

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ.

๑.ความเป็นมา

สืบเนื่องจากประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตสินค้า สินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือและเงินลงทุนที่เสรีมากขึ้น เพื่อมุ่งสร้างความเท่าเทียมในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน และมุ่งส่งเสริมการรวมกลุ่มประเทศอาเซียนเข้ากับประชาคมโลกเพื่อขยายตลาดในเขตภูมิภาคอาเซียนให้มีขนาดใหญ่และเพิ่มอำนาจการต่อรองในเวทีการค้าโลก นอกจากนี้ยังส่งผลให้นักลงทุนและผู้ประกอบการธุรกิจจากกลุ่มประเทศเศรษฐกิจอาเซียน รวมถึงประเทศนอกกลุ่มเศรษฐกิจอาเซียนให้ความสนใจที่จะลงทุนหรือขยายกิจการมายังกลุ่มประเทศอาเซียน การคมนาคมขนส่งจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์ ประเทศในกลุ่มเศรษฐกิจอาเซียนจึงมีโครงการเชื่อมโยงเส้นทางหลวงอาเซียนและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อเชื่อมโยง และอำนวยความสะดวกในการคมนาคมจากประเทศต่างๆ ในแถบภูมิภาคอาเซียน และมีความพยายามสร้างหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยมีการจัดทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion Cross Border Transport Agreement : CBTA) ร่วมกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สหภาพพม่า และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งความตกลงดังกล่าว มีสาระสำคัญครอบคลุมการขนส่งสินค้า ผู้โดยสาร และส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ การอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งข้ามพรมแดน ซึ่งในขณะนี้กระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เกิดความเหมาะสม โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างกฎหมายและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย จึงได้พิจารณาศึกษาร่างกฎหมายดังกล่าวที่มีการเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาบางประเด็น โดยให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

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

๒. เหตุผลความจำเป็นและความเร่งด่วนของเรื่อง

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. เป็นร่างที่มีความสำคัญ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการดำเนินพิธีการต่างๆ ในการขนส่งข้ามพรมแดนเพื่อลดความยุ่งยากและกระชับระยะเวลาในการดำเนินพิธีการ โดยพัฒนาความร่วมมือและรูปแบบในการดำเนินพิธีการให้การดำเนินพิธีการของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีสามารถกระทำได้ในพื้นที่จุดเดียว

๒.๒ ขณะนี้ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion Cross Border Transport Agreement : CBTA) และได้ลงนามในภาคผนวก ๔ เรื่องการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งข้ามพรมแดนของความตกลงฯ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จึงทำให้ประเทศไทยมีความผูกพันในการนำหลักการในภาคผนวก ๔ ซึ่งกำหนดไว้ในความตกลง CBTA มากำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อขยายการอำนวยความสะดวกให้ได้มากที่สุดเพื่อให้การดำเนินพิธีการด้านการข้ามแดนสะดวกและเรียบง่ายด้วยการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

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

๓. สารสำคัญ/ข้อเท็จจริง/ข้อกฎหมาย

๓.๑ สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ.

๓.๑.๑ กำหนดพื้นที่ควบคุมร่วมกัน เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนตามความตกลง ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดพื้นที่ในเขตศุลกากรหรือพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตศุลกากร สถานีหรือท่าเรือในราชอาณาจักร เป็นพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร เมื่อกำหนดพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักรและรัฐบาลของประเทศภาคีตามความตกลงได้แจ้งพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักรให้รัฐบาลไทยทราบแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๔)

๓.๑.๒ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักรให้ถือว่าเป็นการดำเนินพิธีการในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๕)

๓.๑.๓ การปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลง (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๘)

(ก) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินพิธีการตามข้อตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลของประเทศภาคีตามความตกลงสำหรับการดำเนินพิธีการในพื้นที่ควบคุมร่วมกันแต่ละแห่ง

(ข) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง สำหรับการเข้ามาดำเนินพิธีการในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ (ร่างมาตรา ๖ วรรคสอง)

(ค) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร ต้องแสดงบัตรประจำตัวซึ่งออกโดยรัฐบาลของประเทศภาคีตามความตกลงนั้นแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง (ร่างมาตรา ๗)

(ง) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงที่ดำเนินพิธีการในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักรเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๓.๑.๔ การกระทำความผิดตามกฎหมายไทยเกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดนในพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักร ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๘)

๓.๑.๕ หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดน (ร่างมาตรา ๑๐ - ร่างมาตรา ๑๑)

(ก) กรณีตรวจพบการกระทำความผิดในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร หากเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายไทย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศไทยดำเนินการตามกฎหมายต่อไป แต่หากเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลงและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงร้องขอ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับไปยังประเทศภาคีตามความตกลง และหากเป็นการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยดำเนินการตามกฎหมายไทยให้แล้วเสร็จก่อน แล้วรายงานผลการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงทราบ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงร้องขอ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยมีดุลพินิจในการส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับไปยังประเทศภาคี ตามความตกลง

(ข) กรณีตรวจพบการกระทำความผิดในพื้นที่ควบคุมร่วมกันนอกราชอาณาจักร หากเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายไทยเพียงประเทศเดียว เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยมีหน้าที่ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงให้ส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับมายังราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการตามกฎหมายไทยต่อไป ในกรณีการกระทำความผิดดังกล่าวนั้นผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลง เจ้าหน้าที่ของ

รัฐบาลไทยมีดุลพินิจที่จะดำเนินการร้องขอให้ส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับมาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายไทยหรือไม่ก็ได้

๓.๑.๖ การออกระเบียบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย (ร่างมาตรา ๑๒) ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(ข) การนำระบบงาน เครื่องมือและอุปกรณ์ที่เป็นมาตรฐานสากลมาใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการดำเนินพิธีการและเชื่อมโยงกระบวนการระหว่างที่เกี่ยวข้อง

(ค) การส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวและการรายงานผลการดำเนินการตามร่างมาตรา ๑๐

(ง) การร้องขอบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวตามร่างมาตรา ๑๑

(จ) ดำเนินการอื่นๆ ในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน

๓.๑.๗ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และให้มีอำนาจออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (ร่างมาตรา ๑๓)

๓.๒ ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าจากต่างประเทศ

๓.๒.๑ ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion Cross Border Transport Agreement : CBTA) มีที่มาจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง จำนวน ๖ ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ราชอาณาจักรกัมพูชา สหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มุ่งหมายให้เกิดเครือข่ายการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศถึงกัน และอำนวยความสะดวกด้านพิธีการข้ามแดนให้มีความเรียบง่ายด้วยการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการรับขนของข้ามพรมแดน จึงได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศ โดยกำหนดหลักการว่าด้วยการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งข้ามพรมแดนของประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ในความตกลง CBTA ภาคผนวกที่ ๔ การอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งข้ามพรมแดน กำหนดหลักการและแนวทางทั่วไปในการพัฒนาพิธีการด้านการตรวจสอบและการควบคุมบุคคล สินค้า และยานพาหนะ ตลอดจนการดำเนินการพิธีการต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของประเทศภาคีสามารถดำเนินการพร้อม

กันโดยเด็ดขาด โดยอาจเป็นการให้เจ้าหน้าที่ร่วมกันดำเนินพิธีการในจุดเดียวกัน หรือการมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินพิธีการแทนกันระหว่างประเทศภาคี

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

ในระหว่างที่แต่ละประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงยังไม่สามารถให้สัตยาบันต่อภาคผนวกและพิธีสารที่ลงนามไปแล้ว ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เห็นว่าควรมีการเริ่มดำเนินการตามความตกลง CBTA โดยเลือกพื้นที่ที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในการนำร่องปฏิบัติการอำนวยความสะดวกพิธีการข้ามแดน ยอมรับการตรวจสอบร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการตรวจสอบสินค้าเพียงครั้งเดียวระหว่างประเทศภาคีคู่สัญญาที่มีดินแดนติดต่อกัน โดยรัฐมนตรีด้านการขนส่งซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้ประชุมร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ ณ แขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และได้ลงนามในความตกลงร่วมกันที่จะดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการเริ่มใช้ความตกลงฯ ณ ด้านพรมแดนมุกดาหาร (สะพานมิตรภาพ ๒) และด้านสากลข้ามมิตรภาพ แขวงสะหวันนะเขต ทั้งนี้ในความตกลงดังกล่าวได้มีการตกลงในเรื่องการอำนวยความสะดวกพิธีการข้ามแดนซึ่งมีสาระสำคัญ^๙ 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 และการขนถ่ายสินค้าและบุคคลในการนี้ รวมถึงการส่งเอกสารการข้ามจุดผ่านแดนที่เกี่ยวข้องให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศภาคีอื่นตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการเริ่มใช้ความตกลงฯ โดยใช้วิธีการที่เหมาะสม (อาทิ คนส่งเอกสารไปรษณีย์ โทรสาร เทเล็กซ์ วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์)

(ค) พิจารณาและทบทวนเอกสาร ขั้นตอน และพิธีการต่างๆ เพื่อประเมินความจำเป็นและกำจัดเอกสารหรือคำร้องที่มีในปัจจุบันที่ไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

(ง) จัดทำเอกสาร ขั้นตอน และพิธีการให้มีความกระชับ ตลอดจนจัดทำเอกสารการสำแดง/ตรวจปล่อยสินค้าให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(จ) ดำเนินการศึกษาร่วมกันเป็นครั้งคราวในเรื่องเวลาที่ใช้ในการข้ามแดน เพื่อนำมาใช้ในการวัดประสิทธิภาพของมาตรการในการอำนวยความสะดวกในการข้ามแดน

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

^๙ http://www.thaitruckcenter.com:8081/qmark/doc/co-frame/th-lo-vi/NEWS-MOU_Th_L_V-TH.pdf

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินพิธีการต่างๆ ในการขนส่งข้ามพรมแดนเพื่อลดความยุ่งยากและกระชั้นระยะเวลา และสนับสนุนการค้า การลงทุนในแถบประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงให้เป็นหนึ่งเดียว

๔. ความเห็นของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง/คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ในการร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. ได้มีการนำหลักการของความตกลง CBTA และหลักเกณฑ์ในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการเริ่มใช้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Initial Implementation of the CBTA : IICBTA) มากำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งจะส่งผลดีหากร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับการตราเป็นกฎหมายจะทำให้หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

อย่างไรก็ดีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษาพิจารณาพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน) ไปในคราวเดียวกัน เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาที่กำหนดไว้ไม่แตกต่างกัน โดยมีการหารือและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน คือ ผู้แทนจากกระทรวงคมนาคม ผู้แทนจากกรมขนส่งทางบก ผู้แทนจากกรมศุลกากร และผู้แทนจากคณะกรรมการร่วม ๓ สถาบันภาคเอกชน (กกร.) พบว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนำหลักการความตกลง CBTA และบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการเริ่มใช้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Initial Implementation of the CBTA : IICBTA) มากำหนดไว้ อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างที่ต้องการให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับอนุวัติการตามความตกลง CBTA รวมถึงความตกลงระหว่างประเทศฉบับอื่นที่อาจจัดทำขึ้นในอนาคต ซึ่งจะมีผลเป็นการเสริมศักยภาพของประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยว และการขนส่งในภูมิภาคอาเซียน คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอให้มีการเพิ่มเติมปรับปรุงหลักเกณฑ์ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

๔.๑ ประเด็นข้อกฎหมายซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสนอให้มีการแก้ไข

ประเด็นเรื่องการลงโทษซ้ำ ซึ่งกำหนดไว้ในร่างมาตรา ๑๐ (๓) ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ หากรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศได้ลงโทษจำเลยในความผิดดังกล่าวแล้ว และรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศร้องขอให้มีการส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับมาดำเนินการตามกฎหมายของประเทศที่มีการร้องขอต่อไปจะกระทำหรือไม่

ผู้แทนจากกรมขนส่งทางบกได้ชี้แจงว่าหลักเกณฑ์ในร่างมาตรา ๑๐ ก็มาจากหลักเกณฑ์ความตกลง CCA ข้อที่ ๑๑ (๓)^๒ Principle Governing Detention or Return of Goods, Vehicles , and People ด้วยเช่นกัน ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบความตกลง CBTA โดยหลักเกณฑ์ในข้อ ๑๑ (๓) กำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกันว่าจะอนุญาตให้มีการส่งบุคคลดังกล่าวกลับไปยังประเทศภาคีผู้ร้องขอได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นชอบให้คงหลักเกณฑ์ในร่างมาตรา ๑๐

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ตั้งข้อสังเกตว่ากรณีมีการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายทั้งสองประเทศ ซึ่งฐานความผิดของแต่ละประเทศกำหนดไว้ต่างกัน หรือผิดตามกฎหมายอื่นโดยกฎหมายของประเทศภาคี หรือกฎหมายของไทยอาจกำหนดแตกต่างกัน รัฐบาลประเทศภาคีอาจร้องขอให้ส่งตัวบุคคลดังกล่าวเพื่อมาดำเนินคดีตามฐานความผิดหรือกฎหมายอื่นของประเทศภาคี อย่างไรก็ตามการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่นำหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ให้มีการตั้งด่าน ที่ด่านพรมแดนมุกดาหาร (สะพานมิตรภาพ ๒) และด่านสากลขัวมิตรภาพ แขวงสะหวันนะเขต มากำหนดหลักเกณฑ์ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ขัดต่อเจตนารมณ์ของผู้ร่างซึ่งต้องการให้พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับกับทุกพื้นที่ ไม่ได้ร้องรับเฉพาะความตกลง CBTA เท่านั้น แต่รวมถึงความตกลงอื่นที่รัฐบาลไทยอาจไปทำความตกลงกับรัฐบาลประเทศอื่นในภายหน้าด้วยเช่นกัน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พิจารณาและเห็นชอบโดยเสนอให้มีการเพิ่มเติมข้อความในร่างมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง “เว้นแต่จะมีความตกลงเป็นอย่างอื่น การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดนที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้...” เพื่อรองรับความตกลงซึ่งรัฐบาลไทยอาจทำกับรัฐบาลของประเทศต่างๆ ซึ่งอาจไม่เห็นชอบกับหลักเกณฑ์ในร่างมาตรา ๑๐ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดนที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน

๔.๒ ประเด็นข้อกฎหมายซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหารือกับกรมขนส่งทางบกและได้ตั้งข้อสังเกตบางประการ

๔.๒.๑ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีเป็นเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะเหตุใดใน มาตรา ๘ ของร่างพระราชบัญญัติฯ จึงกำหนด “ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงที่ดำเนินพิธีการในพื้นที่ควบคุมร่วมกันในราชอาณาจักรเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

^๒ 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.

ผู้แทนจากกรมขนส่งทางบกได้ชี้แจงว่าสาเหตุที่ต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีเป็นเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากการนำหลักเกณฑ์ในความตกลงกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้มีการตั้งด่าน ที่ด่านพรมแดนมุกดาหาร (สะพานมิตรภาพ ๒) และด่านสากลข้ามมิตรภาพ แขวงสะหวันนะเขตมากำหนดไว้^๓ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ในกรอบของความตกลง CBTA และในการร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้คำนึงถึงเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดอาญาฐานต่างๆ และได้คำนึงถึงเรื่องความคุ้มกันเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคี ยกตัวอย่างกรณีเรื่องการประทุษร้าย การดูหมิ่น ฯลฯ กฎหมายไทยก็ควรให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศเสมือนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พิจารณากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญาซึ่งเป็นกฎหมายภายใน พบว่ารัฐทุกรัฐที่มีอธิปไตยที่สมบูรณ์มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีอาญาออกใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ รัฐจะวางหลักเกณฑ์ตามใจชอบว่าให้การกระทำใดที่เกี่ยวข้องกับรัฐต่างประเทศ หรือการกระทำใดของคนต่างด้าว หรือการกระทำใดที่กระทำต่อคนต่างด้าวเป็นการกระทำที่ต้องใช้กฎหมายอาญาของรัฐบังคับไม่ได้ เพราะกรณีอาจเป็นการละเมิดอธิปไตยของรัฐอื่นที่ร้ายแรงจนไม่อาจยอมรับกันได้ประชาคมระหว่างประเทศก็เป็นได้ ฉะนั้น ในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญารัฐจึงต้องคำนึงถึงความเกาะเกี่ยวกันด้วยเสมอ และจุดเกาะเกี่ยวนั้นจะต้องเป็นจุดที่เกี่ยวข้องเนื่องเชื่อมโยงกับอำนาจอรรถของรัฐด้วย^๔ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาลักษณะกฎหมายระหว่างประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว ตาม หลักดินแดน (Territorial Principle)^๕ ถือเอาอาณาเขตของรัฐเป็นจุดเกาะเกี่ยว และจุดเกาะเกี่ยวในเรื่องอาณาเขตของรัฐนี้เป็นจุดเกาะเกี่ยวที่มีความสำคัญมาก เพราะดินแดนของรัฐเป็นที่มาของความเด็ดขาดของอำนาจอรรถของรัฐ ของเอกราชของรัฐและของความเสมอภาคของรัฐที่มีอธิปไตยทั้งหลาย หลักดินแดนจึงเป็นหลักที่ยอมรับกันทั่วไปโดยไม่มีข้อโต้แย้ง กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญาของรัฐต่างๆ จึงถือเอาหลักดินแดนเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญาของรัฐต่างๆ เสมอ ในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญาของประเทศไทย กล่าวถึง “หลักดินแดน” ไว้ในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ของประมวลกฎหมายอาญาโดยบัญญัติไว้ “ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมาย”

^๓ ข้อ C.3 “Measures for Extraterritorial Intervention and Performance of Duties 10.(vi) The officer of the Country of Exit shall enjoy the same protection and assistance in the performance of their duties as the officer of the Country of Entry. The criminal provision sanctioning offences committed against officers in the performance of their duties shall equally apply to the officers of the Country of Exit in the CCA.”

^๔ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร “กฎหมายอาญาภาคทั่วไป” บทที่ ๔ การใช้กฎหมายอาญา พิมพ์ครั้งที่ ๔ . สำนักพิมพ์วิญญูชน กรกฎาคม ๒๕๕๔

^๕ เฟ็งฮ้าง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษาเรื่องข้อจำกัดการใช้กฎหมายอาญาบังคับเฉพาะบุคคล จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญาได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ การกระทำใดการกระทำหนึ่งของคนต่างด้าวซึ่งต้องรับโทษในราชอาณาจักรนั้น อาจมีข้อจำกัดในการใช้กฎหมายอาญาบังคับกับบุคคลบางคนหรือบางจำพวกอันเนื่องมาจากเหตุผลทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศได้ บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการใช้กฎหมายอาญาบังคับเฉพาะบุคคลจึงเป็นบทบัญญัติที่ตัดอำนาจรัฐโดยเหตุผลของการมีสิทธิของผู้กระทำความผิด ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

๑) เอกสิทธิและความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ^๖ ซึ่งคุ้มครองบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) พระมหากษัตริย์^๗

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา^๘

(๓) ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภา^๙

๒) สิทธิพิเศษของบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ^{๑๐}

ตามกฎหมายระหว่างประเทศบุคคลผู้ได้รับสิทธิพิเศษซึ่งจะใช้กฎหมายอาญาบังคับกับเขาไม่ได้ คือ

(๑) ประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ

(๒) ทูตและบุคคลในคณะทูตตลอดจนครอบครัว

(๓) เจ้าหน้าที่กงสุลและบุคคลในคณะกงสุล

^๖ เพิ่งอ้าง

^๗ มาตรา ๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้”

^๘ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากฎหมายอาญาไม่ใช่บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน”

^๙ มาตรา ๑๓๐ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม”

^{๑๐} เพิ่งอ้าง

ความคุ้มกันบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะใช้กฎหมายอาญาบังคับแก่เขา ไม่อาจเกิดจากกฎหมายภายในโดยเฉพาะได้ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติในประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๕

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พิจารณาข้อชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมถึง เหตุผลในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศที่ดำเนินพิธีการในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน ในราชอาณาจักรเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีหลักกฎหมาย สนับสนุนแต่อย่างใด

๔.๒.๒ เรื่องการส่งทรัพย์สินซึ่งได้จากยึด ในร่างมาตรา ๑๐ และร่างมาตรา ๑๑ ได้ กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการส่งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่ง ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะที่ยึดมาจะส่งต่อไป ทำได้หรือไม่ และมีกระบวนการอย่างไร

ผู้แทนจากกรมขนส่งทางบกได้ชี้แจงว่าในชั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนผู้แทนราษฎร ได้มีการหารือในประเด็นเรื่องการส่งทรัพย์สินซึ่งได้จากการยึด เนื่องจากได้ตระหนักถึงปัญหากรณีที่มีการยึดแล้วไม่สามารถคืนของดังกล่าวได้ หรือกรณีที่เป็นสินค้าซึ่งแปรสภาพตามกาลเวลา ยกตัวอย่างเช่น ของสดเสียง่าย

ทั้งนี้คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นควรตั้งข้อสังเกตว่าบางกรณีทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดน อาจมิใช่เป็นสินค้าซึ่งแปรสภาพตามกาลเวลาแต่เพียง อย่างเดียว อาจมีการลักลอบขนส่งสัตว์ป่า หรือโบราณวัตถุซึ่งมีแหล่งที่มาในประเทศไทยหรือประเทศภาคี อื่น ดังนั้นการที่กฎหมายได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยได้ใช้ดุลพินิจหากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยใช้ ดุลพินิจไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยได้เช่นกัน

๔.๒.๓ เรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในร่างมาตรา ๑๐ และ มาตรา ๑๑ ให้มีการส่ง บุคคล ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งของดังกล่าว จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการเหมือนที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นนี้ แม้ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) กระทรวง คมนาคมจะได้ชี้แจงข้อหาหรือโดยเพิ่มเติมเงื่อนไขการส่งบุคคลไปยังประเทศภาคีตามความตกลงในกรณีที่มีการกระทำ ความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศภาคีตามความตกลงที่ตรวจพบในพื้นที่ร่วมกันใน ราชอาณาจักร ให้มีการดำเนินการตามกฎหมายไทยให้แล้วเสร็จก่อนจึงส่งบุคคลดังกล่าวไปตามคำร้องขอของ เจ้าหน้าที่ของประเทศภาคีตามความตกลงได้ (ร่างมาตรา ๑๐ (๓)) และจึงไม่มีประเด็นเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน แล้วก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นควรให้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องดังต่อไปนี้

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษา ความหมายคำว่า “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน” (Auslieferung/Extradition) คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งส่งมอบผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกรัฐ

หนึ่งเพื่อบำบัดความผิดอาญา หรือเพื่อบังคับโทษตามคำพิพากษา ซึ่งการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นหลักของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่ารัฐทุกรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาเอง หรือไม่ต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนไปเพื่อลงโทษซึ่งเป็นหลักที่ Hugo Von Grotius บิดาแห่งกฎหมายระหว่างประเทศได้วางไว้เมื่อปี ค.ศ. ๑๖๒๔ โดยพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นในร่างมาตรา ๑๐ (๓) ^{๑๑} ซึ่งมีหลักเกณฑ์เกี่ยวข้อง ดังนี้

เรื่องหลักไม่ดำเนินคดีซ้ำ (Prinzip “ne bis in idem” / Principle of Double Jeopardy) หมายความว่า เมื่อได้มีการดำเนินคดีกับผู้ใดในรัฐที่ถูกร้องขอจนมีการยื่นฟ้องไปแล้วหรือมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว รัฐที่ถูกร้องขอนั้นชอบที่จะปฏิเสธไม่ส่งตัวผู้นั้นข้ามแดนไปให้รัฐอื่นได้

นอกจากนี้ ในมาตรา ๑๐ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า “ถ้าบุคคลใดซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนนั้นเคยได้รับการพิจารณาคดีจากศาลไทยหรือศาลของประเทศผู้ร้องขอในการกระทำอย่างเดียวกันกับที่มีการร้องขอให้ส่งข้ามแดน และศาลไทยหรือศาลของประเทศผู้ร้องขอได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปล่อยตัวหรือพิพากษาให้ลงโทษ และผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว หรือได้รับการอภัยโทษหรือนิรโทษกรรม หรือคดีขาดอายุความหรือมีเหตุอื่นใดซึ่งไม่สามารถดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นตามกฎหมายของประเทศผู้ร้องขอ ห้ามมิให้ส่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเนื่องจากการกระทำนั้นอีก”

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๐ (๓) ของร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. กับหลักเกณฑ์การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเรื่องหลักไม่ดำเนินคดีซ้ำ และตามหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติมาตรา ๑๐ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ตามร่างมาตรา ๑๐ (๓) ที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยใช้ดุลพินิจในการส่งบุคคลไปตามที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลประเทศภาคีร้องขอในกรณีที่มีการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายของประเทศภาคี ซึ่งได้ดำเนินการตามกฎหมายไทยเสร็จแล้วนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เนื่องจากหลักกฎหมายอาญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะไม่ดำเนินคดีกับบุคคลเช่นนั้นซ้ำอีก ดังนั้น เมื่อได้มีการดำเนินคดีกับบุคคลในประเทศไทยจนมีการยื่นฟ้องไปแล้วหรือมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยชอบที่จะปฏิเสธไม่ส่งบุคคลผู้นั้นข้ามแดนให้ตามคำร้องขอของรัฐอื่นอีก

^{๑๑} มาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. “การดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่งข้ามพรมแดนที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบในพื้นที่ความคุ้มครองกันในราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๓) ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายประเทศภาคีตามความตกลง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยดำเนินการตามกฎหมายไทยและเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงทราบ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศภาคีตามความตกลงร้องขอ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยจะส่งบุคคล สัตว์ พืช ของ ตลอดจนพาหนะ ผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะที่ใช้ขนส่งสิ่งดังกล่าวกลับไปยังประเทศภาคีตามความตกลงเมื่อได้มีการดำเนินการตามกฎหมายไทยเสร็จแล้วก็ได้”

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ใน มาตรา ๑๐ (๓) เรื่องการส่งตัวบุคคลซึ่งได้ดำเนินคดีหรือมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้วไปยังประเทศภาคีซึ่ง ร้องขอนั้นขัดต่อหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในเรื่องหลักไม่ดำเนินคดีซ้ำ และยังขัดกับหลักกฎหมายว่าด้วยการ ส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วยเช่นกัน

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีร่างพระราชบัญญัติ การอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน พ.ศ. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในร่างมาตราตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ในข้อ ๔.๑ และเห็นควรเร่งรัดให้มีการตราร่าง พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยและ รัฐบาลประเทศภาคีเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยให้สอดคล้องกับหลักการในภาคผนวก ๔ ของความตกลง CBTA รวมถึงรองรับความตกลงอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลไทยอาจทำความตกลงกับประเทศต่างๆ ในภายหน้าด้วย



(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย