

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน

ปัญญาณัฐ นคร่อน*

รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี**

บทคัดย่อ

จากการศึกษาพบว่า การขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้น มีพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งออกป็นอก และนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 และกฎหมายอื่นในการควบคุมและกำกับดูแลหรือเกี่ยวข้องกับโดยตรง ในการขนส่งสินค้าผ่านแดน แต่ในการปฏิบัติพิธีการศุลกากรผ่านแดน ยังมีปัญหาต่อผู้ประกอบการขนส่งและเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นด้านบทนิยามคำว่า ผ่านแดน เงื่อนไขและคุณสมบัติของการเป็นผู้ประกอบการผ่านแดน ด้านการนำสินค้าผ่านราชอาณาจักร ด้านใบรับรองถิ่นกำเนิดหรือใบอนุญาตส่งออกจากประเทศต้นทาง และปัญหาเมื่อนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วไม่สามารถส่งออกประเทศที่สามได้ภายในกำหนด ทำให้เกิดปัญหาในด้านการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ศุลกากร ในการปฏิบัติพิธีการศุลกากรผ่านแดนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 สามารถนำมาใช้บังคับและควบคุมการนำเข้าผ่านแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดปัญหากับผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดน และเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติกรขนส่งผ่านแดน จึงควรมีการแก้ไขกฎหมาย ในด้านบทนิยามคำว่าผ่านแดน เงื่อนไขและคุณสมบัติของการเป็นผู้ประกอบการผ่านแดน ด้านการนำสินค้าผ่านราชอาณาจักร ด้านใบรับรองถิ่นกำเนิดหรือใบอนุญาตส่งออกจากประเทศต้นทาง และปัญหาเมื่อนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วไม่สามารถส่งออกประเทศที่สามได้ภายในกำหนด เพื่อให้มีความชัดเจนและทันสมัยต่อสถานการณ์ในยุคปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ ปัญหามาตรฐานในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และปัญหาในด้านช่องว่างของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดน และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. บทนำ

การค้าระหว่างประเทศในโลกปัจจุบัน มีแนวโน้มพัฒนาไปสู่การค้าไร้พรมแดน ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสารและการคมนาคม ทำให้ประเทศต่างๆ สามารถติดต่อทำการค้ากันได้ ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในโลกนี้ ได้โดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น การค้าระหว่างประเทศภายใต้ความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and : GATT) และองค์การค้าโลก (World Trade Organization : WTO) มีวัตถุประสงค์ให้ประเทศสมาชิกลดอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี ในปัจจุบันการขนส่งสินค้าผ่านแดน การขนส่งสินค้าผ่านอาณาเขตของตนเพื่อส่งออกต่อไป ประเทศที่สาม โดยไม่มีการเก็บอากรสำหรับสินค้าที่นำผ่านแดนเข้ามาในอาณาเขตของตนแต่อย่างใด เพราะว่าโดยปกติแล้ว ประเทศทั้งสองจะมีข้อตกลงเกี่ยวกับการผ่านแดน ตามความสัมพันธ์ของแต่ละประเทศ การได้รับสิทธิผ่านดินแดน ดังกล่าว จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแต่ละประเทศ ที่ยินยอมให้มีการนำสินค้าผ่านแดนเพื่อส่งออก ไปภายใต้กรอบของเขตอธิปไตยของประเทศนั้นๆ การขนส่งสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน อาจมีทั้งกรณีที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับการผ่านแดน

เพื่อให้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน บางประเทศได้สร้างกฎหมายหรือข้อบัญญัติของรัฐ ในการนำเข้า ส่งออก หรือส่งสินค้าผ่านแดน ด้วยการออกกฎหมายหรือข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว เพื่อป้องกันการท่วมตลาดภายในประเทศ การผูกขาดสินค้า และเพื่อความมั่นคงของประเทศเกี่ยวกับการนำสินค้า บางอย่างเข้าประเทศของตนเองอย่างชัดเจน อีกทั้งระบบผ่านแดนของกรมศุลกากรนั้น ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมศุลกากรเพียงหน่วยงานเดียว จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน และสินค้าที่ดำเนินการพิธีการผ่านแดนบางประเภทไม่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560

ดังนั้น ตามปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ยังไม่สามารถใช้ควบคุมหรือกำกับการดูแลปัญหา ระเบียบ หรือขั้นตอน ในทางปฏิบัติพิธีการศุลกากรการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับนำสินค้าผ่านแดนให้การปฏิบัติไปในทางเดียวกัน

