

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขนส่งผ่านแดนและการถ่ายลำซึ่งสินค้าใบยาและยาสูบ

กรมสรรพสามิตได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๐๓/๑๗๒๕๕ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และหนังสือ ส่วนที่ ๒๒ ที่ กค ๐๖๐๓/๑๕๖๕๒ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้นหรือยาสูบเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี” นั้น

กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ส่วนที่ ๒๒ ที่ กค ๐๕๐๓/ว ๖๔๓ เรื่อง แจ้งให้ทราบแนวทางปฏิบัติพิธีการว่าด้วยการผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำ (transshipment) ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงหน่วยงานในสังกัดกรมศุลกากร และหนังสือ ส่วนที่ ๒๒ ที่ กค ๐๕๐๓/๖๑๑๕ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและถ่ายลำ ถึงทางหุ้นส่วนจำกัด จุฑาทิพย์ เทรดิจ์ สรุปได้ว่า การผ่านแดนสินค้าและการถ่ายลำสินค้าไม่ถือเป็นการนำเข้าหรือส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร สินค้าผ่านแดน ไม่มีภาระในอันจะต้องเสียค่าภาษีอากร และไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งเป็นการเฉพาะว่าให้บังคับใช้รวมถึงสินค้าที่ขนส่งผ่านประเทศด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร สรุปได้ว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้วางหลักการว่า การนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต้องขออนุญาตยกเว้นการนำเข้าสุราไม่เกินหนึ่งลิตร หรือการนำเข้ามาเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าหรือมิใช่เพื่อการค้าและอธิบดีกรมสรรพสามิตผ่อนผันให้นำเข้าได้เท่านั้น ซึ่งอาจนำเข้าในราชอาณาจักรโดยไม่ต้องขออนุญาตเมื่อการนำสุราจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่เข้าเงื่อนไขข้อยกเว้น จึงต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติสุราฯ กำหนดให้ต้องขออนุญาตก่อนการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรทำให้สุราที่จะนำเข้าเป็นของต้องจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ดังนั้น การนำสุราจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวโดยมิได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อนการนำเข้าจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ และพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙

ส่งพร้อมหนังสือ ส่วนที่ ๒๒ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๔๘ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นอกจากนั้น เมื่อความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการออกกฎหมายอนุวัติการ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสืออนุญาตระหว่างประเทศและเครื่องหมายแสดงประเทศ สำหรับการขนส่งทางถนนเท่านั้น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการออกกฎหมายอนุวัติการในส่วนที่ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุราฯ ด้วย ดังนั้น จึงมิใช่บทกเว้นในการที่จะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อ กฎหมายเกี่ยวกับการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๔))

เนื่องจากปัจจุบันได้มีการขนส่งสินค้าไปยาและยาสูบผ่านแดน (transit) และการ ถ่ายลำสินค้าไปยาและยาสูบ (transshipment) จากประเทศหนึ่งขนส่งผ่านประเทศไทยไป ยังอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งกรมสรรพสามิตเห็นว่า หากถือตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา การขนส่งสินค้าผ่านแดนหรือการถ่ายลำสินค้านี้ดังกล่าวต้องขออนุญาตนำเข้าตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่หากถือการตีความของกรมศุลกากร กรณี ดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาตนำเข้าตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ดังนั้น กรมสรรพสามิต จึงขอหารือว่า

๑. การขนส่งสินค้าไปยาและยาสูบผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำสินค้าไปยา และยาสูบ (transshipment) จากประเทศหนึ่งผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่ง ถือเป็นการ นำเข้ามาในหรือส่งออกป็นราชอาณาจักรซึ่งจะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่

๒. สินค้ายาสูบที่ขนส่งผ่านแดน (transit) หรือถ่ายลำสินค้า (transshipment) จากประเทศหนึ่งผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่ง จะต้องปิดแสตมป์ยาสูบตาม พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและสนธิสัญญาอันเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการ พิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบคณะกรรมการ กฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกัน ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันเป็น กรณีพิเศษ

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบ ในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสาม คณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมสรรพสามิต โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร) และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในทางการค้าระหว่างประเทศ การขนส่งสินค้าจำแนกได้ ๓ กรณี คือ การนำเข้า การส่งออก และการผ่านแดนหรือการนำผ่าน ซึ่งแต่ละกรณีจะมีระเบียบพิธีการปฏิบัติทางศุลกากรที่แตกต่างกันออกไป โดยเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาว่าเป็นการผ่านแดน คือ ใบตราส่ง ชนิด Through Bill of Lading หรือบัญชีราคาสินค้า (Invoice) ซึ่งจะระบุจุดหมายปลายทางของผู้รับสินค้าว่าอยู่ในประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศที่มีการขนส่งสินค้าผ่านแดน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า กรณีต้องนำสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีมาประกอบการพิจารณา ได้แก่

อนุสัญญาบาร์เซโลนา (Convention and Statute on Freedom of Transit)^๒ ซึ่งข้อ ๑^๓ ของ Statute on Freedom of Transit กำหนดไว้สรุปได้ว่า บุคคล สัมภาระ สินค้า ยานพาหนะ และวิธีการอื่นในการขนส่ง ให้ถือว่าเป็นการผ่านอาณาเขตของภาคีสัญญาเมื่อการเดินทางนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งหมดซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดเลยเขตแดนของภาคีสัญญาที่มีการผ่านอาณาเขตนั้น ไม่ว่าในการเดินทางดังกล่าวจะมีการถ่ายลำ (transshipment) เก็บของในคลังสินค้า แยกจำนวน หรือเปลี่ยนยานพาหนะในการขนส่งด้วยหรือไม่ก็ตาม การขนส่งในลักษณะนี้เรียกว่า “การขนส่งในขณะผ่าน” (traffic in transit)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariffs and Trade)^๔ ซึ่งข้อ ๕^๕ เสรีภาพในการผ่านแดน ก็มีข้อกำหนดเรื่อง “การขนส่ง

^๒ประเทศไทยได้แสดงเจตนาเข้าผูกพันเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

^๓Article 1

Persons, baggage and goods, and also vessels, coaching and goods stock, and other means of transport, shall be deemed to be in transit across the territory under the sovereignty or authority of one of the Contracting States, when the passage across such territory, with or without transshipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey, beginning and terminating beyond the frontier of the State across whose territory the transit takes place.

Traffic of this nature is termed in this Statute “traffic in transit”.

^๔ประเทศไทยได้แสดงเจตนาเข้าผูกพันเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๕

^๕Article V Freedom of Transit

1. Goods (including baggage), and also vessels and other means of transport, shall be deemed to be in transit across the territory of a contracting party when the passage across such territory, with or without trans-shipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of the contracting party across whose territory the traffic passes. Traffic of this nature is termed in this article “traffic in transit”.

etc.

etc.

3. Any contracting party may require that traffic in transit through its territory be entered at the proper custom house, but, except in cases of failure to comply with applicable customs laws and regulations, such traffic coming from or going to the territory of other contracting parties shall not be subject to any unnecessary delays or restrictions and shall be exempt from customs duties and

ในขณะผ่าน” (traffic in transit) ในทำนองเดียวกับข้อ ๑ ของอนุสัญญาบาร์เซโลนา นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้การขนส่งในขณะผ่านแดนได้รับยกเว้นอากรศุลกากรและอากรค่าผ่านแดน หรือค่าภาระอื่น ๆ ซึ่งเรียกเก็บกับการผ่านแดนด้วย

จากสนธิสัญญาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การผ่านแดน (transit) ซึ่งหมายความรวมถึงกรณีการถ่ายลำ (transshipment) ไม่ใช่การนำเข้าหรือการส่งออก เนื่องจากในการผ่านแดน (transit) จุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของเส้นทางการขนส่งไม่ได้อยู่ในประเทศที่มีการขนส่งผ่านแดน และสินค้าที่ขนส่งก็มิได้นำมาใช้บริโภคหรือใช้ประโยชน์ในประเทศที่มีการขนส่งผ่านแดนนั้น จึงทำให้มีการยกเว้นอากรศุลกากรรวมทั้งอากรหรือค่าภาระอื่นที่เกี่ยวกับค่าผ่านแดน ในขณะที่การนำเข้ามีจุดสิ้นสุดของเส้นทางการขนส่งอยู่ในประเทศที่นำเข้า และสินค้าที่นำเข้าจะใช้ในการบริโภคหรือใช้ประโยชน์ในประเทศนั้น ส่วนการส่งออกเป็นกรณีจุดเริ่มต้นของเส้นทางการขนส่งอยู่ในประเทศที่ส่งออก

เมื่อประเทศไทยเป็นภาคีสถิตสัญญาข้างต้นย่อมมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาดังกล่าว ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้เคยให้ความเห็นกรณีอนุสัญญาบาร์เซโลนาไว้ในทำนองเดียวกัน^๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) ได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๒๑^๗ ที่บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การนำเข้าและส่งออก หรือการค้าอย่างใด ๆ ข้ามแดนแห่งพระราชอาณาจักร ทางบกเสมออันกับการค้าทางทะเล...” คำว่า “การค้าอย่างใด ๆ ข้ามแดนแห่งพระราชอาณาจักร” มีความหมายตรงกับคำว่า “การผ่านแดน” (transit) ดังนั้น พระราชบัญญัติศุลกากรฯ จึงถือเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาบาร์เซโลนา และต่อมา กรมศุลกากรก็ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา

from all transit duties or other charges imposed in respect of transit, except charges for transportation or those commensurate with administrative expenses entailed by transit or with the cost of services rendered.

etc.

etc.

^๖หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๕/๑๐๓๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงกรมศุลกากร เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอนุสัญญาบาร์เซโลนา ค.ศ. ๑๙๒๑

“๑. ประเทศไทยในฐานะภาคีสถิตอนุสัญญาบาร์เซโลนา ค.ศ. ๑๙๒๑ ซึ่งเป็นความตกลงหลายฝ่าย มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล ดังนั้น จึงถือว่า อนุสัญญาบาร์เซโลนาเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจกรมศุลกากรในการปฏิบัติและออกกฎระเบียบเพื่อรองรับพันธกรณีต่าง ๆ”

“มาตรา ๑๒๑ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การนำเข้าและส่งออก หรือการค้าอย่างใด ๆ ข้ามแดนแห่งพระราชอาณาจักร ทางบกเสมออันกับการค้าทางทะเล และบทบัญญัติการบังคับ และโทษานุโทษทั้งปวงในพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับแก่การค้าข้ามแดนทางบกตามที่พึงใช้ได้โดยมิพักต้องคำนึงถึงถ้อยคำสำนวนซึ่งใช้ตามปรกติในทางการเรือ และเมื่อใดมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ถ้อยคำสำนวนที่ใช้นั้นให้หมายความว่าและกินความรวมไปถึงรถไฟ ล้อเลื่อน คนหาบหาม สัตว์บรรทุก อากาศยาน ด่านศุลกากร พรมแดน สนามบินที่กำหนดเป็นด่านภาษี การบรรทุกของลง การถ่ายของออก แล้วแต่กรณีหรือถ้อยคำสำนวนอื่นทำนองนี้ อันใช้อยู่ในการค้าทางบกหรือทางอากาศนั้น

๑๒๑ กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่านแดน เช่น ประกาศกรมศุลกากร ที่ ๙๑/๒๕๔๗ เรื่อง ว่าด้วยพิธีการว่าด้วยการถ่ายลำ เป็นต้น

ดังนั้น การขนส่งสินค้าใบยาและยาสูบผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำสินค้าใบยาและยาสูบ (transshipment) จากประเทศหนึ่งผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่งจึงไม่ถือเป็นการนำเข้าไปในหรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักร และไม่ต้องขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกตามมาตรา ๒๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การขนส่งสินค้าใบยาและยาสูบผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำสินค้าใบยาและยาสูบ (transshipment) จากประเทศหนึ่งผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่งไม่ต้องขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกดังนั้น สินค้ายาสูบที่ขนส่งผ่านแดนหรือถ่ายลำสินค้าจึงไม่ต้องปิดแสตมป์ยาสูบตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๒

^๔มาตรา ๒๗ ห้ามมิให้ผู้ใดนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้น หรือยาสูบเข้ามาในหรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี

การขออนุญาต การออกใบอนุญาต และเงื่อนไขว่าด้วยการนำสิ่งของตามมาตรานี้เข้ามาในหรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การขออนุญาตนำสิ่งของตามมาตรานี้เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าหรือมิใช่เพื่อการค้าตามจำนวนอันสมควร จะขอเมื่อสิ่งของนั้นมาถึงด่านศุลกากรแล้วก็ได้

เฉพาะยาเส้นหรือยาสูบให้ปิดแสตมป์ยาสูบตามพระราชบัญญัตินี้ก่อนที่จะรับมอบไปจากเจ้าพนักงานศุลกากร เว้นแต่อธิบดีจะอนุญาตให้ปิดภายหลังตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด