

บทที่ 3

มาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ของสหภาพยุโรปและกลุ่มประชาคมพัฒนาแอฟริกาใต้

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 และในบทนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับมาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของสหภาพยุโรป เนื่องจากเห็นว่าได้มีการพัฒนาระบบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรมายาวนาน ประกอบกับประเทศส่วนใหญ่มีระบบกฎหมายในสกุลภาคพื้นยุโรป (Civil Law) ที่เน้นหลักและทฤษฎีทางกฎหมายสามารถปรับหลักกฎหมายใช้กับข้อเท็จจริงได้โดยประเทศสมาชิกมีพันธะที่จะต้องปรับกฎหมายภายในให้เข้ากับมาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทย แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแล้วระบบศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปมีแนวทางการพัฒนาไปไกลกว่าภูมิภาคอาเซียนเป็นอย่างมาก เหตุผลเพราะการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของยุโรปในลักษณะสหภาพคือเกิดความเป็นเอกภาพทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรี มีผลทำให้กฎระเบียบทางศุลกากรผ่านแดนมีไม่มากนัก การศึกษาเปรียบเทียบมาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปจึงควรศึกษาเพียงเพื่อเป็นเครื่องกำหนดแนวทางการดำเนินการ แต่จะมีระบบศุลกากรผ่านแดนดังเช่นสหภาพยุโรปได้นั้นจะต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาทางด้านการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจต่อไป

นอกจากนี้แล้วในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำเสนอมาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนของกลุ่มประชาคมพัฒนาแอฟริกาใต้ (Southern African Development Community-SADC) ประกอบด้วย เนื่องจากเห็นว่ามีความต้องการพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับเอกสารและพิธีการผ่านแดนซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัว สร้างความรวดเร็วต่อการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน และยังมุ่งเน้นในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (Land-Locked State) ได้อย่างเหมาะสมซึ่งสามารถจำแนกการวิเคราะห์มาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ดังนี้

3.1 มาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของสหภาพยุโรป

3.1.1 ขอบเขตของมาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของสหภาพยุโรป

มาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของสหภาพยุโรปมีบัญญัติไว้ในประมวลประชาคมศุลกากร (Community Customs Code) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังที่ปรากฏตามอารัมภบทบรรทัดที่ 11-14 ที่ว่า ต้องการรวบรวมและประมวลระเบียบกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ ทางศุลกากรที่มีเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปให้เกิดความสอดคล้อง ทำให้เกิดความเรียบง่าย และแก้ไขปรับปรุงระเบียบพิธีการศุลกากรที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ให้สมบูรณ์¹³² โดยถือเป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลง และจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติให้ใช้ประมวลประชาคมยุโรป (Provision for The Implementation of Council Regulation (EEC) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการอีกด้วย ทั้งนี้ประมวลประชาคมศุลกากรได้กำหนดขอบเขตของมาตรการศุลกากรผ่านแดนไว้ดังนี้คือ

- พิธีศุลกากรผ่านแดนภายนอกประชาคม (External Transit)

ประมวลประชาคมศุลกากรได้กำหนดขอบเขตของพิธีศุลกากรผ่านแดนภายนอกประชาคมไว้ในมาตรา 91.1 ที่ว่า “พิธีศุลกากรผ่านแดนภายนอกประชาคมเป็นการเคลื่อนย้ายสินค้าดังต่อไปนี้จากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งภายในเขตศุลกากรของประชาคม¹³³

¹³² Preamble of Community Customs Code 1992 ; Whereas such a Community Customs Code (hereinafter called 'the Code) must incorporate current customs legislation, whereas it is, nevertheless, advisable to amend that legislation in order to make it more consistent, to simplify it and to remedy certain omissions that still exist with a view to adopting complete Community legislation in this area ; Whereas it is important to guarantee the uniform application of this Code and to provide, to that end, for a Community procedure which enables the procedures for its implementation to be adopted within a suitable time,

¹³³ Article 91.1, Community Customs Code 1992 ;The external transit procedure shall allow the movement from one point to another within the customs territory of the Community of

(a) non-Community goods, without such goods being subject to import duties and other charges or to commercial policy measures,

(b) Community goods which are subject to a Community measure involving their export to third countries and in respect of which the corresponding customs formalities for export have been carried out.

- () สินค้านอกประชาคม โดยสินค้านี้จะไม่ถูกเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านนโยบายทางการค้า
- () สินค้าของประชาคม ซึ่งจะอยู่ภายใต้มาตรการของประชาคมที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกไปยังประเทศที่สามและต้องปฏิบัติตามขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่เกี่ยวข้องสำหรับการส่งออก"

พิธีศุลกากรผ่านแดนภายนอกประชาคมดังกล่าวจึงเป็นการขนส่งสินค้าที่มีต้นทางและปลายทางอยู่นอกประชาคม โดยจำแนกประเภทของสินค้าเป็นสินค้านอกประชาคมและสินค้าของประชาคม เนื่องจากเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนที่แตกต่างกันกล่าวคือ หากเป็นสินค้าของประชาคมแล้วถือเสมือนหนึ่งเป็นสินค้าภายในรัฐ ซึ่งเมื่อมีการส่งออกนอกประชาคม จำเป็นจะต้องปฏิบัติตามพิธีศุลกากรสำหรับการส่งออก แต่หากเป็นสินค้านอกประชาคมซึ่งถือเป็นสินค้าภายนอกของรัฐ เมื่อมีการผ่านแดนเข้ามาจึงจำเป็นต้องบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนอีกประการหนึ่งที่มีสถานะแตกต่างจากสินค้าของประชาคมดังกล่าว ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าสินค้าที่อยู่ในประชาคมมีสถานะแตกต่างจากสินค้าภายนอกประชาคม อันมีผลต่อการบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนที่แตกต่างกัน

- พิธีศุลกากรผ่านแดนภายในประชาคม (Internal Transit)

ประมวลประชาคมศุลกากรได้กำหนดพิธีศุลกากรผ่านแดนภายในประชาคมไว้ในมาตรา 163.1 ที่ว่า "เป็นการเคลื่อนย้ายสินค้าจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งโดยผ่านอาณาเขตประเทศที่สามภายในประชาคมนั้นโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงสถานะทางศุลกากร"¹³⁴ นอกจากการกำหนดสถานะของสินค้าภายในประชาคมที่แตกต่างจากสินค้าภายนอกประชาคมแล้ว การดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนภายในประชาคมก็ยังมีลักษณะแตกต่างกันไปด้วย เนื่องจากถือเป็นการดำเนินพิธีศุลกากรกับสินค้าที่เคลื่อนย้ายภายในประชาคมซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการขนส่งภายในรัฐเดียวกัน

¹³⁴ Article 163.1 ; Community Customs Code 1992 ; The Internal transit procedure shall under the conditions laid down in paragraphs 2 to 4, allow the movement of Community goods from one point to another within the customs territory of the Community passing through the territory of a third country without any change in their customs status. This provision shall be without prejudice to the application of Article 91 (1) (b).

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ขอบเขตของมาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปมุ่งเน้นความเป็นเอกภาพทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม มีผลทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดน เปรียบเสมือนเป็นการขนส่งภายในรัฐเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากมาตรการศุลกากรของภูมิภาคอื่นๆ ดังนั้นภูมิภาคอาเซียนจึงควรมุ่งให้เกิดนโยบายความเป็นเอกภาพเพื่อพัฒนาระบบศุลกากรผ่านแดนต่อไป

นอกจากนี้ การดำเนินพิธีศุลกากรภายนอก¹³⁵ และภายในประชาคม¹³⁶ จะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบดังต่อไปนี้

- อนุสัญญาศุลกากรว่าด้วยการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศภายใต้ระบบ TIR carnet 1975 (Customs Convention on the International transport of Goods under Cover of TIR Carnet 1975) ซึ่งได้กำหนดขอบเขตให้ใช้กับการขนส่งข้ามพรมแดนหนึ่งหรือหลายพรมแดนจากที่ทำการศุลกากรต้นทางไปยังที่ทำการศุลกากรปลายทางโดยมีข้อกำหนดว่าการเดินทางบางส่วนระหว่างจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของปฏิบัติการ TIR ต้องใช้ถนน¹³⁷

¹³⁵ Article 91.2 ; Community Customs Code 1992 ; Movement as referred to in paragraph 1 shall take place ;

(a) under the external Community transit procedure, or

(b) under cover of a TIR carnet (TIR Convention) provided that such movement

(1) began or is to end outside the Community ; or

(2) relates to consignments of goods which must be unloaded in the customs territory of the

Community and which are conveyed with goods to be unloaded in a third country ; or

(3) is effected between two points in the Community through the territory of a third country ;

(c) under cover of an ATA carnet () used as a transit document ; or...

¹³⁶ Article 163.2; Community Customs Code 1992 ; The movement referred to in paragraph 1 may take place either ;

(a) under the internal Community transit procedure provided that such a possibility is provided for in an international agreement,

(b) under cover of a TIR carnet (TIR Convention)

(c) under cover of an ATA carnet () used as a transit document ; or...

¹³⁷ Article 2; TIR Convention 1975 ; This Convention shall apply to the transport of goods without interned reloading, in road vehicles, combinations of vehicles or in containers, across one or more frontiers between a Customs office of departure of one Contracting Party and a Customs office of destination of another or of the same

- อนุสัญญาศุลกากรว่าด้วยเอกสารค้าประกัน ATA carnet สำหรับ การนำของเข้าชั่วคราว 1961 (Customs Convention on the ATA.Carnet for the Temporary Admission of Goods 1961) ซึ่งกำหนดขอบเขตให้ใช้กับการนำของเข้ามาและการขนส่งผ่านแดน โดยได้กำหนดการขนส่งผ่านแดนไว้ว่าหมายถึง “การนำสินค้าจากสำนักงานศุลกากรแห่งหนึ่ง ในดินแดนของภาคีสัญญาประเทศหนึ่งไปยังสำนักงานศุลกากร อีกแห่งหนึ่งซึ่งอยู่ในดินแดน ของภาคีสัญญาประเทศเดียวกัน ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับภายใน ของภาคีสัญญาประเทศดังกล่าว”¹³⁸

อีกทั้งการขนส่งภายนอกและภายในประชาคมจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติให้ใช้ ประมวลประชาคมยุโรป (provisions for the implementation of Council Regulation (EEC)) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการประกอบด้วย

จะเห็นได้ว่ามาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปได้อาศัยมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ อันมีผลทำให้เกิดการยอมรับและบังคับตามกฎหมายระเบียบของรัฐ ต่างประเทศเนื่องจากมีเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐต่างประเทศยอมรับได้ ดังนั้นมาตรการศุลกากรผ่านแดน ของอาเซียนจึงควรอาศัยแนวทางของอนุสัญญาระหว่างประเทศในการกำหนดทิศทางการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบศุลกากรผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการ ตามมาตรฐานระหว่างประเทศต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Contracting Party, provided that some portion of the journey between the beginning and the end of the TIR the operation made by road.

¹³⁸ Article 1(c); Customs Convention on the A.T.A. Carnet for the Temporary Admission of Goods 1961 ;

The term “transit” means the conveyance of goods from a Customs office in the territory of a Contracting Party to another Customs office within the same territory, in accordance with the conditions laid down in the national laws and regulations of that Contracting Party ;

3.1.2 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรป

3.1.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดน (General Principles For Customs in Transit)

หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดนดังกล่าว มีบัญญัติไว้ในอารัมภบทของประมวลประชาคมศุลกากรของสหภาพยุโรป ซึ่งสามารถจำแนกการวิเคราะห์ได้ดังนี้

(1) หลักความเป็นเอกภาพ (Unification)

เนื่องด้วยสหภาพยุโรปมุ่งเน้นนโยบายตามหลักความเป็นเอกภาพ ดังที่บัญญัติไว้ในอารัมภบทบรรทัดที่ 6 ที่ว่า "การดำเนินการจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นสหภาพ"¹³⁹ ดังนั้นมาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปจึงมีลักษณะของความเป็นเอกภาพที่มีความสัมพันธ์กันทั้งระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ครอบคลุมความตกลงจึงควรนำหลักการดังกล่าวเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการรวมกลุ่มประเทศสมาชิกในระดับภูมิภาคให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

(2) หลักการประสานประโยชน์ (Harmonization of Interests)

เพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน ในอารัมภบทบรรทัดที่ 6-10 ของประมวลประชาคมศุลกากรจึงกำหนดไว้ว่า "มุ่งรักษาผลประโยชน์ทั้งผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้มีอำนาจอันเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ศุลกากรโดยคำนึงในเรื่องการบังคับใช้กฎระเบียบอย่างถูกต้องเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว และผู้ประกอบการได้รับสิทธิอย่างเป็นธรรม"¹⁴⁰ จึงมีผลทำให้มาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปมุ่งเน้นให้เกิดการประสานประโยชน์ซึ่งกันและกันอันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง

¹³⁹ Preamble of Community Customs Code 1992 ; Whereas the Community is based upon a customs union,

¹⁴⁰ Preamble of Community Customs Code 1992 ;Whereas it is advisable, in the interests both of Community traders and the customs authorities, to assemble in a code the provisions of customs legislation that are at present contained in a large number of Community regulations and directives ; whereas this task is of fundamental

(3) หลักทางการตลาด (Marketing)

จากแนวความคิดที่ต้องการให้เกิดการค้าเสรีบัญญัติอัครมณฑล บรรทัดที่ 15-20 ของประมวลประชาคม จึงกำหนดไว้ว่า มุ่งให้สอดคล้องกับแนวความคิด "ตลาดภายใน" (Internal market) โดยการกำหนดกฎระเบียบและพิธีการทั้งมาตรการศุลกากรและมาตรการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เกี่ยวกับการติดต่อทางการค้าระหว่างประชาคมและประเทศที่สาม¹⁴¹ และบรรทัดที่ 21-24 ที่ว่า มุ่งใช้มาตรการศุลกากรดังกล่าวให้สอดคล้องกับนโยบายทางการค้า การเกษตร และทางด้านเทคนิคอื่นๆ¹⁴² อีกทั้งยังบัญญัติไว้ในบรรทัดที่ 31-32 ที่ให้ความสำคัญกับ "ตลาดภายนอก" (external trade) ประชาคมควบคู่ไปด้วย¹⁴³ ดังนั้นจึงมีผลทำให้มาตรการศุลกากรสหภาพยุโรป ดังกล่าวต้องการมุ่งเน้นให้เกิดตลาดแบบสมบูรณ์อันนำมาซึ่งระบบการค้าเสรีได้ ทั้งนี้กรอบความตกลง ไม่ได้บัญญัติไว้เห็นควรกำหนดให้กรอบความตกลงได้บัญญัตินโยบายและกฎระเบียบที่ก่อให้เกิด ตลาดสมบูรณ์ดังกล่าว

importance from the standpoint of the internal market ; Whereas the Community is based upon a customs union, whereas it is advisable, in the interests both of Community traders and the customs authorities, to assemble in a code the provisions of customs legislation that are at present contained in a large number of Community regulations and directives ; whereas this task is of fundamental importance from the standpoint of the internal market ;

¹⁴¹ Preamble of Community Customs Code 1992 ; Whereas, based on the concept of an internal market, the code must contain the general rules and procedures which ensure the implementation of the tariff and other measures introduced at Community level in connection with trade in goods between the Community and third countries, whereas it must cover, among other things, the implementation of common agricultural and commercial policy measures taking into account the requirements of these common policies ;

¹⁴² Preamble of Community Customs Code 1992 ; Whereas, it would appear advisable to specify that this Code is applicable without prejudice to specific provisions laid down in other fields ; whereas such specific rules may exist or be introduced in the context, inter alia, of legislation relating to agriculture, statistics, commercial policy or own resources ;

¹⁴³ Preamble of Community Customs Code 1992 ; Whereas in view of the paramount importance of external trade for the Community, customs formalities and controls should be abolished or at least kept to a minimum ;

(4) หลักการอุทธรณ์ (Appeals)

เพื่อให้เกิดการควบคุมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ อารัมภบทบรรทัดที่ 25-30 ของประมวลประชาคมศุลกากร จึงบัญญัติไว้ว่าเพื่อให้เกิดความมั่นใจระหว่างการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่และการบังคับใช้กฎระเบียบโดยการกำหนดให้ผู้ประกอบใช้สิทธิอุทธรณ์¹⁴⁴ ดังนั้นมีผลทำให้มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปมุ่งเน้นกลไกการอุทธรณ์ซึ่งถือเป็นวิธีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ (Check and Balance) เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎระเบียบโดยชอบสอดคล้องกับกรอบความตกลง

(5) หลักความโปร่งใส (Transparency)

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เกิดประสิทธิภาพ อารัมภบทบรรทัดที่ 33-37 ของประมวลประชาคมศุลกากร จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประมวลศุลกากร (Customs Code Committee) เพื่อการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก¹⁴⁵ และมีระบบการติดตามและประเมินผลโดยมุ่งให้เกิดการป้องกันมิให้มีการลักลอบหรือกระทำผิดกฎหมายที่มีผลกระทบต่องบประมาณทั่วไปของประชาคมยุโรป¹⁴⁶ ดังที่บัญญัติไว้ในอารัมภบทบรรทัดที่ 38-40 โดยมุ่งให้เกิดความโปร่งใสอันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง

¹⁴⁴ Preamble of Community Customs Code 1992 ; Whereas, in order to secure a balance between the needs of the customs authorities in regard to ensuring the correct application of customs legislation, on the one hand, and the right of traders to be treated fairly, on the other, the said authorities must be granted, inter alia, extensive powers of control and the said traders a right of appeal ; whereas the implementation of a customs appeals system will require the United Kingdom to introduce new administrative procedures which cannot be effected before 1 January 1995

¹⁴⁵ Preamble of Community Customs Code 1992 ; whereas a Customs Code Committee should be set up in order to ensure close and effective cooperation between the Member States and the Commission in this field

¹⁴⁶ Preamble of Community Customs Code 1992 ; Whereas in adopting the measures required to implement this Code, the utmost care must be taken to prevent any fraud or irregularity liable to affect adversely the General Budget of the European Communities

3.1.2.2 หลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดน (Special Principles For Customs in Transit)

(1) หลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit)

เนื่องด้วยระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนของสหภาพยุโรปมีความเป็นเอกภาพดังกล่าว โดยต้องการมุ่งให้เกิดเสรีภาพในการขนส่งผ่านแดนจึงได้มีการบัญญัติสำหรับพิธีศุลกากรผ่านแดนภายนอกประชาคมมีบัญญัติไว้ในมาตรา 91.1 ที่ว่า "พิธีศุลกากรผ่านแดนภายนอกประชาคมเป็นการเคลื่อนย้ายสินค้าดังต่อไปนี้จากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งภายในเขตศุลกากรของประชาคม"¹⁴⁷

- () สินค้านอกประชาคม โดยสินค้านี้จะไม่ได้ถูกเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านนโยบายทางการค้า
- () สินค้าของประชาคม ซึ่งจะอยู่ภายใต้มาตรการของประชาคมที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกไปยังประเทศที่สามและต้องปฏิบัติตามขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่เกี่ยวข้องสำหรับการส่งออก"

ส่วนพิธีการศุลกากรภายในประชาคมมีบัญญัติไว้ในมาตรา 163.1 ที่ว่า "เป็นการเคลื่อนย้ายสินค้าจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งโดยผ่านอาณาเขตประเทศที่สามภายในประชาคมนั้นโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงสถานะทางศุลกากร"¹⁴⁸

¹⁴⁷ Article 91.1, Community Customs Code 1992 ; The external transit procedure shall allow the movement from one point to another within the customs territory of the Community of

(c) non-Community goods, without such goods being subject to import duties and other charges or to commercial policy measures,

(d) Community goods which are subject to a Community measure involving their export to third countries and in respect of which the corresponding customs formalities for export have been carried out.

¹⁴⁸ Article 163.1 ; Community Customs Code 1992 ; The Internal transit procedure shall under the conditions laid down in paragraphs 2 to 4, allow the movement of Community goods from one point to another within the customs territory of the Community passing through the territory of a third country without any change in their customs status. This provision shall be without prejudice to the application of Article 91 (1) (b).

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนพิธีศุลกากรภายนอกและภายในประชาคมได้บัญญัติรับรองหลักเสรีภาพในการผ่านแดนโดยใช้กลไกในการลดอุปสรรคทางการค้าซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกรอบความตกลงอาเซียนในเรื่องหลักเสรีภาพในการผ่านแดนดังกล่าว อันนำมาซึ่งการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรี แต่ทั้งนี้มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปได้นำหลักเสรีภาพในการผ่านแดนมาใช้ อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งเนื่องจากอาศัยหลักความเป็นเอกภาพดังกล่าว ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรมุ่งเน้นให้เกิดการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคยิ่งขึ้น

(2) หลักการยกเว้นภาษี (Exemption of Taxes)

เพื่อต้องการลดอุปสรรคทางภาษี สำหรับพิธีศุลกากรภายนอกประชาคม มีบัญญัติไว้ในมาตรา 91.1 ที่ว่า “พิธีศุลกากรผ่านแดนภายนอกประชาคมเป็นการเคลื่อนย้ายสินค้าดังต่อไปนี้จากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งภายในเขตศุลกากรของประชาคม”¹⁴⁹

- () สินค้านอกประชาคม โดยสินค้านี้จะไม่ต้องถูกเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านนโยบายทางการค้า
- () สินค้าของประชาคม ซึ่งจะอยู่ภายใต้มาตรการของประชาคมที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกไปยังประเทศที่สามและต้องปฏิบัติตามขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่เกี่ยวข้องสำหรับการส่งออก”

ส่วนพิธีศุลกากรภายในประชาคมไม่มีบทบัญญัติให้ยกเว้นภาษีไว้ชัดเจน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตเห็นได้จากเหตุผลที่ว่ายุโรปมีลักษณะความเป็นเอกภาพ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าการขนส่งผ่านแดนนั้นเป็นการผ่านแดนรัฐใด หากว่าเป็นการผ่านแดนในประชาคมหรือสินค้านั้นเป็นของประชาคม จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้ยกเว้นภาษีไว้ แต่หากเป็นสินค้านอกประชาคมที่มีการผ่านแดน

¹⁴⁹ Article 91.1, Community Customs Code 1992 ;The external transit procedure shall allow the movement from one point to another within the customs territory of the Community of

(a) non-Community goods, without such goods being subject to import duties and other charges or to commercial policy measures,

(b) Community goods which are subject to a Community measure involving their export to third countries and in respect of which the corresponding customs formalities for export have been carried out.

