

# ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขรับ 1591
วันที่ 26 ก.พ. 2556
เวลา 14.06 น.

ที่ สผ ๐๐๑๔/๒๕๕๔

สภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนบน The GMS Agreement)

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนบน The GMS Agreement) ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ฉะนั้น จึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อนำเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายเจริญ จรรย์โกมล)

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทน  
ประธานสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานพระราชบัญญัติ  
รับที่..... ๙ / ๒๕๕๖  
วันที่ ๒๖ / ก.พ. / ๒๕๕๖  
เวลา..... ๑๕.๕๑ น.....

สำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๒๙

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ ๑๙๓ / ๕๖ วันที่ ๒๖/๑.พ./๕๖
เวลา ๑๕.๕๓ / ส่ง พรบ.
สำนักการประชุม

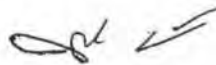
สารบบ

ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
(ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน  
ภายในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงตอนบน The GMS Agreement)  
ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วย  
การอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงตอนบน The GMS  
Agreement) (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒  
(สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการ  
แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการ  
พิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)  
วันพุธที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับ  
ร่างพระราชบัญญัตินี้ และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญฯ

ร่างพระราชบัญญัตินี้สภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖



(นางพรรณนิภา เสริมศรี)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน  
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทางศุลกากรที่ใช้กับพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (เพิ่มหมวด ๔ จัตวา อำนาจทางศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน มาตรา ๓๗ โสฬส มาตรา ๓๗ สัตตรส มาตรา ๓๗ อัญฐารส มาตรา ๓๗ เอภูนวิสติ มาตรา ๓๗ วิสติ และมาตรา ๓๗ เอกวิสติ)

เหตุผล

เนื่องจากได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน เพื่อวางกรอบความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของประเทศภาคีตามความตกลงในการดำเนินพิธีการในการขนส่งข้ามพรมแดนร่วมกันและพร้อมกันในพื้นที่เดียวกัน แต่การดำเนินพิธีการศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรยังไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินพิธีการศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ อำนวยความสะดวกในการขนส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าว และเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว สมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเพื่อกำหนดพื้นที่ควบคุมร่วมกัน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินพิธีการศุลกากรในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๕๖๙ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทางศุลกากรที่ใช้กับพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (เพิ่มหมวด ๔ จัตวา อำนาจทางศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน มาตรา ๓๗ โสฬส มาตรา ๓๗ สัตตรส มาตรา ๓๗ อัญธารส มาตรา ๓๗ เอภูนวิสติ มาตรา ๓๗ วิสติ และมาตรา ๓๗ เอกวิสติ)

เหตุผล

เนื่องจากได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน เพื่อวางกรอบความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของประเทศภาคีตามความตกลงในการดำเนินพิธีการในการขนส่งข้ามพรมแดนร่วมกันและพร้อมกันในพื้นที่เดียวกัน แต่การดำเนินพิธีการศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรยังไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินพิธีการศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ อำนวยความสะดวกในการขนส่งชุดตต สัตว์ พืช ของ ตสอตสนพพทษ ผู้ควบคุมพพทษ และตทขรชวพพทษที่ใช้ขนส่งสิ่งตั้งตสวข้ามพรมแดน และเป็น การปฏิบัติตามพันธกรณีตามความตกลงดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเพื่อที่พทต พื้นที่ตทขรชวพพทษ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินพิธีการศุลกากรในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ

สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและเหตุผลโดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒๕ และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของวุฒิสภา จึงขอส่งหลักการและเหตุผลที่ได้แก้ไขมาเพื่อพิจารณา

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
ศุลกากร (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

---

.....  
.....  
.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๔ จัดว่า อำนาจทางศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน  
มาตรา ๓๗ โสฬส มาตรา ๓๗ สัตตรส มาตรา ๓๗ อัญฐานรส มาตรา ๓๗ เอกุณวิสติ มาตรา ๓๗ วิสติ และ  
มาตรา ๓๗ เอกวิสติ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙

“หมวด ๔ จัดว่า  
อำนาจทางศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน

---

มาตรา ๓๗ โสฬส ในหมวดนี้

“พื้นที่ควบคุมร่วมกัน” หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมร่วมกันตามกฎหมาย  
ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน

“ความตกลง” หมายความว่า ความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศเกี่ยวกับการ  
การอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน

(โปรดพลิก)

มาตรา ๓๗ สัตตรส ให้กรมศิลปากรมีอำนาจทางศิลปากรทั้งปวงในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน เช่นเดียวกับในเขตศิลปากร

มาตรา ๓๗ อัญมณีส การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานศิลปากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน นอกราชอาณาจักร ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักร

มาตรา ๓๗ เอกณวิสติ การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศิลปากรที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายไทย ให้พนักงานศิลปากรของรัฐบาลไทยดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

(๒) ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลง และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงร้องขอ ให้พนักงานศิลปากรของรัฐบาลไทยส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวไปยังประเทศภาคีตามความตกลง

(๓) ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลง ให้พนักงานศิลปากรของรัฐบาลไทยดำเนินการตามกฎหมายไทย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงทราบ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงร้องขอ พนักงานศิลปากรของรัฐบาลไทยจะส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวไปยังประเทศภาคีตามความตกลงเมื่อได้มีการดำเนินการตามกฎหมายไทยเสร็จแล้วก็ได้

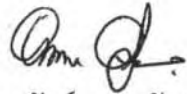
มาตรา ๓๗ วิสติ การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศิลปากรที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักร ให้พนักงานศิลปากรของรัฐบาลไทยร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลง ให้ส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวมายังราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศิลปากรต่อไป

การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลงที่เกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดนที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักร พนักงานศิลปากรของรัฐบาลไทยจะร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงให้ส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวมายังราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศิลปากรก็ได้

มาตรา ๓๗ เอกวีสติ ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการศุลกากร  
ในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน”

.....  
.....  
ถูกต้องตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

ว่าที่ ร.ต.ต.



(อาพิทธ์ สุขะนันท์)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒

สำนักงานประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

CHICAGO, ILLINOIS

DEPARTMENT OF CHEMISTRY

PH.D. THESIS

BY

ROBERT M. WAYNE

IN

CHEMISTRY

## บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
(ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่ง  
ข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (The GMS Agreement))

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
(ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน  
ภายในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (The GMS Agreement)) ต่อสภาผู้แทนราษฎร และ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ  
ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

### ๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

เนื่องจากได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก  
ในการขนส่งข้ามพรมแดนซึ่งวางกรอบความร่วมมือในการให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินพิธีการ  
ในการขนส่งข้ามพรมแดนร่วมกันและพร้อมกันในพื้นที่เดียวกัน แต่การดำเนินพิธีการศุลกากรตาม  
กฎหมายว่าด้วยศุลกากรยังไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินพิธีการศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน ดังนั้น  
เพื่อเป็นการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ อำนวยความสะดวกในการขนส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ  
ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะ และเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว  
สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๕๖๙ เพื่อกำหนดพื้นที่ควบคุมร่วมกัน  
และกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินพิธีการศุลกากรในพื้นที่ดังกล่าว

### ๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร  
พุทธศักราช ๒๕๖๙ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทางศุลกากรที่ใช้กับพื้นที่ควบคุมร่วมกันตามความตกลง  
ระหว่างประเทศว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง  
ตอนบน (The GMS Agreement) และความตกลงที่เกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดนที่อาจจัดทำขึ้น  
ในอนาคตโดยเพิ่มหมวด ๔ จัตวา อำนาจทางศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (มาตรา ๓๗ โสฬส  
ถึงมาตรา ๓๗ เอกวิสตติ) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ กำหนดบทนิยามคำว่า “พื้นที่ควบคุมร่วมกัน” ให้หมายความว่า พื้นที่  
ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมร่วมกันตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่ง  
ข้ามพรมแดน (มาตรา ๓๗ โสฬส)

๒.๒ กำหนดให้กรมศุลกากรมีอำนาจในทางศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน  
เช่นเดียวกับในเขตศุลกากร (มาตรา ๓๗ สัตตรส)

๒.๓ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน  
นอกราชอาณาจักรถือเป็นการปฏิบัติงานในราชอาณาจักร (มาตรา ๓๗ อัญวรรส)

๒.๔ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำ  
ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่พนักงานศุลกากรตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน  
ในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักร ดังนี้

๒.๔.๑ กรณีการกระทำความผิดที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน  
ในราชอาณาจักร หากเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายไทย ให้พนักงานศุลกากรของรัฐบาลไทย  
ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป แต่หากเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายของประเทศภาคีและ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคนั้นร้องขอ ให้พนักงานศุลกากรของรัฐบาลไทยส่งบุคคล สัตว์ พืช  
ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับไปยัง  
ประเทศภาคีตามความตกลง และถ้าเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายของทั้งสองประเทศ  
ให้พนักงานศุลกากรของรัฐบาลไทยดำเนินการตามกฎหมายไทยให้แล้วเสร็จก่อน แล้วรายงานผล  
การดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีทราบ รวมทั้งอาจส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ  
ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับไปยังประเทศภาคี  
ในกรณีที่มีการร้องขอจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคนั้น (มาตรา ๓๗ เอกวินีสติ)

๒.๔.๒ กรณีการกระทำความผิดที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน  
นอกราชอาณาจักร หากเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายของประเทศไทยเท่านั้น ให้พนักงาน  
ศุลกากรของรัฐบาลไทยมีหน้าที่ต้องร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีให้ส่งบุคคล สัตว์ พืช  
ของ ตลอดจนพาหนะที่ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับมายัง  
ราชอาณาจักรเพื่อดำเนินการตามกฎหมายไทย แต่ถ้าเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายของทั้งสอง  
ประเทศ พนักงานศุลกากรมีดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการร้องขอให้มีการส่งบุคคลและ  
สิ่งดังกล่าวกลับมาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายไทยหรือไม่ก็ได้ (มาตรา ๓๗ วินีสติ)

๒.๕ กำหนดให้อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ  
การศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (มาตรา ๓๗ เอกวินีสติ)

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
๒๕๙๒  
กรกฎาคม ๑๕ พ.ย. ๒๕๕๕  
เวลา ๑๑:๓๐ น.



ที่ คปก. ๐๑/๕๓๕

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕  
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด  
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ด้วยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) และมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในรายมาตรา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) ดังกล่าว และได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ บางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็นและข้อเสนอแนะมายัง ฯพณฯ เพื่อโปรดพิจารณาแจ้งไปยังสมาชิกวุฒิสภาเพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

กลุ่มงานพระบรมมหาราชวัง  
รับที่ ๑๕๑ / ๒๕๕๕  
วันที่ ๑๕ / พ.ย. / ๒๕๕๕  
เวลา ๑๓.๐๗ น.

สำนักงานการประมง  
สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙  
โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง  
  
(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)  
ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

รับที่ ๑๑๕ ๕๕ / ๑๕ พ.ย. / ๕๕  
เวลา ๑๑:๕๔ น. พ.ย.  
สำนักงานการประมง



# คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

(ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน  
ภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน)

## ๑. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายซึ่งอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (The Greater Mekong Subregion Cross Border Transport Agreement : CBTA) อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... อีกทั้งปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานศุลกากรในพื้นที่นอกราชอาณาจักรไม่สามารถที่จะกระทำได้อาจเนื่องจากเป็นการล่วงล้ำอำนาจอธิปไตยของประเทศอื่น ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์กฎหมายเกี่ยวกับศุลกากร เพื่อให้อำนาจพนักงานศุลกากรของรัฐบาลไทยมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสินค้าในพื้นที่ควบคุมร่วมกันที่ตั้งอยู่นอกราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานศุลกากรของรัฐบาลไทยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น กรมศุลกากรซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) ต่อคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เกิดความเหมาะสม โดยมีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างกฎหมายและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย จึงได้พิจารณาศึกษาร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาบางประเด็น โดยให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๑) ผู้แทนจากกระทรวงคมนาคม
- ๒) ผู้แทนจากกรมขนส่งทางบก
- ๓) ผู้แทนจากกรมศุลกากร
- ๔) ผู้แทนจากคณะกรรมการร่วม ๓ สถาบันภาคเอกชน (กกร.)

(โปรดพลิก)

## ๒. เหตุผลความจำเป็นและความเร่งด่วนของเรื่อง

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) มีขึ้นเนื่องจากตามความตกลงดังกล่าวได้กำหนดให้มีการอำนวยความสะดวกและลดขั้นตอนการตรวจสินค้า จึงกำหนดให้มีการตรวจร่วมกันและพร้อมกันระหว่างสองประเทศ โดยกำหนดให้มีจุดตรวจเรียกว่า Single - Stop Inspection โดยเจ้าหน้าที่ของทั้งสองประเทศที่มีดินแดนติดต่อกันจะต้องตรวจของพร้อมๆ กันในพื้นที่ที่เรียกว่า Common Control Area : CCA ซึ่งเขตพื้นที่ควบคุมร่วมกันจะถูกกำหนดไว้ในความตกลงของประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน โดยจะทำความตกลงร่วมกันว่าจะใช้พื้นที่ส่วนใดเป็นจุดตรวจ จะทำการตรวจขาเข้าหรือขาออก ทั้งนี้พิธีการในการตรวจขึ้นอยู่กับประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันที่จะทำความตกลง อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในการให้อำนาจแก่พนักงานศุลกากรในการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักร

๒.๒ เหตุที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) ไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีขึ้นเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานศุลกากรโดยตรง อีกทั้งกฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดต่างๆ ให้ชัดเจน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการและผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายได้ทราบหลักเกณฑ์ทั้งหมดและไม่เกิดความสับสนในการปรับใช้

๒.๓ พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๙ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการมีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อตราเป็นกฎหมาย จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต้องเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา

## ๓. สาระสำคัญ/ข้อเท็จจริง/ข้อกฎหมาย

๓.๑ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน)

๓.๑.๑ กำหนดนิยาม "พื้นที่ควบคุมร่วมกัน" หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมร่วมกันตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน (ร่างมาตรา ๓๗ โสฬส)

๓.๑.๒ กำหนดให้กรมศุลกากรมีอำนาจในทางศุลกากรทั้งปวงในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน เช่นเดียวกับในเขตศุลกากร และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานศุลกากรในพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักร ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติงานในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๓๗ สัตตรส ถึง ร่างมาตรา ๓๗ อัญญาส)

๓.๑.๓ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่พนักงานศุลกากรตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๓๗ เอจนวีสติ)

๓.๑.๔ กำหนดให้การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่พนักงานศุลกากรตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักร ให้พนักงานศุลกากรของรัฐบาลไทย ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงให้ส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับมายังราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรต่อไป (ร่างมาตรา ๓๗ วิสติ)

### ๓.๒ ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าจากต่างประเทศ

๓.๒.๑ ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion Cross Border Transport Agreement : CBTA) มีที่มาจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง จำนวน ๖ ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ราชอาณาจักรกัมพูชา สหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มุ่งหมายให้เกิดเครือข่ายการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศถึงกัน และอำนวยความสะดวกด้านพิธีการข้ามแดนให้สะดวกและเรียบง่าย ด้วยการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการรับขนของข้ามพรมแดน จึงได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศ โดยกำหนดหลักการเพื่อให้พนักงานศุลกากรในกลุ่มประเทศอาเซียนปฏิบัติหน้าที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ในความตกลง CBTA ภาคผนวกที่ ๔ ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งข้ามพรมแดน ได้กำหนดหลักการและแนวทางทั่วไป อาทิเช่น ในข้อ ๔ เรื่องการตรวจสอบพร้อมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ข้อ ๕ เรื่องการตรวจสอบสินค้าเพียงครั้งเดียวของศุลกากร เป็นต้น

๓.๒.๒ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการเริ่มใช้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Initial Implementation of the CBTA : IICBTA)

ในระหว่างที่แต่ละประเทศยังไม่สามารถให้สัตยาบันต่อภาคผนวกและพิธีสารที่ลงนามไปแล้ว ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เห็นว่าควรมีการเริ่มดำเนินการตามความตกลง CBTA โดยเลือกพื้นที่ที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในการนำร่องปฏิบัติการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการข้ามแดน ยอมรับการตรวจสอบพร้อมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการตรวจสอบสินค้าเพียงครั้งเดียวระหว่างประเทศภาคีคู่สัญญาที่มีดินแดนติดต่อกัน โดยรัฐมนตรีด้านการขนส่งซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้ประชุมร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ แขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และได้ตก

ลงร่วมกันที่จะดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจในการเริ่มใช้ความตกลงฯ ณ ด้านพรมแดนมุกดาหาร (สะพานมิตรภาพ ๒) และด้านสากลข้ามมิตรภาพ แขวงสะหวันนะเขต ทั้งนี้ได้มีการตกลงในเรื่องการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการข้ามแดนโดยมีสาระสำคัญ<sup>๖</sup> ดังนี้

(ก) ยอมรับการตรวจสอบพร้อมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Single-Window Inspection : SWI) เพียงครั้งเดียว ณ จุดผ่านแดน แดนสะหวัน-ลาวบาว และยอมรับการตรวจสอบพร้อมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Single-Stop Inspection : SSI) ณ จุดผ่านแดน สะหวันนะเขต-มุกดาหาร ทั้งนี้ โดยมุ่งหมายที่จะพัฒนาไปสู่การตรวจสอบสินค้าเพียงครั้งเดียวต่อไปในอนาคต

(ข) ร่วมมือซึ่งและกันในการอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลล่วงหน้า และการขนถ่ายสินค้าและบุคคล รวมถึงการส่งเอกสารการข้ามจุดผ่านแดนที่เกี่ยวข้องให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศภาคีอื่นตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการเริ่มใช้ความตกลงฯ โดยใช้วิธีการที่เหมาะสม (อาทิ คนส่งเอกสาร ไปรษณีย์ โทรสาร เทล็กซ์ วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์)

(ค) พิจารณาและทบทวนเอกสาร ขั้นตอน และพิธีการต่างๆ เพื่อประเมินความจำเป็นและกำจัดเอกสารหรือคำร้องที่มีในปัจจุบันที่ไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

(ง) จัดทำเอกสาร ขั้นตอน และพิธีการให้มีความกระชับ ตลอดจนจัดทำเอกสารการสำแดง/ตรวจปล่อยสินค้าให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(จ) ดำเนินการศึกษาร่วมกันเป็นครั้งคราวในเรื่องเวลาที่ใช้ในการข้ามแดน เพื่อนำมาใช้ในการวัดประสิทธิภาพของมาตรการในการอำนวยความสะดวกในการข้ามแดน

(ฉ) จัดหาอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก และบุคลากรสำหรับการจัดการด้านที่ทันสมัย ณ จุดผ่านแดน แดนสะหวัน-ลาวบาว และจุดผ่านแดน สะหวันนะเขต-มุกดาหาร

#### ๔. ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ในการร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) ได้มีการนำหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... มากำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้อง โดยมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำบางคำให้ใช้เฉพาะกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศุลกากร ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... ได้กำหนด “การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดนที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร...” ส่วนในมาตรา ๓๗ อนุวัติ ของร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ได้กำหนด “การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่พนักงานศุลกากรตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร...” ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้

<sup>๖</sup> [http://www.thaitruckcenter.com:8081/qmark/doc/co-frame/th-lo-vi/NEWS-MOU\\_Th\\_L\\_V-TH.pdf](http://www.thaitruckcenter.com:8081/qmark/doc/co-frame/th-lo-vi/NEWS-MOU_Th_L_V-TH.pdf)

อย่างไรก็ดีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... และ ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่...) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) ไปในคราวเดียวกัน เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหากำหนดไว้ไม่แตกต่างกัน โดยได้มีการหารือและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน คือ ผู้แทนจากกระทรวงคมนาคม ผู้แทนจากกรมขนส่งทางบก ผู้แทนจากกรมศุลกากร และผู้แทนจากคณะกรรมการร่วม ๓ สถาบันภาคเอกชน (กกร.) พบว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ นำหลักการความตกลง CBTA และบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการเริ่มใช้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Initial Implementation of the CBTA : IICBTA) มากำหนดไว้อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างที่ต้องการให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับอนุวัติการตามความตกลง CBTA รวมถึงความตกลงระหว่างประเทศฉบับอื่นที่อาจจัดทำขึ้นในอนาคต ซึ่งจะมีผลเป็นการเสริมศักยภาพของประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยว และการขนส่งในภูมิภาคอาเซียน คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอให้มีการเพิ่มเติมปรับปรุงหลักเกณฑ์ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### ๔.๑ ประเด็นข้อกฎหมายซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสนอให้มีการแก้ไข

##### ๔.๑.๑ แก้ไขชื่อพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่อ้างถึง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นควรให้มีการแก้ไขชื่อ “พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๔” ที่อ้างถึงในร่างมาตรา ๓ เป็น “พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๔” เพื่อให้ตรงกับชื่อพระราชบัญญัติฉบับเดิม

๔.๑.๒ ในร่างมาตรา ๓๗ สัตตรส ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ในเขตศุลกากรมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนเท่าที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ในร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... กำหนดเขตพื้นที่ที่ควบคุมร่วมกันไว้กว้างกว่าร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ดังนั้นการที่ร่างมาตรา ๓๗ สัตตรส กำหนด “ให้กรมศุลกากรมีอำนาจในทางศุลกากรทั้งปวงในพื้นที่ที่ควบคุมร่วมกันเช่นเดียวกับในเขตศุลกากร” เป็นการให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในเขตศุลกากรเท่านั้น อาจไม่ครอบคลุมกรณีที่มีความตกลงเพิ่มเติมขยายเขตพื้นที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่นั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในร่างมาตรา ๓๗ สัตตรส ดังนี้ “ให้กรมศุลกากรมีอำนาจในทางศุลกากรทั้งปวงในพื้นที่ที่ควบคุมร่วมกันและพื้นที่ตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนเช่นเดียวกับในเขตศุลกากร”

๔.๑.๓ เรื่องการลงโทษซ้ำ จะกระทำได้หรือไม่ ในร่างมาตรา ๓๗ เอกนวิสติ (๓) ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลง ให้พนักงานศุลกากรของรัฐบาลไทยดำเนินการตามกฎหมายไทย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รายงานผลการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงทราบ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลง

ร้องขอ พนักงานศุลกากรของรัฐบาลไทยจะส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับไปยังประเทศภาคีตามความตกลงเมื่อได้มีการดำเนินการตามกฎหมายไทยแล้วเสร็จ ก็ได้” นั้น

ในการรับฟังความคิดเห็น ผู้แทนกรมขนส่งทางบกได้ชี้แจงว่าหลักเกณฑ์ในร่างมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... มาจากหลักเกณฑ์ความตกลง CCA ข้อที่ ๑๑ (๓)<sup>๖</sup> Principle Governing Detention or Return of Goods, Vehicles , and People ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบความตกลง CBTA เช่นกัน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว กำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกันว่าจะอนุญาตให้มีการส่งบุคคลดังกล่าวกลับไปยังประเทศภาคีผู้ร้องขอได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นชอบให้คงหลักเกณฑ์ในร่างมาตรา ๑๐ ทั้งนี้ในมาตรา ๓๗ (๓) เถกุนวิสติ ของร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่...) พ.ศ. .... นำหลักเกณฑ์ของร่างมาตรา ๑๐ มากำหนดหลักเกณฑ์ไว้ทำนองเดียวกัน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงตั้งข้อสังเกตไว้ทำนองเดียวกับข้อสังเกตในร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... ในกรณีมีการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายทั้งสองประเทศ ซึ่งฐานความผิดของแต่ละประเทศกำหนดไว้ต่างกัน หรือผิดตามกฎหมายอื่นโดยกฎหมายของประเทศภาคี หรือกฎหมายของไทยอาจกำหนดแตกต่างกัน รัฐบาลประเทศภาคีอาจร้องขอให้ส่งตัวบุคคลดังกล่าวเพื่อดำเนินคดีตามฐานความผิดหรือกฎหมายอื่นของประเทศภาคี อย่างไรก็ตามการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่นำหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ให้มีการตั้งด่าน ที่ด่านพรมแดนมุกดาหาร (สะพานมิตรภาพ ๒) และด่านสากลขัวมิตรภาพ แขวงสะหวันนะเขต มากำหนดหลักเกณฑ์ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ขัดต่อเจตนารมณ์ของผู้ร่างซึ่งต้องการให้พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับกับทุกพื้นที่ ไม่ได้รองรับเฉพาะความตกลง CBTA เท่านั้น แต่รวมถึงความตกลงอื่นที่รัฐบาลไทยอาจไปทำกับรัฐบาลประเทศอื่นในภายหน้าด้วยเช่นกัน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาและเห็นชอบโดยเสนอให้มีการเพิ่มเติมข้อความในร่างมาตรา ๓๗ เถกุนวิสติ วรรคหนึ่ง “เว้นแต่จะมีความตกลงเป็นอย่างอื่น การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่พนักงานศุลกากรตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้...” เพื่อรองรับความตกลงซึ่งรัฐบาลไทยอาจทำกับรัฐบาลของประเทศต่างๆ ซึ่งอาจไม่เห็นชอบกับหลักเกณฑ์ในร่างมาตรา ๓๗ เถกุนวิสติ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรที่พนักงานศุลกากรตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน

<sup>๖</sup> Should a violation of the legislation of both the Country of Entry and the Country of Exit be detected during the border crossing formalities in the CCA of the Country of Entry, The Country of Entry shall (a) exercise its sovereign authority in the detention of the vehicle(s), goods, and/or people, (b) report the results of its enforcement of its laws to the Competent Authorities of the Country of Exit, and (c) return the vehicle(s), goods, and/or people to the Country of Exit upon request.

๔.๒ ประเด็นข้อกฎหมายซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหารือกับกรมขนส่งทางบก และได้ตั้งข้อสังเกตบางประการ

๔.๒.๑ เรื่องการส่งทรัพย์สินซึ่งได้จากการยึด ในร่างมาตรา ๓๗ เถกุนวิสติ และ ร่างมาตรา ๓๗ วิสติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการส่งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่ง ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะที่ยึดมาจะส่งต่อไปให้รัฐบาลประเทศซึ่งร้องขอได้หรือไม่ และมีกระบวนการอย่างไร

ในมาตรา ๓๗ เถกุนวิสติ และมาตรา ๓๗ วิสติ ของร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ทำนองเดียวกับมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ของร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... ซึ่งผู้แทนกรมขนส่งทางบกได้ชี้แจงว่าในชั้นคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการหารือในประเด็นเรื่องการส่งทรัพย์สินซึ่งได้จากการยึด เนื่องจากได้ตระหนักถึงปัญหากรณีที่มีการยึดแล้วไม่สามารถคืนของดังกล่าวได้ หรือกรณีที่เป็นสินค้าซึ่งแปรสภาพตามกาลเวลายกตัวอย่างเช่น ของสดเสียง่าย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นควรตั้งข้อสังเกตว่าบางกรณีทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดนรวมถึงความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร อาจมิใช่เป็นสินค้าซึ่งแปรสภาพตามกาลเวลาแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้กรณีการลักลอบขนส่งสัตว์ป่า หรือโบราณวัตถุ ซึ่งมีแหล่งที่มาในประเทศไทยหรือประเทศภาคีอื่น ดังนั้นการที่กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยได้ใช้ดุลพินิจ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยได้เช่นกัน

๔.๒.๒ เรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในร่างมาตรา ๓๗ เถกุนวิสติ และ ร่างมาตรา ๓๗ วิสติ ที่ให้มีการส่ง บุคคล ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งของดังกล่าว จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการเหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้แม้ว่ากระทรวงคมนาคมได้ชี้แจงในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) และได้มีการแก้ไขโดยเพิ่มเติมเงื่อนไขการส่งบุคคลไปยังประเทศภาคีตามความตกลงในกรณีที่มีการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลงที่ตรวจพบในพื้นที่ร่วมกันในราชอาณาจักร ให้มีการดำเนินการตามกฎหมายไทยให้แล้วเสร็จก่อนจึงส่งบุคคลดังกล่าวไปตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ของประเทศภาคีตามความตกลงได้ (ร่างมาตรา ๓๗ เถกุนวิสติ (๓)) และจึงไม่มีประเด็นเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อไปแล้วก็ตาม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษา ความหมายคำว่า “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน” (Auslieferung/Extradition) คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งส่งมอบผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกรัฐหนึ่งเพื่อดำเนินคดีอาญา หรือเพื่อบังคับโทษตามคำพิพากษา ซึ่งการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นหลักของกฎหมาย

ระหว่างประเทศที่ว่ารัฐทุกรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาเอง หรือไม่ต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนไปเพื่อลงโทษซึ่งเป็นหลักที่ Hugo Von Grotius<sup>๓</sup> บิดาแห่งกฎหมายระหว่างประเทศได้วางไว้เมื่อปี ค.ศ.๑๖๒๔ โดยพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งเกี่ยวข้องกับ ประเด็นในร่างมาตรา ๓๗ เอกูนิวีสติ (๓)<sup>๔</sup> ซึ่งมีหลักเกณฑ์เกี่ยวข้อง ดังนี้

เรื่องหลักไม่ดำเนินคดีซ้ำ (Prinzip "ne bis in idem" / Principle of Double Jeopardy" หมายความว่า เมื่อได้มีการดำเนินคดีกับผู้ใดในรัฐที่ถูกร้องขอจนมีการยื่นฟ้องไปแล้วหรือมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว รัฐที่ถูกร้องขอนั้นขอที่จะปฏิเสธไม่ส่งตัวผู้นั้นข้ามแดนไปให้รัฐอื่นได้<sup>๕</sup>

นอกจากนี้ ในมาตรา ๑๐ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า "ถ้า บุคคลใดซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนนั้นเคยได้รับการพิจารณาตัดสินจากศาลไทยหรือศาลของประเทศผู้ร้องขอในการ กระทำอย่างเดียวกันกับที่มีการร้องขอ ให้ส่งข้ามแดนและศาลไทยหรือศาลของประเทศผู้ร้องขอได้มีคำพิพากษาถึง ที่สุดให้ปล่อยตัวหรือพิพากษาให้ลงโทษ และผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว หรือได้รับการอภัยโทษหรือนิโทษกรรมหรือคดี ขาดอายุความหรือมีเหตุอื่นใดซึ่งไม่สามารถดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นตามกฎหมายของประเทศผู้ร้องขอ ห้ามมิให้ส่ง บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเนื่องจากการกระทำนั้นอีก"

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๗ เอกูนิวีสติ (๓) ของ ร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... กับหลักเกณฑ์การส่งผู้ร้ายข้ามแดน เรื่องหลักไม่ดำเนินคดีซ้ำ และ ตามหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติมาตรา ๑๐ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ตามร่างมาตรา ๓๗ เอกูนิวีสติ (๓) ที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยใช้ดุลพินิจในการ ส่งบุคคลไปตามที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลประเทศภาคร้องขอในกรณีที่มีการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและ กฎหมายของประเทศภาคี ซึ่งได้ดำเนินการตามกฎหมายไทยเสร็จแล้วนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็น การขัดกับหลักกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เนื่องจากหลักกฎหมายอาญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะ ไม่ดำเนินคดีกับบุคคลเช่นว่านั้นซ้ำอีก ดังนั้น เมื่อได้มีการดำเนินคดีกับบุคคลในประเทศไทยจนมีการยื่นฟ้องไปแล้ว หรือมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยขอที่จะปฏิเสธไม่ส่งบุคคลผู้นั้นข้ามแดนให้ตามคำ ร้องขอของรัฐอื่นอีก

<sup>๓</sup> ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร "กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" บทที่ ๓๓ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน พิมพ์ครั้งที่ ๘. สำนักพิมพ์วิญญูชน มีนาคม ๒๕๕๕

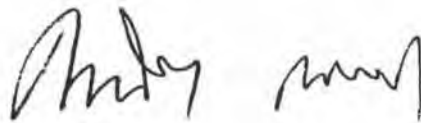
<sup>๔</sup> ๓๗ เอกูนิวีสติ (๓) ของร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... "การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วย ศาลการที่พนักงานศาลการตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๓) ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายประเทศภาคีตามความตกลง ให้พนักงานศาลการของรัฐบาลไทย ดำเนินการตามกฎหมายไทยและเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงทราบ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงร้องขอ พนักงานศาลการจะส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ไซ้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับไปยังประเทศภาคีตามความตกลงเมื่อได้มีการดำเนินการตามกฎหมายไทยเสร็จแล้วก็ได้"

<sup>๕</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงตั้งข้อสังเกตว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๗  
เอกราช (๓) เรื่องการส่งตัวบุคคลซึ่งได้ดำเนินคดีหรือมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้วไปยังประเทศภาคีซึ่ง  
ร้องขอนั้นขัดต่อหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในเรื่องหลักไม่ดำเนินคดีซ้ำ และยังขัดกับหลักกฎหมายว่าด้วยการ  
ส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วยเช่นกัน

ตามที่กล่าวไปแล้วในข้างต้นถึงความจำเป็นที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในร่าง  
พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกใน  
การขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขงตอนบน) ไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ  
นี้มีขึ้นมาเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานศุลกากรโดยตรง อีกทั้งกฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ  
การนำเข้าและส่งออกโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อเป็นการ  
อำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ และผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายได้ทราบหลักเกณฑ์ทั้งหมดและไม่เกิด  
ความสับสน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับร่าง  
พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. .... และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ  
พนักงานศุลกากรเป็นมาตรฐานและสอดคล้องกับความตกลง CBTA รวมถึงรองรับความตกลงอื่นๆ ที่รัฐบาลไทย  
อาจทำความตกลงกับประเทศต่างๆ ในภายหน้าด้วย



(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย