

## บทที่ 5

### บทสรุปและเสนอแนะ

#### บทสรุป

ปัจจุบันประเทศในกลุ่มอาเซียนประสบกับปัญหาและอุปสรรคทางการค้าทั้งในรูปแบบของการกีดกันทางภาษี (Tariff Barrier) และไม่ใช่ทางภาษี (Non-Tariff Barrier) โดยเฉพาะในส่วนของพิธีศุลกากรเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ไม่อำนวยความสะดวกต่อการผ่านแดนซึ่งสินค้า ณ จุดผ่านแดนและมีพิธีศุลกากรผ่านแดนที่ยุงยาก ซ้ำซ้อน ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน ซึ่งมีผลทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้าเกิดความไม่สะดวกอันเป็นปัญหาหลักที่สำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มอาเซียน

เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนจึงได้ร่วมกันตกลงจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่เรียกว่า "กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน" (ASEAN Framework Agreement of The Facilitation of Goods in Transit) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและประสานและทำให้กฎระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และศุลกากร เกิดความเรียบง่าย อีกทั้งยังต้องการให้ระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนในอาเซียนเกิดประสิทธิภาพ เป็นเอกภาพและมีความกลมกลืน

กรอบความตกลงดังกล่าว นอกจากจะได้มีการกำหนดการอำนวยความสะดวกขั้นต่ำที่ประเทศภาคีสัญญาจะต้องปฏิบัติต่อกันแล้ว ยังได้กำหนดรายละเอียดของวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งผ่านแดนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดรายละเอียดเรื่องเส้นทางการขนส่ง การกำหนดรายละเอียดเรื่องมาตรฐานของยานพาหนะที่ใช้ขนส่งหรือการกำหนดรายละเอียดในเรื่องพิธีศุลกากรสำหรับการผ่านแดน เป็นต้น โดยรายละเอียดเหล่านี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมาร่วมกันดำเนินการจัดทำเป็นพิธีสาร (Protocol) เพื่อแนบท้ายความตกลง ฯ ดังกล่าว

ในส่วนของมาตรการศุลกากรผ่านแดนกรอบความตกลงได้กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดที่ทำกรอบตกลงดังกล่าว และกำหนดให้มีการจัดตั้งระบบศุลกากรผ่านแดนเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนไหวของสินค้าในดินแดนตนโดยจัดทำเป็นพิธีสารฉบับที่ 7 แนบท้ายกรอบความตกลงเช่นกัน ทั้งนี้สามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

1. หลักการของมาตรการศุลกากรผ่านแดน สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทได้แก่

1.1 หลักการทั่วไป ได้แก่ หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation-MFN), หลักการปฏิบัติต่อคนชาติ (National Treatment-NT), หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency), หลักความเรียบง่าย (Simplicity), หลักความโปร่งใส (Transparency), หลักประสิทธิภาพ (Efficiency), หลักอุทธรณ์ (Appeals) และหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Assistance)

1.2 หลักเกณฑ์เฉพาะ ได้แก่ หลักเสรีภาพในการผ่านแดน, หลักการยกเว้นภาษี, หลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน, หลักการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีศุลกากร และหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร

2. มาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ได้แก่ มาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ พรมแดน และมาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร ทั้งนี้ มาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายดังกล่าวสามารถจำแนกได้ดังนี้

มาตรการที่ทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร ได้แก่ กรณีการเริ่มต้นของพิธีศุลกากรผ่านแดน, เอกสารเกี่ยวกับศุลกากรผ่านแดน, กรณีการกำหนดหลักประกัน, กรณีการกำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดน, การกำหนดประเภทและชนิดของสินค้าผ่านแดน, การตรวจสอบสินค้าผ่านแดน, การฉีกตราศุลกากรผ่านแดน, การกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ, ระยะเวลาในการขนส่งสินค้าผ่านแดน, มาตรการพิเศษที่จำเป็น, กรณีเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งผ่านแดน, กรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และกรณีสิ้นสุดของพิธีศุลกากรผ่านแดน ส่วนมาตรการประสานในส่วนพิธีศุลกากร ได้แก่ การฉีกตราศุลกากรผ่านแดนร่วมกัน, การตรวจสอบสินค้าผ่านแดนร่วมกัน

3. องค์การที่กำกับดูแล ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดนมีหน้าที่ดูแลประสานงานและดำเนินการตามกรอบความตกลงนี้ในภาพรวม และเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของคณะทำงานประสานจัดทำรายละเอียดของร่างพิธีสารทั้ง 9 ฉบับดังกล่าวด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนได้มีที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลทบทวนและประสานการทำงานในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พิธีสารฉบับที่ 2 และฉบับที่ 7

4. มาตรการเกี่ยวกับการประเมินและติดตามผล ได้กำหนดให้เลขาธิการอาเซียน ติดตามและรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการตามกรอบความตกลงและรายงานการประเมินผล ต่อคณะกรรมการบริหารการประสานงานขนส่งผ่านแดนเพื่อการดำเนินการในขั้นต่อไป และยังให้ คณะกรรมการบริหารการประสานงานขนส่งผ่านแดนรายงานความคืบหน้าต่อรัฐมนตรีอาเซียน เกี่ยวกับผลการดำเนินการด้วย

5. มาตรการการระงับข้อพิพาท ได้กำหนดให้ใช้บทบัญญัติแห่งความตกลงอาเซียน ว่าด้วยกลไกระงับข้อพิพาท ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 1996

จากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงจัดทำกรอบความตกลงดังกล่าวและกรอบ ความตกลงได้มีผลใช้บังคับแล้วแต่ยังยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในด้านการขนส่งสินค้า ณ จุดผ่านแดนได้ เนื่องจากขาดมาตรการบังคับประเทศภาคีให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีตามกรอบ ความตกลง นอกจากนี้แล้วประเทศไทยก็ยังไม่มีความหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะเอื้ออำนวยความสะดวกและสอดคล้องกับพันธกรณี ส่งผลให้ผู้บังคับใช้กฎหมาย จะต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพิธีศุลกากรทั่วไปซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พระราชกำหนด พิภักดิ์อัตราศุลกากร และประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรมาใช้บังคับ โดยกฎระเบียบดังกล่าวไม่ได้มี วัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นการเฉพาะ จึงเห็นสมควร เสนอแนะดังต่อไปนี้

### ข้อเสนอแนะ

1. เนื่องจากบทบัญญัติของกรอบความตกลงได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับกับมาตรการ ศุลกากรผ่านแดนเป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติศุลกากร พระราชกำหนดพิภักดิ์อัตรา ศุลกากรที่เป็นบทกฎหมายทั่วไป และแตกต่างจากประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรว่าด้วยสินค้าผ่านแดน เป็นส่วนมาก และหากพิจารณาให้ลึกลงไปประเด็นจะพบว่าบทบัญญัติต่างๆของกรอบความตกลงนั้น มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของสหภาพยุโรป แอฟริกาใต้ และในระดับสากลโลก อีกทั้งยังสามารถลดปัญหาทั้งในเชิงกฎหมายและทางปฏิบัติได้มากกว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ศุลกากร พระราชกำหนดพิภักดิ์อัตราศุลกากรและประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรในเรื่องเกี่ยวกับ มาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรนำหลักการตามกรอบ ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ กับกฎหมายศุลกากรไทยสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน และนำมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป

และแอฟริกาได้มาประยุกต์ใช้เป็นมาตรการเสริมในเรื่องขอบเขตและวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรไทย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการศุลกากรผ่านแดน และมาตรการศุลกากรผ่านแดนตามกฎหมายไทย อันได้แก่มาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ พรมแดน และมาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร

อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์และมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้ดังกล่าวจะต้องพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ดังนั้นการที่จะนำเอาหลักการดังกล่าวมาปรับใช้จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยและบทบัญญัติแวดล้อมที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยในลักษณะองค์รวมเพื่อให้การปรับใช้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2. และในการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวควรนำเอาหลักการบางประการที่ไม่ปรากฏในกรอบความตกลง พระราชบัญญัติศุลกากร พระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากร และประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร แต่ปรากฏในมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปหรือภูมิภาคแอฟริกาใต้มาปรับใช้ในกฎหมายดังกล่าวด้วยได้แก่ หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนในเรื่องหลักความเป็นเอกภาพตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป, หลักทางการตลาดตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป, หลักความเป็นปึกแผ่น เสรีภาพ และความมั่นคงตามมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้, หลักสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และนิติธรรมตามมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้, หลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้

นอกจากนี้ยังควรนำมาตรการประสานในส่วนพิธีศุลกากรในเรื่องเอกสารศุลกากรร่วมกันตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกาใต้ และการกำหนดหลักประกันร่วมกันตามมาตรการศุลกากรของสหภาพยุโรป

3. นอกจากนั้นในการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวควรนำหลักการในบางเรื่องที่ไม่ปรากฏในกรอบความตกลง แต่ปรากฏในพระราชบัญญัติศุลกากร พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร และประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรที่มีประโยชน์สำหรับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนมาปรับใช้ด้วยได้แก่ มาตรการทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากรในกรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขนส่งผ่านแดนตามมาตรการศุลกากรของภูมิภาคแอฟริกาใต้, การกำหนดเส้นทางขนส่งสินค้าผ่านแดน, กรณีสินค้าผ่านแดนตกค้าง และมาตรการประสานในส่วนพิธีศุลกากรในเรื่องการยอมรับหนังสือรับรองการตรวจสภาพพาหนะในการขนส่งร่วมกัน

เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรเฉพาะ ที่มีความเหมาะสม และเป็นแนวเดียวกันกับกฎหมายศุลกากรของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งอาจจะทำให้การขนส่งสินค้า ผ่านแดนมีประสิทธิภาพดีขึ้นตามหลักเกณฑ์เดียวกันในการขนส่งสินค้าไม่ว่าผ่านแดนประเทศใด ประเทศหนึ่ง ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีสมาชิกได้เห็นสภาพปัญหา ข้อขัดข้องของกฎหมายดังกล่าว จึงน่าจะเป็นผู้ริเริ่มนำกรอบความตกลงนี้มาบัญญัติเป็นกฎหมาย

4. และเนื่องจากการที่กรอบความตกลงขาดสภาพบังคับประเทศภาคีให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีตามกรอบความตกลงที่ได้ลงนามไว้ ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้มีมาตรการในการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งเน้นบทบาทขององค์กรที่กำกับดูแลซึ่งได้แก่ คณะกรรมการบริหารการประสาน การขนส่งผ่านแดน ที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียน และกรมศุลกากร เพื่อให้เกิดการกำกับ ดูแล อย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งสนับสนุนมาตรการเกี่ยวกับการประเมินและติดตามผลโดยให้ความสำคัญ กับการประสานความร่วมมือในแต่ละฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งยังต้องให้ความสำคัญ กับมาตรการการระงับข้อพิพาทของอาเซียนตามกระบวนการบังคับของกฎหมายอย่างจริงจัง

5. ประเทศภูมิภาคอาเซียนควรประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการ บังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียนอย่างแน่วแน่และมั่นคงตาม แนวความคิดเสรีนิยมยิ่งกว่าที่จะมุ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองตลาดภายในของประเทศ โดยเล็งเห็นถึง ประโยชน์โดยรวมของประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นสำคัญ โดยมุ่งสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มในภูมิภาค ให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นดังเช่นสหภาพยุโรปที่มุ่งให้เกิดความเป็นเอกภาพมิใช่แต่เฉพาะทางเศรษฐกิจ แต่รวมถึงปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจ เช่น ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคม เป็นต้น ยังผลให้กระบวนการดำเนินการทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของสหภาพยุโรปดำเนินไปในแนวทาง เดียวกัน เกื้อหนุนกัน ทำให้มาตรการศุลกากรผ่านแดนของสหภาพยุโรปเกิดประสิทธิภาพยิ่ง