นอกประเทศแล้วจำเป็นต้องคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงจำเป็นต้องบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่าได้รับการยกเว้นภาษีดังกล่าว

ดังนั้นการขนส่งภายในประเทศ แม้ว่าในประมวลกฎหมายยุโรปจะไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจน แต่เนื่องจากระบบการขนส่งผ่านแดนของยุโรปมีลักษณะเป็นเอกภาพ จึงได้รับการยกเว้นภาษีตามหลักการทั่วไปอยู่แล้ว กล่าวคือในภูมิภาคยุโรปมีความเป็นเอกภาพทั้งทางด้านการเงิน การตลาด และเศรษฐกิจ และเนื่องจากให้หลักของระบบ TIR Camets ซึ่งในระบบดังกล่าวนี้ได้บัญญัติให้ยกเว้นภาษีผ่านแดน¹⁵⁰ หากได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา TIR และการขนส่งสินค้าของประเทศจะต้องอยู่ภายใต้มาตรการของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกไปยังประเทศที่สามและต้องปฏิบัติตามขั้นตอนพิธีการศุลกากรที่เกี่ยวข้องสำหรับการส่งออก

จะเห็นได้ว่าหลักการยกเว้นภาษีดังกล่าวตามประมวลกฎหมายศุลกากรได้ใช้กับทั้งพิธีศุลกากรภายนอกและภายในประเทศ หรือไม่ว่าสินค้านั้นจะเป็นสินค้าภายนอกหรือภายในประเทศ อันนำมาซึ่งการลดอุปสรรคทางภาษี ทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนเกิดความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น สอดคล้องกับหลักการยกเว้นภาษีตามกรอบความตกลงอาเซียน แต่มีข้อแตกต่างในประการที่ว่าตามกรอบความตกลงมิได้บัญญัติให้ยกเว้นภาษีในกรณีที่เป็นการขนส่งสินค้าผ่านแดนจากภายนอกภูมิภาคอาเซียนซึ่งมิได้เป็นภาคีตามกรอบความตกลงดังกล่าว ดังนั้นเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีทั้งในภูมิภาคและระดับโลกจึงควรกำหนดให้มีการยกเว้นภาษีสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวในอนาคต แต่ทั้งนี้ในระยะเริ่มต้นควรใช้บังคับเฉพาะประเทศภาคีสมาชิกที่ตกลงภายในกรอบความตกลงอันเป็นการรักษาสีทธิและเป็นการอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาคให้เกิดความเหนียวแน่นต่อไป

(3) หลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Facilities of transit transport)

เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรี มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป จึงได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในอารัมภบทของอนุสัญญาภาษีศุลกากรว่าด้วยการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศภายใต้บัตร TIR บรรทัดที่ 1-2 ที่ว่า “ภาคีอนุสัญญาซึ่งต่างมีความปรารถนาที่จะให้เกิด

¹⁵⁰ Article 4, TIR Convention, 1975; Goods carried under the TIR procedure shall not be subjected to the payment or deposit of import or export duties and taxes at Customs office en route.

ความสะดวกในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศด้วยยานพาหนะที่ใช้ถนน”¹⁵¹ อันมีผลทำให้มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปมุ่งเน้นให้เกิดการอำนวยความสะดวกขึ้นซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงอาเซียนได้กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของสหภาพยุโรปมีลักษณะที่มีประสิทธิภาพยิ่งกว่าเนื่องจากได้มีการกำหนดมาตรการอำนวยความสะดวกที่ชัดเจนและนานาประเทศยอมรับ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรมุ่งเน้นหลักอำนวยความสะดวกนี้โดยการกำหนดพัฒนามาตรการให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปโดยอาศัยมาตรฐานระหว่างประเทศ

(4) หลักการประสานและการทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีการศุลกากรผ่านแดน (Harmonization and Simplification of Customs Transit Procedures)

เพื่อให้เกิดการลดอุปสรรคที่มีไซทางภาษีศุลกากร อารัมภบทของอนุสัญญา TIR บรรทัดที่ 5-6 ได้กำหนดว่า “ภาค้อนุสัญญาซึ่งประกาศตนว่าเห็นด้วยกับการทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติด้านบริหารในเรื่องการขนส่งระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่พรมแดน มีความง่ายและสอดคล้องกัน”¹⁵² อันมีผลทำให้มาตรการศุลกากรมุ่งเน้นหลักการประสานและการทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีศุลกากรผ่านแดนอันมีผลทำให้เกิดการลดอุปสรรคดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงที่กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้มาตรการของสหภาพยุโรปได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งกว่า เนื่องจากได้มีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนและนานาประเทศยอมรับ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรมุ่งเน้นหลักดังกล่าวนี้โดยการกำหนดพัฒนามาตรการให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปโดยอาศัยมาตรฐานระหว่างประเทศ

¹⁵¹ Preamble of the TIR Convention 1975; The contracting parties, desiring to facilitate the international carriage of goods by road vehicle.

¹⁵² Preamble of TIR Convention ; The contracting parties, declaring themselves in favour of a simplification and a harmonization of administrative formalities in the field of international transport, in particular at frontiers.

(5) **หลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรผ่านแดน**
(Customs Transit inspection)

เพื่อให้เกิดระบบศุลกากรผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ มาตรา 1 ของอนุสัญญา TIR ได้กำหนดว่า “ปฏิบัติการ TIR” หมายถึง การขนส่งสินค้าจากการศุลกากรต้นทางไปยังที่ทำการศุลกากรปลายทาง ภายใต้ระเบียบการที่เรียกว่า “ระเบียบการ TIR” ซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญานี้¹⁵³ ดังนั้นมาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปจึงมุ่งใช้หลักดังกล่าวเพื่อให้เกิดระบบศุลกากรผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับกรอบความตกลงเช่นกัน จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าการขนส่งภายใต้ระบบ TIR จะต้องอยู่ในความควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำผิดของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน ดังนั้นการจัดให้มีระเบียบการ TIR จึงถือเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรได้ทางหนึ่ง มีผลทำให้ระบบศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปเกิดประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้มาตรการของสหภาพยุโรปได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งกว่า เนื่องจากได้มีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนและนานาประเทศยอมรับรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรมุ่งเน้นหลักดังกล่าวนี้โดยการกำหนดพัฒนามาตรการให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปโดยอาศัยมาตรฐานระหว่างประเทศ

3.1.3 **มาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรป**
(Customs Transit of European Union)

3.1.3.1 **มาตรการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน**
ณ พรมแดน (Transit Facilities at Frontier Measure)

เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ตามที่อนุสัญญา TIR ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งที่ทำการศุลกากรต้นทาง ที่ทำการศุลกากรปลายทาง และที่ทำการศุลกากรระหว่างทางเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบ และอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ดังที่ปรากฏในมาตรา 1 (ฉ),(ซ),(ซ)¹⁵⁴

¹⁵³ Article 1(a) ; The TIR Convention 1975 ; The term “TIR operation” shall mean the transport of goods from a Customs office of departure to a Customs office of destination under the procedure, called “the TIR procedure”, laid down in this Convention.

ทั้งนี้ที่ทำการศุลกากรแต่ละแห่งจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่มีหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบและดำเนินการผ่านพิธีการ มีการประสานความร่วมมือการทำงานและระยะเวลาการเปิดทำการ รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ดำเนินการผ่านพิธีการศุลกากรดังกล่าวจะได้รับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนไม่ว่าจะเป็นในด้านการกำหนดสถานที่เก็บสินค้าผ่านแดน การกำหนดที่จอดรถ การกำหนดเงื่อนไขในการพักรถ และการกำหนดเงื่อนไขในการตรวจเช็ค เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้รับการบริการอย่างเพียงพอ ลดอุบัติเหตุจากการขับขี่ ประหยัดระยะเวลาการดำเนินพิธีศุลกากรซึ่งทำให้ลดต้นทุนในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

เมื่อพิจารณากรอบความตกลงที่ให้มีการจัดตั้งที่ทำการชายแดนเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยสอดคล้องกับการจัดตั้งที่ทำการศุลกากรของสหภาพยุโรป แต่เนื่องจากปัจจัยทางด้านสถานที่ตั้ง บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และสิ่งอำนวยความสะดวกยังมีไม่เพียงพอ และยังไม่ได้มาตรฐานย่อมส่งผลทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการในระยะต้น ดังนั้นจึงควรดำเนินการพัฒนาปัจจัยดังกล่าวให้สอดคล้องกับมาตรการที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังควรกำหนดให้มีที่ทำการศุลกากรระหว่างทางเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งผ่านแดน เนื่องจากในระหว่างการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามเส้นทางที่ศุลกากรกำหนดอาจมีการเกิดอุปสรรคต่อการขนส่ง การจัดตั้งที่ทำการศุลกากรระหว่างทางมีผลทำให้บรรเทาและแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวได้ทันที่ และยังเป็นประโยชน์ต่อศุลกากรในการควบคุม ตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิด ป้องกันการลักลอบขนส่งสินค้านอกเส้นทางที่กำหนดหรือกระทำผิดกฎหมายศุลกากรอื่นๆ

¹⁵⁴ Article 1 ; TIR Convention 1975 ;

(c) The term "Customs office of departure" shall mean any Customs office of a Contracting Party where the international transport of a load or part-load or part-load of goods under the TIR procedure begins.

(d) The term "Customs office of destination" shall mean any Customs office of a Contracting Party where the international transport of a load or part-load of goods under the TIR procedure ends.

(e) The Term "Customs office en route" shall mean any Customs office of a Contracting Party through which a road vehicle, combination of vehicles or container is imported or exported in the course of a TIR operation.

3.1.3.2 มาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Harmonization and Simplification of Customs Procedures Measures)

3.1.3.2.1 มาตรการที่ทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Simplification of Customs Procedures Measure)

(1) กรณีการเริ่มต้นของพิธีศุลกากรผ่านแดน (Beginner of Customs Procedures)

เพื่อประโยชน์ของการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร อนุสัญญา TIR ได้กำหนดกรณีการเริ่มต้นพิธีศุลกากรผ่านแดนไว้ในมาตรา 19 ที่ว่า "สินค้าและยานพาหนะที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้า ต้องนำมาแสดงพร้อมกับบัตร TIR ณ ที่ทำการศุลกากรต้นทาง เจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศต้นทางจะใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าบัญชีสินค้ามีความถูกต้อง และเพื่อติดตามศุลกากรหรือเพื่อตรวจตราฉันทศุลกากรที่ประทับให้โดยบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจโดยชอบ ทั้งนี้ ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรดังกล่าวข้างต้น"¹⁵⁵

ดังนั้นผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ขนส่งสินค้าผ่านเข้ามา ณ จุดผ่านแดน จะต้องดำเนินการขออนุญาตพิธีศุลกากร ณ ที่ทำการศุลกากรต้นทางซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิบัติตามพิธีศุลกากรผ่านแดน โดยผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องแสดงบัตร TIR พร้อมกับสินค้าที่ขนส่งผ่านแดน และยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการศุลกากรดังกล่าว เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะพิจารณาตรวจสอบเบื้องต้น หากเห็นว่าถูกต้องก็จะดำเนินการฉันทศุลกากร แต่ก่อนที่จะฉันทศุลกากรจะทำการตรวจสอบพาหนะที่ใช้ในการขนส่งเพื่อให้แน่ใจได้ว่าเป็นไปตามระเบียบการ TIR ดังกล่าว

¹⁵⁵ Article 19; TIR Convention 1975; The goods and the road vehicle, the combination of vehicles or the container shall be produced with the TIR Carnet at the Customs office of departure. The Customs authorities of the country of departure shall take such measures as are necessary for satisfying themselves as to the accuracy of the goods manifest and either for affixing the Customs seals or for checking Customs seals affixed under the responsibility of the said Customs authorities by duly authorized persons.

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ที่ทำการศุลกากรต้นทางดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับขั้นตอนตามที่กรอบความตกลงกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ระบบการควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรดังกล่าวมีความเคร่งครัดและมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่รัดกุมมากกว่าในแง่ที่ว่ามีการกำหนดให้ปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติ TIR โดยได้วางข้อกำหนดให้ขนส่งด้วยยานพาหนะที่กำหนด และจะต้องมีการใช้บัตร TIR ซึ่งถือเป็นเอกสารสำคัญของระบบ TIR เพื่อเป็นการประกันความเสี่ยงที่อาจขึ้นต่อศุลกากรได้ ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรมุ่งเน้นระบบการควบคุมตรวจสอบ ณ ที่ทำการศุลกากรต้นทางให้รัดกุมโดยกำหนดมาตรการการตรวจสอบโดยเฉพาะในเรื่องการตรวจสอบเอกสารศุลกากรผ่านแดนเพราะในระบบศุลกากรผ่านแดนจะยึดถือเอกสารการผ่านแดนเป็นสำคัญ หากว่าเอกสารถูกต้องแล้วและไม่มีเหตุจำเป็นต้องเปิดตรวจ เจ้าหน้าที่ศุลกากรก็จะไม่ทำการเปิดตรวจ จึงควรมุ่งเน้นให้มีระบบการตรวจสอบเอกสารเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งและเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบของรัฐ

(2) เอกสารเกี่ยวกับศุลกากรผ่านแดน (Document about Customs Transit)

เพื่อลดปัญหาของการตรวจสอบเอกสารศุลกากรของเจ้าหน้าที่ให้เป็นระบบ อนุสัญญา TIR ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับเอกสารศุลกากรผ่านแดนไว้ในมาตรา 15 ที่ว่า “ตามอนุสัญญา TIR Carnet ได้กำหนดว่าไม่ต้องใช้เอกสารศุลกากรพิเศษใด ๆ อีกเกี่ยวกับการนำเข้าชั่วคราว ยานพาหนะที่ใช้ถนน, ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้า ที่ขนส่งสินค้าภายใต้ระเบียบการ TIR จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีได้ห้ามภาคีอนุสัญญาที่จะร้องขอให้ปฏิบัติตามพิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของประเทศ ณ ที่ทำการศุลกากรปลายทาง เพื่อให้แน่ใจว่าเมื่อสิ้นสุดปฏิบัติการ TIR แล้ว ยานพาหนะที่ใช้ถนน, ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้านั้นจะถูกส่งกลับออกไป¹⁵⁶

¹⁵⁶ Article 15, TIR Convention 1975 ;

1. No special Customs documents shall be required in respect of the temporary importation of a road vehicle, combination of vehicles or container carrying goods under cover of the TIR procedure. No guarantee shall be required for the road vehicle or combination of vehicles or container.
2. The provisions of paragraph 1 of this article shall not prevent a Contracting Party from requiring the fulfillment at the Customs office of destination of the formalities laid down by its national regulations to ensure that, once the TIR operation has been completed, the road vehicle, the combination of vehicles or the container will be re-exported.

จากหลักการดังกล่าวการที่ไม่ต้องใช้เอกสารผ่านแดนพิเศษใดๆเนื่องมาจากได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ในระเบียบการ TIR ผู้ขนส่งย่อมได้สิทธิพิเศษในแง่ของการไม่จำเป็นต้องยื่นเอกสารพิเศษอื่นๆ เพื่อเกิดความสะดวกรวดเร็วในการขนส่งสินค้าผ่านแดน และลดขั้นตอนการดำเนินการผ่านแดน แต่ทั้งนี้ผู้ขนส่งจะต้องมีบัตร TIR เพื่อเป็นหลักฐานในการยืนยันการขนส่ง และจะต้องดำเนินการขนส่งด้วยยานพาหนะที่กำหนดตามระเบียบ TIR ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของอนุสัญญา TIR ที่ว่า “เพื่อให้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับ การดำเนินการขนส่งต้องกระทำโดย (ก) โดยใช้ยานพาหนะที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้าที่ได้รับอนุมัติก่อนหน้านั้น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหมวด 3 (ก) หรือ (ข) โดยใช้ยานพาหนะอื่นๆที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกันอย่างอื่น หรือตู้สินค้าอื่นๆภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหมวด 3 (ค) นอกจากนี้แล้ว การขนส่งต้องได้รับการรับประกันจากองค์กรที่ได้รับอนุมัติตามบทบัญญัติในมาตรา 6 และต้องกระทำภายใต้ความคุ้มครองของบัตร TIR ตามแบบตัวอย่างที่แสดงไว้ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญานี้”¹⁵⁷

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารศุลกากรตามระบบของสหภาพยุโรป แตกต่างจากกรอบความตกลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากได้กำหนดให้ใช้บัตร TIR เป็นเอกสารสำคัญสำหรับการขนส่ง ทั้งยังเป็นเอกสารที่แสดงถึงหลักประกันการขนส่งไปในตัวอีกด้วย ทำให้ลดขั้นตอนการตรวจสอบอันนำมาซึ่งความสะดวกในการตรวจสอบเอกสาร และการขนส่งสินค้าผ่านแดน อีกทั้งยังเป็นการทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรรัดกุมยิ่งขึ้นโดยการตรวจสอบทั้งในแง่การรับรองบัตร TIR เบื้องต้น หากปฏิบัติตามระเบียบแล้วจะไม่ใช้มาตรการพิเศษอื่นๆ แต่หากไม่ถูกต้องเจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ตรวจสอบเอกสารศุลกากรอื่น ๆ และหากมีข้อสงสัยอาจทำการเปิดตรวจสินค้าดังกล่าวได้ ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรมุ่งนำหลักการยอมรับเอกสารของบัตร TIR มาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการไม่จำเป็นต้องตรวจสอบเอกสารศุลกากรอื่น ๆ ที่มีเป็นจำนวนมาก แต่ควรมุ่งเน้นที่การควบคุมตรวจสอบยานพาหนะที่ขนส่งและเอกสารเกี่ยวกับหลักประกันให้มากยิ่งขึ้น

¹⁵⁷ Article 3, TIR Convention, 1975 ; For the provisions of this Convention to become applicable

- (a) the transport operations must be performed
 - (i) by means of road vehicles, combinations of vehicles or containers previously approved under the conditions set forth in Chapter III (a) ; or
 - (ii) by means of other road vehicles, other combinations of vehicles or other containers under the conditions set forth in Convention.

(3) กรณีการกำหนดหลักประกัน (Design of Security Measure)

จากการที่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นต้องแสดงบัตร TIR พร้อมทั้งสินค้าและพาหนะที่ขนส่งดังกล่าว ซึ่งสถานะของบัตร TIR นอกจากจะเป็นเอกสารแสดงสิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดนแล้ว ยังเป็นเอกสารแสดงถึงหลักประกันในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งการขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นต้องกำหนดหลักประกันเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับศุลกากร โดยสามารถจำแนกหลักประกันได้ออกเป็น หลักประกันเกี่ยวกับตัวสินค้าและหลักประกันเกี่ยวกับยานพาหนะที่ขนส่ง¹⁵⁸

หลักประกันเกี่ยวกับยานพาหนะที่ขนส่ง (Security means of vehicles) มีบัญญัติไว้ในมาตรา 15.1 ของอนุสัญญา TIR ที่ว่า “ไม่ต้องมีการประกันสำหรับยานพาหนะที่ใช้ถนนหรือยานพาหนะที่พ่วงกันหรือตู้สินค้า ที่ขนส่งสินค้าภายใต้ระเบียบการ TIR”¹⁵⁹ และในส่วนหลักประกันเกี่ยวกับตัวสินค้า (Security Goods) มีบัญญัติไว้ในมาตรา 94 ของประมวลประชาคมศุลกากร ที่ว่าบุคคลผู้ร้องขอจะเป็นผู้กำหนดหลักประกัน (guarantee) เพื่อเป็นประกันในการชำระหนี้ค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากสินค้านั้น ๆ

ระบบของสหภาพยุโรปมีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับหลักประกันโดยจำแนกหลักประกันออกเป็น การประกันตัวสินค้า และการประกันพาหนะที่ขนส่งซึ่งถือว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดหลักเกณฑ์การประกันเนื่องจากวัตถุประสงค์ของการประกันตัวสินค้าและพาหนะที่ความแตกต่างกันในตัวเอง กล่าวคือการประกันตัวสินค้าเพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บภาษีที่อาจเกิดขึ้นโดยสินค้านั้นสามารถนำเข้ามาโดยมิได้ใช้ประโยชน์จากการนั้น แต่พาหนะที่ขนส่งเข้ามาไม่มีวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษีโดยตรงแต่เพื่อเป็นประกันความเสียหายอื่นๆของศุลกากร และมีการใช้ประโยชน์จากพาหนะที่ผ่านเข้ามานั้นด้วย การกำหนดมาตรการหลักประกันที่แยกจากกันจึงมีผลทำให้เกิดความสับสนในการดำเนินการจัดการพิธีศุลกากรโดยให้ความสำคัญกับตัวสินค้าเป็นสำคัญ ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักประกันให้แยกต่างหากจากกันระหว่างตัวสินค้าและพาหนะที่ขนส่งเพื่อประโยชน์ในการดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดน

¹⁵⁸ การกำหนดหลักประกันดังกล่าวบังคับใช้ทั้งการขนส่งภายนอกและภายในประชาคมดังที่บทบัญญัติมาตรา 163.3 ได้กำหนดให้บังคับโดยอนุโลม

¹⁵⁹ Article 15.1, TIR Convention 1975;...No guarantee shall be required for the road vehicle or combination of vehicles or container.

นอกจากนี้มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปยังกำหนดข้อยกเว้นที่ว่า เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นตามที่คณะกรรมการพิธีศุลกากรได้กำหนดไว้ ไม่จำเป็นต้องให้หลักประกันดังนี้

(ก) การเดินทางโดยทางทะเลและทางอากาศ, (ข) การขนส่งสินค้าในแม่น้ำไรน์และทางแม่น้ำไรน์, (ค) การขนส่งโดยใช้ท่อ, (ง) การดำเนินการขนส่งออกไปโดยบริษัทรถไฟของรัฐสมาชิกทั้งนี้ในกรณีที่ได้มีการให้หลักประกันตามที่ได้มีการขนส่งสินค้าทางน้ำอื่น ๆ นอกจากกรณีดังกล่าวอาจได้รับการยกเว้นตามที่คณะกรรมการพิธีศุลกากรกำหนดไว้ได้¹⁶⁰ นอกจากนี้ยังกำหนดยกเว้นในกรณีที่บุคคลผู้ขนส่งผ่านแดนมีคุณลักษณะดังนี้ (ก) เป็นบุคคลที่รัฐสมาชิกกำหนดให้ได้รับสิทธิพิเศษในการยกเว้นหลักประกัน (ข) เป็นบุคคลที่ได้ใช้ประโยชน์จากพิธีศุลกากรผ่านแดนเป็นประจำ (ค) เป็นบุคคลที่ที่ประชุมทางการเงินได้ร้องขอ (ง) เป็นบุคคลที่ไม่ได้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายศุลกากรหรือกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (จ) เป็นบุคคลซึ่งได้รับรองการจ่ายเงินค่าประกันในการผ่านพิธีศุลกากรเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้สิทธิในการยกเว้นหลักประกันดังกล่าวจะไม่ใช่กับสินค้าดังต่อไปนี้ (ก) สินค้าที่มีมูลค่ารวมเกินกว่าจำนวนที่ระบุไว้ตามคณะกรรมการพิธีศุลกากรกำหนด และ (ข) มีการแสดงค่าความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นตามระดับของภาชนะนำเข้าและค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งอยู่ในความควบคุมของรัฐหนึ่งหรือมากกว่า”¹⁶¹

¹⁶⁰ Article 94, Community Customs Code 1992 ;

1. Subject to Article 95, the principal shall provide a guarantee in order to ensure payment of any customs debt or other charges which may be incurred in respect of the goods.
2. Except in cases to be determined where necessary in accordance with the Committee procedure, no guarantee need be furnished for ;
 - (a) journeys by sea and air ;
 - (b) the carriage of goods on the Rhine and the Rhine waterways;
 - (c) Carriage by pipeline ;
 - (d) Operations carried out by the railway companies of the Member States.
3. The cases in which the furnishing of a guarantee in respect of the carriage of goods on waterways other than those referred to in paragraph 2 (b) may be waived shall be determined in accordance with the Committee procedure.

