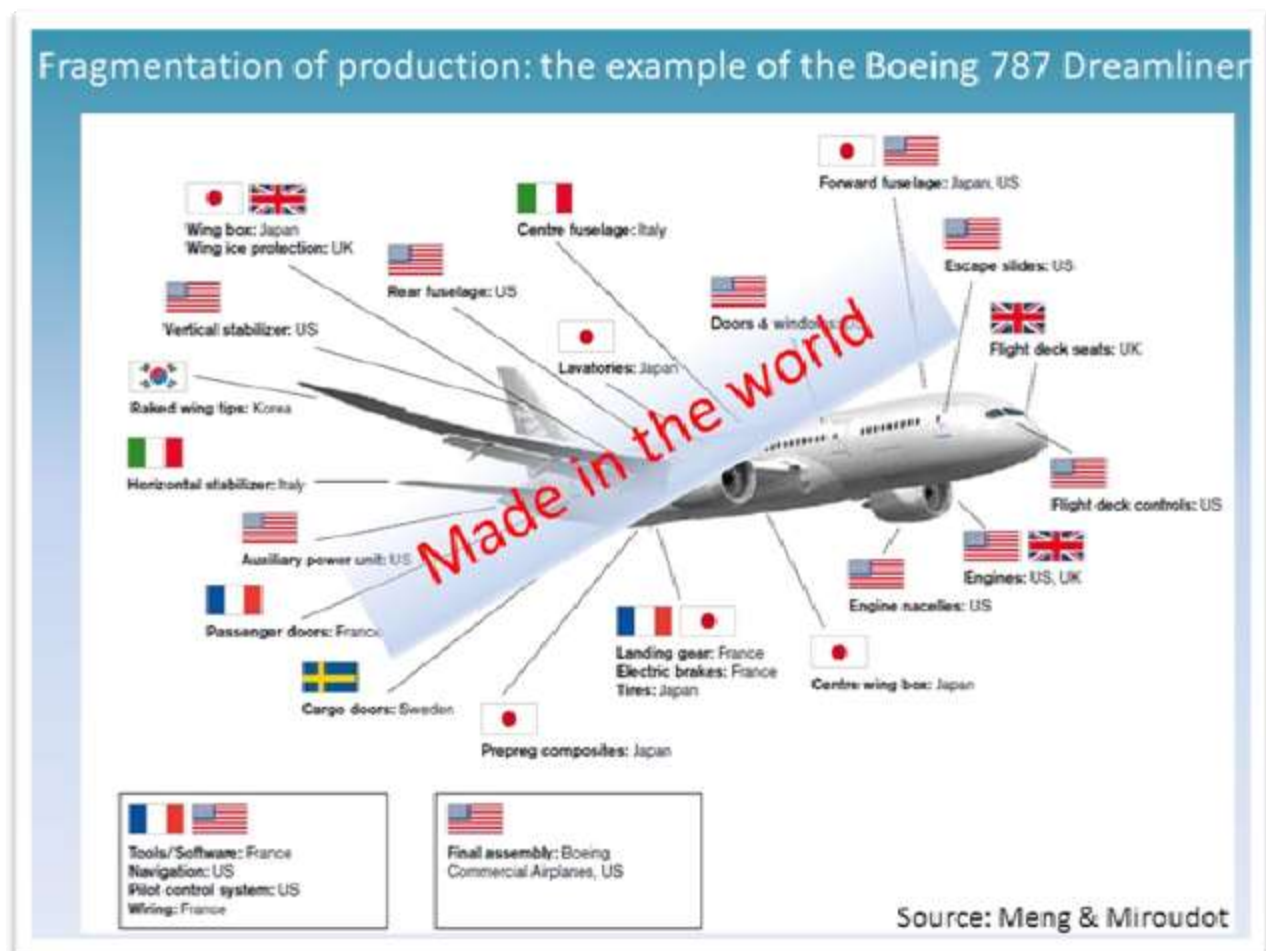


เขตประกอบการเสรี (Free Trade Zone): กรณีศึกษาผลกระทบของ FTZ ต่อเศรษฐกิจ ในประเทศและการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา¹

¹ รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Customs Policy Monitoring Unit (CPMU) ของสำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์

เขตประกอบการเสรี (FTZ) เป็นเขตที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อดึงดูดการลงทุนจากผู้ประกอบการที่มุ่งการส่งออกเป็นหลักซึ่งมักเป็นผู้ประกอบการจากต่างประเทศ โดยหลักการและเหตุผลที่สำคัญของเขตประกอบการเสรี คือ ลดต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการและสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนที่ดีกว่าพื้นที่อื่นๆ ทั่วไปในประเทศ โดยตั้งแต่ปี 2503 เขตประกอบการเสรีเกิดขึ้นและเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในเอเชีย อเมริกาใต้ แอฟริกา และประเทศแถบทะเลแคริบเบียน โดยทั้งหมดมีลักษณะร่วมกัน คือ ยกเว้นภาษีการนำเข้าสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า สินค้าสำเร็จรูปต้องถูกส่งออกไปทั้งหมด

เขตประกอบการเสรีมักเป็นที่สนใจในบรรดาผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทข้ามชาติ เนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านี้มักแบ่งขั้นตอนการผลิตสินค้าขั้นกลางต่างๆ ไปยังเขตประกอบการเสรีในประเทศที่



เพื่ออำนวยความสะดวกการผลิตสินค้าชั้นกลางชนิดนี้มากที่สุด (production fragmentation) เพื่อลดต้นทุนโดยรวมของสินค้าสำเร็จรูป² โดยประเทศที่มีค่าแรงขั้นต่ำถูกอาจได้เปรียบในการดึงดูดการลงทุนการผลิตสินค้าที่ต้องใช้แรงงานมาก (labour-intensive) อย่างเช่นในกรณีของประเทศจีน แต่ในปัจจุบัน ค่าแรงขั้นต่ำในประเทศจีนสูงขึ้นจากความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้ผู้ประกอบการต่างชาติในจีนและผู้ประกอบการจีนเองต้องมองหาเขตประกอบการเสรีในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เพื่อลดต้นทุนการผลิตสินค้าชั้นกลางที่ต้องใช้แรงงานมากต่อไป³ นอกจากนี้ การกระจายส่วนการผลิตไปยังเขตประกอบการเสรีในประเทศต่างๆ ยังส่งผลดีต่อผู้ประกอบการในกรณีที่เกิดเหตุขัดข้องในเขตประกอบการเสรีของประเทศหนึ่งซึ่งส่งผลให้กระบวนการผลิตต้องหยุดชะงักและมีผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตสินค้าสำเร็จรูปทั้งหมด โดยหากผู้ประกอบการมีฐานการผลิตในประเทศอื่น ก็สามารถใช้ฐานการผลิตนั้นผลิตสินค้าชั้นกลางทดแทนขึ้นมาได้

ประโยชน์ที่ประเทศที่ตั้งเขตประกอบการเสรีจะได้รับ

สำหรับประโยชน์ที่ประเทศที่ตั้งเขตประกอบการเสรีจะได้รับ อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท⁴ ดังนี้

ประโยชน์โดยตรง	ประโยชน์ทางอ้อม
เงินตราต่างประเทศ	การพัฒนาทักษะแรงงาน
การลงทุนจากต่างประเทศโดยตรง	การปฏิรูปเศรษฐกิจในภาพรวม
รายได้ภาครัฐ	การถ่ายทอดเทคโนโลยี
การสร้างงาน	ความหลากหลายของสินค้าส่งออก
การส่งออกขยายตัว	พัฒนาประสิทธิภาพของผู้ประกอบการในประเทศ
	สร้างคลัสเตอร์อุตสาหกรรม
	ความเชื่อมโยงห่วงโซ่การผลิตของตลาดโลก

² S. Arndt and H. Kierzkowski, *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

³ R. W. Jones, *Globalization and the Theory of Input Trade* (Cambridge: MIT Press, 2000).

⁴ P. Warr and J. Menon, "Cambodia's Special Economic Zones," *ADB Economics Working Paper Series No. 459* October 2015: 4.



อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา การศึกษาเกี่ยวกับประโยชน์ที่ประเทศเจ้าบ้าน (host country) จะได้รับไม่ได้คำนึงถึงระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศทำให้ผลการศึกษาลาดเคลื่อน โดยด่วนสรุปว่าทุกประเทศที่มีเขตประกอบการเสรีจะได้รับผลประโยชน์ข้างต้นทั้งหมด ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากผู้ประกอบการไปยังประเทศเจ้าบ้าน (ประโยชน์ทางอ้อม) มักเกิดขึ้นในประเทศที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีไปในระดับสูงแล้ว เช่น จีน เกาหลีใต้ และไต้หวัน ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างกัมพูชาซึ่งผู้ประกอบการที่ลงทุนมักเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก จึงพบว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีเกิดขึ้นน้อยมาก และถึงแม้การส่งออกจะเพิ่มขึ้น แต่แทบไม่เกิดการผลิตที่เพิ่มมูลค่าให้แก่อุตสาหกรรมในท้องถิ่นเลย⁵ นอกจากนี้ ผลการศึกษาที่ผ่านมายังพบว่า ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการตั้งเขตประกอบการเสรีและปริมาณการซื้อวัตถุดิบภายในประเทศ⁶

ทั้งนี้ Peter Warr และ Jayant Menon ได้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้⁷ ดังนี้

ระดับแรก เนื่องจากประเทศเจ้าบ้านที่ยากจนยังคงเป็นประเทศเกษตรกรรมและแรงงานจำนวนมากเป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ดังนั้น ประโยชน์ที่ได้รับจึงเป็นประโยชน์ทางตรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มการจ้างแรงงานเกษตรกรรมจำนวนมากเข้ามาทำงานที่ไม่ใช้ฝีมือหรือใช้ฝือน้อย ด้วยเหตุนี้ จึงแทบไม่มีการพัฒนาฝีมือแรงงานหรือถ่ายทอดเทคโนโลยี ประโยชน์ทางอ้อมจึงยังไม่เห็นเด่นชัด และประโยชน์ทางตรงที่ได้จึงตกอยู่เฉพาะที่เขตประกอบการเสรี (enclave development)

⁵ Ibid., 5.

⁶ T. Farole and G. Akinci. *Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions* (Washington DC: World Bank, 2011).

⁷ Warr and Menon, "Cambodia's," 5-7.

ระดับที่สอง ในประเทศที่พัฒนาขึ้นมาอีกขั้น เช่น ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และ มาเลเซีย พบว่า ประโยชน์ทางอ้อมตกกับผู้ประกอบการภายในประเทศมากขึ้นโดยมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากผู้ประกอบการใน FTZ ไปยังผู้ประกอบการภายในประเทศ เนื่องจากผู้ประกอบการภายในประเทศมีการพัฒนาจนถึงระดับที่จะสามารถรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีได้ ทั้งนี้ เป็นการช่วยผู้ประกอบการใน FTZ ลดต้นทุนการผลิตอีกทอดหนึ่ง เพราะเทคโนโลยีที่ถ่ายทอดไปทำให้ผู้ประกอบการภายในประเทศผลิตชิ้นส่วนหรือสินค้าขั้นกลางที่ผู้ประกอบการใน FTZ ต้องการได้

ระดับที่สาม ในประเทศที่พัฒนาขั้นสูง FTZ นำไปสู่การก่อตั้งคลัสเตอร์อุตสาหกรรมของผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์แบบเอื้ออำนวยต่อกันและกัน ดังเช่น FTZ ในสหรัฐอเมริกา แคนาดา และ ไอร์แลนด์

ดังนั้น เพื่อให้ FTZ ประสบความสำเร็จนั้น นอกจากต้องคำนึงถึงระดับการพัฒนาภายในประเทศเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การตั้ง FTZ ให้เหมาะสมสอดคล้องข้างต้นแล้ว ยังควรคำนึงถึงข้อพิจารณาหลายประการด้วยกัน ดังนี้

ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับ FTZ

ประการแรก FTZ มักใช้เวลา 5 ถึง 10 ปีจึงจะเกิดการจ้างงานในระดับมหภาค โดยแม้แต่ FTZ ในประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างประเทศจีนและมาเลเซียก็ต้องผ่านระยะเวลาเริ่มต้นที่ยาวนานนี้เช่นกัน⁸

ประการที่สอง FTZ จะดึงดูดผู้ประกอบการจากต่างชาติก็ต่อเมื่อ FTZ เสนอข้อได้เปรียบทางด้านต้นทุนเมื่อเทียบกับ FTZ ของประเทศอื่นๆ มิใช่ข้อได้เปรียบของ FTZ ภายในประเทศเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่นๆ ใน



Credit: vox

⁸ T. Farole, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences* (Washington DC: World Bank, 2011).

ประเทศ โดยผู้ประกอบการมีเสรีภาพในการเลือกสถานที่ที่เหมาะสมกับตนได้ และอาจย้ายไปยัง FTZ ของประเทศอื่นได้ทุกเมื่อหากได้รับข้อเสนอที่ดีกว่า⁹

ประการที่สาม สิทธิประโยชน์ทางภาษีไม่ได้เป็นตัวดึงดูดผู้ประกอบการเสมอไป โดยผลการศึกษาพบว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับการลดหรือยกเว้นภาษีมีผลต่อการตัดสินใจในการลงทุนน้อยมาก โดยความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจมหภาคมีความสำคัญเป็นประการแรกสำหรับนักลงทุน¹⁰

ประการที่สี่ แรงงานยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในระยะยาวที่มีผลต่อการลงทุน โดยเฉพาะค่าแรงขั้นต่ำ การประท้วงหยุดงาน รวมทั้งระบบสาธารณสุข โภจิสติกส์ และการคอร์รัปชัน¹¹

ประการที่ห้า รัฐบาลไม่ควรตั้งเป้าให้ผู้ประกอบการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นเป็นเป้าหมายแรกในการวัดความสำเร็จของ FTZ เพราะผู้ประกอบการใน FTZ มักแข่งขันต่อการผลิตสินค้าขึ้นกลางไปยังฐานการผลิตในหลายประเทศและไม่นิยมใช้วัตถุดิบจากแหล่งท้องถิ่นโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เว้นแต่จะมีข้อได้เปรียบด้านต้นทุนอย่างชัดเจนดังเช่นในกรณีของประเทศจีนและไทย¹²

ประการที่หก FTZ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศเจ้าบ้านในวงกว้างก็ต่อเมื่อประเทศเจ้าบ้านนั้นมีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม¹³

ประการที่เจ็ด รัฐบาลควรตั้งวัตถุประสงค์สำหรับเขตประกอบการเสรีหนึ่งอย่างชัดเจน เพื่อการออกกฎหมายและการจัดหาระบบสาธารณสุขที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่ความสำเร็จของเขตประกอบการเสรีตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ในกรณีศึกษาของกฎหมายเขตประกอบการเสรีของประเทศรัสเซียพบว่า กฎหมายได้แบ่ง FTZ ออกเป็น 4 ประเภท¹⁴ ดังนี้

⁹ Warr and Menon, "Cambodia's," 3.

¹⁰ Farole, *Special*.

¹¹ Warr and Menon, "Cambodia's," 3.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Peter Zashev, "Current State and Development Potential of Russian Special Economic Zones – Case Study on the Example of Saint Petersburg SEZ," *Pan-European Institute* 8/2008: 9.

1. FTZ เพื่อการผลิตเชิงอุตสาหกรรม (industrial-manufacturing special economic zones) มีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดการลงทุนและเทคโนโลยีสำหรับการผลิตเป็นจำนวนมาก (mass production) อย่างเช่นในเขตประกอบการที่เมือง Lipetsk ซึ่งผลิตเครื่องใช้ภายในครัวเรือน

2. FTZ เพื่อการพัฒนาเทคโนโลยี (technological-innovative special economic zones) มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าสู่ประเทศและเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีนั้นต่อไปในอนาคต เช่น

- เมือง Dubna เน้นเทคโนโลยีสารสนเทศและฟิสิกส์นิวเคลียร์
- เมือง Tomsk เน้นเทคโนโลยีชีวภาพและอิเล็กทรอนิกส์อุตสาหกรรม
- เมือง Zelenograd เน้นเทคโนโลยีไมโครและนาโน
- เมือง St Petersburg เน้นเครื่องมือวิเคราะห์

3. FTZ เพื่อการท่องเที่ยวและนันทนาการ (tourist-recreational special economic zones) มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้น พัฒนา และใช้ทรัพยากรเพื่อการท่องเที่ยว นันทนาการและการแพทย์ เช่น เมือง Krasnodar, Stavropol, Irkutsk, Buryatiya และ Kaliningrad

4. FTZ แบบท่าเรือ (port-type special economic zones) มีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดการลงทุนจากทั้งผู้ประกอบการภายในและต่างประเทศในการสร้างท่าเรือ พัฒนาการบริการท่าเรือ และสร้างสาธารณูปโภครองรับท่าเรือ

FTZ กับสินค้าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา¹⁵

นอกจากข้อพิจารณาข้างต้นแล้ว หอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce: ICC) ได้แสดงข้อกังวลที่มีต่อการใช้เขตประกอบการเสรีในทางที่ผิด กล่าวคือ การผ่อนปรนกฎระเบียบทางศุลกากรใน FTZ เป็นช่องว่างให้เกิดการลักลอบค้าสินค้าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ยาเสพติด และอาชญากรรมอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกัน การเพิ่มกฎระเบียบในเขต FTZ อาจเป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพของ FTZ ในการอำนวยความสะดวกทางการค้า

ในปัจจุบัน มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ดังนี้

¹⁵ International Chamber of Commerce, *Controlling the Zone: Balancing Facilitation and Control to Combat Illicit Trade in the World's Free Trade Zones* (ICC: Paris, 2013).

- **อนุสัญญาเกียวโตฉบับปรับปรุง (Revised Kyoto Convention)** มีบทบัญญัติสำหรับ FTZ ในการควบคุมสินค้า เช่น อำนาจของศุลกากรในการเข้าตรวจสอบสินค้าภายในเขต FTZ ทั้งในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับด้านภาษีและไม่ใช่ภาษี แต่อนุสัญญาเกียวโตฯ มีข้อบกพร่อง เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับ FTZ อยู่ใน Annex ที่ประเทศภาคีอาจเลือกไม่รับได้
- **ข้อตกลง WTO ว่าด้วยประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right: TRIPS)** มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาทุกประการรวมถึงมาตรการที่ชายแดน อย่างไรก็ตาม TRIPS ไม่ได้มีบทบัญญัติเฉพาะที่กล่าวถึง FTZ ซึ่งต่างจากข้อตกลงพิเศษอื่นๆ ของ WTO ด้วยเหตุนี้ บางประเทศสมาชิกจึงไม่นำ TRIPS มาใช้บังคับภายใน FTZ
- **ข้อตกลงว่าด้วยการต่อต้านการปลอมแปลงสินค้า (Anti-Counterfeiting Trade Agreement: ACTA)** ได้แก้ไขข้อบกพร่องของ RKC และ TRIPS โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ FTZ อย่างชัดเจนและแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนเกี่ยวกับบทบัญญัติที่มีได้เป็นบทบังคับ (non-mandatory) แต่ ACTA ขาดกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ และมีประเทศภาคีจำนวนน้อย

นอกจากนี้ ปัญหาหลักสำคัญอีกประการในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในเขต FTZ คือ การกำหนดว่า FTZ เป็นเขตที่อยู่นอกอาณาเขตของประเทศ (extraterritorial) และด้วยเหตุนี้จึงไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมทางศุลกากร ดังเช่นในกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

ฮ่องกง



ฮ่องกงถูกจัดตั้งเป็นเขตท่าเรือเสรีและเป็นเขตศุลกากรพิเศษที่มีการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี โดยมาตรา 12 ของ Trade Description Ordinance ห้ามการนำเข้าสินค้าที่ติดเครื่องหมายสินค้าเลียนแบบ แต่มาตราดังกล่าวไม่ได้ใช้บังคับกับสินค้าผ่านแดน (goods in transit) ด้วยเหตุนี้ ผู้ลักลอบจึงใช้ช่องว่างดังกล่าวในการหลีกเลี่ยงการจับกุมโดยการขนส่งสินค้าผ่าน FTZ และเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการขนส่ง

เวียดนาม



ในประเทศเวียดนาม FTZ ถูกจัดเป็นพื้นที่นอกอาณาเขตประเทศ เจ้าหน้าที่จึงมิใช่บังคับกฎหมายคุ้มครองเครื่องหมายการค้า

มาเลเซีย



แม้ FTZ จะถูกจัดตั้งภายใต้กฎหมายพิเศษ แต่ศุลกากรมีอำนาจในการตรวจสอบสินค้าใน FTZ และอาจเรียกให้ผู้ประกอบการส่งข้อมูลที่จำเป็นได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลัก คือ ใน FTZ ใช้แบบฟอร์มพิเศษเฉพาะที่แตกต่างจากแบบฟอร์มของศุลกากร ด้วยเหตุนี้ ศุลกากรจึงตรวจสอบควบคุมผ่านทางเอกสารได้ยาก ผู้ประกอบการจึงใช้ช่องทางดังกล่าวในการเคลื่อนย้ายสินค้าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาใน FTZ อยู่ นอกจากนี้ ยังมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับอำนาจของศุลกากรในเขต FTZ ดังเช่นในกรณีศึกษาต่อไปนี้

คดี Philip Morris Products SA vs. Ong Kien Hoe & Ors

ในเดือนกันยายน 2545 ศุลกากรมาเลเซียได้เข้ายึดคอนเทนเนอร์ 2 คอนเทนเนอร์ที่บรรจุบุหรี่ที่ระบุเครื่องหมายการค้า Marlboro โดยมีได้รับอนุญาตจำนวน 1,350 ซอง ใน Westport Free Zone ในกรณีนี้ ผู้ขนส่งได้ร้องขอให้ศุลกากรคืนบุหรี่ที่ยึดไว้โดยอ้างว่า ศุลกากรไม่มีอำนาจเพราะเป็นสินค้าข้ามแดนและอยู่ภายใน FTZ ต่อมาในปี 2552 ศาลชั้นต้นได้ตัดสินว่า Westport Free Zone ไม่ได้อยู่นอกอำนาจของศุลกากร และศาลฎีกายืนคำพิพากษาดังกล่าวด้วยมติเอกฉันท์

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา 7 ปีตั้งแต่การตรวจพบจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาแสดงให้เห็นว่า ควรมีกฎหมายที่ระบุให้อำนาจแก่ศุลกากรอย่างชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ FTZ เพื่อช่วยให้ศาลคลายข้อสงสัยและสามารถพิจารณาตัดสินคดีได้รวดเร็วขึ้น

ตุรกี



ภายใต้ Trademark Decree และกฎหมายศุลกากร เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจเข้าควบคุมตรวจสอบ การดำเนินกิจการภายใน FTZ และเมื่อมีพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่ศุลกากรอาจเข้ายึดสินค้าและแจ้งให้เจ้าของ เครื่องหมายการค้าทราบเพื่อร้องขอให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวต่อไป ซึ่งเป็นการ ยืนยันว่า FTZ เป็นอาณาเขตภายในประเทศและอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเครื่องหมายการค้า ดังนั้น ตุรกีจึง เป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นว่า กฎหมายศุลกากรและอำนาจศาลครอบคลุมถึงเขต FTZ ดังเช่นในกรณีศึกษา ดังต่อไปนี้

คดี Kardo

บุหรี่ยี่ห้อเครื่องหมายการค้า Marlboro และ Parliament ถูกตรวจพบในคลังสินค้าของบริษัท Kardo General Trading ภายในเขต FTZ Mersin ในกรณี Philip Morris Products S.A. (PMP SA) ซึ่งเป็นเจ้าของ เครื่องหมายการค้าได้ยื่นฟ้องต่อศาลทรัพย์สินทางปัญญาแห่งอิสตันบูล โดยศาลชั้นต้นได้ตัดสินว่า เนื่องจาก บุหรี่ยี่ห้อดังกล่าวเป็นสินค้าห้ามแดนใน FTZ จึงไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายเครื่องหมายการค้า อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาได้กลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นโดยได้ตัดสินว่า การเก็บสินค้าเลียนแบบเพื่อวัตถุประสงค์ทาง การค้าและการใช้เครื่องหมายการค้าโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าของเครื่องหมายการค้าถือเป็นการกระทำผิด ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเครื่องหมายการค้าและเป็นการกระทำผิดทางอาญา คำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นการ ยืนยันว่า FTZ เป็นส่วนหนึ่งของประเทศและกฎหมายเกี่ยวกับ FTZ มิได้เป็นข้อยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย เครื่องหมายการค้าสำหรับสินค้าห้ามแดน อย่างไรก็ตาม การกลับคำพิพากษาในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและกฎหมายใน FTZ ในขณะนั้นยังไม่ชัดเจน จึงควรมีการ ออกกฎหมายที่มีบทบัญญัติชัดเจนถึงการบังคับกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในเขต FTZ และสินค้าห้าม แแดน

ด้วยเหตุนี้ หอการค้าระหว่างประเทศจึงได้เสนอขอแนะนำเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแก่องค์กรต่างๆ ที่ เกี่ยวข้อง ดังนี้

WCO

1. สนับสนุนการใช้บทบัญญัติในอนุสัญญาเกียวโตฯ โดยเฉพาะ Specific Annex D Chapter 2 และ วรรณคดีการใช้บังคับภาคผนวกดังกล่าว
2. สนับสนุน WCO IPR Working Group Guidelines
3. จัดให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการให้สถานะ AEO แก่ผู้ประกอบการใน FTZ โดยเฉพาะ เพราะในปัจจุบัน SAFE Framework ไม่ได้ครอบคลุมถึง FTZ
4. แก้ไขให้ WCO Model for IPR legislation ให้ครอบคลุม FTZ
5. จัดทำข้อตกลงเพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดระหว่างหน่วยงานศุลกากรของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับ FTZ หรือผู้ประกอบการที่ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อสร้างเครือข่ายควบคุมในระดับโลก

WTO

1. จัดตั้งคณะทำงานการบังคับใช้ TRIPS ขึ้นใหม่เพื่อทบทวนการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวในประเทศสมาชิก ส่งเสริมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและมาตรการบังคับใช้ภายในประเทศ
2. ประกาศโดยชัดแจ้งว่า บทบัญญัติใน TRIPS ใช้บังคับกับ FTZ เช่นกัน

ประเทศสมาชิก

1. ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในการปฏิบัติหน้าที่ใน FTZ ประจำวัน และประกาศโดยชัดแจ้งว่า FTZ อยู่ภายใต้อำนาจของศุลกากรซึ่งมีสิทธิโดยไม่จำกัดในการเข้าไปใน FTZ สังเกตการณ์ ตรวจสอบบัญชีของผู้ประกอบการใน FTZ ตรวจสอบสถานะของสินค้าและการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งที่เกี่ยวข้องกับภาษีและไม่ใช้ภาษี
2. ปฏิบัติตาม WCO Guidelines สำหรับ Specific Annex D ของอนุสัญญาเกียวโตฯ และระบุโดยชัดแจ้งในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องว่า กฎหมายใช้บังคับกับสินค้าทุกอย่างที่อยู่ในอาณาเขตของประเทศ ภายในอาณาเขตศุลกากร รวมทั้งสินค้าที่อยู่ในระหว่างการขนส่ง (transit หรือ in-transit) และในเขต FTZ

3. สำหรับเขตเศรษฐกิจที่เกิดจากการรวมตัวกันของประเทศต่างๆ เช่น COMESA หรือ ASEAN ควรมีการใช้บังคับกฎระเบียบทางศุลกากรที่เป็นแบบแผนเดียวกันใน FTZ บนพื้นฐานของบทบัญญัติ WCO และ WTO โดยเฉพาะแนวปฏิบัติและข้อแนะนำที่ WCO IPR Strategic Group ทำขึ้นในปี 2549
4. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับเจ้าหน้าที่ใน FTZ เพื่อให้การจัดการปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เจ้าหน้าที่ใน FTZ

1. วางระเบียบข้อบังคับเพื่อป้องกันการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา โดยวางมาตรฐานในการคัดกรองผู้ประกอบการที่จะมาดำเนินกิจการใน FTZ
2. อนุญาตและสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรทำการประเมิน FTZ โดยการเข้ามาสังเกตการณ์และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายภายใน FTZ
3. ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรใช้แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดที่ในเขต FTZ เช่น การใช้ระเบียบประวัติของบริษัทเป็นเอกสารขั้นต้นในการตรวจสอบผู้ประกอบการ
4. ปรึกษาเจ้าหน้าที่ศุลกากรเกี่ยวกับสถานะ AEO ในเขต FTZ
5. เพื่อให้การยืนยันข้อมูลสินค้าเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ควรมีระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง FTZ และศุลกากรโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ บริษัทควรมีระบบในลักษณะเดียวกัน

สรุป

เขตประกอบการเสรีมีศักยภาพในการก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประเทศเจ้าบ้าน แต่ในขณะเดียวกัน อาจกลายเป็นแหล่งละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาและอาชญากรรมข้ามแดนซึ่งจะส่งผลเสียต่อทั้งประเทศเจ้าบ้านเองและต่อประชาคมโลกในวงกว้าง ดังนั้น เขตประกอบการเสรีต้องอาศัยการวางยุทธศาสตร์ ความเข้าใจ และการจัดการที่เหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามที่ได้รายงานไว้ข้างต้น

ที่มา

- Arndt S. and H. Kierzkowski. *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Farole, T. *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*. Washington DC: World Bank, 2011.
- Farole, T. and G. Akinici. *Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Washington DC: World Bank, 2011.
- International Chamber of Commerce. *Controlling the Zone: Balancing Facilitation and Control to Combat Illicit Trade in the World's Free Trade Zones*. ICC: Paris, 2013.
- Jones, R. W. *Globalization and the Theory of Input Trade*. Cambridge: MIT Press, 2000.
- Warr, P. and J. Menon. "Cambodia's Special Economic Zones." *ADB Economics Working Paper Series No. 459* October 2015.
- Zashev, P. "Current State and Development Potential of Russian Special Economic Zones – Case Study on the Example of Saint Petersburg SEZ." *Pan-European Institute* 8/2008.