

บทที่ 4

วิเคราะห์แนวทางในการนำหลักการของ กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวก ในการขนส่งสินค้าผ่านแดนมาใช้ในกฎหมายศุลกากรไทย

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์หลักการของกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของสหภาพยุโรปและกลุ่มประชาคมพัฒนาแอฟริกาใต้ ในบทนี้จะได้วิเคราะห์แนวทางและความเหมาะสมในการนำหลักการของกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนมาใช้ในกฎหมายศุลกากรไทย โดยจะได้จำแนกการวิเคราะห์เป็นประเด็นต่างๆตามสาระสำคัญของกรอบความตกลงดังกล่าว เปรียบเทียบกับกฎหมายศุลกากรไทยซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469, พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 และประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ.2544 ว่าด้วยเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดน และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกการวิเคราะห์ได้ดังนี้

4.1 ขอบเขตของมาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนตามกฎหมายศุลกากรไทย

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 มิได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับพิธีศุลกากรผ่านแดนไว้เป็นการเฉพาะ และจะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำของเข้าในหมวดที่ 5 มาตรา 38-44 หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งออกในหมวดที่ 6 มาตรา 45-60 มาใช้ไม่ได้เนื่องจากของผ่านแดนหรือสินค้าผ่านแดน (transit) มิใช่เป็นของนำเข้าเพราะต้นทางและปลายทางของการขนส่งสินค้าอยู่นอกราชอาณาจักร และมีใช้การส่งออกเพราะมิใช่การส่งออกที่เริ่มต้นจากประเทศไทย²⁷² และมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดเก็บภาษีมิใช่เพื่อการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน

²⁷² ชูชาติ อัครวโรจน์, คำอธิบายกฎหมายศุลกากร, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2541), หน้า 83, 85.

แต่ทั้งนี้แม้ว่าจะมีประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรซึ่งอาศัยอำนาจตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469²⁷³ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของการดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนไว้โดยเฉพาะในบทที่ 2 พิธีการว่าด้วยการผ่านแดน และตามระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 04 (3) ได้กำหนดให้ดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว²⁷⁴ และข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนดังกล่าวซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงไทย-ลาวดังที่กำหนดไว้ในอารัมภบทของข้อตกลงกำหนดรายละเอียดดังกล่าวบรรทัดที่ 4-8 นั้น แต่ประมวลระเบียบดังกล่าวมิได้มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปอันจะมีสถานะเป็นกฎหมายได้ จึงเห็นควรกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายศุลกากรเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นการเฉพาะอันมีขอบเขตดังต่อไปนี้

4.1.1 ลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดน

ลักษณะการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้บัญญัติไว้ในความตกลงไทย-ลาวในข้อ 1 ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะให้สิทธิซึ่งกันและกันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างประเทศรวมทั้งการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนโดยยานพาหนะที่ใช้ในการพาณิชย์ทั้งของรัฐและเอกชน โดยไม่มีการขนถ่ายจากดินแดนของภาคีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศที่สาม หรือในทางกลับกันจากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาคีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไปยังดินแดนของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ไม่รวมถึงการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างจุดภายในดินแดนของภาคีคู่สัญญาและในกรณีที่มีเหตุจำเป็นภาคีคู่สัญญาจะอนุญาตให้มีการขนถ่ายสินค้าผ่านแดนได้ การอนุญาตในกรณีดังกล่าวข้างต้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อกระทรวงคมนาคมของไทยและกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างของลาวได้จัดทำข้อตกลงย่อยเพื่อกำหนดรายละเอียดของเรื่องดังกล่าวแล้วเท่านั้น” จะเห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนมีลักษณะดังนี้

²⁷³ มาตรา 3 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ; พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯได้ทรงตั้งฎาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีตั้งบุคคลผู้สมควรขึ้นเป็นหัวหน้าที่จัดการงานในกรมศุลกากร และกำกับตรวจตรากิจการอันเป็นหน้าที่ของกรมนั้น บุคคลผู้นั้นซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “อธิบดี” ให้มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมบรรดาพนักงานทั้งหลายในกรมศุลกากร มีอำนาจให้เงินเดือนและเงินรางวัล เรียกประกันสำหรับความประพฤติดีและออกข้อบังคับสำหรับกรมตามที่เห็นจำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และบังคับการให้เป็นไปตามนั้น

²⁷⁴ ต่อจากนี้จะใช้คำว่า “ความตกลงไทย-ลาว” แทนคำว่า “ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว”

- “การขนส่งระหว่างประเทศ”

เมื่อพิจารณาขอบเขตของมาตรการศุลกากรของไทยเป็นการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยได้ทำความตกลงกับประเทศลาวในเรื่องการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางถนน ซึ่งความตกลงดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับกับประเทศที่ได้ทำข้อตกลงไว้คือ ประเทศลาว²⁷⁵ หากได้มีผลใช้บังคับกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นการทั่วไปดังเช่นกรอบความตกลงอาเซียนไม่ มีผลทำให้ การขนส่งสินค้าผ่านแดนตามมาตรการศุลกากรไทยขาดประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดให้การขนส่งระหว่างประเทศหมายความรวมถึงการขนส่งระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนตามกรอบความตกลงอาเซียน และเห็นควรกำหนดค่านิยามของ “การขนส่งภายในประเทศ” ดังเช่นกรอบความตกลงเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหลักเกณฑ์การขนส่งภายในและระหว่างประเทศ มีลักษณะที่แตกต่างกัน

- การขนส่งผ่านดินแดนของรัฐภาคี

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยได้กำหนดขอบเขตของการขนส่งผ่านแดนไว้ให้หมายถึง การขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสารผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังประเทศที่สามซึ่งดำเนินการโดยผู้ขนส่งผ่านแดน ดังที่บัญญัติไว้ในข้อ 1 ของข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของข้อตกลงไทย-ลาว ทั้งนี้จากลักษณะของการขนส่งผ่านดินแดนของรัฐภาคีตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ทั้งการขนส่งสินค้าผ่านแดนและการขนส่งคนโดยสารผ่านแดน เนื่องจากหลักเกณฑ์และการกำหนด มาตรการในเรื่องดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกัน อีกทั้งลักษณะทางกายภาพของสินค้า และคนโดยสาร มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดขอบเขตของบทบัญญัติการขนส่งสินค้าผ่านแดน แยกต่างหากจากบทบัญญัติการขนส่งผู้โดยสารเพื่อประโยชน์ของการบังคับใช้กฎหมายให้เกิด ประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้ และเห็นควรกำหนดค่านิยาม “การขนส่งข้ามแดน” แยกออกจาก “การขนส่งผ่านแดน” ดังเช่น กรอบความตกลงเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหลักเกณฑ์การขนส่งข้ามแดน และการขนส่งผ่านแดนมีลักษณะแตกต่างกัน

²⁷⁵ ประเทศไทยยังได้ทำข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนกับประเทศเขมร มาเลเซียอีกด้วย

การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งผ่านแดน

เมื่อพิจารณาขอบเขตตามมาตรการศุลกากรไทยจะเห็นว่าในความตกลงไทย-ลาวได้กล่าวถึงเฉพาะการถ่ายพาหนะเท่านั้นซึ่งแตกต่างจากกรอบความตกลงที่กำหนดถึงกรณีการขนส่งสินค้าผ่านแดน จะมีหรือไม่มี การขนถ่ายลำ การเก็บของในคลังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือหรือการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง โดยอาจเกิดปัญหาได้ว่าผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนมีสิทธิเก็บของในคลังสินค้า หรือมีการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งได้หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมายและเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งผ่านแดนจึงเห็นควรกำหนดให้มีการเก็บของในคลังสินค้า หรือการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งได้ตามกรอบความตกลง และในการการถ่ายพาหนะดังกล่าวจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ศุลกากรเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร

ดังนั้นสรุปได้ว่า เห็นควรกำหนดลักษณะของการขนส่งผ่านแดนที่เหมาะสมกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยได้ดังนี้ คือ การผ่านแดนของสินค้าและพาหนะในการขนส่งข้ามดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้นโดยการผ่านดินแดนหรือหลายดินแดนดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยมีหรือไม่มี การขนถ่าย การเก็บของในคลังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งเที่ยวซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดนอกเหนือพรมแดนของภาคีสัญญาที่มีการผ่านแดนนั้น

4.1.2 วิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน

เมื่อพิจารณาตามมาตรการศุลกากรไทยบัญญัติไว้ในข้อ 4 ของความตกลงไทย-ลาวได้กำหนดให้ใช้กับการขนส่งทางถนนทุกประเภท²⁷⁶ จะเห็นว่ามาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยได้กำหนดวิธีการขนส่งผ่านแดนไว้เฉพาะการขนส่งผ่านแดนทางบกเท่านั้นซึ่งแตกต่างจากกรอบความตกลง อันมีผลทำให้การวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดนในด้านอื่น ๆ เช่น ทางน้ำ ยังมีอุปสรรค ดังนั้นเพื่อให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงรูปแบบการขนส่งได้อย่างเหมาะสม จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ใช้วิธีการขนส่งผ่านแดนทั้งทางบก

²⁷⁶ สอดคล้องกับประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 13 กำหนดว่าให้ขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยยานพาหนะรถไฟหรือรถยนต์ก็ได้และกำหนดให้ยานพาหนะดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุญาตให้ใช้ทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนภาคีสัญญาตามข้อกำหนดทางเทคนิคของพาหนะในการขนส่ง ดังเช่นความตกลงไทย-ลาวข้อ 2 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรผ่านแดน รายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อการกำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดนต่อไป

ควบคู่กับการขนส่งทางน้ำด้วย เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งในทุก ๆ ด้าน อย่างประสานและสอดคล้องกัน

4.1.3 มาตรการทางศุลกากร

ตามมาตรการศุลกากรไทยมิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “มาตรการทางศุลกากร” ไว้คงมีแต่ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 06 (1) ได้กำหนดให้สินค้าผ่านแดนจะต้องอยู่ในอารักขาของศุลกากรนับแต่ผ่านเข้ามาตลอดไป จนกว่าสินค้านั้นจะผ่านพ้นออกนอกประเทศ และข้อ 4 06 02 06 (2) ที่กำหนดให้“การอารักขา” หมายถึง การควบคุมทางศุลกากร และการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และคำสั่งเพื่อรักษาประโยชน์ของศุลกากร ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามของคำว่า “ศุลกากรผ่านแดน” ตามที่กรอบความตกลงที่ได้กำหนดไว้ให้ศุลกากรมีอำนาจดำเนินการควบคุมและตรวจสอบพิธีการศุลกากรผ่านแดนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อให้การดำเนินการของศุลกากรดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดลักษณะของ “มาตรการศุลกากร” เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบความตกลงและให้เกิดการบังคับใช้มาตรการศุลกากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้หมายถึง เครื่องมือของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามพิธีศุลกากร ซึ่งสินค้าได้ถูกขนส่งจากที่ทำการศุลกากรแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งภายใต้การกำกับดูแลของศุลกากร

4.2 วัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนตามกฎหมายศุลกากรไทย

4.2.1 การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรไทย ได้บัญญัติไว้ในอารัมภบทบรรทัดที่ 5-7 ที่ว่า“ด้วยความมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกัน ในการขนส่งระหว่างประเทศทั้งสองให้สะดวกยิ่งขึ้น บนพื้นฐานแห่งการเคารพซึ่งเอกราช อธิปไตยบูรณภาพแห่งดินแดน และความเสมอภาค” ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลง จึงเห็นควรกำหนดวัตถุประสงค์ให้เกิดการพัฒนาระบบการอำนวยความสะดวกให้เกิดประสิทธิภาพให้มากยิ่งขึ้นตามที่กรอบความตกลงได้กำหนดไว้

4.2.2 การประสานและทำให้กฎระเบียบเกิดความเรียบง่าย

เนื่องจากประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านได้มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินพิธีศุลกากรเกิดความสะดวก จึงจำเป็นต้องอาศัยการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่าย ซึ่งมาตรการศุลกากรไทยมิได้บัญญัติไว้ดังเช่นกรอบความตกลง จึงเห็นควรกำหนดให้มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายดังกล่าวไว้

4.2.3 ระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาตามมาตรการศุลกากรไทยมิได้บัญญัติไว้ในอารัมภบทบรรทัดที่ 12-15 ที่ว่า“เห็นพ้องกันว่าการจัดทำข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นการจัดการอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งระหว่างประเทศระหว่างภาคีสถิตินุญาที่ได้ผลมากที่สุด (ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “ข้อตกลง”)”ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงอันมีผลทำให้เกิดการพัฒนากระบวนการให้ดียิ่งขึ้นดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดวัตถุประสงค์ให้ระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนตามกฎหมายศุลกากรไทย

4.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดน (General Principles For Customs in Transit)

(1) หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN-Most Favoured Nation)

มาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยมิได้กำหนดหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งดังกล่าวไว้จึงมีผลทำให้ใช้บังคับได้เพียงประเทศที่ได้ตกลงกับประเทศไทยสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนเท่านั้นซึ่งได้แก่ ประเทศไทยกับประเทศลาวดังที่ปรากฏตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ลงวันที่ 5 มีนาคม 2542, ประเทศไทยและประเทศเขมรดังที่ปรากฏตามความตกลง

