

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๕๐๓/ ๑๓๒๖๖



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
รหัสเรื่อง : ส20860 3 ก  
รับที่ : ธ11285/59 สห  
วันที่ : 22 ก.ค. 59 เวลา : 13:38

กระทรวงการคลัง  
ถนนพระราม ๖  
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙

เรื่อง การให้สัตยาบันพิธีสาร ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน และภาคผนวกทางเทคนิค: กฎเกณฑ์และพิธีการว่าด้วยศุลกากรผ่านแดนอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๐๐ ชุด  
๒. พิธีสาร ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน และภาคผนวกทางเทคนิค: กฎเกณฑ์และพิธีการว่าด้วยศุลกากรผ่านแดนอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน และคำแปลภาษาไทย จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง การให้สัตยาบันพิธีสาร ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน และภาคผนวกทางเทคนิค: กฎเกณฑ์และพิธีการว่าด้วยศุลกากรผ่านแดนอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑. เรื่องเดิม

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบร่างพิธีสาร ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน และภาคผนวกทางเทคนิค: กฎเกณฑ์และพิธีการว่าด้วยศุลกากรผ่านแดนอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit: AFAFGT) และอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ลงนามร่างพิธีสารดังกล่าว

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย ภาษี) ได้ลงนามร่างพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ กระทรวงการคลัง ประเทศไทย โดยการลงนาม (Signing) เป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประเทศไทยที่จะเข้าผูกพันตามพันธกรณี โดยพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ จะมีผลผูกพันประเทศไทยอย่างแท้จริงเมื่อมีการให้สัตยาบัน (Ratification) พิธีสารดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ลงนามพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ แล้ว พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีผลใช้บังคับ ซึ่งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ กำหนดให้ผู้ค้าประกันที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ที่จะสามารถผูกพันตนเพื่อรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมได้ ส่งผลให้กฎหมายภายในของประเทศไทยขัดแย้งกับข้อบทแห่งพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ ซึ่งกำหนดให้ผู้ค้าประกันการผ่านแดนอาเซียนเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ โดยผู้ค้าประกันการผ่านแดนจะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับผู้ประกอบการผ่านแดน ในกรณีที่ผู้ประกอบการผ่านแดนกระทำผิดเงื่อนไขการผ่านแดนตามที่กรอบความตกลง AFAFGT กำหนดไว้

/กรม...

กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องได้นำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การหารือของที่ประชุม Sub Working Group on ASEAN Customs Transit System (SWG-ACTS) ครั้งที่ ๑๑ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๓-๑๕ มกราคม ๒๕๕๙ ณ เมืองยอกยาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยได้ข้อสรุปว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่อนุญาตให้เฉพาะนิติบุคคลเท่านั้นที่จะสามารถเป็นผู้ค้าประกันการผ่านแดนสินค้าได้ อย่างไรก็ตาม ผู้แทนประเทศกัมพูชาได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า กฎหมายภายในของประเทศกัมพูชาอนุญาตให้บุคคลธรรมดาเป็นผู้ค้าประกันการผ่านแดนสินค้าได้ด้วย ดังนั้น การแก้ไขนิยามของคำว่า “ผู้ค้าประกัน” ที่กำหนดไว้ในพิธีสาร ๗ ให้เหลือเพียงนิติบุคคลเท่านั้นจึงไม่สามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้แนวปฏิบัติว่าด้วยเรื่องผู้ค้าประกันการผ่านแดนภายใต้พิธีสาร ๗ เป็นไปในแนวทางที่ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ถือปฏิบัติ โดยมีการกำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ที่ประชุมจึงมีมติให้ประเทศไทยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกทางเทคนิคฯ แนบท้ายพิธีสาร ๗ ให้มีข้อความกำหนดให้ผู้ค้าประกันการผ่านแดนภายใต้พิธีสาร ๗ ต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยให้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียน (ASEAN Directors-General of Customs Meeting) ครั้งที่ ๒๕ เพื่อพิจารณาตามแนวทางการแก้ไขภาคผนวกทางเทคนิคฯ ที่กำหนดไว้ใน Article 10 แห่งพิธีสาร ๗ ต่อไป

ต่อมา ในการประชุมอธิบดีศุลกากรอาเซียน (ASEAN Directors-General of Customs Meeting) ครั้งที่ ๒๕ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๔-๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศกัมพูชา ที่ประชุมได้พิจารณาถึงข้อกังวลของประเทศสมาชิกอาเซียนเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกทางเทคนิคฯ แนบท้ายพิธีสาร ๗ ว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติของผู้ค้าประกันการผ่านแดนว่าอาจกระทบต่อประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้ให้สัตยาบันพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ แล้ว รวมทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนภายในประเทศเพื่อให้สัตยาบันพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ ได้ ที่ประชุมจึงได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามแนวทางที่ Legal Services & Agreements Directorate (LSAD) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านกฎหมายของสำนักเลขาธิการอาเซียนเสนอ โดยให้ประเทศไทยสามารถยื่นเอกสาร (Statement) ควบคู่กับสัตยาบันสาร โดยกำหนดในเอกสารดังกล่าวว่า ในการผ่านแดนภายใต้พิธีสาร ๗ นั้น ประเทศไทยจะอนุญาตให้เฉพาะผู้ค้าประกันที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ค้าประกันการผ่านแดนได้ และไม่ถือว่าการยื่นเอกสารควบคู่กับสัตยาบันสารของประเทศไทยในกรณีนี้เป็นการตั้งข้อสงวน (Reservation) ในการไม่ปฏิบัติตามข้อบทแห่งพิธีสาร ๗ ว่าด้วยเรื่องการค้าประกันการผ่านแดนแต่อย่างใด ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้ว เห็นควรให้ยอมรับข้อเสนอแนะของ LSAD เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงข้อบทแห่งภาคผนวกทางเทคนิคฯ แนบท้ายพิธีสาร ๗ ที่จะกระทบต่อประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้ให้สัตยาบันไปแล้ว หรืออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนภายในประเทศเพื่อให้สัตยาบัน ทั้งนี้ การอนุญาตให้ประเทศไทยยื่นเอกสารควบคู่กับสัตยาบันสารถือเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาในครั้งนี้นี้เท่านั้น และไม่ถือเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ตามข้อบทแห่งพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ ได้ในอนาคต เมื่อได้ข้อสรุปในการแก้ไขปัญหากรณีกฎหมายภายในของประเทศไทยขัดแย้งกับข้อบทแห่งพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ ได้แล้ว ประเทศไทยจึงสามารถให้สัตยาบันเพื่อเข้าผูกพันต่อความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวได้

## **๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี**

การให้สัตยาบันพิธีสาร ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน และภาคผนวกทางเทคนิคฯ กฎเกณฑ์และพิธีการว่าด้วยศุลกากรผ่านแดนอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เข้าข่ายที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

### ๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ขณะนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศได้ลงนามร่างพิธีสารดังกล่าวครบถ้วนแล้ว โดยประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์ เป็นสามประเทศแรกที่จะเข้าร่วมโครงการนำร่อง (Pilot Project) เพื่อทดสอบระบบการผ่านแดนภายใต้พิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิค ดังนั้น การให้สัตยาบันต่อพิธีสาร ๗ ของประเทศไทยจะเป็นการผลักดันให้การปฏิบัติพิธีการศุลกากรผ่านแดนภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบอย่างแท้จริง และเป็นการกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ เร่งดำเนินการให้สัตยาบันพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิค เพื่อให้สามารถดำเนินการตามระบบศุลกากรผ่านแดนได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

### ๔.สาระสำคัญของเรื่อง

พิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิค เป็นความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องระบบศุลกากรผ่านแดน โดยประเทศสมาชิกอาเซียนจะอนุญาตให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นขนส่งสินค้าผ่านแดนของตนได้ เว้นแต่สินค้าต้องห้าม ต้องจำกัด ซึ่งได้กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายพิธีสาร และต้องไม่มีการเก็บภาษีใดๆ สำหรับสินค้าที่ขนส่งผ่านแดน และศุลกากรแต่ละประเทศสามารถดำเนินการใดๆ ได้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้สามารถควบคุมการขนส่งผ่านแดนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และการตรวจของจะกระทำได้เท่าที่มีเหตุอันควรเท่านั้น โดยมีหลักการให้ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการปฏิบัติพิธีการศุลกากรผ่านแดนอย่างเต็มรูปแบบ

นอกจากนี้ พิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิค ยังกำหนดให้ผู้ประกอบการผ่านแดนของประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศวางหลักประกัน (Guarantee) ครั้งเดียว โดยถือว่าหลักประกันดังกล่าวมีความสมบูรณ์ในทุกประเทศและครอบคลุมถึงสินค้าตลอดเส้นทางการขนส่งผ่านแดน และการกำหนดให้ใช้แบบสำแดงหรือเอกสารการสำแดงทางศุลกากรที่เหมือนกันทั่วทั้งภูมิภาคในการขนส่งผ่านแดน (Single Regional Customs Declaration/Document for transit)

### ๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง จึงได้มีหนังสือไปสอบถามความเห็นต่อพิธีสาร ๗ จากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ก่อนการลงนามพิธีสารดังกล่าวแล้ว โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร แจ้งว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพิธีสาร ๗ และกระทรวงยุติธรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงการต่างประเทศ แจ้งว่าไม่มีข้อขัดข้องแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตั้งแต่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ได้ลงนามในพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิค ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ต่อข้อบทแห่งพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิค

ในการนี้ กรมศุลกากรได้ดำเนินการเผยแพร่พิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคทางระบบอินทราเน็ตของกรมศุลกากรและเว็บไซต์กรมศุลกากร ([www.customs.go.th](http://www.customs.go.th)) เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร ประชาชน หน่วยงาน และผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงรายละเอียดของพิธีสารดังกล่าว ก่อนที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันต่อความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวต่อไป

### ๖. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๓ กำหนดให้การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมาย

ระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

### ๗. ข้อเสนอของส่วนราชการ

การให้สัตยาบันพิธีสาร ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน และภาคผนวกทางเทคนิค: กฎเกณฑ์และพิธีการว่าด้วยศุลกากรผ่านแดนอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นเรื่องที่ต้องขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อน ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ เนื่องจากในขณะเจรจาจัดทำพิธีสารดังกล่าว ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการผ่านแดนสินค้า ดังนั้น เพื่ออนุวัติการพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ กรมศุลกากรจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อกำหนดนิยามของคำว่า “ผ่านแดน” และอำนาจของศุลกากรในการตรวจสอบ ตรวจค้น และจับกุมของผ่านแดนที่มีความผิดตามที่กฎหมายกำหนด และแม้ว่าพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๕๗ จะมีผลใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันต่อพิธีสาร ๗ และภาคผนวกทางเทคนิคฯ ก็ตาม แต่พิธีสารและภาคผนวกทางเทคนิคดังกล่าวถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จะมีการต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา อันจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนให้สัตยาบันตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

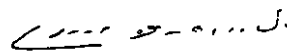
กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๗.๑ นำเสนอพิธีสาร ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน และภาคผนวกทางเทคนิค: กฎเกณฑ์และพิธีการว่าด้วยศุลกากรผ่านแดนอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการให้สัตยาบันตามนัยมาตรา ๒๓ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗

๗.๒ มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำสัตยาบันสารและดำเนินการส่งมอบแก่เลขาธิการอาเซียนต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมศุลกากร

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๖๖๗ ๗๔๔๕

โทรสาร ๐ ๒๖๖๗ ๖๙๒๕