การปรับปรุงกฎหมายเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลงของอาเซียนและอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง*

Bringing Thai Laws Concerning Goods in Transit in Conformity with ASEAN and GMS Commitments

ประพันธ์พงษ์ ขำอ่อน (Prapanpong Khumon)
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
Asst. Prof. Dr., School of Law, University of the Thai Chamber of Commerce
E-mail: prapanpong_khu@utcc.ac.th

Received: 7 February 2018
Revised: 28 June 2018
Accepted: 21 July 2018

บทคัดย่อ

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีความตกลงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนหลายฉบับ ทั้งในกรอบอาเซียน อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และกรอบระหว่างประเทศอื่นๆ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในการให้เสรีภาพการผ่านแดนของสินค้าที่มาจากประเทศอื่น ห้ามเก็บอากรแก่การขนส่งผ่านแดนนั้น ตลอดจนดำเนินการให้ระบบศุลกากรผ่านแดนอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานเดียวเพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ในปัจจุบันประเทศภาคีอาเซียนยังมีอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือด้านการขนส่งสินค้าผ่านแดนร่วมกัน เช่น ปัญหาการใช้ระบบเอกสารที่แตกต่างกัน และกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันระหว่าง ความตกลงอาเซียนและความตกลงอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศภาคีอาเซียนยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สำหรับประเทศไทยเอง ยังมีอุปสรรคด้านกฎหมาย เช่น การลักลั่นของบทบัญญัติกฎหมายเรื่องสินค้าผ่านแดน และความ

* บทความชิ้นนี้ปรับปรุงจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” ภายใต้ชุดโครงการทุนวิจัยมุ่งเป้าตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศกลุ่มเรื่องประชาคมอาเซียน สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมี รองศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม เป็นหัวหน้าโครงการ

คลุมเครือของบทบัญญัติเรื่องการผ่านแดน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับความตกลงที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และสานความร่วมมือด้านขนส่งผ่านแดนร่วมกันของอาเซียน

คำสำคัญ: การขนส่งสินค้าผ่านแดน, ศุลกากร, อำนวยความสะดวกทางการค้า

Abstracts

As a contracting party of ASEAN, GMS and other international agreements relating to goods in transit, Thailand is required to comply with the commitment to ensure freedom of transit, exempting transit goods from customs duties and other charges, and provide unified customs procedures to facilitate goods in transit. Nowadays, ASEAN countries face obstacles in complying with different documentation and rules arising from ASEAN and GMS agreements which hinder facilitation of transit in the region. In Thailand, there are also overlapping rules and regulation. Certain provisions of transit remain opaque. The study aims to recommend a revamp of certain domestic regulations to comply with international commitments to promote international trade and enhance the cooperation among ASEAN countries.

Keywords: Transport, Goods in transit, Customs, Trade facilitation

บทนำ

การรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียนส่งผลให้เกิดตลาดขนาดใหญ่ และการเคลื่อนย้ายธุรกิจ และแรงงานได้อย่างคล่องตัวระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน จากผลวิเคราะห์ข้อมูลของ IMF World Economic Outlook Database ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 พบว่า GDP ในกลุ่มประเทศใหม่ในอาเซียน (Emerging Countries) จะมีอัตราการเจริญเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 6.6 ซึ่งสูงกว่าอัตราเฉลี่ยของการเจริญเติบโตของ GDP ทั่วโลก นอกจากนี้ การค้าชายแดนระหว่างกลุ่มประเทศเมียนมาร์ กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การจัดการเรื่องการขนส่งสินค้า ผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพจึงมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างกันด้วยระยะเวลาอันรวดเร็ว สะดวก และอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และขั้นตอนเดียวกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market and Production Base) ตามที่ระบุไว้ในพิมพ์เขียวการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

CHAPTER 26

ผู้นำรัฐบาลอาเซียนได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศจึงได้ร่วมลงนามในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit: AFAFGIT 1998) ในการประชุมอย่างเป็นทางการของผู้นำรัฐบาลอาเซียน ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศภาคีอาเซียนให้มีระบบการขนส่งผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนได้เห็นชอบกับแผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action) ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีเริ่มดำเนินการตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนในปี พ.ศ. 2543 โดยให้ดำเนินการจัดทำพิธีสารที่เกี่ยวข้อง (9 ฉบับ) ให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาที่ร่วมกันกำหนด

นอกจากในกรอบอาเซียนแล้ว ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีความตกลง GMS Cross-Border Transport Agreement: CBTA (1999) ซึ่งเป็นความตกลงเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว ประเทศเมียนมาร์ ประเทศเวียดนาม และประเทศจีน

ความตกลง AFAFGIT และความตกลง GMS CBTA สร้างพันธกรณีให้กับประเทศไทยในฐานะประเทศนำผ่านสินค้า (Transit Country) ในการที่ต้องให้เสรีภาพการผ่านแดนของสินค้าที่มาจากประเทศภาคีอื่นที่มีจุดมุ่งหมายไปยังประเทศอื่น ซึ่งหลักเสรีภาพในการผ่านแดนนี้ได้ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี อาทิ อนุสัญญาบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่านแดน พ.ศ. 2464 (Barcelona Convention and Statute on Freedom of Transit: 1921) ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า พ.ศ. 2490 (General Agreement on Tariff and Trade: 1994 หรือเรียกว่า GATT) ในข้อ 5 เรื่องเสรีภาพการผ่านแดน (Freedom of Transit) อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง พ.ศ. 2501 (Geneva Convention on High Sea: 1958) อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. 2542 (The Revised Kyoto Convention: 1999) ถึงแม้ประเทศนำผ่านสินค้าจะต้องให้เสรีภาพในการผ่านแดน แต่ก็อาจตั้งข้อจำกัดต่อการนำผ่านแดนได้ด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคง (Security) หรือด้านสุขอนามัยสาธารณะ (Public Health) ตามที่ระบุไว้ในข้อ 5 ของ Barcelona Convention (1921)

บทความนี้จะวิเคราะห์ว่าประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการผ่านแดนของสินค้าของอาเซียนและตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ หรือไม่ และควรปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในเรื่องใดเพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพันธกรณีภายใต้ความตกลง AFAFGIT ความตกลง GMS CBTA และความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยเน้นศึกษาเรื่องการขนส่งทางบก

2. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศไทยว่ามีความสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศหรือไม่

3. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงกฎหมายสำหรับประเทศไทยในการปรับปรุงกฎหมายเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้สอดคล้องกับพันธกรณีความตกลงระหว่างประเทศ และเพื่อให้กฎหมายไทยสามารถอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ

แนวคิด ทฤษฎี

การขนส่งผ่านแดนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากการขนส่งผ่านแดน ทำให้ประเทศสามารถมีโอกาสเข้าถึงตลาดในประเทศอื่นเพื่อทำการค้าขาย ดังนั้น ประชาคมระหว่างประเทศจึงสนับสนุนให้ทุกประเทศมีสิทธิในการขนส่งผ่านแดนอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศไร้ชายฝั่งที่ประสบปัญหาในการเจรจาผ่านแดนเพื่อออกสู่ทะเลหรือดินแดนอื่น ซึ่งในอดีตประเทศทางผ่านมักปฏิเสธไม่ให้ประเทศไร้ชายฝั่งทำการ ผ่านแดนได้ทำให้ประเทศไร้ชายฝั่งต้องค้นหาวิธีการขนส่งเส้นทางอื่นเพื่อนำสินค้าออกสู่ทะเลในบางกรณี ประเทศทางผ่านทำการยึดสินค้าของประเทศไร้ชายฝั่งในขณะผ่านแดนโดยอ้างว่าเป็นการรุกล้ำอาณาเขตของประเทศทางผ่าน (Sinjela, 1982) ด้วยเหตุนี้ประชาคมระหว่างประเทศจึงมีความพยายามพัฒนาหลักเกณฑ์เพื่อรับรองสิทธิของประเทศในการขนส่งผ่านแดน รวมถึงเรื่องอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่อง เช่น การพัฒนาให้มีขั้นตอนศุลกากรแบบเดียวกันในการตรวจตราการขนส่งผ่านแดน การพัฒนาขั้นตอนการจัดการเรื่องผ่านแดนระหว่างประเทศที่มีอาณาเขตติดกัน การพัฒนาหลักเกณฑ์เรื่องการวางหลักประกันทางการเงินสำหรับสินค้าผ่านแดน และการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาบูรณาการเพื่อให้ระบบการขนส่งผ่านแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น (UNCTAD, 2011)

เสรีภาพในการผ่านแดนถือเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่พัฒนามาจากสิทธิในการออกสู่ทะเลของประเทศไร้ชายฝั่ง (Access to the sea of land-locked countries) ซึ่งให้การรับรองสิทธิของประเทศไร้ชายฝั่งในการนำคน สิ่งของ สินค้า และพาหนะขนส่งผ่านแดนของประเทศทางผ่านเพื่อออกสู่ทะเล สิทธิในการออกสู่ทะเลของประเทศไร้ชายฝั่งได้กลายมาเป็นรากฐานของตราสารระหว่างประเทศในการพัฒนาหลักเกณฑ์เรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน อันเริ่มมาจาก The Barcelona Convention (1921), ข้อ 5 เรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนของความตกลง GATT (1947), Geneva Convention on the High Sea (1958), New York Convention on Transit Trade of Land-locked States 1965 (อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดน

ของรัฐไร้ชายฝั่ง พ.ศ. 2508) และ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี พ.ศ. 2517 (United Nations Conference on the Law of the Sea 1974) ได้รับรองสิทธิของประเทศทางผ่านสินค้า (Transit State) ในการจำกัดสิทธิการนำผ่านให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่จะไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศทางผ่าน เนื่องจากสิทธิในการขนส่งผ่านแดนเป็นการใช้สิทธิของคนต่างชาติบนดินแดนของประเทศทางผ่าน ในขณะเดียวกันประเทศทางผ่านย่อมมีอำนาจอธิปไตยในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บุคคลหรือสิ่งของของประเทศอื่นใช้ดินแดนของตนเป็นทางผ่านด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางระหว่างประเทศในเรื่องอำนาจอธิปไตย อีกทั้งประเทศทางผ่านหลายประเทศเรียกร้องให้สิทธิในการผ่านแดนเป็นสิทธิที่ให้แก่กันแบบต่างตอบแทน (Reciprocity) ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาระหว่างประเทศบางฉบับ อาทิ อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง พ.ศ. 2508 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. 2525 จึงรับรองหลักเกณฑ์ที่ว่าการมีเสรีภาพในการผ่านแดนและการใช้สิทธิในการผ่านแดนของประเทศอื่นเพื่อออกสู่ทะเลจะต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์อันชอบธรรม (Legitimate Interests) ของประเทศทางผ่าน นั่นหมายความว่า ถึงแม้จะมีการยอมรับการใช้สิทธิในการผ่านแดนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แต่ประเทศทางผ่านสามารถเจรจากับประเทศที่ต้องการผ่านแดนเพื่อระบุข้อกำหนดในการให้สิทธิในการผ่านแดนเพื่อกำหนดเงื่อนไข (Terms) ขั้นตอน (Modalities) ในการใช้สิทธิผ่านแดนไว้ในความตกลงต่างหากได้

วิธีการวิจัย

1. ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) ซึ่งจะมุ่งเน้นการศึกษาเอกสาร (Document Analysis) เป็นสำคัญ โดยศึกษาข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย หนังสือ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดน ความตกลงกลุ่มอนุภูมิภาค รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

2. ใช้การศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) จากการเก็บข้อมูลปัจจุบันเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ จุดผ่านแดนที่ชายแดนไทย-เมียนมาร์ ชายแดนไทย-สปป.ลาว ชายแดนไทย-กัมพูชา และชายแดนไทย-มาเลเซีย

ผลการวิจัย

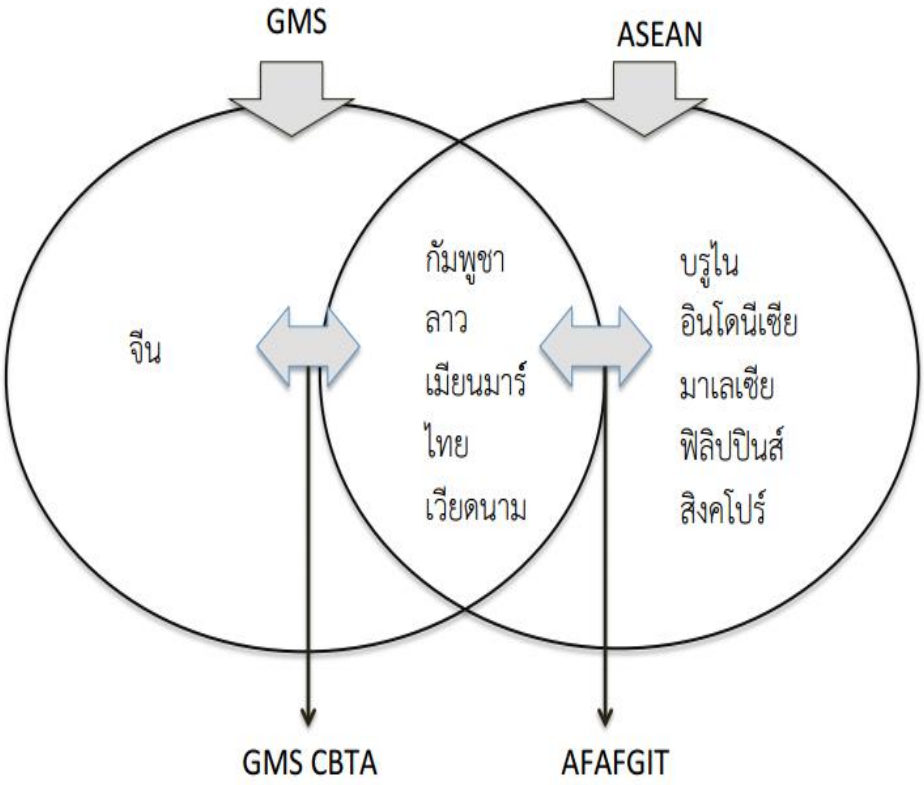
หลักการสำคัญของความตกลง AFAFGIT (1998) คือการอำนวยความสะดวกให้เกิดการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศภาคีอาเซียน การทำให้พิธีการศุลกากรเรื่องการผ่านแดน มีความเรียบง่ายและการยกเว้นอากรสำหรับสินค้าผ่านแดน อย่างไรก็ดี ประเทศภาคีสามารถเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่เกี่ยวเนื่องกับการขนส่งสินค้านั้นได้ ความตกลง AFAFGIT ประกอบไปด้วยพิธีสารทั้งหมด 9 ฉบับ ซึ่งจะครอบคลุมเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ได้แก่ การกำหนดเส้นทางการขนส่งผ่านแดนและสิ่งอำนวยความสะดวก (พิธีสารที่ 1) การกำหนดที่ทำการพรมแดน (พิธีสารที่ 2) ประเภทและปริมาณรถ (พิธีสารที่ 3) ข้อกำหนดทางเทคนิคของรถ (พิธีสารที่ 4) การประกันภัยรถ (พิธีสารที่ 5) พรมแดนสำหรับรถไฟและสถานี (พิธีสารที่ 6) ระบบศุลกากรผ่านแดน (พิธีสารที่ 7) มาตรการด้านสุขอนามัยพืช (พิธีสารที่ 8) และสินค้าอันตราย (พิธีสารที่ 9)

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันพิธีสารของความตกลง AFAFGIT จำนวน 8 ฉบับ เหลือเพียงฉบับเดียวที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันคือ พิธีสาร 2 เรื่องการกำหนดที่ทำการพรมแดน สำหรับพิธีสารฉบับล่าสุดที่ประเทศไทยให้สัตยาบันคือ พิธีสาร 7 เรื่องระบบศุลกากรผ่านแดน ซึ่งกำหนดให้บรรดาประเทศภาคีอาเซียนประสานกฎระเบียบ และพิธีการศุลกากร ให้เรียบง่ายและมีความสอดคล้องกัน เช่น กำหนดให้ระบบศุลกากรผ่านแดนอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่รับผิดชอบหน่วยงานเดียว กำหนดให้ผู้ประกอบการผ่านแดนของประเทศภาคีอาเซียนทุกประเทศวางหลักประกัน (Guarantee) สำหรับสินค้าที่ขนส่งในครั้งเดียว โดยถือว่าหลักประกันดังกล่าวมีความสมบูรณ์ในทุกประเทศและครอบคลุมถึงสินค้าตลอดเส้นทางการขนส่งผ่านแดน และการกำหนดให้ใช้แบบฟอร์มทางศุลกากรที่เหมือนกันทั่วทั้งภูมิภาคในการขนส่งผ่านแดน (Form of Transit and Inland Customs Clearance Documents) แต่ในขณะนี้ประเทศภาคียังไม่สามารถตกลงเรื่องแบบฟอร์มสำหรับการขนส่งและการผ่านศุลกากรให้เป็นรูปแบบเดียวกันได้

นอกจากความตกลง AFAFGIT แล้ว กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้ร่วมกันพัฒนาความตกลง GMS CBTA เพื่อลดความยุ่งยากและขั้นตอนที่ซับซ้อนของกฎระเบียบและพิธีการเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยให้ดำเนินพิธีการทางศุลกากรแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (Single-Stop Inspection: SSI) หรือโดยการตรวจปล่อยสินค้าในบริเวณเดียวกัน (Single-Window Inspection: SWI) โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศทั้งสองที่เขตแดนติดต่อกันดังกล่าวจะดำเนินการตรวจสอบร่วมกันและพร้อมกันระหว่างเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (เช่น ศุลกากร ตำรวจ การตรวจคนเข้าเมือง การค้า การเกษตรกรรม ฝ่ายสาธารณสุข) ในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน Common Control Area (CCA) เพื่อให้มีการปฏิบัติงานหรือให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) (กรมการขนส่งทางบก, 2557) นอกจากนี้ ประเทศภาคีสามารถตกลงให้มีการจัดทำแบบฟอร์มสำหรับการขนส่งและการผ่านศุลกากร (Form of Transit and Inland Customs Clearance Documents) ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และการกำหนดให้การผ่านแดนจะต้องมีการให้หลักประกันแก่สินค้า ยานพาหนะ และตู้คอนเทนเนอร์ เพื่อให้ประเทศภาคีอยู่ภายใต้ระบบการขนส่งผ่านแดนระบบเดียวกัน หรือที่เรียกว่า GMS Custom Transit Systems (CTS) (Van Thach, 2014)

ความตกลง GMS CBTA จะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับเส้นทางและด่านนำเข้าหรือส่งออกที่ประเทศภาคีจะตกลงกัน ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในความตกลงนั้น ประเทศภาคีจะนำมากำหนดไว้ในภาคผนวกซึ่งมีอยู่จำนวน 17 ฉบับ นอกจากนี้ยังมีพิธีสารแนบท้ายอีก 3 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 20 ฉบับ ในปัจจุบัน ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีความตกลง GMS CBTA และได้ให้สัตยาบันภาคผนวกและพิธีสารแนบท้ายแล้ว 14 ฉบับ เหลืออีก 6 ฉบับที่ยังไม่ให้สัตยาบัน ได้แก่ การขนส่งสินค้าอันตราย (ภาคผนวก 1) การอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งข้ามแดน (ภาคผนวก 4) กฎเกณฑ์ในการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนและสินค้าผ่านแดนในประเทศ (ภาคผนวก 6) การนำเข้ารถยนต์ชั่วคราว (ภาคผนวก 8) เงื่อนไขการขนส่ง (ภาคผนวก 10) และกฎเกณฑ์ศุลกากรสำหรับคอนเทนเนอร์ (ภาคผนวก 14) (Asian Development Bank, 2011)

จากการศึกษาพบว่าทั้งความตกลง AFAFGIT และความตกลง GMS CBTA กำหนดให้ประเทศภาคีมีระบบการจัดการศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกในการผ่านแดนในรูปแบบเดียวกัน แต่ประเทศภาคีความตกลง AFAFGIT ยังไม่ได้ตกลงเรื่องการใช้แบบฟอร์มสำหรับการขนส่งและการผ่านศุลกากร (Form of Transit and Inland Customs Clearance Documents) ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ในขณะที่ประเทศภาคีความตกลง GMS CBTA สามารถตกลงเรื่องแบบฟอร์มสำหรับการขนส่งและการผ่านศุลกากรที่จะใช้เหมือนกันได้แล้วภายใต้ระบบ GMS Custom Transit System การที่ประเทศภาคีอาเซียนหลายประเทศได้เข้าเป็นภาคีทั้งความตกลง AFAFGIT และความตกลง GMS CBTA ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าควรจะใช้หลักเกณฑ์ของความตกลงฉบับใดเป็นที่ตั้ง



แผนภาพที่ 1 ประเทศภาคีความตกลง GMS CBTA และความตกลง AFAFGIT

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว ความตกลงทั้งสองยังมีรูปแบบการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ความตกลง AFAFGIT บังคับใช้กับประเทศภาคีในรูปแบบ ASEAN-X นั่นหมายความว่าประเทศภาคีที่มีความพร้อม (ที่ให้สัตยาบันในพิธีสารที่เกี่ยวข้องแล้ว) สามารถบังคับใช้ความตกลงระหว่างกันได้เลยโดยไม่ต้องรอประเทศภาคีอื่นที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน แต่สำหรับความตกลง GMS CBTA วางกฎเกณฑ์ให้ให้ประเทศภาคีต้องไปทำความตกลงย่อย หรือ MOU แยกต่างหากเสียก่อนจึงจะสามารถใช้ประโยชน์กับความตกลงได้ เช่น ความตกลง IICBTA ระหว่างไทย-ลาว และความตกลง IICBTA ระหว่างไทย-ลาว-เวียดนาม (Phandanouvong, 2014) ดังนั้น ประเทศภาคีที่ยังไม่ได้ทำความตกลง หรือ MOU ระหว่างกันก็ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความตกลงได้ เช่น การที่ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทางซึ่งส่งสินค้าไปประเทศจีนโดยการใช้ประเทศเมียนมาร์เป็นประเทศทางผ่าน ถึงแม้ทั้งสามประเทศจะเป็นประเทศภาคี GMS CBTA แต่ก็ไม่มีความตกลงย่อยระหว่างกัน ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความตกลงได้

สำหรับประเทศไทย ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับเสรีภาพการผ่านแดนของการขนส่งสินค้า โดยพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 (มาตรา 4) กำหนดให้การผ่านแดนหมายถึง การส่งของผ่านราชอาณาจักรจากด่านศุลกากรแห่งหนึ่งที่ขนส่งของเข้ามาไปยังด่านศุลกากรอีกแห่งหนึ่งที่ขนส่งของออกไป ภายใต้การควบคุมของศุลกากร โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร ไม่ว่าการขนส่งนั้นจะมีการขนถ่ายของเพื่อเปลี่ยนยานพาหนะ การเก็บรักษาของ หารเปลี่ยนภาชนะบรรจุของเพื่อประโยชน์ในการขนส่ง หรือการเปลี่ยนรูปแบบของการขนส่งของด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ ซึ่งของนั้นหรือมีพฤติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์ทางการค้าเกี่ยวกับของดังกล่าวในราชอาณาจักร โดยผู้ที่ประสงค์จะนำสินค้าเข้ามาเพื่อการผ่านแดนจะต้องยื่นใบขนสินค้าตามแบบ และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด ตลอดจนต้องนำของที่ผ่านแดนนั้นออกไปนอกราชอาณาจักรภายใน 30 วัน เมื่อปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว สินค้าที่นำเข้ามาเพื่อการผ่านแดนจะไม่ถูกเก็บภาษี (มาตรา 102) อย่างไรก็ดี ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าสินค้าที่นำเข้าเพื่อการผ่านแดนที่อยู่ในยานพาหนะ คอนเทนเนอร์ หรือหีบห่ออย่างใดๆ จะเป็นสินค้าที่เกี่ยวเนื่องหรือมีไว้เพื่อใช้สำหรับการก่อการร้าย หรือชนิดของสินค้าหรือการขนส่งหรือการขนถ่ายสินค้าดังกล่าวจะเป็นไปในลักษณะของการฝ่าฝืนความมั่นคง สันติภาพและความปลอดภัยระหว่างประเทศ หรือสินค้าดังกล่าวมีการแสดงถิ่นกำเนิดเป็นเท็จหรือเป็นสินค้าที่ผิดกฎหมาย พนักงานศุลกากรมีอำนาจตรวจสอบหรือตรวจค้นสินค้าที่นำเข้าเพื่อการผ่านแดนนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น (มาตรา 104)

ในเรื่องการยกเว้นอากรสำหรับสินค้าผ่านแดน ประเทศไทยได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ในภาค 4 ประเภทที่ 10 ซึ่งให้ยกเว้นอากรสำหรับของที่ได้รับเอกสิทธิตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญากับนานาประเทศ หรือทางการทูตซึ่งได้ปฏิบัติต่อกันโดยอัธยาศัยไมตรี

ถึงประเทศไทยจะมีการบัญญัติกฎหมายรองรับเรื่องการผ่านแดน แต่ยังมีกฎหมายและกฎระเบียบภายในบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าผ่านแดน ในประเด็นแรกการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพิธีการผ่านแดนของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมิได้มีเฉพาะกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับโดยกรมศุลกากรเพียงหน่วยงานเดียว หากแต่ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ประกาศใช้บังคับโดยหน่วยงานอื่นๆ ด้วย เช่น กรมศุลกากร กระทรวงพาณิชย์ ฯลฯ ส่งผลให้การปฏิบัติพิธีการศุลกากรผ่านแดนมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมโดยกรมศุลกากรเพียงหน่วยงานเดียว ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนของไทยจึงยังไม่มีความเป็นเอกเทศ (อรอนงค์ นิลธจิตรัตน์, 2557)

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือหลายหน่วยงานตีความและบังคับใช้กฎเกณฑ์เรื่องสินค้าผ่านแดนที่แตกต่างกันไป ในบางกรณี มีการนำหลักเกณฑ์ของสินค้านำไปบังคับใช้กับสินค้าผ่านแดน ซึ่งจะทำให้สินค้าผ่านแดนต้องผ่านขั้นตอนที่ขัดกับหลักการผ่านแดนโดยเสรี เช่น การตรวจค้นสินค้าหลายจุด หรือการเก็บภาษีนำเข้า เป็นต้น อันจะเห็นได้จากการที่มาตรา 51 ของพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560* ไม่ได้ระบุไว้โดยชัดเจนว่าพิธีการศุลกากรที่มาตรานี้กำหนดให้ใช้กับสินค้านำเข้าจะไม่นำมาใช้กับสินค้าผ่านแดน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความเหมารวมให้สินค้าผ่านแดนต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้ด้วย ในอดีตได้มีหน่วยงานที่อ้างถึงคำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขแดงที่ 897/2551 ที่พิพากษาว่าพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับในกรณีการขนส่งสินค้าในลักษณะการถ่ายลำได้ (ซึ่งในหลายกรณีคือการที่สินค้ามาถ่ายลำเพื่อผ่านแดน) ดังนั้น การขนส่งสินค้าในลักษณะการถ่ายลำจะต้องปฏิบัติตามประกาศและระเบียบกระทรวงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นปัญหาอีกประการ ได้แก่ การกำหนดให้ของผ่านแดนต้องส่งออกไปนอกราชอาณาจักรภายใน 30 วัน หากของผ่านแดนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรภายในระยะเวลา 30 วัน หรืออยู่ในประเทศไทยเกินระยะเวลาดังกล่าวให้ของตกเป็นของแผ่นดิน (มาตรา 102 และมาตรา 103 ของพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560) การที่กฎหมายกำหนดให้ของหรือสินค้านั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยทันทีจะเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดน ที่ประเทศนำผ่านจะต้องนำส่งของนั้นออกไปโดยไม่สามารถยึดของนั้นเป็นของตนได้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ด่านศุลกากรอรัญประเทศเห็นว่าไม่ควรมีการกำหนดระยะเวลาการนำของออกไปนอกราชอาณาจักร เพราะเมื่อมีสินค้าตกค้างรายได้ก็อยู่กับผู้ประกอบการไทย ผู้ประกอบการต้องเสียค่าเช่าโกดังสินค้าสำหรับสินค้าตกค้างซึ่งตรงนี้เป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการโกดังสินค้าของไทย จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่ามีผู้ประกอบการจำนวน 7 รายได้ยื่นฟ้องศาลปกครอง ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องนี้

---

* มาตรา 51 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

"ก่อนที่จะนำของใด ๆ ไปจากอารักขาของศุลกากรหรือก่อนที่จะส่งของใดออกไปนอกราชอาณาจักร ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งออกต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร กับต้องยื่นใบขนสินค้าโดยถูกต้อง และเสียอากรจนครบถ้วนหรือวางประกันไว้

การยื่นใบขนสินค้า การเสียอากร และการวางประกันตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด

เมื่อผู้เกี่ยวข้องร้องขอและอธิบดีเห็นว่ามีความจำเป็นต้องนำของใดออกไปจากอารักขาของศุลกากรหรือต้องส่งของใดออกไปจากราชอาณาจักรโดยเร่งด่วน อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้นำของนั้นไปจากอารักขาของศุลกากรหรือส่งของนั้นออกไปนอกราชอาณาจักรโดยยังไม่ต้องยื่นใบขนสินค้าให้สมบูรณ์หรือยังไม่ต้องเสียอากรจนครบถ้วน ทั้งนี้ อธิบดีอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ร้องขอต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ และในกรณีที่ต้องเสียอากร ให้ผู้ร้องขอวางประกันค่าอากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด"

(สาธิต ภู่หอมเจริญ, 2559) อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ด่านศุลกากรแม่สอดเห็นว่าการกำหนดระยะเวลาการนำสินค้าผ่านแดนออกนอกราชอาณาจักรเป็นสิ่งที่ดี แต่ไม่ควรกำหนดระยะเวลาที่เด็ดขาดอันจะทำให้ขัดกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากการมีกรอบเวลากำหนดไว้จะทำให้ผู้ประกอบการรู้ระยะเวลาในการดำเนินส่งผ่านของออกไปนอกประเทศ และเป็นการป้องกันการใช้การผ่านแดนสินค้าเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีศุลกากร (สมนึก ก๋ำแก้ว, 2559)

ปัญหาต่อมาคือ การกำหนดประเภทสินค้าห้ามนำผ่านราชอาณาจักรตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 ที่กำหนดให้สินค้า 8 ชนิดห้ามนำผ่านราชอาณาจักร อาทิ สินค้าที่มีเครื่องหมายการค้าปลอมหรือเลียนเครื่องหมายการค้าของผู้อื่น โปรแกรมคอมพิวเตอร์ หนังสือหรือสินค้าอื่นใดที่ทำซ้ำหรือดัดแปลงงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้อื่น บาราคู่ และบาราคู่ไฟฟ้า หรือบุหรี่ไฟฟ้า เครื่องเล่นเกม ช้าง เทวรูป ชิ้นส่วนของเทวรูป พระพุทธรูปและชิ้นส่วนของพระพุทธรูป โบราณวัตถุที่มีแหล่งกำเนิดในต่างประเทศ และสารกาเฟอีน โดยที่สินค้าบางประเภท เช่น เครื่องเล่นเกม บารากุ หรือบุหรี่ไฟฟ้า ไม่ได้ถูกห้ามนำผ่านในหลายประเทศ และกรณีดังกล่าวประเทศไทยเป็นแค่ทางผ่านซึ่งไม่มีความเกี่ยวพันใดๆ กับสินค้า การกำหนดห้ามนำผ่านจึงอาจส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ถึงแม้ประกาศดังกล่าวห้ามนำผ่านสินค้าทั้ง 8 ชนิดนี้โดยเด็ดขาด แต่สินค้าบางที่ห้ามนำผ่านบางชนิดในประกาศกลับสามารถนำเข้าได้หากได้รับอนุญาต เช่น เครื่องเล่นเกม (ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำเครื่องเล่นเกมเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2548) และโบราณวัตถุที่มีแหล่งกำเนิดในต่างประเทศ (ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำโบราณวัตถุที่มีแหล่งกำเนิดในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2547) จึงทำให้กฎหมายมีเนื้อหาที่ลักลั่นกันระหว่างการนำเข้าและการนำผ่านสินค้าทั้งๆ ที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกัน อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าการลงทุนระหว่างประเทศได้

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

สำหรับเรื่องการใช้แบบฟอร์มสำหรับการขนส่งและการผ่านศุลกากรที่แต่งต่างกันระหว่างความตกลง AFAFGIT และ GMS CBT ประเทศภาคีของความตกลงทั้งสองฉบับควรตกลงใช้แบบฟอร์มสำหรับการขนส่งและการผ่านศุลกากรให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้แบบฟอร์มดังกล่าวสามารถใช้ได้ในทุกประเทศภาคีของความตกลงทั้งสองฉบับ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการผ่านแดนของสินค้าทั่วภูมิภาคและรวมถึงประเทศจีนซึ่งเป็นสมาชิก GMS CBTA ด้วย

สำหรับเรื่องรูปแบบการบังคับใช้ความตกลง GMS CBTA ที่จะใช้ประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อประเทศภาคีได้ร่วมทำความตกลงย่อย หรือ MOU ระหว่างกัน ซึ่งในขณะนี้ ความตกลงย่อยที่ประเทศภาคีได้ตกลงระหว่างกันคือ IICBTA ลาว-เวียดนาม IICBTA ไทย-ลาว IICBTA จีน-ลาว-เวียดนาม IICBTA จีน-ลาว-

เวียดนาม และ IICBTA ไทย-ลาว-เวียดนาม แต่ความตกลงย่อยที่เชื่อมการขนส่งระหว่างประเทศเมียนมาร์และประเทศจีนยังไม่ได้จัดทำขึ้น ดังนั้น ประเทศภาคีควรผลักดันความตกลง IICBTA ไทย-เมียนมาร์-จีน เพื่อเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้ครอบคลุมอนุภูมิภาค GMS และเชื่อมโยงกับประเทศภาคีอื่นๆ ในอาเซียน

สำหรับข้อเสนอแนะด้านกฎหมายไทย ในเรื่องการกำหนดสินค้าห้ามผ่านแดนตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 ผู้เขียนเสนอให้มีการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องต่อไปนี้

เรื่องแรก ได้แก่ การปรับปรุงประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 ในบัญชีแนบท้ายลำดับที่ 1 (สินค้าที่มีเครื่องหมายการค้าปลอมหรือเลียนเครื่องหมายการค้าของผู้อื่น) ให้รับรองสิทธิของเจ้าของเครื่องหมายการค้าในการทักท้วงการผ่านแดนของสินค้าที่ละเมิดเครื่องหมายการค้าของตน เมื่อเจ้าของเครื่องหมายการค้าทักท้วงไปยังเจ้าหน้าที่ศุลกากร ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรดำเนินมาตรการเพื่อบังคับใช้กฎหมายกับสินค้านั้น เช่น การกักกันสินค้าที่ละเมิดเครื่องหมายการค้าจนกว่าผู้ละเมิดจะชดใช้ค่าเสียหาย หรือมีการดำเนินการกับสินค้านั้นอย่างถูกกฎหมาย อย่างไรก็ดี เจ้าของเครื่องหมายการค้าจะทักท้วงการผ่านแดนไม่ได้หากผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนพิสูจน์ได้ว่าเครื่องหมายการค้าของสินค้าดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศปลายทางที่นำสินค้านั้นไปขาย

ข้อเสนอข้างต้นเป็นการให้สิทธิเจ้าของเครื่องหมายการค้าในการคุ้มครองสิทธิของตนเอง ในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นการขัดขวางการค้าระหว่างประเทศในกรณีที่สินค้าดังกล่าวถึงแม้จะละเมิดเครื่องหมายการค้าของประเทศที่นำผ่าน แต่ได้รับการรับรองจากประเทศปลายทาง หลักการนี้เป็นหลักการที่ใช้ในกฎหมายผ่านแดนของสหภาพยุโรป (Regulation (EC) No. 608/2013 on the customs enforcement of IP rights) ซึ่งเป็นการบัญญัติกลับตำตัดสินศาลยุโรป (European Court of Justice) ในคดี Philips and Nokia (2011) ที่ตัดสินให้หน่วยงานศุลกากรของสหภาพยุโรป ไม่สามารถขอกักกันสินค้าที่ต้องสงสัยว่าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ถ้าสินค้านั้นเป็นสินค้าผ่านแดนที่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อขายหรือหาประโยชน์ในสหภาพยุโรป

เรื่องที่สอง ได้แก่ การปรับปรุงประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ. 2559 ในบัญชีแนบท้ายลำดับที่ 4 (เครื่องเล่นเกม) และลำดับที่ 7 (โบราณวัตถุที่มีแหล่งกำเนิดในต่างประเทศ) ให้มีการอนุญาตให้นำผ่านเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อที่จะลำเลียงผ่านไปยังประเทศอื่นได้ โดยกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การห้ามนำเข้าสินค้าทั้งสองชนิดที่อนุญาตให้นำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรได้เช่นกัน เพื่อมิให้เกิดการลักลั่นกันระหว่างการนำผ่านสินค้าและการนำเข้าสินค้า และเพื่อป้องกันปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหากมีกรณีการขนส่งโบราณวัตถุจากประเทศเพื่อนบ้านโดยชอบด้วยกฎหมายผ่านมายังราชอาณาจักรไทยเพื่อไปยังประเทศอื่น ถ้าการนำผ่านนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

เป็นสินค้าที่ไม่ได้นำมาใช้บริโภคหรือใช้ประโยชน์ในประเทศไทย หรือมีวัตถุประสงค์ในการขายหรือแสวงหาประโยชน์ในประเทศไทย

สำหรับบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้การนำสินค้าออกจากการควบคุมของศุลกากรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากรให้ครบถ้วน ซึ่งรวมถึงการเก็บอากรนำเข้าสินค้า และมาตรการอื่นๆ ที่พึงปฏิบัติต่อสินค้านำเข้า ซึ่งในกรณีของสินค้าผ่านแดน อาจมีการตีความให้มาตรา 51 นี้บังคับใช้กับสินค้าผ่านแดนด้วยเพราะไม่มีการยกเว้นสินค้าผ่านแดนจากบทบัญญัติของมาตรา 51 นี้ไว้โดยชัดเจน ดังนั้น เมื่อมีการบังคับใช้บทบัญญัตินี้กับสินค้าผ่านแดน จะทำให้สินค้าผ่านแดนต้องถูกเก็บอากรนำเข้าหรือมาตรการต่างๆ ที่ขัดกับหลักกฎหมายสากล เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้เพิ่มเนื้อความในกฎหมายให้ชัดเจนว่าบทบัญญัติมาตรา 51 จะไม่นำมาใช้กับกรณีการผ่านแดนสินค้า

สำหรับบทบัญญัติของมาตรา 102 และมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ของผ่านแดนต้องส่งออกไปนอกราชอาณาจักรภายใน 30 วัน หากเกินระยะเวลาดังกล่าวให้ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าขายระหว่างประเทศของประเทศไทยได้ เนื่องจากสินค้าผ่านแดนนั้นไม่ถือเป็นสินค้าของประเทศไทย ประเทศไทยเป็นเพียงทางผ่าน การบังคับใช้บทบัญญัตินี้อาจกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ดังนั้น ควรปรับปรุงเนื้อหาของบทบัญญัติมาตราทั้งสอง ให้สามารถฝากของไว้ในประเทศไทย เพื่อนำของนั้นส่งคืนไปยังประเทศต้นทางได้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือกรณีที่ของถูกปฏิเสธในประเทศปลายทาง โดยอาจกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะและกำหนดให้ชำระค่าธรรมเนียมที่จะต้องใช้เพื่อการดำเนินการหรือการเก็บรักษาของไว้ตามจริงและสมควร โดยอธิบดีจะมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือระยะเวลาที่อนุญาตให้ขยายได้

นอกจากนี้ มีประเด็นที่ประกาศกรมศุลกากรที่ 210/2558 เรื่องพิธีการศุลกากรว่าด้วยการผ่านแดน (ปัจจุบันประกาศนี้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560) ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการผ่านแดนจะต้องวางเงินไว้เป็นประกันหรือวางหนังสือค้ำประกันของธนาคารในวงเงินสองล้านบาทนั้นไม่เหมาะสมโดยเฉพาะกับสินค้าบางประเภทที่มีมูลค่าสูง เช่น รถยนต์ เนื่องจากในปัจจุบันผู้ประกอบการบางส่วนชอบใช้ข้ออ้างในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เพื่อขายรถต่อไปยังประเทศที่สามแทนที่จะใช้หลักการนำเข้าสินค้ามาเพื่อขายสินค้าต่อให้กับลูกค้าที่อยู่ในต่างประเทศจึงทำให้รถยนต์กลายเป็นสินค้าตกค้างเป็นจำนวนมาก เมื่อประกาศฯ ฉบับนี้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ทำให้กรมศุลกากรจำเป็นต้องออกประกาศฉบับใหม่ในอนาคตเพื่อกำหนดวงเงินประกันในเรื่องการผ่านแดน ผู้วิจัยจึงเสนอให้ประกาศฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตคิดมูลค่าเงินประกันสินค้าตามประเภทสินค้า

โดยอาศัยแนวทางที่อาเซียนกำหนดไว้ใน The ASEAN Customs Transit System (ACTS) กล่าวคือ กำหนดวงเงินประกันของสินค้าแยกตามประเภทของสินค้าให้ชัดเจนโดยให้แปรผันตามมูลค่าของสินค้าเพื่อให้เกิดรายได้สูงสุดแก่ภาครัฐ โดยกำหนดในคู่มือพิธีการศุลกากรผ่านแดนอาเซียนของกรมศุลกากรที่กำหนดให้วงเงินค้ำประกันต้องคำนวณในอัตราสูงสุดของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมของสินค้า (อัตราดูจาก รหัสพิกัด หรือ AHTN 8 หลัก) ในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้า เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของอาเซียนต่อไปในอนาคต

รายการอ้างอิง

กรมการขนส่งทางบก. (2557). *ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง*. กรุงเทพฯ: กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม.

ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พุทธศักราช 2559. (2559, 11 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนพิเศษ 40.

พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พุทธศักราช 2530. (2530, 23 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 104 ตอนที่ 276.

พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พุทธศักราช 2522. (2522, 30 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 96 ตอนที่ 74.

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2560. (2560, 13 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 53.

สมนึก ก้ำแก้ว. (2559, 23 พฤษภาคม). ผู้ช่วยนายด่านศุลกากรแม่สอด. สัมภาษณ์.

สาธิต ภู่หอมเจริญ. (2559, 30 พฤษภาคม). นายด่านอรัญประเทศ. สัมภาษณ์.

อรอนงค์ นิลธจิตรัตน์. (2557). *ปัญหากฎหมายผ่านแดนศุลกากร*. วันที่ค้นข้อมูล 28 กรกฎาคม 2559, เข้าถึงได้จาก https://www.gotoknow.org/posts/563766

Asian Development Bank. (2011). *IICBTA Greater Mekong Subregion Cross-Border Transport Facilitation Agreement*. Retrieved July 20, 2016, from http://www.gms-cbta.org/cross-border-transport-agreement

Koninklijke Philips Electronics NV v. Lucheng Meijing Industrial Company Ltd, Far East Sourcing Ltd, Röhlig Hong Kong Ltd, Röhlig Belgium NV, C‑446/09. ECLI. (2011).

Nokia Corporation v Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs, C‑495/09. ECLI. (2011).

Phandanouvong, S. (2014). Comparative study on the transport facilitation provisions of GMS CBTA and ASEAN Agreements (AFAFGIT and AFAFIST). In *UNESCAP Seminar on Legal Aspects of Inter-subregional Connectivity,* 10-11 February 2014, Phuket. Thailand.

Regulation (EU) No. 608/2013 of the European Parliament and of the Council concerning customs enforcement of intellectual property rights and repealing Council Regulation (EC) No. 1383/2003. (2013, 12 June). *European Commission.*

Sinjela, M. (1982). Freedom of Transit and the Right of Access for Land-locked States: The Evolution of Principle and Law. *Ga J Int'l & Comp L, 12*, 31-52.

UNCTAD. (2011). *Freedom of Transit and Regional Transit Arrangements*. UNCTAD Trust Fund for Trade Facilitation Negotations Technical Note 8.

United Nations Conference on the Law of the Sea. (1974). UNGA Res 33rd Meeting. U.N. Doc. A/Conf. 62/C.1/SR.1-17.

Van Thach, N. (2014). A Comparative Analysis of GMS-CBTA and ASEAN Agreements on Transport Facilitation. In *UNESCAP Seminar on Legal Aspects of Inter-subregional Connectivity,* 10-11 February 2014, *Phuket*. Thailand.