

๕.๒.๓ กฎหมายว่าด้วยการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร

มาตรา ๕ และมาตรา ๗ แห่ง พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศและระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ดังนี้

๑. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ ที่ว่า

“ให้ไม้และไม้แปรรูปทุกชนิด รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งของอื่นใดที่ทำด้วยไม้ ซึ่งนำเข้ามาทางด่านศุลกากรที่กระทรวงพาณิชย์จะกำหนดไว้ในระเบียบสินค้าที่ต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หรือมีหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้าในราชอาณาจักร”

และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการกำหนดด่านศุลกากรนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ว่า

“ข้อ ๔ ให้ด่านศุลกากรบริเวณชายแดนในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง อุบลราชธานี ศรีสะเกษ นุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี และตราด เป็นด่านศุลกากรที่การนำเข้าไม้ และไม้แปรรูปทุกชนิด รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ ต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าหรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้าในราชอาณาจักร”

จะเห็นได้ว่า ข้อ ๔ ได้กำหนดให้การนำไม้และไม้แปรรูปเข้ามาในราชอาณาจักรทางด่านศุลกากรบริเวณชายแดนเขตจังหวัดที่ติดต่อกับสภาพพม่าและราชอาณาจักรกัมพูชา รวม ๑๗ จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง อุบลราชธานี ศรีสะเกษ นุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี และตราดต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า (C/O) หรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้า

๒. ประกาศ กระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ส่งออกป็นอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ กำหนดว่า

“ให้สินค้านี้เป็นสินค้าที่ต้องขอใบอนุญาตในการส่งออกป็นอกราชอาณาจักร

(๓) ไม้และไม้แปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ยกเว้นหวาย ไม้ไผ่ และไม้รวมทุกชนิด ปาล์ม รากไม้ เถาไม้ ไม้วีเนียร์ พันธุ์ไม้ ขี้เลื่อยหรือเศษไม้มือว่าจะเกาะหรือติดรวมกันเป็นท่อน ก้อน เพลเลต หรือลักษณะที่คล้ายกันหรือไม่ก็ตาม และไม้ที่ได้จัดทำเป็นของสำเร็จรูป ซึ่งไม่เหมาะที่จะนำไปแปรรูปเป็นอย่างอื่น”

และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งไม้และไม้แปรรูป ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓ ซึ่งกำหนดเอาไว้ว่า “จะอนุญาตให้ส่งไม้และไม้แปรรูป ออกไปนอกราชอาณาจักรได้ กรณีดังต่อไปนี้

๓.๑ ไม้ยางพารา

อนุญาตให้ส่งออกไม่จำกัดปริมาณ โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการซื้อขายสินค้านี้

๓.๒ ไม้สน

อนุญาตให้ส่งออกตามปริมาณที่กำหนดในหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการซื้อขายสินค้านี้ และหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย ว่าเป็นไม้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์กรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ไม้สนที่ตัดออกจากป่าในบริเวณที่หน่วยงานของทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าในบริเวณนั้น เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานนั้น ๆ

(๒) ไม้สนที่ตัดออกจากการตัดสายขยายระยะจากสวนป่าของกรมป่าไม้

(๓) ไม้สนประติพัทธ์ที่ตัดจากสวนไม้สนประติพัทธ์ที่ปลูกในที่ดินกรรมสิทธิ์

๓.๓ ไม้ที่ทำออกจากสวนป่า

อนุญาตให้ส่งออกตามปริมาณที่กำหนดในหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการซื้อขายสินค้านี้ และหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย ว่าเป็นไม้ที่ทำออกจากสวนป่าที่ปลูกขึ้นทั้งของรัฐและเอกชน

สำหรับการส่งออกไม้สักสวนป่า จะอนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) เป็นผู้ส่งออก”

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าการนำไม้ เข้ามาในราชอาณาจักรนั้นจะมี ๓ หน่วยงานหลักๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ เมื่อมีการนำเอาไม้ผ่านเข้ามาในราชอาณาจักร ก็จะต้องมีการเข้าไปเกี่ยวข้องกับทั้งกรมป่าไม้ กรมศุลกากร และกรมการค้าต่างประเทศ กล่าวคือ ในเบื้องต้นผู้ที่นำสินค้าผ่านแดน จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าสินค้านั้นกรมการค้าต่างประเทศกำหนดให้มีการขออนุญาตก่อนหรือไม่ โดยมีการออกประกาศในกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งไม้ก็จะมีประกาศโดยกระทรวงพาณิชย์ให้มีการขออนุญาตในการนำผ่านด้วยเช่นกัน และเมื่อขออนุญาตจากกรมการค้าต่างประเทศแล้ว กรมป่าไม้

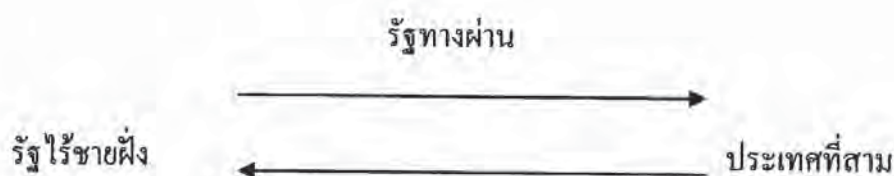
ก็จะรับผิดชอบเมื่อไม้นั้นเข้ามาถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้าแล้ว โดยด่านศุลกากรก็จะทำการตรวจสอบว่ามีเอกสารถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เช่น มีอินวอยซ์ ซีไอ จากนั้นแล้วจะเป็นภารกิจหน้าที่ของกรมป่าไม้ หรือกรมป่าไม้จะเข้าไปดำเนินการเพื่อตรวจสอบ และออกใบเบิกทางการเคลื่อนที่ภายในประเทศ ใบเบิกทางของกรมป่า

๕.๓ ความเห็นและการตีความในการผ่านประเทศของหน่วยงานต่างๆ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในกฎหมายทะเลว่าการผ่านแดนนั้น หมายถึง การผ่านของบุคคล สัมภาระ สินค้าและปัจจัยการขนส่งอื่นๆ ข้ามแดนของรัฐทางผ่านหนึ่งรัฐหรือมากกว่า เมื่อมีการขนส่งข้ามแดนทั้งที่มีและไม่มี การขนถ่าย การเก็บพักสินค้า การแยกหีบห่อ หรือการเปลี่ยนพาหนะในการขนส่งนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางที่สมบูรณ์ซึ่งมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดภายในอาณาเขตของรัฐไร้ชายฝั่งนั้นๆ^{๑๒๗}

และพิจารณาประกอบกับอนุสัญญาบาเซิล^{๑๒๘} ที่ให้นิยามของการผ่านแดนว่า หมายถึง การผ่านแดนข้ามเขตภายใต้อำนาจการปกครองของหนึ่งในรัฐที่ทำสัญญา ด้วยการขนส่งทางเรือหรือไม่มี การโกดังสินค้า การบรรทุกเกินพิกัด หรือการเปลี่ยนพาหนะในการขนส่ง เป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางที่สมบูรณ์ การเริ่มต้นหรือการสิ้นสุดลงนอกเหนือพรมแดนของรัฐข้ามการผ่านแดนของรัฐนั้น

จึงเห็นได้ว่าการผ่านแดนนั้นมีจุดเริ่มต้น ณ ประเทศต้นทาง และผ่านแดนของรัฐทางผ่าน ไปยังประเทศที่สามไม่ว่าจะมีการ โอนถ่ายสินค้า พักสินค้า หรือเปลี่ยนพาหนะหรือไม่ก็ตาม แต่ที่สำคัญสินค้านั้นจะไม่นำมาบริโภคภายในรัฐทางผ่าน (ดูภาพประกอบ)



จากภาพ การผ่านแดนที่สำคัญตามถูกสรุปคือการผ่านเพื่อไปบริโภคยังรัฐอื่น เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม จากการเก็บข้อมูลนักวิจัยพบว่ามีข้อคิดเห็น หรือการตีความที่ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากดังจะกล่าวต่อไปนี้

๕.๓.๑ ปัญหาการตีความ “การผ่านแดน”

ในประเด็นเรื่องการนำไม้ผ่านแดนไม่ว่าจะเป็นการผ่านแดน หรือ การถ่ายลำได้มี

^{๑๒๗} กฎหมายทะเล มาตรา ๑๒๔ ข้อ ค.

^{๑๒๘} อนุสัญญาบาเซิล, มาตรา ๑

ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในประเด็นนี้เอาไว้หลายประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

๑) การตีความคำว่า “ผ่านแดน” “ถ่ายลำ” ในการนำของผ่านประเทศไทยของ สปป. ลาว โดยของอาจมีต้นทาง อยู่ใน สปป. ลาว เดินทางผ่านประเทศไทยไปยังประเทศที่สาม หรือมีต้นทางมาจากประเทศอื่นเพื่อผ่านประเทศไทยไปยัง สปป. ลาว ในช่วงที่ผ่านมามีปัญหาคำว่า “ผ่านแดน” หรือ “ถ่ายลำ” จะมีความหมายกว้างเพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในระบบหน่วยงานให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐได้ตีความในประเด็นนี้จากการขึ้นเรื่องให้ตีความโดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมสรรพสามิต กรมการต่างประเทศ กรมป่าไม้ หรือ กรมศุลกากร ดังนี้

(๑) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้หารือไปยังกรมสรรพสามิตเพื่อหารือว่ามาตรา ๖ แห่ง พรบ. สุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ที่ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดนำสุราเกินกว่าหนึ่งลิตรเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานสรรพสามิต.....” นั้น หากมีการนำสุราจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยัง สปป. ลาว โดยมิได้ขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อนการนำเข้ามาในราชอาณาจักรจะมีความผิดตาม พรบ. สุราฯ และ พรบ. ศุลกากรฯ หรือไม่^{๑๒๙}

จะเห็นได้ว่าในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีประเด็นต้องตีความว่า การนำสุราผ่านประเทศไทย ไปยัง สปป. ลาว จะเป็นการนำสุราเกินกว่าหนึ่งลิตรเข้ามาในราชอาณาจักร.....” ก่อน แล้ว ค่อยนำออกนอกราชอาณาจักรหรือไม่

ประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า^{๑๓๐} มาตรา ๖ แห่ง พรบ. สุราฯ กำหนดห้ามผู้ใดนำสุราเกินกว่าหนึ่งลิตรเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต ซึ่งจะเห็นได้ว่า พรบ. สุราฯ ได้ว่าหลักไว้ว่า การนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต้องขอใบอนุญาต เว้นแต่การนำสุรารจำนวนไม่เกินหนึ่งลิตรหรือการนำสุราเข้ามาเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้า หรือมิใช่เพื่อการค้าและอธิบดีกรมสรรพสามิตผ่อนผันให้นำเข้ามาได้ ที่อาจนำเข้ามาในราชอาณาจักรได้โดยไม่ต้องรับได้รับใบอนุญาต

เกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ที่ว่า^{๑๓๑} “ผู้ใดประสงค์จะนำสุราที่ผลิตในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยังประเทศอื่น ให้ปฏิบัติดังนี้

^{๑๒๙} หนังสือกรมสรรพสามิตที่ กค ๐๖๐๗/๒๔๘๔,จว. ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๘

^{๑๓๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๘.

^{๑๓๑} ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร, ลว. “มิถุนายน ๒๕๓๔

๖.๑) ต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิตตามแบบที่อธิบดีกำหนด กรมสรรพสามิต หรือสำนักงานสรรพสามิตจังหวัด แล้วแต่กรณี พร้อมสำเนาใบแสดงรายการราคาสินค้า (invoice) หรือสำเนารายการสินค้าและราคาซึ่งผู้ขายทำขึ้นก่อนตกลงซื้อขาย (PROFORMA INVOICE) และให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรว่าจะนำเข้ามาโดยพาหนะอะไร เมื่อนำเข้ามาแล้วจะนำเข้าเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรแห่งใด

๖.๒) เมื่อเจ้าพนักงานสรรพสามิตได้พิจารณาหลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ตามข้อ ๖.๑ แล้วเห็นสมควรอนุญาต ให้ออกใบอนุญาตให้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรให้แก่ผู้ขออนุญาตนำเข้าตามแบบที่อธิบดีกำหนด”

และผลจากการที่พระราชบัญญัติสุราฯ กำหนดต้องขออนุญาตก่อนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ทำให้สุราที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักรนี้เข้าลักษณะเป็นของต้องจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ซึ่งมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่๑๑) พ.ศ. ๒๔๕๐ ที่ว่า

“มาตรา ๒๗ ผู้ใดนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษี หรือของต้องจำกัด หรือของ ต้องห้าม หรือที่ยังมิได้ผ่านศุลกากร โดยถูกต้องเข้ามาในพระราชอาณาจักรสยามก็ดี หรือส่ง หรือ พาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักรก็ดี หรือช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ ในการนำของ เช่นว่านี้เข้ามา หรือส่งออกไปก็ดี หรือย้ายออกไป หรือช่วยเหลือให้ย้ายออกไปซึ่งของดังกล่าวนั้น จากเรือกำปั่น ท่าเทียบเรือ โรงเก็บสินค้า คลังสินค้า ที่มั่นคง หรือโรงเก็บของโดยไม่ได้รับอนุญาต ก็ดี หรือให้ที่อาศัยเก็บ หรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้ หรือยอม หรือจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นว่านั้น ก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการขนหรือย้ายถอน หรือกระทำการอย่างใดแก่ของเช่นว่านั้น ก็ดี หรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษี ศุลกากร หรือในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใด ๆ อันเกี่ยวแก่ การนำของเข้า ส่งของออก ขนของขึ้นเก็บของในคลังสินค้า และการส่งมอบของโดยเจตนาจะฉ้อ ค่าภาษีของรัฐบาล ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่จะต้องเสียสำหรับของนั้น ๆ ก็ดี หรือ หลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่นั่นก็ดี

สำหรับความผิดครั้งหนึ่ง ๆ ให้ปรับเป็นเงิน สี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ”

จากหลักกฎหมายดังกล่าวซึ่งได้กำหนดให้นำของต้องจำกัดเข้ามาในราชอาณาจักรโดยหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวข้องแก่นั่นเป็นความผิด ดังนั้น การนำสุราจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรไปยัง สปป.ลาว โดยมีคำขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร จึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ และพระราชบัญญัติศุลกากรพระพุทศักราช ๒๔๖๕

จากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า การผ่านแดน (transit) หรือถ่ายลำ (transshipment) เป็นการ “นำเข้ามาก่อน แล้วค่อยส่งออก” ดังนั้น เมื่อมีการนำเข้าจึงต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิตเสียก่อน ในส่วนของการส่งออกนั้น โดยปกติตาม พ.ร.บ. ไม่ต้องขออนุญาต

ส่วนเรื่องของการนำเข้าผ่าน หรือถ่ายลำ พรบ.ศุลกาฯ ไม่ได้เขียน หรือกำหนดหลักการเอาไว้ คงเขียนเพียงแต่ว่าในเรื่องนำเข้าในราชอาณาจักรเท่านั้น เช่นนี้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นจึงเป็นลักษณะของการตีความกฎหมาย เพื่อให้สามารถขยายความใช้บังคับไปถึงการผ่านแดน หรือการถ่ายลำด้วย^{๓๒}

(๒) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กรมการค้าต่างประเทศได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๓๓} เพื่อหารือว่าการที่ กระทรวงพาณิชย์ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๗ แห่ง พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศและระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ดังนี้

๑. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ ที่ว่า

“ให้ไม้และไม้แปรรูปทุกชนิด รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งของอื่นใดที่ทำด้วยไม้ ซึ่งนำเข้าทางด่านศุลกากรที่กระทรวงพาณิชย์จะกำหนดไว้ในระเบียบสินค้าที่ต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หรือมีหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้าในราชอาณาจักร”

และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการกำหนดด่านศุลกากรนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ว่า

“ข้อ ๔ ให้ด่านศุลกากรบริเวณชายแดนในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี และตราด เป็นด่านศุลกากรที่การนำเข้าไม้ และไม้แปรรูปทุกชนิด รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ ต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าหรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้าในราชอาณาจักร”

จะเห็นได้ว่า ข้อ ๔ ได้กำหนดให้การนำเข้าไม้และไม้แปรรูปเข้ามาในราชอาณาจักรทางด่านศุลกากรบริเวณชายแดนเขตจังหวัดที่ติดต่อกับสภาพพม่าและราชอาณาจักรกัมพูชา รวม ๑๗ จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี และตราดต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า

^{๓๒} สัมภาษณ์ผอ. นิ่มเนียม, นิติกร กรมสรรพสามิต.

^{๓๓} หนังสือกรมการค้าต่างประเทศ ที่ พณ ๐๓๐๕/๒๔๖๘, ลง ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐

(C/O) หรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้า

๒. ประกาศ กระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ กำหนดว่า

“ให้สินค้าดังต่อไปนี้ เป็นสินค้าที่ต้องขอใบอนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

(๓) ไม้และไม้แปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ยกเว้นหวาย ไม้ไผ่ และไม้รวมทุกชนิด ปาล์ม รากไม้ เถาไม้ ไม้วีเนียร์ พันธุ์ไม้ ขี้เลื่อยหรือเศษไม้ไม่ว่าจะเกาะหรือติดรวมกันเป็นท่อน ก้อน เพลเลต หรือลักษณะที่คล้ายกันหรือไม่ก็ตาม และไม้ที่ได้จัดทำเป็นของสำเร็จรูป ซึ่งไม่เหมาะที่จะนำไปแปรรูปเป็นอย่างอื่น”

และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งไม้และไม้แปรรูปออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓ ซึ่งกำหนดเอาไว้ว่า “จะอนุญาตให้ส่งไม้และไม้แปรรูปออกไปนอกราชอาณาจักรได้ กรณีดังต่อไปนี้

๓.๑ ไม้ยางพารา

อนุญาตให้ส่งออกไม่จำกัดปริมาณ โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการซื้อขายสินค้านี้

๓.๒ ไม้สน

อนุญาตให้ส่งออกตามปริมาณที่กำหนดในหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการซื้อขายสินค้านี้ และหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย ว่าเป็นไม้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์กรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ไม้สนที่ตัดออกจากป่าในบริเวณที่หน่วยงานของทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าในบริเวณนั้น เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานนั้น ๆ

(๒) ไม้สนที่ตัดออกจากการตัดสายขยายระยะจากสวนป่าของกรมป่าไม้

(๓) ไม้สนประติพัทธ์ที่ตัดจากสวนไม้สนประติพัทธ์ที่ปลูกในที่ดินกรรมสิทธิ์

๓.๓ ไม้ที่ทำออกจากสวนป่า

อนุญาตให้ส่งออกตามปริมาณที่กำหนดในหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการ

ซื้อขายสินค้าดังกล่าว และหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย ว่าเป็นไม้ที่ทำออกจากสวนป่าที่ปลูกขึ้นทั้งของรัฐและเอกชน

สำหรับการส่งออกไม้สักสวนป่า จะอนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.)เป็นผู้ส่งออก”

จากข้อกำหนดดังกล่าวกำหนดให้ไม้และไม้แปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต้องขออนุญาตส่งออก โดยจะอนุญาตให้ส่งไม้และไม้แปรรูปออกไปนอกราชอาณาจักรได้เฉพาะไม้ยางพารา ไม้สน ที่มีหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้ และไม้ที่ทำออกจากสวนป่าเท่านั้น ซึ่งประกาศและระเบียบกระทรวงพาณิชย์ทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการนำสินค้าผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามโดยวิธีการถ่ายลำไว้

อย่างไรก็ตาม กรมศุลกากรได้มีประกาศกรมศุลกากร ที่ ๕๑/๒๕๔๗ เรื่อง ว่าด้วยพิธีการว่าด้วยการถ่ายลำ ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการถ่ายลำของที่นำเข้าในราชอาณาจักรโดยกำหนดให้ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงยานพาหนะออกไปยังต่างประเทศไม่ต้องเสียอากรขาเข้าแต่ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนด โดยไม่ได้ระบุว่าการนำเข้าเพื่อการถ่ายลำดังกล่าวไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายอื่นกำหนด” ดังกำหนดไว้ในข้อ(๑) ที่ว่า ของถ่ายลำที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำการถ่ายเปลี่ยนยานพาหนะออกไปยังต่างประเทศโดยไม่ต้องเสียภาษีอากรขาเข้า

ให้กระทำได้ทุกรูปแบบของการขนส่ง (MULTIMODAL TRANSPORTATION) เว้นแต่การขนส่งสินค้าที่มีความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการผ่านแดนกับประเทศใดให้ใช้พิธีการผ่านแดน กับ การขนส่งสินค้าที่กรมศุลกากรกำหนด และจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้.....”

และในข้อหารือได้มีการอ้างไปถึงกรณี ที่ สำนักงานกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งกรมสรรพสามิต กรณีที่ได้หารือ เรื่อง การนำสุราผ่านประเทศไทยไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาและมีความเห็นโดยสรุปว่า การนำสุราจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อนการนำเข้าในราชอาณาจักร นั้น มีความผิดตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๕ เนื่องจากยังไม่ได้มีการออกกฎหมายอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ดังนั้น ความตกลงดังกล่าวจึงมิใช่บทยกเว้นในการต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุราฯ^{๓๓๔}

^{๓๓๔} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๐๖๑๕ ลงวันที่ ๐๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงกรมสรรพสามิต ส่งพร้อมบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร

กรมการค้าต่างประเทศจึงขอหารือเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายเพื่อกรมการค้าต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักการของกฎหมายดังนี้

๑. กรณีที่ประกาศกระทรวงพาณิชย์ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้การส่งออกหรือการนำเข้าสินค้าใดสินค้านี้ต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด โดยประกาศข้างต้นไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นแก่กรณีการนำเข้าสินค้าผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามโดยวิธีการถ่ายลำไว้ ดังนั้น การนำเข้าสินค้าที่มีมาตรการดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อถ่ายลำผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สาม ดังเช่นกรณีการนำสินค้าไม้ซุงสักท่อนจากสหภาพพม่าเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อถ่ายลำผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามของห้างหุ้นส่วนจำกัด ดากทวิทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดตามแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีการนำเข้าสุราผ่านประเทศไทยไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวของกรมสรรพสามิตหรือไม่

๒. ประกาศกรมศุลกากร ที่ ๕๗/๒๕๔๗ เรื่อง ว่าด้วยพิธีการว่าด้วยการถ่ายลำ จะเป็นการยกเว้นที่จะต้องปฏิบัติตามประกาศและระเบียบของกระทรวงพาณิชย์หรือไม่ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาทั้งสองประเด็นและมีความเห็นว่า^{๓๓๕} ประเด็นที่หนึ่งเห็นว่า กรณีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการหารือตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่วนกรณีการถ่ายลำสินค้าไม้ผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามที่กรมการค้าต่างประเทศหารือมานี้เป็นการหารือตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องข้อหารือ ข้อเท็จจริง และปัญหา รวมทั้งยังเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างฉบับกันอีกด้วย จึงเป็นกรณีที่ไม่มี ความเกี่ยวข้องกัน

ถึงตรงนี้เห็นได้ว่า ในเบื้องต้นกรมการค้าต่างประเทศได้นำเอาบรรทัดฐานการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๘ ที่กรมสรรพสามิตได้หารือกรณีสุราผ่านแดน ซึ่งกฤษฎีกาได้ตีความเอาไว้ในลักษณะที่ว่า “การผ่านแดนหรือการนำเข้าก่อนแล้วก่อนส่งออก” เช่นนี้ทำให้สุราเป็นของต้องจำกัดตาม พ.ร.บ. ศุลกากรที่จะต้องขออนุญาตก่อนนำเข้า แต่เป็นที่สังเกตว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แสดงความเห็นว่าการถ่ายลำไม้ผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามเป็นคนละเรื่องเพราะเหตุเป็นคนละพระราชบัญญัติทำให้ข้อหารือข้อเท็จจริง และปัญหามีความแตกต่างกัน

ด้วยความเคารพ ผู้วิจัยเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้องนัก ทั้งนี้เพราะกรณีของประกาศกระทรวงพาณิชย์ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม ม.๕ แห่ง พ.ร.บ. การส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้การส่งออกหรือการนำเข้าสินค้าใดสินค้านี้ต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด ปัญหาการตีความกฎหมายจึงอยู่บนหลักการพื้นฐานข้อเดียวกันคือการนำสินค้าผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามโดยการผ่านแดนหรือ

^{๓๓๕} เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๑.

การถ่ายลำ จะถือว่าเป็นการนำเข้าก่อนแล้วค่อยส่งออกหรือไม่เช่นเดียวกับกรณีสุราผ่านแดนตามเรื่องเสร็จที่ ๓๐๖/๒๕๔๘ ด้วยเช่นกัน^{๓๖} ซึ่งในเรื่องนี้ ประพันธ์ พิสมขรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้แสดงความเห็นเอาไว้ว่า หลักการของการค้าระหว่างประเทศจะมีสินค้าขาเข้า การส่งออก และสินค้าผ่านแดน โดยทั้งสามหลักนี้อยู่คนละส่วน จะถือว่าการนำเข้าและส่งออก ๒ อย่างนี้รวมกันเป็นนำเข้าก็จะเกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานทันที ยังมีภาระภาษีเพิ่มที่ต้องชำระก่อน เพราะแต่ละห้องจะแยกเป็นภาษีนำเข้า ภาษีส่งออก ภาษีนำผ่านเอาไว้อย่างชัดเจน^{๓๗}

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ประกาศกรมศุลกากร ที่ ๕๑/๒๕๔๗ เป็นประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ส่วนประกาศและระเบียบกระทรวงพาณิชย์นั้นออกตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า ดังนั้น ประกาศกรมศุลกากรซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรย่อมเป็นการยกเว้นหรือกระทบต่อประกาศและระเบียบของกระทรวงพาณิชย์ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

ด้วยความเคารพ จะเห็นได้ว่าในการตีความข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้มีหลักการทางกฎหมายประกอบมากนัก เช่น การนำหลักลำดับศักดิ์ของกฎหมายมาใช้เป็นต้น

นอกจากนี้การตีความดังกล่าวจะยิ่งสร้างปัญหาในทางปฏิบัติให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งนี้เพราะถ้าต่างฝ่ายต่างบังคับใช้กฎหมายของตนเองก็จะยิ่งทำให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานมากขึ้น ในทางกลับกันหากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายก็อาจผิดระเบียบราชการตามกฎหมายปกครอง หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาได้ ในส่วนของผู้ประกอบการเองก็จะทำให้มีต้นทุนเพิ่มมากขึ้นจากระเบียบราชการ

๓. ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้^{๓๘}

๑. กรมป่าไม้ได้เคยมีหนังสือถึงอธิบดีกรมศุลกากรและผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเกี่ยวกับการนำสินค้าไม้ผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรและนำผ่านไปยังประเทศที่สามว่าต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายป่าไม้วัดด้วยการนำไม้เคลื่อนที่ โดยต้องมีใบเบิกทางกำกับการนำเคลื่อนที่

^{๓๖} อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีการฟ้องอยู่ในศาลปกครองและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๔๕/๒๕๔๕ ทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่รับพิจารณาทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๓๗} ประพันธ์ พิสมขรณ์, สัมภาษณ์ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓

^{๓๘} หนังสือกรมป่าไม้ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๒๒๖๓ , ลว ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐

๒. กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓/๕๘ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ แจ้งว่า ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการกำหนดคว่นศุลกากรนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการส่งไม้แปรรูปออกนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้นเป็นการควบคุมการนำเข้าเฉพาะสินค้าไม้และไม้แปรรูปจากต่างประเทศ (import goods) และการส่งออกไม้แปรรูปจากภายในประเทศ (export goods) เท่านั้น ไม่รวมถึงสินค้าผ่านแดน (transit) และสินค้าถ่ายลำ (transshipment) ซึ่งเป็นสินค้าผ่านประเทศ (through cargo) แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นที่กรมการค้าต่างประเทศเคยแจ้งให้บริษัท อันตน จำกัด ทราบแต่หากกรมป่าไม้มีความประสงค์จะควบคุมการนำเข้าสินค้าผ่านประเทศ (through cargo) ดังเช่นพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ ก็สมควรเสนอให้กระทรวงพาณิชย์แก้ไขประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ ๕๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยกำหนดถึงกรณีการนำสินค้าผ่านประเทศให้ชัดเจน สำหรับประเด็นในเรื่องใบเบิกทางให้กรมป่าไม้แก้ไขกฎกระทรวงให้ชัดเจนเพื่อให้รวมถึงไม้ผ่านประเทศด้วย ซึ่งจะทำให้กรมศุลกากรสามารถยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

๓. กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ค่วนมาก ที่ กค ๐๕๐๓/๓๒๒๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ โดยชี้แจงความเห็นเพิ่มเติมว่า การถ่ายลำ (transshipment) เป็นรูปแบบของพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าผ่านประเทศโดยการเปลี่ยนถ่ายยานพาหนะ ซึ่งบรรทุกสินค้านั้นมาจากประเทศหนึ่งไปยังยานพาหนะอื่น เพื่อบรรทุกสินค้านั้นต่อไปยังประเทศปลายทางอีกแห่งหนึ่ง ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๕ การถ่ายลำ (transshipment) ไม่ถือเป็นการนำออกเข้าหรือส่งออกตามความหมายศุลกากร และในการประชุมหารือเรื่อง การดำเนินการนำเข้าและส่งออกไม้ ที่กรมการค้าต่างประเทศจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมมีมติกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการนำเข้าและส่งออกไม้โดยวิธีการถ่ายลำไปประเทศที่สามารถรวม ๗ ข้อ โดยแนวทางการปฏิบัติข้อที่ ๗ ที่ว่า “ใบเบิกทางของกรมป่าไม้จะเป็นเอกสารที่ผ่านวิธีการถ่ายลำและง่ายต่อการตรวจสอบ” นั้นกรมศุลกากรเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองหรือกำหนดให้อำนาจไว้แต่อย่างใด จึงควรต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดมาตรการควบคุมการจำกัดหรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ กับสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรก็คือการส่งออกนอกราชอาณาจักรก็ดี หรือนำผ่าน หรือส่งผ่านราชอาณาจักรก็ดี ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองหรือกำหนดให้อำนาจไว้มิฉะนั้นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลทั้งในลักษณะคดีปกครอง คดีแพ่ง หรือคดีอาญาได้

กรมป่าไม้เห็นว่าแนวทางการปฏิบัติของกรมศุลกากรที่ไม่ถือว่าการนำสินค้าไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ตามบทบัญญัติ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงไม่ต้องให้กรมป่าไม้ออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่ เป็นการไม่สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้ ทั้งนี้ เพื่อความถูกต้องในการบังคับใช้กฎหมาย กรมป่าไม้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้^{๓๙}

๑. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใด

๒. การนำสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๓. สินค้าไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เมื่อนำเคลื่อนที่ในราชอาณาจักร ต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีประเด็นพิจารณา ๒ ประการ^{๔๐}

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใด นั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์จะคุ้มครองไม้และของป่าโดยกำหนดวิธีการหวงห้ามไว้เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเป็นการสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ที่ประสงค์จะทำให้หรือเก็บหาของป่าจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ รวมไปถึงการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ กำหนดว่า “ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง” จากหลักกฎหมายได้กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไป ภายหลังจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^{๓๙} สัมภาษณ์นายพนัส ศิริอาภรณ์ธรรม และเมทนี สิตร, หัวหน้างานส่วนด่านป่าไม้, ๓ มีนาคม ๒๕๕๓

^{๔๐} เรื่องเสร็จที่ ๘๕/๒๕๕๑ .

ป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ว่า “บทบัญญัติในส่วนนี้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่

(๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ไปถึงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว

(๒) นำไม้ที่ทำโดยไม่ต้องรับอนุญาตออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรกแล้ว

(๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว

(๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ไปจากที่ที่ไม้หรือของป่านั้นอยู่”

และโดยที่ใบเบิกทางดังกล่าวถือเป็นใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่แสดงว่าป่าได้ผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็น ไม้หรือของป่าที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและอนุญาตให้เคลื่อนที่ต่อไปได้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๕/๒๕๒๗ แล้ว ดังนั้น ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจึงต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง การนำเข้าไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ(transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ และเมื่อนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ในราชอาณาจักร ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาคำว่า “นำเคลื่อนที่” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ว่า “(๑๐) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ”

จากบทบัญญัติมาตรา ๔ ข้างต้น หมายความว่า ทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนที่จากที่ไปด้วยประการใด ๆ ประกอบกับความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่มุ่งประสงค์จะควบคุมการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ เนื่องจากมีการส่งหรือนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการควบคุมการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ดังนั้น การนำไม้หรือของป่า “เข้ามา” ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๓๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงหมายรวมถึงการนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) ด้วย และเมื่อมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้กำหนดยกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำ (transshipment) ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๕ ดังนั้น การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว จึงต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กล่าวคือผู้ที่นำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำในราชอาณาจักรต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กำกับด้วย

จากแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเห็นได้ว่าการตีความว่าการผ่านประเทศไทยไม่ว่าจะด้วยการผ่านแดน หรือการถ่ายถึงจะต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ทั้งนี้เพราะมีการตีความทั้งผ่านแดน และถ่ายลำนันเมื่อมีการนำเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วก็ต้องมีการ “นำเคลื่อนที่” ในราชอาณาจักรโดยยึดถือตามคำนิยามแห่งมาตรา ๓ ของ พ.ร.บ. ป่าไม้เป็นหลัก ดังนั้นแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความนั้นมิได้ให้ความสำคัญต่อการนำเข้า ส่งออก ผ่านประเทศ หรือถ่ายลำแต่มุ่งสนใจเพียงว่ามีการ “นำเคลื่อนที่” ในราชอาณาจักรหรือไม่

นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังมีการอ้างถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ที่เคยวินิจฉัยเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบแทนใบเบิกทางนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบแทนฯ ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เรื่องเสร็จที่ ๑๘๕/๒๕๒๗ ซึ่งได้ให้ความเห็นถึงการออกใบเบิกทางที่ใช้กำกับไม้หรือของป่าเอาไว้ว่า ใบเบิกทางที่ใช้กำกับไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ตามมาตรา ๓๕^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ถือได้ว่าเป็นใบอนุญาตอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพราะเป็นการอนุญาตให้นำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปตามที่กำหนดในมาตรา ๓๘^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๗๑ ทวิ^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบเบิกทางให้นั้นหมายความว่า ไม้หรือ ของป่าดังกล่าวได้ผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็นไม้หรือของป่าที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้อนุญาตให้นำเคลื่อนที่ต่อไปได้

^{๔๔} มาตรา ๓๕ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของ พนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๘ บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือ ของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่

- (๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ไปถึงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว
- (๒) นำไม้ที่ทำโดยไม่ต้องรับอนุญาตออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรกแล้ว
- (๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือ ด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว
- (๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ไปจากที่ที่ไม้หรือ ของป่านั้นอยู่

^{๔๕} มาตรา ๗๑ ทวิ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๕ ทวิ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๕ ตริ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๓ วรรคสอง หรือ มาตรา ๕๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๔. หลังจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตีความการดำเนินการกำกับการณ์นำไม้เคลื่อนที่ กรณีนำไม้ผ่านแดนกรณีถ่ายลำ (transshipment) และแจ้งให้กรมศุลกากรทราบแล้ว กรมศุลกากรได้ขอให้ทบทุนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นิพนธ์ในเรื่องเสร็จที่ ๗๒๑/๒๕๕๑ ในการขอทบทุนกรมศุลกากรได้มีความเห็นว่า “กรมศุลกากรได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ที่ว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์จะคุ้มครองไม้และของป่าโดยกำหนดวิธีการหวงห้ามไว้เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเบิกทางกำกับการณ์นำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ แสดงได้ว่ากฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์ควบคุมและตรวจสอบไม้และของป่าโดยเฉพาะการเคลื่อนที่ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นั้น เป็นการควบคุมภายในประเทศ เช่น การเคลื่อนที่ของไม้หรือของป่าที่ใช่และบริโภคภายในประเทศ ประกอบกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มิได้กำหนดขกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำ (transshipment) ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๕ นั้น กรมศุลกากรเห็นว่าเป็นมุมมองในข้อกฎหมายที่น่าจะไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น กรมศุลกากรจึงขอทบทุนความเห็นในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการณ์นำไม้เคลื่อนที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรณีนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศ และมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมาตรา ๗๘ (๔) ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖ กำหนดว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายโดยไม่มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็นและประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก

อนุสัญญาเกียวโต^{๑๔๔} ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติไปปฏิบัติ มาตรา ๑.๒ กำหนดว่า เงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามและพิธีการศุลกากรที่ต้องปฏิบัติให้สำเร็จในการ

^{๑๔๔} Kyoto Convention ได้กำหนด ประเด็นเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) และได้มอบหมายให้องค์การศุลกากรโลก (ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกด้วย) ผลักดันสู่การนำไปใช้ – ผู้วิจัย

นำแนวปฏิบัติต้องระบุในกฎหมายแห่งชาติ รวมถึงเงื่อนไขและวิธีการศุลกากรเหล่านั้นต้องเรียบง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่ง เป็นความมุ่งหมายตามความต้องการของกลุ่มการค้าเพื่อการอำนวยความสะดวกต่อการ เคลื่อนย้ายสินค้าและพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติตามกฎหมาย ศุลกากร และการควบคุมทางศุลกากรด้วย

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ มาตรา ๕๘ กำหนดให้ทำการลำเลียง ถ้ายของ (ถ้ายลำ) ได้ต้องทำใบขนสินค้าเพื่อลำเลียงตามแบบที่กำหนดโดยได้รับอนุญาตและมีพนักงานเจ้าหน้าที่ ศุลกากรกำกับอยู่ด้วย และมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้ยกเอาบทพระราชบัญญัติศุลกากรนี้ขึ้นบังคับใช้ หาก มีบทกฎหมายพระราชบัญญัติอื่นที่แตกต่างกับพระราชบัญญัติศุลกากรในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากร

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น ได้กำหนดแนวการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ ปฏิบัติ ราชการโดยมุ่งเน้นอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารับบริการและไม่มีขั้นตอน การปฏิบัติงานเกินความ จำเป็นสอดคล้องกับอนุสัญญาเกี่ยวโตที่กำหนดให้ต้อง ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล อำนวยความสะดวก ในด้านการค้าและการเคลื่อนย้ายสินค้า โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งต้องระบุไว้ในกฎหมาย แห่งชาติรวมถึงเงื่อนไขและวิธีการศุลกากรต้องเรียบง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น หากไม่มี กฎหมายที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่กรณีการนำไม้ผ่าน แดนโดยวิธีถ้ายลำแล้ว การออกใบเบิกทางก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นมาตรฐานสากลและขัดต่อ วัตถุประสงค์ความมุ่งหมายทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นการเฉพาะในกรณีที่ต้องการจะควบคุมการขนส่งสินค้าผ่านราชอาณาจักรไทย จำนวน ๑๒ ฉบับ โดยได้บัญญัติความหมายให้รวมความไปถึงการ “นำเข้า” “ส่งออก” “ควบคุมผ่าน” “เพื่อผ่าน” และ “ผ่านราชอาณาจักร” ไว้ในกฎหมายดังนี้

๑) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร โดยมีการขนส่งหรือขนถ่ายยานพาหนะ

๒) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ใน มาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร โดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะ

๓) พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำ หรือส่งผ่านราชอาณาจักรแต่ไม่รวมถึงการนำเข้าหรือส่งวัตถุออกฤทธิ์ผ่าน ราชอาณาจักรโดยมิได้มีการขนถ่ายออกจากเครื่องบินที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะ ระหว่างประเทศ

๔) พระราชบัญญัติปศุสัตว์ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในมาตรา ๓ หมายความว่า นำ หรือส่งผ่านราชอาณาจักรซึ่งปศุสัตว์โดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนยานพาหนะ

๕) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในความหมายของ คำว่า “นำเข้า” ตามมาตรา ๔ ซึ่งคำว่า “นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรหรื อนำผ่าน

๖) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในมาตรา ๓ หมายความว่า

ว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนยานพาหนะ

๓) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร

๔) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓๒ “ผู้ใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์ หรือซากสัตว์...”

๕) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้กำหนดคำว่า “ส่งผ่าน” และ “ควบคุมผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓ “...เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะให้มีการควบคุมการส่งออกป็นนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์...” และมาตรา ๔ (๒) “วิธีการเพื่อป้องกันการส่งอาวุธยุทธภัณฑ์...ที่ควบคุมผ่านไปยังประเทศหรือที่ที่ห้าม...”

๑๐) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๖๔ “ในการนำผ่านซึ่งยาเสพติดให้โทษ...”

๑๑) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดคำว่า “เพื่อผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๕ “ยานพาหนะใดที่เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อผ่านป็นนอกราชอาณาจักร...”

๑๒) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้กำหนดคำว่า “ผ่านราชอาณาจักร” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมายตัวอย่างเช่น มาตรา ๗๐ “ห้ามมิให้ผู้ใดนำอาวุธปืน...ผ่านราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาต...”

จากการกำหนดความหมาย และถ้อยคำโดยชัดแจ้งของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และในการนี้ให้มีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันกับการกำกับดูแลพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่ได้กำหนดการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรแต่อย่างใด แสดงได้ว่าหากกรมป่าไม้ต้องการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติให้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียก่อน อีกทั้งการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่ กรณีการนำไม้ผ่านแดนเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนด้านพิธีการศุลกากร และขัดแย้งกับอนุสัญญาเกียวโต รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มุ่งให้หน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ และสัมพันธภาพระหว่างประเทศที่ดีต่อกัน

๒. มาตรการควบคุมกำกับสินค้า

กรมศุลกากรได้มีระเบียบวิธีปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติพิธีการทางศุลกากรต่อสินค้า ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมและกำกับสินค้าที่เป็นมาตรฐานสากล ๕ รูปแบบ คือ

๒.๑ นำเข้า (import) หมายถึง นำเข้ามาใช้หรือบริโภคในราชอาณาจักร

๒.๒ ส่งออก (export) หมายถึง ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

๒.๓ นำกลับเข้ามา (re-import) หมายถึง ส่งออกไปก่อนแล้วจึงนำกลับเข้ามาภายหลัง

๒.๔ ส่งกลับออกไป (re-export) หมายถึง นำเข้ามาก่อนแล้วจึงส่งกลับออกไปภายหลัง

๒.๕ นำผ่าน หรือขนส่งผ่านประเทศ (transit or transshipment) หมายถึง ขนส่งสินค้าผ่านราชอาณาจักรโดยมิได้ใช้ประโยชน์หรือเกิดการบริโภคขึ้นในประเทศ สินค้าประเภทนี้จะไม่มีภาระในอันที่จะต้องเสียภาษี และไม่มีภาระในอันที่จะต้องขออนุญาตนำเข้าและส่งออกตามกฎหมายภายในประเทศทั้งหมด เว้นแต่อยู่ในข้อบังคับของกฎหมาย ๑๒ ฉบับข้างต้น

สำหรับการนำผ่านหรือส่งผ่านประเทศในลักษณะถ่ายลำ (transshipment) เป็นหลักสากลใช้เป็นมาตรการควบคุมสินค้าเหมือนกันทั่วโลกซึ่งเป็นการปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับประเทศไทยได้มีกฎหมายศุลกากร ซึ่งตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๘ เพื่อรองรับหลักปฏิบัติพิธีการสากลดังกล่าว ประกอบกับกรมศุลกากรได้มีประกาศกรมศุลกากร ที่ ๕๑/๒๕๔๗ ว่าด้วยพิธีการถ่ายลำเป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมสินค้า ถ่ายลำอย่างหนึ่งโดยมีหลักปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขในการควบคุมกำกับของศุลกากร เช่น

๑) ต้องส่งมาโดยมีใบตราส่ง ชนิด THROUGH BILL OF LADING คือ แจ่งท่า ที่ หรือ สนามบินต้นทางส่งในต่างประเทศ แจ่งท่า ที่ หรือ สนามบินแห่งหนึ่งแห่งใดในราชอาณาจักรเป็นท่า ที่ หรือ สนามบินถ่ายลำและแจ่งท่าปลายทางส่งในต่างประเทศ

๒) บัญชีสินค้าสำหรับเรือ จะต้องแจ่งท่าต้นทาง ท่า ที่ หรือ สนามบินถ่ายลำและท่าปลายทางตรงกับ THROUGH BILL OF LADING ที่กล่าวในข้อ ๑

๓) บัญชีสินค้าสำหรับเรือขาออกสำหรับของส่งออกที่เป็นของถ่ายลำ(transshipment cargo) จะต้องระบุด้วยว่าเป็นของถ่ายลำส่งมาจากประเทศใดและจะไปประเทศใด

๔) ของถ่ายลำต้องส่งออกต่างประเทศภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

๕) เจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่ได้ตรวจสินค้าที่ทำการถ่ายลำเพื่อจะขอผ่านแดนไปยังประเทศอื่น

๖) สินค้าที่ถ่ายลำเพื่อจะขอผ่านแดนจะอยู่ในอารักขาศุลกากรหรือการกำกับดูแลตลอดไปจนกว่าจะนำสินค้าส่งออกไปยังประเทศอื่น

๗) หากมีข้อสงสัยในสินค้าที่ถ่ายลำเพื่อจะขอผ่านแดนสามารถตรวจสอบได้ที่ต้นทางและปลายทางภายใต้การควบคุมของศุลกากร

จากข้อเท็จจริงข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการการควบคุมกำกับสินค้าผ่านแดนในลักษณะถ่ายลำนั้น มีกฎหมายและวิธีปฏิบัติตามที่กล่าวมาข้างต้นรองรับไว้อย่างชัดเจน และถือเป็นการปฏิบัติตามหลักการค้าสากลซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การศุลกากรโลก (WCO) มาอย่างยาวนาน หากการขนส่งไม่ผ่านแดนโดยวิธีถ่ายลำสินค้าผ่านประเทศไทยไปยังประเทศอื่น มีข้อบังคับให้ผู้รับขนส่ง (ไม่ใช่ผู้นำเข้าและไม่ใช่เจ้าของสินค้า) ต้องไปยื่นคำร้องขอออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่ตาม

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วยนั้นกรมสุทธการเห็นว่าจะเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักกฎหมายและอนุสัญญาในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นการเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติพิธีการทางสุทธการและไม่เป็นการอำนวยความสะดวกในการบริการ ซึ่งขัดแย้งกับหลักสากลไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ กรมสุทธการเห็นว่าการถ่ายลำสินค้าเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับการสุทธการโดยตรงจึงย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติสุทธการ พุทธศักราช ๒๔๖๕ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๒๕๕๑ กรมสุทธการจึงขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ต่อมากรมสุทธการให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมสุทธการ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสุทธการ) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหาข้อกฎหมายไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๕/๒๕๕๑^{๑๔๔} สรุปความได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใด เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์จะคุ้มครองไม้และของป่า โดยกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะทำไม้หรือเก็บหาของป่า รวมถึงการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และ กฎหมายได้กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้หรือของป่า เคลื่อนที่ต่อไปภายหลังจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘^{๑๔๕} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

^{๑๔๔} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๐๑๗๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๔๕} มาตรา ๓๘ บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่

(๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ไปถึงสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว

(๒) นำไม้ที่ทำโดยไม่ต้องรับอนุญาตออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรกแล้ว

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และเนื่องจากใบเบิกทางดังกล่าวเป็นใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น ส่วน ราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจึงต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกใบ เบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดน โดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ และเมื่อนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ในราชอาณาจักรต้องอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า นิยามคำว่า “นำเคลื่อนที่” ในมาตรา ๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่หมายความว่าทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไป ด้วยประการใด ๆ ประกอบกับความในมาตรา ๓๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มุ่งประสงค์จะควบคุมการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการควบคุมการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ดังนั้น การนำไม้หรือของป่า “เข้ามา” ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๓๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงหมายความว่ารวมถึงการนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) และเมื่อมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้กำหนดยกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๕ ดังนั้น ผู้ที่นำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่นำ ไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักรไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำ เข้ามาแล้ว จึงต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

เมื่อพิจารณากรณีที่กรมศุลกากรขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) แล้ว ไม่ปรากฏว่าได้เกิดข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาไปแล้ว และข้อกฎหมายที่กรมศุลกากรยกขึ้นโต้แย้งนั้นเป็นประเด็นซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ยกขึ้นพิจารณาโดยรอบคอบซึ่งได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วยแล้ว โดยบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการนำเคลื่อนที่นั้น เป็นวิธีการควบคุมไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ เพื่อประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบว่ามีไม้ที่นำเคลื่อนที่

(๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว

(๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ไปจากที่ที่ไม้หรือของป่านั้นอยู่
^{๑๓} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไป ด้วยประการใด ๆ ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔} มาตรา ๓๕ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

ไปนั้นเป็นไม้ที่ได้มาจากที่ใด ได้มาตั้งแต่เมื่อใด ได้มาโดยวิธีใด จะนำเคลื่อนที่ไปที่ใด ใครเป็นผู้นำไป นำไปโดยวิธีใด ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการลักลอบการตัดไม้เพิ่มขึ้น รวมถึงมิให้มีการนำไม้ที่ได้มาโดยมิชอบ มาสวมรอยเข้าไปแทน ซึ่งการนำไม้เคลื่อนที่ไปนั้นเมื่อพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “ไม้”^{๔๔} แล้ว ถือได้ว่า ไม้ทุกชนิดและทุกสภาพลักษณะต่างก็อยู่ในความหมายตามนิยามดังกล่าว

ส่วนการนำเคลื่อนที่นั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วเห็นได้ว่า กฎหมายคำนึงถึงการเคลื่อนจากที่ไปเป็นประการสำคัญ ส่วนจะทำให้เคลื่อนจากที่ไปด้วยเหตุใดนั้น ไม่จำกัดวิธีการนำเคลื่อนที่ และไม่ว่าจะนำเคลื่อนที่จากที่ใดไปยังที่แห่งใดในราชอาณาจักร รวมถึงไม่จำกัดระยะทางของการนำเคลื่อนที่ ซึ่งก็ย่อมต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ทั้งสิ้น ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงยืนตามคำวินิจฉัยเดิม

นอกจากนี้ การที่กรมตุลาการให้เหตุผลว่า การถ่วงลำสินค้าเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับการตุลาการโดยตรงจึงย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๒๐^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติตุลาการ พุทธศักราช ๒๔๖๕ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ที่เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ในเรื่องการค้าไม้ของกลางตามกฎหมายว่าด้วยตุลาการและกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๒๕๕๑)^{๔๖} นั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยตุลาการเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำของเข้าและส่งออก โดยของนั้นอาจเป็นของต้องเสียอากรหรือไม่ก็ได้และของนั้นอาจเป็นของต้องห้าม หรือของต้องจำกัดตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้กรณีที่แตกต่างกันกับกฎหมายอื่นในเรื่องอันเกี่ยวแก่ตุลาการ ให้ยกเอาพระราชบัญญัติตุลาการฯ ขึ้นบังคับ และ

^{๔๔} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

(๒) “ไม้” หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย คลอดจันทรา กุ่ม คอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้น ๆ ไม่ว่าจะถูกตัด ทอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใน

๑๓๑

๑๓๑

^{๔๕} มาตรา ๑๒๐ เมื่อใดบทพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมายพระราชบัญญัติ หรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้ ท่านว่าในเรื่องอันเกี่ยวแก่ตุลาการนั้น ให้ยกเอาบทพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมายพระราชบัญญัติหรือประกาศใหม่นั้นจะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่า มีประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น

^{๔๖} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การค้าไม้ของกลางตามกฎหมายว่าด้วยตุลาการและกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุคที่ นร ๐๕๐๑/๐๒๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัดเปลี่ยนแปลง หรือถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัติศาลการฯ เว้นไว้แต่กฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลังจะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่ามีความประสงค์ จะให้เป็นเช่นนั้น มาตราดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องแก่ศาลการ เท่านั้น แต่บทบัญญัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบำรุงรักษาป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลดียิ่งขึ้น จึงกำหนดวิธีการควบคุมการนำไม้เคลื่อนที่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์พิเศษ ถือว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้ว จึงไม่อาจงดเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ได้ ดังนั้น การนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้บังคับในภายหลัง

อนึ่ง การนำไม้เคลื่อนที่นั้น เห็นว่าไม่เป็นเรื่องอันเกี่ยวแก่ศาลการตามนัยของมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พุทธศักราช ๒๔๖๕ เพราะบทบัญญัติตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการเคลื่อนย้ายไม้โดยเฉพาะ จึงไม่อาจเทียบเคียงกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๒๕๕๑ ได้

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กรมศาลการยกขึ้นมาเพื่อขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) นั้น เห็นว่า กรมศาลการและกรมป่าไม้ควรประสานกันเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อันจะเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ การถ่ายลำสินค้าตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๑๕๕๑

จะเห็นได้ว่าในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นได้อ้างถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๓ เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๒๕๕๑ ว่าไม่อาจนำมาเทียบได้กับกรณีการถ่ายลำไม้ผ่านแดนนั้น เรื่องนี้มีข้อเท็จจริงในรายละเอียด ดังนี้^{๕๒}

กรมศาลการได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๓/๑๐๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า

๑. กรมศาลการได้ทำการตรวจยึดจับกุมไม้ไว้เป็นของกลางจำนวนมาก (ส่วนมากเป็นไม้พะยูนซึ่งเป็นไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔) ทั้งนี้ เป็นคดีความผิดเกี่ยวกับการ

^{๕๒} ส่งพร้อมหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๐๒๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ลักลอบส่งออกตามกฎหมายศุลกากร กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ตรวจยึดจับกุมได้ ๑๕๓ ราย จำนวน ๔๘๕ ตู้คอนเทนเนอร์ ปริมาตรรวมประมาณ ๗,๕๕๕ ลูกบาศก์เมตร (๕๗,๐๐๐ ท่อน) เหตุเกิดในบริเวณท่าเรือซึ่งเป็นเขตศุลกากรทุกคดี โดยมีลักษณะความผิด ดังนี้

๑.๑) บางคดีเป็นความผิดเกี่ยวกับการสำแดงชนิดสินค้าเป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงอากรและหลีกเลี่ยงข้อจำกัด เนื่องจากไม่เป็นของที่ต้องเสียอากรขาออก และต้องขออนุญาตในการส่งออกตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๕ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ (มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี) ประกอบมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๔๒ โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้ยึดไม้ของกลางโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕

๑.๒) บางคดีผู้กระทำความผิดใช้วิธีแอบอ้างชื่อบุคคลอื่นในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก ซึ่งเป็นความผิดฐานสำแดงเท็จและฐานพยายามลักลอบส่งไม้ออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ (มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี) ประกอบมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๔๒ โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้ยึดไม้ของกลางโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕

๑.๓) สำหรับไม้ของกลางตามข้อ ๑.๑ และข้อ ๑.๒ นั้น ส่วนมากไม่มีผู้ใดมาแสดงตัวเป็นเจ้าของหรือใช้สิทธิเรียกร้องเอาของกลางกลับ คืนไปภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ยึด ซึ่งตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ใช่เจ้าของและให้ตกเป็นของแผ่นดิน โดยมีพิกัดค่านึงว่าจะมีการฟ้องร้องคดีอาญานั้นหรือไม่

๒. สำหรับขั้นตอนการดำเนินการด้านคดีนั้น เมื่อกรมศุลกากรตรวจยึดจับกุมไม้ดังกล่าวได้แล้วจะดำเนินคดีตามขั้นตอนของกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยในขั้นต้น กรมศุลกากรจะทำหนังสือเชิญเจ้าหน้าที่ป่าไม้ (ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ) ไปทำการตรวจสอบชนิดและวัดปริมาตรไม้ในแต่ละคดี ทั้งนี้ เพื่อนำผลที่ได้ไปใช้ประกอบการพิจารณาประเมินราคาของกลาง และเนื่องจากไม้ที่ศุลกากรทำการจับกุมได้ตามข้อ ๑ นั้น ในขั้นต้น ไม่สามารถตรวจพิสูจน์ได้ว่าเป็นไม้ที่มีกำเนิดภายในประเทศหรือต่างประเทศ กล่าวคือ

๒.๑) กรณีที่เป็นไม้ภายในประเทศ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจยึดจับกุมได้นั้น ผู้กระทำความผิดพยายามจะลักลอบส่งออกต่างประเทศและยังไม่แน่ชัดว่าเป็นไม้ที่มีการครอบครองไว้โดยถูกต้องตามกฎหมายป่าไม้หรือไม่ เนื่องจากไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด และยังไม่มีการแสดงตัวหรืออ้างสิทธิในไม้ของกลางแต่อย่างใด หรือแม้แต่ไม้ของกลางบางส่วนจะมีรูปรอยดวงตราของส่วน

ราชการที่เกี่ยวข้องประทับอยู่ที่หน้าตัดบริเวณปลายไม้ด้วยก็ตาม ก็ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่า เป็นความผิดฐาน นำไม้เคลื่อนที่ในราชอาณาจักร โดยไม่มีใบเบิกทางตามมาตรา ๓๕ หรือฐานครอบครองไม้แปรรูป จำนวนเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๘ หรือฐานครอบครองไม้หวงห้าม ที่ยังมีได้แปรรูปโดยไม่มีดวงตรา ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ (มี ระยะเวลาโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๒๐ ปี) ด้วยหรือไม่ จึงเป็นปัญหาว่ากรณีดังกล่าว เป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท หรือเป็นความผิดต่างกรรมต่างวาระ ซึ่งกรมตุลาการ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงของคดีเป็นที่ชัดเจนว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้ดังกล่าว เป็นอีกกรรมหนึ่งต่างหากจากการกระทำความผิดตามกฎหมายตุลาการ ดังเช่นที่ปรากฏในข้อ ๑.๑ และ ข้อ ๑.๒ ฉะนั้น การที่กรมตุลาการส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนขยายผลการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงชอบด้วยเหตุผล หลักกฎหมาย และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลให้มีการ ปฏิบัติตามกฎหมาย ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทุกด้วยบทกฎหมายทุกประการ

๒.๒) กรณีที่เป็นไม้ต่างประเทศ อาจเป็นไม้ที่นำเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายตุลาการ หรือ เป็นไม้ที่ลักลอบหนีตุลาการเข้ามาก็ได้

๒.๒.๑) กรณีเป็นไม้ที่นำเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย กรมตุลาการ เห็นว่า การนำ ไม้เคลื่อนที่โดยไม่มีใบเบิกทางถือเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ในขณะนั้นว่า เป็นความผิดฐานครอบครองไม้แปรรูป จำนวนเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๗๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือฐานครอบครองไม้หวงห้ามที่ยังมิได้แปรรูปโดยไม่มีดวงตราตาม มาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เนื่องจากไม้นอกราชอาณาจักรไม่ ถือเป็นไม้หวงห้ามตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่ง สอดคล้องกับความเห็นของพนักงานอัยการและของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๕/ ๒๕๑๖) การที่กรมตุลาการส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนขยายผลการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงชอบด้วยเหตุผล หลักกฎหมาย และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๔ แล้ว

๒.๒.๒) กรณีเป็นไม้ที่ลักลอบหนีตุลาการเข้ามา กรมตุลาการ เห็นว่า ยังไม่อาจ พิจารณาได้ชัดเจนว่า การนำไม้เช่นนี้เคลื่อนที่โดยไม่มีใบเบิกทาง ถือเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่ง พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ แต่มีความชัดเจนว่า ไม่เป็นความผิดฐานครอบครอง ไม้แปรรูป จำนวน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๗๑ วรรค สอง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือฐานครอบครองไม้หวงห้ามที่ยังมิได้แปรรูป โดยไม่มีดวงตราตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ทั้งนี้ เหตุผล เดียวกับข้อ ๒.๒.๑ ฉะนั้น หากการนำไม้ลักลอบหนีตุลาการเคลื่อนที่โดยไม่มีใบเบิกทาง เป็นความผิด

ตามกฎหมายป่าไม้จริง ก็ย่อมเป็นความผิดที่เกิดขึ้นก่อนเข้ามาในเขตสุลการ และถือเป็นอีกกรรมหนึ่งต่างหากจากการกระทำความผิดตามกฎหมายสุลการ การที่กรมสุลการส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนขยายผลการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงชอบด้วยเหตุผล หลักกฎหมาย และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๔ ด้วยเช่นกัน

๓. การที่กรมสุลการเชิญเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไปตรวจสอบชนิดและวัดปริมาตรไม้ของ กลาง แล้วเจ้าหน้าที่ป่าไม้ทำการบันทึกตรวจและยึด ไม้ของกลางไว้เป็นของกลางในคดี ความผิดตามกฎหมายป่าไม้ อีกคดีหนึ่งด้วยนั้น กรมสุลการ ไม่เห็นพ้องด้วยการกระทำของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ดังกล่าว เนื่องจากเป็นการกระทำหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๔ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ต้องไปร้องทุกข์ร่วมในคดีที่กรมสุลการส่งให้ พนักงานสอบสวนอยู่แล้ว นอกจากนี้ ยังไม่เป็นไปตามระเบียบประเพณีปฏิบัติที่ได้เคยกระทำร่วมกันมาในอดีตระหว่างกรมสุลการและกรมป่าไม้ในเรื่องของการตรวจสอบชนิดและวัดปริมาตรไม้ ของกลางในคดีที่เจ้าหน้าที่สุลการเป็นผู้ตรวจยึดจับกุมไว้อีกด้วย ซึ่งกรมสุลการได้เคยทักท้วงกรมป่าไม้ในที่ประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ แล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้แทนกรมป่าไม้ยอมรับว่า เป็นการเข้าใจผิดและจะดำเนินการเพิกถอนการยึด ไม้ของกลางของเจ้าหน้าที่ ป่าไม้ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และกรมสุลการได้ทำหนังสือแจ้งให้กรมป่าไม้เพิกถอนการยึด ไม้ของกลางที่ซ้ำ ซ้อนดังกล่าวแล้วด้วย แต่จนกระทั่งบัดนี้ยังไม่มีผลสืบหน้าแต่อย่างใด

๔. เนื่องจากไม้ของกลางในคดีทั้งหมด มีขนาดใหญ่และจำนวนมาก โดยส่วนมากบรรจุในตู้คอนเทนเนอร์และบางส่วนวางกองไว้ในที่กลางแจ้ง ปัจจุบันไม้ของกลางทั้งหมดยังคงถูกเก็บไว้ในความรักษาของกรมสุลการภายในท่า เรืออันเป็นเขตสุลการ ตามนัยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสุลการ พุทธศักราช ๒๔๖๕ จึงทำให้เกิดปัญหากับกรมสุลการเป็นอย่างมาก เช่น ปัญหาเรื่องสถานที่แห่งใหม่เพื่อเก็บรักษาไม้ของกลางในกรณีที่ต้องคืนตู้ คอนเทนเนอร์ให้กับเจ้าของที่ไม่มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำความผิด ปัญหาค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะมากเกินไป ปัญหาการสูญหายหรือเสื่อมค่าเสียราคา และสำหรับ ไม้ของกลางที่กรมสุลการจับกุมไว้ทั้งหมดนี้ ยังไม่มีคดีใดถึงที่สุด จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่า อธิบดีกรมสุลการจะสามารถขายไม้ของกลางไปตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสุลการ พุทธศักราช ๒๔๖๕ ทั้งวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้หรือไม่ อย่างไร คอกรณีดังต่อไปนี้

๔.๑) ในกรณีที่คดีอยู่ระหว่างดำเนินการของพนักงานสอบสวน แต่ไม้ของกลางตกเป็นของแผ่นดินแล้วตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสุลการ พุทธศักราช ๒๔๖๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุลการ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้น กรมสุลการเห็นว่า อธิบดีกรมสุลการสามารถขายไม้ของกลางได้ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสุลการ พุทธศักราช ๒๔๖๕

๔.๒) ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งระหว่างคำเนิการของพนักงานสอบสวน และไม้ของกลางยังไม่ตกเป็นของแผ่นดิน กรมศุลกากรเห็นว่า อธิบดีกรมศุลกากรสามารถขายไม้ของกลางได้ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และหรือมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ เพื่อดึงเงินไว้แทนของกลาง

๔. ๓) เนื่องจากในปัจจุบัน การขายไม้ของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายศุลกากรนั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ขอบทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการขายไม้ของกลางตามลักษณะความผิดว่าด้วย กฎหมายศุลกากร ข้อ ๑ ระบุว่า "...ให้กรมศุลกากรจำหน่ายไม้ของกลางตามลักษณะความผิดว่าด้วยกฎหมายศุลกากรได้เอง โดยไม่ต้องให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการ..." ซึ่งกรมศุลกากรเห็นว่า เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ ทุกประการ

โดยเหตุที่ในปัจจุบัน ยังมีหน่วยราชการบางแห่งที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติและข้อพิจารณาตามกฎหมายของกรมศุลกากร ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นที่เข้าใจถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับกรณีที่เป็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น กรมศุลกากรจึงขอหารือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง จากข้อเท็จจริงในข้อ ๓ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ซึ่งกรมศุลกากรเชิญไปตรวจสอบชนิดและวัดปริมาตร ไม้ของกลางในฐานะผู้เชี่ยวชาญ จะสามารถกระทำการบันทึกยึดไม้ของกลางภายหลังการตรวจยึดจับกุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ได้หรือไม่ และมีผลตามกฎหมายอย่างไร

ประเด็นที่สอง ในกรณีตามข้อ ๔.๑ เมื่อไม้ของกลางตกเป็นของแผ่นดินแล้ว อธิบดีกรมศุลกากรจะสามารถขายไม้ของกลางตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ข้อ ๑ ได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม ในกรณีตามข้อ ๔.๒ เมื่อไม้ของกลางยังไม่ตกเป็นของแผ่นดิน อธิบดีกรมศุลกากรจะสามารถขายไม้ของกลางตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ และหรือมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ข้อ ๑ เพื่อดึงเงินไว้แทนของกลางได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็น ที่สี่ หากคดีถึงที่สุดโดยศาลมีคำพิพากษาริบไม้ของกลาง และสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งตามกฎหมายศุลกากรและกฎหมายป่าไม้ หน่วยงานใดระหว่างกรมศุลกากรในฐานะที่ตรวจยึดจับกุมไม้ไว้แต่ต้นกับกรม ป่าไม้จะเป็นผู้มีอำนาจขายไม้ของกลางในคดี

ประเด็นที่ห้า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะถือเป็นกรณีที่กฎหมายศุลกากรแตกต่างกับบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศอื่น ตามนัยมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ หรือไม่

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๑๔๖๕ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง ขอบททวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการขายไม้ของกลางตามลักษณะความผิดว่าด้วยกฎหมายศุลกากรให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องพิจารณาหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความ ชัดเจน และถือปฏิบัติต่อไปได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้ พิจารณาข้อหารือของกรมศุลกากร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศ) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้ว่า การที่กรมป่าไม้ต้องยึดไม้ของกลางภายหลังการตรวจยึดจับกุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากรก็เพื่อดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ นอกเหนือจากการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เนื่องจากไม้พะยุงเป็นไม้หายากที่จัดอยู่ในประเภทไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อีกทั้งการขายไม้ของกลางตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรอาจทำให้ไม้ของกลางนั้นถูก หมุนเวียนกลับไปใช้เป็น ประโยชน์แก่ผู้กระทำความผิดอีก ซึ่งจะไม่สามารถสกัดกั้น ขบวนการตัดไม้ทำลายป่าได้ ส่วนการจัดการกับไม้ของกลางที่ยึดไว้นั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะนำไม้ดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์ใน ทางราชการ โดยหากหน่วยงานใดประสงค์จะใช้ไม้ของกลางในการก่อสร้าง ก็สามารถเสนอเรื่องเพื่อขอใช้ไม้ของกลางดังกล่าวต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

เมื่อพิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า กรณีที่ข้อหารือในเรื่องนี้มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัยรวมสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ป่าไม้ซึ่งกรมศุลกากรเชิญไปตรวจสอบชนิดและวัดปริมาตรไม้ของกลางในฐานะผู้เชี่ยวชาญ จะสามารถกระทำการบันทึกยึดไม้ของกลางภายหลังการตรวจยึดจับกุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้หรือไม่ และมีผลตามกฎหมายอย่างไร

ประเด็นที่สอง อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจขายไม้ของกลางตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งกรณีไม้ของกลางได้ตกเป็นของแผ่นดินหรือยังไม่ตกเป็นของแผ่นดิน ได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม หากคดีถึงที่สุดโดยศาลมีคำพิพากษาให้รับไม้ของกลาง และสั่งลงโทษผู้กระทำผิดทั้งตามกฎหมายศุลกากรและกฎหมายป่าไม้ หน่วยงานใดระหว่างกรมศุลกากรในฐานะที่ตรวจยึดจับกุมไม้ไว้แต่ต้นกับกรมป่าไม้จะเป็นผู้มีอำนาจขายไม้ของกลางในคดี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๒๐^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อใดพระราชบัญญัติศุลกากรฯ แตกต่างกับบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้น ให้ยกเอาพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ขึ้นบังคับ และกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใดซึ่งจะได้ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัดเปลี่ยนแปลง หรือถอนไปเสีย ซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ เว้นไว้แต่ในกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศใหม่นั้น จะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่ามีความประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น เมื่อพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ได้กำหนดอำนาจยึดทรัพย์และจัดการทรัพย์ที่ได้ยึดไว้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ โดยพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า มีความประสงค์ที่จะเพิกถอน จำกัด เปลี่ยนแปลง หรือถอนไปเสีย ซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ จึงเป็นกรณีที่ต้องบังคับตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ที่ให้นำพระราชบัญญัติศุลกากรฯ อันได้แก่มาตรา ๒๔^{๕๔} และมาตรา ๒๕^{๕๕} มาใช้บังคับ และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

^{๕๓} มาตรา ๑๒๐ เมื่อใดบทพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศอื่นที่ใช้อยู่ ณ บัดนี้ ท่านว่าในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้น ให้ยกเอาบทพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ และกฎหมายพระราชบัญญัติหรือประกาศใดซึ่งจะได้ให้ใช้ในภายหน้านั้น มิให้ถือว่าเพิกถอน จำกัดเปลี่ยนแปลงหรือถอนไปเสียซึ่งอำนาจและบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นไว้แต่ในกฎหมาย พระราชบัญญัติหรือประกาศใหม่นั้น จะแสดงไว้โดยชัดแจ้งว่ามีความประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น

^{๕๔} มาตรา ๒๔ สิ่งใด ๆ อันจะพึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานศุลกากร พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ มีอำนาจยึดในเวลาใด ๆ และ ณ ที่ใด ๆ ก็ได้ สิ่งที่ยึดไว้นั้น ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิไม่มายื่นคำร้องเรียกเอาภายในกำหนดหกสิบวัน สำหรับยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำผิด หรือตามสิบวันสำหรับสิ่งอื่น นับแต่วันที่ยึด ให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ใช่เจ้าของ และให้ตกเป็นของแผ่นดิน โดยมีพักต้องคำนึงว่าจะมีการฟ้องคดีอาญานั้นหรือไม่

^{๕๕} มาตรา ๒๕ บรรดาของหรือสิ่งที่ยึดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องส่งมอบให้อยู่ในความรักษาของพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร หรือถ้าไม่มีพนักงานเช่นว่านี้ภายในระยะใกล้พอควร ก็ให้ส่งมอบให้อยู่ในความรักษาของอำเภอที่ใกล้ที่สุด ซึ่งจะได้รักษาไว้แทนศุลกากร สิ่งของที่ยึดและรับไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้น ให้จำหน่ายตามแต่อธิบดีจะสั่ง

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ยึดไม้ของกลางโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ แล้ว ย่อมมีผลให้ไม้ของกลางอยู่ในความรักษาของกรมศุลกากรตามพระราชบัญญัติ ศุลกากรฯ ตั้งแต่วันที่ยึดตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ไม้ของกลางจึงอยู่ในความรักษาของหน่วยงานของรัฐแล้ว เจ้าหน้าที่ป่าไม้ซึ่งกรมศุลกากรเชิญไปตรวจสอบชนิดและวัดปริมาตรไม้ของกลาง ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการยึดไม้ของกลางซ้ำอีกภายหลังการตรวจยึดจับกุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากร

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้ยึดไม้ของกลางโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ และไม้ของกลางนั้นได้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ด้วยแล้ว อธิบดีกรมศุลกากรจึงมีดุลพินิจที่จะสั่งให้จำหน่ายไม้ของกลางตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ เพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการต่อไป ซึ่งคำว่า “จำหน่าย” นั้น ย่อมมีความหมายตามธรรมดาทั่วไป อันได้แก่ ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยนหรือโอน แต่อย่างไรก็ตาม หากไม้ของกลางนั้นยังไม่ได้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ เพียงแต่เจ้าหน้าที่ศุลกากรได้ยึดไม้ของกลางโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ไว้แล้วเท่านั้น อธิบดีกรมศุลกากรย่อมไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้จำหน่ายไม้ของกลางตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ได้ เพราะ เจ้าของหรือผู้มีสิทธิในไม้ของกลางยังคงเป็น เจ้าของหรือผู้มีสิทธิในไม้ของ กลางอยู่ โดยมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ได้กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิในไม้ของกลางที่จะมาขึ้นคำร้อง เรียกเอาไม้ของกลางคืนได้ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดก่อนที่ไม้ของกลาง นั้นจะตกเป็นของแผ่นดิน

อนึ่ง แม้ไม้ของกลางนั้นจะยังไม่ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ แต่ถ้าไม้ของกลางที่ยึดไว้นั้นอาจเป็นของเสียหาย หรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสียความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะมากเกินไป ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ และอธิบดีกรมศุลกากรพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม้ของกลางที่ยึดไว้มีลักษณะดังกล่าว อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายย่อมมีดุลพินิจที่จะสั่งพนักงาน เจ้าหน้าที่ให้ขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการต่อไป และให้ถือเงินค่าขายไม้ของกลางนั้นไว้แทนของ โดยให้หักค่าใช้จ่ายและค่าภาระติดพันทั้งปวงก่อน

ถ้าของที่ยึดไว้นั้นเป็นของเสียหาย หรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสียความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะมากเกินไป อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายจะสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ขายทอดตลาดหรือ ขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรก่อนที่ของนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินก็ได้ เงินค่าขายของนั้นเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายและค่าภาระติดพันทั้งปวงออกแล้ว ให้ถือไว้แทนของ

ส่วนการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการขายไม้ของกลางของอธิบดีกรมศุลกากรตามมาตรา ๑๓๒๗^{๕๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า เป็นกรณีที่ต้องบังคับตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ที่ให้นำพระราชบัญญัติศุลกากรฯ มาใช้บังคับ จึงไม่มีกรณีที่ต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

คณะ กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า แม้การจำหน่ายหรือขายไม้ของกลางจะเป็นดุลยพินิจของอธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายตามพระราชบัญญัติศุลกากรฯ แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมสามารถใช้ อำนาจทางบริหารในการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการกับไม้ของ กลางเพื่อให้กรมศุลกากรและส่วนราชการอื่นถือปฏิบัติโดยไม่ขัดต่อกฎหมายได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการกับไม้ของกลางเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรักษาไม้ของกลาง เพื่อมิให้ไม้ของกลางเสียหายหรือเกิดค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษามากเกินสมควร การเก็บรักษาไม้ของกลางเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลยพินิจของอธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายหรือขายไม้ของกลางเพื่อสกัดกั้นขบวนการ คัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น ส่วนการที่กรมป่าไม้ต้องการยึดไม้ของกลางภายหลังการตรวจยึดของเจ้า หน้าที่ศุลกากรเพื่อดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า หากปรากฏว่าการจับกุมและยึด ไม้ของกลางนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย แม้ว่ากรมศุลกากรจะเป็นผู้ยึด ไม้ของกลางก็ตาม พนักงานสอบสวนก็ย่อมมีอำนาจดำเนินคดีในความผิดอื่นได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า หากคดีถึงที่สุดโดยศาลมีคำพิพากษาริบไม้ของกลาง และสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งตามกฎหมายศุลกากรและกฎหมายป่าไม้ ไม้ของกลางย่อมตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา

^{๕๖} มาตรา ๑๓๒๗ ภายในบังคับแห่งกฎหมายอาญา กรรมสิทธิ์แห่งสิ่งใด ๆ ซึ่งได้ใช้ในการกระทำผิด หรือได้มาโดยการกระทำผิด หรือเกี่ยวกับการกระทำผิดโดยประการอื่น และได้ส่งไว้ในความรักษาของกรมในรัฐบาลนั้น ท่านว่าตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาภายในหนึ่งปีนับแต่วันส่ง หรือถ้าได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด แต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของ ท่านให้ผ่อนเวลาออกไปเป็นห้าปี ถ้าทรัพย์สินเป็นของเสียหาย หรือถ้าหวังซ้ำไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนกับ ค่าของทรัพย์สินนั้นไซ้ ท่านว่ากรมในรัฐบาลจะจัดให้เอาออกขายทอดตลาดก่อนถึงกำหนดก็ได้ แต่ก่อนที่จะขายให้จัดการตามควรเพื่อบันทึกรายการอันเป็นเครื่องให้บุคคลผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้นอาจทราบว่าเป็นทรัพย์สินของตนและพิสูจน์สิทธิได้ เมื่อขายแล้วได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ถือไว้แทนตัวทรัพย์สิน

๓๕^{๔๓} แห่งประมวลกฎหมายอาญา และเมื่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้ยึดไม้ของกลางโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ กรมศุลกากรจึงเป็นผู้มี อำนาจขายไม้ของกลางดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ให้หิบบกเอามาตรา ๑๒๐ มา ประกอบการพิจารณาซึ่งดูเหมือนจะเป็นการพิจารณาถึงอำนาจของกรมศุลกากรนี้จะขายไม้โดยอธิบดี กรมศุลกากร เพียงแต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๒๑/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่าไม่ อาจนำมาเทียบกันได้โดยไม่ได้ให้เหตุผลเอาไว้ว่าเพราะเหตุใด

๕. วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กรมสรรพสามิตได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา^{๔๔} สรุปได้ความว่า ตามที่มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้นหรือยาสูบเข้ามาในหรือ ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายจาก อธิบดี” นั้นกรมศุลกากรได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๓/ ว ๖๘๓ เรื่อง แจ้งให้ทราบแนวทาง ปฏิบัติพิธีการว่าด้วยการผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำ (transshipment) ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและถ่ายลำ ถึงห้างหุ้นส่วนจำกัด จุฬาทิพย์ เทคดิง สรุปได้ว่า การผ่านแดนสินค้าและการถ่ายสินค้าไม่ถือเป็นการนำเข้าหรือส่งออก ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร สินค้าผ่านแดน ไม่มีภาระในอันจะต้องเสียค่าภาษีอากร และไม่ต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายที่มิบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นการ เฉพาะว่าให้บังคับใช้รวมถึงสินค้าที่ขนส่งผ่านประเทศด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำสุรา เข้ามาในราชอาณาจักร สรุปได้ว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้วางหลักการว่า การนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต้องขออนุญาตยกเว้นการนำเข้าสุราไม่เกินหนึ่งลิตร หรือการนำเข้า มาเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าหรือมิใช่เพื่อการค้าและอธิบดีกรมสรรพสามิตผ่อนผันให้นำเข้าได้เท่านั้น ซึ่ง อาจนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ต้องขออนุญาตเมื่อการนำสุราจากต่างประเทศเข้ามาใน ราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่เข้าเงื่อนไขข้อยกเว้น จึงต้อง ยื่นคำขออนุญาตก่อนนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต อีกทั้งการที่ พระราชบัญญัติสุราฯ กำหนดให้ต้องขออนุญาตก่อนการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรทำให้สุราที่จะ นำเข้าเป็นของต้องจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรดังนั้น การนำสุราจากต่างประเทศเข้ามาใน

^{๔๓} มาตรา ๓๕ ทรัพย์สินซึ่งศาลพิพากษาให้ริบให้ตกเป็นของแผ่นดิน แต่ศาลจะพิพากษาให้ ทำให้ทรัพย์สินนั้นใช้ไม่ได้หรือทำลายทรัพย์สินนั้นเสียก็ได้

^{๔๔} หนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค ๐๖๐๓/๑๗๒๕๕, ลว. ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค. ๐๖๐๓/๑๕๖๕๒, ลว. ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑.

ราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวโดยมิได้อนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อนการนำเข้าจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกา พ.ศ. ๒๔๕๓ และพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕

เนื่องจากปัจจุบันได้มีการขนส่งสินค้าไปขาและขาสูบลำผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำสินค้าไปขาและขาสูบ (transshipment) จากประเทศหนึ่งขนส่งสินค้าผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งกรมสรรพสามิตเห็นว่า หากถือตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การขนส่งสินค้าผ่านแดนหรือการถ่ายลำสินค้ากล่าวต้องขออนุญาตนำเข้าตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติขาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่หากถือการตีความของกรมศุลกากร กรณีดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาตนำเข้าตามพระราชบัญญัติขาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังนั้น กรมสรรพสามิตจึงขอหารือว่า

๑. การขนส่งสินค้าไปขาและขาสูบลำผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำสินค้าไปขาและขาสูบ (transshipment) จากประเทศหนึ่งผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่ง ถือเป็นการนำเข้าในหรือส่งออกป็นราชอาณาจักรซึ่งจะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติขาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือไม่

๒. สินค้าขาสูบที่ขนส่งผ่านแดน (transit) หรือถ่ายลำสินค้า (transshipment) จากประเทศหนึ่งผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่ง จะต้องปิดแสตมป์ขาสูบตาม พระราชบัญญัติขาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่ากรณีนี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและสนธิสัญญาอันเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^{๔๕} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมสรรพสามิต โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร) และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในทางการค้าระหว่างประเทศ การขนส่งจำแนกได้ ๓ กรณี คือ การนำเข้า การส่งออก และการผ่านแดนหรือการนำผ่าน ซึ่งแต่ละกรณีจะมีระเบียบพิธีการปฏิบัติทางศุลกากรที่แตกต่างกันออกไป โดยเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาเป็นการผ่านแดน คือ ใบตราส่ง ชนิด Through Bill Lading หรือบัญชีราคาสินค้า (Invoice) ซึ่งจะบรรจุจุดหมายปลายทางของผู้รับสินค้าว่าอยู่ในประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศที่มีการขนส่งสินค้าผ่านแดน

^{๔๕} ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

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

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า กรณีต้องนำสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีมาประกอบการพิจารณา ได้แก่

อนุสัญญาบาร์เซโลนา (Convention and Statute on Freedom of Transit)^{๑๖๐} ซึ่งข้อ ๑^{๖๐} ของ Statute on Freedom of Transit กำหนดไว้สรุปได้ว่า บุคคล สัมภาระ สินค้ายานพาหนะ และวิธีการอย่างอื่นในการขนส่ง ให้ถือว่าเป็นการผ่านอาณาเขตของภาคีสัญญาเมื่อการเดินทางนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งหมดซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดเลขเขตแดนของภาคีสัญญาที่มีการผ่านอาณาเขตนั้น ไม่ว่าในการเดินทางดังกล่าวจะเป็นการถ่ายลำ (transshipment) เก็บของในคลังสินค้า แยกจำนวน หรือเปลี่ยนยานพาหนะในการขนส่งด้วยหรือไม่ก็ตาม การขนส่งในลักษณะนี้เรียกว่า “การขนส่งในขณะผ่าน” (traffic in transit)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariffs and Trade)^{๑๖๑} ซึ่งข้อ ๕^{๖๑} เสรีภาพ ในการผ่านแดน ก็มีข้อกำหนดเรื่อง “การขนส่งในขณะผ่าน” (traffic in

^{๑๖๐} ประเทศไทยได้แสดงเจตนาเข้าผูกพันเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

^{๑๖๑} Article ๑ Persons, baggage and goods, and also vessels, coaching and good stock, and other means of transport, shall be deemed to be in transit across 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".

^{๑๖๒} ประเทศไทยได้แสดงเจตนาเข้าผูกพันเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

^{๑๖๓} Article V Freedom of Transit

๑. 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.

transit) ในทำนองเดียวกันกับข้อ ๑ ของอนุสัญญาบาร์เซโลนา นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้การขนส่งในขณะผ่านแดนได้รับยกเว้นอากรศุลกากรและอากรค่าผ่านแดน หรือค่าภาระอื่น ๆ ซึ่งเรียกเก็บกับการผ่านแดนด้วย

จากสนธิสัญญาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การผ่านแดน (transit) ซึ่งหมายความว่ารวมถึงกรณีการถ่ายลำ (transshipment) ไม่ใช่การนำเข้าหรือการส่งออก เนื่องจากในการผ่านแดน (transit) จุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของเส้นทางการขนส่งไม่ได้อยู่ในประเทศที่มีการขนส่งผ่านแดนและสินค้าที่ขนส่งก็มีได้นำมาใช้บริโภครหรือใช้ประโยชน์ในประเทศที่มีการขนส่งผ่านแดนนั้น จึงทำให้มีการยกเว้นอากรศุลกากรรวมทั้งอากรหรือค่าภาระอื่นที่เกี่ยวกับค่าผ่านแดน ในขณะที่การนำเข้ามีจุดสิ้นสุดของเส้นทางการขนส่งอยู่ในประเทศที่นำเข้า และสินค้าที่นำเข้าจะใช้ในการบริโภคหรือใช้ประโยชน์ในประเทศนั้น ส่วนการส่งออกเป็นกรณีที่จะเริ่มต้นของเส้นทางการขนส่งอยู่ในประเทศที่ส่งออก

เมื่อประเทศไทยเป็นสนธิสัญญาข้างต้นย่อมมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาดังกล่าว ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้เคยให้ความเห็นกรณีอนุสัญญาบาร์เซโลนาไว้ในทำนองเดียวกัน^{๑๖๔} คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ ๓ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๖) ได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ แล้วเห็นว่า

๓. 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 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.

^{๑๖๔} หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ค่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๕ /๑๐๓๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงกรมศุลกากร เรื่อง หาข้อปัญหาข้อกฎหมายกับอนุสัญญาบาร์เซโลนา ค.ศ. ๑๙๒๑

“๑. ประเทศไทยในฐานะภาคีอนุสัญญาบาร์เซโลนา ค.ศ. ๑๙๒๑ ซึ่งเป็นความตกลงหลายฝ่าย มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล ดังนั้น จึงถือว่า อนุสัญญาบาร์เซโลนาเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจอกรมศุลกากรให้การปฏิบัติและออกกฎระเบียบเพื่อรองรับพันธกรณีต่าง ๆ”

มาตรา ๑๒๑^{๖๕} ที่บัญญัติว่า “พระ ราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การนำเข้า และส่งของออก หรือ การค้าอย่างใด ๆ ข้ามแดนแห่งพระราชอาณาจักร ทางบกเสมอขึ้นกับการค้าทางทะเล...” คำว่า “การค้า อย่างใด ๆ ข้ามแดนแห่งพระราชอาณาจักร” มีความหมายตรงกับคำว่า “การผ่านแดน” (transit) ดังนั้น พระราชบัญญัติศุลกากรฯ จึงถือเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาบาร์เซโลนา และต่อมา กรมศุลกากรก็ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๑ กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่านแดน เช่น ประกาศกรม ศุลกากรที่ ๕๑/๒๕๔๗ เรื่องว่า ด้วยพิธีการว่าด้วยการถ่ายลำ เป็นต้น

ดังนั้น การขนส่งสินค้าไปขาและขาสูบลำผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำสินค้าไปขาและขาสูบ (transshipment) จากประเทศหนึ่งผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่งจึงไม่ถือเป็นการนำเข้าไปใน หรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักร และไม่ต้องขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกตามมาตรา ๒๗^{๖๖} แห่ง พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การขนส่งสินค้าไปขาและ ขาสูบลำผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำสินค้าไปขาและขาสูบ (transshipment) จากประเทศหนึ่งผ่าน ประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่งไม่ต้องขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกดังนั้นสินค้ายาสูบที่ขนส่งผ่านแดน หรือถ่ายลำสินค้าจึงไม่ต้องปิดแสตมป์ยาสูบตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบฯ จากคำวินิจฉัย

^{๖๕} มาตรา ๑๒๑ พระ ราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การนำเข้า และส่งของออก หรือการค้า อย่างใด ๆ ข้ามแดนแห่งพระราชอาณาจักร ทางบกเสมอขึ้นกับการค้าทางทะเล และบทบัญญัติการบังคับ และโทษานุโทษทั้งปวงในพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับแก่การค้าข้ามแดนทางบกตามที่จะพึงใช้ได้ โดยมีพักต้องคำนึงถึง ถ้อยคำสำนวนซึ่งใช้ตามปรกติในทางการเรือและเมื่อใดมีความจำเป็นเพื่อ ประโยชน์แห่งมาตรานี้ ถ้อยคำสำนวนที่ใช้นั้นให้หมายความและกินความรวมไปถึงรถไฟ ล้อเลื่อน คน หาบหาม สัตว์บรรทุกอากาศยาน ค่านศุลกากร พรหมแดน สนามบินที่กำหนดเป็นด่านภาษี การบรรทุก ของลง การถ่ายของออก แล้วแต่กรณี หรือถ้อยคำสำนวนอื่นทำนองนี้ อันใช้อยู่ในการค้าทางบกหรือ ทางอากาศนั้น

^{๖๖} มาตรา ๒๗ ห้ามมิให้ผู้ใดนำเมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยา ยาอัด ยาเส้น หรือยาสูบเข้ามา ในหรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับ มอบหมายจากอธิบดี การขออนุญาต การออกใบอนุญาตและเงื่อนไขว่าด้วยการนำสิ่งของตามมาตรา นี้ เข้ามาในหรือส่ง ออกป็นนอกราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา การขออนุญาตนำสิ่งของตามมาตรา นี้เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อ เป็น ตัวอย่างสินค้า หรือมิใช่เพื่อการค้าตามจำนวนอันสมควร จะขอเมื่อสิ่งของนั้นมาถึงด่านศุลกากรแล้วก็ได้ เฉพาะยาเส้นหรือยาสูบให้ปิดแสตมป์ยาสูบตามพระราชบัญญัตินี้ ก่อนที่จะรับมอบไปจากเจ้า พนักงานศุลกากร เว้นแต่อธิบดีจะอนุญาตให้ปิดภายหลังตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

เรื่องนี้จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการมีการพิจารณาร่วมกันระหว่างคณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖ โดยแนวทางการพิจารณาได้ยอมรับเอาสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาบาร์เซโลนา ความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า โดยนำเอาหลักการที่มีอยู่ในสนธิสัญญาดังกล่าวที่ว่าด้วยการผ่านแดนที่หมายถึงการผ่านแดน (transit) และการถ่ายลำ(transshipment) อันไม่ใช้การนำเข้าและส่งออกมาใช้วินิจฉัยซึ่งแนวคำวินิจฉัยเรื่องนี้จะแตกต่างกับกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เคยวินิจฉัยเอาไว้ในเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๘ ที่มีปัญหาว่า ตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะเป็นการยกเว้นการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เคยวินิจฉัยเอาไว้และทำให้หลายหน่วยงานใช้เป็นบรรทัดฐาน ดังนี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เมื่อประเทศไทยได้ไปทำสนธิสัญญาหรือความตกลงกับต่างประเทศแล้ว หากจะให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวมีผลให้บังคับเป็นกฎหมายก็ต้องมีการออกกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้น ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการออกระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการออกหนังสืออนุญาตระหว่างประเทศและเครื่องหมายแสดงประเทศสำหรับการขนส่งทางถนนระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการออกหนังสืออนุญาตระหว่างประเทศและเครื่องหมายแสดงประเทศสำหรับการขนส่งทางถนนระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามลำดับเพื่ออนุวัติการความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ (Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Lao People's Democratic Republic on Road Transport) ซึ่งเป็นการอนุวัติการเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสืออนุญาตระหว่างประเทศและเครื่องหมายแสดงประเทศสำหรับการขนส่งทางถนนเท่านั้น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการออกกฎหมายอนุวัติการในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุราด้วย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้อ ๔^{๖๖} แห่ง

^{๖๖} Article ๔

This Agreement shall apply to all types of road transport , except for the transport of dangerous goods or equipment which is prohibited under the laws and regulations of the Contracting Parties, unless where special permission to do so has been granted by the Contracting Parties

Without prejudice to the rights of the Contracting Parties under Article ๑ , the transport of goods and passengers under this Agreement in the territory of a Contracting Party shall comply with the national laws and regulation of that Contracting Party.

ความตกลงดังกล่าว ที่กำหนดว่า การขนส่งสินค้าและผู้โดยสารภายใต้ความตกลงฉบับนี้ในดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญานั้นโดยไม่กระทบกระเทือนสิทธิซึ่งภาคีสัญญาได้ตกลงกันตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑ รวมทั้ง ข้อย่อยที่ ๓^{๖๔} ของข้อ ๑๐ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔ (Subsidiary Agreement Specifying Road Transport Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Lao People's Democratic Republic on Road Transport) ที่กำหนดให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของรัฐบาลเจ้าของดินแดนที่มีการขนส่งสินค้านั้นผ่าน โดยเคร่งครัด แสดงให้เห็นว่าความตกลงดังกล่าวเป็นเพียงการให้สิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการยกเว้นการขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมิใช่บทยกเว้นในการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศุลกา พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยเดิมที่ได้กล่าวมานั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความสำคัญไปที่ พ.ร.บ. ศุลกาฯ ว่าไม่ได้มีการอนุวัติเข้ามา ด้วยความเคารพ ผู้วิจัยเห็นว่าการผ่านแดนได้หรือไม่สาระสำคัญควรพิจารณาว่ามีกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการผ่านแดนกล่าวไว้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาบาร์เซโลนา หรือ GATT และกฎหมายนั้นได้มีการอนุวัติเข้ามาเป็นกฎหมายภายในแล้วหรือยังถ้าบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง เสร้งที่ ๑๖๘/๒๕๕๒ ทั้งนี้เพราะไม่มีกรณีใดที่ พ.ร.บ. ศุลกาฯ จะต้องอนุวัติการ มิฉะนั้นแล้ว พ.ร.บ. ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการนำเข้าส่งออกและนำผ่านจะต้องมีการอนุวัติการกฎหมายเหล่านั้นทั้งหมด

ในทางกลับกันผู้วิจัยกลับเห็นว่า พ.ร.บ. ศุลกาฯ คือกฎหมายที่หน่วยงานผู้ควบคุมดูแลศุลกากรกำหนดว่าหากมีการผ่านแดน หรือถ่ายลำของศุลกากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะควบคุมระหว่างขนส่งผ่านประเทศหรือไม่อันเป็นการดำเนินการตามหลักปกป้องตนเองของรัฐทางผ่าน

๖) ต่อมากรมสรรพสามิตมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้ทบทวนความเห็นที่ ๑๖๘/๒๕๕๒ เพราะเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกับความเห็นที่ ๓๐๕/๒๕๔๘ ทำให้มีปัญหาการตีความกฎหมายว่าด้วยการผ่านแดน

^{๖๔} Article ๑๐ transport of goods

๓. Cross-border and transit transport of goods and through the territories of the Contracting Parties under this Agreement shall strictly comply with the relevant regulation of the Contracting Parties.

วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒^{๖๖} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตอบข้อหารือเป็นเรื่องเสร็จที่ ๔๓๖/๒๕๕๒ โดย “ไม่รับพิจารณา” แต่ในหนังสือดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยืนยันความเห็นที่น่าสนใจความว่าการขนส่งผ่านแดนและการถ่ายลำซึ่งสินค้า ไม่ใช่การนำเข้าหรือการส่งออก เนื่องจากตามอนุสัญญาบาร์เซโลนา (Convention and Statute on Freedom of Transit) และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariffs and Trade) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้กำหนดให้การผ่านแดนซึ่งหมายความรวมถึงการถ่ายลำ ไม่ถือเป็นการนำเข้าหรือการส่งออก เพราะการผ่านแดนนั้นจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของเส้นทางการขนส่งไม่ได้อยู่ในประเทศที่มีการขนส่งผ่านแดน และสินค้าที่ขนส่งก็มีได้นำมาใช้บริโภคหรือใช้ประโยชน์ในประเทศที่มีการขนส่งผ่านแดน อันทำให้มีการยกเว้นอากรศุลกากรรวมทั้งอากรหรือค่าภาระอื่นที่เกี่ยวกับค่าผ่านแดน อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ ได้อนุญาตให้ เป็นไปตามอนุสัญญาบาร์เซลอนาดังกล่าวแล้ว ด้วยเหตุนี้ การขนส่งใบยาและยาสูบผ่านแดนและถ่ายลำจากประเทศหนึ่งผ่านประเทศไทยไปยังอีกประเทศหนึ่ง จึงไม่ถือเป็นการนำเข้ามาในหรือส่งออกในราชอาณาจักรที่ต้องขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบฯ และสินค้ายาสูบที่ขนส่งผ่านแดนหรือถ่ายลำสินค้าไม่ต้องปิดแสตมป์ยาสูบ ประกอบกับบทบัญญัติที่จำกัดการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสุราตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ และบทบัญญัติที่จำกัดการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งใบยาและยาสูบตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน กรณีจึงถือได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๖) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขนส่งผ่านแดนและการถ่ายลำซึ่งสินค้าใบยาและยาสูบ (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๕๒) เป็นการพิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๘) แล้ว

จึงเห็นได้ว่าในส่วนของคณะกรรมการกฤษฎีกาเองค่อนข้างที่จะได้บทสรุปแล้วว่าอนุสัญญาบาร์เซโลนา และ GATT ได้อนุญาตแล้วโดย พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๕ และประเทศกรมศุลกากรที่ ๕๑/๒๕๔๗ เรื่องว่าด้วยพิธีการว่าด้วยการถ่ายลำ

^{๖๖} หนังสือที่ นร. ๐๕๐๑/๐๖๓๑ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่	เรื่อง	เข้าของเรื่อง	การตีความการนำ ของผ่านประเทศ	ปัญหาจากการตีความสู่ การปฏิบัติงาน	บทสรุป/หมายเหตุ
๓๐๕/ ๒๕๔๘	ปัญหาข้อ กฎหมาย เกี่ยวกับการนำ สุราเข้ามาใน ราชอาณาจักร	กรม สรรพสามิต กระทรวงการ คลัง	การผ่านแดนคือ การนำเข้าก่อน แล้วค่อยส่งออก	สินค้าผ่านแดนจะต้องขอ อนุญาตนำเข้าต่อเจ้า พนักงานสรรพสามิตเพราะ เป็นของต้องจำกัดระเบียบ กรมการขนส่งทางบกฯ ได้ อนุวัติความตกลงว่าด้วย การขนส่งทางถนนระหว่าง รัฐบาลแห่งราชอาณาจักร ไทยและสปป.ลาวแต่ไม่ เป็นการอนุวัติพรบ.สุราฯ ด้วย	เป็นบรรทัดสรุป ให้หลาย หน่วยงาน ตีความกฎหมาย ของตนเองว่า การผ่านประเทศ คือการนำเข้า ก่อนแล้วค่อย ส่งออก
๗๔/๒๕๕๑	การนำไม้เข้า มาใน ราชอาณาจักร เพื่อถ่ายลำผ่าน ประเทศไทย ไปประเทศที่ สาม	กรมการค้า ต่างประเทศ กระทรวง พาณิชย์	ไม่มีความเห็น ทางกฎหมาย เพราะเป็นเรื่อง ที่ฟ้องร้องกัน อยู่ที่ศาล ปกครองกลาง ประกาศ กระทรวง พาณิชย์ฉบับที่ ๕๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ระเบียบ กระทรวง พาณิชย์ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๘ กับ ประกาศกรม	การนำไม้จากประเทศต้น ทางถ่ายลำไปไทยเพื่อไป ประเทศที่สามจะต้อง เป็นไปตามแนวทางของ กระทรวงพาณิชย์ คือเข้า ทางด่านที่กำหนดรวม ๑๗ จังหวัด มี C/O และต้องขอ อนุญาตส่งออก	เมื่อต้องมี C/O ประกอบพิธีการ ศุลกากรขาเข้า และขออนุญาต ส่งออกแสดงต่อ กรมศุลกากร ย่อมขัดกับ หลักการของ กรมศุลกากร เพราะกรม ศุลกากรไม่ถือว่า เป็นการนำเข้า

			ศุลกากรที่ ๕๑/ ๒๕๕๗ ต่างก็ อาศัยอำนาจ ของตน สามารถทำได้		
๘๕/๒๕๕๑	การดำเนินการ เกี่ยวกับการออก ใบเบิกทางกำกับ การนำเข้า เคลื่อนที่ตาม พรบ.ป้าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔	กรมป่าไม้	ไม่ว่าจะเป็น การนำเข้า ส่งออก ผ่าน แดน หรือ ถ่าย ลำอยู่ในนิยาม ของคำว่า “นำ เคลื่อนที่” จึง ต้องมีการออก ใบเบิกทาง	กรมศุลกากรเห็นว่าน่าจะ ขัดกับหลักในมาตรา ๕๘ แห่งพรบ.ศุลกากรฯ ซึ่งน่าจะ ต้องถือว่ากรณีดังกล่าว ไม่ใช่การนำเข้าหรือส่งออก กรมศุลกากรแย้งว่าการออก ใบเบิกทางเป็นกรณีที่ใช้กับ ไม้ภายในประเทศ	มีปัญหาน่าคิดว่ การที่กฎหมาย เขียนว่า “นำ เคลื่อนที่” ซึ่งน่าจะ หมายถึง การ เคลื่อนที่แม้เพียง เล็กน้อยหรือไม่
๗๒๑/ ๒๕๕๑	ขอทบทวน ความเห็นของ คณะกรรมการ กฤษฎีกา กรณี การดำเนินการ เกี่ยวกับการออก ใบเบิกทางกำกับ การนำเข้า เคลื่อนที่ตาม พรบ.ป้าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๕	กรม ศุลกากร	ไม่ว่าจะเป็นการ นำเข้า ส่งออก ถ่ายลำ หรือผ่าน แดน ข่อมเป็น การนำเข้า เคลื่อนที่ใน ราชอาณาจักร ทั้งสิ้น และ กฎหมายได้ บัญญัติเอาไว้ ชัดเจนแล้ว	กรมป่าไม้ยึดหลักว่าหาก เป็นการนำเข้าเคลื่อนที่ใน ราชอาณาจักรย่อมต้องมี ใบเบิกทาง	กฤษฎีกายืนยันคำ วินิจฉัยเดิมและได้ อ้างเจตนารมณ์ ของกฎหมายว่า ใบเบิกทางจะช่วย ให้ทราบว่าการ นำเข้าจากที่ไหน ไปถึงที่ไหน เคลื่อนที่โดยวิธีใด ใครเป็นผู้นำไป นำ โดยวิธีใด เพื่อมิให้ ลักลอบตัดไม้เพิ่ม

๑๖๘/ ๒๕๕๒	การขนส่งผ่าน แดนและการ ถ่ายลำซึ่ง สินค้าใบยา และยาสูบ	กรม สรรพสามิต	สินค้าผ่านแดน ตามอนุสัญญาบา เซลอน่า ซึ่ง หมายความว่า รวมถึงกรณีถ่าย ลำด้วย ไม่ใช่การ นำเข้าหรือ ส่งออก ไทยเป็น ภาคีสันติสัญญา จึงต้องมี พันธกรณีที่ต้อง ปฏิบัติตามฯ	กรมสรรพสามิตได้บท สรุปว่าไม่ต้องขออนุญาต และไม่ต้องปิดอากร แสตมป์	มีการพิจารณาโดย ประชุมร่วม คณะกรรมการ กฤษฎีกาตอนที่ ๓ ตอนที่ ๕ และคณะ ที่ ๖ น่าจะเป็นการ กลับคำวินิจฉัยของ เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/ ๒๕๔๘
๔๓๖/ ๒๕๕๒ (ไม่ รับพิจารณา)	หารือการขน ส่งผ่านแดนและ การถ่ายลำซึ่ง สินค้า สุรา และ ยาสูบ (ขอให้ ทบทวนเรื่อง เสร็จที่ ๑๖๘/ ๒๕๕๒)	กรม สรรพสามิต	กฤษฎีกา ยืนยันว่าการ ขนส่งผ่าน แดนและการ ถ่ายลำสินค้า ไม่ใช่การ นำเข้าหรือ ส่งออกพรบ. ศุลกากรฯ ได้ อนุวัติ อนุสัญญาบา เซลอน่าแล้ว	กรมสรรพสามิตได้บทสรุป อันเป็นข้อยุติแล้วว่าการ ผ่านแดนและถ่ายลำไม่ใช่ นำเข้าก่อนแล้วค่อยส่งออก	ยืนยันว่าวินิจฉัย แล้วตามเรื่องเสร็จ ที่ ๑๖๘/๒๕๕๒

๕.๔ วิเคราะห์วิเคราะห์ปัญหาการตีความกรณีผ่านแดน ถ่ายลำ

จากกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีปัญหาการตีความการผ่านแดน ถ่ายลำ ซึ่งเกิดขึ้นจากการตีความ
กฎหมาย ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของการตีความกฎหมายของหน่วยงาน
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ถึงแนวทางการตีความกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ
ที่เกี่ยวข้อง

๑) การตีความกฎหมาย

Sir William Blackstone (ค.ศ.๑๗๒๓-๑๗๘๐) ศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย แห่งมหาวิทยาลัยฮ็อกฟอร์ด ได้กล่าวว่า การใช้และการตีความกฎหมาย คือ หัวใจของการศึกษากฎหมาย หากการศึกษากฎหมายมิได้ทำความเข้าใจพื้นฐานของกฎหมายให้ถูกต้องก็จะทำให้นักกฎหมายไร้ความสามารถที่จะคิดถึงกฎหมายนอกกรอบถ้อยคำตามตัวอักษร และไม่สามารถเข้าถึงเหตุผลข้อโต้แย้ง และข้อถกเถียงเกี่ยวกับจิตวิญญาณ หรือความมุ่งหมายของบทกฎหมาย หรือหลักกฎหมายทั่วไปที่ดำรงอยู่ในเหตุผลเรื่องตามธรรมชาติได้

นอกจากนั้น ในยุโรปยังถือว่าวิชาการใช้และการตีความกฎหมาย เป็นหลักวิชาที่เชื่อมอยู่ระหว่างวิชาอักษราธิบายทางกฎหมาย (Exegese) วิชานิติปรัชญา(Philosophy of Law) กับวิชาตรรกวิทยา(Logic)^{๓๖๐}

สำหรับการใช้และการตีความในระบบกฎหมายไทยนั้น เราจะพบในกฎหมายตราสามดวง ซึ่งการใช้และการตีความกฎหมายในทัศนะนักกฎหมายไทยนั้นจะมีความหมายกว้าง^{๓๖๑}

^{๓๖๐} Stefan Vogenauer, Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent, Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen, Bd.I, Tuebingen ๒๐๐๑, S.๓๔๐f. อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, “หลักทั่วไปในการใช้และตีความกฎหมาย,” บทความทางวิชาการในโอกาสรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ครั้งที่ ๑๓ “๑๐๐ ปี ชาตกาล ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์”, วันเสาร์ที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑, จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, หน้า ๒.

^{๓๖๑} ดังจะเห็นได้จากถ้อยคำในพระธรรมนูญว่า

“ครั้นทรงพระภักตรแล้วเสด็จเข้าที่นมัสการพระศรีรัตนไตรแลเทพยดาผู้วิเศษ และพระบิดุเรศราชชนนีเสร็จแล้ว...เสด็จสถิตย์พระราชอาสนอันประเสริฐ ทอดพระเนตรบุคคล ๔ จำพวก คือแพทยแลโหรราชสุริวงษ แลบัณฑิตผู้มีปัญญาครัสปราไสยด้วยตระกูลทั้ง ๔ โดยสมควรแล้วเสด็จยังสภาระพินิจณัพร้อมด้วยหม่อมขุนมนตริกระวีราชปโรหิตาโหรจารย์ผู้อยู่ในศีลสัจ ดำรงพระไทยฟังอรรถคดีซึ่งกระลาการพิจารณาโดยยุติธรรมนั้นเป็นแว่นแฉ แล้วเอาคำภีรพระธรรมนูญเป็นพระเนตร ดูเทศกัลบ้านเมืองโดยสมควรแล้ว จึงเอาพระกรเบี่ยงขวาถือพระตะตัมปะชัญญะทรงพระขรรแก้ว คือพระวิจารณ์ะปัญาวิณัจฉัตตข้อคือนาประธารายฎรทั้งปวงโดยยุติธรรม” ใน ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑ จุลศักราช ๑๑๖๖ เล่ม ๑, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง(คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๑๕อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, “หลักทั่วไปในการใช้และตีความกฎหมาย,” บทความทางวิชาการในโอกาสรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ครั้งที่ ๑๓ “๑๐๐ ปี ชาตกาล ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์”, วันเสาร์ที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑, จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, หน้า ๓.

นอกจากนั้น หลักการใช้และตีความกฎหมายยังปรากฏอยู่ใน “หลักอรรถาณ” ที่ว่า

“อนึ่งผู้พิพากษาถือเอาซึ่งแน่นอนแล้ว คือหลักอรรถาณนี้ แล้วเอาพระธรรมสารทเป็นจักษุซ้าย จักษุขวา เอาพระราชกฤษฎีกาเป็นเขาพระสุเมรุราชหลักโลกย์อันมั่นคง จะมีใจองอาจ สิโห ยดา กระทำ อากาญจประคองพญาไกรสรสีหราช อันออกจากสุวรรณคูหา...ให้อำมาตย์ผู้วินิจฉัยเลงแลดูถ้อยคำ สำนวนจงทั่ว หวังใจความแลกลพิรุทอันเป็นมณฑลนิลโทษแห่งโจทแห่งจำเลยออกสำแดงให้ปรากฏ แจ่มแจ้งแก่คนทั้งหลายให้เห็นผิดแลชอบโดยสำนวน จะควนทอดสินไหมทอดพิโนยแลลงโทษแก่ผู้กระทำ ผิดฉนั้นใด ก็ให้พิพากษาคัดขาดคั่งสินหาแห่งพญาราชสีห์ให้ตัดสินคดีโดยพระธรรมศาสตร์”^{๑๗๒}

จึงเห็นได้ว่า การใช้และการตีความกฎหมายของไทยเองก็ต้องคำนึงถึงเหตุผล อย่างเป็น ธรรม และคุณภาพของสังคม(เทศบาลบ้านเมือง) ประกอบการใช้และการตีความกฎหมายด้วย มิใช่ เพียงแต่คำนึงถึงตัวอักษรเท่านั้น ดังนั้นผู้ปรับใช้กฎหมายใดจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ผู้มีอำนาจ ใช้กฎหมายนั้นย่อมมีความชอบธรรมที่จะอ้างว่ากฎหมายนั้นไม่ต้องตรงแก่กรณี และหาหลักกฎหมายที่ ต้องตรงแก่กรณีมาปรับใช้ให้เป็นธรรมได้

การตีความกฎหมาย (Interpretation of Law)

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาเพื่อจะชี้ความหมาย(Meaning) และขอบเขต(Scope) ของถ้อยคำหรือข้อความที่ใช้ในคัมภีร์กฎหมาย^{๑๗๓} โดยเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความไม่ชัดเจนแน่นอน คือ กำกวม หรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร^{๑๗๔} ในทางกลับกันหากถ้อยคำของกฎหมายที่มีความชัดเจน(Obscurity)^{๑๗๕} อยู่แล้ว หรือไม่มีความคลุมเครือ(Ambiguity)^{๑๗๖} หรือเป็นถ้อยคำสามัญอยู่แล้ว^{๑๗๗} ก็ไม่จำเป็นต้องมีการตีความอีกแต่อย่างใด

นอกจากนั้นการตีความกฎหมายยังหมายความรวมถึงการพิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์เชิง เหตุผล ที่ดำรงอยู่ในข้อเท็จจริงอันอาจเป็นข้อพิพาททั้งปวง จัดระเบียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายต่างๆ ให้เป็นหมวดหมู่ การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างหลักวิชากฎหมายกับหลักวิชา หรือปรากฏการณ์

^{๑๗๒} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๗๓} อรุณ ภาณุพงศ์ “การตีความกฎหมาย” วารสารนิติศาสตร์ ๒๖, ๓: ๕๔๖.

^{๑๗๔} หยุต แสงอุทัย. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป”, หน้า ๑๑๘.

^{๑๗๕} ทั้งนี้เพราะมีภาษิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีปัญหาให้ตีความเมื่อมีความกระจ่างชัด” ใน อรุณ ภาณุพงศ์ “การตีความกฎหมาย” วารสารนิติศาสตร์ ๒๖, ๓: ๕๕๓.

^{๑๗๖} ทั้งนี้เพราะมีภาษิตกฎหมายเอาไว้ว่า “กรณีที่ไม่มีคลุมเครือ ไม่ต้องอธิบายความให้ ต่างไปจากถ้อยคำที่ชัดเจนอยู่แล้ว” ใน เรื่องเดียวกัน.

^{๑๗๗} ซึ่งมีภาษิตกฎหมายเอาไว้ว่า “กรณีที่ข้อความที่ใช้เป็นถ้อยคำธรรมดาสามัญ ไม่จำเป็นต้อง อธิบายความ” ใน เรื่องเดียวกัน.

อื่นๆ เช่น ความเกี่ยวพันระหว่างวิชาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ หรือเทววิทยา ประวัติศาสตร์ และวรรณคดี กวีนิพนธ์^{๑๒๘}

๕.๔.๑ วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้

มีปัญหากรณีการตีความ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ที่จะพบว่ามาตรา ๔ ข้างต้น หมายความว่า ทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนที่จากที่ไปด้วยประการใด ๆ ประกอบกับความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็จะพบว่ากฎหมายได้กำหนดให้กรมป่าไม้ควบคุมการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ ซึ่งในประเด็นนี้หากพิจารณาจากแนวคิดทฤษฎีทางด้านการตีความกฎหมายแล้วก็จะพบว่าสามารถกฎหมายโดยใช้ทฤษฎีการการตีความตามตัวอักษร (Grammatical or Literal Interpretation) ซึ่งการตีความตามตัวอักษร คือ การหยั่งทราบความหมายจากตัวอักษรที่ปรากฏในตัวกฎหมาย โดยสามารถใช้การตีความในกรณีภาษาธรรมดา เพราะเมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายใน พรบ.ป่าไม้ฯ แล้วคำว่า “เคลื่อนที่” ก็เป็นกรณีที่ตัวบทกฎหมายนั้นมีความหมายที่เข้าใจได้อยู่ตามธรรมดาของถ้อยคำนั้น

ดังเช่นที่ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๑/๒๕๐๘ วินิจฉัยว่า พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ ผู้ใดนำไม้/ของป่า ผ่านด่านป่าไม้ในระหว่างพระอาทิตย์ตกถึงเวลาพระอาทิตย์ขึ้น” ซึ่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ ไม่วิเคราะห์ศัพท์คำว่า “ผ่าน” ต้องตีความตามความหมายธรรมดา โดยคำว่า “ผ่าน” กริยาที่ล่องผ่านไป ตัดไป/ข้ามไป เมื่อคดีได้ความว่า จำเลยนำไม้เข้ามาในเขตด่านป่าไม้ยังมีได้ออกไป จึงแปลว่า จำเลยได้นำไม้ผ่านด่านป่าไม้ไม่ได้^{๑๒๙}

^{๑๒๘} Stefan Vogenauer, Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent, Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen, Bd.I, Tuebingen ๒๐๐๑, S.๓๔๐f. อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, “หลักทั่วไปในการใช้และตีความกฎหมาย,” บทความทางวิชาการในโอกาสรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ครั้งที่ ๑๓ “๑๐๐ ปี ชาตกาล ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์”, วันเสาร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๑, จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, หน้า ๑.

^{๑๒๙} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๗/๒๕๒๔ วินิจฉัยว่า “เพศของบุคคลธรรมดา” กฎหมายรับรองและถือเอาเพศตามเพศที่ถือกำเนิดมา หญิง คือ คนที่ออกลูกได้ ผู้ร้องเป็นชาย ได้รับการผ่าตัดเปลี่ยนแปลงอวัยวะเพศ แต่ก็ไม่สามารถมีลูกได้ โดยธรรมชาติและตามที่กฎหมายรับรอง ผู้ร้องยังคงเป็นชายอยู่ไม่มีกฎหมายให้ผู้ร้องขอเปลี่ยนแปลงเพศโดยใช้สิทธิทางศาล

ดังนั้น การนำไม้หรือของป่า “เข้ามา” ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๓๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงหมายรวมถึงการนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเข้ามา “เคลื่อนที่” ในราชอาณาจักร ไม่ว่า จะโดยวิธีการผ่านแดน หรือถ่ายลำ

และเมื่อมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้กำหนดยกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำ (transshipment) ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๘ ดังนั้น การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่นำไม้หรือของป่าเข้ามา ในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว จึงต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กล่าวคือ ผู้ที่นำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำในราชอาณาจักรต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กำกับด้วย

นอกจากนั้นใน พรบ. ป่าไม้ฯ ก็ยังได้กำหนดให้มีบทนิยามใน (๑๐) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ โดยปกติในการตีความกฎหมายกรณีนิยามศัพท์(Definition) อันเป็นกรณีกฎหมายประสงค์จะให้ถ้อยคำทางถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายมีความหมายเป็นพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันในภาษาธรรมดา หรือภาษาเทคนิค

อย่างไรก็ตาม การค้นหาความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏยึดถือความหมายตามบทนิยาม จะต้องยึดถือโดยเคร่งครัด

ตัวอย่าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๖๐/๑๕๐๕ วินิจฉัยว่า “วัดสระเบ็ด” ตาม พ.ร.บ.อาวุธปืนฯลฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๓ (๓) จำกัดไว้ ๒ อย่าง คือ เป็นวัตถุที่สามารถส่งกำลังคั่นอย่างแรงต่อสิ่งห้อมล้อมโดยฉับพลันในเมื่อระเบิดขึ้น โดยมีสิ่งเหมาะสมทำให้เกิดกำลังคั่นอย่างหนึ่งโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิดขึ้นอีกอย่างหนึ่ง ทั้งสองอย่างนี้จะต้องทำให้มีแรงทำลายแรงประหารขึ้นด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๔๘/๒๕๑๒ (ประชุมใหญ่)^{๓๓๖} วินิจฉัยว่า คำว่า “คนใช้และคนงาน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๕๓ (๔) และ ๒๕๗ ต้องถือตามความรู้สึกรู้สีกของประชาชนธรรมดาทั่ว ๆ ไปเข้าใจ คือ หมายถึงบุคคลที่ทำงานเพื่อรับค่าจ้าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๘๘/๒๕๐๘ วินิจฉัยว่า ฟ้องกล่าวว่าจำเลยบังอาจขับรถแข่งรถเมล์ (รถประจำทาง) โดยฝ่าฝืนป้ายห้ามแข่งของเจ้าพนักงานที่ติดตั้งไว้ เป็นเหตุให้ชนรถเมล์เสียหาย เสียหาคอสะพานเสียหาย ดังนี้ เมื่อตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบกฯ ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “แข่ง” หมายถึง กีฬาที่แทรกหรือเสียดซึ่งหมายความว่าเบียดเข้าไปหรือเบียดไป เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติความหมายไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะก็ต้องตีความหมายธรรมดา

ฉะนั้น วัตถุใดแม้จะระเบิดขึ้นด้วยประการใด แต่ไม่ทำให้มีแรงทำลาย/แรงประหารแล้ว ก็ไม่เป็นวัตถุระเบิดตามความหมายของกฎหมาย ศาลฎีกา เห็นว่า แก๊บกระดาษเม็คเล็กๆ ติดกับกระดาษต่างๆกัน โตเท่าหัวไม้ขีดไฟบ้าง เล็กกว่าบ้าง ไม่ถึงขนาดที่จะรับฟังว่าเป็นวัตถุระเบิด

ดังนั้นคำว่า “เคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ” ตามบทนิยามใน พรบ. ปาไม๊ฯ มาตรา ๔ (๑๐) ตามบทนิยามจึงต้องยึดถือตามถ้อยคำอย่างเคร่งครัดด้วยเช่นกัน

๒. คำนิยามศัพท์อาจมีความหมายแตกต่างจากความเข้าใจทั่วไป ความหมายเฉพาะใช้ในกฎหมายที่ให้นิยามนั้น”^{๔๘๐}

๓. กฎหมาย ๒ ฉบับต่างประเภท และวัตถุประสงค์ต่างกัน ไม่อาจนำความหมายในคำเดียวกันในกฎหมายหนึ่งไปใช้กับอีกกฎหมายฉบับหนึ่ง”^{๔๘๑}

^{๔๘๐} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๑/๒๕๐๖ วินิจฉัยว่า มาตรา ๔ (๒) แห่ง พ.ร.บ.การขายยา พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้บัญญัติวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “ยา” ไว้ว่า “วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้ในการวิเคราะห์ บำบัด บรรเทา รักษา ป้องกันโรค ความเจ็บปวดของมนุษย์ สัตว์”

การที่จะวินิจฉัยว่าเป็น ยา ความหมายแห่งบทบัญญัตินี้หรือไม่นั้น ข้อสำคัญหาได้อยู่ที่ว่าวัตถุนั้นจะบำบัด รักษา หรือป้องกันโรคได้จริงหรือไม่

หากแต่อยู่ในความมุ่งหมายในการใช้ ถ้ามุ่งหมายให้ใช้วัตถุนั้นบำบัดรักษา&ป้องกันโรค ก็ต้องถือว่าเป็นยาในคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า กำไลข้อมือ เป็น “ยา”

^{๔๘๑} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๗๕/๒๕๑๗ วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องว่า ผู้ตายซึ่งเป็นพนักงานขับรถบรรทุกน้ำมันลูกจ้างของโจทก์ ขับรถเร็วเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จนรถคว่ำถึงแก่ความตาย เป็นการจงใจฝ่าฝืนกฎหมาย โจทก์จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าทดแทนให้แก่ทายาทของผู้ตาย แต่จำเลยให้การปฏิเสธ และต่อสู้ว่าผู้ตายขับรถโดยประมาทปราศจากความระมัดระวัง มิใช่กระทำโดยจงใจฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะไม่มีเหตุผลประการใดที่ผู้ตายจะจงใจกระทำในเรื่องที่มีผลให้ตนต้องถึงแก่ความตาย ดังนี้ เป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องนำสืบข้อเท็จจริงตามข้ออ้างในฟ้อง เมื่อโจทก์ไม่นำสืบข้อเท็จจริงตามที่โจทก์อ้างไม่ได้

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินค่าทดแทนฯ ข้อ ๓ ให้นิยามคำว่า “ค่าจ้าง” ไว้ หมายความว่า สิ้นจ้างที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างไม่ว่าสิ้นจ้างนั้นจะเรียกชื่อหรือคำนวณอย่างไรก็ตามแต่ไม่รวมถึงค่าล่วงเวลาค่าล่วงเวลาในวันหยุด โบนัส หรือผลประโยชน์อย่างอื่นที่มีลักษณะเป็นการสงเคราะห์ลูกจ้าง ผู้ตายเป็นลูกจ้างขับรถบรรทุกน้ำมันของโจทก์ได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๓๕๐ บาทและเบี้ยเลี้ยงถ้วนเฉลี่ยเดือนละ ๕๕๗.๖๐ บาท เงินเดือนที่ผู้ตายได้รับนั้นเป็นอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นค่าจ้างในปัจจุบัน และได้มีส่วนสัดกับงานของพนักงานขับรถบรรทุกน้ำมัน ส่วนเบี้ยเลี้ยงนั้น โจทก์จ่ายให้แก่พนักงานขับรถเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งโดยคำนวณตามเวลาที่ทำงานให้แก่โจทก์ซึ่ง

เช่นนี้เมื่อ หลักการตีความควรยึดการตีความตามตัวอักษร^{๔๒} เพราะกฎหมายมีความชัดเจนอยู่แล้วว่า “ต้องการควบคุมไม้ซึ่ง เคลื่อนที่ ในราชอาณาจักร” คำว่า “เคลื่อนที่” ซึ่งในทางนิติวิธีถือได้ว่าเป็นกรณีภาษาธรรมดาที่สามารถเข้าใจได้อยู่ตามธรรมดาของถ้อยคำนั้น ดังนั้น การผ่านแดนก็ถือว่าเป็นการเคลื่อนที่แล้ว กรมป่าไม้จึงมีอำนาจควบคุมไม้ด้วยการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ได้

นอกจากนั้น หากพิจารณาในแง่ของถ้อยคำดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นถ้อยคำที่มีความชัดเจนอยู่แล้วในตัวเอง ซึ่งการพิจารณาตีความกฎหมายที่ชัดเจนอยู่แล้วโดยปกติจะกระทำไม่ได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “ถ้าถ้อยคำหรือข้อความที่มีความชัดเจนอยู่แล้ว ไม่มีการตีความ” หรือคตินัยตามกฎหมายที่ว่า “ไม่มีปัญหาให้ตีความเมื่อมีความกระจ่างชัด”(L. Interpretatio cassa in claris) หรือ “กรณีที่ไม่มี ความคลุมเครือ ความหมายถือตามถ้อยคำ” (L. Verbis standum ubi nulla ambiguitas) หรือ “กรณีที่ไม่มี ความคลุมเครือ ไม่ต้องอธิบายความให้ต่างไปจากถ้อยคำที่ชัดเจนอยู่แล้ว(L. Quoties in verbis nulla est ambiguitas, ibi nulla exposition contra verba fienda est)

เช่นนี้เมื่อพิจารณาไปที่กฎหมายระหว่างประเทศในการใช้สิทธิของสปป.ลาวในการผ่านแดน ไทยไปยังประเทศที่สาม (ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๒) จะเห็นได้ว่าเมื่อสปป.ลาวสามารถอ้างถึงสิทธิ

สมควรแก่ปริมาณงานที่ทำ จึงถือได้ว่าเบี้ยเลี้ยงนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสินจ้างที่โจทก์จ่ายให้แก่ผู้ตายในฐานะเป็นลูกจ้างเช่นเดียวกับเงินเดือน

เพราะฉะนั้น “เบี้ยเลี้ยง” จึงเป็น “ค่าจ้าง” ตามนัยของประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว หากใช้เป็นเงินสงเคราะห์ลูกจ้างที่ต้องมีการเพิ่มขึ้นเพราะต้องทำงานนอกสถานที่ไม่

ประมวลรัษฎากรกับประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นกฎหมายคนละประเภทและมี วัตถุประสงค์ต่างกัน ทั้งไม่มีเหตุผลพิเศษที่แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างกฎหมายต้องการใช้คำว่า “เบี้ยเลี้ยง” และคำว่า “ค่าจ้าง” ในกฎหมายสองฉบับนั้นให้มีความหมายตรงกันการตีความคำเหล่านี้จึงต้องตีความไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายนั้นๆ เอง โดยเฉพาะประกาศ กระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้ให้คำนิยามคำว่า “ค่าจ้าง” ไว้เพื่อการคำนวณค่าทดแทนอยู่แล้ว การตีความคำว่า “ค่าจ้าง” ในเรื่องเงินค่าทดแทน จึงต้องเป็นไปตามคำนิยามนั้น (จะอ้างประมวลรัษฎากรมาประกอบการตีความว่า เบี้ยเลี้ยงไม่ต้องเสียภาษีเงินได้อย่างค่าจ้าง จึงถือว่าเป็นค่าจ้างไม่ได้นั้น หาได้ไม่)

^{๔๒} โดยหลักการตีความซึ่งหมายถึงการ “ตีความให้ได้ความ” ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณา “ตัวอักษร” ก่อน และเมื่อพิจารณาตัวอักษรแล้วค่อยนำไปสู่ความหมายตามตัวอักษรนั้น ใน สุดา วิสรุต พิชญ์ “การใช้การตีความกฎหมาย” ใน ๑๐๐ ปี ชาตกาลศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ การใช้การตีความ กฎหมาย” (กรุงเทพมหานคร: กองทุนศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๔๔๒).

ตามกฎหมายระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาบาเซิลว่าด้วยเสรีภาพในการผ่านแดน ค.ศ. ๑๙๒๑ ซึ่งตามอนุสัญญานี้ได้วางหลักในการมุ่งให้เสรีภาพในการผ่านแดนแก่รัฐไร้ชายฝั่ง และแม้ว่าอนุสัญญาดังกล่าวจะให้สิทธิแก่ประเทศไทยในการอ้างเรื่องประโยชน์อันชอบธรรม เพื่อควบคุมการผ่านแดนโดยใช้ดุลพินิจฝ่ายเดียวของรัฐทางผ่านเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมการผ่านแดนได้ เพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์เช่นนี้ เมื่อกฎหมายของไทยคือพรบ.ป่าไม้ฯ ได้กำหนดถ้อยคำอันชัดเจนเพื่อควบคุมไม้ที่ “เคลื่อนที่” ในราชอาณาจักรเอาไว้เช่นนี้ จึงทำให้กรมป่าไม้สามารถควบคุมไม้ผ่านแดนได้โดยมิได้ขัดต่ออนุสัญญาบาเซิลว่า และรวมถึงการใช้หรือการตีความกฎหมายด้วยแต่อย่างใด

๕.๔.๒ วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมศุลกากร

จะเห็นว่ากรมศุลกากรได้วางแนวทางในการผ่านแดน หรือถ่ายลำ ที่มีลักษณะที่เป็นสากล และการตีความกฎหมายก็เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องซึ่งได้ยึดถือแนวทางสากลมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ มาตรา ๕๘ กำหนดให้ทำการลำเลียง ถ่ายของ (ถ่ายลำ) ได้ต้องทำใบขนสินค้าเพื่อลำเลียงตามแบบที่กำหนดโดยได้รับอนุญาต และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรกำกับอยู่ด้วย

และมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้ยกเอาบทพระราชบัญญัติศุลกากรนี้ขึ้นบังคับใช้ หากมีบทกฎหมายพระราชบัญญัติอื่นที่แตกต่างกับพระราชบัญญัติศุลกากรในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากร ซึ่งมาตรานี้มีขึ้นเพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายศุลกากรใช้บังคับได้ไม่ว่าในขณะประกาศใช้พระราชบัญญัติศุลกากรฯ จะแตกต่างกับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หรือในอนาคตจะมีกฎหมายทำนองเดียวกับกฎหมายศุลกากรก็ต้องบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายศุลกากร เช่น โทษของผู้ที่พยายามกระทำความผิดตามมาตรา ๒๗ ในฐานะพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษี โดยเจตนาถือค่าภาษีมีโทษเท่ากับความผิดสำเร็จ ต่างกับโทษพยายามกระทำความผิดต่างๆ ไปตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีโทษเบากว่ากรณีความผิดสำเร็จ หรือการกำหนดโทษปรับตามมาตรา ๒๗ จะนำมาตรา ๓๑ แห่ง ป.อาญา มาใช้ไม่ได้^{๔๔๓} หรือกรณีการรับเอาไว้ ซึ่งจะต้องห้ามหรือต้องจำกัด โดยของต้องห้ามดังกล่าว ได้แก่ของที่มิกฎหมายห้ามการนำเข้าหรือส่งออก ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร(ฉบับที่ ๕) พศ. ๒๕๒๑ ได้กำหนดว่าเชื้อเพลิงหรืออุปกรณ์เป็นสินค้าต้องห้าม จะนำเข้ามาในราชอาณาจักรมิได้ หากพนักงานยึดได้จะต้องส่งให้แก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ใกล้ที่สุด จากนั้นกรมศุลกากรจะทำลายโดยไม่มีการจำหน่าย เช่นนี้โดยสภาพเชื้อเพลิงเป็นของต้องห้ามนำเข้ามาใน

^{๔๔๓} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๖๔/๒๕๐๖ นอกจากนั้นคุณกรณีโทษปรับกรณีอื่นๆ ที่ไม่สามารถนำโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้ได้ ใน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๐๑/๒๕๐๕ ประชุมใหญ่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๐/๒๕๔๔.

ราชอาณาจักร เพราะต้องห้ามตามกฎหมาย การที่ได้มีการนำเลื้อยโซ่ขายทอดตลาดโดยกรมป่าไม้ ตามพรบ.ป่าไม้^{๒๔} มาตรา ๖๔ ทวิ เช่นนี้เมื่อเป็นของต้องห้ามตามพรบ.ศุลกากรฯ จึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ เช่นนี้จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่ง พรบ.ศุลกากร จะนำมาขายทอดตลาดไม่ได้^{๒๕}

ประกาศกรมศุลกากร ที่ ๕๑/๒๕๔๗ เรื่อง ว่าด้วยพิธีการว่าด้วยการถ่ายลำ ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการถ่ายลำของที่นำเข้าในราชอาณาจักร โดยกำหนดให้ของที่นำเข้าในราชอาณาจักรเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงยานพาหนะออกไปยังต่างประเทศไม่ต้องเสียอากรขาเข้าแต่ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนด โดยไม่ได้ระบุว่า การนำเข้าเพื่อการถ่ายลำดังกล่าวไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายอื่นกำหนด

จาก บทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น กรมศุลกากรเห็นว่า^{๒๖} ได้กำหนดแนวการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ ปฏิบัติราชการโดยมุ่งเน้นอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารับบริการและไม่มีขั้นตอน การปฏิบัติงานเกินความจำเป็นสอดคล้องกับอนุสัญญาเกี่ยวโตที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลอำนวยความสะดวกในด้านการค้าและต่อการเคลื่อนย้ายสินค้า โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งต้องระบุไว้ในกฎหมายแห่งชาติรวมถึงเงื่อนไขและพิธีการศุลกากรต้องเรียบง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้^{๒๗} ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่กรณีการนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีถ่ายลำแล้ว การออกใบเบิกทางก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นมาตรฐานสากล และขัดต่อวัตถุประสงค์ความมุ่งหมายทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่ต้องการจะควบคุมการขนส่งสินค้าผ่านราชอาณาจักรไทย จำนวน ๑๒ ฉบับ โดยได้บัญญัติความหมายให้รวมความไปถึงการ “นำผ่าน” “ส่งผ่าน” “ควบคุมผ่าน” “เพื่อผ่าน” และ “ผ่านราชอาณาจักร”^{๒๘}

จากการกำหนดความหมาย และถ้อยคำโดยชัดแจ้งของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และในการนี้ได้มีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันกับการกำกับดูแลพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่ได้กำหนดการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรแต่อย่างใด แสดงได้ว่าหากกรมป่าไม้ต้องการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติให้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๒๔} คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๔๐๗/๒๕๔๔.

^{๒๕} สัมภาษณ์ ประพันธ์ พิสมบรมณ์, ฝ่ายกฎหมายกรมศุลกากร.

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน.

^{๒๗} ประพันธ์ พิสมบรมณ์, สัมภาษณ์, ฝ่ายกฎหมายกรมศุลกากร.

เสียก่อน อีกทั้งการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ กรณีการนำไม้ผ่านแดนเป็นการเพิ่มขึ้นตอน ด้านพิธีการศุลกากร และขัดแย้งกับอนุสัญญาเกียวโต รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มุ่งให้หน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้บริการ และสัมพันธภาพระหว่างประเทศที่ดีต่อกัน^{๑๔๔}

ในประเด็นความไม่ชัดเจนในถ้อยคำตามที่กรมศุลกากรกล่าวอ้างนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาไปแล้วในหัวข้อ วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้ ไปแล้วโดยเห็นว่ากฎหมายของกรมป่าไม้ คือ พรบ.ป่าไม้ฯ น่าจะมีความชัดเจนในตัวเองอยู่แล้ว เพราะเหตุนี้การผ่านแดนจะต้องมีการเคลื่อนที่ในราชอาณาจักรด้วย

อย่างไรก็ตาม กรณีที่กรมศุลกากรเห็นว่าจะจะเป็นกรณีที่บทบัญญัติมีความแตกต่างกับหมายอื่น ต้องบังคับให้เป็นไปตามมาตรา ๑๒๐ แห่ง พรบ.ศุลกากรนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรา ๑๒๐ จะต้องบังคับกับกรณีที่มีความแตกต่างกับกฎหมายอื่น เช่นนี้ มาตรานี้จึงต้องบังคับด้วยการ “ตีความอย่างเคร่งครัด” กล่าวคือ หากพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ไม่ได้ห้ามเอาไว้ หรือไม่ได้บัญญัติเรื่องใดเอาไว้ก็ควรบังคับไปตามกฎหมายอื่น^{๑๔๕} ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพรบ.ศุลกากรฯ ก็จะเห็นได้ว่าพรบ.ศุลกากรฯ ไม่ได้ห้ามการควบคุมการนำไม้ผ่านแดน หรือควบคุมการนำไม้เคลื่อนที่ เช่นนี้การที่พรบ.ป่าไม้ได้ควบคุมการเคลื่อนที่จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๑๒๐ แห่งพรบ.ศุลกากรฯแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๗/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า จำเลยได้ปลอมใบกำกับสินค้าโดยได้นำใบกำกับสินค้าที่ปลอมขึ้นนั้นเป็นหลักฐานประกอบข้อความเท็จในใบสินค้านั้น จำเลยมีความผิดฐานปลอมหนังสือตามกฎหมายอาญา การที่ พรบ.ศุลกากรฯ มาตรา ๑๒๐ ให้นำพระราชบัญญัติศุลกากรใช้บังคับเมื่อ พรบ.ศุลกากรฯแตกต่างกับกฎหมายอื่นที่ใช้อยู่ นั้น คงหมายความว่า ในเรื่องศุลกากรต้องใช้ พรบ.ศุลกากรฯ ถึงแม้จะมีกฎหมายอื่นแตกต่างกัน และกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๒๒๒, ๒๒๔ ไม่แตกต่างกับ พรบ.ศุลกากรฯ มาตรา ๕๕ ประการใด เป็นแต่จำเลยได้ทำผิดฐานปลอมหนังสือเพื่อจะมีหลักฐานประกอบการกระทำผิด พรบ.ศุลกากรฯ อีกกระทงหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่จะต้องวิเคราะห์ต่อไปว่าหากไม่มีกฎหมายที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ กรณีการนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีถ่ายลำแล้ว ก็ให้นำมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้ยกเอาบทพระราชบัญญัติศุลกากรนี้ขึ้นบังคับใช้ หากมีบทกฎหมายพระราชบัญญัติอื่นที่แตกต่างกับพระราชบัญญัติศุลกากรในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากร นั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อถ้อยคำของ พรบ.ป่าไม้ฯ มีความชัดเจนในตัวเองแล้วจึงไม่น่าที่จะต้องนำพรบ.ศุลกากรฯ มาบังคับใช้ได้ ทั้งนี้เพราะต้องถือว่า พรบ. ป่าไม้ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษในเรื่องการ

^{๑๔๔} ประพันธ์ พิสมขรมณ์, สัมภาษณ์

^{๑๔๕} ชูชาติ อัสวโรจน์, รวมกฎหมายศุลกากร และกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรพร้อมคำอธิบาย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๕), หน้า ๘๕.

ควบคุมไม้ มีความชัดเจนอยู่แล้วจากหลักการตีความข้างต้น จึงควรบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายพิเศษ เช่นนี้จึงไม่น่าจะนำกฎหมายของศาลฎีกามาใช้บังคับได้ โดยต้องถือว่า พรบ.ศุลกากรฯ มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป แต่ พรบ.ป่าไม้ฯ เป็นกฎหมายพิเศษ จึงควรใช้หลัก “กฎหมายทั่วไป ไม่ยกเว้นกฎหมายพิเศษ” (General things do not derogate from special) ซึ่งตามหลักการที่ว่า “กฎหมายพิเศษ(หรือกฎหมายเฉพาะ) ยกเว้นกฎหมายทั่วไป (lex specialis generali derogate)” นี้ หมายความว่า ถ้ามีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติในเรื่องเดียวกัน แต่มีผลที่แตกต่างกัน ควรต้องให้มีผลดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษ

๕.๔.๓ วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมการค้าต่างประเทศ

มาตรา ๕ และมาตรา ๗ แห่ง พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศและระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ดังนี้

๑. ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ ที่ว่า

“ให้ไม้และไม้แปรรูปทุกชนิด รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งของอื่นใดที่ทำด้วยไม้ ซึ่งนำเข้ามาทางด่านศุลกากรที่กระทรวงพาณิชย์จะกำหนดไว้ในระเบียบสินค้าที่ต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หรือมีหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้าในราชอาณาจักร”

และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการกำหนดด่านศุลกากรนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ว่า

“ข้อ ๔ ให้ด่านศุลกากรบริเวณชายแดนในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี และตราด เป็นด่านศุลกากรที่การนำเข้าไม้ และไม้แปรรูปทุกชนิด รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ ต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าหรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้าในราชอาณาจักร”

จะเห็นได้ว่า ข้อ ๔ ได้กำหนดให้การนำเข้าไม้และไม้แปรรูปเข้ามาในราชอาณาจักรทางด่านศุลกากรบริเวณชายแดนเขตจังหวัดที่ติดต่อกับสภาพพม่าและราชอาณาจักรกัมพูชา รวม ๑๗ จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี และตราดต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า (C/O) หรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกแสดงต่อกรมศุลกากรประกอบการทำพิธีการนำเข้า

๒. ประกาศ กระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ กำหนดว่า

“ให้สินค้าดังต่อไปนี้ เป็นสินค้าที่ต้องขอใบอนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

(๓) ไม้และไม้แปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ยกเว้นหวาย ไม้ไผ่ และไม้รวมทุกชนิด ปาล์ม รากไม้ เถาไม้ ไม้วีเนียร์ พันธุ์ไม้ ขี้เลื่อยหรือเศษไม้ไม่ว่าจะเกาะหรือติดรวมกันเป็นท่อน ก้อน เพลเลต หรือลักษณะที่คล้ายกันหรือไม่ก็ตาม และไม้ที่ได้จัดทำเป็นของสำเร็จรูป ซึ่งไม่เหมาะที่จะนำไปแปรรูปเป็นอย่างอื่น”

และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งไม้และไม้แปรรูป ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓ ซึ่งกำหนดเอาไว้ว่า “จะอนุญาตให้ส่งไม้และไม้แปรรูป ออกไปนอกราชอาณาจักรได้ กรณีดังต่อไปนี้

๓.๑ ไม้ยางพารา

อนุญาตให้ส่งออกไม่จำกัดปริมาณ โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการซื้อขายสินค้านี้ดังกล่าว

๓.๒ ไม้สน

อนุญาตให้ส่งออกตามปริมาณที่กำหนดในหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการซื้อขายสินค้านี้ดังกล่าว และหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย ว่าเป็นไม้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์กรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ไม้สนที่ตัดออกจากป่าในบริเวณที่หน่วยงานของทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าในบริเวณนั้น เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานนั้น ๆ

(๒) ไม้สนที่ตัดออกจากการตัดสงวนขยายระยะจากสวนป่าของกรมป่าไม้

(๓) ไม้สนประติพัทธ์ที่ตัดจากสวนไม้สนประติพัทธ์ที่ปลูกในที่ดินกรรมสิทธิ์

๓.๓ ไม้ที่ทำออกจากสวนป่า

อนุญาตให้ส่งออกตามปริมาณที่กำหนดในหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย โดยให้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร พร้อมแสดงสำเนาบัญชีราคาสินค้าหรือใบเสนอราคาสินค้าล่วงหน้าหรือหลักฐานทางการค้าอื่นใดที่แสดงรายละเอียดการซื้อขายสินค้านี้ดังกล่าว และหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้หรือผู้ซึ่งกรมป่าไม้มอบหมาย ว่าเป็นไม้ที่ทำออกจากสวนป่าที่ปลูกขึ้นทั้งของรัฐและเอกชน

สำหรับการส่งออกไม้สักสวนป่า จะอนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) เป็นผู้ส่งออก”

จากข้อกำหนดดังกล่าวกำหนดให้ไม้และไม้แปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต้องขออนุญาตส่งออก โดยจะอนุญาตให้ส่งไม้และไม้แปรรูปออกไปนอกราชอาณาจักรได้เฉพาะไม้ยางพารา ไม้สน ที่มีหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้ และไม้ที่ทำออกจากสวนป่าเท่านั้น ซึ่งประกาศและระเบียบกระทรวงพาณิชย์ทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว “ไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการนำสินค้าผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามโดยวิธีการถ่ายลำไว้” เพียงแต่เป็นการตีความกฎหมายในมาตรา ๕ กับมาตรา ๖ แห่ง พรบ.ว่าด้วยการส่งออกและนำเข้า ให้มีความหมายไปถึงเท่านั้น

เมื่อพิเคราะห์โดยละเอียดจะพบว่า พรบ. ว่าด้วยนำเข้า และส่งออกฯ เป็นกฎหมายที่กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชน จะต้องตีความโดยเคร่งครัด และมีโทษทางอาญา เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่รุกรอนสิทธิของประชาชนจึงต้องมีนิติวิธีในส่วนของ การตีความที่พิเศษออกไปจากกฎหมายแพ่ง ซึ่งคำว่า “กฎหมายอาญา” นั้นหมายความว่ารวมถึง พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ ที่มีโทษทางอาญาดำเนิน นอกจากนั้นยังใช้กับกฎหมายอื่นที่กำหนดภาระหน้าที่ของประชาชน หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พรบ.ว่าด้วยนำเข้าและส่งออกฯ จึงเป็นกฎหมายอาญาที่จะต้องตีความโดยเคร่งครัด

ซึ่งกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ หรือนิตินโยบายในทางอาญานั้น ประสงค์ให้ประชาชนได้รู้ว่าจะไรเป็นความผิด เพื่อที่ประชาชนจะได้ประมาตัวเองไม่ให้กระทำความผิดกฎหมาย เช่นนี้กฎหมายอาญาจึงต้องมีการบัญญัติให้ชัดเจน แน่นอน และการออกกฎหมายย้อนหลังมาเอาผิด หรือการนำเอาบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจนในอดีต มาใช้ลงโทษประชาชนจึงทำไม่ได้ แต่เมื่อพิจารณาถึง พรบ. ว่าด้วยนำเข้า และส่งออกฯ ก็จะพบว่ามีการกำหนดโทษริบทรัพย์ หรือปรับ หรือจำคุก เอาไว้ในตอนท้าย ซึ่งถือว่า เป็นโทษทางอาญา ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๘ อีกทั้งเมื่อพิเคราะห์จาก พรบ. ฯ บัญญัติเพียงคำว่า “นำเข้า” และ “ส่งออก” ไม่ได้บัญญัติคำว่า “นำเข้า” ด้วย ดังนั้น การตีความ พรบ.ว่าด้วยส่งออกและนำเข้าฯ จึงควรยึดหลักดังต่อไปนี้ คือ

๑) จะตีความขยายบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ไม่ได้ เช่นนี้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าเฉพาะการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำตามที่ระบุไว้เท่านั้น ที่กฎหมายมุ่งหมายจะให้ เป็นความผิด การกระทำ หรืองดเว้นกระทำอื่นหาเป็นความผิดไม่

๒) กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชน จะต้องตีความโดยเคร่งครัด ซึ่ง “การตีความโดยเคร่งครัด”^{๑๕๐} โดยจะนำบทกฎหมายเทียบเคียง(Analogy) มาใช้ให้เป็นผลร้ายมิได้

^{๑๕๐} เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. กฎหมายอาญา ภาค ๑ (กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๘; ศิระ บุญกินนธ์, “ข้อคิดการตีความขยายความในกฎหมายอาญา,” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ๑,๑(ฉบับปฐมฤกษ์): ๕๑-๕๒.

เรื่องนี้ศาสตราจารย์เอดูว์ วางหลักไว้ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาซึ่งกำหนดความผิด หรือบัญญัติโทษไว้จะต้องใช้บังคับตามตัวอักษร จะลงโทษบุคคลเพราะได้กระทำการอันคล้ายคลึงกัน กับที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้นั้น ไม่ได้”^{๕๑๑}

๓) จะตีความโดยการขยายการลงโทษ หรือเพิ่มโทษ หรืออนุโลมให้ใช้บทลงโทษ จะกระทำ มิได้ ทั้งนี้ เพราะตัวกฎหมายอาญาเอง และรัฐธรรมนูญต่างก็กำหนดเอาไว้ว่า การที่บุคคลจะต้องรับโทษ ทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือจะลงโทษให้หนัก กว่านั้นก็ไม่ได้

๔) ในกรณีเป็นที่สงสัย จะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย

ปัญหาการตีความว่าการ “นำเข้า” และ “ส่งออก” สามารถขยายความ(extensive interpretation) ว่าให้รวมถึงการ “ผ่านแดน” ด้วยได้หรือไม่

ศาสตราจารย์เอดูว์ วางหลักไว้ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาซึ่งกำหนดความผิด หรือ บัญญัติโทษไว้จะต้องใช้บังคับตามตัวอักษร จะลงโทษบุคคลเพราะได้กระทำการอันคล้ายคลึงกันกับที่ ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้นั้น ไม่ได้”^{๕๑๒}

กฎหมายอาญาห้ามเฉพาะ “การเทียบเคียง” เพื่อเป็นโทษ แต่ “ไม่ห้าม” “การตีความโดยขยาย ความ”^{๕๑๓} (extensive interpretation) แม้จะเป็นการขยายความเพื่อเป็นโทษก็ตาม^{๕๑๔} ซึ่งในต่างประเทศ

^{๕๑๑} เอดูว์.กฎหมายอาญา(พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๔๗๗), หน้า ๗๗ อ้างถึงใน เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๒.

^{๕๑๒} เอดูว์.กฎหมายอาญา(พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๔๗๗), หน้า ๗๗ อ้างถึงใน เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๒.

^{๕๑๓} คณิศ ฌ นคร.กฎหมายอาญาภาคทั่วไป(กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๔๑-๔๒; อักษราทร จุฬารัตน์. การตีความกฎหมาย(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กฎหมายไทย, ๒๕๔๒), หน้า ๖๔-๖๖ ; แสงว นุญเฉลิมวิภาส. หลักกฎหมายอาญา(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เคื่อนตุลา, ๒๕๓๕), หน้า ๓๑-๓๒ ; เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๔: ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, “ปัจจัย สำคัญที่ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ,” เอกสารงานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม ระดับสูง, วิทยาลัยการยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาล ยุติธรรม, หน้า ๒๖.

^{๕๑๔} อย่างไรก็ตามมีนักกฎหมายหลายท่านที่เห็นว่ากฎหมายอาญาไม่อาจตีความเพื่อขยายความ ได้ ไม่ว่าจะเป็นการตีความให้ลงโทษ หรือเพิ่มโทษก็ตาม ใน หยุต แสงอุทัย, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ กฎหมายทั่วไป,” หน้า ๑๐๓.

เช่น ประเทศอิตาลี ขอมให้ตีความแบบนี้ได้ ซึ่งท่านศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน์^{๑๕๔} กล่าวเอาไว้ว่า

“กฎหมายที่มีโทษทางอาญา...คงห้ามแต่เพียงการใช้เทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียง(Analogy) เท่านั้น แต่ไม่ห้ามการตีความโดยการขยายความ เพราะเหตุว่าเป็นการยากที่จะกะเกณฑ์คาดการณ์และเล็งเห็นกรณีต่างๆ ล่วงหน้าไปเสียทุกอย่าง ดังนั้นโดย Spirit ของกฎหมายแล้วในการที่จะใช้บทกฎหมายบังคับแก่กรณีต่างๆ มากมายเช่นนี้ ถ้าหากประสงค์ให้บทบัญญัตินั้นมีผลได้อย่างแท้จริงสมดังที่ผู้ร่างปรารถนาจะให้เป็นอย่างนั้นแล้วก็เห็นจะต้องยอมรับให้มีการตีความโดยการขยายความได้แม้ในกรณีกฎหมายที่มีโทษทางอาญา...เพราะถ้าจะพิจารณากันให้ลึกซึ้งลงไป การตีความโดยการขยายความสำหรับกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้นย่อมทำได้ เนื่องจากไม่ได้เปลี่ยนแปลงความหมายของบทบัญญัตินั้นๆ แต่อย่างใด แต่หากเป็นเพียงการทำให้ความหมายที่ขาดไปเนื่องจากไม่สมบูรณ์ ดังกล่าวสมบูรณ์สมตามเจตนาของผู้ร่างเท่านั้นเอง ศาลฎีกาเองก็ได้เดินตามความคิดอันนี้อยู่ จะโดยตั้งใจ หรือด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตามเมื่อได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๗๗/๒๕๐๑ ซึ่งวินิจฉัยว่าการลักกระแไฟฟ้าเป็นการลักทรัพย์ ทั้งๆ ที่ถ้าจะถือหลักการตีความโดยเคร่งครัดตามความคิดเห็นของกฎหมายไทยแล้ว ไม่มีทางที่จะแปลได้เลยว่ากระแไฟฟ้าเป็นทรัพย์ เว้นแต่จะยอมรับหลักในการตีความโดยการขยายความเช่นในกฎหมายอิตาลีเช่นดังกล่าวข้างต้น”

ซึ่ง “การตีความโดยขยายความ” หมายความว่า มีบทกฎหมายในเรื่องหนึ่งอยู่ เพียงแต่บทกฎหมายนั้นบัญญัติเอาไว้ไม่กว้างพอ เมื่อมีข้อเท็จจริงแห่งคดีเกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถตีความได้อย่างชัดเจน “ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” นั้น เช่นนี้ จึงต้องมีการตีความโดยขยายความไปให้ครอบคลุม

อย่างไรก็ตาม การตีความโดยขยายความนั้นจะตีความถึงขนาดขัด หรือแย้งกับตัวอักษรไม่ได้ มิฉะนั้นก็จะเป็นการ “ใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง” ลงโทษ^{๑๕๖}

ซึ่งการ “ใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง” หมายความว่า ไม่มีกฎหมายเรื่องนั้นอยู่เลย แต่ได้เอากฎหมายอื่นมาเทียบเคียงเอาผิดแก่กรณีที่เกิดขึ้น

การพิจารณาว่ากฎหมายอาญาแต่ละมาตรามีเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างไร โดยพิจารณาต่อไปว่ามาตรานั้นประสงค์จะคุ้มครอง และรับรองเรียกว่า “**คุณธรรมทางกฎหมาย(Rechtsgut)**”^{๑๕๗} ซึ่งคุณธรรมตามกฎหมายนี้จะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายอาญา^{๑๕๘} ซึ่งการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายจะต้องเกิดขึ้นหลังจากที่มีการพิจารณาตัวอักษร

^{๑๕๔} อัคราทร จุฬารัตน์, “หลักทั่วไปของการตีความในกฎหมายอิตาลี,” วารสารนิติศาสตร์ ๑ (ธันวาคม ๒๕๑๒): ๘๕-๙๐.

^{๑๕๖} เกียรติขจร วังสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘.

^{๑๕๗} คณิต ฌ นคร. เรื่องเดิม, หน้า ๘๒-๘๕.

^{๑๕๘} ความผิดฐานฉ้อโกงโรงแรม

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดลักขื้อและบริโภคอาหารหรือเครื่องคัมหรือเข้าอยู่ในโรงแรม โดยรู้ว่าตนไม่สามารถชำระเงินค่าอาหาร ค่าเครื่องคัม หรือค่าอยู่ในโรงแรมนั้น ต้องระวางโทษจำคุก...”

กฎหมายมาตรานี้มาจากกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้คนจนเข้าพักโรงแรมโดยไม่ยอมชำระค่าที่พัก ทำให้เข้าใจว่า ผู้ที่เข้าพักจะต้องเป็นคนรวย ซึ่งเดินทางไปต่างเมืองแล้วถูกปล้นไม่เหลือทรัพย์สินใดๆ เมื่อไม่อาจเดินทางต่อไปได้ และไม่ทราบว่าจะเข้าพักที่ใด จึงเข้าพักในโรงแรม โดยรู้ว่าตนไม่สามารถชำระค่าที่พักได้ เช่นนี้อาจทำให้เข้าใจได้ว่าผู้เข้าพักรายนี้อาจไม่มีความผิดฐานฉ้อโกงโรงแรมแต่เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรานี้แม้จะมีที่มาจากฝรั่งเศสก็จริง แต่กฎหมายฝรั่งเศสไม่ยุติธรรมเพราะเป็นการใช้กฎหมายเอาผิดกับคนจนอย่างเดียว ส่วนคนรวยไม่ผิด เช่นนี้ กฎหมายมาตรานี้จึงควรเอาผิดทั้งคนจนและคนรวย ทั้งนี้เพราะมาตรานี้มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองโรงแรม

ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์-ทำให้เสียทรัพย์

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุก...”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์ของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุก...”

จะเห็นได้ว่าในมาตรา ๒๑๗ นั้นกฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง “ภัยอันตรายต่อประชาชน” มิได้มุ่งคุ้มครองตัวทรัพย์ที่ถูกวางเพลิงแต่อย่างใด กล่าวคือ กฎหมายมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองอันตรายจากเพลิงไหม้ที่อาจมีต่อประชาชน เช่น เผาตึกแถว เช่นนี้ก็จะผิดมาตรา ๒๑๗ ได้

แต่ถ้าเป็นการวางเพลิงเผาทรัพย์ที่ไม่น่ากลัวว่าจะเกิดภัยอันตรายแก่ประชาชนแล้ว ก็ไม่มีความผิดตามมาตรา ๒๑๗ เช่น วางเพลิงเผาหนังสือ ๕ เล่ม ซึ่งวางอยู่บนพื้นกลางสนามหญ้า เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การเผาหนังสือก็อาจมีความผิด “ฐานทำให้เสียทรัพย์” ตามมาตรา ๓๕๘ ได้

ความผิดฐานลักทรัพย์

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๔ บัญญัติว่า “ผู้ใดเอาทรัพย์ของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุก...”

ความผิดฐานลักทรัพย์ กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครอง “กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง” มาตรา ๓๓๔ ทำนองว่าถ้าจะผิดฐานลักทรัพย์ จะต้องเอาไปซึ่ง “ทรัพย์” จึงมีปัญหว่ากฎหมายมีเจตนาคคุ้มครอง “ทรัพย์สิน” ด้วยหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อมีการเอาไปซึ่งทรัพย์สินโดยทุจริต ก็ย่อมทำให้เกิดความ

โดยเคร่งครัดแล้วและส่งผลให้การตีความนั้นเกิดผลประหลาดจึงค่อยมาพิจารณาถึงเจตนารมณ์กฎหมาย^{๑๕๕}

จากลักษณะของพระราชบัญญัติการส่งออกป็นนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ จะพบว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีโทษอาญาหากมีผู้ฝ่าฝืนก็จะต้องมีการลงโทษ (เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๑/๒๔๘๕) นอกจากนั้นในบทบัญญัติใน พรบ. ดังกล่าวยังได้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเอาไว้ดังนี้

มาตรา ๒๐ ผู้ใดส่ง หรือนำเข้าซึ่งสินค้าต้องห้ามตามมาตรา ๕(๑) หรือฝ่าฝืนมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินห้าเท่าของสินค้าที่ส่งออก หรือนำเข้า หรือทั้งจำทั้งปรับ กับให้ริบสินค้ารวมทั้งสิ่งที่ใช้บรรจุ และพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้า ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิด รวมทั้งพาหนะที่ใช้ลากจูงพาหนะบรรทุกสินค้านั้นเสีย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด เมื่อพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลสั่งจำเงินสินบนแก่ผู้นำจับร้อยละสามสิบ และเงินรางวัลแก่ผู้จับร้อยละยี่สิบห้าของจำนวนเงินสุทธิค่าขายของกลางที่ศาลสั่งให้ริบ หรือในกรณีที่มิได้รับของกลาง หรือของกลางไม่อาจขายได้ ให้หักจ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล

ในกรณีที่ไม่มีผู้นำจับ ให้จ่ายเงินรางวัลแก่ผู้จับร้อยละสามสิบของจำนวนเงินสุทธิค่าขายของกลางที่ศาลสั่งให้ริบ หรือในกรณีที่มิได้รับของกลาง หรือของกลางไม่อาจขายได้ ให้หักจ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล

ในกรณีที่ผู้นำจับ หรือผู้จับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีหลายคน ให้แบ่งจ่ายเงินสินบน หรือเงินรางวัลแก่บุคคลในฝ่ายนั้นคนละเท่าๆ กัน

ในกรณีที่จับของกลางได้ แต่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ให้อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบน และเงินรางวัลจากจำนวนเงินสุทธิค่าขายของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดิน โดยไม่เกินอัตราที่กำหนดในมาตรานี้

มาตรา ๒๑ ผู้ใดส่งออก หรือนำเข้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมพิเศษตามมาตรา ๖ หรือกระทำความผิดประการใดๆ เพื่อให้ตนเสียค่าธรรมเนียมพิเศษน้อยกว่าที่ต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เสียหายต่อ “กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง” ด้วย เช่นนี้เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงต้องตีความโดยขยายความคำว่า “ทรัพย์สิน” ให้รวมถึง “ทรัพย์สิน” ด้วย

^{๑๕๕} ฤศมา เมฆเมฆา และอำนาจ เมฆเมฆา, “การตีความกฎหมายอาญา” ใน ๑๐๐ ปี ชาตกาล ศาสตราจารย์จิติ ดิสงส์ทิพย์ การใช้การตีความกฎหมาย(กรุงเทพมหานคร: กองทุนศาสตราจารย์จิติ ดิสงส์ทิพย์, ๒๕๔๒), หน้า ๒๕๒.

มาตรา ๒๒ ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศซึ่งออกตามมาตรา ๕ (๓) (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๓ ผู้ใดขัดขวาง หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตาม มาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มีโทษอาญาบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจน เช่นนี้เมื่อพิจารณาประกอบกับทฤษฎีการตีความกฎหมายอาญาแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการ “นำเข้า” กับคำว่า “ส่งออก” ดังความในมาตรา ๔ ที่ว่า

“ส่งออก” หมายความว่า นำ หรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

“นำเข้า” หมายความว่า นำ หรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

และเมื่อพิจารณามาตรา ๕ ที่ว่า “ในกรณีที่เป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(๒) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(๓) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออก หรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไป หรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านี้

(๔) กำหนดประเภท และชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออก หรือในการนำเข้า

(๕) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออก หรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลง หรือ ประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

(๖) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ ในการส่งออก หรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไข เพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศตามมาตรา ๕ นี้ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายดังกล่าว เป็นเรื่องที่รัฐต้องการคุ้มครองสังคม โดยอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ต่อกรณีการ “ส่งออก” หรือ “นำเข้า” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทนิยามประกอบกับหลักนิติวิธีในการตีความแล้วจะพบว่าบทนิยามเป็นกรณีที่กฎหมายประสงค์จะให้ถ้อยคำบางถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายมีความหมายเป็นพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันในภาษาธรรมดา หรือภาษาเทคนิค ซึ่งการตีความก็จะต้องมีการยึดถือตามความหมายโดยเคร่งครัด^{๒๐๐} นอกจากนั้น กรณี คำนิยามศัพท์อาจมีความหมายแตกต่างจากความเข้าใจทั่วไป ความหมายเฉพาะใช้ในกฎหมายที่ให้นิยามนั้น^{๒๐๑}

ตาม พรบ. ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติถึงการ “ผ่านแดน” แต่อย่างใด การใช้กฎหมายเกิดขึ้นจากการตีความให้หมายความรวมถึง (เทียบเคียงกับกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความให้ พรบ.สุราฯ เรื่องเสรีที่ ๓๐๕/๒๕๔๘) เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้กลับความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๑๖๘/๒๕๕๒ ที่พิจารณาว่าการผ่านแดน และการถ่ายลำซึ่งสินค้าไปขายและขายสุบไม่ใช่การนำเข้า หรือการส่งออก แต่เป็นเรื่องของการผ่านแดน ซึ่งเป็นอีกหนึ่งเรื่องต่างหาก และไม่อาจตีความได้ว่าเป็นการ “ผ่านแดน” เป็นเรื่องการนำเข้าก่อนแล้วค่อยส่งออกได้

อนึ่ง ในการตีความโดยขยายความจะนำมาใช้ต้องได้ความว่า “ต้องมีเจตนารมณ์” ของกฎหมายที่ให้หมายความรวมถึงการผ่านแดนด้วย แต่ผลจากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติการส่งออก ไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ นี้ไม่น่าจะตีความรวมถึงการผ่านแดนด้วยแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะ “การผ่านแดน” เป็นคนละเรื่องกับการ “ส่งออก” “การนำเข้า” อย่างชัดเจน ซึ่งหากจะมีการตีความโดยขยายความถึงกับขัดกับตัวอักษรแห่งบทบัญญัติอย่างชัดเจนก็ไม่ น่าจะทำให้ได้ตามหลักนิติวิธี ซึ่งก็จะทำให้การตีความพระราชบัญญัติการส่งออก ไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ เช่นนี้กลายเป็นการนำบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาบังคับ

^{๒๐๐} ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๖๐/๑๕๐๕ วินิจฉัยว่า “วัดสระเบ็ด” ตาม พ.ร.บ.อาวุธปืนฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๓ (๓) จำกัดไว้ ๒ อย่าง คือ เป็นวัดที่สามารถส่งกำลังดันอย่างแรงต่อสิ่งห่อหุ้มโดยฉับพลันในเมื่อระเบิดขึ้น โดยมีสิ่งเหมาะสมทำให้เกิดกำลังดันอย่างหนึ่งโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิดขึ้นอีกอย่างหนึ่ง ทั้งสองอย่างนี้จะต้องทำให้มีแรงทำลายแรงประหารขึ้นด้วย

ฉะนั้น วัดอุไคแม้จะระเบิดขึ้นด้วยประการใด แต่ไม่ทำให้มีแรงทำลาย/แรงประหารแล้ว ก็ไม่เป็นวัดระเบิดตามความหมายของกฎหมาย ศาลฎีกาเห็นว่าเก็บกระดาศเม็ดเล็กๆ ติดกับกระดาศต่างๆกัน โดเท้าหัวไม้ขีดไฟบ้าง เล็กกว่าบ้าง ไม่ถึงขนาดที่จะรับฟังว่าเป็นวัดระเบิด

^{๒๐๑} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๑/๒๕๐๖ .

ใช้^{๒๒} ซึ่งในทางนิติวิธีทางอาญาไม่สามารถทำได้ (โปรดดูความหมายของการผ่านแดนในประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการผ่านแดน) ทั้งนี้เพราะการนำเข้า จะต้องพิจารณาถึงการนำเข้ามาบริโภคภายในประเทศ (ดูความเห็นในส่วนของกรมศุลกากร เพราะการผ่านแดน ถ้าย่ำ เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งในเรื่องการขนส่งหลายรูปแบบเท่านั้น) เห็นว่าไม่น่าจะตีความโดยขยายความได้

อนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการควบคุมการนำเข้าซากสัตว์^{๒๓} ตามพ.ร.บ. โรคระบาด ๒๔๕๕ ซึ่งมีจุดประสงค์ของกฎหมายก็คือควบคุมป้องกันโรคระบาดในสัตว์ สำหรับชนิดสัตว์ตาม พ.ร.บ. เช่น ช้าง ม้า กระบือ แพะ แกะ

ในการ “นำซากสัตว์หรือสัตว์ผ่านประเทศ” เพื่อป้องกันพาหะนำโรค ที่ว่าเป็นพาหะหมายถึงว่าไม่แสดงอาการแต่มีเชื้ออยู่ในตัว ถ้าไม่ทดสอบโรคพวกนี้คัดหลัง น้ำลายหรืออุจจาระหรือปัสสาวะที่ถ่ายออกมาแล้วเวลาวิ่งไประหว่างทางพวกนี้จะตกลงไปบนถนนแล้วเชื้อนี้จะแพร่กระจายไปในอากาศสามารถติดสัตว์ในประเทศไทยซึ่งเป็นทางผ่านได้ จึงต้องมีการกำหนดว่าก่อนผ่านประเทศจะต้องตรวจโรคตรวจให้เรียบร้อยก่อนเข้ามา เพราะหากปล่อยเข้ามาแล้วกำจัดลำบากสิ้นเปลืองงบประมาณสูง อันเป็นการป้องกันตนเอง อีกทั้งยังเป็นการช่วยประเทศปลายทางตรวจสอบด้วยอีกทางหนึ่ง

และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา จะเห็นว่ามีบทบัญญัติคำว่า “นำผ่านราชอาณาจักร” เอาไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น

มาตรา ๖ สำหรับสุนัข แมว กระต่าย ลิง ชะนี รวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์เหล่านี้ และสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน รวมถึงไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ ให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร หรือการอย่างอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๓๐ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา

(๑) กำหนดนำเข้าและทำออก

(๒) ห้ามการนำเข้า หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์ หรือซากสัตว์จากท้องที่ภายนอกราชอาณาจักร ในกรณีปรากฏว่า ท้องที่นั้นมีหรือสงสัยว่ามีโรคระบาด และ

(๓) วางระเบียบการขีดยุติทำลาย หรือส่งกลับซึ่งสัตว์ หรือซากสัตว์โดยไม่มีค่าชดใช้ในกรณี

ก. นำเข้า หรือนำผ่านราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือ

^{๒๒} เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๕.

^{๒๓} สัมภาษณ์ นายสัตวแพทย์อัครรัตน์ เลิศนาค และนายกิตติคุณ แจ่มสุทิมล

ข. นำเข้า หรือนำผ่านราชอาณาจักร โดยถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อสัตว์นั้นเป็นโรคระบาด หรือสัตว์ หรือซากสัตว์นั้นเป็นพาหะของโรคระบาดในขณะนั้น หรือภายหลังนำเข้า หรือนำผ่านราชอาณาจักร

มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตก็ได้

การนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ตามมาตรา ๓๑ ให้นำเข้า นำออก หรือนำผ่าน ท่าเข้าหรือท่าออก แล้วแต่กรณี เว้นแต่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะสั่งเป็นอย่างอื่น

มาตรา ๓๒ ผู้ใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จึงเห็นได้ว่า ๒ พรบ. ดังกล่าวมีความแตกต่างกันในแง่ของการบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจน อยู่ในตัว และรวมถึงจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญก็จะพบว่าเจตนารมณ์ของ พรบ. โรคระบาด พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดเอาไว้เพื่อคุ้มครองคนในสังคมเอาไว้ผ่านลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน

และผลจากการตีความข้างต้นที่เห็นว่ากรมการค้าต่างประเทศไม่น่าจะทำได้ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อกรออกกฎหมายลูกของ พรบ. การส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๖๒ นี้ไปด้วย เช่น ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๒) พ.ศ. ๒๕๖๕ หรือ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ส่งออกนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๕ หรือระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการกำหนดค่าขนส่งการนำเข้าไม้เข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงน่าจะไม่น่าจะไปด้วย(ตามหลัก The Hierarchy of law) เพราะกฎหมายแม่ (มาตรา ๕, มาตรา ๖) ไม่มีอำนาจ เอาไว้แต่อย่างใด

จึงเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณากฎหมายภายในของประเทศไทยเปรียบเทียบกับสิทธิของสปป.ลาว ซึ่งได้อ้างอิงเอากฎหมายระหว่างประเทศมาประกอบการอ้างอิงต่อสิทธิของสปป.ลาว ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการพิจารณาจะต้องพิจารณาประกอบทั้งกฎหมายภายในของประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งสปป.ลาวได้หยิบยกขึ้นอ้าง โดยกฎหมายภายในประเทศอาจออกบังคับใช้เพื่อคุ้มครองคนในประเทศซึ่งเป็นรัฐทางผ่านได้ เพียงแต่ปัญหาของประเทศไทยเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายภายในมิได้บัญญัติเอาไว้ให้ชัดเจนว่า ประเทศไทยมีสิทธิควบคุมสินค้าในระหว่างที่ผ่านแดนนั้นนั่นเอง และปัญหายังมีความซับซ้อนขึ้นไปอีกจากการตีความโดยขัดต่อหลักนิติวิธี แทนที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้มีอำนาจครอบคลุมไปถึง

บทที่ ๖

บทสรุป

๖.๑ สรุป

จากการศึกษาสภาพปัญหา ความเป็นมา ลักษณะเฉพาะของ สปป. ลาว กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการผ่านแดน และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการผ่านแดนทั้งในแง่การตีความและการบังคับใช้ พอสรุปเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวกับผ่านแดน กรณีไทย-ลาว ศึกษาเฉพาะกรณีไม้และซากสัตว์ ได้ดังนี้

๖.๑.๑ สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการผ่านแดน

๑) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit)

จากหลักการของ GATTs ๑๙๔๔ และอนุสัญญาต่างๆที่เกี่ยวข้องในเรื่องการผ่านแดนประกอบกับการมุ่งให้เกิดการสนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรก (ASEAN Economics Minister Meeting – AEM) ที่กรุงจาการ์ต้า ได้มีแนวคิดที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างกันในกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการเสรีในการเคลื่อนย้ายสินค้าเพื่อลดต้นทุนและระยะเวลาในการขนส่ง ตลอดจนลดหรือปรับปรุงเรื่องการผ่านแดนให้สะดวกและเป็นไปในแนวทางเดียวกันอันก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยหลักการซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบและให้ดำเนินการต่อไปภายใต้หลัก ๓ ประการ^{๒๐๐} คือ

๑. สินค้าผ่านแดนจะไม่มีภาระภาษีอากร
๒. สามารถขนส่งสินค้าได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง
๓. จะไม่มีการเปิดตรวจสินค้า เว้นแต่มีเหตุจำเป็น

เมื่อพิจารณาจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์ ๑๙๔๔) ข้อ ๕ เรื่อง “เสรีภาพในการผ่านแดน” และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นการจัดการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรข้ามแดนและการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศอาเซียนที่ได้ผลมากที่สุดและรับที่จะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการจราจรข้ามแดน และการขนส่งผ่านแดนในระหว่างภาคีสัญญา จึงให้ประเทศภาคีสัญญาเร่งเจรจาและจัดทำกรอบตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวก

^{๒๐๐} พิพัฒน์ จันทน์เมฆา, “มาตรการศุลกากรของอาเซียนสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ศึกษาเฉพาะกรณีการขนส่งทางบกของประเทศกลุ่มอินโดจีน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๖.

สะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดน เนื่องจากเห็นว่าลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นการกำหนดให้มีทั้งการขนส่งสินค้าผ่านแดนและการขนส่งสินค้าข้ามแดนควบคู่ไปด้วยกันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า*

ในส่วนของการบทความตกลงอาเซียนว่าด้วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งมี ดังนี้^{๒๐๔}

๑) เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนของเขตการค้าเสรีอาเซียน และเพื่อเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนนี้ยิ่งขึ้น

๒) ประสานและทำให้กฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และศุลกากรเกิดความเรียบง่าย เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

๓) เพื่อก่อให้เกิดระบบการขนส่งผ่านแดนในอาเซียนที่ได้ผล มีประสิทธิภาพ เอกภาพและความกลมกลืน

จากวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้กรอบความตกลงดังกล่าวไม่ใช่อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเลหรือบัญญัติสิทธิแก่รัฐไร้ชายฝั่งโดยตรง แต่กรอบความตกลงดังกล่าวก็เป็นข้อตกลงในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการให้เกิดความสะดวกในการผ่านแดนของสินค้าในภูมิภาคอาเซียนโดยรวมทั้งหมดซึ่งรวมถึงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นรัฐไร้ชายฝั่ง อีกทั้งข้อตกลงดังกล่าวยังสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๕ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งกำหนดรัฐไร้ชายฝั่งจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านเพื่อตกลงรายละเอียดในเรื่องการใช้เสรีภาพในการผ่านเพื่อเข้าและออกสู่ทะเล^{๒๐๖}

ลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้ได้กำหนดไว้ว่า “การขนส่งสินค้าผ่านแดน” หมายถึง การผ่านของสินค้าและยานพาหนะในการขนส่งสินค้าข้ามดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือหลายดินแดนดังกล่าวไม่ว่าโดยมีหรือไม่มีการขนถ่าย การเก็บของในคลังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งเที่ยวซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดนอกเหนือพรมแดนของภาคีสัญญาที่มีการผ่านแดนนั้น^{๒๐๗}

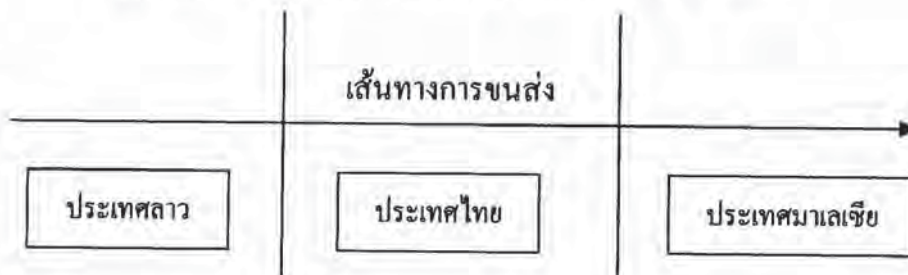
* ปรากฏในอารัมภบทของกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

^{๒๐๔} Article ๑ of ASEN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๒๐๖} นวกาล สิริราชานนท์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๕-๖๖.

^{๒๐๗} มาตรา ๓ (a) แห่งกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

แผนภาพแสดงลักษณะการขนส่งผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียน
ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน



จะเห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นต้องมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่นๆเช่น การเปลี่ยนถ่ายยานพาหนะ ถ้ายาลำ เป็นต้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนกรอบความตกลงจึงได้กำหนดให้ดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนจะมีหรือไม่มีการขนถ่ายยาลำ* การเก็บของในคลังสินค้า** ดังนั้น การขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้อาจจะมีการพักของสินค้าที่ขนส่งผ่านแดนเพื่อเก็บไว้ในคลังสินค้าเพื่อรอเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งแต่จะต้องไม่มีการนำสินค้านี้ดังกล่าวออกมาจำหน่ายเป็นปกติในช่องทางภายในประเทศนั้นๆหรือการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้นอาจมีการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง***ได้ ซึ่งลักษณะทั้งหมดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับมาตรา ๕ ของ GATT ๑๙๔๔ และมาตรา ๑ แห่งธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

การขนส่งสินค้าผ่านแดนอาจมีความสัมพันธ์กับวิธีการขนส่งในรูปแบบอื่นๆ เช่น การขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ดังนั้น เพื่อจะให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงดังกล่าวจะต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนทุกรูปแบบและต่อเนื่องกัน และในกรอบความตกลงได้กำหนดวิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนไว้ว่า “พาหนะในการขนส่ง” (mean of transport) หมายถึง รถ รถไฟ พาหนะที่ใช้ในทะเลและน่านน้ำภายใน และเครื่องบิน^{๒๐๔} และในร่างพิธีสารฉบับที่ ๑ ยังกำหนดว่า “พาหนะที่ใช้ในการขนส่ง”

* สินค้าที่นำเข้ามาเพื่อขนถ่ายเปลี่ยนยานพาหนะ ณ ท่าที่ถ่ายของออกแล้วจะส่งออกไปยังต่างประเทศไม่ต้องเสียภาษีอากรขาเข้า

** การนำสินค้าเข้าเก็บในคลังสินค้าที่จัดเตรียมไว้ซึ่งในการขนส่งผ่านแดนได้กำหนดให้มีคลังสินค้าผ่านแดนเพื่อเก็บสินค้านี้ดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

*** เป็นการขนส่งระหว่างประเทศตั้งแต่สองรูปแบบขึ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นการขนส่งต่อเนื่องระหว่างการขนส่งทางบกกับการขนส่งทางทะเล

^{๒๐๔} Article ๓ (c) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

(transport unit) หมายถึง ภาชนะบรรจุที่มีความจุภายใน ๑ ลูกบาศก์เมตรหรือมากกว่านั้น ยานพาหนะทางบก รถมอเตอร์ ดู่หรือไบค์ไฟ เรือลำเลียงหรือเรืออื่นๆ เครื่องบิน^{๒๐๕}

จะเห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงดังกล่าวกำหนดให้ใช้พาหนะที่ใช้ในการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ซึ่งมีลักษณะรูปแบบการขนส่งที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นอาจมีลักษณะเป็นการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ซึ่งในที่นี่เป็นการศึกษาแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งในเรื่องการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งที่เป็นทางผ่านเพื่อเข้าและออกสู่ทะเลเท่านั้น แต่ทั้งนี้การขนส่งผ่านแดนที่มีอยู่หลายรูปแบบนั้นจะต้องเกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าว และสอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มาตรา ๑๓๐ ที่กำหนดให้รัฐทางผ่านใช้มาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าหรือข้อขัดข้องต่างๆในการสัญจรผ่าน

กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนนี้ได้กำหนดหลักการต่างๆไว้เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้อง ซึ่งหลักการต่างๆที่ปรากฏในกรอบความตกลงฉบับนี้มีทั้งหลักการที่ช่วยเสริมหลักเกณฑ์เรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และหลักการใหม่ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ในกรอบความร่วมมือดังกล่าว หลักการต่างๆมีดังนี้

๑. หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN Clause) หลักการนี้ถือเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศซึ่งมีที่มาจากหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งเป็นหลักไม่เลือกปฏิบัติ ณ พรมแดนที่สินค้าถูกนำเข้ามายังในประเทศภาคี เพื่อให้เกิดความเสมอภาคโดยหากให้สิทธิที่ดีแก่ประเทศใดก็ต้องให้สิทธิประโยชน์ที่ดีเท่ากันแก่ประเทศอื่นที่เป็นภาคีด้วยกันทุกประเทศ ซึ่งประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเฉพาะกับบางประเทศที่ได้มีความตกลงอำนวยความสะดวกกันไว้ ถือเป็นการอำนวยความสะดวกไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ในกรอบความตกลงนี้จึงกำหนดหลักการนี้ว่า ภาคีสัญญาจะปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดนที่มีจุดหมายปลายทางหรือต้นทางในดินแดนของภาคีสัญญาอื่นไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดนที่มีจุดหมายปลายทางหรือต้นทางในดินแดนของภาคีสัญญาอื่น^{๒๐๖} ดังนั้น ประเทศภาคีจึงต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยเท่าเทียมกันกับประเทศภาคีอื่น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับมาตรา ๕.๒ ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัด

^{๒๐๕} มาตรา ๑ พิธีสารฉบับที่ ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน

^{๒๐๖} Article ๒ (a) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

อัตราภาษีศุลกากรและการค้า (แอกต์ ๑๙๙๔) และมาตรา ๒ ของธรรมนูญบาร์เซโลน่าว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑

แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มาตรา ๑๒๖ ได้กำหนดหลักการไม่นำเอาหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ขึ้นมาใช้กับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งเฉพาะในเรื่องสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) ตาม Part X เท่านั้นแต่ไม่ได้รวมถึงเรื่องเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) ดังนั้นในเรื่องเสรีภาพในการผ่านนั้นจึงอยู่ภายใต้หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ ซึ่งหากรัฐทางผ่านใดให้สิทธิผ่านแดนแก่รัฐไร้ชายฝั่งใดๆ เพื่อผ่านออกสู่ทะเลก็จะต้องให้สิทธิในการผ่านแดนแก่รัฐอื่นๆ ไม่ด้อยไปกว่ากันด้วย แสดงให้เห็นว่าหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติโดยทั่วไป

๒. หลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National Treatment) หลักปฏิบัติอย่างคนชาติตามกรอบความตกลงนี้มุ่งที่จะกำหนดการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแก่ผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศอย่างเท่าเทียมกับผู้ขนส่งในประเทศเนื่องจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้ให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนแก่ผู้ประกอบการขนส่งภายในประเทศมากกว่าที่ให้กับผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศ ดังนั้น กรอบความตกลงดังกล่าวจึงบัญญัติว่า “ภาคีสัญญาจะปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งได้ผ่านดินแดนของภาคีสัญญาอื่นไม่ด้อยไปกว่าในกรณีที่ปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งขนส่งจากแหล่งกำเนิดไปยังจุดหมายปลายทางโดยไม่ผ่านดินแดนของภาคีสัญญาอื่นนั้น”^{๒๑๑}

แต่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ นั้น ไม่ได้กำหนดหลักปฏิบัติอย่างคนชาติในเรื่องสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งไว้แต่อย่างใด เนื่องจากหลักเสรีภาพในการผ่านแดนในอนุสัญญานี้เป็นการกำหนดเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนที่ประกอบกับการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลไม่ใช่การผ่านเพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น หลักปฏิบัติอย่างคนชาติในกรอบความตกลงนี้จึงถือเป็นหลักการที่ช่วยเสริมในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาดังกล่าว

๓. หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency) กรอบความตกลงอาเซียนฯ ได้กำหนดให้ภาคีสัญญารับรองว่าการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ ระเบียบบริหารรวมทั้งกฎอื่นๆ ของภาคีสัญญาจะเป็นไปด้วยความสอดคล้องและต่อเนื่อง^{๒๑๒} เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการผ่านแดนของแต่ละประเทศภาคีมีความสอดคล้องและต่อเนื่องสร้างความคล่องตัวของการขนส่งผ่านแดน หลักการดังกล่าวนี้ช่วยเสริมหลักการในมาตรา ๑๓๐ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่กำหนดให้รัฐทางผ่านหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดข้อง

^{๒๑๑} Article ๒ (b) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๒๑๒} Article ๒ (c) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

และความล่าช้าในการสัญจรผ่าน ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายภายในที่มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกันของประเทศภาคีจึงมีส่วนช่วยทำให้การเคลื่อนไหวผ่านแดนมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

๔. หลักความเรียบง่ายของการผ่าน (Simplicity) การที่จะดำเนินการขนส่งผ่านแดนให้มีความสะดวกและรวดเร็วรัฐภาคีจะต้องพยายามปรับปรุงให้กระบวนการและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนมีความเรียบง่าย^{๒๑๓} เพื่อความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน

๕. หลักความโปร่งใส (Efficiency) เพื่อเป็นการเสริมในหลักเรื่องการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการขนส่งผ่านแดน เพื่อทำการขนส่งผ่านแดนจะต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎระเบียบ และข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎระเบียบได้กำหนดไว้ ดังนั้นกรอบความตกลงฯจึงบัญญัติให้ “ภาคีสัญญาจะต้องเปิดให้สาธารณะรับรู้ถึงข้อมูลกฎหมายกฎระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ และประกาศของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเข้าถึงง่าย”^{๒๑๔}

๖. หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลงดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยหลักประสิทธิภาพซึ่งภาคีสัญญาจะต้องรับรองที่จะบริหารการขนส่งผ่านแดนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและใช้ได้ผลเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนไหวของสินค้าผ่านแดน^{๒๑๕}

๗. หลักการอุทธรณ์ (Appeals) ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีคำตัดสินในข้อพิพาทดังกล่าวแล้ว เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น^{๒๑๖}

๘. หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Mutual Assistance) ตามวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลงฯที่ต้องการให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและประสานให้กฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และศุลกากร ในอาเซียนเกิดความเรียบง่าย มีประสิทธิภาพ เอกภาพ และความกลมกลืนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของเขตการค้าเสรีอาเซียน และเพื่อเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนนี้ยิ่งขึ้น ดังนั้น หลักการที่สำคัญที่สุดคือหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน โดยประเทศภาคีสัญญาจะต้องพยายามให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่านแดนในอาเซียน^{๒๑๗}

^{๒๑๓} Article ๒ (d) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๒๑๔} Article ๒ (e) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๒๑๕} Article ๒ (f) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๒๑๖} Article ๒ (g) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๒๑๗} Article ๒ (h) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ในเรื่องของการผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน

จากหลักการ (Principle) ต่างๆที่ปรากฏในความตกลงนี้ สรุปได้ว่า กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เน้นไปในเรื่องของการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศผ่านแดนเป็นหลัก ซึ่งลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศหลายฉบับ และกรอบความตกลงดังกล่าวยังมีหลักการที่สอดคล้องกับการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนตามมาตรา ๑๒๕ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แต่ทั้งนี้แม้ว่าวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงนี้กับอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จะใช้เสรีภาพในการผ่านแดนไปในเรื่องที่แตกต่างกันแต่วัตถุประสงค์ที่อนุสัญญาทั้งสองฉบับมีเหมือนกันและถือเป็นหลักการที่สำคัญในการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนคือ ความต้องการที่จะให้การผ่านแดนมีความสะดวกรวดเร็ว โดยอาศัยหลักการที่อนุสัญญาแต่ละฉบับกำหนดขึ้นซึ่งทำให้การผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับประโยชน์จากอนุสัญญาทั้งสองฉบับมากที่สุด

นอกจากหลักการต่างๆที่กรอบความตกลงนี้ได้กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติแก่รัฐต่างๆแล้วในส่วนรายละเอียดต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมาร่วมกันดำเนินการจัดทำเป็นพิธีสาร* (Protocol) เพื่อแนบท้ายกรอบความตกลงดังกล่าว ซึ่งพิธีสารแนบท้ายกรอบความตกลงดังกล่าวมีทั้งหมด ๘ ฉบับดังต่อไปนี้

- พิธีสารฉบับที่ ๑ กำหนดเส้นทางการขนส่งสินค้าผ่านแดน
- พิธีสารฉบับที่ ๒ กำหนดที่ทำการชายแดนและจุดอำนวยความสะดวก
- พิธีสารฉบับที่ ๓ ประเภทและปริมาณของรถ
- พิธีสารฉบับที่ ๔ ข้อกำหนดทางเทคนิคของรถ
- พิธีสารฉบับที่ ๕ แผนประกันอุบัติเหตุทางรถภาคบังคับของอาเซียนในส่วนของการรับผิดชอบบุคคลที่สาม
- พิธีสารฉบับที่ ๖ จุดผ่านแดนสำหรับรถไฟและสถานีชุมทาง
- พิธีสารฉบับที่ ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน
- พิธีสารฉบับที่ ๘ การจัดตั้งมาตรการเกี่ยวกับการตรวจโรคในคนและพืช

* พิธีสาร (Protocol) มีสถานะเช่นเดียวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

พิธีสารฉบับที่ ๕ สิ้นค้าอันตราย

ปัจจุบันพิธีสารที่จัดทำแล้วเสร็จและมีการลงนามแล้วมี ๕ ฉบับ ได้แก่ พิธีสารฉบับที่ ๓ ประเภทและปริมาณของรถ พิธีสารฉบับที่ ๔ ข้อกำหนดทางเทคนิคของรถ พิธีสารฉบับที่ ๕ แผนประกันอุบัติเหตุทางรถภาคบังคับของอาเซียนในส่วนของความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม พิธีสารฉบับที่ ๘ การจัดตั้งมาตรการเกี่ยวกับการตรวจโรคในคนและพืช พิธีสารฉบับที่ ๙ สิ้นค้าอันตราย

สรุป กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่สำคัญที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนภายในภูมิภาคอาเซียนเพื่อสนับสนุนนโยบายการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) โดยมุ่งที่จะประสานกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนในประเทศภูมิภาคอาเซียนให้เกิดความเป็นเอกภาพและสะดวกรวดเร็ว โดยมีหลักการ (Principle) ต่างๆ ที่ช่วยสนับสนุนการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

กรอบความตกลงดังกล่าวมีความสำคัญต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างมาก เนื่องจากเป็นความตกลงที่ส่งผลโดยตรงกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งเป็นเรื่องที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว อีกทั้งกรอบความตกลงนี้ยังผูกพันประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนที่เป็นเพื่อนบ้านกับประเทศลาว ดังนั้นปัญหาในการอ้างสิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามความตกลงดังกล่าวทำได้ง่ายกว่าการอ้างตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ

อีกทั้งหลักการ (Principle) ต่างๆ ที่อยู่ในกรอบความตกลงนี้มีความสอดคล้องกับหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาต่างๆ รวมถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และยังมีหลักการใหม่ๆ ที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนหลักการในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ทำให้มีรายละเอียดที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากเป็นประเด็นเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศซึ่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวมากกว่าเรื่องอื่นๆ แล้ว กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนจึงน่าจะเป็นกรอบความร่วมมือที่เอื้อประโยชน์แก่การผ่านแดนเพื่อออกสู่ทะเลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มากกว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ที่เป็นเพียงกำหนดหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนไว้แต่เพียงกรอบกว้างๆ แล้วกำหนดให้การปฏิบัติในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนต้องตกลงกับรัฐทางผ่านอีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งประกอบกับกรอบความตกลงดังกล่าวเป็นกรอบในระดับภูมิภาคซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคตามแนวคิดในเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียน ดังนั้น จึงน่าจะเป็นโอกาสที่ดีที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะใช้ประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคของการเป็นรัฐไร้ชายฝั่ง

๒) ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement)

ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement) นั้นเป็นความตกลงที่เกิดจากประเทศที่อยู่ในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ๖ ประเทศ* ได้แก่ กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม ไทย และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) ได้เห็นชอบแผนในการลดปัญหาและอุปสรรคในการขนส่งข้ามพรมแดนและได้มีการจัดทำร่างความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

ในเบื้องต้นธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) ได้ให้ความช่วยเหลือในการร่างความตกลงฯ และการประชุมเพื่อพิจารณาร่างความตกลงฯ จนกระทั่งมีการลงนามความตกลงสามฝ่ายได้แก่ ไทย ลาวและเวียดนาม เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ณ กรุงเวียงจันทน์ ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขความตกลงดังกล่าวเพื่อเปิดให้สมาชิกในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงอื่นๆ สามารถเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงได้

จากที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าเนื่องจากปัจจุบันหลักกฎหมายที่ใช้กับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและสินค้าข้ามแดนเป็นหลักกฎหมายที่ต่อเนื่องกัน ประกอบกับในปัจจุบันหลักกฎหมายว่าด้วยการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาไปในแนวทางที่ไม่กำหนดความแตกต่างระหว่างการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดนแต่จะเน้นที่ลักษณะความเป็นระหว่างประเทศของการขนส่งสินค้า ลักษณะของการขนส่งผ่านแดนก็จะมีส่วนที่เป็นการขนส่งข้ามแดนรวมอยู่ด้วย การพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศจึงเป็นไปในลักษณะที่เป็นการพัฒนาควบคู่กันไประหว่างการขนส่งข้ามแดนและผ่านแดน

ดังนั้น ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงนี้จึงมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดนโดยลดความยุ่งยากและ

* เป็นกรอบความร่วมมือตามโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation : GMS-EC) หรือหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ จำนวน ๖ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม ไทย และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) โดยการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) เพื่อศึกษาความร่วมมือในสาขาต่างๆ ทั้งหมด ๘ สาขาประกอบด้วยสาขาการอำนวยความสะดวกทางการค้า สาขาคมนาคมขนส่ง สาขาการลงทุน สาขาการสื่อสาร โทรคมนาคม สาขาพลังงาน สาขาการท่องเที่ยว สาขาสิ่งแวดล้อม และสาขาการพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร บริการ เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและโอกาสการแข่งขันในเวทีการค้าโลก.

ประสานกฎหมาย กฎระเบียบ ระเบียบพิธีและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดน และส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ^{๒๑๔} และยังเป็นการรวมหลักการทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อให้มีการยืดหยุ่นในการยอมรับความแตกต่างในขั้นตอนและกระบวนการในการทำงานของแต่ละประเทศ ซึ่งจะช่วยให้รถบรรทุกและรถโดยสารของประเทศสมาชิกขนส่งสินค้าและผู้โดยสารข้ามดินแดนรวมทั้งผ่านดินแดนของประเทศสมาชิกไปยังประเทศที่สามได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

ความตกลงดังกล่าวกำหนดหลักการสำคัญในเรื่องต่างๆซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกและเอื้อประโยชน์ในด้านการขนส่งระหว่างประเทศ ลดขั้นตอนในการขนส่ง เช่น หลักการยกเว้นภาษีศุลกากร และภาษีที่เกี่ยวกับการผ่านแดน^{๒๑๕} หลักความโปร่งใสของกฎหมาย กฎเกณฑ์ และโครงสร้างพื้นฐาน^{๒๑๖} ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีสัญญาจัดทำเอกสารทางด้านกฎหมายภายในประเทศ กฎระเบียบ ขั้นตอนและข้อมูลทางด้านเทคนิคเป็นภาษาอังกฤษที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดนตามที่ระบุไว้ในความตกลง และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ^{๒๑๗} ซึ่งประเทศภาคีสัญญาจะต้องปฏิบัติต่อรถ สินค้า และประชาชนของประเทศภาคีสัญญาอื่นที่ทำการขนส่งข้ามเขตแดนที่เป็นไปตามข้อกำหนดของความตกลงอย่างเท่าเทียมกันและให้การอนุเคราะห์ไม่ด้อยไปกว่าประเทศภาคีสัญญาอื่น

จะเห็นได้ว่าหลักการต่างๆในความตกลงนี้สอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการอำนวยความสะดวกในการขนส่งระหว่างประเทศให้มีความรวดเร็วและต่อเนื่อง

นอกจากนี้กรอบความตกลงนี้ยังนำวิธีการใหม่ๆมาใช้ เช่น ขั้นตอนการตรวจสอบ ณ ด้านแบบ Single-window inspection^{*} และ Single-step inspection^{**} เจือปนเกี่ยวกับยานพาหนะข้ามพรมแดน

^{๒๑๔} Article ๑ of The GMS Cross-Border Transport Agreement.

^{๒๑๕} Article ๘(b) of The GMS Cross-Border Transport Agreement.

^{๒๑๖} Article ๓๑ of The GMS Cross-Border Transport Agreement.

^{๒๑๗} Article ๓๒ of The GMS Cross-Border Transport Agreement.

^{*} หมายถึง การตรวจสอบต่างๆการควบคุมประชาชน การตรวจสอบรถ รวมทั้งสินค้าจะต้องดำเนินพร้อมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้อง เช่น ศุลกากร ตำรวจ การตรวจคนเข้าเมือง การค้า การเกษตรกรรม สาธารณสุข เป็นต้น

^{**} หมายถึง เจ้าหน้าที่ของภาคีสัญญาสองฝ่ายจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศทั้งสองที่เขตแดนติดต่อกันดังกล่าวจะดำเนินการตรวจสอบร่วมกันและพร้อมกัน หากภูมิประเทศท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งจุดควบคุม ณ จุดพรมแดนได้ เจ้าหน้าที่ของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งจะได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ในดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

การแลกเปลี่ยนสิทธิในการขนส่งเชิงพาณิชย์ การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามพรมแดน เช่น การออก visa สำหรับผู้ขับขี่ การอำนวยความสะดวกในระบบการขนส่งผ่านแดน เช่น ข้อยกเว้นภาษีศุลกากร การวางประกัน และการตรวจสอบโรค รวมถึงความร่วมมือและมาตรฐานในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเป็นกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคที่มีความสำคัญอีกกรอบหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนและพัฒนาการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนภายในประเทศที่ตั้งอยู่ลุ่มแม่น้ำโขงรวมถึงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวด้วย ซึ่งหากมีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามแดนแล้วก็จะส่งผลไปถึงการขนส่งผ่านแดนด้วย

นอกจากความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงดังกล่าวแล้ว ในส่วนของสาขาการคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็น ๑ ใน ๘ สาขาความร่วมมือภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation: GMS-EC) ประเทศต่างๆ ในแถบลุ่มแม่น้ำโขงได้เห็นชอบให้มีการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศต่างๆ ในแถบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ทั้งการขนส่งผ่านแดนและข้ามแดน ซึ่งมีโครงการที่สำคัญดังนี้

การพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงตามแนวเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก

๑. เส้นทางถนนมะละแหม่ง(พม่า)-แม่สอด-มุกดาหาร(ไทย)-สะหวันนะเขต(ลาว)-คานัง(เวียดนาม) โดยมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงจากมุกดาหารไปสะหวันนะเขต บนเส้นทางหมายเลข ๙ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นในการออกแบบและให้เงินกู้

๒. เส้นทางกรุงเทพฯ-พนมเปญ-โฮจิมินห์ซิตี้-วังเต่า

๓. เส้นทางถนนเชื่อมโยงไทย-ลาว-เวียดนาม ในเส้นทางเชื่อมโยงคุนหมิง-ฮานอย-ไฮฟอง และพัฒนาต่อเนื่องจากความตกลงการเดินเรือพาณิชย์ ๔ ฝ่าย (ไทย-พม่า-ลาว-จีน)

ซึ่งเมื่อการพัฒนาตามเส้นทางที่กำหนดไว้แล้วเสร็จจะทำให้ระบบการคมนาคมขนส่งในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงมีความสะดวกรวดเร็ว ทำให้ช่วยลดข้อเสียเปรียบของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นรัฐไร้ชายฝั่งในเรื่องการคมนาคมเพื่อออกสู่ทะเลได้อีกด้วย

สรุป โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation: GMS-EC) เป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยมีทั้งความตกลงที่เป็นการกำหนดการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement) ซึ่งมุ่งเน้นที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการขนส่งผ่านแดนแล้ว โครงการดังกล่าวยังช่วยพัฒนาเส้นทางที่ใช้ในการคมนาคมขนส่งให้เกิดความเชื่อมโยงในประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งจะช่วยให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับการพัฒนาให้มีความสะดวกยิ่งขึ้นทั้งในด้านการปฏิบัติในกระบวนการขนส่งข้ามแดนตลอดจนผ่านแดน และด้านการพัฒนาเส้นทางต่างๆ ที่อยู่ในสาธารณรัฐ

ประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยเป็นความช่วยเหลือจากประเทศต่างๆทั้งในเรื่องการให้เงินกู้ยืมหรือเงินให้เปล่า หรืออำนวยความสะดวกในด้านเทคโนโลยีต่างๆที่เกี่ยวข้อง

๓) ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางถนนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ตกอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.๒๕๔๒”) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะของการบัญญัติในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติในเรื่องการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติโดยรายละเอียดต่างๆในข้อตกลงนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการต่างๆที่ปรากฏในกรอบอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) ลักษณะการขนส่งผ่านแดน

การขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ ภาควิชาสัญญาจะให้สิทธิซึ่งกันและกันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างประเทศรวมทั้งการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนโดยยานพาหนะที่ใช้ในการพาณิชย์ทั้งของรัฐและเอกชน โดยไม่มีการขนถ่ายจากดินแดนของภาควิชาสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศที่สาม หรือในทางกลับกัน จากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาควิชาสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปยังดินแดนของภาควิชาสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ไม่รวมถึงการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างจุดภายในดินแดนของภาควิชาสัญญา^{๒๒๒}

จากลักษณะดังกล่าวพบว่าการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าตามข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ได้กำหนดให้แต่ละประเทศสามารถทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้แต่ห้ามมิให้มีการขนถ่ายสินค้าที่จะผ่านแดนจากดินแดนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศที่สาม หรือในทางกลับกัน จากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาควิชาสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปยังดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่ง^{๒๒๓} ทั้งนี้เพื่อให้การขนส่งดังกล่าวเป็นการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยเฉพาะซึ่งจะไม่สามารถนำมาจำหน่ายในช่องทางปกติภายในประเทศได้

ในเรื่องการขนส่งผ่านแดนนี้นอกจากข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเทศไทยและประเทศลาวได้จัดทำข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักร

^{๒๒๒} ข้อ ๑ วรรค ๑ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒.

^{๒๒๓} ข้อ ๑ วรรค ๒ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒.

ไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ข้อตกลงกำหนดรายละเอียดฯ พ.ศ. ๒๕๔๒) ดังกล่าวขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ เพื่อกำหนดรายละเอียดของเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านดินแดนของภาคีสัญญา ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒

ในข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดคำนิยามของ “การขนส่งผ่านแดน”^{๒๒๔} หมายถึง การขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสารผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังประเทศที่สามซึ่งในข้อตกลงกำหนดรายละเอียดฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ นี้ได้กล่าวถึงการขนส่งผ่านแดนไว้ซึ่งประกอบไปด้วยการขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนและการขนส่งสินค้าผ่านแดน

การขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนนั้นข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ภาคีสัญญาต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งผู้โดยสารจากดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังประเทศที่สาม หรือจากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง^{๒๒๕} แต่ในปัจจุบันพบว่ายังไม่มี การขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนตามข้อตกลงนี้ แต่จะมีในส่วนของผู้โดยสารข้ามแดนไทย-ลาว เนื่องจากผู้โดยสารส่วนใหญ่ที่ต้องการโดยสารผ่านแดนไปยังประเทศที่สามหรือจากประเทศที่สามกลับมายังดินแดนของคู่ภาคีมักจะเลือกโดยสารด้วยเครื่องบินเป็นหลัก

ในส่วนของการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้น กำหนดให้ภาคีสัญญาจะต้องอนุญาตให้ใช้พาหนะในการขนส่งตามกำหนดทำการขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนภาคีสัญญาตามข้อตกลงนี้^{๒๒๖} และกำหนดให้การขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนภาคีสัญญาต้องปฏิบัติตามระเบียบของภาคีสัญญาอย่างเคร่งครัด^{๒๒๗}

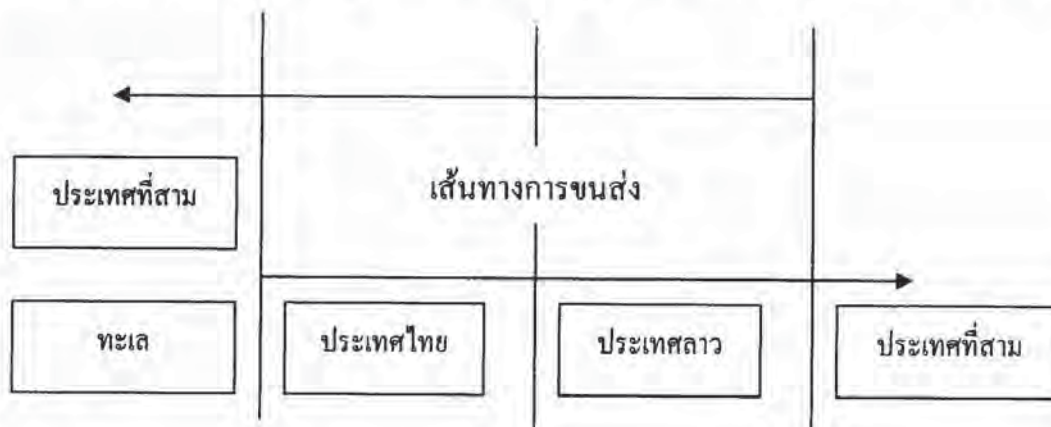
^{๒๒๔} ข้อ ๑ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.

^{๒๒๕} ข้อ ๕ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

^{๒๒๖} ข้อ ๑๐.๒ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

^{๒๒๗} ข้อ ๑๐.๓ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

แผนภาพแสดงลักษณะการขนส่งผ่านแดนตามข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔



(๒) ขั้นตอนการขนส่งสินค้าผ่านแดน

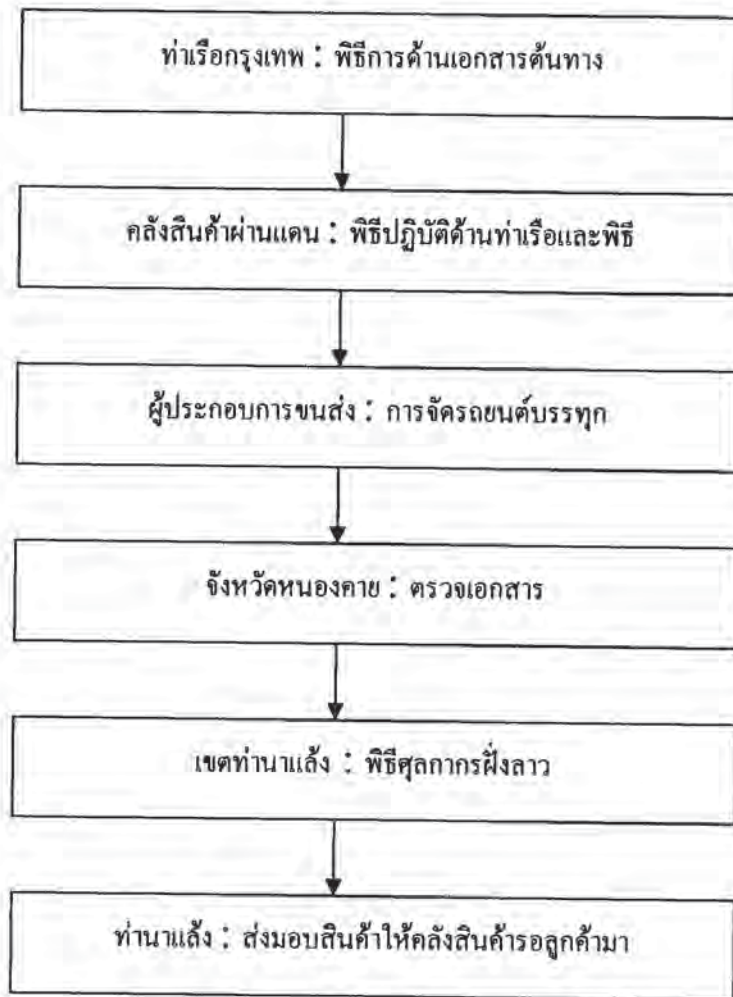
ในข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ภาคีสัญญาอำนาจความสะดวกให้แก่กันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนที่มีเอกสารถูกต้องครบถ้วนที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องโดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่มีการกักกับสินค้าหรือการตรวจสินค้าโดยไม่จำเป็น^{๒๔} ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าผ่านแดนและมาตรา ๑๓๐ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ประเด็นเรื่องขั้นตอนในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากมีหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนปรากฏอยู่รอบอนุสัญญาต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าให้มีความสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น ในข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทย-ลาว ก็จำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนการขนส่งที่มีความสะดวกและรวดเร็วโดยคำนึงถึงหลักการต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาต่างๆ โดยเฉพาะกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เองก็ได้กำหนดมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขจัดความล่าช้าในการสัญจรผ่านแดนไว้ในมาตรา ๑๓๐ ด้วย

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าผ่านแดนจากประเทศไทยไปยังประเทศลาวมีการขนส่งผ่านจุดผ่านแดนหลายจุด โดยในการขนส่งทางเรื่อนั้นจะใช้ท่าเรือกรุงเทพและท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ในการขนถ่ายสินค้าที่มาโดยเรือและขนส่งต่อไปยังประเทศลาวโดยทางรถยนต์ ซึ่งในการศึกษานี้จะเน้นเฉพาะการขนส่งที่เริ่มต้นจากเขตท่าเรือกรุงเทพซึ่งมีคลังสินค้าผ่านแดนโดยเฉพาะตั้งอยู่และขนส่งไปยังจุดผ่านแดนที่จังหวัดหนองคายและข้ามสะพานมิตรภาพไทย-ลาวหรือแพขนานยนต์ไปสิ้นสุดที่คลังสินค้าที่ท่านาแล้ง ประเทศลาว ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

^{๒๔} ข้อ ๓ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

แผนภาพแสดงขั้นตอนการปฏิบัติการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว



ขั้นตอนที่ ๑ การขนส่งสินค้าผ่านแดนเริ่มต้นเมื่อสินค้ามาถึงยังท่าเรือกรุงเทพ เจ้าของสินค้าหรือตัวแทน ต้องนำเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ใบตราส่ง (Bill of Lading) ใบแจ้งราคาสินค้า (Invoice) และบัญชีการบรรจุสินค้า (Packing List) มามอบให้บริษัทตัวแทน (โดยส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทผู้รับขนส่ง) เพื่อไปดำเนินการนำสินค้าออกจากเรือและขนส่งไปเก็บยังคลังสินค้าผ่านแดน

ขั้นตอนที่ ๒ เมื่อสินค้ามาถึงคลังสินค้าผ่านแดน จะต้องมีการดำเนินการเพื่อขอส่งสินค้าผ่านแดน โดยผ่านการตรวจสอบความถูกต้องตามเอกสารแบบขอส่งสินค้าผ่านแดนจากเจ้าหน้าที่ศุลกากร และทำการลงตราผู้สินค้าเพื่อป้องกันการเปิดตู้สินค้าระหว่างทางและตรวจปล่อยสินค้าผ่านแดน ณ คลังสินค้าผ่านแดนโดยไม่มีการเปิดตรวจสินค้าผ่านแดน

ขั้นตอนที่ ๓ เมื่อบริษัทผู้ประกอบการขนส่งจะมารับสินค้าที่คลังสินค้าผ่านแดน จะต้องชำระค่าภาระในการใช้คลังสินค้าผ่านแดนกับการท่าเรือ หลังจากนั้นจึงขนถ่ายสินค้าจากคลังสินค้าผ่านแดนขึ้นรถบรรทุก และขนส่งไปยังด่านศุลกากรหนองคายโดยผู้ประกอบการขนส่งซึ่ง**ไม่ต้อง**จัดเจ้าหน้าที่ศุลกากรควบคุมขบวนสินค้าไปกับรถบรรทุกเพื่อป้องกันการกระจายสินค้าระหว่างทางดังเช่นแต่ก่อน

ขั้นตอนที่ ๔ เมื่อรถบรรทุกถึงยังด่านชายแดนที่จังหวัดหนองคาย ผู้ขนส่งจะต้องแสดงใบขนส่งสินค้าผ่านแดนแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ด่านหนองคายเพื่อตรวจสอบเอกสารการขนส่งและตราประทับที่ผู้สินค้าว่ามีการเปิดคู่สินค้าระหว่างทางหรือไม่ จากนั้นจึงนำรถบรรทุกสินค้าข้ามสะพานมิตรภาพไทย-ลาว โดยไม่ต้องขนถ่ายสินค้าลงเพื่อเปลี่ยนรถ และส่งสินค้าไปยังคลังสินค้าทำนาแล้งประเทศลาวต่อไป

ขั้นตอนที่ ๕ เมื่อรถบรรทุกสินค้าถึงยังชายแดนฝั่งลาว ต้องดำเนินพิธีศุลกากรการตรวจสินค้าที่ฝั่งลาวอีกครั้งหนึ่ง

ขั้นตอนที่ ๖ จากนั้นขนส่งสินค้าไปกองเก็บยังคลังสินค้าทำนาแล้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำคลังสินค้าเป็นผู้ตรวจรับและเซ็นกำกับใบขนส่งสินค้าเพื่อรอเจ้าของสินค้าฝั่งลาวมารับสินค้าต่อไป

(๓) ผู้ประกอบการขนส่ง

การขออนุญาตประกอบการขนส่งระหว่างประเทศนั้น เมื่อผู้ประกอบการขนส่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศจากฝ่ายหนึ่งแล้วจะต้องขออนุญาตประกอบการขนส่งระหว่างประเทศตามกฎหมายและระเบียบของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เจ้าของสินค้าสามารถเลือกเอาผู้ประกอบการขนส่งของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือของประเทศที่สามซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญาทั้งสองฝ่ายให้ทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้^{๒๕}

ปัจจุบันประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการเปิดเสรีจำนวนผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาวตามการร้องขอจากประเทศลาว ดังนั้น ผู้ประกอบการขนส่งใดที่ต้องการทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตขนส่งระหว่างประเทศได้ที่กรมขนส่งทางบก ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด ๘๗ บริษัท และจากนั้นต้องดำเนินการทำประกันทัณฑ์บนกับกรมศุลกากรจำนวน ๑ ล้านบาท เพื่อประกันในการขนส่งสินค้าทำให้ปัจจุบันมีเพียง ๑๑ บริษัท* เท่านั้นที่สามารถขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวได้

ปัจจุบันจึงมีผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศตามความตกลงดังกล่าวทั้งหมดหลายรายโดยผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการจากประเทศไทย เพราะทางฝ่ายลาว

^{๒๕} ข้อ ๒ และข้อ ๖ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒. และข้อ ๑๒ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

* ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗.

เองยังไม่มีรถบรรทุกเพียงพอที่จะใช้ในการขนส่ง^{๒๓๐} แต่ได้ขอดำเนินการในลักษณะของบริษัทร่วมทุนระหว่างผู้ประกอบการของไทยกับผู้ประกอบการของลาว ซึ่งผู้ประกอบการขนส่งของแต่ละประเทศมีการรวมกลุ่มกันในชื่อของสมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทย (Thailand International Freight Forwarder Association-TIFFA) กับสมาคมผู้จัดส่งสินค้าของลาว (Lao International Freight Forwarder Association-LIFFA) โดยองค์กรทั้งสองเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศของทั้งสองประเทศในการเจรจาเพื่อร่วมมือกันในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างไทย-ลาว

และในกรณีของการขนส่งผู้โดยสารเป็นการร่วมเดินรถระหว่าง บริษัท ขนส่ง จำกัด (บ.ข.ส.) ของประเทศไทยกับรัฐวิสาหกิจรถเมย์นครหลวงเวียงจันทน์ของประเทศลาวในเส้นทางที่กำหนดร่วมกัน

(๔) ชนิดและประเภทของพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง

ชนิดและประเภทของพาหนะที่ใช้ในการขนส่งได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ภาคีสถัญญาแต่ละฝ่ายใช้ยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งจากภาคีสถัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง^{๒๓๑} โดยมีการกำหนดรายละเอียดของพาหนะที่ใช้ดังนี้

กรณีรถขนส่งสินค้า กำหนดให้รถขนส่งสินค้าเป็นไปตามพิธีสารฉบับที่ ๓ และ ๔ ของกรอบความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของอาเซียน ลงนามที่ฮานอยวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๑ และกำหนดประเภทของรถขนส่งสินค้าที่ใช้ได้แก่ รถบรรทุกเดี่ยว (Rigid vehicle) และรถที่มีการพ่วง (Articulate vehicle or semi-trailer) และกรณีรถโดยสาร ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลโดยมีที่นั่งไม่เกิน ๔๕ ที่นั่ง

(๕) เส้นทางในการขนส่ง

การกำหนดเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งนั้นให้กระทรวงคมนาคมของไทยและกระทรวงคมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างของลาวร่วมกันกำหนด^{๒๓๒} ซึ่งต่อมาได้กำหนดเส้นทางดังกล่าวไว้ในข้อ ๘

^{๒๓๐} บันทึกการประชุมหารือด้านการขนส่งทางถนนระหว่างคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคมแห่งราชอาณาจักรไทยและคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕

^{๒๓๑} ข้อ ๓ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

^{๒๓๒} ข้อ ๑๐ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

ของข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเส้นทางต่าง ๆ นั้นเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายไปในหลายประเทศ ดังนี้

๑. ในประเทศลาว เส้นทางที่ใช้ขนส่งซึ่งอยู่ในประเทศลาวมีทั้งหมด ๘ เส้นทางซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ เช่น

- เชื่อมกับประเทศจีนที่บ่อเต็น
- เชื่อมกับประเทศเวียดนามที่เมืองขวา แคนสะหวัน น้ำพาว จะลอ และอัดตะปือ
- เชื่อมกับประเทศกัมพูชาที่เวินคำ

๒. ในประเทศไทย เส้นทางที่ใช้มีทั้งเส้นทางในแนวเหนือ-ใต้ และตะวันออก-ตะวันตกรวมทั้งหมด ๑๐ เส้นทาง โดยประเทศลาวสามารถขนส่งสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศพม่าโดยออกทางอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และสามารถผ่านแดนออกไปยังประเทศมาเลเซียที่อำเภอสุไหงโกทก จังหวัดนราธิวาส หรือขนส่งสินค้าผ่านทางท่าเรือทางทะเลไปยังประเทศต่างๆ ได้ที่ท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

ซึ่งการกำหนดเส้นทางตามข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ. ๒๕๔๔ นี้เป็นการกำหนดเส้นทางที่มีอยู่เดิม เพียงแต่ในบางเส้นทางในเขตประเทศลาวก็มีการปรับปรุงเส้นทางโดยบางเส้นทางเป็นความร่วมมือของทั้งสองประเทศ ดังนั้นเห็นได้ว่าข้อตกลงดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๕ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

สำหรับเส้นทางขนส่งผู้โดยสารนั้นในเบื้องต้นจะเป็นลักษณะของการขนส่งผู้โดยสารข้ามแดนซึ่งกำหนดเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งโดยกำหนดไว้เป็น ๓ ระยะ ดังนี้

ระยะแรกให้มีการเดินรถในเส้นทางระยะสั้นจำนวน ๒ เส้นทางคือ เส้นทางจังหวัดหนองคาย-กรุงเทพฯ-จังหวัดหนองคาย และเส้นทางจังหวัดอุดรธานี-กรุงเทพฯ-จังหวัดอุดรธานีซึ่งปัจจุบันได้เปิดเส้นทางเดินรถใน ๒ เส้นทางหลักไปแล้ว

ระยะที่ ๒ เป็นการเดินรถในเส้นทางจังหวัดขอนแก่น-กรุงเทพฯ-จังหวัดขอนแก่น

ระยะที่ ๓ เป็นการเดินรถในเส้นทางกรุงเทพมหานคร-กรุงเทพฯ-กรุงเทพมหานคร

(๖) ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการขนส่ง

ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงยึดหลักการยกเว้นภาษีและอากรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบอนุสัญญาต่างๆ โดยกำหนดให้สินค้าผ่านแดนที่ผ่านดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะได้รับการยกเว้นภาษีและอากรต่างๆ ในดินแดนของประเทศที่สินค้านั้นๆ ผ่านแดน^{๒๓๓} แต่ภาคีสัญญาสามารถเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการผ่านแดน ณ จุด

^{๒๓๓} ข้อ ๕ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

ชายแดนที่กำหนดและอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้ใช้อัตราที่ภาคีสัญญาแต่ละฝ่ายกำหนด และค่าธรรมเนียมในการใช้คลังสินค้า ลานสินค้า ค่าธรรมเนียมในการเข้าและออกสถานีขนส่งสินค้า ค่าขนถ่ายสินค้า รวมทั้งค่าธรรมเนียมในการใช้ท่าเรือ ให้เป็นไปตามที่ภาคีสัญญาผู้ให้บริการกำหนดไว้ แต่ต้องไม่สูงกว่าที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการภายในประเทศ และหากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมจะต้องแจ้งให้ภาคีสัญญาอีกฝ่ายทราบล่วงหน้า ๓ เดือน^{๒๓๔}

จะเห็นได้ว่าการเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวขัดหลักการซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๗ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

(๗) ข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีผลใช้กับการขนส่งทางถนนทุกประเภท ยกเว้นการขนส่งสินค้าอันตรายหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญาเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากภาคีสัญญาเป็นกรณีพิเศษ^{๒๓๕} ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นไปตามหลักการป้องกันการปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรม (Legitimate Interest) ของรัฐทางผ่านที่จะห้ามการผ่านโดยอ้างเรื่องความมั่นคงและสาธารณสุขในการจำกัดการขนส่งผ่านแดนของสินค้าบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐทางผ่าน ดังที่ประเทศไทยห้ามมิให้มีการขนส่งสินค้าบางประเทศผ่านแดนไทยไปลาว เช่น สินค้ายุทธปัจจัย เป็นต้น

๖.๑.๒ ข้อจำกัดสิทธิสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการผ่านแดน

แม้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะมีสิทธิผ่านแดนได้โดยหลักกฎหมายต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่การผ่านแดนซึ่งเป็นอธิปไตยของไทยนั้นมิใช่ว่าจะผ่านได้โดยไร้ขีดจำกัด ทั้งนี้เพราะแม้กฎหมายดังกล่าวจะให้สิทธิแต่ก็ได้จำกัดสิทธิเอาไว้เช่นกัน ทั้งนี้มีเกณฑ์พิจารณาว่าจะต้องเป็นหลักสุจริต (good faith) และไม่เป็นการใช้สิทธิในลักษณะบิดเบือน (abuse of right) ตามมาตรา ๓๐๐ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และที่มีอยู่เฉพาะตามมาตราต่างๆ ในแต่ละกรณี

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในส่วนของข้อจำกัดสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนของรัฐอื่น โดยแบ่งเป็นข้อจำกัดสิทธิที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนภาคพื้นดินของรัฐอื่น และข้อจำกัดสิทธิที่เกี่ยวกับห้วงอากาศเหนือดินแดนของรัฐอื่น จะศึกษาในรายละเอียดดังนี้^{๒๓๖}

^{๒๓๔} ข้อ ๑๕ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

^{๒๓๕} ข้อ ๔ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

^{๒๓๖} ทศไนย์ ฤกษ์สานติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๗-๔๘.

๖.๑.๓ ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนภาคพื้นดินของรัฐอื่น สำหรับข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนภาคพื้นดินของรัฐอื่น ที่มีอยู่ตามอนุสัญญาต่างๆ มีข้อจำกัดในด้านเนื้อหา ดังนี้

๑) เส้นทางสัญจร ซึ่งตามธรรมเนียมบาร์เซโลนาจะมีลักษณะของการจำกัดเส้นทางที่ใช้สัญจรได้บัญญัติว่า “เรือ, รถไฟและสินค้าและวิธีอื่นของการขนส่ง” (...vessels, coaching and goods stock and other means of transport) แม้จะใช้คำว่า “วิธีอื่นของการขนส่ง”^{๒๓๗} (other means of transport) แต่หมายถึงวิธีการขนส่งโดยทางรถไฟหรือทางน้ำที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคตเท่านั้น^{๒๓๘}

ในขณะที่อนุสัญญานิวยอร์กจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเส้นทางสัญจรที่กว้างกว่าโดยให้ความหมายว่า “การผ่านเช่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางที่สมบูรณ์”^{๒๓๙} (...the passage is a portion of a complete journey...) เช่นเดียวกับกฎหมายทะเลที่ใช้คำว่า “การผ่านเข้าและออกสู่ทะเล”^{๒๔๐} (access to and from the sea) ซึ่งไม่ได้จำกัดวิธีการขนส่งแต่อย่างใด

๒) ค่าใช้จ่ายซึ่งตามอนุสัญญาต่างๆ มีบทบัญญัติให้รัฐทางผ่านเรียกเก็บจากรัฐที่ต้องการผ่านได้ ไม่ว่าในธรรมเนียมบาร์เซโลนา^{๒๔๑} หรืออนุสัญญานิวยอร์ก^{๒๔๒} ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในการจะเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ดังนั้นรัฐทางผ่านอาจเรียกเก็บในอัตราที่สูงจนเป็นการจำกัดสิทธิในการผ่านของรัฐไร้ชายฝั่งก็ได้

๓) การอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ (vital interest) ของรัฐทางผ่าน เช่น ประโยชน์ทางสาธารณสุข ฯลฯ และเพื่อความมั่นคง (security) ของรัฐทางผ่านที่บัญญัติในธรรมเนียมบาร์เซโลนา^{๒๔๓} และอนุสัญญานิวยอร์ก^{๒๔๔} ที่จะห้ามไม่ให้มีการผ่านได้โดยง่าย ดังเช่นกรณีที่ประเทศไทยออกกฎหมายเรื่องสินค้ายุทธปัจจัย เพื่อห้ามการผ่านของสินค้าไปยังประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จะเห็นได้ว่าแม้มีบทบัญญัติเรื่องการผ่าน แต่จากข้อจำกัดที่อยู่ในบทบัญญัติซึ่งหากรัฐทางผ่านยกขึ้นอ้าง ก็จะทำให้รัฐชายฝั่งถูกจำกัดสิทธิการผ่านทันที ซึ่งนอกจากมีอยู่ในความตกลงพหุภาคีแล้ว ก็

^{๒๓๗} มาตรา ๑ แห่งธรรมเนียมบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑.

^{๒๓๘} R.Makil, *Transit Right of Land-Locked Countries An Appraisal of International Conventions*, ๔ *Journal of World Trade Law*, ๔๐ (๑๙๗๐).

^{๒๓๙} มาตรา ๑ แห่งอนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. ๑๙๖๕.

^{๒๔๐} มาตรา ๓ แห่งอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘ และมาตรา ๑๒๖ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

^{๒๔๑} มาตรา ๓ แห่งธรรมเนียมบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑.

^{๒๔๒} มาตรา ๓ แห่งอนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. ๑๙๖๕.

^{๒๔๓} มาตรา ๗ แห่งธรรมเนียมบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑.

^{๒๔๔} มาตรา ๑๑, ๑๒ แห่งอนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. ๑๙๖๕.

ยังมีอยู่ในความตกลงทวิภาคี เช่น Agreement between the Government of the USSR and the Royal Afghan Government on Transit Question, Agreement between the Government of the Kingdom of Afghanistan and the Government of the Islamic Republic of Pakistan for Regulation of Traffic in Transit. และกรณีความตกลงระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฯลฯ และประการสำคัญคือ เรื่องการผ่านขึ้นอยู่กับการทำความตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งและรัฐทางผ่าน ดังนั้นรัฐทางผ่านสามารถกำหนดเงื่อนไขต่างๆนอกเหนือจากความตกลงพหุภาคีที่ถือเป็นข้อตกลงแม่บท (umbrella agreement)

๖.๑.๔ ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับห้วงอากาศของ สปป.ลาวเหนือดินแดนของรัฐอื่น^{๒๔๕}

สำหรับข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ส่วนนี้ของรัฐ สปป.ลาว ในฐานะรัฐชายฝั่งมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐทั่วไป สำหรับอนุสัญญาชิคาโกได้ให้อำนาจแก่รัฐภาคีแต่ละรัฐภาคีที่จะจำกัดหรือห้ามมิให้อากาศยานของรัฐอื่นบินเหนือเขตหวงห้ามในอาณาเขตของตน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศโดยมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเขตหวงห้ามเกิดขึ้นระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศสเปนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๗^{๒๔๖} กล่าวคือรัฐบาลสเปนได้ประกาศให้ Algesiras ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับสนามบินบิลบาสเป็นเขตหวงห้าม ทำให้เกิดอุปสรรคในการใช้สนามบินบิลบาส ประเทศอังกฤษได้ร้องทุกข์ต่อคณะมนตรีของ I.C.A.O. โดยอ้างว่าการปฏิบัติของประเทศสเปนที่ประกาศเขตหวงห้ามดังกล่าวขัดแย้งกับมาตรา ๕(A) แห่งอนุสัญญาชิคาโก^{๒๔๗} เนื่องจากว่าอาณาเขตและสถานที่ตั้งของเขตหวงห้าม ก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อการเดินอากาศ

ส่วนประเทศสเปนได้โต้แย้งโดยอาศัยข้อเท็จจริงว่าสนามบินบิลบาสเป็นสนามบินทหาร ดังนั้นจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญา การประกาศเขตหวงห้ามที่ Algesiras ก็เพื่อเหตุผลอันเกิดจากความจำเป็นทางทหารและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕(A) แห่งอนุสัญญาชิคาโกซึ่งเปิดโอกาสให้มีการประกาศห้ามการบินผ่านเขตหวงห้าม หากว่าเป็นกรณีจำเป็นและผู้ที่มีอำนาจพิจารณาแต่ผู้เดียวว่ากรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีจำเป็น คือรัฐเจ้าของประเทศที่กำหนดเขตหวงห้ามปรากฏ

^{๒๔๕} ทศไนย์ ฤกษ์สานติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๕-๕๐.

^{๒๔๖} I.H.Ph. Diederiks-Vershoor, An Introduction to AirLaw, (Kluwer Law and Taxation Publishers, ๑๙๘๕), pp.๑๒-๑๓, อ้างถึงในทศไนย์ ฤกษ์สานติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๕.

^{๒๔๗} มาตรา ๕ (A) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ บัญญัติว่า

“Each contracting State may, for reasons of military necessity or public safety, restrict or prohibit uniformly the aircraft of other States from flying over certain areas of its territory...”

ว่าคณะมนตรีของ I.C.A.O. มีความเห็นแตกแยกกันและในที่สุดก็ไม่มีข้อตัดสินของคณะมนตรีในเรื่องนี้ โดยที่ข้อพิพาทได้ยุติลงโดยการเจรจาระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศสเปน

นอกจากนี้อนุสัญญาชิคาโกใช้บังคับเฉพาะอากาศยานพลเรือนเท่านั้น ไม่ได้ใช้บังคับแก่อากาศยานราชการ^{๒๔๔} เช่น ตำรวจ ทหาร ฯลฯ และไม่ใช้บังคับกับอากาศยานที่ไม่มีนักบิน^{๒๔๕} รวมทั้งอนุสัญญานี้ไม่อนุญาตสำหรับการบินประจำมีกำหนด^{๒๔๖}

๖.๑.๕ ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ของสปป.ลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งทะเลตามกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

รัฐไร้ชายฝั่งส่วนใหญ่จะมีบัญญัติอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ทั้งนี้อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ จะมีบัญญัติในเรื่องสิทธิการผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเท่านั้น สำหรับข้อจำกัดสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งนอกจากเรื่องสถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีข้อจำกัดในด้านเนื้อหาซึ่งจะได้แบ่งศึกษาออกเป็นข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในทะเลที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งและข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในน่านน้ำสากล

๑) ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในทะเลที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง ในส่วนนี้จะแบ่งเป็นข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในท้องน้ำและข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดิน

๒) ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในท้องน้ำ สำหรับข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในท้องน้ำของรัฐไร้ชายฝั่ง ได้แก่

(๑) กรณีการเข้าร่วมในการแสวงประโยชน์จากส่วนเกิน (surplus) ของทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิต ปรากฏว่ารัฐชายฝั่งไม่ได้ให้ความสนใจต่อสิทธิในเรื่องนี้ของรัฐไร้ชายฝั่ง แม้จะมีกรณีตัวอย่างของประเทศโมร็อกโกและประเทศโตโก^{๒๔๗} ที่ได้คำนึงถึงสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งอยู่บ้าง โดยเฉพาะพระราชกฤษฎีกาของประเทศโมร็อกโกที่ ๑-๘๑-๑๗๕ ระบุการรับรู้ (acknowledge) ความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะกว้างๆและเสริมว่า

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงความสมานฉันท์ (solidarity) ของกลุ่มประเทศแอฟริกัน ประเทศโมร็อกโกจะสนับสนุนหลักการของการร่วมมือกันในลักษณะการให้สิทธิพิเศษกับประเทศ

^{๒๔๔} มาตรา ๓ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔.

^{๒๔๕} มาตรา ๘ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔.

^{๒๔๖} มาตรา ๖ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔.

^{๒๔๗} Office of the Special Representative, The Law of the sea : National Legislation on the EEZ...(๑๙๘๖), p.๒๖๐, ๒๘๑ อ้างโดย S.C.Vasciannie, Land-Locked and Geographically Disadvantaged States in the International Law of the Sea, (oxford : Clarendon Press, ๑๙๘๐) p.๗๒.

เพื่อนบ้านที่ไร้ชายฝั่งในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตทั้งนี้ภายใต้หลักการและเงื่อนไขที่กำหนดขึ้น โดยความตกลงทวิภาคี หรือความตกลงระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค

และในทำนองเดียวกันในพระราชกฤษฎีกาของประเทศโตโก ฉบับที่ ๒๔^{๒๕๒} มีข้อความว่า

ตามเจตจำนงของความสมานฉันท์ระหว่างประเทศแอฟริกัน รัฐบาลโตโกพิจารณาคนในอันที่จะอนุญาตให้ประเทศเพื่อนบ้านในแผ่นดินใหญ่ ที่มีอาณาเขตติดต่อกับอาณาเขตของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตตามความตกลงระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาค

จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองประเทศเป็นเพียงหลักการในลักษณะสงวนสิทธิ และได้กล่าวถึงหลักกฎหมายในมาตรา ๖๕ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยไม่ปรากฏว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศได้รับการนำมาปรับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งกฎหมายทั้งสองประเทศเป็นรองรับความตกลงในเรื่องนี้ซึ่งอาจมีขึ้นในอนาคต โดยมีได้มีการกำหนดเวลาที่จะทำความตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านที่ไร้ชายฝั่งแต่อย่างใด ดังนั้นกฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะเสมือนเป็นการประกาศเจตจำนงทางการเมือง (political declaration) เท่านั้น

หากพิจารณาเนื้อหาในมาตรา ๖๕ ซึ่งระบุไว้โดยแจ้งชัดว่ารัฐชายฝั่งมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องยินยอมให้รัฐไร้ชายฝั่งเข้ามาแสวงประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนในส่วนที่เป็นส่วนเกิน^{๒๕๓} (surplus) แต่หลักกฎหมายในเรื่องนี้มีได้ระบุโดยแจ้งชัดว่ารัฐอื่นที่จะเข้ามาทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน จะต้องจ่ายค่าภาคหลวงในอัตราเท่าใดหรือโดยมีหลักเกณฑ์อย่างใด และในทางปฏิบัติปรากฏว่ารัฐชายฝั่งต่างถือปฏิบัติในการอนุญาตให้เรือประมงของรัฐอื่นเข้ามาทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนเสมือนเป็นการขาย

^{๒๕๒} Ibid., p.๗๓.

^{๒๕๓} ในการประชุมที่คารากัสสัน กลุ่มรัฐไร้ชายฝั่งได้เรียกร้องส่วนแบ่งจากการประมงโดยที่เหลือจะต้องเป็นส่วนเกิน (surplus) แต่ภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยที่จะ

๑. กำหนดปริมาณสัตว์น้ำที่จะอนุญาตให้จับได้ (allowable catch) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน

๒. กำหนดขีดความสามารถของตนในการจับสัตว์น้ำนั้น (harvesting capacity)

๓. ต้องอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาจับสัตว์น้ำส่วนเกิน (surplus) หากปรากฏว่าขีดความสามารถของคนมีไม่พอที่จะจับสัตว์น้ำได้หมดตามที่อนุญาตไว้

จะเห็นได้ว่ารัฐชายฝั่งมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการอนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาทำการประมงส่วนเกิน (surplus) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ซึ่งรัฐชายฝั่งอาจใช้ดุลพินิจอันมีผลเป็นการปฏิเสธรัฐอื่นที่ต้องการเข้ามาทำการประมงได้

ทรัพยากรประมงมากกว่าที่จะเป็นการแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิต ดังนั้น หากรัฐไร้ชายฝั่งจะอ้างสิทธิตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เข้าไปขอรับส่วนแบ่งจากทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐไร้ชายฝั่งก็คงอยู่ในลักษณะของการขายทรัพยากรประมงเช่นเดียวกับที่ให้แก่อื่นๆซึ่งยึดอาชีพประมงเท่านั้น จึงอาจไม่คุ้มกับการพัฒนาศักยภาพทางการประมงเข้าไปแข่งขันกับรัฐอื่นที่มีอาชีพประมง

สำหรับข้อกำหนดและแบบวิธีซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิต่อการเข้าร่วมแสวงประโยชน์จากส่วนเกินในทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิต ได้แก่

๑. ความจำเป็นที่จะหลีกเลี่ยงผลอันจะทำให้ประชาคมประมงหรืออุตสาหกรรมประมงของรัฐชายฝั่งเสียหาย

๒. ขอบเขตซึ่งรัฐไร้ชายฝั่งที่กำลังเข้าร่วมหรือมีสิทธิที่จะเข้าร่วมแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง และความจำเป็นต่อมาที่จะหลีกเลี่ยงภาระพิเศษสำหรับรัฐชายฝั่งรัฐใดรัฐหนึ่งเพียงรัฐเดียว หรือส่วนหนึ่งของรัฐนั้น

๓. ความต้องการด้านโภชนาการของประชากรของรัฐที่เกี่ยวข้อง^{๒๕๔}

นอกจากมาตรา ๖๕ ซึ่งเป็นการให้สิทธิและจำกัดสิทธิต่อรัฐไร้ชายฝั่งแล้ว สิทธิตามมาตรา ๖๕ จะต้องไม่โอนไปไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมให้แก่รัฐที่สามหรือคนชาติของรัฐเหล่านั้น โดยการให้เช่าหรือออกใบอนุญาต โดยการก่อตั้งการร่วมลงทุนหรือในลักษณะอื่นใดซึ่งมีผลให้เกิดการโอน เว้นไว้แต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น โดยรัฐที่เกี่ยวข้อง^{๒๕๕} นอกจากนั้นรัฐชายฝั่งอาจใช้มาตรการต่างๆรวมทั้งการขึ้นเรือ ตรวจค้น จับกุมและดำเนินคดีเท่าที่จำเป็นในการใช้สิทธิอธิปไตยของตนเพื่อการสำรวจแสวงประโยชน์อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ^{๒๕๖}

จะเห็นได้ว่า แม้จะมีบทบัญญัติที่ระบุว่าเป็นการให้สิทธิที่จะเข้าร่วมแสวงประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็ตาม แต่รัฐชายฝั่งยังมีสิทธิที่จะกำหนดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขต่างๆจนทำให้รัฐไร้ชายฝั่งไม่อาจใช้สิทธิได้

(๒) กรณีการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Scientific Research) ข้อจำกัดสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งในเรื่องการค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลขึ้นอยู่กับความยินยอม (consent) ของรัฐไร้ชายฝั่งในการที่จะให้, ปฏิเสธหรือวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจกรรมวิทยาศาสตร์ทางทะเล^{๒๕๗} โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทะเลอาณาเขต ซึ่งใช้หลักเรื่องความยินยอมที่เคร่งครัดตามมาตรา ๒๔๕

^{๒๕๔} มาตรา ๖๕ วรรค ๒ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

^{๒๕๕} มาตรา ๗๒ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

^{๒๕๖} มาตรา ๗๓ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

^{๒๕๗} B-Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, U.N.

แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ บัญญัติว่า “...only with the express consent of and under the conditions set forth by the coastal State.”

ส่วนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป ถึงแม้รัฐต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศซึ่งเสนอโครงการค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลจะต้องแจ้งรัฐเพื่อนบ้านที่ไร้ชายฝั่ง^{๒๕๔} แต่การที่เข้าไปทำการค้นคว้าวิจัยจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐชายฝั่งเสียก่อน สำหรับความยินยอมในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปจะมีลักษณะเคร่งครัดน้อยกว่าในทะเลอาณาเขต กล่าวคือในสถานการณ์ปกติ (normal circumstances) รัฐชายฝั่งไม่อาจใช้เรื่องความยินยอมในการล่องเรือหรือประมง โดยปราศจากเหตุผล (unreasonably) ให้รัฐชายฝั่งและองค์การระหว่างประเทศดำเนินการค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความรู้ทางวิทยาศาสตร์ของสิ่งแวดล้อมทางทะเลสำหรับประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ^{๒๕๕} อย่างไรก็ตาม ยังมีความเคลือบคลุมในการตีความหมายของบทบัญญัติซึ่งจะเป็นเหตุให้รัฐชายฝั่งยกขึ้นมาอ้างเพื่อไม่ให้ความยินยอมได้

๓) ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในพื้นที่พื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล สำหรับในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลซึ่งได้แก่ เขตไหล่ทวีปที่มีความกว้างตั้งแต่ ๒๐๐ ไมล์ทะเลถึง ๓๕๐ ไมล์ทะเล จากเส้นฐานหรือไม่เกิน ๑๐๐ ไมล์ทะเลจากแนวน้ำลึก ๒๕๐๐ เมตร ซึ่งอาจจะเกินกว่า ๓๕๐ ไมล์ ทั้งนี้สิทธิของรัฐต่างๆ รวมทั้งรัฐไร้ชายฝั่งจะเป็นเรื่องของการแบ่งปันรายได้ในทรัพยากรธรรมชาติไม่มีชีวิต ซึ่งข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในส่วนนี้ของรัฐไร้ชายฝั่งจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐทั่วไป โดยจะได้นำมาศึกษารวมกับข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในพื้นที่พื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลที่อยู่ในเขตน่านน้ำสากล

๔) ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในน่านน้ำสากล ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในน่านน้ำสากลแบ่งเป็นข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในท้องทะเลและข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในพื้นที่พื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล

๕) ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในท้องทะเล เนื่องจากสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งมีเช่นเดียวกับรัฐทั่วไป ดังนั้นข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในท้องทะเลในด้านเนื้อหา จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐทั่วไป กล่าวคือเสรีภาพในการเดินเรือที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๒ แห่งอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘ และตามมาตรา ๘๗ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีข้อจำกัดแต่เพียงว่าจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่นมิใช่เป็นการเดินเรือโดยมีพฤติกรรมเป็นโจรสลัด เป็นต้น ข้อจำกัดในเรื่องขนส่งทาส (slave) หรือยาเสพติดให้

Framework for Marine Research :Coastal-State Consent and International Coordination, ๑๕ Virginia Journal of International Law, ๔๑๗ (๑๙๗๕).

^{๒๕๔} มาตรา ๒๕๔ วรรค ๑ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

^{๒๕๕} มาตรา ๒๔๖ วรรค ๓ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

โทษหรือทรัพยากรมีชีวิต ซึ่งได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษตามกฎหมายระหว่างประเทศ เว้นแต่จะเป็นการขนส่งโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น เพื่อนำไปอนุรักษ์หรือค้นคว้าทางวิชาการ ในกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้โดยชอบการใช้ท้องทะเลจะต้องไม่เป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการใช้ท้องทะเลเป็นแหล่งประกอบอาชญากรรม เช่น ผลิตสิ่งของหรือสินค้าที่ต้องห้าม เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่ด้วยว่าจะต้องไม่ก่อให้เกิดมลภาวะในท้องทะเลในลักษณะที่ผิดกฎหมาย และหากเกิดอันตรายหรือก่อให้เกิดมลภาวะในลักษณะที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเล ก็ต้องมีความรับผิดชอบทั้งในด้านการเยียวยาหรือปรับให้สภาพแวดล้อมกลับเข้าสู่ภาวะปกติ^{๒๖๐}

ในด้านการประมงได้มีข้อจำกัดขึ้นมาในรูปแบบต่างๆ กัน เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยมีข้อจำกัดทั้งด้านปริมาณการจับสัตว์และด้านประเภทหรือพันธุ์สัตว์น้ำที่ห้ามมิให้จับหรือทำลาย และยังจำกัดประเภทของวิธีการประมง เช่น ห้ามใช้ฉนวน โพงพางขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นคุกคามและเสี่ยงต่อการที่จะทำให้ทรัพยากรประมงบางประเภทที่ย้ายถิ่นฐานและแหล่งหากินตลอดเวลา^{๒๖๑} (highly migratory species) โดยที่ข้อจำกัดและระเบียบข้อบังคับเหล่านี้ใช้บังคับต่อทุกรัฐในน่านน้ำทั่วไป จึงเป็นข้อบังคับและข้อจำกัดเสรีภาพของรัฐ ไร้ชายฝั่งในส่วนเกี่ยวกับการประมงในน่านน้ำสากลด้วย

๖) ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลจะพบว่าภารกิจการพื้นทะเลระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของมนุษยชาติ จะเป็นผู้กำหนดในการอนุญาตให้ผู้ที่ต้องการจะเข้าไปทำการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่มีชีวิต โดยจะต้องทำสัญญาสัมปทานตามรูปแบบที่องค์การพื้นทะเลระหว่างประเทศจะกำหนดขึ้นตามกฎหมายที่นานาชาติกำลังยกร่างขึ้นในการประชุมคณะกรรมการเตรียมการ (Preparatory Commission- PREP-COM) ทั้งนี้จะต้องจ่ายค่าภาคหลวง (royalty) ให้แก่นมนุษยชาติโดยผ่านองค์การพื้นทะเลระหว่างประเทศตามจำนวนที่จะต้องตกลงกันต่อไป โดยจะต้องให้สิทธิประโยชน์อื่นๆ และปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ หากพิจารณาในประเด็นเรื่องค่าใช้จ่าย ตามหลักการที่ยกร่างมาจะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการขององค์การพื้นทะเลระหว่างประเทศไม่สามารถอยู่ได้โดยลำพัง (economic viability) ประกอบกับความตกลงการให้สัมปทานซึ่งใช้หลักการแบ่งปันผลผลิต (production sharing concept-PSC) เช่นเดียวกับความตกลงให้สัมปทานปิโตรเลียมในภาคพื้นดินจะเป็นผลให้ผู้ได้รับสัมปทานได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในสัดส่วนที่ต่ำไม่

^{๒๖๐} มาตรา ๒๒ แห่งอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘ และมาตรา ๕๔ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

^{๒๖๑} โปรดดูในอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง ปี ๑๙๕๘ และมาตรา ๑๑๕ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

คู่กับการลงทุน เพื่อสำรวจและแสวงประโยชน์จากก้อนโลหะสารพัดชนิด^{๒๖๒} ซึ่งมีได้มีราคาสูงในตลาดโลกปัจจุบันและยังมิได้เกิดภาวะขาดแคลน ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะทำให้ผู้ประกอบการต้องออกไปแสวงประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลนอกชายฝั่ง^{๒๖๓} (off-shore) ยิ่งกว่านั้นหลักการต่างๆในความตกลงก่อตั้งองค์การพื้นที่ทะเลระหว่างประเทศ ตลอดจนในสัญญาการให้สัมปทานในระบบแบ่งปันผลผลิตยังมีลักษณะกำกวม และมีข้อบกพร่องจนหลักการต่างๆหลายประการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและในการตีความเป็นอย่างมากในอนาคต ยิ่งกว่านั้นข้อบทในความตกลงก่อตั้งองค์การพื้นที่ทะเลระหว่างประเทศที่มุ่งจะให้องค์การพื้นที่ทะเลระหว่างประเทศสามารถเข้าประกอบการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลได้โดย โดยก่อตั้ง “วิสาหกิจ” (Enterprise) ให้เป็นหน่วยงานผู้ประกอบการ (operating hand) ขององค์การพื้นที่ทะเลระหว่างประเทศในลักษณะเดียวกับรัฐวิสาหกิจเพื่อเข้าร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (private sector) หรือภาครัฐวิสาหกิจ (public sector) ของประเทศต่างๆที่สนใจจะเข้ามาทำการสำรวจและแสวงหาประโยชน์ทรัพยากรเหล่านี้โดยจะเข้าร่วมกิจการในลักษณะการร่วมลงทุน (joint-venture) โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะเอาต์เอาเปรียบผู้รับสัมปทาน โดยเกณฑ์ที่ให้ผู้รับสัมปทานต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีสำหรับการทำเหมืองในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลเล็กให้แก่เจ้าหน้าที่ของ “วิสาหกิจ” ในรูปของการอบรมและการฝึกในระบบหลักสูตรและระหว่างการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ (on the job training) ด้วยโครงสร้างในลักษณะที่วิสาหกิจขององค์การพื้นที่ทะเลระหว่างประเทศเป็นผู้ได้รับสัมปทานสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหมดเพื่อให้วิสาหกิจสามารถนำเอาสัมปทานส่วนของตนเข้ามาร่วมลงทุนกับกลุ่มบริษัท (consortium) ผู้ขอสัมปทานได้ด้วยยอมทำให้ผู้ขอและผู้ได้รับสัมปทานนี้ได้รับผลประโยชน์น้อยลง ทั้งนี้สามารถคาดหมายได้ว่าโอกาสที่องค์การพื้นที่ทะเลระหว่างประเทศจะมาได้เพียงพอเป็นสิ่งที่ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานซึ่งหมายความว่าทันทีที่มีความตกลงก่อตั้งองค์การพื้นที่ทะเลระหว่างประเทศมีผลใช้บังคับเป็นรูปธรรมนานาชาติทุกประเทศซึ่งรวมทั้งรัฐไร้ชายฝั่งจะต้องรับภาระเสียค่าใช้จ่ายสำหรับองค์การพื้นที่ทะเลระหว่างประเทศแทนที่จะได้รับแบ่งปันผลประโยชน์จากหลักการในภาค XI ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จึงเป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น แม้ในปัจจุบันจะมีบางประเทศ^{๒๖๔} ที่ได้ขอสัมปทานสำรวจทรัพยากรโลหะสารพัดชนิดในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลเล็ก โดยเสีย

^{๒๖๒} ก้อนโลหะสารพัดชนิดที่เป็นประโยชน์และมีความจำเป็นต้องใช้มีเพียง ๔ ชนิด คือ แมงกานีส ทองแดง นิกเกิล และโคบอลต์

^{๒๖๓} โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและปัญหาในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากก้อนแร่สารพัดชนิดในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลเล็กใน Alexandra Merle Post, *Deepsea Mining and the Law of the Sea*, (Martinus Nijhoff Publishers, ๑๙๘๓), pp. ๑๗๒-๑๘๘.

^{๒๖๔} ประเทศที่ได้ดำเนินการขอสัมปทานได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ฯลฯ

ค่าภาคหลวงให้รายละเอียดหนึ่งด้านเหรียญ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายขององค์การพื้นที่ระหว่างประเทศแล้วจะเห็นว่ามียอดที่ต่ำมากจนไม่เพียงพอที่จะนำมาจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายแม้แต่ในส่วนที่ถือว่าเป็นรายจ่ายย่อยในรูปของเงินรองจ่าย (petty cash) ก็ตาม

กล่าวโดยสรุปก็คือ สิทธิของรัฐ ไร้ชายฝั่งในส่วนนี้เป็นเพียงบทบัญญัติที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง และอาจเป็นภาระในด้านค่าใช้จ่ายต่อรัฐ ไร้ชายฝั่งด้วย^{๒๖๕}

๖.๑.๖ วิเคราะห์ปัญหาการตีความกรณีผ่านแดน ถ่ายดำ

จากกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีปัญหาการตีความการผ่านแดน ถ่ายดำ ซึ่งเกิดขึ้นจากการตีความกฎหมาย ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของการตีความกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ถึงแนวทางการตีความกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาเพื่อจะชี้ความหมาย(Meaning) และขอบเขต(Scope) ของถ้อยคำหรือข้อความที่ใช้ในคัมภีร์กฎหมาย^{๒๖๖} โดยเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความไม่ชัดเจนแน่นอน คือ กำกวม หรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายมีความหมายอย่างไร ในทางกลับกันหากถ้อยคำของกฎหมายที่มีความชัดเจน(Obscurity) อยู่แล้ว หรือไม่มีความคลุมเครือ(Ambiguity) หรือเป็นถ้อยคำสามัญอยู่แล้ว ก็ไม่จะต้องมีการตีความอีกแต่อย่างใด

๑) วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็จะพบว่ากฎหมายได้กำหนดให้กรมป่าไม้ควบคุมการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ ซึ่งในประเด็นนี้หากพิจารณาจากแนวคิดทฤษฎีทางด้านการตีความกฎหมายแล้วก็จะพบว่าสามารถกฎหมายโดยใช้ทฤษฎีการการตีความตามตัวอักษร (Grammatical or Literal Interpretation) ซึ่งการตีความตามตัวอักษร คือ การหยั่งทราบความหมายจากตัวอักษรที่ปรากฏในคัมภีร์กฎหมาย โดยสามารถใช้การตีความในกรณีภาษาธรรมดา เพราะเมื่อพิจารณาจากคัมภีร์กฎหมายใน พรบ.ป่าไม้ฯ แล้วคำว่า “เคลื่อนที่” ก็เป็นกรณีที่คัมภีร์กฎหมายนั้นมีความหมายที่เข้าใจได้อยู่ตามธรรมดาของถ้อยคำนั้น

ดังนั้น การนำไม้หรือของป่า “เข้ามา” ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๓๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕)

^{๒๖๕} ทศไนย์ ฤกษ์สานติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๐-๕๑.

^{๒๖๖} อรุณ ภาณุพงศ์ “การตีความกฎหมาย” วารสารนิติศาสตร์ ๒๖, ๓: ๕๔๗.

พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงหมายรวมถึงการนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเข้ามา “เคลื่อนที่” ในราชอาณาจักร ไม่ว่า จะโดยวิธีการผ่านแดน หรือถ่ายลำ

และเมื่อมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้กำหนดยกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้า ผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำ (transshipment) ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๕ ดังนั้น การนำไม้ซึ่งเป็น สินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่นำไม้หรือของป่าเข้ามา ในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว จึงต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กล่าวคือ ผู้ที่นำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำใน ราชอาณาจักรต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กำกับด้วย

นอกจากนั้นใน พรบ. ป่าไม้ฯ ก็ยังได้กำหนดให้มีบทนิยามใน (๑๐) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ โดยปกติในการตีความกฎหมาย กรณีนี้นิยามศัพท์ (Definition) อันเป็นกรณีกฎหมายประสงค์จะให้ถ้อยคำทางถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในตัว บทกฎหมายมีความหมายเป็นพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันในภาษาธรรมดา หรือภาษาเทคนิค

๒) วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมศุลกากร

จากการกำหนดความหมาย และถ้อยคำโดยชัดแจ้งของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึง ความมุ่งหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และในการนี้ได้มีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันกับการกำกับดูแล พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่ได้ กำหนดการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรแต่อย่างใด แสดงได้ว่าหากกรมป่าไม้ต้องการ ควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จำเป็นต้อง แก้ไขบทบัญญัติให้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียก่อน อีกทั้งการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ กรณีการนำไม้ผ่านแดนเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอน ด้านพิธีการศุลกากร และขัดแย้งกับอนุสัญญาเกียวโต รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มุ่งให้ หน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ และสัมพันธภาพระหว่างประเทศที่ติดต่อกัน

ในประเด็นความไม่ชัดเจนในถ้อยคำตามที่กรมศุลกากรกล่าวอ้างนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอผล การศึกษาไปแล้วในหัวข้อ วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้ ไปแล้วโดยเห็นว่า กฎหมายของกรมป่าไม้ คือ พรบ.ป่าไม้ฯ น่าจะมีความชัดเจนในตัวเองอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม กรณีที่กรมศุลกากรเห็นว่าจะจะเป็นกรณีที่บทบัญญัติมีความแตกต่างกับหมายอื่น ต้องบังคับให้เป็นไปตามมาตรา ๑๒๐ แห่ง พรบ.ศุลกากรนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรา ๑๒๐ จะต้องบังคับ กับกรณีที่มีความแตกต่างกับกฎหมายอื่น เช่นนี้ มาตรานี้จึงต้องบังคับด้วยการ “ตีความอย่างเคร่งครัด”

กล่าวคือ หากพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ไม่ได้ต้องห้ามเอาไว้ หรือไม่ได้บัญญัติเรื่องใดเอาไว้ก็ต้องบังคับไปตามกฎหมายอื่น^{๒๖๗}

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่จะต้องวิเคราะห์ต่อไปว่าหากไม่มีกฎหมายที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ กรณีการนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีถ่ายลำแล้ว ก็ให้นำมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้ยกเอาบทพระราชบัญญัติศุลกากรนี้ขึ้นบังคับใช้ หากมีบทกฎหมายพระราชบัญญัติอื่นที่แตกต่างกับพระราชบัญญัติศุลกากรในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากร นั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อถ้อยคำของ พรบ.ป่าไม้ฯ มีความชัดเจนอยู่ในตัวเองแล้วจึงไม่น่าที่จะต้องนำพรบ.ศุลกากรฯ มาบังคับใช้ได้ทั้งนี้เพราะต้องถือว่า พรบ. ป่าไม้ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ มีความชัดเจนอยู่แล้วจากหลักการตีความข้างต้น จึงควรบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายพิเศษ เช่นนี้จึงไม่น่าจะนำกฎหมายของศุลกากรมาใช้บังคับได้ โดยต้องถือว่า พรบ.ศุลกากรฯ มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป แต่พรบ.ป่าไม้ฯ เป็นกฎหมายพิเศษ จึงควรใช้หลัก “กฎหมายทั่วไป ไม่ยกเว้นกฎหมายพิเศษ” (General things do not derogate from special) ซึ่งตามหลักการที่ว่า “กฎหมายพิเศษ(หรือกฎหมายเฉพาะ) ยกเว้นกฎหมายทั่วไป(*lex specialis generali derogate*)” นี้ หมายความว่า ถ้ามีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติในเรื่องเดียวกัน แต่มีผลที่แตกต่างกัน ควรต้องให้มีผลดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษ

๓) วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมการค้าต่างประเทศ

จากข้อกำหนดดังกล่าวกำหนดให้ไม้และไม้แปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต้องขออนุญาตส่งออก โดยจะอนุญาตให้ส่งไม้และไม้แปรรูปออกไปนอกราชอาณาจักรได้เฉพาะไม้ยางพารา ไม้สน ที่มีหนังสือรับรองจากกรมป่าไม้ และไม้ที่ทำออกจากสวนป่าเท่านั้น ซึ่งประกาศและระเบียบกระทรวงพาณิชย์ทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว “ไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการนำสินค้าผ่านประเทศไทยไปประเทศที่สามโดยวิธีการถ่ายลำไว้” เพียงแต่เป็นการตีความกฎหมายในมาตรา ๕ กับมาตรา ๗ แห่ง พรบ.ฯ ให้มีความหมายไปถึงเท่านั้น

เมื่อวิเคราะห์โดยละเอียดจะพบว่า พรบ. ฯ เป็นกฎหมายที่กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชน จะต้องตีความโดยเคร่งครัด และมีโทษทางอาญา เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่รุกรอนสิทธิของประชาชนจึงต้องมีนิติวิธีในส่วนของ การตีความที่พิเศษออกไปจากกฎหมายแพ่ง ซึ่งคำว่า “กฎหมายอาญา” นั้นหมายความว่า พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ ที่มีโทษทางอาญาด้วย นอกจากนั้นยังใช้กับกฎหมายอื่นที่กำหนดภาระหน้าที่ของประชาชน หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

^{๒๖๗} ชูชาติ อิศวโรจน์. รวมกฎหมายศุลกากร และกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรพร้อมคำอธิบาย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๕), หน้า ๘๕.

ซึ่งกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ หรือนโยบายในทางอาญานั้น ประสงค์ให้ประชาชนได้รู้ว่าอะไรเป็นความผิด เพื่อที่ประชาชนจะได้ประมาตัวเองไม่ให้กระทำความผิดกฎหมาย เช่นนี้กฎหมายอาญาจึงต้องมีการบัญญัติให้ชัดเจน แน่นอน และการออกกฎหมายย้อนหลังมาเอาผิด หรือการนำเอาบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจนในอดีต มาใช้ลงโทษประชาชนจึงทำไม่ได้ แต่เมื่อพิจารณาถึง พรบ. นี้ ก็จะพบว่ามี การกำหนดโทษริบทรัพย์ หรือปรับ หรือจำคุก เอาไว้ ซึ่งถือว่าเป็นโทษทางอาญา ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๘ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจาก พรบ. ฯ บัญญัติเพียงคำว่า “นำเข้า” และ “ส่งออก” ไม่ได้บัญญัติคำว่านำผ่านด้วย ดังนั้นการตีความ พรบ. ว่าด้วยส่งออกและนำเข้าฯ จึงควรยึดหลักดังต่อไปนี้ คือ จะตีความขยาย บทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ เพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ไม่ได้ เช่นนี้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าเฉพาะการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำตามที่ระบุไว้เท่านั้น ที่กฎหมายมุ่งหมายจะให้มีความผิด การกระทำ หรือการงดเว้นกระทำอันหาเป็นความผิดไม่ อีกทั้งกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชน จะต้องตีความโดยเคร่งครัด ซึ่ง “การตีความโดยเคร่งครัด”^{๒๖๔} โดยจะนำบทกฎหมายเทียบเคียง(Analogy) มาใช้ให้เป็นผลร้ายมิได้ หรือ จะตีความโดยการขยายการลงโทษ หรือเพิ่มโทษ หรืออนุโลมให้ใช้บทลงโทษ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ เพราะตัวกฎหมายอาญาเอง และรัฐธรรมนูญต่างก็กำหนดเอาไว้ว่า การที่บุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือจะลงโทษให้หนักกว่านั้นก็ไม่ได้

ปัญหาการตีความว่าการ “นำเข้า” และ “ส่งออก” สามารถขยายความ(extensive interpretation) ว่าให้รวมถึงการ “ผ่านแดน” ด้วยได้หรือไม่ กฎหมายอาญาห้ามเฉพาะ “การเทียบเคียง” เพื่อเป็นโทษ แต่ “ไม่ห้าม” “การตีความโดยขยายความ”^{๒๖๕} (extensive interpretation) แม้

^{๒๖๔} เกียรติจักร วังนะสวัสดิ์, กฎหมายอาญา ภาค ๑ (กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๘; ศิระ บุญภินันท์, “ข้อคิดการตีความขยายความในกฎหมายอาญา,” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ๑,๑(ฉบับปฐมฤกษ์): ๕๑-๕๒.

^{๒๖๕} คณิต ฌ นกร.กฎหมายอาญาภาคทั่วไป(กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๔๑-๔๒; อักษราทร จุฬารัตน์, การตีความกฎหมาย(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กฎหมายไทย, ๒๕๔๒), หน้า ๖๔-๖๖ ; แสงว บุญเฉลิมวิภาส, หลักกฎหมายอาญา(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๓๕), หน้า ๓๑-๓๒ ; เกียรติจักร วังนะสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๔: ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, “ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ,” เอกสารงานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง, วิทยาลัยการยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า ๒๖.

จะเป็นการขยายความเพื่อเป็นโทษก็ตาม^{๒๗๐} ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศอิตาลี ขอมให้ตีความแบบนี้ได้ ซึ่ง “การตีความโดยขยายความ” หมายความว่า มีบทกฎหมายในเรื่องหนึ่งอยู่ เพียงแต่บทกฎหมายนั้นบัญญัติเอาไว้ไม่กว้างพอ เมื่อมีข้อเท็จจริงแห่งคดีเกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถตีความได้อย่างชัดเจน “ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” นั้น เช่นนี้ จึงต้องมีการตีความโดยขยายความไปให้ครอบคลุม

อย่างไรก็ตาม การตีความโดยขยายความนั้นจะตีความถึงขนาดขัด หรือแย้งกับตัวอักษรไม่ได้ มิฉะนั้นก็จะเป็นการ “ใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง” ลงโทษ ซึ่งการ “ใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง” หมายความว่า ไม่มีกฎหมายเรื่องนั้นอยู่เลย แต่ได้อีกกฎหมายอื่นมาเทียบเคียงเอาผิดแก่กรณีที่เกิดขึ้น

จากลักษณะของพระราชบัญญัติการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ จะพบว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีโทษอาญาหากมีผู้ฝ่าฝืนก็จะต้องมีการลงโทษ (เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๑/๒๔๘๕) นอกจากนั้นในบทบัญญัติใน พรบ. ดังกล่าวยังได้มีบทกำหนดโทษเอาไว้ในมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มีโทษอาญา เช่นนี้เมื่อพิจารณาประกอบกับทฤษฎีการตีความกฎหมายอาญาแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการ “นำเข้า” กับคำว่า “ส่งออก” ดังความในมาตรา ๔ ที่ว่า

“ส่งออก” หมายความว่า นำ หรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

“นำเข้า” หมายความว่า นำ หรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

และเมื่อพิจารณามาตรา ๕ ที่ว่า “ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(๒) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(๓) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออก หรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไป หรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านี้

^{๒๗๐} อย่างไรก็ดีตามมีนักกฎหมายหลายท่านที่เห็นว่ากฎหมายอาญาไม่อาจตีความเพื่อขยายความได้ ไม่ว่าจะเป็นการตีความให้ลงโทษ หรือเพิ่มโทษก็ตาม ใน หยุต แสงอุทัย, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป,” หน้า ๑๐๓.

(๔) กำหนดประเภท และชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออก หรือในการนำเข้า

(๕) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออก หรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลง หรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

(๖) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ ในการส่งออก หรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไข เพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศตามมาตรานี้ ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายดังกล่าว เป็นเรื่องที่รัฐต้องการคุ้มครองสังคม โดยอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ต่อกรณีการ “ส่งออก” หรือ “นำเข้า” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทนิยามประกอบกับหลักนิติวิธีในการตีความแล้วจะพบว่าบทนิยามเป็นกรณีที่กฎหมายประสงค์จะให้ถ้อยคำทางถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายมีความหมายเป็นพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันในภาษาธรรมดา หรือภาษาเทคนิค ซึ่งการตีความก็จะต้องมีการยึดถือตามความหมายโดยเคร่งครัด^{๒๗๑} นอกจากนั้น กรณี คำนิยามศัพท์อาจมีความหมายแตกต่างจากความเข้าใจทั่วไป ความหมายเฉพาะใช้ในกฎหมายที่ให้นิยามนั้น^{๒๗๒}

จึงเห็นได้ว่าตาม พรบ. ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติถึงการ “ผ่านแดน” แต่อย่างใด การใช้กฎหมายเกิดขึ้นจากการตีความให้หมายรวมไปถึง (เทียบเคียงกับกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความให้ พรบ.ศุลกาฯ เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๘) แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้กลับความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๕๒ ที่พิจารณาว่าการผ่านแดน และการถ่ายลำซึ่งสินค้าไปขาและขาสูบไม่ใช่การนำเข้า หรือการส่งออก แต่เป็นเรื่องของการผ่านแดน

^{๒๗๑} ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๖๐/๑๕๐๕ วินิจฉัยว่า “วัตถุระเบิด” ตาม พ.ร.บ.อาวุธปืนฯลฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๓ (๓) จำกัดไว้ ๒ อย่าง คือ เป็นวัตถุที่สามารถส่งกำลังดันอย่างแรงต่อสู้ห้อมล้อมโดยฉับพลันในเมื่อระเบิดขึ้น โดยมีสิ่งเหมาะสมทำให้เกิดกำลังดันอย่างหนึ่งโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิดขึ้นอีกอย่างหนึ่ง ทั้งสองอย่างนี้จะต้องทำให้มีแรงทำลายแรงประหารขึ้นด้วย

ฉะนั้น วัตถุใดแม้จะระเบิดขึ้นด้วยประการใด แต่ไม่ทำให้มีแรงทำลาย/แรงประหารแล้ว ก็ไม่เป็นวัตถุระเบิดตามความหมายของกฎหมาย ศาลฎีกา เห็นว่า แก๊บกระดาศเม็ดเล็กๆ ดิดกับกระดาศต่างๆกัน โตเท่าหัวไม้ขีดไฟบ้าง เล็กกว่าบ้าง ไม่ถึงขนาดที่จะรับฟังว่าเป็นวัตถุระเบิด

^{๒๗๒} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๑/๒๕๐๖ .

อนึ่ง ในการตีความโดยขยายความจะนำมาใช้ต้องได้ความว่า “ต้องมีเจตนารมณ์” ของกฎหมาย ที่ให้หมายควมรวมถึงการผ่านแดนด้วย แต่ผลจากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติการส่งออก ไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ นี้ไม่น่าจะรวมถึงการผ่านแดนด้วยแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะ “การผ่านแดน” เป็นคนละเรื่องกับการ “ส่งออก” “การนำเข้า” อย่างชัดเจน ซึ่งหาก จะมีการตีความโดยขยายความถึงกับขัดกับตัวอักษรแห่งบทบัญญัติอย่างชัดแจ้งก็ไม่น่าจะทำได้ ซึ่งก็จะ ทำให้การตีความพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ เช่นนี้กลายเป็นการนำบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาบังคับใช้^{๒๗๓} ซึ่งในทางนิติวิธีทาง อาญาไม่สามารถทำได้ (โปรดดูความหมายของการผ่านแดนในประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ว่าด้วยการผ่านแดน) ทั้งนี้เพราะการนำเข้า จะต้องพิจารณาถึงการนำเข้ามาบริโภคนภายในประเทศ (ดู ความเห็นในส่วนของการกรมศุลกากร เพราะการผ่านแดน ถ้ายกมาเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งในเรื่องการขนส่ง หลายรูปแบบเท่านั้น) เห็นว่าไม่น่าจะตีความโดยขยายความได้

อนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการควบคุมการนำเข้าจากสัตว์^{๒๗๔} ตามพ.ร.บ. โรคระบาด ๒๔๘๕ ซึ่งมีจุดประสงค์ของกฎหมายก็คือควบคุมป้องกันโรคระบาดในสัตว์ สำหรับชนิดสัตว์ตาม พ.ร.บ. เช่น ช้าง ม้า กระบือ แพะ แกะ

ในการ “นำจากสัตว์หรือสัตว์ผ่านประเทศ” เพื่อป้องกันพาหะนำโรค ที่ว่าเป็นพาหะหมายถึงว่า ไม่แสดงอาการแต่มีเชื้ออยู่ในตัว ถ้าไม่ทดสอบโรคพวกน้ำคัดหลัง น้ำลายหรืออุจจาระหรือปัสสาวะที่ ถ่ายออกมาแล้วเวลาวิ่งไประหว่างทางพวกนี้จะตกลงไปบนถนนแล้วเชื้อนี้จะแพร่กระจายไปในอากาศ สามารถติดสัตว์ในประเทศไทยซึ่งเป็นทางผ่านได้ จึงต้องมีการกำหนดว่าก่อนผ่านประเทศจะต้องตรวจ โรคตรวจให้เรียบร้อยก่อนเข้ามา เพราะหากปล่อยเข้ามาแล้วกำจัดลำบากสิ้นเปลืองงบประมาณสูง อัน เป็นการป้องกันตนเอง อีกทั้งยังเป็นการช่วยประเทศปลายทางตรวจสอบด้วยอีกทางหนึ่ง

และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษทาง อาญา จะเห็นว่ามีบทบัญญัติคำว่า “นำผ่านราชอาณาจักร” เอาไว้อย่างชัดแจ้ง มาตรา ๖ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ จึงเห็นได้ว่า ๒ พรบ. ดังกล่าวมีความแตกต่างกันในแง่ของการบัญญัติ กฎหมายที่มีความชัดแจ้ง

๖.๒ เสนอแนะ

- ๑) รัฐไทยควรดำเนินการพิจารณาถึงกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประ โยชน์สาธารณะทางด้านความ

^{๒๗๓} เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๕.

^{๒๗๔} สัมภาษณ์ นายสัตวแพทย์อดิรัตน์ เต็มภาค และนายกิติคุณ แจ่มสุทิมล

มั่นคง สุขอนามัย ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยๆ เพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายในการควบคุม การ “ผ่านแดน” ให้มีความชัดเจน ซึ่งแนวทางและนิยามที่ถูกต้องจะเป็นไปตามแนวทางที่กรมศุลกากร ได้กำหนดเอาไว้

๒) หน่วยงานราชการต่างๆ ควรยอมรับแนวคิดเรื่องการผ่านแดน ถ่ายล่า ซึ่งเป็นรูปแบบสากล ในการขนส่งสินค้า โดยต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย หรือแก้กฎหมายร่วมกันเพื่อมิให้กฎหมายมีความขัดหรือแย้ง อันจะส่งผลกระทบต่อการทำงาน หรืออาจส่งผลให้มีการปฏิบัติงานที่ผิดกฎหมายได้

๓) กรมการค้าต่างประเทศ ควรแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนเพื่อให้มีอำนาจควบคุมการ อนุญาตการ “ผ่านแดน” ของสินค้า เพราะการตีความกฎหมายที่มีโทษทางอาญาควรเป็นไปตามนิติวิธี ทางกฎหมาย และป้องกันการปฏิบัติงานที่อาจขัดแย้งกับหน่วยงานอื่น

๔) ในส่วนของกรมป่าไม้ แม้กฎหมายจะมีความชัดเจนอยู่ในตัวเองแล้วว่าพอจะถือได้ว่ามี อำนาจควบคุมการเคลื่อนที่ของไม้ แต่ในระยะยาวเมื่อระบบการค้าระหว่างประเทศมีความเป็นสากล มากขึ้นอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความ และเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่นได้ จึง ควรแก้ไขบทบัญญัติให้มีความชัดเจนว่าให้มีอำนาจออกใบเบิกทาง เพื่อควบคุมไม้ในระหว่างการผ่าน แดนด้วย

๕) กรมป่าไม้ควรพัฒนาค่านป่าไม้ให้มีความสะดวก ซึ่งอาจกำหนดมิให้ครบในทุกๆ ด้านพรหม แคน ในลักษณะ one stop service ทั้งนี้เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุม กับการอำนวยความสะดวก ในการค้าชายแดน

๖) ในระยะยาวกรมป่าไม้ควรพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำใบเบิกทางร่วมกับ สปป.ลาว หรือประเทศอื่นที่ไม่ใช่ผ่านไป เช่น มาเลเซีย หรือ พม่า ในลักษณะออกเพียงแค่ใบเดียวจากต้นทาง แต่ ประเทศภาคีให้การยอมรับใบเบิกทาง เมื่อไม้ได้ผ่านด่านป่าไม้

๗) กรมศุลกากร น่าจะต้องยึดถือตามกฎหมายของกรมป่าไม้ซึ่งมีความชัดเจนอยู่แล้ว และ น่าจะปฏิบัติตาม พรบ.ป่าไม้ฯ ซึ่งถือเป็นกฎหมายพิเศษ ย่อมยกเว้น พรบ.ศุลกากรฯ ที่เป็นกฎหมาย ทั่วไป

๘) คณะกรรมการกฤษฎีกา ควรมีการบูรณาการการพิจารณา หรือทำการประชุมใหญ่เพื่อให้ สามารถตอบข้อหารือของหน่วยงานราชการต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อป้องกันปัญหาอย่าง กรณิการผ่านแดน และถ่ายล่า อันจะทำให้หน่วยงานราชการถือเอาคำวินิจฉัยตามข้อหารือเป็นบรรทัด ฐาน

๙) สปป.ลาว ควรลดขั้นตอน และค่าใช้จ่ายในการค้าไม้ลง เพื่อความสะดวกในการสร้าง ความร่วมมือ

๑๐) ควรมีการทำงานวิจัย เรื่อง สิทธิของไทยในการผ่าน แคนของ สปป.ลาว เพื่อผ่านไปยัง ประเทศที่สาม ซึ่งอาจศึกษากรณีการผ่านไปยังประเทศเวียดนาม หรือประเทศจีน ก่อน ทั้งนี้เพราะจาก การเก็บข้อมูลพบว่าสินค้าไทยได้ผ่านไปยังประเทศนี้มากพอสมควร

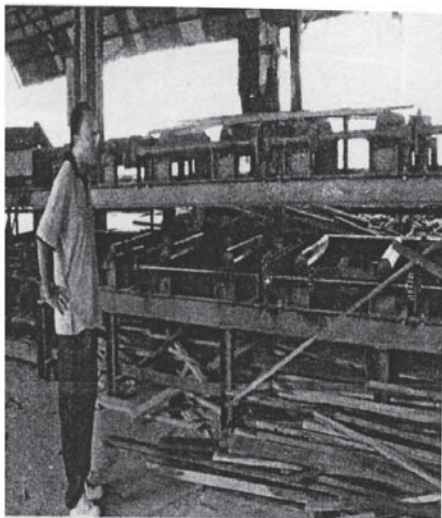
๑๑) ประเทศในกลุ่มอาเซียนควรมีการปรับกฎหมายภายในประเทศ (อนุวัติ) ให้สอดคล้องกัน โดยควรมีการจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งข้ามแดนและการขนส่งผ่านแดนเป็นกฎหมายต้นแบบ (Model Law)

ภาคผนวก ๑

ภาพการเก็บข้อมูลงานวิจัย

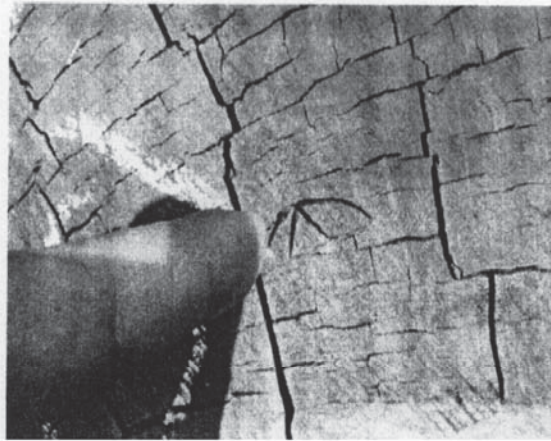
สำรวจพื้นที่

โรงงานปรุ่ดแต่งไม้ส่วนบุคคลพะเพ็ง เมืองโขง แขวงจำปาสัก สปป.ลาว

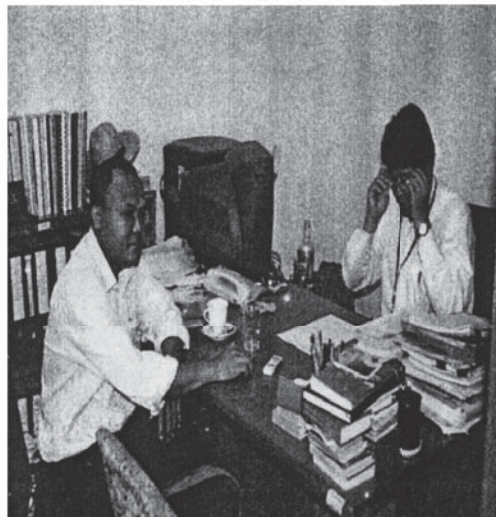


เส้นทางการขนส่งไม้





กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง



กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

