

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการผ่านแดน ถ้าย่ำ¹

วิชญ์ชยา ตั้งเจริญกุลวิพล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการผ่านแดน ถ้าย่ำ ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการนำเข้าเพื่อการผ่านแดนและการถ้าย่ำ รวมทั้งความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการผ่านแดนและการถ้าย่ำสินค้า ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการนำเข้าเพื่อการผ่านแดนและการถ้าย่ำ รวมทั้งความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการผ่านแดนและการถ้าย่ำสินค้า หลักเสรีภาพในการผ่านแดน หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการกับของกลางในคดีอาญา ตลอดจนแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดการกับกากกัมมันตรังสี โดยการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลายาวนานและมีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายสินค้าและยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศจึงริเริ่มและร่วมมือกันจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยความตกลงระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาว่าด้วยการผ่านแดนฉบับแรก คือ อนุสัญญาบาร์เซโลนา ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหการขนส่งสินค้าให้กับประเทศที่ไม่มีทางออกทางสู่ทะเลมากกว่าเป็นการอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้การผ่านแดน ถ้าย่ำ เป็นพิธีการศุลกากรที่มีสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาและไม่มีทางออกทะเล ซึ่งปัจจุบันนี้พิธีการผ่านแดน ถ้าย่ำ ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดต้นทุน ระยะเวลาการขนส่งสินค้า และยังส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่าง ๆ ยังช่วยกระตุ้นการค้าขายในระดับภูมิภาค ทั้งยังทำให้ประเทศผ่านแดนมีความเชื่อมั่นว่า การขนส่งสินค้าจะมีความมั่นคงปลอดภัย และเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการผ่านแดนเท่านั้น นานาชาติจึงได้ร่วมมือกันสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อจัดการกับการผ่านแดน การถ้าย่ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO Trade Facilitation Agreement หรือ TFA) ความตกลง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการผ่านแดน ถ้าย่ำ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) 1994 อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยเสรีภาพของการผ่านแดน ค.ศ. 1921 (Barcelona Statute on Freedom of Transit 1921) ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of the Goods in Transit) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures) หรืออนุสัญญาเกียวโตฉบับแก้ไข (The Revised Kyoto Convention) เป็นต้น โดยพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “การผ่านแดน” หมายความว่า การขนส่งของผ่านราชอาณาจักรจากด่านศุลกากรแห่งหนึ่งที่ขนส่งของเข้ามาไปยังด่านศุลกากรอีกแห่งหนึ่งที่ขนส่งของออกไป ภายใต้การควบคุมของศุลกากร โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร ไม่ว่าการขนส่งนั้นจะมีการขนถ่ายของเพื่อเปลี่ยนยานพาหนะ การเก็บรักษาของ การเปลี่ยนภาชนะบรรจุของเพื่อประโยชน์ในการขนส่ง หรือการเปลี่ยนรูปแบบของการขนส่งของด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์ใด ๆ ซึ่งของนั้นหรือมีพฤติกรรมใด ๆ เพื่อประโยชน์ทางการค้าเกี่ยวกับของดังกล่าวในราชอาณาจักร และการถ่ายลำ หมายความว่า การถ่ายของจากยานพาหนะหนึ่งที่ขนส่งของเข้ามาในราชอาณาจักรไปยังอีกยานพาหนะหนึ่งที่ขนส่งของออกไปนอกราชอาณาจักร ภายใต้การควบคุมของศุลกากรในด่านศุลกากรแห่งเดียวกัน โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการขนส่งอยู่นอกราชอาณาจักร จะเห็นได้ว่า ศุลกากรเป็นหน่วยงานหลักในการทำพิธีการผ่านแดนถ่ายลำและตรวจสอบการผ่านแดน ถ่ายลำสินค้า

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ที่เกี่ยวกับการผ่านแดน การถ่ายลำ ยังมีความไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก คือ ระยะเวลาในการนำของผ่านแดนหรือของถ่ายลำส่งออกไปนอกราชอาณาจักร เนื่องจากพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 102 กำหนดระยะเวลาให้ต้องนำของผ่านแดนและของถ่ายลำส่งออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และถ้าของผ่านแดนหรือของถ่ายลำที่ไม่ได้นำออกไปนอกราชอาณาจักรภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือขอเปลี่ยนการผ่านพิธีการศุลกากรเป็นการนำเข้าแล้วแต่ไม่เสียอากรหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร กฎหมายศุลกากรกำหนดให้ของนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 และถึงแม้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้ในกรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้นำเข้าหรือผู้ส่งของออกได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติไว้ด้วยก็ตาม แต่กระบวนการออกกฎกระทรวงก็เป็นไปโดยล่าช้า เนื่องจากมีขั้นตอนการดำเนินการค่อนข้างมากและ

มีผลบังคับใช้ชั่วคราวเฉพาะมีพฤติการณ์พิเศษแต่ละพฤติการณ์พิเศษเท่านั้น นอกจากนี้ การออกกฎกระทรวงดังกล่าว จะไม่ครอบคลุมถึงเหตุจำเป็นอื่น ๆ ที่มีให้พฤติการณ์พิเศษอีกด้วย จะเห็นได้ว่า กฎหมายศุลกากรว่าด้วยการผ่านแดนหรือถ่ายลำที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีความยืดหยุ่น ไม่คำนึงถึงเหตุการณ์ ความจำเป็น หรือเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจควบคุมได้ จึงส่งผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของสินค้าและผู้ประกอบกิจการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่กระทำการโดยสุจริต

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ การจัดการกับของผ่านแดนหรือถ่ายลำที่ตกเป็นของแผ่นดินประเภทกากกัมมันตรังสี เมื่อของผ่านแดนหรือของถ่ายลำได้ตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ตามมาตรา 103 แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 กรมศุลกากรมีหน้าที่ต้องจัดการกับของกลางเหล่านั้น ถ้าของที่ตกเป็นของแผ่นดินเป็นกากกัมมันตรังสี การจัดการกับของกลางดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้ปลอดภัยต่อผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน และสิ่งแวดล้อม หากในระหว่างการจัดการกับกากกัมมันตรังสีนี้ให้เกิดเหตุสุดวิสัย เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม อุบัติเหตุ เป็นต้น จะทำให้กากกัมมันตรังสีปนเปื้อนไปกับสิ่งแวดล้อม อันจะมีผลกระทบต่อสัตว์ สิ่งของ หรือบุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน อีกทั้งกรมศุลกากรต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการจัดการกับของกลางเหล่านั้น เพราะจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในการจัดการกับของกลางและการจัดการกับของกลางเหล่านี้จะทำให้เกิดมลภาวะและมลพิษขึ้นในประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดได้และผู้ต้องหาไม่ประสงค์ทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร กรมศุลกากรจะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาคดีอาญาว่าคดีจะถึงที่สุดนั้นใช้เวลานานและของยังอยู่ในอารักขาและการจัดเก็บของกรมศุลกากรตลอดมา

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ การนำของที่มีข้อห้าม ขัดจำกัดผ่านแดน ซึ่งการที่มาตรา 106 แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 บัญญัติยกเว้นให้การนำของผ่านแดน ถ่ายลำไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อห้าม ขัดจำกัด แม้จะมีข้อดีที่เป็นการอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ประกอบการที่ไม่ประสงค์จะนำของผ่านแดนมาใช้หรือจำหน่ายภายในประเทศ แต่ก็เป็นช่องทางในการทุจริตลักลอบนำของต้องห้าม ของต้องจำกัด เข้ามาใช้หรือจำหน่ายภายในประเทศ โดยขณะนำของเข้ามาในประเทศไทย ผู้ประกอบการจะขอทำพิธีการผ่านแดนเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่เข้มงวด เนื่องจากการทำพิธีการผ่านแดนเจ้าหน้าที่มักตรวจสอบเพียงข้อมูลเอกสารใบขนสินค้าผ่านแดน แต่ไม่ทำการเปิดตรวจสินค้า เว้นแต่ของนั้นเป็นของที่มีไว้เพื่อใช้ในการก่อการร้ายหรือเกี่ยวเนื่องกับการก่อการร้าย หรือชนิดแห่งของหรือการขนส่งหรือการขนถ่ายของดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง สันติภาพ และความปลอดภัยระหว่างประเทศ หรือของนั้นมีการแสดงถิ่นกำเนิดเป็นเท็จ หรือเป็นของผิดกฎหมายที่เกี่ยวกับการผ่านแดนหรือการถ่ายลำ ซึ่งเจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถตรวจหรือค้นของดังกล่าวได้ ซึ่งการตรวจหรือค้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด ทั้งนี้ผู้ประกอบการอาจใช้วิธีสำแดงข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนหรือประเภทสินค้าไม่ตรงต่อความจริงและแอบลักลอบ

นำเข้ามาในประเทศไทย และถึงแม้จะมีการตรวจสอบพบว่า มีการกระทำทุจริต แต่ผู้กระทำความผิดก็มักจะหลบหนีไป และของได้ถูกใช้หรือจำหน่ายไปแล้ว โดยไม่สามารถติดตามเพื่อยึดไว้ได้ เท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว โดยเฉพาะหากสินค้าที่นำเข้ามาเป็นของที่เสี่ยงเสียหายต่อสังคมโดยรวม เช่น ยาเสพติดให้โทษ หรือเนื้อสุกรที่อาจมีโรคระบาดติดมาด้วย ความเสียหายที่เกิดขึ้นก็จะยากแก่การแก้ไขเยียวยาได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการผ่านแดน ถ่ายลำ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการนำของผ่านแดนหรือของถ่ายลำส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติศุลกากร โดยให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากรสามารถขยายระยะเวลาการนำของเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการผ่านแดนหรือถ่ายลำออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามความจำเป็น เป็นรายกรณีไปจะเป็นการอำนวยความสะดวกทางการค้าและส่งเสริมการลงทุน อันจะส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายคือ แก้ไขมาตรา 102 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ของตามวรรคหนึ่งไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบที่จะต้องเสียอากร หากได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งและได้นำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่น่าเข้ามาในราชอาณาจักร” ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเป็นว่า “ของตามความในวรรคหนึ่งไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบที่จะต้องเสียอากร หากได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งและได้นำของออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่น่าเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่กรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอื่นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ให้อธิบดีขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการกับของผ่านแดนหรือถ่ายลำที่ตกเป็นของแผ่นดินประเภทกากกัมมันตรังสี ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะคือควรมีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร โดยให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากรในเรื่องการจัดการกับของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดินประเภทกากกัมมันตรังสีไว้เป็นการเฉพาะเพื่อความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน สิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มเติมกฎหมาย คือ มาตรา 103 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ดังนี้ “ในกรณีของผ่านแดนหรือถ่ายลำที่ตกเป็นของแผ่นดินตามความในวรรคหนึ่ง หากของนั้นเป็นกากกัมมันตรังสี ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้นำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำส่งของนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยพลัน ทั้งนี้โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการนำของที่มีข้อห้าม ขัดจำกัดผ่านแดน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 โดยให้ของผ่านแดน ถ่ายลำต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวกับข้อห้าม ขัดจำกัดด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมาย คือ มาตรา 106 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ให้นำข้อห้ามหรือข้อจำกัดสำหรับการนำผ่านตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับของที่น่าเข้ามาเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำ โดยคำนึงถึงศีลธรรมอันดีของประชาชน นโยบายสาธารณะ ความปลอดภัยของสาธารณชน การปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช และการป้องกันการครอบครองสมบัติของชาติ

ในด้านศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ หรือค่านิยมทางโบราณคดี หรือการปกป้องทรัพย์สินทางการค้าหรืออุตสาหกรรม รวมทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ด้วย” ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเป็นว่า “ให้นำข้อห้ามหรือข้อจำกัดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับของที่นำเข้ามาเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำ เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ”

เอกสารอ้างอิง

มาโนช รอดสม. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิทักษ์อัตราศุลกากร. พิมพ์ครั้งที่ 7.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จี-อาร์ต, 2564.

ทัชชมัย ทองอุไร. กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : GATT และ WTO. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2556.

หยาดพิรุณ งามรูป. “ปัญหาการผ่านแดนและการถ่ายลำในการนำเข้าและส่งออกสินค้า.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร-
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.