ว่าด้วยสินค้าผ่านแดนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเขมร ข้อ 2, ประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียดังที่ปรากฏตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลมาเลเซียในเรื่องการขนส่งสินค้าจากฝั่งตะวันออกไปยังฝั่งตะวันตกของคาบสมุทรมมาเลเซีย และกลับกันผ่านแดนไทยโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 13 เมษายน 2523 ข้อ 1 และบันทึกความเข้าใจการขนส่งสินค้าเน่าเสียผ่านแดนมาเลเซียไปยังสิงคโปร์ ลงนามวันที่ 24 พฤศจิกายน 1979

ทั้งนี้ ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 04 (3) ได้บัญญัติรับรองไว้เฉพาะแต่ความตกลงไทย-ลาวเท่านั้นหาได้บัญญัติถึงความตกลงอื่น ๆ ไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหากมีการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศอื่นนอกจากประเทศลาว ศุลกากรไทยจะอาศัยแนวทางปฏิบัติการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศลาวมาใช้โดยอนุโลม ดังนั้นจึงอาจเกิดปัญหาได้ว่าอนุโลมให้ใช้ได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนของแต่ละประเทศย่อมมีความต่างกัน จึงเห็นสมควรมีหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งดังเช่นมาตรการตามกรอบความตกลงเพื่อให้ข้อตกลงอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนมีผลไปถึงประเทศในภูมิภาคอาเซียนอื่น ๆ อันจะนำมาซึ่งระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรไทยดำเนินการต่อผู้ขนส่งของรัฐบาลอื่น ๆ โดยเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการอำนวยความสะดวกในระดับภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ข้อ 13 ของความตกลงไทย-ลาว จึงได้กำหนดให้ ส่วนข้อตกลงใดที่ภาคีสถิตได้ตกลงอำนวยความสะดวกกันมากกว่าที่ได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลงเดิมนั้นย่อมมีผลใช้บังคับได้ซึ่งสอดคล้องกับหลักข้อยกเว้นของหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งที่ถือว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดไว้เพื่อให้เกิดการพัฒนาในระดับความตกลงให้มีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนกันมากขึ้นอันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและของภูมิภาคแอฟริกาใต้ด้วยเช่นกัน จึงเห็นควรกำหนดให้ประเทศไทยสามารถตกลงกับรัฐบาลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกได้มากกว่าที่ตกลงไว้ในกรอบความตกลง

(2) หลักปฏิบัติต่อคนชาติ (NT-National Treatment)

เมื่อพิจารณาตามมาตรการศุลกากรไทยมีบัญญัติไว้ในในอารัมภบทบรรทัดที่ 5-7 ของความตกลงไทย-ลาวที่ว่า “ด้วยความมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกัน ในการขนส่งระหว่างประเทศทั้งสองให้สะดวกยิ่งขึ้น บนพื้นฐานแห่งการเคารพซึ่งเอกราช อธิปไตยบูรณภาพแห่งดินแดน และความเสมอภาค”อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร

ดำเนินการปฏิบัติงานต่อผู้ประกอบการขนส่งของรัฐบาลอื่นโดยเท่าเทียมกับผู้ประกอบการในประเทศของตน จึงเห็นควรให้บัญญัติหลักปฏิบัติต่อคนชาติให้สอดคล้องกับกรอบความตกลงโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรดำเนินการปฏิบัติพิธีศุลกากรต่อผู้ขนส่งของรัฐบาลอื่นโดยเท่าเทียมกับผู้ขนส่งที่มีสัญชาติภายในประเทศของตนซึ่งสอดคล้องกับหลักความเท่าเทียมของอำนาจอธิปไตย (Sovereign Equality) ตามหลักของมาตรการศุลกากรภูมิภาคแอฟริกาได้เช่นกัน

(3) หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency)

เมื่อพิจารณาตามมาตรการศุลกากรไทยมีบัญญัติไว้ในความตกลงไทย-ลาวข้อ 2 ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะอนุญาตให้ยานพาหนะของผู้ประกอบการขนส่งที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมายในภาคีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือยานพาหนะของประเทศที่สามที่ได้จัดทำความตกลงทวิภาคีกับภาคีคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ดำเนินการขนส่งระหว่างประเทศ และการขนส่งผ่านแดนตามที่ระบุไว้ในข้อ 1.” ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตโดยอาศัยหลักความสอดคล้องและต่อเนื่องดังกล่าวในแง่ของการพิจารณาจากกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาซึ่งได้แก่ข้อกำหนดทางเทคนิคของพาหนะในการขนส่ง หากว่าผู้ขนส่งปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด ผู้ขนส่งดังกล่าวย่อมได้สิทธิในการดำเนินการขนส่งระหว่างประเทศและการขนส่งผ่านแดน อันสอดคล้องกับกรอบความตกลง มีผลทำให้การบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนเกิดประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทย จึงเห็นควรกำหนดหลักความสอดคล้องและต่อเนื่องตามที่กรอบความตกลงได้กำหนดไว้ โดยเห็นควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ศุลกากรบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพิธีศุลกากรผ่านแดนให้เป็นไปด้วยความสอดคล้องและต่อเนื่อง

(4) หลักความโปร่งใส (Transparency)

เมื่อพิจารณาตามมาตรการศุลกากรไทยมีบัญญัติไว้ในข้อกำหนดรายละเอียดของความตกลงไทย-ลาว ข้อ 4 ได้บัญญัติไว้ว่า “พาหนะในการขนส่งตามข้อตกลงนี้ ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดทางเทคนิคของพาหนะในเรื่องขนาดรถ น้ำหนักรถ และน้ำหนักบรรทุกสูงสุด มาตรฐานการปล่อยไอเสีย และเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กำหนดไว้ในภาคผนวก ก ของข้อตกลงนี้” กล่าวคือนอกจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะอาศัยหลักความสอดคล้องและต่อเนื่องในการใช้ดุลยพินิจที่จะอนุญาตให้ผู้ขนส่งดำเนินการขนส่งผ่านแดนได้หรือไม่แล้ว ยังจำเป็นที่ต้องอาศัยหลักความโปร่งใสเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อกำหนดทางเทคนิคซึ่งถือเป็นข้อมูลประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รวดเร็ว โปร่งใส

และเข้าถึงได้ง่าย อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการของกรอบความตกลง และมาตรการศุลกากรของ สหภาพยุโรป อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และนิติธรรมตามมาตรการ ศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาได้อีกด้วย

(5) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)

เมื่อพิจารณาตามมาตรการศุลกากรไทยมีบัญญัติไว้ในอารัมภบทบรรทัดที่ 12-15 ที่ว่า “เห็นพ้องกันว่า การจัดทำข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาล แห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นการจัดการอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งระหว่างประเทศระหว่างภาคีสัญญาที่ได้ผลมากที่สุด (ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “ข้อตกลง”)” ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลง จึงเห็นควรกำหนดหลักดังกล่าวตามที่กรอบความตกลง กำหนดไว้โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรดำเนินการบังคับใช้มาตรการศุลกากรอย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ได้ผล เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน

(6) หลักการอุทธรณ์ (Appeals)

การที่ระบบศุลกากรผ่านแดนของไทยขาดประสิทธิภาพส่วนหนึ่งมีสาเหตุ มาจากการขาดหลักการควบคุมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ดังนั้นจึงเห็นควร นำหลักการอุทธรณ์ตามกรอบความตกลงโดยกำหนดให้กลไกให้ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์การดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย เพื่อดำเนินการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งถือเป็นการ สอดรับกับหลักการของมาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปเช่นกันโดยมาตรการศุลกากร ผ่านแดนของไทยหาได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ไม่

(7) หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Assistance)

มาตรการศุลกากรของไทยได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในอารัมภบทบรรทัดที่ 5-7 ที่ว่า “ด้วยความมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกัน ในการขนส่งระหว่างประเทศทั้งสอง ให้สะดวกยิ่งขึ้น บนพื้นฐานแห่งการเคารพซึ่งเอกราชอธิปไตยบูรณภาพแห่งดินแดนและความเสมอภาค” ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลง โดยต้องการให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาค ดังนั้นเพื่อให้ การดำเนินการตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนเกิดประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักการช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันตามที่กรอบความตกลงได้กำหนดไว้ โดยเห็นควรกำหนดเจ้าหน้าที่ศุลกากรไทยประสาน ความร่วมมือกับหน่วยงานศุลกากรของรัฐภาคีอื่นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการศุลกากร

ผ่านแดนดังกล่าว และเห็นควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรไทยประสานการทำงานกับภาคเอกชน เพื่อให้เกิดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักประสานประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและหลักความเท่าเทียม เสมอภาคของผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ของมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาได้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้เห็นควรนำหลักเอกภาพตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปมาใช้โดยกำหนด ให้ประเทศไทยมุ่งส่งเสริมนโยบายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางภูมิภาคให้เกิดความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยมุ่งสนับสนุนการรวมกลุ่มไม่เพียงแต่เฉพาะทางเศรษฐกิจ แต่รวมถึงทั้งด้านการเมืองและสังคม เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์ทำให้เกิดระบบการพัฒนาควบคู่กันไปดังและควรกำหนด ให้นำหลักการตลาดตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปมาใช้โดยกำหนดให้ประเทศไทยส่งเสริม นโยบาย และออกกฎระเบียบทางการค้าที่มุ่งก่อให้เกิดระบบตลาดแบบสมบูรณ์อันจะนำมาซึ่งการค้าเสรี

และควรนำหลักความเป็นปึกแผ่น เสรีภาพและความมั่นคงตามมาตรการศุลกากร ของภูมิภาคแอฟริกาได้มาใช้โดยกำหนดให้ประเทศไทยมุ่งนโยบายที่ก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่น เสรีภาพและความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมมาควบคู่ไปด้วยเพื่อให้สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยภาพรวมของภูมิภาค อีกทั้งยังเห็นควรนำหลัก สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และนิติธรรมตามมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาได้มาใช้ โดยกำหนดให้ประเทศไทยมุ่งส่งเสริมนโยบายที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และนิติธรรม เพื่อมุ่งให้เกิดความคุ้มครองทั้งในส่วนของปัจเจกชนด้านสิทธิส่วนบุคคลและการใช้อำนาจรัฐ ให้เกิดความสมดุลกัน เกิดความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

4.3.2 หลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดน

(Specific Principles For Customs in Transit)

(1) หลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการศุลกากรไทยได้บัญญัติไว้ในความตกลงไทย-ลาว ข้อ 1 ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะให้สิทธิซึ่งกันและกันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างประเทศ รวมทั้ง การขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดน โดยยานพาหนะที่ใช้ในการพาณิชย์ทั้งของรัฐและเอกชน โดยไม่มีการขนถ่ายจากดินแดนของภาคีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ผ่านดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศ

ที่สาม หรือในทางกลับกัน จากประเทศที่สามผ่าน ดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไปยัง ดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ไม่รวมถึงการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างจุดภายใน ดินแดนของภาคีสัญญา” แต่มิได้มีการให้สิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดนแก่ประเทศภาคีสมาชิก อาเซียนทุกประเทศ มีผลทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนตามมาตรการศุลกากรไทยไม่ประสบผลสำเร็จ จึงเห็นควรให้นำหลักเสรีภาพในการผ่านแดนตามกรอบความตกลงในเรื่องการขนส่งสินค้ามาใช้ โดยกำหนดกำหนดให้มีการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยเสรีในประเทศภูมิภาคอาเซียนไม่เพียง แต่เฉพาะประเทศลาว เขมร มาเลเซียที่ไทยได้ทำข้อตกลงทวิภาคีไว้เท่านั้น ซึ่งมีผลทำให้เกิด การเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีในภูมิภาคอาเซียนส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมในระดับภูมิภาค

(2) หลักการยกเว้นภาษี (Exemption of Taxes)

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทยได้บัญญัติหลักการยกเว้นภาษีศุลกากร ผ่านแดนโดยชัดแจ้งไว้ในข้อ 9 ของความตกลงไทย-ลาว แต่หาได้มีผลในทางกฎหมายไม่ จึงต้อง อาศัยแนวการตีความในการบังคับใช้ตามแนวความคิดของนักกฎหมายดังนี้

ความเห็นของนักกฎหมายฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทยจะต้องเป็นไปตาม พระราชบัญญัติศุลกากร 2469 มาตรา 10 วรรคแรกที่ว่า “บรรดาค่าภาษีนั้นให้เก็บตามพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร” ซึ่งในการเก็บภาษีจะต้องอาศัยกฎหมายทั้งสองฉบับ ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3788/2528 และ 2088/2532) และเมื่อได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ.2469 ไม่ได้บัญญัติหลักการยกเว้นภาษีศุลกากรไว้เป็นการเฉพาะ แต่จำต้องอาศัย การตีความกฎหมายตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 ภาค 4 ประเภทที่ 10 ตามข้อผูกพันระหว่างประเทศที่ไทยได้ตกลงไว้กับประเทศลาว ประเทศเขมร และประเทศมาเลเซีย ที่ให้ยกเว้นภาษีศุลกากรดังได้กล่าวไว้แล้วว่า “ของที่ได้รับเอกสิทธิ ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทย มีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญา กับนานาประเทศ หรือทางการทูตซึ่งได้ปฏิบัติต่อกันโดยอัยอาศัยไมตรี” โดยอาศัยการตีความในลักษณะที่เป็น “ของที่ได้รับ เอกสิทธิตามสัญญากับนานาประเทศ”

นอกจากนี้ยังมีความเห็นของนักกฎหมายอีกฝ่ายที่สองเห็นว่า การยกเว้นเก็บภาษีจำเป็นที่จะต้อง อาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 มาตรา 10 ที่กำหนดให้ใช้ หลักเกณฑ์ตาม พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 มาตรา 14 ที่กำหนดว่า “เพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันตาม สัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดอัตราอากรจากอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรหรือยกเว้นอากรสำหรับของที่มีถิ่นกำเนิดจากประเทศที่ร่วมลงนามหรือระบุไว้ในสัญญาหรือความตกลงดังกล่าว ทั้งนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้ และการประกาศการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา" จะเห็นได้ว่าตามความเห็นดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องออกประกาศยกเว้นอากรสำหรับของที่ระบุไว้ในสัญญาหรือความตกลงดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และยังมีความเห็นของนักกฎหมายฝ่ายที่สามเห็นว่าควรนำหลักของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2480 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ของใด ๆ ที่นำเข้าไปหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรโดยผ่านเขตแดนใด ๆ ทางบกหรือตอนใดแห่งเขตแดนนั้น อาจมีพระราชกฤษฎีกาให้ยกเงินอากรซึ่งเรียกเก็บตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากรที่ใช้อยู่ในเวลาที่น่าเข้าหรือส่งออกนั้น ให้ทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งก็ได้" โดยนำหลักการนำเข้าหรือส่งออกทางบกมาใช้กับการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยอนุโลม ซึ่งจะต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (มิใช่พระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากร)

จากความเห็นของนักกฎหมายข้างต้นได้อาศัยหลักการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของนักกฎหมายฝ่ายแรก เนื่องจากการยกเว้นตามสภาพและลักษณะเฉพาะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยมีจำต้องออกประกาศกระทรวงการคลังหรือออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะใช้กับการดำเนินพิธีศุลกากรเฉพาะกรณีมิใช่เป็นการทั่วไป แต่ตามลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนมีผลโดยสภาพควรกำหนดหลักเกณฑ์ยกเว้นภาษีศุลกากรไว้เป็นการทั่วไป มิใช่แต่เฉพาะยกเว้นตามประเภทสินค้าหรือเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง การจะนำหลักเกณฑ์ของการนำเข้าหรือส่งออกทางบกมาใช้บังคับโดยอนุโลมย่อมเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของหลักการในระบบศุลกากรผ่านแดนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนมิใช่เพื่อการจัดเก็บรายได้ให้แก่รัฐ จากการเกิดปัญหาในด้านการตีความกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนเห็นควรนำหลักการยกเว้นภาษีตามกรอบความตกลงมาบัญญัติไว้โดยชัดโดยกำหนดให้มีการยกเว้นภาษีทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้กับประเทศในภูมิภาคอาเซียนเพื่อขจัดอุปสรรคทางภาษีและอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนในภูมิภาคอาเซียนสอดคล้องกับหลักการของมาตรการศุลกากรของยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาได้อีกด้วย

(3) **หลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน**
(Facilities of transit transport)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการศุลกากรไทยมีบัญญัติไว้ในข้อ 3 ที่ว่า “ภาคีสัญญาตกลงจะอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกันในการขนส่งผู้โดยสารรวมทั้งการขนส่งสินค้าและสินค้าผ่านแดนซึ่งมีเอกสารถูกต้องและครบถ้วนที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ณ จุดผ่านแดนของตนโดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่มีการก้าวก่ายสินค้าหรือการตรวจตราสินค้าโดยไม่จำเป็น” เพื่อให้การดำเนินพิธีศุลกากรเกิดความรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการของกรอบความตกลง มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้ด้วยเช่นกัน จึงเห็นควรนำหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงมาใช้บังคับโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรดำเนินการให้บริการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้แก่ภาคเอกชนและผู้ประกอบการ

(4) **หลักการประสานและการทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีการศุลกากร**
(Harmonization and Simplification of Customs Procedures)

ปัญหาและอุปสรรคประการหนึ่งที่มาตรการศุลกากรผ่านแดนของประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากการมีกฎระเบียบ ข้อบังคับที่ยุ่งยากซ้ำซ้อนทั้งกฎระเบียบของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านมีผลทำให้การดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนเกิดความล่าช้า ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการนำหลักการประสานและการทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีศุลกากรมาใช้ ทั้งนี้มาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยยังไม่มีกำหนดไว้ การใช้หลักดังกล่าวกระทำได้โดยให้กรมศุลกากรกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับพิธีศุลกากรผ่านแดนให้เกิดความเรียบง่าย และทำให้เกิดการประสานกฎระเบียบดังกล่าวกับกฎระเบียบของประเทศสมาชิกอาเซียน มีผลทำให้ลดอุปสรรคที่มีสาเหตุทางภาษีเกี่ยวกับกฎระเบียบในการขนส่งผ่านแดนของประเทศเพื่อนบ้านของไทยให้ลดน้อยลงไปได้

(5) **หลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร** (Customs inspection)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการศุลกากรไทยมีบัญญัติไว้ในความตกลงไทย-ลาว ในข้อ 3 ที่ว่า “ภาคีสัญญาตกลงจะอำนวยความสะดวกให้แก่กันในการขนส่งผู้โดยสาร รวมทั้งการขนส่งสินค้าและสินค้าผ่านแดน ซึ่งมีเอกสารถูกต้องและครบถ้วน ที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ณ จุดผ่านแดนของตนโดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่มีการ

กำกับสินค้าหรือการตรวจตราสินค้าโดยไม่จำเป็น" เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการควบคุมและตรวจสอบโดยมุ่งหมายที่จะลดความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดแก่ศุลกากรได้อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้ด้วย จึงเห็นควรนำหลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรตามกรอบความตกลงมาใช้บังคับ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบสินค้าผ่านแดนได้ และเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนควรกำหนดให้มีการตรวจสอบเฉพาะกรณีที่เป็น

4.4 มาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนตามกฎหมายศุลกากรไทย

4.4.1 มาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ พรมแดน (Transit Facilities at Frontier Measure)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยมิได้มีการกำหนดให้จัดตั้งที่ทำการชายแดนขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกดังที่กรอบความตกลงได้กำหนดไว้ ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงด่านศุลกากรอันมีวัตถุประสงค์เพื่อการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้า โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นการเฉพาะมีผลทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนไม่ได้รับการสนับสนุนและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรผ่านแดนดังกล่าว และแม้ว่าตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร ข้อ 4 06 02 05 ได้กำหนดด่านศุลกากรผ่านแดนไว้เป็นการเฉพาะ²⁷⁷ แต่ด่านศุลกากรดังกล่าวก็มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนไว้เช่นกัน จึงมีผลทำให้การดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนเกิดความล่าช้า ขาดบุคลากรที่เพียงพออันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการนำมาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ จุดพรมแดนมาใช้บังคับตามกรอบความตกลงและเป็นการสอดคล้องกับข้อ 3 ของความตกลงไทย-ลาวที่ว่า "ภาคีสัญญาตกลงจะอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกันในการขนส่งผู้โดยสารรวมทั้งการขนส่งสินค้าและสินค้าผ่านแดน

²⁷⁷ ด่านศุลกากรผ่านแดน ได้แก่ท่ากรุงเทพ สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานกรุงเทพ ด่านศุลกากรแหลมฉบัง ด่านศุลกากรมาบตาพุด ด่านศุลกากรหนองคาย ด่านศุลกากรนครพนม ด่านศุลกากรมุกดาหาร ด่านศุลกากรพิบูลมังสาหาร ด่านศุลกากรเชียงแสน ด่านศุลกากรเชียงของ ด่านศุลกากรบึงกาฬ ด่านศุลกากรท่าลี่ และด่านศุลกากรทุ่งช้าง เว้นแต่สินค้าประเภทบุหรี่และสุรา ให้นำผ่านเข้าและผ่านออกได้เฉพาะท่ากรุงเทพและด่านศุลกากรหนองคาย ทั้งนี้ความตกลง ดังกล่าวมิให้ใช้บังคับกับสินค้าประเภทยุทธโปกรณ์หรือสินค้าตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลลาวหรือที่รัฐบาลลาวร้องขอมา การนำเข้าหรือ นำผ่านออกทางด่านศุลกากรอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ให้เสนอมารวมเพื่อพิจารณาเป็นรายๆไป

ซึ่งมีเอกสารถูกต้องและครบถ้วนที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องของภาคีสัญญา ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ณ จุดผ่านแดนของตนโดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่มีการกำกับสินค้า หรือการตรวจตราสินค้าโดยไม่จำเป็น” และสอดคล้องกับมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป และภูมิภาคแอฟริกาใต้ด้วย

ทั้งนี้เห็นควรให้นำหลักดังกล่าวโดยกำหนดให้มีการจัดตั้งที่ทำการชายแดนซึ่งมีวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดที่ทำการชายแดนให้อยู่ติดกับที่ทำการชายแดนของรัฐภาคีอื่น โดยให้มีบริเวณควบคุมและมาตรการตรวจสอบ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการประสานระหว่างหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการปรึกษาหารือกัน มีการประสานชั่วโมงการทำงานและระยะเวลาเปิดทำการ มีผลทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประหยัดการดำเนินพิธีศุลกากรและก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ อันนำมาซึ่งการลดต้นทุนการขนส่ง

(2) การกำหนดบุคลากรให้มีบุคลากรที่เหมาะสมและเพียงพอเพื่อปฏิบัติการ ณ ที่ทำการชายแดน โดยคำนึงถึงปริมาณงานและความชำนาญของบุคลากรเฉพาะทางและประเภทของงานที่เกี่ยวข้องกับพิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งได้แก่ การเข้าเมือง ศุลกากร การตรวจโรค และการควบคุมเรื่องเงินตราต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการทำงานอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังต้องอาศัยเครื่องมือและอุปกรณ์ในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเสริมเพื่อช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระในการดำเนินงานของบุคลากรดังกล่าวเช่นเครื่องมือในการตรวจสอบวัตตุนาเข้าต่างๆ เป็นต้น โดยจัดให้มีอย่างเพียงพอสำหรับการดำเนินการ อีกทั้งควรกำหนดกฎระเบียบภายในเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าวโดยการกำหนดไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรให้ชัดเจน

(3) กำหนดให้มีการเก็บสินค้าผ่านแดนในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตโดยอาจกำหนดให้มีพื้นที่ศุลกากร (Customs areas) หรือคลังสินค้า (bonded warehouses) ทั้งนี้การมีสถานที่เก็บสินค้าผ่านแดนที่เหมาะสมก่อให้เกิดความปลอดภัยต่อสินค้า และทำให้เกิดความสะดวกแก่การขนส่งสินค้า ส่งเสริมมาตรการการตรวจสอบและทำให้ง่ายต่อการควบคุมทางศุลกากรได้อีกประการหนึ่งด้วย แม้ว่าตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ.2544 จะได้กำหนดให้การเก็บในคลังสินค้าอนุมัติซึ่งจัดไว้

โดยเฉพาะสำหรับสินค้าผ่านแดนดังที่บัญญัติไว้ว่า “สินค้าที่มาทางเรือขนถ่าย ณ ท่ากรุงเทพ (นอกจากน้ำมันเชื้อเพลิง และวัตถุระเบิด และของที่มิระเบียนการเก็บรักษาโดยเฉพาะ) และสินค้าที่ส่งมาเพื่อส่งผ่านออกให้เก็บในคลังสินค้าอนุมัติ ซึ่งจัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสินค้าผ่านแดน ในการเก็บรักษาของการท่าเรือแห่งประเทศไทย การควบคุมการขนถ่าย ณ ท่าเรือ กรุงเทพ การตรวจเครื่องหมาย และเลขหมาย และการตรวจสอบนับจำนวนหีบห่อ ตลอดจนการควบคุมเก็บไว้ชั่วคราวในคลังสินค้าผ่านแดน หรือเพื่อขอส่งผ่านแดนต่อไป และการควบคุมสินค้าที่ส่งมาเพื่อส่งผ่านออกทางท่าเรือกรุงเทพ ให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของงานควบคุมสินค้าผ่านแดน จนกว่าสินค้านั้นจะได้ขนส่งต่อไปหรือ จนกว่าจะส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรคอนเทนเนอร์ขาออกหรือนายตรวจประจำเรือ แล้วแต่กรณี” ทั้งนี้คลังสินค้าอนุมัติดังกล่าวก็มีไม่เพียงพอสำหรับการเก็บสินค้าผ่านแดน อีกทั้งก็ไม่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้นด้วยโดยตรง

(4) กำหนดให้มีที่จอดรถอย่างพอเพียง ในที่ที่เป็นไปได้สำหรับรถและตู้คอนเทนเนอร์ ที่รอการตรวจปล่อยสินค้าถือเป็นสิ่งจำเป็นต่อการอำนวยความสะดวกในการขนส่ง โดยกำหนดพื้นที่ขนาดและการรองรับน้ำหนักของถนนให้เพียงพอแก่การบริการ เนื่องจากการดำเนินพิธีการศุลกากรผ่านแดนจำเป็นต้องใช้เวลาเพราะมีบุคลากรที่จำกัด เครื่องมือในการอำนวยความสะดวกอาจยังรองรับการบริการได้ไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งต่อการให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรและเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจปล่อยสินค้าดังกล่าวข้างต้นแล้วควบคู่ไปกับการกำหนดให้มีที่จอดรถอย่างเพียงพอ ย่อมมีผลทำให้การดำเนินพิธีการทางศุลกากรรวดเร็วยิ่งขึ้น ยังผลให้มีการจราจรในบริเวณการตรวจปล่อยลดการคับคั่งได้อีกทางหนึ่งด้วย

