

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมัน
ไปใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในบริเวณไหล่ทวีป

กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๓/๑๖๖๓๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานฯ ได้พิจารณาข้อหารือของ กรมศุลกากรกรณีการปฏิบัติพิธีการศุลกากรในการนำของออกไปใช้ในพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียม ในเขตไหล่ทวีปบริเวณทะเลอ่าวไทย และการนำของออกจากเขตไหล่ทวีปเข้ามาในราชอาณาจักร โดยเห็นควรให้กรมศุลกากรหรือกระทรวงพลังงานและกระทรวงการต่างประเทศให้ได้ข้อยุติ ตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดินเสียก่อน หากยังมีปัญหาทางกฎหมายที่หาข้อยุติไม่ได้ จึงหารือมายังสำนักงานฯ พิจารณาให้ความเห็นต่อไป

กรมศุลกากรจึงได้ประชุมร่วมกับกรมสนธิสัญญาและกฎหมายและกรมเชื้อเพลิง ธรรมชาติ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับ การนำของออกไปใช้ในพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในทะเลอ่าวไทยนอกบริเวณทะเลอาณาเขต โดยที่ประชุมมีมติว่า การกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการขนส่งของระหว่างชายฝั่งในราชอาณาจักร และพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมที่ตั้งอยู่นอกทะเลอาณาเขต จะพิจารณาจากของที่จะมีการขนส่งเป็นหลัก หากเป็นของเพื่อใช้ในกิจการปิโตรเลียมแล้ว ให้ถือว่าพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมในบริเวณดังกล่าวเป็น ราชอาณาจักรไทย ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และให้ปฏิบัติ พิธีการศุลกากรค้าชายฝั่งโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ ร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๒๕ ประกอบกับคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๑๘/๒๕๓๙

ต่อมากรมศุลกากรได้แจ้งมติที่ประชุมดังกล่าวให้กระทรวงการคลังทราบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า หากศึกษาคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่า มีเหตุผลและแนวทางการพิจารณาแตกต่างกันไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในแต่ละกรณี ได้แก่ คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๒๕ เรื่องเสร็จที่ ๗๑๒/๒๕๓๖ และ เรื่องเสร็จที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๕ ทั้งนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีคำพิพากษาศาลฎีกา หรือการตอบข้อหารือของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยไว้ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการส่งสินค้าโดยเฉพาะน้ำมันและ ผลิตภัณฑ์น้ำมันไปยังแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งตั้งอยู่ในเขตไหล่ทวีปนอกเขต ๑๒ ไมล์ทะเลโดยตรง จึงเห็นควรให้กรมศุลกากรหรือสำนักงานฯ ว่า การขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมันจาก ในราชอาณาจักรไปยังแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งตั้งอยู่ในเขตไหล่ทวีปนอกเขต ๑๒ ไมล์ทะเลดังกล่าว จะถือว่าเป็นการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ และ ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ อย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๓/๕๖๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นอกจากนั้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๘๙๙/๒๕๕๗ มายังกรมศุลกากรปรากฏตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๔๒/๓๘๔๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ สรุปความได้ว่า การประเมินอากรเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการให้บริการขนส่งระหว่างชายฝั่งและแท่นขุดเจาะน้ำมันในเขตไหล่ทวีปนั้น จะต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” ตามมาตรา ๒ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งกำหนดให้ราชอาณาจักรรวมถึงเขตไหล่ทวีปด้วย เมื่อแท่นขุดเจาะในเขตไหล่ทวีปถือเป็นราชอาณาจักรแล้ว กิจการขนส่งดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นการให้บริการขนส่งระหว่างประเทศ ผู้ประกอบการจึงไม่มีสิทธิใช้อัตราร้อยละ ๐ ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่ม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเห็นว่า แม้กฎหมายศุลกากรและกฎหมายสรรพสามิตจะไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี จึงสมควรที่จะต้องนำหลักการตามประมวลรัษฎากรในฐานะที่เป็นกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาใช้บังคับด้วย