2. บททั่วไปเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน

เพื่อให้การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน จึงต้องทราบความเป็นมาเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ความหมาย และหลักเสรีภาพในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

2.1 ความเป็นมาของการขนส่งสินค้าผ่านแดน

สำหรับการขนส่งระหว่างประเทศทางถนนนั้น เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโรมันนับแต่การสร้างถนนเชื่อมโยรัฐหรือนครต่างๆ ในเครือจักรภพโรมัน (Roman Pack) แต่การขนส่งระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงแพร่หลายคือ เส้นทางสายไหม (Silk Road) ซึ่งเกิดขึ้นราว 200 ปี ก่อนคริสตกาล เส้นทางขนส่งดังกล่าวที่ยาวประมาณ 6,400 กิโลเมตร เป็นเส้นทางการค้าและการขนส่งที่สำคัญซึ่งเชื่อมโยงสี่แกนอารยธรรมที่สำคัญของโลก คือ กรีก โรมัน เปอร์เซีย จีน และอินเดีย เส้นทางสายไหมก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม และเทคโนโลยีระหว่างอารยธรรมต่างๆ พร้อมทั้งยังสร้างและกระตุ้นให้เกิดเมืองใหญ่น้อยตามเส้นทางค้าขาย โดยเหล่าพ่อค้าผู้เร่ร่อน เส้นทางสายไหมเฟื่องฟูสูงสุดในยุคของมองโกลในศตวรรษที่ 13 สินค้าสำคัญที่ค้าขายและขนส่งผ่านเส้นทางสายไหม คือ ผ้าไหม ทองคำขาว หยก ชา และเครื่องเทศ

อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 16 การค้าบนเส้นทางสายไหมเป็นอันต้องสะดุดหยุดลงหลังจากใช้เดินทางมานานถึง 1,500 ปี เนื่องจากการเดินทางผ่านเส้นทางสายไหมต้องผ่านเมืองใหญ่น้อยตลอดเส้นทาง และแต่ละเมืองมีการจัดเก็บภาษีสูงหรือไม่ก็สร้างอุปสรรคในการค้า เช่น ต้องมีเครื่องบรรณาการ ต้องติดต่อเจ้าเมืองก่อน เป็นต้น จึงส่งผลให้สินค้าที่ขนส่งหรือค้าขายมีราคาแพง การค้าขายจึงลดน้อยลงเพราะมีแต่สินค้าที่มีราคาแพง ประกอบกับเส้นทางการเดินทางเริ่มไม่ปลอดภัยมีการปล้นสะดมอยู่เรื่อยๆ และมีการพัฒนาเส้นทางทะเลขึ้นมา เช่น การเดินทางผ่านทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทะเลแดง อ่าวเปอร์เซีย ทะเลอาหรับ และมหาสมุทรอินเดีย เป็นต้น ซึ่งมีต้นทุนการขนส่งที่ถูกกว่าและเดินทางรวดเร็วกว่า ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการขนส่งทางบกระหว่างประเทศในช่วงแรกนั้นไม่ได้รับความร่วมมือกันในแต่ละรัฐ หรือประเทศ กล่าวคือเมื่อข้ามหรือผ่านแดน เข้าไปเมืองหนึ่งก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและจารีตประเพณีของเมืองนั้น ซึ่งจำเป็นต้องจ่ายภาษีหรือของบรรณาการแก่ผู้ปกครอง เป็นการตอบแทนในการอนุญาตให้ผ่านแดนเข้ามา หรือถือว่าเป็นการอนุญาตให้เข้ามาทำการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าได้

2.2 ความหมายของการขนส่งผ่านแดน

การผ่านแดน เป็นการปฏิบัติพิธีการศุลกากรเพื่อขนส่งของผ่านราชอาณาจักร จากท่าหรือที่แห่งหนึ่งที่ขนส่งเข้ามาไปยังท่าหรือที่อีกแห่งหนึ่งที่ขนส่งออกไปภายใต้การควบคุมของศุลกากร โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด ของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร ไม่ว่าจะขนส่งนั้นจะมีการถ่ายของเพื่อเปลี่ยนยานพาหนะ การเก็บรักษาของในคลังสินค้า การเปลี่ยนภาชนะบรรจุของเพื่อประโยชน์ในการขนส่ง หรือการเปลี่ยนรูปแบบของการขนส่งของด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ ในราชอาณาจักร

