

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการกับสินค้าที่นำเข้าโดยไม่มีใบอนุญาตนำเข้าตามกฎหมาย
ว่าด้วยการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

กรมการค้าต่างประเทศได้มีหนังสือที่ พณ ๐๓๐๑/๔๐๙๑ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) สินค้าควบคุมการนำเข้าตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งได้นำเข้าผ่านพิธีการศุลกากร และนำไปใช้ประโยชน์โดยไม่มีใบอนุญาตนำเข้าจากกรมการค้าต่างประเทศ ต่อมาถูกยึดอายัด หรือริบและตกเป็นของแผ่นดิน และถูกขายทอดตลาดไปแล้ว สินค้าดังกล่าวยังเป็นสินค้าที่ไม่ถูกกฎหมาย เนื่องจากไม่มีใบอนุญาตนำเข้าหรือไม่

(๒) สินค้าควบคุมการนำเข้าตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เมื่อได้นำเข้ามาถึงด่านศุลกากรโดยไม่มีใบอนุญาตนำเข้าจากกรมการค้าต่างประเทศ และสินค้านี้ยังอยู่ในอารักขากรมศุลกากร ในกรณีเช่นนี้จะสามารถอาศัยบทบัญญัติตามกฎหมายใด เพื่อให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ พิจารณาอนุญาตหรือผ่อนผันให้นำเข้าเพื่อบรรเทาความเสียหาย หรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้สินค้านั้นนำเข้าได้อย่างถูกต้อง หรือจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในข้ออื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖ ได้พิจารณาปัญหา ๒ ประเด็นตามข้อหารือของกรมการค้าต่างประเทศ โดยเชิญผู้แทนจากกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง มาชี้แจงปัญหาและให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นข้อหารือที่หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจะต้องตกลงเพื่อให้ได้แนวทางในการดำเนินการตรวจสอบการนำเข้าซึ่งสินค้าควบคุมตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เมื่อกรมการค้าต่างประเทศยังมิได้ทำการตกลงเพื่อหาแนวทางดำเนินการ ในเรื่องนี้ ที่ประชุมจึงมีมติให้กรมการค้าต่างประเทศนำข้อหารือดังกล่าวไปพิจารณาร่วมกับกรมทรัพย์สินทางปัญญาและกรมศุลกากรก่อนว่า มีเหตุอันใดที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ตามกฎหมายแล้ว จึงนำเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาอีกครั้ง

ในระหว่างรอผลการประชุมของหน่วยงานทั้งสาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้มี คำวินิจฉัยสั่งการให้กรมการค้าต่างประเทศออกใบอนุญาตนำเข้าสินค้าควบคุมให้เอกชนรายหนึ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการนำเข้าสินค้าแล้ว ตามนัย คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่

๑๗๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๓ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเห็นว่า การนำเข้าเครื่องจักรของผู้ร้องทุกข์เป็นการนำเข้ามาในเส้นทางปกติโดยเปิดเผยตามที่ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอนุญาต และได้สำแดงรายการเครื่องจักรในใบขนขาเข้าไว้โดย ถูกต้องครบถ้วน ทั้งเจ้าหน้าที่ กรมศุลกากรก็ได้ ตรวจปล่อยสินค้าที่นำเข้านั้นตามระเบียบแล้ว มิได้ลักลอบนำเข้าโดยผิดกฎหมายแต่ประการใดการที่กรมการค้าต่างประเทศอ้างว่า การ อนุญาตจะทำได้ต่อเมื่อผู้นำเข้าได้ยื่นขออนุญาตก่อนนำเข้าเครื่องจักรเข้ามานั้น ใช้เฉพาะกับกรณี que ผู้ นำเข้ามีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีหรือกระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งหากให้มีการขออนุญาตได้ภายหลัง ผู้นำ เข้าอาจจะลักลอบนำสินค้าเข้ามาโดยไม่ประสงค์จะเสียภาษีเว้นแต่เมื่อไม่มีทางหลีกเลี่ยงแล้วจึงจะ มาขออนุญาตภายหลัง และย่อมเป็นผลเสียหายแก่รัฐ^๑ ตามพฤติการณ์ยังไม่ถือว่า ผู้ร้องทุกข์มี เจตนาหลีกเลี่ยงภาษี และกรมการค้าต่างประเทศมีอำนาจที่จะอนุญาตให้นำเข้าเครื่องจักรได้ตาม กฎหมาย^๒ ข้ออ้างของกรมการค้าต่างประเทศดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้แก้กรณีของผู้ร้องทุกข์ได้ ฉะนั้น การที่กรมการค้าต่างประเทศไม่ออกใบอนุญาตนำเข้าเครื่องจักรให้แก่ผู้ร้องทุกข์ และส่งผล ให้กรมศุลกากรเข้าอายัดและยึดเครื่องจักรของผู้ร้องทุกข์ จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือ ไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยร้องทุกข์ข้างต้น กรมการค้าต่างประเทศจึงมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ ๐๓๑๕/๕๓๗๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ แจ้งผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และขอหารือเพิ่มเติม ว่ากรมการค้าต่างประเทศจะต้องดำเนินการ ออกใบอนุญาตย้อนหลังให้กับผู้ร้องทุกข์หรือไม่ เนื่องจากกรมการค้าต่างประเทศเห็นว่าขัดกับ หลักการของกฎหมายว่าด้วยการนำเข้าและส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อหารือของกรมการค้า ต่างประเทศเป็นปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งสมควรได้รับการ พิจารณาโดยรอบคอบ จึงจัดให้มีการประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) เพื่อพิจารณาในเรื่องนี้ ทั้งนี้ตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ด้วยการประชุมของกรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมร่วมของกรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) ได้พิจารณา ประเด็นปัญหา ดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

^๑ ตามแนวความเห็นของกระทรวงยุติธรรม ตามหนังสือ ที่ สร. ๗๘๐๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔

^๒ ตามแนวความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ ซึ่งตอบข้อหารือของกรมสาร บรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ตามหนังสือ ที่ ๒๐๐๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๔

^๓ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้าน หรือต้องการความ รอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรมการกฤษฎีกาสอง หรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ประเด็นที่หนึ่ง ในปัญหาว่าสินค้าควบคุมการนำเข้าตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เช่น สินค้าเครื่องจักรที่สามารถใช้ประโยชน์ในการละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งได้นำเข้าผ่านพิธีการศุลกากรและนำไปใช้ประโยชน์โดยไม่มีใบอนุญาตนำเข้าจากกรมการค้าต่างประเทศ ต่อมาถูกยึดอายัด หรือริบ และตกเป็นของแผ่นดินและหรือขายทอดตลาด ยังเป็นสินค้าที่ไม่ถูกกฎหมายเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตนำเข้า หรือไม่ เห็นว่า ตามบทบัญญัติ มาตรา ๕ (๒) ^๔ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้าได้ ซึ่งเมื่อได้มีการประกาศแล้ว มาตรา ๗ ^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า การส่งออกหรือการนำเข้าสินค้านั้น จะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความใน มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการอนุญาตไว้ โดยกรมการค้าต่างประเทศมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการขออนุญาต และผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๗ มีความผิดตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง ^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ฯลฯ ได้กำหนดระยะเวลาการนำเข้าหรือส่งออกไว้ เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการออกใบอนุญาตด้วย ดังนั้น สินค้าตามมาตรา ๕ (๒) จะเป็นสินค้านำเข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการ

^๔ มาตรา ๕ ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้า

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๗ เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตามมาตรา ๕ (๒) แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๖ มาตรา ๒๐ ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้าต้องห้ามตามมาตรา ๕ (๑) หรือฝ่าฝืนมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ต้องระวางจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับเป็นเงินห้าเท่าของสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า หรือทั้งจำทั้งปรับ กับให้ริบสินค้านั้นรวมทั้งสิ่งที่ใช้บรรจุและพาหนะใดๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิดรวมทั้งพาหนะที่ใช้ลากจูงพาหนะบรรทุกนั้นเสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

กระทรวงพาณิชย์มอบหมายก่อนการนำเข้ามาในราชอาณาจักรเท่านั้น

ส่วนกรณีสินค้าที่ถูกยึดอายัดหรือริบและตกเป็นของแผ่นดินและหรือถูกขายทอดตลาด จะยังเป็นสินค้าที่ไม่ถูกกฎหมาย เพราะมิได้รับใบอนุญาตให้นำเข้า หรือไม่นั้น เห็นว่าสินค้าดังกล่าว ทางราชการมีอำนาจดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อมิให้สินค้านั้นต้องเป็นภาระแก่ทางราชการ ในการเก็บรักษาแต่ก็ยังคงมีสภาพเป็นสินค้าที่ไม่ถูกกฎหมาย เว้นแต่จะได้ดำเนินการให้เป็นสินค้าที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้

ประเด็นที่สอง ปัญหาว่าสินค้าตามมาตรา ๕ (๒) ซึ่งไม่มีใบอนุญาตนำเข้าและยังอยู่ในอารักขาศุลกากร ในกรณีเช่นนี้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้นำเข้าจะสามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ประกอบกับมาตรา ๕ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อพิจารณาอนุญาต หรือผ่อนผันให้นำเข้าเพื่อบรรเทาความเสียหาย หรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้สินค้านั้นนำเข้าได้อย่างถูกต้องได้หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการนำเข้าสินค้าตามมาตรา ๕ (๒) ผู้ที่นำเข้าจะต้องได้รับอนุญาตก่อนนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรเท่านั้น ซึ่งการนำเข้าในราชอาณาจักรนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรี^๗ ไว้ว่าให้ถือว่า การนำเข้าสำเร็จเมื่อสินค้านั้นผ่านเขตแดนเข้ามาในราชอาณาจักร มิใช่ถือว่าการนำเข้าสำเร็จเมื่อสินค้าผ่านด่านศุลกากร ประกอบกับมิได้มีบทบัญญัติใด ในกฎหมายว่าด้วยการส่งออกป้อนและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าที่อนุญาตให้รัฐมนตรีมีอำนาจผ่อนผันหรือออกใบอนุญาตย้อนหลังได้ ดังนั้น การที่จะอาศัยบทบัญญัติของมาตรา ๑๖ ประกอบกับมาตรา ๕ และมาตรา ๗ แห่งกฎหมายดังกล่าวมาเพื่อผ่อนผันหรืออนุญาตสินค้าที่อยู่ในอารักขาของศุลกากรในกรณีนี้จึงกระทำมิได้

ประเด็นที่สาม ปัญหาว่ากรณีมีผู้ประกอบการรายอื่นมีปัญหาอุทกกรรมศุลกากรยึดเครื่องจักรผลิตแผ่นซีดี มาร้องขอให้กรมการค้าต่างประเทศออกหนังสืออนุญาตให้นำเข้าในลักษณะเดียวกัน กับที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยไปแล้ว กรมการค้าต่างประเทศจะต้องอนุญาตหรือออกใบอนุญาตหรือไม่หรือจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่าการนำเข้าสินค้าจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนนำเข้าและการผ่อนผันหรือการออกใบอนุญาตย้อนหลังไม่อาจกระทำได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก

ในการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) มีกรรมการบางท่านเห็นว่าการออกใบอนุญาตนำเข้าในภายหลังนั้น หากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองและความเหมาะสมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้วก็น่าจะออกใบอนุญาตให้กับเอกชน ผู้ซื้อสินค้าควบคุมซึ่งไม่มีใบอนุญาตจากการขายทอดตลาดได้

ข้อสังเกตและความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นของที่ประชุมร่วม

^๗ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ กค. ๑๐๒๕๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙

กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) แล้ว มีความเห็นดังนี้

เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมาย คำสั่งกรมศุลกากร ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและมติคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นว่าการตีความตามความเห็นของกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕ และ คณะที่ ๖) จะทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องพิเคราะห์ต่อไป กล่าวคือ

๑. แนวทางการปฏิบัติของกรมศุลกากรที่ได้กระทำมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายมาโดยตลอดและทำให้คำสั่งกรมศุลกากรที่ ๑๗/๒๕๕๑ เรื่องการเปรียบเทียบระดับคดีตามพระราชบัญญัติศุลกากร ไม่สามารถใช้บังคับได้

๒. หลักการที่กำหนดว่าสินค้าใดจะนำเข้าหรือส่งออกได้ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความเหมาะสมของสินค้านั้น เช่น ประเภท ปริมาณ หรือผู้ครอบครอง ซึ่งผู้ที่มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายก็จะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสินค้านั้นจะนำเข้ามานั้นจะเป็นอันตรายต่อประชาชนหรือไม่ และควรให้นำเข้าในปริมาณเท่าไรจึงจะเหมาะสม และโดยส่วนใหญ่สินค้าที่กฎหมายกำหนดจะต้องได้รับการอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกนั้น เป็นสินค้าที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเมื่อกรมศุลกากรยึดสินค้ามาแล้วก็นำออกขายทอดตลาด ซึ่งการขายทอดตลาดของกรมศุลกากรเป็นการจัดหารายได้เข้ารัฐเท่านั้น มิได้ดำเนินการโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมดังเช่นที่หน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตจะพึงพิจารณา ซึ่งหากยอมรับแนวทางปฏิบัติที่นำสินค้าที่กรมศุลกากรยึดแล้วนำไปขายทอดตลาดโดยไม่ผ่านการควบคุมการขออนุญาตนำเข้าจากหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณากลับจะเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะถูกต้อง

๓. เมื่อพิจารณาการตีความของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเดิมเห็นว่าเป็นการตีความในแง่คดีอาญาเพื่อหาผู้รับผิดชอบตามกฎหมายศุลกากรเท่านั้น การตีความว่า “ดังนั้น หากจะไม่ต้องรับผิดชอบแล้ว ผู้นั้นก็ต้องแสดงข้อยกเว้นให้ได้เสียก่อน กล่าวคือ การอนุญาตนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับก่อนที่จะได้ส่งออกหรือนำเข้า การได้รับอนุญาตภายหลังจึงหาเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นความรับผิดชอบไปได้ไม่ เพราะคำสั่งอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจที่ใช้กฎหมายที่จะยกโทษหรือลบล้างการกระทำผิดที่เกิดขึ้นแล้วไม่ ฯลฯ” เป็นคนละกรณีกับการออกใบอนุญาตเพื่อให้นำสินค้านั้นไปใช้ประโยชน์ภายหลังที่มีการนำเข้าโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมสินค้าประเภทต้องกำกับ อันมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สินค้าที่ขณะนำเข้ามาในราชอาณาจักรยังไม่มีใบอนุญาตนั้นภายหลังจากที่ได้ลงโทษผู้นำเข้าโดยไม่มีใบอนุญาตแล้ว หากสินค้านั้นเป็นสินค้าที่เป็นประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ มิได้เป็นของที่มีภัยในตัวเองแล้ว และสมควรที่จะอนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป กรมการค้าต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตจะมีอำนาจออกใบอนุญาตได้หรือไม่ ซึ่งต้องตีความตามหลักกฎหมายปกครอง และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่าการอนุญาตจะต้องขออนุญาตก่อน การนำเข้าแล้วเท่านั้น คงมีแต่ข้อ ๗ (๑)^๔ ของ

^๔ ข้อ ๗ ในการออกใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ฯลฯ ได้กำหนดระยะเวลาการนำเข้าหรือส่งออกไว้เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการออกใบอนุญาตด้วย ดังนั้น การตีความดังกล่าวจึงไม่น่าจะถูกต้อง เพราะข้อ ๗ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ฯลฯ กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ในการออกใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้ ให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามก็ได้” กรณีจึงจะกำหนดเรื่องระยะเวลาการนำเข้าหรือส่งออกหรือไม่ก็ได้ ไม่ใช่เป็นข้อกำหนดตายตัวแต่ประการใด

แม้การนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีใบอนุญาตจะเป็นความผิดตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ก็ตาม แต่การออกใบอนุญาตได้หรือไม่ ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติว่าการออกใบอนุญาต หลังจากนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วทำไมได้

ในทางตรงกันข้าม การให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบ (กรณีนี้คือ กรมการค้าต่างประเทศ) ออกใบอนุญาตภายหลังจะทำให้มีการพิจารณาควบคุมสินค้าที่ต้องกักตักหรือจำกัดนั้นเพื่อความเหมาะสมตามความมุ่งหมายของกฎหมายว่าควรให้นำสินค้านั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่ มิใช่ให้กรมศุลกากรขายทอดตลาดไปโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (กรมการค้าต่างประเทศ) ไม่ได้พิจารณา เช่น กรณีเครื่องผลิตซีดีนี้ กรมการค้าต่างประเทศก็อาจพิจารณาได้ว่าผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการค้าโดยสุจริตหรือไม่ ได้รับมอบให้ใช้สิทธิโดยถูกต้องหรือไม่ หรือมีแนวโน้มไปในทางจะทำการค้าโดยไม่สุจริต เป็นต้น และหากผลเป็นเช่นนี้ ในการขายทอดตลาดของกรมศุลกากร ผู้จะซื้อก็ต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจให้นำเข้าด้วยอันจะทำให้มีการใช้กฎหมายอย่างมีระบบที่สอดคล้องกันและเป็นประโยชน์แก่ประเทศ

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาในข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ จึงเสนอให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามข้อ ๑๔ (๓) และ (๔)^๙ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

ดังต่อไปนี้ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามก็ได้

(๑) กำหนดระยะเวลาการนำเข้าหรือส่งออก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกาได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ความเห็นของกรรมการกฤษฎีกาในคณะแตกต่างในสาระสำคัญแต่กรรมการกฤษฎีกามีได้ ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

ด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศและกรมทรัพย์สินทางปัญญา) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาว่าสินค้าควบคุมการนำเข้าตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เช่นเครื่องจักรที่สามารถใช้ประโยชน์ในการละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งได้นำเข้าผ่านพิธีการศุลกากรและนำไปใช้ประโยชน์โดยไม่มีใบอนุญาตนำเข้าจากกรมการค้าต่างประเทศ ต่อมาถูกยึดอายัด หรือริบ และตกเป็นของแผ่นดินและ/หรือขายทอดตลาด ยังเป็นสินค้าที่ไม่ถูกกฎหมายเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตนำเข้าหรือไม่

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เห็นว่าเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้าตามมาตรา ๕ (๒) ^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว การส่งออกหรือนำเข้าสินค้านั้นจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมายโดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๗ ไว้ว่าต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับเป็นเงินห้าเท่าของสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า หรือทั้งจำทั้งปรับ กับให้ริบสินค้านั้นทั้งสิ่งที่ใช้บรรจุและพาหนะใดๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิดรวมทั้งพาหนะที่ใช้ลากจูงพาหนะบรรทุกนั้นเสีย ดังนั้น บุคคลที่นำสินค้าเข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ย่อมมีความผิดและต้องรับโทษตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ตัวสินค้านั้นเมื่อถูกริบแล้วก็ตกเป็นของแผ่นดิน สินค้านั้นหาเป็นสินค้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตนำเข้าอีกแต่ประการใด เนื่องจากได้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไปแล้ว และถ้ากรมศุลกากรนำสินค้าดังกล่าวออกขายทอดตลาด ผู้ซื้อไปจากการขายทอดตลาดก็ไม่ต้องขออนุญาตนำเข้าอีก เพราะมิได้อยู่ในฐานะเป็นผู้นำเข้า แต่สำหรับ ผู้ที่ซื้อสินค้านั้นไปจะต้องขอรับใบอนุญาตอื่นใดที่เกี่ยวข้องอีกหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับตัวสินค้านั้นเองว่าอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใดซึ่งเป็นอีกกรณีหนึ่ง

ประเด็นที่สอง ปัญหาว่าสินค้าที่ต้องขออนุญาตก่อนนำเข้า เมื่อนำเข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาตและในที่สุดถูกจับและริบหรือยึดไว้แล้ว จะขออนุญาตนำเข้าอีกตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๗ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการที่รัฐมนตรีจะอนุญาตตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ ให้นำเข้าสินค้าที่กำหนดโดยประกาศที่ออกตามมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น โดยปกติผู้นำเข้าจะต้องขออนุญาตก่อนที่จะได้นำสินค้านั้นเข้ามาในราชอาณาจักร และเมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สินค้าที่นำเข้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อถูกริบและตกเป็นของแผ่นดินแล้วก็ต้องดำเนินการไปตามสภาพของทรัพย์สินของแผ่นดิน กรณีจึงไม่อาจมาขออนุญาตนำเข้าอีก

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๕