

บทที่ 2

มาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียน ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

การวิเคราะห์ในเรื่องมาตรการศุลกากรอาเซียนสำหรับสินค้าผ่านแดนจำเป็นที่จะต้องศึกษาตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตของมาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงที่ใช้กับสินค้าผ่านแดนโดยการควบคุมทางศุลกากร และวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดการอำนวยความสะดวกต่อการขนส่งสินค้าผ่านแดนและความเป็นเอกภาพในภูมิภาคอาเซียน

นอกจากนี้ยังจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์หลักเกณฑ์ของมาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงโดยจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเภทได้แก่ หลักเกณฑ์ทั่วไป เช่น หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN-Most Favored Nation) และหลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (NT- National Treatment) เป็นต้น และหลักเกณฑ์เฉพาะ เช่น หลักการยกเว้นภาษี หลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน หลักการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในกฎระเบียบ เป็นต้น และจากหลักเกณฑ์ของมาตรการศุลกากรดังกล่าวทำให้เกิดการกำหนดมาตรการศุลกากรผ่านแดนขึ้นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลง เช่น มาตรการการอำนวยความสะดวก ณ จุดผ่านแดน มาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายเกี่ยวกับพิธีศุลกากรผ่านแดน มาตรการการกำหนดหลักประกัน เป็นต้น ในบทนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงเป็นลำดับ ดังนี้

2.1 ขอบเขตของมาตรการศุลกากรสำหรับสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

มาตรการศุลกากรเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน หรือที่เรียกว่า “ระบบศุลกากรผ่านแดน” (Customs Transit) ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างระบบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ซึ่งตามกรอบความตกลงได้กำหนดมาตรการศุลกากรผ่านแดนไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 7 เกี่ยวกับการกำหนดจุดอำนวยความสะดวกตามพรมแดนโดยกำหนดรายละเอียดไว้ในพิธีสารฉบับที่ 2 นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ในหมวดที่ 5

มาตรา 17 ในเรื่องเกี่ยวกับการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนของพิธีทางศุลกากร และมาตรา 18 ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบศุลกากรผ่านแดนโดยกำหนดรายละเอียดไว้ในพิธีสารฉบับที่ 7

“ระบบศุลกากรผ่านแดน” หมายถึง พิธีศุลกากรซึ่งสินค้าได้ถูกขนส่งจากที่ทำการศุลกากรแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศุลกากร¹⁹ ซึ่งสามารถจำแนกขอบเขตของระบบศุลกากรผ่านแดนได้ดังนี้

2.1.1 ลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดน

ตามกรอบความตกลงได้กำหนดขอบเขตให้ใช้กับ “การขนส่งสินค้าผ่านแดน”²⁰ และได้กำหนดลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนไว้ว่า หมายถึง การผ่านแดนของสินค้าและพาหนะในการขนส่งข้ามดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือหลายดินแดนดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยมีหรือไม่มีภาระขนถ่าย การเก็บของในโกดังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งหมดซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดนอกเหนือพรมแดนของภาคีสัญญาที่มีการผ่านแดนนั้น²¹ ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงได้ดังนี้

- การขนส่งระหว่างประเทศ

การขนส่งสินค้าผ่านแดนถือเป็นประเภทหนึ่งของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ที่มีลักษณะเป็นการขนส่งสินค้าจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศโดยมีองค์ประกอบหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ

¹⁹ Article 1 (b) Draft of Protocol 7 ; “Customs transit” means the Customs procedure under which goods in transit are transported under Customs control from one Customs office to another;

²⁰ Article 4.1 The provisions of this Agreement shall apply to transit transport.

²¹ Article 3 (a) “ Transit transport” means transit of goods and means of transport across the territory of one or more Contracting Parties, when the passage across such territory or territories, with or without transshipment, warehousing, breaking bulk or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of one or more Contracting Parties across whose territory the traffic passes.

ในด้านพิธีการผ่านแดน เช่น การเข้าเมือง การตรวจโรค การควบคุมเรื่องเงินตราต่างประเทศ และโดยเฉพาะด้านศุลกากร ดังนั้นการขนส่งผ่านแดนจึงจำเป็นต้องอาศัยกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่งระหว่างประเทศมาบังคับใช้ประกอบด้วย

ทั้งนี้ก็มีลักษณะแตกต่างจากการขนส่งสินค้าภายในประเทศในแง่ที่ว่า การขนส่งภายในเป็นการขนส่งภายในรัฐภาคีโดยมิได้มีการผ่านแดนของรัฐภาคีอื่นดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 1 (ข)²² ที่ว่า “การขนส่งภายใน” หมายถึง การขนส่งสินค้าซึ่งรับบรรทุกสินค้าในดินแดนของภาคีคู่สัญญา เพื่อทำการถ่ายสินค้าในดินแดนของภาคีคู่สัญญานั้น ดังนั้นการขนส่งผ่านแดนจึงไม่สมควรนำหลักเกณฑ์ของการขนส่งภายในมาบังคับใช้ไม่ได้

- การขนส่งผ่านดินแดนของรัฐภาคี

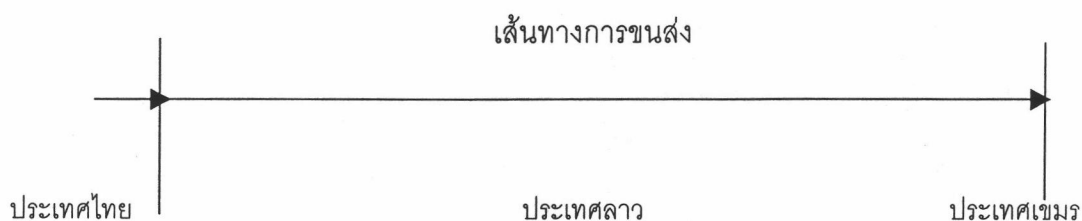
การขนส่งสินค้าผ่านแดน (Transit) เป็นการดำเนินการขนส่งสินค้าจากรัฐภาคีต้นทางผ่านดินแดนของรัฐภาคีรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐเพื่อไปยังรัฐภาคีปลายทาง โดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำสินค้าที่ขนส่งผ่านดินแดนนั้นเข้ามาบริโภคในรัฐภาคีที่ถูกผ่านแดน

เส้นทางการขนส่ง



ทั้งนี้ก็มีลักษณะแตกต่างจากการขนส่งข้ามแดน (Inter-State) ที่ว่า การขนส่งข้ามแดนเป็นการขนส่งสินค้าจากประเทศหนึ่งซึ่งเป็นประเทศต้นทางไปยังอีกประเทศหนึ่งซึ่งเป็นประเทศปลายทาง โดยไม่มีการขนส่งผ่านประเทศอื่น

²² Article 3 (b) “Internal transport” means the carriage of goods loaded in the territory of a Contracting Party for unloading at a place within the territory of the same Contracting Party.



การเปิดการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Transit Transportation) เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยเสริมในการเคลื่อนย้ายองค์ประกอบด้านการผลิต หรือสินค้าระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน หากแต่การขนส่งสินค้าผ่านแดนเพียงอย่างเดียวนั้น อาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการขนส่ง เนื่องจากประเทศต้นทางจะไม่สามารถรับส่งสินค้าในประเทศที่เป็นทางผ่าน (Transit Territory) นอกจากนี้ยังอาจเกิดความเสี่ยงที่เป็นไปได้ในกรณีที่ประเทศปลายทางไม่มีสินค้าส่งกลับทำให้เกิดความสูญเสียในการวิ่งเที่ยวกลับ การขนส่งสินค้าข้ามแดน (Inter-State Transportation) จะช่วยทำให้เครือข่ายการขนส่ง (Production Chain/Network) สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ และจะเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดการเคลื่อนย้ายองค์ประกอบในการผลิตระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน และเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เครือข่ายการผลิตในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN Production Network) เกิดขึ้นจริงได้²³

กรอบความตกลงจึงได้กล่าวถึงการขนส่งข้ามแดนไว้ในอารัมภบทบรรทัดที่ 16-21 ว่าให้อำนวยความสะดวกแก่การจราจรข้ามแดนและการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศอาเซียนที่ได้ผลมากที่สุด และรับที่จะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการจราจรข้ามแดน และการขนส่งผ่านแดนในระหว่างภาคีสัญญา²⁴ และให้ประเทศภาคีสัญญาเร่งเจรจาและจัดทำร่างกรอบความตกลง

²³ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการวิจัยการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทยไปยังประเทศอินโดจีน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), บทที่ 7 หน้า 23

²⁴ Preamble of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit ; Agreeing that the ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit (hereinafter referred to as "this Agreement") provides the most effective arrangement for facilitating inter-State traffic and transit transport among ASEAN countries. And undertaking to encourage and facilitate inter-State traffic and transit transport among the Contracting parties:

อาเขียมนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดน²⁵ เนื่องจากเห็นว่าลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดนมีลักษณะแตกต่างกัน แต่การกำหนดให้มีทั้งการขนส่งสินค้าผ่านแดนและการขนส่งสินค้าข้ามแดนควบคู่ไปด้วยกันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า

- การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน

เนื่องจากการขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นต้องมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนถ่ายยานพาหนะ ถ่ายลำ เป็นต้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน กรอบความตกลงจึงได้กำหนดให้ดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยจะมีหรือไม่มี การขนถ่ายลำ (ของที่นำเข้ามาเพื่อทำการขนถ่ายเปลี่ยนยานพาหนะ ณ ท่าที่ถ่ายของออกแล้ว จะส่งออกไปยังต่างประเทศโดยไม่ต้องเสียค่าภาษีอากรขาเข้า) การเก็บของในคลังสินค้า (การนำสินค้าเข้าเก็บในคลังสินค้าที่จัดเตรียมไว้ซึ่งในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้กำหนดให้มีคลังสินค้าผ่านแดนเพื่อเก็บสินค้าดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ) การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง (เป็นการขนส่งระหว่างประเทศตั้งแต่สองรูปแบบขึ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นการขนส่งต่อเนื่องระหว่างทางบกกับการขนส่งทางทะเลก็ได้) อันเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 5 ของแอกเตต์ 1994²⁶ และในมาตรา 1 ของอนุสัญญาบาเซโลนา 1921²⁷ เช่นกัน

²⁵ Article 4.2 Inter-State transport shall be agreed upon by all the Contracting Parties. For this purpose, the Contracting Parties shall enter into negotiations and expeditiously conclude a separate ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Inter-State Transport.

²⁶ Article 5.1 of GATT 1994 : Goods (including baggage), and also vessels and other means of transport, shall be deemed to be in transit across the territory of a contracting party when the passage across such territory, with or without transshipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of the contracting party across whose territory the traffic passes, Traffic of this nature is termed in this article "traffic in transit".

²⁷ Article 1 of Convention and Statute of Freedom of Transit Barcelona, 1921 ; Persons} baggage and goods, and also vessels, coaching and goods stock, and other means of transport, shall be deemed to be in transit across territory under the sovereignty or authority of one of the Contracting States, when the passage across such territory, with or without transshipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey, beginning and terminating beyond the frontier of the State across whose territory the transit takes place. Traffic of this nature is termed in this Statute" traffic in transit".

2.1.2 วิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน

การขนส่งสินค้าผ่านแดนมีส่วนสัมพันธ์กับวิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ การที่จะทำให้ระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนเกิดประสิทธิภาพได้จำเป็นจะต้องรูปแบบวิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ทุกรูปแบบ ดังนั้นกรอบความตกลงจึงได้กำหนดวิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนไว้ว่า “พาหนะในการขนส่ง” (means of transport) หมายถึง รถ รถไฟ พาหนะที่ใช้ในทะเลและน่านน้ำภายใน และเครื่องบิน²⁸ และในร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ยังกำหนดว่า “พาหนะที่ใช้ในการขนส่ง” (transport-unit) หมายถึง ภาชนะบรรจุที่มีความจุภายใน 1 ลูกบาศก์เมตรหรือมากกว่านั้น, ยานพาหนะทางบกรวมเทรลเลอร์, ตู้หรือโบกี้รถไฟ, เรือลำเลียงหรือเรืออื่น ๆ, เครื่องบิน²⁹

จากลักษณะของวิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลง สามารถจำแนกรูปแบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ดังนี้ คือ

- ทางบก ได้แก่ ทางรถยนต์และทางรถไฟ ซึ่งจะต้องใช้ภาชนะที่บรรจุที่มีความจุภายใน 1 ลูกบาศก์เมตรหรือมากกว่านั้น, ยานพาหนะทางบกรวมเทรลเลอร์, ตู้หรือโบกี้รถไฟ
- ทางน้ำ ได้แก่ ทางเรือลำเลียงหรือเรืออื่น ๆ พาหนะที่ใช้ในทะเลและน่านน้ำภายใน
- ทางอากาศ ได้แก่ เครื่องบิน

จะเห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงกำหนดให้ใช้พาหนะที่ใช้ในการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ซึ่งแตกต่างจากหลักการในมาตรา 5³⁰ ของแกตต์

²⁸ Article 3 (c) “Means of transport” means road vehicles, railway rolling stock, sea and inland waterways craft and aircraft.

²⁹ Article 1 Draft of Protocol; “ Transport-unit” means containers having internal volume of one-cubic meter or more, road vehicles, including trailers and semi-trailers, railway coaches or wagons, lighter, barges and other vessels, and aircraft.

1994 และในมาตรา 2³¹ ของอนุสัญญาบาเซโลนา 1921 ที่กำหนดรูปแบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนไว้เฉพาะทางบกได้แก่ ทางรถไฟและรถยนต์ ทางน้ำได้แก่เรือโดยใช้เส้นทางที่ใช้เพื่อการผ่านแดนระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะเนื่องจากลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางอากาศมีลักษณะที่แตกต่างไปจากวิธีการขนส่งสินค้าในทางอื่น ๆ เช่น การกำหนดเส้นทางการบิน การกำหนดสัญชาติของอากาศยาน เป็นต้นซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาเกี่ยวกับการเดินทางอากาศยาน

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดรูปแบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนหลายรูปแบบ เนื่องจากแต่ละรูปแบบการขนส่งมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์เฉพาะขอบเขตการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางบกตามกรอบความตกลง เนื่องจากเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางบกมีหลักเกณฑ์เฉพาะที่มีลักษณะแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ของรูปแบบการขนส่งอื่นๆ เช่นทางน้ำหรือทางอากาศ แต่การขนส่งทางบกอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการขนส่งในรูปแบบอื่น ๆ ได้ตามสมควร

2.1.3 มาตรการทางศุลกากร

การขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นที่จะต้องอาศัยกฎระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมในเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อให้การดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กฎระเบียบทางศุลกากรถือเป็นมาตรการหนึ่งสำหรับการควบคุมการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่เรียกว่า “มาตรการศุลกากรผ่านแดน” (Customs Transit Measures)

เมื่อพิจารณากรอบความตกลงมิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “มาตรการศุลกากรผ่านแดน” ไว้ เพียงแต่กำหนดคำนิยามของคำว่า “ศุลกากรผ่านแดน” ที่ได้กำหนดให้อำนาจศุลกากรดำเนินการควบคุมและตรวจสอบพิธีการศุลกากรผ่านแดนโดยมีวัตถุประสงค์

³⁰ Article 5.2 of GATT 1994; “...No distinction shall be made which is based on the flag of vessels, the place of origin, departure, entry, exit or destination, or on any circumstances relating to the ownership of goods, of vessels or of other means of transport.

³¹ Article 2 of Convention and Statute of Freedom of Transit Barcelona, 1921 ; Subject to the other provisions of this Statute, the measures taken by Contracting States for regulating and forwarding traffic across territory under their sovereignty or authority shall facilitate free transit by rail or waterway on routes in use convenient for international transit.

เพื่อประโยชน์ของการลดความเสี่ยง (The risk) ของรัฐในการป้องกันการกระทำผิด เช่น การลักลอบขน และการฉ้อฉล เป็นต้น สอดคล้องกับหลักการในมาตรา 5.5³² ของแกตต์ 1994 และมาตรา 5³³ ของอนุสัญญาบาเซโลนา 1921 ที่รัฐสามารถออกกฎระเบียบเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบ และป้องกันการขนส่งสินค้าผ่านแดน ดังนั้นเพื่อการบังคับใช้กรอบความตกลงให้เกิดผลจึงควรกำหนดค่านิยามของ “มาตรการศุลกากร” ไว้ให้หมายถึง เครื่องมือของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ในการดำเนินการตามพิธีศุลกากร ซึ่งสินค้าได้ถูกขนส่งจากที่ทำการศุลกากรแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง ภายใต้การกำกับดูแลของศุลกากร

สรุปได้ว่าขอบเขตของมาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงกำหนดให้ใช้กับการขนส่งสินค้าซึ่งใช้พาหนะในการขนส่งที่เริ่มต้นจากรัฐต้นทางโดยการผ่านพิธีศุลกากรของที่ทำกา ณ จุดที่นำเข้าผ่านดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือหลายดินแดนดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยมีหรือไม่มีกาขนถ่าย การเก็บของในโกดังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งเที่ยวเพื่อไปยังรัฐปลายทางโดยการผ่านพิธีศุลกากรของที่ทำกา ณ จุดที่ส่งออก ทั้งนี้กระบวนการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศุลกากร

2.2 วัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

2.2.1 การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

จากการที่ประเทศภูมิภาคอาเซียนต้องการให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการค้าเสรี กรอบความตกลงจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ใน มาตรา 1 (ก) ที่ว่ามุ่งให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของ

³² Article 5.5 of GATT 1994; With respect to all charges, regulations and formalities in connection with transit, each contracting party shall accord to traffic in transit to or from the territory of any other contracting party treatment no less favorable than the treatment accorded to traffic in transit to or from any third country.

³³ Article 5 of Convention and Statute of Freedom of Transit Barcelona, 1921; No Contracting State shall be bound by this Statute to afford transit for passengers whose admission into its territories is forbidden, or for goods of a kind of which the importation is prohibited, either on grounds of public health or security, or as a precaution against diseases of animals or plants.

เขตการค้าเสรีอาเซียน และเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ยิ่งขึ้น³⁴ ดังนั้นประเทศในภูมิภาคอาเซียนจึงต้องดำเนินการตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางการค้าและการลงทุนในภูมิภาค และส่งผลให้เกิดการเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาคยิ่งขึ้น นอกจากนี้กรอบความตกลงได้กำหนดรับรองไว้ในอารัมภบทของกรอบความตกลงในบรรทัดที่ 1-12 ที่ว่า “สมาชิกสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแรงบันดาลใจที่จะรักษา พัฒนา และกระชับความสัมพันธ์อันดีมิตร รวมทั้งความร่วมมือในระหว่างกลุ่มของตนยิ่งขึ้น โดยย้ำถึงข้อผูกพันของตนที่จะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวที่ราบรื่น รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพของสินค้าระหว่างและท่ามกลางภาคีสัญญาและให้ความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน”³⁵

2.2.2 การประสานและทำให้กฎระเบียบเกิดความเรียบง่าย

เนื่องจากกฎระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และศุลกากร สำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนในภูมิภาคอาเซียนมีเป็นจำนวนมาก และมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียด ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคของกฎระเบียบที่มีข้อกำหนดที่ไม่สอดคล้องกัน กรอบความตกลงจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในมาตรา 1 (ข) ที่ว่า “ประสานและทำให้กฎระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และศุลกากร เกิดความเรียบง่าย เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน”³⁶ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของ

³⁴ Article 1 (a) To facilitate transportation of goods in transit, to support the implementation of the ASEAN Free Trade Area, and to further integrate the region's economies ;

³⁵ Preamble of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit; The Members of the Association of South East Asian Nations (hereinafter referred to as “Contracting Parties”); Inspired to maintain, further develop and strengthen friendly relations and cooperation between their countries; Reiteration their commitment to foster smooth, rapid and efficient movement of goods between and among Contracting Parties; Recalling the decisions of the First ASEAN Informal Summit held on 30 November 1996 in Jakarta and the Second ASEAN Informal Summit held on 15 December 1997 in Kuala Lumpur, to cooperate in the area of facilitation of goods in transit and to expeditiously study the necessary measures to facilitate the transportation of goods both in transit and inter-State. Covering land, maritime and air links, respectively.

³⁶ Article 1 (b) ; To simplify and harmonize transport, trade and customs regulations and requirements for the purpose of facilitation of goods in transit;

ความยุ่งยาก ข้ำซ้อนของกฎระเบียบดังกล่าว และเพื่อให้การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเกิดประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นประเทศภูมิภาคอาเซียนจึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีการประสานและทำให้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน รวมไปถึงมาตรการศุลกากรผ่านแดนด้วย และเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 24 ข้อ 2³⁷ และมาตรา 17³⁸ ของกรอบความตกลงดังกล่าวอีกด้วย

2.2.3 ระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ

การดำเนินการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนจะ สัมฤทธิ์ผลได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยหลักความมีประสิทธิภาพ เอกภาพ และความกลมกลืน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 (ค) ของกรอบความตกลงที่ว่า “เพื่อก่อให้เกิดระบบการขนส่งผ่านแดนในอาเซียนที่ได้ผล มีประสิทธิภาพ เอกภาพ และความกลมกลืน³⁹” ดังนั้นประเทศภูมิภาคอาเซียนจึงต้องกำหนดการดำเนินการตามมาตรการการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยเฉพาะมาตรการศุลกากรผ่านแดนซึ่งอาศัยหลักเกณฑ์ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว เพื่ออำนวยความสะดวกในทางการค้า โดยการลดขั้นตอนการควบคุมที่ไม่จำเป็น และการประสานกฎระเบียบเพื่อให้เกิดความเป็น เอกภาพ ประกอบกับการใช้นโยบายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างศักยภาพของกลุ่ม ในการต่อรองและค้าขายกับตลาดโลก

³⁷ Article 24.2 ; The Contracting Parties endeavor to harmonize and simplify their rules, regulations and administrative procedures relating to transit transport in accordance with the provisions of this Agreement.

³⁸ Article 17; Harmonization and Simplification of Customs Procedures

1. The Contracting Parties shall simplify and, whenever possible, harmonize the customs control procedures of transit transport to ensure compliance with the laws and regulations which the Customs are responsible for enforcing.

2. The Contracting Parties shall facilitate joint customs inspection, wherever possible, of transit transport at their designated frontier points.

3. The Contracting Parties agree to be guided, whenever possible, by the standards and recommended practices of Annex E.1 concerning Customs Transit of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, concluded at Kyoto on 18 May 1973, as amended, under the auspices of the World Customs Organization.

³⁹ Article 1 (c); To establish an effective, efficient, integrated and harmonized transit transport system in ASEAN.

2.3 หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรตามกรอบความตกลง อาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ที่ต้องการให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ประสานและทำให้เกิด ความเรียบง่ายของกฎระเบียบและก่อให้เกิดระบบศุลกากรผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพดังกล่าว แล้วนั้น การที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์เพื่อกำหนด มาตรการศุลกากรผ่านแดนอันเป็นแนวทางในการดำเนินการให้เกิดระบบศุลกากรผ่านแดนที่มี ประสิทธิภาพ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถจำแนกได้ดังนี้

2.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดน (General Principles For Customs in Transit)

“หลักเกณฑ์ทั่วไป”ซึ่งปรากฏในกรอบความตกลงนี้ มีที่มาจากหลักกฎหมาย ระหว่างประเทศโดยมีบัญญัติไว้ในข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศแทบทุกฉบับและมีบัญญัติไว้ ในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรและการค้า ค.ศ.1947 และ ค.ศ.1994 เพราะถือว่าเป็น หลักเกณฑ์สากลที่นานาประเทศยอมรับ สามารถจำแนกการวิเคราะห์ได้ดังนี้

2.3.1.1 หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN-Most Favored Nation)

ประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า ผ่านแดนเฉพาะบางประเทศที่ได้ตกลงอำนวยความสะดวกกันไว้ โดยให้การดำเนินการอำนวยความสะดวก ไม่เท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติกรอบความตกลงจึงได้กำหนด ถึงหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN-Most Favored Nation)⁴⁰ ไว้ในมาตรา 2 (ก) ที่ว่า “ภาคีสัญญาจะปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดนที่มีจุดหมายปลายทางหรือต้นทางในดินแดน

⁴⁰ หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ถือเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญ (cornerstones) ของ กฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศโดยมีที่มาจากหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ซึ่งเป็นหลักที่กำหนดการไม่เลือกปฏิบัติ ณ พรมแดน (border) ที่สินค้าถูกนำเข้ามาภายในประเทศภาคี เพื่อให้เกิดความเสมอภาคโดยหากให้สิทธิประโยชน์ที่พิเศษแก่ประเทศใด ก็ต้องให้สิทธิประโยชน์ที่ดีเท่ากันแก่ประเทศอื่นที่เป็นภาคีด้วยกันทุกประเทศ

ของภาคีสัญญาอื่นไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดนที่มีจุดหมายปลายทางหรือต้นทางในดินแดนของภาคีสัญญาอื่น”⁴¹ ดังนั้นประเทศภาคีจึงต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยเท่าเทียมกันกับประเทศภาคีอื่นอันเป็นการสอดคล้องกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์ 1994) ในมาตรา 5.2 ที่ว่า ⁴² และมาตรา 2 ของอนุสัญญาบาเซโลนา 1921 ⁴³

นอกจากนี้เพื่อให้มีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพิ่มมากขึ้น กรอบความตกลงจึงได้บัญญัติยกเว้นหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งไว้ในมาตรา 23 ที่ว่า “ความตกลงนี้ไม่เป็นเงื่อนไขให้ต้องยกเลิกการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดนที่มากกว่าที่กำหนดไว้ในความตกลงนี้ ตราบเท่าที่สาระสำคัญและเงื่อนไขสอดคล้องกับหลักที่วางไว้ในความตกลงนี้ และความตกลงนี้ไม่ห้ามภาคีสัญญาทำการอำนวยความสะดวกที่มากกว่านี้ หากภาคีสัญญาได้ตกลงกันในอนาคต”⁴⁴ และบัญญัติไว้ในมาตรา 2.2

⁴¹ Article 2 (a) ; Most Favored Nation Treatment ; Contracting Parties shall accord to transit transport to from the territory of any other Contracting Parties treatment no less favorable than the treatment accorded to transit transport to or from any other country ;

⁴² Article 5.2 of GATT 1994; There shall be freedom of transit through the territory of each contracting party, via the routes most convenient for international transit, for traffic in transit to or from the territory of other contracting parties. No distinction shall be made which is based on the flag of vessels, the place of origin, departure, entry, exit or destination, or on any circumstances relating to the ownership of goods, of vessels or of other means of transport.

⁴³ Article 2 of Convention and Statute of Freedom of Transit Barcelona, 1921 ; Subject to the other provisions of this Statute, the measures taken by Contracting States for regulating and forwarding traffic across territory under their sovereignty or authority shall facilitate free transit by rail or waterway on routes in use convenient for international transit. No distinction shall be made which is based on the nationality of persons, the flag of vessels, the place of origin, departure, entry, exit or destination, or on any circumstances relating to the ownership of goods or of vessels, coaching or goods stock or other means of transport. In order to ensure the application of the provisions of this Article, Contracting States will allow transit in accordance with the customary conditions and reserves across their territorial waters.

⁴⁴ Article 23 ; This Agreement does not entail in any way the withdrawal of transit facilities which are greater than those provided for in this Agreement as long as the terms and conditions are consistent with the principles embodied in this Agreement. This Agreement also does not preclude the granting of greater facilities, which may be agreed between Contracting Parties in the future.

ของร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ที่ว่า “ประเทศภาคีคู่สัญญาอาจจะให้การอำนวยความสะดวกมากกว่าที่กำหนดในพิธีสารตราบเท่าที่การอำนวยความสะดวกนั้นสอดคล้องกับหลักการในกรอบความตกลงและพิธีสารนี้”⁴⁵ บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะของการกำหนดกรอบความตกลงให้เป็นการอำนวยความสะดวกไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำซึ่งประเทศภาคีคู่สัญญาสามารถตกลงให้มีการอำนวยความสะดวกกันมากกว่าได้ แต่จะตกลงให้น้อยกว่านี้ไม่ได้ถือเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ดังนั้นประเทศภูมิภาคอาเซียนจึงควรตกลงอำนวยความสะดวกให้มากกว่าที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลง และเป็นการสอดคล้องกับ “หลักความเป็นอิสระของข้อตกลงทางการค้า” (Independence or Commercial autonomy) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์ 1994)⁴⁶ และสอดคล้องกับอนุสัญญาบาเซิลนา 1921 มาตรา 10⁴⁷ และมาตรา 11⁴⁸

⁴⁵ Article 2.2: Draft of Protocol 7 ; The Contracting Parties may accord facilities which are more than those provided in this Protocol as long as the terms and conditions are consistent with the principles embodied in the Agreement and this Protocol.

⁴⁶ Article 5.6 of GATT 1994: “...Any contracting party shall, however, be free to maintain its requirements of direct consignment existing on the date of this Agreement, in respect of any goods in regard to which such direct consignment is a requisite condition of eligibility for entry of the goods at preferential rates of duty or has relation to the contracting party’s prescribed method of valuation for duty purposes.”

⁴⁷ Article 10 ; Statute of Freedom of Transit of Barcelona Convention 1921; The coming into force of this Statute will not abrogate treaties, conventions and agreements on questions of transit concluded by Contracting States before May 1st, 1921. In consideration of such agreements being kept in force, Contracting States undertake, either on the termination of the agreement or when circumstance permit to introduce into agreements so kept in force which contravene the provisions of this Statute the modifications required to bring them into harmony with such provisions, so far as the geographical, economic or technical circumstances of the countries or areas concerned allow. Contracting States also undertake not to conclude in further treaties, conventions or agreements which are inconsistent with the provisions of this Statute, except when geographical, economic or technical considerations justify exceptional deviations there from. Furthermore, Contracting States may, in matters of transit, enter into regional understandings consistent with the principles of this Statute.

⁴⁸ Article 11 ; Statute of Freedom of Transit of Barcelona Convention 1921; This Statute does not entail in any way the withdrawal of facilities which are greater than those provided for in the Statute and have been granted, under conditions consistent with its principles, to traffic in transit across territory under the sovereignty or authority of a Contracting State. The Statute also entail no prohibitions of such grant of greater facilities in the future.

2.3.1.2 หลักปฏิบัติต่อคนชาติ (NT-National Treatment)

เพื่อแก้ไขปัญหาในแง่ที่ว่าประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้ให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนแก่ผู้ประกอบการขนส่งภายในประเทศมากกว่าที่ให้กับผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศ กรอบความตกลงจึงได้กำหนดหลักปฏิบัติต่อคนชาติ⁴⁹ (NT-National Treatment) ไว้ในมาตรา 2 (ข) ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งได้ผ่านดินแดนของภาคีคู่สัญญาอื่นไม่ด้อยกว่าในกรณีปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งขนส่งจากแหล่งกำเนิดไปยังจุดหมายปลายทางโดยไม่ผ่านดินแดนของภาคีคู่สัญญาอื่นนั้น”⁵⁰ ดังนั้นประเทศในภูมิภาคอาเซียนจึงต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศโดยเท่าเทียมกับผู้ขนส่งภายในประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการใช้กฎระเบียบภายในประเทศ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 24.1 ของกรอบความตกลงที่ว่า “ให้ใช้กฎหมายและระเบียบภายในประเทศเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอย่างเท่าเทียมและโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดน ในส่วนที่ความตกลงนี้และร่างพิธีสารไม่ได้กำหนดไว้”⁵¹ หรือในกรณีการใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับพาหนะที่ขนส่ง ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 26(ข) ของกรอบความตกลงที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะไม่บังคับใช้ข้อกำหนดที่เคร่งครัดกว่ากฎหมายและระเบียบภายในของภาคีคู่สัญญาที่ใช้กับพาหนะที่ใช้ในการขนส่งของตน ต่อบุคคลหรือสินค้าของภาคีคู่สัญญาอื่น”⁵²

⁴⁹ หลักปฏิบัติต่อคนชาตินี้บางครั้งก็เรียกว่า “หลักปฏิบัติอย่างชาติ” หรือ “หลักปฏิบัติที่มีผลอย่างคนในชาติ” ซึ่งวางอยู่บนหลักใหญ่ของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) เช่นเดียวกับหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง โดยหลักปฏิบัติต่อคนชาตินี้เป็นหลักที่ให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้านำเข้ากับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศผู้นำเข้า กล่าวคือ เป็นการไม่เลือกปฏิบัติเมื่อสินค้าผ่านพรมแดน (border) เข้ามาแล้ว เท่ากับว่าสินค้าได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตั้งแต่นำเข้ามาจนถึงการบริโภคภายในประเทศ⁴⁹ แตกต่างจากหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งเป็นการห้ามการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าที่เหมือนกันที่มาจากประเทศผู้ส่งออกแต่ละประเทศ ส่วนหลักปฏิบัติต่อคนชาติเป็นการห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศกับสินค้าที่เหมือนกันซึ่งนำเข้าจากต่างประเทศ

⁵⁰ Article 2 ; (b) National Treatment ; Contracting Parties shall accord to products which have been in transit through the territory of any other Contracting Party treatment no less favorable than that which would have been accorded to such products had they been transported from their place of origin to their destination without going through the territory of such other Contracting Party;

⁵¹ Article 24.1; Domestic legislation and regulations relating to transport of goods shall, in so far as this Agreement and its Protocols do not lay down, apply equally and without discrimination to transit transport.

⁵² Article 26 ; Except where otherwise provided in Agreements between the Contracting Parties, including this Agreement (b) neither of the Parties shall impose on persons or goods of the other Contracting Party

เป็นต้น อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์ 1994) ในมาตรา 5.6⁵³ และในมาตรา 2 ของอนุสัญญาบาเซล 1921 ดังกล่าวแล้วนั้นก็ได้อำนาจให้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ให้ยึดถือเป็นแนวทางการดำเนินการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเช่นกัน การนำหลักดังกล่าวมาใช้ย่อมมีผลทำให้เกิดความเสมอภาค อันเป็นการสร้างหลักประกันที่ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนของรัฐภาคีได้รับความมั่นใจต่อการดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนดังกล่าว

2.3.1.3 หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency)

ปัญหาและอุปสรรคประการหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้มาตรการศุลกากรขาดประสิทธิภาพ ก็เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศตนไม่สอดคล้องและต่อเนื่องกัน กรอบความตกลงจึงบัญญัติหลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency) ไว้ในมาตรา 2 (ค) ที่ว่า “ภาคีสัญญารับรองว่าการใช้กฎหมาย ระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ และระเบียบบริหาร รวมทั้งกฎอื่น ๆ ของแต่ละภาคีสัญญาจะเป็นไปด้วยความสอดคล้องและต่อเนื่อง”⁵⁴ ดังนั้นประเทศภาคีจึงต้องบังคับใช้กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนของตนให้สอดคล้องและต่อเนื่อง เพื่อสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุน กล่าวคือถ้ากฎเกณฑ์ทางการค้าคลุมเครือหรือเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อย ๆ จะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ หรือทำให้การค้าไม่คล่องตัว ยากแก่การวางแผน และทำให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อการใช้กฎระเบียบ

requirements which are more restrictive than those applied by its national laws and regulations on its own means of transport.

⁵³ Article 5.6 of GATT 1994; Each contracting party shall accord to products which have been in transit through the territory of any other contracting party treatment no less favorable than which would have been accorded to such products had they been transported from their place of origin to their destination without going through the territory of such other contracting party. Any contracting party shall, however, be free to maintain its requirements of direct consignment existing on the date of this Agreement, in respect of any goods in regard to which such direct consignment is a requisite condition of eligibility for entry of the goods at preferential rates of duty or has relation to the contracting party 's prescribed method of valuation for duty purposes

⁵⁴ Article 2 (c) Consistency ; Contracting Parties shall ensure the consistent application of the relevant laws and regulations, procedures, and administration guidelines and other rulings within each Contracting Party ;

2.3.1.4 หลักความโปร่งใส (Transparency)

ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐภาคี ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎระเบียบ และข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ และเพื่อให้ผู้ประกอบการขนส่งได้ดำเนินการตามมาตรการอย่างถูกต้องเหมาะสม จำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลที่เป็นธรรมตามหลักความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 2 (จ) ของกรอบความตกลงที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะเปิดให้สาธารณะรับรู้ถึงข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ และประกาศของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเข้าถึงได้ง่าย”⁵⁵ ดังนั้นจึงรัฐภาคีจึงต้องกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล เกี่ยวกับมาตรการศุลกากรผ่านแดน โดยเฉพาะในเรื่องการรับรู้กฎระเบียบที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27.1 ของกรอบความตกลงที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะรับรองความโปร่งใสของกฎหมาย ระเบียบ และระเบียบของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลต่อการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนภายใต้ความตกลงนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ของความตกลงนี้”⁵⁶

การได้รับข้อมูลที่โปร่งใสถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้บังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดน ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของผู้ประกอบการจะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การตัดสินใจต่อการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน สามารถใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลโดยชอบด้วยกฎหมายและได้รับข้อมูลที่เป็นธรรม ส่วนในแง่ของเจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้บังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดนมีความจำเป็นต้องอาศัยดำเนินการควบคุมตรวจสอบในด้านพิธีศุลกากรที่รวดเร็ว โปร่งใส ส่งผลให้เกิดระบบศุลกากรผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ

⁵⁵ Article 2 (e) ; Transparency : Contracting Parties shall make all laws, regulations, procedures and administrative notifications pertaining to the relevant authorities publicly available in a prompt, transparent and readily accessible manner ;

⁵⁶ Article 27 ; Transparency

1. The Contracting Parties shall ensure transparency of its respective laws, regulations and administrative procedures which affect the facilitation of transit transport of goods under this Agreement and its Protocols.

2.3.1.5 หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)

เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าวและประสบผลสำเร็จในการดำเนินการ จำเป็นต้องอาศัยหลักประสิทธิภาพดังที่กรอบความตกลงได้บัญญัติ (Efficiency) ในมาตรา 2 (ฉ) ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญารับรองที่จะบริหารการขนส่งผ่านแดนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและใช้ได้ผลเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนไหวของสินค้าผ่านแดน”⁵⁷ ดังนั้นรัฐภาคีจะต้องดำเนินการตามระบบศุลกากรผ่านแดนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งผ่านแดน

2.3.1.6 หลักการอุทธรณ์ (Appeals)

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการบังคับใช้มาตรการศุลกากรผ่านแดน กรอบความตกลงจึงได้กำหนดหลักการจำกัดข้อพิพาทไว้ในมาตรา 2 (ซ) ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญารับรองว่าจะมีกลไกที่ใช้ได้ผลในการทบทวนคำตัดสินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีคู่สัญญา ซึ่งผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการขนส่งผ่านแดนในอาเซียนจะสามารถใช้และเข้าถึงได้ง่าย”⁵⁸ ดังนั้นประเทศภาคีจึงควรกำหนดกลไกในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น อันมีผลทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ และเกิดความโปร่งใยิ่งขึ้น

2.3.1.7 หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Assistance)

การดำเนินการมาตรการศุลกากรผ่านแดนให้เกิดความสำเร็จ สมดังวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องอาศัยหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน กรอบความตกลงจึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 (ซ) ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะพยายามให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือ

⁵⁷ Article 2 (f) ; Efficiency; Contracting Parties shall ensure the efficient and effective administration of transit transport to facilitate movement of goods in transit ;

⁵⁸ Article 2 (g) ; Appeals; Contracting Parties shall ensure that an effective mechanism for the review of the decisions by the relevant authorities of Contracting Parties is made available and accessible to users and providers of transit transport within ASEAN; and

ซึ่งกันและกัน ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่านแดนในอาเซียน"⁵⁹ ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันกับประเทศภาคีสมาชิกเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการศุลกากรผ่านแดน ทั้งความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ เพื่อมุ่งประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันดังปรากฏในอารัมภบทของกรอบความตกลงบรรทัดที่ 1-4 ที่ว่า "สมาชิกสมาคมแห่งชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแรงบันดาลใจที่จะรักษา พัฒนา และกระชับความสัมพันธ์ฉันท์มิตร รวมทั้งความร่วมมือในระหว่างกลุ่มของตนยิ่งขึ้น"⁶⁰ ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการตามมาตรการศุลกากรผ่านแดนของรัฐสมาชิกเกิดความสะดวกและเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.3.2 หลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับมาตรการศุลกากรผ่านแดน (Specific Principles For Customs in Transit)

"หลักเกณฑ์เฉพาะ" หมายถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งกรอบความตกลงได้นำมาบัญญัติไว้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลในเรื่องดังกล่าว เช่น หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิธีกีดอัตราศุลกากรและการค้า 1994 หรือ อนุสัญญาบาเซลนา 1921 เป็นต้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

2.3.2.1 หลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit)

ตามแนวความคิดของแกตต์ที่ต้องการให้เกิดการค้าเสรีหรือที่เรียกว่า "เสรีภาพทางการค้า" ซึ่งในแต่ละประเทศของโลกต่างมุ่งให้ส่งเสริมและสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าว เสรีภาพในการผ่านแดนถือเป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะดำเนินการไปสู่แนวความคิดการค้าเสรีของโลกดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิธีกีดอัตราศุลกากร

⁵⁹ Article 2 (h); Mutual Assistance; Contracting Parties shall endeavor their utmost cooperation and mutual assistance between the concerned agencies involved in the facilitation of goods in transit in ASEAN.

⁶⁰ Preamble of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit; The Members of the Association of South East Asian Nations (hereinafter referred to as "Contracting Parties"); Inspired to maintain, further develop and strengthen friendly relations and cooperation between their countries;

และการค้า 1994⁶¹ ที่ต้องการให้การเคลื่อนย้ายสินค้าเป็นไปด้วยความสะดวก ปราศจากอุปสรรค ทั้งทางภาษีและมิใช่ภาษี ต่อมาได้มีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 1 ของอนุสัญญาบาเซโลนา 1921⁶² ดังนั้นกรอบความตกลงจึงได้บัญญัติหลักเสรีภาพในการผ่านแดน ดังกล่าวเพื่อมารองรับไว้เช่นกันในมาตรา 3 (ก) ที่ว่า “การผ่านแดนของสินค้าและพาหนะในการขนส่ง ข้ามดินแดนของภาคีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือหลายดินแดนดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยมีหรือไม่มีภาระขนถ่าย การเก็บของในโกดังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือเปลี่ยนรูปแบบ การขนส่ง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งเที่ยวซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดนอกเหนือพรมแดนของภาคี คู่สัญญาที่มีการผ่านแดนนั้น⁶³ และยังบัญญัติรับรองสิทธิในการขนส่งผ่านแดนไว้ในมาตรา 5.1 ของกรอบความตกลงที่ว่า “ภายใต้บทบัญญัติแห่งความตกลงนี้ ภาคีคู่สัญญาจะให้ภาคีคู่สัญญาอื่นมี ก) สิทธิในการขนส่งผ่านแดน...”⁶⁴ ดังนั้นประเทศภาคีสมาชิกจึงจำเป็นต้องนำหลักเสรีภาพในการผ่านแดน มาใช้ในประเศภูมิภาคอาเซียนเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีในภูมิภาคอาเซียนอันจะส่งผล ต่อเศรษฐกิจโดยรวมในระดับภูมิภาค

⁶¹ Article 5.1 of GATT 1994 : Goods (including baggage), and also vessels and other means of transport, shall be deemed to be in transit across the territory of a contracting party when the passage across such territory, with or without transshipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of the contracting party across whose territory the traffic passes, Traffic of this nature is termed in this article “traffic in transit”.

⁶² Article 1 of Convention and Statute of Freedom of Transit Barcelona, 1921 ; Persons} baggage and goods, and also vessels, coaching and goods stock, and other means of transport, shall be deemed to be in transit across territory under the sovereignty or authority of one of the Contracting States, when the passage across such territory, with or without transshipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey, beginning and terminating beyond the frontier of the State across whose territory the transit takes place. Traffic of this nature is termed in this Statute” traffic in transit”.

⁶³ Article 3 (a) “Transit transport” means transit of goods and means of transport across the territory of one or more Contracting Parties, when the passage across such territory or territories, with or without transshipment, warehousing, breaking bulk or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of one or more Contracting Parties across whose territory the traffic passes.

⁶⁴ Article 5.1; “Subject to the provisions of this Agreement, each Contracting Party shall grant to other Contracting Parties : a) the right of transit transport; and ...”

2.3.2.2 หลักการยกเว้นภาษี (Exemption of Taxes)

เนื่องจากเห็นว่าอุปสรรคทางภาษีเป็นสิ่งที่ทำให้กระบวนการผ่านแดนเกิดความไม่สะดวก โดยผู้ขนส่งผ่านแดนจำต้องผ่านพิธีศุลกากรและประเมินภาษีนำเข้าและส่งออกสินค้าที่ผ่านแดนนั้น ๆ ทั้งที่สินค้านั้นไม่ได้นำมาใช้เพื่อการบริโภค และอัตราภาษีของแต่ละประเทศที่ผ่านแดนมีอัตราที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับชนิดและประเภทสินค้า เพื่อที่จะนำไปประเมินเป็นค่าภาษีศุลกากรต่อไป ปัญหาที่ตามมาของการเก็บภาษีศุลกากรผ่านแดนย่อมมีผลทำให้เกิดความล่าช้าแก่การดำเนินการขนส่ง และเป็นการเพิ่มต้นทุนการขนส่งสินค้าผ่านแดน ขัดกับหลักการค้าเสรีของแกตต์ดังกล่าวข้างต้น

กรอบความตกลงได้บัญญัติจึงได้รับรองหลักการยกเว้นภาษี (Exemption of Taxes) ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 5.3 ที่ว่า "...และจะได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากร ภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เว้นแต่ที่เก็บเพื่อบริการเฉพาะอย่างที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งดังกล่าว"⁶⁵ และในร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ได้กำหนดว่า "สินค้าที่ขนส่งผ่านแดนจะไม่ต้องเสียภาษีใด ๆ หากปฏิบัติตามเงื่อนไขของศุลกากรครบถ้วนและหลักประกันใด ๆ ที่ศุลกากรต้องการ ได้รับการปฏิบัติอย่างครบถ้วน"⁶⁶ ดังนั้นประเทศภาคีสมาชิกจะต้องนำหลักการยกเว้นภาษีมานำกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง โดยให้มีการยกเว้นภาษีทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน เพื่อขจัดอุปสรรคทางภาษีและอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนกล่าวคือมีผลทำให้ลดต้นทุนขนส่งเนื่องจากค่าภาษีถือเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนขนส่ง การยกเว้นภาษีจึงทำให้ต้นทุนขนส่งลดลงไปด้วย⁶⁷ อันเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 5 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรและการค้า 1994⁶⁸ แต่ทั้งนี้จากหลักการของกรอบความตกลงและข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตรา

⁶⁵ Article 5.3 ; ...and shall be exempt from customs duties, taxes and other charges except charges for specific services rendered in connection with such transport.

⁶⁶ Article 3.2 : Draft of Protocol 7: Goods transported under Customs transit shall not be subject to the payment of import or export duties and taxes provided that the conditions laid down by the Customs are complied with and any security required under Article 7 has been furnished.

⁶⁷ โรเนล วิต บุย, *The Bases of Economic Geography*, แปลโดย กาญจณี พลจันทร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 36-37.

⁶⁸ Article 5.3 of GATT 1994 ; ...shall be exempt from customs duties and from all transit duties or other charges imposed in respect of transit, except charges for transportation or those commensurate with administrative

ศุลกากรและการค้า 1994 มีหลักการที่แตกต่างจากอนุสัญญาบาเซโลนา 1921 ซึ่งในอนุสัญญาดังกล่าวอนุญาตให้ประเทศที่มีการสัญจรผ่านแดนเก็บภาษีศุลกากรได้ตามสมควร⁶⁹ เนื่องจากเห็นว่ามาตรการทางภาษียังมีความจำเป็นที่รัฐภาคีจะต้องเรียกเก็บตามวัตถุประสงค์ของรัฐนั้น ตามความเห็นผู้เขียนเห็นด้วยกับหลักการของแกตต์และกรอบความตกลงที่ให้ยกเว้นภาษีศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน เนื่องจากต้องการขจัดอุปสรรคทางการค้าซึ่งภาษีถือเป็นอุปสรรคประเภทหนึ่งที่ต้องขจัดออกไปโดยการยกเว้น จึงเห็นควรให้มีการยกเว้นภาษีศุลกากรผ่านแดนนั้น

2.3.2.3 หลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Facilities of transit transport)

เพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้าเกิดการเคลื่อนไหวอย่างสะดวก นอกจากจะต้องอาศัยการลดอุปสรรคทางภาษี และอุปสรรคที่มีใช้ทางภาษีแล้ว ยังจะต้องอาศัยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Facilities of Transit Transport) โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับพิธีศุลกากรผ่านแดน กรอบความตกลงจึงได้บัญญัติรับรองไว้ในอารัมภบทและวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าว และในมาตรา 7 ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้โดยกำหนดให้มีมาตรการการอำนวยความสะดวกตามชายแดน (Frontier Facilities Measure) เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน⁷⁰ ดังนั้นประเทศภาคีจึงต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกต่างๆแก่ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้รับ

expenses entailed by transit or with the cost of services rendered. And Article 5.4 of GATT 1994; . All charges and regulations imposed by contracting parties on traffic in transit to or from the territories of other contracting parties shall be reasonable, having regard to the conditions of the traffic.

⁶⁹ Article 4 of Convention and Statute of Freedom of Transit Barcelona, 1921; The Contracting States undertake to apply to traffic in transit on routes operated or administered by the State or under concession, whatever may be the place of departure or destination of the traffic, tariffs which, having regard to the conditions of the traffic and to considerations of commercial competition between routes, are reasonable as regards both their rates and the method of their applications. These tariffs shall be so fixed as to facilitate international traffic as much as possible. No charges, facilities or restrictions shall depend directly or indirectly, on the nationality or ownership of the vessel or other means of transport on which any part of the complete journey has been or is to be accomplished.

⁷⁰ Article 7; The Contracting Parties agree to designate frontier posts at border points to be specified in Protocol 2 to facilitation transit transport. And the Contracting Parties shall provide adequate facilities and related installations at frontier posts over the transit transport routes.

ประโยชน์จากการให้บริการของหน่วยงานศุลกากรที่เกี่ยวข้อง ทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนเกิดความสะดวกรวดเร็ว และเป็นระบบ อันส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินการของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนและหน่วยงานของรัฐภาคีต่อการควบคุมตรวจสอบได้อีกทางหนึ่งด้วย และเป็นการสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Objective) ได้ทางหนึ่งด้วย⁷¹

2.3.2.4 หลักการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีการศุลกากร (Harmonization and Simplification of Customs Procedures)

อุปสรรคที่มีใช้ทางภาษีโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรผ่านแดน ได้แก่ การที่ประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพิธีศุลกากรผ่านแดนเป็นจำนวนมาก เกิดความซับซ้อนยุ่งยาก มีผลทำให้เป็นการกีดกันทางการค้าไปในตัว ครอบคลุมความตกลงจึงได้บัญญัติหลักการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีศุลกากรไว้ในมาตรา 17 ที่ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนของระเบียบควบคุมทางศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน รวมทั้งประสานระเบียบดังกล่าวเมื่อพร้อมเพื่อรับรองการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบซึ่งศุลกากรมีหน้าที่ใช้บังคับ”⁷² ดังนั้นประเทศภาคีสมาชิกจึงต้องดำเนินการประสานและทำให้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพิธีศุลกากรผ่านแดนเกิดความเรียบง่าย มีผลทำให้การปรับปรุงพิธีศุลกากรผ่านแดนเป็นระบบที่มีลักษณะของความเรียบง่าย ไม่มีความซับซ้อนยุ่งยาก ก่อให้เกิดความโปร่งใส

2.3.2.5 หลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร(Customs inspection)

การจัดตั้งระบบศุลกากรผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพ หัวใจสำคัญที่ต้องคำนึงถึงควบคู่ไปกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนคือการควบคุมและ

⁷¹ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการวิจัยการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทยไปยังประเทศอินโดจีน, บทที่ 7 หน้า 24-25.

⁷² Article 17; The Contracting Parties shall simplify and, whenever possible, harmonize the customs control procedures of transit transport to ensure compliance with the laws and regulations which the Customs are responsible for enforcing.

ตรวจสอบทางศุลกากรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำความผิด เช่น การลักลอบและการฉ้อฉล เพื่อป้องกันและเฝ้าระวังมิให้มีการเข้ามายุ่งเกี่ยวโดยไม่มีอำนาจบนเส้นทางการขนส่ง และเพื่อควบคุมให้ปฏิบัติตามระเบียบพิธีศุลกากรโดยครบถ้วน กรอบความตกลงจึงได้บัญญัติหลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรไว้ในมาตรา 1 (ค) ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ศุลกากรผ่านแดน” คือ พิธีการศุลกากร ซึ่งสินค้าได้ถูกขนส่งจากที่ทำการศุลกากรแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง ภายใต้การกำกับดูแลของศุลกากร⁷³ ดังนั้นประเทศภาคีจึงต้องมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจดำเนินการควบคุมและตรวจสอบพิธีศุลกากรที่เหมาะสมมีผลทำให้เกิดการลดความเสี่ยง (risk) และทำให้พิธีศุลกากรเกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลทำให้ระบบศุลกากรเกิดประสิทธิภาพในที่สุด⁷⁴

วัตถุประสงค์ของการควบคุมทางศุลกากรจำเป็นจะต้องคำนึงถึงมาตรการการตรวจสอบหากเครื่องครัดมากเกินไปอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ แต่หากยืดหยุ่นเกินไปอาจทำให้เกิดปัญหาการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรได้ ดังนั้นการกำหนดมาตรการศุลกากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจึงต้องทำให้การควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรสอดคล้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ก่อให้เกิดความสมดุลซึ่งกันและกัน

2.4 มาตรการศุลกากรตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

ตามที่ได้ศึกษาถึงวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าว ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงมาตรการศุลกากรผ่านแดนเพื่อวิเคราะห์เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนและเพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับหลักและวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรผ่านแดน สามารถจำแนกการวิเคราะห์ได้ดังนี้

⁷³ Article 1 (b) of draft Protocol 7; “Customs transit” means the Customs procedure under which goods in transit are transported under Customs control from one Customs office to another.

⁷⁴ Rafael Arana, *Simplification of Customs Procedures*, 2nd ed. New York : Asian Development Bank, 1999, pp.57-58.

2.4.1 มาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ พรมแดน (Transit Facilities at Frontier Measure)

การดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางบกของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ที่ว่าเมื่อมีการขนส่งผ่านแดนผ่านเข้ามาในรัฐภาคีจะต้องขนส่งผ่านมาทาง “จุดผ่านแดน” (border points)⁷⁵ และจะต้องดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนที่ “ด่านศุลกากร” (Customs Office)⁷⁶ แต่ยังไม่มีการทำการศุลกากรผ่านแดนเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นการเฉพาะ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งด่านศุลกากรดังกล่าวเพื่อประโยชน์เฉพาะด้านการควบคุมตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และศุลกากร โดยมีได้มุ่งที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยตรง จึงทำให้เกิดอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าผ่านแดนก่อให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

กรอบความตกลงจึงได้กำหนดมาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ พรมแดน (Transit Facilities at Frontier Measure) ขึ้นโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ของกรอบความตกลงที่ว่า “ภาคีสัญญาตกลงที่จะกำหนดที่ทำการชายแดน ณ จุดชายแดน เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน รายละเอียดปรากฏตามร่างพิธีสารฉบับที่ 2”⁷⁷ ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องดำเนินการจัดตั้งที่ทำการชายแดน (Frontier Posts)⁷⁸ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยอาศัยมาตรการที่เกี่ยวข้องดังนี้

⁷⁵ จุดผ่านแดนนี้จัดตั้งขึ้นบริเวณพรมแดนระหว่างรัฐภาคีเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ และจุดผ่านแดนนี้จะเป็นที่ตั้งของ “ด่านตรวจคนเข้าเมือง” ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบใบอนุญาตเข้าเมือง (ตม.) และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และเป็นที่ตั้งของ “ด่านพรมแดน” ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการขนส่งสินค้าและยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง อีกทั้งยังมีหน้าที่เก็บอากรปากกระวางด้วย

⁷⁶ “ด่านศุลกากร” โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดเก็บภาษีอากรแก่ของที่นำเข้าหรือส่งออกเพื่อการตรวจร่าป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากรด้วย

⁷⁷ Article 7.1; The Contracting Parties agree to designate frontier posts at border points to be specified in Protocol 2 to facilitate transit transport.

⁷⁸ “ที่ทำการชายแดน” หมายถึง สถานที่ทำการศุลกากรชายแดนเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนโดยจำแนกออกเป็น (1) ที่ทำการ ณ จุดนำเข้า หมายถึง ที่ทำการใดของศุลกากร ณ ที่ซึ่งการดำเนินการผ่านแดนศุลกากรได้เริ่มต้นขึ้น (2) ที่ทำการ ณ จุดส่งออก หมายถึง ที่ทำการใดของศุลกากร ซึ่งการควบคุมการผ่านแดนได้สิ้นสุดลง

- (1) เนื่องจากการดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและการประสานการทำงานซึ่งกันและกัน กรอบความตกลงจึงกำหนดให้จัดตั้งที่ทำการชายแดนดังกล่าวโดยให้อยู่ติดกับที่ทำการชายแดนของภาคีสัญญา อีกทั้งยังให้มีบริเวณควบคุมและมาตรการตรวจสอบ เพื่ออำนวยความสะดวกในการผ่านแดนของพาหนะที่ใช้ในการขนส่งผ่านแดนและสินค้าผ่านแดน เพื่อเลี่ยงการถ่ายและการบรรทุกของที่ซ้ำซ้อน และประสานงานเรื่องชั่วโมงการทำงานระหว่างที่ทำการซึ่งอยู่ติดกันได้อีกด้วย⁷⁹
- (2) เนื่องจากบุคลากรมีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้การดำเนินการของมาตรการศุลกากรผ่านแดนตามกรอบความตกลงเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางย่อมส่งผลให้การดำเนินการเกิดความสะดวกรวดเร็ว และแม่นยำ กรอบความตกลงจึงได้กำหนดให้มีบุคลากรที่เหมาะสม เพื่อให้การดำเนินการตามพิธีการผ่านแดน เช่น การเข้าเมือง ศุลกากร การตรวจโรค และการควบคุมเรื่องเงินตราต่างประเทศ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว⁸⁰
- (3) อีกทั้งกรอบความตกลงยังกำหนดให้เก็บสินค้าผ่านแดนในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต⁸¹ เพื่อเป็นสถานที่เก็บสินค้าชั่วคราวที่ได้ผ่านแดนเข้ามาในประเทศ โดยกำหนดให้มีมาตรการการเก็บรักษาที่เหมาะสมถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการผ่านแดนเข้ามาอาจจำเป็นต้องใช้ระยะเวลา ย่อมเกิดความไม่สะดวกโดยไม่มีสถานที่ในการเก็บสินค้าไว้ชั่วคราว สินค้านั้นอาจได้รับความเสียหาย กรอบความตกลงจึงได้กำหนดให้เก็บสินค้าผ่านแดนในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต
- (4) กำหนดให้มีที่จอดรถอย่างพอเพียงในที่ที่เป็นไปได้ สำหรับรถและตู้คอนเทนเนอร์ที่รอการตรวจปล่อยสินค้า⁸² โดยกำหนดพื้นที่ ขนาดและการรองรับน้ำหนักของถนน

⁷⁹ Article 7.3 (d) ; Coordinate working hours of adjacent posts.

⁸⁰ Article 7.3 (b) ; Ensure that adequate manpower resources are made available for the speedy completion and clearance of frontier formalities, such as immigration, customs, health and foreign exchange controls.

⁸¹ Article 7.3 (c) ; Allow goods in transit to be temporarily stored in approved places.

ให้เพียงพอแก่การบริการ เนื่องจากการดำเนินพิธีการศุลกากรผ่านแดนจำเป็นต้องใช้เวลาเพราะมีบุคลากรที่จำกัด เครื่องมือในการอำนวยความสะดวกอาจยังรองรับการบริการได้ไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีที่จอดรถในช่วงที่ดำเนินการผ่านพิธีศุลกากรผ่านแดน

นอกจากนี้กรอบความตกลงยังกำหนดให้มีจุดอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลงนี้อีกด้วย⁸³ เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกเพิ่มมากขึ้น เช่น จัดให้มีจุดพักรถ กำหนดเงื่อนไขในการตรวจสภาพรถ เป็นต้น

ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องดำเนินการจัดตั้งที่ทำการชายแดนและจัดจุดอำนวยความสะดวกตามที่กำหนดไว้ข้างต้นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อประโยชน์ของการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

ทั้งนี้ในรายละเอียดอื่น ๆ ที่เป็นมาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ จุดพรมแดนซึ่งกรอบความตกลงมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศเรื่องการประสานการควบคุมสินค้าตามชายแดนโดยอนุโลม ดังที่กรอบความตกลงบัญญัติไว้ว่า “ภาคีคู่สัญญาจะถือตามบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศเรื่องการประสานการควบคุมสินค้าตามชายแดน ลงนามที่เจนีวา วันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ.1982 ในส่วนที่เป็นไปได้ ในการประสานจุดอำนวยความสะดวกสำหรับสินค้าผ่านแดนของภาคีคู่สัญญา”⁸⁴ เช่นในเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลที่เรียกว่า “Land Locked State” โดยจะต้องมีการอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษ และจะต้องพยายามขยายเวลาปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ พรมแดน

⁸² Article 7.3 (e) ; Provide, wherever possible, adequate parking space for containers and for vehicles awaiting goods clearance.

⁸³ Article 5.2 ; The Contracting Parties, through whose territory the transit transport takes place, will endeavor to provide facilities for transit transport in accordance with the provisions of this Agreement.

⁸⁴ Article 7.4 ; The Contracting Parties agree to be guided, wherever possible, by the provisions of the International Convention on Harmonization of Frontier Control of Goods, signed at Geneva on 21 October 1982, in their efforts to harmonize frontier facilities for goods in transit.

ออกไปเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งสินค้าผ่านแดน⁸⁵ หรือในเรื่องการควบคุมตรวจสอบที่เกี่ยวกับสุขอนามัย⁸⁶ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกยิ่งขึ้น รัฐภาคีจึงต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ประกอบด้วย

สรุปได้ว่ามาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ จุดพรมแดนตามกรอบความตกลงที่มุ่งให้เกิดการจัดตั้งที่ทำการชายแดนและจุดอำนวยความสะดวก ณ จุดผ่านแดน เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งสินค้าผ่านแดน

2.4.2 มาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Harmonization and Simplification of Customs Procedures Measures)

มาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Harmonization and Simplification of Customs Procedures Measures) เกิดจากแนวความคิดที่ว่ากฎระเบียบทางศุลกากรภายในของแต่ละประเทศมีการบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป เกิดความซ้ำซ้อนยุ่งยาก อันก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าที่ขัดกับวัตถุประสงค์และหลักการของมาตรการศุลกากรผ่านแดน ดังนั้นเพื่อให้เกิดการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร จึงได้กำหนดมาตรการดังต่อไปนี้ได้แก่

⁸⁵ Article 10 ; The International Convention on Harmonization of Frontier Control of Goods ; (1) The Contracting Parties shall, whenever possible, provide simple and speedy treatment for goods in transit, especially for those traveling under cover of an international Customs transit procedure, by limiting their inspections to cases where these are warranted by the actual circumstances of risks. Additionally, they shall take into account the situation of land-locked countries. They shall endeavor to provide for extension of the hours and the competence of existing Customs posts available for Customs clearance for goods carried under an international Customs transit procedure. (2) They shall endeavor to facilitate to the utmost the transit of goods carried in containers or other load units affording adequate security.

⁸⁶ Article 4 ; The International Convention on Harmonization of Frontier Control of Goods ; Within the framework of Conventions in force the Contracting Parties shall, as far as possible, dispense with the medico-sanitary inspection of goods in transit in those circumstances where there is no risk of contamination.

2.4.2.1 มาตรการที่ทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร (Simplification of Customs Procedures Measure)

มาตรการที่ทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากรถือเป็นมาตรการที่มีผลทำให้ลดขั้นตอนเกี่ยวกับกฎระเบียบทางศุลกากร ลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินพิธีการศุลกากรผ่านแดน มาตรา 17.1 ของกรอบความตกลงจึงได้กำหนดให้ภาคีสถูสัญญาดำเนินการทำให้กฎระเบียบทางศุลกากรผ่านแดนเกิดความเรียบง่าย⁸⁷ ดังนั้นประเทศภาคีสมาชิกจึงต้องดำเนินการทำให้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนเกิดความเรียบง่าย โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) กรณีการเริ่มต้นของพิธีศุลกากรผ่านแดน (Beginner of Customs Procedures)

ในระหว่างการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นที่จะต้องอาศัยการควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่โดยการประสานความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ศุลกากรต้นทางและปลายทาง ร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงกำหนดมาตรา 4.1 ที่ว่า “ศุลกากรของที่ทำการ ณ จุดที่นำเข้าจะต้องดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้ศุลกากรของที่ทำการ ณ จุดที่ส่งออก สามารถตรวจสอบยืนยันสินค้านั้น และสามารถสอดส่องหรือเฝ้าระวังการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเข้ามายุ่งเกี่ยวโดยไม่มีอำนาจในระหว่างเส้นทางการขนส่ง”⁸⁸ ดังนั้นประเทศภาคีสมาชิกจึงต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำที่ทำการชายแดนเป็นผู้ดำเนินการประสานการทำงานกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรปลายทาง และเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ทำการชายแดนต้นทางดังกล่าวย่อมมีอำนาจกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบของที่ทำการศุลกากรปลายทางในระหว่างการดำเนินการขนส่ง มีผลทำให้ระบบการตรวจสอบและควบคุมของศุลกากรเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นการลดขั้นตอนการตรวจสอบที่ยุงยาก และไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนของที่ทำการศุลกากรปลายทาง อันเป็นการประหยัดระยะเวลาตรวจสอบ และต้นทุนการขนส่งซึ่งถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างยิ่ง

⁸⁷ Article 17.1; The Contracting Parties shall simplify and, whenever possible, harmonize the customs control procedures of transit transport to ensure compliance with the laws and regulations which the Customs are responsible for enforcing.

⁸⁸ Article 4.1 ; Draft of Protocol 7 ; The Customs at the office of departure shall take all necessary actions to enable the office of destination to identify the goods in transit and to detect any unauthorized interference.

(2) เอกสารเกี่ยวกับศุลกากรผ่านแดน
(Document about Customs Transit)

เนื่องจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนแต่ละประเทศได้กำหนดให้ใช้เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินพิธีศุลกากรผ่านแดนซึ่งมีเป็นจำนวนมาก หลายประเภท หลายฉบับ เกิดความยุ่งยากซับซ้อนร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดเรื่องเอกสารเกี่ยวกับศุลกากรผ่านแดน (Document about Customs Transit) ไว้ในมาตรา 6 การสำแดงรายละเอียดของสินค้าและข้อมูลผูกพันของการสำแดงมีดังนี้⁸⁹

- ศุลกากรอาจเรียกร้องให้สำแดงรายการของสินค้าที่จะขนส่งผ่านแดนภายใต้ระบบศุลกากรผ่านแดน
- การสำแดงรายการของสินค้าต้องกระทำโดยผู้ส่ง ผู้ขนส่ง ผู้รับตราส่ง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือบุคคลใด ๆ ตามที่ศุลกากรเห็นชอบ
- ผู้สำแดง รวมถึงบุคคลใด ๆ ที่ควบคุมสินค้านั้นจะต้องรับผิดชอบต่อศุลกากรในการปฏิบัติตามข้อมูลผูกพันที่ทำให้ ภายใต้การผ่านแดนของศุลกากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้มั่นใจว่าสินค้าผ่านแดนจะไม่เสียหาย เมื่อถึงที่ทำการ ณ จุดที่ส่งออกตามเงื่อนไขที่กำหนดล่วงหน้าโดยศุลกากร

ดังนั้นประเทศภาคีสมาชิกจะต้องกำหนดขั้นตอนที่ทำให้เกิดความเรียบง่ายในเรื่องเอกสารศุลกากรผ่านแดนตามกรอบความตกลง ซึ่งกระทำได้โดยกำหนดให้ผู้สำแดงผู้ส่ง ผู้ขนส่ง ผู้รับตราส่งหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือบุคคลใด ๆ ตามที่ศุลกากรเห็นชอบเป็นผู้มีสิทธิและ

⁸⁹ Article 6 ; Draft of Protocol 7 ; Goods Declarations and Obligations of the Declaring

(1) The Customs may require a Goods declaration for goods to be transported under Customs transit.

(2) The Goods declaration, if required, shall be lodged by the consignor, the carrier, the consignee or their agents, or any other person approved by the Customs.

(3) The declaring, together with any other persons having control over the goods, shall be responsible to the Customs for compliance with the obligations incurred under Customs transit, in particular, for ensuring that the goods are produced intact to the office of destination in accordance with the conditions imposed by the Customs.

หน้าที่ในการสำแดงเอกสารศุลกากรผ่านแดนมีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับศุลกากรผ่านแดนโดยกำหนดให้สำแดงตามรูปแบบต่อไปนี้

- แสดงรายละเอียดอย่างครบถ้วนเกี่ยวกับข้อมูลการขนส่งผ่านแดน ทั้งนี้การกำหนดรูปแบบของเอกสารศุลกากรผ่านแดนให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศภาคี
- กำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบซึ่งได้แก่ผู้สำแดง
- กำหนดความรับผิดชอบของผู้สำแดง

จากการทำให้เกิดความเรียบง่ายในด้านพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับเอกสารผ่านแดนดังกล่าว มีผลทำให้ลดขั้นตอนการควบคุมการตรวจสอบในแง่ที่ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรของที่ทำการ ณ จุดนำเข้าได้รับรองความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวย่อมแสดงได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนชอบด้วยพิธีศุลกากรผ่านแดน เมื่อเอกสารดังกล่าวมาถึงที่ทำการศุลกากร ณ จุดส่งออก เจ้าหน้าที่เพียงตรวจสอบเอกสารและสภาพของสินค้าที่ขนส่งผ่านแดนว่าชำรุด สูญหาย หรือเสียหายหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องเปิดตรวจเว้นแต่กรณีจำเป็น โดยเจ้าหน้าที่จะให้ความสำคัญกับรายละเอียดที่สำแดงในเอกสารเป็นสำคัญ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนไม่จำเป็นต้องให้มีการเปิดตรวจสินค้าดังกล่าว ประหยัดค่าใช้จ่ายในด้านต้นทุนและระยะเวลาการขนส่ง

แต่หากพบว่าสินค้าที่ขนส่งสูญหายหรือเสียหายไม่ตรงตามที่สำแดงในเอกสารดังกล่าว เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจเปิดตรวจสินค้านั้น ๆ และถ้าเห็นว่ามีภาวะทำความผิดเกิดขึ้นซึ่งผู้สำแดงจะต้องรับผิดชอบสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน เจ้าหน้าที่ศุลกากรย่อมมีสิทธิดำเนินการดีกับบุคคลดังกล่าวได้โดยเป็นไปตามหลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรซึ่งมีผลทำให้ระบบศุลกากรเกิดประสิทธิภาพ

(3) กรณีการกำหนดหลักประกัน (Design of Security Measure)

เพื่อให้ศุลกากรมั่นใจได้ว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจะไม่ฝ่าฝืนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดให้มีหลักประกัน (Design of Security Measure) ไว้ในมาตรา 3.2 ที่ว่า "สินค้าที่ขนส่งผ่านแดนจะไม่ต้องเสียภาษีใด ๆ

หากปฏิบัติตามเงื่อนไขของศุลกากรครบถ้วนและหลักประกันใด ๆ ที่ศุลกากรต้องการได้รับการปฏิบัติอย่างครบถ้วนตามมาตรา 7⁹⁰ และในมาตรา 7 ได้กำหนดว่า⁹¹

- เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการหลักประกัน เพื่อให้มั่นใจว่าข้อผูกพันทั้งหลายที่กำหนดขึ้น เพื่อการดำเนินการผ่านแดนของศุลกากร จะได้รับการปฏิบัติอย่างครบถ้วน รูปแบบของหลักประกันที่จะต้องจัดหาให้ จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายภายใน หรือกำหนดโดยศุลกากรภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการหลักประกัน จำนวนเงินประกันที่จะกำหนดจะต้องต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจะต้องไม่มากกว่าจำนวนค่าภาษีอากรที่อาจเก็บได้ตามกฎหมาย

ดังนั้นประเทศภาคีจึงต้องกำหนดหลักประกันดังต่อไปนี้

- กรณีการกำหนดรูปแบบของหลักประกัน เป็นไปตามกฎหมายภายในแต่ละประเทศภาคี เช่น การกำหนดในเรื่องเงื่อนไขของการเรียกประกัน การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกัน เป็นต้น
- กรณีการกำหนดจำนวนเงินประกัน จะต้องกำหนดต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจะต้องไม่มากกว่าจำนวนค่าภาษีอากรที่อาจเก็บได้ตามกฎหมาย เนื่องจากเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักประกันเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจำนวนความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวคือจำนวนค่าภาษีที่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจำต้องรับผิดชอบ ดังนั้นการกำหนดจำนวนหลักประกันจึงต้องกำหนดจำนวนให้ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้และจะต้องไม่มากกว่า

⁹⁰ Article 3.2 ; Draft of Protocol 7 ; Goods transported under Customs transit shall not be subject to the payment of import or export duties and taxes provided that the conditions laid down by the Customs are complied with and any security required under Article 7 has been furnished.

⁹¹ Article 7 ; Draft of Protocol 7 ; Security

1. Where security is required to ensure that obligations arising from the Customs transit operation will be fulfilled, the form in which security is to be provided shall be prescribed in the national legislation or determined by the Customs in accordance with national legislation.

2. Where security is required, the amount of security to be provided shall be as low as possible, and in respect of the payment of duties and taxes shall not exceed the amount potentially chargeable.

จำนวนค่าภาษีอากรที่อาจเก็บได้ตามกฎหมายซึ่งถือเป็นค่าเสียหายในปัจจุบัน แต่มีรวมถึงค่าเสียหายในอนาคตที่มีจำนวนไม่แน่นอนด้วย

จากการทำให้เกิดความเรียบง่ายในเรื่องการกำหนดหลักประกันดังกล่าวมีผลทำให้ลดขั้นตอนการตรวจสอบทางศุลกากร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรดังกล่าวมีจำต้องดำเนินการเปิดตรวจสินค้า เว้นแต่กรณีจำเป็น และแม้ว่าเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะไม่เปิดตรวจสินค้านี้ดังกล่าว แต่เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิด เจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงมีสิทธิเรียกหลักประกันซึ่งถือเป็นการลดความเสี่ยงภัยของศุลกากร ทำให้ศุลกากรมั่นใจได้ว่าข้อมูลทุกประการที่กำหนดขึ้นเพื่อการดำเนินการผ่านแดนของศุลกากรจะได้รับการปฏิบัติอย่างครบถ้วน อันเป็นการผลดีทั้งทางด้านประโยชน์ของรัฐโดยหากว่ามีการกระทำผิดฝ่าฝืนข้อกำหนดทางศุลกากร ศุลกากรย่อมมีอำนาจบังคับเอาหลักประกันดังกล่าวได้ซึ่งถือเป็นการลดความเสี่ยงตามหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร และเป็นการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนให้แก่ผู้ประกอบการที่ไม่จำเป็นต้องให้ดำเนินการเปิดตรวจสินค้านี้ดังกล่าว และเมื่อพิธีศุลกากรผ่านแดนสิ้นสุดลง ผู้ขนส่งสินค้านี้ผ่านแดนมีสิทธิได้รับคืนซึ่งหลักประกันดังกล่าวเนื่องจากความเสี่ยงภัยทางศุลกากรหมดลงไปหรือที่เรียกว่าเป็นไปตามหลักสิ้นไปแห่งสิทธิ (exhaustion of right) นั้นเอง

(4) กรณีการกำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Design to Means of Transit)

เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรผ่านแดนเกิดประสิทธิภาพ มาตรา 4.2 ของร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดกรณีการกำหนดวิธีการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Design to Means of Transit) ที่ว่า "สินค้าที่ขนส่งผ่านแดนจะต้องพยายามเท่าที่จะทำได้ที่จะขนส่งโดยพาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้ (Sealable transport-unit)"⁹² และในมาตรา 1 (ข) ของร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า "พาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้"⁹³ (Sealable transport-unit) ให้หมายถึง พาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่มีโครงสร้างและอุปกรณ์ดังนี้ คือ

⁹² Article 4.2; Draft of Protocol 7; Goods transported under Customs transit shall, as far as possible, be conveyed in sealable transport-units.

⁹³ Article 1 (g) ; "Sealable transport-unit" means transport-unit that is constructed and equipped such that

- การประทับตราของศุลกากรจะต้องกระทำได้ง่ายและเกิดประสิทธิภาพในการปิดพาหนะดังกล่าว
- ไม่สามารถจะนำสินค้าออกมาหรือบรรจุเข้าไปในพาหนะที่ใช้ในการขนส่งนั้นได้ โดยปราศจากการทำลายตราประทับของศุลกากร หรือโดยปราศจากการทิ้งร่องรอยของการเข้าไปยุ่งเกี่ยวที่จะเห็นด้วยตาที่เห็นไว้
- ไม่มีช่องลับพิเศษที่สามารถซุกซ่อนสินค้าได้
- ทุก ๆ เนื้อที่ที่บรรจุสินค้าได้ ต้องมีความพร้อมที่จะให้ศุลกากรสามารถเข้าไปตรวจสอบสินค้าได้

ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องกำหนดให้ใช้พาหนะขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้ ซึ่งมีโครงสร้างดังที่กำหนดไว้ในร่างพิธีสารข้างต้น จากลักษณะของวิธีการขนส่งดังกล่าวมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะต้องดำเนินการตรวจสอบทั้งในด้านการตรวจสอบภายนอกพาหนะที่ขนส่ง เช่นพิจารณาจากการประทับตราศุลกากรที่อยู่ในสภาพเรียบร้อย ปราศจากการทิ้งร่องรอยของการเข้าไปยุ่งเกี่ยว และการตรวจสอบภายใน เช่นไม่มีช่องลับพิเศษที่สามารถซุกซ่อนสินค้าได้ อีกทั้งทุก ๆ เนื้อที่ที่บรรจุสินค้าจะต้องมีความพร้อมที่จะให้ศุลกากรสามารถเข้าไปตรวจสอบสินค้าได้ อันเป็นลดความเสี่ยงต่อการกระทำความผิดกฎหมายศุลกากรและสอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร

นอกจากนี้แล้วยังเป็นการลดขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าได้ขนส่งสินค้าด้วยพาหนะที่กำหนดไว้คือพาหนะที่สามารถปิดผนึกได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีความเสี่ยงต่ำต่อการลักลอบขโมยไม่จำเป็นต้องมีการเปิดตรวจสินค้า มีผลทำให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้รับการอำนวยความสะดวกต่อการที่ไม่จำเป็นต้องให้มีการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน และยังเป็นการป้องกันอุบัติเหตุอันเกิดจากพาหนะที่ขนส่งผ่านแดนดังกล่าวด้วย

-
- Customs seal can be easily and effectively affixed to it.
 - No goods can be removed from or introduced into the transport-unit without leaving visible traces of tampering or without breaking the Customs seal,
 - It contains no concealed space where goods may be hidden, and
 - All spaces capable of holding goods are readily accessible for Customs inspection.

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

เนื่องจากเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐภาคีแต่ละรัฐ ในการควบคุมและตรวจสอบสินค้าที่ได้ออกส่งผ่านแดนมาอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมได้ มาตรา 21 ของกรอบความตกลงจึงได้กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าผ่านแดน (Design of kinds of goods in Transit Measure) ที่ว่า “ภายใต้ความตกลงนี้ ไม่อนุญาตให้ทำการขนส่งสินค้าต้องห้ามหรือสินค้าที่ถูกจำกัดซึ่งจะกำหนดในพิธีสารฉบับที่ 7 ผ่านดินแดนภาคีสัญญา”⁹⁴ และมาตรา 3.1 ของร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ที่ว่า “ประเทศภาคีสัญญา จะต้องอนุญาตให้สินค้าถูกขนส่งภายใต้พิธีการศุลกากรผ่านแดนในดินแดนของตน จากที่ทำการ ณ จุดที่นำเข้าไปยังที่ทำการ ณ จุดที่ส่งออก เว้นแต่ของต้องห้ามและ/หรือต้องจำกัดซึ่งได้กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายพิธีสารฉบับนี้”⁹⁵

ดังนั้น ประเทศภาคีจึงควรกำหนดประเภทและชนิดของสินค้าผ่านแดนที่เป็นของต้องห้าม (prohibited goods)⁹⁶ และของต้องจำกัด (restricted goods)⁹⁷ ให้สอดคล้องกับกรอบความตกลงตามบัญชีแนบท้ายพิธีสารดังกล่าว รายละเอียดปรากฏในภาคผนวกของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ส่วนขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนของการกำหนดประเภทหรือชนิดของสินค้านั้น จะพิจารณาจากวัตถุประสงค์และความจำเป็นของประเทศภาคีแต่ละประเทศไป เช่น ประเภทและชนิด

⁹⁴ Article 21 ; Transit transport of goods prohibited and/or restricted in the transit territory of a Contracting Party, to be specified in Protocol 7, shall not be permitted under this Agreement.

⁹⁵ Article 3.1: Draft of Protocol 7 ; The Contracting Parties shall allow goods, except prohibited and/or restricted goods specified in the Annex to this Protocol, to be transported under Customs transit from an office of departure to an office of destination.

⁹⁶ “ของต้องห้าม” (prohibited goods) หมายถึง ของที่มีกฎหมายกำหนดห้ามโดยเด็ดขาดมิให้นำเข้าและส่งออก และมีให้นำเข้าหรือส่งออก และกรณีห้ามนำผ่านด้วย กล่าวคือเป็นสินค้าที่มีผลบังคับโดยกฎหมายให้มีผลอย่างหนึ่งอย่างใด โดยไม่มีการผ่อนปรน เช่น การบังคับเป็นข้อห้าม หากฝ่าฝืนก็จะเป็นความผิด และโดยผลของกฎหมายก็จะไม่มีการอนุญาตหรือผ่อนผันให้กระทำได้เลย เช่น ยาเสพติด อาวุธที่มีความร้ายแรง

⁹⁷ “ของต้องจำกัด” (restricted goods) หมายถึง ของที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องได้รับอนุญาตให้นำเข้าและส่งออก นำเข้าหรือส่งออก และนำผ่าน จึงจะกระทำได้ กล่าวคือเป็นสินค้าที่มีการบังคับโดยกฎหมายที่มีเงื่อนไขบางประการให้กระทำได้ หากผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะเป็นความผิด การบังคับลักษณะนี้ไม่เป็นการบังคับอย่างเด็ดขาด สามารถผ่อนปรนได้ เช่น วัตถุอันตราย ยา หรือพืชบางชนิด เป็นต้น

ของสินค้าที่ต้องห้ามต้องจำกัดของประเทศไทย คือ สัตว์, ซากสัตว์, อาหารสัตว์, ของโบราณและวัตถุศิลปกรรม, เครื่องจักรซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการละเมิดลิขสิทธิ์ของสิ่งบันทึกเสียงและแผ่นดิส เป็นต้น

จากมาตรการการกำหนดประเภทหรือชนิดของสินค้าดังกล่าวถือเป็นการสอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร และเป็นการลดขั้นตอนการตรวจสอบโดยหากเจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าไม่เป็นที่สงสัยว่าสินค้าที่ผู้ขนส่งผ่านแดนเป็นสินค้าที่ต้องห้ามหรือต้องจำกัด เจ้าหน้าที่ศุลกากรย่อมไม่จำเป็นต้องเปิดตรวจสินค้าดังกล่าว อันมีผลสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนไม่จำเป็นต้องเปิดตรวจสินค้าผ่านแดนนั้น

(6) การตรวจสอบสินค้าผ่านแดน (Inspection of Customs Transit)

การจัดตั้งระบบศุลกากรผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะมุ่งเน้นมาตรการการอำนวยความสะดวกดังกล่าวมาแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องมุ่งเน้นมาตรการการตรวจสอบทางศุลกากรด้วย ร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบสินค้าผ่านแดน (Inspection of Customs Transit) ไว้ในมาตรา 4.5 ที่ว่า “ศุลกากรอาจตรวจสอบสินค้าที่ขนส่งผ่านแดนได้ เพื่อการป้องกันและเฝ้าระวังมิให้มีการเข้ามายุ่งเกี่ยวโดยไม่มีอำนาจบนเส้นทางการขนส่ง การตรวจสอบสินค้าโดยปกติจะต้องกระทำที่ทำการ ณ จุดนำเข้าหรือที่ทำการ ณ จุดที่ส่งออก”⁹⁸ และในมาตรา 5.4 ของกรอบความตกลงที่ว่า “สินค้าที่บรรทุกโดยรถพ่วง หรือตู้คอนเทนเนอร์ ที่มีการปิดตราประทับ จะไม่ต้องถูกตรวจที่สำนักงานศุลกากรระหว่างการเดินทาง อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันการกระทำผิด เช่น การลักลอบขน และ การฉ้อฉล ในกรณีที่เป็นพิเศษ ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถ ทำการตรวจสอบสินค้า ณ ที่ทำการศุลกากรหรือบริเวณอื่นซึ่งศุลกากรกำหนด”⁹⁹

⁹⁸ Article 4.5; Draft of Protocol 7; The Customs may examine the goods to prevent and detect any interference en-route. Examination of goods shall normally be carried out at the office of departure or at the office of destination.

⁹⁹ Article 5.4; Goods carried in sealed road vehicles, combination of vehicles or container shall not be subjected to examination at Customs offices en route. However, to prevent abuses such as smuggling and fraud, Customs authorities of either Contracting Party, may in exceptional cases, and particularly when irregularity is suspected, carry out an examination of the goods at such offices or other areas designated by Customs authorities.

ดังนั้นรัฐภาคีจะต้องกำหนดให้มีการเปิดตรวจสินค้าผ่านแดนเฉพาะในกรณีที่เป็น กล่าวคือในกรณีที่สงสัยว่าอาจมีการเข้ามายุ่งเกี่ยวโดยไม่มีอำนาจในระหว่างดำเนินการขนส่ง สินค้าผ่านแดน เช่น มีข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ขนส่งปกปิดข้อเท็จจริงหรือไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร เข้าตรวจสอบ หรือสงสัยว่าอาจมีการขนส่งสินค้าประเภทหรือชนิดของต้องห้ามหรือต้องจำกัด เป็นต้น อันเป็นประโยชน์แก่การควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรและสอดคล้องกับ หลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร แต่หากว่าไม่มีข้อเท็จจริงที่เข้ากรณีที่จะถือได้ว่ามีเหตุจำเป็น ที่จะต้องควบคุมตรวจสอบแล้ว เจ้าหน้าที่ศุลกากรย่อมไม่มีอำนาจเปิดตรวจสินค้าดังกล่าวโดยไม่มีเหตุ อันสมควร ถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นการอำนวยความสะดวก แก่ผู้ขนส่งสินค้าและเป็นการลดขั้นตอนพิธีศุลกากรเกี่ยวกับการเปิดตรวจสินค้าดังกล่าวอันเป็นการ สอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้น

(7) การฉันทราศุลกากรผ่านแดน (Seal of Customs Transit)

เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการการตรวจสอบทางศุลกากร ดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องอาศัยมาตรการการฉันทราศุลกากรผ่านแดนเพื่อเป็น เกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบทางศุลกากร ดังที่ร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ได้กำหนดการฉันทรา ศุลกากรผ่านแดน (Seal of Customs Transit) ไว้ในมาตรา 4.2 ที่ว่า "สินค้าที่ขนส่งผ่านแดน จะต้องพยายามเท่าที่จะทำได้ที่จะขนส่งโดยพาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้ (Sealable transport-units)

- ในกรณีที่สินค้าผ่านแดนศุลกากร ได้ขนส่งโดยพาหนะที่ใช้ ในการขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้ ศุลกากรจะต้องอนุญาต ให้ใช้ตราประทับดั้งเดิมของผู้ส่งของ (original shipper seal) เป็นวิธีการในด้านการควบคุมสินค้าเท่าที่จะเป็นไปได้
- ในกรณีที่สินค้าผ่านแดนศุลกากร มิได้ขนส่งโดยพาหนะที่ ใช้ในการขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้ ศุลกากรของที่ทำกา รณ จุดที่นำเข้า อาจจะทำเครื่องหมายหรือประทับตราใด ๆ ลงบนแต่ละหีบห่อของสินค้า เพื่อให้ศุลกากรของที่ทำกา ร

ณ จุดที่ส่งออกสามารถตรวจสอบยืนยันสินค้านั้นได้ว่า
เป็นสินค้าที่ขนส่งผ่านแดน”¹⁰⁰

ดังนั้นรัฐภาคีจะต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรประทับตราศุลกากรสำหรับพาหนะ
ที่สามารถประทับตราได้ และจะต้องทำเครื่องหมายอื่น ๆ ลงบนแต่ละหีบห่อของสินค้าสำหรับ
พาหนะที่ไม่สามารถประทับตราได้เพื่อให้ศุลกากรของที่ทำกร ณ จุดส่งออกสามารถตรวจสอบ
ยืนยันสินค้านั้นได้ว่าเป็นสินค้าผ่านแดน

การฉีกตราศุลกากรดังกล่าวมีความสำคัญในด้านการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร
เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบทางศุลกากรเนื่องจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรของที่ทำกร ณ
จุดส่งออกจะพิจารณาสภาพของการขนส่งสินค้าผ่านแดนจากสภาพของการฉีกตราศุลกากร
ของเจ้าหน้าที่ศุลกากรของที่ทำกร ณ จุดส่งออก โดยหากว่าการฉีกตราศุลกากรอยู่ในสภาพ
ที่เรียบร้อยย่อมสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการดำเนินการของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนกระทำการโดยชอบ
ด้วยพิธีศุลกากรผ่านแดน เจ้าหน้าที่ศุลกากรของที่ทำกร ณ จุดส่งออกมีจำต้องเปิดตรวจสินค้า
เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ทำให้ลดขั้นตอนการดำเนินพิธีศุลกากรอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการ
อำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและหากว่าการฉีกตราศุลกากรอยู่ในสภาพ
ของการทำให้เสียหาย หรือถูกทำลาย เจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดส่งออกจะดำเนินการตรวจสอบ
หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและถ้าเห็นว่าเกิดจากการที่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนจำต้องรับผิดชอบ
เพื่อการนั้น เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจออกคำสั่งให้เปิดตรวจสินค้านั้นได้ กระบวนการดังกล่าว
มีผลทำให้การดำเนินการควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอด
คล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁰ Article 4.2 ; Draft of Protocol 7 ; Goods transported under Customs transit shall, as far as possible, be conveyed in sealable transport-units :

(a) where goods in Customs transit are conveyed in a sealable transported-unit, the Customs may allow the original shipper seal to be used as a means of securing the sealable transport-unit.

(b) Where goods in Customs transit are not conveyed in a sealable transport-unit, the Customs at the office of departure may affix relevant markings-seals on individual packages so as to allow the Customs at the office of destination to identify the goods.

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

เนื่องจากความจำเป็นของรัฐที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ประกอบการขนส่ง มาตรา 15 ของกรอบความตกลงจึงได้กำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (Design of Charges and Other Financial Obligations) ที่ว่า “ภาคีสัญญาจะพยายามทำให้เกิดความเรียบง่าย รวบรวม และประสานค่าธรรมเนียม ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งเรียกเก็บจากพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง”¹⁰¹ และมาตรา 5.3 ของกรอบความตกลงที่กำหนดให้ยกเว้นภาษีศุลกากร ภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เว้นแต่ที่เก็บเพื่อบริการเฉพาะอย่างที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการขนส่งดังกล่าว”¹⁰²

ดังนั้นรัฐภาคีจึงมีสิทธิกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน เช่น ค่าธรรมเนียมที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรเรียกเก็บเป็นค่าบริการในการฉีกตราศุลกากรหรือทำเครื่องหมาย หีบห่อต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นต้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่ของรัฐที่ได้รับเงินเพื่อไปบำรุงในส่วนของงบประมาณการปรับปรุงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุม ดูแลกิจการของรัฐ และเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในการได้รับการบริการจากสิ่งอำนวยความสะดวกได้อย่างพอเพียงสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าว

(9) ระยะเวลาในการขนส่งสินค้าผ่านแดน
(Time of Transit Transportation)

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ในระหว่างการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน จำเป็นที่จะต้องกำหนดระยะเวลาไว้ ดังที่มาตรา 4.4 ของร่างพิธีสารฉบับที่ 7 บัญญัติไว้ว่า “ศุลกากรอาจกำหนดระยะเวลาที่เพียงพอ (สำหรับการขนส่ง

¹⁰¹ Article 15; The Contracting Parties endeavor to simplify, consolidate and harmonize charges and other financial obligations which are levied on tube means of transport.

¹⁰² Article 5.3; ...and shall be exempt from customs duties, taxes and other charges except charges for specific services rendered in connection with such transport.

ผ่านแดน) เพื่อวัตถุประสงค์ของการควบคุมการผ่านแดนของศุลกากร”¹⁰³ ดังนั้นรัฐภาคีจะต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรกำหนดระยะเวลาในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร

จะเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการลดขั้นตอนการตรวจสอบในแง่ที่ว่าหากเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดส่งออกเห็นว่าดำเนินการขนส่งภายในระยะเวลาที่กำหนด และสภาพของสินค้าและพาหนะเป็นปกติ ย่อมไม่จำเป็นต้องเปิดตรวจสินค้าและการที่ผู้ขนส่งดำเนินการขนส่งตามระยะเวลาที่กำหนดย่อมมีผลทำให้ลดต้นทุนการขนส่งอันเป็นการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้อีกทางหนึ่งด้วย

(10) มาตรการพิเศษที่จำเป็น (necessary specific measure)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรเห็นว่าเกิดความเสี่ยงสูงต่อศุลกากรในการที่ผู้ขนส่งผ่านแดนอาจดำเนินการฝ่าฝืนกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้ ร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดมาตรการพิเศษที่จำเป็น (necessary specific measure) ไว้ในมาตรา 4.3 ที่ว่า “เมื่อใดที่จำเป็นจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสม ศุลกากรอาจเรียกร้องให้ (ก) การขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นไปตามเวลาที่กำหนด และ (ข) การขนส่งสินค้าผ่านแดนกระทำภายใต้การคุมส่งของศุลกากร”¹⁰⁴

ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรกำหนดมาตรการที่จำเป็น อันได้แก่ การกำหนดระยะเวลาและการควบคุมในระหว่างการขนส่ง เช่นกรณีที่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนอาจทำการลักลอบขนส่งสินค้านอกเส้นทางที่กำหนดอันก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่ศุลกากร ดังนี้เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงมีอำนาจกำหนดมาตรการดังกล่าวเพื่อลดความเสี่ยงภัย

¹⁰³ Article 4.4; Draft of Protocol 7; The Customs shall prescribe time limits sufficient for the purposes of Customs transit operation.

¹⁰⁴ Article 4.3 ; Draft of Protocol 7 ; Only when they consider such a measure to be indispensable shall the Customs :

- (a) require goods to follow a prescribed itinerary ; or
- (b) require goods to be transported under Customs escort.

ดังกล่าวได้ และยังเป็นภาระลดขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดส่งออกดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับหลักการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนอีกด้วย

(11) กรณีการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งผ่านแดน
(Transit Transport Involved in Accident)

ในระหว่างการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดน ผู้ขนส่งยานพาหนะที่ขนส่ง หรือสินค้าที่ขนส่งอาจได้รับอุบัติเหตุ เช่นผู้ขนส่งไม่สามารถดำเนินการขนส่งภายในเส้นทางที่กำหนดเนื่องจากน้ำท่วม หรือกรณีที่ของที่ขนส่งเกิดระเบิดโดยทันที เป็นต้น อันมีผลทำให้สินค้าและพาหนะที่ขนส่งเสียหายโดยผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนหาจำต้องรับผิดชอบนั้น มาตรา 8 ของร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดกรณีการเกิดอุบัติเหตุในการขนส่งผ่านแดน (Transit Transport Involved in Accident) ที่ว่า “ เมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ใด ๆที่ไม่อาจคาดหมายได้ซึ่งกระทบต่อการดำเนินการผ่านแดนของศุลกากร ผู้สำแดงหรือผู้ที่ควบคุมสินค้านั้นจะต้องแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นให้ศุลกากร ณ จุดที่นำเข้าหรือจุดที่ส่งออกหรือจุดที่ใกล้ที่สุดทราบทันที และในกรณีที่พาหนะที่ใช้ในการขนส่งอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถใช้งานได้ต่อไปอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุ หรือเหตุการณ์ใด ๆ ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ศุลกากรจะต้องยอมให้เปลี่ยนถ่ายพาหนะที่ใช้ในการขนส่งได้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศุลกากรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจ”¹⁰⁵

ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องกำหนดผู้สำแดงหรือผู้ที่ควบคุมสินค้าจะต้องแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นให้ศุลกากร ณ จุดที่นำเข้าหรือจุดที่ส่งออก หรือจุดที่ใกล้เคียงที่สุดทราบโดยพลัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นและเพื่อเป็นหลักฐานในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง เจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงควรจรรยาละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ด้วย กล่าวคือผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ดำเนินการขนส่งสินค้าโดยชอบแต่เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุอันมิใช่เกิดจากความผิดของผู้ขนส่งดังกล่าว ดังนั้นผู้ขนส่งสินค้ามีจำต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

¹⁰⁵ Article 8 ; Draft of Protocol 7 ; Special Provisions for Transit Transport Involved in Accident

(1) In the event of an accident or any other unforeseen event affecting the Customs transit operation, the declaring or any other persons having control over the goods shall report the occurrence promptly to the office of departure, the office of destination or the nearest Customs office.

(2) If the transport-unit is rendered unserviceable due to accident or any other unforeseen event, the Customs shall allow the goods to be loaded onto another transport-unit, subject to supervision by Customs or other competent authorities.

เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดส่งออกตามหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร และหากเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดส่งออกเห็นว่าความเสียหายนั้นมิได้เกิดจากความผิดของผู้ขนส่งผ่านแดนเนื่องจากเกิดจากอุบัติเหตุ ผู้ขนส่งหาจำต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดส่งออกมีจำต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งผ่านแดนอันเป็นการลดขั้นตอนทางศุลกากรสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

นอกจากนี้ในกรณีพาหนะเกิดอุบัติเหตุ ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ การเปลี่ยนถ่ายพาหนะจะต้องกระทำโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากรเพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรเพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยไม่มีเหตุอันถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งเนื่องจากพาหนะไม่สามารถใช้งานได้ อันเป็นการลำบากหากกำหนดให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนยังจำต้องใช้พาหนะที่ชำรุดดังกล่าว แต่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร จึงกำหนดให้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ศุลกากรนั้นด้วย

(12) กรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น (Officenses)

ในกรณีที่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้กระทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพิธีศุลกากรผ่านแดน เช่น การลักลอบขนส่งสินค้า การขนส่งสินค้าต้องห้าม เป็นต้น และเจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจพบการกระทำความผิดดังกล่าว ไม่ว่าจะตรวจพบ ณ ที่ทำการชายแดนหรือในระหว่างเส้นทางการขนส่งที่อยู่ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ จุดนำเข้าเช่นนี้แล้ว ตามกฎหมายร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ได้กำหนดกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น (Officenses) ไว้ในมาตรา 9 ที่ว่า “การบังคับใช้กฎหมาย สำหรับความผิดใดๆ ที่ถูกตรวจพบในระหว่างดำเนินการผ่านแดนของศุลกากรให้เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศภาคีสัญญาที่เกี่ยวข้องนั้น”¹⁰⁶

ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องกำหนดในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้นจะต้องใช้กฎหมายของประเทศที่ความผิดเกิดขึ้นซึ่งสอดคล้องกับ“หลักดินแดน”ในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดว่า การกระทำความผิดเกิดขึ้นในรัฐโดยอ้อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐนั้น ๆ ไม่ว่าจะผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายจะมีสัญชาติใด ในทำนองกลับกัน การกระทำความผิดที่เกิดขึ้น

¹⁰⁶ Article 9; Draft of Protocol 7; Any offences detected in connection with Customs transit operation shall be dealt with in accordance with the national legislation of the respective Contracting Parties.

นอกอาณาเขตของรัฐ แม้ว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหาย จะเป็นคนสัญชาติของรัฐนั้นก็ตาม ก็ไม่อาจนำกฎหมายของรัฐดังกล่าวไปใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนอกรัฐนั้น ๆ ได้ ผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดีภายใต้กฎหมายของรัฐที่ความผิดเกิดขึ้นเท่านั้น¹⁰⁷ ดังนั้นผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้กระทำความผิดในรัฐภาคีใด การที่จะพิจารณาว่าจะใช้กฎหมายใดบังคับจะต้องพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจของรัฐที่เป็นสถานที่ที่การกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือถือว่าได้เกิดขึ้นในสถานที่นั้นโดยอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีดังกล่าว ลดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ซ้ำซ้อน สอดคล้องกับหลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรในแง่ของการบังคับใช้และการดำเนินคดีทางศุลกากรดังกล่าว และเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ เกิดความสอดคล้องและโปร่งใสของกฎระเบียบที่ใช้บังคับที่ถือเป็นการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ทางหนึ่ง

(13) กรณีการสิ้นสุดของพิธีศุลกากรผ่านแดน (Termination of Customs Procedures)

เพื่อประโยชน์ของการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร ณ ที่ทำการศุลกากรปลายทาง และเพื่อทำให้การดำเนินพิธีศุลกากรปลายทางเกิดความเรียบง่ายอันนำมาซึ่งการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน มาตรา 5 ของร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดกรณีการสิ้นสุดของพิธีศุลกากรผ่านแดน (Termination of Customs Procedures) ไว้ว่า “การดำเนินการผ่านแดนของศุลกากร จะสิ้นสุดในเหตุการณ์ดังต่อไปนี้

- สินค้าที่ขนส่งภายใต้ระบบศุลกากรผ่านแดน ได้ปรากฏแก่ศุลกากรของที่ทำการ ณ จุดที่ส่งออกภายในเวลาที่กำหนดและไม่ปรากฏว่าสินค้านั้นถูกเข้ามาท่าอากาศยานในระหว่างเส้นทางการขนส่ง หรือ
- สินค้าผ่านแดนได้กลายสภาพมาอยู่ภายใต้พิธีการศุลกากรอย่างอื่น โดยความเห็นชอบของศุลกากรผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง”¹⁰⁸

¹⁰⁷ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, รวมกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 5.

ดังนั้นรัฐภาคีจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นโดยพิจารณาในเรื่องระยะเวลา ประกอบกับการดำเนินการตามระเบียบในการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยชอบ และหากว่าผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้ปฏิบัติพิธีการขนส่งโดยถูกต้องตามกฎระเบียบดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ศุลกากรของที่ทำกา รณ จุดส่งออกจะอนุญาตให้ส่งสินค้าออกนอกประเทศได้ โดยให้ถือว่าพิธีศุลกากรผ่านแดนได้สิ้นสุดลง ก็มีจำเป็นต้องมีการเปิดตรวจสินค้าดังกล่าว ถือเป็น การลดขั้นตอนทางศุลกากรและสอดคล้องกับ หลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ผู้ขนส่งมีจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่ว่า จะเป็นด้านเวลา หรือจำนวนเงินที่ต้องสูญเสียไปซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนการขนส่งสูงขึ้น และผู้ขนส่งรวมทั้ง ผู้สำแดงในเอกสารและผู้ค้าประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิด และบุคคลดังกล่าวจะได้รับ หลักประกันที่ให้กับกรมศุลกากรคืน ย่อมเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดน ได้ทางหนึ่ง

นอกจากนี้รัฐภาคีก็ต้องกำหนดกรณีสินค้าผ่านแดนได้กลายเป็นสภาพมาอยู่ภายใต้พิธีการ ศุลกากรอย่างอื่น โดยความเห็นชอบของศุลกากรผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง ให้ถือว่าพิธีศุลกากร ผ่านแดนสิ้นสุดลง ผู้ขนส่งผ่านแดนหาจำเป็นต้องรับผิดไม่ เนื่องจากได้ปฏิบัติตามระเบียบศุลกากร โดยชอบ มีผลทำให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนได้รับการอำนวยความสะดวก

2.4.2.2. มาตรการประสานในส่วนพิธีศุลกากร

(Harmonization of Customs Procedures Measure)

นอกจากมาตรการทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร ดังกล่าวแล้ว ยังจำเป็นต้องอาศัยมาตรการประสานในส่วนพิธีศุลกากรโดยสร้างความร่วมมือ ระหว่างประเทศในเรื่องการยอมรับและบังคับใช้ตามกฎระเบียบทางศุลกากรร่วมกัน (mutual

¹⁰⁸ Article 5 ; Draft of Protocol 7 ; Customs transit operation shall be terminated under the following circumstances ;

(a) the goods under Customs transit are presented to the Customs at the office of destination within time limit specified and without the goods having undergone any unauthorized interference en-route ; or

(b) the goods under Customs transit are placed under another Customs procedure with the approval of the relevant Customs authorities.

recognition) ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่กฎหมายศุลกากรทั่วโลกไม่สามารถกระทำได้หากไม่มีกฎเกณฑ์หรือพันธกรณีระหว่างประเทศ

หลักการประสานและหลักการยอมรับดังกล่าวครอบคลุมความตกลงบัญญัติไว้ในเรื่องการนึ่งตราศุลกากร และการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร เพื่อเป็นส่วนเสริมที่ทำให้มาตรการศุลกากรผ่านแดนมีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลทำให้ประเทศภาคีมีกฎระเบียบที่เรียบง่ายโดยอาศัยมาตรฐานระหว่างประเทศเดียวกัน ลดอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าผ่านแดน ก่อให้เกิดความโปร่งใส และมีความแน่นอนในกฎระเบียบดังกล่าว ลดความเสี่ยงทางศุลกากร และสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการ

(1) การตรวจสอบสินค้าผ่านแดนร่วมกัน
(common inspection of Customs Transit)

เนื่องจากการที่ประเทศภาคีสมาชิกไม่ยอมรับการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรของรัฐภาคีอื่น มีผลทำให้เมื่อสินค้าผ่านแดนได้เข้ายังประเทศ เจ้าหน้าที่ศุลกากรยังจำเป็นต้องตรวจสอบพิธีศุลกากรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการดำเนินพิธีศุลกากรซ้ำซ้อน และก่อให้เกิดความล่าช้าต่อการประกอบการของผู้ขนส่ง ครอบคลุมความตกลงจึงได้กำหนดให้มีมาตรการการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนร่วมกัน (common inspection of Customs Transit) ไว้ในมาตรา 7.3 (ก) ที่ว่า "...ความตกลงนี้ไม่ขัดขวางภาคีคู่สัญญาสองฝ่ายหรือมากกว่านั้น ในการดำเนินการตรวจสอบร่วม ณ ที่เดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่ของภาคีคู่สัญญาดังกล่าว"¹⁰⁹ และในมาตรา 17.2 ที่ว่า "ภาคีคู่สัญญาจะอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งผ่านแดน โดยทำการตรวจร่วมทางศุลกากรที่ทำการชายแดนที่กำหนด ในกรณีที่เป็นไปได้"¹¹⁰

ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ที่ทำการชายแดนที่อยู่ติดกันให้ดำเนินการตรวจสอบร่วมกัน (common inspection of Customs Transit) หรือการกำหนดจุดตรวจสอบทางศุลกากรเพียงแห่งเดียว (Customs Single Check Point) เพื่อประโยชน์ในการประสานความร่วมมือ

¹⁰⁹ Article 7.3 (a) ; ...Nothing shall prevent two or more Contracting Parties from conducting joint examination at the same place by officials of these Contracting Parties.

¹¹⁰ Article 17.2; The Contracting Parties shall facilitate joint customs inspection, wherever possible, of transit transport at their designated frontier points.

ในการควบคุมและตรวจสอบและเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วกว่า
แก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากร

(2) การผนึกตราศุลกากรผ่านแดนร่วมกัน
(common seal of Customs Transit)

จากการที่ประเทศในภูมิภาคอาเซียนไม่ยอมรับการผนึกตราศุลกากรผ่านแดนร่วมกันมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรของรัฐภาคีอื่นต้องตรวจสอบและประทับตราศุลกากรซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า เสียเวลา และเกิดความซ้ำซ้อนของการดำเนินพิธีศุลกากร ร่างพิธีสารฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดให้มีการยอมรับการผนึกตราศุลกากรผ่านแดน (Seal of Customs Transit) ร่วมกันไว้ในมาตรา 4.2 ที่ว่า “สินค้าที่ขนส่งผ่านแดนจะต้องพยายามเท่าที่จะทำได้ที่จะขนส่งโดยพาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้ (Sealable transport-units) ซึ่งในกรณีที่สินค้าผ่านแดนศุลกากร ได้ขนส่งโดยพาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่สามารถปิดผนึกได้ ศุลกากรจะต้องอนุญาตให้ใช้ตราประทับดั้งเดิมของผู้ส่งของ (original shipper seal) เป็นวิธีการในด้านการควบคุมสินค้าเท่าที่จะเป็นไปได้...”¹¹¹

ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องกำหนดให้มีการยอมรับตราประทับศุลกากรของรัฐภาคีอื่น มีผลทำให้การตรวจสินค้าผ่านแดนไม่จำเป็นเพราะถือเสมือนว่าการตรวจสอบได้สมบูรณ์แล้ว ณ จุดที่ส่งสินค้าออกจึงเป็นการลดขั้นตอนของการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรโดยสอดคล้องกับหลักการทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากรและหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบสินค้าผ่านแดนดังกล่าว

นอกจากนี้การผนึกตราศุลกากรร่วมกันยังมีความสำคัญในด้านการตรวจสอบ เนื่องจากสินค้าที่ขนส่งโดยบรรจุอยู่ในพาหนะที่สามารถปิดผนึกได้นั้นสามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบร่องรอยของการทำให้เสียหาย หรือถูกทำลายได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการการผนึกตราศุลกากรให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันเป็นการยอมรับตราประทับเดียวกัน

¹¹¹ Article 4.2 ; Draft of Protocol 7 ; Goods transported under Customs transit shall, as far as possible, be conveyed in sealable transport-units :

(a) where goods in Customs transit are conveyed in a sealable transported-unit, the Customs may allow the original shipper seal to be used as a means of securing the sealable transport-unit.

เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ประหยัดเวลาในการตรวจสอบ และทำให้การตรวจสอบเป็นไปได้
อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อีกทั้งกรอบความตกลงยังกำหนดให้นำมาตรฐานและคำแนะนำในการปฏิบัติของภาคผนวก
อี.1 เกี่ยวกับการผ่านแดนทางศุลกากร ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการทำให้เกิด
ความเรียบง่ายและประสานพิธีทางศุลกากร (อนุสัญญาเกียวโต)¹¹² นอกเหนือจากที่กรอบความตกลง
กำหนดมาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากรดังกล่าว เช่น ในเรื่อง
การกำหนดรายละเอียดที่จะต้องแสดงไว้ในเอกสารศุลกากรผ่านแดน¹¹³ ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของ
ผู้สำแดง รูปแบบการขนส่ง วิธีการขนส่ง การประทับตราศุลกากร สถานที่บรรทุก สำนักงาน
ศุลกากรปลายทาง หน่วยการขนส่ง เครื่องหมาย จำนวนและประเภทหีบห่อ การพรรณาสินค้า
น้ำหนักการขนส่ง รายการเอกสาร สถานที่ เวลา และลายมือชื่อผู้สำแดง เป็นต้น หรือในเรื่องวิธี
การผนึกตราศุลกากรที่อนุสัญญาเกียวโตได้กำหนดลักษณะของการซีลของศุลกากรและการมัด¹¹⁴

¹¹² Article 17.3 ; The Contracting Parties agree to be guided, whenever possible, by the standards and recommended practices of Annex E.1 concerning Customs Transit of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, concluded at Kyoto on 18 May 1973, as amended under the auspices of the World Customs Organization.

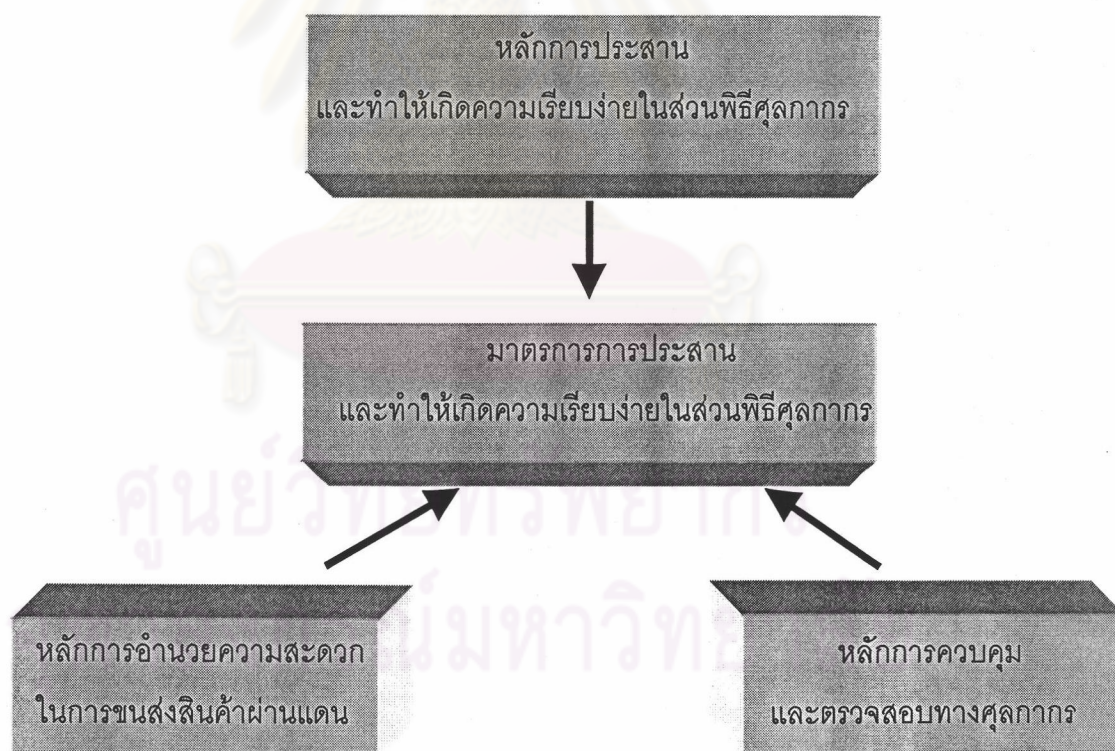
¹¹³ Standard 12.1 ; Annex E.1 concerning Customs Transit of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1973 ; Goods declaration forms for Customs transit shall conform to the official model prescribed by the competent authorities.

Note ; The declarant is normally required to declare the following items; name and address of consignor; name and address of declarant; name and postal address of consignee; mode of transport; identification of means of transport; seals etc. affixed; place of loading; office of destination; transport-unit (type, identification No.); marks, numbers, number and kind of packages; description of goods; gross weight per consignment in kilos; list of documents attached; place, date and signature of declarant.

¹¹⁴ Standard 25 ; Annex E.1 concerning Customs Transit of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1973 ; Customs seals and fastenings used in the application of Customs transit shall fulfill the minimum requirements laid down in Appendix III to this Annex. And Standard 26 ; Annex E.1 concerning Customs Transit of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1973 ; Customs seals and identification marks affixed by foreign Customs authorities should be accepted for the purposes of the Customs transit operation unless they are considered not to be sufficient or secure or the Customs authorities proceed to an examination of the goods. When foreign Customs seals and fastenings have

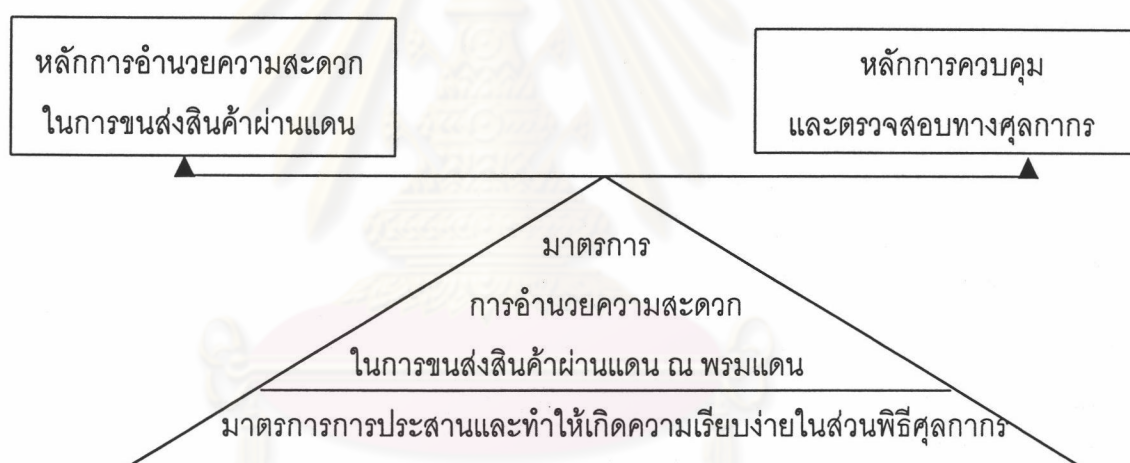
ได้แก่จะต้องแข็งแรงและทนทาน, สามารถประทับได้โดยง่ายและรวดเร็ว, สามารถตรวจเช็คและตรวจสอบอย่างไม่ยุ่งยาก, อนุญาตให้นำเข้าเคลื่อนย้าย, อนุญาตให้นำเข้าได้มากกว่า 1 ครั้ง, ทำให้การทำสำเนาหรือการทำปลอมเป็นเรื่องที่ลำบาก เป็นต้น ซึ่งถือว่ามีความเหมาะสมทำให้เกิดการประสานและความเรียบง่ายของกฎระเบียบมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐภาคีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้เช่นกัน

สรุปได้ว่ามาตรการการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากร เกิดจากหลักการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากรโดยมีผลทำให้ลดขั้นตอนพิธีศุลกากรผ่านแดน อันเป็นผลดีทั้งในด้านผู้ประกอบการที่ประหยัดเวลา และต้นทุนการขนส่ง และเป็นผลดีกับรัฐในแง่ของควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร โดยสอดคล้องกับหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน และหลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากร และจะนำมาซึ่งการพัฒนากระบวนการผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด



been accepted in a Customs territory they should be afforded the same legal protection in that territory as national seals and fastenings.

ทั้งนี้การกำหนดมาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ณ พรมแดน และมาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากรดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและหลักการควบคุมและตรวจสอบทางศุลกากรในลักษณะที่สมดุลกัน กล่าวคือหากคำนึงถึงกฎระเบียบแห่งการควบคุมโดยเคร่งครัดย่อมมีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เช่น หากกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยเคร่งครัดย่อมทำให้เพิ่มต้นทุนการขนส่งทั้งในด้านเวลาและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในทางกลับกันหากคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกมากเกินไปย่อมมีผลทำให้การควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบหลีกเลี่ยงการขนส่งสินค้า ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายในส่วนพิธีศุลกากรที่เหมาะสมและเป็นธรรม ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งภาครัฐและเอกชนได้อย่างเต็มที่มีประสิทธิภาพสูงสุด



2.5 องค์กรที่กำกับดูแล (Supervisory Organization Measure)

การจัดตั้งระบบศุลกากรผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพ นอกจากจะต้องอาศัยหลักการและมาตรการอันเป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ยังจำเป็นต้องอาศัยองค์กรที่จะมาเป็นผู้กำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินงานของศุลกากรสัมฤทธิ์ผล เมื่อพิจารณาจากกรอบความตกลงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นที่เรียกว่า “คณะกรรมการประสานการขนส่งผ่านแดนแห่งชาติ” (A National Transit Transport Coordinating Committee) ดังที่

ปรากฏในมาตรา 29.1 ที่ว่า “ให้จัดตั้งคณะกรรมการประสาน การขนส่งผ่านแดนแห่งชาติในภาคี คู่สัญญาแต่ละฝ่าย เพื่อให้การประสานงานและการดำเนินการเป็นไปอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ”¹¹⁵

คณะกรรมการประสานการขนส่งผ่านแดนแห่งชาติประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในแต่ละแขนง ของการขนส่ง เช่นผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคเกี่ยวกับยานยนต์ ผู้เชี่ยวชาญด้านศุลกากร เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรกำกับ ดูแล และประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สมาชิกในเรื่องของการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน รวมไปถึงในเรื่องการดำเนินการ ตามมาตรการทางศุลกากรผ่านแดนนี้ด้วย เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามเป้าหมาย ของกรอบความตกลงที่กำหนดไว้

คณะกรรมการประสานการขนส่งดังกล่าวนี้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงาน ตามโครงการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของอาเซียน โดยเฉพาะในโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการศุลกากรผ่านแดน เช่นโครงการการประสานความร่วมมือทางศุลกากร กำหนด ให้จัดระบบ Single Check Point และมีอุปกรณ์การขนส่งถ่ายตู้คอนเทนเนอร์ให้พร้อม และได้พิจารณา ถึงศักยภาพของด่านศุลกากรที่มีความพร้อมสนับสนุนการขนส่งสินค้าผ่านแดน อีกทั้งยังจัดให้มี สิ่งอำนวยความสะดวกให้เพียงพอ และประสานความร่วมมือไปยังผู้รับผิดชอบทางเทคนิคเกี่ยวกับ การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคด้านยานยนต์และ การกำหนดเส้นทางขนส่งเพื่อให้เกิดความพร้อมของเส้นทางคมนาคมการขนส่งที่สัมพันธ์ กับมาตรการการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากร เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว กรอบความตกลงยังกำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารการประสาน การขนส่งผ่านแดน” (Transit Transport Coordinating Board) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29.2 ที่ว่า “ให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดน โดยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสซึ่งได้รับการ แต่งตั้งโดยภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่าย และให้มีผู้แทนจากเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่ดูแลการประสานงาน และดำเนินการตามความตกลงนี้ในภาพรวม นอกจากนี้ยังให้คณะกรรมการบริหารดังกล่าวมีอำนาจขอรับ ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นของอาเซียนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามความตกลงนี้”¹¹⁶

¹¹⁵ Article 29.1; A National Transit Transport Coordinating Committee shall be established in each of the Contracting Parties for the effective and efficient coordination and implementation of this Agreement.

¹¹⁶ Article 29.2; A Transit Transport Coordinating Board shall be established and composed of senior official nominated from each Contracting Party and a representative of the ASEAN Secretariat, to oversee the overall

คณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดนดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของ คณะกรรมการประสานการขนส่งผ่านแดนซึ่งประกอบไปด้วย

- เจ้าหน้าที่อาวุโสซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยภาคีสถัญญาแต่ละฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย คณะทำงานระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส 2 คณะได้แก่ คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการขนส่ง (Senior Transport Officials Meeting: STOM) ทำหน้าที่ในการพิจารณาระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting: SEOM) ที่ทำหน้าที่พิจารณาระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของภูมิภาคอาเซียน เพื่อให้สัมพันธ์กับแนวทางการพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยทั้งสอง คณะการประชุมได้ทำงานประสานกันอย่างใกล้ชิด และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งกันและกัน

- ผู้แทนของเลขาธิการอาเซียน ซึ่งได้รับการมอบหมายมาจากเลขาธิการอาเซียน ณ สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยข้อตกลงที่ลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนระหว่างการประชุมสุดยอดที่บาหลีในปี ค.ศ.1976 บทบาทของผู้แทนเลขาธิการอาเซียนเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงคือมีหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะและพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงระบบการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและส่งเสริมความร่วมมือ และนโยบาย โครงการและกิจกรรมต่างๆของอาเซียน ไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

คณะกรรมการบริหารการประสานดังกล่าวนี้มีหน้าที่ในการดูแลการประสานงาน และดำเนินการตามความตกลงนี้ในภาพรวม ในด้านของการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก เสนอแนะข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน และให้ข้อเสนอแนะในการวางแผนความร่วมมือตามนโยบายที่ได้วางไว้ และมีอำนาจที่จะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นของอาเซียนในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกรอบความตกลงนี้ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาสังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อจะได้นำมาประยุกต์ใช้กับแนวทางการปฏิบัติการตามกรอบความตกลงอาเซียนให้เกิดประโยชน์สูงสุด

coordination and implementation of this Agreement. The Board is also authorized to invite and seek the assistance of other relevant ASEAN coordinating bodies, for all matters related to the implementation of this Agreement.

คณะกรรมการบริหารการประสานดังกล่าวยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของคณะทำงานประสานจัดทำรายละเอียดของร่างพิธีสารทั้ง 9 ฉบับ¹¹⁷ โดยจะช่วยกำกับดูแลให้การปฏิบัติงานของคณะทำงานเป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์และนโยบายของกรอบความตกลง โดยเฉพาะในด้านการให้การสนับสนุนต่อคณะทำงานที่เกี่ยวกับการจัดตั้งระบบศุลกากรผ่านแดน ในการกำหนดรูปแบบของมาตรการศุลกากรผ่านแดน และศึกษาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศเรื่องการประสานการควบคุมสินค้าชายแดน 1982 และ อนุสัญญาว่าด้วยการทำให้เกิดความเรียบง่ายและประสานพิธีทางศุลกากร 1973 (อนุสัญญาเกียวโต) ที่มุ่งพัฒนารูปแบบและกฎเกณฑ์ว่าด้วยระบบศุลกากรเพื่อตกลงและสนับสนุนระบบการควบคุมศุลกากร ณ พรมแดนร่วมกัน (Common Border Control) และการกำหนดจุดตรวจทางศุลกากรเพียงจุดเดียว (Customs Single Check Point) ระหว่างประเทศภาคีคู่สัญญาที่มีพรมแดนติดต่อกัน โดยยึดหลักการยอมรับและการประสานกฎระเบียบระหว่างประเทศ รวมไปถึงการจัดทำวิจัยเกี่ยวกับมาตรการศุลกากรผ่านแดนดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบศุลกากรผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

ในร่างพิธีสารฉบับที่ 2 และ 7 ได้กำหนดว่า “ให้ที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนเป็นองค์กรที่รับผิดชอบต่อการกำกับ ทบทวน ประสานงาน ดูแลเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการนำพิธีสารทั้งสองฉบับดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลและให้สำนักเลขาธิการอาเซียนให้การสนับสนุนด้วยการบริหารที่จำเป็นและให้ความช่วยเหลือที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนในการดำเนินการและปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบในพิธีสารทั้งสองฉบับด้วย”¹¹⁸ กล่าวคือ เมื่อพิธีสารฉบับที่ 2 และ 7 มีผลใช้บังคับ องค์กร

¹¹⁷ Article 25 ; Working Groups

After the signing of this Agreement, related Working Groups shall be established or designated, to conclude the Protocols which shall form integral parts of this Agreement. These are ;

Protocol 1 Designation of Transit Transport Routes and Facilities

Protocol 2 Designation of Frontier Posts

Protocol 3 Types and Quantity of Road Vehicles

Protocol 4 Technical Requirements of Vehicles

Protocol 5 ASEAN Scheme of Compulsory Motor Vehicle Third-Party Liability Insurance

Protocol 6 Railways Border and Interchange Stations

Protocol 7 Customs Transit System

Protocol 8 Sanitary and Phytosanitary Measures

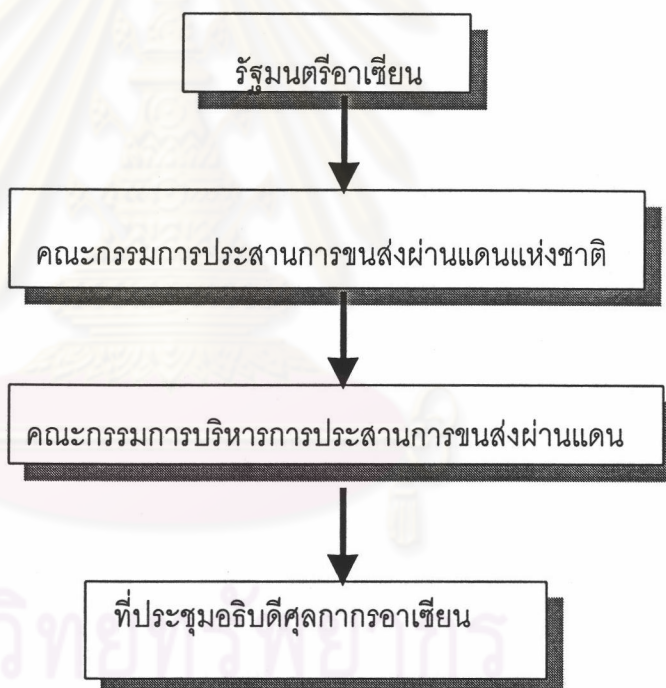
Protocol 9 Dangerous Goods

¹¹⁸ Protocol 2 Article 2 & Protocol 7 Article 10: Institutional Arrangements

ที่มีหน้าที่กำกับ ดูแลและรับผิดชอบเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้คือ “ที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียน” (The ASEAN Directors-General of Customs Meeting) ซึ่งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- เป็นผู้กำกับการ ดูแล ทบทวน และประสานการทำงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พิธีสารทั้งสองฉบับดังกล่าว
- มีอำนาจขอความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนการบริหารงานที่จำเป็นจากสำนักเลขาธิการอาเซียนในเรื่องเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้

จากการที่ได้พิจารณาถึงองค์รกำกับดูแลการดำเนินงานตามกรอบความตกลงดังกล่าว สามารถสรุปตามแผนภาพได้ดังนี้



สรุปได้ว่าองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรการการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนตามกรอบความตกลงโดยตรง คือ คณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดน

1. The ASEAN Directors-General of Customs Meeting shall be the body responsible for the monitoring review, coordination and supervision of all aspects relating to the effective implementation of this Protocol.

2. The ASEAN Secretariat shall provide the necessary administrative support and assistance to the ASEAN Directors-General of Customs Meeting in carrying out its functions and discharging its responsibilities under this Protocol.

ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดังที่กล่าวข้างต้น ส่วนองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการบังคับใช้มาตรการศุลกากรโดยตรงได้แก่ ที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนที่มีบทบาทในการควบคุม กำกับ ดูแล การดำเนินการตามมาตรการเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมาตรการศุลกากรผ่านแดน มีผลทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการปฏิบัติงานโดยจัดให้มีองค์กรเป็นผู้นำกับ ดูแล ให้นำหน่วยงานดำเนินการตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการให้ความร่วมมือในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของอาเซียนดังกล่าวโดยเฉพาะอาศัยความร่วมมือ จากคณะกรรมการประสานการขนส่งผ่านแดนแห่งชาติ และคณะกรรมการบริหารการประสาน การขนส่งผ่านแดนเป็นสำคัญ

ดังนั้นจึงควรสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการควบคุม ตรวจสอบและดูแลการดำเนินการ ให้สอดคล้องตามเป้าหมาย โดยให้ความสำคัญกับกลไกการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกรอบความตกลง ดังกล่าวให้มากขึ้น

2.6 มาตรการเกี่ยวกับการประเมินและติดตามผล (Evaluation Measure)

ตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ห้วงองค์กรกำกับการดูแลตามกรอบความตกลงอาเซียนแล้วนั้น เพื่อให้การดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำต้องต้องกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประเมินและติดตามผลดังที่ปรากฏในมาตรา 29.4 ที่ว่า “ให้เลขาธิการอาเซียนให้ความช่วยเหลือ คณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดนในการปฏิบัติหน้าที่ และความรับผิดชอบตาม กรอบความตกลงนี้ โดยเฉพาะการติดตามและรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการตาม กรอบความตกลงนี้ ให้เลขาธิการอาเซียนส่งรายงานการประเมินต่อคณะกรรมการบริหารการ ประสานการขนส่งผ่านแดนสำหรับการดำเนินการในขั้นต่อไป”¹¹⁹

ดังนั้นในการควบคุมดูแลการดำเนินการของที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนเกี่ยวกับ มาตรการศุลกากรผ่านแดนตามกรอบความตกลงนั้น ที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียนจะเป็น

¹¹⁹ Article 29.4 ; The ASEAN Secretariat shall assist the Transit Transport Coordinating Board in its functions and responsibilities under this Agreement, and in particular, in the monitoring and reporting of the progress of the implementation of this Agreement. The ASEAN Secretariat shall submit evaluation reports to the Transit Transport Coordinating Board, for further action.

ผู้ประสานงาน ให้คำชี้แจงการดำเนินการ และรายงานผลให้เลขาธิการอาเซียนทราบเกี่ยวกับ ขั้นตอนความคืบหน้านั้น

เลขาธิการอาเซียนจะทำหน้าที่ติดตามและรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงให้ข้อเสนอแนะในการวางแผนความร่วมมือตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ แก่ที่ประชุมอธิบดีอาเซียน และให้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับกิจกรรมอาเซียนแก่สาธารณชน ให้รับทราบผลการดำเนินการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีหน้าที่ในการรายงานการประเมิน ต่อคณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดนสำหรับการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน

นอกจากนี้ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารการขนส่งผ่านแดนได้รับรายงานดังกล่าว จากที่ประชุมอธิบดีอาเซียน กรอบความตกลงได้กำหนดในมาตรา 29.3 ที่ว่า "ให้คณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดนรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามกรอบความตกลงนี้เป็นระยะๆ รวมทั้งขอรับการชี้แนะในประเด็นที่สำคัญและหากจำเป็นจากหน่วยงานในระดับ รัฐมนตรีอาเซียนที่เกี่ยวข้อง"¹²⁰ ดังนั้นคณะกรรมการบริหารการขนส่งผ่านแดนได้รับ รายงานการดำเนินงานจากเลขาธิการอาเซียนดังกล่าวแล้ว จะเป็นผู้ทำการประเมินและสรุปผล การดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินการตามกรอบความตกลงแก่รัฐมนตรีอาเซียนเป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสม

รัฐมนตรีอาเซียนจะเป็นผู้พิจารณาถึงผลการดำเนินงาน และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าว แก่คณะกรรมการบริหารการประสานการขนส่งผ่านแดน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในลำดับต่อไป

จากมาตรการการประเมินและติดตามผลดังกล่าวตามกรอบความตกลงนี้ที่กำหนดให้มีองค์กร ที่ทำหน้าที่นอกจากดูแล และควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังจะต้องประเมิน และติดตามผลเพื่อหาแนวทาง ปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเป้าหมาย การดำเนินงานตามกรอบความตกลงดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อมาตรการศุลกากรผ่านแดนที่ทำให้เกิด

¹²⁰ Article 29.3 ; The Transit Transport Coordinating Board shall make periodic reports on the implementation of this Agreement, and seek appropriate guidance of significant issues as necessary, from the relevant ASEAN Ministerial bodies.

การพัฒนากระบวนการผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพ และเอื้ออำนวยต่อการขนส่งสินค้าผ่านแดน ดังนั้นมาตรการศุลกากรผ่านแดนจึงควรมุ่งเน้นให้มีระบบการประเมินและติดตามผลการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งให้รัฐภาคีให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงมาตรการศุลกากรตามกรอบความตกลงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.7 มาตรการการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Measure)

กรอบความตกลงได้กำหนดมาตรการการระงับข้อพิพาทไว้ในมาตรา 30 ที่ว่า“ให้ใช้บทบัญญัติแห่งความตกลงอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท ซึ่งทำ ณ กรุงมะนิลา วันที่ 20 พฤศจิกายน 1996 ในการหารือและระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงนี้”¹²¹ สามารถสรุปหลักเกณฑ์ของกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนได้ดังนี้

ประเทศภาคีสมาชิกของกรอบความตกลงที่เห็นว่าผลประโยชน์ของตนได้รับผลกระทบสามารถทำข้อร้องเรียนขอปรึกษาหารือไปยังประเทศภาคีสมาชิกนั้น ซึ่งประเทศภาคีดังกล่าวจะต้องตอบคำร้องภายใน 10 วัน และดำเนินการให้มีการปรึกษาหารือกันโดยฉันทมิตรภายใน 30 วันนับจากวันได้รับคำร้องขอ¹²² โดยในระหว่างการปรึกษาหารือดังกล่าว สมาชิกซึ่งเป็นคู่กรณีพิพาท อาจตกลงกันให้มีสื่อกลางการเจรจา (Good Offices) มีการประนีประนอม (Conciliation) หรือการไกล่เกลี่ย (Mediation) เมื่อใดก็ได้หรือจะบอกเลิกเมื่อใดก็ได้ แต่หากมีการบอกเลิก

¹²¹ Article 30 ; The provisions of the ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism, done at Manila on 20th day of November 1996, shall apply to consultation and the settlement of disputes under this Agreement.

¹²² Article 2 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996

1. Member States which consider that any benefit accruing to them directly or indirectly, under the Agreement or any covered agreement is being nullified or impaired, or that the attainment of any objective of the Agreement or any covered agreement is being impeded as a result of failure of another Member State to carry out its obligations under the Agreement or any covered agreement, or the existence of any other situation may, with a view to achieving satisfactory settlement of the matter, make representations or proposals to the other Member State concerned, which shall give due consideration to the representations or proposals made to it.

2. If a request for consultations is made, the Member State to which the request is made shall reply to the request within ten (10) days after the date of its receipt and shall enter into consultations within a period of no more than thirty (30) days after the date of receipt of the request, with a view to reaching a mutually satisfactory solution.

กระบวนการดังกล่าว ฝ่ายที่ยื่นคำร้องสามารถนำเรื่องนี้เสนอให้คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting-SEOM) พิจารณาได้ อย่างไรก็ตามกระบวนการทั้งหมดอาจดำเนินการไปพร้อม ๆ กันก็ได้ แต่ทั้งนี้กระบวนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องกระทำให้เสร็จภายใน 60 วัน¹²³ และหากว่าการปรึกษาหารือภายใน 60 วันไม่ได้ผล จะต้องนำเรื่องเสนอคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจพิจารณา คณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นผู้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวภายใน 30 วัน หรือเสนอเรื่องนี้ให้องค์การพิเศษที่ดูแลความตกลงเฉพาะกรณีนั้น ๆ เป็นผู้พิจารณา หรือคณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจดำเนินการพิจารณาเองก็ได้แล้วแต่กรณี แต่ต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 30 วัน¹²⁴

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคดี การบังคับใช้ ความสอดคล้องของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสืบหาข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท¹²⁵ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเสนอ

¹²³ Article 3 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996

1. Member States which are parties to a dispute may at any time agree to good offices, conciliation or mediation. They may begin at any time and be terminated at any time. Once procedures for good offices, conciliation or mediation are terminated, a complaining party may then proceed to raise the matter to SEOM.

2. If the parties to a dispute agree, procedures for good offices, conciliation or mediation may continue while the dispute proceeds.

¹²⁴ Article 4 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996

1. If the consultations fail to settle a dispute within sixty (60) days after the date of receipt of the request for consultations, the matter shall be raised to the SEOM.

2. The SEOM shall: a) establish a panel; or b) where applicable, raise the matter to the special body in charge of the special or additional rules and procedures for its consideration.

3. Notwithstanding Article 4 paragraph 2, if the SEOM considers it desirable to do so in a particular case, it may decide to deal with the dispute to achieve an amicable settlement without appointing a panel. This step shall be taken without any extension of the thirty (30)-day period in Article 5 paragraph 2.

¹²⁵ Article 5 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ;

1. The function of the panel is to make an objective assessment of the dispute before it, including an examination of the facts of the case and the applicability of and conformity with the sections of the Agreement or any

ข้อวินิจฉัยต่อคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจภายใน 60 วัน นับจากวันจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งนี้การพิจารณาดังกล่าวจะต้องกระทำเป็นการลับ¹²⁶

คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจจะเป็นผู้พิจารณารายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและตัดสินข้อพิพาทนั้นภายใน 30 วันนับจากวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเสนอรายงาน ยกเว้นบางกรณีอาจให้เวลาเพิ่มขึ้นได้อีก 10 วัน และผู้แทนของคณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นคู่กรณีพิพาทสามารถเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทได้ แต่ไม่สามารถเข้าร่วมการตัดสินได้ โดยการตัดสินของคณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวใช้หลักเสียงข้างมาก (Simple Majority) ในกรณีมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานของคณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้ลงคะแนนชี้ขาด¹²⁷

ในกรณีที่คู่กรณีพิพาทไม่พอใจคำตัดสินของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ คู่กรณีดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (the ASEAN Economic Ministers-AEM) ได้ภายใน 30 วันนับจากวันที่คณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวตัดสิน และที่ประชุม

covered agreement, and make such other findings as will assist the SEOM in making the rulings provided for under the Agreement or any covered agreement.

2. The SEOM shall establish a panel no later than thirty (30) days after the date on which the dispute has been raised to it.

¹²⁶ Article 6 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ;

1. The panel shall, apart from the matters covered in Appendix 2, regulate its own procedures in relation to the rights of parties to be heard and its deliberations.

2. The panel shall submit its findings to the SEOM within sixty (60) days of its formation. In exceptional cases, the panel may take an additional ten (10) days to submit its findings to SEOM. Within this time period, the panel shall accord adequate opportunity to the parties to the dispute to review the report before submission.

3. The panel shall have the right to seek information and technical advice from any individual or body which it deems appropriate. A Member State should respond promptly and fully to any request by a panel for such information as the panel considers necessary and appropriate.

4. Panel deliberations shall be confidential. The reports of panels shall be drafted without the presence of the parties to the dispute in the light of the information provided and the statements made.

¹²⁷ Article 7 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ;

The SEOM shall consider the report of the panel in its deliberations and make a ruling on the dispute within thirty (30) days from the submission of the report by the panel. In exceptional cases, SEOM may take an additional ten (10) days to make a ruling on the dispute. SEOM representatives from Member States which are parties to a dispute can be present during the process of deliberation but shall not participate in the ruling of SEOM. SEOM shall make a ruling based on simple majority.

รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดคำอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับจากวันที่ยื่นอุทธรณ์ ยกเว้นบางกรณีที่ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนอาจได้รับระยะเวลาเพิ่มขึ้นอีก 10 วัน โดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจของประเทศคู่กรณีสามารถเข้าร่วมการพิจารณา แต่ไม่สามารถเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินข้อพิพาทได้ การตัดสินข้อพิพาทดังกล่าวใช้หลักเพียงเสียงข้างมาก (Simple Majority) และคำตัดสินของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนนี้ถือเป็นที่สุดและผูกพันประเทศคู่กรณีทุกประเทศต้องปฏิบัติตาม ประเทศสมาชิกคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโส ด้านเศรษฐกิจและที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้มีคำตัดสิน และภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการชี้ขาดของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนในกรณีที่มีการอุทธรณ์ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจและที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน¹²⁸

หากประเทศสมาชิกคู่กรณีไม่ได้ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดภายในเวลาที่มีเหตุผลเหมาะสม หรือภายใน 30 วัน ประเทศสมาชิกคู่กรณีจะต้องดำเนินการเจรจากับผู้เกี่ยวข้องตกลง ชดใช้ค่าเสียหาย ให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน (Acceptable Compensation) ก่อนสิ้นสุดกำหนดระยะเวลา และถ้าหากไม่สามารถตกลงกันในเรื่องค่าเสียหายให้เป็นที่พอใจได้ภายใน 20 วันนับจากวันที่สิ้นสุดของระยะเวลา

¹²⁸ Article 8 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ;

1. Member States, who are parties to the dispute, may appeal the ruling by the SEOM to the ASEAN Economic Ministers ("AEM") within thirty (30) days of the ruling.

2. The AEM shall make a decision within thirty (30) days of the appeal. In exceptional cases, AEM may take an additional ten (10) days to make a decision on the dispute. Economic Ministers from Member States which are parties to a dispute can be present during the process of deliberation but shall not participate in the decision of AEM. AEM shall make a decision based on simple majority. The decision of the AEM on the appeal shall be final and binding on all parties to the dispute.

3. Since prompt compliance with the rulings of the SEOM or decisions of the AEM is essential in order to ensure effective resolution of disputes, Member States who are parties to the dispute shall comply with the ruling or decision, as the case may be, within a reasonable time period. The reasonable period of time shall be a period of time mutually agreed to by the parties to the dispute but under no circumstances should it exceed thirty (30) days from the SEOM's ruling or in the event of an appeal thirty (30) days from the AEM's decision. The Member States concerned shall provide the SEOM or the AEM, as the case may be, with a status report in writing of their progress in the implementation of the ruling or decision.

ที่เหมาะสม ประเทศคู่กรณีที่ใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทอาจขออำนาจจากที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนระงับ (suspend) การให้สิทธิประโยชน์หรือพันธกรณีอื่นใดภายใต้กรอบความตกลงนี้ได้¹²⁹

นอกจากนี้กระบวนการระงับข้อพิพาททั้งหมดนี้จะต้องใช้เวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 290 วัน¹³⁰ และสำนักเลขาธิการอาเซียนจะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและให้การสนับสนุนด้านเลขานุการและวิชาการทั้งหมด อีกทั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนอาจเสนอตนเป็นสื่อกลางในการเจรจาประนีประนอมหรือไกล่เกลี่ยเพื่อช่วยระงับข้อพิพาท¹³¹

จากกระบวนการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายของอาเซียนดังกล่าวมีผลทำให้การระงับข้อพิพาทมีเป็นระบบ รวดเร็ว เสมอภาค และโปร่งใส อันนำมาซึ่งประสิทธิภาพของการพัฒนา

¹²⁹ Article 9 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ;

1. If the Member State concerned fails to bring the measure found to be inconsistent with the Agreement or any covered agreement into compliance therewith or otherwise comply with SEOM's rulings or AEM's decisions within the reasonable period of time, such Member State shall, if so requested, and no later than the expiry of the reasonable period of time, enter into negotiations with any party having invoked the dispute settlement procedures, with a view to developing mutually acceptable compensation. If no satisfactory compensation has been agreed within 20 (twenty) days after the date of expiry of the reasonable period of time, any party having invoked the dispute settlement procedures may request authorization from the AEM to suspend the application to the Member State concerned of concessions or other obligations under the Agreement or any covered agreements.

2. However, neither compensation nor the suspension of concessions or other obligations is preferred to full implementation of a recommendation to bring a measure into conformity with the Agreement or any covered agreements.

¹³⁰ Article 10 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ;

Member States agree that the total period for the disposal of a dispute pursuant to Articles 2, 4, 5, 6, 7, 8 and 9 of this Protocol shall not exceed two hundred and ninety (290) days.

¹³¹ Article 11 ; ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 1996 ;

1. The ASEAN Secretariat shall have the responsibility of assisting the panels, especially on the historical and procedural aspects of the matters dealt with, and of providing secretarial and technical support.

2. The ASEAN Secretariat shall have the responsibility of monitoring and maintaining under surveillance the implementation of the SEOM's ruling and AEM's decision as the case may be.

3. The ASEAN Secretariat may offer good offices, conciliation or mediation with the view to assisting Members to settle a dispute.

ระบบศุลกากรผ่านแดน ดังนั้นจึงควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับมาตรการการระงับข้อพิพาททางกฎหมายของอาเซียนเป็นอย่างยิ่งโดยการนำเอามาตรการดังกล่าวมาใช้อย่างจริงจัง

สรุปมาตรการศุลกากรผ่านแดนตามกรอบความตกลง จากการที่ได้วิเคราะห์มาตรการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักการและมาตรการที่เกี่ยวข้องสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงได้บัญญัติไว้ดีว่ามีหลักการและมาตรการที่เหมาะสมต่อการพัฒนาระบบศุลกากรผ่านแดนให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และมาตรการศุลกากรผ่านแดนตามมาตรฐานของนานาประเทศ เช่น ข้อตกลงเกตต์, อนุสัญญาบาเซิลนา เป็นต้น ดังนั้นควรที่ประเทศภาคีจะนำมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย