

บันทึก

เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานมิตรภาพจากฝั่งไทย

กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ วว ๐๔๐๙/๔๒๙๖ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการกำหนดนโยบายบริหารและบำรุงรักษาสะพานมิตรภาพฝ่ายไทยเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๘ ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานมิตรภาพจากฝั่งไทยว่า กรมทางหลวงหรือกรมศุลกากรควรจะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานมิตรภาพจากฝั่งไทยซึ่งคณะกรรมการกำหนดนโยบายบริหารและบำรุงรักษาสะพานมิตรภาพเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานซึ่งทำหน้าที่ด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการดังกล่าวจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณาวินิจฉัยว่ากรมทางหลวงหรือกรมศุลกากรควรจะเป็นผู้ดำเนินการเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านสะพาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมทางหลวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) สรุปความได้ ดังนี้

ผู้แทนกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ชี้แจงว่า กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการสะพานข้ามแม่น้ำโขง หนองคาย-เวียงจันทน์ของฝ่ายไทย โดยได้ทำความตกลงร่วมกับฝ่ายลาวและออสเตรเลีย ซึ่งตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยสะพานมิตรภาพได้กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อใช้บำรุงรักษาสะพานและเนื่องจากคณะกรรมการร่วมไทย-ลาวได้ทำความตกลงจะเปิดสะพานเพื่อการจราจรทั่วไปได้ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันพิธีเปิดสะพานอย่างเป็นทางการ (๘ เมษายน ๒๕๓๗) โดยจะเริ่มเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านสะพานพร้อมกับการเปิดใช้งานในทันที กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานจึงได้แจ้งให้กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานดังกล่าว และกรมทางหลวงก็ได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานตั้งแต่เริ่มเปิดใช้สะพานเป็นต้นมาถึงปัจจุบัน แต่เนื่องจากในที่ประชุมคณะกรรมการฯได้มีข้อโต้แย้งของกรมศุลกากรว่าการที่กรมทางหลวงไปตั้งด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านสะพานหลังจากจุดที่ตั้งด่านศุลกากรนั้นไม่ถูกต้องตามหลักสากลที่ควรจะมีด่านเพียงจุดเดียวก่อนผ่านพรมแดนจึงขอให้กรมศุลกากรเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานและเมื่อจัดเก็บได้เท่าใดก็จะส่งมอบให้กรมทางหลวงเป็นผู้นำไปฝากคลังจังหวัดตามระเบียบปฏิบัติต่อไป แต่กรมทางหลวงเห็นว่ากรมทางหลวงไม่อาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรเป็นผู้จัดเก็บ

ค่าธรรมเนียมผ่านสะพานได้และเห็นควรให้กรมทางหลวงเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานต่อไป

กรมทางหลวงชี้แจงว่า เมื่อได้รับแจ้งจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพาน ในเบื้องต้นกรมทางหลวงยังไม่มีความพร้อมที่จะเป็นผู้ดำเนินการเพราะเวลาที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถจัดเตรียมบุคลากร สถานที่และงบประมาณได้ทัน แต่เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นได้มีมติยกเลิกด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมบนทางหลวง กรมทางหลวงจึงได้ย้ายเจ้าหน้าที่จากด่านบางปะอินมาดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่สะพานมิตรภาพฯ และจัดสร้างด่านจัดเก็บชั่วคราวขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามความตกลงร่วมระหว่างไทย-ลาว

กรมศุลกากรชี้แจงว่า การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานโดยตั้งด่านชั่วคราวขึ้นนอกเหนือจากด่านศุลกากร และดำเนินการจัดเก็บโดยกรมทางหลวงนั้น เป็นการไม่เหมาะสม ขัดต่อหลักสากลที่ว่าบริเวณจุดพรมแดนไม่สมควรมีการตั้งด่านอื่นต่อด่านศุลกากรอีก นอกจากนี้ระเบียบปฏิบัติของกรมศุลกากรจะให้มิให้หน่วยงานอื่นอยู่ในด่านของศุลกากรได้ไม่เกิน ๓ หน่วยงาน ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ ๑. ด่านศุลกากร ๒. ด่านตรวจคนเข้าเมือง ๓. ด่านกักกันพืช เพราะฉะนั้นจึงไม่อาจให้กรมทางหลวงเข้ามาดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานในด่านศุลกากรได้ กรมศุลกากรจึงเสนอขอเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานแทนกรมทางหลวง เนื่องจากกรมศุลกากรมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร สถานที่ ฯลฯ ซึ่งจะช่วยให้งานทั้งหมดรวมอยู่ที่จุดเดียวกันอันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและเป็นการประหยัดงบประมาณอีกทางหนึ่งด้วย

ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมายชี้แจงว่า การจะปฏิบัติตามความตกลงร่วมกันระหว่างไทย-ลาว จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายภายในเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามความตกลง แต่ในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามความตกลงเพราะประเทศไทยมีกฎหมายภายในรองรับอยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ส่วนประเด็นปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ดูแลรักษาและใช้อำนาจบังคับเกี่ยวกับการใช้สะพานนั้น กรมสนธิสัญญาฯ เห็นว่า ในข้อ ๑ ของความตกลงฯ ได้กำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์ร่วมกันของสะพานโดยกำหนดให้สะพานเป็นของลาวครึ่งหนึ่ง และเป็นของไทยครึ่งหนึ่ง และฝั่งที่เป็นของไทยนั้นน่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ตามคำนิยามของคำว่าทางหลวง ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๔๓๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิเคราะห์เอกสารว่าด้วยความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยสะพานมิตรภาพโดยตลอดแล้ว ปรากฏว่า ประเทศไทยในฐานะคู่ภาคีในความตกลงมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหลายประการ เช่น ความร่วมมือทางกฎหมายบนสะพาน การจัดตั้งองค์การบริหารและบำรุงรักษาสะพานการจัดเก็บค่าผ่านสะพาน การจัดระบบการจราจรบนสะพาน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๘๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณา

เขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” กรณีจึงมีข้อพิจารณาในเบื้องต้นว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาก่อนหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อ ๗ แห่งความตกลงไทย-ลาว กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานเพื่อใช้ในการบริหาร บำรุงรักษาและซ่อมแซมสะพาน ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ประเทศไทยในฐานะคู่ภาคีมีกฎหมายภายในที่ให้อำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงหรือสะพานและลงโทษผู้ฝ่าฝืนอยู่แล้ว คือพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๕๔๗ ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติในเรื่องนี้เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญา อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานมิตรภาพเป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ จำเป็นที่จะต้องออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓^๑(๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อกำหนดให้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว เป็นสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมผ่านสะพานจากฝั่งไทยไปฝั่งลาว และกำหนดประเภทของยานยนต์ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม รวมทั้งออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนสะพานมิตรภาพไทย-ลาวให้สอดคล้องกับอัตราค่าธรรมเนียมผ่านสะพานที่คณะกรรมการสิทธิการไทย-ลาว กำหนดตามข้อ ๗ แห่งความตกลงฯ

สำหรับข้อหารือของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานที่ว่า กรมทางหลวงหรือกรมศุลกากรสมควรจะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพานมิตรภาพจากฝั่งไทย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็น ว่า มาตรา ๔^๒ วรรคหนึ่ง

^๑ มาตรา ๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น เพื่อกำหนด

- (๑) ทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม
- (๒) ประเภทของยานยนต์ที่ต้องเสีย หรือยกเว้นค่าธรรมเนียม
- (๓) อัตราค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน
- (๔) ระเบียบและวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ

แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗
บัญญัติ “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่
ได้รับมอบหมายมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่
เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น” ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะได้เสนอ
เรื่องให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้พิจารณาแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อ
ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านสะพาน เพราะอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อ
ปฏิบัติการตามกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการที่จะพิจารณาแต่งตั้งได้ตามความ
เหมาะสม

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๙

(๑) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพานตามอัตราที่กำหนดใน
กฎกระทรวง

(๒) สั่งให้หยุดและตรวจสอบยานยนต์ที่ผ่านหรือจะผ่านทางหลวงและสะพาน เพื่อ
ประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(๓) ออกคำสั่งให้บุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่เสีย
ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้