

บทที่ 4

แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาวตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่ง

หลังจากได้พิจารณาถึงหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนลักษณะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทยแล้ว ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างสองประเทศในเรื่องสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งโดยพิจารณาตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญได้แก่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) และ ส่วนที่เกี่ยวกับการเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of transit) ตลอดจนจะทำการวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียต่อประเทศไทยที่มีต่อการใช้สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

4.1 แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea)

จากที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ได้กำหนดสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) ไว้ในมาตรา 125 (1) เพื่อให้รัฐไร้ชายฝั่งออกไปทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทะเล ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์จากทะเลในด้านการคมนาคมขนส่ง หรือการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตหรือการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล เป็นต้น ดังนั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวย่อมมีสิทธิดังกล่าวตามที่อนุสัญญานี้ได้กำหนดไว้ในฐานะที่ตนเป็นรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐไร้ชายฝั่งและได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้โดยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2541

แต่เมื่อพิจารณาถึงความสามารถในการใช้สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในเรื่องดังกล่าวแล้วพบว่า ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันนั้นไม่เคยปรากฏความร่วมมือหรือการเรียกร้องอ้างสิทธิดังกล่าวที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทางทะเลตามที่อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดไว้ระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้เป็นเพราะสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าว แต่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งในส่วนของการใช้เสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of transit) มากกว่าสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) เพื่อกระทำกิจกรรมต่างๆ ในทะเลดังจะเห็นได้จากความร่วมมือระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศต่างๆ ซึ่งทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนในเรื่องการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือกรณีที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศกำลังพัฒนาและมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่อยกว่าประเทศในแถบภูมิภาคเดียวกันอีกทั้งขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย เนื่องจากการกระทำกิจกรรมต่างๆ ในทะเลจะต้องใช้เทคโนโลยีสูงและงบประมาณมาก ดังนั้นการใช้สิทธิเพื่อเข้าและออกสู่ทะเลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจึงเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้น้อยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเองไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวเลย

แต่ทั้งนี้หากในอนาคตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้อ้างสิทธิดังกล่าวต่อประเทศไทยเพื่อจะใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลเพื่อออกไปกระทำกิจกรรมต่างๆ ในทะเลตามที่อนุสัญญานี้กำหนดให้ นั้น ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ อนุสัญญาดังกล่าวมีผลผูกพันกับประเทศไทยหรือไม่ และประเทศไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามการใช้สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งหรือไม่

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาเวียนนากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ซึ่งบัญญัติคำนิยามของคำว่า “ภาคี” (Partie, Party) ไว้ในมาตรา 2 วรรค 1 (g) ว่า หมายถึง “รัฐที่ยอมผูกพันตามสนธิสัญญาและรัฐที่สนธิสัญญามีผลใช้บังคับ” นอกจากนั้น ยังได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “รัฐที่สาม” (Etat tier, Third State) ไว้ในมาตรา 2 วรรค 1 (h) ว่าหมายถึง “รัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญา”

การบัญญัติแยกความหมายกันเช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นข้อแตกต่างระหว่างรัฐที่เป็นคู่สัญญา (Etat contractant, Contracting Party) ซึ่งหมายถึงรัฐที่ได้แสดงความยินยอมเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา ไม่ว่าจะสนธิสัญญานั้นจะมีผลใช้บังคับหรือไม่ก็ตาม กับ รัฐที่เพียงแต่เข้าร่วมเจรจา

(Etat ayant participe à la négociation, negotiating State) กล่าวคือรัฐที่ได้เข้าร่วมในการจัดทำและรับเอาข้อบทของสนธิสัญญาซึ่งยังไม่เข้าผูกพันตามสนธิสัญญา¹ การแยกข้อแตกต่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นหลักกฎหมายสนธิสัญญาว่าสนธิสัญญาโดยหลักจะมีผลกับรัฐที่เป็นภาคีของสนธิสัญญาเท่านั้น

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 แต่อย่างไรก็ตาม เพียงแต่ได้เข้าร่วมในการเจรจาและลงนามเห็นชอบในหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น อนุสัญญาดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันกับประเทศไทยในฐานะภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งหากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอ้างสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลเพื่อออกไปกระทำการกิจกรรมต่างๆ ในทะเลตามมาตรา 125 (1) แห่งอนุสัญญานี้ ประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามการใช้สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแต่อย่างไร

แต่ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามการอ้างสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในฐานะของภาคีอนุสัญญาดังกล่าว แต่ถ้าประเทศไทยให้ความยินยอมแก่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่จะปฏิบัติตามสิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามอนุสัญญาดังกล่าว การยินยอมนั้นย่อมมีผลให้ประเทศไทยต้องผูกพันกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในเรื่องดังกล่าวตามหลัก Consent to be bound ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักสนธิสัญญาที่มีผลเฉพาะรัฐภาคีเท่านั้น

และเมื่อพิจารณาถึงการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลของรัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 แล้วพบว่า การใช้สิทธิต่างๆ ที่อนุสัญญานี้ได้กำหนดไว้ให้แก่รัฐไร้ชายฝั่งส่วนใหญ่กำหนดให้ต้องจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐชายฝั่งเพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติตามสิทธินั้นๆ แสดงให้เห็นว่า สิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักความผสมผสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐที่เกี่ยวข้องนั่นเอง

¹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 195.

ในประเด็นเรื่องแนวทางการพัฒนาความร่วมมือที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล เพื่อออกไปกระทำการกิจกรรมต่างๆ ในทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความเป็นไปได้ไม่น้อยที่จะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เป็นเพราะข้อจำกัดในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อจำกัดทางด้านกายภาพเพราะโดยลักษณะทางภูมิศาสตร์ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่ตั้งอยู่ลึกเข้าไปในแผ่นดินใหญ่ ดังนั้นการเดินทางผ่านออกมาเพื่อทำประมงในเขตทะเลหลวงทางฝั่งทะเลจีนใต้หรือฝั่งทะเลอันดามันจึงทำได้โดยยากและอาจมีค่าใช้จ่ายสูงจนไม่คุ้มต่อการลงทุนในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งประกอบกับศักยภาพของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการเดินเรือทางทะเลและการทำประมงในเขตน่านน้ำลึกยังไม่สามารถที่จะทำได้เนื่องจากขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยและขาดแคลนทรัพยากรต่างๆ เป็นต้น

4.2 แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการผ่าน (Freedom of transit)

นอกจากเรื่องสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) ตามมาตรา 125 (1) แล้ว อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลยังได้กำหนดถึงหลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of transit) แก่รัฐไร้ชายฝั่งไว้ในมาตรา 125 (1) อีกด้วย โดยกำหนดให้การใช้เสรีภาพในการผ่านของรัฐไร้ชายฝั่งนั้นจะต้องจัดทำข้อตกลงย่อยเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการผ่านแดน โดยจัดทำในรูปของความตกลงในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาคหรือทวีปาคี นอกจากนี้ มาตรา 125 (3) ยังกำหนดให้รัฐทางผ่าน (transit State) คงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยในดินแดนของตนในการที่จะกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์อันชอบธรรมของตน จากการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งได้

จากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษามาในบทที่ 3 พบว่า ปัจจุบันนี้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้ความสำคัญในเรื่องการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนมากกว่าประเด็นเรื่องการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) ดังจะเห็นได้จากข้อตกลงต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาคและ ระดับทวีปาคีที่มีอยู่มากมายระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อดำเนินการนำเข้าและส่งออกสินค้าของตนไปยังประเทศที่สามโดยอาศัยการขนส่งผ่านประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดกับทะเล เช่น ประเทศไทย และประเทศเวียดนาม เป็นต้น

จากการศึกษาถึงความตกลงต่างๆ ในปัจจุบันระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งรวมถึงความตกลงในระดับทวิภาคีกับประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดน พบว่า ความตกลงทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่ได้เป็นความตกลงที่มีพื้นฐานมาจากหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit) ตามมาตรา 125 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เลย ทั้งนี้เป็นเพราะความตกลงต่างๆ เหล่านั้นได้มีการตกลงและจัดทำขึ้นก่อนที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 จะมีผลบังคับใช้ และจากการศึกษาพบว่าความตกลงต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นความตกลงที่ยึดถือหลักการตามกรอบอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งที่มีมานานแล้ว เช่น ธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ.1921 อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ.1965 เป็นต้น

แต่ทั้งนี้หลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of transit) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ก็ประกอบด้วยหลักการใหม่ๆ ที่ช่วยเสริมให้การใช้เสรีภาพในการผ่านแดนโดยเฉพาะแก่รัฐไร้ชายฝั่งมีความสะดวกยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นหลักการยกเว้นภาษีศุลกากรที่เกี่ยวกับการผ่านแดน หลักการอำนวยความสะดวกในการผ่าน เป็นต้น ซึ่งหลักการต่างๆ นี้เป็นหลักการที่เพิ่มจากหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาเก่าๆ ดังนั้น หลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 จึงเป็นการพัฒนาหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของการผ่านของรัฐไร้ชายฝั่งเพื่อประกอบกับการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลเพื่อกระทำการกิจกรรมต่างๆ ในทะเล ตามมาตรา 125 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of transit) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ก็เป็นเพียงการกำหนดกรอบไว้กว้างๆ เท่านั้น โดยกำหนดให้มีการตกลงระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเท่ากับว่ารายละเอียดในการปฏิบัติจึงอยู่ที่การตกลงกันของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ชายฝั่งก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า การที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 กำหนดให้การให้หลักเสรีภาพในการผ่านแดนนั้นให้เป็นการตกลงในระดับย่อยระหว่างรัฐทางผ่านกับรัฐไร้ชายฝั่งโดยอนุสัญญาดังกล่าวเป็นแต่เพียงกรอบในการเจรจาเท่านั้น เพราะว่าลักษณะข้อเท็จจริงของแต่ละประเทศในเรื่องดังกล่าวไม่เหมือนกัน ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องยาก ในขณะที่เดียวกันเป็นการประนีประนอมหลักกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องดังกล่าวด้วย

ในขณะเดียวกัน จากการศึกษาถึงความตกลงต่างๆ ในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระดับทวิภาคีไทย-ลาว พบว่า ความตกลงต่างๆ เหล่านั้นประกอบด้วยหลักการที่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยกเว้นการเก็บภาษีศุลกากรผ่านแดน หรือการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน เป็นต้น อีกทั้งในความตกลงต่างๆ นั้นยังปรากฏหลักการต่างๆ ซึ่งมากไปกว่าที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เช่น หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง หลักความเรียบง่ายของการผ่าน หลักความโปร่งใส หลักความมีประสิทธิภาพ หลักการอุทธรณ์ หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เป็นต้น ซึ่งหลักการต่างๆ นี้ส่งผลให้เรื่องการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีความสะดวกยิ่งขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่จำเป็นต้องยกหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามมาตรา 125 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ขึ้นเพื่ออ้างต่อประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ ในการผ่านออกสู่ทะเลแต่สิ่งที่ผู้เขียนกลับเห็นว่ามี ความจำเป็นคือ การสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ที่อยู่ในภูมิภาค อนุภูมิภาคเดียวกันและร่วมกันพัฒนาระบบการขนส่งผ่านแดนให้มีประสิทธิภาพโดยไม่คำนึงถึงลักษณะความเป็นรัฐไร้ชายฝั่งหรือไม่ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ามีอยู่ 3 ส่วน ดังนี้

4.2.1 การพัฒนาเรื่องการอำนวยความสะดวกในระบบการผ่านแดน

จากการศึกษาถึงความร่วมมือในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่ามีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันมาโดยตลอดซึ่งในระยะแรกนั้นอาศัยอนุสัญญาระหว่างประเทศเช่น ธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ.1921 เป็นอนุสัญญาแม่บทในการเจรจาตกลงในเรื่องการขนส่งผ่านแดนระหว่างกัน และเมื่อหลักเสรีภาพในการผ่านมีการพัฒนาไปในแนวทางที่เป็นการลดอุปสรรคที่เกี่ยวกับการค้าและมุ่งที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน ทั้งสองประเทศก็ได้มีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันมาโดยตลอดโดยยึดถือตามความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับพหุภาคีเป็นกรอบในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน

ต่อมาเมื่อมีการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคอาเซียนขึ้น การพัฒนาในเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนก็ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งโดยมุ่งที่จะพัฒนาอย่างเป็นระบบและทั่วทั้งภูมิภาคโดยคำนึงถึง

ความเป็นหนึ่งเดียวในภูมิภาค (Unity) และธรรมชาติของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการพัฒนาความร่วมมือในระดับภูมิภาคย่อมส่งผลดีต่อความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างไทย-ลาวอีกด้วย

ปัจจุบันแม้ว่าจะมีความพยายามของทั้งสองฝ่ายที่จะร่วมกันแก้ไขและกำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนให้ขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของทั้งสองประเทศในการผ่านแดนมีความสะดวกและรวดเร็วแก่ทั้งสองฝ่าย แต่ทั้งนี้ การพัฒนาดังกล่าวจะต้องคำนึงความผลกระทบหรือปัญหาที่อาจตามมา เช่นในเรื่องของการลักลอบขนส่งสินค้าหนีภาษี หรือการลักลอบขนส่งสินค้าผิดกฎหมาย หรือปัญหาผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น

ในการพัฒนาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนโดยปัจจุบันมีกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรอบความตกลงที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นกรอบความตกลงที่เกิดจากการรวมกลุ่มของประเทศซึ่งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 10 ประเทศ อันจะทำให้การประสานความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกให้เกิดความเรียบง่าย เนื่องจากกฎระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และการศุลกากรสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนในภูมิภาคอาเซียนมีเป็นจำนวนมาก และมีข้อแตกต่างในรายละเอียด ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคของกฎระเบียบที่มีข้อกำหนดซึ่งไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น การประสานและทำให้กฎระเบียบและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และการศุลกากร เกิดความเรียบง่าย เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน และเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของความยุ่งยาก ข้ำซ้อนของกฎระเบียบดังกล่าว ซึ่งเมื่อการแก้ไขดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ย่อมส่งผลดีต่อประเทศที่อยู่ในกลุ่มภูมิภาคเดียวกันทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนมีประสิทธิภาพภายใต้การปฏิบัติแบบเดียวกัน

หลักการที่ต้องการให้มีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนนั้นยังสอดคล้องกับ มาตรา 130 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่บัญญัติว่าให้รัฐทางผ่านกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าหรือข้อขัดข้องอื่นๆ ในการสัญจรผ่านของรัฐไร้ชายฝั่ง และหากมีความล่าช้าหรือเกิดข้อขัดข้องขึ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทางผ่านและรัฐไร้ชายฝั่งร่วมมือในการเร่งขจัดความล่าช้าและข้อขัดข้องเหล่านั้น ซึ่งในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนก็มีหลักการต่างๆ มากมายที่ช่วยสนับสนุนหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนด้วย

อีกปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนคือ มาตรการศุลกากรผ่านแดน (Custom in Transit) ดังนั้น หากมีระบบศุลกากรผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพก็จะทำให้การเคลื่อนย้ายของสินค้ามีความสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งปัจจุบันเรื่องดังกล่าวได้มีการปฏิบัติในระดับภูมิภาคอาเซียนซึ่งถือเป็นการพัฒนาในภาพรวมทั้งระบบซึ่งปรากฏในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน อีกทั้งยังกำหนดเรื่องของระบบศุลกากรผ่านแดนไว้โดยจัดทำเป็นพิธีสาร (Protocol) แนบท้ายความตกลง* ดังกล่าวซึ่งปัจจุบันพิธีสารแนบท้ายความตกลงฉบับดังกล่าวได้มีการจัดทำและบังคับใช้แล้ว ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลสอดคล้องกับข้อตกลงทางเศรษฐกิจอื่นๆ

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้วพบว่า การพัฒนาความร่วมมือในเรื่องการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดนนั้นไม่ได้คำนึงถึงลักษณะของประเทศต่างๆ ว่าเป็นรัฐชายฝั่งหรือรัฐไร้ชายฝั่ง แต่การพัฒนาดังกล่าวเป็นการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันคือเพื่อที่จะให้ระบบการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้มีความสะดวกรวดเร็วและมีมาตรฐานการปฏิบัติที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้การติดต่อค้าขายระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้อย่างเสรีสอดคล้องกับแนวคิดของระบบการค้าโลก ดังนั้นหากระบบศุลกากรผ่านแดนมีความสะดวกและรวดเร็วแล้วก็จะส่งผลถึงระบบการขนส่งผ่านแดนและข้ามแดนโดยรวมทั้งหมดด้วย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้นอกจากในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนแล้วยังมีความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement) ที่ได้นำวิธีการใหม่ๆ มาใช้ในระบบศุลกากรผ่านแดน เช่น ขั้นตอนการตรวจสอบ ณ ด้านแบบ Single-window inspection ซึ่งหมายถึง การตรวจสอบต่างๆ การควบคุมประชาชน การตรวจสอบรถรวมทั้งสินค้า จะต้องดำเนินการพร้อมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง เช่น ศุลกากร ตำรวจ การตรวจคนเข้าเมือง การค้า การเกษตรกรรม สาธารณสุข เป็นต้น และ Single-stop inspection ซึ่งหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของภาคีสัญญาสองฝ่ายจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศทั้งสองที่เขตแดนติดต่อกันดังกล่าวจะดำเนินการตรวจสอบร่วมกันและพร้อมกัน หากภูมิประเทศท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งจุดควบคุม ณ จุดพรมแดนได้ เจ้าหน้าที่ของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งจะได้รับ

*พิธีสารฉบับที่ 7 ว่าด้วยระบบศุลกากรผ่านแดน

อนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ในดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น หากมีการพัฒนาในทั้งส่วนนี้ควบคู่กันไปก็จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการขนส่งผ่านแดนระหว่างไทย-ลาว และในภูมิภาคอาเซียน

ปัจจุบันนี้การนำระบบการตรวจสอบทั้งสองนี้มาใช้ยังอยู่ในขั้นตอนของการเจรจาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ และหากระบบการตรวจสอบแบบ Single-window inspection และ Single-stop inspection ได้รับการปฏิบัติก็จะทำให้ระบบการขนส่งผ่านแดนมีความสะดวกและรวดเร็วเพราะช่วยลดขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการผ่านแดนลง

จากกรอบความร่วมมือต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบความร่วมมืออาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน ผู้เขียนเห็นว่าหากสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การพัฒนาในเรื่องระบบการผ่านแดนไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้าหรือขนส่งผู้โดยสารจะมีความสะดวกไม่เฉพาะแต่เพียงการขนส่งผ่านแดนระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบการขนส่งผ่านแดนทั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย

4.2.2 กลไกในการกำกับดูแล

อีกประเด็นหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลงต่างๆ นั่นคือ การพัฒนากลไกในการกำกับดูแล ประเมินผล ระวังข้อพิพาท (Dispute Settlement) และการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและลาวที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งซึ่งปัจจุบันมีกลไกต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพตามกรอบความร่วมมือต่างๆ ดังนี้

1. คณะกรรมาธิการร่วม ไทย-ลาว (Thailand-Lao Joint Commission) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละฝ่ายเป็นประธานร่วม เพื่อพิจารณาดำเนินการพิจารณาในประเด็นปัญหาต่างๆ ในทุกกิจกรรมของความร่วมมือระหว่างกันรวมทั้งดำเนินการกระบวนการเจรจาระดับข้อพิพาทในระดับทวิภาคีตามความตกลงทวิภาคีไทย-ลาว

2. คณะกรรมการร่วมตามกรอบความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross-Border Agreement) ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากคณะกรรมการอำนวยความสะดวกในการขนส่งแห่งชาติของแต่ละประเทศภาคี ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลและ

ประเมินผลการใช้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross-Border Agreement) และทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการพิจารณา รวมทั้งระงับข้อพิพาทอย่างฉันทามติ ตลอดจนให้คำแนะนำแก่ภาคีสัญญาและจัดทำข้อเสนอในการแก้ไขความตกลง

3. คณะกรรมการประสานการขนส่งผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN framework agreement on the Facilitation of Goods in Transit) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประเทศภาคีสัญญาแต่ละฝ่าย และผู้แทนจากเลขาธิการอาเซียน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ดูแลประสานงานและดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามความตกลงนี้ ส่วนในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากความตกลงนั้น กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนกำหนดให้ใช้บทบัญญัติแห่งความตกลงอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท ซึ่งทำ ณ กรุงมะนิลา วันที่ 20 พฤศจิกายน 1996 ในการหารือและระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงนี้

นอกจากนี้ยังมีการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานระหว่างไทย-ลาวโดยคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคมแห่งราชอาณาจักรไทยและคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นการประชุมสองฝ่ายเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนไทย-ลาว และรับฟังปัญหาและแก้ไขปัญหในทางปฏิบัติระหว่างกัน

จากกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันผู้เขียนเห็นว่ากลไกต่างๆ ในปัจจุบันนี้มีเพียงพอแล้วที่จะช่วยกำกับดูแลและประเมินเพื่อให้การปฏิบัติตามหลักการที่อยู่ในความร่วมมือต่างๆ มีประสิทธิภาพสามารถปฏิบัติได้เป็นรูปธรรม ดังนั้นไม่จำเป็นต้องสร้างกลไกใดๆ ขึ้นมาอีก แต่สิ่งที่สำคัญคือ ควรมีพัฒนาเพื่อให้มีการดำเนินการตามกลไกต่างๆ เหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพและควรที่จะประสานร่วมมือกันระหว่างกลไกต่างๆ เหล่านั้นเพื่อแลกเปลี่ยนปัญหาหรือวิธีการใหม่ๆ ในการกำกับดูแลเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

4.2.3 การพัฒนาเส้นทางและปรับปรุงเส้นทางทางการขนส่ง

นอกจากแนวคิดที่จะพัฒนาความร่วมมือในด้านการอำนวยความสะดวกในระบบขั้นตอนการขนส่งผ่านแดนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ความร่วมมือที่จะพัฒนาเส้นทางและปรับปรุงเส้นทางที่ใช้

ในการขนส่งก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาความร่วมมือในการผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ก็บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 129 ว่าใน”กรณีที่ไม่ใช่เส้นทางหรือวิธีการขนส่ง (Mean of transport) เพื่อการขนส่งในรัฐทางผ่านหรือเส้นทางที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการใช้เสรีภาพในการผ่านนั้น รัฐทางผ่านและรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องอาจร่วมมือในการสร้างหรือปรับปรุงสิ่งเหล่านั้นได้”

แต่ในทางข้อเท็จจริงนั้นเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งที่เป็นเส้นทางผ่านแดนในเขตประเทศไทยนั้นเพียงพอต่อการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเพื่อออกสู่ทะเล เพราะสภาพถนนของประเทศไทยนั้นถือได้ว่ามีความสมบูรณ์ตามมาตรฐานโดยเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งผ่านแดนเป็นถนนลาดยางหรือคอนกรีตอย่างน้อย 4 ช่องทางจราจรโดยตลอดซึ่งทำให้การใช้เส้นทางในการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีความสะดวกรวดเร็ว ดังนั้นความร่วมมือในการพัฒนาในเรื่องเส้นทางที่ใช้ในการผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจึงไม่มีความจำเป็น

การพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางถนนระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวพบว่า ในปัจจุบันมีความร่วมมือในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางถนนที่สำคัญในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง คือ โครงการพัฒนาตามกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (GMS) ซึ่งถือเป็นโครงการที่นับว่าเป็นประโยชน์แก่ประเทศต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขงในการที่จะพัฒนาเส้นทางคมนาคมให้มีความเชื่อมโยงกัน โดยเส้นทางที่จะพัฒนานั้นมีอยู่ 2 แนวหลักคือ

- เส้นทางเชื่อมโยงตามแนวเขตเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor)
- เส้นทางเชื่อมโยงตามแนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor)

จากแนวพัฒนาเส้นทางดังกล่าวพบว่าเส้นทางเชื่อมโยงตามแนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) “โครงการระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก” ของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank หรือ ADB) ตามกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation-GMS-EC) เป็นโครงการเชื่อมเส้นทางคมนาคมจากท่าเรือมะละแหม่งด้านพม่าผ่านเข้าตาก พิชณุโลก ขอนแก่น มุกดาหาร เชื่อมผ่านเมืองสะหวันเขตของประเทศลาว เข้าสู่เวียดนามไปถึงท่าเรือที่เมืองดานัง มีความยาวกว่า 1,500 กิโลเมตร ซึ่งเมื่อปลายปี 2543 ธนาคาร

เพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank หรือ ADB) ได้อนุมัติเงินกู้แก่ประเทศลาวจำนวน 32 ล้านดอลลาร์ และประเทศเวียดนาม 25 ล้านดอลลาร์ เพื่อปรับปรุงเส้นทางดังกล่าว และคาดว่าโครงการดังกล่าวจะแล้วเสร็จภายในปี 2548 ดังนั้น หากเส้นทางดังกล่าวแล้วเสร็จผู้เขียนเห็นว่าระบบการขนส่งทางถนนภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงจะเปลี่ยนไป สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีแนวโน้มที่จะทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางด้านประเทศเวียดนามมากกว่าทางประเทศไทยเพราะเส้นทางเพื่อออกสู่ทะเลในเส้นทางดังกล่าวใกล้กว่าประเทศไทย ดังนั้นอาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

แต่ทั้งนี้ประเทศไทยอาจพิจารณาถึงหนทางในการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากเส้นทางดังกล่าวโดยอาจพิจารณาเปรียบเทียบจากการขนส่งจากประเทศไทยไปประเทศสิงคโปร์ซึ่งการขนส่งดังกล่าวจะต้องผ่านประเทศมาเลเซียไปยังประเทศสิงคโปร์ โดยสามารถใช้เส้นทางเหนือ-ใต้ของประเทศมาเลเซียได้ ซึ่งจะเป็นเส้นทางในลักษณะของ Tollway นั่นคือต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่สามารถที่จะเดินทางได้อย่างรวดเร็ว และสร้างรายได้และประโยชน์แก่ประเทศไทยได้

ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรที่จะมุ่งศึกษาและพัฒนาวิธีการขนส่งอื่นๆ นอกเหนือจากการขนส่งทางถนนเพียงอย่างเดียว ซึ่งจากการศึกษามีระบบการขนส่งอีก 2 เส้นทางที่น่าจะมีความเป็นไปได้ควรได้รับการศึกษาและพัฒนา อีกทั้งยังสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 129 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ก็คือ การพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟและการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงในฐานะที่เป็นแม่น้ำระหว่างประเทศเพื่อใช้ในการเดินเรือซึ่งจะได้กล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

4.2.3.1 แนวทางพัฒนาการใช้ประโยชน์ในด้านการคมนาคมทางรถไฟ

จากการออกสำรวจภาคสนามพบว่าปัจจุบันปริมาณการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาวจากท่าเรือแหลมฉบังมีปริมาณการขนส่งมากกว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนที่ท่าเรือกรุงเทพทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าท่าเรือกรุงเทพนั้นแม้จะมีคลังสินค้าผ่านแดนตั้งอยู่แต่มีปัญหาเรื่องความหนาแน่นภายในบริเวณท่าเรืออีกทั้งการคมนาคมภายในกรุงเทพมหานครไม่สะดวก และมีการจำกัดเวลาของรถบรรทุกที่จะวิ่งในบริเวณเขตกรุงเทพมหานคร แต่ที่ท่าเรือแหลมฉบังนั้นเป็นท่าเรือน้ำลึกและมีจำนวนท่าเรือมากกว่า อีกทั้งยังมีสถานีรถไฟเชื่อมต่อกับท่าเรือแหลมฉบังมายังสถานีขนถ่ายสินค้าร่มเกล้า ลาดกระบังกรุงเทพมหานครอีกด้วย ดังนั้น หากมีการพัฒนาระบบการ

ขนส่งทางรถไฟอย่างต่อเนื่องไปจนถึงท่านาแล้ง นครเวียงจันทร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ก็จะทำให้การขนส่งมีความสะดวกรวดเร็ว และลดต้นทุนในการขนส่ง

แม้ว่าปัจจุบันมีการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางรถไฟโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่การขนส่งโดยวิธีดังกล่าวจะสิ้นสุด ณ สถานีรถไฟจังหวัดหนองคาย จากนั้นจึงขนถ่ายลงรถบรรทุกเพื่อข้ามไปยังฝั่งลาว แต่วิธีการขนส่งชนิดนี้ไม่เป็นที่นิยมเพราะเสียเวลาและไม่สะดวก แต่หากต่อไปมีการพัฒนาเส้นทางเชื่อมต่อจากสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ไปจนถึงท่านาแล้ง ผู้เขียนเชื่อว่าปริมาณการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางรถไฟจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน

สำหรับการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟตามกรอบ GMS นั้นมีโครงการเส้นทางรถไฟสายยูนนาน-ไทย ซึ่งเป็นเส้นทางรถไฟที่เริ่มจากคุนหมิง-เชียงรุ่ง-เมืองลา-หลวงพระบาง-เวียงจันทน์-หนองคาย ซึ่งปัจจุบันการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจากหนองคาย-กลางสะพานมิตรภาพแล้วเสร็จประมาณร้อยละ 80 ขณะที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังไม่สามารถก่อสร้างทางรถไฟจากสถานีท่านาแล้งมาเชื่อมต่อ ณ จุดกลางสะพานได้² ซึ่งเมื่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวสร้างเส้นทางรถไฟตามโครงการดังกล่าวเสร็จสิ้น จะทำให้มีเส้นทางรถไฟตามโครงการดังกล่าวจากท่านาแล้ง-หนองคาย-กรุงเทพฯ-ท่าเรือแหลมฉบัง ทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวมีความสะดวกรวดเร็วและประหยัดยิ่งขึ้น

4.2.3.2 แนวทางการใช้ประโยชน์ในด้านการคมนาคมทางแม่น้ำโขง ในฐานะเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่ยาวที่สุดในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ มีความยาวทั้งสิ้นกว่า 4,400 กิโลเมตร และมีความยาวเป็นอันดับที่ 12 ของโลก ปริมาณน้ำที่ไหลผ่านแม่น้ำโขงแต่ละปีมากเป็นอันดับ 8 ของโลก³ โดยมีต้นกำเนิดในประเทศจีนและไหลผ่านประเทศต่างๆ อีก 5 ประเทศ ได้แก่

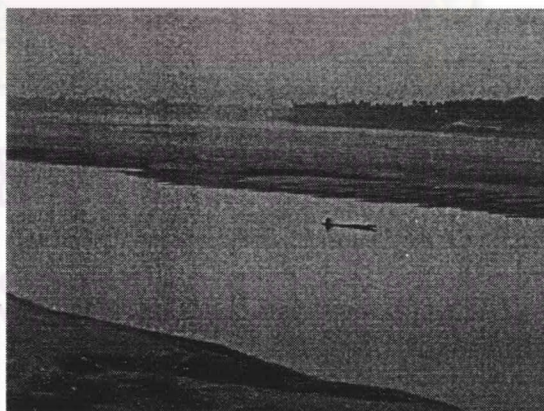
² <http://www.nesdb.go.th>

³ จตุพล ภูมิบุญชู, "ปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมตามความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ.1995", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 8.

พม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อกับทุกประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน และแต่ละประเทศมีการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงในด้านต่างๆ เช่น การใช้น้ำเพื่อการชลประทานสำหรับการเพาะปลูก การใช้น้ำเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ตลอดจนการใช้น้ำเพื่อการคมนาคม เป็นต้น

ในด้านการคมนาคมนั้น แม่น้ำโขงถูกใช้เป็นเส้นทางคมนาคมมานับแต่อดีตกาลแล้ว ในยุคอาณานิคม ประเทศฝรั่งเศสได้พยายามที่จะบุกเบิกเส้นทางเดินเรือจากทะเลจีนใต้เข้าไปยังแม่น้ำโขงเพื่อที่จะใช้เป็นเส้นทางค้าขายกับประเทศจีนตอนใต้ แต่เนื่องจากอุปสรรคทางธรรมชาติ ได้แก่ เกาะ แก่งหิน และน้ำตก ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะบริเวณชายแดนระหว่างประเทศลาวและประเทศกัมพูชา ทำให้ไม่สามารถที่จะใช้แม่น้ำโขงทั้งสายเป็นเส้นทางคมนาคมได้ในอดีต

แต่ในปัจจุบันภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion – GMS) โดยในสาขาการคมนาคมและขนส่งได้มีการลงนามความตกลงการเดินเรือพาณิชย์ในลุ่มแม่น้ำโขง 4 ประเทศ ได้แก่ จีน พม่า ลาว ไทย เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2543 โดยมีจุดเริ่มต้นที่เชียงแสน จังหวัดเชียงราย แล้วไปสิ้นสุดที่เชียงรุ่ง มณฑลยูนนาน ซึ่งตามข้อตกลงนี้แต่ละประเทศต้องสำรวจเกาะแก่งต่างๆ ภายในแม่น้ำโขง (รูปที่ 6) ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการเดินเรือขนาดใหญ่ในแม่น้ำโขง และทำการปรับปรุงโดยงบประมาณของประเทศจีนเพื่อให้ใช้ในการคมนาคมขนส่งเดินเรือพาณิชย์ขนาดใหญ่ได้



รูปที่ 6 เกาะแก่งต่างๆ กลางแม่น้ำโขง

แม้ว่าโครงการความร่วมมือจะได้รับความเห็นชอบของประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแต่ก็ยังมี การคัดค้านโดยองค์กรเอกชนต่างๆ ซึ่งมีการศึกษาถึงผลกระทบจากการระเบิดเกาะแก่งต่างๆ ใน

แม่น้ำโขงเพื่อให้สามารถเดินเรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ได้นั้นจะส่งผลเสียต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากแรงระเบิดอาจไปทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ตามธรรมชาติของปลาบึกที่อาศัยอยู่ในแม่น้ำโขง จนสูญพันธุ์ได้ และการระเบิดเกาะแก่งต่างๆ ที่อยู่ในแม่น้ำโขงอาจทำให้ความเร็วของกระแสน้ำที่ไหลอยู่ในแม่น้ำโขงไหลเร็วและแรงขึ้น ซึ่งอาจทำให้เกิดภาวะการแห้งแล้งในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงได้ ดังนั้น แม้การพัฒนาเพื่อใช้แม่น้ำโขงเป็นเส้นทางในการคมนาคมจะมีผลดี แต่ก็ควรจะต้องศึกษาผลเสียที่ตามมาด้วย

หากมีการพัฒนาการการใช้เส้นทางคมนาคมทางแม่น้ำโขงได้จนสามารถนำเรือพาณิชย์ขนาดใหญ่มาแล่นได้ ผู้เขียนเห็นว่ามันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศลาวอย่างมาก เพราะนอกจากการคมนาคมทางบกเพื่อออกสู่ทะเลแล้ว อาจใช้เส้นทางดังกล่าวเพื่อลดปริมาณการขนส่งทางถนนเพื่อประหยัดค่าขนส่ง เนื่องจากต้นทุนการขนส่งทางเรือต่ำกว่าการขนส่งทางบก และยังช่วยให้การเคลื่อนที่ของสินค้าในภูมิภาคไหลเวียนได้มากขึ้น

4.3 วิเคราะห์ผลดีและผลเสียต่อประเทศไทย

การพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อาจก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศไทยได้ ดังนี้

4.3.1 ผลดีต่อประเทศไทย

ผลดีที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในการให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวใช้เป็นเส้นทางเพื่อผ่านเข้าและออกสู่ทะเลนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การอำนวยความสะดวกแก่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นรัฐไร้ชายฝั่งในการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้นไม่เพียงแต่เป็นการให้ประโยชน์แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเท่านั้น แต่ประเทศไทยเองก็สามารถที่จะส่งสินค้าผ่านแดน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไปยังประเทศต่างๆ ที่ไม่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย เช่น เวียดนาม หรือจีนได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่ประเทศไทยได้เปิดเสรีทางการค้ากับประเทศจีนซึ่งถือว่าเป็นตลาดขนาดใหญ่ในภูมิภาคเอเชีย ดังนั้นปริมาณการขนส่งสินค้าระหว่างไทย-จีนจะมีปริมาณสูงขึ้น หากในอนาคตมีการพัฒนาเส้นทางในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามโครงการต่างๆ จนสามารถใช้เป็นเส้นทาง

คมนาคมหลักได้ก็จะเกิดประโยชน์กับประเทศไทยที่จะใช้เส้นทางดังกล่าวผ่านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเพื่อขนส่งสินค้าจากไทยไปยังจีนได้

ส่วนในระดับภูมิภาคอาเซียนนั้นเมื่อพิจารณาถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ ดังนั้น หากพิจารณาให้ประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่งทางบกในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยยอมให้มีการขนส่งสินค้าผ่านแดนจากประเทศพม่าซึ่งอยู่ทางตะวันตกไปยังประเทศลาว กัมพูชาหรือเวียดนาม ซึ่งอยู่ทางฝั่งตะวันออก และการคมนาคมขนส่งในแนวเหนือใต้โดยเริ่มจากทางพม่า จีน ลาว เวียดนาม กัมพูชา ไปยังประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ ทำให้ปริมาณการขนส่งสินค้าผ่านประเทศไทยสูงขึ้น ซึ่งจะช่วยส่งเสริมและกระตุ้นเศรษฐกิจ พัฒนาด้านการค้า การลงทุน การผลิต และการท่องเที่ยวทำให้เกิดความพร้อมสำหรับการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) ที่จะพื้นฐานการผลิตการค้าที่มีมั่นคงของประเทศอย่างเป็นรูปธรรมในระยะยาวต่อไป

ผลดีในทางเศรษฐกิจจากการให้มีการขนส่งสินค้าผ่านแดนของประเทศไทยในภูมิภาคอาเซียนนั้น สรุปได้ดังนี้

1. จะเพิ่มการไหลเวียนทางการค้าและการลงทุน เนื่องมาจากการพัฒนาปรับปรุงเชื่อมโยงระบบบริหารโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมในบริเวณแนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) ในภูมิภาคนี้ให้เป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับความต้องการลงทุนของภาคเอกชน ส่งผลให้สนับสนุนการขยายตัวของธุรกิจการค้า การผลิตในพื้นที่เศรษฐกิจและกระจายผลการพัฒนาไปสู่ชนบทต่อไป
2. เป็นการเสริมสร้างและขยายโอกาสการลงทุนด้านธุรกิจร่วมกันระหว่างนักลงทุนทั้งฝ่ายในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ตามแนวชายแดน โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและมาตรการด้านภาษีอากรให้อ่อนอำนวยการติดต่อสร้างความสัมพันธ์ค้าขายกันขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศ
3. เกิดการจ้างงานและการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างกัน รวมไปถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มีความรู้ทักษะและความชำนาญให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและการพัฒนากิจการธุรกิจต่าง ๆ ให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ส่วนผลดีที่ได้รับในทางสังคมนั้น สรุปได้ดังนี้

1. จะเป็นการแก้ไขปัญหาคความยากจนในบริเวณพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) เนื่องจากข้อเสนองของการดำเนินงานจะสนับสนุนการลดความยากจนภายในและโดยรอบแนวพื้นที่เศรษฐกิจ

2. การมีกิจกรรมตลอดแนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) ทำให้เกิดการจ้างงานที่เพิ่มมากขึ้น และช่วยยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

3. ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในแนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) ให้ดีขึ้น เนื่องจากมีการพัฒนาปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานให้เชื่อมโยงกัน ส่งผลให้ระบบสาธารณูปการและสาธารณูปโภคที่ดีขึ้น

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการขยายโอกาสด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว รวมทั้งเพิ่มศักยภาพในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน นำไปสู่การพึ่งพาซึ่งกันและกันและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในภูมิภาค โดยหากพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการพัฒนาประเทศเพื่อนบ้าน และหากประเทศไทยเชื่อมระบบคมนาคมกับ 6 ประเทศลุ่มน้ำโขงสำเร็จจะทำให้ประเทศไทยและกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงเป็นกลุ่มเศรษฐกิจใหญ่ที่ประเทศญี่ปุ่น อินเดีย และสหรัฐอเมริกา หันมาให้ความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากประเทศไทยได้เปรียบจากการเป็นศูนย์กลางของระบบการค้าจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เป็นประตูการค้าที่เปิดสู่จีนโดยผ่านพม่า ลาว และประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ในการผลักดันระบบคมนาคมให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

4.3.2 ผลเสียต่อประเทศไทย

หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันกับอนุสัญญาดังกล่าวในฐานะภาคีของอนุสัญญาตามหลักอนุสัญญามีผลแต่รัฐที่เป็นภาคีของอนุสัญญาเท่านั้น ดังนั้นหากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอ้างสิทธิต่างๆ ตามอนุสัญญานี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลเพื่อออกไปทำกิจกรรมต่างๆ ในทะเล รวมถึงสิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตส่วนเกิน (surplus) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยต่อไปในอนาคตจะทำให้ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามการใช้สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรศึกษาผลกระทบที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในการเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

ส่วนในเรื่องผลเสียจากการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวต่อประเทศไทยนั้น แม้ว่าหลักดังกล่าวจะไม่ผูกพันประเทศไทยในฐานะภาคีแห่งอนุสัญญาแต่หลักกฎหมายดังกล่าวก็ผูกพันประเทศไทยในฐานะของหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือภาคีแห่งอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ผลเสียที่ประเทศไทยในการให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวใช้เป็นเส้นทางเพื่อผ่านเข้าและออกสู่ทะเลนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีดังนี้

1. การที่ประเทศไทยให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวใช้เป็นทางผ่านในการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้น ทำให้ปริมาณรถบรรทุกที่วิ่งในประเทศไทยมีมากขึ้นยอมส่งผลให้ถนนภายในประเทศชำรุดบกร่อง และกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านก็มีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการเก็บค่าภาษีในการขนส่งผ่านแดน ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถที่จะเก็บภาษีจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเพื่อมาช่วยในการซ่อมแซมถนนในส่วนที่ชำรุดบกร่องได้

2. กฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้รัฐทางผ่านให้การอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน ดังนั้น ในการปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยจึงไม่สามารถที่จะเปิดตรวจจุดสินค้าที่ทำการขนส่งผ่านแดนได้เพื่อให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนมีความสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น เมื่อมีสินค้าผ่านแดนที่เป็นสินค้าผิดกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์จากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวส่งไปยังประเทศที่สาม ซึ่งเมื่อสินค้าไปถึงและถูกจับกุมก็มักจะกล่าวหาว่าสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าวส่งมาจากประเทศไทย ก่อให้เกิดผลเสียกับประเทศไทยในการถูกกล่าวว่าเป็นแหล่งในการผลิตสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์

3. ปัญหาเรื่องการลักลอบขนยาเสพติดข้ามประเทศเนื่องจากการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนทำให้การขนส่งผ่านแดนได้รับการยกเว้นการตรวจ ดังนั้น ผู้ค้ายาเสพติดอาจอาศัยช่องทางดังกล่าวในการขนยาเสพติดข้ามประเทศโดยอ้างว่าเป็นรายการสินค้าผ่านแดนซึ่งส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศไทย

4. ในอนาคตเมื่อโครงสร้างและเครือข่ายการผ่านแดนในภูมิภาคอาเซียนเชื่อมโยงกันมากขึ้นและเป็นรูปธรรมขึ้นจะมีผลทำให้การคมนาคมค้าขายของทั้งโลกเปลี่ยนเส้นทางไปซึ่งจากเดิมสินค้าทางเรือจะผ่านทางช่องแคบมะละกา จะเปลี่ยนเป็นขนส่งข้ามจากทะเลอันดามันสู่ทะเลจีน

ตอนใต้ เรือสินค้าจะรองรับสิ่งที่ท่าเรือของประเทศพม่าและประเทศเวียดนามแทน ดังนั้นปริมาณสินค้าที่ผ่านท่าเรือในประเทศไทยอาจมีปริมาณลดลงทำให้ประเทศไทยอาจสูญเสียรายได้ในส่วนนี้ไป

จากทั้งหมดที่ได้กล่าวมา ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยควรพิจารณาคือ แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเรื่องต่างๆ เพราะปัจจุบันแนวความคิดเรื่องการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาค หรืออนุภูมิภาคมีความสำคัญเพราะเป็นการสร้างอำนาจต่อรองในทางระหว่างประเทศในแต่ละภูมิภาค ลดช่องว่างระหว่างประเทศมหาอำนาจกับประเทศเล็ก รวมถึงส่งผลต่อพัฒนาและยกระดับความเจริญในแต่ละภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนเรื่องการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 นั้นควรมีการศึกษาอย่างละเอียดถึงผลดีและผลเสียในด้านอื่นๆ นอกเหนือจากเรื่องสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่ง เพราะอนุสัญญาดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในฐานะของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย