

บันทึก

เรื่อง การยกเลิกการขอใบผ่านภาษีอากรของคนต่างด้าวที่จะเดินทางออกจากประเทศไทย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๖๖๒๐ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้เสนอเรื่องการยกเลิกการขอใบผ่านภาษีอากรของคนต่างด้าวที่จะเดินทางออกจากประเทศไทย และร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยภาษีเงินได้ พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลมาเพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. ตามมาตรา ๔ ตรี^๑ แห่งประมวลรัษฎากรกำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งจะเดินทางออกจากประเทศไทยต้องยื่นคำร้องเพื่อขอรับใบผ่านภาษีอากรก่อนออกเดินทาง การที่จะยกเลิกระบบการขอรับใบผ่านภาษีอากรของคนต่างด้าวจะต้องแก้ไขหรือยกเลิกความในมาตรา ๔ ตรี ในประมวลรัษฎากรดังกล่าว แต่เรื่องนี้กระทรวงการคลังมิได้เสนอขอแก้ไขประมวลรัษฎากรแต่อย่างใด

๒. โดยที่มาตรา ๔ จัตวา^๒ แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดกรณีที่จะไม่ใช้บังคับมาตรา ๔ ตรี สำหรับคนต่างด้าวที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีหากกระทรวงการคลังจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ จัตวาดังกล่าวออกประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเพื่อยกเลิกการขอใบ

^๑ ประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๔ ตรี ให้คนต่างด้าวซึ่งจะเดินทางออกจากประเทศไทยยื่นคำร้องตามแบบที่อธิบดีกำหนดเพื่อขอรับใบผ่านภาษีอากรภายในกำหนดเวลาไม่เกินสิบห้าวันก่อนออกเดินทาง ไม่ว่ามีเงินภาษีอากรที่ต้องชำระหรือไม่

การยื่นคำร้องตามความในวรรคก่อน ถ้าผู้ยื่นคำร้องมีภูมิลำเนาหรือพักอยู่ในเขตจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรีให้ยื่นต่ออธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ถ้ามีภูมิลำเนาหรือพักอยู่ในเขตจังหวัดอื่นให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

คนต่างด้าวผู้ใดไม่ยื่นคำร้องขอรับใบผ่านภาษีอากรตามความในวรรคก่อน หรือยื่นคำร้องแล้วแต่ยังไม่ได้รับใบผ่านภาษีอากร เดินทางออกจากประเทศไทย หรือพยายามเดินทางออกจากประเทศไทย นอกจากจะมีความผิดตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรนั้น ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเสียเงินเพิ่มร้อยละ ๒๐ ของเงินภาษีอากรที่จะต้องเสียทั้งสิ้นอีกด้วย เงินเพิ่มตามมาตรานี้ให้ถือเป็นค่าภาษีอากร

^๒ ประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔ จัตวา บทบัญญัติมาตรา ๔ ทวิ และมาตรา ๔ ตรี ไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวผู้เดินทางผ่านประเทศไทย หรือเข้ามาและอยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือหลายระยะรวมกันไม่เกินเก้าสิบวันในปีภาษีใดโดยไม่มีเงินได้พึงประเมินหรือคนต่างด้าวที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

ผ่านภาษีอากรนั้นน่าจะเกินอำนาจตามกฎหมายเพราะเจตนารมณ์ของมาตรา ๔ จัตวา แห่งประมวลรัษฎากรเป็นเรื่องการยกเว้นประเภทของคนต่างด้าวบางกรณีเท่านั้น มิใช่เป็นการยกเว้นหลักการซึ่งจะทำให้มาตรา ๔ ตรี แห่งประมวลรัษฎากรไม่มีผลใช้บังคับต่อไป

นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายว่า กระทรวงการคลังจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ จัตวา แห่งประมวลรัษฎากร ยกเลิกการขอใบผ่านภาษีอากรของคนต่างด้าวได้หรือไม่ หากกระทำได้อีกให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยภาษีเงินได้ ไปในคราวเดียวกันด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) แล้วเห็นว่า ในเรื่องนี้มาตรา ๔ ทวิ^๓ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๐๒ บัญญัติเป็นหลักว่า คนต่างด้าวซึ่งจะเดินทางออกจากประเทศไทยต้องเสียภาษีอากรที่ค้างชำระ และหรือที่จะต้องชำระ แม้จะยังไม่ถึงกำหนดชำระ หรือจัดหาประกันเงินภาษีอากรให้เสร็จสิ้นก่อนออกเดินทาง และมาตรา ๔ ตรี^๔ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๐๒ บัญญัติว่า คนต่างด้าวซึ่งจะออกเดินทางจากประเทศไทยต้องยื่นคำร้องเพื่อขอรับใบผ่านภาษีอากรภายในกำหนดเวลาไม่เกินสิบห้าวันก่อนออกเดินทาง ไม่ว่ามีภาษีอากรที่ต้องชำระหรือไม่ คนต่างด้าวซึ่งเดินทางออกจากประเทศไทยหรือพยายามเดินทางออกจากประเทศไทยโดยไม่ยื่นคำร้องขอรับใบผ่านภาษีอากรหรือยื่นคำร้องแล้วแต่ยังไม่ได้รับใบผ่านภาษีอากร มีความผิดตามประมวลรัษฎากร และต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละสิบของเงินภาษีอากรที่จะต้องเสีย อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔ จัตวา^๕ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติเป็นข้อยกเว้นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ ทวิ และมาตรา ๔ ตรี ไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งเดินทางผ่านประเทศไทย หรือเข้ามาและอยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือหลายระยะรวมกันไม่เกินเก้าสิบวันในปีภาษีใดโดยไม่มีเงินได้พึงประเมิน หรือคนต่างด้าวที่อธิบดีกรมสรรพากรประกาศกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ตามมาตรา ๔ จัตวา ที่บัญญัติว่า “... คนต่างด้าวที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า

^๓ ประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๔ ทวิ คนต่างด้าวผู้ใดจะเดินทางออกจากประเทศไทยต้องเสียภาษีอากรที่ค้างชำระ และหรือที่จะต้องชำระ แม้จะยังไม่ถึงกำหนดชำระ หรือจัดหาประกันเงินภาษีอากร ให้เสร็จสิ้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรนี้ก่อนออกเดินทาง

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

บทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่าอธิบดีฯโดยอนุมัติรัฐมนตรีฯ มีอำนาจที่จะประกาศกำหนดให้คนต่างด้าวบางประเภทหรือบางกลุ่มเท่านั้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา ๔ ทวิ และมาตรา ๔ ตริ เพราะหากจะแปลความบทบัญญัติดังกล่าวว่า อธิบดีฯ โดยอนุมัติรัฐมนตรีฯ มีอำนาจที่จะประกาศกำหนดให้คนต่างด้าวทุกคนหรือคนต่างด้าวทั่วไปไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๔ ทวิ และมาตรา ๔ ตริ แล้ว ประกาศของอธิบดีฯ ย่อมมีผลทำให้มาตรา ๔ ทวิ และมาตรา ๔ ตริ ไม่มีการใช้บังคับต่อไปเสมือนเป็นการยกเลิกกฎหมายทั้งสองมาตราโดยปริยาย ซึ่งการแปลความดังกล่าวจะไม่ใช้เจตนารมณ์ของกฎหมาย และเมื่อประมวลรัษฎากรให้อำนาจอธิบดีฯโดยอนุมัติรัฐมนตรีฯที่จะประกาศกำหนดให้คนต่างด้าวบางประเภทไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ ทวิ และมาตรา ๔ ตริ เท่านั้นแล้ว การที่อธิบดีฯ โดยอนุมัติรัฐมนตรีฯ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ จัตวา ออกประกาศกำหนดให้คนต่างด้าวทุกคนไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ ทวิ และมาตรา ๔ ตริ ย่อมเป็นการขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๔ จัตวา แห่งประมวลรัษฎากรฯ จึงไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๓