

การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจาก  
ภัยพิบัติภายใต้บริบทกฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษาการผ่านพิธีการศุลกากรของประเทศไทย



นางสาวอาทิตา แสนเสนาะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE CUSTOMS CLEARANCE PROCEDURES FOR IMPORTS OF RELIEF CONSIGNMENTS  
ASSISTING PEOPLE AFFECTED BY DISASTER UNDER THE CONTEXT OF INTERNATIONAL  
LAWS: A CASE STUDY OF CUSTOMS CLEARANCE PROCEDURES IN THAILAND

Miss Arthita Sansanoh



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2014  
Copyright of Chulalongkorn University



อาทิตา แสนเสนาะ : การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติภายใต้บริบทกฎหมายระหว่างประเทศ: ศึกษาการผ่านพิธีการศุลกากรของประเทศไทย (THE CUSTOMS CLEARANCE PROCEDURES FOR IMPORTS OF RELIEF CONSIGNMENTS ASSISTING PEOPLE AFFECTED BY DISASTER UNDER THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LAWS: A CASE STUDY OF CUSTOMS CLEARANCE PROCEDURES IN THAILAND) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ทัชชมัย ทองอุไร, 188 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยที่ไม่มีพิธีการศุลกากรบังคับใช้ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ไว้โดยเฉพาะ

จากการศึกษาพบว่าในกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้ปรากฏหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่สอดคล้องกันทั้งหมด 6 ประการ ได้แก่ คำนิยาม เรื่องระยะเวลา การปรับปรุงขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว การยกเว้นค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่างๆ การผ่อนผันข้อห้ามข้อจำกัด และการจัดการของบรรเทาทุกข์ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ช่วยให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นรวดเร็วขึ้น ทั้งนี้ ประเทศที่ได้นำหลักเกณฑ์ข้างต้นมาใช้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของตน จะทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและลดความสูญเสียในวงกว้างได้

สำหรับประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่มีพิธีการศุลกากรที่ใช้อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งมิได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรในปัจจุบันจึงกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ล่าช้า ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยศุลกากรให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น โดยหลักเกณฑ์เรื่องคำนิยาม หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลา หลักเกณฑ์การยกเว้นค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่างๆ หลักเกณฑ์การผ่อนผันข้อห้ามข้อจำกัด และหลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ ควรแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 และพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ส่วนหลักเกณฑ์เรื่องการปรับปรุงขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว อันเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ควรแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556 ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างรวดเร็วและทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศไทยได้รับการช่วยเหลืออย่างทัน่วงที

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาหลัก .....

# # 5486056134 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: DISASTERS / CUSTOMS / RELIEF CONSIGNMENTS

ARTHITA SANSANOH: THE CUSTOMS CLEARANCE PROCEDURES FOR IMPORTS OF RELIEF CONSIGNMENTS ASSISTING PEOPLE AFFECTED BY DISASTER UNDER THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LAWS: A CASE STUDY OF CUSTOMS CLEARANCE PROCEDURES IN THAILAND. ADVISOR: ASSOC. PROF. TASHMAI THONGURAI, 188 pp.

This Thesis is aimed to study on the criteria of customs clearance procedures facilitation which is focusing on importing relief consignments appeared on international law. To use as guideline for improving a Customs law that has not been designed for relief consignments particularly.

According to the study, in international law; conventions and other legal instruments, have been designated the criteria for customs clearance procedure facilitation methods on imported relief consignments. The methods consisted of six matters; Definitions, Period, Simplified Customs Procedures and Facilitation, Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges, Exemption from Prohibitions/Restrictions and Relief Consignments Management. Therefore, the states who have improved their customs law comply with the above mentioned criteria would be able to help the people affected by disasters rapidly and to reduce large losses.

For Thailand, the customs law, which is currently in force, has not been designed for imported relief consignments in particular and has not constituted to enforce in an urgent situation when disaster strikes. The enforcement of current customs law has become an obstacle to the import of relief consignments delayed. Therefore, Thailand should amend the customs law comply with the above mentioned five aspects of criteria consisting of Definitions, Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges, Exemption from Prohibitions/Restrictions and Relief Consignments Management. This should be amended on the Customs Tariff Decree, B.E. 2530, Part 4 and The Customs Act, B.E. 2469. For customs clearance procedure facilitation methods, it should be amended on the Customs Regulations 2556. In conclusion, the improvement of Thai Customs law would be helpful for the customs officers who facilitate rapid customs clearance procedures for imported relief consignments and those who affected by disasters get immediately humanitarian assistance.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2014

Student's Signature .....

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความเมตตาและความกรุณาจากคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน อันประกอบไปด้วย รองศาสตราจารย์ ทัชชมัย ทองอุไร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่เมตตาและสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และคอยให้คำชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งกรุณาตรวจและให้ความคิดเห็นทางวิชาการอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผศ.ดร. ศารทูล สันติวาสะ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร. วันดี สุขชาติกุลวิทย์ และอาจารย์ กฤติกา ปันประเสริฐ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำชี้แนะแนวทางการค้นคว้าข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา นายสมเดช แสนเสนาะ และมารดา นางนงเยาว์ แสนเสนาะ ตลอดจนญาติพี่น้องทุกคน ที่ให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์และให้การสนับสนุนในทุกด้านตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนทุกคนสำหรับมิตรภาพ กำลังใจ และความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใด ผู้เขียนขอมอบความดีเป็นกตเวทิตาแก่บิดา มารดา คณาจารย์ผู้มีพระคุณทุกท่าน และบรรดาบุคคลที่ให้การสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย.....	7
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	8
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย .....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย .....	8
บทที่ 2 หลักกฎหมายระหว่างประเทศในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	9
2.1 ความสำคัญของการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติตามข้อมติขององค์การศุลกากรโลก.....	10
2.2 พันธกรณีของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ.....	14
2.3 หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ .....	18
2.3.1 หลักเกณฑ์การกำหนดคำนิยาม (Definitions) .....	19
2.3.1.1 คำว่า “ภัยพิบัติ” .....	20

2.3.1.2 คำว่า “ของบรรเทาทุกข์” .....	22
2.3.1.3 คำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ” .....	25
2.3.2 หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับ นำเข้าของบรรเทาทุกข์ (Period) .....	27
2.3.3 หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว (Simplified Customs Procedures and Facilitation) .....	28
2.3.3.1 การให้ความสำคัญต่อการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก .....	28
2.3.3.2 การอำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ในการผ่านพิธีการศุลกากร สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์.....	29
2.3.3.3 การยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้า ก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึง .....	30
2.3.3.4 การผ่านพิธีการใบขนสินค้าสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ นอกเวลาที่ กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร.....	31
2.3.3.5 การตรวจและชักตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็น .....	32
2.3.3.6 การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึง ประเทศกำเนิด.....	34
2.3.4 หลักเกณฑ์การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของ บรรเทาทุกข์ (Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges) ...	35
2.3.5 การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด (Exemption from Prohibitions/Restrictions).....	38
2.3.5.1 การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้น ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ .....	40
2.3.5.2 การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดที่ได้บัญญัติ ขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ.....	42
2.3.6 หลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ (Relief Consignments Management) .....	43



2.3.6.1 การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด.....	44
2.3.6.2 การบริจาคของบรรเทาทุกข์.....	45
2.3.6.3 การทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพ.....	46
บทที่ 3 กรณีศึกษาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทา ทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศต่างๆ.....	48
3.1 ประเทศเนปาล .....	49
3.1.1 อุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทา ทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศเนปาลที่มีอยู่ไม่มี ประสิทธิภาพ.....	51
3.1.1.1 การไม่ระบุนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” โดยเฉพาะ .....	51
3.1.1.2 การไม่ระบุนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” โดยเฉพาะ .....	52
3.1.1.3 การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด.....	54
3.1.1.4 การเก็บค่าภาษีอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ .....	55
3.1.1.5 ปัญหาข้อจำกัดของการปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้กับการ นำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างครอบคลุม.....	56
3.1.2 แนวทางในการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับ การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	56
3.1.2.1 การประกาศยกเว้นค่าภาษีอากรเฉพาะกรณี .....	57
3.1.2.2 การลงนามตามความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการ ศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ใน สถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนกับองค์การสหประชาชาติ .....	57
3.2 ประเทศอินโดนีเซีย.....	59
3.2.1 อุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทา ทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของอินโดนีเซียที่มีอยู่ไม่มี ประสิทธิภาพ.....	59

3.2.1.1	การไม่ระบุนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” โดยเฉพาะ .....	60
3.2.1.2	ปัญหาการลงทะเบียนเป็น “ผู้ได้รับสิทธิ” ใช้เวลานาน .....	61
3.2.1.3	การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด .....	62
3.2.1.4	ขั้นตอนการขอยกเว้นค่าภาษีอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ที่มีความ ยุ่งยาก .....	63
3.2.2	แนวทางในการดำเนินการแก้ไขเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากร สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	64
3.2.2.1	การกำหนดนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” “ของบรรเทาทุกข์” และ “ผู้ได้รับ สิทธิ” .....	64
3.2.2.2	การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธี การศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ .....	66
3.2.2.3	การกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการ ศุลกากรให้รวดเร็ว .....	67
3.2.2.4	การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร .....	68
3.2.2.5	การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นการควบคุมจากข้อห้าม ข้อจำกัด .....	68
3.2.2.6	การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการกับของบรรเทาทุกข์ .....	69
3.3	ประเทศญี่ปุ่น .....	73
3.3.1	อุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทา ทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นที่มีอยู่ไม่มี ประสิทธิภาพ .....	73
3.3.1.1	การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด .....	73
3.3.1.2	การไม่ผ่อนผันข้อห้ามข้อจำกัดการควบคุมของบรรเทาทุกข์ .....	74
3.3.2	แนวทางในการดำเนินการแก้ไขเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากร สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	74

3.3.2.1 การกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว.....	75
3.3.2.2 การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์.....	76
3.3.2.3 การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด .....	76
3.4 ประเทศไนจีเรีย .....	77
3.4.1 อุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศไนจีเรียที่ไม่มีประสิทธิภาพ.....	78
3.4.1.1 ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการภัยพิบัติ .....	78
3.4.2 แนวทางในการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	80
3.4.2.1 การใช้ความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นแนวทางในการทำความตกลงเพื่อร่วมกันจัดการภัยพิบัติระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและมีผลบังคับทั่วไปในคราวเดียวกัน .....	80
3.5 บทสรุป.....	82
บทที่ 4 สภาพปัญหาและบทวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศไทย .....	88
4.1 สภาพปัญหาของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	89
4.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	90

4.1.2 ปัญหาที่เกิดจากการนำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่มาปรับใช้สำหรับการนำเข้า ของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	90
4.1.2.1 ปัญหาเรื่องกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่มีการบัญญัติคำนิยามโดยตรง .....	91
4.1.2.1.1 การไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” .....	92
4.1.2.1.2 การไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” .....	92
4.1.2.1.3 การไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ” .....	94
4.1.2.2 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการอำนวยความสะดวกการ นำเข้าของบรรเทาทุกข์ .....	95
4.1.2.3 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการกำหนดขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่ใช้สำหรับ สถานการณ์ภัยพิบัติ .....	96
4.1.2.4 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆให้แก่ของบรรเทาทุกข์ .....	98
4.1.2.5 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ยกเว้นการควบคุมของบรรเทา ทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด .....	99
4.1.2.6 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการจัดการกับของบรรเทาทุกข์ .....	100
4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรสำหรับการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	103
4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่มีการบัญญัติคำ นิยามโดยตรง (Definitions) .....	105
4.2.1.1 การนิยามคำว่า “ภัยพิบัติ” .....	105
4.2.1.1.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายที่อยู่ภายใต้หน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง.....	105
4.2.1.1.2 บทวิเคราะห์.....	106
4.2.1.2 การนิยามคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” .....	110

4.2.1.2.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	110
4.2.1.2.2 บทวิเคราะห์.....	110
4.2.1.3 การนิยามคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ” .....	114
4.2.1.3.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	115
4.2.1.3.2 บทวิเคราะห์.....	119
4.2.2 แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการนำเข้า ของบรรเทาทุกข์ (Period) .....	122
4.2.2.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	122
4.2.2.2 บทวิเคราะห์.....	123
4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อกำหนดขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่ใช้สำหรับ สถานการณ์ภัยพิบัติ (Simplified Customs Procedures and Facilitation).....	124
4.2.3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก .....	125
4.2.3.1.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	126
4.2.3.1.2 บทวิเคราะห์.....	126
4.2.3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ในการผ่าน พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ .....	126
4.2.3.2.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	127
4.2.3.2.2 บทวิเคราะห์.....	129
4.2.3.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและ เอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อ ของบรรเทาทุกข์มาถึง.....	130
4.2.3.3.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	131
4.2.3.3.2 บทวิเคราะห์.....	131

4.2.3.4 การกำหนดหลักเกณฑ์การผ่านพิธีการใบขนสินค้าสำหรับการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์นอกเวลาที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร.....	132
4.2.3.4.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	133
4.2.3.4.2 บทวิเคราะห์.....	134
4.2.3.5 การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจและชักตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เท่าที่ จำเป็น.....	135
4.2.3.5.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	136
4.2.3.5.2 บทวิเคราะห์.....	139
4.2.3.6 การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึง ประเทศกำเนิดประเทศที่ส่งออก หรือประเทศปลายทาง.....	141
4.2.3.6.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	141
4.2.3.6.2 บทวิเคราะห์.....	141
4.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆให้แก่ของบรรเทาทุกข์ (Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges).....	142
4.2.4.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	142
4.2.4.2 บทวิเคราะห์.....	144
4.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ยกเว้นการควบคุมของ บรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด (Exemption from Prohibitions/Restrictions).....	147
4.2.5.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	148
4.2.5.2 คำนิยามของคำว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทาง เศรษฐกิจ” .....	150
4.2.5.3 คำนิยามของคำว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่ได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทาง เศรษฐกิจ” .....	151

4.2.5.4	บทวิเคราะห์.....	151
4.2.6	แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการกับของ บรรเทา ทุกข์ (Relief Consignments Management).....	154
4.2.6.1	การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ต้องส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด .....	155
4.2.6.1.1	กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	156
4.2.6.1.2	บทวิเคราะห์.....	156
4.2.6.2	การกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการบริจาคของบรรเทาทุกข์.....	158
4.2.6.2.1	กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	158
4.2.6.2.2	บทวิเคราะห์.....	159
4.2.6.3	การกำหนดหลักเกณฑ์การทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพ.....	161
4.2.6.3.1	กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง.....	161
4.2.6.3.2	บทวิเคราะห์.....	162
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	164
5.1	บทสรุป.....	164
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	175
5.2.1	การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด .....	176
5.2.2	การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับประมวลระเบียบปฏิบัติ .....	177
รายการอ้างอิง	.....	178
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	.....	188

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงการสรุปประเด็นกรณีศึกษาของประเทศต่างๆในการกำหนด หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทา ทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ .....	86
---	----





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล ในอนาคตแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน รวมถึงการขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการขยายพื้นที่ตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมด้านเศรษฐกิจเข้าไปในพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติมากขึ้น ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือกับภัยพิบัติมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติและการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งช่วยให้จำนวนผู้เสียชีวิตลดลง แต่ระบบการจัดการภัยพิบัติในภาพรวมยังมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

แนวคิดในการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่นั้นเป็นการวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการ เรียกว่า “วงจรการจัดการสาธารณภัย” ประกอบด้วย<sup>2</sup>

- 1) การป้องกัน (Prevention) คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดความเสียหายหรือความสูญเสียที่เกิดขึ้น
- 2) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ
- 3) การเตรียมพร้อม (Preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 4) การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) คือ การปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ [ออนไลน์], 16 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: [http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu\\_eng/sites/default/files/lecture%20intro%20112681%20materials/5%20nesdb\\_%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%20%E0%B8%9F%E0](http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu_eng/sites/default/files/lecture%20intro%20112681%20materials/5%20nesdb_%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%20%E0%B8%9F%E0)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

5) การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) การฟื้นฟูบูรณะเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้น

6) การพัฒนา (Development) การพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติครอบคลุมถึงการทบทวน และศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆที่มีอยู่เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด

เมื่อสถิติของภัยพิบัตินั้นมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกปี รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมีหน้าที่ลำดับแรกในการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในรัฐของตน ซึ่งหากเกินขีดความสามารถที่รัฐนั้นจะรับมือได้ รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอาจเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งการหลั่งไหลของการให้ความช่วยเหลือทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศนั้น อาจต้องเผชิญกับอุปสรรคทางกฎหมายของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่มีได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์จำเป็นเร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ จึงทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเต็มที่และทันท่วงที<sup>3</sup>

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปแบบหนึ่งคือ การส่งของบรรเทาทุกข์มายังรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นต้องเผชิญกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เป็นเสมือนประตูหน้าด่านพรมแดนของรัฐในการเรียกเก็บค่าภาษีอากรของสินค้านำเข้าต่างๆเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ ตลอดจนควบคุมสินค้าต่างๆให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายภายในเพื่อปกป้องสังคมและความมั่นคงของรัฐ ซึ่งหากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่มีกลไกที่ช่วยส่งเสริมการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์อย่างเหมาะสม ส่งผลให้ของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ทันท่วงที เสมือนเป็นการตอกย้ำความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้ทุกข์ทรมานยิ่งขึ้น

ดังนั้นจากแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้มีความเหมาะสม ทันสมัย และสอดคล้องกับการเตรียมความพร้อมในการจัดการภัยพิบัติย่อมเป็นมาตรการที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และช่วยลดจำนวนความสูญเสียของชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของรัฐนั้นได้

<sup>3</sup> ภัทรระ ลิ้มปิติระ, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 6-7.

การอำนวยความสะดวกสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นเป็นประเด็นที่องค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงมีมติที่ 46/182<sup>4</sup> โดยเน้นย้ำให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่ต้องมีบทบาทลำดับแรกในการรับผิดชอบต่อผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ด้วยการริเริ่ม การจัดการ การประสานงาน ตลอดจนการปฏิบัติงาน สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมภายในดินแดนของตน<sup>5</sup> และมีหน้าที่อำนวยความสะดวกการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมขององค์การต่างๆ โดยเฉพาะการลำเลียงของบรรเทาทุกข์ต่างๆที่จำเป็นให้เข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>6</sup> และมีมติที่ 57/150<sup>7</sup> อันว่าด้วยการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความร่วมมือด้านการค้นหาและช่วยเหลือผู้ภัยระหว่างประเทศที่ระบุให้รัฐต้องปรับปรุงพิธีการศุลกากรเรื่องการเข้าเมือง การผ่านแดน การพัก และการออกจากรัฐ ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ของทีมค้นหาและกู้ภัยพร้อมเครื่องมือและอุปกรณ์ให้มีความเรียบง่ายและเหมาะสม<sup>8</sup> ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐต่างๆใช้เป็น

<sup>4</sup> United Nations General Assembly, **Resolution 46/182 (19 December 1991) Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations** [Online], 16 March 2014. Available from: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

<sup>5</sup> Ibid, Paragraph 4.

“Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence, the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory.”

<sup>6</sup> Ibid, Paragraph 6.

“States whose populations are in need of humanitarian assistance are called upon to facilitate the work of these organizations in implementing humanitarian assistance, in particular the supply of food, medicines, shelter and health care, for which access to victims is essential.”

Paragraph 18. “International relief assistance should supplement national efforts to improve the capacities of developing countries to mitigate the effects of natural disasters expeditiously and effectively and to cope efficiently with all emergencies. The United Nations should enhance its efforts to assist developing countries to strengthen their capacity to respond to disasters, at the national and regional levels, as appropriate.”

Paragraph 28. “The United Nations should continue to make appropriate arrangements with interested Governments and intergovernmental and non-governmental organizations to enable it to have more expeditious access, when necessary, to their emergency relief capacities, including food reserves, emergency stockpiles and personnel”

<sup>7</sup> United Nations General Assembly, **Resolution 57/150 (16 December 2002) Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance** [Online], 16 March 2014. Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/idr/I238EN.pdf>

<sup>8</sup> Ibid, Paragraph 3.

“Urges all States, consistent with their applicable measures relating to public safety and national security, to simplify or reduce, as appropriate, the customs and administrative procedures related to the

เครื่องมือในการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในรัฐของตน

นอกจากนี้ องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization : WCO) อันเป็นองค์การอิสระร่วมของกลุ่มรัฐบาลระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่เสริมสร้างและสนับสนุนการดำเนินงานและการบริหารงานของศุลกากรประเทศสมาชิกต่างๆให้มีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาและบริหารเครื่องมือเพื่อปรับปรุงพิธีการศุลกากรและระบบงานของศุลกากรสำหรับการเคลื่อนย้ายสินค้าให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกัน องค์การศุลกากรโลกได้ตระหนักถึงบทบาทความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรในฐานะกฎหมายที่บังคับใช้ ณ พรมแดนของรัฐ ซึ่งอาจสร้างอุปสรรคทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ล่าช้า ดังนั้นในปี ค.ศ. 1970 องค์การศุลกากรโลกโดยคณะมนตรีความร่วมมือศุลกากร จึงได้มีมติออกข้อเสนอแนะว่าด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์อย่างเร่งด่วนในเหตุการณ์ภัยพิบัติ<sup>9</sup> เพื่อเน้นย้ำถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยระบุแนวทางการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวกขั้นตอนพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้ง่ายขึ้น และต่อมาในปีค.ศ. 2011 องค์การศุลกากรโลกได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของพิธีการศุลกากรที่จะช่วยอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ด้วยการออกข้อมติว่าด้วยบทบาทของศุลกากรในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ<sup>10</sup> โดยเชิญชวนให้รัฐสมาชิกรับมาตรการในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน หรือ อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวก

---

entry, transit, stay and exit of international urban search and rescue teams and their equipment and materials, taking into account the Guidelines of the International Search and Rescue Advisory Group, particularly concerning visas for the rescuers and the quarantining of their animals, the utilization of air space and the import of search and rescue and technical communications equipment, necessary drugs and other relevant materials;”

<sup>9</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters** [Online], 16 March 2014. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/recommendations/pf\\_recommendations/pfrecomm28expeditedisasters.aspx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/recommendations/pf_recommendations/pfrecomm28expeditedisasters.aspx)

<sup>10</sup> World Customs Organization, **Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief** [Online], 16 March 2014. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~/\\_media/A0C1DEE96F944E08BCD48FFDD1A7D4B7.ashx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~/_media/A0C1DEE96F944E08BCD48FFDD1A7D4B7.ashx)

เฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>11</sup> ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่องค์การศุลกากรโลกเป็นผู้จัดทำมาใช้เป็นแนวทางในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งเนื้อหาในอนุสัญญาดังกล่าวมีเนื้อหาสอดคล้องกับข้อเสนอแนะว่าด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์อย่างเร่งด่วนในเหตุการณ์ภัยพิบัติในปีค.ศ. 1970 นอกจากนี้ องค์การศุลกากรโลกและสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำความตกลงต้นแบบว่าด้วยเรื่องการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์และสิ่งของของผู้บรรเทาภัยพิบัติ ระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>12</sup> ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ และข้อเสนอแนะว่าด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์อย่างเร่งด่วนในเหตุการณ์ภัยพิบัติ เพื่อเป็นความตกลงต้นแบบระหว่างรัฐหรือรัฐบาลที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติกับองค์การสหประชาชาติว่าด้วยข้อผูกพันที่รัฐหรือรัฐบาลที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นต้องอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตลอดจนสิ่งของของผู้บรรเทาภัยพิบัติที่นำเข้าโดยองค์การสหประชาชาติหรือหน่วยงานภายใต้สังกัดขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในรัฐนั้นอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราว ค.ศ. 1990 หรือ อนุสัญญาอิสตันบูล<sup>13</sup> ภาคผนวกปี 9 อนุสัญญาแอมสเตอร์ดัมว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรอุปรณ์โทรคมนาคมสำหรับการอพยพหนี

<sup>11</sup> International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures (as amended) or Revised Kyoto Convention [Online], 16 March 2014. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx)

<sup>12</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies (Model Customs Facilitation Agreement) [Online], 16 March 2014. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/United%20Nation%20Model%20of%20Agreement.ashx>

<sup>13</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) [Online], 16 March 2014. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~media/2D53E23AA1A64EF68B9AC708C6281DC8.ashx>

ภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998<sup>14</sup> ตลอดจนตราสารอื่นๆ เช่น กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>15</sup> และร่างกฎหมายการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>16</sup> เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยศุลกากรยังไม่มีหลักเกณฑ์เพื่อรองรับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยตรง หากแต่เป็นการนำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่มาปรับใช้ เช่น ภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ว่าด้วยการยกเว้นอากรของที่นำเข้ามาหรือส่งออกไปเพื่อบริจาคเป็นการสาธารณกุศลแก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลหรือเป็นที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล ซึ่งมีระเบียบพิธีการศุลกากรที่ซับซ้อนและไม่เหมาะสมที่จะปรับใช้ในสถานการณ์ภัยพิบัติอันเป็นสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉิน รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ผ่อนผันชั่วคราวเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น เช่น การออกประกาศกรมศุลกากรที่ 73/2554 เรื่อง มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับการยกเว้นอากรสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อบริจาคให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย ซึ่งมีเนื้อหาผ่อนผันหลักเกณฑ์ของภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 บางประการ โดยมีได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์อื่นให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉินในสถานการณ์ภัยพิบัติ เป็นต้น

แม้ว่าข้อมติขององค์การสหประชาชาติและองค์การศุลกากรโลกที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นเพียงข้อมติแนะนำให้รัฐปรับปรุงกฎหมายภายในของตนให้มีความเหมาะสมเพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยไม่มีสภาพบังคับ แต่ด้วยสถิติการเกิดภัยพิบัติที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล รวมถึงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์สึนามิเมื่อปีพ.ศ. 2547 หรือเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งใหญ่เมื่อปีพ.ศ. 2554 ที่ได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงต่อประเทศไทย ดังนั้นในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติและองค์การศุลกากรโลก อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงควรตระหนักถึงความสำคัญของการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยศึกษา

<sup>14</sup> Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations [Online], 16 March 2014. Available from: <http://www.reliefweb.int/telecoms/tempere/icet98-e.htm>

<sup>15</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance [Online], 16 March 2014. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf>

<sup>16</sup> International Law Commission, Draft Articles Protection of Persons in the Event of Disasters [Online], 17 March 2015. Available from: [http://legal.un.org/ilc/guide/6\\_3.shtml](http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml)

หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตามอนุสัญญาาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่ออำนวยความสะดวกการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติของสังคมระหว่างประเทศ และเพื่อลดอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์อันส่งผลให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมสามารถเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่

## 1.2 สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยในปัจจุบันก่อให้เกิดอุปสรรคในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ประเทศไทยควรปฏิบัติตามข้อมติขององค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization) ในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ รวมทั้งใช้มาตรการในอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน หรืออนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) และตราสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อตระหนักถึงอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

1.3.2 เพื่อตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมโดยการส่งของบรรเทาทุกข์ช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

1.3.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ เรื่องการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

1.3.4 เพื่อนำมาตรการที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ เรื่องการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาหลักเกณฑ์ของการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศและศึกษาการกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศเนปาล ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไนจีเรีย

#### 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์หลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ เรื่องการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน หรืออนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศ ตลอดจนตราสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์และหาข้อสรุปของหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- 1.6.1 ทำให้ตระหนักถึงความรุนแรงและผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ
- 1.6.2 ทำให้เห็นความสำคัญและข้อดีของการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ
- 1.6.3 ทำให้จัดระเบียบความคิดในเชิงวิเคราะห์ขององค์ความรู้ต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการทำงาน
- 1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ทันทั่วถึง
- 1.6.5 นำเสนอผลการวิจัยเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ของประเทศไทยต่อไป



## บทที่ 2

### หลักกฎหมายระหว่างประเทศในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากร สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

แนวโน้มของการเกิดภัยพิบัตินั้นทวีความรุนแรงขึ้นทุกปี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเกิดภาวะโลกร้อน รวมถึงการขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมา<sup>17</sup> สังคมระหว่างประเทศจึงได้วางแนวทางการจัดการภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ทั้งในรูปของอนุสัญญา การพัฒนาตราสารต่างๆ รวมถึงการผลักดันขององค์การระหว่างประเทศในรูปของข้อมติที่ให้รัฐสมาชิกเตรียมพร้อมและการจัดการตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์ไปช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ย่อมเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ในเบื้องต้น กฎหมายว่าด้วยศุลกากรอื่นเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของจากต่างประเทศของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้ของบรรเทาทุกข์สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น องค์การระหว่างประเทศต่างๆ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ รวมถึงการออกข้อมติเรียกร้องให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต้องอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้รวดเร็ว เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ดังนั้นการศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจากอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ตลอดจนแนวทางจากข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ จึงมีความสำคัญเพื่อให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ

---

<sup>17</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ [ออนไลน์], 16 เมษายน 2558.

## 2.1 ความสำคัญของการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติตามข้อมติขององค์การศุลกากรโลก

การที่นานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์เข้ามายังรัฐที่ได้ผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นจำนวนมาก ทำให้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของต่างๆรวมถึงของบรรเทาทุกข์ ซึ่งหากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่สามารถปรับใช้กับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม กฎหมายว่าด้วยศุลกากรเหล่านั้นย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ของบรรเทาทุกข์ไม่สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที จนอาจส่งผลให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในวงกว้าง

องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization: WCO) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ก่อตั้งขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2493 ในชื่อ “คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร” (Customs Cooperation Council : CCC) มีจุดเริ่มต้นจากคำประกาศร่วมของรัฐบาล 13 ประเทศในยุโรป คือ ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส กรีซ ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส ตุรกี และสหราชอาณาจักร ที่เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจยุโรป ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2490 เพื่อร่วมมือกันวางมาตรฐานในการปฏิบัติด้านศุลกากรให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยเริ่มจากระบบพิกัดอัตราศุลกากร ตลอดจนศึกษาถึงระเบียบพิธีการและกฎหมายศุลกากรต่างๆ และต่อมาในปีพ.ศ. 2537 คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร ได้เปลี่ยนชื่อเป็นองค์การศุลกากรโลก เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์การการค้าโลก โดยปัจจุบันมีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกรวม 180 ประเทศ<sup>18</sup> โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การศุลกากรโลก เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515<sup>19</sup>

องค์การศุลกากรโลกมีหน้าที่สำคัญในการเสริมสร้างและสนับสนุนการดำเนินงานและการบริหารงานของศุลกากรรัฐสมาชิกให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาเครื่องมือเพื่อปรับปรุงพิธีการและระบบงานศุลกากรให้มีมาตรฐานและสอดคล้องกัน<sup>20</sup> ซึ่งที่ผ่านมาองค์การศุลกากรโลกได้ตระหนักถึงบทบาทของศุลกากรและความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจาก

<sup>18</sup> World Customs Organization, **Membership** [Online], 17 May 2015. Available from: <http://www.wcoo.md.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx>

<sup>19</sup> นิตยา เทียงตรงภิญโญ, **ศุลกากรกับการต่างประเทศ** (กรุงเทพฯ: 2551). หน้า 20-21.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-22.

ภัยพิบัติที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นในปี ค.ศ. 1970 องค์การศุลกากรโลกจึงได้มีมติออกข้อแนะนำว่าด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์อย่างเร่งด่วนในเหตุการณ์ภัยพิบัติ<sup>21</sup> เพื่อเน้นย้ำถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยระบุแนวทางการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ของบรรเทาทุกข์ การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวกขั้นตอนพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้ง่ายขึ้น และต่อมาในปีค.ศ. 2011 องค์การศุลกากรโลกได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของพิธีการศุลกากรที่จะช่วยอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ด้วยการออกข้อมติว่าด้วยบทบาทของศุลกากรในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ<sup>22</sup> โดยเชิญชวนให้รัฐสมาชิกนำมาตรการในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกันหรืออนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>23</sup> ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่องค์การศุลกากรโลกเป็นผู้จัดทำ มาใช้เป็นแนวทางในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งเนื้อหาในอนุสัญญาดังกล่าวมีเนื้อหาสอดคล้องกับข้อแนะนำว่าด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์อย่างเร่งด่วนในเหตุการณ์ภัยพิบัติในปีค.ศ. 1970

ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกว่าด้วยการเพิ่มบทบาทของศุลกากรเพื่อสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยให้รัฐสมาชิกนำมาตรการที่กำหนดในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพิธีการศุลกากรเฉพาะเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้มีความรวดเร็วขึ้น ไม่มีสภาพบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่การที่รัฐสมาชิกต่างๆ จำกัดอำนาจอธิปไตยของตนตามตราสารก่อตั้งขององค์การศุลกากรโลก รัฐสมาชิกเหล่านั้นจึงต้องให้ความสำคัญและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าวซึ่งเป็นการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การศุลกากรโลกด้วยเช่นกัน

<sup>21</sup> World Customs Organization, Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters [Online], 16 March 2014.

<sup>22</sup> World Customs Organization, Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief [Online], 16 March 2014.

<sup>23</sup> International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures (as amended) or Revised Kyoto Convention [Online], 16 March 2014.

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่จัดทำโดยองค์การศุลกากรโลก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาพิธีการศุลกากรของประเทศต่างๆทั่วโลกให้มีความเรียบง่ายและมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน<sup>24</sup> โดยโครงสร้างอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ประกอบด้วย 3 ส่วน<sup>25</sup> คือ

- 1) ตัวบทอนุสัญญา (Body of the Convention) เป็นบทบัญญัติพื้นฐานที่จะสะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์และหลักการของอนุสัญญา
- 2) ภาคผนวกทั่วไป (General Annexes) ภาคผนวกทั่วไปเป็นบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่หลักของศุลกากร ประกอบไปด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 10 ตอน (Chapters)
- 3) ภาคผนวกเฉพาะ (Specific Annexes) ภาคผนวกเฉพาะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรเฉพาะด้าน ดังนั้นในแต่ละภาคผนวกเฉพาะและบทในภาคผนวกจะเกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติและพิธีการศุลกากรเฉพาะเรื่อง

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2558 โดยยอมรับเฉพาะตัวบทอนุสัญญาและภาคผนวกทั่วไปเท่านั้น โดยไม่รวมถึงภาคผนวกเฉพาะเจบทที่ 5 อันว่าด้วยเรื่องของบรรเทาทุกข์

ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกที่ระบุให้นำมาตรการที่กำหนดในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้น ย่อมเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกสามารถพิจารณาความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของตนได้อย่างยืดหยุ่นมากกว่าการที่รัฐจะยอมรับอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ทั้งหมด เนื่องจากหากรัฐให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ทั้งหมด รัฐย่อมมีพันธกรณีต้องแก้ไขกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ โดยไม่สามารถเลือกรับเฉพาะหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมมาใช้ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของตนได้ นอกจากนี้ การที่รัฐจะยอมรับตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศใด กฎหมายภายในของรัฐนั้นอาจกำหนดขั้นตอนไว้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการแสดงเจตนาการยอมรับตัวบทแห่งอนุสัญญาหรือขั้นตอนการยอมรับตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องล่าช้า อาทิ กรณีประเทศไทยที่กำหนดให้การทำหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติ

<sup>24</sup> นิตยา เทียงตรงภิญโญ, ศุลกากรกับการต่างประเทศ, หน้า 81.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-86.

เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หรือหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง รวมถึงหนังสือสัญญาที่ผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>26</sup> เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงข้อดีของการใช้ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกเป็นฐานในการยกระดับกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ให้สามารถอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ด้วยการนำหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เนื่องจากการใช้ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกนั้นไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถใช้ดุลพินิจเลือกหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของตน ทั้งตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการอำนวยความสะดวก การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ



<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 23.

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง หมายถึง หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อมีปัญหว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ”

## 2.2 พันธกรณีของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาที่ภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก<sup>27</sup> และภัยพิบัติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงในทุกภูมิภาคของโลก ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียชีวิต ผู้คนบาดเจ็บ ตลอดจนสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมหาศาล<sup>28</sup>

สังคมระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงความร้ายแรงของผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ จึงพยายามผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในการพัฒนาเครื่องมือเพื่อการจัดการตอบสนองต่อภัยพิบัติ รวมไปถึงจนถึงการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>29</sup> โดยปัจจุบันประเด็นเรื่องภัยพิบัติธรรมชาติและการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมได้รับการจัดให้เป็นประเด็นระดับโลกโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้เกิดความตระหนักและตื่นตัวในหมู่รัฐสมาชิกในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาข้ามเส้นพรมแดน<sup>30</sup> โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นสำคัญ

การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมีจุดเริ่มต้นมาจากการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law) ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านการรักษาพยาบาลและผู้เจ็บป่วยในสมรภูมิจนพัฒนาเป็นหลักการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ที่มีการขัดกันทางอาวุธ<sup>31</sup>

อนุสัญญาเจนีวาอันเป็นกฎหมายหลักของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันคือ อนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 และพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 กฎหมายดังกล่าวได้ระบุไว้ว่า คู่สงครามจะต้องยินยอมให้การบรรเทาทุกข์

<sup>27</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ* [ออนไลน์], 16 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <http://eaneo.nesdb.go.th/pdf/102002-001.pdf>

<sup>28</sup> International Law Commission, *Protection of Persons in the Event of Disasters Memorandum by the Secretariat* [Online], 17 March 2015. Available from: <http://legal.un.org/docs/?symbol=AV/CN.4/590>

<sup>29</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Humanitarian Assistance* [Online], 21 October 2014. Available from: <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Accountability/Principles%20Rules%20for%20Red%20Cross%20Red%20Crescent%20Humanitarian%20Assistance.pdf>, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study* [Online], 21 October 2014. Available from: <http://www.ifrc.org/PageFiles/125639/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>

<sup>30</sup> ภัทระ ลิ้มปิติระ, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 40.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

ทางด้านมนุษยธรรมจากรัฐอื่นเข้ามาให้ความช่วยเหลือ และประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถอยู่รอด รวมถึงการแจ้งไปยังกาชาดสากล สภากาชาดสากล หรือองค์กรอื่นใดที่สามารถช่วยเหลือพวกเขาได้ โดยประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการบรรเทาทุกข์ทางด้านมนุษยธรรมตามที่พวกเขาต้องการ ซึ่งมีความพยายามในการสร้างหลักเกณฑ์ให้รวมถึงภัยพิบัติธรรมชาติด้วย ดังนั้น เมื่อเทียบเคียงตามตรรกะแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าในยามขัดกันทางอาวุธ กฎหมายระหว่างประเทศมีบทบังคับชัดเจนถึงการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ดังนั้น ในสถานการณ์ภัยพิบัติ จึงควรที่จะยอมรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมให้เข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ แม้ว่าพัฒนาการของกฎหมายในปัจจุบันยังไม่เกิดเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับในประเด็นนี้แต่ก็ไม่ได้ปิดกั้นให้รัฐดำเนินการเกินกว่าพันธกรณีที่มีอยู่เพื่อสร้างหลักกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องนี้ขึ้นมาใหม่ได้<sup>32</sup> อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>33</sup> ซึ่งการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นต้องกระทำภายใต้หลักการของความเป็นมนุษย์ (Humanity) ความเป็นกลาง (Neutrality) การไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Impartiality) และการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination)<sup>34</sup>

<sup>32</sup> ภัทระ ลิ้มปิติระ, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 46-47. [ศาลากลางกรมมหาวิทยาลัย](#)

<sup>33</sup> ภัทระ ลิ้มปิติระ, พัฒนาการของบ่อเกิดกฎหมายระหว่างประเทศ : การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ [ออนไลน์], 16 เมษายน 2557. แหล่งที่มา: [http://elib.coj.go.th/Article/d58\\_3\\_2.pdf](http://elib.coj.go.th/Article/d58_3_2.pdf)

<sup>34</sup> United Nation Assembly, Resolution 46/182 Annex I. Guiding Principles, Paragraph 2.

“humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality”

United Nation Assembly, **Resolution 43/131 (8 December 1988) Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations** [Online], 16 March 2014. Available from: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>

“in the event of natural disasters and similar emergency situations, the principles of humanity, neutrality and impartiality must be given utmost consideration by all those involved in providing humanitarian assistance”

International Law Commission, **Protection of persons in the event of disasters Texts and Titles of Draft Articles 6, 7, 8 and 9** [Online], 17 March 2015. Available from: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>

“Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable.”

นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น มีความเชื่อมโยงกับเรื่องกฎหมายสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิของการมีชีวิตอยู่ (Right to life)<sup>35</sup> ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจึงต้องได้รับการเคารพในสิทธิมนุษยชน<sup>36</sup> ดังนั้นสังคมระหว่างประเทศและรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงมีหน้าที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เพื่อเป็นการปกป้องและเติมเต็มสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>37</sup> อีกทั้งเมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน อันเป็นหลักการพื้นฐานและยังคงดำรงอยู่ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ อำนาจอธิปไตยดังกล่าวย่อมมาพร้อมกับความรับผิดชอบด้วยเช่นกัน<sup>38</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นพันธกรณีต่อประชาชนของตน และต่อสังคมระหว่างประเทศ รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงมีหน้าที่เป็นลำดับแรก(Primary) ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในรัฐของตน แต่พันธกรณีนี้ย่อมไม่จำเป็นต้องเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว หากรัฐนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ จึงควรเปิดรับความช่วยเหลือจากภายนอกให้เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้<sup>39</sup>

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงต้องเข้ามามีบทบาทลำดับแรกในการริเริ่ม จัดการ ประสานงาน และปฏิบัติงานของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมภายในดินแดนของรัฐดังกล่าว<sup>40</sup> และมีหน้าที่อำนวยความสะดวกการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมขององค์กรต่างๆให้สามารถหลีกเลี่ยงของบรรเทาทุกข์เพื่อเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>41</sup> และให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติงาน<sup>42</sup> รวมถึงต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นภายใต้กฎหมายของรัฐนั้นเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับความช่วยเหลือที่

<sup>35</sup> J. Benton Heath, *Disasters, Relief, and Neglect: the Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the international Law Commission* [Online], 18 July 2015. Available from: <http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/43.2-Heath.pdf>

<sup>36</sup> International Law Commission, *Protection of Persons in the Event of Disasters Texts and Titles of Draft Articles 6, 7, 8 and 9* [Online] 17 March 2015, Article 8.

“Persons affected by disasters are entitled to respect for their human rights”

<sup>37</sup> ภัทระ ลิ้มปิติระ, *สิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ* [ออนไลน์], 12 มิถุนายน 2557. แหล่งที่มา: [http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b13\\_54.pdf](http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b13_54.pdf)

<sup>38</sup> ภัทระ ลิ้มปิติระ, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 309.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>40</sup> United Nation Assembly Resolution 46/182, Paragraph 4.

<sup>41</sup> Ibid, Paragraph 6.

<sup>42</sup> United Nations General Assembly Resolution 57/150, Paragraph 3.



หลังไหลเข้ามาจากนานาประเทศ ด้วยการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของหรืออุปกรณ์ต่างๆที่นำเข้ามาเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติภายในรัฐของตนด้วย<sup>43</sup>

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงย่อมมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการนำเข้าของต่างๆ อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ องค์การศุลกากรโลกได้ตระหนักถึงบทบาทความสำคัญของพิธีการศุลกากรในฐานะกฎหมายที่ใช้บังคับ ณ จุดพรมแดนของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่อาจสร้างอุปสรรคทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติล่าช้า ดังนั้น องค์การศุลกากรโลกจึงมีมติเรียกร้องให้รัฐสมาชิกเพิ่มความรวดเร็วในการผ่านพิธีการศุลกากรและการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติ เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบภัยพิบัติได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้นจากของบรรเทาทุกข์โดยไม่ล่าช้า

นอกจากนี้ องค์การศุลกากรโลกได้จัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ<sup>44</sup> และสหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ<sup>45</sup> ซึ่งทั้งสององค์กรมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยบันทึกความเข้าใจดังกล่าวได้ระบุถึงความร่วมมือขององค์กรในการพัฒนาตราสารต่างๆ และระบุมตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ นอกจากนี้ องค์การศุลกากรโลกและสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติได้จัดทำความตกลงต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์และสิ่งของของผู้บรรเทาทุกข์

<sup>43</sup> International Law Commission, Draft Articles Protection of Persons in the Event of Disasters, Article 14.

“1. The affected State shall take the necessary measures, within its national law, to facilitate the prompt and effective provision of external assistance regarding, in particular:

(a) civilian and military relief personnel, in fields such as privileges and immunities, visa and entry requirements, work permits, and freedom of movement; and

(b) goods and equipment, in fields such as customs requirements and tariffs, taxation, transport, and disposal thereof.”

2. The affected State shall ensure that its relevant legislation and regulations are readily accessible, to facilitate compliance with national law.”

<sup>44</sup> Memorandum of Understanding between the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the World Customs Organization [Online], 14 September 2014. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/partners/~media/CF185DC17BAC4B9F8072262B888A0FEE.ashx>

<sup>45</sup> Memorandum of Understanding between the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies and the World Customs Organization [Online], 14 September 2014. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/partners/~media/4397A199C9194909BEB36D427B0BC5E0.ashx>

ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนซึ่งมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ และขอแนะนำว่าด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์อย่างเร่งด่วนในเหตุการณ์ภัยพิบัติ.ศ. 1970

จากการพยายามผลักดันการสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อแก้ไขอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรที่ขัดขวางการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ขององค์การศุลกากรโลก ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และเติมเต็มพันธกรณีของรัฐและสังคมระหว่างประเทศในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การศุลกากรโลก อีกทั้งได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเช่นกัน ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ อันเป็นการเติมเต็มพันธกรณีในการปกป้องและเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศไทยให้ได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม

### 2.3 หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักเกณฑ์เรื่องการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆเป็นจำนวนมาก แต่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารบางฉบับอาจมีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ค่อนข้างน้อยเนื่องจากเน้นให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติในด้านอื่นๆ ดังนั้นเพื่อให้สามารถสรุปประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์เรื่องการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างชัดเจน ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาเฉพาะอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่มีการบัญญัติถึงพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือปรับปรุงพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เมื่อประเด็นสำคัญในการศึกษาครั้งนี้เป็นเรื่องการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ จึงต้องพิจารณาตามข้อมติขององค์การศุลกากรโลก รวมถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศที่องค์การศุลกากรโลกจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์กำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ อันได้แก่

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกันฉบับแก้ไข หรือ อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) โดยเฉพาะภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 อันว่าด้วยเรื่องของบรรเทาทุกข์ และอนุสัญญาว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราว ค.ศ. 1990 หรือ อนุสัญญาอิสตันบูล และนอกจากอนุสัญญา ระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นโดยองค์การศุลกากรโลกแล้ว ยังมีอนุสัญญาแอมเพเรว่าด้วยข้อบของ ทรัพยากรอุปกรณโทรคมนาคมสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 ตลอดจนตราสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและ กฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ร่างกฎหมายการ คุ่มครองผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการ ศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆเหล่านี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการอำนวยความสะดวก การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับ ผลกระทบจากภัยพิบัติ สรุปเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

### 2.3.1 หลักเกณฑ์การกำหนดคำนิยาม (Definitions)

เหตุการณ์ภัยพิบัติเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนที่ศุลกากรต้องอำนวยความสะดวกและ ผ่อนปรนพิธีการศุลกากรต่างๆ เพื่อให้การลำเลียงความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสามารถเข้าถึง ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินี้ เป็นข้อยกเว้นของพิธีการศุลกากรทั่วไปด้วยเหตุแห่ง ความจำเป็นเร่งด่วน ดังนั้นการกำหนดขอบเขตและคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” (Disaster) “ของบรรเทาทุกข์” (Relief Consignments) รวมถึงคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ” จากการอำนวยความสะดวก การผ่านพิธีการศุลกากรในสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วน ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ศุลกากรในการพิจารณาลักษณะของสถานการณ์เร่งด่วน ลักษณะของของที่นำเข้า รวมถึง ระยะเวลาสิ้นสุดการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถ บังคับใช้พิธีการศุลกากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนด หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

ข้อมติขององค์การศุลกากรโลก อนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารต่างๆได้รับบุขอบเขต และนิยามของคำที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

### 2.3.1.1 คำว่า “ภัยพิบัติ”

ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกระบุให้ศุลกากรอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติและเหตุการณ์หายนะ (catastrophes) ที่คล้ายกันเท่านั้น<sup>46</sup> เช่นเดียวกับในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>47</sup> และอนุสัญญาอิสตันบูล<sup>48</sup> โดยมีได้ระบุถึงลักษณะหรือคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาแทมเพเรว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 ซึ่งเป็นปฏิญญาที่ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ประเทศที่เกิดภัยพิบัติได้ให้คำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ดังนี้

“ภัยพิบัติ” หมายถึง ภาวะที่หน้าที่ต่างๆของชุมชนหรือสังคมที่แตกแยกออกอย่างร้ายแรง คุกคามชีวิตมนุษย์ สุขภาพ ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็สาเหตุจากอุบัติเหตุ ธรรมชาติ กิจกรรมของมนุษย์ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยทันทีทันใด หรือเป็นผลสั่งสมจากกระบวนการระยะยาว<sup>49</sup>

<sup>46</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 5.

“1. the term "disaster" shall be taken to cover both natural disasters and similar catastrophes”  
World Customs Organization, **Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief**, Paragraph 1.

“Noting: (a) the increase in the number of natural disasters affecting populations and requiring urgent international humanitarian assistance”

<sup>47</sup> World Customs Organization, **Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments** [Online], [21 May 2014]. Available from : <http://www3.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Fac>

<sup>48</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention), Annex Concerning Goods Imported for Humanitarian Purposes, Article 1.

“(b) the term "relief consignments" means : all goods, such as vehicles and other means of transport, blankets, tents, prefabricated houses or other goods of prime necessity, forwarded as aid to those affected by natural disaster and similar catastrophes.”

<sup>49</sup> Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 1.

“Disaster means a serious disruption of the functioning of society, posing a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment, whether caused by accident, nature or human activity, and whether developing suddenly or as the result of complex, long-term processes.”

นอกจากนี้กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูได้ให้คำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ว่า

“ภัยพิบัติ” หมายถึง ภาวะที่หน้าที่ต่างๆของชุมชนหรือสังคมที่แตกแยกออกอย่างร้ายแรง คุกคามกว้างขวางถึงชีวิตมนุษย์ สุขภาพ ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเกิดมาจากอุบัติเหตุ ธรรมชาติ กิจกรรมของมนุษย์ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยทันทีทันใดหรือเป็นผลจากกระบวนการระยะยาว แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการขัดกันทางอาวุธ<sup>50</sup>

ร่างกฎหมายการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้กำหนดนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ดังนี้

“ภัยพิบัติ” หมายความว่า เหตุการณ์หายนะหรือเหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกันอันส่งผลให้เกิดความสูญเสียชีวิต ความทุกข์และยากลำบากของมนุษย์อย่างแสนสาหัส หรือทำให้ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายในวงกว้าง จนทำให้สังคมแตกแยกอย่างร้ายแรง<sup>51</sup>

สุดท้ายความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ว่า

“ภัยพิบัติ” หมายถึง ภาวะที่หน้าที่ต่างๆของชุมชนหรือสังคมที่แตกแยกออกอย่างร้ายแรง กว้างขวางถึงชีวิตมนุษย์ สุขภาพ ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งมากเกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการโดยใช้ทรัพยากรของตนเองได้ ซึ่งคำนิยามภัยพิบัติในที่นี้ครอบคลุมทุกสาเหตุของการเกิดภัยพิบัติ ทั้งภัยพิบัติจากน้ำมือมนุษย์และภัยพิบัติธรรมชาติ<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 3.

“Disaster [is defined as set out in Article \*\*\* of the [national disaster management act] [or means a serious disruption of the functioning of society, which poses a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment, whether arising from accident, nature, or human activity, whether developing suddenly or as the result of long-term processes, but excluding armed conflict.]”

<sup>51</sup> International Law Commission, **Protection of Persons in the Event of Disasters Texts of draft articles 1, 2, 3, 4 and 5 as provisionally adopted by the Drafting Committee** [Online], 17 March 2015. Available from: <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.758>

“Disaster means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.”

<sup>52</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 1.

ปัจจุบันจึงมีคำนิยามคำว่าภัยพิบัติจำนวนมากที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ยังไม่ปรากฏนิยามใดที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป<sup>53</sup> แต่อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นแสดงให้เห็นถึงจุดร่วมของคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อชุมชนและสังคม โดยสร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางต่อชีวิตมนุษย์ทรัพย์สิน เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมากเกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการโดยใช้ทรัพยากรของตนเองได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมนุษย์เป็นผู้กระทำให้เกิดขึ้นแต่ไม่รวมถึงสาเหตุของการขัดกันทางอาวุธ

ดังนั้นเมื่อได้ศึกษาคำนิยามเพื่อหาจุดร่วมของนิยามคำว่า “ภัยพิบัติ” ย่อมเกิดประโยชน์เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่าเหตุการณ์ในลักษณะนี้จะถือว่าเป็น “ภัยพิบัติ” ที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้

### 2.3.1.2 คำว่า “ของบรรเทาทุกข์”

การศึกษาคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่าง ๆ นั้นเป็นประโยชน์ในการกำหนดขอบเขตพิจารณาว่าของประเภทใดที่เป็นของบรรเทาทุกข์อันจะได้รับประโยชน์จากการกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>54</sup>

ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกได้ระบุให้คำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” สอดคล้องกับคำนิยามที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ โดยในอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ไว้ดังนี้

“ของบรรเทาทุกข์” หมายถึง ของต่างๆ รวมถึงยานพาหนะหรือสิ่งอื่นๆที่ใช้ในการขนส่ง อาหาร ยารักษาโรค เสื้อผ้า ผ้าห่ม เต็นท์ บ้านสำเร็จรูป เครื่องทำให้น้ำบริสุทธิ์ ภาชนะบรรจุน้ำ หรือของจำเป็นเบื้องต้นอื่นๆที่นำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และรวมถึงเครื่องมืออุปกรณ์ ยานพาหนะ หรือสิ่งอื่นๆที่ใช้ในการขนส่ง สัตว์ที่ได้รับการฝึกฝนแล้ว เครื่องอุปโภค

---

“Disaster means: A serious disruption of the functioning of the society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources. The term covers all disasters irrespective of their cause (i.e both natural and manmade).”

<sup>53</sup> ภัทร ภูมิประเสริฐ, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 18.

<sup>54</sup> World Customs Organization, *Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments* [Online] 21 May 2014, p.5.

บริโศค เสบียง ของใช้ส่วนตัว และของอื่นๆ ที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติใช้ในการดำรงชีพและปฏิบัติหน้าที่ตลอดภารกิจในดินแดนที่เกิดภัยพิบัตินั้น<sup>55</sup> โดยคำนิยามนี้ยังได้ใช้ในความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอีกด้วย<sup>56</sup> เพียงแต่ในความตกลงดังกล่าวได้แยกสิ่งของของผู้บรรเทาภัยพิบัติออกจากคำนิยามของคำว่าของบรรเทาทุกข์<sup>57</sup>

ส่วนอนุสัญญาอิสตันบูล ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ไว้ว่าหมายถึง ของต่างๆ เช่น ยานพาหนะหรือสิ่งอื่นๆที่ใช้ในการขนส่ง ผ้าห่ม เต็นท์ บ้านสำเร็จรูป หรือของจำเป็นเบื้องต้นอื่นๆที่นำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติหรือเหตุการณ์หายนะคล้ายๆกัน<sup>58</sup> และจัดให้ของบรรเทาทุกข์ ยา อุปกรณ์ผ่าตัด และอุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์ เป็น “ของที่นำเข้าโดยมีวัตถุประสงค์สำหรับมนุษยธรรม”<sup>59</sup> ซึ่งแตกต่างจากอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข)

<sup>55</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5.

“relief consignments means:

- goods, including vehicles and other means of transport, foodstuffs, medicaments, clothing, blankets, tents, prefabricated houses, water purifying and water storage items, or other goods of prime necessity, forwarded as aid to those affected by disaster; and

- all equipment, vehicles and other means of transport, specially trained animals, provisions, supplies, personal effects and other goods for disaster relief personnel in order to perform their duties and to support them in living and working in the territory of the disaster throughout the duration of their mission.”

<sup>56</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 1.

“Relief consignment” means: Goods, such as vehicles and other means of transport, foodstuffs, medicaments, clothing, blankets, tents, prefabricated houses, water purifying and water storage items, or other goods of prime necessity, forwarded as aid to those affected by disaster.”

<sup>57</sup> Ibid.

“Possessions of disaster relief personnel” means: All equipment, provisions, supplies, personal effects and other goods brought for and/or by disaster relief personnel in order to perform their duties and to otherwise support them in living and working in the country of the disaster throughout the duration of their mission.”

<sup>58</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) Annex Concerning Goods Imported for Humanitarian Purposes, Article 1.

“(b) the term “relief consignments” means : all goods, such as vehicles and other means of transport, blankets, tents, prefabricated houses or other goods of prime necessity, forwarded as aid to those affected by natural disaster and similar catastrophes.”

<sup>59</sup> Ibid.

ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ที่ได้รับของจำพวักยา อุปกรณ์ผ่าตัด และอุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์เป็นของบรรเทาทุกข์ด้วย ซึ่งการจำแนกของดังกล่าวแยกออกจากของบรรเทาทุกข์โดยทั่วไปนั้น เนื่องจากของเหล่านี้เป็นของที่มีผลกระทบโดยตรงต่อมนุษย์ อนุสัญญาอัสตันบูลจึงได้ระบุหลักเกณฑ์บางอย่างเพื่อควบคุมของเหล่านี้โดยเฉพาะเจาะจง เช่น ต้องชัดเจนว่าใช้สำหรับโรงพยาบาลหรือสถานการแพทย์อื่นๆในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น<sup>60</sup> เป็นต้น

ส่วนอนุสัญญาแอมเพรเวว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการ ค.ศ. 1998 มิได้ใช้คำว่า “ของบรรเทาทุกข์” แต่ได้ระบุให้การนำเข้าของประเภทอุปกรณ์โทรคมนาคมที่ใช้สำหรับปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติได้รับผ่อนผันด้านพิธีการศุลกากร ซึ่งอุปกรณ์โทรคมนาคมเหล่านี้ได้จัดเป็นของบรรเทาทุกข์ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ด้วย

ส่วนกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูมิได้ใช้คำว่า “ของบรรเทาทุกข์” โดยตรง แต่ใช้คำว่า “เครื่องมืออุปกรณ์” (Equipment) และ “ของ” (Goods) โดยกำหนดคำนิยามของคำดังกล่าวไว้ว่า

“เครื่องมืออุปกรณ์” (Equipment) หมายถึง สิ่งต่างๆที่มีลักษณะทางกายภาพที่นอกเหนือจาก “ของ” (Goods) ที่มีแหล่งที่มาจากต่างประเทศและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงสำหรับใช้ในการบรรเทาภัยพิบัติและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู รวมถึงยานพาหนะ ยารักษาโรค และอุปกรณ์โทรคมนาคม<sup>61</sup>

“ของ” (Goods) หมายถึง เสบียงต่างๆที่มีแหล่งที่มาจากต่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บรรเทาทุกข์และริเริ่มการฟื้นฟูของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>62</sup>

---

“(a) the term "goods imported for humanitarian purposes" means : medical, surgical and laboratory equipment and relief consignments;”

<sup>60</sup> Ibid, Article 3.

“For the facilities granted by this Annex to apply :

(b) medical, surgical and laboratory equipment must be intended for use by hospitals and other medical institutions which, finding themselves in exceptional circumstances, have urgent need of it, provided this equipment is not available in sufficient quantity in the territory of temporary admission;”

<sup>61</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 3.

“Equipment means physical items, other than Goods, which come from international sources and are designated for use in Disaster Relief or Initial Recovery Assistance, including, but not limited to, vehicles, medical, and telecommunications Equipment.”

<sup>62</sup> Ibid.



ดังนั้นจุดร่วมของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” คือ ต้องเป็นของต่างๆที่นำเข้าโดยมีวัตถุประสงค์บรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้บรรเทาภัยพิบัติในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

### 2.3.1.3 คำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ”

ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกระบุให้ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ คือ องค์กรที่ได้รับอนุมัติโดยหน่วยงานที่มีอำนาจเท่านั้น<sup>63</sup> ซึ่งสอดคล้องกับข้อปฏิบัติแนะนำข้อที่ 6 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>64</sup>

นอกจากนี้ในมาตรา 3 ตามอนุสัญญาแทมเพเรว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 ระบุให้ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์อาจเป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (non-state entities) หรือองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (intergovernmental organizations) ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์เท่านั้น<sup>65</sup>

ทั้งนี้การกำหนดผู้ได้รับสิทธิดังกล่าวยังสอดคล้องกับมาตรา 32 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ที่ระบุให้ของและอุปกรณ์ใดๆที่นำเข้าไปในนามของผู้มีสิทธิ (Eligible Actors) จะได้รับการยกเว้นค่าภาษีอากรต่างๆโดยมาตรา 3 ของกฎหมายต้นแบบดังกล่าวได้ระบุคำจำกัดความของ “ผู้มีสิทธิ” ไว้ว่า ผู้มีสิทธิ หมายถึง ผู้ช่วยเหลือที่มีสิทธิได้รับความอำนวยความสะดวกตาม

---

“Goods means supplies from international sources intended to be provided to Disaster-affected communities for their relief or initial recovery.”

<sup>63</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 4.

<sup>64</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Recommended Practice 6.

“Relief consignments received as gifts by approved organizations for use by or under the control of such organizations, or for distribution free of charge by them or under their control, should be admitted free of import duties and taxes and free of economic import prohibitions or restrictions.”

<sup>65</sup> Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 3.

“1. The States Parties shall cooperate among themselves and with non-State entities and intergovernmental organizations, in accordance with the provisions of this Convention, to facilitate the use of telecommunication resources for disaster mitigation and relief.”

กฎหมาย ตามบทที่ 5 และบทที่ 6 ของร่างกฎหมายฉบับนี้<sup>66</sup> ซึ่งบทที่ 5 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการ  
การอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่ม  
ช่วยเหลือฟื้นฟูจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับสิทธิอำนวยความสะดวกตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมี  
ทั้งหมด 5 มาตรา

ส่วนความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการ  
นำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การ  
สหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ได้จำกัดผู้ได้รับสิทธิเป็นองค์การ  
สหประชาชาติและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น<sup>67</sup>

ทั้งนี้ตามอนุสัญญาอิสตันบูลมิได้กำหนดผู้ได้รับสิทธิไว้โดยตรง เนื่องจากเป็น  
อนุสัญญาที่ว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราว ซึ่งผู้ได้รับสิทธิต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่อนุสัญญาได้กำหนด  
ไว้ จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์จากอนุสัญญาดังกล่าว

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้าน  
พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มี  
อำนาจอนุมัติของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือมีคุณสมบัติใดๆอันสามารถพิสูจน์ได้ว่าของที่  
นำเข้านั้นอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ รวมทั้งข้อพิสูจน์ด้าน  
คุณสมบัติของผู้มีสิทธินั้นเองว่าเป็นผู้ที่เข้ามาช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างแท้จริง



<sup>66</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 3.

“Eligible Actor means any Assisting Actor that has been determined to be eligible to receive Legal Facilities, in accordance with Chapters V and VI of this Act.”

<sup>67</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 2.

“Organizations involved in United Nations relief operations Included are :

- United Nations (UN)
- UN Agencies
- Governmental (GOV), intergovernmental (IGO) and non-governmental (NGO) organizations certified by the UN as bona fide participants within the framework of a United Nations relief operation
- Transport carriers contracted by the UN, a UN agency or a UN certified GOV/IGO/NGO for transportation of relief consignment(s) and/or possessions of disaster relief personnel”

### 2.3.2 หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากร สำหรับนำเข้าของบรรเทาทุกข์ (Period)

การผ่อนผันพิธีการศุลกากรเพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นเป็นพิธีการศุลกากรที่กำหนดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติโดยเฉพาะ ดังนั้นอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆจึงระบุให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมีอำนาจพิจารณาว่าการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นควรสิ้นสุดลงเมื่อใด<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 6.

“Termination of Assistance

1. The requesting State Party or the assisting State Party may, at any time, terminate telecommunication assistance received or provided under Article 4 by providing notification in writing. Upon such notification, the States Parties involved shall consult with each other to provide for the proper and expeditious conclusion of the assistance, bearing in mind the impact of such termination on the risk to human life and ongoing disaster relief operations.

2. States Parties engaged in providing or receiving telecommunication assistance pursuant to this Convention shall remain subject to the terms of this Convention following the termination of such assistance.

3. Any State Party requesting termination of telecommunication assistance shall notify the operational coordinator of such request. The operational coordinator shall provide such assistance as is requested and necessary to facilitate the conclusion of the telecommunication assistance.”

Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 9.

“Termination of the International Disaster Relief Period

a. When, on the basis of updated needs assessments and other information, and in consultation with Assisting Actors, the [relevant disaster management authority] is satisfied that the need for Disaster Relief is coming to an end, it shall advise the [President/Prime Minister/ high level committee or council on national disaster management] to approve a termination date for the International Disaster Relief Period, with due consideration for the impact on on-going relief activities. This termination shall not affect the on-going validity of the International Initial Recovery Period.

b. The termination date shall be announced to Assisting Actors no later than [\*\*] days prior to the proposed date. The announcement shall also include information about the anticipated on-going needs for Goods and Services related to Initial Recovery Assistance, if any.

c. Upon the issuance of an announcement pursuant to this Article, the [relevant disaster management authority] shall consult with Assisting Actors actively involved in Disaster Relief work in order to reduce any negative impact from the termination and, where necessary, to ensure an adequate handover of responsibilities.”

### 2.3.3 หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว (Simplified Customs Procedures and Facilitation)

หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว เป็นการอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้แก่ผู้นำเข้าของบรรเทาทุกข์ เพื่อให้ของบรรเทาทุกข์ถึงมือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจากอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ สามารถสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังต่อไปนี้

#### 2.3.3.1 การให้ความสำคัญต่อการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก

เมื่อเกิดภัยพิบัติและนานาประเทศต่างให้ความช่วยเหลือด้วยการส่งของบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้น ซึ่งของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นต้องผ่านพิธีการศุลกากรตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเช่นเดียวกับของนำเข้าอื่นๆ ซึ่งหากเมื่อของที่นำเข้าอื่นนั้นมีจำนวนมาก การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยมิได้ให้ความสำคัญลำดับแรก (Priority Treatment) อาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่อาจให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ทันทั่วถึง

ดังนั้นในมาตรฐานข้อ 2 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>69</sup> มาตรา 29 ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>70</sup> จึงได้วางหลักเกณฑ์การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ไว้ โดยระบุให้ศุลกากรต้องให้ความสำคัญการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก โดยอาจจัดช่องทางพิเศษ(Fast Lane) สำหรับอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์โดยเฉพาะ<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Standard 2.

“2. Standard: Clearance of relief consignments for export, transit, temporary admission and import shall be carried out as a matter of priority.”

<sup>70</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 29.

“Customs Facilitation and Priority Treatment: As further described in this Part, the [customs authority] shall facilitate the rapid importation of consignments of Goods and Equipment by Eligible Actors and shall accord them priority treatment in handling”

<sup>71</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online], 16 March 2014. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf>

เพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภารกิจช่วยเหลือบรรเทาทุกข์สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว<sup>72</sup>

### 2.3.3.2 การอำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

เนื่องด้วยความจำเป็นเร่งด่วนของการบรรเทาทุกข์ มาตรฐานข้อ 3 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>73</sup> จึงได้กำหนดให้ในกรณีการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ศุลกากรต้องจัดเตรียมให้มีการยื่นใบขนสินค้าแบบง่ายหรือใบขนสินค้าชั่วคราวหรือใบขนสินค้าที่ไม่สมบูรณ์ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งรายละเอียดตามมาตรฐานเรื่องนี้ได้ระบุไว้ในภาคผนวกทั่วไป ในมาตรฐานข้อ 3.13 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข)<sup>74</sup> ที่ให้ผู้นำเข้าสามารถเลือกกรอกเฉพาะข้อมูลที่สำคัญของสินค้าที่นำเข้าในใบขนสินค้าขาเข้าตามที่ศุลกากรกำหนด โดยมีเงื่อนไขว่าต้องกรอกข้อมูลให้ครบถ้วนภายหลังภายในระยะเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้ในมาตรา 33 ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>75</sup> ได้กำหนด

<sup>72</sup> World Customs Organization, *Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments* [Online] 21 May 2014, p.6-7.

<sup>73</sup> Revised Kyoto Convention Specific annex J chapter 5, Standard 3.

“3. Standard: In the case of relief consignments the Customs shall provide for :

- lodging of a simplified Goods declaration or of a provisional or incomplete Goods declaration subject to completion of the declaration within a specified period;”

<sup>74</sup> Revised Kyoto Convention, Clearance and other customs formalities (Chapter 3), Standard 3.13.

“3.13. Standard: Where, for reasons deemed valid by the Customs, the declarant does not have all the information required to make the Goods declaration, a provisional or incomplete Goods declaration shall be allowed to be lodged, provided that it contains the particulars deemed necessary by the Customs and that the declarant undertakes to complete it within a specified period.”

<sup>75</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 33.

“The [customs authority] shall:

- a. clear or release consignments of Goods and Equipment sent by or on behalf of Eligible Actors on the basis of a [simplified / provisional goods declaration] providing the minimum information necessary for the [customs authority] to identify the Goods and Equipment and subject, when deemed necessary, to completion of a more complete declaration within a specified period;

- b. allow a single goods declaration for all imports of Goods or Equipment by or on behalf of Eligible Actors;

- c. allow the goods declaration and any supporting documents relating to consignments of Goods or Equipment sent by or on behalf of Eligible Actors to be lodged [electronically and] without any fee;

หลักเกณฑ์ผ่อนผันด้านเอกสารที่ต้องใช้ผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เช่น การกรอกข้อมูลรายละเอียดของของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็น การใช้ใบขนสินค้าฉบับเดียวเพื่อสำแดงการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ และการผ่อนผันการแปลรายละเอียดของเอกสาร เป็นต้น

### 2.3.3.3 การยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึง

มาตรฐานข้อ 3 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ได้ระบุพิธีการสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ โดยศุลกากรอาจให้มีการยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึง<sup>76</sup> เพื่ออำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เท่าที่เป็นไปได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าศุลกากรต้องเป็นที่พอใจว่าผู้นำเข้าได้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรในส่วนของ การนำเข้าของออกจากอารักขาศุลกากรเพียงพอแล้ว<sup>77</sup> สอดคล้องกับมาตรา 3 ของความตกลงต้นแบบ เพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจาก ภัยพิบัติ<sup>78</sup>

d. allow the lodging and registering or checking of the goods declaration and supporting documents prior to the arrival of consignments of Goods or Equipment sent by or on behalf of Eligible Actors, to facilitate their release upon arrival; and

e. waive any requirement of translation of details in documents relating to consignments of Goods or Equipment sent by or on behalf of Eligible Actors unless it is absolutely necessary for the purposes of release or clearance.”

<sup>76</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Standard 3.

“lodging and registering or checking of the Goods declaration and supporting documents prior to the arrival of the goods, and their release upon arrival;”

<sup>77</sup> World Customs Organization, *Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments* [Online] 21 May 2014, p.7.

<sup>78</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 3.

“3.3.4. Allow operators and importers to submit manifest and entry details to Customs prior to arrival of the relief consignments in order to facilitate immediate release;”

### 2.3.3.4 การผ่านพิธีการใบขนสินค้าสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ นอกเวลาที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร

เนื่องจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสภาวะการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้<sup>79</sup> ซึ่งของบรรเทาทุกข์ที่ส่งมาจากต่างประเทศนั้นอาจส่งมานอกเวลาทำการของศุลกากรหรือส่งมายังท่าหรือสนามบินนอกเขตทำการศุลกากร<sup>80</sup> ดังนั้นการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนั้น จึงอาจต้องกระทำนอกเวลาทำการที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร ซึ่งมาตรฐานข้อ 3 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>81</sup> รวมถึงมาตรา 34 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>82</sup> จึงกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์สามารถผ่านพิธีการศุลกากรนอกเวลาทำการที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากรในช่วงระยะเวลาที่เกิดภัยพิบัติโดยยกเว้นค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง<sup>83</sup> ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับข้อมติขององค์การศุลกากรโลก<sup>84</sup>

<sup>79</sup> World Customs Organization, **Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments** [Online] 21 May 2014, p.7.

<sup>80</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.97.

<sup>81</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Standard 3.

“clearance outside the designated hours of business or away from Customs offices and the waiver of any charges in this respect;”

<sup>82</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 34.

“During the International Disaster Relief Period only, the [customs authority] shall:

a. upon request, and without additional charges, carry out the functions necessary for the release or clearance of consignments of Goods or Equipment imported by or on behalf of Eligible Actors outside their designated hours of business and/or away from customs offices when necessary; and

b. coordinate with the business hours and competencies of any other relevant [departments/ ministries] involved in the approval of incoming consignments and, whenever possible, carry out joint operations, such as joint customs controls, including participation in SWIFTs, if established under Article 14.”

<sup>83</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.98.

<sup>84</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 4.

### 2.3.3.5 การตรวจและชักตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็น

นอกจากศุลกากรจะมีหน้าที่สำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามกฎหมายภายในของประเทศผู้นำเข้าแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญอีกประการคือ การตรวจสอบของที่นำเข้าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อเกิดภัยพิบัติอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนที่ต้องให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างรวดเร็ว<sup>85</sup> ดังนั้นมาตรฐานข้อ 3 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจาะจง บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>86</sup> และมาตรา 35 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>87</sup> จึงได้กำหนดให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ศุลกากรอาจตรวจและชักตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เฉพาะเท่าที่จำเป็นว่าของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยศุลกากรหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้หลักวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis) ซึ่งหลักเกณฑ์ในข้อนี้สอดคล้องกับข้อกำหนดการศุลกากรโลก<sup>88</sup> ตลอดจนมาตรา 4 แห่งอนุสัญญาอิสตันบูล<sup>89</sup> และมาตรา 3 ของความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวก

<sup>85</sup> World Customs Organization, **Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments** [Online] 21 May 2014 p.7.

<sup>86</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Standard 3

“examination and/or sampling of goods only in exceptional circumstances.”

<sup>87</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 35.

“During the International Disaster Relief Period only, the *[customs authority]* shall:

a. on the basis of risk analysis, take only such action as it deems essential to ensure compliance with customs and related laws for the purpose of checking the goods declaration of a consignment sent by or on behalf of Eligible Actors;

b. use risk analysis, preferably on the basis of advance information, to determine which consignments of Goods and Equipment imported by or on behalf of Eligible Actors shall be inspected and the extent of that inspection; and

c. waive, as feasible, any customs security that would normally be required in respect of consignments of Goods and Equipment imported by or on behalf of Eligible Actors. However, if, in an exceptional case, customs security is deemed necessary, it shall accept as security an undertaking from the relevant Eligible Actor or, where appropriate, a general customs security.”

<sup>88</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 4.

<sup>89</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention), Annex Concerning Goods Imported for Humanitarian Purposes, Article 4.

“Temporary admission of relief consignments shall be granted without a Customs document or security being required.”



สะดวกด้านพิธีการศุลกากร สำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>90</sup>

การบริหารความเสี่ยง (risk management) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวคิดเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า (trade facilitation) กกับการควบคุมทางศุลกากร (customs control) ที่อาจดูมีแนวคิดที่ขัดแย้งกัน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ไปพร้อมกันได้ ซึ่งประโยชน์ของหลักการบริหารความเสี่ยงนี้ เป็นที่ยอมรับในวงกว้างขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>91</sup>

แนวคิดของหลักการบริหารความเสี่ยงคือ เมื่อศุลกากรต้องประสบกับความเสียหายของการอำนวยความสะดวกของการเคลื่อนย้ายสินค้าและบุคคล ขอบเขตของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายหรือกฎระเบียบอื่นใดที่ศุลกากรมีหน้าที่รับผิดชอบบังคับใช้นั้นต้องได้สัดส่วนกับระดับของการประเมินความเสี่ยง<sup>92</sup> ซึ่งศุลกากรอาจกำหนดระดับความเสี่ยงตามหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญขององค์กร เช่น ภาระค่าภาษีอากรต่างๆ การตรวจสอบสินค้าที่ไม่ต้องห้ามตามข้อห้ามหรือข้อจำกัดใดๆ และพื้นที่เฉพาะที่ได้ระบุไว้<sup>93</sup>

หลักการบริหารความเสี่ยง ได้รับการระบุไว้ชัดเจนในบทที่ 6 เรื่องการควบคุมทางศุลกากรของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกทั่วไป ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญคือ การควบคุมทางศุลกากรต้องนำหลักการบริหารความเสี่ยงมาใช้<sup>94</sup> โดยใช้หลักวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>90</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 3.

“3.3.5. Accomplish physical examination of cargo, when required, on a sampling or selective basis, and carry out such examination as rapidly as possible;”

<sup>91</sup> World Trade Organization, **Explanatory Note on Risk Management – Japan’s Experience** [Online], 13 May 2015. Available from: [https://www.mof.go.jp/english/customs\\_tariff/wto/m33.pdf](https://www.mof.go.jp/english/customs_tariff/wto/m33.pdf)

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> World Customs Organization, **Guidelines General Annex Chapter 6 on Customs Control Kyoto Convention** [Online], 16 June 2015. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf/~/\\_/media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/WTO%20ATF/dev/RKC%20Guidelines%20Ch%206%20Annex%20%20US.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf/~/_/media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/WTO%20ATF/dev/RKC%20Guidelines%20Ch%206%20Annex%20%20US.ashx)

<sup>94</sup> Revised Kyoto Convention, General Annex Chapter 6: Customs Control, Standard 6.3.

“In the application of Customs control, the Customs shall use risk management.”

กำหนดว่าสินค้าใดหรือบุคคลใดควรต้องถูกตรวจสอบ<sup>95</sup> และศุลกากรต้องยอมรับมาตรการใดๆ ที่สนับสนุนหลักการบริหารความเสี่ยงมาใช้ด้วยเช่นกัน<sup>96</sup>

ดังนั้นการตรวจสอบของบรรเทาทุกข์นั้นต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยอยู่ภายใต้หลักวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยพิจารณาตามหลักการบริหารความเสี่ยงที่องค์การศุลกากรโลกได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกทั่วไป บทที่ 6 เรื่องการควบคุมทางศุลกากร

นอกจากนี้จากหลักเกณฑ์ข้างต้นที่กำหนดให้ศุลกากรอาจให้มีการยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงได้นั้น ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ข้อ 35(b) ระบุให้ ในสภาวะการณ์ภัยพิบัติ ศุลกากรอาจใช้ข้อมูลล่วงหน้าเหล่านี้ภายใต้หลักวิเคราะห์ความเสี่ยงได้ด้วยเช่นกัน เพื่อตรวจสอบจากข้อมูลที่สำแดงล่วงหน้านั้นว่าของบรรเทาทุกข์ลักษณะใดที่มีความจำเป็นต้องตรวจสอบ<sup>97</sup> ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เพื่อให้ของบรรเทาทุกข์นั้นเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศผู้ส่งของบรรเทาทุกข์ก็อาจทำการตรวจสอบของบรรเทาทุกข์นั้นอย่างเหมาะสมด้วยการสุ่มตรวจและรับรองการตรวจสอบนั้นด้วย<sup>98</sup>

### 2.3.3.6 การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิด

ข้อปฏิบัติแนะนำข้อที่ 4 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ได้กำหนดให้ศุลกากรอำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการศุลกากร

<sup>95</sup> Revised Kyoto Convention, General Annex Chapter 6: Customs Control, Standard 6.4.

“The Customs shall use risk analysis to determine which persons and which goods, including means of transport, should be examined and the extent of the examination.”

<sup>96</sup> Revised Kyoto Convention, General Annex Chapter 6: Customs Control, Standard 6.5.

“The Customs shall adopt a compliance measurement strategy to support risk management.”

<sup>97</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 35.

“b. use risk analysis, preferably on the basis of advance information, to determine which consignments of Goods and Equipment imported by or on behalf of Eligible Actors shall be inspected and the extent of that inspection; and “

<sup>98</sup> World Customs Organization, **Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments** [Online] 21 May 2014, p.7.

สำหรับของบรรเทาทุกข์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิดของของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>99</sup> ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการสำคัญที่ใช้อยู่ในภาคผนวกเฉพาะอื่นๆของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทในเรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>100</sup> ซึ่งข้อปฏิบัติแนะนำข้อนี้สอดคล้องกันกับมาตรา 32(C) ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>101</sup> อย่างไรก็ตาม การผ่อนผันการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิดนั้นยังต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบด้านสาธารณสุขและความมั่นคง

ประเด็นเรื่องแหล่งกำเนิดของสินค้านั้น มีความสำคัญในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์เพื่อให้ศุลกากรนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยงในการตรวจสอบสินค้าที่นำเข้า<sup>102</sup> โดยแหล่งกำเนิดของสินค้าจากประเทศที่มีความเสี่ยงสูง ศุลกากรต้องตรวจสอบเข้มงวดเพื่อลดความเสี่ยงในการลักลอบการนำเข้า หรือเป็นของต้องห้ามหรือของที่ต้องได้รับอนุญาตการนำเข้า แต่ด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินอันมีความจำเป็นเร่งด่วนในสถานการณ์ภัยพิบัติ จึงได้มีการอนุโลมให้ศุลกากรผ่อนผันพิธีการศุลกากรโดยไม่ต้องนำแหล่งกำเนิดของสินค้ามาใช้ในการตรวจสอบของบรรเทาทุกข์ เพื่อให้การลำเลียงความช่วยเหลือสามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว

#### 2.3.4 หลักเกณฑ์การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ (Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges)

จากการสำรวจของสหพันธ์ศุลกากรสากลและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ พบว่าการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต้องพบอุปสรรคจากการเก็บค่าภาษีของบรรเทาทุกข์สูงถึง 80 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งปัญหาการเก็บค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่างๆกับของบรรเทาทุกข์นับเป็นอุปสรรค

<sup>99</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Recommended Practice 4.

“Clearance of relief consignments should be granted without regard to the country of origin, the country from which arrived or country of destination.”

<sup>100</sup> World Customs Organization, **Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments** [Online] 21 May 2014, p.8.

<sup>101</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 32.

“Consignments of Goods and Equipment by or on behalf of Eligible Actors shall benefit from:  
c. clearance without regard to the country of origin or the country from which the Goods have arrived, subject to monitoring for reasons of public health and security.”

<sup>102</sup> World Customs Organization, **Guidelines General Annex Chapter 6 on Customs Control Kyoto Convention** [Online], 17 June 2015 Available from : [http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~/\\_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/WTO%20ATF/dev/RKC%20Guidelines%20Ch%206%20Annex%20%20US.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~/_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/WTO%20ATF/dev/RKC%20Guidelines%20Ch%206%20Annex%20%20US.ashx)

สำคัญที่ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลือล่าช้า<sup>103</sup> ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว การอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรในการลำเลียงของบรรเทาทุกข์ ณ บริเวณพรมแดนของรัฐให้มีความเรียบง่ายและสอดคล้องกันจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยมาตรการหนึ่งที่สำคัญคือการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์

ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ข้อปฏิบัติแนะนำข้อ 6 ได้ระบุหลักเกณฑ์ให้ศุลกากรยกเว้นค่าภาษี อากร และค่าธรรมเนียมต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับเป็นของขวัญจากองค์การที่ได้รับเห็นชอบเพื่อนำไปใช้โดยหรือภายใต้การควบคุมขององค์กรดังกล่าว หรือเพื่อแจกจ่ายโดยไม่คิดมูลค่าโดยหรือภายใต้การควบคุมขององค์กรต่างๆ ซึ่งโดยปกติหน่วยงานที่มีอำนาจจะเป็นผู้อนุมัติว่าหน่วยงานในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหน่วยงานใดที่เป็นผู้รับผิดชอบในการรับและบริจาคของบรรเทาทุกข์ ซึ่งศุลกากรต้องให้ความสำคัญกับข้อมูลเหล่านี้ เพื่อให้ของบรรเทาทุกข์สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้โดยไม่ชักช้า แต่อย่างไรก็ตาม ข้อปฏิบัติแนะนำในการยกเว้นค่าภาษีอากรข้อนี้มีผลถึงกรณีของบรรเทาทุกข์ที่จำหน่ายหลังจากที่องค์การเหล่านี้ได้ใช้ประโยชน์<sup>104</sup>

สำหรับของบรรเทาทุกข์บางชนิดที่เป็นอุปกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ เช่น รถบรรทุก หลังจากที่ได้นำเข้าโดยได้รับการอำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการศุลกากรและได้รับยกเว้นค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆในฐานะที่เป็นของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติแล้ว อาจมีกรณีที่ต้องดำเนินการที่ได้รับความเห็นชอบต้องการซื้อของบรรเทาทุกข์เหล่านี้เพื่อนำไปใช้ในภารกิจบรรเทาทุกข์ในภาวะภัยพิบัติอื่นๆที่อาจเกิดขึ้นในประเทศ กรณีนี้ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์นี้ โดยประเทศนั้นๆต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศที่ผู้รับสำหรับกรณีเช่นนี้<sup>105</sup>

หลักเกณฑ์ในเรื่องการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆให้แก่ของบรรเทาทุกข์นั้นปรากฏในข้อตกลงการค้าโลก อนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารต่างๆที่เกี่ยวข้องแทบทุกฉบับ<sup>106</sup> เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ

<sup>103</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study* [Online] 21 October 2014, p.98.

<sup>104</sup> World Customs Organization, *Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments* [Online] 21 May 2014, p.8.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> World Customs Organization, *Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters*, Paragraph 4

จากภัยพิบัติไม่ควรมีอุปสรรคด้านการเงิน (Financial Barrier) มาเป็นข้อขัดขวางไม่ให้ความช่วยเหลือ

“5. allow admission free of import duties and taxes and free of economic import prohibitions or restrictions in respect of all relief consignments received as gifts by organizations approved by the competent authorities, for distribution free of charge by such organizations or under their control to the victims of a disaster in their territory, in particular where such consignments consist of foodstuffs, medicaments, clothing, blankets, tents, prefabricated houses, or other goods of prime necessity;”

Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Recommended Practice 6.

“Relief consignments received as gifts by approved organizations for use by or under the control of such organizations, or for distribution free of charge by them or under their control, should be admitted free of import duties and taxes and free of economic import prohibitions or restrictions.”

Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) Chapter I, Article 1.

“temporary admission” means : the Customs procedure under which certain goods (including means of transport) can be brought into a Customs territory conditionally relieved from payment of import duties and taxes”

Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 5.

“b) exemption from taxation, duties or other charges, except for those which are normally incorporated in the price of goods or services, in respect of the performance of their assistance functions or on the equipment, materials and other property brought into or purchased in the territory of the requesting State Party for the purpose of providing telecommunication assistance under this Convention; and”

Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 32.

“Exemption from Import Duties, Taxes and Restrictions Consignments of Goods and Equipment by or on behalf of Eligible Actors shall benefit from: a. exemption from all duties and taxes;”

Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 3.

“3.3.1. Allow admission free of import duties and taxes or charges having an equivalent effect and free of economic import prohibitions or restrictions in respect of :

(a) all relief consignments imported by the UN, or its agencies, or organizations involved in UN relief operations as detailed in Article 2 of this Agreement, for distribution free of charge by them or under their control to victims of disaster in their territory, in particular where such consignments consist of foodstuffs, medicaments, clothing, blankets, tents, prefabricated houses or other goods of prime necessity;

(b) possessions of disaster relief personnel delivering humanitarian assistance;”

International Law Commission, Draft Articles Protection of Persons in the Event of Disasters, Article 14.

“1. The affected State shall take the necessary measures, within its national law, to facilitate the prompt and effective provision of external assistance regarding, in particular:

(b) goods and equipment, in fields such as customs requirements and tariffs, taxation, transport, and disposal thereof.”

เหล่านั้นเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>107</sup> ดังนั้นหลักเกณฑ์การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นจากอุปสรรคด้านการเงิน ไม่ว่าจะเป็น ค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่ช่วยลดอุปสรรคที่ขัดขวางการนำเข้าของบรรเทาทุกข์และทำให้การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติรวดเร็วมากขึ้น

### 2.3.5 การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด (Exemption from Prohibitions/Restrictions)

การนำเข้าของใดๆก็ตาม ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ควบคุมการนำเข้าของรัฐนั้นด้วย ซึ่งแต่ละรัฐจะมีนโยบายการกำหนดข้อห้ามข้อจำกัดเพื่อควบคุมของที่นำเข้าแตกต่างกันไป ดังนั้นการนำเข้าของใดๆ ผู้นำเข้าจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆตามที่กฎหมายภายในรัฐนั้นกำหนด

ของต้องห้าม (Prohibition of Goods) หมายถึง ของที่กฎหมายห้ามมิให้นำเข้าหรือส่งออก<sup>108</sup> ส่วนของต้องจำกัด (Restriction of Goods) นั้นเป็นของที่จะนำเข้าได้หรือส่งออกได้ต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายก่อน<sup>109</sup>

หลักเกณฑ์เรื่องข้อห้ามข้อจำกัดของการนำเข้าของใดๆนั้นมีความเข้มงวดและเคร่งครัดแตกต่างกันตามบทบัญญัติของกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคที่ทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ไม่ได้รับความสะดวก ดังนั้นด้วยเหตุแห่งความเร่งด่วนของการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาทุกข์ กรอบทางกฎหมาย (Legal Framework) ในประเด็นศุลกากรจึงควรครอบคลุมถึงเรื่องอุปสรรคที่มิใช่ทางภาษี (non-tariff barriers) ด้วย<sup>110</sup>

การอำนวยความสะดวกให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นการควบคุมจากข้อห้ามข้อจำกัดนั้นปรากฏในข้อมติขององค์การศุลกากรโลก<sup>111</sup> ตลอดจนปรากฏในข้อปฏิบัติแนะนำข้อ 6 ของอนุสัญญา

<sup>107</sup> International Law Commission, *Protection of persons in the event of disasters Memorandum by the Secretariat* [Online] 17 March 2015, p.66.

<sup>108</sup> World Customs Organization, *Glossary of International Customs Terms* [Online] 18 June 2015 Available from : [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/~/\\_/media/949B39871CE147BAB2667EC6758F29C8.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/~/_/media/949B39871CE147BAB2667EC6758F29C8.ashx)

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Giovanna Adinolfi, *Customs Obstacles to Relief Consignments Under International Disaster Response Law*, *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini (Germany: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012), p.541.

<sup>111</sup> World Customs Organization, *Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters*, Paragraph 4

“5. allow admission free of import duties and taxes and free of economic import prohibitions or restrictions”

เกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>112</sup> มาตรา 1 ของอนุสัญญาอิสตันบูล<sup>113</sup> มาตรา 32(b) ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>114</sup> รวมถึงมาตรา 3 ของความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>115</sup> เป็นต้น โดยในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆดังกล่าวดังกล่าวได้ระบุให้มีการยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดบัญญัติขึ้นโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (economic import prohibitions or restrictions) เท่านั้น

ส่วนในอนุสัญญาแทมเพเรว่าด้วยข้อบกพร่องของทรัพยากรอุปรณ์โทรคมนาคมสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 มีมาตรา 9 ที่ระบุให้อุปกรณ์โทรคมนาคมที่ใช้ในการปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติได้รับยกเว้นจาก “อุปสรรคที่เกิดจากกฎระเบียบ” (regulatory barriers) ซึ่งรวมถึงกฎระเบียบข้อจำกัดของการนำเข้าอุปกรณ์โทรคมนาคมด้วย<sup>116</sup> อย่างไรก็ตาม

<sup>112</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Recommended Practice 6.

“Relief consignments received as gifts by approved organizations for use by or under the control of such organizations, or for distribution free of charge by them or under their control, should be admitted free of import duties and taxes and free of economic import prohibitions or restrictions.”

<sup>113</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) Chapter I, Article 1.

“temporary admission” means : the Customs procedure under which certain goods (including means of transport) can be brought into a Customs territory conditionally relieved from payment of import duties and taxes and without application of import prohibitions or restrictions of economic character; such goods (including means of transport) must be imported for a specific purpose and must be intended for re-exportation within a specified period and without having undergone any change except normal depreciation due to the use made of them;”

<sup>114</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 32.

“Consignments of Goods and Equipment by or on behalf of Eligible Actors shall benefit from:  
b. waiver of economic prohibitions and restrictions except for categories of special Goods and Equipment as provided in Part 3 of this Act; and”

<sup>115</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 3.

“3.3.1. Allow admission free of import duties and taxes or charges having an equivalent effect and free of economic import prohibitions or restrictions”

<sup>116</sup> Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 9.

“2. Regulatory barriers may include, but are not limited to:

อนุสัญญาแพมเพเรฯได้เปิดช่องให้รัฐลดอุปสรรคที่เกิดจากกฎระเบียบเหล่านี้เท่าที่เป็นไปได้ (when possible) เท่านั้น<sup>117</sup>

จะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดนั้นปรากฏอยู่ในข้อมติขององค์การศุลกากรโลก อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงมาตรการที่สอดคล้องกันในการผ่อนผันข้อจำกัดเพื่อลดอุปสรรคที่เป็นข้อขัดขวางการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

### 2.3.5.1 การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ

การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อผ่อนผันพิธีการศุลกากรโดยให้ของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาในสถานการณ์ภัยพิบัติ ได้รับการยกเว้นการควบคุมจากข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ หลายฉบับ แต่ไม่มีฉบับใดที่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” ไว้โดยเฉพาะเจาะจง

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาจากภาคผนวก B9 ตามอนุสัญญาอิสตันบูล อันว่าด้วยเรื่องของที่นำเข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและของบรรเทาทุกข์ พบว่า ในมาตรา 1 ของตัวบทของอนุสัญญา (Body of the Convention) ตอนที่ 4 (Chapter IV) เรื่องการลดขั้นตอนพิธีการ (Reduction of Formalities) ได้กล่าวถึงนิยามของ “การนำเข้าชั่วคราว” ไว้ว่า การนำเข้าชั่วคราว (temporary admission) หมายถึง พิธีการศุลกากรที่บังคับใช้สำหรับการนำสินค้าที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงเข้ามาในเขตแดนศุลกากร โดยได้รับเงื่อนไขผ่อนปรนจากภาระค่าภาษีอากรรวมถึงข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (import prohibitions or restrictions of economic character) และต้องส่งกลับของไปภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยมิได้เปลี่ยนแปลงรูปร่างลักษณะ เว้นแต่เป็นการเสื่อมสภาพตามปกติอันเนื่องมาจากการใช้ของมัน<sup>118</sup>

a) regulations restricting the import or export of telecommunication equipment;”

<sup>117</sup> Giovanna Adinolfi, Customs Obstacles to Relief Consignments Under International Disaster Response Law, *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, p.541.

<sup>118</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) Chapter I, Article 1.

“temporary admission means :the Customs procedure under which certain goods (including means of transport) can be brought into a Customs territory conditionally relieved from payment of import duties and taxes and without application of import prohibitions or restrictions of economic character; such goods (including means of transport) must be imported for a specific purpose and must be intended for re-exportation within a specified period and without having undergone any change except normal depreciation due to the use made of them;”



นอกจากนี้ในมาตรา 19 ของอนุสัญญาอิสตันบูล ได้กล่าวถึง “ข้อห้ามและข้อจำกัด” (Prohibitions and Restrictions) ไว้ว่า บทบัญญัติในอนุสัญญานี้ไม่รวมถึงข้อห้ามหรือข้อจำกัดที่ขัดแย้งกับกฎหมายภายในหรือกฎระเบียบต่างๆที่วางอยู่บนพื้นฐานของข้อพิจารณาที่มีใช้ทางเศรษฐกิจ (non-economic considerations) เช่น ข้อพิจารณาเรื่องเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา<sup>119</sup> ซึ่งสอดคล้องกับที่ปรากฏในข้อมติขององค์การศุลกากรโลกด้วยเช่นกัน<sup>120</sup>

เมื่อศึกษาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามอนุสัญญาอิสตันบูล และข้อมติขององค์การศุลกากรโลก พบว่าลักษณะของ “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (economic import prohibitions or restrictions)” มีลักษณะที่ตรงข้ามกับ “ข้อห้ามข้อจำกัดที่ได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (non-economic considerations)” ตามมาตรา 19 แห่งอนุสัญญาอิสตันบูล ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” นั้นเป็นข้อห้ามข้อจำกัดใดๆที่กำหนดขึ้นโดยมิได้เกี่ยวข้องกับเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยสาธารณะ สุขภาพและสุขอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ (economic aims) เป็นสำคัญ อาทิ ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นเพื่อต้องการคุ้มครองผลผลิตภายในประเทศจากการแข่งขันทางการค้า<sup>121</sup> หรือลักษณะอื่นที่คล้ายคลึงกัน เป็นต้น

<sup>119</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention), Article 19.

“The provisions of this Convention shall not preclude the application of prohibitions or restrictions imposed under national laws and regulations on the basis of non-economic considerations such as considerations of public morality or order, public security and public hygiene or health, veterinary or phytosanitary considerations, considerations relating to the protection of endangered species of wild fauna and flora, or considerations relating to the protection of copyright and industrial property.”

<sup>120</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 5.

“3. the provisions of this Recommendation shall not preclude the application of prohibitions or restrictions imposed under national laws and regulations on grounds of public morality or order, public security, public hygiene or health or based on veterinary or phytopathological considerations;”

<sup>121</sup> Giovanna Adinolfi, Customs Obstacles to Relief Consignments Under International Disaster Response Law, *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, p.543.

### 2.3.5.2 การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดที่มีได้ บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ

ตามมาตรา 19 ของอนุสัญญาอิสตันบูล ได้มีการระบุเรื่อง “ข้อห้ามและข้อจำกัด” (Prohibitions and Restrictions) ไว้ว่า “บทบัญญัติในอนุสัญญานี้ไม่รวมถึงข้อห้ามหรือข้อจำกัดที่ขัดแย้งกับกฎหมายภายในหรือกฎระเบียบต่างๆที่วางอยู่บนพื้นฐานของข้อพิจารณาที่มีใช้ทางเศรษฐกิจ (non-economic considerations) เช่น ข้อพิจารณาเรื่องเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา”<sup>122</sup> ซึ่งสอดคล้องกับข้อมติขององค์การศุลกากรโลก<sup>123</sup>

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ข้อห้ามและข้อจำกัดที่มีได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจนั้น เป็นข้อห้ามและข้อจำกัดที่เกี่ยวกับเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งอาจเป็นการบัญญัติขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม<sup>124</sup>

โดยจากการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้ระบุให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับการยกเว้นการควบคุมจากข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเท่าที่กฎหมายภายในของตนเอื้ออำนวย โดยมีได้รับการยกเว้นการควบคุมจากข้อห้ามข้อจำกัดที่เกี่ยวกับเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เนื่องจากข้อห้ามและข้อจำกัดเหล่านี้เป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อปกป้อง

<sup>122</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) Chapter I, Article 19.

“The provisions of this Convention shall not preclude the application of prohibitions or restrictions imposed under national laws and regulations on the basis of non-economic considerations such as considerations of public morality or order, public security and public hygiene or health, veterinary or phytosanitary considerations, considerations relating to the protection of endangered species of wild fauna and flora, or considerations relating to the protection of copyright and industrial property.”

<sup>123</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 5.

“3. the provisions of this Recommendation shall not preclude the application of prohibitions or restrictions imposed under national laws and regulations on grounds of public morality or order, public security, public hygiene or health or based on veterinary or phytopathological considerations;”

<sup>124</sup> Giovanna Adinolfi, Customs Obstacles to Relief Consignments Under International Disaster Response Law, *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttery, Marco Gestri and Gabriella Venturini, p.543.

ประชาชน รวมถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐนั้น ดังนั้นการยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดที่มีได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจจึงอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สาธารณชนโดยทั่วไปได้

### 2.3.6 หลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ (Relief Consignments Management)

เมื่อผู้บรรเทาภัยพิบัติได้นำของบรรเทาทุกข์เข้ามายังรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติแล้ว เมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติสิ้นสุดลง อาจมีของบรรเทาทุกข์ที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือผู้บรรเทาภัยพิบัติต้องการส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปเพื่อนำไปใช้ที่อื่น รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรองรับการจัดการของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นด้วย

การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นการผ่อนผันพิธีการศุลกากรเนื่องด้วยเหตุการณฉุกเฉินเร่งด่วน รูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ให้ครอบคลุมจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูได้ระบุหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้จัดการกับของบรรเทาทุกข์ เช่น นำไปใช้ในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ส่งกลับออกไป บริจาคแก่องค์กรอื่นๆที่ไม่แสวงหากำไร หรืออาจนำไปแสวงหากำไรโดยต้องจ่ายค่าภาษีอากร หรือหากของบรรเทาทุกข์เสื่อมสภาพนั้นให้ทำลาย เป็นต้น<sup>125</sup> ซึ่งสามารถสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังต่อไปนี้

<sup>125</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 42.

“a. This part sets out the permitted disposition of Goods or Equipment for which Eligible Actors have received waivers or exemptions from fees, duties, taxes or other charges pursuant to this Chapter and which remain in their possession as of the end of their Disaster Relief and Initial Recovery Assistance operations.

b. Such Goods and Equipment may be:

(i) retained by Eligible Actors that are not-for-profit entities and used or distributed by them for humanitarian, development or charitable purposes in [country name];

(ii) re-exported pursuant to Article 43;

(iii) donated pursuant to Article 44; or

(iv) disposed of pursuant to Article 19.

c. Additionally, such Goods and Equipment may be sold, but only:”

### 2.3.6.1 การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด

การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ต้องส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนดปรากฏใน มาตรา 43 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทา ภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ซึ่งระบุให้ผู้บรรเทาภัยพิบัติสามารถส่งของ บรรเทาทุกข์ที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือของบรรเทาทุกข์ประเภทอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆกลับออกไป (re-export) โดยได้รับยกเว้นจากค่าภาษีอากร ภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังจากสิ้นสุดระยะเวลา การฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ และต้องมีเอกสารหลักฐานรับรองว่าของบรรเทาทุกข์ที่ประสงค์จะส่งกลับ ออกไปนั้นได้นำเข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์ในการบรรเทาภัยพิบัติและการช่วยเหลือฟื้นฟูหลังจากเกิด ภัยพิบัติ<sup>126</sup>

มาตรา 43 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของ การบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูได้นำพิธีการศุลกากรเรื่องการนำเข้า ชั่วคราว (temporary admission) และการส่งของกลับออกไป (re-export) รวมไว้ในมาตราเดียว โดยระบุให้ของบรรเทาทุกข์ที่นำมาใช้ในการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติสามารถส่งกลับ ออกไปได้โดยยังได้รับการยกเว้นจากค่าภาษีอากร ภายในระยะเวลาที่กำหนด หลังจากสิ้นสุด ระยะเวลาการช่วยเหลือฟื้นฟู ซึ่งบังคับใช้กับของบรรเทาทุกข์ที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ ยานพาหนะ หรือ ของบรรเทาทุกข์อื่นๆ เช่น เครื่องกำเนิดไฟฟ้า อุปกรณ์ที่ใช้กรองน้ำขนาดใหญ่ อุปกรณ์โทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งผู้บรรเทาภัยพิบัติได้นำเข้ามาใช้ในปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจาก ภัยพิบัติ แล้วต้องการส่งของบรรเทาทุกข์เหล่านี้กลับออกไปเพื่อใช้ประโยชน์ที่อื่น<sup>127</sup>

นอกจากนี้อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ G ได้ระบุคำนิยามของ การนำเข้าชั่วคราวไว้ กล่าวคือ การนำเข้าชั่วคราวหมายถึงพิธีการศุลกากรการนำเข้าสินค้าชั่วคราว

<sup>126</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 43.

“Eligible Actors that import Equipment or Goods benefitting from the Legal Facilities in this Chapter are permitted to re-export any Equipment or unused Goods and to do so without the imposition of any taxes, export duties, or similar charges, provided that:

a. re-export is commenced no later than [three months] after the termination of the International Initial Recovery Period; and

b. they provide documentary evidence that the Equipment and Goods in question were originally imported for the purpose of Disaster Relief or Initial Recovery Assistance pursuant to this Chapter”

<sup>127</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.103.

ภายใต้เงื่อนไขผ่อนปรนการชำระค่าภาษีอากรทั้งหมดหรือบางส่วน โดยของนั้นต้องนำเข้าด้วยวัตถุประสงค์อันเฉพาะเจาะจงและต้องส่งกลับออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่เปลี่ยนแปลงรูปร่างลักษณะ เว้นแต่เป็นการเสื่อมสภาพตามปกติอันเนื่องมาจากการใช้ของนั้น<sup>128</sup> โดยในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ได้ระบุประเภทของที่นำเข้าชั่วคราวได้ตามอนุสัญญาอิสตันบูล อันเป็นอนุสัญญาที่รวบรวมบทบัญญัติของอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการนำเข้าชั่วคราวไว้

ดังนั้นกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูจึงได้นำหลักการสำคัญของการนำเข้าชั่วคราว มากำหนดเป็นมาตรการเพื่อบังคับใช้กับของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติด้วย

### 2.3.6.2 การบริจาคมของบรรเทาทุกข์

มาตรา 44 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ได้กำหนดมาตรการเพื่อรองรับสำหรับผู้บรรเทาภัยพิบัติที่ไม่ต้องการนำของบรรเทาทุกข์กลับออกไป ให้สามารถบริจาคของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นได้โดยได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมใดๆ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การบริจาคมนั้นต้องไม่เกินสามเดือนหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการบรรเทาภัยพิบัติ โดยผู้บรรเทาภัยพิบัติที่ประสงค์จะบริจาคของบรรเทาทุกข์นั้นต้องมีเอกสารหลักฐานที่ระบุผู้นำเข้าหรือผู้ซื้อ ระบุวันที่ที่นำเข้าหรือการซื้อขาย และระบุข้อเท็จจริงของบรรเทาทุกข์ที่ประสงค์จะบริจาคมนั้นว่าได้นำเข้าหรือซื้อขายโดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบรรเทาทุกข์ผู้ได้รับผลกระทบภัยพิบัตินั้นอย่างไร และผู้รับบริจาคต้องเป็นองค์กรการกุศลอื่นที่มีได้หวังผลกำไร หรือองค์การทางมนุษยธรรมอื่นที่ตั้งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น หรือหน่วยงานของรัฐของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และผู้รับบริจาคยินยอมรับการบริจาคของบรรเทาทุกข์เหล่านั้น<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex G.

“temporary admission means the Customs procedure under which certain goods can be brought into a Customs territory conditionally relieved totally or partially from payment of import duties and taxes; such goods must be imported for a specific purpose and must be intended for re-exportation within a specified period and without having undergone any change except normal depreciation due to the use made of them”

<sup>129</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 44.

“When they are no longer needed for their Disaster Relief or Initial Recovery Assistance, Eligible Actors are permitted to donate any imported or locally purchased Goods and Equipment without the imposition of any taxes, fees, duties, or similar charges on either the donor or the beneficiary, provided that;

### 2.3.6.3 การทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพ

มาตรา 42 b(IV) ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ด้วยวิธีการทำลาย โดยให้เป็นไปตามมาตรา 19 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู

มาตรา 19 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นในขั้นตอนการจัดทำกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู โดยมีการหยิบยกประเด็นเรื่องการเคลื่อนย้ายหรือทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพจนไม่อาจใช้งานได้ตามปกติ เนื่องจากผู้บรรเทาภัยพิบัติมีได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัยของส่วนรวม การเงิน หรือผลกระทบอื่น ๆ จากการทิ้งของบรรเทาทุกข์ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์<sup>130</sup> ดังนั้นหากผู้บรรเทาภัยพิบัติแน่ใจว่าของหรืออุปกรณ์เครื่องมือที่ได้นำเข้ามาด้วยวัตถุประสงค์ในการบรรเทาภัยพิบัติหรือริเริ่มการฟื้นฟูภัยพิบัตินั้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ตลอดจนของใดๆ ที่เสียหาย รวมถึงของเสียหายอันตราย ที่เกิดจากภารกิจการบรรเทาภัยพิบัติหรือริเริ่มการฟื้นฟูภัยพิบัติ ผู้บรรเทาภัยพิบัติต้องทำการเคลื่อนย้าย ทำลาย นำกลับมาใช้ใหม่ หรือกำจัด ด้วยวิธีที่ปลอดภัยแก่สิ่งแวดล้อมและมีประสิทธิภาพภายใต้กฎหมายของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยเสียค่าใช้จ่ายของผู้นั้นเอง<sup>131</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

a. the donation is made no later than [three months] after the termination of the International Initial Recovery Period;

b. the Eligible Actor provides documentary evidence to [the relevant authority with copies to the beneficiary] of the identity of the importer or purchaser, the date of import or purchase, and the fact that the item or group of items was imported or purchased pursuant to the Legal Facilities in this Chapter;

c. the beneficiary of the donation is a not-for-profit charitable or humanitarian organization established in [country name], [or an appropriate governmental agency of country name] and it is willing to accept the donation.”

<sup>130</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.83.

<sup>131</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 19.

ดังนั้นเพื่อประโยชน์ของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การจัดการของบรรเทาทุกข์จึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งอาจอาศัยแนวทางที่ปรากฏในกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ต่อไปได้

หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อลดอุปสรรคด้านกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่เป็นข้อขัดขวางผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจากการเข้าถึงความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ซึ่งในบทต่อไป ผู้เขียนจะได้ศึกษาพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศต่างๆว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ต่างๆตามที่ผู้เขียนได้ศึกษามาหรือไม่ อันเป็นข้อพิสูจน์ที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าสามารถทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเข้าถึงความช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วมากขึ้นหรือไม่ อย่างไร

---

“Assisting Actors shall ensure that any Goods or Equipment they import for the purpose of Disaster Relief or Initial Recovery Assistance, which are or which become unusable, as well as any other waste products (including hazardous waste) produced by them in the course of their Disaster Relief or Initial Recovery Assistance operations, are removed, destroyed, recycled or otherwise disposed of in a safe, environmentally sensitive and effective manner, in compliance with [country name]’s law, and at their own cost.”

### บทที่ 3

## กรณีศึกษาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศต่างๆ

ภัยพิบัติได้สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คิดเป็นมูลค่ามหาศาล ประชากรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทั่วโลกมีจำนวนถึง 4,000 ล้านคน จำนวนผู้เสียชีวิตประมาณ 2 ล้านคน ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจำนวนมากต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นที่อยู่อาศัยและทำให้ชุมชนล่มสลาย สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ภัยพิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ เนื่องจากรัฐต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้เพื่อการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนที่จะนำมาใช้เพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศ ธนาคารโลกประเมินว่าภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติของประเทศต่างๆระหว่างร้อยละ 1-15 นอกจากนี้ ภัยพิบดียังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะเมื่อเกิดภัยพิบัติ รัฐบาลจะถูกเรียกร้องให้แก้ไขสถานการณ์ หากการจัดการของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้แล้ว เสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลย่อมถูกกระทบกระเทือน<sup>1</sup>

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน ส่งผลให้เกิดพายุคลื่นลมในทะเล ภาวะน้ำท่วมและความแห้งแล้งขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ภัยพิบัติมีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การขยายตัวของประชากรและการเติบโตของเมืองในช่วงที่ผ่านมา เป็นการขยายพื้นที่การตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยและพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าไปในเขตพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ ทำให้แนวโน้มความสูญเสียและการรับมือกับภัยพิบัติมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ประเทศต่างๆจึงพยายามพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติให้ทันสมัย ทั้งระบบการเตรียมพร้อม การเตือนภัย การสื่อสาร และการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งช่วยให้จำนวนผู้เสียชีวิตและความเสียหายลดลง แต่ระบบการจัดการภัยพิบัติในภาพรวมยังมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>2</sup>

ระบบการจัดการภัยพิบัติของแต่ละรัฐนั้นแตกต่างกัน หากรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต้องการเปิดรับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รัฐนั้นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายภายในของตนด้วย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ หากรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่มีหลักเกณฑ์ที่ปรับใช้

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ [ออนไลน์], 16 เมษายน 2558, หน้า 1-2.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.



เฉพาะกับการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมแล้ว การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ต้องปฏิบัติตามพิธีการศุลกากรอันว่าด้วยการนำเข้าโดยทั่วไป ซึ่งพิธีการศุลกากรในสถานการณ์ปกติอาจมีขั้นตอนบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉินจนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ดังนั้นเพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษา ผู้เขียนจึงได้นำพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัยพิบัติของประเทศเนปาล ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไนจีเรีย มาวิเคราะห์ศึกษา เนื่องจากประเทศเหล่านี้ยังมิได้ยอมรับเอาอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 อันว่าด้วยเรื่องของบรรเทาทุกข์มาบังคับใช้<sup>3</sup> เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่มีสาระสำคัญสอดคล้องกับอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ รวมถึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่ผู้เขียนได้สรุปไว้ในบทที่ 2 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์ต่างๆที่ช่วยขจัดอุปสรรคอันเกิดจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่ขัดขวางการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และเพื่อเป็นแนวทางในการยกระดับมาตรฐานของพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศไทยต่อไป

### 3.1 ประเทศเนปาล

ประเทศเนปาลเป็นประเทศที่ประสบกับภัยพิบัติบ่อยครั้ง ทั้งอุทกภัยและแผ่นดินไหว ในอดีตประเทศเนปาลต้องเผชิญกับความสูญเสียจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวอย่างรุนแรงจนทำให้ประชาชนเสียชีวิตนับหมื่นราย

เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2558 ได้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติอย่างร้ายแรงขึ้นอีกครั้งที่ประเทศเนปาล โดยมีสาเหตุเกิดจากการปลดปล่อยการสะสมพลังงานของจุดลึศหรือที่เรียกว่าจุดปิดตายของแผ่นเปลือกโลกยูเรเชียและแผ่นเปลือกโลกอินเดียที่ทับซ้อนกัน จึงเป็นสาเหตุให้เกิดแผ่นดินไหวขนาด 7.8 แมกนิจูด โดยจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวในครั้งนี้เกิดห่างจากกรุงกาฐมาณฑุ (Kathmandu) เมืองหลวงของประเทศเนปาลไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือประมาณ 77 กิโลเมตร และหลังจากนั้นได้เกิดแผ่นดินไหวตาม (Aftershock) ขึ้นอีกหลายครั้ง<sup>4</sup>

<sup>3</sup> World Customs Organization, *Position as Regards Ratifications and Accessions International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (as amended)* [Online], 13 March 2014. Available from : [http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~/\\_media/08581EC002E647C690451E3B515584B7.ashx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~/_media/08581EC002E647C690451E3B515584B7.ashx)

<sup>4</sup> United States Geological Survey (USGS). *M7.8 - 36km E of Khudi, Nepal* [Online], 20 July 2015 Available from: [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us20002926#general\\_summary](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us20002926#general_summary)

แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นครั้งนี้เป็นแผ่นดินไหวรุนแรงที่สุดในรอบ 80 ปีของประเทศเนปาล อาคารบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างต่างๆ โบราณสถานที่สำคัญ และระบบสาธารณูปโภคถูกทำลายเสียหาย ตลอดจนระบบสื่อสารที่ไม่สามารถใช้งานได้ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก<sup>5</sup>

ความช่วยเหลือจากนานาชาติประเทศต่างหลังไหลเข้ามายังประเทศเนปาล อาทิ เช่น ประเทศญี่ปุ่นได้เสนอให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน โดยทางองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) ได้ส่งทีมกู้ภัยและค้นหา 72 คน<sup>6</sup> และทีมแพทย์ 40 คน<sup>7</sup> เพื่อเข้าไปช่วยเหลือยังประเทศเนปาล ประเทศอังกฤษได้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ประเทศเนปาลด้วยการส่งทีมค้นหาและกู้ภัย ทีมแพทย์ และอุปกรณ์ต่างๆ เช่น ยา ฟ้าพันแผล เครื่องปั่นไฟ และเต็นท์ รวมถึงบริจาคเงินให้แก่ประเทศเนปาล<sup>8</sup> เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาโดยองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development : USAID) ได้บริจาคเงินจำนวน 1 ล้านเหรียญและส่งทีมค้นหาและกู้ภัยเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในครั้งนี้<sup>9</sup> รวมถึงประเทศไทยที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเงินจำนวน 100 ล้านบาทสำหรับปฏิบัติการกิจทุกภาคส่วนในการให้ความช่วยเหลือประเทศเนปาล พร้อมส่งเจ้าหน้าที่ ชุดสื่อสารทางดาวเทียม ชุดช่วยเหลือฟื้นฟูภัยพิบัติ แพทย์ฉุกเฉิน เครื่องอุปโภคและบริโภค และรับบริจาคจากประชาชนชาวไทย เพื่อช่วยเหลือประเทศเนปาล<sup>10</sup>

องค์การระหว่างประเทศต่างๆได้ให้ความช่วยเหลือประเทศเนปาลทั้งในรูปของการบริจาคเงินและการส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์มายังประเทศเนปาล เช่น องค์การสหประชาชาติได้เรียกเรียกกระดมเงินบริจาค 415 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากนานาชาติเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติครั้งนี้ รวมถึงให้ทีมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆภายใต้การ

<sup>5</sup> CNN, **Nepal earthquake: Chances of finding survivors 'extremely slim'** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://edition.cnn.com/2015/05/02/asia/nepal-earthquake/>

<sup>6</sup> Japan International Cooperation Agency, **JICA Dispatches Japan Disaster Relief Search and Rescue Team to Nepal Following Earthquake** [Online], 20 May 2015. Available from: [http://www.jica.go.jp/english/news/field/2015/150427\\_03.html](http://www.jica.go.jp/english/news/field/2015/150427_03.html)

<sup>7</sup> Japan International Cooperation Agency, **Jica Dispatches Medical Team to Nepal Following Earthquake** [Online], 20 May 2015. Available from: [http://www.jica.go.jp/english/news/field/2015/150428\\_04.html](http://www.jica.go.jp/english/news/field/2015/150428_04.html)

<sup>8</sup> Government of the United Kingdom, **Nepal Earthquake: UK Aid** [Online], 20 May 2015. Available from: <https://www.gov.uk/government/news/nepal-earthquake-uk-aid-response>

<sup>9</sup> United States Agency for International Development (USAID), **Statement from the U.S. Agency for International Development on the Earthquake in Nepal** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/apr-25-2015-statement-us-agency-international-development-earthquake-nepal>

<sup>10</sup> รัฐบาลไทย, **ข่าวทำเนียบ** [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา : [http://www.thaigov.go.th/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=91605:id91605&Itemid=339&lang=th](http://www.thaigov.go.th/index.php?option=com_k2&view=item&id=91605:id91605&Itemid=339&lang=th)

กำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติเข้าช่วยเหลือทันที<sup>11</sup> นอกจากนี้ทางสหพันธ์สภาภาษาชาติและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศได้ประสานงานกับสภาภาษาชาติของประเทศเนปาลเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ รวมถึงเตรียมพร้อมการส่งของบรรเทาทุกข์เข้าไปยังพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>12</sup> โดยจากรายงานของสหพันธ์สภาภาษาชาติและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศพบว่า ของบรรเทาทุกข์ที่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต้องการในเบื้องต้น คือ ของบรรเทาทุกข์ประเภทอาหาร น้ำดื่ม ยา และที่อยู่อาศัยชั่วคราว<sup>13</sup> เป็นต้น ทั้งนี้การขนส่งของบรรเทาทุกข์ไปยังประเทศเนปาลค่อนข้างลำบาก เนื่องจากมีภูมิประเทศเป็นภูเขาสูง และไม่มีทางออกทางทะเล (land-locked country) ทำให้การขนส่งของบรรเทาทุกข์ส่วนใหญ่ต้องใช้เครื่องบิน แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ได้รับความเสียหายจากแผ่นดินไหวอย่างหนัก ทำให้เครื่องบินต้องพบอุปสรรคในการลงจอด เป็นสาเหตุให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศเนปาลต้องเผชิญกับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัส

### 3.1.1 อุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศเนปาลที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ

การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเนปาลในเบื้องต้น คือ การส่งเงินบริจาค ทีมงานเจ้าหน้าที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติ และของบรรเทาทุกข์ที่จำเป็นไปยังประเทศเนปาล เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

อย่างไรก็ตาม พิธีการศุลกากรของประเทศเนปาลที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว อันส่งผลทำให้การช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติล่าช้า ดังต่อไปนี้

#### 3.1.1.1 การไม่ระบุนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” โดยเฉพาะ

กฎหมายที่ประเทศเนปาลนำมาใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติคือ กฎหมายว่าด้วยการบรรเทาภัยธรรมชาติ ค.ศ. 1982 ซึ่งได้ระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติ โดยรัฐบาลของประเทศเนปาลมีอำนาจสูงสุดในการจัดการภัยพิบัติทั้งการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติและการระบุนิยามของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในการบรรเทาภัยพิบัติ รวมถึง

<sup>11</sup> United Nations, **Nepal Information Platform** [Online], 20 May 2015. Available from : <http://un.org.np/>

<sup>12</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Information Bulletin: Nepal Earthquake** [Online], 20 May 2015. Available from : <https://www.ifrc.org/docs/Appeals/15/NPLEq26042105.pdf>

<sup>13</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Red Cross volunteers in action following 7.8 magnitude earthquake in Nepal** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/nepal/earthquake-in-nepal-68486/>

ประกาศกรอบระยะเวลาสิ้นสุดการบรรเทาภัยพิบัติ<sup>14</sup> โดยกฎหมายดังกล่าวได้ระบุคำจำกัดความของคำว่า “ภัยธรรมชาติ” (Natural Calamity) ไว้ว่าหมายถึง “แผ่นดินไหว ไฟไหม้ พายุ น้ำท่วม ดินถล่ม ฝนตกหนัก ภัยแล้ง โรคระบาด และภัยพิบัติอื่นที่คล้ายคลึงกัน โดยให้หมายความรวมถึงอุบัติเหตุทางอุตสาหกรรมหรืออุบัติเหตุที่เกิดจากการระเบิด สารพิษ และภัยพิบัติลักษณะอื่นๆ<sup>15</sup>

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายศุลกากรของประเทศเนปาลกลับมิได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้โดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากการที่กฎหมายให้อำนาจการจัดการภัยพิบัติสูงสุดไว้ที่รัฐบาลรวมถึงการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ การดำเนินงานของศุลกากรรวมถึงการยกเว้นค่าภาษีอากรและการผ่อนผันพิธีการศุลกากรใดๆจึงต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐบาลด้วย ในกฎหมายศุลกากรของประเทศเนปาลจึงมิได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้โดยตรง ซึ่งทำให้ศุลกากรไม่สามารถอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล

### 3.1.1.2 การไม่ระบุนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” โดยเฉพาะ

กฎหมายศุลกากรของประเทศเนปาลนั้นมิได้มีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ไว้โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในอดีตกฎหมายศุลกากรของประเทศเนปาลคือ กฎหมายศุลกากรปีค.ศ. 1962 ก่อนที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขในปีค.ศ. 2007

ตามมาตรา 9 ของกฎหมายศุลกากรปีค.ศ. 1962 ได้ระบุประเภทของที่นำเข้าและส่งออกอันอาจได้รับการผ่อนผันจากค่าภาษีอากร และพิธีการศุลกากรบางประการ โดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลประเทศเนปาลในการกำหนดชนิดของที่จะได้รับการผ่อนผันนั้น<sup>16</sup> ซึ่งข้อบกพร่อง

<sup>14</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Nepal Laws Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response, IDRL Asia-Pacific Study** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.ifrc.org/PageFiles/134443/idrl-nepal.pdf>

<sup>15</sup> **Natural Calamity (Relief) Act. 2039 B.S. (1982)** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.nrcs.org/sites/default/files/pro-doc/natural-calamity-relief-act.pdf>

"Natural Calamity means earthquake, fire, storm, flood, landslide, heavy rain, drought, famine, epidemic, and other similar natural disaster and this expression also includes the industrial accident or accident caused by explosions or poisoning and any other kinds of disaster."

<sup>16</sup> **Customs Act, 2019 (1962)** [Online], 20 May 2015. Available from: [http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Nepal/NP\\_Customs\\_Act.pdf](http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Nepal/NP_Customs_Act.pdf)

"Article 9 Authority to Grant Customs Privilege and Customs Duty Privilege:

(1) His Majesty's Government may, by Notification in the Nepal Gazette from time to time, grant partial or full exemption from payment of customs duties to be levied under Nepal laws on any goods prescribed therein.

ของกฎหมายศุลกากรฉบับเดิมของประเทศเนปาลนี้คือ การไม่มีคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” และการให้อำนาจรัฐบาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดชนิดของบรรเทาทุกข์ที่จะได้รับยกเว้นค่าภาษีอากรหรือจากภาระติดพันอื่นๆ โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจ<sup>17</sup>

ต่อมาเมื่อปีค.ศ. 2007 กฎหมายศุลกากรฉบับเดิมได้รับการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติม แต่ยังมีได้มีการกำหนดประเภทของบรรเทาทุกข์ไว้โดยเฉพาะ รัฐบาลของประเทศเนปาลจึงต้องประกาศรายชื่อของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับยกเว้นอากรเป็นรายครั้ง<sup>18</sup> โดยการที่ศุลกากรไม่มีอำนาจ

(2) His Majesty's Government may, by Notification in the Nepal Gazette from time to time, grant partial or full customs privilege on goods which are to be exported or imported.

(3) His Majesty's Government may, by Notification in the Nepal Gazette from time to time, grant customs privilege or customs duty privilege to the prescribed authority or individual.

(4) His Majesty's Government may, in respect to goods to be transported from one part to another part of the Kingdom of Nepal through any foreign routes, make provisions in a prescribed manner.”

<sup>17</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Nepal Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response, IDRL Asia-Pacific Study** [Online] 20 May 2015, p.22.

<sup>18</sup> **Customs Act, 2064 (2007)** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.mocs.gov.np/uploads/Act%20list%20English/customs-act.pdf>

“Article 9 Diplomatic facility, duty facility and customs duty exemption:

(1) Diplomatic facility or duty facility shall, on recommendation of the Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal, be accorded, as prescribed, to those bodies, officials or persons who are entitled to enjoy such diplomatic facility or duty facility under any bilateral or multilateral treaty or agreement to which Nepal is a party.

(2) The Government of Nepal may, from time to time and by notification in the Nepal Gazette, accord the diplomatic facility or duty facility to such goods to be imported by such persons or bodies as specified in that notification.

(3) The Government of Nepal may, from time to time and by notification in the Nepal Gazette, accord partial or full customs duty exemption to the goods specified in that notification.

(4) The Government of Nepal may accord partial or full customs duty exemption to the goods to be imported in the name of any project to be operated under foreign loan or grant assistance or in the name of the contractor of such project.

(5) The Government of Nepal may accord partial or full customs duty exemption to the fuel to be consumed during international flight, engine of aircraft, spare parts, machine, equipment thereof, food, liquors, beer and light drinks consumed in flight by an international air service company.

(6) The provisions for according the duty facility to any goods to be brought again into Nepal from any part of Nepal via any abroad route shall be as prescribed.

(7) The provisions for according the duty facility to any goods to be sent again to a foreign country from the foreign country via Nepal shall be as prescribed.”

พิจารณาว่าของใดเป็นของบรรเทาทุกข์อันอาจได้รับการผ่อนผันพิธีการศุลกากร เป็นอุปสรรคขัดขวาง การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเนื่องจากต้องรอการประกาศจากรัฐบาล

### 3.1.1.3 การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด

จากรายงานของหลายสำนักข่าว พบว่า ศุลกากรของประเทศเนปาลได้ตรวจสอบ ของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวดส่งผลให้ของบรรเทาทุกข์จำนวนมากถูกกักไว้ที่สนามบิน<sup>19</sup> และศุลกากร ของประเทศเนปาลก็ยังมีได้มีนโยบายชัดเจนในเรื่องการเร่งตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ใน สถานการณ์เร่งด่วนแต่อย่างใด<sup>20</sup> ด้วยอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรที่ทำให้การลำเลียงความช่วยเหลือ เป็นไปอย่างยากลำบากนี้ รองเลขาธิการฝ่ายกิจการมนุษยธรรมและประสานงานการบรรเทาทุกข์ของ สหประชาชาติ บารอนเนส วาเลอรี เอมอส (Baroness Valerie Amos) ได้ออกมาเรียกร้องให้ ทางการของประเทศเนปาลเร่งผ่อนปรนกระบวนการทางศุลกากรในการตรวจสอบของบรรเทาทุกข์ จากต่างประเทศ เนื่องจากประชาชนจำนวนมากยังคงไม่ได้รับความช่วยเหลือแม้เหตุแผ่นดินไหว รุนแรงจะผ่านมาเป็นเวลากว่าหนึ่งสัปดาห์แล้ว โดยย้ำเตือนว่าประเทศเนปาลเคยลงนามในความ ตกลงกับสหประชาชาติแล้วเมื่อปีพ.ศ. 2550 ตามเรื่องลดขั้นตอนการตรวจสอบของศุลกากรในการ นำเข้าของบรรเทาทุกข์ในช่วงเกิดภัยพิบัติ นอกจากนี้ตัวแทนของสหประชาชาติประจำประเทศเนปาล (United Nations Resident Representative) โดยนายเจมีส์ แมคโกลดริค (Jamie McGoldrick) แสดงความคิดเห็นว่า ศุลกากรของประเทศเนปาลไม่ควรนำพิธีการศุลกากรที่บังคับใช้ในภาวะปกติมา ใช้บังคับในสถานการณ์เร่งด่วน<sup>21</sup> ทั้งนี้ นายสุชิล คอยราลา นายกรัฐมนตรีของเนปาล กำลังเร่ง ปรับปรุงระบบของการตรวจสอบของศุลกากรให้รวดเร็วยิ่งขึ้น<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Reuters, **U.S. Marines Begin Operations in Quake-Struck Nepal** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://in.reuters.com/article/2015/05/02/quake-nepal-marines-idINKBN0NM4AF20150502>

BBC, **Nepal Quake: Airport Customs Holding up Aid Relief - Un** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.bbc.com/news/world-asia-32564891>

The Guardian, **Nepal Government Criticised for Blocking Earthquake Aid to Remote Areas** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.theguardian.com/world/2015/may/02/nepal-government-criticised-blocking-earthquake-aid-remote-areas>

CNN, **Nepal rescue heroes face incredible stress, challenges** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://edition.cnn.com/2015/04/26/opinions/periyanayagam-nepal-disaster-response/>

<sup>20</sup> United Nations Resident Coordinator, **Nepal: Earthquake 2015 Situation Report No. 01** [Online], 6 May 2015. Available from: [https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/nepal\\_sitrep\\_25apr2015.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/nepal_sitrep_25apr2015.pdf)

<sup>21</sup> BBC, **Nepal Quake: Airport Customs Holding up Aid Relief - Un** [Online], 20 May 2015.

Reuters, **Customs Checks Hold up Relief for Nepal Quake Victims: U.N.** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.reuters.com/article/2015/05/02/us-quake-nepal-collapse-idUSKBN0N12120150502>

กรณีที่ศุลกากรของประเทศเนปาลต้องตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด โดยไม่มีการผ่อนผันนั้น มีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากกฎหมายศุลกากรของประเทศเนปาลไม่มีพิธีการศุลกากรที่เหมาะสมสำหรับบังคับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วน จึงต้องปรับใช้ตามกฎหมายศุลกากรที่มีอยู่ ซึ่งกฎหมายศุลกากรของประเทศเนปาลนั้นให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจประกาศการยกเว้นค่าภาษีอากรของใดๆ เมื่อเกิดภัยพิบัติ ศุลกากรต้องรอการอนุมัติการยกเว้นค่าภาษีอากรของบรรเทาทุกข์จากรัฐบาล จึงทำให้ศุลกากรไม่สามารถจัดการของบรรเทาทุกข์ที่หลังไหลเข้ามาประเทศเนปาลอย่างมหาศาลได้ทัน

#### 3.1.1.4 การเก็บค่าภาษีอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์

จากรายงานจากสำนักข่าวท้องถิ่นในประเทศเนปาล<sup>23</sup> พบว่าองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐบาล(international non-governmental organization: INGO) ต้องนำของบรรเทาทุกข์ประเภทเดินเท้าจำนวน 3,000 หลัง บริจาคให้แก่รัฐพิหาร (Bihar) ของประเทศอินเดียแทน หลังจากที่ต้องพบกับกรเรียกเก็บค่าภาษีอากรจากศุลกากรของประเทศเนปาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ศุลกากร Mitra Lal Regmi ได้ระบุว่าไม่สามารถตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์เหล่านี้ได้ หากไม่มีหนังสือรับรองจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งขั้นตอนพิธีการศุลกากรในการอนุมัติตามลำดับหน่วยงานได้สร้างอุปสรรคต่อการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นอย่างมาก

จะเห็นได้ว่าอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่ไม่เหมาะสมในสถานการณ์เร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติเป็นข้อขัดขวางสำคัญที่ทำให้การความช่วยเหลือจากต่างประเทศไม่สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ ซึ่งนานาชาติต่างให้ความสำคัญและเรียกร้องให้ประเทศเนปาลดำเนินการในการอำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการลำเลียงของบรรเทาทุกข์แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

---

CNBC, Relief Goods for Nepal Quake Victims Held up at Customs - Un [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.cnbc.com/id/102642683>

<sup>22</sup> The Guardian, Nepal Government Criticised for Blocking Earthquake Aid to Remote Areas [Online], 20 May 2015.

BBC, Nepal Quake: Airport Customs Holding up Aid Relief - Un [Online], 20 May 2015.

<sup>23</sup> Nepal Republic Media, Customs Bars Relief Materials Citing Procedural Lapse [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.myrepublica.com/society/item/20156-customs-bars-relief-materials-citing-procedural-lapse.html>

### 3.1.1.5 ปัญหาข้อจำกัดของการปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้กับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างครอบคลุม

กฎหมายศุลกากร ค.ศ. 2007 มาตรา 9<sup>24</sup> ได้ระบุเรื่องการอำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของต่างๆที่นำเข้าโดยองค์กรต่างๆตามสนธิสัญญาทวิภาคีและสนธิสัญญาพหุภาคี โดยรัฐบาลของประเทศเนปาลต้องยกเว้นค่าอากรทั้งหมดหรือบางส่วนตามรายการของที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมถึงโครงการต่างๆที่ต่างประเทศให้ความช่วยเหลือ รวมถึงอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับของเหล่านั้น นอกจากนี้ประเทศเนปาลยังมีข้อตกลงกับคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ สหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ และหน่วยงานของสหประชาชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยรัฐต่างประเทศและเอกสิทธิ์ความคุ้มกันทางการทูตของบุคคล ค.ศ. 1970<sup>25</sup> (Foreign States) บทบัญญัติยกเว้นค่าภาษีอากรให้แก่ของใช้ส่วนตัวหรือของใช้สำนักงานของบุคคลดังกล่าว แต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงของบรรเทาทุกข์<sup>26</sup>

การปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์มีข้อจำกัดด้านคู่สัญญาหรือคู่ความตกลง และจำกัดชนิดของที่นำเข้าภายใต้ความตกลง ซึ่งไม่สามารถครอบคลุมของบรรเทาทุกข์ได้ทั้งหมด

### 3.1.2 แนวทางในการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ประเทศเนปาลได้แก้ปัญหาคณะพิธีการศุลกากรที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ด้วยการกำหนดให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้รับการยกเว้นค่าภาษีอากรตลอดจนการลงนามตามความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการ

<sup>24</sup> Customs Act, 2064 (2007), Article 9.

<sup>25</sup> Foreign States and Diplomatic Personnel's Immunities and Privileges Act 1970 [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.lawcommission.gov.np/site/sites/default/files/Documents/diplomatic-privilege-and-immunities-of-the-foreign-states-and-representatives-act.pdf>

Article 10(1) Immunity from civil and criminal liability, except in relation to personal property, succession of such property and in relation to acts outside of their authority.

Article 11 Privileges and immunities from income tax and customs on personal goods, imported official goods, immovable property within the territory, income, expended capital, court fees and registration fees and no inspection of baggage

<sup>26</sup> Nepal Red Cross Society and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, International Disaster Response Law (IDRL) in Nepal A study on strengthening legal preparedness for international disaster response [Online], 20 May 2015. Available from: <https://www.ifrc.org/PageFiles/93552/1213100-Nepal%20Red%20Cross-IDRL%20Report-EN-LR04.pdf>



นำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนกับองค์การสหประชาชาติ

### 3.1.2.1 การประกาศยกเว้นค่าภาษีอากรเฉพาะกรณี

ประเทศเนปาลได้นำหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการยกเว้นค่าภาษีอากรแก่ของบรรเทาทุกข์มาใช้ กล่าวคือ รัฐบาลของประเทศเนปาลจะยกเว้นค่าภาษีอากรและผ่อนผันพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นกรณีไป<sup>27</sup> โดยในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นนั้น นายสุชิล คอยราลา นายกรัฐมนตรีของเนปาล ได้ดำเนินการอนุมัติการยกเว้นค่าภาษีอากรนำเข้าสำหรับผ้าใบกันน้ำและเต็นท์ รวมถึงของบรรเทาทุกข์อื่นๆแล้วจำนวนหนึ่ง<sup>28</sup>

### 3.1.2.2 การลงนามตามความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนกับองค์การสหประชาชาติ

เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2007 ประเทศเนปาลได้ลงนามตามความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนกับองค์การสหประชาชาติ<sup>29</sup> ซึ่งเป็นความตกลงที่ผู้เขียนได้ศึกษาเพื่อนำมาสรุปเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของความตกลงดังกล่าวคือใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้นำเข้าเป็นองค์การสหประชาชาติหรือหน่วยงานภายใต้กำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น มิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป นอกจากนี้ ถึงแม้ประเทศเนปาลได้ลงนามในความตกลงดังกล่าวแล้ว แต่การบังคับใช้ความตกลงดังกล่าวยังมีปัญหา จนรองเลขาธิการฝ่ายกิจการมนุษยธรรมและประสานงาน

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> The Guardian, *Nepal Government Criticised for Blocking Earthquake Aid to Remote Areas* [Online], 20 May 2015.

BBC *Nepal Quake: Airport Customs Holding up Aid Relief - Un* [Online], 20 May 2015.

<sup>29</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies [Online], 20 May 2015. Available from: [http://un.org.np/sites/default/files/attachments/customs\\_model\\_agreement\\_en.pdf](http://un.org.np/sites/default/files/attachments/customs_model_agreement_en.pdf)

บรรเทาทุกข์ของสหประชาชาติ บารอนเนส วาเลอรี เอมอส ได้ออกมาย้ำเตือนรัฐบาลประเทศเนปาล ถึงความผูกพันตามความตกลงดังกล่าว<sup>30</sup>

นอกจากสาเหตุเรื่องที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ สภาพอากาศ และพื้นที่บริเวณที่เกิดแผ่นดินไหวได้รับความเสียหายอย่างหนัก จนทำให้การลำเลียงความช่วยเหลือไปยังประเทศเนปาลค่อนข้างลำบากแล้ว ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศเนปาลกลับต้องทุกข์ทรมานซ้ำจากอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรที่ขัดขวางการเข้าถึงของของบรรเทาทุกข์ต่างๆที่นานาชาติได้ส่งมาช่วยเหลืออีก ซึ่งแม้ประเทศเนปาลได้นำกฎหมายที่มีมาปรับใช้ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบภัยพิบัติ แต่กฎหมายที่มีนั้นไม่ครอบคลุมถึงของบรรเทาทุกข์ทุกประเภท และการที่กฎหมายศุลกากรของประเทศเนปาลมิได้บัญญัติพิธีการศุลกากรที่บังคับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วนเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์โดยตรง ทำให้ของบรรเทาทุกข์ต้องตกค้างเป็นจำนวนมาก ประเทศเนปาลจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวเบื้องต้น โดยนำหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการยกเว้นค่าภาษีอากรมาใช้ อย่างไรก็ตาม แม้ได้มีการแก้ไขโดยการให้รัฐบาลประกาศยกเว้นค่าภาษีอากรและผ่อนผันพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เฉพาะกรณี แต่ก็ไม่ทันต่อสถานการณ์เร่งด่วนที่ต้องช่วยชีวิตผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เนื่องจากประเทศเนปาลมิได้นำหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับใช้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้แม้ประเทศเนปาลจะได้ลงนามตามความตกลงเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนกับองค์การสหประชาชาติ แต่มีปัญหาด้านการบังคับใช้ตามความตกลงดังกล่าว จนทำให้องค์การสหประชาชาติออกมาเรียกร้องให้ประเทศเนปาลผ่อนผันพิธีการศุลกากรด้วยความรวดเร็ว ดังนั้น อุปสรรคด้านกฎหมายศุลกากรที่ไม่เอื้ออำนวยต่อสถานการณ์เร่งด่วนเช่นนี้ ทำให้กฎหมายศุลกากรที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้การลำเลียงความช่วยเหลือดำเนินไปอย่างล่าช้าและทำให้เกิดความสูญเสียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

<sup>30</sup> The Guardian, **Nepal Government Criticised for Blocking Earthquake Aid to Remote Areas** [Online], 20 May 2015.

BBC **Nepal Quake: Airport Customs Holding up Aid Relief - Un** [Online], 20 May 2015.

### 3.2 ประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียมีภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะ ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก เป็นประเทศหมู่เกาะที่ใหญ่ที่สุดในโลก ประกอบด้วยเกาะต่างๆกว่า 17,500 เกาะ<sup>31</sup> ประเทศอินโดนีเซียตั้งอยู่บนแนว “วงแหวนแห่งไฟ” อันเป็นแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลก จึงทำให้ประเทศอินโดนีเซียต้องประสบกับภัยพิบัติขนาดใหญ่อยู่บ่อยครั้ง<sup>32</sup>

ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียและส่งผลกระทบต่อประเทศไทย คือ การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 อันมีสาเหตุจากแผ่นดินไหวในทะเล โดยมีความรุนแรงของแผ่นดินไหว 9.3 ริคเตอร์<sup>33</sup> คลื่นสึนามิดังกล่าวเคลื่อนที่เข้าซัดชายฝั่ง และได้ทำลายชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนในประเทศที่มีชายฝั่งติดกับทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดียในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แลพเอเชียใต้ อันได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย พม่า อินเดีย ศรีลังกา และหมู่เกาะมัลดีฟส์ เป็นต้น ทำให้ประเทศต่างๆต้องพบกับความสูญเสีย ทั้งชีวิตประชาชนของตน ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพย์สินอย่างมหาศาล รวมทั้งประชากรของประเทศทั่วโลกที่เดินทางไปท่องเที่ยวในประเทศเหล่านี้ด้วย คลื่นยักษ์สึนามิในครั้งนี้ ได้คร่าชีวิตผู้คนเป็นจำนวนมากกว่า 220,000 คน นับเป็นความสูญเสียครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์โลก<sup>34</sup>

#### 3.2.1 อุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศอินโดนีเซียที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ

จากการเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อปีพ.ศ. 2547 นั้น ประเทศอินโดนีเซียมีผู้เสียชีวิตและผู้สูญหายจากเหตุการณ์ครั้งนั้นมากที่สุด<sup>35</sup> สำหรับในช่วงเวลาที่เกิดภัยพิบัติ ประเทศอินโดนีเซียขาดกฎหมายการจัดการภัยพิบัติที่ครอบคลุมสำหรับการช่วยเหลือทั้งในประเทศ

<sup>31</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, คู่มือการค้าและการลงทุนสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (กรุงเทพฯ: สำนักข่าวพาณิชย์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, 2555) หน้า 1-2.

<sup>32</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ [ออนไลน์] 16 เมษายน 2558, หน้า 41.

<sup>33</sup> กรมทรัพยากรธรณี, ความรู้เกี่ยวกับคลื่นยักษ์ "สึนามิ" [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.dmr.go.th/main.php?filename=tsunami3>

<sup>34</sup> ดุษฎี บุญกาญจน์, “การเปลี่ยนแปลงภาวะสุขภาพของผู้ประสบภัยและการทำหน้าที่ของครอบครัวผู้ประสบภัยที่รอดชีวิตจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติ บ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอดำรงวิทยารัษฎานุบำรุง จังหวัดพังงา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการพยาบาลครอบครัวและชุมชน คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2549) หน้า 9.

<sup>35</sup> พิมพ์พรรณ อิศรภักดี, สึนามิ: การตายและบาดแผลจากพื้นที่ [ออนไลน์] 20 กรกฎาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.ipser.mahidol.ac.th/IPSER/AnnualConference/Conference/Article/Download/Article06.pdf>

และการช่วยเหลือระหว่างประเทศ<sup>36</sup> แม้ประเทศอินโดนีเซียมีสนธิสัญญาทั้งระหว่างประเทศ พหุภาคี และทวิภาคีว่าด้วยการช่วยเหลือในภาวะภัยพิบัติ แต่กลับไม่มีกฎหมายบังคับใช้สำหรับกรณีที่รัฐบาลอินโดนีเซียต้องการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนพิจารณาของรัฐบาลอินโดนีเซีย<sup>37</sup>

### 3.2.1.1 การไม่ระบุนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” โดยเฉพาะ

กฎหมายศุลกากรของประเทศอินโดนีเซียมิได้กำหนดพิธีการศุลกากรที่บังคับใช้ในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยตรง แต่ได้ปรับใช้กฎหมายศุลกากรที่มีอยู่กับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในภาวะภัยพิบัติ กล่าวคือ เดิมกฎหมายศุลกากรของประเทศอินโดนีเซียที่ 10/1995<sup>38</sup> ในมาตรา 25 ได้กำหนดให้ของที่ได้รับบริจาคเพื่อใช้ในพิธีกรรมทางศาสนาสาธารณะ การกุศล และเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรมได้รับยกเว้นอากร<sup>39</sup> และได้ขยายความระบุประเภทของดังกล่าวตามประกาศของรัฐมนตรีกระทรวงการคลังที่ 144/KMK.05/1997<sup>40</sup> ซึ่งระบุให้ของที่ได้รับมาเป็นของขวัญให้เปล่าเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะในทางศาสนา การกุศล เพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นอากรศุลกากรและภาษีมูลค่าเพิ่ม<sup>41</sup> โดยการอนุมัติของอธิบดีกรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตในนามของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

- ของที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารทางศาสนา โรงพยาบาล สรรพเวชสถาน และโรงเรียน หรือของที่เป็นส่วนหนึ่งของสินค้าคงคลังถาวร<sup>42</sup>

<sup>36</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.ifrc.org/PageFiles/125717/indonesia-cs.pdf>

<sup>37</sup> Ibid, p.7-8.

<sup>38</sup> **Law of the Republic of Indonesia No. 10/1995 concerning Customs Law** [Online], 20 May 2015. Available from: [http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Indonesia/ID\\_2005\\_Law\\_on\\_customs.pdf](http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Indonesia/ID_2005_Law_on_customs.pdf)

<sup>39</sup> Law of the Republic of Indonesia No. 10/1995 Concerning Customs Law, Article 25(1)(e)

“Article 25 (1) Exemption of the Import Duty shall be granted for import of :

(e) e. goods donated for public worship, charity, social, and cultural institutions;”

<sup>40</sup> **Decree of Finance Minister No. 144/KMK.05/1997 (Republic of Indonesia)** [Online], 20 May 2015. Available from: <http://www.flevin.com/id/lgso/translations/JICA%20Mirror/english/112.144%20KMK%2005%201997.eng.html>

<sup>41</sup> Decree of Finance Minister No. 144/KMK.05/1997 (Republic of Indonesia), Article 2.

“The import goods as meant in Article 1 shall be granted import duty and excise exemption.”

<sup>42</sup> Decree of Finance Minister No. 144/KMK.05/1997 (Republic of Indonesia), Article 1(a).

- รถพยาบาล สิ่งอำนวยความสะดวกในการขนส่งผู้ป่วย บุคลากรทางศาสนา และบุคลากรทางการแพทย์<sup>43</sup>
- อุปกรณ์ผ่าตัด อุปกรณ์ทางการแพทย์และวัสดุที่ใช้ในการพันแผลโดยองค์การด้านสังคม<sup>44</sup>
- อาหาร ยารักษาโรค และเสื้อผ้าที่ได้รับบริจาคโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน<sup>45</sup>

ของดังกล่าวข้างต้น ต้องนำเข้ามาในนามขององค์กรหรือสถาบันที่มีวัตถุประสงค์ด้านศาสนา การกุศล ทางสังคมและวัฒนธรรมที่ตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และการยกเว้นค่าภาษีอากรของดังกล่าวต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมศุลกากรและสรรพสามิตในนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย<sup>46</sup>

การระบุประเภทของดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับของบรรเทาทุกข์ได้เพียงบางส่วน รวมถึงมีข้อจำกัดด้านคุณสมบัติของผู้นำเข้า ซึ่งเป็นอุปสรรคที่เกิดจากการที่ประเทศอินโดนีเซียไม่มีกฎหมายศุลกากรที่จะนำมาปรับใช้สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์โดยตรง

### 3.2.1.2 ปัญหาการลงทะเบียนเป็น “ผู้ได้รับสิทธิ” ใช้เวลานาน

การลงทะเบียนเป็นผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน กล่าวคือกฎหมายของประเทศอินโดนีเซียกำหนดให้องค์การบรรเทาทุกข์

“a. goods needed for the construction or repair of worship buildings, hospitals, polyclinics, and schools or goods which will constitute their fixed assets;”

<sup>43</sup> Decree of Finance Minister No. 144/KMK.05/1997 (Republic of Indonesia), Article 1(b).

“b. Clinic cars, patient transport facilities, public worship officer transport facilities, health officer transport facilities;”

<sup>44</sup> Decree of Finance Minister No. 144/KMK.05/1997 (Republic of Indonesia), Article 1(e).

“e. surgery instruments, therapeutic devices and dressing materials for social organizations;”

<sup>45</sup> Decree of Finance Minister No. 144/KMK.05/1997 (Republic of Indonesia), Article 1(f).

“f. foods, medicines and clothes for free distribution to needy communities, including aid to natural disaster victims;”

<sup>46</sup> Decree of Finance Minister No. 144/KMK.05/1997 (Republic of Indonesia), Article 3.

“(1) The organizations or institutes engaged in public worship, charity, social and cultural activities which are entitled to the exemption as meant in Article 2 shall be appointed by the Minister of Finance.

(2) The goods imported by the appointed organizations or institutes as meant in paragraph (1) shall be granted the exemption as meant in Article 2 after obtaining exemption decisions from the Director General of Customs and Excise on behalf of the Minister of Finance,”

ต่างประเทศต้องลงทะเบียนในประเทศตน เพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมขององค์กร แต่องค์กรบรรเทาทุกข์ที่ไม่ได้ลงทะเบียนไว้เดิม ต้องประสบกับปัญหาการลงทะเบียนเนื่องจากใช้เวลาในการลงทะเบียนนานหลายเดือนจึงจะสามารถเริ่มภารกิจบรรเทาทุกข์ได้ รวมถึงกระบวนการขั้นตอนไม่โปร่งใสและขาดความแน่นอน<sup>47</sup>

นอกจากนี้องค์การระหว่างประเทศและในประเทศที่ต้องการให้ความช่วยเหลือ จำต้องยื่นเอกสารต่างๆเป็นจำนวนมากเช่น รายงานการประชุมประจำปีขององค์กรนั้น หนังสือแต่งตั้งองค์การสาขาย่อยในประเทศอินโดนีเซียจากองค์การสาขาใหญ่ เอกสารยืนยันว่าเป็นองค์การที่มีได้แสวงหาผลกำไร และแนวทางการดำเนินกิจกรรมขององค์กรและต้องผ่านการตรวจสอบจากกระทรวงต่างประเทศและรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง<sup>48</sup>

สำหรับองค์การในประเทศและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนระหว่างประเทศที่เพิ่งเข้ามาเริ่มปฏิบัติการในประเทศอินโดนีเซียหลังจากการเกิดภัยพิบัติสึนามิ การพิจารณาการยกเว้นอากรแก่ของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาในนามองค์กรดังกล่าว ประเทศอินโดนีเซียจะพิจารณาเป็นกรณีไป ภายใต้การอำนวยความสะดวกของหน่วยงานบูรณะและฟื้นฟู (Agency of the Rehabilitation and Reconstruction : BRR) และภายใต้การอนุมัติโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง แต่องค์กรเหล่านี้หลายแห่งมิได้แจ้งการนำของบรรเทาทุกข์ที่จะนำเข้ามาให้ศุลกากรทราบล่วงหน้า รวมถึงมิได้แสดงขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงานของตนโดยชัดเจน จากปัญหาเหล่านี้ จึงส่งผลกระทบต่อให้เกิดความล่าช้าในการลงทะเบียนเป็นผู้ได้รับสิทธิ ซึ่งทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์อันจะได้รับการยกเว้นค่าภาษีอากรเกิดความล่าช้า<sup>49</sup>

### 3.2.1.3 การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด

ปัญหาด้านพิธีการศุลกากรที่เป็นอุปสรรคในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือ การตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์มีความล่าช้า โดยมีรายงานว่าของบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศนับพันตันอันมีมูลค่าหลายล้านเหรียญสหรัฐถูกทิ้งค้างไว้ที่ท่าเรือในอินโดนีเซียเพื่อการตรวจปล่อย โดยมีการประเมินว่า ของบรรเทาทุกข์จำนวน 217 ตู้คอนเทนเนอร์ถูกทิ้งค้างในท่าเรือตันจุง ปรีโอะก (Tanjung Priok Port) นอกเมืองจาการ์ตา ในขณะที่ 232 ตู้คอนเทนเนอร์และยานพาหนะ 58 คันต้องรอการตรวจปล่อย ณ ท่าเรือเบลาวัน เมืองเมดาน ทำให้ของบรรเทาทุกข์ที่เสี้ง่าย เกิดการบูดเน่า ยาหมอดอายุ และของบรรเทาทุกข์เร่งด่วนเช่น เสื้อผ้า เต็นท์ ผ้าห่ม และ

<sup>47</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia** [Online] 20 May 2015, p.13.

<sup>48</sup> Ibid, p.21-22.

<sup>49</sup> Ibid, p.22.

อุปกรณ์ผ่าตัด ซึ่งมีความสำคัญในงานบรรเทาทุกข์ในเบื้องต้น ต้องใช้เวลาการตรวจปล่อยถึงหนึ่งเดือน ซึ่งล่าช้าเกินไป<sup>50</sup>

ความล่าช้าดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการตรวจสอบที่ต้องการความมั่นใจและเพื่อป้องกันการลักลอบการนำเข้า และด้วยปริมาณของของบรรเทาทุกข์ที่มากมายจึงทำให้ต้องเข้มงวด แต่ในทางกลับกันการตรวจปล่อยของด้วยการจ่ายค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมกลับได้รับความรวดเร็วมากกว่า ซึ่งหลายหน่วยงานเกิดความไม่พอใจและเรียกร้องให้เกิดความโปร่งใส นอกจากนี้หน่วยงานบรรเทาทุกข์บางแห่งแสดงความไม่พอใจกองทัพของประเทศไทยอินโดนีเซียเนื่องจากระบบราชการและการไม่ให้ความร่วมมือในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์<sup>51</sup> นอกจากนี้ ความล่าช้าดังกล่าวทำให้ผู้นำเข้ามีภาระค่าใช้จ่ายด้านการเก็บรักษามาก จนบางครั้งค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษามากกว่ามูลค่าของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามา<sup>52</sup>

การที่ศุลกากรตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวดดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อทำให้การลำเลียงของบรรเทาทุกข์ไปถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติล่าช้า ซึ่งความรวดเร็วในการส่งของบรรเทาทุกข์ให้ถึงมือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในช่วงเวลาหลังเกิดภัยพิบัติไม่นานนั้น เป็นสิ่งสำคัญเพื่อลดการสูญเสียชีวิตของผู้ประสบภัย และหากศุลกากรตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นล่าช้า อาจทำให้จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสูงขึ้น

#### 3.2.1.4 ขั้นตอนการขอยกเว้นค่าภาษีอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ที่มีความยุ่งยาก

ข้อกำหนดของศุลกากรและขั้นตอนขอยกเว้นอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ค่อนข้างมีความยุ่งยาก ของบรรเทาทุกข์หลายกรณีได้รับการตรวจปล่อยล่าช้าเนื่องจากขาดเอกสารประกอบการพิจารณา ซึ่งหลายองค์กรเรียกร้องให้ประเทศไทยอินโดนีเซียแจ้งกระบวนการพิจารณาการยกเว้นอากรที่ชัดเจน รวมถึงทำหน้าที่คู่มือเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนองค์กร เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีเอกสารประกอบการพิจารณาไม่เพียงพอ ซึ่งจากขั้นตอนที่ยุ่งยากเหล่านี้ บางองค์กรจึงยินยอมที่จะจ่ายค่าภาษีอากรแก่ของบรรเทาทุกข์ที่มีจำนวนไม่มากนักมากกว่าที่ดำเนินการขอยกเว้นอากรซึ่งใช้เวลานาน<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid, p.23.

<sup>52</sup> Ibid, p.23-24.

<sup>53</sup> Ibid, p.22.

### 3.2.2 แนวทางในการดำเนินการแก้ไขเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากร สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ประเทศอินโดนีเซียได้มีการแก้ไขกฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติให้ครอบคลุมมากขึ้นโดยในปี ค.ศ. 2007 ประเทศอินโดนีเซียได้มีออกกฎหมายแม่บทการจัดการภัยพิบัติหมายเลข 24<sup>54</sup> ซึ่งมีเนื้อหาปรับปรุงจากกฎหมายที่มีอยู่ โดยมีเนื้อหาการจัดการภัยพิบัติครอบคลุมตั้งแต่ก่อนการเกิดภัยพิบัติ การตอบสนองฉุกเฉิน ไปจนถึงหลังการเกิดภัยพิบัติ<sup>55</sup> และต่อมาเมื่อปีค.ศ. 2008 รัฐบาลของประเทศอินโดนีเซียได้มีการออกข้อบังคับที่ 21<sup>56</sup> (Government Regulation) เพื่อกำหนดรายละเอียดการจัดการภัยพิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ (National Disaster Management Agency) เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลและจัดการการตอบสนองในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ

#### 3.2.2.1 การกำหนดนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” “ของบรรเทาทุกข์” และ “ผู้ได้รับสิทธิ”

ประเทศอินโดนีเซียได้ปรับปรุงกฎหมายศุลกากรโดยออกกฎหมายศุลกากรหมายเลข 17/2006<sup>57</sup> เพื่อเพิ่มเติม “ของให้เปล่าเพื่อป้องกันภัยพิบัติธรรมชาติ” ให้ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากรด้วย<sup>58</sup> ซึ่ง “ของให้เปล่าเพื่อป้องกันภัยพิบัติธรรมชาติ” หมายรวมถึงของบรรเทาทุกข์ด้วย<sup>59</sup>

<sup>54</sup> Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2007 Concerning Disaster Management [Online], 25 May 2015 Available from: <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/956EN.pdf>

<sup>55</sup> Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2007 Concerning Disaster Management, Article 33.

“Disaster management shall comprise 3 (three) stages:

- a. pre-disaster;
- b. emergency response; and
- c. post-disaster.”

<sup>56</sup> Government regulation of the Republic of Indonesia Regulation Number 21 of 2008 Concerning Disaster Management [Online], 25 May 2015 Available from: [http://www.preventionweb.net/files/30730\\_indonesiaregulation212008concerning.pdf](http://www.preventionweb.net/files/30730_indonesiaregulation212008concerning.pdf)

<sup>57</sup> Law Number 17 of 2006 Regarding Amendment to Law Number 10/1995 on customs [Online], 25 May 2015. Available from: [http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Indonesia/ID\\_2006%20amendment%20to\\_Customs\\_Law\\_10\\_1995.pdf](http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Indonesia/ID_2006%20amendment%20to_Customs_Law_10_1995.pdf)

<sup>58</sup> Law Number 17 of 2006 Regarding Amendment to Law Number 10/1995 on customs, Article 25(1)(d).

“d. Gifts/grants for worship for public, charity, social, cultural, or for prevention of natural disasters;”

<sup>59</sup> Directorate General of Indonesia Custom & Excise, Customs Procedure for Clearance of Relief Consignment in the Event of Natural Disaster: Indonesia Experience, [Online], 25 May 2015. Available from:



และต่อมาเมื่อปีค.ศ. 2012 กระทรวงการคลังของประเทศอินโดนีเซียได้ออกข้อบังคับที่ 69/PMK.04/2012<sup>60</sup> เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตามกฎหมายศุลกากรหมายเลข 17/2006 ข้างต้น

สำหรับคำนิยามของคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ” ตามข้อบังคับที่ 69/PMK.04/2012 นี้ ได้มีการระบุถึงนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” โดยให้หมายความถึง “ภัยพิบัติธรรมชาติ”<sup>61</sup> เท่านั้น

สำหรับคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ตามข้อบังคับที่ 69/PMK.04/2012 ได้ระบุว่า เป็นของหรือของให้เปล่าด้วยวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งหมายความรวมถึงของต่างๆ ที่มนุษย์ต้องการใช้เพื่อดำรงชีวิตและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้กู้ภัย นอกจากนี้บทบัญญัติตามข้อบังคับดังกล่าวได้แบ่งประเภทของบรรเทาทุกข์เป็น กลุ่มของบรรเทาทุกข์ที่เป็นยานพาหนะและอุปกรณ์เครื่องมือที่มีขนาดใหญ่ และกลุ่มของบรรเทาทุกข์ที่มีใช้ยานพาหนะและอุปกรณ์เครื่องมือที่มีขนาดใหญ่<sup>62</sup>

---

[http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~/\\_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Presentation%20Humanitarian%20Aid\\_Indonesia.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~/_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Presentation%20Humanitarian%20Aid_Indonesia.ashx)

<sup>60</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management [Online], 20 May 2015. Available from : <http://traderulebook.ekon.go.id/rulebook/document/1279?lang=en>

<sup>61</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 1.

“Natural disaster is a disaster caused by the event or series of events caused by nature such as earthquake, tsunami, volcanic eruption, flood, drought, hurricane, and landslide”

<sup>62</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 1 and Article 3.

#### Article 1

“Logistics is everything tangible can be used to meet the basic needs of human life that is consisted of clothing, food and board or its derivatives such as basic food, medicine, clothing and accessories, water, sleep suits, and so forth.

Equipment is any form of tools and equipment that can be used to help rescue and evacuation of affected communities, the fulfillment of basic needs and for the immediate restoration of vital infrastructure.”

#### Article 3

“(1) Goods of gifts/grants for the purpose of prevention of Natural Disasters as intended in Article 2 paragraph (1), include Logistics and Equipment.

(2) Equipment as intended in paragraph (1), are grouped into:

- a. group of motorized vehicles and/or heavy equipment; and
- b. groups of goods other than motorized vehicles and/or heavy equipment.”

นอกจากนี้ในข้อบังคับดังกล่าวยังได้ระบุ “ผู้ได้รับสิทธิ” จากการอำนวยความสะดวก สะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เช่น หน่วยงานหรือสถาบันที่มี วัตถุประสงค์ด้านศาสนา การกุศล ทางสังคมและวัฒนธรรม รัฐบาล องค์กรการปกครองส่วนภูมิภาค องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรภาคเอกชนต่างประเทศ เป็นต้น<sup>63</sup>

### 3.2.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการผ่าน พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

ข้อบังคับกระทรวงการคลังที่ 69/PMK.04/2012 ได้กำหนดระยะเวลาของการ อำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ไว้ 3 ช่วงระยะเวลา ได้แก่ ช่วงระยะเวลาตอบสนองต่อภัยพิบัติฉุกเฉิน ช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านไปสู่การฟื้นฟูและการ บูรณะซ่อมแซม และช่วงระยะเวลาการฟื้นฟูและการบูรณะซ่อมแซม โดยต้องมีหนังสือรับรองจาก

<sup>63</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 4.

“(1) Applicants may submit an application for exemption of import duty and/or Excise on gifts/grants shipment as intended in Article 3 in the Disaster Emergency Response period and in the transition to the Rehabilitation and Reconstruction are:

- a. agency or institution engaged in public worship, charity, social, or cultural;
- b. Central Government or Regional Government; or
- c. international agency or non-governmental foreign agencies.

(2) Applicant may submit an application for exemption of import duty and/or excise on gifts/grants import shipments as intended in Article 3 in the Rehabilitation and Reconstruction period are:

- a. agency or institution engaged in public worship, charity, social, or cultural; or
- b. Central Government or Regional Government.

(3) In case the applicant who filed the application for exemption of import duty and/or excise in the Rehabilitation and Reconstruction condition period as intended in paragraph (2) is an international agency or non-governmental foreign organizations. Filing of the application is in according to the provisions of exemption of import duty and/or Excise for international agencies and officials.

(4) Agency or organization who submitted an application for exemption of import duty and/or excise as intended in paragraph (1) a, and paragraph (2) a, shall meet the following requirements:

- a. agency or institution is a legal entity domiciled in the territory of the Republic of Indonesia;
- b. establishment of legal entities as intended in paragraph a shall be in accordance with laws and regulations as evidenced by a notary deed; and
- c. agency or institution is non profit.”

สำนักงานจัดการและบรรเทาภัยพิบัติของอินโดนีเซีย (BNPB) หรือคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติประจำพื้นที่ (BPBD)<sup>64</sup>

### 3.2.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว

ข้อบังคับกระทรวงการคลังที่ 69/PMK.04/2012 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรไว้ เช่น การทำแบบฟอร์มเพื่อให้ผู้นำเข้ากรอกเพื่อขอยกเว้นอากร<sup>65</sup> การจัดทำเอกสารเพื่อแจ้งการนำเข้าสินค้าแบบพิเศษ (Notification of Special Imported Goods)<sup>66</sup> เป็นต้น

---

<sup>64</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 2.

“(2) exemption of import duty and/or Excise as intended in paragraph (1), provided for the following conditions:

- a. in the Disaster Emergency Response period;
- b. in transition period to the Rehabilitation and Reconstruction; or
- c. in Rehabilitation and Reconstruction period.

(3) Conditions as intended in paragraph (2), expressed in writing by the BNPB, BPBD, or Regional Government.

(4) Exemption of import duty and/or Excise as intended in paragraph (1), is given only to goods entered through the entrance (entry point) of international aid that has been set by the BNPB or BPBD.”

<sup>65</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 5(1) and Article 6(1)

“Article 5(1) To get the exemption of import duty and/or excise on gifts/grants shipments as intended in Article 3 in the conditions of the Disaster Emergency Response and the transition to the Rehabilitation and Reconstruction period, applicant as intended in Article 4 paragraph (1) filed application in writing to the Director General through the Head of the Customs Office of the point of entry of goods by using the format as listed in Attachment I that is an integral part of this Ministerial Regulation.”

“Article 6(1) To get the exemption of import duty and/or Excise on gifts/grants import shipments as intended in Article 3 in the Rehabilitation and Reconstruction period, applicant as intended in Article 4 paragraph (2) shall submit an application in writing to the Director General or appointed Customs and Excise Official by using format as listed in Attachment III that is an integral part of this Ministerial Regulation.”

<sup>66</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 10.

“(1) Customs Notification on the import shipment of gifts/grants as intended in Article 3 carried out by using the Notification of Special Imported Goods (PIBK).”

### 3.2.2.4 การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร

ข้อบังคับกระทรวงการคลังที่ 69/PMK.04/2012 กำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ต่างๆ ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากรและภาษีสรรพสามิตในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ โดยระบุให้อธิบดีกรมศุลกากรและสรรพสามิตเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ<sup>67</sup>

### 3.2.2.5 การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นการควบคุมจากข้อห้าม ข้อจำกัด

ข้อบังคับกระทรวงการคลังที่ 69/PMK.04/2012 ได้กำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานอื่น ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่ ของบรรเทาทุกข์นั้นนำเข้าโดยผู้ที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานจัดการและบรรเทาภัยพิบัติของอินโดนีเซีย (BNPB) หรือคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติประจำพื้นที่ (BPBD)<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 5 and Article 6.

“Article 5

(6) Director General of Customs and Excise or appointed Official on behalf of the Minister gives approval or rejection on the application as intended in paragraph (1) within the maximum period of 14 (fourteen) working days since the date the complete application is received.”

“Article 6

(4) On the application for exemption of import duty and/or excise as intended in paragraph (1), Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister gives approval or rejection within 14 (fourteen) working days from the date of application received complete.”

<sup>68</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 6 and Article 8.

“Article 6 (3) In case the import shipments gifts/grants import shipments as intended in Article 3 is the provision of goods affected by the ban and/or restrictions on imports, in addition to comply with the provisions as intended in paragraph (2), application must be accompanied by a recommendation letter from the relevant technical agencies authority to establish rules concerning the prohibition and/or restrictions on imports.”

“Article 8 (4) In case the shipment gifts/grants as intended in Article 3 is the provision of goods affected by the ban and/or restrictions on imports, in addition to comply with the provisions as intended in paragraph (2), application must be accompanied by:

a. recommendation letter from the relevant technical agencies authorized to establish rules concerning the prohibition and/or restrictions on imports; or

b. list of items as intended in paragraph (3) a that is validated by the BNPB or BPBD after a delegation of authority from the relevant technical agencies as intended in the paragraph a.”

### 3.2.2.6 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการกับของบรรเทาทุกข์

ข้อบังคับกระทรวงการคลังที่ 69/PMK.04/2012 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการกับของบรรเทาทุกข์<sup>69</sup> ได้แก่ หลักเกณฑ์กรณีที่ของบรรเทาทุกข์นั้นได้ออนไปเป็นของผู้อื่น หรือของบรรเทาทุกข์นั้นได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้งานนอกเหนือไปจากการบรรเทาทุกข์<sup>70</sup> หลักเกณฑ์การทำลายของบรรเทาทุกข์<sup>71</sup> และหลักเกณฑ์การส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไป<sup>72</sup> เป็นต้น

---

<sup>69</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 11.

“Against the shipment of gifts/grants for the purpose of prevention of Natural Disasters in the form of motorized vehicles and/or heavy equipment as intended in Article 3 paragraph (2) a which has been granted exemption of import duty and/or excise, conducted by:

- a. transfer;
- b. destroyed; or
- c. re-exported”

<sup>70</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 12.

“(1) Transfer as intended in Article 11 a in the form transfer of rights, transfer of assets, or changes in the use of gift goods for other activities outside of its designation by the receiving facility of exemption of import duty and/or excise.

(2) To obtain approval of the transfer as intended in Article 11 a, the applicant shall file an application to the Director General or appointed Customs and Excise Official.

(3) Applicant as intended in paragraph (2) is:

- a. agency or agencies engaged in public worship, charity, social, or cultural;
- b. Central Government or Regional Government; or
- c. international agency or non-governmental foreign agencies.

(4) For motorized vehicles and heavy equipment, application as intended in paragraph (2) is proposed by the leader or the competent authority of the applicant as intended in paragraph (3) and shall be accompanied by:

- a. decisions on the provision of facility for exemption of import duty and/or excise;
- b. Notification of Special Imported Goods (PIBK); and
- c. The original physical evidence such as photos, a physical check the engine number and chassis number of motorized vehicles or heavy equipment.

(5) In case the application as intended in paragraph (2) filed for motorized vehicles, in addition to comply with the provisions as intended in paragraph (4), application must be accompanied by Form B.

(6) On the application as intended in paragraph (2) which meets the requirements as intended in paragraph (4), Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister gives approval or rejection within 14 (fourteen) working days as from the date of complete application is received.

---

(7) In case the application as intended in paragraph (2) is approved, Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister issued a decision on the exemption of import duty and/or excise.

(8) In case the application as intended in paragraph (2) is rejected, Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister delivering a notification stating the reasons for rejection.”

<sup>71</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article.13.

“(1) To obtain approval of destroying as intended in Article 11 b, applicant shall file an application to the Director General or appointed Customs and Excise Official, by stating the reason for destroying.

(2) Applicant as intended in paragraph (1) is:

- a. agency or agencies engaged in public worship, charity, social, or cultural;
- b. Central Government or Regional Government; or
- c. international agency or non-governmental foreign agencies.

(3) For motorized vehicles and heavy equipment, application as intended in paragraph (1) shall be accompanied by:

- a. decision on the exemption of import duty and/or excise;
- b. Notification of Special Imported Goods (PIBK); and
- c. The original physical evidence such as photos, a physical check the engine number and chassis number of motorized vehicles or heavy equipment.

(4) In case the application as intended in paragraph (1) is filed for motorized vehicles, in addition to comply with the provisions as intended in paragraph (3), application must be accompanied by Form B.

(5) On the application as intended in paragraph (1) which meets the requirements as intended in paragraph (3), Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister gives approval or rejection within 14 (fourteen) working days as from the date of complete application is received.

(6) In case the application as intended in paragraph (1) is approved, Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister issues a decision on the approval of destroying without any obligation to pay import duties and/or excise.

(7) In case the application as intended in paragraph (1) is rejected, Director General of Customs and Excise or appointed Official on behalf of the Minister delivering a notification by stating reasons for rejection.”

<sup>72</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 14.

“(1) To obtain approval of re-exported as intended in Article 11 c, applicant shall file an application to the Director General or appointed Customs and Excise Official, by stating the reasons for re-export.

(2) Applicant as intended in paragraph (1) is:

- a. agency or agencies engaged in public worship, charity, social, or cultural;
- b. Central Government or Regional Government; or
- c. international agency or non-governmental foreign agencies.

นอกจากนี้ประเทศอินโดนีเซียได้จัดทำคู่มือแนวทางบทบาทขององค์การระหว่างประเทศและองค์การที่มีใช้รัฐบาลระหว่างการตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>73</sup> ซึ่งในคู่มือดังกล่าวกำหนดให้ศุลกากรอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยมีหลักเกณฑ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การทำเอกสารการผ่านพิธีการศุลกากรให้มีความเรียบง่าย การยกเว้นค่าภาษีอากรแก่ของบรรเทาทุกข์ การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อกำหนดบางประการ เป็นต้น<sup>74</sup>

จากบทเรียนเมื่อครั้งเกิดคลื่นยักษ์สึนามิในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อปีพ.ศ. 2547 อันทำให้ประเทศอินโดนีเซียได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรง โดยอุปสรรคสำคัญเมื่อเกิดภาวะภัยพิบัติในประเทศอินโดนีเซียคือ กฎหมายศุลกากรที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์ภัยพิบัติอย่างครอบคลุม ส่งผลให้การบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับความไม่ชัดเจนของขอบเขตหน้าที่ของแต่ละ

---

(3) For motorized vehicles and heavy equipment, application as intended in paragraph (1) shall be accompanied by:

- a. decision on the exemption of import duty and/or excise;
- b. Notification of Special Imported Goods (PIBK); and
- c. The original physical evidence such as photos, a physical check the engine number and chassis number of motor vehicles or heavy equipment.

(4) In case the application as intended in paragraph (1) is filed for motorized vehicles, in addition to comply with the provisions as intended in paragraph (3), application must be accompanied by Form B.

(5) On the application as intended in paragraph (1) which meets the requirements as intended in paragraph (3), Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister gives approval or rejection within 14 (fourteen) working days as from the date of complete application is received.

(6) In case the application as intended in paragraph (1) is approved, Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister issues a decision on the approval of re-exported without paying import duties and/or excise.

(7) In case the application as intended in paragraph (1) is rejected, Director General or appointed Customs and Excise Official on behalf of the Minister submits a notification stating the reasons for rejection.”

<sup>73</sup> National Agency for Disaster Management (BNBP), **Guideline on the Role of the International Organizations and Foreign Non-Government Organizations During Emergency Response** [Online], 21 May 2015. Available from: <https://www.emknowledge.gov.au/resource/get/?id=4855>

<sup>74</sup> Palang Merah Indonesia and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **International Disaster Response Law (IDRL) in Indonesia: An analysis of the impact and implementation of Indonesia's legal framework for international disaster assistance** [Online], 21 May 2015. Available from: <http://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=61083&.pdf>

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ อันส่งผลให้เกิดความสับสนแก่หน่วยงานต่างๆที่นำเข้าของบรรเทาทุกข์ นอกจากนี้ยังขาดการเตรียมพร้อมและขาดความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอันส่งผลให้ของบรรเทาทุกข์มิได้นำไปใช้เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งประเทศอินโดนีเซียได้เรียนรู้จากบทเรียนในครั้งนี้และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความชัดเจนและสามารถตอบสนองการจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ด้วยเหตุที่ประเทศอินโดนีเซียประสบภัยพิบัติที่รุนแรง จนทำให้ประเทศได้รับความเสียหายอย่างหนัก การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์จึงมิได้จำกัดแค่ช่วยระยะเวลาเกิดภัยเท่านั้น แต่ยังขยายระยะเวลาไปอีกถึง 4 ปี รวมทั้งการดำเนินงานของศุลกากรอินโดนีเซียจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติตลอดเวลา<sup>75</sup>

อย่างไรก็ตาม จากการประชุมสัมมนาในระดับภูมิภาคเรื่องบทบาทของศุลกากรในเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ณ กรุงเทพมหานคร นายAchmad Djaelani เจ้าหน้าที่กาชาดของประเทศอินโดนีเซียได้รายงานไว้ว่า ถึงแม้ประเทศอินโดนีเซียจะมีประสบการณ์การนำเข้าของบรรเทาทุกข์และอุปกรณ์ต่างๆจากเหตุการณ์การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 และมีกฎหมายแม่บท (main laws) ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการบรรเทาทุกข์ในเหตุการณ์ภัยพิบัติ แต่ประเทศอินโดนีเซียยังต้องประสบกับปัญหาการนำเข้าอาหารและเวชภัณฑ์ทางการแพทย์ที่มีฉลากไม่ถูกต้องและไม่เพียงพอ ซึ่งรวมถึงเอกสารประกอบจากผู้บริจาคที่ไม่ครบตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และการขาดการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง<sup>76</sup>

ปัจจุบัน ประเทศอินโดนีเซียไม่ได้รับอนุญาตการอนุญาตเกี่ยวกับ ภาคนวเฉพาะเจบทที่ 5 อันว่าด้วยเรื่องพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์มาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายใน แต่มีกฎหมายรองรับการจัดการภัยพิบัติทั้งก่อนการเกิดภัยพิบัติ การตอบสนองฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติ และหลังการเกิดภัยพิบัติซึ่งค่อนข้างครอบคลุม อันส่งผลให้ประเทศอินโดนีเซียสามารถจัดการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีการแก้ไขกฎหมายศุลกากรให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้รับความสะดวกในการผ่านพิธีการศุลกากร ซึ่งสอดคล้องกับ

<sup>75</sup> Directorate General of Indonesia Custom & Excise, **Customs Procedure for Clearance of Relief Consignment in the Event of Natural Disaster: Indonesia Experience** [Online], 25 May 2015.

<sup>76</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies World Customs Organization and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, **Regional Seminar on the Role of Customs in Natural Disaster Relief** [Online], 13 May 2015. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2013/november/~//media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Regional%20Seminar%20on%20the%20Role%20of%20Customs%20in%20Natural%20Disaster%20Relief%20-%20final%20report.ashx>



หลักเกณฑ์ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงการปรับปรุงพิธีการศุลกากรให้มีความชัดเจน และโปร่งใส เพื่อให้ผู้นำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้ทราบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์ที่ชัดเจนเพื่อร่นระยะเวลาการปฏิบัติพิธีการศุลกากร และสามารถอำนวยความสะดวก ด้านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย

### 3.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เกิดแผ่นดินไหวมากที่สุดในโลก<sup>77</sup> เนื่องจากมีภูมิประเทศตั้งอยู่ใน แนวรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่เรียกว่า “วงแหวนแห่งไฟ” (Pacific Ring of Fire หรือ the Ring of fire) มีลักษณะเป็นเส้นเกือกม้าในมหาสมุทรแปซิฟิก วางตัวตามแนวร่องสมุทรที่แผ่นเปลือกโลกยังมีการเคลื่อนตัวและชนกัน โดยครอบคลุมพื้นที่หลายประเทศตั้งแต่ทวีปอเมริกาจนถึงทวีปเอเชียซึ่ง การเกิดแผ่นดินไหวและภูเขาไฟระเบิดที่เกิดขึ้นทั่วโลก ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นบริเวณวงแหวนแห่งไฟ และการเกิดแผ่นดินไหวบริเวณรอยเลื่อนของเปลือกโลกในทะเลส่วนใหญ่จะส่งผลให้เกิดคลื่นยักษ์ สึนามิตามมาและสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน<sup>78</sup> อย่างมหาศาล

ประเทศญี่ปุ่นมีประสบการณ์และบันทึกที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิ หลายครั้ง ในอดีตประเทศญี่ปุ่นเกิดแผ่นดินไหวรุนแรงครั้งใหญ่ที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาล คือ แผ่นดินไหวฮันชิน (The Great Hanshin earthquake) หรือ แผ่นดินไหวที่โกเบ ซึ่งเป็นแผ่นดินไหวที่ ร้ายแรงที่สุดในรอบ 72 ปี นับตั้งแต่การเกิดแผ่นดินไหวที่คันโต (Kanto) เมื่อปี 2466 โดยมีผู้เสียชีวิต ทั้งสิ้น 6,434 คน

#### 3.3.1 อุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทา ทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ

แผ่นดินไหวโกเบเมื่อปีพ.ศ. 2538 ทำให้เห็นจุดอ่อนของการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น หลายประการ ทั้งการเตรียมพร้อมโดยภาครัฐและการเปิดรับความช่วยเหลือทางจากต่างประเทศ ดังนี้

##### 3.3.1.1 การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด

ประเทศญี่ปุ่นมีความลังเลที่จะรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ด้วยสาเหตุความ หยิ่งทะนงในเชื้อชาติของตน และไม่ต้องการรับความช่วยเหลือจากประเทศที่อยู่ในกลุ่มด้อยพัฒนา กว่าญี่ปุ่น รวมถึงระบบราชการและกระบวนการตัดสินใจที่ซับซ้อน ไม่สามารถตัดสินใจอย่าง ทันทันใดต่อข้อเสนอการให้ความช่วยเหลือจากหลายประเทศทั่วโลก และเนื่องจากในขณะนั้น

<sup>77</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิด ภัยพิบัติ กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ [ออนไลน์] 16 เมษายน 2558, หน้า 8.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-40.

กฎหมายศุลกากรของประเทศญี่ปุ่นมิได้กำหนดพิธีการศุลกากรที่บังคับใช้ในการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์โดยเฉพาะ ทำให้ศุลกากรไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการผ่อนผันพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ กระบวนการตรวจสอบของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้าจึงค่อนข้างใช้เวลานาน ส่งผลกระทบให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมทันเวลา<sup>79</sup>

### 3.3.1.2 การไม่ผ่อนผันข้อห้ามข้อจำกัดการควบคุมของบรรเทาทุกข์

เนื่องจากการไม่ปรากฏพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นระเบียบและหลักเกณฑ์ที่มีอยู่จึงไม่อนุญาตให้นำเข้าเวชภัณฑ์ สิ่งของบรรเทาทุกข์ สุนัขกู้ภัยและอื่นๆเข้ามาในประเทศโดยไม่ผ่านการตรวจสอบ<sup>80</sup>

จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาด้านพิธีการศุลกากรที่เกิดขึ้นจากแผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ เกิดจากปัญหากฎหมายศุลกากรของประเทศญี่ปุ่นที่ไม่ได้กำหนดพิธีการศุลกากรเพื่อบังคับใช้ในการสถานการณ์ภัยพิบัติ ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับของบรรเทาทุกข์ไม่ทันท่วงที อีกทั้งไม่มีการผ่อนปรนข้อห้ามข้อจำกัดใดๆ จึงทำให้ศุลกากรต้องตรวจสอบของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศอย่างเคร่งครัดจนไม่ทันการณ์ ทำให้กฎหมายศุลกากรของประเทศญี่ปุ่นเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และทำให้เกิดความสูญเสียในวงกว้าง

### 3.3.2 แนวทางในการดำเนินการแก้ไขเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

แผ่นดินไหวโกเบเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติภายในประเทศญี่ปุ่น และขยายไปสู่การดำเนินนโยบายระหว่างประเทศของญี่ปุ่น อาทิ การกำหนดบทบาทเป็นผู้นำในภูมิภาคด้านการจัดการภัยพิบัติ การริเริ่มและผลักดันการจัดทำแผนงานป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติเฮียวโกะ เป็นต้น รวมทั้งได้ยกระดับประสิทธิภาพการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น จนปัจจุบันการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่ดีที่สุดในโลก<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Glen S. Fukushima, *The Great Hunshin Earthquake* [Online], 23 March 2015. Available from: <http://www.jpri.org/publications/occasionalpapers/op2.html>

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ* [ออนไลน์] 16 เมษายน 2558, หน้า 15.

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนามาตรการพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิรุนแรงในเขตโทโฮกุของเกาะฮอนชูเมื่อปีพ.ศ. 2554 ซึ่งมีความรุนแรงถึง 8.9 ริกเตอร์ และทำให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิพัดถล่มชายฝั่งด้านตะวันออกของเกาะฮอนชู และทำให้เตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ได้รับความเสียหายและเกิดการระเบิดขึ้น ซึ่งเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนี้ นับเป็นภัยธรรมชาติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา โดยมีผู้เสียชีวิตถึง 15,373 คน<sup>82</sup>

ด้วยประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้การเกิดภัยพิบัติครั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ขณะที่ มีข้อเสนอความช่วยเหลือจาก 142 ประเทศทั่วโลก รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประเมินความต้องการที่จำเป็นอย่างรอบคอบ และยอมรับความช่วยเหลือจาก 24 ประเทศเท่านั้น ความช่วยเหลือหลักที่ต้องการ ได้แก่ ทีมกู้ภัยที่มีความเชี่ยวชาญ และทีมแพทย์ฉุกเฉิน โดยประเทศญี่ปุ่นเปิดรับความช่วยเหลือด้านการกู้ภัยจากสหรัฐอเมริกา อังกฤษ จีน ออสเตรเลีย และสหภาพยุโรป<sup>83</sup>

การที่ประเทศญี่ปุ่นเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศน้อย ทำให้ประเทศญี่ปุ่นกำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรที่อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เฉพาะคราวไป โดยประเมินจากความรุนแรงและผลกระทบของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ซึ่งในเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่เกิดขึ้นในเขตโทโฮกุ สำนักศุลกากรและพิกต์อัตราศุลกากร (Customs and Tariff Bureau) กระทรวงการคลังของประเทศญี่ปุ่น ได้ดำเนินการออกข้อบังคับเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ดังต่อไปนี้<sup>84</sup>

### 3.3.2.1 การกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว

ข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ต้องใช้ในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เช่น การอนุญาตให้สถาบัน องค์การทั้งภาครัฐและองค์กรสนับสนุนภาคเอกชนเฉพาะสัญชาติญี่ปุ่นที่นำเข้าของบรรเทาทุกข์สามารถใช้ใบขนสินค้าขาเข้าแบบพิเศษสำหรับของบรรเทาทุกข์ (Aid Supplies Import Declaration Form) รวมถึงการลดความยุ่งยากด้านการสำแดงทางศุลกากร โดยของบรรเทาทุกข์ที่ไม่มีมูลค่าทางการค้าและที่

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-63

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>84</sup> ข้อมูลจากเว็บไซต์ศุลกากรประเทศญี่ปุ่น [Online], 23 March 2015. Available from: [http://www.customs.go.jp/news/news/20110318\\_index.htm](http://www.customs.go.jp/news/news/20110318_index.htm) โดยได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลภาษาไทยจากผลงานวิชาการเรื่อง แนวทางการร่างระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับ The Written Summary Declarations ใน Model Agreement ระหว่างองค์การสหประชาชาติกับกรมศุลกากรเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของของบรรเทาทุกข์ ของนายดิศพรพล ชัยวิสุทธิ นักวิชาการศุลกากรชำนาญการ

นำเข้ามาเพื่อมอบให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ จะได้รับยกเว้นอากรและภาษีบริโภคโดยไม่ต้องใช้ใบสำคัญรับรองของบริจาที่ที่ได้รับการยกเว้นภาษี (Statement of tax-exempt donations)

### 3.3.2.2 การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์

ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับยกเว้นจากภาษีศุลกากร ภาษีบริโภค รวมถึงการผ่อนปรนข้อบังคับสำหรับยานพาหนะที่ขนส่งของบรรเทาทุกข์ ณ ท่าเรือที่อนุญาตให้ทำการค้ากับต่างประเทศ (Open ports) หรือสนามบินศุลกากร โดยการขนถ่ายของบรรเทาทุกข์จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งรายงานข้อมูลการนำเข้าล่วงหน้าก่อนที่ยานพาหนะนั้นจะมาถึง และได้รับยกเว้นภาษีระวาง (Tonnage Tax) เมื่อกลับออกไป ส่วนยานพาหนะที่เข้ามาทางท่าเรือที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการค้ากับต่างประเทศ (Closed Ports) เพื่อขนถ่ายของบรรเทาทุกข์ จะได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องขอใบอนุญาตทางศุลกากรและได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมขาเข้าท่าเรือ

### 3.3.2.3 การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด

ข้อบังคับดังกล่าวได้ผ่อนปรนพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติสุขอนามัยทางอาหาร (Food Sanitation Act) กำหนดให้การนำเข้าอาหารและเครื่องดื่มนำเข้ามาเพื่อจำหน่ายโดยทั่วไป ต้องขออนุญาตจากกระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) ก่อน แต่หากเป็นการนำเข้ามาเพื่อแจกจ่ายผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ จะได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องทำเรื่องขออนุญาต

นอกจากนี้ข้อบังคับดังกล่าวยังผ่อนปรนมาตรการตามกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับยา (Pharmaceutical Affairs Law) กล่าวคือ โดยปกติการนำเข้าเวชภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ต้องเป็นของที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับยาและต้องรายงานรายการสินค้าดังกล่าวต่อสำนักสุขภาพและสวัสดิการส่วนภูมิภาค (Regional Bureau of Health and Welfare) ก่อนการผ่านพิธีการศุลกากร อย่างไรก็ตาม หากเป็นช่วงเกิดภัยพิบัติ ผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ที่นำเข้ามาส่วนมากจะไม่มีชื่อเรียกเฉพาะและระบุผู้นำเข้าได้ยาก จึงอนุโลมให้ผ่านพิธีการศุลกากรตรวจปล่อยได้โดยไม่ต้องรายงานการนำเข้า แต่เมื่อได้ลำเลียงของบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติแล้ว ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ประเภทดังกล่าวต่อสำนักสุขภาพและสวัสดิการส่วนภูมิภาคต่อไป

จากการศึกษาเรื่องพิธีการศุลกากรที่ใช้อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศญี่ปุ่นนั้น เห็นได้ว่า พิธีการศุลกากรดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่าง

ประเทศและตราสารต่างๆ โดยมีการเพิ่มเติมพิธีการศุลกากรที่ช่วยอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรนอกเหนือจากที่ปรากฏในหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น ซึ่งเป็นข้อดีของการที่ประเทศญี่ปุ่นมิได้ยอมรับเอาอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์มาอนุวัติการบังคับใช้ทั้งหมด กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นสามารถกำหนดพิธีการศุลกากรที่ใช้อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบทของกฎหมายภายในของประเทศญี่ปุ่นที่ใช้บังคับอยู่นั่นเอง

นอกจากนี้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศญี่ปุ่นเพื่อผ่อนผันขั้นตอนด้านเอกสารและข้อจำกัดบางประการนั้น ส่งผลให้ความช่วยเหลือสามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รวดเร็ว ซึ่งเป็นกรณีศึกษาสำหรับการปรับปรุงพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ในงานสัมมนาในระดับภูมิภาคเรื่องบทบาทของศุลกากรในสถานการณ์ภัยพิบัติ ณ กรุงเทพมหานคร ผู้แทนของประเทศญี่ปุ่นได้ระบุว่าในเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิรุนแรงในเขตโทโฮกุของเกาะฮอนชูเมื่อปีพ.ศ. 2554 รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นมีพิธีการศุลกากรที่เตรียมพร้อมเพื่อรับมือในเหตุการณ์แผ่นดินไหว ซึ่งพิธีการศุลกากรเหล่านี้ได้รวมการยกเว้นค่าภาษีอากร และอำนวยความสะดวกการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ รวมถึงยกเว้นค่าธรรมเนียมในการตรวจของบรรเทาทุกข์ และให้ผู้นำเข้าสามารถปฏิบัติพิธีการนอกสถานที่ได้ นอกจากนี้ผู้แทนของประเทศญี่ปุ่นได้เน้นย้ำว่าหลักสำคัญประการแรกในการรักษาชีวิตผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน คือความรวดเร็วในการอำนวยความสะดวกทางด้านพิธีการศุลกากร<sup>85</sup> นั่นเอง

### 3.4 ประเทศไนจีเรีย

ประเทศไนจีเรียตั้งอยู่บนชายฝั่งตะวันตกของทวีปแอฟริกา มีประชากรราว 170.1 ล้านคน (ข้อมูลเมื่อปีพ.ศ. 2555) ประกอบด้วยชนเผ่าต่างๆประมาณ 250 เผ่า และเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในภูมิภาคแอฟริกา<sup>86</sup>

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไนจีเรียต้องประสบกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง อันส่งผลให้เกิดภัยพิบัติน้ำท่วม พายุ และภาวะภัยแล้งอย่างรุนแรงในหลาย

<sup>85</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies World Customs Organization and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, **Regional Seminar on the Role of Customs in Natural Disaster Relief** [Online] 13 May 2015, p.4.

<sup>86</sup> เสรี มุทธาธาร, การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี: กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา [ออนไลน์] 15 กรกฎาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt6/IS/IS6013.pdf>

พื้นที่ของประเทศ ซึ่งทำให้ประชากรได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก<sup>87</sup> โดยสาเหตุของการเกิดภัยพิบัติส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศไนจีเรียนั้น เกิดจากปัจจัยเรื่องอัตราการขยายตัวของจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงอย่างรวดเร็ว ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ รวมถึงปัญหาทางสังคมและการเมือง ทำให้เกิดการแก่งแย่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประเทศไนจีเรียจึงกลายเป็นประเทศที่มีอัตราความเสี่ยงสูงในการเกิดภัยพิบัติ<sup>88</sup>

### 3.4.1 อุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศไนจีเรียที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ

ในปีค.ศ. 2012 เกิดเหตุอุทกภัยครั้งใหญ่ที่สุดในรอบสี่สิบปีในรัฐมาคูร์ดี (Makurdi) และพื้นที่ทางตอนกลางของประเทศไนจีเรีย อันเป็นผลจากฝนตกหนักในช่วงฤดูฝนของปี ส่งผลให้เกิดน้ำไหลป่าเข้าท่วมพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำการเกษตรของชาวไนจีเรียเป็นบริเวณกว้าง<sup>89</sup> สร้างความเสียหายแก่ถนน สะพาน และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวมถึงทรัพย์สินและที่อยู่อาศัยของประชาชนสูญหาย มีประชาชนที่ได้รับผลกระทบถึง 7 ล้านคน ประชาชนจำนวน 2 ล้านคนต้องไร้ที่อยู่อาศัย และมีผู้เสียชีวิตมากถึง 363 คน<sup>90</sup>

#### 3.4.1.1 ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการภัยพิบัติ

แนวทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศไนจีเรีย คือ การประสานงานและบูรณาการกิจกรรมทั้งหมดที่จำเป็นในการสร้าง รักษา และปรับปรุงความสามารถในการเตรียมความพร้อมสำหรับการป้องกัน การตอบสนอง และการฟื้นฟูจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ โดยในปีค.ศ. 1976 รัฐบาลกลางของประเทศไนจีเรียได้จัดตั้งหน่วยงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินแห่งชาติ (National Emergency Relief Agency: NERA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับมือกับภาวะปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้น ต่อมาช่วงทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติแห่งสหประชาชาติ (United Nation International Decade for Natural Disaster Reduction) รัฐบาลกลางของประเทศไนจีเรียได้จัดตั้งหน่วยงานย่อยเพื่อพัฒนาวิธีการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติ และ

<sup>87</sup> Federal Republic of Nigeria, *Emergency Preparedness and Response (EPR) Disaster Risk Reduction (DRR) Capacity Assessment* [Online], 15 June 2015. Available from: [http://www.preventionweb.net/files/28963\\_28963nigeriaeprdrcapacityassessmen.pdf](http://www.preventionweb.net/files/28963_28963nigeriaeprdrcapacityassessmen.pdf)

<sup>88</sup> Ibid, p.9.

<sup>89</sup> กระทรวงต่างประเทศ, *เหตุอุทกภัยในไนจีเรีย* [ออนไลน์], 13 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/news/detail.php?ID=3583&SECTION=NEWS>, 2555

<sup>90</sup> International Federation of Red Cross and red Crescent Societies, *Emergency appeal operation update Nigeria: Floods* [Online], 15 June 2015. Available from: <https://www.ifrc.org/docs/Appeals/12/MDRNG01403.pdf>

ขยายขอบเขตการลดความเสี่ยงดังกล่าวโดยรวมถึงภัยพิบัติทุกรูปแบบ และในปีค.ศ. 1999 รัฐบาลกลางของประเทศไนจีเรียจึงได้ก่อตั้งองค์การบริหารภัยพิบัติแห่งชาติ (National Emergency Management Agency: NEMA) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อการป้องกัน การริเริ่มการจัดการ และตอบสนองในภาวะภัยพิบัติทุกรูปแบบ นอกจากนี้รัฐบาลกลางของประเทศไนจีเรียยังได้จัดตั้งองค์การบริหารจัดการภัยพิบัติระดับรัฐ คือ องค์การบริหารภัยพิบัติของรัฐ (State Emergency Management Agencies: SEMAs) และระดับท้องถิ่นคือ องค์การบริหารภัยพิบัติท้องถิ่น (Local Emergency Management Agencies: LEMAs) โดยมีองค์การบริหารภัยพิบัติแห่งชาติเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการจัดการภัยพิบัติ<sup>91</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไนจีเรียได้ออกกฎหมายต่างๆเพื่อรองรับการจัดการการตอบสนองในภาวะภัยพิบัติ และจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับการจัดการภัยพิบัติโดยตรง แต่การจัดการภัยพิบัติของประเทศไนจีเรียกลับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการขาดประสานงานระหว่างหน่วยงานผู้รับผิดชอบ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้การที่ประเทศไนจีเรียปกครองระบอบสาธารณรัฐโดยมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ทำให้เกิดปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายการจัดการและตอบสนองต่อภัยพิบัติ อีกทั้งด้วยความแตกต่างทางด้านภาษาที่ใช้เผยแพร่แผนการจัดการภัยพิบัติ ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติรวมถึงหน่วยงานระดับท้องถิ่นไม่เข้าใจและไม่สามารถจัดการภัยพิบัติตามนโยบายได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีปัญหาความยากจน การก่อการร้าย การขาดแคลนงบประมาณ และการคอร์รัปชัน ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศไนจีเรียไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างเท่าที่ควร<sup>92</sup>

สำหรับด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศไนจีเรียค่อนข้างทันสมัยและปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ขาดความเป็นระบบ โดยเมื่อรัฐบาลของประเทศไนจีเรียประกาศภาวะฉุกเฉิน ของต่างๆที่บริจาคโดยหน่วยงานต่างๆจะได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร แต่เนื่องจากประเทศไนจีเรียต้องประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองและสังคมจากกลุ่มก่อการร้ายโบโก ฮาราม (Boko Haram) ศุลกากรของประเทศไนจีเรียจึงต้องระมัดระวังการลักลอบขนสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศเพื่อก่อการจลาจล ดังนั้นพิธีการ

<sup>91</sup> Abdul-Akeem Sadiq, *A Look at Nigeria's Bourgeoning Emergency Management System: Challenges, Opportunities, and Recommendations for Improvement* [Online], 15 June 2015. Available from: <https://training.fema.gov/hiedu/downloads/compemgmtbookproject/comparative%20em%20book%20-%20chapter%20a%20look%20at%20nigeria's%20burgeoning%20em%20system.doc>

<sup>92</sup> Ibid.

ศุลกากรของประเทศไนจีเรียจึงต้องสอดคล้องกับความมั่นคงของรัฐ<sup>93</sup> นอกจากนี้ปัญหายังมีการขาด การประสานงานระหว่างหน่วยงานคือองค์การบริหารภัยพิบัติแห่งชาติและศุลกากร ทำให้การ ช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### 3.4.2 แนวทางในการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากร สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

จุดเด่นของการแก้ปัญหาเพื่อลดอุปสรรคที่ขัดขวางการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศ ไนจีเรียคือ ประเทศไนจีเรียนำความตกลงต้นแบบการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ ขององค์การศุลกากรโลกที่มีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวก เฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารอื่นๆ มาปรับใช้เป็น ความตกลงระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ เพื่อลดอุปสรรคการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ดังนี้

#### 3.4.2.1 การใช้ความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการ ศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและ เร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นแนวทางใน การทำความตกลงเพื่อร่วมกันจัดการภัยพิบัติระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและมีผลบังคับ ทัวไปในคราวเดียวกัน

เพื่อให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่าง รวดเร็วพร้อมกับการจัดการภัยพิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานในประเทศให้มีประสิทธิภาพ ประเทศ ไนจีเรียจึงได้นำความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การ สหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ มาเป็นแนวทางในการทำความตกลงเพื่อ ร่วมกันจัดการภัยพิบัติระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและให้มีผลบังคับทัวไปในคราวเดียวกัน ซึ่งความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และ ผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและ ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติดังกล่าว ได้นำเอาหลักเกณฑ์เรื่องพิธีการศุลกากรสำหรับการ นำเข้าของบรรเทาทุกข์จากอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ เช่น อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาการนำเข้าสินค้าชั่วคราวภายใต้ระบบ

<sup>93</sup> Dera Nhadi and Etim Ibok, Trade Facilitation in Emergency and Disaster Relief Situations: Managing Cross Border Trade Under Insurgency Nigeria Customs Experience. [Online], 15 June 2015. Available from: [https://www.dropbox.com/s/octqmqqwm7utjhc/Day%202%20Breakout%20Session%203%20C\\_03%20Etim%20Ebok.pdf](https://www.dropbox.com/s/octqmqqwm7utjhc/Day%202%20Breakout%20Session%203%20C_03%20Etim%20Ebok.pdf)



เอ.ที.เอ คาร์เนท และอนุสัญญาอิสตันบูล มาใช้เป็นแนวทางในกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวก สะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ นอกจากนี้ความตกลงต้นแบบดังกล่าวยังเป็นแหล่งที่มาที่ผู้เขียนใช้ในการวิเคราะห์และศึกษาเพื่อสรุปหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในบทที่ 2 อีกด้วย

ดังนั้น การที่ประเทศไนจีเรียได้พัฒนาความตกลงต้นแบบสำหรับการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ ณ พรมแดน ระหว่างองค์การจัดการภัยพิบัติ หน่วยงานศุลกากร และหน่วยงานตรวจ คนเข้าเมือง<sup>94</sup> โดยอาศัยแนวทางจากความตกลงต้นแบบขององค์การสหประชาชาติ ทำให้หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศไนจีเรียสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาเกียวโต ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดค่านิยมของคำว่า “ภัยพิบัติ” “ของบรรเทาทุกข์” และ “ผู้ได้รับสิทธิ” การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ การกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ การยกเว้นค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ และการยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด เป็นต้น

ความตกลงต้นแบบของประเทศไนจีเรียจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแนวทางการร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการจัดการภัยพิบัติของประเทศ โดยกำหนดขอบเขตหน้าที่ในแต่ละด้านของแต่ละหน่วยงานให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ องค์การบริหารภัยพิบัติแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติเพื่อรับความช่วยเหลือไม่ว่าจากในประเทศ หรือจากต่างประเทศ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศใดๆก็ตาม และมีหน้าที่รายงานต่อประธานาธิบดี ส่วนหน่วยงานศุลกากรเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลเรื่องของบรรเทาทุกข์ต่างๆ และสุดท้ายหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองอันมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลการเข้าและออกนอก

---

<sup>94</sup> Model Agreement Emergency Relief Consignment Border Clearance Agreement between National Emergency Management Agency (NEMA), Nigerian Customs Service and Nigerian Immigration Service [Online], 10 June 2015. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~/\\_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/PH\\_Draft\\_MODEL\\_BorderclearanceAGREEMENT\\_E.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~/_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/PH_Draft_MODEL_BorderclearanceAGREEMENT_E.ashx)

ประเทศของผู้ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ<sup>95</sup> พร้อมกับให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปในคราวเดียวกัน

แม้ประเทศไนจีเรียเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ตั้งอยู่ในทวีปแอฟริกาและต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาความยากจน ปัญหาการก่อการร้าย รวมถึงสถานการณ์ภัยพิบัติอย่างรุนแรงบ่อยครั้ง แต่มีการพัฒนาพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ทันสมัยโดยอาศัยหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆ มาปรับให้สอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายการจัดการภัยพิบัติในประเทศของตน รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการเปิดรับความช่วยเหลือ ทำให้องค์กรต่างๆ ที่ต้องการจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถติดต่อประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ อันเป็นการช่วยลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นส่งผลให้การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมสามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้การนำเรื่องหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ และเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติมาบรรจุเป็นร่างความตกลงต้นแบบฉบับเดียวกัน ทำให้องค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่จัดการภัยพิบัติสามารถแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้อย่างชัดเจน และการปฏิบัติงานไม่ซ้ำซ้อนกัน อันส่งผลให้การจัดการความช่วยเหลือที่หลังไหลเข้ามานั้นเป็นระบบและมีประสิทธิภาพควบคู่กับการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติด้วยกฎหมายเพียงฉบับเดียว

### 3.5 บทสรุป

การเปิดรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศในสถานการณ์ภัยพิบัติเป็นการเติมเต็มพันธกรณีของรัฐในการปกป้องและเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นรัฐเจ้าของดินแดนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงต้องมีวิธีการจัดการภัยพิบัติที่ดีและเป็นระบบ ตลอดจนมีขั้นตอนการจัดการตอบสนองภัยพิบัติที่ไม่ยุ่งยากซ้ำซ้อน และมีศักยภาพเพียงพอในการประสานงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันบริหารจัดการความช่วยเหลือที่หลังไหลเข้ามาได้อย่างรวดเร็ว

<sup>95</sup> Tope OGUNKUA and Walter Hekala, **Natural Disaster Relief-the Nigerian Example** [Online], 10 June 2015. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~/\\_/media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Disaster%20relief%20final\\_Nigeria.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~/_/media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Disaster%20relief%20final_Nigeria.ashx)

วิธีการจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติวิธีหนึ่งคือ การปรับปรุงพิธีการศุลกากรให้มีความเหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปการนำเข้าของใดๆ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ว่าด้วยการนำของเข้าตามกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหลักเกณฑ์และพิธีการศุลกากรที่ใช้บังคับโดยทั่วไปในสถานการณ์ปกติ อาจมีขั้นตอนบางประการที่สร้างความยุ่งยากและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์เร่งด่วนที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ เนื่องจากหลักเกณฑ์และพิธีการศุลกากรเหล่านั้นมิได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ จึงส่งผลให้หลักเกณฑ์และพิธีการศุลกากรที่ใช้บังคับในสถานการณ์ปกตินั้นกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม อันทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเท่าที่ควร

จากกรณีศึกษาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศเนปาล ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไนจีเรีย จะเห็นได้ว่า ทั้งสี่ประเทศได้มีการแก้ปัญหาพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์แตกต่างกัน เนื่องจากความรุนแรงของการเกิดภัยพิบัติ ความพร้อมในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ รวมถึงการจัดการภัยพิบัติของแต่ละประเทศที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่นำมาใช้กำหนดพิธีการศุลกากรให้เหมาะสมเฉพาะแต่ละประเทศ

กฎหมายศุลกากรของ**ประเทศเนปาล**มิได้กำหนดพิธีการศุลกากรที่บังคับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์โดยเฉพาะ แต่ปรับใช้จากกฎหมายศุลกากรที่มีอยู่ ซึ่งมีข้อจำกัดคือไม่สามารถครอบคลุมของบรรเทาทุกข์ได้ทั้งหมด แม้ได้มีการแก้ไขโดยการให้รัฐบาลประกาศยกเว้นค่าภาษีอากรและผ่อนผันพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เฉพาะกรณี แต่ก็ไม่ทันต่อสถานการณ์เร่งด่วนที่ต้องช่วยชีวิตผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เนื่องจากประเทศเนปาลมิได้นำหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับใช้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้แม้ประเทศเนปาลจะดลลงนามตามความตกลงเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าบรรเทาทุกข์กับองค์การสหประชาชาติ แต่มีปัญหาด้านการบังคับใช้ความตกลงดังกล่าว จนทำให้องค์การสหประชาชาติออกมาเรียกร้องให้ประเทศเนปาลผ่อนผันพิธีการศุลกากรด้วยความรวดเร็ว

สำหรับ**ประเทศอินโดนีเซีย**นั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายศุลกากรให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร ตลอดจนออกข้อบังคับต่างๆเพื่อกำหนดพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ซึ่งมีหลักเกณฑ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ตลอดจนอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ

ส่วน**ประเทศญี่ปุ่น** ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบการจัดการภัยพิบัติที่ดีที่สุดในโลก จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศน้อย ประเทศญี่ปุ่นจึงมิได้มีการกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์เร่งด่วนไว้โดยเฉพาะ แต่อาศัยการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และกำหนดหลักเกณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อใช้บังคับเป็นรายกรณีไป ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดนั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการอำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ผ่านพิธีการศุลกากร และให้ผู้นำเข้าสามารถปฏิบัติพิธีการศุลกากรนอกเวลาราชการได้ ตลอดจนการให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมถึงการยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเตรียมพร้อมและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

สุดท้ายคือกรณีศึกษา**ประเทศไนจีเรีย** ผู้เขียนเลือกประเทศไนจีเรียมาศึกษา เนื่องจากประเทศไนจีเรียนำเอาความตกลงต้นแบบขององค์การสหประชาชาติมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาความตกลงต้นแบบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติ โดยในความตกลงต้นแบบระหว่างหน่วยงานของประเทศไนจีเรียนั้นมีการระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติพร้อมกับระบุหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้มีผลบังคับใช้ทั่วไปด้วยกฎหมายฉบับเดียว ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ทันสมัยและช่วยลดช่องว่างที่เกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ดี

จะเห็นได้ว่า ทั้งสี่ประเทศยังมีได้ยอมรับเอาอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ เจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาอนุวัติการบังคับใช้เป็นกฎหมายภายใน แต่การกำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ เจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารต่างๆที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์และสรุปไว้ในบทที่ 2 ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการกำหนดค่านิยมให้ชัดเจน การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้มีความรวดเร็ว การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ สำหรับของบรรเทาทุกข์ การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด และการจัดการของบรรเทาทุกข์ เป็นต้น รวมถึงยังมีหลักเกณฑ์ที่รองรับการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถตอบสนองต่อภัยพิบัติได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าแต่ละประเทศได้นำหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้

มาน้อยแตกต่างกัน และผลจากกรณีศึกษาพบว่า ประเทศเนปาลได้นำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้นมาปรับใช้น้อยที่สุด จึงทำให้พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศเนปาลกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่ได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอย่างทันที่

ดังนั้น การที่ประเทศต่าง ๆ นำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้นมาปรับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากเท่าไร ยิ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่ช่วยลดข้อจำกัดด้านพิธีการศุลกากรที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขัดขวางการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารต่างๆที่สามารถช่วยจัดอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อีกด้วย ซึ่งกรณีศึกษาดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้เช่นกัน กล่าวคือ แม้ประเทศไทยยังมีได้ยอมรับเอาอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์มาอนุวัติการบังคับใช้เป็นกฎหมายภายใน แต่ด้วยความจำเป็นของสถานการณ์ภัยพิบัติที่รุนแรง ประเทศไทยจึงควรนำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารต่างๆ ที่ได้รับการพิสูจน์ถึงความสำเร็จในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์สะดวกมากขึ้น มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรให้สามารถรองรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเหมาะสม อันเป็นการเติมเต็มพันธกรณีของประเทศไทยเพื่อปกป้องและเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้ได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมได้อย่างเต็มที่ยิ่งขึ้น

ตารางที่ 1 ตารางแสดงการสรุปประเด็นกรณีศึกษาของประเทศต่างๆในการกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ	เนปาล	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	ไนจีเรีย
<b>1. หลักเกณฑ์การกำหนดคำนิยาม (Definitions)</b>				
1.1 การกำหนดคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ”	-	✓	-	✓
1.1 การกำหนดคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์”	-	✓	-	✓
1.1 การกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ”	-	✓	-	✓
<b>2. หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ (Period)</b>	-	✓	-	✓
<b>3. หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว (Simplified Customs Procedures and Facilitation)</b>				
3.1 การให้ความสำคัญการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก	-	-	-	-
3.2 การอำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์	-	✓	✓	✓
3.3 การยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึง	-	-	-	✓
3.4 การผ่านพิธีการใบขนสินค้าสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นอกเวลาที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร	-	-	✓	✓
3.5 การตรวจและซ้กตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็น	-	-	-	✓
3.6 การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิด ประเทศที่ส่งออกหรือประเทศปลายทาง	-	-	-	-

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศในการ อำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับ การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือ ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ	เนปาล	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	ไนจีเรีย
4. หลักเกณฑ์การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ (Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges)	✓	✓	✓	✓
5. หลักเกณฑ์การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์ จากข้อห้ามข้อจำกัด (Exemption from Prohibitions/Restrictions)	✓	✓	✓	✓
6. หลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ (Relief Consignments Management)				
6.1 การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ต้องส่งกลับภายใน ระยะเวลาที่กำหนด	-	✓	-	✓
6.2 การบริจาคของบรรเทาทุกข์	-	✓	-	-
6.3 การทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพ	-	✓	-	-

✓ หมายถึง กรณีที่มีการนำหลักเกณฑ์นั้นมาใช้เป็นแนวทางในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

## บทที่ 4

### สภาพปัญหาและบทวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศไทย

ภัยพิบัติถือเป็นปัญหาความมั่นคงประการหนึ่งที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างมหาศาล โดยเฉพาะในปัจจุบันที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติกลายเป็นภัยคุกคามใหม่ ซึ่งโลกยุคปัจจุบันจะต้องเผชิญและต้องปรับตัวร่วมกัน เนื่องจากพิบัติภัยที่เกิดขึ้นทั่วโลกมีความถี่และความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีการพัฒนามาตรการและแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยประเทศที่พัฒนาแล้วมักมีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มั่นคงแข็งแรง มีอุปกรณ์เครื่องมือ และสรรพกำลัง รวมทั้งระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา ทำให้มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติน้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนา อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเตรียมมาตรการและแนวทางตลอดจนอุปกรณ์กู้ภัยและช่วยชีวิต แต่การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจากพิบัติภัยต่างๆ ยังขึ้นอยู่กับ การตอบสนองในภาวะฉุกเฉินของผู้บริหารประเทศระดับต่างๆ ที่จะประเมินสถานการณ์เพื่อสั่งการส่งกำลังช่วยเหลือหลังเหตุการณ์ และการฟื้นฟูบูรณะอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่าในหลายพื้นที่เมื่อเกิดความสูญเสียในระหว่างเกิดภัยพิบัติแล้ว ยังมีความสูญเสียเพิ่มขึ้นในระยะหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติอีกด้วย<sup>1</sup>

ในอดีต ประเทศไทยมีประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยธรรมชาติตามฤดูกาล อาทิ น้ำท่วม พายุ และภัยแล้ง ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่อยู่ในขอบเขตที่จำกัดและอยู่ในภาวะที่สามารถจัดการได้ นอกจากนี้ ชุมชนในพื้นที่ยังได้เรียนรู้และสั่งสมภูมิปัญญาเพื่อปรับวิถีชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับความแปรปรวนของธรรมชาติตามฤดูกาลได้เป็นอย่างดี เช่น ลักษณะบ้านใต้ถุนสูง รูปแบบการเพาะปลูกของเกษตรกรในลุ่มน้ำ และการเลือกใช้และปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และปริมาณน้ำ ซึ่งเป็นการแสดงถึงวิวัฒนาการในการปรับตัวเมื่อเผชิญกับภัยธรรมชาติที่ไม่รุนแรงนักของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบกับภัยพิบัติที่รุนแรงบ่อยครั้งมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นตามลำดับ เช่น การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อปีพ.ศ. 2547 รวมทั้งการเกิดอุทกภัยเมื่อปลายปีพ.ศ. 2553 และต่อเนื่องถึงวิกฤติอุทกภัยในปีพ.ศ. 2554 ซึ่งนับเป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดครั้งหนึ่งของประเทศ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ [ออนไลน์] 16 เมษายน 2558, หน้า 101-102.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.



บทเรียนจากกรณีศึกษาของประเทศต่างๆที่ผ่านมาพบว่า แต่ละประเทศมีการกำหนดพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความถี่ในการเกิดภัยพิบัติ ความรุนแรงและผลกระทบของภัยพิบัติ รวมถึงความพร้อมของการจัดการตอบสนองต่อภัยพิบัติ และเมื่อพิจารณาพิธีการศุลกากรที่บังคับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่แต่ละประเทศได้กำหนดขึ้น แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็น หลักเกณฑ์เรื่องคำนิยาม หลักเกณฑ์เรื่องการอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว หลักเกณฑ์การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็น การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆสำหรับของบรรเทาทุกข์ รวมถึงการผ่อนผันข้อห้ามข้อจำกัดสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์เหล่านั้นที่สามารถช่วยลดอุปสรรคที่ขัดขวางการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้

แม้ประเทศไทยจะประสบกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรงมหาศาลไม่บ่อยนัก แต่มิได้หมายความว่าภัยพิบัติเหล่านั้นจะไม่เกิดขึ้น ซึ่งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอดีต ประเทศไทยก็ต้องประสบปัญหาเรื่องพิธีการศุลกากรที่เป็นอุปสรรคในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เช่นกัน ส่งผลให้ของบรรเทาทุกข์อันมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ควรถึงมือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้เร็วที่สุด กลับตกค้างอยู่ที่ศุลกากรเนื่องจากพิธีการศุลกากรที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความเร่งด่วนฉุกเฉินนั้นได้ ซึ่งเสมือนเป็นการตอกย้ำความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้ทุกข์ทรมานซ้ำลงไปอีก ดังนั้นจึงควรศึกษาอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรของประเทศไทยที่เกิดขึ้นและหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคเหล่านั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศไทย

#### 4.1 สภาพปัญหาของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ในเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิเมื่อปีพ.ศ. 2547 รวมถึงเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปีพ.ศ. 2554 ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยที่ไม่สามารถรองรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้เขียนสรุปเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

#### 4.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่จะมาบังคับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติ โดยเฉพาะ ทำให้ศุลกากรต้องนำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่มาปรับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ซึ่งมีข้อจำกัด<sup>4</sup> มากมาย

การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่จะมาบังคับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัตินั้น ทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉิน พิธีการศุลกากรในสถานการณ์ปกติจึงกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

#### 4.1.2 ปัญหาที่เกิดจากการนำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่มาปรับใช้สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ของประเทศไทยไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉิน การนำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่มาปรับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วนทำให้ประสบปัญหาเรื่องข้อจำกัดของกฎหมายหลายประการ เช่น การนำเข้าของบรรเทาทุกข์โดยปรับใช้ตามหลักเกณฑ์ของพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรพ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 3 อันว่าด้วยเรื่องของนำเข้าชั่วคราว ที่มีข้อจำกัดไม่สามารถครอบคลุมถึงของบรรเทาทุกข์ได้ทุกประเภท หรือการปรับใช้ตามหลักเกณฑ์ของพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรพ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 10 อันว่าด้วยเรื่องของที่ได้รับเอกสิทธิ์ ซึ่งมีข้อจำกัดให้เฉพาะคู่สัญญาที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงไว้ และไม่สามารถใช้บังคับกับของบรรเทาทุกข์ได้อย่างครอบคลุม และการปรับใช้ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรพ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 อันว่าด้วยเรื่องของที่นำเข้ามาหรือส่งออกเพื่อบริจาคเป็นการสาธารณกุศลแก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล หรือเป็นของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล ซึ่งมีขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่ยุ่งยากไม่เหมาะสมที่จะปรับใช้กับสถานการณ์เร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรดังกล่าวอย่างละเอียดในลำดับต่อไป

<sup>3</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Legal issues from the international response to the tsunami in Thailand** [Online], 20 March 2015. Available from: <http://www.ifrc.org/PageFiles/93720/report-thailand.pdf>

<sup>4</sup> Ibid, p.17.

เมื่อกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยที่มีไม่อาจอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนเลือกที่จะใช้ของในท้องถิ่นในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติการบรรเทาทุกข์มากกว่าการนำเข้าของบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ นอกจากนี้ผู้บรรเทาภัยพิบัติยังต้องประสบกับเรื่องค่าใช้จ่ายมากมายหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าในการเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>5</sup>

นอกจากนี้ในงานสัมมนาในระดับภูมิภาคเรื่องบทบาทของศุลกากรในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ตัวแทนของประเทศไทยได้กล่าวว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่รองรับเรื่องพิธีการศุลกากรสำหรับการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติ โดยเฉพาะเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปีพ.ศ. 2554 องค์กรที่มีใช้องค์กรภาครัฐและไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นการสาธารณกุศลนั้นไม่ได้รับการยกเว้นค่าภาษีอากร ซึ่งกรมศุลกากรกำลังดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเพิ่มมาตรการเรื่องข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจสำหรับของบรรเทาทุกข์และของใช้ส่วนตัว และของอื่นที่ใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บรรเทาภัยพิบัติ<sup>6</sup>

การปรับปรุงระเบียบพิธีการศุลกากรต่างๆที่ล่าสมัยและซับซ้อน เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ย่อมเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุนรัฐในการจัดการตอบสนองในภาวะภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพ โดยประเด็นอุปสรรคที่เกิดจากการขาดกฎหมายรองรับการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ มีดังต่อไปนี้

#### 4.1.2.1 ปัญหาเรื่องกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่มีการบัญญัติคำนิยามโดยตรง

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้กับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติโดยตรง จึงมิได้ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” “ของบรรเทาทุกข์” หรือ “ผู้ได้รับสิทธิ” ไว้โดยตรง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies World Customs Organization and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, **Regional Seminar on the Role of Customs in Natural Disaster Relief** [Online] 13 May 2015, p.6.

#### 4.1.2.1.1 การไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ”

จากการศึกษาที่ผ่านมา “ภัยพิบัติ” เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้รวดเร็วที่สุด เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและลดการสูญเสียอันอาจเกิดขึ้น แต่เมื่อในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ทำให้การปรับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติได้

ดังนั้นการไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” จึงส่งผลกระทบต่อให้ไม่สามารถกำหนดพิธีการศุลกากรในการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมได้ อันทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ล่าช้าและไม่สามารถช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ทันทั่วถึง

#### 4.1.2.1.2 การไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์”

การไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ทำให้การปรับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่สามารถครอบคลุมถึงของบรรเทาทุกข์ได้ทั้งหมด กล่าวคือ การปรับใช้กฎหมายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 10<sup>7</sup> อันว่าด้วยเรื่องของที่ได้รับเอกสิทธิตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญาฉบับนานาชาติประเทศ หรือทางการทูตซึ่งได้ปฏิบัติต่อกันโดยอัยาศัยไมตรี หรือตามความตกลงที่ประเทศไทยมีกับองค์กรต่างประเทศเป็นการเฉพาะ แต่การนำเข้าของต่างๆตามกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถครอบคลุมของบรรเทาทุกข์ได้ทั้งหมด ตัวอย่างเช่น การปรับใช้ตามความตกลงว่าด้วยโครงการความร่วมมือช่วยเหลือด้านเทคนิคระหว่างผู้บริจาคต่างประเทศกับรัฐบาลไทย (Agreements under Technical Assistance Cooperation Programs between Foreign Donors and the Thai Government) โดยให้ของใช้ส่วนตัวของผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ (foreign experts) ที่ได้ลงทะเบียนกับกรมวิเทศสหการ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ) ได้รับยกเว้นจากค่าภาษีอากรใดๆ ในปริมาณที่เหมาะสมเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถครอบคลุมถึงของบรรเทาทุกข์ได้ทุกประเภท หรือการปรับใช้เรื่องข้อตกลงที่ประเทศไทยมีต่อยูเนสโกตามความตกลงฟลอเรนซ์ ซึ่งเป็นการตกลงให้ยกเว้นอากรในการนำเข้าวัสดุเพื่อการศึกษาวิทยาศาสตร์และ

<sup>7</sup> พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530, ภาค 4 ประเภท 10.

“ของที่ได้รับเอกสิทธิ ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญาฉบับนานาชาติประเทศ หรือทางการทูตซึ่งได้ปฏิบัติต่อกันโดยอัยาศัยไมตรี หรือตามความตกลงที่ประเทศไทยมีกับองค์กรต่างประเทศเป็นการเฉพาะ”

<sup>8</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Legal issues from the international response to the tsunami in Thailand** [Online] 20 March 2015, p 18.

วัฒนธรรมที่นำเข้าโดยสถาบันการศึกษาและส่วนราชการ แต่การขอยกเว้นอากรต้องยื่นขอไปที่กระทรวงศึกษาธิการเพื่อแจ้งให้กรมศุลกากรทราบเพื่อขออนุมัติการยกเว้นอากรเท่าที่เหมาะสม<sup>9</sup> ซึ่งข้อจำกัดของความตกลงนี้ จำกัดเฉพาะวัสดุเพื่อการศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมที่นำเข้าโดยสถาบันการศึกษาและส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมของบรรเทาทุกซ์ได้ทุกประเภทเช่นกัน กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การใช้บทบัญญัติตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรพ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 10 มีข้อจำกัดเรื่องไม่สามารถบังคับใช้กับของบรรเทาทุกซ์ได้ทุกประเภท รวมถึงมีข้อจำกัดเฉพาะคู่สัญญาที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงไว้เท่านั้น

นอกจากนี้การปรับใช้การนำเข้าของบรรเทาทุกซ์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรพ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 3<sup>10</sup> เรื่อง “การนำเข้า

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530, ภาค 4 ประเภท 3.

“ของที่กล่าวไว้ข้างล่างนี้ ถ้านำเข้ามาพร้อมกับตนหรือนำเข้ามาเป็นการชั่วคราวและจะส่งกลับออกไปภายใน ไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่นำเข้ามา ได้รับยกเว้นอากร

ก. ของที่ใช้ในการแสดงละครหรือการแสดงอื่นที่คล้ายกัน ซึ่งผู้แสดงที่ท่องเที่ยวเข้ามา

ข. เครื่องประกอบและของใช้ในการทดลองหรือการแสดงเพื่อวิทยาศาสตร์หรือการศึกษา ซึ่งบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว นำเข้ามาเพื่อจัดการทดลองหรือแสดง

ค. รถสำหรับเดินบนถนน เรือ และอากาศยาน บรรดาที่เจ้าของนำเข้ามาพร้อมกับตน

ง. เครื่องถ่ายรูปและเครื่องบันทึกเสียง ซึ่งบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวนำเข้ามาเพื่อใช้ถ่ายรูป หรือบันทึกเสียงต่าง ๆ แต่ฟิล์มและแผ่นสำหรับถ่ายรูปหรือสิ่งที่ใช้บันทึกเสียงซึ่งนำมาใช้ในการนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและปริมาณที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

จ. อารูสปืนและกระสุนปืน ซึ่งบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวนำเข้ามาพร้อมกับตน

ฉ. ของที่นำเข้ามาเป็นการชั่วคราว โดยมุ่งหมายจะแสดงในงานสาธารณะที่เปิดให้ประชาชนดูได้ทั่วไป

ช. ของที่นำเข้ามาเพื่อซ่อม แต่ต้องปฏิบัติภายในเงื่อนไขที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนด

ข. ตัวอย่างสินค้า นอกจากที่ระบุไว้ในประเภทที่ 14 ซึ่งบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว นำเข้ามาพร้อมกับตน และมีสภาพซึ่งเมื่อจะส่งกลับออกไปสามารถตรวจได้แน่นอนว่าเป็นของอันเดียวกับที่นำเข้ามาแต่ต้องมีปริมาณหรือค่าซึ่งเมื่อรวมกันเข้าแล้วไม่เกินกว่าที่จะเห็นได้ว่าเป็น ตัวอย่างตามธรรมดา

ญ. เครื่องมือและสิ่งประกอบ สำหรับงานก่อสร้าง งานพัฒนาการ รวมทั้งกิจการชั่วคราวอย่างอื่นตามที่อธิบดีกรมศุลกากรจะเห็นสมควร

หมายเหตุ เครื่องมือและสิ่งประกอบสำหรับงานก่อสร้างที่ได้รับยกเว้นเพียงเท่าเงินอากรที่พึงจะต้องเสีย ในขณะที่นำเข้าหักด้วยจำนวนเงินอากรที่คำนวณตามระยะเวลาที่ขอก่อนอยู่ในประเทศในอัตราร้อยละ หนึ่งต่อเดือนของจำนวนเงินอากรที่พึงจะต้องเสียในขณะที่นำเข้า ในการคำนวณให้นับเศษของเดือนเป็นหนึ่งเดือน และจะต้องชำระอากรก่อนส่งกลับออกไปกับทั้งจะปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดด้วย

หมายเหตุ 1. ของตามที่กล่าวในประเภทนี้ ผู้นำของเข้าต้องทำสัญญาไว้ต่อกรมศุลกากรว่าจะส่งกลับออกไปภายในกำหนด อธิบดีกรมศุลกากรจะเรียกประกันอย่างไร และเป็นจำนวนเงินเท่าใดก็ได้ตามแต่ จะเห็นสมควร และจะคืนเงินหรือให้ถอนหลักประกันที่วางไว้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามสัญญาโดยครบถ้วนแล้ว ระยะเวลาหกเดือนตามที่กำหนดไว้นี้ อธิบดีกรมศุลกากรจะขยายกำหนดระยะเวลาออกไป อีกตามความจำเป็นแต่กรณีก็ได้

ชั่วคราว” (Temporary Admission) โดยใช้เอกสารเอ.ที.เอ คาร์เนต (ATA Carnets) เพื่อผ่านพิธีการศุลกากรและยกเว้นค่าภาษีอากร มีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ หลักเกณฑ์เรื่องการนำเข้าชั่วคราวบังคับใช้กับ “เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในวิชาชีพ” (Professional Equipment) ซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ครอบคลุมของบรรเทาทุกข์ได้ทุกประเภท และหากเครื่องมือหรืออุปกรณ์ดังกล่าวมิได้ส่งออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้นำเข้าต้องชำระค่าภาษีอากรสำหรับเครื่องมืออุปกรณ์นั้น<sup>11</sup> ตลอดจนการปรับใช้เรื่องของบริจาตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 ต้องพบกับข้อจำกัดเรื่องการห้ามนำเข้ารถยนต์บางประเภท<sup>12</sup> เช่นกัน

ทำให้เห็นได้ว่าการไม่มีค่านิยมของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ส่งผลให้การปรับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่สามารถครอบคลุมประเภทของบรรเทาทุกข์ได้ทั้งหมด เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมิได้บัญญัติที่จะใช้บังคับกับของบรรเทาทุกข์โดยเฉพาะ ทำให้ของบรรเทาทุกข์มิได้รับสิทธิประโยชน์ในการผ่านพิธีการศุลกากรตามกฎหมายที่มีอยู่ได้ทั้งหมด

#### 4.1.1.2.3 การไม่ปรากฏค่านิยมของคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ”

การไม่ปรากฏค่านิยมของคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ” โดยเฉพาะเจาะจง ทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์กระทำได้อย่างจำกัด เนื่องจากเมื่อการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ต้องปรับใช้ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 10 อันว่าด้วยเรื่องของการได้รับเอกสิทธิ์ที่ประเทศไทยได้มีข้อผูกพันต่อองค์การสหประชาชาติ ตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตาม

---

2. คำว่า "นำเข้ามาพร้อมกับตน" ให้ความหมายถึงของที่เข้ามาถึงประเทศไทยไม่เกินหนึ่งเดือนก่อนที่ผู้นำของเข้าเข้ามาถึงหรือไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่ผู้นำของเข้าเข้ามาถึงอธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจขยายกำหนดเวลาที่กล่าวข้างต้นได้เมื่อเห็นว่ามีพฤติการณ์พิเศษ”

<sup>11</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Legal issues from the international response to the tsunami in Thailand** [Online] 20 March 2015, p 17-18.

<sup>12</sup> พระราชกำหนดพิกัดอัตราอากร ภาค 4 ประเภท 11

“ของที่นำเข้ามาหรือส่งออกเพื่อเป็นการสาธารณกุศลแก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล หรือเป็นของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ไม่รวมถึง

ก. รถยนต์และยานยนต์ที่ออกแบบสำหรับขนส่งบุคคลไม่เกิน 9 คน รวมทั้งคนขับเว้นแต่รถพยาบาลเป็นของที่ไม่ได้รับยกเว้นอากร

ข. รถยนต์บรรทุกของชนิดแวนและชนิดปิกอัพและรถยนต์ที่มีลักษณะคล้ายกับรถดังกล่าวที่มีน้ำหนักบรรทุกน้ำหนักบรรทุก (จ.วิ.ดับบลิว) ไม่เกิน 5 ตัน และรถยนต์ดังกล่าวที่มีน้ำหนักบรรทุกน้ำหนักบรรทุก (จ.วิ.ดับบลิว) เกิน 5 ตัน ที่มีเครื่องยนต์ที่มีไซเคิลเครื่องยนต์สันดาปภายในแบบลูกสูบที่จุดระเบิดด้วยการอัด (ดีเซลหรือกึ่งดีเซล) หรือที่จุดระเบิดด้วยประกายไฟเป็นของที่ไม่ได้รับยกเว้นอากร

หมายเหตุ คำว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

สัญญาฉบับนานาชาติ หรือทางการทูตซึ่งได้ปฏิบัติต่อกันโดยอัยาศัยไมตรี หรือตามความตกลงที่ประเทศไทยมีกับองค์กรต่างประเทศเป็นการเฉพาะ ทำให้ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์บางประเภทจำกัดเฉพาะคู่สัญญา หรือคู่ความตกลงที่ประเทศไทยได้มีข้อผูกพันไว้เท่านั้น เช่น องค์การสหประชาชาติ ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่ได้ลงทะเบียนไว้ (กรณีตามความตกลงว่าด้วยโครงการความร่วมมือช่วยเหลือด้านเทคนิคระหว่างผู้บริจาคต่างประเทศกับรัฐบาลไทย) เป็นต้น

ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยที่มีอยู่จึงไม่สามารถนำมาปรับใช้ให้ครอบคลุมถึงผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างเพียงพอและครอบคลุม เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวมิได้บัญญัติขึ้นโดยเฉพาะเพื่อใช้บังคับกับสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัตินั้นเอง

หากประเทศไทยต้องการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ กฎหมายว่าด้วยศุลกากรจึงต้องมีนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” “ของบรรเทาทุกข์” และ “ผู้ได้รับสิทธิ” อย่างครบถ้วน เพื่อป้องกันความสับสนและเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย<sup>13</sup> รวมถึงลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้ปฏิบัติงาน ในการพิจารณาว่าสถานการณ์ฉุกเฉินลักษณะใดเป็นภัยพิบัติ หรือของที่นำเข้าลักษณะใดเป็นของบรรเทาทุกข์ รวมถึงผู้นำเข้าต้องมีคุณสมบัติลักษณะใดบ้าง เพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยเร็วที่สุด

#### 4.1.2.2 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ของประเทศไทยที่นำมาปรับใช้ในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์มิได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลแห่งความจำเป็นของสถานการณ์ ดังนั้นการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวกับเรื่องการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ผู้นำเข้าของบรรเทาทุกข์จึงสามารถนำของบรรเทาทุกข์เข้ามาเมื่อใดก็ได้ เพียงแต่ต้องเป็นของบรรเทาทุกข์ที่ตรงตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่บังคับใช้เท่านั้น

<sup>13</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.62.

หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญ เนื่องจากการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์นั้นเป็นการกำหนดพิธีการศุลกากรโดยผ่อนผันจากพิธีการศุลกากรทั่วไป จึงควรบังคับใช้ เฉพาะในสถานการณ์ที่เหมาะสม หากเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรอำนวยความสะดวกด้านพิธีการ ศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์อย่างไม่จำกัด อาจทำให้เกิดปัญหากรณีใช้ประโยชน์จาก สถานการณ์ภัยพิบัติในอดีตมาอ้างถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการ ศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในเวลาปัจจุบันได้

#### 4.1.2.3 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการกำหนดขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่ใช้ สำหรับสถานการณ์ภัยพิบัติ

การปรับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ของประเทศไทยมิได้มีการกำหนดการ ผ่อนผันด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรในสถานการณ์จำเป็นเร่งด่วนไว้อย่างครอบคลุม ไม่ว่าจะเป็น หลักเกณฑ์เรื่องการกำหนดให้ศุลกากรต้องให้ความสำคัญกับของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรกด้วยการ ทำช่องทางพิเศษสำหรับการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ การอำนวยความสะดวก เรื่องการยกเว้นค่าใช้จ่ายสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นอกเวลาราชการหรือนอกที่ทำการ ศุลกากร เป็นต้น อันมีสาเหตุเนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ของประเทศไทยที่นำมาปรับใช้ ในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้น มิได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลแห่งความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ จึงมิได้กำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรที่เหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติ จึงทำให้ศุลกากรตรวจปล่อย ของบรรเทาทุกข์ล่าช้า เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในการอำนวยความสะดวก การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

ตัวอย่างข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยในปัจจุบันที่ไม่ สามารถอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้รวดเร็วได้ อาทิ หลักเกณฑ์เรื่องการผ่อนผันด้านเอกสารนั้น ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 3 อันว่าด้วยเรื่องการนำเข้าชั่วคราวนั้น มีการใช้พิธีการศุลกากร 2 ระบบคือ การทำ สัญญาประกันและทัณฑ์บนต่อกรมศุลกากร หรือการใช้เอกสารเอ.ที.เอ คาร์เนตค้าประกัน โดยการ ทำ สัญญาประกันและทัณฑ์บนต่อกรมศุลกากรเพื่อนำเข้าชั่วคราว ด้วยกฎหมายได้จำกัดประเภท ของให้เป็นไปตาม ภาค 4 ประเภท 3 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เท่านั้น และกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้นำเข้าต้องยื่นเอกสารประกอบเป็นจำนวนมาก เช่น บัญชีราคาสินค้า (INVOICE) แบบแสดงรายการบรรจุสินค้า (PACKING LIST) ใบอนุญาต (หากมี) รูปถ่ายของสินค้า หรือแคตตาล็อก โดยเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบพิกัด อัตราอากร และราคาสินค้าเพื่อกำหนดค่าภาษี อากร และผู้นำเข้าจะต้องทำทัณฑ์บนไว้และวางเงินสดหรือหลักประกันค่าภาษีอากรไว้กับ



กรมศุลกากรแล้วจึงนำของออกจากอารักขาของศุลกากรไปใช้ประโยชน์ตามที่ต้องการได้ หากผู้นำเข้าประสงค์จะส่งของนั้นกลับออกไปภายในกำหนดเวลาที่ได้ทำทัณฑ์บนไว้กับกรมศุลกากร ก็ต้องจัดทำใบขนสินค้าขาออก และผ่านขั้นตอนพิธีการตรวจปล่อยสินค้าเพื่อส่งสินค้านั้นกลับออกไปแล้ว จึงสามารถขอคืนหลักประกันที่วางไว้กับกรมศุลกากรในภายหลัง<sup>14</sup>

ส่วนการใช้เอกสารเอ.ที. เอคาร์เนท์ค้ำประกันของที่นำเข้าชั่วคราวนั้น ผู้นำเข้าจะได้รับการยกเว้นภาษีอากรและได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดข้อจำกัดที่เป็นไปโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยต้องใช้เอกสารเอ.ที.เอ.คาร์เนท์ค้ำประกันไว้ในขณะผ่านพิธีการศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าและส่งออกสินค้าดังกล่าว โดยผู้ทำหน้าที่การออกเอกสารเอ.ที.เอ.คาร์เนท์และผู้ค้ำประกันค่าภาษีอากรต้องเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากกรมศุลกากร รวมทั้งต้องเป็นสมาชิกของระบบการออกเอกสารและค้ำประกันระหว่างประเทศ (International Issuing and Guaranteeing Chain) ของสำนักงานสภาหอการค้าระหว่างประเทศ (International Bureau of Chambers of Commerce : IBCC)<sup>15</sup> จะเห็นได้ว่า การปรับใช้เรื่องการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตามพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 3 ด้วยการทำสัญญาประกันและทัณฑ์บนต่อกรมศุลกากรและเอกสารระบบเอ.ที.เอ.คาร์เนท์นั้น ไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติ กล่าวคือ มีขั้นตอนที่สร้างภาระให้แก่ผู้บรรเทาภัยพิบัติจนอาจกลายเป็นอุปสรรคทำให้ช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติล่าช้า เช่น การกำหนดให้ผู้นำเข้าต้องทำสัญญาประกันทัณฑ์บนและวางเงินสดหรือหลักประกันค่าภาษีอากรไว้กับกรมศุลกากรก่อนนำของออกจากอารักขาของศุลกากร หรือต้องดำเนินการเพื่อขอเอกสารค้ำประกันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ครอบคลุมถึงของบรรเทาทุกข์ประเภทที่ใช้แล้วหมดไป<sup>16</sup> เช่น อาหาร และยารักษาโรค เป็นต้น

สำหรับการปรับใช้ตามพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 10 เรื่องของที่ได้รับเอกสิทธิ์ ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญากับนานาประเทศ หรือทางการทูตซึ่งได้ปฏิบัติต่อกันโดยอัยาศัยไมตรีซึ่งได้รับยกเว้นอากร นอกจากมีข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อจำกัดด้านผู้นำเข้าเฉพาะที่ไทยได้มีความตกลง และข้อจำกัดด้านประเภทของที่นำเข้าแล้ว ขั้นตอนพิธีการศุลกากรตามพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 10 ยังมีความ

<sup>14</sup> พจนีย์ เลิศหส์ตรีรัตน์, การปฏิบัติพิธีการศุลกากรด้วยเอกสาร ATA CARNET [ออนไลน์], 13 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา: [http://www.fleth.co.th/attachments/1250\\_1250.ppt](http://www.fleth.co.th/attachments/1250_1250.ppt)

<sup>15</sup> นิตยา เทียงตรงภิญโญ, ศุลกากรกับการต่างประเทศ, หน้า 68-76.

<sup>16</sup> พจนีย์ เลิศหส์ตรีรัตน์, การปฏิบัติพิธีการศุลกากรด้วยเอกสาร ATA CARNET [ออนไลน์], 13 พฤษภาคม 2558.

ซับซ้อน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งในการขออนุมัติการนำเข้า ซึ่งต้องใช้เวลาในการประสานงานด้านเอกสารระหว่างหน่วยงานต่างๆ

ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ ส่งผลให้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมเพียงพอในการบังคับใช้ประเภทของของบรรเทาทุกข์ทั้งหมด ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายที่ค่อนข้างซับซ้อนส่งผลให้พิธีการศุลกากรตามกฎหมายดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ล่าช้า

#### 4.1.2.4 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆให้แก่ของบรรเทาทุกข์

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับของบรรเทาทุกข์ รวมถึงสิ่งของติดตัวและอุปกรณ์บรรเทาภัยพิบัติของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาเพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ขัดขวางปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ การเก็บค่าธรรมเนียมและค่าภาษีอากร รวมถึงความล่าช้าในการชำระเงิน ณ จุดตรวจของรัฐบาลหรือของเอกชน รวมถึงการคิดค่าธรรมเนียมสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์และเครื่องมือต่างๆเพื่อปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ยังคงเป็นอุปสรรค<sup>17</sup> สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม จากการสำรวจของสหพันธ์สภาภาษาและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศพบว่า ช่วงที่เกิดเหตุการณ์สึนามิในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานด้านมนุษยธรรมประสบปัญหาเรื่องภาษีนำเข้าถึง 80 เปอร์เซ็นต์<sup>18</sup>

จากการศึกษาที่ผ่านมา หลักเกณฑ์ที่แต่ละประเทศใช้เพื่อแก้ปัญหาในการขจัดอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์มากที่สุดคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับการยกเว้นจากค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อให้ผู้นำเข้าที่มีเจตนาที่ดีในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมากเกินไป ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆได้ให้ความสำคัญ

สำหรับประเทศไทย การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้ปรับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่สามารถครอบคลุมของบรรเทาทุกข์ได้ทั้งหมด ทำให้ของบรรเทาทุกข์บางประเภทที่

<sup>17</sup> ภัทรระ ลิ้มปิติระ, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 183-184.

<sup>18</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study* [Online] 21 October 2014, p.196-212.

ไม่สามารถบังคับใช้ตามพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ได้นั้น ต้องชำระค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ

ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในการปกป้องและเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ รัฐที่ได้รับผลกระทบจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหลักเกณฑ์หนึ่งคือ การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ แก่ของบรรเทาทุกข์ที่ส่งมาเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอันช่วยส่งเสริมให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

#### 4.1.2.5 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด

ตามความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ใ้ระบุไว้ว่า “ก่อนที่จะนำของใด ๆ ไปจากอารักขาของศุลกากร ผู้นำของเข้าต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรกับต้องยื่นใบขนสินค้าโดยถูกต้องและเสียภาษีอากรจนครบถ้วน” ดังนั้นการนำของบรรเทาทุกข์ออกจากอารักขาของศุลกากร ผู้นำเข้าต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรให้ครบถ้วนเสียก่อน

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรในปัจจุบันมีเกือบร้อยฉบับ ทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์บางประเภทต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อห้ามและข้อจำกัดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรด้วย กล่าวคือ หากกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรกำหนดให้การนำเข้าของใดๆ ต้องมีใบรับรองหรือใบอนุญาตตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร ผู้นำเข้าต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นเสียก่อน จึงจะนำของออกจากอารักขาศุลกากรได้

ในเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปีพ.ศ. 2554 นั้น เจ้าหน้าที่ศุลกากรประสบปัญหาเรื่องการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ เนื่องจากของบรรเทาทุกข์บางประเภทต้องมีใบอนุญาตในการนำเข้าบางประเภทต้องขอโควตาการนำเข้าจากกระทรวงพาณิชย์ ทำให้ของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นตกค้างอยู่ในคลังสินค้าหลายวัน ซึ่งเป็นข้อขัดข้องที่ทำให้ของบรรเทาทุกข์เข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติล่าช้า และเมื่อกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้ามิได้เปิดช่องให้มีการยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดต่างๆ เจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงมีอาจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการปล่อยของบรรเทาทุกข์โดยไม่มีใบอนุญาตได้

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายเพื่อยกเว้นให้ของบรรเทาทุกข์ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมจากข้อห้ามข้อจำกัดใดๆเลย ย่อมมีความเสี่ยงที่จะมีการลักลอบการนำเข้าของผิด

กฎหมายและไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กฎหมายภายในนั้นกำหนด ดังนั้น หลักเกณฑ์ของอนุสัญญา ระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จาก ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเท่านั้น เพื่อให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นมีความรวดเร็วสมดุกับการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ของประเทศ ไทยมิได้มีการยกเว้นข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจให้แก่ของต่างๆ ที่นำเข้า ไม่ว่าจะเป็น เรื่องของที่ได้รับเอกสิทธิ ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 10 เรื่องของบริจาคน ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่สามารถอำนวยความสะดวก การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.1.2.6 การไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการจัดการกับของบรรเทาทุกข์

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้กับของ บรรเทาทุกข์โดยตรง กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่เหล่านั้นจึงมิได้บัญญัติครอบคลุมถึงพิธีการ ศุลกากรอันว่าด้วยเรื่องการจัดการกับของบรรเทาทุกข์ แสดงให้เห็นถึงช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่ที่ไม่อาจนำมาปรับใช้กับเรื่องของบรรเทาทุกข์ได้ทั้งหมด

ประเด็นเรื่องการจัดการกับของบรรเทาทุกข์หลังจากภัยพิบัติสิ้นสุดลงได้รับการ หยิบยกขึ้นมาระหว่างการจัดทำกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของ การบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู เนื่องจากบรรดารัฐต่างๆ เผชิญกับ อุปสรรคกับของบรรเทาทุกข์ที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติทั้งของบรรเทาทุกข์ที่มีได้ใช้ประโยชน์แล้วหรือ ของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพจนไม่อาจใช้งานได้ตามปกติไว้ โดยมีได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อม สุขภาพ อนามัยของส่วนรวม การเงิน หรือผลกระทบอื่นๆ<sup>19</sup> รวมถึงการจัดการกับของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามา ชั่วคราวแล้วต้องการบริจาคนในภายหลังด้วย

สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนขอยกตัวอย่างเรื่อง ข้อจำกัดตามพระราชกำหนดพิกัด อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 ประกาศกรมศุลกากรที่ 81/2551 และประกาศกรม ศุลกากรที่ 1/2558

พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 เป็นการ กำหนดการยกเว้นค่าภาษีอากรสำหรับของที่นำเข้ามาหรือส่งออกเพื่อบริจาคนเป็นการสาธารณกุศล

<sup>19</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.83.

แก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล หรือเป็นของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล โดยกรมศุลกากรมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้ผู้นำเข้าพึงปฏิบัติ ตามประกาศกรมศุลกากร ที่ 81/2551 และประกาศกรมศุลกากร ที่ 1/2558

ของบริจาคะนั้นมีนิยามใกล้เคียงกับคำว่าของบรรเทาทุกข์ เนื่องจากเป็นของที่ให้เปล่าโดยไม่คิดมูลค่า โดยมีวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น เพื่อช่วยเหลือประชาชน เพื่อกิจการของหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เป็นต้น ทำให้ของบริจาคะนั้นมิได้จำกัดประเภทหรือมีคำนิยามที่ตายตัว ส่วนของบรรเทาทุกข์นั้น เป็นของที่ได้รับการนิยามตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ เนื่องจากเป็นของที่นำเข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นของบรรเทาทุกข์จึงมีลักษณะชัดเจนว่าเป็นของที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต้องการในเบื้องต้น และเป็นของที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติจำเป็นต้องใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ จึงทำให้หลักการและเหตุผลของการตรากฎหมายในเรื่องของบริจาดและของบรรเทาทุกข์แตกต่างกัน โดยพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 มีข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้บังคับกับการยกเว้นค่าภาษีอากรแก่ของบรรเทาทุกข์ กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องของบริจาดนั้น กำหนดให้การยกเว้นอากรสำหรับของบริจาดต้องแสดงเจตนาการบริจาดโดยให้นำเข้าต้องยื่นหนังสือขอยกเว้นอากร พร้อมเอกสารและหลักฐานประกอบการขอยกเว้นอากรก่อนการนำเข้า โดยไม่มีมาตรการรองรับการบริจาดภายหลังนำเข้าหรือบริจาดเมื่อใช้งานเสร็จ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของบรรเทาทุกข์ ที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆได้กำหนดมาตรการรองรับการจัดการของบรรเทาทุกข์ภายหลังการนำเข้าด้วย เนื่องจากของบรรเทาทุกข์บางประเภทผู้บรรเทาภัยพิบัติอาจประสงค์นำเข้าชั่วคราวและส่งกลับออกไปเมื่อสิ้นสุดปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติ ซึ่งคล้ายคลึงกับการนำเข้าชั่วคราว ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 3 เพียงแต่พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 3 ไม่สามารถครอบคลุมของบรรเทาทุกข์ได้ทุกประเภท และเมื่อมีการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เข้ามาชั่วคราวแล้ว ภายหลังต้องการบริจาดให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์การสาธารณกุศลอื่น กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่เปิดช่องให้ทำได้ เนื่องจากพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 ระบุว่าต้องแสดงความประสงค์การบริจาดก่อนการนำเข้า และหากผู้นำเข้าประสงค์จะบริจาดภายหลังการนำเข้า จะไม่อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยศุลกากรเรื่องของบริจาดที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะปรับใช้เรื่องของบรรเทาทุกข์ เนื่องจากหลักการและเหตุผลที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆใช้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับของบรรเทาทุกข์นั้นแตกต่างจากของบริจาดทั่วไป

จากสภาพปัญหาของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยที่เป็นอุปสรรคสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรกำหนดพิธีการศุลกากรเพื่อใช้บังคับในการอำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ส่งผลให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น เช่น เหตุการณ์สึนามิในปีพ.ศ. 2547 และเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปีพ.ศ. 2554 ประเทศไทยต้องนำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่มาปรับใช้ ซึ่งไม่สามารถอำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับรายงานการศึกษาของสหพันธ์กาชาดสหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศที่พบว่าในเหตุการณ์สึนามิดังกล่าว ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับอย่างเป็นทางการในเรื่องการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ และการใช้กฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้นั้นต้องพบกับข้อจำกัดหลายประการ<sup>20</sup> รวมถึงจากตัวอย่างกรณีศึกษาของประเทศไทยเนปาลที่ตัวแทนขององค์การสหประชาชาติได้ออกมาตำหนิถึงการนำพิธีการศุลกากรในสถานการณ์ปกติมาบังคับใช้ในสถานการณ์จำป็นเร่งด่วน<sup>21</sup> เมื่อเกิดภัยพิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการอำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องตระหนักถึงการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของตนให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

เมื่อพิธีการศุลกากรที่ใช้เฉพาะในสถานการณ์เร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วที่สุด เนื่องจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ เป็นเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยฉับพลันและไม่มีใครสามารถทำนายล่วงหน้าได้อย่างแม่นยำ และไม่สามารถคาดการณ์ถึงความรุนแรงของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่ากฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์เร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติไว้โดยเฉพาะ ส่งผลให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น การไม่มีพิธีการศุลกากรที่สามารถตอบสนองความเร่งด่วนดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ประเทศไทยในฐานะที่อาจเป็นรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ต้องมีหน้าที่เริ่มแรกในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในประเทศของตน ด้วยการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เป็นอุปสรรคในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการลำเลียงของบรรเทาทุกข์เข้าไปช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ อันเป็น

<sup>20</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Legal issues from the international response to the tsunami in Thailand** [Online] 20 March 2015, p.17-18.

<sup>21</sup> BBC, **Nepal Quake: Airport Customs Holding up Aid Relief - Un** [Online], 20 May 2015.  
Reuters, **Customs Checks Hold up Relief for Nepal Quake Victims: U.N.** [Online], 20 May 2015.  
CNBC, **Relief Goods for Nepal Quake Victims Held up at Customs - Un** [Online], 20 May 2015.

การเพิ่มเติมพันธกรณีของประเทศไทยในการปกป้องและเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ให้ได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมได้อย่างเต็มที่ยิ่งขึ้น

#### 4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

ด้วยภัยพิบัติที่เพิ่มมากขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อประชากรทำให้เกิดความต้องการความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของศุลกากรในเชิงการบริหารจัดการสำหรับการช่วยเหลือดังกล่าว เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ รวมถึงของใช้ส่วนตัวของบุคลากรที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและเพิ่มความรวดเร็วในการผ่านพิธีการศุลกากรและการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์เพื่อความช่วยเหลือเหล่านั้นจะสามารถส่งไปถึงผู้ประสบภัยได้อย่างทันท่วงที<sup>22</sup>

จากกรณีศึกษาประเทศต่างๆในบทที่ 3 พบว่า การไม่มีพิธีการศุลกากรที่สามารถตอบสนองในสถานการณ์เร่งด่วนเป็นผลทำให้ของบรรเทาทุกข์ตกค้างอยู่ที่ศุลกากรและไม่สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที จนทำให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง ทั้ๆที่ของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นสามารถช่วยชีวิตผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้มากมาย เพื่อเป็นการลดความสูญเสียจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ ประเทศต่างๆจึงกำหนดหลักเกณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆอันแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์เหล่านั้นที่เป็นมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับและสามารถนำมาปรับใช้ได้จริง

ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ล่าช้าและไม่ได้รับความสะดวกเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่ได้กำหนดพิธีการศุลกากรเพื่อรองรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ จึงต้องปรับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรเก่าที่มีอยู่ ซึ่งไม่สามารถอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมศุลกากรได้ตระหนักถึงความสำคัญของพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อรองรับความเร่งด่วนดังกล่าว จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 โดยมีหลักการเพิ่มเติมของที่ได้รับยกเว้นอากรตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 20 ดังต่อไปนี้

<sup>22</sup> World Customs Organization, Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief, Paragraph 2.

“ประเภท 20 ของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาใน หรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักร หรือผ่านแดน โดยหรือเพื่อมอบแก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์การสาธารณกุศล สำหรับบรรเทาทุกข์เนื่องจากสาธารณภัย ทั้งนี้ ให้ของดังกล่าวได้รับการยกเว้นจากข้อห้ามข้อจำกัดใดๆที่เป็นไปโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ

ให้อธิบดีมีอำนาจพิจารณาชนิด จำนวน และปริมาณของบรรเทาทุกข์ที่จะได้รับยกเว้นอากรภายใต้บังคับมาตรา 10 ของบรรเทาทุกข์ที่มีได้เป็นของใช้สิ้นเปลือง อธิบดีอาจกำหนดเวลาให้ส่งกลับออกไปภายใน 6 เดือน นับแต่วันนำเข้าก็ได้ และให้มีอำนาจพิจารณาขยายเวลาในการส่งกลับออกไปภายใน 6 เดือน หากมิได้นำของดังกล่าวกลับออกไป ให้ของดังกล่าวเสียภาษีตามสภาพราคา และพิกัดอัตราศุลกากรของของนั้นตามที่เป็นอยู่ในเวลาที่ครบกำหนดจะต้องส่งกลับ เว้นแต่จะไต่ยกของนั้นให้เป็นของแผ่นดิน หรือบริจาคเป็นสาธารณกุศลแก่ประชาชน

**หมายเหตุ** “ของบรรเทาทุกข์” หมายถึง สินค้า รวมถึงยานพาหนะและพาหนะขนส่งอื่น เครื่องบริโภค เวชภัณฑ์ เสื้อผ้า ผ้าห่ม กระโจมน บ้านที่ประกอบสำเร็จแล้ว ที่เก็บน้ำและทำให้น้ำบริสุทธิ์ หรือสินค้าจำเป็นมากอื่นๆ ซึ่งส่งมาเพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่ผู้ประสบสาธารณภัย และเครื่องมืออุปกรณ์ทั้งหมด ยานพาหนะและพาหนะขนส่งอื่น สัตว์ที่ได้รับการฝึกเป็นพิเศษมาแล้ว เครื่องอุปโภค บริโภค เสบียง ของใช้ส่วนตัว และสินค้าอื่นที่ใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลากรบรรเทาทุกข์ และเพื่อสนับสนุนบุคลากรเหล่านี้ในการดำรงชีพและปฏิบัติงานในอาณาเขตที่เกิดภัยพิบัติและตลอดระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่

“ข้อห้ามข้อจำกัดใดๆที่เป็นไปโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” หมายถึง ข้อห้ามข้อจำกัดใดๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการควบคุมการเงินหรือนโยบายการค้า หรือลักษณะอื่นที่คล้ายคลึงกัน ตลอดจนข้อห้ามข้อจำกัดใดๆที่กำหนดขึ้นโดยมิได้เกี่ยวข้องกับเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยสาธารณะ สุขภาพและสุขอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐ”

ดังนั้น เพื่อให้การศึกษารั้งนี้มีความครบถ้วน ผู้เขียนจึงนำร่างกฎหมายของกรมศุลกากรมาพิจารณาความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าร่างกฎหมายของกรมศุลกากรนั้นมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เหล่านั้นหรือไม่ อันเป็นประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับความเร่งด่วนที่เกิดจากภัยพิบัติ และทำให้ของบรรเทาทุกข์ถึงมือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้จริง



## 4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่มีการบัญญัติค่านิยามโดยตรง (Definitions)

### 4.2.1.1 การนิยามคำว่า “ภัยพิบัติ”

การกำหนดค่านิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ส่งผลให้เกิดความชัดเจนในแง่ข้อความคิดทางกฎหมาย ซึ่งหากไม่มีค่านิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ที่ชัดเจน ย่อมทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติและการตีความว่าจะปรับใช้พิธีการศุลกากรที่บัญญัติขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างไร ดังนั้นการกำหนดนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” จึงเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของศุลกากรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย

#### 4.2.1.1.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายที่อยู่ภายใต้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยมิได้บัญญัติค่านิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายของหน่วยงานอื่นพบว่า ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ได้ระบุค่านิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ”<sup>23</sup> ไว้ ประกอบมีคำที่ใกล้เคียงคือคำว่า “สาธารณภัย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550<sup>24</sup> และคำว่า “ภัยพิบัติสาธารณะ” ตามมาตรา 38 มาตรา 73 และมาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>25</sup> และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557<sup>26</sup>

<sup>23</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556, ข้อ 5.

“ภัยพิบัติ” หมายความว่า สาธารณภัยอันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟฟ้า ภัยที่เกิดจากโรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิดอากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน”

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550, มาตรา 4.

“สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย”

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 38 มาตรา 73 และมาตรา 184.

มาตรา 38 “การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

#### 4.2.1.1.2 บทวิเคราะห์

จากหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้อตกลงการค้าศุลกากรโลก<sup>27</sup> อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ รวมถึงอนุสัญญาอิสตันบูล<sup>28</sup> มิได้ระบุถึงลักษณะหรือคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กล่าวถึงภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) และภัยอื่นที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน<sup>29</sup> ไว้ ส่วนอนุสัญญาแทมเพเรว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998<sup>30</sup> กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>31</sup> และร่างกฎหมายการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>32</sup> ได้กำหนดนิยามที่ชัดเจนของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

---

มาตรา 73 “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักพิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 184 “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วนยังเป็นเหตุในการตราพระราชกำหนดได้ด้วย”

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 21.

มาตรา 21 “เมื่อมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ”

<sup>27</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 5.

World Customs Organization, **Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief**, Paragraph 1.

<sup>28</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) Chapter I, Article 1.

<sup>29</sup> World Customs Organization, **Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments** [Online] 21 May 2014, p.3.

<sup>30</sup> Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 1.

<sup>31</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 3.

<sup>32</sup> International Law Commission, **Protection of Persons in the Event of Disasters Texts of draft articles 1, 2, 3, 4 and 5 as provisionally adopted by the Drafting Committee**, Article 3.

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค่านิยมของคำว่า “ภัยพิบัติ” ที่กำหนดในอนุสัญญา ระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆที่ผ่านมา ไม่ว่าจะภัยพิบัตินั้นจะเกิดจากธรรมชาติหรือมนุษย์เป็นผู้กระทำให้เกิดขึ้นก็ตาม หลักเกณฑ์พิธีศุลกากรของการอำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นเหมือนกัน ดังนั้นเมื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการปรับปรุงพิธีศุลกากรของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การกำหนดนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” จึงควรคำนึงถึงภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยนิยามคำว่า “ภัยพิบัติ” ให้มีความครอบคลุม เพื่อประโยชน์ในการปรับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อพิจารณาจุดที่สอดคล้องของค่านิยมที่กำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆอาจสรุปได้ว่า “ภัยพิบัติ” นั้น เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนและสังคม โดยสร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สิน เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมากกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการโดยใช้ทรัพยากรของตนเองได้ ไม่ว่าจะเกิดจากการธรรมชาติ หรือมนุษย์เป็นผู้กระทำให้เกิดขึ้น แต่ไม่รวมถึงสาเหตุของการขัดกันทางอาวุธ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ การบัญญัติค่านิยมของคำว่า “ภัยพิบัติ” จึงอาจมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เปิดช่องให้มีการระบุเหตุการณ์หรือสถานการณ์บางกรณีเป็นภัยพิบัติ อันสามารถนำพิธีศุลกากรที่ใช้อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์มาบังคับใช้แก่กรณีดังกล่าวได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยในปัจจุบันไม่พบว่ามีนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายของหน่วยงานอื่นพบว่า ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ระบุคำว่า “สาธารณภัย” ไว้ ซึ่งมีนิยามที่กว้างกว่าค่านิยมที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ นอกจากนี้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ได้ระบุค่านิยมของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้เช่นกัน ซึ่งค่อนข้างคล้ายคลึงกับคำว่า “สาธารณภัย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพียงแต่กว้างขวางและครอบคลุมกว่าคำว่า “สาธารณภัย” โดยมีการรวมสาธารณภัยต่างๆ และภัยสงครามไว้ในค่านิยมด้วย เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามความจำเป็นและเหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด โดยมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติเป็นสำคัญ<sup>33</sup>

<sup>33</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556, ข้อ 16.

“การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามระเบียบนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์สำหรับส่วนราชการในการดำเนินการช่วยเหลือโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและเหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด โดยมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติแต่ไม่ได้มุ่งหมายที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ใด”

จึงได้กำหนดคำนิยามของภัยพิบัติไว้อย่างกว้างขวาง โดยกว้างกว่านิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ที่ปรากฏตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ซึ่งมีได้รวมถึงการขัดกันทางอาวุธหรือภัยจากสงครามไว้

ส่วนการพิจารณาคำว่า “ภัยพิบัติสาธารณะ” จากบริบทข้อกฎหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พบว่าคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติสาธารณะ” นั้นแคบกว่าคำว่าคำนิยามของคำว่า “สาธารณภัย” เนื่องจากภัยพิบัติสาธารณะเป็นภัยพิบัติที่ร้ายแรงจนต้องอาศัยอำนาจส่วนกลางเพื่อเข้าช่วยเหลือ ส่วนสาธารณภัย จะมีลักษณะเป็นภัยอันมีมาทางกายภาพเป็นสำคัญ ซึ่งภัยพิบัติสาธารณะก็จัดเป็นสาธารณภัยได้ เพราะภัยพิบัติสาธารณะย่อมเป็นภัยอันมีผลกระทบต่อสาธารณชนเสมอ แต่สาธารณภัยไม่จำเป็นต้องเป็นภัยพิบัติสาธารณะเสมอไป ถ้าสาธารณภัยนั้นเป็นภัยธรรมดาที่อาจควบคุมได้โดยไม่ยากและไม่ได้มีความร้ายแรงที่ถึงขนาดต้องระดมสรรพกำลังร่วมกันของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยก็ไม่น่าจะเรียกว่า “ภัยพิบัติสาธารณะ”<sup>34</sup> ดังนั้นจึงสามารถอธิบายต่อไปได้ว่า “ภัยพิบัติสาธารณะ” มีความร้ายแรงยิ่งกว่า “สาธารณภัย” กล่าวคือ “ภัยพิบัติสาธารณะ” หมายถึง สาธารณภัยที่มีขนาดใหญ่หรือมีพฤติการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสาธารณชนอย่างรุนแรง จนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันบรรเทาสาธารณภัยระดับท้องถิ่นไม่อยู่ในฐานะที่จะรับมือ ควบคุมหรือระงับภัยได้โดยลำพัง จำเป็นต้องระดมกำลังจากหน่วยงานที่มีเขตอำนาจและทรัพยากรสูงขึ้นไปในระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศหรือระดับนานาชาติในการระดมกำลังเข้าป้องกันและบรรเทาภัยที่เกิดขึ้นเข้าช่วย ดังที่มี “สาธารณภัย” ในความหมายทั่วไป และ “สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง” ตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และเมื่อพิเคราะห์จากตัวบทกฎหมายพบว่า “สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง” คือสาธารณภัยชนิดที่เกินกำลังหน่วยงานในท้องถิ่นจะรับมือได้โดยลำพังจำต้องอาศัยความสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานในระดับที่มีเขตอำนาจกว้างขวางกว่า เช่น หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือระดับชาติเข้าสนับสนุน จึงอาจกล่าวได้ว่า “สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง” เป็น “ภัยพิบัติสาธารณะ”<sup>35</sup> ตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย<sup>36</sup> ที่ได้อธิบายไว้ว่า คำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” นั้นแคบกว่าคำว่า “สาธารณภัย”

<sup>34</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย: หลักสำคัญที่ถูกลืมมองข้าม [ออนไลน์], 12 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://law.tu.ac.th/files/4create.pdf>

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

<sup>36</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2556). หน้า 11-13.

ดังนั้นคำว่า “ภัยพิบัติ” ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆ จึงมีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า “สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง” ตามมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 หรือ “ภัยพิบัติสาธารณะ” ตามมาตรา 38 มาตรา 73 และมาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และมีความหมายแคบกว่าคำว่า “สาธารณภัย” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และคำว่า “ภัยพิบัติ” ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายของกรมศุลกากรพบว่า ในร่างกฎหมายของกรมศุลกากรใช้คำว่า “สาธารณภัย” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในเหตุการณ์ต่างๆ ที่กระทบต่อสาธารณชนได้กว้างขวางกว่าการเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ซึ่งทำให้พิธีการศุลกากรที่ใช้สำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนอันเป็นข้อยกเว้นของพิธีการศุลกากรในสถานการณ์ปกติสามารถบังคับใช้ได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์เรื่องการกำหนดให้ศุลกากรให้ความสำคัญกับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก หรือการตรวจสอบของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็น หรือการยกเว้นค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้กับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์แม้แต่ค่าล่วงเวลาที่ต้องชำระให้แก่เจ้าหน้าที่

เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศอื่นๆ พบว่า ประเทศอินโดนีเซียได้มีคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ในข้อบังคับของกระทรวงการคลัง ประเทศไนจีเรียได้ระบุคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ในความตกลงต้นแบบสำหรับการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ ณ พรมแดน ระหว่างองค์การจัดการภัยพิบัติ หน่วยงานศุลกากร และหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง ส่วนประเทศญี่ปุ่นได้มีการนิยามคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ในกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นใช้วิธีประเมินจากสถานการณ์ความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นและกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมเป็นคราวไป ทั้งประเทศเนปาลก็ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรไว้โดยเฉพาะเจาะจงเช่นกัน

จากกรณีศึกษาของทั้งสี่ประเทศ พบได้ว่า การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการจัดการภัยพิบัติทั้งสิ้น ดังนั้นการกำหนดนิยามคำว่า “ภัยพิบัติ” จึงมีความสำคัญในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรว่าควรนำพิธีการศุลกากรเรื่องการอำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์มาปรับใช้เมื่อใด และการขอกฎหมายมีความชัดเจน ย่อมทำให้การทำงานของศุลกากรมีความรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรมศุลกากรมิได้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น การบัญญัติคำว่า “ภัยพิบัติ” ในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรจึงต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ ด้วยเช่นกัน เพื่อให้ทิศทางการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยดำเนินไปอย่างราบรื่นและสอดคล้องกัน

#### 4.2.1.2 การนิยามคำว่า “ของบรรเทาทุกข์”

การกำหนดคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ให้ชัดเจนนั้น เป็นประโยชน์ ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อพิจารณาว่าของประเภทใดเป็นของบรรเทาทุกข์อันจะได้รับประโยชน์จากการกำหนดมาตรการการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ผู้ปฏิบัติงานอันอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์

##### 4.2.1.2.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยมิได้มีคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ไว้โดยตรง แต่มีคำนิยามตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่คือคำว่า “ของที่ได้รับเอกสิทธิ”<sup>37</sup> และ “ของที่ได้รับบริจาค”<sup>38</sup> ตามภาค 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 แต่ก็มีได้มีการระบุชนิดของโดยชัดเจน

##### 4.2.1.2.2 บทวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาเรื่อง “ของที่ได้รับเอกสิทธิ” และ “ของที่ได้รับบริจาค” ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พบว่า เป็นการกำหนดนิยามด้วยเหตุแห่งฐานะพิเศษหรือ การกระทำของบุคคลผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออก โดยมีได้จำกัดตามชนิดของโดยเฉพาะเจาะจง

คำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ตามที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสาร ต่างๆ นั้น ได้ระบุชนิดของโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อสำหรับใช้ในการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ อาทิ ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่อง ของบรรเทาทุกข์ได้ระบุคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ไว้ว่า “ของบรรเทาทุกข์” หมายถึง ของต่างๆ รวมถึงยานพาหนะหรือสิ่งอื่นๆที่ใช้ในการขนส่ง อาหาร ยารักษาโรค เสื้อผ้า ผ้าห่ม เต็นท์

<sup>37</sup> “ของที่ได้รับเอกสิทธิ” หมายถึง ของที่ได้รับเอกสิทธิ์ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติ หรือตาม กฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญาฉบับนานาประเทศ หรือทางการทูตซึ่งได้ปฏิบัติต่อกันโดยอัยอาศัยไมตรี

<sup>38</sup> “ของที่ได้รับบริจาค” หมายถึง ของที่นำเข้ามาหรือส่งออกไปเพื่อแจกให้เปล่า เป็นการสาธารณกุศลแก่ประชาชน โดย ผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือองค์การสาธารณกุศล หรือเป็นของ ที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือองค์การสาธารณกุศล และเป็นไปตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

บ้านสำเร็จรูป เครื่องทำให้น้ำบริสุทธิ์ ภาชนะบรรจุน้ำ หรือของจำเป็นเบื้องต้นอื่นๆที่นำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และรวมถึงเครื่องมืออุปกรณ์ ยานพาหนะ หรือพาหนะในการขนส่งอื่น สัตว์ที่ได้รับการฝึกฝนแล้ว เครื่องอุปโภคบริโภค เสบียง ของใช้ส่วนตัว และของอื่นๆ ที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติใช้ในการดำรงชีพและปฏิบัติหน้าที่ตลอดภารกิจในดินแดนที่เกิดภัยพิบัตินั้น<sup>39</sup> ความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ได้ระบุคำนิยามไว้ว่า “ของบรรเทาทุกข์” หมายถึง ของต่างๆ เช่น ยานพาหนะหรือสิ่งอื่นๆที่ใช้ในการขนส่ง อาหาร ยารักษาโรค เสื้อผ้า ผ้าห่ม เต็นท์ บ้านสำเร็จรูป เครื่องทำให้น้ำบริสุทธิ์ ภาชนะบรรจุน้ำ หรือของจำเป็นเบื้องต้นอื่นๆที่นำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>40</sup> และอนุสัญญาอิสตันบูลได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ไว้ว่า “ของบรรเทาทุกข์” หมายถึง ของต่างๆ เช่น ยานพาหนะหรือสิ่งอื่นๆที่ใช้ในการขนส่ง ผ้าห่ม เต็นท์ บ้านสำเร็จรูป หรือของจำเป็นเบื้องต้นอื่นๆที่นำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติหรือเหตุการณ์หายนะคล้ายๆกัน<sup>41</sup> เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ที่ปรากฏในความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น ไม่ครอบคลุมถึงคำว่า “ของอื่นๆของผู้บรรเทาภัยพิบัติ” ซึ่งในความตกลงต้นแบบดังกล่าวได้นิยามคำว่า “ของอื่นๆของผู้บรรเทาภัยพิบัติ (Possessions of disaster relief personnel)” หมายถึง อุปกรณ์ เสบียงอาหาร เสบียงอื่นๆ ของใช้ส่วนตัวและของอื่นๆที่นำมาโดยผู้บรรเทาภัยพิบัติ

<sup>39</sup> “relief consignments means : goods, including vehicles and other means of transport, foodstuffs, medicaments, clothing, blankets, tents, prefabricated houses, water purifying and water storage items, or other goods of prime necessity, forwarded as aid to those affected by disaster; and all equipment, vehicles and other means of transport, specially trained animals, provisions, supplies, personal effects and other goods for disaster relief personnel in order to perform their duties and to support them in living and working in the territory of the disaster throughout the duration of their mission.”

<sup>40</sup> "Relief consignment means: Goods, such as vehicles and other means of transport, foodstuffs, medicaments, clothing, blankets, tents, prefabricated houses, water purifying and water storage items, or other goods of prime necessity, forwarded as aid to those affected by disaster."

<sup>41</sup> "relief consignments means all goods, such as vehicles and other means of transport, blankets, tents, prefabricated houses or other goods of prime necessity, forwarded as aid to those affected by natural disaster and similar catastrophes."

เพื่อใช้ในการและดำรงชีพและปฏิบัติหน้าที่ตลอดภารกิจในดินแดนที่เกิดภัยพิบัตินั้น<sup>42</sup> แต่พิธีการศุลกากรที่ใช้บังคับกับ “ของบรรเทาทุกข์” และ “ของอื่นๆของผู้บรรเทาภัยพิบัติ” กำหนดในความตกลงต้นแบบดังกล่าวนั้นเหมือนกัน เพียงแต่มีการแยกคำนิยามให้เห็นอย่างชัดเจนและอาจมีบทบัญญัติบางประการที่เพิ่มเติมสำหรับ “ของอื่นๆของผู้บรรเทาภัยพิบัติ” เช่น มาตรการเรื่องการนำเข้าชั่วคราวโดยต้องส่งกลับออกไปภายในเวลาที่กำหนดซึ่งบังคับใช้สำหรับของอื่นๆของผู้บรรเทาภัยพิบัติที่มีใช้ของใช้สิ้นเปลือง เช่น อุปกรณ์ต่างๆที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่บรรเทาภัยพิบัติ เป็นต้น

ส่วนกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูมิได้ใช้คำว่า “ของบรรเทาทุกข์” โดยตรง แต่ใช้คำว่า “เครื่องมืออุปกรณ์” (Equipment) และ “ของ” (Goods) โดยกำหนดคำนิยามของคำดังกล่าวไว้ว่า<sup>43</sup>

“เครื่องมืออุปกรณ์” (Equipment) หมายถึง สิ่งต่างๆที่มีลักษณะทางกายภาพที่นอกเหนือจาก “ของ” (Goods) ที่มีแหล่งที่มาจากต่างประเทศและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงสำหรับใช้ในการบรรเทาภัยพิบัติและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู รวมถึงยานพาหนะ ยารักษาโรค และอุปกรณ์โทรคมนาคม

“ของ” (Goods) หมายถึง เสบียงต่างๆที่มีแหล่งที่มาจากต่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บรรเทาทุกข์และริเริ่มการฟื้นฟูของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

นอกจากนี้ กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูได้กำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับเครื่องมืออุปกรณ์และของบางประเภทไว้ อันได้แก่ อุปกรณ์โทรคมนาคม (Telecommunications Equipment) ยา (Medications) อาหาร (Food) ยานพาหนะนำเข้า (Imported Vehicles) สุนัขกู้ภัย (Search Dogs) ซึ่งแม้ในกฎหมายต้นแบบดังกล่าวได้ระบุประเภทของและเครื่องมืออุปกรณ์แยกจาก

<sup>42</sup> "Possessions of disaster relief personnel" means : All equipment, provisions, supplies, personal effects and other goods brought for and/or by disaster relief personnel in order to perform their duties and to otherwise support them in living and working in the country of the disaster throughout the duration of their mission "

<sup>43</sup> "Equipment" means physical items, other than Goods, which come from international sources and are designated for use in Disaster Relief or Initial Recovery Assistance, including, but not limited to, vehicles, medical, and telecommunications Equipment.

"Goods" means supplies from international sources intended to be provided to Disaster-affected communities for their relief or initial recovery.



กัน แต่จุดร่วมของบทบังคับเหล่านี้คือพิธีการศุลกากรที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกในการนำเข้ามาของดังกล่าวเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่เหมือนกัน<sup>44</sup>

ส่วนกรณีศึกษาของแต่ละประเทศเนปาลและประเทศญี่ปุ่น ก็มีได้มีคำจำกัดความของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ไว้ในกฎหมายศุลกากรโดยตรง เนื่องจากทั้งสองประเทศได้พิจารณาความเหมาะสมการกำหนดชนิดของบรรเทาทุกข์เป็นเฉพาะกรณีไป เว้นแต่กรณีที่ประเทศเนปาลได้ลงนามตามความตกลงเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนกับองค์การสหประชาชาติ ซึ่งใช้บังคับกับเฉพาะองค์การสหประชาชาติและหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ โดยในความตกลงดังกล่าวได้มีการระบุคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ไว้ ซึ่งเป็นคำนิยามที่สอดคล้องกับความตกลงต้นแบบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไนจีเรีย ส่วนประเทศอินโดนีเซียได้มีการใช้ว่า “ของ (Goods)” และ “อุปกรณ์ (Equipment)” โดยแยกประเภทของอุปกรณ์<sup>45</sup> ต่างๆไว้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการของเหล่านี้ในภายหลัง

หลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ตลอดจนกรณีศึกษาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศต่างๆพบว่า “ของบรรเทาทุกข์” ที่ได้รับประโยชน์จากพิธีการศุลกากรที่บัญญัติขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้น มีจุดร่วมของคำนิยามเหมือนกันคือ ต้องเป็นของที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ รวมถึงของอื่นๆ ที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติใช้ในการดำรงชีพและปฏิบัติหน้าที่ตลอดภารกิจในดินแดนที่เกิดภัยพิบัตินั้นด้วย ซึ่งแม้ในตราสารบางฉบับได้กำหนดนิยามคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” และ “ของอื่นๆของผู้บรรเทาภัยพิบัติ” แตกต่างกัน หรืออาจแยกประเภทของบรรเทาทุกข์ให้เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ด้วยเหตุผลเรื่องวัตถุประสงค์ของการใช้สอยของบรรเทาทุกข์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ของบรรเทาทุกข์บางประเภทนำเข้ามาเพื่อบริจาคแก่ผู้ประสบภัยพิบัติโดยเฉพาะ ของบรรเทาทุกข์บางประเภทใช้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บรรเทาภัยพิบัติ จึงทำให้มีชื่อเรียกแตกต่างกัน รวมถึงอาจมีบทบัญญัติพิเศษใช้บังคับที่แตกต่างเล็กน้อย แต่พิธีการศุลกากรที่กำหนดสำหรับการนำเข้าของดังกล่าวเหมือนกัน และเมื่อการวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้เน้นความสำคัญของการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นคำนิยามของคำว่า

<sup>44</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online], 12 May 2015. Available from: <http://www.alnap.org/pool/files/i1020en.pdf>

<sup>45</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 3.

“ของบรรเทาทุกข์” จึงสามารถรวมถึง “ของอื่นๆ ที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติใช้ในการดำรงชีพและปฏิบัติหน้าที่ตลอดภารกิจในดินแดนที่เกิดภัยพิบัตินั้น” ได้ เนื่องจากพิธีการศุลกากรที่ใช้บังคับย่อมเหมือนกัน และคำนิยามของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” ที่ครอบคลุมที่สุดคือ คำนิยามตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์

เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายของกรมศุลกากร พบว่าได้ระบุคำนิยามของคำว่า ของบรรเทาทุกข์ โดยรวมของต่างๆ ที่ใช้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรบรรเทาทุกข์ และเพื่อสนับสนุนบุคลากรเหล่านี้ในการดำรงชีพและการปฏิบัติงานด้วย จึงเป็นคำนิยามที่ครอบคลุมตามแนวทางของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์

#### 4.2.1.3 การนิยามคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ”

อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ได้กำหนดมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นการผ่อนผันจากพิธีการศุลกากรโดยทั่วไปเนื่องจากความจำเป็นของเหตุการณ์ โดยผู้นำเข้าที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้น ต้องมีความน่าเชื่อถือและนำเข้าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นสำคัญ ซึ่งแนวทางตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ได้ระบุให้ผู้นำเข้าที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นมีข้อกำหนดบางประการ ดังต่อไปนี้

กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู กำหนดให้เฉพาะผู้มีสิทธิ (Eligible Actors) ที่มีคุณสมบัติเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนต่างๆ ของพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์<sup>46</sup> อาทิ รัฐที่ให้ความช่วยเหลือ องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์การสหประชาชาติและองค์การระดับภูมิภาค หน่วยงานสหพันธ์สภาภาษาและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ และผู้ช่วยเหลือ<sup>47</sup> โดยผู้ช่วยเหลือนั้นต้องยื่นเอกสารรับรองไม่ว่าจากรัฐที่ให้ความช่วยเหลือ องค์การที่ตนสังกัด เอกสารที่ระบุประสบการณ์ในการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติ<sup>48</sup> เป็นต้น ส่วนอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 อันว่าด้วยเรื่องของบรรเทาทุกข์ ข้อปฏิบัติแนะนำข้อที่ 6 ได้ระบุให้เฉพาะของบรรเทาทุกข์ที่

<sup>46</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 2.

<sup>47</sup> Ibid, Article 21.

<sup>48</sup> Ibid, Article 22.

ได้รับเป็นของขวัญเฉพาะจากองค์การที่ได้รับเห็นชอบเพื่อนำไปใช้โดยหรือภายใต้การควบคุมขององค์การดังกล่าว หรือเพื่อแจกจ่ายโดยไม่คิดมูลค่าโดยหรือภายใต้การควบคุมขององค์การเหล่านี้เท่านั้น ที่ จะได้รับการยกเว้นค่าภาษีอากรและการควบคุมจากข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ในความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ก็บังคับใช้กับเฉพาะบุคคลที่สังกัดในนามขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น<sup>49</sup>

เช่นเดียวกับกรณีศึกษาของประเทศอินโดนีเซียที่บัญญัติให้ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ต้องเป็นผู้นำเข้าที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานจัดการและบรรเทาภัยพิบัติของอินโดนีเซีย (BNPB) หรือคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติประจำพื้นที่ (BPBD)<sup>50</sup> และกรณีของประเทศไนจีเรียที่ผู้นำเข้าต้องเป็นองค์การสหประชาชาติ หรือหน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองจากองค์การบริหารภัยพิบัติแห่งชาติ (National Emergency Management Agency : NEMA)<sup>51</sup> เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น พบว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ รวมถึงกรณีศึกษาจากประเทศอื่นๆ ได้บัญญัติให้เฉพาะรัฐ หน่วยงาน องค์การ และบุคคลใดก็ตามเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยที่ตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การที่น่าเชื่อถือได้เท่านั้น เพื่อประโยชน์ของรัฐในการป้องกันการอาศัยสถานการณ์เร่งด่วนในสถานการณ์ภัยพิบัติเพื่อลักลอบการนำเข้าหรือหลีกเลี่ยงการนำเข้า

#### 4.2.1.3.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 อันว่าด้วยเรื่องของที่นำเข้ามาหรือส่งออกไปเพื่อบริจาคเป็นการสาธารณกุศลแก่ประชาชนได้กำหนดให้ผู้นำเข้าเป็นส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล<sup>52</sup> เท่านั้น นอกจากนี้ตามประกาศกรมศุลกากรที่

<sup>49</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 1.

<sup>50</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 6 and Article 8.

<sup>51</sup> Model Agreement: Emergency relief consignment border clearance agreement between National Emergency Management Agency (NEMA), Nigerian Customs Service and Nigerian Immigration, Article 2.

<sup>52</sup> พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530, ภาค 4 ประเภท 11.

81/2551<sup>53</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับของตามภาค 4 ประเภท 11 โดยระบุรายละเอียดของผู้นำเข้า เช่น ต้องนำเข้าหรือส่งออกในนามของส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล

“ภาค 4 ประเภท 11 ของที่นำเข้าหรือส่งออกไปเพื่อบริจาคเป็นการสาธารณกุศลแก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล หรือเป็นของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

หมายเหตุ คำว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

<sup>53</sup> ประกาศกรมศุลกากร ที่ 81/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับของตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549

“เพื่อให้การยกเว้นอากรสำหรับของที่นำเข้าหรือส่งออกไปเพื่อบริจาคเป็นสาธารณกุศลแก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล หรือเป็นของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล ตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 เป็นไปด้วยความเหมาะสมและรัดกุม อธิบดีกรมศุลกากรโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้ดังต่อไปนี้

3. ของที่นำเข้าหรือส่งออกไปเพื่อบริจาคเป็นสาธารณกุศลแก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล จะได้รับยกเว้นอากรต้องเป็นดังนี้

3.1 ต้องนำเข้าหรือส่งออกในนามของส่วนราชการ หรือองค์การสาธารณกุศลที่เป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47 (7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4)(ข) แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535

3.2 มีหลักฐานของผู้บริจาคเป็นลายลักษณ์อักษรแสดงความจำนงมอบให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลนั้น เพื่อนำของดังกล่าวไปบริจาคแก่ประชาชนต่อไป โดยไม่มีเงื่อนไขและข้อผูกพันใด ๆ ทั้งนี้ ผู้บริจาคต้องแสดงความจำนงในหลักฐานดังกล่าวไว้ก่อนวันที่นำของเข้ามาหรือส่งออก

3.3 ถ้าบริจาคผ่านส่วนราชการ ส่วนราชการนั้น ต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือหรือการบรรเทาทุกข์แก่ประชาชน ถ้าบริจาคผ่านองค์การสาธารณกุศลนั้น ต้องนำไปช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การสาธารณกุศล

ในกรณีที่มีสาธารณภัย เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม ให้อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามวรรคแรกได้ตามที่เห็นสมควร

4. ของที่นำมาในราชอาณาจักร เพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลจะได้รับยกเว้นอากรต้องเป็นดังนี้

4.1 ต้องนำเข้าในนามของส่วนราชการ หรือองค์การสาธารณกุศลที่เป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศลตามมาตรา 47 (7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4)(ข) แห่ง พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535

4.2 เป็นของที่นำไปใช้ตามหน้าที่ของส่วนราชการ หรือนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขององค์การสาธารณกุศล

4.3 มีหลักฐานของผู้ให้เป็นลายลักษณ์อักษรแสดงว่า ได้ให้ของแก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล โดยไม่มีเงื่อนไขและข้อผูกพันใด ๆ ทั้งนี้ ผู้ให้ต้องแสดงความจำนงในหลักฐานดังกล่าวไว้ก่อนวันที่นำของเข้ามาในราชอาณาจักร

ที่เป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต้องมีหลักฐานของผู้บริจาคเป็นลายลักษณ์อักษรแสดงความจำนงมอบให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล และถ้าบริจาคผ่านส่วนราชการ ส่วนราชการนั้น ต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือหรือการบรรเทาทุกข์แก่ประชาชน ถ้าบริจาคผ่านองค์การสาธารณสุข องค์การสาธารณกุศลนั้น ต้องนำไปช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การสาธารณกุศล เป็นต้น ซึ่งต่อมามีประกาศกรมศุลกากร ที่ 1/2558 เรื่อง ระเบียบปฏิบัติสำหรับการขอยกเว้นอากรของตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530<sup>54</sup> เพื่อกำหนดผู้มีอำนาจลงนามขอยกเว้นอากรของส่วนราชการและองค์การสาธารณกุศลดังกล่าวด้วย

5. ของตามข้อ 3 หรือข้อ 4 ต้องไม่เป็นของที่จัดซื้อโดยใช้เงินของส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลหรือเงินที่มีผู้มอบให้

การขอยกเว้นอากรจะต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติสำหรับการขอยกเว้นอากรของตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530”

<sup>54</sup> ประกาศกรมศุลกากร ที่ 1/2558 เรื่อง ระเบียบปฏิบัติสำหรับการขอยกเว้นอากรของตาม ภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

“เพื่อให้การยกเว้นอากร สำหรับของที่นำเข้ามาหรือส่งออกเพื่อบริจาคเป็นการสาธารณกุศลแก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล หรือของที่นำเข้ามาเพื่อให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล ตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 เป็นไปด้วยความเหมาะสมรัดกุม และสอดคล้องกับประกาศกรมศุลกากรที่ 81/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข สำหรับของตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 อธิบดีกรมศุลกากรจึงออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. การขอยกเว้นอากร ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศลเป็นผู้ยื่นขอยกเว้นอากรต่อกรมศุลกากร ก่อนนำของออกจากอากรขาศุลกากร

1.1 กรณีส่วนราชการเป็นผู้ขอยกเว้นอากร กำหนดให้ผู้ยื่นขอยกเว้นอากรและผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากรเป็นดังนี้

1.1.1 ราชการส่วนกลาง ผู้ยื่นขอยกเว้นอากร ต้องเป็นส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป และผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากร ต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

1.1.2 ราชการส่วนภูมิภาค ผู้ยื่นขอยกเว้นอากร ต้องเป็นส่วนราชการระดับจังหวัดและ ผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากร ต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

1.1.3 ราชการส่วนท้องถิ่น

(1) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ยื่นขอยกเว้นอากร ต้องเป็นส่วนราชการระดับจังหวัด และผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากร ต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(2) กรณีกรุงเทพมหานคร ผู้ยื่นขอยกเว้นอากร ต้องเป็นสำนักปลัดกรุงเทพมหานครและผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากร ต้องเป็นปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(3) กรณีเมืองพัทยา ผู้ยื่นขอยกเว้นอากร ต้องเป็นสำนักปลัดเมืองพัทยา และผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากร ต้องเป็นปลัดเมืองพัทยาหรือที่ระดับสูงกว่าขึ้นไป หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

1.1.4 หน่วยงานอื่นของรัฐ

นอกจากนี้ในเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ด้วยความประเทศไทยต้องปรับใช้เรื่องของบรรเทาทุกข์ตามพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 ซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ กรมศุลกากรตระหนักถึงข้อจำกัดเหล่านั้นที่เป็นอุปสรรคอันทำให้ความช่วยเหลือไปถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติล่าช้า กรมศุลกากรจึงออกประกาศที่ 73/2554 เรื่องมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับการยกเว้นอากรสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อบริจาคให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย<sup>55</sup> โดยผ่อนผันหลักเกณฑ์ตามประกาศกรมศุลกากรที่ 81/2551 บางประการ อาทิ การบริจาคผ่านส่วนราชการ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนโดยตรงหรือไม่ และการบริจาคผ่านองค์การสาธารณกุศลไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าองค์การสาธารณกุศลนั้นมีวัตถุประสงค์ของ

(1) กรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น เป็นผู้ยื่นขอยกเว้นอากรและผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากร ต้องเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(2) กรณีหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เช่น องค์การมหาชน องค์การตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ให้หน่วยงานของรัฐนั้น เป็นผู้ยื่นขอยกเว้นอากร และผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากร ต้องเป็นข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

ก. ผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ข. หัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรม หรือเทียบเท่าขึ้นไปที่กำลังดูแล รักษาการหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

1.2 กรณีองค์การสาธารณกุศลเป็นผู้ขอยกเว้นอากร กำหนดให้ผู้ยื่นขอยกเว้นอากรต้องเป็นองค์การหรือสาธารณกุศล ตามที่กำหนดใน ข้อ 2 หรือ ข้อ 3 ของประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) เรื่อง กำหนดองค์การ สถานพยาบาล สถานศึกษา ตามมาตรา 47(7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3(4)(ข) แห่ง พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 โดยผู้ลงนามในหนังสือขอยกเว้นอากร ต้องเป็นผู้มีอำนาจลงนามตามตราสารการจัดตั้งองค์การหรือสถานสาธารณกุศลนั้น”

<sup>55</sup> ประกาศที่ 73/2554 เรื่อง มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับการยกเว้นอากรสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อบริจาคให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย

“เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำของเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อบริจาคให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย จึงเห็นควรผ่อนผันหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการผ่านพิธีการแก่ของดังกล่าวที่ได้รับสิทธิยกเว้นอากร ตามพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภทที่ 11 และตามประกาศกรมศุลกากรที่ 81/2551 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2551 ข้อ 3.3 ดังนี้

1. การบริจาคผ่านส่วนราชการ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนโดยตรงหรือไม่

2. การบริจาคผ่านองค์การสาธารณกุศล ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าองค์การสาธารณกุศลนั้นมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนหรือไม่

3. หากมีความจำเป็นเร่งด่วน ให้ผ่อนผันการตรวจสอบหนังสือรับรอง/ค้ำประกันจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ให้ผู้รับมอบอำนาจมาติดต่อบริษัทสัญญาประกันตนเองพร้อมกับสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน/เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นหลักฐานเพื่อการติดตามตรวจสอบต่อไปในภายหลัง

4. อนุญาตให้แก่ใบบัญชีสินค้าสำหรับเรือ/อากาศยานจากผู้รับตราส่งเดิมที่ไม่ได้รับสิทธิยกเว้นอากรเป็นส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล (Amend Should be Consignee) ได้ โดยไม่ต้องพิจารณาความผิดและไม่คำนึงว่าจะมีหลักฐานการบริจาคช่วยเหลือก่อนหรือหลังวันนำเข้า”

การจัดตั้งเพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนหรือไม่ รวมถึงการผ่อนผันการตรวจสอบหนังสือรับรอง/คำประกันจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

#### 4.2.1.3.2 บทวิเคราะห์

ของบริจาตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัต้อตราศุลกากร พ.ศ. 2530 นั้น เป็นของบริจาตเพื่อเป็นการสาธารณกุศลแก่ประชาชนโดยผ่านส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์คือ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอันเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ดังนั้นการพิจารณาเรื่องผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนต่างๆของพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ จึงควรนำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่มาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ ในช่วงที่เกิดมหอกุทภัยเมื่อปีพ.ศ. 2554 กรมศุลกากรได้ออกประกาศผ่อนผันเรื่องหลักเกณฑ์ของผู้นำเข้าที่เป็นส่วนราชการและองค์การสาธารณกุศล โดยให้การบริจาตผ่านส่วนราชการนั้น ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนโดยตรงหรือไม่ และการบริจาตผ่านองค์การสาธารณกุศลไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าองค์การสาธารณกุศลนั้นมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนหรือไม่ เนื่องจากต้องการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้มากที่สุด ซึ่งส่วนราชการนั้นมีที่ตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งที่เกี่ยวข้อง ซึ่งง่ายต่อการตรวจสอบภายหลังเช่นเดียวกับองค์การสาธารณกุศล ซึ่งการผ่อนผันดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดว่ากฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่เหมาะสมที่จะปรับใช้ในสถานการณ์เร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม การผ่อนผันตามประกาศดังกล่าวทำได้เพียงเรื่องผู้ได้รับสิทธิประโยชน์เท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์อื่นๆตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 ทั้งหมด

ดังนั้นเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ รวมถึงกรณีศึกษาของต่างประเทศ พบว่า ผู้ได้รับประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรเป็นรัฐ หน่วยงาน องค์การ และบุคคลใดๆก็ตามเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยมีที่ตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การที่น่าเชื่อถือได้เท่านั้น หรืออาจได้รับการรับรองจากองค์การหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือองค์การที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลืออย่างชัดเจน เช่น องค์การสหประชาชาติ เป็นต้น โดยมีได้เปิดโอกาสให้กับการนำเข้าโดยบุคคลทั่วไปที่ปราศจากการรับรองจากหน่วยงานหรือองค์การที่จัดการภัยพิบัติ

นอกจากนี้พื้นฐานของการหลักเกณฑ์การให้ความอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น เนื่องจากการ

คำนึงถึงการอำนวยความสะดวกการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจากนานาประเทศ<sup>56</sup> ดังนั้น ผู้นำเข้าจึงควรนำเชื่อถือได้ว่ามีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือแก่สาธารณชน ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง จึงอาจกำหนดให้ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าภัยพิบัติ สอดคล้องกับเรื่องของบริจาตามภาค 4 ประเภท 11 ตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 และประกาศของกรมศุลกากรที่ได้ออกมาใช้บังคับช่วงเหตุการณ์มหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554

ของบริจาตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ต้องเป็นการนำเข้าโดยผ่าน “ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล” เท่านั้น ซึ่งตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เดิมก่อนมีการแก้ไขนั้นใช้คำว่า “ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือองค์การสาธารณกุศล” ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543 โดยให้ยกเลิกข้อความเดิมและใช้คำว่า “ส่วนราชการหรือองค์การสาธารณกุศล” โดยตัดคำว่า “ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” เนื่องจากต้องการเปิดช่องสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่นๆ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้มีหนังสือแจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารดังกล่าวให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ โดยตามหนังสือเวียนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ นร 1200/ว 1 ลงวันที่ 4 มกราคม 2553 เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารได้ระบุให้ “หน่วยงานของรัฐ” นั้น ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่<sup>57</sup> ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ โดยในพระราชบัญญัติดังกล่าว

<sup>56</sup> World Customs Organization, **Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief**, Paragraph 1.

“Noting: (a) the increase in the number of natural disasters affecting populations and requiring urgent international humanitarian assistance, and the need to enhance the role of Customs in the management of humanitarian relief operations;”

Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Paragraph 14.

“Whereas the State/Government of \_\_\_\_\_ wishes to contribute to the expeditious delivery of international humanitarian assistance to the disaster-affected population”

<sup>57</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร** [ออนไลน์], 25 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา: [http://www.opdc.go.th/uploads/files/book\\_2553/book\\_1\\_53PO.pdf](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book_2553/book_1_53PO.pdf)



ได้ระบุคำนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ว่าหมายถึงกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานอื่นของรัฐที่มี พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งเป็นคำนิยามที่กว้าง และครอบคลุมหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยทั้งหมด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชกำหนดพิกัดอัตรา ศุลกากร พ.ศ. 2530 ได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เมื่อมีการจัดตั้ง หน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ กฎหมายดังกล่าวก็ปรับปรุงให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้น ใหม่ขึ้นด้วย ดังนั้นการกำหนดผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากร สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตามมาตรฐานสากลจึงอาจใช้คำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของ รัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และแนวทางหลักการ จำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐตามหนังสือเวียนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ นร 1200/ว 1 ลงวันที่ 4 มกราคม 2553 เรื่องการปรับปรุงในกำกับของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ครอบคลุม หน่วยงานของรัฐในประเทศไทย เนื่องจากเป็นคำนิยามที่ค่อนข้างครอบคลุม

ส่วนกรณีองค์การสาธารณสุขมูลฐาน ไม่ปรากฏความหมายในกฎหมายใดโดย เฉพาะเจาะจง แต่อาจอาศัยแนวทางตามประกาศกรมศุลกากรที่ 81/2551 เรื่องหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขสำหรับของตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 และประกาศกรมศุลกากรที่ 1/2558 เรื่องระเบียบปฏิบัติสำหรับการขอยกเว้นอากรของตาม ภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ได้ โดยใช้คำนิยามตาม ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) เรื่องกำหนดองค์การ สถานพยาบาล สถานศึกษา ตามมาตรา 47(7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3(4)(ข) แห่ง พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้มีสถานสาธารณสุขจำนวน 834 แห่ง มาปรับ ใช้ในเรื่องนี้

นอกจากนี้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ รวมทั้งกรณีศึกษาจาก ต่างประเทศได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือบุคคลต่างๆที่ต้องการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ จากภัยพิบัติสามารถลงทะเบียนเพิ่มเติมได้ โดยต้องยื่นเอกสารที่จำเป็นในการลงทะเบียนนั้นด้วย รวมถึงต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือเช่น หน่วยงานของรัฐ องค์การสาธารณสุข ต่างๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ เป็นต้น กรมศุลกากรจึงอาจใช้ประโยชน์ตามหลักเกณฑ์เรื่องนี้ด้วยการ เปิดโอกาสให้ผู้นำเข้าที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ หรือองค์การต่างๆที่มีได้เป็น

หน่วยงานของรัฐและไม่ได้เป็นองค์การสาธารณกุศลหรือสถานสาธารณกุศลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องสามารถลงทะเบียนเพื่อขอรับการอำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติได้ โดยระบุหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลงทะเบียนไว้ เนื่องจากตามค่านิยมของคำว่า “ของบรรเทาทุกข์” นั้น อาจเป็นสิ่งของของผู้บรรเทาภัยพิบัติที่ใช้ในการปฏิบัติภารกิจหรือเพื่อใช้ในการดำรงชีพด้วย ดังนั้นผู้นำเข้าอาจเป็นบุคคลที่เข้ามาบรรเทาภัยพิบัติได้เช่นกัน ซึ่งตรงนี้กรมศุลกากรอาจกำหนดเงื่อนไขพิจารณาความเหมาะสมเรื่องชนิดและปริมาณของที่นำเข้าด้วย

เมื่อพิจารณาตามร่างกฎหมายของกรมศุลกากร ก็ได้ระบุให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์การสาธารณกุศลเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากมาตรการพิธีการศุลกากรต่างๆที่กำหนดขึ้นเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า “องค์การสาธารณกุศล” อาจทำให้เกิดการตีความถ้อยคำที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้บังคับใช้กฎหมายจึงอาจใช้คำว่า “สถานสาธารณกุศล” ย่อมจะสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่มากกว่า

#### 4.2.2 แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ (Period)

ในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆจึงกำหนดได้กำหนดระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติเอาไว้ กล่าวคือ การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ช่วงในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้นที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากร หรือให้อำนาจรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นผู้พิจารณาว่าการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นควรสิ้นสุดลงเมื่อใด<sup>58</sup> เช่นเดียวกับประเทศอินโดนีเซีย<sup>59</sup> ส่วนกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเนปาล ที่ใช้วิธีกำหนดหลักเกณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์แบบเฉพาะกรณี จึงมิได้มีการกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสม

##### 4.2.2.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยที่ได้เคยนำมาปรับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ คือ พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

<sup>58</sup> Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 6.

Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 9.

<sup>59</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 2.

ภาค 4 ประเภท 3 อันว่าด้วยเรื่องการนำเข้าชั่วคราว กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาการนำเข้าชั่วคราวไว้ไม่เกินหกเดือน

#### 4.2.2.2 บทวิเคราะห์

จากนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” นั้น เป็นสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นฉับพลันทันทีทันใด หรืออาจเกิดขึ้นจากกระบวนการที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน (long-term process)<sup>60</sup> ได้เช่นกัน ซึ่งอาจมีกำหนดระยะเวลาที่ไม่แน่นอน แต่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ได้เปิดโอกาสให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นผู้พิจารณาว่า การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นควรสิ้นสุดลงเมื่อใด และจากกรณีศึกษาของประเทศต่าง เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ได้มีกำหนดระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ไว้ 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงระยะเวลาการตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างฉุกเฉินเร่งด่วน ช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านไปสู่การบูรณะฟื้นฟู และช่วงระยะเวลาการบูรณะฟื้นฟู โดยให้สำนักงานจัดการและบรรเทาภัยพิบัติของอินโดนีเซีย (BNPB) หรือคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติประจำพื้นที่ (BPBD) หรือองค์การปกครองส่วนภูมิภาค มีอำนาจในการกำหนดช่วงระยะเวลาดังกล่าว<sup>61</sup>

ดังนั้น สำหรับประเทศไทย กรมศุลกากรจึงควรมีอำนาจพิจารณาว่า การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นควรมีระยะเวลาดำเนินไปจนถึงเมื่อใด ซึ่งอาจจะพิจารณาตามความเหมาะสมได้จากสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงวงจรการจัดการภัยพิบัติ<sup>62</sup> ตามที่ผู้เขียนเคยกล่าวไว้ในบทที่ 1 ประกอบการพิจารณาด้วย

<sup>60</sup> Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, Article 3.

Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 1.

<sup>61</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 2.

<sup>62</sup> วงจรการจัดการสาธารณภัย ประกอบด้วย

- 1) การป้องกัน (Prevention) คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดความเสียหายและความสูญเสียเกิดขึ้น
- 2) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ
- 3) การเตรียมพร้อม (Preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 4) การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) คือ การปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น
- 5) การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) การฟื้นฟูบูรณะเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามร่างกฎหมายของศุลกากร ร่างกฎหมายดังกล่าวมิได้มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โดยเปิดโอกาสให้เมื่อใดก็ตามที่เกิดสาธารณภัย และไม่ว่าสาธารณภัยเหล่านั้นจะสิ้นสุดลงไปนานเท่าใด ศุลกากรก็จะอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้ ซึ่งเป็นการเปิดรับความช่วยเหลือไว้อย่างกว้างขวาง

#### 4.2.3 แนวทางการแก้ไข้ปัญหาเพื่อกำหนดขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่ใช้สำหรับสถานการณ์ภัยพิบัติ (Simplified Customs Procedures and Facilitation)

ของบรรเทาทุกข์เป็นสิ่งที่ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในเบื้องต้นได้ ดังนั้นรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อำนวยความสะดวกให้กับบรรเทาทุกข์เหล่านั้นสามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างรวดเร็ว

พิธีการศุลกากรของประเทศไทยสำหรับการนำเข้าของโดยทั่วไปในสถานการณ์ปกตินั้นค่อนข้างซับซ้อนและมีขั้นตอนหลายประการ ซึ่งไม่เหมาะสมในการนำมาใช้กับสถานการณ์เร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ ดังนั้นอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่รวดเร็ว เพื่อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรของกรณีศึกษาประเทศต่างๆ ในบทที่ 3 เช่นกัน นอกจากนี้ การกำหนดขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่ใช้สำหรับสถานการณ์ภัยพิบัติ เป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องปฏิบัติเพื่อำนวยความสะดวกให้แก่การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ดังนั้น การพิจารณากฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้องจึงต้องพิจารณาจากประมวลระเบียบปฏิบัติของศุลกากรเป็นสำคัญ ซึ่งประมวลระเบียบปฏิบัติของศุลกากรที่ใช้ในปัจจุบันคือ ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรพ.ศ. 2556 อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้เพื่อยึดเป็นหลักในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรและใช้เป็นหลักปฏิบัติของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยอนุโลมสำหรับเรื่องที่ไม่ได้มีประกาศกรมศุลกากรกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

หลักเกณฑ์ของขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่รวดเร็ว เพื่อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ มีดังต่อไปนี้

---

6) การพัฒนา (Development) การพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติครอบคลุมถึงการทบทวน และศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด

#### 4.2.3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก

จากข้อมูลสถิติมูลค่าการค้าระหว่างประเทศปีพ.ศ.2552-2557 ที่จัดทำโดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ พบว่าอัตราการนำเข้าสินค้ามีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยสูงขึ้นทุกปี<sup>63</sup> ดังนั้นปริมาณของสินค้านำเข้าไม่ว่าทางเรือ ทางบก หรือทางอากาศ ย่อมมีปริมาณมหาศาลเพื่อรองรับกับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศ และการบริโภคอุปโภคของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น

ก่อนที่สินค้าจากต่างประเทศจะนำเข้าในราชอาณาจักรไทย ย่อมต้องชำระค่าภาษีอากรให้ครบถ้วน โดยมีหน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร คือ กรมศุลกากร เป็นผู้หน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าและขาออก และค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งเก็บภาษีแทนกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน โดยมีขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรตามกฎหมายที่กรมศุลกากรได้วางไว้

เมื่อเกิดภัยพิบัติและนานาประเทศได้ส่งของบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นจึงต้องผ่านพิธีการศุลกากรตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กรมศุลกากรได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับสินค้าอื่นๆ ซึ่งหากเมื่อสินค้านำเข้าอื่น ๆ มีจำนวนมาก การไม่มีหลักเกณฑ์การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรกอาจทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เกิดความล่าช้าและไม่อาจให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ทันเวลาที่ ดังนั้นในมาตรฐานข้อ 3 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>64</sup> และมาตรา 29 กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>65</sup> จึงระบุให้ศุลกากรต้องให้ความสำคัญกับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก โดยอาจจัดให้มีช่องทางพิเศษ (Fast Lane)<sup>66</sup> เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก ซึ่งส่งผลให้ความ

<sup>63</sup> กระทรวงพาณิชย์, สถิติการนำเข้าส่งออกของไทย [ออนไลน์], 4 มิถุนายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=164>

<sup>64</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Standard 2.

<sup>65</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 29.

<sup>66</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.97.

ช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภารกิจการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น<sup>67</sup>

#### 4.2.3.1.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยมีได้บัญญัติเรื่องการให้ความสำคัญสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก

#### 4.2.3.1.2 บทวิเคราะห์

การจัดลำดับความสำคัญในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินี้ เป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรว่า ดังนั้นหากมีการนำของบรรเทาทุกข์เข้ามาในราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องให้ความสำคัญสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นเป็นลำดับแรก

การให้ความสำคัญสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก สามารถจัดทำช่องทางพิเศษ หรือ “Fast Lane” เพื่อให้บริการทางศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก ซึ่งกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูได้เน้นย้ำว่า “Fast Lane” ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักการและเหตุผลตามกฎหมายต้นแบบฉบับนี้<sup>68</sup>

ดังนั้นเพื่ออำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ข้อนี้ไว้เพื่อเป็นหลักปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรด้วย

#### 4.2.3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

การผ่านพิธีการศุลกากรในการนำเข้าโดยทั่วไป ผู้นำเข้าต้องยื่นใบขนสินค้าขาเข้าเพื่อแสดงข้อมูลสินค้าที่นำเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจสอบ ซึ่งแบบฟอร์มของใบขนสินค้าขาเข้าตามที่กฎหมายศุลกากรกำหนดนั้นมีรายละเอียดค่อนข้างซับซ้อน ผู้นำเข้าจึงต้องใช้เวลาเพื่อ

<sup>67</sup> World Customs Organization, *Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments* [Online] 21 May 2014, p.6-7.

<sup>68</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, *Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* [Online] 16 March 2014, p.97.

กรอกรายละเอียดให้สมบูรณ์ ซึ่งเป็นอุปสรรคทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นล่าช้า

ดังนั้น มาตรฐานข้อ 3 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์<sup>69</sup> จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรอำนวยความสะดวกด้านเอกสารสำหรับของบรรเทาทุกข์ โดยศุลกากรต้องจัดเตรียมให้มีการยื่นใบขนสินค้าแบบง่ายหรือใบขนสินค้าชั่วคราวหรือใบขนสินค้าที่ไม่สมบูรณ์โดยมีเงื่อนไขว่าผู้นำของเข้าจะมาปฏิบัติพิธีการศุลกากรเรื่องเอกสารภายในเวลาที่กำหนดภายหลัง ซึ่งรายละเอียดพิธีการศุลกากรตามมาตรฐานเรื่องนี้ได้ระบุไว้ในภาคผนวกทั่วไปในมาตรฐานข้อ 3.13 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข)<sup>70</sup> ที่ให้นำเข้าสามารถกรอกเฉพาะข้อมูลสำคัญในใบขนสินค้าขาเข้าได้ตามที่ศุลกากรผ่อนผัน โดยมีเงื่อนไขว่าต้องกรอกข้อมูลให้ครบถ้วนภายหลังภายในระยะเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้ มาตรา 33 ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ในการผ่านพิธีการศุลกากร<sup>71</sup> เช่น กำหนดให้กรอกข้อมูลในใบขนสินค้าขาเข้าเฉพาะที่จำเป็น (minimum information necessary) กรณีที่มีการนำเข้าของบรรเทาทุกข์หลายครั้งโดยผู้นำเข้ารายเดียวกันก็สามารถรวมของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นเพื่อแสดงข้อมูลในใบขนสินค้าเพียงฉบับเดียวได้ และให้แสดงข้อมูลของสินค้าในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยที่ไม่จำเป็นได้โดยไม่ต้องแปลเป็นภาษาของรัฐผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นต้น

#### 4.2.3.2.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469<sup>72</sup> ระบุให้ผู้นำของเข้าต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรที่เกี่ยวข้อง รวมถึงต้องยื่นใบขนสินค้าโดยถูกต้อง

<sup>69</sup> Revised Kyoto Convention Specific annex J chapter 5, Standard 3.

<sup>70</sup> Revised Kyoto Convention, Clearance and other customs formalities (Chapter 3), Standard 3.13.

<sup>71</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 33.

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469, มาตรา 40.

“ก่อนที่จะนำของใด ๆ ไปจากอารักขาของศุลกากร ผู้นำของเข้าต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร กับต้องยื่นใบขนสินค้าโดยถูกต้อง และเสียภาษีอากรจนครบถ้วนหรือวางเงินไว้เป็นประกัน การขอวางเงินประกันให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีที่มีการร้องขอและอธิบดีเห็นว่าของใดมีความจำเป็นที่จะต้องนำออกไปจากอารักขาของศุลกากรโดยรีบด่วน อธิบดีมีอำนาจให้นำของนั้นไปจากอารักขาของศุลกากรได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามวรรคหนึ่งก่อนแต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด และในกรณีที่ต้องเสียภาษีอากร ให้วางเงินหรือหลักประกันอย่างอื่นเป็นที่พอใจอธิบดีเพื่อเป็นประกันค่าภาษีอากรด้วย”

และเสียภาษีอากรจนครบถ้วน หรือวางเงินไว้เป็นประกันก่อนที่จะนำของใดๆ ไปจากอารักขาของศุลกากร และในวรรคสองได้ระบุข้อยกเว้นสำหรับการปฏิบัติพิธีการศุลกากรตามวรรค 1 ไว้ว่า หากของใดมีความจำเป็นที่จะต้องนำออกไปจากอารักขาของศุลกากรโดยรีบด่วน ผู้นำของเข้าอาจร้องขอผ่อนผันต่ออธิบดีและในกรณีนี้อาจต้องเสียภาษีอากร ให้วางเงินหรือหลักประกันอย่างอื่นเป็นที่พอใจอธิบดีเพื่อเป็นประกันค่าภาษีอากรด้วย

การนำเข้าสินค้า ผู้นำเข้าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศต่างๆ ตามที่กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำเข้ากำหนดไว้ให้ครบถ้วน โดยกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยได้กำหนดให้ผู้นำเข้าต้องสำแดงข้อมูลสินค้าด้วยตามแบบพิมพ์ที่กรมศุลกากรกำหนดไว้ตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480 มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2480 ซึ่งมีจำแนกออกเป็น 9 ประเภทตามลักษณะการนำเข้า<sup>73</sup> โดยมีประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 2 01 10 03 กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการขอรับของไปก่อนปฏิบัติพิธีการศุลกากร<sup>74</sup>

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480, มาตรา 19. และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2480, มาตรา 10 และมาตรา 11.

“(1) ใบขนสินค้าขาเข้าพร้อมแบบแสดงรายการภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม (กศก.99/1) ใช้สำหรับการนำเข้าสินค้าทั่วไปทุกประเภทที่กรมศุลกากรมิได้กำหนดให้ใช้ใบขนสินค้าประเภทอื่น

(2) แบบ กศก. 102 ใบขนสินค้าขาเข้าพิเศษพร้อมแบบแสดงรายการภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม ใช้สำหรับการนำเข้าสินค้าทางอากาศยานหรือพิธีการอื่นที่กรมศุลกากรกำหนดสำหรับของที่นำเข้าในลักษณะเฉพาะ เช่น การนำเข้าสัตว์เลี้ยงมีชีวิต

(3) แบบ กศก. 103 คำร้องขอผ่อนผันรับของ/ส่งของออกไปก่อน ใช้สำหรับการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าก่อนปฏิบัติพิธีการครบถ้วนตามที่กรมศุลกากรกำหนด

(4) แบบ A.T.A. Carnet ใบขนสินค้าสำหรับนำเข้าหรือส่งออกชั่วคราว ใช้สำหรับพิธีการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าชั่วคราวประเภทต่าง ๆ ตามอนุสัญญา A.T.A. Carnet สำหรับของที่นำเข้าหรือส่งออกในลักษณะเฉพาะที่กฎหมายศุลกากรกำหนด

(5) แบบ JDA (Joint Development Area) ใบขนสินค้าสำหรับพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย ใช้สำหรับการนำเข้าสินค้าในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย

(6) แบบใบแนบ 9 ใบขนสินค้าถ่ายลำ ใช้สำหรับพิธีการสินค้าถ่ายลำ

(7) แบบที่ 448 ใบขนสินค้าผ่านแดน ใช้สำหรับพิธีการสินค้าผ่านแดน

(8) ใบขนสินค้าพิเศษสำหรับรถยนต์และจักรยานยนต์นำเข้าหรือส่งออกชั่วคราว ใช้สำหรับการนำรถยนต์และจักรยานยนต์เข้ามาในประเทศหรือส่งออกชั่วคราว

(9) ใบขนสินค้าพิเศษสำหรับเรือสำราญและกีฬาที่นำเข้าหรือส่งออกชั่วคราว ใช้สำหรับการนำเรือสำราญและกีฬาเข้ามาในประเทศหรือส่งออกชั่วคราว”

<sup>74</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556, ข้อ 2 01 10 03 การขอรับของไปก่อนปฏิบัติพิธีการศุลกากร.

“1) กรณีสินค้าทั่วไป



#### 4.2.3.2.2 บทวิเคราะห์

เมื่อเกิดภัยพิบัติ ซึ่งเป็นสถานการณ์อันมีความจำเป็นและฉุกเฉินเร่งด่วน ผู้นำเข้าของบรรเทาทุกข์อาจร้องขอต่ออธิบดีกรมศุลกากรตามมาตรา 40 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 เพื่อขอผ่อนผันการทำใบขนสินค้าโดยใช้แบบกศก. 103 คำร้องขอผ่อนผันรับของออกไปก่อนได้ โดยมีประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 2 01 10 03 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขอรับของไปก่อนปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับสินค้า 3 ประเภท คือ สินค้าทั่วไป การขอรับยุทธภัณฑ์ที่ใช้ในทางราชการไปก่อนปฏิบัติพิธีการครบถ้วน และการขอรับ

กรณีผู้นำของเข้าขออนุญาตนำของออกไปจากอารักขาของศุลกากรก่อนที่จะปฏิบัติพิธีการครบถ้วนตามมาตรา 40 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1.1) ผู้นำของเข้าที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะขอรับของออกไปก่อนปฏิบัติพิธีการศุลกากรครบถ้วน ให้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันรับของ/ส่งของออกไปก่อน (กศก.103) ตามประมวลฯ 2 01 02 04 พร้อมเอกสารประกอบ เช่น ใบตราส่งสินค้า บัญชีราคาสินค้าและ/หรือเอกสารการซื้อขายเท่าที่มีและสัญญาประกัน (กศก.28) ต่อหน่วยงานพิธีการ โดยสำเนาเอกสารทั้งหมดไว้อีก 1 ชุด ยื่นประกอบคำร้องด้วย

หากของนั้นต้องได้รับอนุญาตในการนำเข้าหรือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวเสียก่อน

(1.2) ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตการรับของไปก่อนปฏิบัติพิธีการศุลกากรโดยให้วางเงินประกันหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารให้ค้ำค่าภาษีอากร ในกรณีวางหลักประกันอย่างอื่นให้พิจารณาอนุญาตได้แต่เฉพาะของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ และอื่นๆ ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศ และผู้มีเอกสิทธิ์ทางการทูตเท่านั้น และเสนอผู้อำนวยการสำนึกเพื่ออนุมัติในภายหลัง

(1.3) เมื่อผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีอนุญาตหรือกรมศุลกากรอนุมัติตามคำขอผ่อนผันรับของไปก่อนแล้วให้หน่วยงานพิธีการเป็นผู้กำหนดเงินประกันให้ค้ำค่าภาษีอากรตามรายการในคำขอ โดยบวกเพิ่มอัตร้อยละ 20 ของค่าภาษีอากรแล้วจึงให้ผู้นำของเข้าส่งข้อมูลใบขนสินค้าเข้าเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากร โดยมีหลักปฏิบัติดังนี้

(1.3.1) ให้บันทึกประเภทใบขนสินค้า (หลักที่ 5 ของเลขที่ใบขนสินค้า) เป็นรหัส 3 หมายถึงคำร้องขอรับของไปก่อนเท่านั้น

(1.3.2) ให้บันทึกเหตุผลการวางประกัน (Deposit Reason Code) ตามกรณีของการวางประกันเพื่อการนำเข้า 236

(1.3.3) กรณีใบขนสินค้าได้รับยกเว้นการตรวจ (Green Line) ให้ผู้นำของเข้าติดต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทำการปรับสถานะใบขนสินค้า (Status) เป็นใบขนสินค้าที่ขอพบเจ้าหน้าที่ศุลกากร เพื่อตรวจสอบพิกัด ราคา และของ

(1.4) ให้ผู้นำของเข้าจัดทำสัญญาประกัน (กศก.28) ยื่นต่อหน่วยงานพิธีการ ในกรณีที่หน่วยงานพิธีการเห็นสมควรจะใช้หนังสือค้ำประกันของธนาคารแทนการวางเงินสดก็ได้

(1.5) ให้หน่วยงานบัญชีและอากรประทับตรารับชำระเงินประกันในคำขอทั้งต้นฉบับสำเนาและในสัญญาประกันในกรณีที่ธนาคารค้ำประกัน ให้หน่วยงานบัญชีและอากรเป็นผู้เก็บรักษาหนังสือค้ำประกันของธนาคารไว้ และให้บันทึกเลขที่รับหนังสือค้ำประกันลงในคำขอทั้งต้นฉบับ สำเนา และในสัญญาประกัน

(1.6) ให้หน่วยงานพิธีการบันทึกรายละเอียดการขอรับของไปก่อนปฏิบัติพิธีการศุลกากรลงในสมุดควบคุมที่จัดให้มีขึ้นสำหรับกรณีนี้ แล้วมอบต้นฉบับคำขอรับของไปก่อนและเอกสารประกอบให้ผู้นำของเข้าไปดำเนินการตรวจปล่อยของต่อไป ส่วนสำเนาคำขอ สัญญาประกันและเอกสารอื่นๆ ให้หน่วยงานพิธีการเก็บรักษาไว้

ของไปก่อนปฏิบัติพิธีการสำหรับเครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องใช้ โครงก่อสร้าง ยานพาหนะ ส่วนประกอบ และวัสดุที่ใช้ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม

อย่างไรก็ตาม ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 2 01 10 03 (1) (1.1) ได้มีการกำหนดว่า “หากของนั้นต้องได้รับอนุญาตในการนำเข้าหรือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวเสียก่อน” หมายความว่า หากผู้นำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้รับการผ่อนผันการจัดทำใบขนสินค้าตามนัยมาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 แต่หากของบรรเทาทุกข์นั้นต้องได้รับอนุญาตในการนำเข้าหรือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ก็ต้องได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งเป็นข้อขัดข้องกับหลักเกณฑ์ข้ออื่นที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆได้กำหนดไว้ใน ดังนั้นกรมศุลกากรจึงอาจแก้ไขประมวลระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่เพื่อความเหมาะสมและให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้ออื่นด้วย

นอกจากนี้จากกรณีศึกษาการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในประเทศญี่ปุ่น ได้มีการจัดทำใบขนสินค้าเข้าแบบพิเศษสำหรับของบรรเทาทุกข์ (Aid Supplies Import Declaration Form) ซึ่งอาจเป็นกรณีศึกษาให้กับประเทศไทยในการจัดทำรูปแบบใบขนสินค้าที่เหมาะสมในการสำแดงข้อมูลรายละเอียดของบรรเทาทุกข์ได้ด้วย

#### 4.2.3.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึง

มาตรฐานข้อ 3 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ได้กำหนดให้ในกรณีของของบรรเทาทุกข์ ศุลกากรอาจให้มีการยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึง<sup>75</sup> เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เท่าที่จะเป็นไปได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าศุลกากรต้องเป็นที่พอใจว่าผู้นำเข้าได้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรในส่วนของ การนำของออกจากอารักขาศุลกากรเพียงพอแล้ว<sup>76</sup> สอดคล้องกับมาตรา 3 ของความตกลงต้นแบบ เพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์

<sup>75</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Standard 3.

<sup>76</sup> World Customs Organization, *Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments*, [Online] 21 May 2015, p.7.

ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>77</sup>

#### 4.2.3.3.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

การยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของนำเข้ามาถึงปรากฏตามประกาศกรมศุลกากรที่ 68 / 2551<sup>78</sup> เรื่อง พิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารว่าด้วยกระบวนการทางศุลกากรเกี่ยวกับของเร่งด่วน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ เช่น การร้องขอเป็นผู้ประกอบการนำเข้าของเร่งด่วน การแจ้งข้อมูลเร่งด่วนขาเข้าล่วงหน้า เป็นต้น และประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรพ.ศ. 2556 ภาค 2 หมวด 3 บทที่ 4 เรื่องพิธีการศุลกากรนำเข้าของเร่งด่วน<sup>79</sup>

#### 4.2.3.3.2 บทวิเคราะห์

หลักเกณฑ์เรื่องการยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึงนั้นปรากฏในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรตามประกาศกรมศุลกากรที่ 68 / 2551 เรื่อง พิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารว่าด้วยกระบวนการทางศุลกากรเกี่ยวกับของเร่งด่วน และประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรพ.ศ. 2556 ภาค 2 หมวด 3 บทที่ 4 เรื่องพิธีการศุลกากรนำเข้าของเร่งด่วน โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้นำเข้าสามารถใช้พิธีการศุลกากรนำเข้าของเร่งด่วนในการนำเข้าของบางประเภทได้ โดยผู้ประกอบการของเร่งด่วนสามารถส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์บัญชีสินค้า (Pre-Arrival Manifest) ของเร่งด่วนที่จะนำเข้าหรือส่งออก ตามมาตรฐานที่กรมศุลกากรกำหนด ณ จุดนำเข้า และให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้รับผิดชอบ ทำการตรวจสอบบัญชีสินค้าล่วงหน้า (Pre-Arrival Manifest)

<sup>77</sup> Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 3.

<sup>78</sup> ประกาศกรมศุลกากรที่ 68 / 2551 เรื่อง พิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารว่าด้วยกระบวนการทางศุลกากรเกี่ยวกับของเร่งด่วน [ออนไลน์], 23 มิถุนายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/47119d5b-7d23-44c1-bb79-55e7679d7cb2/A0808011.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=47119d5b-7d23-44c1-bb79-55e7679d7cb2>

<sup>79</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรพ.ศ. 2556 ภาค 2 หมวด 3 บทที่ 4 ว่าด้วยพิธีการศุลกากรนำเข้าของเร่งด่วน.

“(1) ผู้ประกอบการของเร่งด่วน ส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์บัญชีสินค้า (Pre-Arrival Manifest) ของเร่งด่วนที่จะนำเข้าหรือส่งออก ตามมาตรฐานที่กรมศุลกากรกำหนด ณ จุดนำเข้า

(2) ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้รับผิดชอบ ทำการตรวจสอบบัญชีสินค้าล่วงหน้า (Pre-Arrival Manifest) เพื่อเลือกตรวจของที่มีความเสี่ยงก่อนการปล่อยของ โดยใช้หลักการบริหารความเสี่ยง”

เพื่อเลือกตรวจของที่มีความเสี่ยงก่อนการปล่อยของได้ แต่ข้อจำกัดตามกฎหมายที่มีอยู่คือการจำกัดเฉพาะผู้ประกอบการของเร่งด่วน ซึ่งต้องได้รับอนุมัติให้เป็นผู้ประกอบการของเร่งด่วนซึ่งต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กรมศุลกากรกำหนดเท่านั้นที่ถึงจะสามารถส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์บัญชีสินค้า (Pre-Arrival Manifest) ได้ ซึ่งตามประกาศกรมศุลกากรที่ 68/2551 ได้ระบุคุณสมบัติของผู้ประกอบการของเร่งด่วนไว้หลายประการ เช่น ต้องเป็นนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท ต้องมีผู้ชำนาญการที่ได้รับการสอบจากกรมศุลกากรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กรมศุลกากรกำหนดอย่างน้อย 1 คน ต้องไม่มีประวัติการกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยให้ตรวจสอบประวัติย้อนหลัง 2 ปี นับแต่วันที่ยื่นคำร้องขอ เว้นแต่เป็นความผิดเล็กน้อยหรือความผิดที่ศุลกากรเห็นควรให้ได้รับการผ่อนผัน เป็นต้น ซึ่งพิธีการศุลกากรของเร่งด่วนนี้ เป็นมาตรการศุลกากรที่กำหนดขึ้นมาเพื่อรองรับให้การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศและเพื่อความรวดเร็วในการให้บริการทางศุลกากรสำหรับผู้นำเข้าที่ต้องการสินค้าเร่งด่วน ดังนั้นพิธีการศุลกากรของเร่งด่วนจึงเน้นการให้บริการทางศุลกากรที่รวดเร็ว แต่การให้บริการทางศุลกากรที่รวดเร็วต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย กรมศุลกากรจึงกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการของเร่งด่วนที่ต้องมีความน่าเชื่อถือ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวกลายเป็นข้อจำกัดของการปรับใช้กับเรื่องของบรรเทาทุกข์โดยตรง เนื่องจากการส่งของบรรเทาทุกข์อันเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยฉุกเฉิน ผู้นำเข้าจึงไม่สามารถรู้ล่วงหน้าและลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการของเร่งด่วนได้ทัน รวมถึงผู้นำเข้าอาจมีคุณสมบัติของการเป็นผู้ประกอบการเร่งด่วนไม่ครบตามที่กรมศุลกากรกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาปรับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าด้วยการให้ผู้นำเข้าสามารถยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจ ใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึง แต่ประเทศไทยสามารถใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นต้นแบบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรที่เหมาะสมต่อไปได้

#### 4.2.3.4 การกำหนดหลักเกณฑ์การผ่านพิธีการใบขนสินค้าสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นอกเวลาที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร

เนื่องจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้<sup>80</sup> ซึ่งของบรรเทาทุกข์ที่ส่งมาจากต่างประเทศนั้นอาจส่งมานอกเวลาทำการของศุลกากรหรือส่งมายังท่าหรือ

<sup>80</sup> World Customs Organization, *Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments* [Online] 21 May 2015, p.7.

สนาามบินนอกเขตทำการศุลกากร<sup>81</sup> ดังนั้นการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ภายใต้สถานการณ์เช่นนั้น จึงอาจต้องกระทำนอกเวลาทำการที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร ซึ่งมาตรฐานข้อ 3 ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ และข้อ 34 ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู รวมถึงข้อมติขององค์การศุลกากรโลก กำหนดให้ของบรรเทาทุกข์สามารถผ่านพิธีการศุลกากรนอกเวลาทำการที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากรภายในช่วงระยะเวลาที่เกิดภัยพิบัติโดยยกเว้นค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง<sup>82</sup>

#### 4.2.3.4.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

การผ่านพิธีการศุลกากรใบขนสินค้านอกเวลาทำการที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากรมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ มาตรา 110<sup>83</sup> มาตรา 111<sup>84</sup> และมาตรา 122<sup>85</sup> แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 โดยกำหนดให้ศุลกากรปฏิบัติงานนอกเวลาทำการหรือวันหยุดได้ รวมถึงการปฏิบัติงานนอกที่ทำการ โดยผู้นำเข้าต้องชำระค่าล่วงเวลาหรือค่าธรรมเนียมแก่เจ้าหน้าที่ด้วย ตามอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับพนักงานไปประจำการก่อนหรือหลัง

<sup>81</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.82.

<sup>82</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Standard 3.

Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 34.

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469, มาตรา 110.

“ถ้าเรือลำใดบรรทุกของหรือถ่ายออกซึ่งของหรือสินค้าอย่างใด ๆ ก็ดี หรือกระทำการงานอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ในวันอาทิตย์ หรือวันหยุด หรือก่อน หรือภายหลังเวลาราชการดังกล่าวตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง นอกจากจะได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน และได้เสียค่าธรรมเนียมตามอัตราตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง ท่านว่านายเรือหรือตัวแทนหรือทั้งสองคนร่วมกันมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินกว่าห้าหมื่นบาท แต่การที่ต้องรับผิดตามมาตรานี้ ไม่กระทำให้ผู้นั้นหลุดพ้นจากโทษที่จะพึงต้องรับตามมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้”

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469, มาตรา 111.

“เมื่อมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์รายได้ของแผ่นดิน จะต้องวางพนักงานประจำเรือ ณ ที่ใด และจะไปยังที่นั้นจากด่านศุลกากรอันใกล้ที่สุดไม่ได้โดยง่ายก็ดี หรือเมื่อนายเรือหรือบุคคลอื่นซึ่งมีประโยชน์ได้เสียประสงค์จะให้พนักงานไปทำการ ณ ที่เช่นนั้นก็ดี ท่านว่าบรรดาค่าเดินทางและค่าธรรมเนียมประจำวันอัตราตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง ให้คิดเอาแก่เรือหรือบุคคลที่ร้องขอ”

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469, มาตรา 122.

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดวันหยุดและเวลาราชการศุลกากร กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาระติดพัน ค่าใบอนุญาต ค่าแบบพิมพ์ค่าเดินทาง และกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้”

เวลาราชการหรือในวันหยุดราชการ ซึ่งปรากฏตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 144 (พ.ศ.2557) ออกตามความในพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469

นอกจากนี้การนำเข้าทางอากาศยาน ได้มีข้อยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าภาระติดพันตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติ ศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480<sup>86</sup> ด้วย

#### 4.2.3.4.2 บทวิเคราะห์

เมื่อภัยพิบัตินั้นเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่สามารถคาดหมายได้ กฎหมายภายในของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงต้องมีการปรับปรุงเพื่อเตรียมพร้อมในการอำนวยความสะดวกสำหรับการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่จะหลั่งไหลเข้ามามากมาย เพื่อให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและถึงมือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ทันเวลา

เรื่องการทำงานของเจ้าหน้าที่ในวันหยุด นอกเวลาราชการ หรือนอกที่ทำการศุลกากรนั้น สามารถทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ ได้แก่ มาตรา 110 มาตรา 111 และมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆได้กำหนดให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นค่าใช้จ่ายเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในวันหยุด หรือนอกเวลาราชการ หรือนอกที่ทำการศุลกากรด้วย ซึ่งกฎหมายว่าด้วยศุลกากรได้ยกเว้นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้เฉพาะการนำเข้าทางอากาศยาน ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติ ศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480 แต่สำหรับการนำเข้าทางบกและทางเรือ กฎหมายว่าด้วยศุลกากรยังมิได้เปิดช่องให้มีการยกเว้นค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้

ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเรื่องการผ่านพิธีการใบขนสินค้าสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นอกเวลาที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร จึงอาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดให้มีการยกเว้นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นอกเวลาราชการ ในวันหยุด หรือนอกที่ทำการศุลกากร สำหรับการนำเข้าทางบก และทางเรือด้วย

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติ ศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480, มาตรา 18.

“อธิบดีมีอำนาจสั่งลดหย่อนหรืองดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าภาระติดพันที่ตั้งเก็บตามมาตรา 110 และมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 แก่อากาศยานได้”

#### 4.2.3.5 การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจและซ้กตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็น

การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด และทำให้ของบรรเทาทุกข์ถูกกักหรือตกค้างที่ศุลกากรนั้น เป็นปัญหาที่พบมากในทุกประเทศ<sup>87</sup> อาทิ เช่น กรณีศึกษาของประเทศเนปาลที่ศุลกากรตรวจของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวดจนทำให้ของบรรเทาทุกข์ตกค้างอยู่ที่สนามบินและไม่สามารถช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ทัน ซึ่งนานาประเทศรวมถึงองค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องให้ศุลกากรของประเทศเนปาลผ่อนผันการตรวจสอบของบรรเทาทุกข์เช่นเดียวกับกรณีศึกษาของประเทศอินโดนีเซีย ที่ของบรรเทาทุกข์จำนวนมากถูกทิ้งค้างในท่าเรือทำให้ของบรรเทาทุกข์ที่เน่าเสียได้ง่ายเกิดการบูดเน่า ยาหมดอายุ และของบรรเทาทุกข์เร่งด่วนเช่น เสื้อผ้า เต็นท์ ผ้าห่ม และอุปกรณ์ผ้าตัด ซึ่งมีความสำคัญในงานบรรเทาทุกข์ของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในเบื้องต้น ต้องใช้เวลาการตรวจปล่อยถึงหนึ่งเดือนซึ่งล่าช้าเกินไป ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการตรวจสอบที่ต้องการความมั่นใจและเพื่อป้องกันการลักลอบการนำเข้า เป็นต้น

นอกจากศุลกากรจะมีหน้าที่สำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ สำหรับการนำเข้าสินค้าแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญอีกประการคือ การตรวจสอบสินค้าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้า ดังนั้นในสถานการณ์ทั่วไปศุลกากรมีหน้าที่ตรวจสอบของที่นำเข้าเพื่อป้องกันการลักลอบนำเข้าของที่ต้องควบคุมหรือของที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ภัยพิบัติ การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้าต้องคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ และความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติด้วย อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ศุลกากรอาจตรวจและซ้กตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เฉพาะเท่าที่จำเป็นว่าของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยศุลกากรหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้หลักวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis)<sup>88</sup> เพื่อประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที<sup>89</sup>

<sup>87</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **Law and legal issues in international disaster response: a desk study** [Online] 21 October 2014, p.98.

<sup>88</sup> Revised Kyoto Convention Specific Annex J Chapter 5, Standard 3.  
Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 35.

World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 4.

Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention), Article 4.

#### 4.2.3.5.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

หลักเกณฑ์เรื่องการตรวจของและซ้กตัวอย่างของ มีกำหนดไว้ใน มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469<sup>90</sup> โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจเปิดตรวจของที่นำเข้าและซ้กตัวอย่างของเพื่อนำไปวิเคราะห์ได้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการตรวจของและซ้กตัวอย่างของเพื่อส่งวิเคราะห์นั้น ปรากฏในประมวลระเบียบปฏิบัติของศุลกากร พ.ศ. 2556 โดยให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรเปิดตรวจสินค้าที่ไม่ได้อยู่ในตู้คอนเทนเนอร์ 20 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนหีบห่อทั้งหมด แต่ไม่เกิน 50 หีบห่อ<sup>91</sup> และสำหรับอัตราเปิดตรวจตู้คอนเทนเนอร์ กรณีไม่สามารถตรวจสอบโดยการเอกซเรย์ ให้ใช้อัตราเปิดตรวจ 30% ของจำนวนตู้คอนเทนเนอร์ทั้งหมด แต่ไม่เกิน 10 ตู้ ในใบขนสินค้าแต่ละฉบับ<sup>92</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรได้ระบุข้อยกเว้นไว้สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องเปิดตรวจของไว้เช่นกัน อาทิ เช่น

---

Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies, Article 3.

<sup>89</sup> World Customs Organization, **Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments** [Online] 21 May 2015, p.7.

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469, มาตรา 14.

“มาตรา 14 เมื่อของผ่านศุลกากร หรืออยู่ในความกำกับตรวจตราของศุลกากรด้วยประการใด ๆ ก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรคนหนึ่งคนใดจะให้เปิดหีบห่อและตรวจของนั้นในเวลาใด ๆ ก็ได้ พนักงานนั้นจะเอาตัวอย่างของใด ๆ ไปเพื่อตรวจหรือสอบ หรือตีราคา หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นก็ได้แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็น ตัวอย่างของนี้ต้องส่งให้โดยไม่คิดราคา และพนักงานนั้นจะเลือกเอาออกจากหีบห่อหรือส่วนใดแห่งของนั้นก็ดี แต่ว่าตัวอย่างของเช่นนี้จะต้องเอาไปแต่เพียงขนาดหรือปริมาณพอสมควร และจะต้องเอาออกโดยวิธีอื่นจะทำให้เจ้าของเสียหายหรือลำบากอย่างน้อยที่สุดที่จะเป็นได้ และเมื่อไรสามารถจะคืนได้ ก็ให้คืนแก่เจ้าของไปโดยเร็ว”

<sup>91</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติกรมศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 2 01 13 08 อัตราเปิดตรวจสินค้าที่ไม่ได้อยู่ในตู้คอนเทนเนอร์.

- (1) ของที่มีบัญชีบรรจุหีบห่อ (Packing List) ให้เปิดตรวจ 20% ของจำนวนหีบห่อทั้งหมด แต่ไม่เกิน 50 หีบห่อ
- (2) ของที่ไม่มีบัญชีบรรจุหีบห่อ (Packing List) แต่มีขนาดหีบห่อได้มาตรฐาน (Standard Packing) ให้เปิดตรวจ 20% ของจำนวนหีบห่อทั้งหมดแต่ไม่เกิน 50 หีบห่อ
- (3) ของที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขข้อ(1)และ(2)รวมทั้งของที่มีบัญชีบรรจุหีบห่อ (Packing List) แต่ไม่ระบุรายละเอียดหรือของที่ไม่มีบัญชีบรรจุหีบห่อ (Packing List) และมีขนาดหีบห่อไม่ได้มาตรฐาน ให้เปิดตรวจทั้งหมด

<sup>92</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติกรมศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 2 01 13 09 อัตราเปิดตรวจตู้คอนเทนเนอร์ที่บรรจุของนำเข้า

- (1) การตรวจสอบด้วยเครื่องเอกซเรย์ให้ปฏิบัติตามประมวลฯ ข้อ 2 01 13 05 ว่าด้วยการตรวจสอบของนำเข้าโดยการเอกซเรย์
- (2) กรณีไม่สามารถตรวจสอบโดยการเอกซเรย์ ให้ใช้อัตราเปิดตรวจ 30% ของจำนวนตู้คอนเทนเนอร์ทั้งหมดแต่ไม่เกิน 10 ตู้ในใบขนสินค้าแต่ละฉบับ



ยุทธภัณฑ์ที่ใช้ในทางราชการ ของที่ทางราชการเป็นผู้นำเข้าทั้งที่ราชการนำเข้าเองหรือให้บุคคลอื่นสั่งให้หรือนำเข้าตามสัญญาซื้อขายของทางราชการ เป็นต้น<sup>93</sup>

ส่วนหลักเกณฑ์เรื่องการตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างสินค้านั้นกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในรายละเอียด องค์ประกอบทางเคมี และส่วนผสมของตัวอย่างสินค้า และตรวจสอบว่าได้ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและข้อกำหนดตามกฎหมายศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องครบถ้วนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ประมวลระเบียบปฏิบัติการศุลกากร พ.ศ. 2556 ได้ยกเว้นให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจพิจารณาประเภทของสินค้าที่ไม่ต้องส่งตัวอย่างเพื่อวิเคราะห์ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อาทิ สินค้าที่นำเข้าโดยหน่วยงานราชการ หรือที่หน่วยราชการให้บุคคลอื่นสั่งให้ หรือนำเข้าตามสัญญาซื้อขายของทางราชการ รวมทั้งสินค้าที่ตรวจปล่อยจากอารักขาของศุลกากร โดยวิธีส่งมอบ หรือยกเว้นการตรวจ สินค้าที่มีลักษณะเด่นชัด หรือมีคุณสมบัติเฉพาะที่สังเกตเห็นได้ง่ายและเป็นที่ยุติกันทั่วไป เช่น फिल्मถ่ายรูป สีทา (Paint) ของสดหรือของเสียบง่าย<sup>94</sup> เป็นต้น

<sup>93</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติการศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 2 01 13 03 (2) (2.6).

“สำหรับของดังต่อไปนี้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจปล่อยไม่ต้องตรวจสอบ พิกัด ราคาและของ โดยให้ส่งมอบของและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากรว่า “ได้ส่งมอบของโดยไม่ได้ตรวจสอบพิกัด ราคา และของ”

(2.6.1) ยุทธภัณฑ์ที่ใช้ในทางราชการ

(2.6.2) ของที่ทางราชการเป็นผู้นำเข้าทั้งที่ราชการนำเข้าเองหรือให้บุคคลอื่นสั่งให้หรือนำเข้าตามสัญญาซื้อขายของทางราชการ

(2.6.3) ของเอกสิทธิ์

(2.6.3.1) ของที่ได้รับยกเว้นอากรโดยเอกสิทธิ์ทางการทูต

(2.6.3.2) หีบห่ออันเป็นสมบัติส่วนตัวของผู้ถือหนังสือเดินทางทูต (Diplomatic Passport) ที่ประจำอยู่ในคณะทูตในประเทศไทยหรือบุคคลที่ถือหนังสือเดินทางทูตซึ่งสถานทูตต่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้ขอรับรองมาเป็นพิเศษหรือได้รับ Laissez Passer จากสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศไทยในต่างประเทศนั้นให้ยกเว้นการตรวจหีบห่อนำติดตัวเข้ามาถ้าเป็นบุคคลอื่นนอกจากที่กล่าวข้างต้นให้ตรวจหีบห่อได้อย่างบุคคลธรรมดาแต่ถ้าไม่มีเหตุอันพึงสงสัยว่าจะนำของต้องเสียอากรหรือของต้องห้ามต้องจำกัดเข้ามาก็ให้งดเว้นการตรวจเพื่อเป็นการแสดงอหยาศัยไมตรี

(2.6.3.3) ถุงหนังสือของทางการทูต (Diplomatic Mail or Diplomatic Pouch) ที่มาทางเรือถ้าพนักงานไปรษณีย์ไม่รับไปจากเรือเมื่อเจ้าหน้าที่สถานทูตถือหนังสือของสถานทูตมารับก็ให้รับมอบถุงหนังสือของทางการทูตไปได้ เว้นแต่กรณีที่สงสัยเครื่องหมายของถุงหรือหนังสือของผู้มารับถุงให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจปล่อยรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานตรวจปล่อยหรือผู้ทำการแทนถ้าเห็นสมควรและไม่มีเหตุอันควรสงสัยก็ให้ปล่อยไปถ้ามีเหตุสงสัยว่ามีได้เป็นไปโดยชอบก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ให้ปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นแก่ผู้ถือหนังสือเดินทางทูตของประเทศต่างๆไม่ว่าประเทศนั้นจะมีสนธิสัญญากับประเทศไทยหรือไม่

(2.6.4) ของที่อธิบดีสั่งให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะ ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและอธิบดีกรมศุลกากรพิจารณาแล้วสั่งให้ตรวจปล่อยโดยวิธีส่งมอบไปจากอารักขาของศุลกากรเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะรายก็ให้ส่งปล่อยของไปตามคำสั่งนั้น”

<sup>94</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติการศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 2 01 08 03 หลักเกณฑ์การพิจารณาประเภทสินค้าที่ไม่ต้องส่งตัวอย่างเพื่อวิเคราะห์.

“(1) สินค้าที่นำเข้าโดยหน่วยงานราชการ หรือที่หน่วยราชการให้บุคคลอื่นสั่งให้ หรือนำเข้าตามสัญญาซื้อขายของทางราชการ รวมทั้งสินค้าที่ตรวจปล่อยจากอารักขาของศุลกากร โดยวิธีส่งมอบ หรือยกเว้นการตรวจ

อย่างไรก็ตาม การผ่อนผันพิธีการศุลกากรเรื่องการตรวจและชักตัวอย่างของบรรเทาทุกข์นั้น ตามมาตรา 14/1 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อจำกัดการตรวจของได้ตามที่เห็นสมควรได้<sup>95</sup>

นอกจากนี้ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆกำหนดให้การตรวจสอบของเท่าที่จำเป็นนั้น ต้องดำเนินการภายใต้หลักที่ว่า ของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมายศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องโดยใช้หลักวิเคราะห์ความเสี่ยง(Risk Analysis) ซึ่งเป็นหลักวิเคราะห์ภายใต้ระบบการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ซึ่งตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556 ได้ระบุแนวทางการนำหลักการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติงานของกรมศุลกากรไว้เช่นกัน<sup>96</sup>

(2) สินค้านำเข้าที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรตามมาตรา 19 ทวิ, คลังสินค้าทัณฑ์บน, เขตปลอดอากรเขตประกอบการเสรี และการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

(3) สินค้ารายการที่มีอัตราอากรตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไป

(4) สินค้าที่มีลักษณะเด่นชัด หรือมีคุณสมบัติเฉพาะที่สังเกตเห็นได้ง่ายและเป็นที่ยุ้จักกันทั่วไป เช่น ฟิล์มถ่ายรูป สีทา (Paint) ของสดหรือของเสียน้ำ เป็นต้น

(5) สินค้าที่บรรจุภาชนะเพื่อการขายปลีก ในลักษณะที่เป็นปกติวิสัยทางการค้ามีฉลากหรือคำบรรยายที่บ่งบอกวิธีและประโยชน์การใช้อย่างชัดเจน เช่น ยาสำเร็จรูป เครื่องสำอาง เป็นต้น

(6) สินค้าที่มี Catalog หรือเอกสารอื่นที่กำกับสินค้า และคำชี้แจงของผู้นำเข้าที่ชัดเจนและเชื่อถือได้ เช่น เครื่องมือแพทย์ เครื่องจักรและอุปกรณ์ เป็นต้น

(7) สินค้าต้องจำกัด ที่มีเอกสารประกอบการนำเข้า เช่น ใบอนุญาตนำเข้า ใบสำคัญการขึ้นทะเบียน ใบแจ้งการนำเข้า เป็นต้น

(8) สินค้าที่บรรจุในภาชนะที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งไม่สามารถชักตัวอย่างตามปกติได้ เช่น สินค้าที่บรรจุใน Cylindrical Tank, ISO tank หรือบรรจุในภาชนะที่ผ่านการฆ่าเชื้อแล้ว เป็นต้น

(9) สินค้าอันตรายที่ไม่สามารถชักตัวอย่างได้ เช่น สารกัมมันตรังสี เป็นต้น”

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469, มาตรา 14/1.

“มาตรา 14/1 การใช้อำนาจทางศุลกากรเพื่อตรวจของและป้องกันการลักลอบหนีศุลกากรให้อธิบดีกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อจำกัดการใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร”

<sup>96</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556, ข้อ 1 04 02 02 แนวทางการนำหลักการบริหารความเสี่ยงมาใช้ในการปฏิบัติงานของกรมศุลกากร.

“(1) ให้ผู้อำนวยการสำนัก สำนักงาน หรือด่านศุลกากรทุกแห่ง ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก การผ่านแดน การถ่ายลำ และการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร ศึกษาหลักการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) และนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยให้ประสานงานด้านข้อมูลเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) กับกลุ่มกฎหมายต่างประเทศ สำนักกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ การนำหลักการบริหารความเสี่ยงมาใช้ ให้ดำเนินการดังนี้

(1.1) ในการบริหารความเสี่ยง ให้คำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของแต่ละหน่วยงาน เช่น ภารกิจการใช้หลักการบริหารความเสี่ยงกับการตรวจปล่อยของขาเข้า จะต้องคำนึงข้อห้าม ข้อจำกัด และพันธกรณีที่มีอยู่ตามข้อผูกพันหรือตามความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลบังคับกับประเทศไทยแล้ว ซึ่งเกี่ยวข้องกับศุลกากรด้วย เช่น อนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี อนุสัญญาต่อต้านยา

#### 4.2.3.5.2 บทวิเคราะห์

จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ได้ยกเว้นให้ของที่นำเข้าโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานราชการไม่ต้องถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ศุลกากร ซึ่งการศึกษาที่ผ่านมา เมื่อผู้ได้รับสิทธิประโยชน์หรือผู้นำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นส่วนราชการย่อมได้รับการยกเว้นการตรวจสอบและการชักตัวอย่างของจากศุลกากรตามบทบัญญัติที่มีอยู่ แต่ข้อพึงสังเกตคือ ในหัวข้อ “การกำหนดผู้ได้รับสิทธิ” ได้นิยามให้ผู้นำเข้าที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ค่อนข้างกว้าง โดยใช้คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งครอบคลุมถึงส่วนราชการด้วย แต่หากเป็นหน่วยงานรัฐประเภทอื่น จะเกิดประเด็นว่าจะได้รับยกเว้นการตรวจสอบหรือการชักตัวอย่างของตามบทบัญญัติที่มีอยู่หรือไม่

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้นำเข้าเป็นหน่วยงานของรัฐอื่นๆ หรือสถานสาธารณกุศล ก็สามารถได้รับการผ่อนผันการตรวจสอบและการชักตัวอย่างของจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้เช่นกัน โดย

---

เสฟติด พิธีสารเกียวโตมอนทรีออล ความตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีฉบับต่างๆ และ Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (Fos) เป็นต้น

(1.2) การบริหารความเสี่ยงให้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1.2.1) การกำหนดวิธีการและองค์ประกอบของเนื้อหาและขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง ให้วิเคราะห์เรื่องที่มีความเสี่ยง ตลอดจนกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ ในการประเมินความเสี่ยง รวมถึงเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(1.2.2) การจำแนกความเสี่ยง ให้จำแนกว่าอะไรคือความเสี่ยง หากไม่มีความเสี่ยงนั้น และความเสี่ยงเกิดขึ้นได้อย่างไร ที่ไหน เมื่อใด เพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ต่อไป

(1.2.3) การวิเคราะห์ความเสี่ยง คือ การวิเคราะห์ความน่าจะเป็นและผลของสิ่งนั้น โดยให้วิเคราะห์ว่าเหตุการณ์นั้นๆ จะมีโอกาสเกิดขึ้นหรือไม่ในพันธกิจนั้น และผลกระทบจะเกิดขึ้นอย่างไร

(1.2.4) การประเมินและจัดลำดับความเสี่ยง ให้ประเมินโดยการเปรียบเทียบระดับความเสี่ยงที่ประมาณไว้ กับหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ล่วงหน้า และจัดลำดับความเสี่ยงเพื่อจัดลำดับความสำคัญในการบริหารความเสี่ยงนั้น โดยปกติการจัดลำดับความเสี่ยงจะมี ๓ ระดับ คือ ระดับความเสี่ยงสูง ความเสี่ยงปานกลาง และความเสี่ยงต่ำ อย่างไรก็ตามอาจกำหนดลำดับความเสี่ยงเป็นตัวเลขก็ได้ เช่น เรียงลำดับตั้งแต่ความเสี่ยงจาก 1 ถึง 100 เป็นต้น

(1.2.5) การจัดการกับความเสี่ยง ในกรณีที่วิเคราะห์และประเมินแล้วระดับความเสี่ยงต่ำอาจไม่จำเป็นต้องดำเนินการใดๆ แต่หากเป็นความเสี่ยงสูง ให้ดำเนินการจัดการความเสี่ยงนั้นโดยวิธีที่เหมาะสมเป็นกรณีๆ ไป

(1.2.6) การตรวจสอบทบทวน ให้มีการตรวจสอบทบทวนตามเกณฑ์วัดที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และเพื่อคงประสิทธิภาพของหลักการบริหารความเสี่ยงไว้

(2) ให้สำนักบริหารทรัพยากรบุคคลตรวจสอบรายชื่อบุคคลที่เคยเข้ารับการฝึกอบรม สัมมนา หรือสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง เพื่อมอบหมายให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำ ตลอดจนให้ความรู้แก่บุคลากรหรือหน่วยงาน เมื่อมีการร้องขอต่อไป

(3) ให้ผู้อำนวยการสำนัก สำนักงาน หรือด่านศุลกากร นำแนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ (Compliance Management) ตามรายละเอียดในประมวลฯ ข้อ 1 04 01 03 มาใช้ควบคู่กับการใช้หลักการบริหารความเสี่ยงเป็นไปอย่างถูกต้องครบถ้วน และเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”

อาศัยอำนาจของอธิบดี ตามมาตรา 14/1 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 เพื่อ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามความเหมาะสมภายใต้หลักวิเคราะห์ความเสี่ยง

กรมศุลกากรได้นำหลักการบริหารความเสี่ยงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) และแนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ (Compliance Management) มาใช้ร่วมกัน และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายศุลกากรและประมวล ระเบียบปฏิบัติของศุลกากรที่บังคับใช้ในปัจจุบันพบว่า สามารถใช้หลักการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ในการกำหนดเงื่อนไขการตรวจและชักตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็นโดยอยู่ ภายใต้บังคับของกฎหมายศุลกากรหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร รวมถึงต้องคำนึงข้อ ห้ามข้อจำกัด และพันธกรณีของประเทศไทยตามข้อผูกพันหรือตามความตกลงระหว่างประเทศที่มีผล บังคับกับประเทศไทยด้วย

แนวทางของอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น อนุสัญญา เกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ความตกลงต้นแบบเพื่อ อำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ใน สถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัย พิบัติ รวมถึงกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติ ระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ของบรรเทาทุกข์ใดๆที่จะได้รับ ประโยชน์ด้านการผ่อนผันพิธีการศุลกากรนั้นต้องนำเข้าโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับความ เห็นชอบ หรือบุคคลใดๆที่ยืนยันว่าพิสูจน์สิทธิและหน้าที่แล้วว่าเป็นผู้บรรเทาภัยพิบัติ ซึ่งตามประมวล ระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556 ก็ได้ระบุข้อยกเว้นสินค้าบางชนิด เช่น ยุทธภัณฑ์ที่ใช้ในทาง ราชการ ของที่ทางราชการเป็นผู้นำเข้า ทั้งที่ราชการนำเข้าเองหรือให้บุคคลอื่นสั่งให้หรือนำเข้าตาม สัญญาซื้อขายของทางราชการ ของเอกสิทธิ์ เป็นต้น ซึ่งเป็นการยกเว้นการเปิดตรวจโดยฐานะพิเศษ ของผู้นำเข้า ดังนั้นกรมศุลกากรสามารถใช้อำนาจข้อยกเว้นนี้ในการบริหารความเสี่ยงเพื่อกำหนดมาตรการที่ เหมาะสมในการผ่อนผันพิธีการศุลกากรเรื่องการตรวจและการชักตัวอย่างของบรรเทาทุกข์ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การผ่อนผันพิธีการศุลกากรเรื่องการตรวจและการชักตัวอย่างของ บรรเทาทุกข์ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพันธกรณีที่มีอยู่ตามข้อผูกพันหรือ ตามความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลบังคับกับประเทศไทยแล้ว ดังนั้น หากของบรรเทาทุกข์ดังกล่าว เป็นของที่มีกฎหมายอื่นควบคุม หรืออยู่ภายใต้ข้อผูกพันหรือตามความตกลงระหว่างประเทศแล้ว ศุลกากรก็มีหน้าที่ตรวจสอบและปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

#### 4.2.3.6 การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิดประเทศที่ส่งออก หรือประเทศปลายทาง

การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิดประเทศที่ส่งออก หรือประเทศปลายทาง ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ เจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ และกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู อันเป็นหลักการเพื่อนำมาลดข้อจำกัดเรื่องถิ่นกำเนิด<sup>97</sup> ของบรรเทาทุกข์

##### 4.2.3.6.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์สามารถผ่านพิธีการศุลกากรได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิด ประเทศที่ส่งออก หรือประเทศปลายทาง ไม่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ปรากฏในเรื่องการบริหารความเสี่ยงที่กรมศุลกากรนำปัจจัยเรื่องประเทศกำเนิดมาใช้วิเคราะห์ความเสี่ยงของสินค้า ตามประมวลระเบียบปฏิบัติของศุลกากร พ.ศ. 2556<sup>98</sup>

##### 4.2.3.6.2 บทวิเคราะห์

ของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นอาจมีที่มาจากหลายประเทศ เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินภัยพิบัติ ของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นต่างทยอยนำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบภัยพิบัติอย่างมากมาย ซึ่งผู้บรรเทาภัยพิบัติไม่อาจสำแดงถิ่นกำเนิดของสินค้าหรือประเทศที่ส่งออกมาได้ถูกต้องทั้งหมด ดังนั้น อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ เจ บทที่ 5 และกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู จึงกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์สามารถผ่านพิธีการศุลกากรได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิด ประเทศที่ส่งออก หรือประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการ

<sup>97</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* [Online] 12 May 2015, p.32.

<sup>98</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 1 04 02 03 (4) (4.1) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ.

“สำหรับการวัดและประเมินการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบมีประเด็นและวิธีการ ดังนี้

(4.1) ประเด็นในการบริหารจัดการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบในการนำแนวทางการบริหารความเสี่ยงมาใช้ นั้น จะต้องจัดอันดับความสำคัญของประเด็นที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อให้สามารถจัดสรรทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม โดยประเด็นที่ควรนำมาวัดเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบมีดังนี้ ....การสำแดงประเทศถิ่นกำเนิดสินค้า...”

บรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูได้ระบุข้อสงวนเพิ่มเติมไว้ว่า การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิด ประเทศที่ส่งออก หรือประเทศปลายทางนั้น กระทำได้ตราบเท่าที่อยู่ภายใต้บังคับเรื่องสาธารณสุขและความมั่นคง<sup>99</sup>

เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ กรมศุลกากรสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ตามแนวทางข้อนี้โดยระบุในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร โดยอาจเพิ่มเติมข้อยกเว้นว่า การผ่านพิธีการศุลกากรได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิด ประเทศที่ส่งออก หรือประเทศปลายทางนั้นบังคับใช้ตราบเท่าที่อยู่ภายใต้บังคับเรื่องความปลอดภัยสาธารณะและความมั่นคง เพื่อให้การอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรที่รวดเร็วนั้นดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับการปกป้องความมั่นคงของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นเอง

#### 4.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆให้แก่ของบรรเทาทุกข์ (Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges)

อุปสรรคสำคัญของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลือล่าช้า คือ การเก็บค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆกับของบรรเทาทุกข์<sup>100</sup> และจากกรณีศึกษาของประเทศต่างๆในบทที่ 3 พบว่า หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ทุกประเทศกำหนดเหมือนกันคือ การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ให้มากที่สุดเท่าที่กฎหมายภายในของประเทศนั้นจะเอื้ออำนวย ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆ เนื่องจากคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและเพื่อการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม<sup>101</sup>

##### 4.2.4.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่ใช้บังคับโดยตรงสำหรับการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายแก่ของบรรเทาทุกข์ หากแต่เป็นการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

<sup>99</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 32.

<sup>100</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study* [Online] 21 October 2014, p.98.

<sup>101</sup> Ibid.

ภาค 4 ประเภท 3 อันว่าด้วยเรื่องของการนำเข้าชั่วคราว ภาค 4 ประเภท 10 อันว่าด้วยของที่ได้รับเอกสิทธิ์ และ ภาค 4 ประเภท 11 อันว่าด้วยเรื่องของการบริจาคนอกจากนี้ยังมีประกาศกรมศุลกากรที่ 81/2551 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับของตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 และประกาศกรมศุลกากรที่ 1/2558 ที่ใช้กำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับการขอยกเว้นอากรของตาม ภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆได้แก่ มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530<sup>102</sup> มาตรา 81 ตามประมวลรัษฎากร<sup>103</sup> และมาตรา 99 ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527<sup>104</sup>

ส่วนเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินพิธีการทางศุลกากร มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในการดำเนินพิธีการทางศุลกากร พ.ศ. 2552<sup>105</sup> ซึ่งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการผ่านพิธีการทางศุลกากรและการตรวจปล่อยสินค้าสำหรับใบขนสินค้าฉบับละ 200 บาท และอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการบันทึกข้อมูลใบขนสินค้า ใบกำกับ การขนย้ายสินค้า และคำร้องขอรับของไปก่อนหรือส่งของออกไปก่อน ให้เข้าสู่ระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์โดยเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรฉบับละ 70 บาท และมีประกาศกรมศุลกากรที่ 9/2553

<sup>102</sup> พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530, มาตรา 12.

“มาตรา 12 เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อความผาสุกของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดอัตราอากรสำหรับของใดๆจากอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร หรือยกเว้นอากรสำหรับของใด ๆ หรือเรียกเก็บอากรพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับของใด ๆ ไม่เกินร้อยละห้าสิบของอัตราอากรที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรสำหรับของนั้น ทั้งนี้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใดๆไว้ด้วยก็ได้

การประกาศ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

<sup>103</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 81.

“มาตรา 81 ให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2) การนำเข้าสินค้าดังต่อไปนี้

(ค) สินค้าที่จำแนกประเภทไว้ในภาคว่าด้วยของที่ได้รับยกเว้นอากร ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร”

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527, มาตรา 99.

“สินค้านำเข้าที่จำแนกประเภทไว้ในภาคที่ว่าด้วยของที่ได้รับยกเว้นอากรตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร ให้ได้รับยกเว้นภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย โดยถือตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร”

<sup>105</sup> กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในการดำเนินพิธีการทางศุลกากร พ.ศ. 2552 [ออนไลน์], 20 มิถุนายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/be500c58-d529-4c48-9ed7-b68ce1592d81/A1209005.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=be500c58-d529-4c48-9ed7-b68ce1592d81>

เรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการพิธีการศุลกากร<sup>106</sup> เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว

#### 4.2.4.2 บทวิเคราะห์

ปัญหาของการเก็บค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่างๆกับของบรรเทาทุกข์นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างทันที่ จากกรณีศึกษาพิธีการศุลกากรของประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเนปาล ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศไนจีเรีย ต่างต้องแก้ปัญหาด้วยการยกเว้นหรือลดค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่างๆสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้มากที่สุด เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่นที่นอกจากการกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นจากภาษีศุลกากรแล้วยังลดภาษีบริโภค ภาษีระวาง และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมขาเข้าท่าเรือ เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆได้กำหนดไว้แทบทุกฉบับ

เมื่อการยกเว้นค่าภาษี อากร และค่าธรรมเนียมต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์เป็นมาตรการหนึ่งซึ่งช่วยลดอุปสรรคข้อจำกัดด้านกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับของบรรเทาทุกข์และความช่วยเหลือต่างๆไปถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติรวดเร็วขึ้น<sup>107</sup> อันแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ประเทศไทยจึงควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ปรับปรุงกฎหมายศุลกากรของตนด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ พบว่า การใช้มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เพื่อยกเว้นอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่ต้องการให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นจากค่าใช้จ่ายต่างๆให้มากที่สุด กล่าวคือ โดยทั่วไป ผู้นำของเข้ามีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรของที่นำเข้าตามที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรให้ครบถ้วนก่อนที่จะนำของใดๆออกจากอารักขาของศุลกากร ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 อย่างไรก็ตาม มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ได้ระบุข้อยกเว้นให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบ

<sup>106</sup> ประกาศกรมศุลกากรที่ 9/2553 เรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการพิธีการศุลกากร [ออนไลน์], 20 มิถุนายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.customs.go.th/wps/wcm/connect/124fa765-5f40-44ea-ba7b-d66cf2dd0b5a/A0210006.zip?MOD=AJPERES&CAC>

<sup>107</sup> International Law Commission, Protection of persons in the event of disasters Memorandum by the Secretariat [Online] 17 March 2015, p.72-73.



ของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดอัตราอากรสำหรับของใดๆ จากอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร หรือยกเว้นอากรสำหรับของใดๆ เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อความผาสุกของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใดๆไว้ด้วยก็ได้ ดังนั้นกรมศุลกากรจึงสามารถใช้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประกาศยกเว้นอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เพื่อยกเว้นอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์นั้น ของบรรเทาทุกข์จะได้รับยกเว้นเพียงค่าอากรขาเข้า แต่จะมีได้รับยกเว้นค่าภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่บัญญัติยกเว้นให้

เมื่อศึกษาหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่ผ่านมา การยกเว้นค่าภาษีอากรแก่ของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น เป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่ช่วยลดอุปสรรคที่ขัดขวางการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆจึงพยายามกำหนดให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นเสียค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆให้น้อยที่สุด โดยระบุประเภทของภาษีอากรที่หลากหลาย<sup>108</sup> แต่การใช้มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เพื่อยกเว้นอากรให้แก่ของบรรเทาทุกข์นั้นไม่สามารถยกเว้นค่าภาษีอากรอื่นๆได้อย่างครอบคลุมตามเจตนารมณ์ตามที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆได้กำหนดไว้

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 โดยเพิ่มประเภทให้ของบรรเทาทุกข์เป็นของได้รับยกเว้นอากรตามภาค 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากกว่าการใช้มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เพื่อยกเว้นอากร เนื่องจากการให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นอากรตามภาค 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 นั้น ของบรรเทาทุกข์จะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 81(2)(ค) แห่งประมวลรัษฎากร และยกเว้นภาษีสรรพสามิต ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ด้วย

ส่วนเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินพิธีการทางศุลกากร ตามที่กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในการดำเนินพิธีการทางศุลกากร พ.ศ. 2552 ได้กำหนดอัตราการจัดเก็บ

<sup>108</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study* [Online] 21 October 2014, p.126.

ค่าธรรมเนียมสำหรับการผ่านพิธีการทางศุลกากรและการตรวจปล่อยสินค้าสำหรับใบขนสินค้า ฉบับละ 200 บาท และอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการบันทึกข้อมูลใบขนสินค้า ใบกำกับการขนย้าย สินค้า และคำร้องขอรับของไปก่อนหรือส่งของออกไปก่อน เข้าสู่ระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์โดย เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรฉบับละ 70 บาท โดยมีประกาศกรมศุลกากรที่ 9/2553 เรื่องการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมในการดำเนินการพิธีการศุลกากร เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเก็บ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อ 2 ของประกาศกรมศุลกากรที่ 9/2553 ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการพิธีการศุลกากรสำหรับกรณี ที่ผู้นำเข้าหรือผู้ส่งของออกเป็นส่วนตัวราชการ และใบขนสินค้าที่ได้รับสิทธิยกเว้นอากรตามพระราช กำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ด้วย

ดังนั้น นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมให้ของบรรเทาทุกซ์ได้รับยกเว้นอากรตามภาค 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 แล้ว ของบรรเทาทุกซ์ยังจะได้รับยกเว้นจาก ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร ภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ตลอดจนค่าธรรมเนียมในการดำเนินการพิธีการทางศุลกากรตามนัยของประกาศกรมศุลกากรที่ 9/2553 อีกด้วย

เมื่อพิจารณาตามร่างกฎหมายของกรมศุลกากร ได้มีการยกเว้นพระราชบัญญัติเพื่อ แก้ไขเพิ่มเติมการยกเว้นค่าภาษีอากรแก่ของบรรเทาทุกซ์ โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในภาค 4 แห่งพระ ราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เช่นกัน จึงสอดคล้องกับบทวิเคราะห์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และสอดคล้องกับแนวทางตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆด้วย

หลักเกณฑ์ต่างๆที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆได้กำหนดขึ้นนั้น ล้วนแล้วแต่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการขจัดอุปสรรคข้อขัดขวางที่ทำให้ของบรรเทาทุกซ์ผ่านพิธีการ ศุลกากรล่าช้า ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกซ์ของประเทศไทย จึงควรดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ซึ่งการ กำหนดให้ของบรรเทาทุกซ์ได้รับยกเว้นอากรด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมภาค 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัด อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 จะทำให้ของบรรเทาทุกซ์ได้รับยกเว้นทั้งอากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษี สรรพสามิต รวมถึงการยกเว้นจากค่าธรรมเนียมในการดำเนินการพิธีการทางศุลกากร ซึ่งสอดคล้องและ ครอบคลุมตามหลักเกณฑ์ต่างๆตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆกำหนด

#### 4.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาระหว่างการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ยกเว้นการควบคุมของ บรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด (Exemption from Prohibitions/Restrictions)

การนำเข้าหรือส่งออกสินค้าใดๆก็ตามต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายของประเทศที่นำเข้า ดังนั้น การนำเข้าซึ่งของใดๆ ผู้นำเข้าจึงต้องตรวจสอบหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามกฎหมายของภูมิลำเนาว่าต้องปฏิบัติอย่างไรในการนำเข้าหรือส่งออก เช่น ต้องขออนุญาตก่อนการนำเข้า ต้องแจ้งปริมาณการนำเข้า เป็นต้น หากนำเข้าโดยไม่ได้ขออนุญาต หรือไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการนำเข้าหรือส่งออกให้ครบถ้วนอาจถือเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายอื่นที่ควบคุมการนำเข้าและส่งออกของภูมิลำเนา

ประเด็นในเรื่องข้อห้ามข้อจำกัดที่ควบคุมของที่นำเข้านั้น เป็นประเด็นปัญหาที่พบบ่อยในการจัดการภัยพิบัติ<sup>109</sup> เนื่องจากของบรรเทาทุกข์บางประเภท อาทิเช่น อาหาร ยา ยานพาหนะ และเครื่องอุปโภคบริโภค ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภูมิลำเนา ก่อนการนำเข้า ซึ่งอาจทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เกิดความล่าช้า ประเทศต่างๆจึงได้พยายามแก้ไขเรื่องข้อห้ามข้อจำกัดเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาในประเทศญี่ปุ่น เมื่อครั้งเกิดคลื่นสึนามิและแผ่นดินไหว ได้มีการกำหนดให้ผ่อนปรนพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขอนามัยทางอาหาร โดยไม่ต้องขออนุญาตจากกระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการ เนื่องจากการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ประเภทดังกล่าวมิได้นำเข้ามาจำหน่าย นอกจากนี้ยังผ่อนปรนมาตรการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ประเภทยาในช่วงเกิดภัยพิบัติ โดยไม่ต้องรายงานต่อสำนักสุขภาพและสวัสดิการส่วนภูมิภาค (Regional Bureau of Health and Welfare) ก่อนการผ่านพิธีการศุลกากร แต่เมื่อได้ลำเลียงของบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติแล้ว ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ดังกล่าวต่อสำนักสุขภาพและสวัสดิการส่วนภูมิภาคต่อไป เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อห้ามข้อจำกัดเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่ทำให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์เกิดความล่าช้า แต่การยกเว้นให้ของบรรเทาทุกข์ไม่อยู่ภายใต้ข้อห้ามข้อจำกัดตามกฎหมายควบคุมการนำเข้าเหล่านั้นทั้งหมด ย่อมกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐ เนื่องจากข้อห้ามข้อจำกัดเหล่านี้กำหนดขึ้นด้วยเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช ซึ่งหากนำเข้าโดยไม่ได้มาตรฐานตามที่รัฐกำหนด อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐนั้นได้

ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆกำหนดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อปฏิบัติแนะนำข้อ 6 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของ

<sup>109</sup> Ibid, p.98.

บรรเทาทุกข์ มาตรา 2 ของอนุสัญญาอิสตันบูล มาตรา 32(b) ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู และมาตรา 3 (3.3.1) ของความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การสหประชาชาติและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ นำมาใช้เพื่อผ่อนผันมาตรการการควบคุมการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อให้ได้สมดุลกับประโยชน์ของรัฐ คือ การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดเฉพาะที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (economic import prohibitions or restrictions) เท่านั้น

#### 4.2.5.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการนำเข้าหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากรแล้ว การนำเข้าของบางประเภทต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออกด้วย ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเรียกของเหล่านี้ว่า “ของต้องห้าม ต้องกักตุน” โดยมีหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรปรากฏตามมาตรา 40 และ 45 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 โดยมีนิยามคำว่า “ของต้องห้าม ต้องกักตุน” ตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรพ.ศ. 2556 ข้อ 4 04 01 01 ดังนี้

ของต้องห้าม คือ ของที่มีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้นำเข้าหรือส่งออกโดยเด็ดขาด ผู้ที่นำเข้าหรือส่งออกจะมีความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ

ของต้องกักตุน คือ ของที่จะนำเข้าได้หรือส่งออกได้ ต้องได้รับอนุญาต/ใบรับรองหรือปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ทั้งนี้ ของใดที่เป็นของต้องกักตุนจะต้องมีใบอนุญาตหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขต่างๆ ให้ถูกต้องก่อนการนำเข้าสำเร็จหรือการส่งออกสำเร็จ

ดังนั้น นอกจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องพิจารณาตรวจสอบว่าของที่นำเข้านั้นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าของนั้นเป็นไปตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวข้องกับการศุลกากรด้วยหรือไม่ เพื่อรักษาประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ<sup>110</sup>

<sup>110</sup> ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรพ.ศ. 2556 ข้อ 4 04 01 01 (2) หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของต้องกักตุน

“(1) กรมการค้าต่างประเทศ สำหรับสินค้าทั้งหลายที่รัฐบาลมีนโยบายควบคุมการนำเข้าและ/หรือการส่งออก โดยออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

(2) กรมการค้าภายใน สำหรับสินค้าประเภทเครื่องชั่ง ตวง วัด ตามพระราชบัญญัติมาตรา ชั่ง ตวง วัด พ.ศ. 2552 โดยออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

(3) กรมทรัพย์สินทางปัญญา สำหรับสินค้าประเภทเครื่องจักรที่สามารถใช้เพื่อประโยชน์ในการละเมิดลิขสิทธิ์ เทปเพลง วีดีโอเทป และแผ่นซีดี โดยออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

(4) กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำหรับวัตถุอันตราย ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ออกตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(5) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำหรับแร่และสินแร่ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

(6) กรมทรัพยากรธรณี สำหรับซากฟอสซิลดึกดำบรรพ์และซากสัตว์ดึกดำบรรพ์ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

(7) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำหรับน้ำตาลทราย โดยออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

(8) กรมวิชาการเกษตร สำหรับวัตถุอันตรายทางการเกษตร ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ออกตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535, พันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507, ปุ๋ย ตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518

(9) กรมป่าไม้ สำหรับไม้ ถ่านไม้ สิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ โดยออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และเลื่อยโซยนต์ ตามพระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545

(10) กรมปศุสัตว์ สำหรับสัตว์ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499

(11) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำหรับสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(12) กรมประมง สำหรับสัตว์น้ำ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

(13) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กระทรวงสาธารณสุข สำหรับอาหารและยา ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เครื่องสำอางตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 และตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

(14) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข สำหรับของที่มีการปนเปื้อนเชื้อโรคและพิษ ตามพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2535

(15) กรมการปกครอง สำหรับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490

(16) กรมการอุตสาหกรรมทหาร สำหรับยุทธภัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530

(17) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ สำหรับวัสดุต้นกำลังประเภทยูเรเนียม ธอเรียม สารประกอบของยูเรเนียม หรือ ธอเรียม หรือวัสดุอื่นใด ที่มีคุณสมบัติเป็นวัสดุต้นกำลังตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง นิวเคลียร์พิเศษและสิ่งพลอยได้จากวัตถุ นิวเคลียร์ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504

#### 4.2.5.2 คำนิยามของคำว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ”

คำว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” ปรากฏในอนุสัญญา ระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เช่น ข้อปฏิบัติแนะนำข้อ 6 ของ อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาตรา 2 ของ อนุสัญญาอิสตันบูล รวมถึงมาตรา 32(b) ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและ กฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู และมาตรา 3 (3.3.1) ของความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วน ระหว่างองค์การสหประชาชาติและ ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ รวมถึงข้อมติขององค์การศุลกากรโลก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆดังกล่าวมิได้นิยามคำว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” ไว้เฉพาะเจาะจง จึงต้องพิจารณาจากบริบท ของคำดังกล่าวจากอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่า มาตรา 1 ของ ตัวบทของอนุสัญญาอิสตันบูล อันว่าด้วยข้อยกเว้นของการนำเข้าชั่วคราว (temporary admission) ได้ระบุให้ยกเว้นการควบคุมของนำเข้าชั่วคราวนั้นจาก “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทาง เศรษฐกิจ (import prohibitions or restrictions of economic character)”<sup>111</sup> โดยมิได้ระบุ คำนิยามของคำว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” ไว้ แต่เมื่อพิจารณาจาก มาตรา 19 ของอนุสัญญาดังกล่าวที่ได้ระบุว่า ของที่นำเข้าชั่วคราวนั้นไม่ได้รับยกเว้นจากข้อห้ามหรือ ข้อจำกัดที่ขัดแย้งกับกฎหมายภายในหรือกฎระเบียบต่างๆที่วางอยู่บนพื้นฐานของข้อพิจารณาที่มีใช้ ทางเศรษฐกิจ (non-economic considerations) เช่น ข้อพิจารณาเรื่องเหตุผลด้านศีลธรรมอันดี ของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและ

(18) กรมธุรกิจพลังงาน เรื่องกำหนดให้น้ำมันเชื้อเพลิงเป็นสินค้าที่มีมาตรการจัดระเบียบในการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักร พ.ศ. 2552 และประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขการส่งออกก๊าซปิโตรเลียมเหลว ที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543

(19) กรมศิลปากร สำหรับโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(20) กรมสรรพสามิต สำหรับสุรา ไวน์ เมล็ดพันธุ์ยาสูบ ต้นยาสูบ ใบยาสูบ ไฟแช็ค ยาเส้น ไฟ ตามพระราชบัญญัติ สุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2486

(21) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สำหรับเครื่องมือสื่อสารและวิทยุคมนาคม ตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

<sup>111</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) Chapter I, Article 1.

คุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา<sup>112</sup> ซึ่งเป็นข้อความที่สอดคล้องกับข้อมติขององค์การศุลกากรโลก<sup>113</sup>

ดังนั้นเมื่อศึกษาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องพบว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” นั้นเป็นข้อห้ามข้อจำกัดใดๆที่มีได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยสาธารณะ สุขภาพและสุขอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา จึงสรุปได้ว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” นั้นบัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ (economic aims) เป็นสำคัญ อาทิ เช่น ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นเพื่อต้องการคุ้มครองผลผลิตภายในประเทศจากการแข่งขันทางการค้า<sup>114</sup> หรือลักษณะอื่นที่คล้ายคลึงกัน รวมถึงเพื่อแก้ไขดุลการค้าการชำระเงินเพื่อลดการบริโภคของฟุ่มเฟือย<sup>115</sup> เป็นต้น

#### 4.2.5.3 คำนิยามของคำว่า “ข้อห้ามข้อจำกัดที่มีได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ”

จากที่ได้กล่าวมาในบทวิเคราะห์ก่อนหน้านี้ ตามมาตรา 19 แห่งอนุสัญญาอิสตันบูล ได้ระบุถึงลักษณะของ “ข้อห้ามข้อจำกัดที่มีได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ” โดยใช้คำว่า “non-economic considerations” และนิยามไว้ว่า เป็นข้อพิจารณาเรื่องเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ข้อห้ามและข้อจำกัดที่มีได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจนั้น เป็นข้อห้ามและข้อจำกัดที่เกี่ยวกับเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

#### 4.2.5.4 บทวิเคราะห์

จากการศึกษาของสหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ พบว่า

<sup>112</sup> Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention) Chapter I, Article 19.

<sup>113</sup> World Customs Organization, **Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters**, Paragraph 5.

<sup>114</sup> Giovanna Adinolfi, Customs Obstacles to Relief Consignments Under International Disaster Response Law, *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, p.543.

<sup>115</sup> นิตยา เทียงตรงภิญโญ, *ศุลกากรกับการต่างประเทศ*, หน้า 75.

อุปสรรคเรื่องข้อห้ามและข้อจำกัดตามกฎหมายภายในของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นเป็นข้อขัดขวางอันส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ด้วยเหตุดังกล่าว องค์การระหว่างประเทศต่างๆจึงร่วมมือกันพัฒนาอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆเพื่อวางแนวทางในการลดข้อห้ามข้อจำกัดตามกฎหมายภายในของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เพื่อให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักเกณฑ์หนึ่งที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคด้านกฎหมายภายในของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติคือ การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดเฉพาะที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ

สำหรับกฎหมายที่ใช้กำหนดข้อห้ามข้อจำกัดต่างๆนั้น จะเป็นไปตามนโยบายของรัฐที่ของนั้นนำเข้า โดยมีเจ้าหน้าที่ศุลกากรเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบของที่นำเข้าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าส่งออก และเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมิได้เป็นกฎหมายเพื่อควบคุมความปลอดภัยของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยตรง ดังนั้น ของใดจะเป็นของต้องห้ามหรือต้องจำกัด จึงเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ และกฎหมายศุลกากรถือเป็นความผิดหากมีการนำเข้าของต้องห้าม ต้องจำกัด โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น

การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับการยกเว้นการควบคุมจากข้อห้ามข้อจำกัดเฉพาะที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจนั้น กรมศุลกากรจำเป็นต้องระบุลักษณะและนิยามของข้อห้ามข้อจำกัดเฉพาะที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร แต่เนื่องจากข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจนั้น กำหนดขึ้นจากกฎหมายของหน่วยงานอื่นๆตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งปัจจุบัน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าส่งออกที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องทราบเพื่อใช้ปฏิบัติหน้าที่มีอยู่เกือบร้อยฉบับ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดข้อห้ามข้อจำกัดตามกฎหมายเหล่านั้นอยู่ถึง 21 หน่วยงาน ดังนั้น ควรจะเป็นดุลพินิจของเจ้าของกฎหมายแต่ละฉบับตามอำนาจที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนดไว้เป็นผู้พิจารณาว่าข้อห้ามข้อจำกัดใดบ้างที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากข้อห้ามข้อจำกัดบางอย่างได้กำหนดขึ้นเพื่อความปลอดภัยและปกป้องสุขภาพและอนามัยของสาธารณชนซึ่งไม่ควรยกเว้นให้ และไม่ควรรีให้หน่วยงานอื่นที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายตลอดจนไม่มีความรู้เฉพาะทางในเรื่องดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาผ่อนผันแทนหน่วยงานเจ้าของกฎหมาย เพราะอาจเกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อสาธารณชนได้

ตัวอย่าง เช่น กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเมื่อครั้งเกิดคลื่นสึนามิและแผ่นดินไหว ได้มีการกำหนดให้ผ่อนปรนพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์จากหลายหน่วยงาน



เช่น การนำเข้าของบรรเทาทุกข์ประเภทยาในช่วงเกิดภัยพิบัติ ไม่ต้องรายงานต่อสำนักสุขภาพและสวัสดิการส่วนภูมิภาค (Regional Bureau of Health and Welfare) ก่อนการผ่านพิธีการศุลกากร แต่ต้องรายงานเมื่อได้ลำเลียงของบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติแล้ว โดยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ประเภทดังกล่าวต่อสำนักสุขภาพและสวัสดิการส่วนภูมิภาคต่อไป เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นได้ผ่อนผันขั้นตอนการขออนุญาตการนำเข้าเรื่องยา ซึ่งเป็นการผ่อนผันการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดที่พัฒนาไกลกว่าที่อนุสัญญาระหว่างประเทศหรือตราสารต่างๆได้กำหนด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะประเทศญี่ปุ่นมีระบบการจัดการภัยพิบัติที่ดีที่สุดในโลกจนทำให้สามารถเลือกรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ รวมถึงการบูรณาการและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้าด้วย กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นตัวอย่างที่ดีในการปรับปรุงพิธีการศุลกากรของประเทศไทยให้สามารถรองรับการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัยพิบัติ กล่าวคือ เมื่อศุลกากรเป็นหน่วยงานหน้าด่านพรมแดนของรัฐที่ต้องตรวจสอบของที่นำเข้ามาก่อนหน่วยงานอื่น ศุลกากรจึงควรต้องตระหนักความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของตนในการเป็นผู้ริเริ่มและพัฒนาพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพด้วยการประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการนำเข้า

เมื่อหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องพิจารณาว่าข้อห้ามข้อจำกัดใดบ้างที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจแล้ว สามารถแจ้งให้กรมศุลกากรทราบล่วงหน้า โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ของบรรเทาทุกข์เข้ามาก่อน เพื่อรวบรวมให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรใช้ในการปฏิบัติงาน โดยอาจบรรจุไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติของกรมศุลกากร เมื่อมีของบรรเทาทุกข์เข้ามาในประเทศ เจ้าหน้าที่ศุลกากรก็สามารถพิจารณาตรวจสอบของนั้นได้ด้วยความสะดวก

สำหรับร่างกฎหมายของกรมศุลกากรก็ได้มีการระบุให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับการยกเว้นจากการควบคุมโดยข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และได้ระบุนิยามของข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจสอดคล้องกับบทวิเคราะห์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นกัน

การที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆกำหนดหลักเกณฑ์ยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดเฉพาะที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจนั้น ของบรรเทาทุกข์ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับเรื่องข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยของสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สมดุลกับผลประโยชน์ด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากข้อห้าม

ข้อจำกัดเฉพาะที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลืออุตสาหกรรมและเกษตรกรรมภายในประเทศ หรือเพื่อแก้ไขดุลการค้าการชำระเงินเพื่อลดการบริโภคของฟุ่มเฟือย หรืออาจกล่าวได้ว่ากำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนโยบายทางการควบคุมทางการเงิน หรือนโยบายทางการค้า หรือลักษณะอื่นที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัยพิบัตินั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอันเป็นพันธกรณีที่รัฐเจ้าของดินแดนต้องให้ความสำคัญเพื่อเคารพและปกป้องสิทธิของประชาชนในรัฐที่ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งมีใช่เป็นการนำเข้าเพื่อแสวงหากำไรหรือทำให้การค้าและอุตสาหกรรมในประเทศเกิดความปั่นป่วน โดยความปลอดภัยและความมั่นคงของรัฐก็ยังได้รับการปกป้องเนื่องจากเป็นข้อห้ามข้อจำกัดที่มีได้บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจนั่นเอง

#### 4.2.6 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการกับของบรรเทาทุกข์ (Relief Consignments Management)

กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการจัดการกับของบรรเทาทุกข์<sup>116</sup> เช่น การนำไปใช้ในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การส่งกลับออกไป หรือการบริจาคแก่องค์กรอื่นๆที่ไม่แสวงหากำไร หรือหากของบรรเทาทุกข์เสื่อมสภาพก็ให้ทำลาย เป็นต้น เนื่องจากเมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติสิ้นสุดลง อาจมีของบรรเทาทุกข์ที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือผู้บรรเทาภัยพิบัติต้องการส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปเพื่อนำไปใช้ที่อื่น รัฐที่ได้รับความกระทบจากภัยพิบัติจึงควรกำหนดมาตรการเพื่อรองรับการจัดการของบรรเทาทุกข์ด้วย

กรณีศึกษาของประเทศอินโดนีเซียนั้น ตามข้อบังคับประกาศกระทรวงการคลังที่ 69/PMK.04/2012 ได้กำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ได้แยกของบรรเทาทุกข์ออกเป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มของที่เป็นยานพาหนะและอุปกรณ์เครื่องมือที่มีขนาดใหญ่ (group of motorized vehicles and/or heavy equipment) และ กลุ่มของอื่นๆที่นอกเหนือจากยานพาหนะและอุปกรณ์เครื่องมือหนัก (groups of goods other than motorized vehicles and/or heavy equipment)<sup>117</sup> โดยกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์

<sup>116</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 42.

<sup>117</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 3.

ประเภทยานพาหนะและอุปกรณ์เครื่องมือหนักต่างๆต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขภายใต้การจัดการของเหล่านั้นของศุลกากรด้วย<sup>118</sup>

ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ได้รับอนุญาตให้ของบรรเทาทุกข์บางประเภทอาจกำหนดให้อยู่ภายใต้หลักการนำเข้าชั่วคราว (temporary admission) และส่งกลับออกไปเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดได้ (re-export)<sup>119</sup> เช่น ยานพาหนะ เครื่องร่อนน้ำ อุปกรณ์โทรคมนาคม ซึ่งเป็นของบรรเทาทุกข์ขนาดใหญ่ (heavy equipment) เป็นต้น จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การจัดการกับของบรรเทาทุกข์ภายหลังการนำเข้าได้เข้ามารองรับการจัดการต่างๆ เช่น หากของบรรเทาทุกข์ที่กำหนดให้มีการนำเข้าชั่วคราวและต้องส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ภายหลังผู้นำเข้าไม่ประสงค์จะนำกลับออกไปก็มีหลักเกณฑ์เรื่องการบริจาค ภายหลังการนำเข้ามารองรับ หรือหากของนั้นเสื่อมสภาพ ก็จะมีมาตรการเรื่องการทำลายของนั้น โดยให้นำเข้าเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย เป็นต้น

การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นการผ่อนผันพิธีการศุลกากรเนื่องด้วยเหตุการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วน รูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ให้ครอบคลุมจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้การนำเข้าของบรรเทาทุกข์สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.2.6.1 การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ต้องส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา 43 ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ได้นำพิธีการศุลกากรเรื่องการนำเข้าชั่วคราว (temporary admission) และ การส่งของกลับออกไป (re-export) มารวมไว้ในมาตราเดียว โดยระบุให้ของบรรเทาทุกข์ที่นำมาใช้ในการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติสามารถส่งกลับออกไปได้โดยยังได้รับการยกเว้นจากค่าภาษีอากรภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังจากที่สิ้นสุดระยะเวลาการช่วยเหลือฟื้นฟู ซึ่งอาจบังคับใช้กับของบรรเทาทุกข์ที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ตลอดจนยานพาหนะ หรือของบรรเทาทุกข์อื่นๆเช่น เครื่องกำเนิดไฟฟ้า อุปกรณ์ที่ใช้กรองน้ำขนาดใหญ่ อุปกรณ์โทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งผู้บรรเทาภัยพิบัติได้นำเข้ามาเพื่อใช้ในปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ แล้วต้องการส่งของบรรเทาทุกข์เหล่านี้กลับออกไปเพื่อใช้

<sup>118</sup> Ibid, Article 11.

<sup>119</sup> World Customs Organization, *Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments* [Online] 21 May 2015, p.8.

ประโยชน์ที่อื่น<sup>120</sup> และตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่อง ของ บรรเทาทุกข์ ได้ระบุให้ของบรรเทาทุกข์บางประเภทอาจกำหนดให้อยู่ภายใต้หลักการนำเข้าชั่วคราว (temporary admission) และส่งกลับออกไปเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดได้ (re-export)<sup>121</sup> เช่น ยานพาหนะ เครื่องกรองน้ำ อุปกรณ์โทรคมนาคม ซึ่งเป็นของบรรเทาทุกข์ขนาดใหญ่ (heavy equipment)

#### 4.2.6.1.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

การนำเข้าชั่วคราวโดยมีเงื่อนไขส่งกลับภายในเวลาที่กำหนด ได้ระบุไว้ในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 3 โดยกำหนดให้ กรณีผู้นำเข้าที่นำของตาม ประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้เข้ามาพร้อมกับตนหรือนำเข้ามาเป็นการชั่วคราว และจะส่งกลับออกไป ภายในไม่เกิน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่นำเข้ามา นั้น ได้รับยกเว้นอากร

#### 4.2.6.1.2 บทวิเคราะห์

หลักเกณฑ์การส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนดนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ กรณีผู้นำเข้าที่เป็นผู้บรรเทาภัยพิบัติต้องการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ บางอย่างเข้ามาเป็นการชั่วคราวและประสงค์จะส่งกลับออกไปในระยะเวลาที่กำหนด และกรณีที่ กฎหมายบัญญัติให้ของบรรเทาทุกข์บางประเภท เช่น ยานพาหนะ เครื่องกรองน้ำ อุปกรณ์ โทรคมนาคม ซึ่งเป็นของบรรเทาทุกข์ที่มีขนาดใหญ่ อยู่ภายใต้หลักการนำเข้าชั่วคราวและต้องส่งกลับ ออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของ การบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ได้กำหนดให้ผู้นำเข้าที่เป็นผู้บรรเทา ภัยพิบัติสามารถนำเข้าของบรรเทาทุกข์บางประเภทเข้ามาเป็นการชั่วคราวและส่งกลับออกไปใน ระยะเวลาที่กำหนดได้ด้วยความประสงค์ของผู้นำเข้านั่นเอง ซึ่งใกล้เคียงกับหลักการตามภาค 4 ประเภท 3 ของพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เพียงแต่ภาค 4 ประเภท 3 ของ พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 มีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมเรื่องของบรรเทาทุกข์ได้ ทั้งหมด ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กับเรื่องของบรรเทาทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม

<sup>120</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union, **Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance** [Online] 16 March 2014, p.103.

<sup>121</sup> World Customs Organization, **Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief consignments** [Online] 21 May 2015, p.8.

กรมศุลกากรสามารถใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเรื่องหลักเกณฑ์การส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนดได้นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปภายในระยะเวลา ต้องคำนึงถึงบริบทอื่นๆด้วย เช่น ของนั้นต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นของที่ขณะนำเข้าได้ใช้สิทธิประโยชน์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น<sup>122</sup> ซึ่งกรมศุลกากรอาจกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ได้ตามความเหมาะสม

ส่วนกรณีการกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์บางประเภทต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักการนำเข้าชั่วคราวและต้องส่งกลับออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ของบรรเทาทุกข์บางประเภทต้องส่งกลับออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากของบรรเทาทุกข์บางประเภท หากนำเข้ามาในสถานการณ์ปกติต้องชำระค่าภาษีอากรในอัตราที่สูง เช่น ยานพาหนะต่างๆ ดังนั้นเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงค่าภาษีอากรและเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงอาจกำหนดเงื่อนไขให้ของบรรเทาทุกข์บางประเภทต้องส่งกลับออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ จากการศึกษากรณีการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศอินโดนีเซีย ได้มีบทบัญญัติเรื่องการส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนดเช่นกัน<sup>123</sup>

ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเพื่อให้เกิดความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ และเพื่อความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ จึงควรนำหลักการของการนำเข้าชั่วคราวและการส่งของกลับออกไป มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสม โดยบัญญัติให้ผู้บรรเทาภัยพิบัติสามารถนำเข้าของบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ โดยกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการส่งกลับออกไป ซึ่งอาจให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขได้ ตามความเหมาะสม ตลอดจนใช้บทกฎหมายที่มีอยู่ในเรื่องการนำเข้าชั่วคราวตามของภาค 4 ประเภท 3 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 มาเป็นแนวทางในการกำหนดพิธีการศุลกากรได้

สำหรับร่างกฎหมายของกรมศุลกากร ได้มีบัญญัติให้นำเข้าของบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ โดยกำหนดระยะเวลาการส่งกลับออกไปภายใน 6 เดือน และขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 6 เดือน แต่อย่างไรก็ตาม วรรค 3 ของร่างกฎหมายของกรมศุลกากรได้กำหนดเฉพาะของบรรเทาทุกข์ที่มีใช้

<sup>122</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 43.

<sup>123</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 11 and Article 14.

ของใช้สิ้นเปลืองเท่านั้น ซึ่งต่างจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวก และกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ที่ครอบคลุมถึงของบรรเทาทุกข์โดยทั่วไป นอกจากนี้ร่างกฎหมายของกรมศุลกากรยังมีได้มีมาตรการรองรับเรื่องผู้บรรเทาภัยพิบัติที่ประสงค์จะส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปในภายหลังด้วย

#### 4.2.6.2 การกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการบริจาคของบรรเทาทุกข์

มาตรา 44 ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู<sup>124</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้นำเข้าสามารถบริจาคของบรรเทาทุกข์ให้แก่รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้โดยปราศจากค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมใดๆ ภายใต้เงื่อนไขว่า การบริจาคมันต้องไม่เกินสามเดือนหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการบรรเทาภัยพิบัติ<sup>125</sup> โดยผู้บรรเทาภัยพิบัติที่ประสงค์จะบริจาคของบรรเทาทุกข์นั้นต้องมีเอกสารหลักฐานที่ระบุผู้นำเข้าหรือผู้ซื้อ ระบุวันที่ที่นำเข้าหรือการซื้อขาย และระบุข้อเท็จจริงของของบรรเทาทุกข์ที่ประสงค์จะบริจาคมันว่าได้นำเข้าหรือซื้อขายโดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบรรเทาทุกข์ที่ได้รับผลกระทบภัยพิบัตินั้นอย่างไร<sup>126</sup> โดยผู้รับบริจาคต้องเป็นองค์กรการกุศลอื่นที่ไม่ได้หวังผลกำไร หรือองค์กรทางมนุษยธรรมอื่นๆที่ตั้งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น หรือหน่วยงานของรัฐของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และผู้รับบริจาคยินยอมรับการบริจาคของบรรเทาทุกข์เหล่านั้น

##### 4.2.6.2.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้หากของใดที่ขณะนำเข้าได้รับยกเว้นอากร ถ้าหากของนั้นได้ออนไปเป็นของบุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากร หรือได้นำไปใช้ในการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ หรือสิทธิที่ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรสิ้นสุดลงของนั้นจะต้องเสียอากร โดยคำนวณค่าอากรจาก สภาพของ ราคา ที่เป็นอยู่ในวันโอนหรือนำไปใช้ในการอื่น หรือวันที่สิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรสิ้นสุดลง เว้นแต่ของนั้นนำเข้าโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถ้ามีการจำหน่ายของนั้นจะต้องส่งรายรับทั้งสิ้นให้แก่รัฐโดยไม่หักรายจ่าย<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Article 44.

<sup>125</sup> Ibid, Article 44(a).

<sup>126</sup> Ibid, Article 44(b).

<sup>127</sup> พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530, มาตรา 10.

#### 4.2.6.2.2 บทวิเคราะห์

หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดของพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภท 11 เรื่องของบริจาต ที่ไม่มีมาตรการรองรับการบริจาตภายหลังนำเข้าหรือบริจาตเมื่อใช้งานเสร็จ ซึ่งกรณีของบรรเทาทุกข์ผู้บรรเทาภัยพิบัติที่ได้แสดงเจตจำนงไว้ขณะนำเข้ามาว่าจะส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปในระยะเวลาที่กำหนด ภายหลังจากไม่ต้องการส่งกลับออกไป และต้องการบริจาตให้แก่องค์กรอื่น ก็สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ข้อนี้ หรือ กรณีของบรรเทาทุกข์บางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ต้องส่งกลับออกไปในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้นำเข้าต้องการบริจาตก็สามารถกระทำได้ตามมาตรการข้อนี้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ของประเทศไทยตามมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พบว่าของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้ามาโดยได้รับสิทธิประโยชน์เรื่องการยกเว้นอากรอยู่ภายใต้บังคับของมาตรานี้เช่นกัน และเมื่อศึกษาตามมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พบว่ามีประเด็นนอกเหนือจากอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือตราสารต่างๆ คือ กรณีการกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์บางประเภทต้องส่งกลับออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ส่งกลับออกไปเมื่อครบระยะเวลาที่กำหนด ของบรรเทาทุกข์

“ของใดซึ่งในเวลานำเข้าได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรเพราะเหตุที่นำเข้ามาเพื่อใช้เองโดยบุคคลที่มีสิทธิเช่นนั้น หรือเพราะเหตุที่นำเข้ามาเพื่อใช้ประโยชน์อย่างใดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ถ้าหากของนั้นได้ออนไปเป็นของบุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรหรือได้นำไปใช้ในการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ หรือสิทธิที่ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรสิ้นสุดลงของนั้นจะต้องเสียอากรโดยถือสภาพของของ ราคา และอัตราอากรที่เป็นอยู่ในวันโอนหรือนำไปใช้ในการอื่น หรือวันที่สิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรสิ้นสุดลงเป็นเกณฑ์ในการคำนวณอากร สำหรับกรณีที่ได้รับลดหย่อนอากร ให้เสียอากรเพิ่มจากที่ได้เสียไว้แล้วให้ครบถ้วนตามจำนวนเงินอากรที่จะต้องเสียทั้งหมดในเมื่อได้คำนวณตามเกณฑ์เช่นว่านั้น ทั้งนี้ ให้แจ้งขอชำระอากรหรืออากรเพิ่มต่อกรมศุลกากรหรือด่านศุลกากรที่ได้นำของนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ความรับผิดชอบในอันจะต้องชำระอากรหรืออากรเพิ่มเกิดขึ้นและต้องชำระ ณ ที่ทำการศุลกากรซึ่งกรมศุลกากรกำหนดให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจำนวนเงินอากรหรืออากรเพิ่มอันจะต้องชำระ ถ้ามิได้มีการปฏิบัติเช่นนั้น ให้ถือว่าของนั้นได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยหลีกเลี่ยงการเสียอากร แต่มิให้นำมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 มาใช้บังคับในกรณีของนั้นได้ออนไปโดยสุจริต

การชำระอากรหรืออากรเพิ่มตามความในวรรคแรก ให้เป็นความรับผิดชอบของผู้โอนของนั้นไปเป็นของบุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากร หรือผู้ที่มีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรได้นำหรือยินยอมให้นำของนั้นไปใช้ในการอื่น หรือผู้ที่ได้รับสิทธิยกเว้นหรือลดหย่อนอากรสิ้นสุดลงในขณะที่เป็นเจ้าของ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากรถึงแก่ความตายในขณะที่เป็นเจ้าของ ให้ผู้จัดการมรดกหรือทายาท แล้วแต่กรณี เป็นผู้รับผิดชอบชำระอากรหรืออากรเพิ่ม โดยให้แจ้งขอชำระอากรหรืออากรเพิ่มภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รู้ว่าของนั้นผู้ตายได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอากร

บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียอากรหรืออากรเพิ่มตามมาตรา 17 นี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ของนั้นนำเข้ามาโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถ้ามีการจำหน่ายของนั้นจะต้องส่งรายรับทั้งสิ้นให้แก่รัฐโดยไม่หักรายจ่าย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้ของบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งบุคคลที่มีสิทธิได้รับยกเว้น หรือลดหย่อนอากรนำเข้ามาเพื่อใช้เอง หรือของบางประเภทหรือบางชนิดที่นำเข้ามาเพื่อใช้ประโยชน์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ตามความในวรรคหนึ่ง ได้รับยกเว้นจากบทบังคับแห่งมาตรานี้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใด ๆ ไปด้วยก็ได้ การประกาศให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

เหล่านั้นต้องชำระค่าภาษีอากรโดยถือสภาพของ ราคา และอัตราอากรที่เป็นอยู่เป็นเกณฑ์ในการคำนวณด้วย แต่หากต้องการบริจาค ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟูกำหนดให้ผู้รับบริจาคต้องเป็นองค์กรการกุศลอื่น ๆ ที่มีได้หวังผลกำไร หรือองค์กรทางมนุษยธรรมอื่น ๆ ที่ตั้งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น หรือหน่วยงานของรัฐของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และผู้รับบริจาคยินยอมรับการบริจาคของบรรเทาทุกข์เหล่านั้น เท่านั้น

นอกจากนี้ มาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ได้ระบุข้อยกเว้นไว้ว่า หากของนั้นนำเข้าโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ ของเหล่านั้นไม่ต้องชำระค่าภาษีอากรตามที่ได้กล่าวมาแต่อย่างใด ดังนั้นหากผู้นำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ หากไม่ส่งของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นกลับออกไป ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในข้อนี้ แต่หากเป็นกรณีผู้นำเข้าอื่นๆ ถ้าไม่ส่งของบรรเทาทุกข์กลับออกไปตามระยะเวลาที่กำหนดและไม่ได้บริจาคแก่องค์กรการกุศลอื่น ๆ ที่มีได้หวังผลกำไร หรือองค์กรทางมนุษยธรรมอื่น ๆ ที่ตั้งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น หรือหน่วยงานของรัฐของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ก็ต้องชำระค่าภาษีอากรด้วย

ทั้งนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐ มีความหมายที่กว้างกว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ หากใช้บทบัญญัติตามมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เพียงอย่างเดียว อาจไม่ครอบคลุมผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ประเภทอื่นที่ได้ศึกษามาแล้วให้หัวข้อก่อน

หลักเกณฑ์การจัดการกับของบรรเทาทุกข์ในเรื่องนี้ประกอบด้วยมาตรา 10 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เป็นเรื่องที่ศุลกากรควรให้ความสำคัญ เนื่องจาก วันที่นำเข้า ของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นค่าภาษีอากรและสิทธิประโยชน์ต่างจากการผ่อนผันพิธีการศุลกากร เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นสำคัญ ดังนั้นหากผู้นำเข้าใช้ประโยชน์เสร็จแล้ว นำของบรรเทาทุกข์ที่ยังมิได้ใช้งานหรือยังมีสภาพที่ใช้ประโยชน์ได้ไปหารายได้โดยการขายในรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น อาจทำให้วัตถุประสงค์ของการผ่อนผันพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติผิดเพี้ยนไปและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ

สำหรับร่างกฎหมายของกรมศุลกากรได้มีบัญญัติไว้ใน วรรค 3 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 10 ของบรรเทาทุกข์ที่มีได้เป็นของใช้สิ้นเปลือง อธิบดีอาจกำหนดเวลาให้ส่งกลับออกไปภายใน 6 เดือน นับแต่วันนำเข้าก็ได้ และให้มีอำนาจพิจารณาขยายเวลาในการส่งกลับออกไปภายใน 6 เดือน หากมิได้นำของดังกล่าวกลับออกไป ให้ของดังกล่าวเสียภาษีตามสภาพ ราคา และพิกัดอัตรา



ศุลกากรของของนั้นตามที่เป็นอยู่ในเวลาที่ครบกำหนดจะต้องส่งกลับ เว้นแต่จะไดยกของนั้นให้เป็นของแผ่นดิน หรือบริจาคเป็นสาธารณกุศลแก่ประชาชน” จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายของกรมศุลกากรได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้เช่นกัน

#### 4.2.6.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพ

ตามกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู ข้อ 42 b(IV) ได้บัญญัติการจัดการของบรรเทาทุกข์ที่แต่เดิมได้นำเข้ามาด้วยวัตถุประสงค์ในการบรรเทาภัยพิบัติหรือริเริ่มการฟื้นฟูภัยพิบัตินั้น หากของดังกล่าวไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ตลอดจนของใดๆที่เสียหาย รวมถึงของเสียอันตราย อันเกิดจากภารกิจการบรรเทาภัยพิบัติหรือริเริ่มการฟื้นฟูภัยพิบัติ ผู้บรรเทาภัยพิบัติต้องทำการเคลื่อนย้าย ทำลาย นำกลับมาใช้ใหม่ หรือกำจัด ด้วยวิธีที่ปลอดภัยแก่สิ่งแวดล้อมและมีประสิทธิภาพภายใต้กฎหมายของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยเสียค่าใช้จ่ายเอง ซึ่งหลักเกณฑ์ในข้อนี้พบในกรณีศึกษาจากประเทศอินโดนีเซียเช่นกัน<sup>128</sup>

##### 4.2.6.3.1 กฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 61 และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ได้กำหนดให้ของตกค้างที่เป็นสินค้าอันตรายที่ผู้นำของเข้ามิได้เสียอากร และมีผู้นำของออกไปจากเขตศุลกากรภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงของที่อยู่ในอารักขาของศุลกากรถึงสองเดือน โดยไม่มีการทำใบขนสินค้าและไม่ได้เสียอากรหรือวางประกันค่าอากร ของเหล่านั้นอธิบดีมีอำนาจสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทำลาย โดยผู้นำของเข้าหรือตัวแทนของเรือ แล้วแต่กรณีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายโดยวิธีการที่ปลอดภัยต่อบุคคล สัตว์พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ส่วนของสดของเสียซึ่งยังมิได้รับมอบไปโดยยื่นใบขนบริบูรณ์ และมีอาการแสดงชัดว่าของนั้นบูดเน่าแล้ว อธิบดีจะสั่งจำหน่ายหรือทำลายเมื่อใดก็ได้ โดยอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้นำของเข้าหรือตัวแทนของเรือก็ได้เช่นกัน<sup>129</sup> โดยมีประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรพ.ศ. 2556 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการทำลายของตกค้างไว้

<sup>128</sup> Regulation of the Minister of Finance No. 69/PMK.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management, Article 11.

<sup>129</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469, มาตรา 61 และมาตรา 62.  
 มาตรา 61 “ของที่อยู่ในอารักขาของศุลกากรในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นของตกค้าง  
 (1) ของนำเข้าที่เป็นสินค้าอันตรายตามชนิดหรือประเภทที่อธิบดีประกาศกำหนดตามมาตรา 6 (6) ที่ผู้นำของเข้ามิได้เสียอากร และมีผู้นำของออกไปจากเขตศุลกากรภายในระยะเวลาที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา  
 (2) ของนำเข้าอื่นใดนอกจาก (1) เมื่ออยู่ในอารักขาของศุลกากรถึงสองเดือน โดยไม่มีใบขนสินค้าอันได้รับรองและไม่ได้เสียอากรหรือวางประกันค่าอากรที่พึงเรียกเก็บแก่ของนั้น ให้อธิบดีมีคำบอกกล่าวไปยังตัวแทนของเรือที่นำของเข้ามาโดยพลัน และเมื่อตัวแทนของเรือได้รับคำบอกกล่าวครบสิบห้าวันแล้ว

#### 4.2.6.3.2 บทวิเคราะห์

มาตรการเรื่องการทำลายของบรรเทาทุกข์นี้ พบในกฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู รวมทั้งกรณีศึกษาพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ของประเทศอินโดนีเซียด้วย ซึ่งเป็นมาตรการที่มารองรับกรณีของบรรเทาทุกข์ที่นำเข้าชั่วคราวนั้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป หรือเสื่อมสภาพ หรือกลายเป็นของเสียอันตราย ซึ่งทำให้ไม่สามารถส่งกลับออกไป และไม่สามารถบริจาคได้ จึงต้องทำลายเพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการทำลายของตกค้างที่เสื่อมสภาพ โดยต้องกำหนดวิธีการทำลายที่ปลอดภัยต่อบุคคล สัตว์พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม โดยให้ผู้นำเข้าหรือตัวแทนของเรือเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพ จึงสามารถใช้หลักเกณฑ์เรื่องการทำลายของตกค้างตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่มาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับเรื่องการทำลายของบรรเทาทุกข์ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ ร่างกฎหมายของกรมศุลกากรมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของตราสารต่างๆเพื่อรองรับการจัดการกับของบรรเทาทุกข์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การจัดการของบรรเทาทุกข์อย่างครอบคลุม จึงควรบัญญัติเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพโดยค่าใช้จ่ายของผู้นำเข้าด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

การดำเนินการกับของตกค้างตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทำลายหรือนำของนั้นออกขายทอดตลาด หรือสั่งให้ผู้นำเข้าหรือตัวแทนของเรือที่นำของเข้าส่งของออกไปนอกราชอาณาจักรและถ้าไม่มีการปฏิบัติตามให้มีอำนาจสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทำลายได้ โดยผู้นำของเข้าหรือตัวแทนของเรือ แล้วแต่กรณีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในการสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำลายของตกค้างตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ปลอดภัยต่อบุคคล สัตว์พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม

ถ้าอธิบดีเห็นว่าการขายทอดตลาดตามวรรคสอง จะไม่ได้เงินเท่าที่ควรหรือมีเหตุอันสมควรประการอื่น อธิบดีจะสั่งให้ขายโดยวิธีอื่นก็ได้ และในกรณีที่การขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นดังกล่าวจะไม่ได้เงินคุ้มค่าภาษีหรืออาจจะทำให้เกิดความเสียหายอันไม่สมควรอย่างหนึ่งอย่างใด ให้จำหน่ายของนั้นตามแต่อธิบดีจะสั่ง

สำหรับของตกค้างตามวรรคหนึ่ง (๑) ให้อธิบดีกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในมาตรานี้แล้วเสร็จโดยเร็วโดยคำนึงถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นประกอบด้วย”

มาตรา 62 “ของสดของเสียซึ่งยังมิได้รับมอบไปโดยยื่นใบขนบริบูรณ์ และมีอาการแสดงชัดว่าของนั้นบูดเน่าแล้ว อธิบดีจะสั่งจำหน่ายหรือทำลายเมื่อใดก็ได้ โดยอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้นำของเข้าหรือตัวแทนของเรือก็ได้”

เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมายของกรมศุลกากร เห็นได้ว่า การบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายพระราชกำหนดพิกัดศุลกากร พ.ศ. 2530 โดยระบุของบรรเทาทุกข์เป็นของตามภาค 4 ประเภท 20 นั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ต่างๆที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆกำหนด และเป็นการยืนยันว่ากรมศุลกากรได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเพิ่มบทบาทและหน้าที่ของตนเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยการปรับปรุงพิธีการศุลกากรให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาที่ยกยิบติขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก<sup>1</sup> และส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงในทุกภูมิภาคของโลก ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียชีวิต ผู้คนบาดเจ็บ รวมถึงสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมหาศาล<sup>2</sup> โดยในปัจจุบันประเด็นเรื่องภัยพิบัติธรรมชาติและทำให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมได้รับการจัดให้เป็นประเด็นระดับโลกโดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้เกิดความตระหนักและตื่นตัวในหมู่รัฐสมาชิกในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาข้ามเส้นพรมแดน<sup>3</sup> โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นสำคัญ

เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและสังคมระหว่างประเทศมีพันธกรณีในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ อันเป็นการเคารพ<sup>4</sup> (Respect) ปกป้อง (Protect) และเติมเต็ม (Fulfill) สิทธิมนุษยชน<sup>5</sup> โดยเฉพาะสิทธิในการมีชีวิต (Right to life)<sup>6</sup> ของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต้องเข้ามามีบทบาทลำดับแรกในการริเริ่ม จัดการ ประสานงาน และปฏิบัติงานของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมภายในดินแดนของรัฐดังกล่าว<sup>7</sup> และมีหน้าที่อำนวยความสะดวกการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมขององค์กรต่างๆให้สามารถหลีกเลี่ยงของบรรเทาทุกข์เพื่อเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ<sup>8</sup> และให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติงาน<sup>9</sup> รวมถึงต้องใช้

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ [ออนไลน์] 16 เมษายน 2558 หน้า 1.

<sup>2</sup> International Law Commission, Protection of persons in the event of disasters Memorandum by the Secretariat, [Online] 17 March 2015, p.1.

<sup>3</sup> ภัทระ ลิ้มปิติระ, “ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 40.

<sup>4</sup> International Law Commission, Protection of persons in the event of disasters Texts and titles of draft articles 6, 7, 8 and 9, Article 8.

<sup>5</sup> ภัทระ ลิ้มปิติระ, สิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ [ออนไลน์] 12 มิถุนายน 2557, หน้า 5.

<sup>6</sup> J. Benton Heath, Disasters, Relief, and Neglect: the Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the international Law Commission [Online] 18 July 2015, p.429.

<sup>7</sup> United Nations General Assembly, Resolution 46/182 Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, Paragraph. 4.

<sup>8</sup> Ibid, Paragraph 6.

มาตรการเท่าที่จำเป็นภายใต้กฎหมายของรัฐนั้นเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับความช่วยเหลือที่  
หลังไหลเข้ามาจากนานาประเทศ ด้วยการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับของหรือ  
อุปกรณ์ต่างๆที่นำเข้ามาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติภายในรัฐของตนด้วย<sup>10</sup>

เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จากต่างประเทศในเบื้องต้น มักเป็นการส่ง  
ของบรรเทาทุกข์เข้ามาเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้น  
กฎหมายว่าด้วยศุลกากรอันเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการนำเข้าของต่างๆย่อมมี  
บทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกการลำเลียงของบรรเทาทุกข์ต่างๆให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ  
จากภัยพิบัติ ดังนั้นหากกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมีหลักเกณฑ์พิธีการศุลกากรที่ไม่สามารถตอบสนอง  
ต่อสถานการณ์เร่งด่วนฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม กฎหมายว่าด้วยศุลกากรเหล่านั้น  
อาจกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ จนทำให้ของบรรเทาทุกข์ไม่สามารถเข้าถึง  
ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้

สังคมระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงปัญหาพิธีการศุลกากรที่ไม่เหมาะสมอันเป็นอุปสรรค  
ในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ จึงพยายามผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์การระหว่าง  
ประเทศต่างๆเพื่อพัฒนาเครื่องมือในการแก้ปัญหาอุปสรรคการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ไม่ว่าจะเป็น  
การออกข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเพื่อเรียกร้องให้รัฐสมาชิกลดอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากร  
สำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ การจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศ ตลอดจนการพัฒนาตราสาร  
ต่างๆ เพื่อวางหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทา  
ทุกข์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การศุลกากรโลกที่ได้เล็งเห็นถึงอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการ  
นำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์  
ที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อันเป็น  
บทบัญญัติเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อ  
ช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ องค์การศุลกากรโลกจึงมีข้อมติให้เพิ่มบทบาทของศุลกากรใน  
การตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลืออย่าง  
รวดเร็วและทันท่วงที โดยแนะนำให้รัฐสมาชิกนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข)  
ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพิธีการศุลกากรที่  
อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

<sup>9</sup> United Nations General Assembly, Resolution 57/150 Strengthening the Effectiveness and  
Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance, Paragraph 3

<sup>10</sup> International Law Commission, Draft Articles Protection of Persons in the Event of Disasters, Article 14.

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์เรื่องการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆเป็นจำนวนมาก แต่อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารบางฉบับอาจมีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ค่อนข้างน้อยเนื่องจากเน้นให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติในด้านอื่นๆ ดังนั้นเพื่อให้สามารถสรุปประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างชัดเจน ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาเฉพาะอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารที่มีบทบัญญัติกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม โดยเฉพาะอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน หรืออนุสัญญาเกียวโตฉบับแก้ไข (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures as amended 1999: Revised Kyoto Convention) อนุสัญญาว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราว ค.ศ. 1990 หรือ อนุสัญญาอิสตันบูล (Convention on Temporary Admission 1990: Istanbul Convention) อนุสัญญาแทมเพเรว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 (Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operation 1998) กฎหมายต้นแบบสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศและการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู (Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance) ร่างกฎหมายการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (Protection of Persons in the Event of Disasters) รวมถึงความตกลงต้นแบบเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนระหว่างองค์การสหประชาชาติและรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (Model Agreement between the United Nations organization and a State/Government in relation to measures designed to expedite the import, export and transit of relief consignments and possessions of relief personnel in the event of disasters and emergencies) เป็นต้น

การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆข้างต้นนั้น มีที่มาและเหตุผลที่มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ดังนี้

**(1) การกำหนดคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” “ของบรรเทาทุกข์” และ “ผู้ได้รับสิทธิ” (Definitions)**

ภัยพิบัติ หมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วจะส่งกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนและสังคม โดยสร้างความเสียหายอย่างกว้างขวางต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สิน เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมากกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการโดยใช้ทรัพยากรของตนเองได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดจากการที่ธรรมชาติหรือมนุษย์เป็นผู้กระทำให้เกิดขึ้น แต่ไม่รวมถึงสาเหตุของการขัดกันทางอาวุธ

ของบรรเทาทุกข์ หมายถึง ของต่างๆ ที่นำเข้าไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการปฏิบัติงานของผู้บรรเทาภัยพิบัติ

ผู้ได้รับสิทธิ หมายถึง ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ โดยต้องมีความน่าเชื่อถือ หรือมีการรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติว่ามีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างแท้จริง

**(2) การกำหนดระยะเวลาอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ (Period)**

เนื่องจากการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัตินั้น เป็นการผ่อนผันจากพิธีการศุลกากรในสถานการณ์ปกติเนื่องด้วยเหตุจำเป็นเร่งด่วนเฉพาะคราว รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจึงเป็นผู้พิจารณากำหนดว่า การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นมีกำหนดระยะเวลานานเท่าใดและควรสิ้นสุดลงเมื่อใด

**(3) การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว (Simplified Customs Procedures and Facilitation)**

การบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว เพื่อให้ของบรรเทาทุกข์ถึงมือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยไม่ล่าช้า ซึ่งช่วยลดความสูญเสียอันอาจเกิดขึ้นในวงกว้าง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรต่างๆ ให้รวดเร็ว ดังนี้

(3.1) การให้ความสำคัญการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เป็นลำดับแรก โดยศุลกากรอาจจัดช่องทางพิเศษ (Fast Lane) เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ให้รวดเร็ว

(3.2) การอำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ โดยการกำหนดให้มีการยื่นใบขนสินค้าแบบง่ายหรือใบขนสินค้าชั่วคราว และให้ผู้นำเข้ากรอกเฉพาะข้อมูลรายละเอียดที่สำคัญ เป็นต้น

(3.3) การยื่นและลงทะเบียนหรือตรวจใบขนสินค้าและเอกสารประกอบล่วงหน้าก่อนของบรรเทาทุกข์มาถึงและตรวจปล่อยเมื่อของบรรเทาทุกข์มาถึง เพื่อเป็นการร่นระยะเวลาของศุลกากรในการตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์

(3.4) การผ่านพิธีการใบขนสินค้าสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นอกเวลาที่กำหนดหรือนอกที่ทำการศุลกากร เพื่อเตรียมพร้อมในการให้บริการทางศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้ตลอดเวลา

(3.5) การตรวจและชักตัวอย่างของบรรเทาทุกข์เท่าที่จำเป็นภายใต้หลักวิเคราะห์ความเสี่ยง เพื่อให้การตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ดำเนินไปอย่างรวดเร็วเท่าที่กฎหมายภายในของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจะเอื้ออำนวย

(3.6) การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับของบรรเทาทุกข์โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเทศกำเนิดประเทศที่ส่งออก หรือประเทศปลายทาง... เพื่อให้การลำเลียงของบรรเทาทุกข์สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว

#### **(4) การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ (Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges)**

ปัญหาการเก็บค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ กับของบรรเทาทุกข์ เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลือล่าช้า นอกจากนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม จึงสมควรที่ต้องผ่อนผันมาตรการต่างๆในทางภาษี และลดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติพิธีการศุลกากร เพื่อให้ของบรรเทาทุกข์ลำเลียงไปช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว

#### **(5) การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด (Exemption from Prohibitions/Restrictions)**

การนำเข้าของใด ๆ ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมการนำเข้าเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ ความปลอดภัย และความมั่นคงของรัฐนั้น ซึ่งกฎหมายควบคุมการนำเข้านี้อาจสร้างอุปสรรคสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้ ดังนั้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้มีความสมดุลกับการปกป้องความปลอดภัยและความมั่นคงของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของบรรเทาทุกข์จึงได้รับการยกเว้นการควบคุมจากข้อห้ามข้อจำกัดเฉพาะที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทาง



เศรษฐกิจ เช่น ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองผลผลิตภายในประเทศจากการแข่งขันทางการค้า หรือลักษณะอื่นที่คล้ายคลึง เป็นต้น แต่ของบรรเทาทุกข์ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลด้านศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยสาธารณะ สุขภาพและอนามัยของคน สัตว์ พืช การสงวนและคุ้มครองสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ ตลอดจนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

## (6) การจัดการของบรรเทาทุกข์ (Relief Consignments Management)

การจัดการของบรรเทาทุกข์ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดเงื่อนไขการนำเข้าของบรรเทาทุกข์บางประเภท รวมถึงรองรับการจัดการกับของบรรเทาทุกข์ภายหลังการนำเข้า โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

### (6.1) การกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ต้องส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด

หลักเกณฑ์ให้ของบรรเทาทุกข์ต้องส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนดนี้เป็นมาตรการรองรับกรณีที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติต้องการนำเข้าของบรรเทาทุกข์บางประเภทเป็นการชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในภารกิจบรรเทาทุกข์ เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจจึงต้องการส่งของบรรเทาทุกข์นั้นกลับออกไปเพื่อใช้ประโยชน์ที่อื่น นอกจากนี้ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดเงื่อนไขให้ของบรรเทาทุกข์ขนาดใหญ่บางประเภท เช่น ยานพาหนะ เครื่องกรองน้ำขนาดใหญ่ และเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดใหญ่ เป็นต้น ต้องส่งกลับออกไปภายหลังจากใช้งานแล้วเสร็จ เพื่อลดความเสี่ยงในการหลีกเลี่ยงภาษีอากร ตลอดจนปกป้องความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

### (6.2) การบริจาควงของบรรเทาทุกข์

การบริจาควงของบรรเทาทุกข์เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับกรณีที่ผู้บรรเทาภัยพิบัติอาจไม่ต้องการส่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้แจ้งความประสงค์ครั้งแรกว่านำเข้าชั่วคราวนั้นกลับออกไปหรือของบรรเทาทุกข์ที่แต่เดิมกำหนดให้นำเข้าชั่วคราว แต่ภายหลังผู้นำเข้าไม่ต้องการส่งกลับออกไปหากของบรรเทาทุกข์เหล่านั้นบริจาคให้แก่องค์กรทางการกุศลที่มีได้หวังผลกำไร องค์กรมนุษยธรรมหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ของบรรเทาทุกข์จะได้รับยกเว้นค่าภาษีอากร

### (6.3) การทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพ

การทำลายของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กำจัดของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพด้วยวิธีที่ปลอดภัย โดยกำหนดให้ผู้นำเข้าเป็นผู้ที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการทำลาย

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้เลือกกรณีศึกษาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศที่ยังมิได้รับเอาอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 อันว่าด้วยเรื่องของบรรเทาทุกข์มานูวัติการบังคับใช้ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีการกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า

ของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้างต้น เพื่อใช้แก้ปัญหาพิธีการศุลกากรที่เป็นอุปสรรคในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

สำหรับกรณีศึกษา**ประเทศเนปาล** พบว่า ประเทศเนปาลไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่กำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะ จึงต้องแก้ปัญหาด้วยการปรับใช้ตามกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งไม่สามารถปรับใช้กับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้การตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ล่าช้าและตกค้างเป็นจำนวนมาก ประเทศเนปาลจึงแก้ปัญหาโดยการให้รัฐบาลประกาศยกเว้นค่าภาษีอากรและผ่อนผันพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เฉพาะกรณี ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เรื่องการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ตามที่อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 อนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารอื่นๆได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศเนปาลไม่มีการปรับใช้หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ข้ออื่นๆตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วยนั้น ส่งผลให้พิธีการศุลกากรที่บังคับใช้ในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและไม่ครอบคลุม ทำให้ของบรรเทาทุกข์ไม่สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงทีและไม่ทันต่อสถานการณ์เร่งด่วนที่ต้องช่วยชีวิตผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ นอกจากนี้แม้ประเทศเนปาลจะได้ลงนามตามความตกลงเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ส่งออก และผ่านแดนของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติและเร่งด่วนกับองค์การสหประชาชาติ แต่ประเทศเนปาลยังขาดการบังคับใช้ที่เป็นรูปธรรม ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศเนปาลที่ไม่เอื้ออำนวยต่อสถานการณ์เร่งด่วนเช่นนี้ ทำให้ไม่สามารถรองรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้การลำเลียงของบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติดำเนินไปอย่างล่าช้าจนทำให้เกิดความสูญเสียในวงกว้าง

สำหรับ**ประเทศอินโดนีเซีย** ในเหตุการณ์การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อปี.ศ. 2547 ทำให้ประเทศอินโดนีเซียได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศอินโดนีเซียไม่สามารถอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายศุลกากรที่ใช้บังคับสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์โดยตรง ทำให้เกิดปัญหาการเก็บค่าภาษีกับของบรรเทาทุกข์ การตรวจสอบของบรรเทาทุกข์อย่างเข้มงวด และมีขั้นตอนการขอยกเว้นค่าภาษีอากรสำหรับของบรรเทาทุกข์ที่ยุ่งยาก ดังนั้นประเทศอินโดนีเซียจึงได้แก้ปัญหาด้วยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเพื่อเพิ่มประเภทของที่ได้รับยกเว้นค่าภาษีอากรให้รวมถึงของบรรเทาทุกข์ และออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับที่หลักเกณฑ์ที่ปรากฏ

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ตลอดจนอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆ

สำหรับกรณีศึกษา**ประเทศญี่ปุ่น** เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบการจัดการภัยพิบัติที่ดีที่สุดในโลก ทำให้ญี่ปุ่นเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศน้อย จึงมิได้มีการกำหนดพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์เร่งด่วนไว้โดยเฉพาะ แต่อาศัยการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และกำหนดหลักเกณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อใช้บังคับเป็นรายกรณี ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆที่ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดขึ้นก็สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ ตลอดจนอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการอำนวยความสะดวกด้านเอกสารที่ใช้ผ่านพิธีการศุลกากร การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้นำเข้าของบรรเทาทุกข์ หรือการยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดตามกฎหมายของหน่วยงานอื่นได้ แสดงให้เห็นถึงการเตรียมพร้อมและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

สุดท้ายคือกรณีศึกษา**ประเทศไนจีเรีย** เหตุที่ผู้เขียนเลือกประเทศไนจีเรียมาศึกษา เนื่องจากประเทศไนจีเรียนำเอาความตกลงต้นแบบที่องค์การศุลกากรโลกได้จัดทำขึ้นร่วมกับองค์การสหประชาชาติมาใช้เป็นแนวทางในการทำความตกลงต้นแบบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติอันได้แก่ องค์การบริหารภัยพิบัติแห่งชาติ หน่วยงานศุลกากร และหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง โดยระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ กล่าวคือ องค์การบริหารภัยพิบัติแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการตอบสนองสถานการณ์ภัยพิบัติเพื่อรับความช่วยเหลือไม่ว่าจากในประเทศ หรือจากต่างประเทศ และมีหน้าที่รายงานต่อประธานาธิบดี ส่วนหน่วยงานศุลกากรเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลเรื่องของบรรเทาทุกข์ต่างๆ และสุดท้ายหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองอันมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลการเข้าและออกนอกประเทศของผู้บรรเทาภัยพิบัติ โดยความตกลงต้นแบบดังกล่าวยังสามารถใช้บังคับเป็นการทั่วไปในคราวเดียวกัน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ทันสมัยและลดช่องว่างที่เกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานไปพร้อมกับการลดอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรที่ขัดขวางการนำเข้าของบรรเทาทุกข์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศต่างๆได้นำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารอื่นๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ตามที่ผู้เขียนได้สรุปไว้ มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การยกเว้นค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่างๆ

แก่ของบรรเทาทุกข์ การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัดบางประการ รวมถึง การกำหนดขั้นตอนพิธีการศุลกากรเพื่อตรวจปล่อยของบรรเทาทุกข์ได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น โดยแต่ละประเทศได้นำหลักเกณฑ์ต่างๆมาปรับใช้มากขึ้นน้อยแตกต่างกัน ซึ่งประเทศเนปาลได้นำหลักเกณฑ์ ตามกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้นมาปรับใช้น้อยที่สุด จึงทำให้พิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ของบรรเทาทุกข์ของประเทศเนปาลกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอย่างทันที่

ดังนั้น การที่ประเทศต่างๆได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้ในการอำนวยความสะดวก การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจาก ภัยพิบัติ จึงแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่ช่วยลดข้อจำกัด ด้านพิธีการศุลกากรที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขัดขวางการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและ ตราสารต่างๆที่สามารถช่วยขจัดอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ได้อีกด้วย

สำหรับประเทศไทย ปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์คือ ไม่มีกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่ใช้บังคับเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้า ของบรรเทาทุกข์โดยตรง จึงต้องนำกฎหมายเท่าที่มีอยู่มาใช้บังคับ ได้แก่ พระราชกำหนดพิกัตอัตรา ศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 อันว่าด้วยของที่ได้รับยกเว้นอากร ซึ่งการนำมาใช้บังคับแก่กรณีมี ข้อจำกัดหลายประการ เช่น การไม่มีบทบัญญัติค่านิยามโดยตรงของคำว่า “ภัยพิบัติ” คำว่า “ของบรรเทาทุกข์” และคำว่า “ผู้ได้รับสิทธิ” การไม่มีกำหนดระยะเวลาการอำนวยความสะดวก การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ การไม่มีขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่ใช้เฉพาะ ในสถานการณ์ภัยพิบัติ การไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ยกเว้นค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายต่างๆให้แก่ ของบรรเทาทุกข์ได้อย่างครอบคลุม การไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นข้อห้าม ข้อจำกัด รวมถึงการไม่มีบทบัญญัติรองรับการจัดการของบรรเทาทุกข์ อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า บทบัญญัติตามพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ไม่สามารถบังคับใช้ได้ อย่างครอบคลุมและเป็นระบบ ทั้งมีขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่ซับซ้อน ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความล่าช้า ต่อการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ นอกจากนี้ยังไม่สามารถผ่อนผันการควบคุมของบรรเทาทุกข์จาก ข้อห้ามข้อจำกัดที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ของ บรรเทาทุกข์ไม่สามารถเข้าถึงผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้

เมื่อหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ได้รับ

การพิสูจน์ถึงควมมีประสิทธิภาพในการช่วยลดอุปสรรคด้านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ด้วยการที่ประเทศต่างๆได้นำไปปรับใช้แก้ปัญหา กรณีศึกษาดังกล่าวจึงมีประโยชน์เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยเช่นกัน อย่างไรก็ตามการนำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ มาปรับใช้แก่การนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้น จะต้องนำมาบังคับใช้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายภายในของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อันเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้น ผู้เขียนจึงนำหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่ปรากฏในหลักกฎหมายระหว่างประเทศมาวิเคราะห์พร้อมกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายอื่นๆของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น

(1) กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัตินิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” แต่การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยอยู่ภายใต้การบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สาธารณภัย” โดยหมายความรวมถึง “ภัยพิบัติ” ตามบทนิยามที่ปรากฏในหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือตราสารต่างๆ เอาไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ภัยพิบัติตามความหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีความหมายกว้างกว่าที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่นๆ ดังนั้นการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” จึงควรพิจารณาบริบทตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมด้วย เป็นต้น

(2) กฎหมายว่าด้วยศุลกากรฉบับอื่นๆ ได้ปรากฏบทบัญญัติบางประการที่สามารถนำมาใช้บังคับกับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติได้ เพียงแต่ไม่ครอบคลุมตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ที่มีบทบัญญัติให้ผู้นำเข้าสามารถขออนุญาตผ่อนผันการทำใบขนสินค้าเนื่องจากเหตุจำเป็นรีบด่วนได้ รวมถึงมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและวันหยุด นอกจากนี้ยังมีประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรพ.ศ. 2556 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบและชักตัวอย่างของที่นำเข้ากรณีผู้นำเข้าเป็นส่วนราชการ เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์

อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ แต่การจัดกระจายอยู่ในกฎหมายว่าด้วยศุลกากรหลายฉบับ ทำให้การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์นั้นไม่เป็นระบบ ไม่ครอบคลุม และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นระบบการวิเคราะห์ที่เป็นขั้นตอนและเป็นระบบ ย่อมทำให้ผู้อ่านเห็นประเด็นว่า กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยตรงไหนบ้างที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยตรงไหนบ้างที่สามารถนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การศุลกากรโลก และเป็นภาคีของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) แต่ยังมีได้ยอมรับเอาภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาอนุวัติการบังคับใช้เป็นกฎหมายภายใน ทำให้ประเทศไทยสามารถนำหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ มาใช้ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ประการแรก ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามข้อมติขององค์การศุลกากรโลก โดยเลือกเฉพาะหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจากอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาเป็นแนวทางปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทย หรือ ประการที่สอง ประเทศไทยสามารถรับเอาอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ มาอนุวัติการบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในทั้งหมด ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าแม้ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกไม่มีสภาพบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่การที่ประเทศไทยจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนตามตราสารก่อตั้งขององค์การศุลกากรโลก ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อมติดังกล่าวนอกจากนี้ การใช้ข้อมติขององค์การศุลกากรโลกเป็นฐานทางกฎหมายในการยกระดับและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยสามารถเลือกรับเอาเฉพาะหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมมาใช้ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และในขณะเดียวกันประเทศไทยก็สามารถนำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยให้เหมาะสมยิ่งขึ้นได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ถือเป็นพันธกรณีของรัฐในการเคารพปกป้อง และเติมเต็มสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้ได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม

อนึ่ง กรมศุลกากรได้ตระหนักถึงข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ อันเป็นอุปสรรคของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ทั้งได้ตระหนักถึงความสำคัญของการอำนวยความสะดวก การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเช่นกัน จึงนำไปสู่การดำเนินการร่างกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อใช้บังคับสำหรับกรณีดังกล่าว ซึ่งร่างกฎหมายของกรมศุลกากรได้บัญญัติพิธีการศุลกากรสำหรับการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์สาธารณภัย ซึ่งคำว่าสาธารณภัยในร่างกฎหมายดังกล่าวมีคำนิยามที่มีความหมายกว้างกว่าบทนิยามของคำว่าภัยพิบัติตามที่ถูกเขียนได้ศึกษามา เนื่องจากกรมศุลกากรคำนึงถึงการประสานงานระหว่างองค์กรในการจัดการภัยพิบัติ เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงได้ใช้คำนิยามตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายของกรมศุลกากรไม่ปรากฏหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก การผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ บางประการ เช่น ไม่ปรากฏเรื่องระยะเวลาสิ้นสุดของการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และการจัดการของบรรเทาทุกข์ที่เสื่อมสภาพ เป็นต้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการแก้ไขปัญหาของประเทศเนปาล ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไนจีเรีย ที่ประสบปัญหากรณีที่พิธีการศุลกากรเป็นอุปสรรคขัดขวางในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ พบว่า ประเทศเหล่านั้นได้นำหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่ปรากฏในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพิธีการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ โดยประเทศอินโดนีเซียได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายศุลกากรของตนเอง ประเทศญี่ปุ่นนำไปใช้แก้ไขโดยการประกาศออกเป็นข้อบังคับเฉพาะกรณีเมื่อเกิดภัยพิบัติ ประเทศเนปาลได้นำหลักเกณฑ์เรื่องการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ แก่ของบรรเทาทุกข์มาบังคับใช้เป็นรายกรณี และประเทศไนจีเรียได้ใช้ความตกลงต้นแบบที่จัดทำโดยองค์การศุลกากรโลกร่วมกับองค์การสหประชาชาติ มาเป็นแนวทางในการจัดทำความตกลงต้นแบบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติและมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปในคราวเดียวกัน

สำหรับประเทศไทย เมื่อกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่มีอยู่ไม่สามารถใช้บังคับกับเรื่องของบรรเทาทุกข์ได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย

ศุลกากรให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ปรากฏตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบพที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ ที่ผู้เขียนได้สรุปไว้เบื้องต้น ทั้ง 6 ประการ ได้แก่

(1) การกำหนดคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” “ของบรรเทาทุกข์” และ “ผู้ได้รับสิทธิ” (Definitions)

(2) การกำหนดระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ (Period)

(3) การอำนวยความสะดวกด้านขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้รวดเร็ว (Simplified Customs Procedures and Facilitation)

(4) การยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ (Exemption from Import Duties, Taxes and Other Charges)

(5) การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้าม ข้อจำกัด (Exemption from Prohibitions /Restrictions)

(6) การจัดการของบรรเทาทุกข์ (Relief Consignments Management)

มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยเพื่ออำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ ดังนี้

### 5.2.1 การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด

สำหรับหลักเกณฑ์อันว่าด้วยเรื่องคำนิยามของคำต่างๆที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นคำว่า ภัยพิบัติของบรรเทาทุกข์ และผู้ได้รับสิทธิ ควรแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 โดยอาศัยแนวทางการกำหนดคำนิยามจากอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจบพที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าและไม่สามารถระบุรูปแบบลักษณะได้อย่างเฉพาะเจาะจง ดังนั้นเพื่อเป็นการรองรับสถานการณ์เช่นว่านั้น อาจมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เปิดช่องให้มีการระบุเหตุการณ์หรือสถานการณ์บางกรณีเป็นภัยพิบัติ อันสามารถนำพิธีการศุลกากรที่ใช้อำนวยความสะดวกสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์มาบังคับใช้แก่กรณีดังกล่าวได้เช่นกัน ซึ่งคล้ายคลึงกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นที่อาศัยการประเมินสถานการณ์ความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นตัวกำหนดพิธีการศุลกากรการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสม

สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการอำนวยความสะดวกการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์ หลักเกณฑ์เรื่องการยกเว้นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆแก่ของบรรเทาทุกข์ หลักเกณฑ์การยกเว้นการควบคุมของบรรเทาทุกข์จากข้อห้ามข้อจำกัด และหลักเกณฑ์การจัดการของบรรเทาทุกข์ ควรแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร



พ.ศ. 2530 ภาค 4 เช่นเดียวกัน เนื่องจากการบัญญัติให้ของบรรเทาทุกข์เป็นของที่ได้รับยกเว้นอากร ตาม พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 จะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตาม มาตรา 81(2)(ค) แห่งประมวลรัษฎากร และยกเว้นภาษีสรรพสามิตตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามอนุสัญญาเกี่ยวกับ (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะเจ บทที่ 5 เรื่องของบรรเทาทุกข์ อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารต่างๆที่ ต้องการให้ ของบรรเทาทุกข์ได้รับยกเว้นจากค่าใช้จ่ายให้มากที่สุดเพื่อลดอุปสรรคการนำเข้าของ บรรเทาทุกข์

## 5.2.2 การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับประมวลระเบียบปฏิบัติ

ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรเป็นเครื่องมือในการกำหนดขั้นตอน รูปแบบ ตลอดจนวิธีการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรให้เป็นอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับพระราชกำหนดพิกัดอัตรา ศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกการ ผ่านพิธีการศุลกากรเพื่อนำเข้าของบรรเทาทุกข์ เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติใน พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ย่อมต้องนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมประมวล ระเบียบปฏิบัติศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรให้บริการทางศุลกากรสำหรับการนำเข้าของบรรเทาทุกข์รวดเร็วยิ่งกว่า การปฏิบัติงานในสถานการณ์ปกติ

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในการดำเนินพิธีการทางศุลกากร พ.ศ. 2552.
- กรมทรัพยากรธรณี. ความรู้เกี่ยวกับคลื่นยักษ์ "สึนามิ" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dmr.go.th/main.php?filename=tsunami3> [เข้าถึงเมื่อ 20 พฤษภาคม 2558]
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2556.
- กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์. คู่มือการค้าและการลงทุนสาธารณรัฐอินโดนีเซีย. กรุงเทพฯ: สำนักข่าวพาณิชย์ กรมส่งเสริมการส่งออก, 2555.
- กระทรวงต่างประเทศ. เหตุอุทกภัยในไนจีเรีย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/news/detail.php?ID=3583&SECTION=NEWS> [เข้าถึงเมื่อ 13 เมษายน 2558]
- กระทรวงพาณิชย์. สถิติการนำเข้าส่งออกของไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dft.go.th/Default.aspx?tabid=164> [เข้าถึงเมื่อ 4 มิถุนายน 2558]
- กิตติศักดิ์ ปรัตติ. หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย: หลักสำคัญที่ถูกละเมิด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://law.tu.ac.th/files/4create.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 12 มีนาคม 2558]
- ดุชนันท์ บุญญาญจน์. การเปลี่ยนแปลงภาวะสุขภาพของผู้ประสบภัยและการทำหน้าที่ของครอบครัวผู้ประสบภัยที่รอดชีวิตจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติ บ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการพยาบาลครอบครัวและชุมชน คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2549.
- นิตยา เพ็ญตรงภิญโญ. ศุลกากรกับการต่างประเทศ. กรุงเทพฯ, 2551.
- พจนีย์ เลิศหัสดีรัตน์. การปฏิบัติพิธีการศุลกากรด้วยเอกสาร ATA CARNET [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.fleth.co.th/attachments/1250\\_1250.ppt](http://www.fleth.co.th/attachments/1250_1250.ppt) [เข้าถึงเมื่อ 13 พฤษภาคม 2558]
- พิมลพรรณ อิศรภักดี. สึนามิ: การตายและบาดแผลจากพื้นที่ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/IPSR/AnnualConference/Conferencell/Article/Download/Article06.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2558]
- ภัทรระ ลิ้มปิติระ. พัฒนาการของบ่อเกิดกฎหมายระหว่างประเทศ: การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://elib.coj.go.th/Article/d58\\_3\\_2.pdf](http://elib.coj.go.th/Article/d58_3_2.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 16 เมษายน 2557]

- . ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553.
- . สิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.sta-bundamrong.go.th/web/book/54/b13\\_54.pdf](http://www.sta-bundamrong.go.th/web/book/54/b13_54.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 12 มิถุนายน 2557]
- ประกาศกรมตุลาการ ที่ 81/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับของตามภาค 4 ประเภท 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549.
- ประกาศกรมตุลาการที่ 9/2553 เรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการพิธีการศุลกากร.
- ประกาศกรมตุลาการที่ 68 / 2551 เรื่อง พิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารว่าด้วยกระบวนการทางศุลกากรเกี่ยวกับของเร่งด่วน
- ประกาศที่ 73/2554 เรื่อง มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับการยกเว้นอากรสำหรับของที่นำเข้าไปเพื่อบริจาคให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย.
- ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556.
- พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530.
- พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตรรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- เสรี มุทธาธาร. การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี: กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt6/IS/IS6013.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 15 กรกฎาคม 2558]
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu\\_eng/sites/default/files/lecture%20intro%202112681%20materials/5%20nesdb\\_%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%20%E0%B8%9F%E0%](http://project-wre.eng.chula.ac.th/watercu_eng/sites/default/files/lecture%20intro%202112681%20materials/5%20nesdb_%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%20%E0%B8%9F%E0%) [เข้าถึงเมื่อ 16 เมษายน 2557]
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://eaneo.nesdb.go.th/pdf/102002-001.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2556]

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.opdc.go.th/uploads/files/book\\_2553/book\\_1\\_53PO.pdf](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book_2553/book_1_53PO.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 25 พฤษภาคม 2558]

### ภาษาอังกฤษ

Abdul-Akeem Sadiq. A Look at Nigeria's Bourgeoning Emergency Management System: Challenges, Opportunities, and Recommendations for Improvement [Online]. Available from: <https://training.fema.gov/hiedu/downloads/compemgmtbookproject/comparative%20em%20book%20-%20chapter%20-%20a%20look%20at%20nigeria's%20burgeoning%20em%20system.doc> [15 June 2015].

BBC. Nepal Quake: Airport Customs Holding up Aid Relief - Un [Online]. Available from: <http://www.bbc.com/news/world-asia-32564891> [20 May 2015].

CNBC. Relief Goods for Nepal Quake Victims Held up at Customs - Un [Online]. Available from: <http://www.cnbc.com/id/102642683> [20 May 2015].

CNN. Nepal Earthquake: Chances of Finding Survivors 'Extremely Slim' [Online]. Available from: <http://edition.cnn.com/2015/05/02/asia/nepal-earthquake/> [20 May 2015].

———. Nepal Rescue Heroes Face Incredible Stress, Challenges [Online]. Available from: <http://edition.cnn.com/2015/04/26/opinions/periyamayagam-nepal-disaster-response/> [20 May 2015].

Convention on Temporary Admission 1990 (Istanbul Convention).

Customs Act, 2019 (1962): Nepal.

Customs Act, 2064 (2007): Nepal.

Decree of Finance Minister No. 144/Kmk.05/1997 (Republic of Indonesia).

Dera Nnadi and Etim Ibok. Trade Facilitation in Emergency and Disaster Relief Situations: Managing Cross Border Trade under Insurgency Nigeria Customs Experience. [Online]. Available from: [https://www.dropbox.com/s/octqmqqwm7utjhc/Day%202%20Breakout%20Session%203%20C\\_03%20Etim%20Ebok.pdf](https://www.dropbox.com/s/octqmqqwm7utjhc/Day%202%20Breakout%20Session%203%20C_03%20Etim%20Ebok.pdf) [ 15 June 2015].

Directorate General of Indonesia Custom & Excise. Customs Procedure for Clearance of Relief Consignment in the Event of Natural Disaster: Indonesia Experience [Online]. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~//media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Presentation%20Humanitarian%20Aid\\_Indonesia.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~//media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Presentation%20Humanitarian%20Aid_Indonesia.ashx) [25 May 2015].

Draft Articles on Protection of Persons in the Event of Disasters.

Federal Republic of Nigeria. Emergency Preparedness and Response (Epr) Disaster Risk Reduction (Drr) Capacity Assessment [Online]. Available from: [http://www.preventionweb.net/files/28963\\_28963nigeriaeprdracapacityassessment.pdf](http://www.preventionweb.net/files/28963_28963nigeriaeprdracapacityassessment.pdf) [15 June 2015]

Foreign States and Diplomatic Personnel's Immunities and Privileges Act 1970: Nepal. Giovanna Adinolfi. Customs Obstacles to Relief Consignments under International Disaster Response Law. In Edited by Andrea de Guttry Marco Gestri and Gabriella Venturini, International Disaster Response Law. Germany: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012.

Glen S. Fukushima. The Great Hunshin Earthquake [Online]. Available from: <http://www.jpri.org/publications/occasionalpapers/op2.html> [23 March 2015].

Government of the United Kingdom. Nepal Earthquake: Uk Aid Response [Online]. Available from: <https://www.gov.uk/government/news/nepal-earthquake-uk-aid-response> [20 May 2015]

Government Regulation of the Republic of Indonesia Regulation Number 21 of 2008 Concerning Disaster Management

International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures as Amended (Revised Kyoto Convention).

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Annotations to the Draft Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance [Online]. Available from: <http://www.alnap.org/pool/files/i1020en.pdf> [12 May 2015].

———. Emergency Appeal Operation Update Nigeria: Floods [Online]. Available from: <https://www.ifrc.org/docs/Appeals/12/MDRNG01403.pdf> [15 June 2015].

- . Information Bulletin: Nepal Earthquake [Online]. Available from: <https://www.ifrc.org/docs/Appeals/15/NPLeq26042105.pdf> [20 May 2015].
- . Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study [Online]. Available from: <http://www.ifrc.org/PageFiles/125639/113600-idrl-deskstudy-en.pdf> [21 October 2014].
- . Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia [Online]. Available from: <http://www.ifrc.org/PageFiles/125717/indonesia-cs.pdf> [20 May 2015].
- . Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Thailand [Online]. Available from: <http://www.ifrc.org/PageFiles/93720/report-thailand.pdf> [20 March 2015].
- . Nepal Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response, IdRL Asia-Pacific Study [Online]. Available from: <http://www.ifrc.org/PageFiles/134443/idrl-nepal.pdf> [20 May 2015].
- . Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Humanitarian Assistance [Online]. Available from: <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Accountability/Principles%20Rules%20for%20Red%20Cross%20Red%20Crescent%20Humanitarian%20Assistance.pdf> [21 October 2014].
- . Red Cross Volunteers in Action Following 7.8 Magnitude Earthquake in Nepal [Online]. Available from: <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/nepal/earthquake-in-nepal-68486/> [20 May 2015].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Parliamentary Union. Commentary to the Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance [Online]. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf> [16 March 2014].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies World Customs Organization and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Regional Seminar on the Role of Customs in Natural Disaster Relief [Online]. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/>

2013/november/~//media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activitie  
s%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Regional%20Seminar%20on%2  
0the%20Role%20of%20Customs%20in%20Natural%20Disaster%20Relief%20-  
%20final%20report.ashx [13 May 2015].

International Law Commission. Protection of Persons in the Event of Disasters Texts and Titles of Draft Articles 6, 7, 8 and 9 [Online]. Available from: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm> [18 July 2015].

———. Protection of Persons in the Event of Disasters Texts of Draft Articles 1, 2, 3, 4 and 5 as Provisionally Adopted by the Drafting Committee [Online]. Available from: <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.758> [18 July 2015].

J. Benton Heath. Disasters, Relief, and Neglect: The Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the International Law Commissio [Online]. Available from: <http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/43.2-Heath.pdf> [18 July 2015].

Japan Customs. [Online]. Available from: [http://www.customs.go.jp/news/news/20110318\\_index.htm](http://www.customs.go.jp/news/news/20110318_index.htm) [23 March 2015].

Japan International Cooperation Agency. Jica Dispatches Medical Team to Nepal Following Earthquake [Online]. Available from: [http://www.jica.go.jp/english/news/field/2015/150428\\_04.html](http://www.jica.go.jp/english/news/field/2015/150428_04.html) [20 May 2015].

Law Number 17 of 2006 Regarding Amendment to Law Number 10/1995 on Customs: Indonesia.

Law of the Republic of Indonesia No. 10/1995 Concerning Customs Law.

Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2007 Concerning Disaster Management

Memorandum of Understanding between the International Federation of the Red Cross And Red Crescent Societies and the World Customs Organization. [Online]. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/partners/~//media/4397A199C9194909BEB36D427B0BC5E0.ashx> [14 September 2014].

Memorandum of Understanding between the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the World Customs Organization.

[Online]. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/about-us/partners/~media/CF185DC17BAC4B9F8072262B888A0FEE.ashx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/partners/~/media/CF185DC17BAC4B9F8072262B888A0FEE.ashx) [14 September 2014].

Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance.

Model Agreement between the United Nations Organization and a State/Government in Relation to Measures Designed to Expedite the Import, Export and Transit of Relief Consignments and Possessions of Relief Personnel in the Event of Disasters and Emergencies (Model Customs Facilitation Agreement).

Model Agreement Emergency Relief Consignment Border Clearance Agreement between National Emergency Management Agency (Nema), Nigerian Customs Service and Nigerian Immigration Service: Nigeria.

National Agency for Disaster Management (BNBP). Guideline on the Role of the International Organizations and Foreign Non-Government Organizations During Emergency Response [Online]. Available from: <https://www.emknowledge.gov.au/resource/get/?id=4855> [21 May 2015]

Natural Calamity (Relief) Act. 2039 B.S. (1982) : Nepal.

Nepal Red Cross Society and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. International Disaster Response Law (Idrl) in Nepal a Study on Strengthening Legal Preparedness for International Disaster Response [Online]. Available from: <https://www.ifrc.org/PageFiles/93552/1213100-Nepal%20Red%20Cross-IDRL%20Report-EN-LR04.pdf> [20 May 2015].

Nepal Republic Media. Customs Bars Relief Materials Citing Procedural Lapse [Online]. Available from: <http://www.myrepublica.com/society/item/20156-customs-bars-relief-materials-citing-procedural-lapse.html> [20 May 2015].

Palang Merah Indonesia and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. International Disaster Response Law (Idrl) in Indonesia: An Analysis of the Impact and Implementation of Indonesia's Legal Framework for International Disaster Assistance [Online]. Available from: <http://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=61083&.pdf> [21 May 2015].



Regulation of the Minister of Finance No. 69/Pmk.04/2012 Concerning Exemption of Import Duty and/or Excise on the Import of Goods of Gifts/Grants for the Purpose of Natural Disaster Management: Indonesia.

Reuters. Customs Checks Hold up Relief for Nepal Quake Victims: U.N. [Online]. Available from: <http://www.reuters.com/article/2015/05/02/us-quake-nepal-collapse-idUSKBN0NI12120150502> [20 May 2015].

———. U.S. Marines Begin Operations in Quake-Struck Nepal [Online]. Available from: <http://in.reuters.com/article/2015/05/02/quake-nepal-marines-idINKBN0NM4AF20150502> [15 May 2015].

Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations.

The Guardian. Nepal Government Criticised for Blocking Earthquake Aid to Remote Areas [Online]. Available from: <http://www.theguardian.com/world/2015/may/02/nepal-government-criticised-blocking-earthquake-aid-remote-areas> [20 May 2015].

Tope Ogunkua and Walter Hekala. Natural Disaster Relief-the Nigerian Example [Online]. Available from: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~/\\_media/WCO/public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Disaster%20relief%20final\\_Nigeria.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~/_media/WCO/public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/Natural%20Disaster/Disaster%20relief%20final_Nigeria.ashx) [10 June 2015].

United Nation Assembly International Law Commission. Protection of Persons in the Event of Disasters Memorandum by the Secretariat [Online]. Available from: <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/590> [21 October 2014].

United Nations. Nepal Information Platform [Online]. Available from: <http://un.org.np/> [20 May 2015].

United Nations General Assembly. "Resolution 43/131 Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations ", 8 December 1988.

———. "Resolution 46/182 Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations." 19 December 1991.

- . "Resolution 57/150 Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance." 16 December 2002.
- United Nations Resident Coordinator. Nepal: Earthquake 2015 Situation Report No. 01 [Online]. Available from: [https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/nepal\\_sitrep\\_25apr2015.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/nepal_sitrep_25apr2015.pdf) [6 May 2015].
- United States Agency for International Development (USAID). Statement from the U.S. Agency for International Development on the Earthquake in Nepal [Online]. Available from: <http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/apr-25-2015-statement-us-agency-international-development-earthquake-nepal> [20 May 2015].
- United States Geological Survey (USGS). M7.8 - 36km E of Khudi, Nepal [Online]. Available from: [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us20002926#general\\_summary](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us20002926#general_summary) [20 July 2015].
- World Customs Organization. Guidelines General Annex Chapter 6 on Customs Control Kyoto Convention [Online]. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/WTO%20ATF/dev/RKC%20Guidelines%20Ch%206%20Annex%20%20US.ashx> [16 June 2015].
- . Guidelines to Specific Annex J Chapter 5 Relief Consignments [Online]. Available from: <http://www3.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Faci> [21 May 2015].
- . Membership [Online]. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx> [17 May 2015].
- . Position as Regards Ratifications and Accessions International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as Amended) [Online]. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~media/08581EC002E647C690451E3B515584B7.ashx> [13 March 2014].
- . Recommendation of the Customs Co-Operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters [Online]. 8 June 1970. Available from: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instru>

ments/recommendations/pf\_recommendations/pfrecomm28expeditedisasters.aspx [16 March 2014].

———. "Resolution of the Customs Co-Operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief." June 2011.

World Trade Organization. Explanatory Note on Risk Management – Japan's Experience [Online]. Available from: [https://www.mof.go.jp/english/customs\\_tariff/wto/m33.pdf](https://www.mof.go.jp/english/customs_tariff/wto/m33.pdf) [13 May 2015].



### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวอาทิตา แสนเสนาะ เกิดเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2527 ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2549 และสอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อสมัยที่ 62 ปีการศึกษา 2552