กรอบความตกลงอาเซียน ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the facilitation of goods in Transit AFAFGT) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การขนส่งผ่านแดน หมายถึง การผ่านแดนของสินค้าและพาหนะในการขนส่งข้ามดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่ง

หรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือหลายดินแดนดังกล่าว ไม่ว่าโดยมีหรือ ไม่มีการขนถ่าย การเก็บของในโกดังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทาง ทั้งเที่ยวที่เริ่มต้นและสิ้นสุดนอกเหนือพรมแดนของภาคีของคู่สัญญาที่มีการผ่านแดนนั้น

ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS Cross-Border Transport Agreement-CBTA) ได้กำหนดคำนิยาม การผ่านแดน หมายถึง ส่วนหนึ่งของการดำเนินการขนส่งระหว่างจุดผ่านแดนระหว่างประเทศสองประเทศที่ซึ่งสินค้าได้ผ่านออกอาณาเขตของภาคีคู่สัญญาตามลำดับ

2.3 หลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit) ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

หลักเสรีภาพในการผ่านแดน ดังกล่าวข้างต้นนั้นนักกฎหมายระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งเห็นว่าแนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีต่างๆ เช่น หลักภาระจำยอม ซึ่งหมายถึง โดยธรรมชาติของรัฐย่อมมีอำนาจเหนือดินแดนของตนซึ่งเป็นสิทธิอันเด็ดขาด อธิปไตยเหนืออาณาเขตหรือเขตอำนาจย่อมประกอบด้วยสิทธิสมบูรณ์ในการใช้ดินแดนนั้นๆ ด้วยประการทั้งปวง แต่มีข้อยกเว้นที่สิทธินี้ถูกจำกัดเพื่อประโยชน์แก่รัฐอื่นในบางกรณี ซึ่งเปรียบเทียบกับหลักภาระจำยอม ตามกฎหมายภายใน ภาระจำยอมตามกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของดินแดนที่จะต้องยอมให้รัฐอื่นใช้ประโยชน์ในดินแดนนั้นๆ สิทธิของรัฐอื่นเรียกว่า “Easement” โดยภาระจำยอม Servitude อาจเกิดขึ้นได้โดยการตกลงระหว่างรัฐหรือจารีตประเพณีที่ได้จากการปฏิบัติติดต่อกันมายาวนาน

หลังจากนั้นหลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวงกลายเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะเหตุผลว่ากฎหมายระหว่างประเทศต้องการที่จะรักษาสิทธิของรัฐต่างๆ ที่จะติดต่อกันตามหลักเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งรัฐทุกรัฐพึงมีในฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตยซึ่งหมายความรวมถึงความสามารถที่จะสามารถดำเนินการความสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ

3. ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนและกฎหมายของประเทศไทย

3.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านบทนิยามคำว่า “ผ่านแดน”

ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 มาตรา 2 ให้นิยาม คำว่า “ผ่านแดน” หมายความว่า การปฏิบัติพิธีการศุลกากรเพื่อขนส่งของผ่านราชอาณาจักร จากท่าหรือที่แห่งหนึ่งที่ขนส่งเข้ามาไปยังท่าหรือที่อีกแห่งหนึ่งที่ขนส่งออกไปภายใต้การควบคุมของศุลกากร โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด ของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร ไม่ว่าการขนส่งนั้นจะมีการถ่ายของเพื่อเปลี่ยนยานพาหนะ การเก็บรักษาของในคลังสินค้า การเปลี่ยนภาชนะบรรจุของเพื่อประโยชน์ในการขนส่ง หรือการเปลี่ยนรูปแบบของการขนส่ง

ของด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ ในราชอาณาจักร และตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำผ่าน ซึ่งตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ไม่ได้เขียนคำนิยาม “ผ่านแดน” แยกไว้ต่างหากจากบทนิยามคำว่า “นำเข้า” ทำให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติงานซึ่งจากคำนิยามของคำว่า นำเข้า ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย หมายความว่า ถึงการนำผ่านแดนหรือผ่านราชอาณาจักรด้วย ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของตัวแทนหรือผู้ประกอบการขนส่งในการนำสินค้าผ่านแดน ว่าสินค้าที่นำผ่านเข้ามาเพื่อนำออกไปประเทศที่สามนั้น แม้ไม่ได้นำเข้ามาใช้ในประเทศไทย แต่ก็ต้องขออนุญาตในการนำผ่าน ซึ่งอาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวก ในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit) ได้ให้คำนิยาม “การขนส่งผ่านแดน” หมายถึง การผ่านแดนของสินค้าและพาหนะในการขนส่งข้ามดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือผ่านหลายดินแดนดังกล่าว ไม่ว่าจะมิหรือไม่มีภาระขนถ่าย เก็บของในคลังสินค้า จะเห็นได้ว่าการนำสินค้าผ่านแดนนั้น เป็นการเคลื่อนย้าย หรือการส่งผ่านสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศอีกประเทศหนึ่ง ไม่ได้มีความหมายเช่นเดียวกับการ คำว่านำเข้า

3.2 วิเคราะห์ปัญหาด้านเงื่อนไขและคุณสมบัติการเป็นผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดน

การเป็นผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้นั้น กรมศุลกากรกำหนดให้ผู้ดำเนินการสำนักงานศุลกากร โดยผู้ขอผ่านแดนต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในประกาศของกรมศุลกากร กรมศุลกากรโดยผู้ที่ประกอบกิจการขนส่งผ่านแดนได้นั้น ต้องเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนหรือผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ หรือผู้ประกอบการจดทะเบียนผ่านแดน ซึ่งเงื่อนไขและคุณสมบัติในการเป็นผู้ประกอบการทั้งสองประเภทไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งรัฐบาลราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ทำความตกลงเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางถนนให้ประเทศภาคีเข้ามาเป็นผู้ประกอบการผ่านแดนได้ แต่พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวรองรับไว้แต่อย่างใด

หากเปรียบเทียบตามหลักความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก เช่น อนุสัญญาบาร์เซโลนา ค.ศ.1921 เรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit) ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และอนุสัญญาบาร์เซโลนา ค.ศ.1921 ต่างมีหลักการให้สิทธิและเสรีภาพและการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน เห็นควรให้กรมศุลกากรควรวางระเบียบเงื่อนไขหรือคุณสมบัติ เช่น การวางเงินประกัน การรับบริการช่องทางพิเศษให้แก่ผู้ประกอบการจดทะเบียนผ่านแดน มีสิทธิด้านต่างๆ เท่าเทียมกัน ในการเป็นผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดน รวมทั้งแก้ไขกฎหมายให้

รัฐภาคีเข้ามาประกอบการขนส่งในไทย เพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงที่ทำไว้กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

3.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้า การขออนุญาต การขอใบรับรองถิ่นกำเนิดของสินค้า ที่นำเข้ามาเพื่อขอผ่านแดน

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 เป็นกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อใช้ในการกำกับตรวจสอบ ในการนำเข้า ส่งออก ผ่านแดนสินค้า แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสินค้าที่ควบคุมการนำเข้า การขออนุญาตส่งออกผ่านแดนและการขอใบรับรองถิ่นกำเนิดของสินค้า ไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 แต่ไปปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558 เกี่ยวกับข้อกำหนดในการนำสินค้าผ่านแดน แต่ก็ไม่เห็นเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับสินค้าที่ควบคุมการนำเข้า การขออนุญาต การขอใบรับรองถิ่นกำเนิดของสินค้า เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่ต้องหาข้อมูลจากเจ้าหน้าที่

กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวก ในการขนส่งสินค้าผ่านแดน(ASEAN framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit) และอนุสัญญาบาร์ เซโลนา ค.ศ.1921 ได้กำหนดหลักสิทธิและเสรีภาพในการผ่านแดนไว้ก็ตาม แต่ในการนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทยเพื่อขอผ่านแดนไปประเทศที่สามก็ตาม ก็เกิดปัญหาขัดแย้งในข้อกฎหมายภายใน เกี่ยวกับ การควบคุมการนำเข้า การขออนุญาต การขอใบรับรองถิ่นกำเนิดของสินค้า เช่น การนำเข้าผู้เฒ่า มีกฎหมายหรือมีการควบคุมการนำเข้าผ่านแดนไว้แล้ว แต่การนำเข้าเครื่องเล่นเกมเข้าประเทศไทย ก็ติดปัญหาเกี่ยวกับมาตรการนำเข้าและส่งออก ตามพระราชบัญญัติส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พุทธศักราช 2522 และประกาศของกระทรวงพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าเครื่องเล่นเกม เป็นสินค้าที่ควบคุมการนำเข้าผ่านแดน และในขณะเดียวกันเป็นสินค้าที่ต้องห้ามนำเข้าโดยเด็ดขาด ทั้งที่สินค้าเครื่องเล่นเกมเป็นการนำเข้าเพื่อผ่านแดน แต่ในทางปฏิบัติการจะนำสินค้าเครื่องเล่นเกมผ่านแดนไปยังประเทศที่สาม หากมีการฝ่าฝืนนำเข้ามาในราชอาณาจักรก็จะถูกยึดทำลาย จะขออนุญาตเพื่อดำเนินพิธีการศุลกากรให้ถูกต้องก็ไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายเขียนกำหนดขั้นตอนการอนุญาตให้นำเข้ามาได้ และไม่มีระเบียบกฎหมาย หรือขั้นตอน อนุญาตให้สินค้านำเข้ามาผิดกฎหมาย ภายหลังจะมาขออนุญาตนำเข้าให้ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ ทั้งๆ ที่การนำเข้าเครื่องเล่นเกมเป็นการนำเข้าผ่านแดนเพื่อไปประเทศที่สาม รวมทั้งใบรับรองถิ่นกำเนิดของสินค้า โดยปกติการนำเข้าผ่านแดนประเทศไทยต้องมีการขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสมอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดว่าสินค้านำเข้าประเภทใดบ้างที่ต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดหรือใบอนุญาตส่งออกจากประเทศผู้ส่งออก เพื่อป้องกันการลักลอบนำสินค้าผ่านแดน

3.4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย สินค้าผ่านแดนตกค้าง

สินค้าผ่านแดนตกค้าง กล่าวคือ สินค้าที่ไม่สามารถส่งออกไปประเทศปลายทางได้ภายในกำหนด การปิดบัญชีสินค้าสำหรับเรือที่นำเข้ามาสินค้าผ่านแดนเมื่อครบกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่เรือเข้า ตามประมวลเกี่ยวกับคดีกรมศุลกากรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร ทำการปิดบัญชีสินค้าสำหรับเรือ เพื่อตรวจสอบว่าสินค้าผ่านแดนนำเข้าตามบัญชีสินค้าสำหรับเรือเป็นจำนวนเท่าใด ขนขึ้นบกเกินจำนวนเท่าใด มีเอกสารประกอบการแก้ไขบัญชีสินค้าสำหรับเรือหรือไม่ ทำการขนส่งผ่านแดนออกไปแล้วเท่าใด และยังมีสินค้าเหลืออยู่ยังมีได้ขนส่งผ่านแดนออกไปเท่าใด เมื่อทำการตรวจสอบปิดบัญชีสินค้าสำหรับเรือแล้ว ถ้าปรากฏว่ามีรายการส่งผ่านแดนออกไปหมด ไม่มีสินค้าผ่านแดนเหลือตกค้างอยู่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการปิดบัญชีสำหรับเรือ ลงลายมือชื่อ พร้อมวันเดือนปี กำกับ แล้วรวบรวมบัญชีสินค้าสำหรับเรือเก็บไว้เป็นหลักฐานต่อไป

ในปัจจุบันมีการนำสินค้าผ่านแดนเข้ามาเก็บไว้ที่คลังสินค้าผ่านแดนตามจุดต่างๆ ในที่นี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างปัญหาเรื่องรถยนต์มือสองที่นำผ่านแดนเข้ามาตกค้างอยู่ในประเทศเกินกำหนด 90 วัน ทำให้รัฐต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาและดูแลสินค้า ซึ่งสินค้าผ่านแดนนั้นรัฐบาลก็ไม่ได้จัดเก็บภาษีผ่านแดน เมื่อครบกำหนดเวลา 90 วัน หากผู้ประกอบการหรือตัวแทนเรือไม่ดำเนินการตามที่แจ้ง กรมศุลกากร จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และประมวลเกี่ยวกับคดีว่าด้วยของตกค้าง แต่ปัจจุบันผู้ประกอบการไม่ยินยอม เนื่องจากผู้ประกอบการอ้างว่าประกาศของกรมศุลกากรไม่ใช่กฎหมายและไม่มียกเว้นโทษของการไม่ปฏิบัติตามแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่ารถยนต์มือสองที่นำเข้ามาในประเทศไทยเพื่อขอผ่านแดนไปประเทศที่สามนั้น ซึ่งเมื่อตกเป็นของตกค้างตามประมวลเกี่ยวกับคดีของศุลกากร กำหนดไว้ให้นำไปทำลาย ขายทอดตลาด หรือส่งกลับ เนื่องจากรถยนต์มือสองดังกล่าวเป็นของต้องควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร และจะไปขออนุญาตนำเข้าตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์เพื่อให้เข้าหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ก็ไม่ได้ เนื่องจากในการนำเข้ามาในครั้งแรกนั้นเป็นการขอผ่านแดน ไม่ได้เป็นการขออนุญาตนำรถยนต์เข้ามาตามข้อยกเว้นของประกาศกระทรวงพาณิชย์เข้ามาตั้งแต่ต้น อีกทั้งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 ที่กำหนดให้สินค้าที่ไม่นำออกไปนอกราชอาณาจักรภายใน 30 วัน จะตกลงเป็นของแผ่นดินและของตกค้าง ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ไม่นำมาใช้กับความตกลงซึ่งรัฐบาลไทยได้ทำความตกลงไว้กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งได้ทำความตกลงไว้ก่อน จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหารถยนต์มือสองตกค้างได้

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ควรแก้ไขให้ครอบคลุมและบังคับใช้เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้เต็มที่ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้เป็นไปตามความตกลงร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งประเด็นที่ทำการแก้ไข และเนื้อหากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีแนวทางแก้ไข ดังนี้

4.1 จึงควรเพิ่มเติมบทนิยาม คำว่า “ผ่านแดน” เอาไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ดังต่อไปนี้

“ผ่านแดน” หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งนอกราชอาณาจักร ไม่ว่าจะมีการพักสินค้า การเปลี่ยนถ่ายยานพาหนะ หรือการเพิ่มหรือการเปลี่ยนภาชนะบรรจุสินค้าภายในราชอาณาจักรเพื่อประโยชน์ในการขนส่ง หรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์ใดๆ ซึ่งสินค้านั้นภายในราชอาณาจักร

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับบทนิยาม ของพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 รวมทั้งเพื่อความสะดวกของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบชื่อสินค้าที่เป็นวัตถุอันตราย

4.2 กรณีเรื่องการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเกิดความเป็นธรรม เห็นควรแก้ไขในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไข สิทธิในด้านพิธีการศุลกากร ของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนระดับมาตรฐานเออีโอ และผู้ประกอบการจดทะเบียนผ่านแดน ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเกิดความเป็นธรรม เห็นควรแก้ไขในเรื่องดังต่อไปนี้

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติกรมศุลกากร พ.ศ.2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเงื่อนไขและคุณสมบัติผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดน ในการยกเว้นการตรวจ หรือได้รับบริการช่องทางพิเศษ ยกเว้นการตรวจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวนปราบปราม ให้กับผู้ประกอบการจดทะเบียนผ่านแดน ให้ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับผู้ประกอบการผ่านแดนระดับมาตรฐานเออีโอ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าตามความตกลงระหว่างประเทศ

2. ในส่วนความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้กำหนดไว้ว่า เจ้าของสินค้าสามารถเลือกผู้ประกอบการขนส่งของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง หรือผู้ประกอบการขนส่งของประเทศที่สาม ซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญาทั้งสองฝ่ายให้ทำการขนส่งสินค้าผ่านแดน เห็นควรแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช พ.ศ.2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 ในส่วนของการเข้ามาเป็นผู้ประกอบการผ่านแดนของรัฐภาคี ในประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเพื่อเป็นการให้สิทธิในด้านการปฏิบัติพิธีการศุลกากร เป็นไปในทางเดียวกัน และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการผ่านแดนของรัฐภาคีเข้ามาประกอบการและแข่งขันด้านการค้าอย่างเสรีหรือการแข่งขันด้านการค้าไร้พรมแดน ตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

4.3 กรณีปัญหาการควบคุมการนำเข้า การขออนุญาต การขอใบรับรองถิ่นกำเนิดของสินค้า ที่นำเข้ามาเพื่อขอผ่านแดน ดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัติส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ.2522 และตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องการควบคุมการนำเข้าสินค้า และควบคุมการนำเข้าผ่านแดน เช่น เครื่องเล่นเกม เห็นควรแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจน ดังนี้

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 กำหนดขอบเขตสินค้าที่ควบคุมการห้ามนำเข้า และสินค้านำผ่านแดนแยกออกจากกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ หรือบัญญัติกฎหมายแยกให้เป็นสัดส่วนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

2. การขออนุญาตนำเข้าสินค้าบางประเภท เช่น รถยนต์มือสอง หรือรถยนต์ใช้แล้ว ซึ่งตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ ห้ามนำรถยนต์มือสองหรือรถยนต์ใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่การนำเข้าตามข้อยกดังกล่าวแล้วข้างต้น เห็นควรแก้ไขกฎหมาย ในเรื่องดังต่อไปนี้

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 เรื่องการนำเข้ารถยนต์มือสอง ซึ่งเปลี่ยนพิธีการผ่านแดนเป็นการนำเข้า เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือประกาศกระทรวงพาณิชย์ รองรับวิธีการการนำเข้ารถยนต์มือสอง หากเป็นการนำเข้าจากพิธีการผ่านแดน กำหนดอัตราศุลกากรให้เหมาะสมสำหรับรถยนต์มือสองต้องเสียภาษี เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถนำรถยนต์ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในทางการค้าได้ เพื่อรองรับการเปลี่ยนเป็นพิธีการนำเข้า ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560

3. การขอใบรับรองถิ่นกำเนิดของสินค้า ที่นำเข้ามาเพื่อขอผ่านแดน ไปยังประเทศที่สาม ซึ่งผู้ขนส่งต้นทางไม่สามารถทราบได้ว่าประเทศที่ขนานสินค้าผ่านนั้น มีสินค้าประเภทใดบ้างที่กำหนดให้มีใบรับรองถิ่นกำเนิดของหรือใบอนุญาตจากประเทศผู้ส่งออก เห็นควรมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ควรมีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติส่งออก ไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 โดยกำหนดให้สินค้าที่นำเข้ามาขอผ่านแดน เป็นสินค้าที่ต้องขอ ใบรับรองถิ่นกำเนิดมีสินค้าประเภทใดบ้าง ที่นำผ่านแดนต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดมาจากประเทศต้นทางหรือใบอนุญาตจากประเทศผู้ส่งออก เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่อผู้ประกอบการขนส่ง ในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ซึ่งในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 ก็ไม่ได้มีการบัญญัติไว้

การแก้ไขดังกล่าว เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว ลดอุปสรรคขั้นตอนในการปฏิบัติพิธีการผ่านแดน ตาม พระราชบัญญัติส่งออก ไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการผ่านแดน

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับสินค้าผ่านแดนตกค้าง

กรณีสินค้าผ่านแดนตกค้าง ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 มาตรา 107 เห็นควรมีกำหนดโทษในกรณีเป็นของตกค้างไว้โดยเฉพาะเพื่อการควบคุมสินค้าผ่านแดน เห็นควรแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษในมาตรา 107 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 แก่ผู้ประกอบการผ่านแดน เพื่อเป็นมาตรการลงโทษ มีโทษปรับสองเท่าของราคาสินค้า

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่านแดน และสินค้าผ่านแดนตกค้าง ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการผ่านแดนได้ทั้งหมดครบถ้วนในทุกประเด็นตามที่ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ไว้ จากบทสรุปและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งออก ไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 เรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดน ยังมีอุปสรรคและเป็นสร้างขั้นตอนและในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดนหลายฉบับ ทุกฉบับล้วนยืนยันถึงเสรีภาพในการผ่านแดน และนอกจากนี้ยังมีช่องว่างของกฎหมาย รวมทั้งการเปิดเสรีในทางการค้าระหว่างประเทศ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพัฒนากฎหมายภายใน ให้มีหลักการปฏิบัติเป็นไปในทางเดียวกันกับต่างประเทศ

บรรณานุกรม

กรมการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เรื่อง การจัดทำเนื้อหาองค์ความรู้ SME ภายใต้งานพัฒนาศูนย์ข้อมูล SME Knowledge Center ปี 2557 สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2560,

<http://www.sme.go.th/th/images/data/es/download/>

ความหลากหลายของชีวิต ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (2546), โดยธีรยุทธ บุญมี กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สายธาร

นวกาล สิริรจันนท์ (2547) สิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ศึกษากรณีการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ASEAN framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

Barcelona Statute on Freedom of Transit 1921

General Agreement on Tariffs and : GATT 1947

New York Convention on Transit Trade of Land-locked State 1965

World Trade Organization : WTO