

บันทึก

เรื่อง การตีความกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
(ก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ในเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทยนั้นจะถือว่าอยู่ในเขตราชอาณาจักร
ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร อันจะมีผลทำให้ไม่ต้องเสียอากรขาเข้าได้หรือไม่)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๓๐๒/๓๖๙๙๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่มีการขุดเจาะก๊าซธรรมชาติที่อยู่ห่างจากชายฝั่งจังหวัดสงขลาไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ ๒๒๐ กิโลเมตร และได้นำขึ้นฝั่งทางท่อมาใช้ในการผลิตไฟฟ้าที่โรงไฟฟ้าบางปะกงนั้น มีปัญหาว่าตามกฎหมายศุลกากรจะพึงอนุโลมถือว่าเป็นสิ่งที่อยู่ในเขตราชอาณาจักรได้หรือไม่ กล่าวคือ ถ้าถือว่าเป็นการนำเข้าจากเขตนอกราชอาณาจักรก็ต้องเรียกเก็บอากรขาเข้าตามกฎหมายศุลกากร แต่ถ้าถือว่ายังอยู่ในเขตราชอาณาจักรก็ไม่ต้องเสียภาษีศุลกากร

กรมศุลกากรมีความเห็นว่าตามกฎหมายศุลกากรที่มีอยู่เทียบกับอาณาเขตไทย ตามประกาศพระบรมราชโองการ ๒ ฉบับ คือ ประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๐๙ กำหนดอาณาเขตของประเทศไทยเป็น ๑๒ ไมล์ทะเลจากฝั่ง และประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยเป็น ๒๐๐ ไมล์ทะเล จากทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยแล้ว การขุดเจาะก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยและนำขึ้นฝั่งมาใช้นั้นถือเป็นการนำเข้าตามกฎหมายศุลกากร

กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ก๊าซธรรมชาตินี้มีการเก็บภาษีอากรโดยวิธีการพิเศษตามกฎหมายปิโตรเลียมอยู่แล้ว จึงไม่ควรถูกต้องเสียอากรขาเข้าอีก แต่การตีความอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายศุลกากร ซึ่งจะทำให้ต้องออกประกาศกระทรวงการคลังยกเว้นอากรให้ ก็มีปัญหาวouldจะทำให้กฎหมายไทยด้วยกันมีการกำหนดเกี่ยวกับอาณาเขตผลประโยชน์ของประเทศไม่เหมือนกัน กล่าวคือ กฎหมายปิโตรเลียมและประมวลรัษฎากรกำหนดครอบคลุมระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล เป็น “ในเขตผลประโยชน์ของไทย” แต่กฎหมายศุลกากรถือว่าส่วนที่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเลออกไปเป็น “นอกเขต” จึงอาจเป็นช่องทางให้เกิดปัญหากับต่างประเทศได้ในเรื่องอาณาเขตผลประโยชน์ของประเทศ

ดังนั้น เพื่อความสอดคล้องกันในเรื่องอาณาเขตผลประโยชน์ของประเทศจะใช้การตีความในความหมายกว้างโดยถือเอาระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเลเป็น “ในเขต” ตามกฎหมายศุลกากรด้วยโดยอนุโลม โดยไม่ต้องแก้กฎหมายจะได้หรือไม่ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการดำเนินการตามที่เหมาะสมต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา

ปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากรและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) แล้ว มีความเห็นดังนี้

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรมิได้ให้นิยามของคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ว่า มีความหมายเพียงใด แต่มีนิยามที่อ้างถึง “ราชอาณาจักร” ไว้หลายแห่งด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติศุลกากรพุทธศักราช ๒๔๖๙ มาตรา ๒ บัญญัติว่า

“คำว่า “ทำต่างประเทศ” “ภาคต่างประเทศ” หรือ “เมืองต่างประเทศ” หมายความว่า ที่ใด ๆ นอกพระราชอาณาจักรสยาม”

นอกจากนี้พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๔ วรรคแรก บัญญัติว่า

“ของที่นำหรือพาเข้ามาในหรือส่งหรือพาออกไปนอกราชอาณาจักรนั้นให้เรียกเก็บและเสียอากรตามที่กำหนดไว้ในพิกัตอัตราอากรแนบท้ายพระราชกำหนดนี้”

การที่กฎหมายว่าด้วยศุลกากรมิได้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ก็เป็นเพราะว่าเป็นที่เข้าใจได้อยู่ในตัวแล้วว่า “ราชอาณาจักร” หมายถึงอาณาเขตของประเทศไทยนั่นเอง ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น อาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ ได้แก่

(๑) อาณาเขตภาคพื้นดิน ตลอดจนพื้นน้ำที่อยู่ภายในพื้นดินด้วย

(๒) อาณาเขตทางทะเลที่ประชิดติดชายฝั่งภาคพื้นดิน อันได้แก่ น่านน้ำภายใน (internal waters) และทะเลอาณาเขต (Territorial sea)

(๓) ห้วงอากาศที่อยู่เหนือ (๑) และ (๒)

สำหรับทะเลอาณาเขต (Territorial sea) นั้น อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone) ที่ทำขึ้น ณ กรุงเจนีวา ใน ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ (๑) ว่า อำนาจอธิปไตยของรัฐนอกชายฝั่งต่อออกไปจากอาณาเขตพื้นดินและน่านน้ำภายในแล้วยังรวมถึงพื้นน้ำส่วนที่เป็นแนวทะเลประชิดชายฝั่งของตนที่เรียกว่าทะเลอาณาเขตอีกด้วย และบัญญัติไว้ในมาตรา ๑ (๒) ว่า อำนาจอธิปไตยของรัฐขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขตตลอดจนพื้นดินท้องทะเลและใต้พื้นดินของทะเลอาณาเขตด้วย

สำหรับระยะความกว้างของทะเลอาณาเขตนั้น ที่ประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ ๑ ณ กรุงเจนีวา ใน ค.ศ. ๑๙๕๘ ไม่อาจตกลงกันได้ จึงไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในอนุสัญญา แต่ประเทศไทยก็ได้กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทยเป็นระยะ ๑๒ ไมล์ทะเลโดยวัดจากเส้นฐานที่ใช้สำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต^๑

๑

ประกาศ

กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทย

มีพระบรมราชโองการให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

โดยที่ประเทศไทยได้ยึดถือตลอดมาว่า อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยขยายต่อออกไปจาก

ส่วนพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และประมวลรัษฎากรได้ให้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ว่า ให้หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วย^๒

ไหล่ทวีปนั้นอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on the Continental shelf) ที่ทำขึ้น ณ กรุงเจนีวา ใน ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๑ บัญญัติว่า ไหล่ทวีป หมายถึงพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ประชิดกับชายฝั่งแต่อยู่ภายนอกบริเวณอาณาเขตจนถึงความลึก ๒๐๐ เมตร หรือเกินขีดจำกัดนั้นไปจนถึงที่ซึ่งความลึกของน่านน้ำเหนือที่นั้นสามารถจะให้แสงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวนั้นได้ ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ประชิดกับชายฝั่งของเกาะด้วย

มาตรา ๒ บัญญัติว่า รัฐชายฝั่งมีเพียงสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) เหนือไหล่ทวีปเท่านั้น รัฐชายฝั่งหาได้มีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เช่นเดียวกับที่มีเหนือทะเลอาณาเขตแต่อย่างใดไม่ สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง เหนือเขตไหล่ทวีปนั้นต้องเป็นไปเพื่อความประสงค์ในการสำรวจไหล่ทวีปและการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีปเท่านั้น

มาตรา ๓ บัญญัติว่า สิทธิของรัฐชายฝั่งจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสถานภาพทางกฎหมายของน่านน้ำที่อยู่เหนือในฐานะที่เป็นทะเลหลวงหรือของห้วงอากาศเหนือน่านน้ำ

อาณาเขตพื้นดินและน่านน้ำภายใน จนถึงแนวทะเลประชิดชายฝั่งซึ่งเรียกว่าทะเลอาณาเขต รวมตลอดถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต พื้นท้องทะเล และแผ่นดินใต้พื้นท้องทะเลของทะเลอาณาเขต

โดยที่เห็นเป็นการสมควรกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตชายฝั่ง

ฉะนั้น จึงกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทยเป็นระยะสิบสองไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานที่ใช้สำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

ประกาศ ณ วันที่ ๖ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๐๙ เป็นปีที่ ๒๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพลถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

^๒ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ราชอาณาจักร” หมายความว่ารวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญากับต่างประเทศด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๒ ในประมวลรัษฎากรนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“ประเทศไทย” หรือ “ราชอาณาจักร” หมายความว่ารวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไป และตามความตกลงกับต่างประเทศด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

เหล่านั้นแต่อย่างใด ซึ่งรวมทั้งยังต้องไม่เป็นการขัดขวางการวางหรือการบำรุงรักษาสายหรือท่อได้น้ำบนไหล่ทวีป ตลอดจนการเดินเรือการประมง หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลด้วย สำหรับเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยนั้น ได้มีประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๑๖ กำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย^๓ ไว้แล้ว

ส่วนเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) นั้น เป็นแนวความคิดตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลแนวใหม่และเป็นที่ยอมรับกันโดยนานาอารยประเทศทั่วไปแล้วว่าหมายถึงน่านน้ำส่วนที่ต่อออกไปจากทะเลอาณาเขตโดยวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตออกไปเป็นระยะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) ในอันที่จะสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตบนพื้นดินท้องทะเลและใต้พื้นดินท้องทะเล และในห้วงน้ำเหนือขึ้นไป สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยไว้แล้วเช่นกัน^๔

๓

ประกาศ

กำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย

มีพระบรมราชโองการให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

เพื่อความมุ่งประสงค์ในการใช้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยในการสำรวจและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอ่าวไทย จึงกำหนดให้เขตไหล่ทวีปตามแผนที่และพิกัดภูมิศาสตร์ของแต่ละจุดที่ประกอบเป็นเขตไหล่ทวีปของไทยที่แนบท้ายประกาศนี้เป็นเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย

ในการกำหนดเขตไหล่ทวีปนี้ ได้ยึดถือมูลฐานแห่งสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไป และตามอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ซึ่งกระทำ ณ กรุงเจนีวา ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๘ และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๑

แผนที่และจุดต่อเนื่องที่กำหนดพิกัดภูมิศาสตร์ตามประกาศนี้มีเพื่อแสดงแนวทั่วไปของเส้นกำหนดไหล่ทวีป สำหรับสิทธิอธิปไตยในส่วนที่เป็นทะเลอาณาเขตซึ่งต่อเนื่องกับทะเลอาณาเขตของประเทศใกล้เคียงอันจะถือเป็นจุดเริ่มของเส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปนั้นจะเป็นไปตามที่จะได้ตกลงกัน โดยยึดถือมูลฐานแห่งบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ซึ่งกระทำ ณ กรุงเจนีวา ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๘

ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๑๖ เป็นปีที่ ๒๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพลถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

๔

ประกาศ

เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย

มีพระบรมราชโองการให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

เพื่อความมุ่งประสงค์ในการใช้สิทธิอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยในการแสวงประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในทะเล

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และประมวลรัษฎากรได้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ให้รวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วยเท่านั้น มิได้กล่าวถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะแต่อย่างใด^๔ และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ในเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทยตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๑๖ ดังกล่าวข้างต้นนั่นเอง ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คือ ก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ในเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทยนั้น จะถือว่าอยู่ในเขตราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร อันจะมีผลทำให้ไม่ต้องเสียอากรขาเข้า ได้หรือไม่ ซึ่งกรรมการมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายข้างมากมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ให้หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วย ดังนั้น ก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ในเขตไหล่ทวีปจึงถือได้ว่าอยู่ใน “ราชอาณาจักร” ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ปิโตรเลียม^๖ ที่มีอยู่ในแหล่งสะสมย่อมเป็นของรัฐบาลมาตรา ๒๓^๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้

จึงเห็นสมควรประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ได้แก่บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย มีความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเล วัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

๒. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ ราชอาณาจักรไทยมี

(ก) สิทธิอธิปไตยในอันที่จะสำรวจและแสวงประโยชน์ อนุรักษ์และจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต บนพื้นดินท้องทะเลและใต้พื้นดินท้องทะเล และในห้วงน้ำเหนือขึ้นไป สิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมอื่นๆ เพื่อการสำรวจและแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเขตดังกล่าว อาทิ การผลิตพลังงานจากน้ำ กระแสน้ำ และกระแสลม

(ข) เขตอำนาจเกี่ยวกับ

(๑) การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและโครงสร้างต่าง ๆ

(๒) การสำรวจเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล

(๓) การรักษาสภาวะแวดล้อมทางทะเล

(ค) สิทธิอื่นใดซึ่งมีตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ เสรีภาพในการเดินเรือและการบินผ่าน และในการวางสายเคเบิลและท่อใต้น้ำ ให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๔. ในกรณีที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยอยู่ประชิดหรือตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยพร้อมที่จะเจรจากับรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างกันต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๒๔ เป็นปีที่สามสิบหกในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป.ดิณสุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๖ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

และแท่นเจาะซึ่งทำการผลิตปิโตรเลียมก็อยู่ในราชอาณาจักรไทยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อนำก๊าซธรรมชาติดังกล่าวขึ้นฝั่ง จึงมิใช่เป็นการนำมาจากนอกราชอาณาจักรเข้ามาในราชอาณาจักรอันจะต้องเสียอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

กรรมการฝ่ายข้างน้อยมีความเห็นดังนี้

คำว่า “ราชอาณาจักร” นั้น นอกจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกมากที่มีได้ให้คำนิยามของคำนี้ไว้ เช่น

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๗ บัญญัติว่า

“มาตรา ๗ คำว่า “น่านน้ำไทย” นั้น ท่านหมายความว่าบรรดาน่านน้ำที่เป็นส่วนแห่งพระราชอาณาจักไทย และหมายความตลอดถึงบรรดาทำเลทำเลทอดจดเรือแลลำแม่น้ำลำคลองในพระราชอาณาจักทั่วไปด้วย”

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้อากาศยานต่างประเทศบินผ่านหรือขึ้นลงในราชอาณาจักร เว้นแต่จะมีสิทธิตามอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี”

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ ให้คำนิยามของคำว่า “ส่งออก” และ “นำเข้า” ไว้ดังนี้

“ส่งออก” หมายความว่า นำหรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

“นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

การที่กฎหมายส่วนใหญ่มีได้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ก็เป็นเพราะว่าเป็นที่เข้าใจได้อยู่ในตัวแล้วว่า “ราชอาณาจักร” หมายถึงอาณาเขตของประเทศไทยนั่นเอง ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้วอาณาเขตของรัฐมีความหมายคลุมถึงทะเลอาณาเขตเท่านั้น หาได้มีความหมายเลยไปถึงเขตไหล่ทวีปแต่อย่างใดไม่ การที่พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ราชอาณาจักร” ให้มีความหมายรวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วยนั้น ก็แสดงให้เห็นอยู่แล้วว่า เขตไหล่ทวีปไม่ได้อยู่ในราชอาณาจักรตามความหมายทั่วไป การที่ต้องนิยามไว้ให้ชัดเจนเช่นนี้ก็เพราะเป็นข้อยกเว้น และคำนิยามนี้ก็ใช้บังคับได้เฉพาะในพระราชบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

“ปิโตรเลียม” หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้และสารประกอบไฮโดรคาร์บอนอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและอยู่ในสภาพอิสระ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเป็นของแข็งของหินดี ของเหลวหรือก๊าซ และให้หมายความรวมถึงบรรดาไฮโดรคาร์บอนหนักที่อาจนำขึ้นมาจากแหล่งโดยตรง โดยใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี แต่ไม่หมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หรือหินอื่นที่สามารถนำมากลั่นเพื่อแยกเอาน้ำมันด้วย การใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี

ฯลฯ

ฯลฯ

๓ มาตรา ๒๓ ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใด ไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังกล่าวเท่านั้น กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไป การนำคำนิยามซึ่งมีความหมายเฉพาะในกฎหมายฉบับหนึ่งไปใช้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง โดยที่คำนิยามนั้นก็ป็นข้อยกเว้นย่อมขัดต่อหลักการตีความกฎหมาย

ถ้าคำนิยาม “ราชอาณาจักร” ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ สามารถนำไปอนุโลมใช้ในกฎหมายอื่น ๆ ได้จริงแล้ว พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ไม่จำเป็นต้องมีคำนิยาม “ราชอาณาจักร” ไว้ดีกว่าให้ความหมายว่าราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม^๘ และประมวลรัษฎากรก็จำเป็นต้องแก้ไขคำนิยาม “ประเทศไทย” หรือ “ราชอาณาจักร” ให้ความหมายรวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วยโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐^๙

การตีความคำว่า “ราชอาณาจักร” ในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรให้ความหมายเพียงใดนั้นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นสิ่งที่กำหนดความรับผิดชอบ สิทธิ และหน้าที่ของผู้มีหน้าที่เสียภาษี อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ตลอดจนบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร^{๑๐} จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด จะนำเอานิยามในกฎหมายอื่นซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไปมาอนุโลมใช้บังคับไม่ได้ ทั้งยังได้มีมาตรา ๑๒๐^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนว่าห้ามมิให้นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่บัญญัติแตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมาใช้บังคับในเรื่องอันเกี่ยวแก่การศุลกากร แม้ว่ากฎหมายนั้นจะตราขึ้นในภายหลังก็ตาม เว้นแต่กฎหมายนั้นจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าต้องการยกเว้นกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เช่น มาตรา ๗๐^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

^๘ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ราชอาณาจักร” หมายความว่า ราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๐} พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙

มาตรา ๒๗ ผู้ใดนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษี หรือของต้องจำกัดหรือของต้องห้าม หรือที่ยังมิได้ผ่านศุลกากรโดยถูกต้องเข้ามาในพระราชอาณาจักรสยามก็ดี หรือที่ส่งหรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักรก็ดี... ฯลฯ ... สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของ ซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

^{๑๑} มาตรา ๑๒๐ เมื่อใดพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้ ท่านว่าในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้น ให้ยกเอาบทพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมายพระราชบัญญัติหรือประกาศใด ซึ่งจะได้ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลงหรือถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือประกาศใหม่นั้นจะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่ามีประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น

^{๑๒} มาตรา ๗๐ ผู้รับสัมปทานและผู้รับจ้าง ซึ่งได้ทำสัญญาจ้างเหมาโดยตรงกับผู้รับสัมปทาน มีสิทธินำเครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องใช้ โครงก่อสร้าง ยานพาหนะ ส่วนประกอบ อุปกรณ์ และวัสดุอื่น ๆ ที่ใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมเข้ามาในราชอาณาจักรได้ โดยให้ได้รับยกเว้นการเสียอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร แต่ของดังกล่าวต้องเป็นของที่คณะกรรมการมี

นอกจากนี้ การที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าการที่กฎหมายไทยมีการกำหนดเกี่ยวกับอาณาเขตผลประโยชน์ของประเทศไม่เหมือนกัน อันอาจเป็นช่องทางให้เกิดปัญหากับต่างประเทศได้นั้น ก็ได้รับคำยืนยันจากผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ว่า การที่กฎหมายว่าด้วยศุลกากรยึดถือทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเลเป็นเขตราชอาณาจักรของไทยในขณะที่กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและประมวลรัษฎากรให้คำนิยาม “ราชอาณาจักร” ให้หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วยนั้นไม่ขัดแย้งกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด เพราะเป็นคนละเรื่องกัน และไม่น่าจะเป็นช่องทางให้เกิดปัญหากับต่างประเทศเพราะการนี้ได้

กรรมการฝ่ายข้างน้อยจึงเห็นว่า ถ้าขีปนาวุธที่ขุดเจาะได้ในเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทยนั้นอยู่นอกราชอาณาจักรตามนัยกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และเมื่อนำเข้ามาในราชอาณาจักรก็ต้องเสียอากรขาเข้า^{๑๓} แต่ก็สามารถได้รับการยกเว้นโดยการออกประกาศกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๑^{๑๔} แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้อยู่แล้ว

เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ มีความเห็นแตกต่างกันในสาระสำคัญ และเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเรื่องเสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจาก “ของ” ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร^{๑๕} ในเมื่อกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมิได้

คำสั่งเห็นชอบว่าจำเป็นในการประกอบกิจการปิโตรเลียม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๔ ของที่นำหรือพาเข้ามาในหรือส่งหรือพาออกไปนอกราชอาณาจักรนั้น ให้เรียกเก็บและเสียอากรตามที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราอากรแนบท้ายพระราชกำหนดนี้

^{๑๔} มาตรา ๑๑ เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อความผาสุกของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดอัตราอากรสำหรับของใด ๆ ให้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรหรือให้ของใด ๆ ไม่ต้องเสียอากร ทั้งนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้

การประกาศ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๕} พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙

มาตรา ๑๐ บรรดาภาษีนั้น ให้เก็บตามบทพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร การเสียภาษีนี้อาจให้เสียแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในเวลาที่ยื่นสินค้าให้

ฯลฯ

ฯลฯ

นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” สำหรับ “ของ” ทั่วไปจึงต้องถือตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าหมายถึงความถึงอาณาเขตของประเทศตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ถ้ามีกฎหมายเกี่ยวกับ “ของ” ใดโดยเฉพาะซึ่งนิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” สำหรับของนั้น ก็ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้แสดงความประสงค์เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ชัดแจ้งโดยระบุไว้ในมาตรา ๔ ว่า “ราชอาณาจักร” หมายความว่ารวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือโดยทั่วไปและตามสัญญาเกี่ยวกับต่างประเทศด้วย^{๑๖} และได้นิยามคำว่า “ปิโตรเลียม” ไว้ว่าหมายความว่ารวมถึงก๊าซธรรมชาติด้วย^{๑๗} ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ในกรณีที่น่ามาใช้กับก๊าซธรรมชาตินี้จึงต้องถือตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๑๖ กำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย^{๑๘} ก็บัญญัติไว้สอดคล้องกับความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมอีกด้วย

ก๊าซธรรมชาติที่นำขึ้นฝั่งทางท่อมาใช้ในการผลิตไฟฟ้าตามที่กระทรวงการคลังหรือมานี้ ได้ความว่าเป็นก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ภายในเขตไหล่ทวีปตามประกาศพระบรมราชโองการดังกล่าวข้างต้น จึงต้องถือว่าเป็นก๊าซธรรมชาติที่ได้จากการขุดเจาะในราชอาณาจักร การนำก๊าซธรรมชาติขึ้นฝั่งทางท่อจึงมิใช่เป็นการนำจากนอกราชอาณาจักรเข้ามาในราชอาณาจักร

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๕

มาตรา ๑๐ ทวิ ความรับผิดในอันที่จะต้องเสียค่าภาษีสำหรับของที่น่าเข้าเกิดขึ้นในเวลาที่น่า
ของเข้าสำเร็จ

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๔ ของที่น่าหรือพาเข้ามาในหรือส่งหรือพาออกไปนอกราชอาณาจักรนั้น ให้เรียกเก็บ
และเสียอากรตามที่กำหนดไว้ในพิกัตอัตราอากรแนบท้ายพระราชกำหนดนี้

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)