¹⁶¹ Article 95 , Community Customs Code 1992 ;

1. Any person satisfying the conditions laid down in paragraph 2 may, subject to the limits laid down in paragraph 3, obtain from the customs authorities in the Member State where he is established a guarantee waiver for external Community transit operations carried out by him from any Member State of departure and through the territory of any Member State.
2. The guarantee waiver referred to in paragraph 1 shall be granted only to persons ;
 - (a) who are established in the Member State where the waiver is granted ;
 - (b) who are regular users of the Community transit procedure ;

ตามที่ประมวลประชาคมศุลกากรได้กำหนดให้บุคคลต้องแสดงหลักประกันเพื่อการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวโดยได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าหากเข้ากรณีของลักษณะการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่กำหนดหรือบุคคลมีคุณสมบัติที่กำหนดย่อมไม่จำเป็นต้องยื่นหลักประกันดังกล่าวเพราะถือว่าโดยสภาพของการขนส่งหรือสภาพของบุคคลผู้ขนส่งมีความเสี่ยงต่ำต่อการกระทำความผิดทางศุลกากร ทำให้เกิดการลดขั้นตอนการดำเนินพิธีศุลกากรอันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งได้ทางหนึ่ง นอกจากนี้ศุลกากรเองยังได้ประโยชน์จากการควบคุมตรวจสอบโดยได้กำหนดเงื่อนไขไว้เพื่อให้ผู้ขนส่งได้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด ลดขั้นตอนการดำเนินการทางศุลกากร อีกทั้งยังทำให้การควบคุมทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นกรอบความตกลงอาเซียนจึงควรนำมาตรการการกำหนดหลักประกันและข้อยกเว้นดังกล่าวมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับระบบศุลกากรผ่านแดนของอาเซียนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ในอนุสัญญา TIR Carnet ยังบัญญัติให้มืองค์กรแยกต่างหากจากรัฐบาลรับประกันความเสี่ยงให้โดยเรียกว่า “องค์กรค้ำประกัน” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6.1 ที่ว่า “ภายใต้เงื่อนไขและการประกันตามที่กำหนด รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจมอบอำนาจให้องค์กรออกบัตร TIR ได้โดยตรง หรือโดยผ่านองค์กรที่เกี่ยวข้อง และให้องค์กรที่ออกบัตรนั้นกระทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกัน”¹⁶²

(c) whose financial situation is such that they can meet their commitments ;
 (d) who have not committed any serious infringement of customs or fiscal laws ; and
 (e) who, in accordance with a specimen form to be determined, undertake to pay, upon the first application in writing by the customs authorities, any sums claimed in respect of their Community transit operations .

3. The guarantee waiver granted in accordance with paragraphs 1 and 2 shall not apply to external Community transit operations involving goods ;

(a) of total value exceeding an amount to be determined in accordance with the Committee procedure or

(b) which present increased risks on account of the level of import duties and other charges to which they are subject in one or more Member States.

¹⁶² Article 6.1, TIR Convention, 1975; Subject to such conditions and guarantees as it shall determine, each Contracting Party may authorize associations to issue TIR Carnets, either directly or through corresponding associations, and to act as guarantors.

องค์กรดังกล่าวจัดเป็น 2 ระดับ คือ องค์กรประกันระหว่างประเทศ (International guaranteeing chain) และองค์กรประกันระดับประเทศ (national guaranteeing association) องค์กรประกันทั้งสองระดับมีหน้าที่ออกรับประกันให้กับหน่วยงานศุลกากรที่เกี่ยวข้องว่า หากมีข้อบกพร่อง ข้อฉล หรือความผิดปกติใด ๆ (irregularities) องค์กรประกันทั้งสองระดับ จะชดใช้ให้ตามเงื่อนไขของ การประกันและตามเงื่อนไขที่กำหนดในอนุสัญญา TIR โดยวงเงินที่เอาประกันภัยเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ตามที่หน่วยงานศุลกากรของแต่ละประเทศจะกำหนด¹⁶³

อนุสัญญา TIR ได้กำหนดความรับผิดชอบขององค์กรดังกล่าวในลักษณะเป็นลูกหนี้ร่วม ซึ่งมีความรับผิดชอบเท่ากันและแทนกันกล่าวคือหน่วยงานศุลกากรอาจเรียกเก็บเงินจากองค์กรประกันได้ทันทีเสมือนว่าองค์กรประกันเป็นลูกหนี้เสียเอง โดยองค์กรประกันไม่อาจบอกปิดความรับผิดชอบได้ ซึ่งกรณีจะแตกต่างจากหลักกฎหมายค้ำประกันทั่ว ๆ ไป ซึ่งผู้ค้ำประกันจะรับผิดชอบเป็นบุคคลที่สองและสามารถบอกปิดให้เรียกร้องกับลูกหนี้ชั้นต้นก่อนได้ แต่อนุสัญญาเองก็มีบทบัญญัติผ่อนปรนความรับผิดชอบในลักษณะลูกหนี้ร่วมที่ต้องชำระหนี้แทนกัน คือมาตรา 8(7) ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ความรับผิดชอบเกิดขึ้นแม้ตามเงื่อนไขของมาตรา 8(1) และ(2) ให้หน่วยงานศุลกากรนั้นๆ เรียกเก็บเงินจากผู้กระทำผิดก่อนเท่าที่จะเป็นไปได้ซึ่งไม่ได้หมายความว่า องค์กรประกันจะกลายเป็นลูกหนี้ชั้นรองและมีสิทธิบอกปิดให้หน่วยงานศุลกากรไปเรียกเก็บจากลูกหนี้ชั้นต้น แต่ก็ยังคงมีความรับผิดชอบอยู่เท่าเดิม¹⁶⁴

การที่ระบบของสหภาพยุโรปยังกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรค้ำประกันขึ้นโดยกำหนดให้ร่วมรับผิดชอบหรือแยกความรับผิดชอบกับบุคคลผู้มีส่วนได้เสียกับการขนส่งผ่านแดนนั้นตามหลักลูกหนี้ร่วม อันมีผลทำให้ลดความเสี่ยงทางศุลกากรในแง่ที่ว่าทำให้ศุลกากรแน่ใจได้ว่าจะได้รับชำระหนี้ค่าภาษีได้อย่างครบถ้วน ดังนั้นกรอบความตกลงอาเซียนจึงควรกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรค้ำประกันดังกล่าวขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมทางศุลกากร

นอกจากนี้อนุสัญญา TIR ยังได้กำหนดกรณีเมื่อการเดินทางสิ้นสุดและหรือผ่านด่านศุลกากรสุดท้ายแล้ว สัญญาประกันย่อมสิ้นผลนำมาเรียกร้องตามมาตรา 8 ไม่ได้ เว้นแต่จะได้

¹⁶³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานวิจัยโครงการการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทยไปยังประเทศอินโดจีน, บทที่ 6 หน้า 35.

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, บทที่ 6 หน้า 36

จดแจ้งเงื่อนไขการปลดภาระประกันไว้ในตัว TIR Carnet โดยแจ้งชัด ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะต้องดำเนินการเรียกเงินประกันภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับ TIR Carnet ณ จุดนำเข้า และเมื่อนำตัว TIR มาขึ้นเงินแล้วองค์กรประกันมีหน้าที่ที่จะต้องชำระเงินภายในเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่เรียกเก็บ¹⁶⁵ อันถือเป็นการสอดคล้องกับหลักสิ้นไปแห่งสิทธิ (exhaustion of right)¹⁶⁶ การคืนหลักประกันดังกล่าวให้แก่ผู้ขนส่งผ่านแดนอันเป็นการทำให้ผู้ขนส่งได้รับความเป็นธรรมและความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ทางหนึ่งดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรกำหนดให้มีการคืนหลักประกันเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน

นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นกรณีการนำสินค้าบางประเภทเช่น เครื่องมือสำหรับใช้ในวิชาชีพ หรือสิ่งที่น่าสนใจหรือใช้ในงานนิทรรศการ งานแสดงสินค้า งานประชุม เป็นต้นเข้ามาเป็นการชั่วคราว ระบบศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปยังกำหนดให้อยู่ภายใต้อนุสัญญา ATA Carnet โดยกำหนดให้มี “เอกสารทางศุลกากร” ดังที่ปรากฏในมาตรา 3 ของอนุสัญญา ATA¹⁶⁷

¹⁶⁵ Article 11 , TIR Convention, 1975 ;

1. Where a TIR Carnet has not been discharged or has been discharged conditionally, the competent authorities shall not have the right to claim payment of the sum mentioned in article 8, paragraphs 1 and 2 from the guaranteeing association unless, within a period of one year from the date of acceptance of the TIR Carnet by those authorities, they have notified the association in writing of the non-discharge or conditional discharge. The same provision shall apply where the certificate of discharge was obtained in an improper or fraudulent manner, save that the period shall be two years.

2. The claim for payment of the sums referred to in article , paragraphs 1 and 2, shall be made to the guaranteeing association at the earliest three months after the date on which the association was informed that the Carnet had not been discharged or had been discharged conditionally or that the certificate of discharge had been obtained in an improper or fraudulent manner and at the latest not more than two years after that date. However, in cases which, during the above-mentioned period of two years, become the subject of legal proceedings, any claim for payment shall be made within one year of the date on which the decision of the court becomes enforceable.

The guaranteeing association shall have a period of three months, from the date when a claim for payment is made upon it, in which to pay the amounts claimed, the sums paid shall be reimbursed to the association if, within the two years following the date on which the claim for payment was made, it has been established to the satisfaction of the Customs authorities that no irregularity was committed in connection with the transport operation in question.

¹⁶⁶ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานวิจัยโครงการการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทยไปยังประเทศอินโดจีน, บทที่ 6 หน้า 37.

¹⁶⁷ Article 3, ATA Convention 1961 ;

เอกสารเอ.ที.เอ คาร์เนตดังกล่าวออกให้โดยหอการค้าของแต่ละประเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในการอนุญาตให้นำสินค้าภายใต้เอกสารดังกล่าวเข้าประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญา ATA.Carnet Convention ได้เป็นการชั่วคราว โดยได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าหรือการค้ำประกันค่าอากรขาเข้าและยกเว้นการทำเอกสารพิธีการศุลกากรขาเข้าและขาออก โดยถือว่าเอกสาร เอ.ที.เอ.คาร์เนตนี้เป็นเอกสารทางศุลกากรแบบหนึ่งที่ใช้แทนใบขนสินค้าผ่านแดน ในกรณีที่เป็นการนำเข้าชั่วคราว โดยจะนำกลับคืนออกไปตามระยะเวลาที่กำหนด และถือว่าเป็นเอกสารค้ำประกันสำหรับค่าอากรขาเข้าและภาษีทั้งหลายในกรณีที่ไม่มีการนำสินค้ากลับคืนออกไป โดยหอการค้าของประเทศที่สินค้านำเข้าไปนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าภาษีขาเข้าให้แก่ศุลกากร แล้วจะไปติดตามไล่เบี่ยเอาจากหอการค้าของประเทศผู้ส่งออก ซึ่งเป็นผู้ออกหนังสือรับรองดังกล่าวอีกทอดหนึ่ง

จากมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปดังกล่าวที่มีการกำหนดหลักประกันเฉพาะประเภทสินค้าที่มีการนำเข้ามาชั่วคราว เช่น สินค้าประเภทเครื่องมือสำหรับใช้ในวิชาชีพ สิ่งที่น่าออกแสดงหรือใช้ในงานนิทรรศการ งานแสดงสินค้า งานประชุม โดยเห็นว่ามิใช่วัตถุประสงค์ของการขนส่งผ่านแดนแตกต่างจากการขนส่งสินค้าผ่านแดนประเภทอื่นๆ กล่าวคือเพื่อนำเข้ามาชั่วคราวและจะส่งกลับออกไปตามระยะเวลาที่กำหนด และสินค้านี้เป็นสินค้าที่มีใช่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคได้ภายในประเทศ แต่เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ของงาน ดังนั้นจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การประกันที่แตกต่างออกไปจากสินค้าทั่วไปด้วย กรอบความตกลงจึงควรนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อ

1. Each Contracting Party shall accept in lieu of its national Customs documents, and as due security for the sums referred to in Article 6 of the present Convention, A.T.A. carnets valid for its territory and issued and used in accordance with the conditions laid down in the present Convention, for goods temporarily imported under:

(a) the Customs Convention on the temporary importation of professional equipment, done at Brussels on 8 June 1961,

(b) the Customs Convention concerning facilities for the importation of goods for display or use at exhibitions, fairs, meetings or similar events, done at Brussels on 8 June 1961¹, in so far as it is a Contracting Party to those Conventions.

2. Each Contracting Party may also accept A.T.A. carnets, issued and used under the same conditions, for goods temporarily imported under other international temporary importation Conventions or for temporary admission procedures under its national laws and regulations.

3. Each Contracting Party may accept A.T.A. carnets issued and used under the same conditions for transit.

4. Goods intended for processing or repair shall not be imported under cover of A.T.A. carnets.

การควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสินค้าแต่ละประเภทเป็นสำคัญ เนื่องจากสินค้าต่างประเภทและต่างวัตถุประสงค์กันระดับความเสี่ยงย่อมแตกต่างกันออกไป

(4) กรณีการกำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Design to Means of Transit)

เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร มาตรา 2 ของอนุสัญญา TIR จึงได้กำหนดวิธีการขนส่งสินค้าโดยใช้ยานพาหนะที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้าหรือโดยใช้ยานพาหนะอื่น ๆ ที่ใช้ถนน, ยานพาหนะที่พ่วงกันอย่างอื่นหรือตู้สินค้าอื่น ๆ ที่ใช้ ถนน¹⁶⁸

จากหลักการดังกล่าวถือเป็นลักษณะพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งของอนุสัญญานี้ที่สินค้าต้องบรรจุในตู้สินค้าโดยมีมาตรฐานและปลอดภัยจาก access ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ระบบ TIR ทำงานได้ดี เพราะหากตู้บรรทุกสินค้ามีความปลอดภัย และแน่นอน เป็นที่ยอมรับได้ของประเทศที่เป็นผู้ให้ทางผ่านประเทศต่าง ๆ ก็พร้อมที่จะเป็นสมาชิกอนุสัญญา TIR และพร้อมที่จะรับ custom seal ของประเทศอื่น ๆ¹⁶⁹ เมื่อพิจารณาจากความตกลงอาเซียนแม้ว่าจะมีการกำหนดให้ขนส่งด้วยพาหนะที่สามารถปิดผนึกได้ แต่มิได้กำหนดมาตรการในการในการอนุมัติยานพาหนะและตู้สินค้าตามระเบียบของ TIR เช่น การกำหนดโครงสร้างและอุปกรณ์ของยานพาหนะเพื่อออกหนังสือรับรองการอนุมัติว่าพาหนะที่ขนส่งได้มาตรฐานตามที่กำหนด ดังนั้นจึงเป็นการสมควรยิ่งที่กรอบความตกลงควรกำหนดวิธีการขนส่งโดยอาศัยหลักทางเทคนิคทางด้านยานยนต์ โครงสร้างของยานพาหนะ เพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

¹⁶⁸ Article 2, TIR Convention, 1975; This Convention shall apply to the transport of goods without interned reloading, in road vehicles, combinations of vehicles or in containers, across one or more frontiers between a Customs office of departure of one Contracting Party and a Customs office of destination of another or of the same Contracting Party, provided that some portion of the journey between the beginning and the end of the TIR the operation made by road.

¹⁶⁹ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานวิจัยโครงการ การขนส่งสินค้าผ่านแดนไทยไปยังประเทศอินโดจีน, บทที่ 6 หน้า 40.

(5) การตรวจสอบสินค้าผ่านแดน (Inspection of Customs Transit)

การตรวจสอบสินค้าผ่านแดนได้กำหนดไว้ในอนุสัญญา TIR มาตรา 5 ที่ว่า "สินค้าที่ขนส่งภายใต้ระเบียบการ TIR ด้วยยานพาหนะที่ใช้ถนนที่ปิดมิดชิด, ยานพาหนะที่พ่วงกันหรือตู้สินค้าที่ปิดมิดชิด โดยทั่วไปย่อมไม่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกตรวจสอบ ณ ที่ทำการศุลกากรระหว่างทาง อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันการกระทำมิชอบ เจ้าหน้าที่ศุลกากรอาจตรวจสอบสินค้า ณ ที่ทำการศุลกากรดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่น่าสงสัย"¹⁷⁰ และในมาตรา 23 ที่ว่า "เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องไม่กำหนดให้ยานพาหนะที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกันหรือตู้สินค้า มีการคุ้มกันในประเทศของตนโดยผู้ขนส่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และจะไม่ต้องกำหนดให้มีการตรวจยานพาหนะที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้ารวมทั้งสินค้าที่บรรทุกระหว่างทาง"¹⁷¹ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจเปิดตรวจได้ก็เฉพาะแต่กรณีจำเป็นอันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง

แต่ในกรณีหากว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรดำเนินการตรวจสินค้าที่บรรทุกในยานพาหนะที่ใช้ถนน ในยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือในตู้สินค้าในระหว่างการเดินทาง หรือ ณ ที่ทำการศุลกากรระหว่างทาง เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับตราฉันทันใหม่ที่ติดไว้และการตรวจสอบที่ได้กระทำไปลงในใบรับบัตร TIR ที่ใช้ในประเทศของตน ในต้นชั่วโมงรับและในใบรับที่เหลืออยู่ของบัตร TIR¹⁷²

¹⁷⁰ Article 5, TIR Convention 1975 ;

1. Goods carried under the TIR procedure in sealed road vehicles, combination of vehicles or containers shall not as a general rule be subjected to examination at Customs offices en route.
2. However, to prevent abuses, Customs authorities may in exceptional cases, and particularly when irregularity is suspected, carry out an examination of the goods offices.

¹⁷¹ Article 23, TIR Convention 1975 ; The customs authorities shall not :

- require road vehicles, combinations of vehicles or containers to be escorted at the carriers' expense on the territory of their country,
- require examination en route of road of road vehicles, combinations of vehicles or containers and their loads except in special cases.

¹⁷² Article 24, TIR Convention 1975 ; If the Customs authorities conduct an examination of the load of a road vehicle combination of vehicles or container in the course of the journey or at a Customs office en route, they shall record on the TIR Carnet vouchers used in their country, on the corresponding counterfoils, and on the vouchers remaining in the TIR Carnet, particular of the new seals affixed and of the controls carried out.

เพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบและเพื่อให้การตรวจสอบกระทำโดยชอบที่กระทบต่อสิทธิของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนให้น้อยที่สุด ตามหลักสิทธิของบุคคลผู้ประกอบการนั้น มีลักษณะแตกต่างจากกรอบความตกลงที่มีได้กำหนดมาตรการการควบคุมการตรวจสอบให้รัดกุม โดยกำหนดให้กระทบสิทธิของผู้ถูกตรวจสอบให้น้อยที่สุดหรือควรมีการจัดทำพยานหลักฐานในการตรวจสอบที่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีการตรวจสอบดังกล่าว จึงมีผลทำให้การใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีมากจนเกินไป ขัดกับหลักความโปร่งใสและขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเหมาะสมจึงควรกำหนดมาตรการการควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน

(6) การฉีกตราศุลกากรผ่านแดน (Seal of Customs Transit)

เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพ อนุสัญญา TIR จึงได้บัญญัติกรณีการฉีกตราศุลกากรผ่านแดนไว้ในมาตรา 22 ที่ว่า “เมื่อได้มีการตรวจสอบสินค้าแล้ว เจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ที่ทำการศุลกากรระหว่างทางของภาคีอนุสัญญาฝ่ายหนึ่งจะยอมรับตราฉีกศุลกากรของภาคีอนุสัญญาฝ่ายอื่นๆ หากตราฉีกนั้นอยู่ในสภาพสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ศุลกากรดังกล่าวอาจเพิ่มตราฉีกของตนได้ หากข้อกำหนดของการตรวจสอบทำให้จำเป็นต้องประทับตราฉีก และตราฉีกศุลกากรที่ภาคีอนุสัญญายอมรับนั้นจะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย เช่นเดียวกับตราฉีกอื่นของประเทศนั้น”¹⁷³ กล่าวคือได้กำหนดให้ยอมรับตราประทับร่วมกัน และกำหนดอำนาจเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่อาจกระทำการฉีกตราได้ตามข้อกำหนด โดยมีวิธีการฉีกตราดังที่บทบัญญัติให้ใช้ประมวลประชาคมได้กำหนดลักษณะของการฉีกตราศุลกากรในมาตรา 349 ที่ว่า “สินค้าที่บรรจุจะต้องได้รับการยืนยันตามกฎหมายหรือที่ได้ยอมรับโดยสำนักงานต้นทางว่าการฉีกตราศุลกากรนั้นเหมาะสมในลักษณะที่ว่า”¹⁷⁴

¹⁷³ Article 22, TIR Convention 1975 ;

1. As a general rule and except when they examine the goods in accordance with article 5, paragraph 2, the Customs authorities of the Customs offices en route of each of the Contracting Parties shall accept the Customs seals of other Contracting Parties, provided that they are intact. The said Customs authorities may, however, if control requirements make it necessary, add their own seals.

2. The Customs seals thus accepted by a Contracting Party shall have in the territory of that Contracting Party the benefit of the same legal protection as is accorded to the national seals.

¹⁷⁴ Article 349, provisions for the implementation of Council Regulation (EEC):

1. As a general rule, identification of the goods shall be ensured by sealing.

- () การฉีกตราศุลกากรนั้นง่ายและมีประสิทธิภาพต่อการประทับตรา
- () ไม่สามารถเอาสินค้าออก หรือใส่สินค้าเข้าไปในส่วนของยานพาหนะที่ปิดผนึกได้ โดยไม่ทิ้งร่องรอยที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำต่อตัวห้องบรรจุสินค้าหรือการทำลาย
- () ยานพาหนะหรือห้องบรรจุสินค้าต้องไม่มีส่วนที่ปกปิดซึ่งสามารถซ่อนสินค้าได้
- () เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถเข้าไปตรวจพื้นที่ทั้งหมดที่ใช้บรรจุสินค้าได้ทุกเมื่อ

จากมาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบความตกลงแต่ทั้งนี้ในกรณีที่หากว่าตราฉลากศุลกากรเสียหายไปในระหว่างทางเพราะเหตุประการอื่นนอกเหนือจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรให้มีการตรวจสินค้าที่บรรทุกมา ณ ที่ทำการศุลกากรระหว่างทางหรือในระหว่างการเดินทาง และจำเป็นต้องทำลายตราฉลากหรือหากสินค้าถูกทำลายหรือเสียหายโดยที่ตราฉลากศุลกากรมิได้ชำรุด ก็ให้ปฏิบัติตามวิธีการเกี่ยวกับการใช้บัตร TIR ทั้งนี้โดยมิให้กระทบต่อการใช้บทบัญญัติของกฎหมายแห่งชาติและต้องทำรายงานซึ่งมีการรับรองว่าถูกต้องไว้ในบัตร TIR ให้สมบูรณ์¹⁷⁵

จะเห็นได้ว่ามาตรการของสหภาพยุโรปมุ่งเน้นในเรื่องการกำหนดมาตรการการฉีกตราศุลกากรให้มีแนวทางที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสะดวกและเกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากการฉีกตราศุลกากรมีผลต่อการควบคุมตรวจสอบกล่าวคือหากว่าการฉีกตราศุลกากรถูกทำลายหรือถูกทำให้เสียหายไป

-
- 2. The following shall be sealed ;
 - (a) the space containing the goods, where the means of transport has been approved under other rules or recognized by the office of departure as suitable for sealing ;
 - (b) each individual package, in other cases.
 - 3. Means of transport may be recognized as suitable for sealing on condition that ;
 - (a) seals can be simply and effectively affixed to them ;
 - (b) they are so constructed that no goods can be removed or introduced without leaving visible traces of tampering or without breaking the seals;
 - (c) they contain no concealed spaces where goods may be hidden ; and
 - (d) the spaces reserved for the load are readily accessible for inspection by the customs authorities.
 - 4. The office of departure may dispense with sealing if, having regard to other possible measures for identification, the description of the goods in the T1 document or in the supplementary documents make them readily identifiable.

¹⁷⁵ Article 25, TIR Convention 1975 ; If the Customs authorities conduct an examination of the load of vehicle combination of vehicles or container in the course of the journey or at a Customs office en route, they shall record on the TIR Carnet vouchers used in their country, on the corresponding counterfoils, and on the vouchers remaining in the TIR Carnet, particulars of the new seals affixed and of the controls carried out.

ยอมแสดงให้เห็นได้ว่าการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนอาจกระทำโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือเงื่อนไขที่ศุลกากรกำหนดไว้ในอันที่จะเกิดความรับผิดชอบแก่ผู้ประกอบการขนส่งดังกล่าว แต่หากการผิดตราศุลกากรเรียบร้อยยอมสันนิษฐานได้ว่าได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบและเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเปิดตรวจสินค้าดังกล่าวอันนำมาซึ่งการลดขั้นตอนการดำเนินพิธีศุลกากร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปดังกล่าว แต่มิได้มุ่งเน้นให้มีระบบการตรวจสอบตราศุลกากรที่เคร่งครัด อีกทั้งหากกรณีที่เกิดราประทับศุลกากรเกิดความเสียหายหรือสูญหายในระหว่างการขนส่งมิได้มีการกำหนดให้จัดทำหลักฐานอย่างละเอียดเกี่ยวกับกรณีที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการยืนยันความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ทางหนึ่ง ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรกำหนดมาตรการเสริมเกี่ยวกับการตรวจสอบตราศุลกากรและการจัดทำรายงานกรณีที่เกิดราประทับศุลกากรดังกล่าวเสียหายหรือสูญหาย

(7) การกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

(Design of Charges and Other Financial Obligations)

เพื่อประโยชน์แก่การอำนวยความสะดวก รัฐจำเป็นต้องจัดหางบประมาณสาธารณูปโภคเพื่อจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก จึงกำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ดังที่อนุสัญญา TIR บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ที่ว่า "สินค้าที่ขนส่งภายใต้ระเบียบการ TIR ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องชำระหรือวางภาษีอากรนำเข้าหรือส่งออก ณ ที่ทำการศุลกากรระหว่างทาง"¹⁷⁶ และในมาตรา 1 (ข) กำหนดให้ "ภาษีนำเข้าหรือส่งออก" หมายถึงเฉพาะอากรศุลกากร และอากรอื่น ๆ, ภาษี, ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เรียกเก็บ หรือเกี่ยวข้องกับการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้า (ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นี้ให้หมายถึงเงินทั้งหมดที่มีใช้ภาษีอากรนำเข้าหรือส่งออกที่ภาคีอนุสัญญาเรียกเก็บสำหรับการนำเข้าหรือการส่งออกสินค้า เงินจำนวนนี้เป็นจำนวนจำกัดเท่ากับค่าใช้จ่ายโดยประมาณของการบริการที่ให้และมีใช้สำหรับการคุ้มครองสินค้าท้องถิ่นหรือเป็นค่าภาษีนำเข้าหรือส่งออก ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ นั้น) แต่ไม่รวม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายจำนวนจำกัดซึ่งเป็นค่าตอบแทนสำหรับการบริการ"¹⁷⁷ ดังนั้นค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียม

¹⁷⁶ Article 4, TIR Convention 1975 ; Goods carried under the TIR procedure shall not be subjected to the payment deposit of import or export duties and taxes at Customs office en route.

¹⁷⁷ Article 1 (b), TIR Convention 1975 ; the term "import or export duties and taxes" shall mean Customs duties and all other duties, taxes, fees and other charges which are collected on, or in connection with, the import or export of goods, but not including fees and charges limited in amount to the approximate cost of services rendered.

ที่รัฐมีสิทธิเรียกเก็บได้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริการขนส่งสินค้าผ่านแดน เช่น ค่าธรรมเนียมสำหรับหนังสือรับรองแหล่งที่มา ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้ถนนและการดูแลรักษาอุปกรณ์อำนวยความสะดวก เป็นต้น

การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์ทั้งรัฐในแง่ที่ว่าเพื่อเป็นงบประมาณในการจัดการบริการและประโยชน์ในแง่ของผู้ประกอบการที่จะได้รับการบริการที่สะดวกเพียงพอต่อความต้องการ ซึ่งครอบคลุมตกลงอาเซียนได้บัญญัติมาตรการ ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนแต่ทั้งนี้สมควรให้พิจารณาถึงปัจจัยต่างๆในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เป็นธรรมทั้งฝ่ายรัฐและผู้ประกอบการในลักษณะของความมีเหตุมีผลและการไม่เลือกปฏิบัติของการให้บริการของรัฐ

(8) ระยะเวลาและเส้นทางในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

(Time and en-route of Transit Transportation)

มาตรการศุลกากรสหภาพยุโรปได้มุ่งให้ความสำคัญต่อการกำหนดระยะเวลาและเส้นทาง เนื่องจากเห็นว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการขนส่งผ่านแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่อนุสัญญา TIR กำหนดไว้ในมาตรา 20 ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ศุลกากรอาจกำหนดระยะเวลาและเส้นทางการเดินทางในประเทศของตนสำหรับยานพาหนะที่ใช้ถนน, ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้า”¹⁷⁸

ทั้งนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรกำหนดเวลาการขนส่งสินค้าภายในดินแดนของตนเจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงกฎระเบียบพิเศษต่างๆที่ผู้ขนส่งต้องอยู่ภายใต้บังคับโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎระเบียบเกี่ยวกับชั่วโมงทำงานและช่วงเวลาพักที่บังคับสำหรับยานพาหนะที่ใช้ถนน เจ้าหน้าที่ควรใช้สิทธิกำหนดเส้นทางขนส่งเมื่อเห็นว่าจำเป็น เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาและเส้นทางขนส่งถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการควบคุมตรวจสอบแต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยยึดหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นสำคัญ เช่นการกำหนดระยะเวลาจะต้องสัมพันธ์กับชั่วโมงการทำงานของเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ ระยะทางที่ผู้ขนส่งใช้ในการขับขี่ระยะเวลาพัก เป็นต้น

¹⁷⁸ Article 20 , TIR Convention 1975 ;For journeys in territory of their country, the Customs authorities may fix a time-limit and require the road vehicle, the combination of vehicles or the container to follow a prescribed route.

เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงอาเซียนแม้ว่าจะได้กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ แต่กำหนดในลักษณะกว้าง จึงเห็นควรกำหนดมาตรการในการใช้ปัจจัยที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งที่พิจารณาประกอบการกำหนดระยะเวลาและเส้นทางการขนส่งเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมและตรวจสอบ และเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งจะต้องอาศัยการพิจารณาเป็นกรณีๆไป

(9) มาตรการพิเศษที่จำเป็น (necessary specific measure)

เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเกิดประสิทธิภาพ อนุสัญญา TIR กำหนด มาตรการพิเศษไว้ในมาตรา 19 ที่ว่า "สินค้าและยานพาหนะที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้า ต้องนำมาแสดงพร้อมบัตร TIR ณ ที่ทำการศุลกากรต้นทาง เจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศต้นทาง จะใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าบัญชีสินค้ามีความถูกต้องและเพื่อติดตามศุลกากรหรือเพื่อ ตรวจสอบศุลกากรที่ประทับให้โดยบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจโดยชอบ ทั้งนี้ภายใต้ความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ศุลกากรดังกล่าวข้างต้น"¹⁷⁹

จะเห็นได้ว่าการใช้มาตรการพิเศษของศุลกากรดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการควบคุม ตรวจสอบทางศุลกากรมีผลทำให้เกิดประสิทธิภาพต่อการดำเนินการของรัฐ และลดความเสี่ยง ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการขนส่งผ่านแดนดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลง ที่ได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง แต่เห็นควรให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ ตามมาตรการที่จำเป็นดังกล่าวดังเช่นของสหภาพยุโรปเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการ ที่จำเป็นอื่นๆทางศุลกากรนอกจากการกำหนดในด้านระยะเวลาขนส่ง เช่นอาจกำหนดให้มีการเรียก บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งผ่านแดนมาให้การต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากร หรือตรวจสอบจากพยานเอกสาร อื่นๆที่เกี่ยวข้องนอกจากเอกสารทางศุลกากร เป็นต้น

¹⁷⁹ Article 19; TIR Convention 1975 ; The goods and the road vehicle, the combination of vehicles or the container shall be produced with the TIR Carnet at the Customs office of departure. The Customs authorities of the country of departure shall take such measures as are necessary for satisfying themselves as to the accuracy of the goods manifest and either for affixing the Customs seals or for checking Customs seals affixed under the responsibility of the said Customs authorities by duly authorized persons.

(10) กรณีการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งผ่านแดน
(Transit Transport Involved in Accident)

เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนให้แก่ผู้ขนส่งในกรณีประสบอุบัติเหตุ บทบัญญัติให้ใช้ประมวลประชาคมยุโรปกำหนดไว้ในมาตรา 355 ที่ว่าผู้ขนส่งจะต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดลงเอกสารศุลกากรผ่านแดนและแจ้งไปให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรของรัฐสมาชิกที่ได้ลำเลียงนั้นทราบเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุมัติ แต่หากเกิดอันตรายโดยฉุกเฉินซึ่งมีความจำเป็นต้องถ่ายสินค้าทั้งหมดหรือบางส่วนในการขนส่ง ผู้ขนส่งอาจกระทำการด้วยตนเองแล้วบันทึกการกระทำดังกล่าวลงในเอกสารศุลกากรผ่านแดนและยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรของรัฐสมาชิกเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะทำการประทับตราให้ใหม่ และถ้าผลของอุบัติเหตุเพิ่มสูงขึ้นในช่วงเวลาที่ขนส่งตามที่กำหนดไว้ในเอกสารศุลกากรผ่านแดน ผู้ร้องขอก็ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรทราบและเจ้าหน้าที่ก็จะบันทึกรายละเอียดลงในเอกสารศุลกากรผ่านแดน¹⁸⁰

จากมาตรการดังกล่าว ครอบคลุมความตกลงอาเซียนได้มีการบัญญัติไว้เช่นกัน แต่หาได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันตนเองจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยฉุกเฉิน ดังนั้นจึงสมควรที่ครอบคลุมความตกลงจะได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวเสริมจากมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งผ่านแดนในแง่ที่ทำให้ผู้ขนส่งได้รับการเยียวยา จากรัฐเพื่อให้การดำเนินการขนส่งสามารถดำเนินการได้ต่อไปและเป็นประโยชน์แก่รัฐในการควบคุมตรวจสอบและรับแจ้งผล

¹⁸⁰ Article 355, provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) ;

1. If seals are broken in the course of the transport operation for reasons beyond the carrier's control, the carrier shall without delay request that a certified report be drawn up by the customs authorities in the Member State in which the means of transport is located. The customs authority concerned shall, if possible, affix new seals.

2. In the event of an accident necessitating transfer to another means of transport, Article 354 shall apply.

3. In the event of imminent danger necessitating immediate unloading of the whole or part of the load, the carrier may take action on his own initiative. He shall record such action on the T1 document. Paragraph 1 shall apply in such a case.

4. If, as a result of accidents or other incidents arising in the course of the transport operation, the carrier is not in a position to comply with the period referred to in Article 348 , he shall inform the customs authority referred to in paragraph 1 as soon as possible. That authority shall then record the relevant details on the T1 document,

การดำเนินการของผู้ประกอบการดังกล่าวได้ทันท่วงทีเพื่อดำเนินการเยียวยา จัดการแก้ไข และกำหนดความรับผิดชอบสำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว

(11) กรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น (Officens)

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร อนุสัญญา TIR ได้บัญญัติกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นไว้ในมาตรา 36 ที่ว่า “หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติในอนุสัญญานี้ ผู้ฝ่าฝืนต้องรับผิดชอบในประเทศที่กระทำการฝ่าฝืนนั้น และต้องรับโทษที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของประเทศนั้น”¹⁸¹ และในมาตรา 37 ที่ว่า “เมื่อไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำที่ไม่ถูกต้องเกิดขึ้นในประเทศใด ให้ถือว่าเกิดขึ้นในดินแดนของรัฐภาคีที่มีการตรวจพบ”¹⁸²

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปกำหนดให้ต้องรับผิดชอบในประเทศที่กระทำการฝ่าฝืนนั้น และต้องรับโทษที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของประเทศนั้น แต่หากว่าไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นที่ประเทศใด ให้ถือว่าเกิดขึ้น ณ สถานที่ที่ตรวจพบการกระทำความผิดซึ่งสอดคล้องกับหลักดินแดนตามกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ ที่ถือว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นในรัฐโดยอมตกอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐนั้น ๆ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายจะมีสัญชาติใด จากการกำหนดมาตรการดังกล่าวมีผลทำให้เกิดความโปร่งใสและประสิทธิภาพต่อการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินการกระทำความผิดทางศุลกากรทั้งในส่วนของรัฐและผู้ประกอบการ

เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงซึ่งได้บัญญัติสอดคล้องกับมาตรการดังกล่าวแต่เพียงบัญญัติแนวทางปฏิบัติไว้กว้าง ๆ ที่ให้ใช้กฎหมายของแต่ละประเทศภาคีสัญญาที่เกี่ยวข้อง โดยมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าหากเกิดปัญหาที่ว่าไม่สามารถระบุได้ชัดว่าความผิดเกิดขึ้น ณ ที่ใด จะใช้กฎหมายของประเทศใดบังคับ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้ใช้กฎหมายของประเทศที่ตรวจพบ

¹⁸¹ Article 36 ; TIR Convention 1975 ; Any breach of the provisions of this Convention shall render the offender liable, in the country where the offence was committed, to the penalties prescribed by the law of that country.

¹⁸² Article 37 ; TIR Convention 1975 ; When it is not possible to establish in which territory an irregularity was committed, it shall be deemed to have been committed in the territory of the Contracting Party where it is detected.

การกระทำผิดเพราะถือว่าเป็นสถานที่ที่มีหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิดได้ดีที่สุด ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการดำเนินคดีทางศุลกากร

นอกจากนี้มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปยังมีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่ว่า รัฐภาคีแต่ละรัฐมีสิทธิที่จะจับบุคคลใดๆออกจากปฏิบัติการของอนุสัญญาที่ชั่วคราวหรือถาวรหากบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร้ายแรงต่อกฎหมายหรือข้อบังคับศุลกากรที่ใช้บังคับในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศโดยกิจการธุรกิจไม่ควรถูกกันออกจากระบบ TIR เพราะเหตุที่คนขับรถคนหนึ่งกระทำความผิดโดยฝ่ายบริหารกิจการนั้นมิรู้เห็นด้วย การจับบุคคลออกดังกล่าวต้องทำทันทีที่แจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ศุลกากรของรัฐภาคี ซึ่งบุคคลนั้นตั้งถิ่นฐานหรือพำนักอาศัยอยู่ ต้องแจ้งไปยังองค์กรคู่ค้าประกันในประเทศที่การกระทำผิดเกิดขึ้น¹⁸³ จะเห็นได้ว่าถือเป็นการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสมเนื่องจากการพิจารณาแยกความรับผิดชอบระหว่างกิจการธุรกิจกับตัวผู้กระทำความผิดเพราะอาจมีกรณีที่เกิดการเหลือวิสัยที่จะทราบได้แน่ชัดว่าผู้กระทำการดังกล่าวจะกระทำการภายใต้ขอบอำนาจนั้นๆหรือไม่ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสแก่ผู้ประกอบการ ดังนั้นจึงเห็นควรที่กรอบจะได้นำมาตรการดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

(12) กรณีการสิ้นสุดของพิธีศุลกากรผ่านแดน (Termination of Customs Procedures)

เพื่อการดำเนินพิธีศุลกากรเกิดความเรียบง่ายและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร ประมวลประชาคมศุลกากรกำหนดในมาตรา 92 ที่ว่า “เมื่อสินค้าและเอกสารมีรายละเอียดและข้อเท็จจริงตรงกันโดยได้รับการจัดการ ณ ที่ทำการศุลกากรปลายทางตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพิธีการที่ร้องขอ”¹⁸⁴ และในอนุสัญญา TIR ยังได้

¹⁸³ Article 38 ; TIR Convention 1975 ;

1. Each of the Contracting Parties shall have the right to exclude temporarily or permanently from the operation of this Convention any person guilty of a serious offence against the Customs laws or regulations to the international transport of goods

2. This exclusion shall be notified immediately to the Customs authorities of the Contracting Party on whose territory the person concerned is established or resident and also the guaranteeing association(s) in the country where the offence has been committed.

บัญญัติไว้ในมาตรา 21 “ยานพาหนะที่ใช้ถนน ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้ารวมทั้งสินค้าที่บรรทุกต้องนำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรพร้อมกับบัตร TIR ณ ที่ทำการศุลกากรระหว่างทาง และที่ทำการศุลกากรปลายทาง”¹⁸⁵ กล่าวคือได้กำหนดให้ผู้ขนส่งผ่านแดนจะต้องนำยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งพร้อมทั้งสินค้าที่ขนส่งและบัตร TIR ยื่นให้ต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรปลายทาง เพื่อที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรปลายทางจะดำเนินการตรวจสอบบัตร TIR เกี่ยวกับรายละเอียดและข้อเท็จจริงตามที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้นทางได้รายงานมาให้ทราบหรือไม่ พร้อมทั้งตรวจสอบสภาพการฉีกตราศุลกากรว่าอยู่ในสภาพเรียบร้อยหรือไม่ หากว่าอยู่ในสภาพที่เรียบร้อยเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะดำเนินการยกเลิกการใช้บัตร TIR ทันที¹⁸⁶ แต่หากพิจารณาเบื้องต้นแล้วพบว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ขนส่งเกินระยะเวลาที่ศุลกากรกำหนด หรือมีข้อแตกต่างระหว่างรายละเอียดในบัญชีสินค้าของบัตร TIR และสิ่งที่บรรทุกจริงในยานพาหนะที่ใช้ถนน, ในยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือในตู้สินค้าตามมาตรา 39 ของอนุสัญญา TIR ให้ถือว่าผู้ถือบัตร TIR มิได้ละเมิดหลักเกณฑ์ของระบบ TIR หากได้แสดงหลักฐาน ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจนเป็นที่พอใจว่าข้อแตกต่างนั้นมิได้เกิดขึ้นจากความผิดพลาดโดยเจตนาหรือด้วยความประมาทในขณะที่บรรทุกสินค้า ส่งสินค้า หรือในขณะที่ทำบัญชีสินค้าและตนได้ปฏิบัติตามต้องตามระเบียบ TIR ในประการอื่น”¹⁸⁷ แต่หาก

¹⁸⁴ Article 92, Community Customs Code 1992 ; The external transit procedure shall end when the goods and the corresponding documents are produced at the customs office of destination in accordance with the provisions of the procedure in question.

¹⁸⁵ Article 21 ; TIR Convention 1975 ; At each Customs office en route and at Customs offices of destination, the road vehicle, the combination of vehicles or the container shall be produced for purposes of control to the Customs authorities together with the load and the TIR Carnet relating thereto.

¹⁸⁶ Article 28 ; TIR Convention 1975 ; On arrival of the load at the Customs office of destination, and provided that the goods are then placed under another system of system of Customs control or are cleared for home use, discharge of the TIR Carnet shall take place without delay.

¹⁸⁷ Article 39 ; TIR Convention 1975 ; When TIR operations are accepted as being otherwise in order ;

1. The Contracting Parties shall disregard minor discrepancies in the observance of time-limits or routes prescribed.

2. Likewise, discrepancies between the particulars on the goods manifest of the TIR Carnet and the actual contents of a road vehicle, combination of vehicles or container shall not be considered as infringements of the Convention by the holder of the TIR Carnet when evidence is produced to the satisfaction of the competent authorities that these discrepancies were not due to mistakes committed knowingly or through negligence at the time when the goods were loaded or dispatched or when the manifest was made out.

เจ้าหน้าที่ศุลกากรได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วสงสัยว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนอาจจะต้องรับผิดชอบ ก็อาจมีคำสั่งให้เปิดตรวจสินค้านั้นๆ เพื่อพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งและผู้สำแดงในเอกสารศุลกากรผ่านแดนดังกล่าว

จากมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามุ่งเน้นที่ระบบการตรวจสอบเอกสารศุลกากรเบื้องต้นคือบัตร TIR และจากรายงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรต้นทาง หากอยู่ในสภาพเรียบร้อยย่อมสันนิษฐานไว้ก่อนว่าได้ดำเนินการตามระเบียบ TIR โดยชอบแล้ว จะไม่ทำการเปิดตรวจสินค้านี้ดังกล่าวนั้นทำให้เกิดการลดขั้นตอนการดำเนินพิธีศุลกากรอันนำมาซึ่งการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน และหากว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ขนส่งเกินระยะเวลาที่ศุลกากรกำหนดแต่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของ TIR ในข้ออื่นๆ โดยชอบแล้วถือว่าเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อยให้ถือว่าผู้ขนส่งไม่ได้ละเมิดกฎระเบียบดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดมาตรการให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการปฏิบัติงานทั้งทางศุลกากรและผู้ประกอบการขนส่ง แต่หากกระทำผิดระเบียบในข้อสำคัญของ TIR เช่นนี้เจ้าหน้าที่ศุลกากรย่อมมีอำนาจเปิดตรวจสินค้าเพื่อพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยถือเป็นการมุ่งเน้นไปที่มาตรการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวดและรัดกุมเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรนั้น ๆ

เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงอาเซียนแม้ว่าจะได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้ แต่ได้บัญญัติไว้เพียงบทบัญญัติกว้าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยมาตรการอื่น ๆ มาเสริมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นการนำมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบเอกสารศุลกากรเบื้องต้นเพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสมควรให้มีการเปิดตรวจสินค้านั้นหรือไม่จึงเป็นการที่เหมาะสมที่ทำให้ลดขั้นตอนศุลกากรดังกล่าวและควรกำหนดให้การใช้มาตรการดังกล่าวเกิดความยืดหยุ่นโดยการพิจารณาถึงว่าเป็นการกระทำผิดในข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อยหรือไม่โดยกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาว่าอย่างไรเป็นข้อบกพร่องน้อยหรือมาก เช่นหากปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนในเรื่องได้นำสินค้าที่ขนส่งออกจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาตเช่นนี้ถือว่าเป็นข้อบกพร่องมาก ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ที่ทำการปลายทางตรวจพบจากเอกสารศุลกากรผ่านแดนในเบื้องต้น ย่อมมีอำนาจเปิดตรวจสินค้านี้ดังกล่าวเพื่อกำหนดให้บุคคลผู้กระทำต้องรับผิดชอบได้ มีผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพต่อการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรได้เป็นอย่างดี

3.1.3.2.2 มาตรการประสานในส่วนพิธีศุลกากร

(Harmonization of Customs Procedures Measure)

(1) เอกสารศุลกากรร่วมกัน (common customs document)

เพื่ออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเอกสารศุลกากรผ่านแดน อนุสัญญา TIR บัญญัติกรณิดังกล่าวไว้ในมาตรา 15.1 ที่ว่า “ไม่ต้องใช้เอกสารศุลกากรพิเศษใดๆอีกเกี่ยวกับการนำเข้าชั่วคราวยานพาหนะที่ใช้ถนน, ยานพาหนะที่พ่วงกัน หรือตู้สินค้า ที่ขนส่งสินค้าภายใต้ระเบียบการ TIR”¹⁸⁸

จากการที่มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปได้กำหนดให้ใช้บัตร TIR ซึ่งถือเป็นเอกสารศุลกากรโดยไม่จำเป็นต้องใช้เอกสารศุลกากรพิเศษใดๆอีกนั้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาความถูกต้องของการปฏิบัติตามระเบียบ TIR ในเบื้องต้นประกอบกับการพิจารณาพาหนะที่ใช้ในการขนส่งและสินค้าที่ขนส่ง มีผลทำให้ไม่จำเป็นต้องเปิดตรวจสินค้านั้น นอกจากนี้ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของบัตร TIR คือถือเป็นเอกสารที่เป็นมาตรฐานเดียวกันซึ่งสามารถใช้ได้ทั่วไปในประเทศภาคีทุกประเทศ มีผลทำให้เกิดความสะดวกในการจัดส่งเอกสารทางศุลกากรเพื่อตรวจสอบของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน ไม่จำเป็นต้องจัดเตรียมเอกสารอื่น ๆ ที่ซับซ้อน และเป็นเอกสารที่ใช้ได้เป็นการทั่วไปในประเทศภาคี และยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบของรัฐในการตรวจสอบเอกสารเบื้องต้นดังกล่าว และให้การยอมรับเอกสารดังกล่าวหากว่าได้ดำเนินการตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงมิได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้ จึงเห็นควรกำหนดให้มีเอกสารศุลกากรผ่านแดนที่ได้มีการยอมรับร่วมกันอันเป็นการประสานกฎระเบียบทางศุลกากร ทำให้เกิดความสะดวกแก่การขนส่งผ่านแดน และทำให้การควบคุมตรวจสอบของศุลกากรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹⁸⁸ Article 15.1 , TIR Convention 1975 ; No special Customs documents shall be required in respect of the temporary importation of a road vehicle, combination of vehicles or container carrying goods under cover of the TIR procedure.

(2) การฉีกตราศุลกากรผ่านแดนร่วมกัน
(common seal of Customs Transit)

เพื่อให้เกิดการประสานพิธีศุลกากรผ่านแดนและเพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่ง อนุสัญญา TIR ได้บัญญัติให้มีการยอมรับตราประทับศุลกากรร่วมกันไว้ในมาตรา 22 ที่ว่า “เมื่อได้มีการตรวจสินค้าแล้วเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ที่ทำการศุลกากรระหว่างทางของภาคีอนุสัญญาฝ่ายหนึ่งจะยอมรับตราฉีกศุลกากรของภาคีอนุสัญญาฝ่ายอื่นๆ หากตราฉีกนั้นอยู่ในสภาพสมบูรณ์ ...”¹⁸⁹

ลักษณะพิเศษของระบบ TIR Carnet อีกประการหนึ่งคือการที่กฎหมายกำหนดทำให้ประเทศภาคีทุกประเทศยอมรับการตรวจเช็คสินค้าของประเทศต้นทางดังที่ปรากฏในมาตรา 22 ของอนุสัญญาดังกล่าว เงื่อนไขตามมาตรา 22 นี้มีผลทำให้การตรวจสินค้าผ่านแดนไม่จำเป็นเพราะถือเสมือนว่าการตรวจสอบได้สมบูรณ์แล้ว ณ จุดที่ส่งสินค้าออก¹⁹⁰ อันเป็นการลดขั้นตอนของการดำเนินการทางศุลกากรที่เป็นภาระอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งและเกิดประโยชน์แก่รัฐ

เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้เช่นกันโดยกำหนดให้ใช้ตราประทับดั้งเดิมของผู้ส่งของ (original shipper seal) แต่หาได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบตราฉีกศุลกากรเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยว่าตราประทับนั้นมีการปลอมแปลงหรืออยู่ในสภาพที่สมบูรณ์แท้จริงหรือไม่ และจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับกฎหมายของประเทศภาคีดังกล่าวหรือไม่อย่างไร ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรกำหนดมาตรการเสริมดังกล่าวไว้เพื่อให้สอดคล้อง

¹⁸⁹ Article 22, TIR Convention 1975 ;

3. As a general rule and except when they examine the goods in accordance with article 5, paragraph 2, the Customs authorities of the Customs offices en route of each of the Contracting Parties shall accept the Customs seals of other Contracting Parties, provided that they are intact. The said Customs authorities may, however, if control requirements make it necessary, add their own seals.

4. The Customs seals thus accepted by a Contracting Party shall have in the territory of that Contracting Party the benefit of the same legal protection as is accorded to the national seals.

¹⁹⁰ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการวิจัยการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทยไปยังประเทศอินโดจีน, บทที่ 6 หน้า 39

กับหลักการปฏิบัติอย่างคนในชาติ (National Treatment) ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายที่นานาประเทศยอมรับ

(3) การกำหนดหลักประกันร่วมกัน
(common design of security)

เพื่อการประสานกฎระเบียบทางศุลกากร และเพื่อการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร อนุสัญญา TIR กำหนดให้มีหลักประกันร่วมกันไว้ในมาตรา 3(ข) ที่ว่า “การขนส่งต้องได้รับการค้ำประกันจากองค์กรที่ได้รับอนุมัติตามบทบัญญัติในมาตรา 6 และต้องกระทำภายใต้ความคุ้มครองของบัตร TIR ตามแบบตัวอย่างที่แสดงไว้ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญานี้”¹⁹¹ และมาตรา 6(2) ที่ว่า “ประเทศภาคีจะไม่ให้ความเห็นชอบแก่องค์กร หากว่าการประกันไม่ครอบคลุมความรับผิดที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น อันเกี่ยวเนื่องกับปฏิบัติการภายใต้บัตร TIR ซึ่งออกให้โดยองค์กรต่างประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ใต้อุปการะขององค์กรระหว่างประเทศเดียวกันกับองค์กรที่จะค้ำประกัน”¹⁹²

นอกจากนี้ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของบัตร TIR คือเป็นเอกสารที่มีการกำหนดเงื่อนไขการประกันเป็นมาตรฐานเดียวกันหมด ซึ่งสามารถใช้ได้ทั่วไปในประเทศภาคีทุกประเทศที่ตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (2) ดังกล่าว ซึ่งเงื่อนไขการประกันกำหนดไว้ในแบบฟอร์มของบัตร TIR นั้นเอง ดังนั้นหนี้ที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศย่อมมีลักษณะและการบังคับใช้ที่ใกล้เคียงกันหมด เพราะอิงมาตรฐานระหว่างประเทศเดียวกันทำให้ลดความเสี่ยงจากการใช้กฎหมายภายในแตกต่างกันหายไป¹⁹³ และมีผลต่อการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนในการดำเนินการใช้หลักประกันซึ่งเป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิก เกิดความสะดวกรวดเร็วในขั้นตอนการอนุมัติและการออกเอกสารสิทธิที่เกี่ยวข้อง

¹⁹¹ Article 3(b) , TIR Convention, 1975 ; The transport operations must be guaranteed by associations approved in accordance with the provisions of article 6 and must be performed under cover of a TIR Carnet, which shall conform to the model reproduced in Annex 1 to this Convention.

¹⁹² Article 6(2) , TIR Convention 1975 ; An Association shall not be approved in any country unless its guarantee also covers the liabilities incurred in that country in connection with operations under cover of TIR Carnets issued by foreign associations affiliated to the same international organization as that to which it is itself affiliated.

¹⁹³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการวิจัยการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทยไปยังประเทศอินโดจีน, บทที่ 6 หน้า 37

ซึ่งในมาตรการดังกล่าวนี้กรอบความตกลงมิได้กำหนดไว้ จึงเห็นควรให้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้ เพื่อสร้างหลักประกันความเสี่ยงให้แก่ศุลกากรและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งผ่านแดนดังกล่าว

3.1.4 องค์การที่กำกับดูแล (Supervisory Organization Measure)

ตามประมวลประชาคมศุลกากรได้กำหนดไว้ในมาตรา 247 ที่ว่าให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการประมวลระเบียบศุลกากรประกอบไปด้วยผู้แทนของรัฐสมาชิก ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าว เป็นผู้ทำหน้าที่ในการแก้ไขกฎระเบียบทางศุลกากรและมาตรการศุลกากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง¹⁹⁴

คณะกรรมการประมวลระเบียบศุลกากร (Customs Code Committee) ประกอบไปด้วย คณะผู้แทนที่ได้รับคัดเลือกจากตัวแทนของประเทศภาคี ซึ่งมีหน้าที่หลักในด้านการแก้ไขกฎระเบียบ ทางศุลกากรและมาตรการศุลกากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎระเบียบสอดคล้องและประสานกัน อันนำมาซึ่งความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎระเบียบ นอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการประสานความร่วมมือทางศุลกากร” หน้าที่ในการกำกับดูแลซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติให้ใช้ประมวลระเบียบประชาคมยุโรป มาตรา 350 ที่ว่า “รัฐสมาชิกจะกำหนดให้มีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดพิธีศุลกากรแห่งประชาคม พร้อมทั้งเวลาเปิดทำการและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน”¹⁹⁵ นอกจากนี้ยังมี หน้าที่เป็นผู้กำหนดในเรื่องเกี่ยวกับหลักประกันตามที่มาตรา 97 ที่ว่า “รายละเอียดของกฎระเบียบ

¹⁹⁴ Article 247, Community Customs Code 1992 ;

1. A Customs Code Committee, hereinafter called 'the Committee', composed of representatives of the Member States with a representative of the Commission as chairman, is hereby established.
2. The Committee shall adopt its rules of procedure

¹⁹⁵ Article 351, provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) 1993 ; Each Member State shall provide the Commission with a list of the offices competent to deal with Community transit operations, stating at what hours they are open. The Commission shall communicate this information to the other Member States.

สำหรับการดำเนินพิธีศุลกากรและข้อยกเว้นให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเป็นผู้กำหนด”¹⁹⁶ และยังมีอำนาจกำหนดสถานะทางศุลกากรของสินค้าที่กำหนดไว้ในมาตรา 164¹⁹⁷ เป็นต้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้เช่นกันโดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดนโดยมีที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนเป็นผู้ดำเนินการ แต่ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานและควบคุมทางด้านพิธีศุลกากรผ่านแดนเป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการประสานพิธีศุลกากรผ่านแดนเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นผู้บริหารจัดการแก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์และปรับปรุงมาตรการศุลกากรที่บกพร่องโดยคณะกรรมการดังกล่าวมาจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทางด้านศุลกากรโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดการประสานกฎระเบียบทางศุลกากร และเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบทางศุลกากร เช่นระยะเวลาการเปิดทำการศุลกากร การประสานเวลาการทำงาน การจัดงบประมาณสำหรับการอำนวยความสะดวก เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นผู้ควบคุมกำกับให้การให้มาตรการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงที่กำหนดไว้

3.1.5 มาตรการเกี่ยวกับการประเมินและติดตามผล (Evaluation Measure)

ตามประมวลประชาคมศุลกากรได้กำหนดไว้ในมาตรา 248 ที่ว่าคณะกรรมการจะเป็นผู้ตรวจสอบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎระเบียบทางศุลกากรตามที่ประธานของคณะกรรมการได้เสนอไว้หรือเกิดจากการพิจารณาของคณะกรรมการเองหรือมาจากคำร้องของผู้แทนรัฐสมาชิก¹⁹⁸

¹⁹⁶ Article 97.1, Community Customs Code 1992; The detailed rules for the operation of the procedure and the exemptions shall be determined in accordance with the Committee procedure.

¹⁹⁷ Article 164 , Community Customs Code 1992 ; The conditions under which Community goods may move, without being subject to a customs procedure, from one point to another within the customs territory of the Community and temporarily out of that territory without alternation of their customs status shall be determined in accordance with the Committee procedure.

¹⁹⁸ Article 247, Community Customs Code 1992; The Committee may examine any question concerning customs legislation which is raised by its chairman, either on his own initiative or at the request of a Member State's representative.

จากการดำเนินการของคณะกรรมการประมวลระเบียบศุลกากรดังกล่าวซึ่งมีหน้าที่นอกจากจะเป็นผู้แก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบทางศุลกากรให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นผู้กำกับการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าวแล้ว ยังจะต้องอาศัยเครื่องมือในการติดตามและประเมินผลดังจะเห็นได้จากกลไกการนำเสนอสภาพปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวซึ่งมาจากประธานของคณะกรรมการหรือจากที่ประชุมหรือผู้แทนของรัฐ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และประเมินผลและนำมาแก้ไขปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพ กล่าวคือ ผู้แทนของคณะกรรมการจะทำการส่งร่างของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวต่อที่ประชุม โดยที่ประชุมต้องออกความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหภายในระยะเวลาที่กำหนด¹⁹⁹ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการประสานความร่วมมือทางศุลกากรที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลและประสานข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการประมวลระเบียบศุลกากรดังกล่าว

จากมาตรการการติดตามและประเมินผลดังกล่าวมีผลทำให้การตรวจสอบกฎระเบียบที่บกพร่องควรแก่การแก้ไขให้ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม สอดคล้องโดยสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานด้านศุลกากรเป็นการเฉพาะและเป็นผู้เชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง ดังนั้นกรอบความตกลงอาเซียนจึงควรกำหนดให้มีมาตรการเสริมเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลในแง่ที่ว่าให้เมืองคัมเป็นผู้อนุมัติ ติดตามและประเมินผลของสภาพปัญหาโดยตรงดังเช่นมาตรการของสหภาพยุโรป เนื่องจากแนวทางการแก้ไขที่ดีที่สุดคือการทำที่ผู้รู้และเข้าใจถึงสภาพปัญหาเป็นผู้แก้ไขปัญหานั้น และควรจะเป็นผู้มีอำนาจและมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติ อีกทั้งยังควรมีองค์กรสนองนโยบายของคณะกรรมการซึ่งองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่บริหารและประสานข้อมูลโดยตรง และเป็นผู้ตรวจสอบข้อมูล ติดตามผลข้อมูลอย่างใกล้ชิดเพื่อเป็นแนวทางในการนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการผู้มีอำนาจออกกฎระเบียบและแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวต่อไป

¹⁹⁹ Article 249.2, Community Customs Code 1992; The representative of the Commission shall submit to the Committee a draft of the measures to be taken. The Committee shall deliver its opinion on the draft within a time limit which the chairman may lay down according to the urgency of the matter...

3.1.6 มาตรการการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Measure)

อนุสัญญา TIR ได้กำหนดมาตรการการระงับข้อพิพาท(Dispute Settlement Measure) ไว้ในมาตรา 57.1 ที่ว่า “ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างภาคีอนุสัญญาสองฝ่ายหรือกว่านั้นเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้อนุสัญญานี้ จะระงับเท่าที่จะทำได้ด้วยการเจรจาระหว่างรัฐภาคี (negotiation) หรือด้วยวิธีอื่น”²⁰⁰

มาตรการการระงับข้อพิพาทมุ่งใช้ในกรณีการตีความอนุสัญญาเพื่อหาความหมายของคำที่บัญญัติไว้ นอกจากนี้ยังใช้ในกรณีการเกิดปัญหาของการใช้อนุสัญญานี้โดยเฉพาะในเรื่องที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้ มาตรการของสหภาพยุโรปจึงกำหนดให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทอย่างสันติวิธีโดยอาศัยการเจรจาหรือด้วยวิธีอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการประนีประนอมและทางออกของปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวอย่างเป็นทางการและเป็นธรรมและสมประโยชน์ของรัฐภาคีทั้งสองฝ่าย

แต่หากว่าไม่สามารถตกลงกันได้มาตรา 57.2 ก็ได้กำหนดให้ส่งข้อพิพาทดังกล่าวไปยังอนุญาโตตุลาการวินิจฉัย (arbitration) หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอ ซึ่งอนุญาโตตุลาการดังกล่าวประกอบไปด้วยภาคีแต่ละฝ่ายที่มีข้อพิพาทจะแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการคนหนึ่งและอนุญาโตตุลาการทั้งหมดจะแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการอีกคนหนึ่งเพื่อเป็นประธาน เมื่อครบเวลาสามเดือนหลังจากที่ได้รับการร้องขอให้มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ หากภาคีฝ่ายหนึ่งไม่สามารถแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการของตนหรืออนุญาโตตุลาการทั้งหมดไม่สามารถเลือกประธานได้ ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจร้องขอให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการหรือประธานขององค์อนุญาโตตุลาการได้²⁰¹

²⁰⁰ Article 57.1, TIR Convention 1975 ; Any dispute between two or more Contracting Parties concerning the interpretation or application of this Convention shall, so far as possible be settled by negotiation between them or other means of settlement.

²⁰¹ Article 57.2, TIR Convention 1975 ; Any dispute between two or more Contracting Parties concerning the interpretation or application of this Convention which cannot be settled by the means indicated in paragraph 1 of this article shall, at the request of one of them, be referred to an arbitration tribunal composed as follows ; each party to the dispute shall appoint an arbitrator these arbitrators shall appoint another arbitrator, who shall be chairman. If, three months after receipt of a request, one of the parties has failed to appoint an arbitrator or if the arbitrators have failed to elect the chairman, any of the parties may request the Secretary-General of the United Nations to appoint an arbitrator or the chairman of the arbitration tribunal.

จะเห็นได้ว่าการนำระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ในกรณีที่มีการเจรจาไม่สามารถตกลงกันได้ ถือเป็นทางเลือกที่เหมาะสมเนื่องจากการระงับข้อพิพาทด้วยอนุญาโตตุลาการถือเป็นการแก้ปัญหาทางกฎหมายของการขัดแย้งระหว่างประเทศแนวทางหนึ่งโดยมีพื้นฐานที่ขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐคู่กรณี หรือขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ได้กระทำไว้ โดยองค์อนุญาโตตุลาการตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่อง และการตัดสินขององค์อนุญาโตตุลาการดังกล่าวให้ถือเสียงข้างมาก²⁰² อีกทั้งในกระบวนการพิจารณาตัดสินขององค์อนุญาโตตุลาการสามารถกำหนดวิธีพิจารณาคดีได้เอง²⁰³ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรม ทำให้คู่พิพาทสมประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้การตัดสินของอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันต่อภาคีสัญญาที่มีข้อพิพาทกัน²⁰⁴ และถ้าเกิดการโต้เถียงใด ๆ ขึ้นระหว่างภาคีสัญญาที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความและการบังคับตามคำชี้ขาด ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเสนอให้องค์อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด²⁰⁵ สอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งระหว่างประเทศในเรื่องผลของคำตัดสินที่ให้คำตัดสินมีผลเฉพาะคู่กรณีเท่านั้นเว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นเป็นกรณีๆไป และหลักการบังคับตามคำชี้ขาดที่กำหนดให้สิทธิแก่รัฐภาคีที่ยังมีข้อกังขาเกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าวใช้สิทธิในการดำเนินคดีชั้นอนุญาโตตุลาการได้อีกคราวหนึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่รัฐภาคีทั้งสองฝ่ายในการปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น ๆ

เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงอาเซียนทำขั้ร้งเรียนหาหรือไปยังประเทศสมาชิกเพื่อการเจรจาตกลงอันเป็นการสอดคล้องกับมาตรการของสหภาพยุโรปดังกล่าว แต่หากไม่เป็นผลสำเร็จจำเป็นต้องเสนอคณะกรรมการระงับข้อพิพาทแล้วจึงเสนอต่อคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสทางเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting-SEOM) จึงเป็นการแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

²⁰² Article 57.5, TIR Convention 1975 ; Decisions of the arbitration tribunal shall be taken by majority vote.

²⁰³ Article 57.4, TIR Convention 1975 ; The arbitration tribunal shall determine its own rules of procedure.

²⁰⁴ Article 57.3, TIR Convention 1975 ; The decision of the arbitration tribunal established under the provisions of paragraph 2 shall be binding on the parties to the dispute.

²⁰⁵ Article 57.6, TIR Convention 1975 ; Any controversy which may arise between the parties to the dispute as regards the interpretation and execution of the award may be submitted by any of the parties for judgment to the arbitration tribunal which made the award.

กับระบบของสหภาพยุโรป ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากสภาพปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะในเรื่องวีดีเอเซีย จะเห็นได้ว่าภูมิภาคอาเซียนมีความเหมาะสมที่จะใช้การระงับข้อพิพาทโดยมาตรการทางอนุญาโตตุลาการเนื่องจากเปิดโอกาสให้กับรัฐภาคีได้ตกลงจัดตั้งบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางที่คู่ภาคียอมรับเพื่อมาวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยที่ได้รับย่อมมาจากความพึงพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย อีกทั้งมีกระบวนการพิจารณาที่ดีที่ไม่ซ้ำซ้อน อนุญาโตตุลาการดังกล่าวสามารถกำหนดได้เอง ลดระยะเวลาการดำเนินคดีให้เร็วขึ้น และหากคู่ภาคีไม่พึงพอใจในคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการยังเปิดโอกาสให้ยื่นคำชี้ขาดให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยได้อีกคราวหนึ่งจนเป็นที่พอใจแก่คู่ภาคีทั้งสองฝ่ายยังผลให้เกิดมาตรฐานการยอมรับตามคำชี้ขาดตัดสินของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวโดยคณะ

3.2 มาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของกลุ่มประชาคมพัฒนาแอฟริกาใต้

3.2.1 ขอบเขตของมาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของกลุ่มประชาคมพัฒนาแอฟริกาใต้

มาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของกลุ่มประชาคมพัฒนาแอฟริกาใต้มีบัญญัติไว้ในสนธิสัญญาประชาคมแอฟริกาใต้ (Southern African Development Community-SADC Treaty) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประสานนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และเพื่อการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ขจัดอุปสรรคของการเคลื่อนย้ายสินค้า ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์²⁰⁶

สนธิสัญญาประชาคมแอฟริกาใต้ดังกล่าวได้มีการจัดทำพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางภูมิภาคทั้งสิ้น 21 ฉบับ²⁰⁷ เช่นพิธีสารเกี่ยวกับการพลังงาน (Energy) สุขอนามัย (Health) การท่องเที่ยว

²⁰⁶ Article 5, Southern African Development Community-SADC Treaty; achieve development and economic growth, alleviate poverty, enhance the standard and quality of life of the people of Southern Africa and support the socially disadvantaged through regional integration

²⁰⁷ Article 22, Southern African Development Community-SADC Treaty; Member States shall conclude such Protocols as may be necessary in each area of co-operation, which shall spell out the objectives and scope of,

(Tourism) ส่วนในด้านที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนมีบัญญัติไว้ในพิธีสารเกี่ยวกับการขนส่ง การคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร (Protocol on Transport, Communications and Meteorology) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดระบบการขนส่ง คมนาคม และการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ²⁰⁸ และมีกลยุทธ์ในการสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มทางภูมิภาคเกี่ยวกับเครือข่ายการขนส่ง นโยบาย กฎระเบียบ และวิธีการที่เกี่ยวข้อง ลดอุปสรรคการเคลื่อนย้ายสินค้า เป็นต้น²⁰⁹ โดยในพิธีสารดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนไว้ในเรื่องการประสานระบบขนส่ง (Integrated Transport) สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทางถนน (Road Infrastructure) และระบบการขนส่งทางถนน (Road Transport) โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย และกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่ง รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนไว้เป็นการเฉพาะในพิธีสารเกี่ยวกับการค้า (Protocol on Trade) ได้กำหนดในเรื่องมาตรการศุลกากรผ่านแดนไว้ในมาตรา 15 ที่ว่า “สินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกของรัฐภาคีจะร่วมกันจัดให้มีเสรีภาพของการผ่านแดนภายในประชาคมและจะกำหนดให้มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริการในการอำนวยความสะดวกของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามอัตราปกติที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 4”²¹⁰

and institutional mechanisms for, co-operation and integration. And Each Protocol shall be approved by the Summit on the recommendation of the Council, and shall thereafter become an integral part of this Treaty.

²⁰⁸ Article 2.3, Protocol on Transport, Communications and Meteorology ; Member States' general objective is to establish transport, communications and meteorology systems which provide efficient, cost-effective and fully integrated infrastructure and operations, which best meet the needs of customers and promote economic and social development while being environmentally and economically sustainable.

²⁰⁹ Article 2.4, Protocol on Transport, Communications and Meteorology ; Member States shall engage all stakeholders in giving effect to this Protocol by promoting the following strategic goals -

- a. Integration of regional transport, communications and meteorology networks to be facilitated by the implementation of compatible policies, legislation, rules, standards and procedures;
- b. elimination or reduction of hindrances and impediments to the movement of persons, goods, equipment and services; etc.

²¹⁰ Article 15, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Products imported into, or exported from, a Member State shall, as provided for in Annex IV of this Protocol, enjoy freedom of transit within the Community and shall only be subject to the payment of the normal rates for services rendered.

เมื่อพิจารณาภาคผนวกที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน (Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities) ของพิธีสารทางการค้า โดยได้กำหนดลักษณะของ “สัญจรผ่านแดน” (Transit traffic) ให้หมายถึง การขนส่งสินค้า (สังหาริมทรัพย์และสิ่งอื่นที่เคลื่อนที่ได้ รวมถึงภาชนะหรือวัตถุที่ซื้อขายกัน หีบห่อ ผลผลิตทางธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรม พืชผล) รวมถึง หีบห่อ บุคคล และวิธีการขนส่งอื่นๆ ผ่านอาณาเขตของรัฐภาคี²¹¹ โดยรัฐสมาชิกจะรับรองเสรีภาพในการสัญจรผ่านแดนเพื่อขนส่งผ่านอาณาเขตโดยวิธีการขนส่งที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เมื่อมาจากเขตแดนของรัฐสมาชิก, ประเทศที่สามและของรัฐสมาชิก, รัฐสมาชิกอื่นและเขตแดนประเทศที่สาม, ประเทศที่สามและเขตแดนของประเทศที่สาม²¹²

จะเห็นได้ว่าจากลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามพิธีสารทางการค้าดังกล่าวได้ให้ลักษณะที่แตกต่างกับลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียที่ว่า มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้มีขอบเขตรวมไปถึงการขนส่งบุคคลและสินค้า ซึ่งผู้เขียน เห็นควรที่กรอบความตกลงจะมีขอบเขตใช้บังคับกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนไม่รวมถึงบุคคล เป็นการเหมาะสมแล้ว เนื่องจากโดยลักษณะทางกายภาพและโดยหลักการมีความแตกต่างกัน จึงเห็นควรให้มีการบัญญัติกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

²¹¹ Article 1, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; “Transit traffic” means the passage of goods including unaccompanied bagged mail, persons and their means of transport through the territories of the Member States in accordance with the itineraries set out in paragraph 1 of article 2 of this annex.

²¹² Article 2.1, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; The Member States undertake to grant all transit freedom to trader their respective territories by any means of transport suitable for that purpose when coming from ;

- a) or bound for the Member States or ;
- b) third countries and bound for other Member States or ;
- c) other Member States and bound for third countries or ;
- d) third countries and bound for third countries.

3.2.2 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนของภูมิภาคแอฟริกาใต้

3.2.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดน (General Principles For Customs in Transit)

(1) หลักความเท่าเทียมของอำนาจอธิปไตย (sovereign equality)

เนื่องจากรัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยเท่าเทียมกัน มาตรา 4 ของสนธิสัญญาพัฒนาภูมิภาคแอฟริกาใต้จึงได้บัญญัติรับรองที่ว่า “ประชาคมและรัฐสมาชิกจะกระทำการตามหลักความเท่าเทียมของอำนาจอธิปไตย (sovereign equality)”²¹³ หลักอำนาจอธิปไตยถือเป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจอื่นใด แต่รัฐอาจจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนลงได้โดยการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ เนื่องจากในทางหลักกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมายแม้ว่าจะจะเป็นรัฐเล็กหรือรัฐใหญ่²¹⁴ มีผลทำให้รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความเคารพต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีอื่น การนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้กับมาตรการศุลกากรผ่านแดนย่อมมีผลทำให้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐภาคีตกลงกันไว้ย่อมได้รับการปฏิบัติโดยเสมอภาค เท่าเทียมกันอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติตามกรอบความตกลง

(2) หลักความเป็นปึกแผ่น เสรีภาพ และความมั่นคง (solidarity, peace and security)

การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องอาศัยหลักความเป็นปึกแผ่น เสรีภาพ มั่นคง ดังนั้น ในมาตรา 4 ของสนธิสัญญาพัฒนาภูมิภาคแอฟริกาใต้จึงได้บัญญัติรับรองไว้ว่า “ประชาคมและรัฐสมาชิกจะกระทำการตามหลักความเป็นปึกแผ่น เสรีภาพ และความมั่นคง

²¹³ Article 4, Southern African Development Community-SADC Treaty; “SADC and its Member States shall act in accordance with the following principles a) sovereign equality of all Member States...”

²¹⁴ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544),

(solidarity, peace and security)” เนื่องจากรัฐแต่ละรัฐมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นมั่นคงและเกิดเสถียรภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักดังกล่าวเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินการพัฒนาประเทศของรัฐ การนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในระบบศุลกากรผ่านแดนมีผลทำให้เกิดเป้าหมายต่อการพัฒนา โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่อาศัยหลักเสถียรภาพเป็นเครื่องมือ ดังนั้นกรอบความตกลง อาเซียนจึงควรรับรองหลักการดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจโดยภาพรวมของภูมิภาค

(3) **หลักสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และนิติธรรม**
(human rights, democracy, and the rule of law)

เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรา 4 ของสนธิสัญญาพัฒนาภูมิภาคแอฟริกาใต้จึงได้บัญญัติว่า “ประชาคมและรัฐสมาชิก จะกระทำการตามหลักสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และนิติธรรม (human rights, democracy, and the rule of law)”²¹⁵ หลักดังกล่าวมุ่งคุ้มครองทั้งในส่วนของปัจเจกชนด้านสิทธิส่วนบุคคล และการใช้อำนาจของรัฐให้เกิดความสมดุล โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ระบบศุลกากรผ่านแดน จึงจำเป็นต้องรับรองหลักการดังกล่าวไว้ เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงมิได้บัญญัติรับรองไว้ชัดเจน จึงเห็นควรรับรองหลักดังกล่าวโดยมุ่งให้เกิดการบังคับใช้มาตรการศุลกากรอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) **หลักความเท่าเทียม เสมอภาคของผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย**
(equity, balance and mutual benefit)

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค มาตรา 4 ของ สนธิสัญญาพัฒนาภูมิภาคแอฟริกาใต้จึงได้บัญญัติให้มีหลักเกณฑ์ที่ว่า “ประชาคมและรัฐสมาชิก จะกระทำการตามหลักความเท่าเทียม เสมอภาคของผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (equity, balance and mutual

²¹⁵ Article 4, Southern African Development Community-SADC Treaty; “SADC and its Member States shall act in accordance with the following principles c) human rights, democracy, and the rule of law”

benefit)²¹⁶ ในหลักดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญในด้านผลประโยชน์ทั้งในระดับระหว่างประเทศที่รัฐภาคีจะต้องประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน และระดับภายในประเทศที่รัฐและเอกชนจะต้องร่วมมือกันต่อการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด กรอบความตกลงอาเซียนได้รับรองหลักดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งควรให้การมุ่งเน้นให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาคกันทั้งสองฝ่ายให้มากยิ่งขึ้น ย่อมมีผลทำให้กรอบความตกลงมีสภาพบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) หลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

(peaceful settlement of disputes)

เนื่องจากการเกิดข้อพิพาทถือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการดำเนินการ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตรา 4 ของสนธิสัญญาพัฒนาภูมิภาคแอฟริกาได้จึงได้บัญญัติรับรองว่า “ประชาคมและรัฐสมาชิกจะกระทำการตามหลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (peaceful settlement of disputes)”²¹⁷ หลักการดังกล่าวมีบัญญัติรับรองไว้สำหรับการดำเนินการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศในข้อตกลงขององค์การระหว่างประเทศแต่ละฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของอันเกิดจากการไม่ยอมรับการกระทำของคู่กรณี มาตรการศุลกากรผ่านแดนอาเซียน ย่อมจำเป็นต้องอาศัยหลักการดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้สามารถดำเนินการจัดการตามข้อตกลงต่อไปได้

3.2.2.2 หลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดน

(Specific Principles For Customs in Transit)

(1) หลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit)

ตามแนวความคิดของแกตต์ที่ต้องการให้เกิดระบบการค้าเสรีขึ้นในโลก และได้มุ่งเน้นให้เกิดเสรีภาพในการผ่านแดน จึงเป็นที่มาของแนวความคิดในการดำเนินการขนส่งผ่านแดนในแต่ละภูมิภาคของโลก ภูมิภาคแอฟริกาได้ถือเป็นภูมิภาคหนึ่งที่มุ่งเน้นสนับสนุนหลักการ

²¹⁶ Article 4, Southern African Development Community-SADC Treaty; “SADC and its Member States shall act in accordance with the following principles d) equity, balance and mutual benefit...”

²¹⁷ Article 4, Southern African Development Community-SADC Treaty; “SADC and its Member States shall act in accordance with the following principles e) peaceful settlement of disputes...”

ดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 2.1 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า ที่ว่ารัฐสมาชิกจะรับรองเสรีภาพในการสัญจรผ่านแดนเพื่อขนส่งผ่านอาณาเขตโดยวิธีการขนส่งที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เมื่อมาจากเขตแดนของรัฐสมาชิก, ประเทศที่สามและของรัฐสมาชิก, รัฐสมาชิกอื่นและเขตแดนประเทศที่สาม, ประเทศที่สามและเขตแดนของประเทศที่สามและนำหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล การค้าและวิธีการขนส่งที่มาจากหรือชายแดนของรัฐสมาชิก²¹⁸ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงที่มุ่งส่งเสริมหลักเสรีภาพในการผ่านแดนดังกล่าว อันนำมาซึ่งการเคลื่อนไหวสินค้าโดยเสรี

(2) หลักการยกเว้นภาษี (Exemption of Taxes)

เพื่อลดอุปสรรคทางภาษี มาตรา 2.2 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้าจึงได้บัญญัติไว้ที่ว่า "รัฐสมาชิกจะไม่เรียกเก็บค่าภาษีนำเข้าและส่งออกในการสัญจรผ่านแดน แต่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการและการให้บริการได้"²¹⁹ อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลงซึ่งมีผลทำให้ขจัดอุปสรรคทางการค้า อันนำมาซึ่งการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรี

(3) หลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Facilities of transit transport)

เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน มาตรา 2.3 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดน

²¹⁸ Article 2.1, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; The Member States undertake to grant all transit freedom to travel their respective territories by any means of transport suitable for that purpose when coming from ;

- e) or bound for the Member States or ;
- f) third countries and bound for other Member States or ;
- g) other Member States and bound for third countries or ;
- h) third countries and bound for third countries.

²¹⁹ Article 2.2, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ;Member States undertake not to levy any import or export duties on the transit traffic referred to in paragraph 1 of this Article. However, in accordance with paragraph 6 of Article 11 of this Annex, a Member State may levy administrative or service charges.

ของพิธีสารทางการค้า ได้บัญญัติว่า "ตามวัตถุประสงค์ของภาคผนวกนี้ รัฐสมาชิกจะกระทำการที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าจะไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล สินค้าและวิธีการขนส่ง และจะอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนแก่รัฐสมาชิกเท่าเทียมกับประเทศของตน"²²⁰ สอดคล้องกับกรอบความตกลง มีผลทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน อันนำมาซึ่งการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรี

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

เพื่อลดอุปสรรคที่มีใช้ทางภาษีอันได้แก่กฎระเบียบของประเทศภาคีที่มีความซับซ้อน ยุ่งยาก ในมาตรา 14 ของพิธีสารทางการค้าจึงได้รับรองหลักการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีการศุลกากรไว้ว่า "รัฐสมาชิกจะใช้มาตรการที่จำเป็นในการอำนวยความสะดวกโดยการทำให้เกิดความเรียบง่ายและการประสานเอกสารทางศุลกากรและพิธีศุลกากร"²²¹ และมาตรา 5.2 . ในภาคผนวกที่ 2 ว่าด้วยความร่วมมือทางศุลกากรของประชาคมพัฒนาแอฟริกาใต้ได้บัญญัติว่า รัฐสมาชิกจะต้องกระทำการปรับปรุงกฎหมายศุลกากรและหลักทั่วไปสำหรับพิธีศุลกากรซึ่งมีความสำคัญต่อการค้าภายในประชาคม รวมถึง ...) พิธีศุลกากรผ่านแดน²²² อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง ซึ่งมีผลทำให้กฎระเบียบทางการค้ามีการประสานและก่อให้เกิดความเรียบง่าย อันเป็นการขจัดอุปสรรคทางการค้าที่นำมาซึ่งการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรี

²²⁰ Article 2.3, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; For the purpose of this Annex, the Member States undertake to ensure that there shall be no discrimination in the treatment of persons, mail, merchant and means of transport coming from or bound to Member States, and that tariffs for the use of their facilities by other Member States shall not be favorable than those accorded to their own traffic.

²²¹ Article 14, Protocol of Trade; Member States shall, as provided for in Annex III of this Protocol, take such measures as are necessary to facilitate the simplification and harmonization of trade documentation and procedures.

²²² Article 5.2, Annex II Concerning Customs Co-operation within the Southern African development community, Protocol of Trade ; Member States undertake to adopt in their Customs Laws, common principle for the Customs procedures which, in the opinion of CMT, are particularly important in intra-Community trade including :...d) Customs transit.

(5) หลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร (Customs inspection)

เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบเกิดประสิทธิภาพ มาตรา 2.4 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า จึงได้บัญญัติว่ารัฐสมาชิกมีอำนาจในการควบคุมสินค้าที่เป็นสินค้าต้องห้ามหรือต้องจำกัดและบริการที่นำเข้ามาในประเทศ²²³ ซึ่งถือเป็นหลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรอันสอดคล้องกับกรอบความตกลง ที่มีผลทำให้ระบบการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพ อันนำมาซึ่งการพัฒนากระบวนการขนส่งผ่านแดนให้ดียิ่งขึ้น

3.2.3 มาตรการศุลกากรผ่านแดนของภูมิภาคแอฟริกาใต้

3.2.3.1 มาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ พรหมแดน (Transit Facilities at Frontier Measure)

เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน มาตรการของภูมิภาคแอฟริกาใต้จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานศุลกากรต้นทาง (Customs office of commencement) สำนักงานศุลกากรระหว่างทาง (Customs office en-route) และสำนักงานศุลกากรปลายทาง (Customs office of destination)²²⁴ ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 11.2 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า ที่ว่า รัฐสมาชิกจะต้องจัดให้มีสำนักงานศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและจัดให้มีบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสม²²⁵

²²³ Article 2.4, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this Article, a Member 5 may, in conformity with Article 9 of the Trade Protocol, prohibit, restrict or otherwise control the entry of goods and services.

²²⁴ “สำนักงานศุลกากรต้นทาง” หมายถึง สำนักงานศุลกากรท่าเรือ ภาคพื้นดิน ชายแดนของรัฐสมาชิกที่ดำเนินการเริ่มต้นพิธีศุลกากรผ่านแดน “สำนักงานศุลกากรระหว่างทาง” หมายถึง สำนักงานศุลกากรที่ซึ่งสินค้าได้นำเข้าหรือส่งออกในช่วงของการดำเนินการของพิธีศุลกากรผ่านแดน และ “สำนักงานศุลกากรปลายทาง” หมายถึง สำนักงานศุลกากรท่าเรือ ภาคพื้นดิน ชายแดนของรัฐสมาชิกที่ดำเนินการสิ้นสุดพิธีศุลกากรผ่านแดน

²²⁵ Article 11.2, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; The Member States undertake to permit and facilitate the establishment (cargo, clearing and forwarding offices in their territories by persons,

จะเห็นได้ว่ามาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดมาตรการดังกล่าวโดยทั่วไป สอดคล้องกับกรอบความตกลง แต่ทั้งนี้ยังมีข้อแตกต่างในประการที่ว่ามาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้มีการจัดตั้งสำนักงานศุลกากรระหว่างทางขึ้นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างเส้นทางการขนส่งที่ได้กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร ดังนั้นกรอบความตกลงควรกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานศุลกากรระหว่างทางเช่นกัน

มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ยังได้กำหนดให้สำนักงานศุลกากรเปิดทำการตลอด 24 ชั่วโมงในแต่ละวันหรืออนุญาตให้มีการอำนวยความสะดวกนอกเวลาทำการปกติได้²²⁶ และให้กำหนดพื้นที่ศุลกากร (Customs areas) หรือคลังสินค้า (bonded warehouses) ตามกฎระเบียบของรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้อง²²⁷ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงที่ต้องการให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้รับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้อย่างเพียงพอและต้องการให้ผู้ขนส่งได้รับความสะดวกอย่างเต็มที่โดยการจัดสถานที่เพื่อเก็บสินค้าผ่านแดนไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดน

นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐสมาชิกจะต้องจัดส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนไปยังสำนักงานศุลกากรของรัฐภาคีใกล้เคียงเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยการปรึกษาหารือกัน เช่นในเรื่องการกำหนดระยะทางการขนส่ง ชั่วโมงการทำงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

organizations or associations of other Member States or their authorized agent)for the purpose of facilitating transit traffic in accordance with their national and regulations.

²²⁶ Article 11.6, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; In all Customs operations referred to in this Annex; no charges shall be less for Customs attendance, save where it is provided on days or at times or place other than those appointed for such operations. Whenever possible, Customs frontier offices shall remain open for business for twenty-four hours a day or shall allow execution of Customs formalities relating to the transportation of goods under the provisions of this Annex outside the normal working hours.

²²⁷ Article 11.1, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; The Member States undertake to establish or facilitate the establishment bounded, transit or Customs areas or bonded warehouses for the temporary storage of transit goods where the direct trans-shipment of goods from one means of transport to another is not possible. The management and operation such bonded, transit or Customs areas and such bonded warehouses shall be accordance with the Customs rules and regulations of the Member States concerned.

และหากเป็นไปได้ให้จัดตั้งสำนักงานศุลกากรชายแดนให้อยู่ติดกัน²²⁸ จากมาตรการดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันนำมาซึ่งข้อมูลที่ต้องการ รวดเร็ว อันเป็นประโยชน์ทั้งภาครัฐในการดำเนินการควบคุมและตรวจสอบ และภาคเอกชนในการได้รับการอำนวยความสะดวก และหากมีการจัดให้มีสถานที่ทำการที่อยู่ติดกันยังมีผลทำให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานและประสานงานกันมากขึ้น ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรกำหนดให้มีมาตรการการประสานงานระหว่างหน่วยงาน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันนอกเหนือจากการมีสถานที่ทำการที่อยู่ติดกันแล้ว

3.2.3.2 มาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Harmonization and Simplification of Customs Procedures Measures)

3.2.3.2.1 มาตรการที่ทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Simplification of Customs Procedures Measure)

(1) กรณีการเริ่มต้นของพิธีศุลกากรผ่านแดน (Beginner of Customs Procedures)

เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร มาตรา 9.1 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า จึงได้บัญญัติไว้ว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องนำเสนอสินค้าและวิธีการขนส่งต่อสำนักงานศุลกากรต้นทางพร้อมกับเอกสารศุลกากรผ่านแดนที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อการตรวจสอบและประทับตราศุลกากร โดยสำนักงานศุลกากรต้นทางจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าวิธีการขนส่งนั้น จะได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอกับหลักประกันที่ได้ตกลงกันไว้²²⁹

²²⁸ Article 11.5, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Each Member State shall send to the other Member States through the States Coordinating Unit, a list of its Customs offices and stations, including transit routes approved by it for SADC Transit Document covered traffic and normal working hours of such offices. Contiguous Member States shall consult each other in determining the frontier Customs offices to be included in such lists where possible such office shall be juxtaposed.

²²⁹ Article 9.1, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; All transit goods and means of transport shall be presented to the Customs office of commencement together with duly completed SADC Transit

จะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบความตกลงอาเซียนที่มุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้นทางดำเนินการควบคุมและตรวจสอบในเบื้องต้นจากเอกสารศุลกากร ประกอบกับสินค้าที่ขนส่งว่าถูกต้องตรงกันหรือไม่ พร้อมทั้งตรวจสอบหลักประกันและวิธีการขนส่งเพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ปฏิบัติตามระเบียบศุลกากรที่กำหนดอันเป็นการลดความเสี่ยงให้กับศุลกากรได้โดยตรง

(2) เอกสารเกี่ยวกับศุลกากรผ่านแดน
(Document about Customs Transit)

เพื่อให้การดำเนินพิธีศุลกากรเกิดความเรียบง่าย มาตรา 3.2 ข้อ ง. ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า จึงได้บัญญัติไว้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องมีเอกสารศุลกากรผ่านแดน (SADC Road Customs Transit Declaration-SRCTD) หรือเอกสารศุลกากรผ่านแดนอื่นที่คณะกรรมการของรัฐมนตรีในภูมิภาคแอฟริกาใต้ (Committee of Ministers-CMT) ยอมรับ²³⁰ และในมาตรา 6 ได้บัญญัติรับรองว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้เอกสารศุลกากรผ่านแดน (SADC Road Customs Transit Declaration-SRCTD)²³¹

จากมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดให้มีเอกสารซึ่งได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการของรัฐมนตรีในภูมิภาคแอฟริกาใต้ (Committee of Ministers-CMT) เพื่อประโยชน์ในพิธีศุลกากรผ่านแดน ซึ่งเอกสารดังกล่าวถือเป็นเอกสารที่ได้รับการรับรองมาตรฐานความถูกต้องแท้จริงของเอกสาร มีผลทำให้เกิดความน่าเชื่อถือแก่ศุลกากรและเป็นการลดความเสี่ยงทางศุลกากร

Document supported by appropriate bonds as necessary for examination and affixing of Customs seals. The office of commencement shall decide whether means of transport to be used provides enough safeguards to ensure Customs security and whether the shipment may be made under cover of relevant SADC Transit Document.

²³⁰ Article 3.2 b), Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; undertake under cover of the SRTDC, or any other transit document approved by CMT.

²³¹ Article 6, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; All SADC transit traffic operations carried under the cover of the SRCTD or a other transit document approved by CMT shall be covered by Customs bonded sureties arrangements.

ได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรกำหนดให้มีเอกสารศุลกากรที่มีหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐรับรองสถานะดังกล่าวเพื่อประโยชน์ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและความถูกต้องทำให้เกิดความสะดวกทั้งภาครัฐและเอกชนอีกด้วย

(3) กรณีการกำหนดหลักประกัน (Design of Security Measure)

เพื่อลดความเสี่ยงของศุลกากรในกรณีที่ผู้ขนส่งผ่านแดนฝ่าฝืนระเบียบ มาตรา 3.2 ข้อ ค. ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางศุลกากรของพิธีสารทางการค้า จึงได้บัญญัติไว้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องมีหลักประกันโดยผู้ค้ำประกัน (surety)²³² ซึ่งมาตรา 1 ของภาคผนวกดังกล่าวได้กำหนดความหมายของผู้ค้ำประกันไว้ว่าให้หมายถึง บุคคลที่ได้ให้การรับรองต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรของรัฐสมาชิกว่าจะรับผิดชอบในหนี้ค่าภาษีศุลกากรที่เกิดขึ้น²³³ ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับกรอบความตกลง แต่ทั้งนี้ มีข้อแตกต่างจากกรอบความตกลงในกรณีดังนี้คือ

กรณีที่ได้มีการกำหนดสิทธิของเจ้าหน้าที่ในการเรียกให้ชดใช้หนี้ โดยที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรของรัฐสมาชิกจะใช้สิทธิเรียกเก็บค่าภาษีจากผู้ค้ำประกันดังกล่าวได้โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ค้ำประกันทราบภายใน 1 ปีนับจากวันที่เอกสารศุลกากรได้ถูกตรวจสอบ²³⁴ และจะใช้สิทธิเรียกชำระเงิน

²³² Article 3.2 b) , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; guaranteed by a surety in accordance with the provisions of Article 6 of the Annex;

²³³ Article 1 , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; “Surety” means any person who gives an undertaking to the Customs authority of a Member State to answer for or be collaterally responsible for the debt, obligation, default or miscarriage of the transitor and for the payment to the States of import duties and any other sums of money due and payable to the in the event of non-compliance with the terms and conditions of transit relation to transit traffic introduced into the transit State by carriers of such goods.

²³⁴ Article 10 g) , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Where a SADC Transit Document has not been discharged or has been discharged conditionally, the competent authority of a Member State shall claim from the surety the payment referred to in Paragraph (b) of this Article unless such authority has, within a period of one year from the date on which the SADC Transit Document was taken on charge, notified the surety of the discharge or conditional discharge of the document ; Provided that where the certificate of discharge was obtained erroneously or fraudulently, this paragraph shall not prevent the authorities of a Member State from taking the necessary action against the person or persons concerned a time thereafter in accordance with their national laws.

ดังกล่าวได้ภายใน 3 ปีนับจากวันที่ผู้ค้ำประกันได้แจ้งว่าเอกสารผ่านแดนไม่ถูกต้องหรือได้ถูกตรวจตามสภาพ แต่ทั้งนี้จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 1 ปีนับจากวันที่คำพิพากษาของศาลมีผลใช้บังคับ²³⁵ บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิการบังคับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้แก่ศุลกากรเกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องหลักประกัน ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาไว้โดยคำนึงถึงความจำเป็นทั้งฝ่ายเจ้าหนี้ในการบังคับชำระหนี้และฝ่ายลูกหนี้ในการที่จะต้องชำระหนี้ กล่าวคือจะต้องกำหนดระยะเวลาให้เป็นประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย และคำนึงถึงหลักฐานในการใช้สิทธิเรียกร้องด้วย เพราะหากระยะเวลาเนิ่นช้าไปย่อมมีผลทำให้หลักฐานในการดำเนินคดีสูญหายหรือถูกทำลายได้ ดังนั้นกรอบความตกลงควรมีบทบัญญัติดังกล่าวไว้เพื่อเป็นการรับรองสิทธิตามกฎหมาย

นอกจากนี้ในมาตรา 10 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้ายังกำหนดให้รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการโอนกองทุนเพื่อจ่ายค่าประกันหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆจากผู้ค้ำประกันหรือเพื่อชำระในกรณีที่ผู้ขนส่งกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในระหว่างดำเนินพิธีการขนส่งไปยังรัฐสมาชิกอื่น²³⁶ การกำหนดให้มีการโอนกองทุนดังกล่าวมีผลทำให้ศุลกากรสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้อย่างสะดวก อันเป็นการสร้างหลักประกันให้กับศุลกากรเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรถูกกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ศุลกากรในการที่จะได้รับชำระหนี้ดังกล่าว

อีกทั้งมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาได้ยังได้กำหนดให้ รัฐสมาชิกตกลงที่จะสนับสนุนให้ผู้ค้ำประกันโดยการรับผิดชอบร่วมกับลูกหนี้²³⁷ ซึ่งมีผลทำให้การบังคับชำระหนี้ของเจ้าหนี้เกิดประสิทธิภาพ

²³⁵ Article 10 h), Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; The claim for payment referred to in paragraph (b) of this Article shall be made within three years from the date when the surety was notified that the relevant SADC Transit Document had not been discharged or had been discharged conditionally, or that the certificate of discharge had been discharged conditionally, or that the certificate of discharged had been obtained erroneously or fraudulently. However, the period of three years referred to this Article includes a period of legal proceedings. Any claim for payment the provisions of this Article shall be made within one year from the date which the decision of the court becomes enforceable.

²³⁶ Article 10 a), Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; Each Member State undertakes to facilitate the transfer to the other Member States of the funds necessary for payment of premiums or other charges form sureties under the provisions of these Annex, or for payments of any penalties which the transistor may incur in the event of an offence being committed in the course of transit transport operations.

ยิ่งขึ้น อันเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรได้ประการหนึ่ง ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควร กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ศุลกากรในการที่จะได้รับชำระหนี้ดังกล่าวเช่นกัน

(4) กรณีการกำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Design to Means of Transit)

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร มาตรา 3.3 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า จึงได้กำหนดกรณีการกำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ว่า การขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องใช้วิธีการขนส่งที่กำหนด เว้นแต่กรณีทางอากาศ ทางน้ำและทางรถไฟ²³⁸ และมาตรา 5 ภาคผนวกดังกล่าวที่ว่า "ลักษณะวิธีการขนส่งจะต้องได้รับอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกตามกฎหมายและระเบียบภายใน ซึ่งจะต้องสำแดง ณ สำนักงานต้นทางเพื่อให้ได้รับการตรวจสอบ"²³⁹

²³⁷ Article 10 b), Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; The Member States agree to ensure that the liabilities undertaken by sureties cover import or export duties due, any interest thereon, and other charges financial penalties incurred by the holder of a SADC Transit Document and persons involved in the transit transport operation under the Customs Laws regulations of the Member State in which an offence has been committed. The surety and the person charged with the offence shall be jointly and several liable for payment of such sums. The fact that Customs authorities might have authorized the examination of goods elsewhere than at a place where the business of the Customs office of commencement or destination is usually conducted shall not affect the liability of the surety.

²³⁸ Article 3.2 b), Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; The provisions of this Annex shall only apply to transit transport if it is ; performed under the conditions set out in Article 5 of this Annex by means of transport approved by the Customs office of commencement and issue with certificates which shall be in the form set up in Appendix III of this Annex. And Article 3.3, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; The Provisions of this Annex shall only apply to transit transport if it is; The provisions of this Annex shall apply to transit goods being carried by whatever means of transport, except that in the case of air, water and rail, transport, the aircraft, vessel or train in transit shall be exempted from the application of the provisions of this Annex. However, the aircraft, vessel or will be subject to the national laws and regulations of the transit country.

²³⁹ Article 5 , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ;

1. The means of transport used in transit trade shall be licensed by the appropriate licensing authorities of the Member States in accordance with the national laws and regulations.

มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบวิธีการในการขนส่งทางบกออกจากทางน้ำ ทางอากาศ และทางรถไฟ เนื่องจากวิธีการขนส่งแต่ละรูปแบบมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แตกต่างกันไป จึงเป็นการสมควรยิ่งที่กรอบความตกลงจะได้บัญญัติมาตรการการพิจารณาตรวจสอบวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยการแยกประเภทการตรวจสอบตามรูปแบบของการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบทางเทคนิคของยานพาหนะแต่ละประเภท อันมีผลทำให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ชอบด้วยหลักทางวิชาการ มีเหตุผลอันสมควร

(5) การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขนส่งผ่านแดน
(Design to Qualify of Consignee)

เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้าได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3.2 ข้อ ก. ได้บัญญัติกรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขนส่งผ่านแดนที่ว่าผู้ขนส่งผ่านแดนจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดโดยได้รับการอนุญาต²⁴⁰ และมาตรา 4 ของภาคผนวกดังกล่าวที่ว่า บุคคลผู้ขนส่งผ่านแดนจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้แจ้งไปยังรัฐสมาชิกของผู้ขนส่งที่ได้รับอนุญาต²⁴¹

2. For the purpose of sub-paragraph (b) of paragraph 2 of Article 3 of this Annex, means of transport, together with their cargo, shall be presented at Customs offices of commencement for examination to ensure that they with the technical conditions stipulated in Appendix II of this Annex before transit traffic operation is undertaken.

²⁴⁰ Article 3.2 a) , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; The provisions of this Annex shall only apply to transit transport if it is ; operated by a carrier licensed under the provisions of Article 4 of this Annex.

²⁴¹ Article 4.1, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; Any person intending to be engaged in the operation of transit traffic under the provisions of this Annex shall be licensed for that purpose by the authorities of the Member State in whose territory he is normally resident or established, and the competent authority shall inform all the other Member States of all the persons so licensed.

มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขนส่งผ่านแดนได้แก่จะต้องเป็นบุคคลที่ไม่ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำผิดอย่างร้ายแรงมาก่อนแล้วสามปี รวมถึงความผิดที่เกี่ยวกับการลักลอบและการให้สินบน²⁴² และหากว่าต่อมาผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ได้รับอนุญาตดังกล่าว ได้ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำผิดเกี่ยวกับศุลกากรจะต้องถูกยึดใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว²⁴³

จากมาตรการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่ช่วยลดความเสี่ยงของศุลกากรในการควบคุมและตรวจสอบ เนื่องจากการกำหนดให้มีการควบคุมทางคุณสมบัติของผู้ขนส่งเท่ากับเป็นการยอมรับในสถานะประการหนึ่งในทางกฎหมาย โดยสถานะที่ได้รับการยอมรับดังกล่าวนี้จะต้องเกิดจากกฎหมายหรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้โดยมาจากมาตรฐานที่ยอมรับระหว่างประเทศ มีผลต่อการลดขั้นตอนทางศุลกากรอันเป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งผ่านแดนเป็นอย่างดี

ดังนั้นจึงเห็นควรที่กรอบความตกลงอาเซียนจะได้กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยอิงกับหลักเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ เช่นจะต้องไม่กระทำความผิดร้ายแรงตามกฎหมายศุลกากร จะต้องไม่ถูกศาลพิพากษาเนื่องจากการกระทำผิดมาแล้ว เป็นต้นและหากผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้รับการอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งแล้ว ภายหลังได้กระทำความผิดกฎหมายศุลกากรอีกควรให้มีมาตรการเพิกถอนคุณสมบัติดังกล่าวโดยเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรซึ่งได้ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโดยชอบ

²⁴² Article 4.2, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; The conditions for the issuance of the licenses referred to in paragraph 1 this Article to person resident or established in a Member State shall be that

- a) the requirements of Article 5 of this Annex have been satisfied ; and
- b) the applicant has not during the previous three years been convicted of a serious offence including accepting, receiving or offering bribes, smuggling, theft, destroying documents of evidence, and failing or refusing to give information relating to interstate transportation of goods.

²⁴³ Article 4.4 , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Licensed carriers and transistors, who are convicted of Customs offences referred to in sub-paragraph (b) of paragraph 2 of this Article or who conceal their record of having been convicted of such offenses after they have been licensed to operation transit traffic, shall have their licenses suspended automatically or withdraw the issuing authorities who shall thereupon notify the Customs authorities or other Member States and the respective sureties of the action taken.

(6) การตรวจสอบสินค้าผ่านแดน
(Inspection of Customs Transit)

เพื่อให้ระบบศุลกากรผ่านแดนเกิดประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยมาตรการตรวจสอบ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 8 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดน และการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า ที่ว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากร ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบและเรียกเก็บค่าภาษีนำเข้า-ส่งออก ณ สำนักงานศุลกากรระหว่างทาง หากว่าผู้ขนส่งผ่านแดนได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของวิธีการขนส่งสินค้าที่กำหนด และได้รับการฉีกตราศุลกากรหรือที่สำนักงานศุลกากรต้นทางยอมรับว่าสินค้านั้นไม่เคลื่อนย้ายหรือถูกแทนที่ และเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนระเบียบศุลกากร²⁴⁴ และเจ้าหน้าที่ศุลกากรอาจตรวจสอบสินค้าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ณ สำนักงานนั้นหากว่าเกิดความสงสัยได้²⁴⁵ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงอาเซียนในเรื่องของการกำหนดมาตรการการตรวจสอบโดยจะดำเนินการตรวจสอบก็ต่อเมื่อเกิดความสงสัย

(7) การฉีกตราศุลกากรผ่านแดน
(Seal of Customs Transit)

เพื่อให้การควบคุมทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการประทับตราศุลกากร ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11.3 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดน และการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า ที่ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ศุลกากร เห็นว่าวิธีการขนส่งและเอกสารศุลกากรถูกต้อง จะดำเนินการประทับตราศุลกากร²⁴⁶

²⁴⁴ Article 8.1 , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Provided the provisions of Article 4 and 5 of this Annex are satisfied, goods carried in approved sealed means of transport, sealed packages, or accepted Customs force of commencement as goods not susceptible to tampering substitution or manipulation, and permitted to be carried unsealed shall not ;

- a) be subject to the payment of import or export duties at Customs office en-route ; and
- b) as a general rule, be subject to Customs examination at such offices.

²⁴⁵ Article 8.2, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; However, in order to prevent abuse, the Customs authorities may, where suspect an irregularity, carry out at such offices a partial or full examination the goods.

²⁴⁶ Article 11.3 , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Each means of transport engaged in international transit traffic operation under cover of an SRCTD or any other transit document approved by CMT shall have affixed to its front and rear, a plate bearing the letters "SADC-TRANSPORT" the specifications of

การประทับตราศุลกากรมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันสภาพภายนอกของการขนส่งสินค้าผ่านแดน หากว่าไปถึงสำนักงานปลายทางเจ้าหน้าที่จะได้พิจารณาจากสภาพของการประทับตราศุลกากรนั้น บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบความตกลงอาเซียนที่กำหนดให้มีการประทับตราศุลกากรไว้

นอกจากนี้มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ยังกำหนดในกรณีที่เป็นไปไม่ได้ที่สินค้านั้นจะใช้วิธีการขนส่งที่มีการประทับตราศุลกากร เจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ สำนักงานต้นทางอาจอนุญาตให้ขนส่งโดยไม่จำเป็นต้องประทับตราศุลกากรและอยู่ภายใต้มาตรการพิเศษที่จำเป็นและมีเอกสารศุลกากรผ่านแดนที่ได้รับการอนุมัติแล้ว²⁴⁷ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงที่ได้กำหนดให้จัดทำเครื่องหมายหรือประทับตราใด ๆ ลงบนแต่ละหีบห่อของสินค้า เพื่อให้ศุลกากรของที่ทำกร ณ จุดที่ส่งออกสามารถตรวจสอบยืนยันสินค้านั้นได้ว่าเป็นสินค้าที่ขนส่งผ่านแดนอันถือเป็นมาตรการพิเศษที่จำเป็นประการหนึ่งที่ศุลกากรมีอำนาจกระทำได้เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร

(8) การกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ
(Design of Charges and Other Financial Obligations)

รัฐมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริการขนส่งผ่านแดนเพื่อเป็นงบประมาณในการจัดตั้งอำนวยความสะดวกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2.2 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า ที่ว่า "รัฐสมาชิกจะไม่เรียกเก็บค่าภาษีนำเข้าและส่งออกในการสัญจร

which are laid down in Appendix V of this Annex. These plates shall be so placed as to be clearly visible, removable and capable of sealed. The seals to such plates shall be affixed by the Customs offices of commencement and shall be removed by the authorities of the offices of destination.

²⁴⁷ Article 9.2, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities: Where it is not possible for goods to be transported in sealed means of transport compartments, the Customs authorities at the Customs office of commencement may authorize the transportation in such unsealed means of transport or compartments and under such conditions as they may deem necessary, and endorse the relevant SADC Transit Document accordingly.

ผ่านแดน แต่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการและการให้บริการได้”²⁴⁸
อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง

ทั้งนี้มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้ในมาตรา 4.5 ย่อหน้าที่ 2 ของพิธีสารการขนส่งและการคมนาคม ที่ว่าให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมแก่ผู้ใช้นั้นทั้งภายในและต่างประเทศซึ่งพิจารณาจากภาษีบำรุง (กำหนดในฐานะที่เป็นค่าธรรมเนียมทางถนน), ค่าธรรมเนียมการอนุญาตของพาหนะ, ภาษีถนน, ค่าธรรมเนียมการบรรทุกกรณีพิเศษหรือที่ก่อความไม่สะดวก, ค่าธรรมเนียมประเภทน้ำหนักและระยะทาง, ค่าธรรมเนียมผู้ใช้นั้นข้ามแดน, ค่าธรรมเนียมนำเข้าที่จ่ายโดยพาหนะที่จดทะเบียนต่างประเทศ, ค่าความแออัดทางการจราจรและค่าที่จอดรถ²⁴⁹ โดยค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายดังกล่าวถือเป็นสิ่งที่จำเป็นและได้เรียกเก็บในอัตราที่เหมาะสม²⁵⁰ ซึ่งกรอบความตกลงไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมไว้ ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเรียกเก็บ ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ

(9) ระยะเวลาในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

(Time of Transit Transportation)

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจกำหนดระยะเวลาในการขนส่งเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา

²⁴⁸ Article 2.2, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ;Member States undertake not to levy any import or export duties on the transit traffic referred to in paragraph 1 of this Article. However, in accordance with paragraph 6 of Article 11 of this Annex, a Member State may levy administrative or service charges.

²⁴⁹ Article 4.5 paragraph 2, protocol on transport, communications and meteorology; In order to promote harmonized national road user charging systems, Members States shall ...fuel levies (designated as road charges). Vehicle license fees, road tolls, abnormal and awkward load charges, weight-distance type charges, cross-border road user charges, entry fees payable by foreign registered vehicles and parking and traffic congestion costs.

²⁵⁰ Article 15, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Products imported into, or exported from, a Member State shall, as provided for in Annex IV of this Protocol, enjoy freedom of transit within the Community and shall only be subject to the payment of the normal rates for services rendered.

11.5 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า²⁵¹ อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง

นอกจากนี้แล้วมาตรการของภูมิภาคแอฟริกาได้ยังกำหนดให้มีการประสานและปรึกษาหารือกับหน่วยงานใกล้เคียงในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีผลทำให้ได้รับข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการกำหนดระยะเวลานั้นได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้นกรอบความตกลงจึงควรกำหนดให้มีมาตรการเสริมดังกล่าวเพื่อให้การกำหนดระยะเวลาเกิดประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น สภาพภูมิศาสตร์ สภาพเส้นทางการขนส่ง สภาพของที่ขนส่งประกอบด้วย

(10) มาตรการพิเศษที่จำเป็น

(necessary specific measure)

เพื่อให้การควบคุมทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพ
มาตรา 9.7 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้าจึงได้บัญญัติมาตรการพิเศษที่จำเป็นไว้ว่า เพื่อป้องกันการละเมิดต่อบทบัญญัติหากว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าจำเป็น อาจกำหนดการคุ้มกันวิธีการขนส่งเมื่อสินค้านั้นไม่ได้ประทับตราศุลกากร หรืออาจกำหนดการตรวจสอบวิธีการขนส่งและการบรรทุกตามเส้นทางในอาณาเขตของประเทศภาคีนั้น²⁵² ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการศุลกากรของกรอบความตกลงอาเซียน

ทั้งนี้ในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการพิเศษที่จำเป็นของมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาได้มีลักษณะแตกต่างจากกรอบความตกลงโดยมาตรการศุลกากรของภูมิภาค

²⁵¹ Article 11.5, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; Each Member State shall send to the other Member States through the States Coordinating Unit, a list of its Customs offices and stations, including transit routes approved by it for Transit Document covered traffic and normal wording hours of such offices. Contiguous Member States shall consult each other in determining the frontier Customs offices to be included in such lists where possible such office shall be juxtaposed.

²⁵² Article 9.7, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; In order to prevent abuse, the Customs authorities may, if they deem it necessary;

- a) require the means of transport to be escorted through the territory of the country, at the transitor's expense, when goods are transported in unsealed means of transport ; or
- b) require that examination of the means of transport and their loads be carried cut en-route in the territory of their country.

แอฟริกาใต้ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้กว้างเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจต่อการดำเนินการหากเกิดความเสียหาย ซึ่งถือได้ว่ามาตรการศุลกากรของภูมิภาคดังกล่าวเหมาะสมเนื่องจากการลดความเสี่ยงทางศุลกากร และมีผลทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเห็นควรให้บัญญัติมาตรการเสริมเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการพิเศษดังกล่าวไว้ในกรอบความตกลง เช่นการกำหนดให้มีการตรวจสอบวิธีการขนส่งและการบรรทุกตามเส้นทางขนส่ง และมาตรการอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าควรนำมาใช้กับการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่อาจเกิดความเสียหายสูงโดยไม่จำกัดเฉพาะด้านการกำหนดระยะเวลาเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรดังกล่าวข้างต้น

(11) กรณีการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งผ่านแดน (Transit Transport Involved in Accident)

เพื่อประโยชน์ของการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ในกรณีที่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้รับอุบัติเหตุ มาตรา 9.10 ของภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้าจึงได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีของการเกิดอุบัติเหตุหรืออันตรายโดยฉุกเฉิน ผู้ขนส่งอาจใช้วิธีการที่จำเป็นด้วยตนเองเพื่อปกป้องสินค้าหรือวิธีการขนส่ง และในกรณีที่เป็นไปได้ ผู้ขนส่งจะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ศุลกากรต้นทาง โดยผู้ขนส่งจะจัดเตรียมสินค้าที่จะถ่ายไปยังวิธีการขนส่งอื่น ๆ ที่เหมาะสมต่อการนำเสนอสู่ต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยจะลงรายละเอียดในเอกสารศุลกากรผ่านแดนและวิธีการขนส่งที่ถ่ายสินค้านี้ดังกล่าวและการประทับตราศุลกากร²⁵³

จากการที่มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ดังกล่าวได้กำหนดการดำเนินการในกรณีฉุกเฉิน ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนมีอำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อป้องกันสิทธิของตนได้ และแจ้งไปยัง

²⁵³ Article 11.10 , Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; In the event of an accident or imminent danger necessitating the immediately unloading in whole or part of a means of transport, the carrier may on his initiative take such steps as may be necessary in which they are being transport. The Carrier should, however as soon as possible thereafter, inform the Customs office of commencement. The carrier shall arrange where appropriate for the goods to be transferred to other means of transport in the presence of Customs authorities concerned or any other accredited authority shall endorse the SADC Transit Document with the particulars of the goods transferred to the other means of transport and where possible apply the Customs seal.

เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้นทางให้ทราบเพื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้ดำเนินการมาตรวจสอบสภาพเหตุดังกล่าวและจัดทำบันทึกเพื่อเป็นหลักฐานในการกำหนดความรับผิด มาตรการศุลกากรดังกล่าวมีผลทำให้เกิดความสะดวกรู้แก่ผู้ขนส่งในการจัดการขนส่งสินค้าได้ต่อไปและเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรเพื่อกำหนดความรับผิดนั้น

เมื่อพิจารณากรอบความตกลงแม้ว่าจะได้กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ แต่มิได้กำหนดกรณีที่เกิดอุบัติเหตุโดยฉุกเฉินซึ่งเหลือวิสัยที่ผู้ขนส่งจะแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรให้มาดำเนินการจัดการได้ จึงควรกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนในการดำเนินการจัดการป้องกันความเสียหายให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด และให้ดำเนินการแจ้งเจ้าหน้าที่ศุลกากรภายหลังเพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบต่อไปได้ อันถือเป็นการป้องกันสิทธิส่วนตัวและเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งได้อีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

(12) กรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น (Officers)

เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร มาตรา 11.7 ของภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า จึงได้บัญญัติในกรณีที่มีการละเมิดบทบัญญัติในภาคผนวกนี้ ผู้ขนส่งที่กระทำความผิดดังกล่าวจะต้องรับผิดต่อรัฐสมาชิกที่การกระทำความผิดเกิดขึ้นตามกำหนดโทษที่กฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นกำหนดไว้²⁵⁴ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักดินแดนซึ่งเป็นหลักกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งกรอบความตกลงอาเซียนได้บัญญัติกรณีดังกล่าวไว้เช่นกันและควรมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายภายในให้เกิดประสิทธิภาพโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเป็นธรรม และเสมอภาค

²⁵⁴ Article 11.7, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; Any breach of the provisions of this Annex shall render a carrier liable in the Member States where the offence is committed to the penalties prescribed by law in that Member State.

(13) กรณีการสิ้นสุดของพิธีศุลกากรผ่านแดน
(Termination of Customs Procedures)

เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบและเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน มาตรา 11.11 ของภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า จึงได้บัญญัติไว้ว่าเมื่อมาถึงสำนักงานศุลกากรปลายทาง ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องยื่นเอกสารศุลกากรผ่านแดน แต่ถ้าไม่สามารถขนส่งสินค้าผ่านแดนมาถึงได้ทัน เจ้าหน้าที่ศุลกากรอาจสงวนสิทธิในการตรวจสอบเอกสารศุลกากรในสภาพที่อาจเกิดความรับผิดชอบใหม่โดยอยู่ในขอบข่ายของหลักประกันนั้น²⁵⁵ ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องดำเนินพิธีศุลกากร ณ ที่ทำการปลายทางให้ถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดไว้ อันเป็นการสอดคล้องกับกรอบความตกลง

แต่มีข้อแตกต่างจากกรอบความตกลงในกรณีนี้ที่หากเอกสารศุลกากรผ่านแดนได้มาถึงก่อนที่พาหนะที่ขนส่งสินค้าและตัวสินค้าจะมาถึง มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ในการสงวนสิทธิในการตรวจสอบเอกสารศุลกากรในสภาพที่อาจเกิดความรับผิดชอบใหม่โดยอยู่ในขอบข่ายของหลักประกันนั้น กล่าวคือหลักประกันดังกล่าวยังหาได้ระงับลงไปไม่ เพื่อประโยชน์ในการลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากความเสี่ยงภัยยังมีอยู่จึงต้องให้หลักประกันมีผลใช้บังคับได้ต่อไป และหากเจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการขนส่งสินค้าผ่านแดนเกิดจากอุบัติเหตุหรือเหตุสุดวิสัย ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนหาจำต้องรับผิดชอบในค่าภาษีที่เกิดขึ้นดังกล่าวไม่²⁵⁶

จากมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ดังกล่าว แม้ว่ากรอบความตกลงจะได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้ แต่มิได้กำหนดในเรื่องกรณีที่เอกสารศุลกากรผ่านแดนได้มาถึงก่อนที่การขนส่งสินค้าผ่านแดนจะมาถึงสำนักงานศุลกากรปลายทาง จึงเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรการการสงวนสิทธิ

²⁵⁵ Article 11.11, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; On arrival at the Customs office of destination, the SADC Transit Document shall be discharged without delay. If, however, the goods cannot be immediately entered under another Customs regime, the Customs authorities may reserve the right to discharge the document conditionally upon a new liability being substituted for that of the surety guaranteeing the said document.

²⁵⁶ Article 11.13, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; When the Customs authorities are satisfied that the goods covered by a SADC Transit Document have been destroyed by force majeure an exemption from payment of the duties shall be granted.

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร อันเป็นการลดความเสี่ยงทางศุลกากรที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ และควรกำหนดให้มีการยกเว้นความรับผิดชอบหากว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเพราะอุบัติเหตุหรือเหตุสุดวิสัยเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ยืดหยุ่นและเป็นธรรม

3.2.3.2.2. มาตรการประสานในส่วนพิธีศุลกากร (Harmonization of Customs Procedures Measure)

(1) เอกสารศุลกากรผ่านแดนร่วมกัน (common transit document)

เพื่อให้เกิดการประสานกฎระเบียบเกี่ยวกับเอกสารศุลกากรผ่านแดนร่วมกัน มาตรา 1 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางศุลกากรการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้าได้บัญญัติไว้ว่า “เอกสารศุลกากรผ่านแดน” หมายถึง เอกสารศุลกากรผ่านแดนที่ได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งภูมิภาคแอฟริกาใต้²⁵⁷ และมาตรา 3.2 ข้อ ง. ของภาคผนวกดังกล่าวที่ว่า การขนส่งสินค้าผ่านแดนจะต้องมีเอกสารศุลกากรผ่านแดน (SADC Road Customs Transit Declaration-SRCTD) หรือเอกสารศุลกากรผ่านแดนอื่นที่คณะกรรมการของรัฐมนตรีในภูมิภาคแอฟริกาใต้ (Committee of Ministers-CMT) ยอมรับ²⁵⁸

จะเห็นได้ว่านอกจากมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้จะกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารศุลกากรผ่านแดนดังกล่าวแล้ว ยังกำหนดให้เอกสารศุลกากรดังกล่าวจะต้องได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการของรัฐมนตรีในภูมิภาคแอฟริกาใต้ (Committee of Ministers-CMT) โดยให้เรียกเอกสารดังกล่าวว่า “เอกสารศุลกากรผ่านแดน” (SADC Road Customs Transit Declaration-SRCTD) โดยให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปภายในภูมิภาคแอฟริกาใต้ตามที่คณะกรรมการดังกล่าวได้รับรองไว้ อันเป็นการยอมรับและบังคับใช้เอกสารดังกล่าว ซึ่งกรอบความตกลงควรกำหนดมาตรการดังกล่าวเพื่อให้เกิดการประสานกฎระเบียบทางศุลกากรที่จะนำมาซึ่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า

²⁵⁷ Article 11.13, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities; “SADC Transit Document” means a Customs document for transit declaration approved by the CMT to be utilized within the Community.

²⁵⁸ Article 3.2 b), Annex IV Concerning Transit Trade and Transit Facilities; undertake under cover of the SRCTDC, or any other transit document approved by CMT.

ผ่านแดน และเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการตรวจสอบเอกสารที่ได้รับการยอมรับความถูกต้อง และนำเชื้อถือ

(2) การตรวจสอบสินค้าผ่านแดนร่วมกัน
(common inspection of Customs Transit)

เพื่อประสานกฎระเบียบเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบบัญญัติ มาตรา 11.5 ภาคผนวกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกจัดส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนไปยังสำนักงานศุลกากรของรัฐภาคีใกล้เคียงเพื่อหาแนวทางโดยอาศัยการปรึกษาหารือกัน เช่นในเรื่องการกำหนดระยะทางการขนส่ง ชั่วโมงการทำงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น และหากเป็นไปได้ให้จัดตั้งสำนักงานศุลกากรชายแดนให้อยู่ติดกัน²⁵⁹

มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้ยังได้กำหนดให้มีมาตรการในการตรวจสอบร่วมกัน ณ สำนักงานศุลกากรที่อยู่ติดกันเพื่อประโยชน์ในการประสานความร่วมมือในการควบคุม ตรวจสอบและเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ทำให้เกิดความสะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ซึ่งครอบคลุมตกลงอาเซียนก็ได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้เช่นกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการประสานกฎระเบียบทางศุลกากร ลดขั้นตอนการดำเนินพิธีศุลกากรอันนำมาซึ่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและเป็นประโยชน์ในการควบคุม และตรวจสอบทางศุลกากร ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้ประเทศภาคีในภูมิภาคอาเซียนกำหนดมาตรการตรวจสอบร่วมกันและกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอื่นๆเพื่อให้เกิดการประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน

²⁵⁹ Article 11.5, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities : Each Member State shall send to the other Member States through the States Coordinating Unit, a list of its Customs offices and stations, including transit routes approved by it for Transit Document covered traffic and normal wording hours of such offices. Contiguous Member States shall consult each other in determining the frontier Customs offices to be included in such lists where possible such office shall be juxtaposed.

(3) การฉีกตราศุลกากรผ่านแดนร่วมกัน
(common seal of Customs Transit)

เพื่อประโยชน์ในการประสานกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการฉีกตราศุลกากร มาตรา 11.4 ภาคนวนกว่าด้วยการค้าผ่านแดนและการอำนวยความสะดวกทางการค้าผ่านแดนของพิธีสารทางการค้า ได้บัญญัติไว้ว่ารัฐสมาชิกจะติดต่อกับรัฐสมาชิกอื่นโดยผ่านทางหน่วยงานประสานความร่วมมือ (Sector Coordinating Unit) ในเรื่องการประทับตราและทำเครื่องหมายทางศุลกากร²⁶⁰

มาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาได้ยังได้กำหนดมาตรการยอมรับตราประทับศุลกากรซึ่งมีผลทำให้ประเทศสมาชิกยอมรับและบังคับตามมาตรการดังกล่าว โดยอาศัยหน่วยงานกลางประสานความร่วมมือระดับภูมิภาคให้การยอมรับ ก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกในด้านการผ่านพิธีศุลกากรผ่านแดน และทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากกรอบความตกลงในประการที่ว่ามาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระหว่างประเทศให้การยอมรับอันมีผลทำให้เกิดความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้นซึ่งทำให้เกิดการยอมรับในประเทศภาคีสมาชิก ดังนั้นกรอบความตกลงควรกำหนดให้มีองค์กรกลางระหว่างประเทศให้การรับรองการฉีกตราศุลกากรดังกล่าวเพื่อให้เกิดการยอมรับอันมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในประเทศภาคีสมาชิก

3.2.4 องค์กรที่กำกับดูแล (Supervisory Organization Measure)

บัญญัติไว้ในมาตรา 31.1 ของพิธีสารทางการค้าที่ว่าองค์กรกำกับดูแลประกอบไปด้วย คณะรัฐมนตรีทางการค้า (Committee of Ministers responsible for trade matters-CMT) คณะอนุกรรมการผู้รับผิดชอบทางการค้า (Committee of senior Officials responsible for trade matters) ที่ประชุมเจรจาทางการค้า (Trade Negotiating Forum-TNF) และหน่วยงานประสานความร่วมมือ (the Sector Coordinating Unit).²⁶¹

²⁶⁰ Article 11.4, Annex IV Concerning Transit Trade And Transit Facilities ; The Member States shall communicate to each other through the Sector Coordinating Unit the seals, stamps and date stamps they use.

คณะรัฐมนตรีทางการค้า (Committee of Ministers responsible for trade matters-CMT) เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ติดตามและประเมินผลในเรื่องการบังคับใช้พิธีสาร การจัดตั้ง คณะกรรมการการวิจัยทางการค้า ดูแลการทำงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พิธีสาร²⁶²

คณะอนุกรรมการ (Committee of senior Officials responsible for trade matters) มีหน้าที่ ติดตามและประเมินผลในด้านเป็นผู้รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีทางการค้าเกี่ยวกับการบังคับใช้พิธีสาร ดูแลการทำงานของหน่วยงานประสานความร่วมมือ ทำให้เกิดความชัดเจนในเอกสารที่จัดเตรียม เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทางการค้า ประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะรัฐมนตรีทางการค้าและหน่วยงานประสานความร่วมมือ กำกับการบังคับใช้พิธีสาร และกำกับการทำงานของที่ประชุมเจรจาทางการค้า²⁶³

ที่ประชุมทางการค้า (The Trade Negotiation forum) มีหน้าที่ติดตามและประเมินผล ในด้านการเจรจาทางการค้าและจะต้องรายงานไปสู่คณะอนุกรรมการเพื่อทราบและมีหน้าที่ดังนี้ คือ ทบทวนข้อเสนองานการค้า จัดตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อดูแลผลกระทบจากการใช้บังคับพิธีสาร และเป็นผู้เสนอผลกระทบประกอบการตัดสินใจ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างความร่วมมือเกี่ยวกับ

²⁶¹ Article 31.1, Protocol of Trade; The institutional mechanisms for the implementation of this Protocol shall comprise the CMT, Committee of Senior Officials responsible for trade matters, the TNF and the Sector Coordinating Unit.

²⁶² Article 31.2, Protocol of Trade; The Committee of Ministers shall be responsible for trade matters including the following:

- a) supervision of the implementation of this Protocol;
- b) appointment of panels of trade experts to resolve disputes that may arise regarding the interpretation or application of this Protocol;
- c) supervision of the work of any committee or sub-committee established under this Protocol.

²⁶³ Article 31.3, Protocol of Trade; The Committee of Senior Officials shall:

- a) report to the CMT on matters relating to the implementation of the provisions contained in this Protocol;
- b) supervise the work of the Sector Coordinating Unit;
- c) clear the documents prepared by the Sector Coordinating Unit to be submitted to the CMT;
- d) liaise closely with both the CMT and the Sector Coordinating Unit;
- e) monitor the implementation of this Protocol;
- f) supervise the work of the TNF.

นโยบายทางสังคมนิยมและเสรีนิยม สร้างกรอบความตกลงระดับภูมิภาคเพื่อลดและขจัดอุปสรรค ทั้งทางภาษีและไม่ใช่ทางภาษี²⁶⁴

คณะกรรมการประสานความร่วมมือ (the Sector Coordinating Unit) เป็นผู้ติดตามและ ประเมินผลในด้านร่วมมือดำเนินการบังคับใช้พิธีสาร กำหนดให้มีผู้ช่วยเหลือทางบริหารและทางเทคนิค ปฏิบัติงานกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด กำหนดความจำเป็นและสิทธิประโยชน์ในเขตการค้า²⁶⁵

จะเห็นได้ว่าจากการกำหนดบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์กรที่ทำหน้าที่ กำหนดมาตรการศุลกากรผ่านแดนคือคณะรัฐมนตรีทางการค้า (Committee of Ministers responsible for trade matters-CMT) โดยจะมีคณะกรรมการ (Committee of senior Officials responsible for trade matters) เป็นผู้ประสานงานช่วยเหลือในการประเมินและติดตามผลของการบังคับใช้มาตรการ ศุลกากรผ่านแดน และเป็นผู้แก้ไข ปรับปรุงมาตรการศุลกากรผ่านแดนดังกล่าวหากพิจารณาจาก ผลการประเมินผลแล้วพบว่าเกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการ ทั้งนี้ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินและติดตามผล ดังกล่าวได้มาจากผู้ดำเนินการปฏิบัติตามมาตรการคือคณะกรรมการประสานความร่วมมือ (the Sector Coordinating Unit) ผู้ซึ่งใกล้ชิดกับสภาพปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้มาตรการโดยตรง

²⁶⁴ Article 31.4, Protocol of Trade; The Trade Negotiation forum shall be responsible for the conduct of trade negotiations and shall report to the Committee of Senior Officials. Its functions shall include:

- a) regular reviews in which offers shall be made and where the removal of non-tariff barriers shall be requested or offered;
- b) the creation of a research capacity of experts to monitor the impact of measures already implemented, and offer advice on the potential impact of offers under discussion;
- c) the establishment of a linkage between trade liberalization and industrial policy coordination, as well as other areas of pectoral co-operation; and
- d) the establishment of a regional framework on the phased reduction and eventual elimination of tariff and NTBs to trade among Member States.

²⁶⁵ Article 31.5, Protocol of Trade; The Sector Coordinating Unit shall perform the following functions:

- a) coordinate the day-to-day operations in the implementation of this Protocol;
- b) provide technical and administrative assistance to the CMT, the Committee of Senior Officials and the TNF;
- c) provide assistance to subsidiary committees, sub-committees and panels established to implement this Protocol;
- d) work closely with the private sector;
- e) identify research needs and priorities in the trade area.

ซึ่งจะมีที่ประชุมทางการค้า (The Trade Negotiation forum) เป็นผู้ประสานงานระหว่างผู้บริหารและผู้ดำเนินสอดคล้องกับหลักการประสานงานระหว่างหน่วยงาน อันนำมาซึ่งประสิทธิภาพของการบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนนั้น ดังนี้ กรอบความตกลงจึงควรจัดให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายการจัดการแยกออกจากกัน และมีองค์กรประสานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการจัดการเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนนั้น

3.2.5 มาตรการเกี่ยวกับการประเมินและติดตามผล (Evaluation Measure)

มาตรการศุลกากรผ่านแดนของภูมิภาคแอฟริกาได้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งคือการกำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องประสานงานซึ่งกันและกันทั้งในด้านประเมินและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากการที่คณะอนุกรรมการผู้รับผิดชอบด้านการค้า (Committee of senior Officials responsible for trade matters) จะเป็นผู้ประเมินและติดตามผลการดำเนินการ โดยรับรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวจากที่ประชุมทางการค้า (The Trade Negotiation forum) ซึ่งเป็นผู้ประสานงานกับองค์กรผู้บังคับใช้มาตรการซึ่งได้แก่คณะกรรมการประสานความร่วมมือ (the Sector Coordinating Unit)

ข้อมูลตามรายงานดังกล่าวคณะกรรมการประสานความร่วมมือได้นำมาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากการบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดน โดยเฉพาะในด้านการประสานงานกับภาคเอกชน ดังนั้นข้อมูลตามรายงานดังกล่าวจึงมีคุณภาพน่าเชื่อถือในอันที่คณะกรรมการจะได้นำไปวินิจฉัยเพื่อการประเมินและติดตามผลดังกล่าว

จากมาตรการของภูมิภาคแอฟริกาได้นี้สอดคล้องกับมาตรการตามกรอบความตกลงที่กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่นอกจากดูแล และควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังจะต้องประเมินและติดตามผลเพื่อหาแนวทาง ปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานตามกรอบความตกลงดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อมาตรการศุลกากรผ่านแดนที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบศุลกากรผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพ และเอื้ออำนวยต่อการขนส่งสินค้าผ่านแดน

3.2.6 มาตรการการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Measure)

ในกรณีที่รัฐภาคีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนที่กำหนดไว้จึงจำเป็นจะต้องนำมาตราการการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Measure) มาบังคับใช้เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้หมดไป ทั้งนี้ มาตรการการระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ของพิธีสารทางการค้าที่ว่ารัฐสมาชิก จะพยายามตกลงกันในเรื่องการตีความและการบังคับใช้พิธีสารผ่านทางความร่วมมือและการปรึกษาหารือเพื่อให้เป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่ายตามข้อตกลงและหากเกิดกรณีพิพาทขึ้นให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทของรัฐสมาชิกซึ่งกระทำโดยการเปลี่ยนแปลงมาตรการที่ตกลงกันไม่ได้ ใช้วิธีการผ่อนปรน หรือใช้วิธีการลดหย่อนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง²⁶⁶

หากใช้วิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าวไม่สำเร็จ ก็จะอนุญาตให้ประเทศที่ได้รับความสะดวกเสียหาดังกล่าวมีสิทธิเพิกถอนความยินยอมโดยเท่าเทียมกันได้²⁶⁷ ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ รัฐสมาชิกอาจจะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางการค้า (panel of trade experts) เป็นผู้วินิจฉัย²⁶⁸ ทั้งนี้ การจัดตั้ง อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีทางการค้าจะเป็นผู้กำหนด²⁶⁹ ส่วนในขั้นตอนสุดท้ายหากยังตกลงกันไม่ได้ ก็ให้ดำเนินการระงับข้อพิพาทตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมพัฒนาแอฟริกาใต้²⁷⁰ โดยการเสนอต่อศาลชำนาญการพิเศษ (Tribunal)²⁷¹

²⁶⁶ Article 32.2, Protocol of Trade; The settlement of any dispute among Member States shall, whenever possible, imply removal of a measure not conforming with the provisions of this Protocol or causing mollification or impairment of such provision.

²⁶⁷ Article 32.3, Protocol of Trade; Failing a settlement as provided in paragraph 2 of this Article, withdrawal of equivalent concession may be implemented by the Member State suffering the injury.

²⁶⁸ Article 32.4, Protocol of Trade; In case of disagreement, the Member States may take recourse to a panel of trade experts.

²⁶⁹ Article 32.5, Protocol of Trade; The appointment, composition, powers and functions of the panels of trade experts shall be determined by the CMT.

²⁷⁰ Article 32.6, Protocol of Trade; As a last resort, disputes regarding the interpretation and application of this Protocol shall be settled in accordance with Article 32 of the Treaty.

จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้มีขั้นตอนการเจรจา ตกลง ปรีกษาหรือกันก่อนที่จะนำข้อพิพาทดังกล่าวเสนอต่อองค์การระงับข้อพิพาทย่อมเป็นการเหมาะสมซึ่งสอดคล้องกับมาตรการการระงับข้อพิพาทของอาเซียนตามกรอบความตกลง เนื่องจากเพื่อเป็นการประสานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และขั้นตอนการเจรจาตกลงใช้ระยะเวลาไม่มากนักหากตกลงกันได้จะทำให้เกิดความรวดเร็วในการระงับข้อพิพาท แต่หากตกลงกันไม่ได้ย่อมจำเป็นต้องเสนอต่อองค์การที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางเกี่ยวกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนเป็นการเฉพาะเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ซึ่งมาตรการของภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางการค้า (panel of trade experts) เป็นผู้วินิจฉัยซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงเช่นกัน เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวจะมาจากผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางย่อมใช้เกณฑ์ในการวินิจฉัยโดยอาศัยข้อกฎหมายและเรื่องทางเทคนิคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมีกระบวนการดำเนินคดีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และเป็นธรรม และหากว่ายังตกลงกันไม่ได้ จำเป็นต้องนำคดีดังกล่าวยื่นต่อศาลชำนาญการพิเศษ (Tribunal) ซึ่งมีพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายโดยพิจารณาจากเจตจำนงของรัฐคู่กรณี จัดตั้งโดยสนธิสัญญาหลายฝ่าย และมีกระบวนการคดีเฉพาะทางโดยมีองค์คณะในการพิจารณาและพิพากษาคดี การตัดสินจะต้องทำเป็นคำพิพากษาคำพิพากษาย่อมผูกพันคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวได้ ทั้งนี้แตกต่างจากกรอบความตกลงที่กำหนดให้ระงับข้อพิพาทโดยคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสทางเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting-SEOM) ที่มีพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายโดยพิจารณาจากเจตจำนงของรัฐคู่กรณีเช่นเดียวกับศาลชำนาญการพิเศษเช่นกันแต่ต่างกันที่วิธีพิจารณาความในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัย และในเรื่องการพิพากษาหรือทำคำตัดสินโดยคำตัดสินของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนใช้หลักเพียงเสียงข้างมาก (Simple Majority) และคำตัดสินให้ถือเป็นที่สุดและผูกพันประเทศคู่กรณีทุกประเทศต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ยังต่างกันในเรื่องการบังคับตามคำชี้ขาดโดยประเทศสมาชิกคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดภายในระยะเวลาที่กำหนดและประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าวซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าจะยังคงเกิดอุปสรรคต่อการดำเนินคดีในด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีขาดความโปร่งใส และเกิดปัญหาในด้านการบังคับตามคำชี้ขาดหากว่าคู่กรณีไม่พอใจ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการระงับข้อพิพาททางศาลชำนาญการพิเศษถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมเนื่องจากมีกระบวนการพิจารณาและพิพากษาเป็นระบบ เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย

²⁷¹ Article 32 of Treaty; any dispute arising from the interpretation or application of This Treaty, which cannot be settled amicably, shall be referred to the Tribunal.

เกิดความโปร่งใส มีผลทำให้การดำเนินคดีเกิดประสิทธิภาพในการที่ครอบคลุมตกลงอาเซียน จะนำมาใช้นอกเหนือจากระบบอนุญาโตตุลาการตามที่มาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป ได้กำหนดไว้

สรุปมาตรการศุลกากรผ่านแดนของภูมิภาคยุโรปและแอฟริกาใต้ จากการที่ได้วิเคราะห์ มาตรการทั้งสองดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีทั้งหลักการและมาตรการที่เกี่ยวข้องสำหรับการขนส่งสินค้า ผ่านแดนที่ครอบคลุมตกลงบัญญัติไว้สอดคล้องและแตกต่าง โดยเฉพาะมาตรการศุลกากร ผ่านแดนของภูมิภาคยุโรปที่มีกลไกในการพัฒนาที่ก้าวหน้าควรที่ครอบคลุมตกลงอาเซียน จะนำมาประยุกต์ใช้เป็นมาตรการเสริมสำหรับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ต่อไป



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย