



สรุปสาระสำคัญของกฎกระทรวง
กำหนดให้ผู้นำของเข้า
เพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำ
ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
ว่าด้วยศุลกากรทั้งหมดหรือแต่บางส่วน พ.ศ. 2563

บทความโดย : นายวรินทร์ ชีวิตโสภณ
ผู้อำนวยการส่วนกฎหมายและระเบียบ
กองกฎหมาย กรมศุลกากร

บทนำ

เนื่องด้วยสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-19) ยังผลให้องค์การอนามัยโลกต้องประกาศให้การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นการระบาดใหญ่ เมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ในห้วงเวลาดังกล่าวมีความรุนแรง จนกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น เพื่อสกัดกั้นการแพร่ระบาด ป้องกันมิให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2563 จนถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2563 ตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 และให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าวไปจนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 และประกาศ เรื่องการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร (คราวที่ 1) ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2563 ข้อ 3 ของข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 กำหนดว่า “การปิดช่องทางเข้ามาในราชอาณาจักร ในการใช้ยานพาหนะไม่ว่าจะเป็นอากาศยาน เรือ รถยนต์ หรือพาหนะอื่นใด หรือในการใช้เส้นทางคมนาคมไม่ว่าทางอากาศ ทางน้ำ หรือทางบก เพื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปิดช่องทางเข้าออก ด่าน จุดผ่านแดนหรือจุดผ่อนปรนตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อและกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง สำหรับผู้โดยสารหรือผู้ที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร...”

สภาพปัญหา

จากสถานการณ์และมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคมนาคมในวงกว้างทั้งในประเทศและต่างประเทศ เที่ยวบิน เที่ยวบินเรือซึ่งถูกจองระวางไว้ ได้ถูกยกเลิกเป็นจำนวนมาก จึงมีผลทำให้สินค้าผ่านแดน-ถ่ายลำ ไม่อาจทำการขนส่งต่อไปยังประเทศปลายทางได้ตามกำหนด จากประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงได้มีข้อเสนอมายังกรมศุลกากรเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไข บรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว

จอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติตามได้ด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นแก่อากาศยาน และมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการคมนาคมระหว่างประเทศ รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเฉพาะกรณี ให้ผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออก หรือผู้ควบคุมอากาศยานใดได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 การนำของเข้าและการส่งของออก โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติตามได้ด้วยก็ได้”

มาตรา 102 กำหนดว่า “ผู้ใดนำของเข้ามาเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำออกนอกราชอาณาจักร ให้ยื่นใบขนสินค้าตามแบบ และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดของตามวรรคหนึ่งไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบที่จะต้องเสียอากร หากได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง และได้นำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร...”

มาตรา 103 กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้นำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำไม่นำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในระยะเวลาตามมาตรา 102 วรรคสอง หรือขอเปลี่ยนการผ่าน พิธีการศุลกากรเป็นการนำเข้าและได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว แต่ไม่เสียอากรหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ของนั้นตกเป็นของแผ่นดิน”

กรมศุลกากร พิจารณาแล้วเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้และบรรเทาผลกระทบในด้านการปฏิบัติพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับการนำของเข้ามาเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำออกไปนอกราชอาณาจักรในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-2019) จึงเห็นควรเสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้นำเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรทั้งหมดหรือแต่บางส่วน พ.ศ. ซึ่งมีรายละเอียดและสาระสำคัญดังนี้ กล่าวคือ กรณีมีพฤติการณ์พิเศษ จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถส่งของนำเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำออกไปนอกราชอาณาจักรภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรได้ ให้ผู้นำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 102 วรรคสอง และมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2563 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2563 โดยให้ผู้นำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำออกไปนอกราชอาณาจักร แสดงหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อธิบดีเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาการนำของที่นำเข้ามาเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามความจำเป็นกรณี

ต่อมา คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอกระทรวงการคลัง กรมศุลกากร และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาโดยมีการปรับแก้การใช้ถ้อยคำให้เหมาะสมยิ่งขึ้นตามเรื่องเสร็จที่ 927/2563 จากนั้นกรมศุลกากร จึงได้เสนอร่างให้รัฐมนตรีว่ากระทรวงการคลัง ลงนาม เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2563 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 137 ตอนที่ 58 ก ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2563

ข้อพิจารณาของผู้เขียน

1. สิทธิในการผ่านแดน เป็นไปตามหลัก Freedom of Transit ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) 1994 Article V และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (The International on The Simplification and Harmonization of Customs Procedures)

การผ่านแดนและการถ่ายลำ¹ มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร สัญญาขนส่งและใบตราส่งกำหนดผู้รับ ณ สถานที่ปลายทางที่อยู่นอกราชอาณาจักร แต่อาศัยประเทศไทยเป็นทางผ่าน หรือเพื่อเปลี่ยนยานพาหนะไปยังประเทศปลายทาง ดังนั้น ของผ่านแดน ของถ่ายลำ จึงมิได้ใช้หรือบริโภคในราชอาณาจักร ผลทางกฎหมายประการสำคัญคือไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบที่จะต้องเสียอากร แต่ต้องยื่นใบขนสินค้าตามแบบ และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด เพื่อประโยชน์ในการควบคุมทางศุลกากร และเพื่อมิให้ของนั้นอยู่ในราชอาณาจักรนานเกินสมควรแก่การขนส่ง จึงกำหนดให้ผู้นำเข้าเพื่อการผ่านแดน นำของเข้ามาเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำออกไปนอกราชอาณาจักรต้องนำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ในกรณีที่ผู้นำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำ ไม่นำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในระยะเวลา หรือขอเปลี่ยนแปลงผ่านพิธีการศุลกากรเป็นการนำเข้าและได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว แต่ไม่เสียอากรหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ของนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

2. กำหนดเวลา 30 วันที่กำหนดไว้มาตรา 102 วรรคสอง "...ของตามวรรคหนึ่งไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบที่จะต้องเสียอากร หากได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง และได้นำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร..." นั้น เป็นกำหนดเวลาเร่งรัด เพื่อมิให้ของนั้นอยู่ในราชอาณาจักรนานเกินสมควรแก่การขนส่ง ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่ของรัฐบาลในขณะนั้น

¹ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 4 "การผ่านแดน" หมายความว่า การขนส่งของผ่านราชอาณาจักรจากด่านศุลกากรแห่งหนึ่งที่ขนส่งของเข้ามาไปยังด่านศุลกากรอีกแห่งหนึ่งที่ขนส่งของออกไป ภายใต้การควบคุมของศุลกากร โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักรไม่ว่าการขนส่งนั้นจะมี



3. ตามมาตรา 103 กำหนดบทลงโทษ (Sanction) ในกรณีที่ผู้นำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำไม่นำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในระยะเวลาตามมาตรา 102 วรรคสอง หรือขอเปลี่ยนการผ่านพิธีการศุลกากรเป็นการนำเข้า และได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแล้ว แต่ไม่เสียอากรหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ของนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การตกเป็นของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มี 2 กรณีได้แก่ (1) กรณีแรกตามมาตรา 167 วรรคสาม “...สิ่งที่ยึดไว้ นั้น ถ้าเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิดและเจ้าของหรือผู้มีสิทธิไม่มาขึ้นคำร้องขอคืนภายในกำหนดหกสิบวันหรือถ้าเป็นสิ่งอื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ยึดให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ใช่เจ้าของและให้ตกเป็นของแผ่นดิน” กับ (2) กรณีของผ่านแดน-ถ่ายลำที่มีได้นำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่น่าเข้ามาในราชอาณาจักร

ความแตกต่างระหว่างการตกเป็นของแผ่นดินทั้งสองกรณีนั้น ในกรณีแรก ผู้เขียนมีความเห็นว่าสิ่งที่ยึดไว้ ตามมาตรา 167 สืบเนื่องจากการที่มีมูลฐานความผิดตามข้อกล่าวหาว่ามีการนำหรือพาของนั้นเข้ามาโดยของนั้นเป็นของที่ยังมิได้เสียอากรของต้องห้าม ของต้องจำกัด หรือของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร เป็นของที่พึงต้องรับตามพระราชบัญญัติ เพื่อให้พนักงานศุลกากร พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ มีอำนาจยึดหรืออายัดสิ่งใด ๆ อันจะพึงต้องรับหรือเป็นที่สงสัยว่าจะพึงต้องรับตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ได้ หรืออาจเรียกโดยลำลองกันว่า เป็นของกลางที่เป็นของลักลอบ (ของที่ยึดไว้แล้ว เจ้าของหรือผู้มีสิทธิไม่มาขึ้นคำร้องขอคืนภายในกำหนด) ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณี ของกลางที่เป็นของลักลอบเช่นนี้ แตกต่างจากกรณีของผ่านแดน-ของถ่ายลำที่ตกเป็นของแผ่นดินซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในทางพิธีการว่าเป็นของที่ได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีการรายงานยานพาหนะเข้า ได้สำแดงและยื่นใบขนสินค้าต่อพนักงานศุลกากรแล้ว เพียงแต่เจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติในขณะนั้น มิต้องการให้อยู่ยาวนานเกินสมควรแก่การขนส่ง โดยคำนึงถึงผลกระทบในมิติต่าง ๆ จึงได้กำหนดบทลงโทษไว้เพื่อให้บังเกิดผลในการเร่งรัดให้ออกไป ซึ่งหากเป็นกรณีที่ฝ่าฝืนไม่ออกไปภายในกำหนด ย่อมต้องตกเป็นของแผ่นดินแต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่าเมื่อตกเป็นของแผ่นดินโดยผลของกฎหมายแล้ว ก็ย่อมอยู่ในอำนาจดำเนินการของอธิบดี ตามระเบียบว่าด้วยของกลาง เช่นเดียวกัน

4. สำหรับบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 นั้น ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดให้ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออก ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เนื่องด้วยกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับการขนส่งระหว่างประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจล่วงรู้เหตุการณ์ในภายภาคหน้าว่าจะเกิดสถานการณ์ใดที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการนำเข้า-ส่งออก เช่น การเกิดมหาอุทกภัย ในปี พ.ศ. 2553 - 2554, การเกิดวิกฤติการเมือง ยังผลให้มีการปิดสนามบิน ในปี พ.ศ. 2551 ฯลฯ ด้วยปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจคาดเห็น หรือในลักษณะเหตุสุดวิสัยซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ จึงให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็น ฝ่ายบริหาร เพื่อปลดล็อก แก้ไขสถานการณ์อันเป็นพฤติการณ์พิเศษ ได้คลี่คลายลงเพื่อประโยชน์แก่การนำเข้า-ส่งออก และโลจิสติกส์ของประเทศต่อไป

การขนถ่ายของเพื่อเปลี่ยนยานพาหนะ การเก็บรักษาของ การเปลี่ยนสถานะบรรจุของเพื่อประโยชน์ในการขนส่ง หรือการเปลี่ยนรูปแบบของการขนส่งของด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์ใด ๆ ซึ่งของนั้นหรือมีพฤติกรรมใด ๆ เพื่อประโยชน์ทางการค้าเกี่ยวกับของดังกล่าวในราชอาณาจักร “การถ่ายลำ” หมายความว่า การถ่ายของจากยานพาหนะหนึ่งที่ขนส่งของเข้ามาในราชอาณาจักรไปยังอีกยานพาหนะหนึ่งที่ขนส่งของออกไปนอกราชอาณาจักร ภายใต้การควบคุมของศุลกากรในด้านศุลกากรแห่งเดียวกัน โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร

บทสรุป

จากผลการศึกษาและข้อพิจารณาดังกล่าวสรุปว่าการผ่านแดนและการถ่ายลำมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร สัญญาขนส่ง และใบตราส่งกำหนดผู้รับ ณ สถานที่ปลายทางที่อยู่นอกราชอาณาจักร แต่อาศัยประเทศไทยเป็นทางผ่าน หรือเพื่อเปลี่ยนยานพาหนะไปยังประเทศปลายทาง ดังนั้นของผ่านแดนถ่ายลำ จึงมิได้ใช้หรือบริโภคในราชอาณาจักร ไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบที่จะต้องเสียอากร แต่ต้องยื่นใบขนสินค้าตามแบบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดผู้นำของเข้าเพื่อการผ่านแดน นำของเข้ามาเพื่อการผ่านแดน หรือการถ่ายลำออกนอกราชอาณาจักรต้องนำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร หากฝ่าฝืนของนั้นย่อมตกเป็นของแผ่นดินแต่เนื่องด้วยจากสถานการณ์ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-19) ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคมนาคมในวงกว้างทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่งผลทำให้สินค้าผ่านแดน-ถ่ายลำ ไม่อาจทำการขนส่งต่อไปยังประเทศปลายทางได้ตามกำหนด จึงถือเป็นพฤติการณ์พิเศษตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 จึงได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้นำของเข้าเพื่อการผ่านแดน หรือการถ่ายลำได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรทั้งหมดหรือแต่บางส่วน พ.ศ. 2563 เพื่อแก้ไขและบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว
