

กวก. .... 15 .....

สลด. (eMail)

วันที่ 29 ม.ค. 67

ส่ง : กวก.

เวลา ..... 9.00 .....

รับที่ : ร1057/67

26 ม.ค. 2567 เวลา 18.01 น.



# ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๕๐๓/ ๑๑๖๖



กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖

กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๒๖ มกราคม ๒๕๖๗

เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๔๔๑๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา
๒. สำเนารายงานการประชุมเกี่ยวกับร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา
๓. ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และคำแปลภาษาไทย

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอ เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา (ร่างบันทึกความเข้าใจ) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) กำหนดให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย และ มาตรา ๔ (๙) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

## ๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

๑.๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และอนุมัติให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้ลงนามในร่างบันทึกความเข้าใจฯ รวมทั้งอนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ในการลงนามร่างบันทึกความเข้าใจดังกล่าว รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

๑.๒ ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๓๖๔๐๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้เสนอมาภายหลังจากที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยกระทรวงการต่างประเทศตั้งข้อสังเกตว่า ร่างบันทึกความเข้าใจ เป็นหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายจะต้องเสนอรัฐสภา ตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้วยหรือไม่ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงการคลังแจ้งผลให้คณะรัฐมนตรีทราบโดยด่วน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยมอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเร่งประสานการดำเนินการกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๐ ว่า ร่างบันทึกความเข้าใจ เป็นหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากมีเจตนาจัดทำในระดับรัฐบาล และก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศภาคีภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม แต่ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ

๑.๓ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ได้จัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑ ให้อธิบดีกรมศุลกากรในขณะนั้น (นายกุลิศ สมบัติศิริ) เป็นผู้ลงนาม บันทึกความเข้าใจ

๑.๔ ในระหว่างการดำเนินการเพื่อลงนามร่างบันทึกความเข้าใจ ฝ่ายกัมพูชาประสงค์ จะใช้หนังสือ Letter of Authorization ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง ในฐานะหนังสือ มอบอำนาจเต็มเพื่อประกอบการลงนามในร่างบันทึกความเข้าใจ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง จึงมีหนังสือ ทาหรือกระทรวงการต่างประเทศเพื่อขอทราบความเห็นเกี่ยวกับความถูกต้องของหนังสือมอบอำนาจเต็มและ หนังสือ Letter of Authorization ที่เสนอโดยฝ่ายกัมพูชาดังกล่าวว่า สามารถนำมาใช้ในการลงนาม ร่างบันทึกความเข้าใจ ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาที่จะมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศได้หรือไม่

ในการนี้ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ได้ประสานงานกับ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ แล้วได้รับแจ้งว่า หนังสือมอบอำนาจเต็มของฝ่ายกัมพูชาจะจัดทำขึ้น โดยรัฐบาลกัมพูชาลงนามโดยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยผู้ได้รับมอบอำนาจไม่สามารถมอบอำนาจนั้นต่อไปให้บุคคลอื่นได้ ซึ่งหนังสือ Letter of Authorization เป็นเพียงเอกสารที่ใช้เป็นการภายในในการมอบอำนาจให้แก่ผู้เจรจาในฐานะผู้แทนของรัฐ ทั้งนี้ ไม่พบว่ามีการใช้หนังสือ Letter of Authorization ในการลงนามเอกสารที่ประสงค์ให้มีผลผูกพันรัฐบาลแต่อย่างใด ดังนั้น ฝ่ายไทยจึงไม่สามารถยอมรับให้ฝ่ายกัมพูชาใช้หนังสือ Letter of Authorization ดังกล่าวในการลงนาม ในร่างบันทึกความเข้าใจได้

๑.๕ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๒/ว๑๐๘๐๙ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการติดตามผลการหารือในประเด็นเร่งรัด การลงนามบันทึกความเข้าใจ ตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ได้จัด การประชุมผ่านระบบ Zoom Meeting ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗ เพื่อหารือร่วมกับผู้แทนจากกระทรวง การต่างประเทศของไทย และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศกัมพูชา เกี่ยวกับการเตรียม ความพร้อมในการลงนามร่างบันทึกความเข้าใจ ในโอกาสที่นายกรัฐมนตรีของกัมพูชาจะเดินทางมาเยือน

ประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ทั้งนี้ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้อธิบดีกรมศุลกากรของทั้งสองประเทศสามารถลงนามในร่างบันทึกความเข้าใจ ในนามของรัฐได้โดยไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ตามมาตรา ๗ แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties ๑๙๖๙) อย่างไรก็ดี กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่า กระทรวงการคลังจะต้องนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเดิมเมื่อปี ๒๕๖๐ ที่ได้อนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) สำหรับการลงนามร่างบันทึกความเข้าใจไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่อนุมัติหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) กำหนดหลักเกณฑ์โดยสอดคล้องกับอนุสัญญากรุงเวียนนา ที่กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องแจ้งถึงการลงนามหนังสือสัญญาโดยไม่มีหนังสือมอบอำนาจเต็มให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย ประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) กำหนดให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย และ มาตรา ๔ (๙) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

## ๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ เป็นวันที่จะมีการลงนามร่างบันทึกความเข้าใจ ในโอกาสที่นายกรัฐมนตรีสัมมนาจะเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ จึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนกำหนดการดังกล่าว

## ๓.สาระสำคัญ

๓.๑ ร่างบันทึกความเข้าใจ กำหนดให้คู่ภาคีจะต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยไม่ให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนของการผ่านแดน โดยสินค้าผ่านแดนนั้น เป็นของที่ไม่ต้องชำระอากรหากได้ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศที่มีการผ่านแดนอย่างครบถ้วน แต่ประเทศภาคีสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาระที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง หรือค่าบริการอื่น ๆ ได้

๓.๒ สินค้าผ่านแดนจะต้องขนส่งผ่านที่ทำการพรมแดนที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของร่างบันทึกความเข้าใจ และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขภาคผนวกดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างคู่ภาคี ทั้งนี้ เส้นทางภายในประเทศสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนจะถูกกำหนดโดยภาคีแต่ละฝ่าย

๓.๓ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๔ ส่วนที่ ๑ มีบทบัญญัติว่าด้วยการผ่านแดนไว้แล้ว ประเทศไทยจึงสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ร่างบันทึกความเข้าใจ ได้ โดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่

๓.๔ คู่ภาคีร่างบันทึกความเข้าใจ ประสงค์ให้เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนลงนามโดยมติในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจ และอนุมัติให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้ลงนามในร่างบันทึกความเข้าใจ รวมทั้งอนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ในการลงนามร่างบันทึกความเข้าใจ

#### ๔. ประโยชน์และผลกระทบ

ร่างบันทึกความเข้าใจฯ จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ส่งผ่านที่ทำการพรมแดนที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของร่างบันทึกความเข้าใจฯ จึงเป็นการส่งเสริมและกระชับความร่วมมือทางการค้าระหว่างไทยและกัมพูชา

#### ๕. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา หรือการสูญเสียรายได้

ไม่มี

#### ๖. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นชอบต่อการเจรจาจัดทำร่างบันทึกความเข้าใจฯ แล้ว เมื่อครั้งที่กระทรวงการคลังเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ สำหรับข้อสังเกตของกระทรวงการต่างประเทศที่ว่า ร่างบันทึกความเข้าใจฯ จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาด้วยหรือไม่นั้น ศาสตราจารย์ดร.มนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่า ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายจะต้องเสนอรัฐสภา ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อทั้งประเทศไทยและกัมพูชาไม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของร่างบันทึกความเข้าใจฯ ไปจากร่างที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวงการต่างประเทศเลยไม่มีข้อขัดแต่อย่างใด ตามข้อ ๑.๕

#### ๗. ข้อกำหนดและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๗.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๑๗๘ คู่ภาคีร่างบันทึกความเข้าใจฯ ประสงค์ให้เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนลงนามโดยมติในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจฯ และอนุมัติให้อธิบดีกรมศุลกากรเป็นผู้ลงนามในร่างบันทึกความเข้าใจฯ รวมทั้งอนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ในการลงนามร่างบันทึกความเข้าใจฯ

๗.๒ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๔ ส่วนที่ ๑ การผ่านแดนและการถ่ายลำ

๗.๓ มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐

#### ๘. ข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐ/คณะกรรมการเจ้าของเรื่อง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

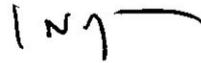
๘.๑ ขอยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจฯ ด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เฉพาะการอนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers)

๘.๒ ให้ความเห็นชอบในการลงนามร่างบันทึกความเข้าใจฯ ด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา โดยอธิบดีกรมศุลกากรของประเทศไทยและกัมพูชา โดยไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓ ทั้งนี้ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง จะดำเนินการแลกเปลี่ยนหนังสือแสดงเจตนากรณีในการยินยอมลงนามในร่างบันทึกความเข้าใจดังกล่าว โดยไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานระหว่างทั้งสองประเทศต่อไป

๘.๓ หากมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขภาคผนวกของร่างบันทึกความเข้าใจ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์ การเปิดจุดผ่านแดนใหม่ หรือด้วยเหตุผลอื่นใด ถือว่าเป็น การแก้ไขเพิ่มเติมร่างบันทึกความเข้าใจ ในส่วนที่มีสาระสำคัญหรือไม่ขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศไทย ขอให้กระทรวงการคลังดำเนินการได้โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายเศรษฐา ทวีสิน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมศุลกากร กองกฎหมาย

โทร ๐ ๒๖๖๗ ๔๗๓๕

โทรสาร ๐ ๒๖๖๗ ๖๙๒๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ๑๐๙๘๖๑@customs.go.th