กระทรวงการคลังเห็นว่า การกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการขนส่งของระหว่างชายฝั่งในราชอาณาจักรและพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมนอกบริเวณทะเลอาณาเขต จะส่งผลต่อการยกเว้นหรือคืนภาษีสินค้าที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรภายใต้การกำกับดูแลของกรมสรรพสามิตด้วย แต่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดนิยามของคำว่า “นำเข้า” ไว้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ส่งออก” ไว้ เห็นควรให้กรมศุลกากรหารือสำนักงานฯ ว่า การส่งของจากชายฝั่งในราชอาณาจักรออกไปยังพื้นที่สัมปทานปิโตรเลียมนอกบริเวณอาณาเขตตามกฎหมายสรรพสามิต จะเป็นไปตามแนวทางแห่งกฎหมายศุลกากรด้วยหรือไม่ และจะสามารถนำนิยามของคำว่า “ราชอาณาจักร” ตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับกับกฎหมายศุลกากรในฐานะเป็นกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมศุลกากร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อนำไปใช้ที่แท่นขุดเจาะมีสองรูปแบบ ได้แก่ การนำเรือขนาดใหญ่เข้ามารับน้ำมันเชื้อเพลิงจากชายฝั่งแล้วขนไปยังแท่นขุดเจาะกับการนำเรือมารับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ชายฝั่งแล้วขนไปถ่ายเก็บไว้ในเรือปฏิบัติงานที่บริเวณแหล่งสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อนำไปถ่ายใช้เป็นเชื้อเพลิงในเรือปฏิบัติงาน และนำไปใช้กับเครื่องจักรบนแท่นขุดเจาะ และเห็นว่าประเด็นปัญหาตามที่หารือมานี้ยังไม่ชัดเจนจึงสอบถามผู้แทนหน่วยงานที่ชี้แจงข้อเท็จจริงถึงประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่ได้ข้อยุติ โดยผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต) มีความเห็นร่วมกันขอให้วินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า การขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมันจากในราชอาณาจักรไปยังแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งตั้งอยู่ในเขตไหล่ทวีปนอกทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเลดังกล่าว จะถือว่าเป็นการส่งออกนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ และตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติศาลการ พุทธศักราช ๒๔๖๙ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้ว มีได้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้เป็นการเฉพาะว่ามีขอบเขตเพียงใด มีแต่เพียงพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ว่าหมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญาเกี่ยวกับต่างประเทศด้วย^๑ ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ^๒ เมื่อกรณีตามปัญหาที่ข้อหารื้อนี้เป็นการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงจากชายฝั่งไปยังแท่นขุดเจาะซึ่งอยู่ในบริเวณไหล่ทวีปที่อยู่นอกทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล เพื่อนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับการทำงานของเครื่องจักรเพื่อปฏิบัติงานสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และใช้ในเรือปฏิบัติงานที่บริเวณแหล่งสำรวจนอกทะเลอาณาเขตกรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมันจากในราชอาณาจักรไปยังแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งตั้งอยู่ในเขตไหล่ทวีปนอกทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเลดังกล่าวจะถือว่าเป็นการส่งออกตามพระราชบัญญัติศาลการ พุทธศักราช ๒๔๖๙ และตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า คำว่า “ราชอาณาจักร” นั้น โดยทั่วไปหมายความรวมถึงเขตทางทะเลของประเทศตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ด้วย ซึ่งในข้อ ๒^๓ และข้อ ๓^๔ ของอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งใช้อำนาจอธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขตได้ไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“ราชอาณาจักร” หมายความรวมถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญาเกี่ยวกับต่างประเทศด้วย

๑ล๑

๑ล๑

^๑Article 77 Rights of the coastal State over the continental shelf

1. The coastal State exercises over the continental shelf sovereign rights for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources.
etc.

^๒Article 2 Legal status of the territorial sea, of the air space over the territorial sea and of its bed and subsoil

1. The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.

2. This sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil.

3. This sovereignty over the territorial sea is exercised subject to this Convention and to other rules of international law.

^๓Article 3 Breadth of territorial sea

Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention.

เมื่อพระราชบัญญัติศุลกากรฯ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ มิได้บัญญัตินิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้เป็นการเฉพาะ ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับกรณีทั่วไปจึงต้องตีความตามความหมายทั่วไปซึ่งเป็นที่ยอมรับกันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่หากเป็นการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมันจากในราชอาณาจักรไปยังแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมที่ตั้งอยู่บนไหล่ทวีปเพื่อใช้ในการสำรวจและการผลิตปิโตรเลียมตามที่ขอหารือมา พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมันจากชายฝั่งในราชอาณาจักรไปยังแท่นขุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งตั้งอยู่ในเขตไหล่ทวีปนอกทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล จึงต้องถือตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ ถือว่าการขนส่งไปใช้ในการสำรวจและการผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการขนส่งไปใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมในราชอาณาจักร หากมีภาวะภาษีใด ๆ เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการดังกล่าว ก็จะต้องมีการจัดเก็บภาษีเช่นเดียวกับการประกอบกิจการในราชอาณาจักรด้วย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ก็ได้เคยวางแนวทางในการพิจารณาคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๒๕^๕ สรุปความได้ว่ากฎหมายว่าด้วยศุลกากรเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจาก “ของ” ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร ในเมื่อกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมิได้นิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” สำหรับ “ของ” ทั่วไปจึงต้องถือตามที่เขาใจกันโดยทั่วไปว่า หมายความถึงอาณาเขตของประเทศตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ถ้ามีกฎหมายเกี่ยวกับ “ของ” ใดโดยเฉพาะซึ่งนิยามคำว่า “ราชอาณาจักร” ไว้ ความหมายของคำว่า “ราชอาณาจักร” สำหรับของนั้น ก็ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้



(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๙

^๕บันทึก เรื่อง การตีความกฎหมายว่าด้วยศุลกากร (ก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะได้ในเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทยนั้นจะถือว่าอยู่ในเขตราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร อันจะมีผลทำให้ไม่ต้องเสียอากรขาเข้าได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๓๓ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๒๕)