(5) ควรกำหนดให้มีที่ทำการอื่นๆที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากที่ทำการศุลกากร เช่น ที่ทำการตรวจคนเข้าเมือง ที่ทำการควบคุมเรื่องเงินตราต่างประเทศ เพื่อการอำนวยความสะดวกในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพิธีศุลกากรผ่านแดนอันทำให้เกิดการประสานการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และเกิดประสิทธิภาพ

(6) ควรกำหนดให้มีจุดอำนวยความสะดวกที่เพียงพอเช่นการให้บริการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแก่ผู้ขับขี่ยานยนต์ดังกล่าว และแม้ว่าในข้อตกลงกำหนดรายละเอียดความตกลงไทย-ลาว ข้อ 7.2 จะได้กำหนดให้มีที่จอดหรือหยุดพักรถ โดยกำหนดรายละเอียดไว้ในภาคผนวก ข ของข้อตกลงกำหนดรายละเอียดความตกลงไทย-ลาว ในเรื่องจุดพักรถ ที่ว่า ภาคีสัญญาตกลงที่จะให้มีการกำหนดจุดพักรถ และหรือจุดจอดรถสำหรับพาหนะในการขนส่งตามข้อตกลงนี้ ภายในดินแดนของภาคีสัญญาแต่ละฝ่ายดังนี้

จุดพักและ/หรือจุดจอดรถขนส่งสินค้าให้รถขนส่งสินค้าของภาคี คู่สัญญาจอดรถพักที่สถานีหรือสถานที่ซึ่งแต่ละภาคีคู่สัญญา จะกำหนดตามเส้นทางขนส่งทางถนนระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในข้อ 8 ของข้อตกลงนี้

จุดพักรถโดยสารให้รถโดยสารที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารข้ามแดน ระหว่างประเทศภาคีคู่สัญญาตามข้อตกลงนี้ จอดรับส่งผู้โดยสาร ณ สถานที่ที่กำหนดตามเส้นทางรถที่ภาคีคู่สัญญาได้ตกลงกัน

แต่ทั้งนี้การจัดจุดอำนวยความสะดวกดังกล่าวก็ยังมีไม่เพียงพอกับการรองรับการบริการแก่ผู้ขับขี่ ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดให้มีจุดอำนวยความสะดวกและเพิ่มจำนวนให้มากขึ้น

(7) ควรกำหนดให้มีการจัดตั้งที่ทำการศุลกากรระหว่างทางตามที่กำหนดไว้ในมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งผ่านแดน เนื่องจากในระหว่างการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามเส้นทางที่ศุลกากรกำหนดอาจมีการเกิดอุปสรรคต่อการขนส่ง การจัดตั้งที่ทำการศุลกากรระหว่างทางมีผลทำให้บรรเทาและแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวได้ทันทั่วถึง และยังเป็นประโยชน์ต่อศุลกากรในการควบคุมตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิด ป้องกันการลักลอบขนส่งสินค้านอกเส้นทางที่กำหนดหรือกระทำผิดกฎหมายศุลกากรอื่น ๆ

4.4.2 มาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Harmonization and Simplification of Customs Procedures Measures)

4.4.2.1 มาตรการที่ทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Simplification of Customs Procedures Measure)

(1) กรณีการเริ่มต้นของพิธีศุลกากรผ่านแดน (Beginner of Customs Procedures)

เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ด้านศุลกากรต้นทางขาดการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ด่านปลายทางในเรื่องเกี่ยวกับพิธีศุลกากรผ่านแดน อีกทั้งเมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ด้านศุลกากรต้นทางในการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อการควบคุม

ตรวจสอบระหว่างการดำเนินการขนส่งผ่าน มีผลทำให้มีปริมาณการกระทำคามผิดของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนเพิ่มมากขึ้นยังผลให้การควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรขาดประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร ดังนั้นจึงเห็นสมควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำที่ทำการชายแดนเป็นผู้ดำเนินการประสานการทำงานกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรปลายทาง และเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ทำการชายแดนต้นทางดังกล่าวยังมีอำนาจกระทำการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบของที่ทำการศุลกากรปลายทางในระหว่างการดำเนินการขนส่ง เช่น ใช้มาตรการตรวจสอบบัญชีสินค้าอย่างเคร่งครัด ตรวจสอบการหนีศุลกากรว่ากระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจหรือไม่ ตรวจสอบวิธีการขนส่ง และกำหนดหลักประกันโดยรัดกุม เป็นต้น ดังเช่นมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดไว้ มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถเข้าไปควบคุมและตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิด และก่อให้เกิดการประสานการควบคุมระหว่างหน่วยงาน ทำให้การควบคุมและตรวจสอบเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ลดปริมาณของผู้กระทำความผิดให้น้อยลง

(2) เอกสารเกี่ยวกับศุลกากรผ่านแดน (Document about Customs Transit)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยมิได้บัญญัติมาตรการในการสำแดงรายละเอียดของสินค้าและข้อมูลพินดั่งเช่นที่กรอบความตกลงอาเซียนได้กำหนดไว้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในด้านการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องรับผิดชอบศุลกากรเพียงใด ซึ่งถือเป็นการก่อให้เกิดความเสี่ยงทางศุลกากรประเภทหนึ่งไม่ว่าเมื่อมีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้นจะต้องรับผิดชอบต่อกรมศุลกากรเพียงใด และกรมศุลกากรจะใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้รับผิดชอบได้บ้าง ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเอกสารศุลกากรผ่านแดนดังเช่นกรอบความตกลงได้กำหนดไว้และเป็นการสอดคล้องกับความตกลงว่าไทยและลาว ข้อ 3 ที่กำหนดว่า “ภาคีสัญญาตกลงจะอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกันในการขนส่งผู้โดยสาร รวมทั้งการขนส่งสินค้าและสินค้าผ่านแดน ซึ่งมีเอกสารถูกต้องและครบถ้วน ที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ณ จุดผ่านแดนของตนโดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้ โดยไม่มีการกำกับสินค้าหรือการตรวจตราสินค้าโดยไม่จำเป็น” จึงเห็นควรกำหนดวิธีการเกี่ยวกับเอกสารศุลกากรผ่านแดนที่ถูกต้องและครบถ้วนไว้ดังนี้

- (1) กำหนดให้มีการสำแดงรายการสินค้าภายใต้ระบบศุลกากรผ่านแดน เพื่อแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายการสินค้าที่เกี่ยวข้อง เช่น ชื่อที่อยู่ของผู้ขนส่ง วิธีการขนส่ง ลักษณะสินค้าที่ขนส่ง เป็นต้น อันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน
- (2) กำหนดให้บุคคลต่อไปนี้จะต้องรับผิดชอบศุลกากร ได้แก่ ผู้ส่ง ผู้ขนส่ง ผู้รับตราส่ง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือบุคคลใดๆตามที่ศุลกากรเห็นชอบ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้สำแดงรายการสินค้า
- (3) กำหนดความรับผิดชอบของผู้สำแดงรายการสินค้า เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ตกลงไว้กับศุลกากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้มั่นใจว่าสินค้าผ่านแดนนั้นจะไม่เสียหายเมื่อถึงที่ทำการ ณ จุดที่ส่งออก ตามเงื่อนไขที่กำหนดล่วงหน้าไว้
- (4) กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้สำแดงรายการสินค้าเหมือนดังเช่นมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป เพื่อประโยชน์ในการตีความตามเอกสารสิทธิ ก่อให้เกิดความชัดเจนในการสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุน
- (5) นอกจากนี้หากระบบการดำเนินพิธีศุลกากรมีความพร้อม อาจกำหนดให้มีเอกสารศุลกากรในลักษณะเดียวกับกับเอกสาร TIR ตามอนุสัญญา TTR เหมือนดังเช่นมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป โดยกำหนดเงื่อนไขที่ไม่ต้องใช้เอกสารศุลกากรพิเศษใดๆอีกเกี่ยวกับการนำเข้าชั่วคราวยานพาหนะที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้าโดยกำหนดให้มีระเบียบการดำเนินการตามอนุสัญญา TIR และกำหนดให้เอกสาร TIR เป็นเอกสารที่แสดงถึงหลักประกันในการขนส่งด้วยในตัว ทำให้ลดขั้นตอนการตรวจสอบอันนำมาซึ่งความสะดวกในการตรวจสอบเอกสารและการขนส่งสินค้าผ่านแดน อีกทั้งยังเป็นการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรรัดกุมยิ่งขึ้นโดยการตรวจสอบทั้งในแง่การรับรองบัตร TIR เบื้องต้น หากปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเจ้าหน้าที่ก็จะไม่ใช่มาตรการพิเศษอื่นๆเช่นเรียกเอกสารศุลกากรมาตรวจสอบเพิ่มเติม เป็นต้น จะเห็นได้ว่าไม่ได้มุ่งให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเอกสารแต่มุ่งให้เกิดหลักประกันแก่ศุลกากรเป็นสำคัญ
- (6) กำหนดให้มีเอกสารศุลกากรที่ได้รับการยอมรับจากองค์กรกลางระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคเหมือนดังเช่นมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ โดยองค์กรกลางดังกล่าวมีหน้าที่รับรองสถานะของเอกสารศุลกากรผ่านแดนเพื่อประโยชน์ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและความถูกต้อง ทำให้เกิดความสะดวกทั้งภาครัฐและเอกชน

(3) กรณีการกำหนดหลักประกัน
(Design of Security Measure)

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายศุลกากรของไทยไม่ปรากฏว่า มีการบัญญัติมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันสำหรับสินค้าผ่านแดนไว้โดยชัดแจ้ง โดยในทางปฏิบัติกรมศุลกากรจะเรียกหลักประกันสำหรับผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 98 ที่โดยกำหนดให้อำนาจอธิบดีมีอำนาจเรียกหลักประกัน²⁷⁸ จากมาตรการศุลกากรผ่านแดนดังกล่าวมีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากมาตรการที่ครอบคลุมความตกลงกำหนดไว้ดังนี้

(1) รูปแบบของหลักประกัน ซึ่งมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยมิได้กำหนดรูปแบบไว้เป็นการเฉพาะ มีผลต่อทำให้ขาดความสอดคล้องชัดเจนและโปร่งใสในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว จึงเห็นควรให้มีการกำหนดรูปแบบของหลักประกันดังต่อไปนี้

1.1 กำหนดในเรื่องเงื่อนไขของการเรียกประกันทั้งการประกันในตัวสินค้า และการประกันยานพาหนะที่ขนส่งเพื่อเป็นหลักในการใช้ดุลยพินิจเรียกหลักประกันไว้โดยชัดแจ้ง ในกฎหมายศุลกากรของไทย รวมถึงการกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจทำสัญญาประกัน และกรณีของการยกเว้นหลักประกันเพื่อเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ดำเนินการขนส่งเนื่องจากไม่มีความเสี่ยง ในการดำเนินการต่อกรมศุลกากรดังที่มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้

1.2 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรประกันความเสี่ยง 2 ระดับได้แก่ ระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศโดยมีหน้าที่ออกรับประกันให้กับหน่วยงานศุลกากรที่เกี่ยวข้อง กำหนดความรับผิดชอบขององค์กรดังกล่าวที่จะต้องรับผิดชอบหลักลูกหนี้ร่วม และกำหนดให้มีเอกสาร

²⁷⁸ มาตรา 98 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่ว่า "อธิบดีอาจเรียกประกันจากบุคคลคนเดียวหรือหลายคนซึ่งเกี่ยวเป็นผู้ได้ประโยชน์ในกิจการใดๆ อันอยู่ในหน้าที่อำนาจการหรือบังคับบัญชาของกรมศุลกากร โดยให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ประกันอย่างอื่นจนเป็นที่พอใจเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไข คำสั่ง หรือกิจการอันเกี่ยวแก่กรมศุลกากร หรือเนื่องจากกิจการที่กล่าวมานั้นได้บรรเทาทัณฑ์บนหรือประกันอย่างอื่นเช่นว่ามานี้ ให้เป็นอันสมบูรณ์ตามกฎหมาย และถ้ากระทำความผิดเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งแห่งทัณฑ์บนหรือประกัน ก็อาจยกขึ้นฟ้องร้องและว่ากล่าวต่อไปได้เหมือนเช่นประกันทัณฑ์บนอย่างใดๆ อันระบุหรืออนุญาตไว้ให้ทำได้ เรียกได้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นๆ ฉะนั้นบรรดาทัณฑ์บนเช่นว่ามานี้ให้ทำให้แก่และเพื่อได้แก่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และอธิบดีพึงเพิกถอนเสียได้เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันให้ทัณฑ์บน หรือถ้ามีกำหนดเวลาไว้ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในทัณฑ์บนเป็นประการใด ก็นับแต่กำหนดเวลานั้น"

การประกันและหลักเกณฑ์การใช้เอกสารดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นใจสูงขึ้นแก่กรมศุลกากรในการที่จะได้รับการชำระค่าภาษีศุลกากรหากว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกรมศุลกากรดังกล่าว อันเป็นการสอดคล้องกับมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป

1.3 กำหนดหลักประกันเฉพาะประเภทสินค้าที่มีการนำเข้ามาชั่วคราว ตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป เช่น สินค้าประเภทเครื่องมือสำหรับใช้ในวิชาชีพ สิ่งที่น่าออกแสดงหรือใช้ในงานนิทรรศการ งานแสดงสินค้า งานประชุม ให้แตกต่างจากการกำหนดหลักประกันสินค้าทั่วไป เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการขนส่งมีความแตกต่างกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสินค้าแต่ละประเภทเป็นสำคัญ เนื่องจากสินค้าต่างประเภทและต่างวัตถุประสงค์กันระดับความเสี่ยงย่อมแตกต่างกันไปด้วย

1.4 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ค้าประกัน ตลอดจนสิทธิการเรียกร้องหลักประกันของรัฐและมาตรการเสริมเกี่ยวกับการโอนกองทุนเพื่อชดเชยหลักประกันดังกล่าว เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐและสร้างความมั่นใจและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้

(2) จำนวนเงินประกัน ซึ่งมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ อาจเกิดปัญหาได้ว่าศุลกากรจะเรียกเงินประกันในจำนวนเท่าใด ทั้งนี้เป็นดุลยพินิจของอธิบดีกรมศุลกากรในการพิจารณา จึงเห็นควรให้มีหลักเกณฑ์ในกำหนดเงินประกันที่ว่าจะต้องต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจะต้องไม่มากกว่าจำนวนค่าภาษีอากรที่อาจเก็บได้ตามที่กรอบความตกลงได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อให้เกิดความโปร่งใส และความสอดคล้องชัดเจนแก่การบังคับใช้มาตรการดังกล่าว

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการคืนหลักประกันเมื่อผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ดำเนินพิธีศุลกากรโดยครบถ้วนแล้วเนื่องจากความเสี่ยงทางศุลกากรหมดไปและเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งในอันที่จะได้รับสิทธิในการคืนหลักประกันดังกล่าว

(4) กรณีการกำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดน
(Design to Means of Transit)

แม้ว่ามาตรการศุลกากรไทยจะได้กำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวไว้ในความตกลงไทย-ลาว ข้อ 2 ที่ว่า ภาคีสัญญาจะอนุญาตให้ยานพาหนะ

ของผู้ประกอบการขนส่งที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือยานพาหนะของประเทศที่สามที่ได้จัดทำความตกลงทวิภาคีกับภาคีสัญญาทั้งสองฝ่าย ดำเนินการขนส่งระหว่างประเทศ และการขนส่งผ่านแดนตามที่ระบุไว้ก็ตาม

จากมาตรการศุลกากรดังกล่าวมิได้กำหนดให้ใช้พาหนะขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้เหมือนดังเช่นกรอบความตกลงอาเซียน ย่อมมีผลทำให้ขาดความโปร่งใสและความสอดคล้องแน่นอนของกฎระเบียบที่ใช้บังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะของวิธีการขนส่งดังกล่าว จึงเห็นสมควรกำหนดให้ใช้พาหนะขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้ดังที่กรอบความตกลงได้กำหนดไว้โดยมีลักษณะดังนี้

- () การประทับตราของศุลกากรจะต้องกระทำได้อย่างง่ายและเกิดประสิทธิภาพในการปิดพาหนะดังกล่าว
- () ไม่สามารถจะนำสินค้าออกมาหรือบรรจุเข้าไปในพาหนะที่ใช้ในการขนส่งนั้นได้โดยปราศจากการทำลายตราประทับของศุลกากร หรือโดยปราศจากการทิ้งร่องรอยของการเข้าไปยุ่งเกี่ยวที่จะเห็นด้วยตาหึ่งไว้
- () ไม่มีช่องลับพิเศษที่สามารถซุกซ่อนสินค้าได้
- () ทุก ๆ เนื้อที่ที่บรรจุสินค้าได้ ต้องมีความพร้อมที่จะให้ศุลกากรสามารถเข้าไปตรวจสอบสินค้าได้

จากการลักษณะของวิธีการขนส่งดังกล่าวมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถตรวจสอบได้ทั้งภายนอกพาหนะที่ขนส่ง เช่น พิจารณาจากการประทับตราศุลกากร และตรวจสอบจากสภาพภายใน เช่นไม่มีช่องลับพิเศษที่สามารถซุกซ่อนสินค้าได้ และทุก ๆ พื้นที่อยู่ในสภาพพร้อมที่จะให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรเข้าตรวจสอบ ซึ่งถือเป็นการลดความเสี่ยงทางศุลกากร และลดขั้นตอนการตรวจสอบทางศุลกากร หากเจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าในกรณีที่ต้องตรวจสอบจากสภาพภายนอกมีความเสี่ยงต่ำและไม่น่าสงสัย ย่อมไม่จำเป็นต้องเปิดตรวจอันเป็นการอำนวยความสะดวกทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และแม้ว่ามาตรการศุลกากรไทยจะได้กำหนดมาตรการในการอนุมัติยานพาหนะดังกล่าว แต่เห็นควรให้มีการกำหนดโดยอิงมาตรฐานตามอนุสัญญา TIR เช่นการกำหนดโครงสร้างและอุปกรณ์ของยานพาหนะเพื่อออกหนังสือรับรองการอนุมัติว่าพาหนะที่ขนส่งได้มาตรฐานตามกำหนด โดยอาศัยหลักทางเทคนิคด้านยานยนต์ โครงสร้างของยานพาหนะ และควรกำหนดให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องบรรทุกด้วยตู้คอนเทนเนอร์เพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นดังเช่นมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป

และควรบัญญัติมาตรการการพิจารณาตรวจสอบวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยการแยกประเภทการตรวจสอบตามรูปแบบของการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อให้เกิดการสอดคล้องกับ หลักการตรวจสอบทางเทคนิคของยานพาหนะแต่ละประเภท อันมีผลทำให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ชอบด้วยหลักทางวิชาการอย่างมีเหตุมีผลดังเช่นมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้และแม้ว่า มาตรการศุลกากรไทยจะได้กำหนดมาตรการในการอนุมัติยานพาหนะดังกล่าว แต่เห็นควรให้มีการกำหนดโดยอิงมาตรฐานตามอนุสัญญา TIR เช่นการกำหนดโครงสร้างและอุปกรณ์ของยานพาหนะเพื่อออกหนังสือรับรองการอนุมัติว่าพาหนะที่ขนส่งได้มาตรฐานตามกำหนด โดยอาศัยหลักทางเทคนิคด้านยานยนต์ โครงสร้างของยานพาหนะ และควรกำหนดให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องบรรทุกด้วยตู้คอนเทนเนอร์เพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นดังเช่นมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป

นอกจากนี้ควรบัญญัติมาตรการการพิจารณาตรวจสอบวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยการแยกประเภทการตรวจสอบตามรูปแบบของการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อให้เกิดการสอดคล้องกับ หลักการตรวจสอบทางเทคนิคของยานพาหนะแต่ละประเภท อันมีผลทำให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ชอบด้วยหลักทางวิชาการอย่างมีเหตุมีผลดังเช่นมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้

(5) กรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขนส่งผ่านแดน (Design to Qualify of Consignee)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรของไทยได้มีบัญญัติกรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขนส่งผ่านแดนไว้โดยบัญญัตินอกเหนือจากกรอบความตกลง โดยได้กำหนดไว้ในข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของข้อตกลงไทย-ลาว ข้อ 12 ที่ว่า "ให้ผู้ประกอบการขนส่งของแต่ละภาคีสัญญาซึ่งประสงค์จะทำการขนส่งระหว่างประเทศตามข้อตกลงนี้ ขออนุญาตประกอบการขนส่งระหว่างประเทศตามที่กฎหมายและระเบียบของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งกำหนด และผู้ประกอบการขนส่งของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งที่ได้รับอนุญาตตามที่ได้ระบุไว้ดังกล่าวสามารถขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสารเข้าไปหรือออกจากดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง"²⁷⁹

²⁷⁹ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจากประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 04 (2) ที่ว่าจะต้อง เป็นผู้ขนส่งต้นทางหรือผู้ขนส่งช่วงของผู้ขนส่งต้นทาง ซึ่งมีระบุไว้ในใบตราส่งตลอดทาง (THROUGH BILL OF LADING) หรือมีหลักฐานแสดงว่า ได้รับมอบหมายจากผู้ส่งสินค้าต้นทางหรือได้รับมอบหมายจากผู้ขนส่งสินค้าตราส่งถึง และเป็นผู้ที่อธิบดีกรมศุลกากรได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และได้ทำสัญญาประกันไว้กับ

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขนส่งผ่านแดนดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีในด้านการควบคุม ตรวจสอบทางศุลกากรเกิดความรัดกุมมากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรนำมาตรการดังกล่าวไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย และควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขนส่งผ่านแดนโดยอิงกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับดังเช่นมาตรการศุลกากรผ่านแดนของภูมิภาคแอฟริกาใต้ที่กำหนดคุณสมบัติดังกล่าวว่าจะต้องไม่ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดอย่างร้ายแรงมาก่อนแล้วสามปี รวมถึงความผิดฐานลักลอบและการให้สินบน และหากว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบภาระขนส่งแล้ว ภายหลังได้กระทำความผิดกฎหมายศุลกากรอีกควรให้มีมาตรการเพิกถอนคุณสมบัติดังกล่าว มาตรการดังกล่าวนี้มีผลทำให้ช่วยลดความเสี่ยงของศุลกากรในการควบคุม และตรวจสอบ และลดขั้นตอนอันเป็นการอำนวยความสะดวกทางศุลกากร

(6) การกำหนดประเภทและชนิดของสินค้าผ่านแดน (Design of kinds of goods in Transit Measure)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทย แม้ว่าจะมีบัญญัติไว้ในความตกลงไทยและลาว ข้อ 4 วรรคแรกที่ว่า “ความตกลงฉบับนี้ใช้กับการขนส่งทางถนนทุกประเภท ยกเว้นการขนส่งสินค้าอันตรายหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากภาคีสัญญาเป็นกรณีพิเศษ” อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของต้องห้ามต้องจำกัดของไทย²⁸⁰ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับของต้องห้ามต้องจำกัดในการขนส่งผ่านแดน แตกต่างจากที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ดังปรากฏในภาคผนวกของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีผลทำให้ไม่เป็นไปตามพันธกรณีที่ตกลงและการนำสินค้าผ่านแดนประเภทที่กำหนดดังกล่าวผ่านเข้ามาย่อมมีผลกระทบต่อนโยบายของประเทศได้ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

กรมศุลกากรว่าจะปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกรมศุลกากรและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญานี้ สัญญาดังกล่าวจะทำอย่างคุ้มทัวไปตลอดเวลาที่เป็นผู้ขนส่งผ่านแดนหรือขนส่งปลายทาง หรือทำเฉพาะรายก็ได้

²⁸⁰ การต้องห้ามต้องจำกัดเกี่ยวกับสินค้าผ่านแดนตามกฎหมายเฉพาะเรื่องดังบัญญัติไว้ในกฎหมายต่อไปนี้เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ.2495, พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ.2518, พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ.2507, พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499, พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522, พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ.2525, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ดังนั้นประเทศไทยจะต้องมีการกำหนดประเภทและชนิดของสินค้าเพิ่มเติมตามบัญชีแนบท้ายร่างพิธีสารฉบับดังกล่าว เช่น ของโบราณและวัตถุศิลปกรรม เครื่องจักรซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการละเมิดลิขสิทธิ์ของสิ่งบันทึกเสียงและแผ่นดิส เทปบันทึกเสียง, แผ่นดิส, เทปบันทึกภาพ, โปรแกรมคอมพิวเตอร์, หนังสือหรือสำเนาที่สร้างด้วยเครื่องจักรหรือดัดแปลงงานอันมีลิขสิทธิ์ของบุคคลอื่น เป็นต้น โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญาเนื่องจากปัจจุบันมีการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาผ่านจุดผ่านแดน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้เป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่แท้จริง

นอกจากนี้ควรกำหนดประเภทและชนิดสินค้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติที่มีค่าและหายาก เช่น แร่และส่วนประกอบของแร่บางชนิด วัตถุรังสี และพืชเศรษฐกิจที่ประเทศไทยสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ เช่น ข้าว ผักบางชนิดที่สำคัญ เนื่องจากพิจารณาความต้องการจากการใช้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติของผู้บริโภค หากให้มีการขนส่งสินค้าดังกล่าวผ่านแดนอาจมีผลทำให้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติเสื่อมเสียและใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย จึงต้องอนุรักษ์ทรัพย์สินดังกล่าวไว้ใช้ และหากปล่อยให้มีการขนส่งสินค้าประเภทพืชเศรษฐกิจที่ไทยสามารถผลิตได้เองแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจปริมาณการส่งออกของไทย ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมบางประเภทจะต้องคำนึงถึง เช่น แบตเตอรี่ที่ใช้กรดเป็นตัวนำ เครื่องจักรบางประเภทที่สำคัญ ยานพาหนะบางประเภท เนื่องจากสินค้าประเภทดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการผลิต และความต้องการของนักลงทุน จึงต้องควบคุมและรักษาไว้ มิฉะนั้นจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิต และสภาพเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้นการกำหนดประเภทและชนิดของสินค้าดังกล่าวจึงต้องพิจารณาจากปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะด้านวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรผ่านแดนที่มุ่งเน้นให้เกิดระบบการควบคุมและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพควบคู่กับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน

(7) การตรวจสอบสินค้าผ่านแดน (Inspection of Customs Transit)

แม้ว่ามาตรการศุลกากรผ่านแดนไทยจะได้กำหนดการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนไว้ในข้อ 3 ของความตกลงไทย-ลาว ที่ว่า "ภาคีสัญญาตกลงจะอำนวยความสะดวกให้แก่กันในการขนส่งผู้โดยสาร รวมทั้งการขนส่งสินค้าและสินค้าผ่านแดน ซึ่งมีเอกสารถูกต้องและครบถ้วนที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ณ จุดผ่านแดน ของตน

โดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่มีกำกับการกำกับสินค้าหรือการตรวจตราสินค้าโดยไม่จำเป็น²⁸¹ แต่ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคของการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการตรวจสอบสินค้าผ่านแดน และไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบอย่างชัดเจน จึงเห็นควรให้นำมาตรการควบคุมและตรวจสอบตามกรอบความตกลงที่ได้กำหนดไว้เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดยุทธศาสตร์เสริมดังต่อไปนี้

(1) กำหนดลักษณะกรณีที่น่าสงสัยซึ่งเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจตรวจสอบได้ไว้ให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเปิดตรวจดังกล่าว และหากมีการเปิดตรวจ ควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเปิดตรวจให้เคร่งครัด การจัดทำเอกสารหลักฐานที่เป็นเครื่องพิสูจน์ว่าได้ดำเนินการเปิดตรวจและผลการเปิดตรวจเป็นเช่นใด

(2) กำหนดให้ดำเนินการตรวจสอบ ณ สถานที่ที่กำหนดเพื่อการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนเป็นการเฉพาะคือ ที่ทำการชายแดน เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ศุลกากร และเป็นหลักฐานในการควบคุมและตรวจสอบ

(3) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการตรวจสอบให้กระทบสิทธิของผู้ถูกตรวจสอบให้น้อยที่สุด เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป

(8) การฉีกตราศุลกากรผ่านแดน

(Seal of Customs Transit)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทย แม้ว่า จะกำหนดให้มีการประทับตราศุลกากรผ่านแดนไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 12

²⁸¹ สอดคล้องกับข้อ 8 ที่ว่าให้ภาคีสัญญาตกลงว่าการตรวจค้นหีบห่อสินค้าผ่านแดนต่างๆที่สงสัย จะต้องได้รับการตกลงจากทั้งสองฝ่ายเสียก่อน การตรวจค้นนั้นจะต้องกระทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนของทั้งสองและมีข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของความตกลงไทย-ลาว ข้อ 13.2 กำหนดไว้ว่า "การตรวจสินค้าผ่านแดนหรือสินค้าซึ่งขนส่งด้วยตู้คอนเทนเนอร์ให้ปฏิบัติตามทางปฏิบัติระหว่างประเทศ"

ที่ว่าหากเจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าถูกต้องตรงกับที่สำแดงไว้ในเอกสารศุลกากรผ่านแดน ก็จะทำเนิการ
 ผนึกตราศุลกากรเพื่อประโยชน์ในการทำหลักฐานแห่งการควบคุมและตรวจสอบนั้น

แต่มาตรการศุลกากรไทยดังกล่าวมิได้กำหนดลักษณะของการประทับตราศุลกากรหรือ
 กระทำเครื่องหมายใด ๆ อันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศในภูมิภาค ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนหรือ
 ไปร่งใสในระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และมีผลทำให้การควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากร
 ขาดประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการการประทับตราศุลกากรตามกรอบความตกลง
 ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะต้องประทับตราศุลกากรสำหรับพาหนะที่สามารถ
 ประทับตราได้ และจะต้องทำเครื่องหมายอื่น ๆ ลงบนแต่ละหีบห่อของสินค้า สำหรับพาหนะที่ไม่สามารถ
 ประทับตราได้เพื่อให้ศุลกากรของที่ทำกร ณ จุดส่งออกสามารถตรวจสอบยืนยันสินค้านั้นได้ว่าเป็น
 สินค้าที่ขนส่งผ่านแดน

(2) กำหนดวิธีการประทับตราศุลกากรให้ชัดเจนดังที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา
 เกี่ยวโตซึ่งกรอบความตกลงได้กำหนดให้นำมาใช้โดยอนุโลม เช่นในเรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการประทับตรา
 การมัดและการทำเครื่องหมายของศุลกากร เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้ได้ตาม
 มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนด

(3) กำหนดให้มีมาตรการเสริมเกี่ยวกับการตรวจสอบการประทับตราศุลกากร
 อย่างเคร่งครัดและกำหนดให้จัดทำรายงานกรณีที่ตราประทับสูญหายหรือเสียหายเพื่อประโยชน์แก่
 การพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งต่อศุลกากรตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรป
 ที่กำหนดไว้

(9) การกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

(Design of Charges and Other Financial Obligations)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยได้บัญญัติให้รัฐมีสิทธิ
 เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ดังเช่นกรณีให้
 เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการประทับตราศุลกากรได้ตามที่กำหนด
 ในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 11 (2) โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร

มีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยบัญญัติไว้ที่นั่นเหมาะสมในแง่ที่เป็นการนำรายได้ให้แก่รัฐในการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก แต่ยังคงเกิดปัญหาในแง่ที่ว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะใช้สิทธิในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโดยใช้ดุลยพินิจอย่างไร นอกเหนือจากอาศัยหลักปฏิบัติต่อคนชาติที่กำหนดว่าต้องไม่สูงกว่าค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการภายในประเทศนั้นแล้ว และหลักความโปร่งใสที่ว่า การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมจะต้องแจ้งให้ภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า 3 เดือนก่อนมีผลใช้บังคับ ผู้เขียนเห็นควรนำมาตรการการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามกรอบความตกลง มาใช้บังคับ โดยอาศัยหลักดังเช่น มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาได้มาประกอบ ที่ว่า

- กำหนดให้มีหลักเหตุผลที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพการจราจร ระยะทางการขนส่ง เป็นต้น
- มุ่งส่งเสริมหลักการไม่เลือกปฏิบัติ โดยรัฐภาคีสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายได้โดยอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคและเป็นธรรม

การใช้มาตรการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมและเป็นธรรมดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่ของรัฐที่ได้รับเงินเพื่อบำรุงในส่วนของงบประมาณปรับปรุงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและเป็นประโยชน์ต่อผู้ขนส่งผ่านแดนในการได้รับบริการการอำนวยความสะดวกที่พอเพียง

(10) ระยะเวลาในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Time of Transit Transportation)

เมื่อพิจารณาตามมาตรการศุลกากรไทยได้บัญญัติกรณี ระยะเวลาในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ไว้ในข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของความตกลงไทย-ลาว ข้อ 7.2 ที่ว่า ให้นำพาหนะในการขนส่งตามข้อตกลงนี้ออกจากดินแดนของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ไม่สามารถนำพาหนะในการขนส่งออกจากดินแดนของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น เนื่องจากอุบัติเหตุหรือเกิดอุบัติเหตุหรือมีเหตุสุดวิสัย ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็วซึ่งถือเป็นการสอดคล้องกับมาตรการตามกรอบความตกลงอันเป็นประโยชน์ที่ทำให้ลดขั้นตอนการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ที่ทำการชายแดนปลายทางด้วย โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีจำต้องเปิดตรวจสินค้า หากว่าผู้ขนส่งได้ดำเนินการโดยชอบ จึงเห็นควรบัญญัติกฎหมายตามที่กรอบความตกลงได้กำหนดไว้

แต่ทั้งนี้เกิดปัญหาที่ว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะใช้ดุลยพินิจและหลักเกณฑ์อย่างไรในการพิจารณากำหนดระยะเวลาสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นควรนำหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป ที่ให้การกำหนดระยะเวลาของเจ้าหน้าที่ศุลกากรดังกล่าวต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องประกอบกับการกำหนดระยะเวลาเช่น ระยะทางการขนส่ง สภาพภูมิศาสตร์ เป็นต้น และควรกำหนดกรณียกเว้นดังเช่นข้อตกลงไทย-ลาวดังกล่าวที่ว่าเมื่อเกิดกรณีสุดวิสัยที่จะดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดได้ ควรแจ้งให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรทราบเพื่อประโยชน์ต่อการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งต่อศุลกากร หากดำเนินการตามมาตรการที่นำเสนอดังกล่าวจะก่อให้เกิดการบังคับใช้มาตรการอย่างมีประสิทธิภาพตามที่กำหนด

นอกจากนี้ยังเห็นควรให้มีการกำหนดการประสานและปรึกษารื้อกับหน่วยงานใกล้เคียงในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีผลทำให้ได้รับข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการกำหนดระยะเวลาอย่างเพียงพอและถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้

(11) การกำหนดเส้นทางขนส่งสินค้าผ่านแดน (Design to en-route of Transit)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยได้มีบัญญัติกรณีการกำหนดเส้นทางขนส่งสินค้าผ่านแดน ตามประมวลระเบียบศุลกากร พ.ศ.2544 ข้อ 4 06 02 13 ที่กำหนดให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ตราส่งไปประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหรือจากประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตราส่งไปประเทศที่สามตามเส้นทางที่กำหนดไว้ ส่วนการขนส่งนอกเส้นทางที่กำหนดไว้นี้ ให้เสนอกรมศุลกากรพิจารณาอนุมัติเป็นราย ๆ ไป²⁸²

จากการกำหนดเส้นทางขนส่งสินค้าผ่านแดนตามมาตรการศุลกากรไทยดังกล่าวได้บัญญัตินอกเหนือจากรอบความตกลงที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีผลต่อการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรได้ประการหนึ่ง โดยพิจารณาจากว่าหากผู้ขนส่งได้ขนส่งนอกเส้นทางที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันควรย่อมสันนิษฐานได้ว่าผู้ขนส่งอาจกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากร เช่นการลักลอบหรือหลีกเลี่ยง และผู้เขียนยังเห็นควรให้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดเส้นทาง

²⁸² อันเป็นการสอดคล้องกับความตกลงไทย-ลาวข้อ 10 วรรคแรกที่ว่า “ภาคีสัญญาตกลงมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมของไทยและกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างของลาวปรึกษารื้อกัน เพื่อร่วมกันกำหนดเส้นทางที่จะอนุญาตให้ทำการขนส่งระหว่างกัน และหากจำเป็นอาจนำข้อกำหนดเรื่องเส้นทางเสนอรัฐบาลแต่ละฝ่ายให้ความเห็นชอบ

การขนส่งดังกล่าวไว้ในเรื่องการกำหนดระยะเวลาการขนส่งเนื่องจากการกำหนดระยะเวลาและการกำหนดเส้นทางขนส่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยพิจารณาจากปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ระยะเวลาการขนส่ง ระยะทางการขนส่ง เป็นต้น และควรกำหนดกรณียกเว้นหากเกิดเหตุสุดวิสัย โดยให้ผู้ขนส่งดังกล่าวแจ้งให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรทราบโดยพลัน เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์สิทธิของผู้ขนส่งต่อกรมศุลกากร อีกทั้งยังควรกำหนดให้มีการปรึกษาหารือกันระหว่างหน่วยงานดังเช่นการกำหนดระยะเวลาการขนส่งเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการกำหนดเส้นทางดังกล่าวเหมาะสมและถูกต้องอันเป็นการสอดคล้องกับมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป

(12) มาตรการพิเศษที่จำเป็น
(necessary specific measure)

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายศุลกากรของไทยมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในอันที่จะบำบัดความเสี่ยงภัยให้ลดน้อยลงไปได้ซึ่งมีผลทำให้การควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเห็นควรให้กำหนดมาตรการพิเศษที่จำเป็นตามกรอบความตกลงที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมตรวจสอบ โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจกำหนดมาตรการดังกล่าวเพื่อลดความเสี่ยงภัยได้และยังเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดส่งออกอีกด้วย เช่น กำหนดการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นไปตามเวลาที่กำหนดหรือการขนส่งสินค้าผ่านแดนกระทำภายใต้การควบคุมส่งของศุลกากร

นอกจากนี้ยังเห็นควรให้กำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามมาตรการที่จำเป็น ดังเช่นมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นอื่น ๆ ทางศุลกากรนอกเหนือจากที่กำหนดกรณีไว้ในกรอบความตกลง เช่น อาจกำหนดให้มีการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งผ่านแดนมาให้การต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรหรือตรวจสอบจากพยานเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนอกจากเอกสารทางศุลกากร กำหนดให้มีการตรวจสอบวิธีการขนส่งและการบรรทุกตามเส้นทางขนส่ง หรือกรณีอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายสูง เป็นต้น

(13) กรณีการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งผ่านแดน
(Transit Transport Involved in Accident)

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยมีบัญญัติไว้ใน ข้อ 17 ข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของข้อตกลงไทย-ลาว ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรของไทยให้ความช่วยเหลือ

และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรรัฐภาคีทราบโดยพลัน ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรัฐภาคีเป็นผู้ออก แต่หาได้กำหนดให้ผู้สำแดงหรือผู้ที่ควบคุมสินค้าจะต้องแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นให้ศุลกากร ณ จุดที่นำเข้าหรือจุดที่ส่งออก หรือจุดที่ใกล้เคียงที่สุดทราบโดยพลันจึงมีผลทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการควบคุมตรวจสอบจึงเห็นควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับกรณีการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวตามกรอบความตกลงเพื่อทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งผ่านแดนโดยตรง อีกทั้งยังเป็นการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้อีกทางหนึ่ง โดยอาศัยวิธีการดังนี้

(1) กำหนดให้ผู้สำแดงหรือผู้ที่ควบคุมสินค้าจะต้องแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นให้ศุลกากร ณ จุดที่นำเข้าหรือจุดที่ส่งออกหรือจุดที่ใกล้เคียงที่สุดทราบโดยพลัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นและเพื่อเป็นหลักฐานในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง เจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงควรจรรยาละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ด้วย

(2) แม้ว่าข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของข้อตกลงไทย-ลาว ข้อ 10.2.2 จะได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนถ่ายพาหนะที่ขนส่งในกรณี พาหนะเกิดอุบัติเหตุ หรือเสีย ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้และเหตุสุดวิสัยก็ตาม ก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมทางศุลกากรตามที่ข้อ 1 ของความตกลงไทย-ลาว ได้กำหนดไว้ด้วยซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงยอมเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรเพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยไม่มีเหตุอันควร

(3) กำหนดให้ผู้ขนส่งผ่านแดนดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็นด้วยตนเองเพื่อบรรเทาความเสียหายให้น้อยลงได้ ในกรณีฉุกเฉิน แต่ต้องจรรยาละเอียดเสนอต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรให้ทราบ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ที่ว่าผู้ขนส่งได้รับการเยียวยาจากรัฐเพื่อให้การดำเนินการขนส่งสามารถดำเนินการได้ต่อไปและเป็นประโยชน์แก่รัฐในการควบคุมตรวจสอบและรับแจ้งผลการดำเนินการของผู้ประกอบการได้ทัน่วงที อันเป็นการสอดคล้องกับมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้

(14) กรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น (Officers)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยบัญญัติว่าหากมีกรณีการกระทำความผิดเกิดขึ้นให้ใช้กฎหมายของรัฐภาคีที่บุคคลถูกกระทำละเมิดตั้งที่บัญญัติไว้ในข้อ 18 ข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของข้อตกลงไทย-ลาว ที่ว่า “หากผู้ประกอบการขนส่งของภาคีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งละเมิดข้อตกลง กฎหมาย หรือระเบียบของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น และในกรณีการละเมิดข้อตกลงเป็นผลมาจากเหตุสุดวิสัยหรือภัยธรรมชาติให้ภาคีคู่สัญญาเจรจาเพื่อหาทางแก้ไขร่วมกัน” ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลง โดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถบังคับใช้กฎหมายภายในดังกล่าวกับผู้กระทำความผิดได้ อันเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของการควบคุมและตรวจสอบ จึงควรใช้กฎหมายของประเทศที่ความผิดเกิดขึ้นอันเป็นการสอดคล้องกับหลักดินแดนซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่นานาประเทศยอมรับ

แต่หากไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นที่ใดจะใช้กฎหมายใดบังคับย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย ดังนั้นผู้เขียนเห็นควรนำมาตรการเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวตามมาตราการศุลกากรของสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้กรณีดังกล่าวใช้กฎหมายของสถานที่ที่ตรวจพบการกระทำความผิดซึ่งสอดคล้องกับหลักดินแดนตามกฎหมายอาญาระหว่างประเทศที่ถือว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นในรัฐโดยยอมตกอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐนั้นๆไม่ว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายจะมีสัญชาติใด การกำหนดมาตรการดังกล่าวมีผลทำให้เกิดความโปร่งใสและเกิดประสิทธิภาพต่อการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินการกระทำความผิดทางศุลกากร

นอกจากนี้เห็นควรกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดให้แยกจากกิจการเช่นใช้วิธีตามที่มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปกำหนดไว้ กล่าวคือการขับบุคคลผู้กระทำความผิดออกจากการปฏิบัติการขนส่งผ่านแดนชั่วคราวหรือถาวร หากว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร้ายแรงต่อกฎหมายศุลกากรโดยให้มีการดำเนินกิจการของบริษัทที่ทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ต่อไป โดยการขับบุคคลดังกล่าวต้องทำบันทึกแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ศุลกากรของรัฐภาคี ซึ่งบุคคลนั้นตั้งถิ่นฐานหรือพำนักอาศัยอยู่ และต้องแจ้งไปยังผู้ค้าประกันหากมี หากมีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวย่อมมีผลทำให้การบังคับใช้มาตรการเกิดความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

(15) การสิ้นสุดของพิธีศุลกากรผ่านแดน
(Termination of Customs Procedures)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรตามกฎหมายไทยได้มี บัญญัติไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 14 แต่หาได้มีการกำหนดมาตรการ พิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงไม่ มีผลทำให้การควบคุมและ ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรปลายทางเป็นไปอย่างยากลำบาก

ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับพิธีศุลกากรผ่านแดนสิ้นสุดลง โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ศุลกากรดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นโดยพิจารณาในเรื่องระยะเวลาประกอบกับการดำเนินการ ตามระเบียบในการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยชอบ และหากว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ปฏิบัติพิธีการขนส่ง โดยถูกต้องตามกฎระเบียบดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ศุลกากรของที่ทำกร ณ จุดส่งออกจะอนุญาตให้ส่ง สินค้าออกนอกประเทศได้ โดยให้ถือว่าพิธีศุลกากรผ่านแดนได้สิ้นสุดลง และผู้ขนส่งรวมทั้งผู้สำแดง ในเอกสารและผู้ค้าประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิด และบุคคลดังกล่าวจะได้รับหลักประกัน ที่ให้ไว้กับกรมศุลกากรคืน จากมาตรการนี้ย่อมมีผลทำให้เกิดการควบคุมและตรวจสอบที่มี ประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งอันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง

นอกจากนี้แล้วหากว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ดำเนินการขนส่งมาอย่างที่ทำการศุลกากร ปลายทางภายหลังระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากว่าได้ปฏิบัติตามระเบียบการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยถูกต้อง และผู้ขนส่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าเหตุที่มาล่าช้าเพราะเหตุใดเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ขนส่งสินค้า ผ่านแดนได้ปฏิบัติตามระเบียบศุลกากรโดยถูกต้องแล้วดังที่กำหนดไว้ในมาตรการศุลกากรของ สหภาพยุโรป เนื่องจากเป็นการกระทำผิดในรายละเอียดเล็กน้อยโดยมิได้เกิดขึ้นจากความผิดพลาด โดยเจตนาหรือความประมาทในขณะบรรทุกสินค้า มีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความยืดหยุ่น และเป็นธรรม แต่หากเกิดการกระทำผิดระเบียบทางศุลกากรในข้อสำคัญ เช่น หากปฏิบัติฝ่าฝืน ระเบียบเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนในเรื่องที่ได้นำสินค้าที่ขนส่งออกจำหน่ายโดยไม่ได้รับ อนุญาต เช่นนี้ เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะดำเนินการตรวจสอบสินค้าเพื่อพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง ดังกล่าว มีผลทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพ และหากว่าสินค้า ผ่านแดนได้กลายสภาพมาอยู่ภายใต้พิธีศุลกากรอย่างอื่น โดยได้รับความเห็นชอบของศุลกากรผู้มี อำนาจที่เกี่ยวข้อง ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวหาจำต้องรับผิดชอบใช้ค่าภาษีศุลกากรไม่เนื่องจาก ถือว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนของพิธีศุลกากรผ่านแดนโดยชอบแล้วอันเป็นการสอดคล้องกับมาตรการ

ของกรอบความตกลง นอกจากนี้แล้วยังเห็นควรให้ดำเนินการตามมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ที่ว่าหากเจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการขนส่งสินค้าผ่านแดนอันเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรืออุบัติเหตุ ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนก็หาจำต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับมาตรการกรณีการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวด้วย

ส่วนในกรณีที่เอกสารศุลกากรผ่านแดนได้มาถึงก่อนที่การขนส่งสินค้าผ่านแดนจะมาถึงที่ทำการศุลกากรปลายทาง เห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการการสงวนสิทธิตามมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรโดยหลักประกันดังกล่าวยังไม่มีผลระงับไป อันเป็นการลดความเสี่ยงทางศุลกากรที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

(16) กรณีสินค้าผ่านแดนตกค้าง

(Lilting Over of Goods in Transit)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยบัญญัติไว้ในปฏิบัติตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 18 ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการจัดการกับสินค้าผ่านแดนตกค้าง²⁸³ ซึ่งได้บัญญัตินอกเหนือจากมาตรการตามกรอบความตกลงซึ่งมีผลทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในแง่ของการจัดการกับสินค้าที่ยังคงเหลืออยู่โดยเหมาะสม และดำเนินการโดยโปร่งใส จึงเห็นสมควรกำหนดมาตรการสินค้าผ่านแดนตกค้างไว้ในกฎหมายตามหลักเกณฑ์ของมาตรการศุลกากรผ่านแดนไทยดังกล่าว

แต่ทั้งนี้อาจเกิดปัญหาในเรื่องจะดำเนินการกับสินค้าผ่านแดนตกค้างตามกฎหมายศุลกากรไทยได้อย่างไร เนื่องจากทั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการจัดการของสินค้าตกค้างทั่วไปกับสินค้าผ่านแดนตกค้างมีลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น กรณีที่มีการขนส่งสินค้าเก่าใช้แล้วหรือไม่มีมูลค่าทางการค้าเข้ามาแล้วตกค้างในประเทศไทย และไม่อาจดำเนินการกับของนั้นตามวิธีการของตกค้างได้ เช่น ขายทอดตลาดหรือทำลาย จะนำหลักการของของตกค้างตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 มาใช้ได้หรือไม่ เพียงใด ประเด็นดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่กรณีการขนส่งสินค้าผ่านแดน เนื่องจากจะต้องพิสูจน์วัตถุประสงค์ของผู้ขนส่งซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะขนส่งผ่านแดน จึงถือเป็นสินค้า

²⁸³ ซึ่งสอดคล้องกับความตกลงไทย-ลาว ข้อ 7 ที่ว่าในกรณีที่สินค้าผ่านแดนของลาวตกค้างอยู่ในประเทศไทยครบ 90 วัน นับแต่วันนำเข้า ให้ถือว่าสินค้าผ่านแดนนั้นเป็นของตกค้าง และฝ่ายไทยสามารถดำเนินการกับสินค้านี้ดังกล่าวได้เช่นเดียวกับของตกค้างตามกฎหมายของประเทศไทย

ตกค้างทั่วไปอันสามารถบังคับได้ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 จึงเห็นสมควรกำหนดวิธีการจัดการสินค้าผ่านแดนตกค้างเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากการจัดการสินค้าตกค้างทั่วไปเพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหาในเรื่องการตีความกฎหมายและการบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนดังกล่าว

4.4.2.2 มาตรการประสานในส่วนพิธีศุลกากร

(Harmonization of Customs Procedures Measure)

- (1) การยอมรับหนังสือรับรองการตรวจสภาพพาหนะในการขนส่งร่วมกัน (common certificate of checking means of vehicles)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยมีบัญญัติไว้ในข้อกำหนดรายละเอียดของข้อตกลงไทย-ลาว ข้อ 5 ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะทำการตรวจสภาพพาหนะในการขนส่งที่จดทะเบียนในดินแดนของตนซึ่งใช้ในการขนส่งระหว่างประเทศตามข้อตกลงนี้ตามที่กฎหมายของตนกำหนด และภาคีคู่สัญญาจะยอมรับหนังสือรับรองการตรวจสภาพพาหนะในการขนส่งตามข้อตกลงนี้ที่ออกให้ภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตามความตกลงว่าด้วยการยอมรับหนังสือรับรองการตรวจสภาพรถที่ใช้ในเชิงพาณิชย์สำหรับรถบรรทุกสินค้าและรถบริการสาธารณะที่ออกให้โดยประเทศสมาชิกอาเซียนลงนามที่สิงคโปร์ วันที่ 10 กันยายน 2541” โดยบัญญัตินอกเหนือจากกรอบความตกลงที่กำหนดไว้ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการลดขั้นตอนการตรวจสอบวิธีการขนส่งของเจ้าหน้าที่ศุลกากรอันนำมาซึ่งการอำนวยความสะดวกทางศุลกากรและก่อให้เกิดประโยชน์แก่การควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรได้อีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรนำมาตราดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจวิธีการขนส่งให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการยอมรับและบังคับสอดคล้องกับหลักการประสานกฎระเบียบดังกล่าว

- (2) การตรวจสอบสินค้าผ่านแดนร่วมกัน (common inspection of Customs Transit)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรไทยได้มีบัญญัติไว้ในความตกลงไทย-ลาว ข้อ 8 จึงได้กำหนดการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนร่วมกันไว้ว่า “ให้ภาคีคู่สัญญาตกลงว่าการตรวจค้นหีบห่อสินค้าผ่านแดนต่าง ๆ ที่สงสัย จะต้องได้รับการตกลงจากทั้งสองฝ่ายเสียก่อน

การตรวจค้นนั้นจะต้องกระทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนของทั้งสองฝ่าย”²⁸⁴ อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลงซึ่งมีผลทำให้เกิดการประสานการทำงาน ลดขั้นตอนการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่ง จึงเห็นควรกำหนดให้มีการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนร่วมกันดังกล่าว

และเพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ศุลกากรปลายทางในเรื่องข้อมูลการตรวจสอบ และทำให้การตรวจสอบเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เห็นควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ที่ทำการชายแดนที่อยู่ติดกันให้ดำเนินการตรวจสอบร่วมกันเพื่อประโยชน์ในการประสานความร่วมมือในการควบคุมและตรวจสอบและเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ทำให้เกิดความสะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร

(3) การฉีกตราศุลกากรผ่านแดนร่วมกัน (common seal of Customs Transit)

เมื่อพิจารณามาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยมิได้กำหนดให้มีการยอมรับการประทับตราศุลกากรร่วมกันที่ได้มาตรฐานเดียวกันตามที่กรอบความตกลงกำหนดไว้ มีผลทำให้ไม่ได้รับการยอมรับประเทศสมาชิกอื่น โดยประเทศสมาชิกอื่นมีอำนาจตรวจสอบและฉีกตราประทับใหม่ในประเทศของตนอีกได้ ก่อให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินพิธีการผ่านแดน²⁸⁵

²⁸⁴ สอดคล้องกับข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของความตกลงไทย-ลาว ข้อ 13.1 ที่ว่า “การตรวจพินิจในการขนส่งตามระเบียบที่เกี่ยวกับการเข้า-ออกประเทศโดยภาคีสถัญญาแต่ละฝ่ายให้ทำที่จุดด้านชายแดนเพียงแห่งเดียว ซึ่งในทางปฏิบัติได้กำหนดให้มีคณะกรรมการผสมเพื่อประสานการตรวจสอบดังที่บัญญัติไว้ในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ใน ข้อ 4 06 02 11 (1)

²⁸⁵ ในทางปฏิบัติสำหรับประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านต่างก็ไม่ยอมรับอำนาจศาลของอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้นสินค้าไทยที่ผ่านประเทศมาเลเซียไปยังสิงคโปร์ก็ต้องประทับตราของประเทศมาเลเซีย และไปปล่อยออก ณ จุดส่งออกที่พรมแดนมาเลเซีย สิงคโปร์(ยะโฮร์ บารู) หากไม่มีรอยฉีกปิดติ ในการประทับตราก็ปล่อยสินค้าเข้าประเทศสิงคโปร์ ซึ่งก็ต้องไปตรวจเช็คอีกครั้งหนึ่งที่จะนำเข้าสิงคโปร์ พิธีการศุลกากรเช่นนี้ทำให้เสียเวลาและทำให้สินค้าบางประเภทไม่สามารถไหลเวียนได้โดยสะดวก เช่น อาหารทะเล และกลายเป็นเครื่องมือกีดกันการค้าโดยปริยาย เนื่องจากสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าเน่าเสียง่าย การตรวจปล่อยสินค้าเข้าไปเพียงไม่กี่ชั่วโมงก็ทำให้สูญเสียโอกาสในการแข่งขันได้ง่าย เนื่องจากตลาดมีข้อกำหนดที่ชัดเจน (เช่นเวลารับซื้อ เป็นต้น) การตรวจปล่อยสินค้าล่าช้าทำให้สินค้าอาหารผุสไปถึงตลาดในเวลาที่ไม่มีการรับซื้อซึ่งล่าช้าเกินไป

จึงเห็นควรกำหนดมาตรการการยอมรับตราประทับศุลกากรดังกล่าวตามกรอบความตกลง เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กล่าวคือเจ้าหน้าที่ศุลกากรหาจำต้องตรวจสินค้าไม่ และทำให้ผู้ประกอบการขนส่งมีจำต้องดำเนินพิธีศุลกากรเกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้า

และเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบตราประทับศุลกากรตาม มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยว่าตราประทับนั้นมีการปลอมแปลงหรือ อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์แท้จริงหรือไม่ เพื่อให้ระบบการควบคุม อันเป็นการทำให้แน่ใจได้ว่าตราประทับ ดังกล่าวถูกต้อง

นอกจากนี้ควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประสานระเบียบในส่วนพิธีศุลกากรเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในกรอบความตกลงและมาตรการศุลกากรของไทยดังต่อไปนี้ เพื่อลดพิธี ศุลกากรผ่านแดนที่ซ้ำซ้อน และยุ่งยากดังต่อไปนี้

(1) เอกสารศุลกากรร่วมกัน (common customs document)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยมิได้ กำหนดไว้ซึ่งมีผลทำให้เกิดการตรวจสอบเอกสารศุลกากรที่ซ้ำซ้อนกัน อันนำมาซึ่งความล่าช้า เพื่อแก้ไข ปัญหาดังกล่าวเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการเอกสารศุลกากรร่วมกันตามที่มาตรการศุลกากรของ สหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า ผ่านแดนอันเป็นประโยชน์ทั้งภาครัฐในการใช้มาตรการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดย ลดความเสี่ยงภัยเนื่องจากเป็นเอกสารที่ได้มีการรับรองและยอมรับกันโดยมีมาตรฐานระหว่างประเทศ กำหนด นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อภาคเอกชนในการดำเนินการผ่านแดนพิธีการได้สะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

(2) การกำหนดหลักประกันร่วมกัน
(common design of security)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทยมิได้ กำหนดหลักประกันร่วมกันไว้ซึ่งมีผลทำให้เกิดความเสี่ยงทางศุลกากรในแง่ของการบังคับ

หลักประกันซึ่งหากกำหนดเงื่อนไขการประกันเป็นมาตรฐานเดียวกันแล้ว ย่อมสามารถใช้ได้เป็นการทั่วไป โดยหนี้ที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศภาคีสมาชิกย่อมมีลักษณะและการบังคับใช้ที่ใกล้เคียงกันหมด เพราะอิงมาตรฐานระหว่างประเทศทำให้ลดความเสี่ยงจากการใช้กฎหมายภายในที่แตกต่างกัน และยังเป็นการอำนวยความสะดวกในแง่ของการลดขั้นตอนการตรวจสอบหลักประกัน ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดหลักประกันร่วมกันตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปโดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดทำเอกสารหลักประกันร่วมกันภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้

4.5 องค์กรที่กำกับดูแล (Supervisory Organization Measure)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการศุลกากรของไทยที่กำหนดให้มีคณะกรรมการของกระทรวงคมนาคมของไทยและกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างของลาว²⁸⁶ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการศุลกากรผ่านแดนที่เหมาะสมและเป็นผู้ดูแลประสานงานและดำเนินการในภาพรวม และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาควบคุมสินค้าส่งออกและสินค้าผ่านแดนที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ (ค.ส.ม.)²⁸⁷ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบสินค้าเฉพาะกรณี และคณะกรรมการผสม²⁸⁸ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสินค้าเป็นการทั่วไป องค์กรดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดการประสานการอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศภาคี แต่ทั้งนี้องค์กรดังกล่าวจัดตั้งขึ้นตามความตกลงไทย-ลาว ซึ่งมีเพียงผู้แทนของทั้งสองประเทศและมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนเฉพาะประเทศภาคีตามความตกลงไทย-ลาวเท่านั้น

เมื่อประเทศไทยและประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนได้ลงนามตามกรอบความตกลงย่อมมีผลทำให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดน และมีที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนเป็นผู้รับผิดชอบในด้านมาตรการศุลกากรผ่านแดนเป็นการเฉพาะในระดับภูมิภาคอาเซียน และมีกรมศุลกากรโดยอธิบดีกรมศุลกากร²⁸⁹ เป็นผู้รับผิดชอบในด้านมาตรการศุลกากรผ่านแดนในประเทศไทย

²⁸⁶ ข้อ 10 ของความตกลงไทย-ลาว

²⁸⁷ ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร 2544 ข้อ 4 06 02 02 (1)

²⁸⁸ ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร ข้อ 4 06 02 03

จากการศึกษาพบว่าอุปสรรคที่ทำให้รอบความตกลงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากขาดการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อองค์การกำกับดูแลมาตรการศุลกากรผ่านแดน ดังนั้นเพื่อให้รอบความตกลงมีผลบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรผ่านแดน จึงเห็นควร กำหนดให้ คณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดนเป็นองค์การที่มีหน้าที่กำกับดูแลให้การ ดำเนินการตามมาตรการการขนส่งผ่านแดนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรอบความตกลง และกำหนด ให้ที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลในด้านมาตรการศุลกากร ผ่านแดนเป็นการเฉพาะในระดับภูมิภาคอาเซียน และกำหนดให้กรมศุลกากรเป็นองค์การที่มีหน้าที่ กำกับดูแลการดำเนินการตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทย และควรมุ่งให้ความสำคัญต่อบ ุพบาทขององค์การดังกล่าว

4.6 มาตรการเกี่ยวกับการประเมินและติดตามผล (Evaluation Measure)

เมื่อพิจารณาจากมาตรการศุลกากรไทยดังกล่าวที่กำหนดให้คณะกรรมการของกระทรวง คมนาคมของไทยและกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างของลาวเป็นผู้ติดตามและ ประเมินผลการดำเนินการผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามความตกลง ไทย-ลาว และกำหนดให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้ติดตามและประเมินผลในด้านมาตรการศุลกากร ผ่านแดนเป็นการเฉพาะ ดังที่กล่าวแล้วว่าเมื่อประเทศไทยและประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนได้ลงนาม ตามรอบความตกลงย่อมมีผลทำให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารการประสาน การขนส่งผ่านแดน และมีที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนเป็นผู้รับผิดชอบในด้านมาตรการศุลกากร ผ่านแดนเป็นการเฉพาะในระดับภูมิภาคอาเซียน และมีกรมศุลกากรเป็นผู้รับผิดชอบในด้านมาตรการ ศุลกากรผ่านแดนในประเทศไทย

และจากการศึกษาพบว่าอุปสรรคที่ทำให้รอบความตกลงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากมาตรการประเมินผลและติดตามขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรมุ่งเน้นให้ ความสำคัญกับมาตรการประเมินผลและติดตามดังกล่าวซึ่งอาศัยความร่วมมือทั้งระดับระหว่าง ประเทศและภายในประเทศกล่าวคือกรณีความร่วมมือภายในประเทศโดยการกำหนดให้ ผู้ประกอบการเอกชนรายงานปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามมาตรการศุลกากรผ่านแดน ต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากร และเจ้าหน้าที่จะต้องให้ความร่วมมือและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคดังกล่าวอย่างจริงจัง อีกทั้งยังจะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่ออธิบดีกรมศุลกากรด้วย

ส่วนในระดับระหว่างประเทศ ควรกำหนดให้ผู้แทนของประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมกัน เสนอแนะและกำหนดแนวทางการปรับปรุงแก้ไขมาตรการศุลกากรผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

4.7 มาตรการการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Measure)

เมื่อพิจารณาตามมาตรการศุลกากรไทยบัญญัติไว้ในข้อตกลงไทย-ลาวข้อ 11 ที่ว่า “การระงับข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความหรือการบังคับใช้บทบัญญัติของความตกลงฉบับนี้ ให้ใช้วิธีการเจรจาระหว่างภาคีคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายหรือวิธีการอื่นใดที่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าเหมาะสม”²⁹⁰ กล่าวคือจะใช้วิธีการทางทูต (การเมือง) มากกว่าที่จะใช้หลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาททางกฎหมายของอาเซียน โดยการระงับข้อพิพาททางการทูตนี้จะใช้การเจรจาทำข้อตกลงระหว่างรัฐสมาชิกคู่กรณีหรือโดยใช้กระบวนการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนในลักษณะของการอะลุ่มอล่วย ถ้อยทีถ้อยอาศัย ประนีประนอมฉันท์พี่น้อง ซึ่งมีลักษณะที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN WAY) เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนประกอบด้วยสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลายในด้านปรัชญา การเมือง ระบบการเมืองการปกครอง ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ระบบกฎหมาย วัฒนธรรม ศาสนา ภาษา เชื้อชาติ ประวัติศาสตร์ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากการใช้แนวทางการระงับข้อพิพาททางการทูตดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดปัญหาในด้านความโปร่งใส และระบบการระงับข้อพิพาทที่ไม่ชัดเจน ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้ตามกรอบความตกลง ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวผู้เขียนเห็นควรให้นำมาตรการระงับข้อพิพาทของอาเซียนมาใช้อย่างจริงจัง โดยมีผลทำให้การระงับข้อพิพาทเป็นระบบ รวดเร็ว เสมอภาค และโปร่งใส อันนำมาซึ่งประสิทธิภาพของการพัฒนาระบบศุลกากรผ่านแดน

สรุป มาตรการศุลกากรผ่านแดนของไทย จากการที่ได้วิเคราะห์มาตรการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีทั้งหลักการและมาตรการที่เกี่ยวข้องสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่มาตรการศุลกากรตามกฎหมายไทยบัญญัติไว้สอดคล้องและแตกต่าง ควรที่กฎหมายศุลกากรไทยจะได้นำมาเป็นแนวทาง

²⁹⁰ สอดคล้องกับข้อ 19 ข้อตกลงกำหนดรายละเอียดของข้อตกลงไทย-ลาว ที่ว่า การระงับข้อขัดแย้งที่อาจเกิดจากการบังคับใช้หรือตีความข้อตกลงนี้ ให้ใช้วิธีการเจรจาระหว่างภาคีคู่สัญญา

ในการบัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้ตามกรอบความตกลงอาเซียน
ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย