

บทที่ 3

ปัญหาและข้อจำกัดของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เกี่ยวกับการใช้สิทธิของรัฐไร้ชายฝั่ง

ในบทนี้จะกล่าวถึงกรณีศึกษาของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในฐานะที่เป็นรัฐซึ่งมีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นรัฐที่ไม่มีชายฝั่ง(Land-locked State) และมีพรมแดนส่วนหนึ่งติดต่อกับประเทศไทย ดังนั้นทั้งสองประเทศจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องมีความสัมพันธ์กันในด้านต่างๆ เช่นการค้าขายระหว่างกัน การให้ความช่วยเหลือให้เป็นทางผ่านเพื่อออกสู่ทะเล เป็นต้น ทั้งนี้ความร่วมมือระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งนั้นมีทั้งที่เป็นกรอบความร่วมมือในระดับพหุภาคีในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และข้อตกลงทวิภาคีซึ่งส่วนใหญ่มักจะมุ่งเน้นไปทางด้านค้าระหว่างประเทศ

และจากการที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ลงนามและให้สัตยาบันเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982แล้วนั้น* ทำให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีสิทธิต่างๆ ตามที่อนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้นอาจมีปัญหาหรือข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับการใช้สิทธิได้ซึ่งจะพิจารณาต่อไปในบทนี้

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (Land-locked Country) ตั้งอยู่ระหว่างละติจูดที่ 14-23 องศาเหนือ และลองจิจูดที่ 100-108 องศาตะวันออก มีพื้นที่ทั้งหมด 91,429 ตารางไมล์หรือ 236,800 ตารางกิโลเมตร มีชายแดนทางด้านทิศเหนือติดกับ

* สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 แล้วเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ส่วนประเทศไทยนั้นเพียงแต่ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันแต่อย่างใด

ประเทศจีน ทิศใต้ติดกับประเทศกัมพูชา ทิศตะวันออกติดกับประเทศเวียดนาม และทิศตะวันตกติดกับประเทศไทยโดยมีบางส่วนติดกับประเทศพม่า ซึ่งในส่วนของมีชายแดนติดกับประเทศไทยนั้นเป็นพรมแดนทางบกประมาณ 702 กิโลเมตร และพรมแดนตามลำน้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านหลายประเทศในภูมิภาคนี้อีก 1,108 กิโลเมตร¹ (ดังรูปที่ 1)



รูปที่ 1 ที่ตั้งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ที่มา : <http://www.mfa.go.th>

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกันเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2493 และได้มีความสัมพันธ์กันมายาวนาน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวนั้นได้รับการส่งเสริมเกื้อกูลจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรมสถานะแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นโยบายที่ต่อเนื่องของไทยที่เน้นเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน การแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูงอย่างสม่ำเสมอ

¹<http://www.mfa.go.th>

ด้านการค้าขายนั้น ประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีความสัมพันธ์ในด้านการค้าขายระหว่างกันมายาวนานโดยการค้าระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท* คือ

1. การค้าขายแดน หมายถึง การซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประชาชน ไทย-ลาว ตามแนวชายแดนระหว่างกัน โดยการค้านี้ไม่ต้องขออนุญาตจากทางราชการ และสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทอุปโภค บริโภคมีมูลค่าไม่เกิน 500,000 บาทต่อรายต่อวัน ซึ่งมีมูลค่าดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 ตารางแสดงมูลค่าการค้าขายแดนไทย-ลาว

หน่วย : ล้านบาท

ปี	มูลค่าการค้าขายแดน		
	ไทยนำเข้าจากลาว	ไทยส่งออกไปลาว	มูลค่ารวม
2544	668.694	7,892.349	8561.043
2545	648.377	7,941.753	8590.130
2546	770.507	9,844.419	10,614.926

ที่มา : ด้านศุลกากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการค้าขายแดนกับประเทศลาวส่วนใหญ่ผ่านด่านศุลกากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่าร้อยละ 95 ของการค้าขายแดนทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นการค้าขายแดนผ่านด่านศุลกากรในภาคเหนือ

2. การค้าข้ามแดน หมายถึง การค้าระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นการติดต่อซื้อขายที่กระทำในนามนิติบุคคล ผู้ประกอบการค้าจะต้องจด

* แบ่งโดยกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

ทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้ากับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่กรมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และผู้ประกอบการค้าลาวจะติดต่อเฉพาะบริษัทที่มีรายชื่ออยู่เท่านั้น การค้าจะดำเนินการผ่านพิธีการทางศุลกากร ณ จุดผ่านแดนถาวร

3. การค้าผ่านแดน หมายถึง การค้าระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศอื่นๆ โดยใช้การขนส่งสินค้าผ่านประเทศไทย ซึ่งประเทศที่เป็นคู่ค้าสินค้าผ่านแดนที่สำคัญของลาว ได้แก่ ใต้หวัน ฮองกง ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอเมริกา เป็นต้น โดยการขนส่งสินค้าผ่านแดนนี้มีปริมาณสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการจัดทำข้อตกลงเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวฉบับใหม่เมื่อปี พ.ศ.2542 ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนมีจำนวนมากขึ้น

ตารางที่ 4 ตารางแสดงจำนวนผู้ยื่นขอขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว

หน่วย : ราย

ปี	จำนวน
2542	3238
2543	3255
2544	2774
2545	3013
2546	3203

ที่มา : กรมศุลกากร

ตามขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงในเรื่องการค้าผ่านแดน เพราะลักษณะของการค้าผ่านแดนนั้นเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งที่จะต้องขนส่งสินค้าจากประเทศที่เป็นรัฐไร้ชายฝั่งผ่านรัฐทางผ่านไปยังประเทศที่สามหรือในทางกลับกันจากประเทศที่สามขนส่งผ่านรัฐทางผ่านมายังรัฐไร้ชายฝั่ง แต่ในขณะเดียวกันผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาบางประเด็นไปถึงการขนส่งข้ามแดนด้วย เนื่องจากหลักกฎหมายที่ใช้กับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและสินค้าข้ามแดนเป็นหลักกฎหมายที่ต่อเนื่องกัน ประกอบกับในปัจจุบันหลักกฎหมายว่าด้วยการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาไปในแนวทางที่ไม่กำหนดความแตกต่าง

ระหว่างการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน² แต่จะเน้นที่ลักษณะความเป็นระหว่างประเทศของการขนส่งสินค้า และพบว่าปัจจุบันมีอนุสัญญาต่างๆ หลายฉบับทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งจะได้อธิบายไว้ในหัวข้อต่อไป

3.2 กรอบข้อตกลงเกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในปัจจุบัน

การใช้เสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะต้องมีการจัดทำความตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นความตกลงในระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติจากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีความร่วมมือกันในเรื่องเกี่ยวกับการผ่านแดนตามกรอบความร่วมมือต่างๆ ทั้งความตกลงพหุภาคีในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และความตกลงทวิภาคีระหว่างกันเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องการผ่านแดนไว้ ดังนี้

3.2.1 กรอบข้อตกลงพหุภาคีในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้พยายามที่จะเข้าร่วมการเจรจาเกี่ยวกับประเทศต่างๆ ในระดับพหุภาคีภายใต้กรอบขององค์การระหว่างประเทศ นับตั้งแต่องค์การสันนิบาตชาติ จนมาถึงองค์การสหประชาชาติในปัจจุบัน โดยร่วมมือกับประเทศต่างๆ ที่อยู่ในสถานะเดียวกันเพื่อที่จะผลักดันให้มีอนุสัญญาพหุภาคีที่เป็นการประมวลหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิในการผ่านแดน เช่น ธรรมนูญบาร์เซโลน่าว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. 1921 หรืออนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. 1965 เป็นต้น ซึ่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาต่างๆ เหล่านี้ทุกฉบับเพื่ออ้างสิทธิต่างๆ ที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ และพบว่าการผ่านดินแดนของรัฐอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเวียดนามหรือประเทศกัมพูชาหรือประเทศไทยของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวใน

² สุธรรม อยู่ในธรรม, “รายงานการวิจัยเรื่อง: กฎหมายขนส่งสินค้าผ่านแดน”, บทบัณฑิตย (เล่ม 56 ตอน 2 ,2543), หน้า 88.

ระยะแรกนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐทางผ่านก่อนเสมอโดยทำเป็นความตกลงสองฝ่าย ซึ่งอาศัยพื้นฐานจากธรรมนูญบาร์เซโลน่าว่าด้วยความเสรีภาพในการผ่านแดน ค.ศ.1921 เป็นหลักในความตกลงในเรื่องการผ่านแดน*

ส่วนในระดับภูมิภาคนั้น ภายหลังจากการเกิดขึ้นของสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือ "อาเซียน" (ASEAN – Association of South East Asia Nations) ขึ้นในปี พ.ศ.2510 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก็ได้เข้าร่วมกับสมาคมอาเซียนเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 โดยมีจุดประสงค์ที่สำคัญก็เพื่อต้องการร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเดียวกันในเรื่องต่างๆ รวมถึงการที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเพื่อประโยชน์ในด้านการค้าระหว่างประเทศ

และหลังจากที่อาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นมาก็ได้มีความร่วมมือกันระหว่างชาติสมาชิกอาเซียนในเรื่องต่างๆ โดยมีการประชุมเพื่อพบปะพูดคุยกันระหว่างผู้นำของชาติอาเซียนซึ่งเรียกว่า การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) และในการประชุมดังกล่าวจะมีการจัดทำความตกลงในระหว่างชาติสมาชิกทั้งข้อตกลงในระดับพหุภาคีภูมิภาค อนุภูมิภาคและข้อตกลงทวิภาคี เพื่อที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆ และพัฒนาความร่วมมือต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เจริญก้าวหน้าและสอดคล้องกับความร่วมมือในระดับโลก

ในส่วนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้นประเด็นสำคัญที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้ความสำคัญและหยิบยกมาพูดคุยและหารือในที่ประชุมสุดยอดอาเซียนหลายครั้งได้แก่ การขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากการที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลเพียงประเทศเดียวในภูมิภาคนี้ ดังนั้น ทำให้ประสบปัญหาในเรื่องการขนส่งสินค้าออกและนำสินค้าเข้าจากประเทศต่างๆ เพราะต้องเสียค่าธรรมเนียมการขนส่งและค่าธรรมเนียมการขนส่งสูง อีกทั้งไม่ได้รับความสะดวกในระบบการขนส่งผ่านแดนของประเทศต่างๆ ที่สินค้านั้นผ่านแดนไป ซึ่งในที่ประชุม

* เช่นในข้อความของมาตรา 1 แห่งความตกลงเกี่ยวกับสินค้าผ่านแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรลาว ฉบับลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2502 "...จะได้อุปโภคสิทธิและอาณาประโยชน์ตามที่กล่าวไว้ในข้อบัญญัติว่าด้วยความเสรีในการผ่านแดนต่อทำนธรรมนูญบาร์เซโลน่า ลงวันที่ 20 เมษายน ค.ศ.1921 ซึ่งราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรลาวต่างก็เป็นภาคีด้วยกัน..."

อาเซียนก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว และเห็นว่าปัญหาดังกล่าวกระทบการเชื่อมต่อการพัฒนาการเปิดการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ซึ่งต้องการที่จะลดอุปสรรคทางการค้าต่างๆ ในประเทศอาเซียน และปัญหาดังกล่าวก็เป็นอุปสรรคทางการค้าอย่างหนึ่งซึ่งต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาให้เป็นไปในทิศทางเดียว จึงมีการเจรจากรอบความร่วมมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.1.1 กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit)

จากหลักการของ GATTs 1994 และอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการผ่านแดน ประกอบกับการมุ่งให้เกิดการสนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรก (ASEAN Economics Minister Meeting – AEM) ที่กรุงจาการ์ต้า ได้มีแนวคิดที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างกันในกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการเสรีในการเคลื่อนย้ายสินค้าเพื่อลดต้นทุนและระยะเวลาในการขนส่ง ตลอดจนลดหรือปรับปรุงเรื่องการผ่านแดนให้สะดวกและเป็นไปในแนวทางเดียวกันอันก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยหลักการซึ่งที่ประชุมที่มติเห็นชอบและให้ดำเนินการต่อไปภายใต้หลัก 3 ประการ³ คือ

1. สินค้าผ่านแดนจะไม่มีกรเก็บภาษีอากร
2. สามารถขนส่งสินค้าได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง
3. จะไม่มีการเปิดตรวจสินค้า เว้นแต่มีเหตุอันจำเป็น

ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่าลักษณะของการขนส่งระหว่างประเทศในปัจจุบันมีความสัมพันธ์กันระหว่างการค้าขนส่งผ่านแดนและการขนส่งข้ามแดน ดังนั้นเพื่อให้เกิดการผสมผสานกันและสอดคล้องซึ่งกันและกัน กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวก

³พิพัฒน์ จันทน์เมฆา, “มาตรการศุลกากรของอาเซียนสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ศึกษาเฉพาะกรณีการขนส่งทางบกของประเทศกลุ่มอินโดจีน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 6.

สะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนจึงได้กล่าวถึงการขนส่งข้ามแดนไว้โดยกล่าวไว้ในอารัมภบทว่า โดยรับทราบถึงข้อ 5 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์ 1994) เรื่อง "เสรีภาพในการผ่านแดน" และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นการจัดการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรข้ามแดนและการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศอาเซียนที่ได้ผลมากที่สุด และรับที่จะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการจราจรข้ามแดน และการขนส่งผ่านแดนในระหว่างภาคีสัญญา จึงให้ประเทศภาคีสัญญาเร่งเจรจาและจัดทำกรอบตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดน เนื่องจากเห็นว่าลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดนมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นการกำหนดให้มีทั้งการขนส่งสินค้าผ่านแดน และการขนส่งสินค้าข้ามแดนควบคู่ไปด้วยกันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า*

กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งมีดังนี้⁴

1. เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของเขตการค้าเสรีอาเซียน และเพื่อเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนนี้ยิ่งขึ้น
2. ประสานและทำให้กฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง การค้า และศุลกากร เกิดความเรียบง่าย เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน
3. เพื่อก่อให้เกิดระบบการขนส่งผ่านแดนในอาเซียนที่ได้ผล มีประสิทธิภาพ เอกภาพ และความกลมกลืน

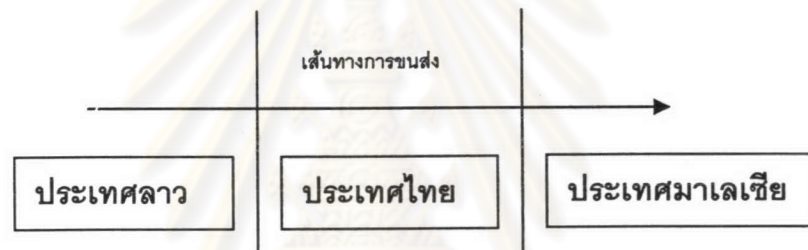
จากวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้กรอบความตกลงดังกล่าวไม่ใช่อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเลหรือบัญญัติสิทธิแก่รัฐไร้ชายฝั่งโดยตรง แต่กรอบความตกลงดังกล่าวก็เป็นข้อตกลงในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการให้เกิดความสะดวกในการผ่านแดนของสินค้าในภูมิภาคอาเซียนโดยรวมทั้งหมดซึ่ง

* ปรากฏในอารัมภบทของกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

⁴ Article 1 of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

รวมถึงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นรัฐไร้ชายฝั่ง อีกทั้งยังข้อตกลงดังกล่าวยังสอดคล้องกับมาตรา 125 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งกำหนดรัฐไร้ชายฝั่งจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านเพื่อตกลงรายละเอียดในเรื่องการใช้เสรีภาพในการผ่านเพื่อเข้าและออกสู่ทะเล

ลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงฯ นี้ได้กำหนดไว้ว่า “การขนส่งสินค้าผ่านแดน” หมายถึง การผ่านของสินค้าและยานพาหนะในการขนส่งสินค้าข้ามดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือหลายดินแดนดังกล่าวไม่ว่าโดยมีหรือไม่มีการขนถ่าย การเก็บของในคลังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งเที่ยวซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดนอกเหนือพรมแดนของภาคีสัญญาที่มีการผ่านแดนนั้น⁵



รูปที่ 2 ลักษณะการขนส่งผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

จะเห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นต้องมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนถ่ายยานพาหนะ ถ้ายาลำ เป็นต้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนตามกรอบความตกลงจึงได้กำหนดให้ดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนจะมีหรือไม่มีการขนถ่ายลำ* การ

⁵มาตรา 3(a) แห่งกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

*สินค้าที่นำเข้ามาเพื่อขนถ่ายเปลี่ยนยานพาหนะ ณ ท่าที่ถ่ายของออกแล้วจะส่งออกไปยังต่างประเทศไม่ต้องเสียภาษีอากรขาเข้า

เก็บของในคลังสินค้า* ดังนั้น การขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้อาจจะมีการพักของสินค้าที่ขนส่งผ่านแดนเพื่อเก็บไว้ในคลังสินค้าเพื่อรอเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่งแต่จะต้องไม่มีการนำสินค้านำออกมาจำหน่ายเป็นปกติในช่องทางภายในประเทศนั้นๆ หรือการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการขนส่ง**ได้ ซึ่งลักษณะทั้งหมดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับมาตรา 5 ของ GATT 1994 และ มาตรา 1 แห่งธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ.1921 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

การขนส่งสินค้าผ่านแดนอาจมีความสัมพันธ์กับวิธีการขนส่งในรูปแบบอื่นๆ เช่น การขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ดังนั้น เพื่อจะให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงดังกล่าวจะต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนทุกรูปแบบและต่อเนื่องกัน และในกรอบความตกลงได้กำหนดวิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนไว้ว่า “พาหนะในการขนส่ง” (mean of transport) หมายถึง รถรถไฟ พาหนะที่ใช้ในทะเลและน่านน้ำภายใน และเครื่องบิน⁶ และในร่างพิธีสารฉบับที่ 7 ยังกำหนดว่า “พาหนะที่ใช้ในการขนส่ง” (transport unit) หมายถึง ภาชนะบรรจุที่มีความจุภายใน 1 ลูกบาศก์เมตรหรือมากกว่านั้น ยานพาหนะทางบกรวมเทลเลอร์ ตู้หรือโบกี้รถไฟ เรือลำเลียงหรือเรืออื่นๆ เครื่องบิน⁷

จะเห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงดังกล่าวกำหนดให้ใช้พาหนะที่ใช้ในการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ซึ่งมีลักษณะรูปแบบการขนส่งที่แตกต่างกันแต่มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นอาจมีลักษณะเป็นการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งในเรื่องการผ่านแดนของรัฐชายฝั่งที่เป็นทางผ่านเพื่อเข้าและออกสู่ทะเลเท่านั้น แต่ทั้งนี้การขนส่งผ่านแดนที่มีอยู่หลาย

* การนำสินค้าเข้าเก็บในคลังสินค้าที่จัดเตรียมไว้ซึ่งในการขนส่งผ่านแดนได้กำหนดให้มีคลังสินค้าผ่านแดนเพื่อเก็บสินค้านำออกมาจำหน่ายเป็นการเฉพาะ

** เป็นการขนส่งระหว่างประเทศตั้งแต่สองรูปแบบขึ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นการขนส่งต่อเนื่องระหว่างการขนส่งทางบกกับการขนส่งทางทะเล

⁶Article 3(c) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

⁷มาตรา 1 พิธีสารฉบับที่ 7 ระบบศุลกากรผ่านแดน

รูปแบบนั้นจะต้องเกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าว และสอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 130 ที่กำหนดให้รัฐทางผ่านใช้มาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าหรือข้อขัดข้องต่างๆ ในการสัญจรผ่าน

กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนนี้ได้กำหนดหลักการต่างๆ ไว้เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้อง ซึ่งหลักการต่างๆ ที่ปรากฏในกรอบความตกลงฉบับนี้มีทั้งหลักการที่ช่วยเสริมหลักเกณฑ์เรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และหลักการใหม่ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ในกรอบความร่วมมือดังกล่าว หลักการต่างๆ มีดังนี้

1. หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN Clause) หลักการนี้ถือเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศซึ่งมีที่มาจากหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งเป็นหลักไม่เลือกปฏิบัติ ณ พรมแดนที่สินค้าถูกนำเข้ามาภายในประเทศภาคี เพื่อให้เกิดความเสมอภาคโดยหากให้สิทธิที่ดีแก่ประเทศใดก็ต้องให้สิทธิประโยชน์ที่ดีเท่ากันแก่ประเทศอื่นที่เป็นภาคีด้วยกันทุกประเทศ ซึ่งประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเฉพาะกับบางประเทศที่ได้มีความตกลงอำนวยความสะดวกกันไว้ ถือเป็น การอำนวยความสะดวกไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ในกรอบความตกลงนี้จึงกำหนดหลักการนี้ว่า ภาคีสัญญาจะปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดนที่มีจุดหมายปลายทางหรือต้นทางในดินแดนของภาคีสัญญาอื่นไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดนที่มีจุดหมายปลายทางหรือต้นทางในดินแดนของภาคีสัญญาอื่น⁸ ดังนั้น ประเทศภาคีจึงต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยเท่าเทียมกันกับประเทศภาคีอื่น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับมาตรา 5.2 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์ 1994) และมาตรา 2 ของธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ.1921

⁸ Article 2(a) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

แต่ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มาตรา 126 ได้กำหนดหลักการไม่นำเอาหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งมาใช้กับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งเฉพาะในเรื่องสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) ตาม Part X เท่านั้นแต่ไม่ได้รวมถึงเรื่องเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) ดังนั้นในเรื่องเสรีภาพในการผ่านนั้นจึงอยู่ภายใต้หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ซึ่งหากรัฐทางผ่านใดให้สิทธิผ่านแดนแก่รัฐไร้ชายฝั่งใดๆ เพื่อผ่านออกสู่ทะเลก็จะต้องให้สิทธิในการผ่านแดนแก่รัฐอื่นๆ ไม่ด้อยไปกว่ากันด้วย แสดงให้เห็นว่าหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติโดยทั่วไป

2. หลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National Treatment) หลักปฏิบัติอย่างคนชาติตามกรอบความตกลงนี้มุ่งที่จะกำหนดการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแก่ผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศอย่างเท่าเทียมกับผู้ขนส่งในประเทศเนื่องจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้ให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนแก่ผู้ประกอบการขนส่งภายในประเทศมากกว่าที่ให้กับผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศ ดังนั้น กรอบความตกลงดังกล่าวจึงบัญญัติว่า “ภาคีคู่สัญญาจะปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งได้ผ่านดินแดนของภาคีคู่สัญญาอื่นไม่ด้อยไปกว่าในกรณีที่ปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งขนส่งจากแหล่งกำเนิดไปยังจุดหมายปลายทางโดยไม่ผ่านดินแดนของภาคีคู่สัญญาอื่นนั้น”⁹

แต่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 นั้น ไม่ได้กำหนดหลักปฏิบัติอย่างคนชาติในเรื่องสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งไว้แต่อย่างใด เนื่องจากหลักเสรีภาพในการผ่านแดนในอนุสัญญา นี้เป็นการกำหนดเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนที่ประกอบกับการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลไม่ใช่การผ่านเพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น หลักปฏิบัติอย่างคนชาติในกรอบความตกลงนี้จึงถือเป็นหลักการที่ช่วยเสริมในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาดังกล่าว

⁹Article 2(b) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

3. หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency) กรอบความตกลงอาเซียนฯ ได้กำหนดให้ภาคีสถัญญารับรองว่าการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ ระเบียบบริหาร รวมทั้งกฎอื่นๆ ของภาคีสถัญญาจะเป็นไปด้วยความสอดคล้องและต่อเนื่อง¹⁰ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการผ่านแดนของแต่ละประเทศภาคีมีความสอดคล้องและต่อเนื่อง สร้างความคล่องตัวของการขนส่งผ่านแดน หลักการดังกล่าวนี้ช่วยเสริมหลักการในมาตรา 130 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ที่กำหนดให้รัฐทางผ่านหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดข้องและความล่าช้าในการสัญจรผ่าน ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายภายในที่มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกันของประเทศภาคีจึงมีส่วนช่วยทำให้การเคลื่อนไหวผ่านแดนมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

4. หลักความเรียบง่ายของการผ่าน (Simplicity) การที่จะดำเนินการขนส่งผ่านแดนให้มีความสะดวกและรวดเร็วรัฐภาคีจะต้องพยายามปรับปรุงให้กระบวนการและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนมีความเรียบง่าย¹¹ เพื่อความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน

5. หลักความโปร่งใส (Efficiency) เพื่อเป็นการเสริมในหลักเรื่องการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการขนส่งผ่านแดน เพื่อทำการขนส่งผ่านแดนจะต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎระเบียบ และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎระเบียบได้กำหนดไว้ ดังนั้นกรอบความตกลงฯ จึงบัญญัติให้ “ภาคีสถัญญาจะต้องเปิดให้สาธารณะรับรู้ถึงข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ และประกาศของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเข้าถึงง่าย”¹²

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰Article 2(c) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

¹¹Article 2(d) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

¹²Article 2(e) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

6. หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลงดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยหลักประสิทธิภาพซึ่งภาคีสถัญญาจะต้องรับรองที่จะบริหารการขนส่งผ่านแดนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้ได้ผลเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนไหวของสินค้าผ่านแดน¹³

7. หลักการอุทธรณ์ (Appeals) ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีคำตัดสินในข้อพิพาทดังกล่าวแล้ว เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น กรอบความตกลงฯ กำหนดให้ประเทศภาคีสถัญญาจัดให้มีกลไกในการทบทวนคำตัดสินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ให้บริการและผู้ให้บริการสามารถใช้และเข้าถึงได้ง่าย¹⁴

8. หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Mutual Assistance) ตามวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลงฯ ที่ต้องการให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน และประสานให้กฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง การค้า และศุลกากร ในอาเซียนเกิดความเรียบง่าย มีประสิทธิภาพ เอกภาพ และความกลมกลืนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของเขตการค้าเสรีอาเซียน และเพื่อเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนนี้ยิ่งขึ้น ดังนั้น หลักการที่สำคัญที่สุดคือหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยประเทศภาคีสถัญญาจะต้องพยายามให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่านแดนในอาเซียน¹⁵

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³Article 2(f) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

¹⁴Article 2(g) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

¹⁵Article 2(h) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ในเรื่องของหลักการผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการในเรื่อง เสรีภาพในการผ่านแดน

จากหลักการ (Principle) ต่างๆ ที่ปรากฏในความตกลงนี้ สรุปได้ว่า กรอบความตกลง อาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เน้นไปในเรื่องของการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศผ่านแดนเป็นหลัก ซึ่งลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศหลายฉบับ และกรอบความตกลงดังกล่าวยังมีหลักการที่สอดคล้องกับการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนตามมาตรา 125 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 แต่ทั้งนี้แม้ว่าวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงนี้กับอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 จะใช้เสรีภาพในการผ่านแดนไปในเรื่องที่แตกต่างกันแต่วัตถุประสงค์ที่อนุสัญญาทั้งสองฉบับมีเหมือนกันและถือเป็นหลักการที่สำคัญในการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนคือ ความต้องการที่จะให้การผ่านแดนมีความสะดวกรวดเร็ว โดยอาศัยหลักการที่อนุสัญญาแต่ละฉบับกำหนดขึ้นซึ่งทำให้การผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับประโยชน์จากอนุสัญญาทั้งสองฉบับมากที่สุด

นอกจากหลักการต่างๆ ที่กรอบความตกลงนี้ได้กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติแก่รัฐต่างๆ แล้ว ในส่วนรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมาร่วมกันดำเนินการจัดทำเป็นพิธีสาร* (Protocol) เพื่อแนบท้ายกรอบความตกลงดังกล่าว¹⁶ ซึ่งพิธีสารแนบท้ายกรอบความตกลงดังกล่าวมีทั้งหมด 9 ฉบับ ดังต่อไปนี้

พิธีสารฉบับที่ 1 กำหนดเส้นทางการขนส่งสินค้าผ่านแดน

พิธีสารฉบับที่ 2 กำหนดที่ทำการชายแดนและจุดอำนวยความสะดวก

พิธีสารฉบับที่ 3 ประเภทและปริมาณของรถ

*พิธีสาร (Protocol) มีสถานะเช่นเดียวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

¹⁶พิพัฒน์ จันทร์เมษมา, มาตรการศุลกากรของอาเซียนสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ศึกษาเฉพาะกรณีการขนส่งทางบกของประเทศกลุ่มอินโดจีน, หน้า 6.

- พิธีสารฉบับที่ 4 ข้อกำหนดทางเทคนิคของรถ
- พิธีสารฉบับที่ 5 แผนประกันอุบัติเหตุทางรถภาคบังคับของอาเซียนในส่วนของความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม
- พิธีสารฉบับที่ 6 จุดผ่านแดนสำหรับรถไฟและสถานีชุมทาง
- พิธีสารฉบับที่ 7 ระบบศุลกากรผ่านแดน
- พิธีสารฉบับที่ 8 การจัดตั้งมาตรการเกี่ยวกับการตรวจโรคในคนและพืช
- พิธีสารฉบับที่ 9 สินค้าอันตราย

ปัจจุบันพิธีสารที่จัดทำแล้วเสร็จและมีการลงนามแล้วมี 5 ฉบับ ได้แก่ พิธีสารฉบับที่ 3 ประเภทและปริมาณของรถ พิธีสารฉบับที่ 4 ข้อกำหนดทางเทคนิคของรถ พิธีสารฉบับที่ 5 แผนประกันอุบัติเหตุทางรถภาคบังคับของอาเซียนในส่วนของความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม พิธีสารฉบับที่ 8 การจัดตั้งมาตรการเกี่ยวกับการตรวจโรคในคนและพืช และพิธีสารฉบับที่ 9 สินค้าอันตราย

สรุป กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่สำคัญเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนภายในภูมิภาคอาเซียน เพื่อสนับสนุนนโยบายการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area – AFTA) โดยมุ่งที่จะประสานกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนในประเทศภูมิภาคอาเซียนให้เกิดความเป็นเอกภาพและสะดวกรวดเร็วโดยมีหลักการ (Principle) ต่างๆ ที่ช่วยสนับสนุนการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

กรอบความตกลงดังกล่าวฯ มีความสำคัญต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างมาก เนื่องจากเป็นความตกลงที่ส่งผลโดยตรงกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งเป็นเรื่องที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว อีกทั้งกรอบความตกลงนี้ยังผูกพันประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนที่เป็นเพื่อนบ้านกับประเทศลาว ดังนั้น ปัญหาในการอ้างสิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามความตกลงดังกล่าวทำได้ง่ายกว่าการอ้างตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ

อีกทั้งหลักการ (Principle) ต่างๆ ที่อยู่ในกรอบความตกลงนี้มีความสอดคล้องกับหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาต่างๆ รวมถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และยังมีหลักการใหม่ๆ ที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนหลักการในอนุสัญญา

สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย ค.ศ.1982 ทำให้มีรายละเอียดที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากเป็นประเด็นเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศซึ่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวมากกว่าเรื่องอื่นๆ แล้ว กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนจึงน่าจะเป็นกรอบความร่วมมือที่เอื้อประโยชน์แก่การผ่านแดนเพื่อออกสู่ทะเลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มากกว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ที่เป็นเพียงกำหนดหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนไว้แต่เพียงกรอบกว้างๆ แล้วกำหนดให้การปฏิบัติในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนต้องตกลงกับรัฐทางผ่านอีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งประกอบกับกรอบความตกลงดังกล่าวเป็นกรอบในระดับภูมิภาคซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคตามแนวคิดในเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียน ดังนั้น จึงน่าจะเป็นโอกาสที่ดีที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะใช้ประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคของการเป็นรัฐไร้ชายฝั่ง

3.2.1.2 ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement)

ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement) นั้นเป็นความตกลงที่เกิดจากประเทศที่อยู่ในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ* ได้แก่ กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม ไทย และจีน

* เป็นกรอบความร่วมมือตามโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation : GMS-EC) หรือหกเหลี่ยมเศรษฐกิจจำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม ไทย และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) โดยการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) เพื่อศึกษาความร่วมมือในสาขาต่างๆ ทั้งหมด 8 สาขาประกอบด้วย สาขาการอำนวยความสะดวกทางการค้า สาขาคมนาคมขนส่ง สาขาการลงทุน สาขาการสื่อสาร โทรคมนาคม สาขาพลังงาน สาขาท่องเที่ยว สาขาสิ่งแวดล้อม และสาขาการพัฒนาทรัพยากร

ตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) ได้เห็นชอบแผนในการลดปัญหาและอุปสรรคในการขนส่งข้ามพรมแดน และได้มีการจัดทำร่างความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

ในเบื้องต้นธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) ได้ให้ความช่วยเหลือในการยกร่างความตกลงฯ และการประชุมเพื่อพิจารณาร่างความตกลงฯ จนกระทั่งมีการลงนามความตกลงสามฝ่ายได้แก่ ไทย ลาวและเวียดนาม เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 ณ กรุงเวียงจันทน์ ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขความตกลงดังกล่าวเพื่อเปิดให้สมาชิกในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอื่นๆ สามารถเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงได้

จากที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าเนื่องจากปัจจุบันหลักกฎหมายที่ใช้กับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและสินค้าข้ามแดนเป็นหลักกฎหมายที่ต่อเนื่องกัน ประกอบกับในปัจจุบันหลักกฎหมายว่าด้วยการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาไปในแนวทางที่ไม่กำหนดความแตกต่างระหว่างการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดนแต่จะเน้นที่ลักษณะความเป็นระหว่างประเทศของการขนส่งสินค้า ลักษณะของการขนส่งผ่านแดนก็จะมีส่วนที่เป็นการขนส่งข้ามแดนรวมอยู่ด้วย การพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศจึงเป็นไปในลักษณะที่เป็นการพัฒนาควบคู่กันไประหว่างการขนส่งข้ามแดนและผ่านแดน

ดังนั้น ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนี้จึงมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดนโดยลดความยุ่งยากและประสานกฎหมาย กฎระเบียบ ระเบียบพิธีและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดน และส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ¹⁷ และยังเป็นกรรวมหลักการทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อให้มีการยึดหยุ่นในการยอมรับความแตกต่างในขั้นตอนและกระบวนการ

บุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร บริการ เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและโอกาสการแข่งขันในเวทีการค้าโลก

¹⁷Article 1 of The GMS Cross-Border Transport Agreement

ในการทำงานของแต่ละประเทศ ซึ่งจะทำให้รถบรรทุกและรถโดยสารของประเทศสมาชิกขนส่งสินค้าและผู้โดยสารข้ามดินแดนรวมทั้งผ่านดินแดนของประเทศสมาชิกไปยังประเทศที่สามได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

ความตกลงดังกล่าวกำหนดหลักการสำคัญในเรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกและเอื้อประโยชน์ในด้านการขนส่งระหว่างประเทศ ลดขั้นตอนในการขนส่ง เช่น หลักการยกเว้นภาษีศุลกากรและภาษีที่เกี่ยวข้องกับการผ่านแดน¹⁸ หลักความโปร่งใสของกฎหมาย กฎเกณฑ์ และโครงสร้างพื้นฐาน¹⁹ ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีสัญญาจัดทำเอกสารทางด้านกฎหมายภายในประเทศ กฎระเบียบ ขั้นตอนและข้อมูลทางด้านเทคนิคเป็นภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดนตามที่ระบุไว้ในความตกลง และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ²⁰ ซึ่งประเทศภาคีสัญญาจะต้องปฏิบัติต่อ รถ สินค้า และประชาชนของประเทศภาคีสัญญาอื่นที่ทำการขนส่งข้ามเขตแดนที่เป็นไปตามข้อกำหนดของความตกลงอย่างเท่าเทียมกันและให้การอนุเคราะห์ไม่ด้อยไปกว่าประเทศภาคีสัญญาอื่น

จะเห็นได้ว่าหลักการต่างๆ ในความตกลงนี้สอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการอำนวยความสะดวกในการขนส่งระหว่างประเทศให้มีความรวดเร็วและต่อเนื่อง

นอกจากนี้กรอบความตกลงนี้ยังนำวิธีการใหม่ๆ มาใช้ เช่น ขั้นตอนการตรวจสอบ ณ ด่านแบบ Single-window inspection* และ Single-stop inspection** เจื่อนใจเกี่ยวกับยานพาหนะ

¹⁸ Article 8(b) of The GMS Cross-Border Transport Agreement

¹⁹ Article 31 of The GMS Cross-Border Transport Agreement

²⁰ Article 32 of The GMS Cross-Border Transport Agreement

* หมายถึง การตรวจสอบต่างๆ การควบคุมประชาชน การตรวจสอบรถ รวมทั้งสินค้า จะต้องดำเนินพร้อมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง เช่น ศุลกากร ตำรวจ การตรวจคนเข้าเมือง การค้า การเกษตรกรรม สาธารณสุข เป็นต้น

** หมายถึง เจ้าหน้าที่ของภาคีสัญญาสองฝ่ายจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศทั้งสองที่เขตแดนติดต่อกันดังกล่าวจะดำเนินการตรวจสอบร่วมกันและพร้อมกัน หากภูมิประเทศท้องถิ่นไม่

ข้ามพรมแดน การแลกเปลี่ยนสิทธิในการขนส่งเชิงพาณิชย์ การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามพรมแดน เช่น การออก visa สำหรับผู้ขับขี่ การอำนวยความสะดวกในระบบการขนส่งผ่านแดน เช่น ข้อยกเว้นภาษีศุลกากร การวางประกัน และการตรวจสอบโรค รวมถึงความร่วมมือและมาตรฐานในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคที่มีความสำคัญอีกกรอบหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนและพัฒนาการขนส่งสินค้าข้ามแดนภายในประเทศที่ตั้งอยู่ลุ่มแม่น้ำโขงรวมถึงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวด้วย ซึ่งหากมีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามแดนแล้วก็จะส่งผลไปถึงการขนส่งผ่านแดนด้วย

นอกจากความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงดังกล่าวแล้ว ในส่วนของสาขาการคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็น 1 ใน 8 สาขาความร่วมมือภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation: GMS-EC) ประเทศต่างๆ ในแถบลุ่มน้ำโขงได้เห็นชอบให้มีการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมหลักในพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridors) เพื่อประโยชน์ในด้านการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศต่างๆ ในแถบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทั้งการขนส่งผ่านแดนและข้ามแดน ซึ่งมีโครงการที่สำคัญดังนี้

การพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงตามแนวเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก

1. เส้นทางถนนเมอะละเหม้ง(พม่า) – แม่สอด – มุกดาหาร(ไทย) – สะหวันนะเขต(ลาว) – ดานัง(เวียดนาม) โดยมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงจากมุกดาหารไปสะหวันนะเขต บนเส้นทางหมายเลข 9 ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นในการออกแบบและให้เงินกู้
2. เส้นทางกรุงเทพฯ – พนมเปญ – โฮจิมินห์ซิตี้ – ว่างเตา
3. เส้นทางทางถนนเชื่อมโยงไทย – ลาว – เวียดนาม ในเส้นทางเชื่อมโยงคุนหมิง – ฮานอย – ไฮฟอง และพัฒนาต่อเนื่องจากความตกลงการเดินทางเรือพาณิชย์ 4 ฝ่าย (ไทย-พม่า-ลาว-จีน)

เพื่ออำนวยความสะดวกการจัดตั้งจุดควบคุม ณ จุดพรมแดนได้ เจ้าหน้าที่ของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งจะได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ในดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

ซึ่งเมื่อการพัฒนาตามเส้นทางที่กำหนดไว้แล้วเสร็จจะทำให้ระบบการคมนาคมขนส่งในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีความสะดวกรวดเร็ว ทำให้ช่วยลดข้อเสียเปรียบของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นรัฐไร้ชายฝั่งในเรื่องการคมนาคมเพื่อออกสู่ทะเลได้อีกด้วย

สรุป โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation: GMS-EC) เป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงโดยมีทั้งความตกลงที่เป็นการกำหนดการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement) ซึ่งมุ่งเน้นที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการขนส่งผ่านแดนแล้ว โครงการฯ ดังกล่าวยังช่วยพัฒนาเส้นทางที่ใช้ในการคมนาคมขนส่งให้เกิดความเชื่อมโยงในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งจะช่วยให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับการพัฒนาให้มีความสะดวกยิ่งขึ้นทั้งในด้านการปฏิบัติในกระบวนการขนส่งข้ามแดนตลอดจนผ่านแดน และด้านการพัฒนาเส้นทางต่างๆ ที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวโดยเป็นความช่วยเหลือจากประเทศต่างๆ ทั้งในเรื่องการให้เงินกู้ยืมหรือเงินให้เปล่า หรืออำนวยความสะดวกในด้านเทคโนโลยีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2.2 กรอบข้อตกลงในระดับทวิภาคีระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย

ข้อตกลงในระดับทวิภาคีระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านถือได้ว่าเป็นข้อตกลงเบื้องต้นที่มีความสำคัญในการใช้เสรีภาพในการผ่านแดน เพราะหากเมื่อรัฐทางผ่านยินยอมที่จะให้รัฐไร้ชายฝั่งผ่านดินแดนของตนเพื่อออกสู่ทะเลแล้ว เท่ากับว่าเป็นการยอมรับหลักกฎหมายในเรื่องการผ่านโดยปริยาย ซึ่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยก็ได้มีข้อตกลงทวิภาคีในเรื่องดังกล่าวต่อกันมายาวนาน โดยทั้งสองประเทศได้ตระหนักถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งไม่มีทางออกสู่ทะเล และทั้งสองประเทศก็มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมาเวลานาน และได้มีการพัฒนาข้อตกลงระหว่างกันเรื่อยมาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์จนในปัจจุบันข้อตกลงฉบับล่าสุดที่ใช้บังคับระหว่างสองประเทศคือ "ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542"

3.2.2.1 ความเป็นมาของความตกลงทวิภาคีเกี่ยวกับการส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาว

กรอบข้อตกลงระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้นเริ่มจากการที่ทั้งสองประเทศได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกแห่งธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่านแดน ค.ศ.1921* (Barcelona Statute on Freedom of Transit 1921) จึงเริ่มมีการจัดทำข้อตกลงทางศุลกากรระหว่างไทยกับลาวเกี่ยวกับสภาพสินค้าผ่านแดนขึ้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2498 ข้อตกลงนี้ได้ดำเนินการตามแนวบทบัญญัติต่อท้ายธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่านแดน ค.ศ. 1921 โดยคำนึงถึงคุณลักษณะเฉพาะของไทยและลาวเป็นพื้นฐานสำคัญ ข้อตกลงฉบับแรกนี้มีอายุเพียง 1 ปี แต่ให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่แจ้งยกเลิก²¹

หลังจากนั้นก็ได้มีการเจรจากันเพื่อที่จะปรับปรุงเพื่อให้รัดกุมและเหมาะสมกับกาลเวลาและสถานการณ์ จนมีการทำความตกลงเกี่ยวกับสินค้าผ่านแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรลาว ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2502 เพื่อใช้แทนความตกลงทางศุลกากรระหว่างไทยกับลาวเกี่ยวกับสภาพสินค้าผ่านแดนขึ้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2498 โดยยึดหลักสัมพันธภาพและอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งต่อท้ายธรรมนูญบาร์เซโลนาซึ่งทั้งสองประเทศได้เข้าเป็นภาคี และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของความตกลงนี้ก็จะมีลักษณะคล้ายกับธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ.1921

แต่ในความตกลงฉบับดังกล่าวก็มีข้อจำกัดสิทธิทางกฎหมายซึ่งไม่ต่างไปจากธรรมนูญบาร์เซโลนาและเป็นการจำกัดสิทธิการผ่าน เช่น ในข้อ 2 วรรค 1 “ภาคีผู้ทำความตกลงแต่ละฝ่ายจะใช้มาตรการต่างๆ อันเหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านซึ่งผลิตภัณฑ์หรือสินค้าอันมีต้นทางมาจากหรือส่งไปยังอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่ง” แสดงให้เห็นว่า “มาตรการต่างๆ อันเหมาะสม” ดังกล่าวขึ้นอยู่กับรัฐทางผ่านที่จะกำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขการผ่านเช่นว่านั้น หรือในข้อ 2 วรรคสอง เรื่องค่าตอบแทนสำหรับผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าซึ่งผ่านอาณาเขตของภาคี

* ตรงกับปีพ.ศ.2464

²¹ กองเศรษฐกิจการขนส่งและคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม, การศึกษาการขนส่งสินค้าระหว่างไทย-ลาว (กรุงเทพมหานคร, ธันวาคม 2537), หน้า 19.

ผู้ทำความตกลงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยมีต้นทางมาจากหรือเพื่อไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง จะได้รับยกเว้นในประเทศที่ผลิตภัณฑ์หรือสินค้านั้นผ่านซึ่งอาคารศุลกากรและค่าภาษีอื่นๆ ซึ่งเรียกเก็บแก่ผลิตภัณฑ์ที่นำเข้า จะมีการเรียกเก็บเฉพาะภาษีสถิติและค่าธรรมเนียมเรียกเก็บเป็นค่าตอบแทนบริการที่ได้เท่านั้น จะเห็นได้ว่าการเก็บค่าตอบแทนตามความตกลงนั้นเป็นดุลยพินิจของรัฐทางผ่านรวมถึงมาตรการหรือเงื่อนไขต่างๆ ที่อยู่ในความตกลงล้วนขึ้นอยู่กับรัฐทางผ่านที่จะกำหนดซึ่งหากมีการกำหนดมาตรการหรือค่าตอบแทนการผ่านที่สูงเกินไปก็จะกลายเป็นข้อจำกัดสิทธิโดยปริยายซึ่งเป็นลักษณะเช่นนี้เป็นช่องโหว่ทางกฎหมายสำหรับประเทศไทยที่จะออกกฎเกณฑ์ต่อการผ่านของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว²²

จากนั้นก็ยังมีสนธิสัญญาทวิภาคีในเรื่องการผ่านแดนฉบับต่อมาคือ “ความตกลงว่าด้วยการส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2521” (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2521”) ซึ่งเกี่ยวกับสินค้าที่ส่งผ่านอาณาเขตของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะได้รับความสะดวกบนพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ฉันมิตรแบบบ้านพี่เมืองน้อง และตามเจตนารมณ์แห่งข้อบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการผ่านแดนต่อท้ายธรรมนูญบารีเซไลน์²³ ซึ่งข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2521 นี้มีเนื้อหาสาระที่เป็นการให้สิทธิแก่ประเทศลาวในลักษณะกว้างๆ เกี่ยวกับการขนส่งและขนถ่ายสินค้าผ่านแดน²⁴ เช่น บทบัญญัติที่ฝ่ายไทยตกลงให้มีการขนส่งและขนถ่ายสินค้าผ่านแดนโดยรวดเร็ว ทั้งให้มีการควบคุมดูแลให้ปริมาณและสภาพสินค้าถูกต้องตรงตามเอกสารขนส่ง เพื่อเป็นการแก้ไขชีวิตความเป็นอยู่อันจำเป็นของประชาชนลาว ซึ่งฝ่ายไทยยินดีเอาใจเป็นพิเศษในการขนส่งสินค้าของลาวผ่านดินแดนไทยบางประเภท เช่น เสบียงอาหาร เครื่องวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง น้ำมันเชื้อเพลิง ยารักษาโรค ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิการผ่านของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2521 นี้ก็มีลักษณะของข้อจำกัดสิทธิทั้งในข้อกำหนดและในทางปฏิบัติ เช่น

²² ทศไนย์ ฤกษ์ศานติวงษ์, สิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 77.

²³ มาตรา 1 ความตกลงว่าด้วยการส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2521

²⁴ มาตรา 2 แห่งความตกลงว่าด้วยการส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2521

เจ้าของสินค้าผ่านแดนจะเลือกเอาผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดนที่รัฐบาลของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอนุญาตและรับรองแล้วเท่านั้น²⁵ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่ได้รับความสะดวกเพราะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการผูกขาดผู้ประกอบการขนส่งโดยประเทศไทยทำให้อัตราค่าขนส่งสูงจนเกิดเป็นข้อจำกัดสิทธิการผ่านแดน

ในที่สุดทั้งสองประเทศก็ได้มีการเจรจากันเพื่อปรับปรุงและแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนขึ้นโดยกระทรวงคมนาคมและกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ตกลงให้มีการจัดตั้งคณะทำงานของทั้งสองฝ่ายเพื่อศึกษาและพิจารณารายละเอียดที่จะให้มีการจัดทำความตกลงด้านการขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทยและลาวขึ้น เพื่อความมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่กันในการขนส่งระหว่างประเทศทั้งสองให้สะดวกยิ่งขึ้นบนพื้นฐานแห่งการเคารพซึ่งเอกราช อธิปไตย บรูณภาพแห่งดินแดน และความเสมอภาค อีกทั้งเพื่อความประสงค์ที่จะพัฒนาการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางบกระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้สะดวกยิ่งขึ้นในอนาคต เพื่อให้ประชาชนของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อยู่ดีกินดียิ่งขึ้น* ซึ่งความตกลงฉบับดังกล่าวคือ “ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ฉบับลงนามความตกลงเมื่อ 5 มีนาคม พ.ศ.2542

3.2.2.2 ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางถนนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ตกอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2542”) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะของการบัญญัติใน

²⁵ มาตรา 5 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2521

* ปรากฏในอารัมภบทของความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

รายละเอียดที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติในเรื่องการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติโดยรายละเอียดต่างๆ ในข้อตกลงนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการต่างๆ ที่ปรากฏในกรอบอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ลักษณะการขนส่งผ่านแดน

การขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2542 นี้ ภาคีสัญญาจะให้สิทธิซึ่งกันและกันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างประเทศรวมทั้งการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนโดยยานพาหนะที่ใช้ในการพาณิชย์ทั้งของรัฐและเอกชน โดยไม่มีการขนถ่ายจากดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศที่สาม หรือในทางกลับกัน จากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปยังดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ไม่รวมถึงการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างจุดภายในดินแดนของภาคีสัญญา²⁶

จากลักษณะดังกล่าวพบว่าการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าตามข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. 2542 นี้ได้กำหนดให้แต่ละประเทศสามารถทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้แต่ห้ามมิให้มีการขนถ่ายสินค้าที่จะผ่านแดนจากดินแดนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศที่สาม หรือในทางกลับกัน จากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปยังดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่ง²⁷ ทั้งนี้เพื่อให้การขนส่งดังกล่าวเป็นการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยเฉพาะซึ่งจะไม่สามารถนำมาจำหน่ายในช่องทางปกติภายในประเทศได้

ในเรื่องการขนส่งผ่านแดนนี้ในนอกจากข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2542 ประเทศไทยและประเทศลาวได้จัดทำข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า "ข้อตกลงกำหนดรายละเอียดฯ พ.ศ.2544") ดังกล่าวขึ้นเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2544 เพื่อกำหนด

²⁶ ข้อ 1 วรรค 1 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

²⁷ ข้อ 1 วรรค 2 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

รายละเอียดของเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านดินแดนของภาคีสัญญา ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2542

ในข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ.2544 ได้กำหนดคำนิยามของ"การขนส่งผ่านแดน"²⁸ หมายถึง การขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสารผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังประเทศที่สามซึ่งในข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ.2544 นี้ได้กล่าวถึงการขนส่งผ่านแดนไว้ซึ่งประกอบไปด้วยการขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนและการขนส่งสินค้าผ่านแดน

การขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนนั้นข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ.2544 กำหนดให้ภาคีสัญญาต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งผู้โดยสารจากดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังประเทศที่สาม หรือจากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง²⁹ แต่ในปัจจุบันพบว่ายังไม่มี การขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนตามข้อตกลงนี้ แต่จะมีในส่วนของผู้โดยสารข้ามแดนไทย-ลาว เนื่องจากผู้โดยสารส่วนใหญ่ที่ต้องการโดยสารผ่านแดนไปยังประเทศที่สามหรือจากประเทศที่สามกลับมายังดินแดนของภาคีสัญญามักจะเลือกโดยสารด้วยเครื่องบินเป็นหลัก

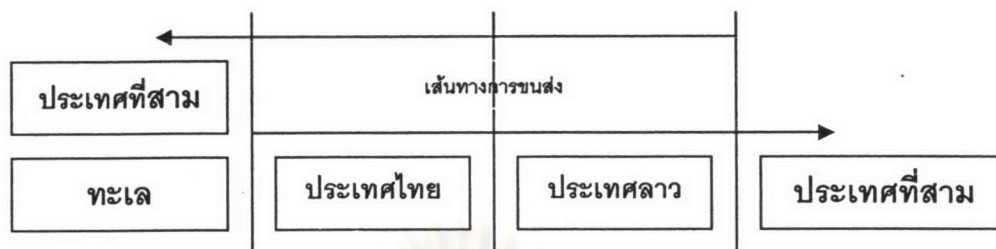
ในส่วนของ การขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้น กำหนดให้ภาคีสัญญาจะต้องอนุญาตให้ใช้พาหนะในการขนส่งตามที่กำหนดในภาคผนวก ก. ทำการขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนภาคีสัญญาตามข้อตกลงนี้³⁰ และกำหนดให้การขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนภาคีสัญญาต้องปฏิบัติตามระเบียบของภาคีสัญญาอย่างเคร่งครัด³¹

²⁸ข้อ 1 แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

²⁹ข้อ 9 แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2544

³⁰ข้อ 10.2 แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2544

³¹ข้อ 10.3 แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2544



**รูปที่ 3 ลักษณะการขนส่งผ่านแดนตามข้อตกลงกำหนดรายละเอียด
การขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2544**

(2) ขั้นตอนการขนส่งสินค้าผ่านแดน

ในข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ภาคีคู่สัญญาอำนวยความสะดวกให้แก่กันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนที่มีเอกสารถูกต้องครบถ้วนที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องโดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่มีกรก้ากับสินค้าหรือการตรวจสินค้าโดยไม่จำเป็น³² ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าผ่านแดนและมาตรา 130 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

ประเด็นเรื่องขั้นตอนในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากมีหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนปรากฏอยู่กรอบอนุสัญญาต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าให้มีความสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น ในข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทย-ลาวก็จำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนการขนส่งที่มีความสะดวกและรวดเร็วโดยคำนึงถึงหลักการต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาต่างๆ โดยเฉพาะกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมาย

³²ข้อ 3 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

ทะเล ค.ศ.1982 เองก็ได้กำหนดมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขจัดความล่าช้าในการสัญจรผ่านแดนไว้ในมาตรา 130 ด้วย

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าผ่านแดนจากประเทศไทยไปยังประเทศลาวมีการขนส่งผ่านจุดผ่านแดนหลายจุด โดยในการขนส่งทางเรื่อนั้นจะใช้ท่าเรือกรุงเทพและท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ในการขนถ่ายสินค้าที่มาโดยเรือและขนส่งต่อไปยังประเทศลาวโดยทางรถยนต์ ซึ่งในการศึกษานี้จะเน้นเฉพาะการขนส่งที่เริ่มต้นจากเขตท่าเรือกรุงเทพซึ่งมีคลังสินค้าผ่านแดนโดยเฉพาะตั้งอยู่และขนส่งไปยังจุดผ่านแดนที่จังหวัดหนองคายและข้ามสะพานมิตรภาพไทย-ลาวหรือแพขนานยนต์ ไปสิ้นสุดที่คลังสินค้าที่ท่านาแล้ง ประเทศลาว ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้



รูปที่ 4 ขั้นตอนการปฏิบัติการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว

ขั้นตอนที่ 1 การขนส่งสินค้าผ่านแดนเริ่มต้นเมื่อสินค้ามาถึงยังท่าเรือกรุงเทพ เจ้าของสินค้าหรือตัวแทน ต้องนำเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ใบตราส่ง(Bill of Lading) ใบแจ้งราคาสินค้า

(Invoice) และบัญชีการบรรจุสินค้า (Packing List) มามอบให้บริษัทตัวแทน (โดยส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทผู้รับขนส่ง) เพื่อไปดำเนินการนำสินค้าออกจากเรือและขนส่งไปเก็บยังคลังสินค้าผ่านแดน

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อสินค้ามาถึงคลังสินค้าผ่านแดน จะต้องมีการดำเนินการเพื่อขอส่งสินค้าผ่านแดน โดยผ่านการตรวจสอบความถูกต้องตามเอกสารแบบขอส่งสินค้าผ่านแดนจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรและทำการลงตราตู้สินค้าเพื่อป้องกันการเปิดตู้สินค้านำระหว่างทางและตรวจปล่อยสินค้าผ่านแดน ณ คลังสินค้าผ่านแดนโดยไม่มีการเปิดตรวจสินค้าผ่านแดน

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อบริษัทผู้ประกอบการขนส่งจะมารับสินค้าที่คลังสินค้าผ่านแดน จะต้องชำระค่าภาระในการใช้คลังสินค้าผ่านแดนกับการท่าเรือ หลังจากนั้นจึงขนถ่ายสินค้าจากคลังสินค้าผ่านแดนขึ้นรถบรรทุก และขนส่งไปยังด่านศุลกากรหนองคายโดยผู้ประกอบการขนส่งซึ่งไม่ต้องจัดเจ้าหน้าที่ศุลกากรควบคุมขบวนสินค้าไปกับรถบรรทุกเพื่อป้องกันการกระจายสินค้านำระหว่างทางดังเช่นแต่ก่อน

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อบรรทุกถึงยังด่านชายแดนที่จังหวัดหนองคาย ผู้ขนส่งจะต้องแสดงใบขนส่งสินค้าผ่านแดนแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ด่านหนองคายเพื่อตรวจสอบเอกสารการขนส่งและตราประทับที่ตู้สินค้าว่ามีการเปิดตู้สินค้านำระหว่างทางหรือไม่ จากนั้นจึงนำรถบรรทุกสินค้าข้ามสะพานมิตรภาพไทย-ลาว โดยไม่ต้องขนถ่ายสินค้าลงเพื่อเปลี่ยนรถ และส่งสินค้าไปยังคลังสินค้าท่านาแล้งประเทศลาวต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อบรรทุกสินค้าถึงยังชายแดนฝั่งลาว ต้องดำเนินพิธีศุลกากรตรวจสินค้าที่ฝั่งลาวอีกครั้งหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 6 จากนั้นขนส่งสินค้าไปกองเก็บยังคลังสินค้าท่านาแล้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำคลังสินค้าเป็นผู้ตรวจรับและเซ็นกำกับใบขนส่งสินค้า เพื่อรอเจ้าของสินค้าฝั่งลาวมารับสินค้าต่อไป

(3) ผู้ประกอบการขนส่ง

การขออนุญาตประกอบการขนส่งระหว่างประเทศนั้น เมื่อผู้ประกอบการขนส่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศจากฝ่ายหนึ่งแล้วจะต้องขออนุญาตประกอบการขนส่งระหว่างประเทศตามกฎหมายและระเบียบของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เจ้าของสินค้าสามารถเลือกเอาผู้ประกอบการขนส่งของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือของประเทศที่สามซึ่งได้รับอนุญาต

ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญาทั้งสองฝ่ายให้ทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้³³

ปัจจุบันประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการเปิดเสรีจำนวนผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาวตามการร้องขอจากประเทศลาว ดังนั้น ผู้ประกอบการขนส่งใดที่ต้องการทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตขนส่งระหว่างประเทศได้ที่กรมขนส่งทางบก ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 87 บริษัท* และจากนั้นต้องดำเนินการทำประกันภัยกับกรมศุลกากรจำนวน 1 ล้านบาท เพื่อประกันในการขนส่งสินค้าทำให้ปัจจุบันมีเพียง 11 บริษัท** เท่านั้นที่สามารถขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวได้

ปัจจุบันจึงมีผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศตามความตกลงดังกล่าวทั้งหมดหลายราย โดยผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการจากประเทศไทย เพราะทางฝ่ายลาวเองยังไม่มีรถบรรทุกเพียงพอที่จะใช้ในการขนส่ง³⁴ แต่ได้ขอดำเนินการในลักษณะของบริษัทร่วมทุนระหว่างผู้ประกอบการของไทยกับผู้ประกอบการของลาว ซึ่งผู้ประกอบการขนส่งของแต่ละประเทศมีการรวมกลุ่มกันในชื่อของสมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทย (Thailand International Freight Forwarder Association – TIFFA) กับสมาคมผู้จัดส่งสินค้าของลาว (Lao International Freight Forwarder Association – LIFFA) โดยองค์กรทั้งสองเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศของทั้งสองประเทศในการเจรจาเพื่อร่วมมือกันในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างไทย-ลาว

³³ ข้อ 2 และข้อ 6 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542 และ ข้อ 12 แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2544

*โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ฉ.

** ข้อมูล ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2547

³⁴ บันทึกการประชุมหารือด้านการขนส่งทางถนนระหว่างคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคมแห่งราชอาณาจักรไทยและคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์ และก่อสร้างแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ระหว่างวันที่ 14-15 มีนาคม 2545

และในกรณีของการขนส่งผู้โดยสารเป็นการร่วมเดินรถระหว่าง บริษัท ขนส่ง จำกัด (บ.ข.ส.) ของประเทศไทยกับ รัฐวิสาหกิจรถเมล์นครหลวงเวียงจันทน์ของประเทศลาวในเส้นทางที่กำหนดร่วมกัน

(4) ชนิดและประเภทของพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง

ชนิดและประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ใน ข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ.2544 กำหนดให้ภาคีสัญญาแต่ละฝ่ายใช้พาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ประกอบรถขนส่งจากภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง³⁵ โดยมีการกำหนดรายละเอียดของพาหนะที่ใช้ดังนี้

กรณีรถขนส่งสินค้า กำหนดให้รถขนส่งสินค้าเป็นไปตามพิธีสารฉบับที่ 3 และ 4 ของกรอบความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของอาเซียน ลงนามที่ฮานอย วันที่ 16 ธันวาคม 2541 และกำหนดประเภทของรถขนส่งสินค้าที่ใช้ได้แก่ รถบรรทุกเดี่ยว (Rigid vehicle) และรถที่มีการพ่วง (Articulate vehicle or semi-trailer) และกรณีรถโดยสาร ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลโดยมีที่นั่งไม่เกิน 45 ที่นั่ง

(5) เส้นทางในการขนส่ง

การกำหนดเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งนั้นให้กระทรวงคมนาคมของไทยและกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างของลาวร่วมกันกำหนด³⁶ซึ่งต่อมาได้กำหนดเส้นทางดังกล่าวไว้ในข้อ 8* ของข้อตกลงกำหนดรายละเอียดรายละเอียด พ.ศ.2544 ซึ่งเส้นทางต่างๆ นั้นเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายไปในหลายประเทศ ดังนี้

³⁵ ข้อ 3 แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

³⁶ ข้อ 10 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

*โปรดดูภาคผนวก จ.

1. ในประเทศลาว เส้นทางที่ใช้ขนส่งซึ่งอยู่ในประเทศลาวมีทั้งหมด 7 เส้นทางซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ เช่น

- เชื่อมกับประเทศจีนที่บ่อเต็น
- เชื่อมกับประเทศเวียดนามที่เมืองขวา แดนสะหวัน น้ำพาว จะล่อ และอัตตะปือ
- เชื่อมกับประเทศกัมพูชาที่เวินคำ

2. ในประเทศไทย เส้นทางที่ใช้มีทั้งเส้นทางในแนวเหนือ-ใต้ และตะวันออก-ตะวันตกรวมทั้งหมด 10 เส้นทาง โดยประเทศลาวสามารถขนส่งสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศพม่าโดยออกทางอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และสามารถผ่านแดนออกไปยังประเทศมาเลเซียที่อำเภอสุโขทัย จังหวัดนราธิวาส หรือขนส่งสินค้าผ่านทางท่าเรือทางทะเลไปยังประเทศต่างๆ ได้ที่ท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

ซึ่งการกำหนดเส้นทางตามข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ.2544 นี้เป็นการกำหนดเส้นทางที่มีอยู่เดิม เพียงแต่ในบางเส้นทางในเขตประเทศลาวก็มีการปรับปรุงเส้นทางโดยบางเส้นทางเป็นความร่วมมือของทั้งสองประเทศ ดังนั้นเห็นได้ว่าข้อตกลงดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 129 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

สำหรับเส้นทางขนส่งผู้โดยสารนั้นในเบื้องต้นจะเป็นลักษณะของการขนส่งผู้โดยสารข้ามแดนซึ่งกำหนดเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งโดยกำหนดไว้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะแรกให้มีการเดินรถในเส้นทางระยะสั้นจำนวน 2 เส้นทางคือ เส้นทางจังหวัดหนองคาย-กรุงเทพฯ-จังหวัดหนองคาย และเส้นทางจังหวัดอุดรธานี-กรุงเทพฯ-จังหวัดอุดรธานีซึ่งปัจจุบันได้เปิดเส้นทางเดินรถใน 2 เส้นทางหลักไปแล้ว

ระยะที่ 2 เป็นการเดินรถในเส้นทางจังหวัดขอนแก่น-กรุงเทพฯ-จังหวัดขอนแก่น

ระยะที่ 3 เป็นการเดินรถในเส้นทางกรุงเทพมหานคร-กรุงเทพฯ-กรุงเทพมหานคร

(6) ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการขนส่ง

ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542 ยังคงยึดหลักการยกเว้นภาษีและอากรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบอนุสัญญาต่างๆ โดยกำหนดให้สินค้าผ่านแดนที่ผ่านดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะได้รับการยกเว้นภาษีและอากรต่างๆ ในดินแดนของ

ประเทศที่สินค้านั้นๆ ผ่านแดน³⁷ แต่ภาคีคู่สัญญาสามารถเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการผ่านแดน ณ จุดชายแดนที่กำหนดและอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้ใช้อัตราที่ภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่ายกำหนด และค่าธรรมเนียมในการใช้คลังสินค้า ลานสินค้า ค่าธรรมเนียมในการเข้าและออกสถานีขนส่งสินค้า ค่าขนถ่ายสินค้า รวมทั้งค่าธรรมเนียมในการใช้ท่าเรือ ให้เป็นไปตามที่ภาคีคู่สัญญาผู้ให้บริการกำหนดไว้ แต่ต้องไม่สูงกว่าที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการภายในประเทศ และหากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมจะต้องแจ้งให้ภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายทราบล่วงหน้า 3 เดือน³⁸

จะเห็นได้ว่าการเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวยึดหลักการซึ่งสอดคล้องกับการมาตรา 127 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

(7) ข้อยกเว้นในการขนส่งผ่านแดน

ข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.2542 กำหนดให้มีผลใช้กับการขนส่งทางถนนทุกประเภท ยกเว้นการขนส่งสินค้าอันตรายหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีคู่สัญญาเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากภาคีคู่สัญญาเป็นกรณีพิเศษ³⁹ ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นไปตามหลักเรื่องการปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรม (Legitimate Interest) ของรัฐทางผ่านที่จะห้ามการผ่านโดยอ้างเรื่องความมั่นคงและสาธารณสุขในการจำกัดการขนส่งผ่านแดนของสินค้าบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐทางผ่าน ดังที่ประเทศไทยห้ามมิให้มีการขนส่งสินค้าบางประเทศผ่านแดนไทยไปลาว เช่น สินค้ายุทธปัจจัย เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ ข้อ 9 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

³⁸ ข้อ 15 แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2544

³⁹ ข้อ 4 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

(8) การระงับข้อพิพาท

ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542⁴⁰ กำหนดให้การระงับข้อขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นจากการตีความหรือการบังคับใช้บทบัญญัติของความตกลงนี้ด้วยวิธีการเจรจาระหว่างภาคีคู่สัญญาทั้งสองประเทศ ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยวิธีดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักการผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว

3.3 ความสัมพันธ์ของกรอบความตกลงต่างๆ เกี่ยวกับหลักเสรีภาพในการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จากที่ได้ศึกษาถึงกรอบความตกลงต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาคและระดับทวีปภาคีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในฐานะที่เป็นรัฐไร้ชายฝั่ง พบว่าปัจจุบันนั้นหลักเสรีภาพในการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งเป็นสิทธิที่รัฐต่างๆ ไม่สามารถปฏิเสธถึงความมีอยู่ของสิทธิดังกล่าวได้ โดยจะเห็นได้จากได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการผ่านแดนไว้นับตั้งแต่ธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพแห่งการผ่าน ค.ศ.1921 ซึ่งแม้จะไม่ได้เป็นการกำหนดสิทธิแก่รัฐไร้ชายฝั่งโดยตรงแต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐไร้ชายฝั่งเป็นรัฐที่ได้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจึงได้เข้าร่วมเป็นภาคีในธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้ตนสามารถมีสิทธิและเสรีภาพที่จะผ่านประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเข้าและออกสู่ทะเล ต่อมาเมื่อการค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาขึ้นจึงมีการบัญญัติถึงหลักเสรีภาพในการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการกำหนดไว้เฉพาะแก่รัฐไร้ชายฝั่งโดยเฉพาะซึ่งคำนึงถึงประโยชน์ในด้านการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญนั่นก็คืออนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ.1965 แต่อย่างไรก็ตามหลักการสำคัญในอนุสัญญาฉบับนี้ก็ยังคงเป็นการยึดถือหลักการจากธรรมนูญบาร์เซโลนา ค.ศ. 1921 แต่มีการพัฒนาในบางเรื่องเช่น การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมในการผ่านแดน เพื่อเป็นการลดอุปสรรคในทางการค้าสำหรับรัฐไร้ชายฝั่งที่มีลักษณะเสียเปรียบเปรียบรัฐอื่นๆ ในการค้าระหว่างประเทศ

⁴⁰ข้อ 11 แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542

จนมาถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ก็ได้บัญญัติถึงสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งในเรื่องสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) และเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of transit) ไว้เพื่อให้แต่ทั้งนี้สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ก็เป็นเพียงกรอบกว้างที่เป็นการรวบรวมเอาหลักการต่างๆ ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการผ่านไว้ รวมถึงสิทธิในการออกสู่ทะเลเพื่อออกไปทำกิจกรรมต่างๆ ที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้แก่รัฐไร้ชายฝั่ง ดังนั้น การจะปฏิบัติตามกรอบที่อนุสัญญา ได้วางไว้ให้มันจะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านที่จะจัดทำข้อตกลงในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และทวีปาคีเพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติตามสิทธิและเสรีภาพที่อนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้

ในปัจจุบันพบว่ามีกรอบความตกลงในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระดับทวีปาคีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศเพื่อนบ้านรวมถึงประเทศไทยในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนเพื่อที่จะขนส่งสินค้าผ่านแดนจากประเทศที่สามเข้ามายังดินแดนของตนหรือส่งสินค้าออกผ่านแดนเพื่อขายให้แก่ประเทศที่สาม ซึ่งความตกลงที่มีบทบาทสำคัญในการขนส่งผ่านแดนระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยนั้นคือความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2542 กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าผ่านแดนและความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งแม้ว่ากรอบความตกลงดังกล่าวไม่ได้เป็นการมุ่งให้สิทธิแก่รัฐไร้ชายฝั่งโดยตรง แต่ก็เป็นการร่วมมือที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นรัฐไร้ชายฝั่งได้รับประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาที่ตนไม่มีอาณาเขตติดกับทะเล อีกทั้งประเทศทั้งหลายต้องการให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีเพื่อให้สอดรับกับนโยบายการค้าเสรี และมุ่งให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เพื่อสนับสนุนการค้าเสรีของเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEANs Free Trade Area-AFTA) และเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ยิ่งขึ้น

เพื่อประกอบความเข้าใจผู้เขียนจะขอสรุปความสัมพันธ์ระหว่างหลักการต่างๆ ในกรอบความร่วมมือระดับพหุภาคี ระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระดับทวีปาคี กับหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ดังนี้

ตารางที่ 5 ตารางแสดงความสัมพันธ์ของหลักการต่างๆ ในกรอบความตกลงภูมิภาค อนุภูมิภาคและทวิภาคีระหว่างไทย-ลาว กับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เกี่ยวกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่ง

หัวข้อพิจารณา	อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982	ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน	ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างไทย -ลาว พ.ศ.2542
1. หลักเสรีภาพในการผ่านแดน	✓	✓	✓	✓
2. หลักการยกเว้นภาษีผ่านแดน	✓	✓	✓	✓
3. หลักอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่าน	✓	✓	✓	✓
4. หลักผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐทางผ่านกับรัฐไร้ชายฝั่ง	✓	✓	✓	✓
5. หลักการไม่เลือกปฏิบัติ	✓	✓	✓	✓
6. หลักการปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรมของรัฐทางผ่าน	✓	✓	✓	✓

หัวข้อพิจารณา	อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982	ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน	ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างไทย-ลาว พ.ศ.2542
7. หลักความร่วมมือในการสร้างและปรับปรุงวิธีการขนส่ง	✓	✓	✓	✓
8. หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง	✓	✓	✓	✓
9. หลักความเรียบง่ายของการผ่าน	✓	✓	✓	✓
10. หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์เพียง (MFN-Clause)	x	✓	✓	x
11. หลักปฏิบัติอย่างคนชาติ	x	✓	x	x
12. หลักความโปร่งใส	x	✓	✓	✓
13. หลักความมีประสิทธิภาพ	x	✓	✓	✓

หัวข้อพิจารณา	อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982	ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน	ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างไทย-ลาว พ.ศ.2542
14. หลักการอุทธรณ์	x	✓	✓	✓
15. หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน	x	✓	✓	✓
16. หลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวง	✓	x	x	x
17. หลักปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อเรือที่เข้าสู่ท่า	✓	x	x	x

✓ = ปรากฏในอนุสัญญา x = ไม่ปรากฏในอนุสัญญา

จากตารางดังกล่าวพบว่ากรอบความตกลงต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระดับทวิภาคีระหว่างไทย-ลาว มีหลักการที่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of transit) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ไม่ว่าจะเป็นหลักการยกเว้นภาษีผ่านแดน หลักอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่าน หลักผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐทางผ่านกับรัฐไร้ชายฝั่ง หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักการปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรมของรัฐทางผ่านหลักความร่วมมือในการสร้างและปรับปรุงวิธีการขนส่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีหลักการใหม่ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งผ่านแดนให้สามารถขนส่งได้อย่างรวดเร็ว เช่น หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง หลักความเรียบง่ายของการผ่าน หลักปฏิบัติอย่างคนชาติ หลักความโปร่งใส หลักความมีประสิทธิภาพ หลักการอุทธรณ์ หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เป็นต้น

แต่ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีกรอบความตกลงระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค หรือระดับทวิภาคีใด ที่กล่าวถึงหลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวงซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) ของรัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เลยทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ยังไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว และพยายามที่จะรักษาประโยชน์ของตนทางทะเลไว้ ซึ่งทำให้ความร่วมมือระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศอื่นๆ ยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร

ผู้เขียนเห็นว่าแนวโน้มความร่วมมือระหว่างประเทศในปัจจุบันได้พยายามที่จะให้มีการเปิดเสรีให้มีสินค้าผ่านแดนและข้ามแดนกันโดยสะดวกลักษณะของข้อตกลงและการเจรจา ระหว่างประเทศมักเป็นการเจรจาเปิดแดนเพื่อให้สินค้าผ่านเข้าและออกได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันยังก็มีการใช้มาตรการทางการค้าและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องการค้ามาเป็นเครื่องมือในการปกป้องประโยชน์ของชาติทางอ้อมในลักษณะเป็น trade barrier มากขึ้น เช่น การใช้มาตรการทางภาษีที่ยุ่งยาก การใช้มาตรการทางด้านสุขอนามัยต่างๆ หรือมาตรการปราบปรามยาเสพติดและสินค้าต้องห้าม สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้นทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งและการเปิดเสรีในการขนส่งผ่านแดนข้ามแดน และการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนยังคงมีปัญหาย่อยอย่างต่อเนื่องซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

3.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้สิทธิผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

แม้ว่าจะมีกรอบความตกลงต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิการผ่านแดนในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค และระดับทวีปก็ตาม แต่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก็ยังประสบปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับในการใช้สิทธิผ่านแดน ทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของความตกลงนั้นๆ หรือปัญหาในทางปฏิบัติในการใช้สิทธิผ่านแดน ซึ่งปัญหาบางเรื่องได้รับการแก้ไขแล้วและบางปัญหาก็ยังคงอยู่ในระหว่างการรอแก้ไข ซึ่งผู้เขียนจะขอแจ้งปัญหาต่างๆ ที่พบดังนี้

3.4.1 ปัญหาเรื่องการผูกขาดของผู้ประกอบการขนส่งและอัตราค่าระวางขนส่งสูง

ปัญหาเรื่องการผูกขาดของผู้ประกอบการขนส่งและอัตราค่าระวางในการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวสูงนั้นเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดมาจากความตกลงว่าด้วยการส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาว พ.ศ. 2521 ซึ่งทั้งสองประเทศเห็นชอบร่วมกันให้องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) เป็นผู้ดำเนินการขนส่งและบริหารจัดการการขนส่งสินค้าผ่านแดนของลาวทั้งหมด ดังนั้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2522-2534 ร.ส.พ. จึงเป็นผู้ทำการขนส่งสินค้าระหว่างไทย-ลาวแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งตลอดเวลาก็ได้รับการร้องเรียนจากฝ่ายลาวว่า ร.ส.พ. เก็บค่าขนส่งแพง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีของไทย (สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน) จึงมีมติถอนการอนุญาต ร.ส.พ. และได้อนุญาตและรับรองให้บริษัทร่วมทุนไทย-ลาว ซึ่งฝ่ายลาวได้เสนอคือ บริษัท ไทย-ลาว (ที-แอล) เอ็นเตอร์ไพรส์ (1991) จำกัด ให้เป็นผู้บริหารจัดการขนส่งผ่านแดนและเป็นผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว แต่การดำเนินงานของ ที-แอล เอ็นเตอร์ไพรส์ ก็มีลักษณะผูกขาดเช่นเดียวกัน ดังนั้นในเดือนกันยายน 2535 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กระทรวงคมนาคมออกประกาศเชิญชวนให้ผู้บริหารจัดการขนส่งและผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดน และพิจารณากลับกรองเพื่อเสนอรายชื่อต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ต่อมากระทรวงคมนาคมได้พิจารณาคัดเลือกและเสนอให้ ร.ส.พ. บริษัท อาร์.ซี.แอล จำกัด บริษัท อุบลสหธรรมขนส่ง (1983) จำกัด และการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดนเพิ่มเติม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2536 เห็นชอบให้ดำเนินการตามที่เสนอ ทำให้ขณะนั้น ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว มีผู้ได้รับอนุญาต 5 รายคือ บริษัท ที-แอล เอ็นเตอร์ไพรส์ (1991) จำกัด องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) บริษัท อาร์.ซี.แอล จำกัด บริษัท อุบลสหธรรมขนส่ง (1983) จำกัด และการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่ก็ยังได้รับการ

ร้องเรียนจากประเทศลาวในเรื่องการอัตราค่าขนส่งที่ยังค่อนข้างสูงเพราะมีแต่ผู้ประกอบการขนส่งฝ่ายไทยเสียเป็นส่วนใหญ่ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าระวางจึงเป็นการกำหนดโดยฝ่ายไทยเป็นส่วนใหญ่

แต่ในปัจจุบันนี้ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขแล้วในสมัยของรัฐบาลพ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ออกมติคณะรัฐมนตรีให้มีการเปิดเสรีผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดนซึ่งทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่วมกันที่จะเปิดเสรีการขนส่งไทย-ลาว เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2547 ปัจจุบันมีผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาวที่ยื่นขอรับใบอนุญาตขนส่งระหว่างประเทศทั้งหมด 87 บริษัท⁴¹ และจากนั้นต้องดำเนินการทำประกันภัยกับกรมศุลกากรจำนวน 1 ล้านบาทเพื่อประกันในการขนส่งสินค้าทำให้ปัจจุบันมีเพียง 11 บริษัท⁴² เท่านั้นที่สามารถขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว

การเปิดเสรีดังกล่าวมีผลทำให้อัตราค่าขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาว มีอัตราที่ถูกลงเนื่องจากราคาค่าขนส่งย่อมเป็นไปตามกลไกของตลาดคือเมื่อมีผู้ประกอบการมากขึ้นทำให้มีการแข่งขันในเรื่องราคามากขึ้นค่าขนส่งจึงถูกลง ประกอบกับการที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบให้รถขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนสามารถขนส่งสินค้าเที่ยวกลับได้โดยมีผลตั้งแต่ 1 มีนาคม 2547 เป็นต้นมา ทำให้ปัจจัยด้านต้นทุนถูกลงส่งผลต่ออัตราค่าขนส่งที่ถูกลงด้วย

จะเห็นได้ว่าเมื่อปัญหาในเรื่องดังกล่าวได้รับการแก้ไขไปแล้ว ดังนั้น ในโอกาสต่อไปควรมีการประเมินถึงผลการแก้ไขปัญหาดังกล่าวว่าสามารถแก้ไขได้ตรงประเด็นและยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศควรศึกษาและจัดทำกรประเมินในเรื่องดังกล่าวต่อไป

3.4.2 ความล่าช้าจากระบบการผ่านแดนและระเบียบวิธีปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน

จากการศึกษาพบว่าหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องระบบการขนส่งผ่านแดนในปัจจุบันระหว่างไทย-ลาวมีอยู่เพียงพอแล้วไม่ว่าจะเป็นในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการ

⁴¹โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก

⁴²ข้อมูล ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2547

ขนส่งสินค้าผ่านแดน ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือความตกลงทวิภาคีไทย-ลาว ก็มีหลักการที่ช่วยในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนปรากฏอยู่ แต่ทั้งนี้ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งพบว่าปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาในเรื่องความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติซึ่งยังอาจขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ๆ ซึ่งได้มีการตกลงกันและปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะทางฝ่ายลาวนั้นพบว่าผู้ประกอบการขนส่งมักร้องเรียนว่าการปฏิบัติในแต่ละจุดผ่านแดนไม่เหมือนกันทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการปฏิบัติ ส่วนทางฝ่ายไทยนั้นมักจะเป็นปัญหาในเรื่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เช่น ศุลกากร ตรวจคนเข้าเมือง กักกันโรคพืชและสัตว์ ไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควรทำให้มีเอกสารมากมายที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเกิดความสับสนแต่ผู้ประกอบการขนส่ง

และแม้ว่าปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจะได้กำหนดวิธีการต่างๆ เช่น เช่น ขั้นตอนการตรวจสอบ ณ ด้านแบบ Single-window inspection และ Single-stop inspection มาใช้บังคับ แต่ขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ยังอยู่ในระหว่างการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงทำให้การปฏิบัติในปัจจุบันมีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ยุ่งยากและไม่สอดคล้องไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซ้ำซ้อนของเอกสาร หรือเอกสารที่ใช้มีมากจนก่อให้เกิดการสับสน ทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนเกิดความล่าช้าและก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา

แต่ทั้งนี้ในการศึกษาพบว่าปัจจุบันปัญหาต่างๆ ส่วนใหญ่เหล่านี้ได้รับการแก้ไขแล้วโดยเป็นการแก้ไขในที่ประชุมร่วมกันระหว่างสองประเทศเป็นเรื่องๆ ไปซึ่งผู้เขียนจะลำดับปัญหาที่พบและการแก้ไขที่ได้ทำไปแล้ว ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องสินค้าตกค้างที่คลังสินค้าผ่านแดน ท่าเรือกรุงเทพเป็นเวลานาน อันเนื่องมาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนมีมากจนทำให้ผู้ขนส่งเกิดความสับสนและล่าช้า ส่งผลให้สินค้านี้ค้างอยู่ในโกดังของคลังสินค้าผ่านแดนเป็นเวลานานและเมื่อมีสินค้าผ่านแดนตกค้างที่คลังสินค้าผ่านแดนมาก ทำให้พื้นที่ในคลังสินค้าเหลือน้อยสำหรับสินค้าผ่านแดนที่เข้ามาใหม่ ฝ่ายไทยจึงต้องแจ้งไปยังฝ่ายลาวเพื่อให้มารับสินค้าตกค้างไป แต่เจ้าของสินค้าไม่ต้องการสินค้านี้แล้ว เพราะมีสภาพเก่าและใช้การไม่ได้ และไม่ยอมขายทอดตลาดเพราะฝ่ายไทยต้องการเก็บภาษีจากการขายทอดตลาดเหล่านี้ ทำให้ฝ่ายไทยไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เนื่องจากมาตรา 6 ของความตกลงระหว่างว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.2521 ระบุว่าปฏิบัติใดๆ ต่อหีบห่อสินค้า

ผ่านแดนต่างๆ ต้องได้รับการตกลงจากทั้งสองฝ่ายเสียก่อน⁴³ ซึ่งในเรื่องสินค้าตกค้างที่คลังเก็บสินค้าผ่านแดน ณ ท่าเรือนี้ได้มีการแก้ปัญหาโดยที่ประชุมคณะกรรมการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีมติให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับภาระค่าเก็บสินค้าผ่านแดนตกค้างดังกล่าว เพื่อให้สามารถส่งสินค้าไปยังประเทศลาวได้และให้ปัญหาดังกล่าวสิ้นสุดไป

และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องจำนวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งมีจำนวนมากนั้น ในที่ประชุมด้านการขนส่งทางถนนระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเมื่อวันที่ 15-16 ธันวาคม 2546 ได้เห็นชอบร่วมกันที่จะลดเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนลงโดยคำนึงถึงหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยตกลงให้สินค้าผ่านแดนจากประเทศที่สามผ่านไทยหรือลาวให้มีเอกสารได้แก่⁴⁴

1. ใบผ่านแดน (Intransit)
2. ใบตราส่ง (Bill of Lading)
3. ใบแจ้งราคาสินค้า (Invoice)
4. บัญชีการบรรจุสินค้า (Packing List)
5. ศบ (ไทย) หรือ บ 80 (ลาว)

และเอกสารที่ใช้ในการนำสินค้าผ่านแดนเข้า-ออกจากท่าเรือ ให้มีเอกสารเพียง 3 รายการ คือ

1. ใบตราส่ง (Bill of Lading)
2. ใบแจ้งราคาสินค้า (Invoice)
3. บัญชีการบรรจุสินค้า (Packing List)

อีกทั้งยังอนุญาตให้รถขนส่งสินค้าสามารถขนส่งสินค้าข้ามไปยังอีกฝ่ายได้โดยใช้เอกสาร 4 รายการ คือ

⁴³ กองเศรษฐกิจการขนส่งและคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม, รายงานการศึกษาการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาว(ธันวาคม 2537), หน้า 42.

⁴⁴ บันทึกการประชุมหารือด้านการขนส่งทางถนนระหว่างคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคมแห่งราชอาณาจักรไทยและคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ณ กรุงเทพมหานคร ราชอาณาจักรไทยระหว่างวันที่ 15-16 ธันวาคม 2546

1. เอกสารอนุญาตรถขนส่งระหว่างประเทศ (International Transport Permit)
2. กรมธรรม์ประกันภัยบุคคลที่สาม (Insurance)
3. ใบอนุญาตขับรถที่ยังไม่หมดอายุ (Driving Licence)
4. หนังสือรับรองการตรวจสภาพรถ (Vehicle Inspection)

2. เมื่อสินค้าผ่านไปถึงด่านชายแดนที่จังหวัดหนองคายแล้ว จะต้องมีการขนถ่ายสินค้าลงเพื่อเปลี่ยนรถของฝ่ายลาวมารับสินค้าเพื่อเดินทางต่อไปยังท่านาแล้งฝั่งลาว ทำให้สินค้าไปหยุดอยู่ที่ด่านชายแดนเพื่อรอรถจากฝั่งลาวมารับสินค้าขนถ่ายลำ ทำให้การขนส่งสินค้ามีความล่าช้า แต่ปัจจุบันทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่วมกันที่จะอนุญาตให้รถบรรทุกของทั้งสองฝ่ายสามารถขนส่งสินค้าเข้าไปยังดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งได้โดยไม่ต้องขนถ่ายสินค้าถ่ายลำ ณ ด่านพรมแดน โดยรถที่จะขนส่งข้ามแดนนั้นจะต้องมีเอกสารดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

แม้ว่าปัญหาในเรื่องดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขแล้ว แต่จากการออกสำรวจภาคสนามและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า การขนส่งสินค้าข้ามแดน ผ่านแดนนั้นส่วนใหญ่เป็นรถบรรทุกของไทยเท่านั้นที่ขนส่งข้ามแดน ผ่านแดนไปถึงยังท่านาแล้ง นครหลวงเวียงจันทน์ ของประเทศลาว ทั้งนี้เพราะรถบรรทุกของฝ่ายลาวส่วนใหญ่ไม่ได้มาตรฐานตามชนิดและประเภทของพาหนะในการขนส่งตามข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างไทย-ลาว ฉบับ พ.ศ.2544 ทำให้ไม่พร้อมสำหรับการเดินทางเข้ามายังฝั่งไทย (รูปที่ 5) ประกอบกับระยะทางจากด่านชายแดนหนองคายไปยังท่าเรือกรุงเทพมีระยะทางกว่า 654 กิโลเมตรแต่ในทางกลับกันจากด่านชายแดนหนองคายไปยังท่านาแล้งเป็นระยะทางเพียง 20 กิโลเมตรเท่านั้น อีกทั้งระบบช่องทางจราจรของทั้งสองประเทศยังไม่เหมือนกันโดยประเทศไทยจะขับรถชิดทางซ้ายแต่ประเทศลาวจะขับรถชิดทางด้านขวา ทำให้อาจเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย



รูปที่ 5 รถบรรทุกของฝ่ายลาว

3. ปัญหาเรื่องเวลาทำงานของฝ่ายไทยและฝ่ายลาวไม่สอดคล้องกันคือ การขนส่งสินค้าไปฝั่งลาวหรือฝั่งไทย กองตรวจคนเข้าเมือง และศุลกากรของไทยจะหยุดพักเที่ยงเป็นเวลา 1 ชั่วโมงคือ 12.00-13.00 น. แต่กองตรวจคนเข้าเมืองของลาวและกรมภาษี (ศุลกากร) ของลาวจะหยุดเป็นเวลา 2 ชั่วโมง คือ 12.00-14.00 น. ทำให้ผู้ประกอบการจะต้องเสียค่าล่วงเวลาให้ลาวซึ่งมีราคาแพงทำให้ต้นทุนในการขนส่งสูงขึ้น แต่ในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขแล้วโดยทางฝ่ายลาวยินยอมที่จะยกเลิกการคิดค่าล่วงเวลาของด้านศุลกากรสะพานมิตรภาพไทย-ลาวเพื่อลดต้นทุนในการขนส่ง อีกทั้งยังมีการขยายระยะเวลาทำการขนส่งขนส่งสินค้าผ่านแดนด้านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว เพื่อให้รถขนส่งสินค้าผ่านแดนผ่านด่านด้านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว (หนองคาย-เวียงจันทน์) สามารถเข้าออกผ่านด่านได้ถึงเวลา 22.00 น. ทุกวันยกเว้นวันอาทิตย์ และสำหรับรถบรรทุกเปล่าให้สามารถเข้าออกได้ถึงเวลา 22.00 น. ทุกวัน โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2547 ซึ่งทำให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาวมีความสะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก

สรุป ปัจจุบันปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวซึ่งค้างคามานานได้รับการแก้ไขไปจนเกือบหมดสิ้นแล้วคงเหลือแต่ปัญหาในด้านความพร้อมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในความตกลง ยุคต่อไปก็จะเป็นยุคของการพัฒนาความร่วมมือของทั้งสองประเทศในการที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างกันโดยดำเนินการตามกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งจะทำให้ระบบการผ่านแดนของทั้งสองประเทศสอดคล้องกับระบบการผ่านแดนของอาเซียน

3.5 ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right of access to and from the sea) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จากที่ได้ศึกษาถึงสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 พบว่าหากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะอ้างสิทธิตามอนุสัญญาฯ ดังกล่าวต่อประเทศไทยนั้น อาจมีปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ดังนี้

3.5.1 ปัญหาการอ้างสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลตามมาตรา 125 แห่งอนุสัญญากฎหมายสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

จากการพิจารณาถึงการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามกรอบความร่วมมือต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาคและระดับทวีปาคีพบว่า การใช้สิทธิในการผ่านแดนนั้นอาศัยพื้นฐานจากอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ มากกว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 อาจเป็นเพราะความคุ้นเคยปฏิบัติต่อกันมายาวนานตั้งแต่สมัยของธรรมนูญบาร์เซโลน่าว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ. 1921 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการผ่านแดนโดยตรง ดังนั้นประเทศต่างๆ ที่ต้องการผ่านแดนจึงอาศัยพื้นฐานของอนุสัญญาฉบับนี้ในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการผ่านแดน และประกอบการผ่านแดนในอนุสัญญาในระยะแรกๆ นั้นจะเป็นในเรื่องของการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก แต่ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนเพื่อประกอบกับสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลเพื่อประกอบกิจกรรมที่อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดไว้ให้แก่รัฐไร้ชายฝั่ง

และเนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มีผลใช้บังคับเมื่อครบ 12 เดือนหลังจากที่มีการส่งมอบสัตยาบันสารให้กับเลขาธิการสหประชาชาติครบ 60 ประเทศ ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้จึงเพิ่งมีผลบังคับใช้ในฐานะสนธิสัญญาระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 1994 โดยประเทศที่ 60 ที่ให้สัตยาบันได้แก่ประเทศ Guyana ซึ่งให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 1993 จึงถือได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 จึงค่อนข้างใหม่ แม้ว่าจะเป็นการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และประเทศไทยเองเพียงแค่งานในอนุสัญญาดังกล่าวเท่านั้นแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันสารแต่อย่างใด ดังนั้นหากมีการอ้างการใช้สิทธิตามอนุสัญญาฉบับดังกล่าวต่อประเทศไทย ประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวในฐานะภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม แม้อนุสัญญาดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับต่อประเทศไทยอย่างจริงจัง แต่การศึกษาพบว่า การปฏิบัติในเรื่องสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับหลักการต่างๆ ของสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนแก่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือการร่วมมือกันในการลดอุปสรรคและขั้นตอนในการผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 แต่ทั้งนี้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลเพื่อไปทำกิจกรรมทางทะเลตามอนุสัญญาฉบับนี้ก็ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องเข้าร่วมแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตร่วมเกิน (Surplus) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

3.5.2 ปัญหาการใช้สิทธิเข้าร่วมแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิต ส่วนเกิน (Surplus) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

ตามที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดสิทธิแก่รัฐที่มีลักษณะเป็นรัฐไร้ชายฝั่งในเรื่องการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเพื่อนบ้านใกล้เคียงไว้ในมาตรา 69 นั้น จากการศึกษาพบว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังไม่เคยอ้างสิทธิในเรื่องดังกล่าวกับประเทศไทยแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ดังนี้

3.5.2.1 ปัจจัยด้านกฎหมาย

แม้ว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะได้ลงนามและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไปแล้วเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2541 แต่สำหรับประเทศไทยนั้นเพียงแต่ลงนามในอนุสัญญา ดังกล่าวเท่านั้นยังไม่ได้ให้สัตยาบันแต่อย่างใด ดังนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงยังไม่มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในฐานะของภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว

และหากพิจารณาในมิติของความเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังกล่าวพบว่า แม้อนุสัญญาฉบับนี้จะเป็นการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเลไว้ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องสิทธิที่เกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเพื่อนบ้านในภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเดียวกันนั้น มีลักษณะทางกฎหมายเป็นเพียงกฎหมายที่ควรจะเป็น (lex feranda) ซึ่งยังไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายที่เพียงพอสำหรับประเทศต่างๆ ที่จะยกขึ้นอ้างต่อรัฐชายฝั่งที่จะใช้สิทธิในเรื่องดังกล่าว

และหากต่อมาปรากฏว่าสิทธิในเรื่องการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งเพื่อนบ้านในภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเดียวกันตามมาตรา 69 ได้พัฒนานิติฐานะมาเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งจะมีผลผูกพันรัฐทุกรัฐนั้น การใช้สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวต่อประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวก็คงยังไม่สามารถนำมาใช้ได้เพราะการจะใช้สิทธิตามมาตรา 69 นั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการใช้สิทธิที่จะเข้าร่วมแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิตส่วนเกินนั้นจะต้องทำข้อตกลงในระดับทวิภาคี อนุภูมิภาค

หรือภูมิภาค ในการกำหนดรูปแบบหรือวิธีการเพื่อให้รัฐไร้ชายฝั่งที่กำลังพัฒนาในอนุภูมิภาคหรือในภูมิภาคเดียวกันได้สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ ทั้งนี้โดยให้คำถึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่นการหลีกเลี่ยงผลเสียหายต่อการประมงของรัฐชายฝั่ง หรือหลีกเลี่ยงภาวะพิเศษสำหรับรัฐชายฝั่งรัฐใดรัฐหนึ่ง เป็นต้น

หากพิจารณาจากเงื่อนไขดังกล่าวประกอบกับสภาพการทำประมงของประเทศไทยซึ่งมีปริมาณการทำประมงที่มากแล้วนั้น การใช้สิทธิตามมาตรา 69 ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวคงจะเป็นไปได้โดยยาก

3.5.2.2 ปัจจัยด้านกายภาพ

จากการศึกษาพบว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวไม่เคยเข้าร่วมในการแสวงหาประโยชน์ด้านการประมงในทะเลในภูมิภาคแถบนี้มาก่อน⁴⁵ ไม่ว่าจะเป็นในยุคก่อนมีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ซึ่งยังไม่มีแนวคิดในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทั้งนี้เป็นเพราะโดยลักษณะทางภูมิศาสตร์ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่ตั้งอยู่ลึกเข้าไปในแผ่นดินใหญ่ ดังนั้นการเดินทางผ่านออกมาเพื่อทำประมงในเขตทะเลหลวงทางฝั่งทะเลจีนใต้หรือฝั่งทะเลอันดามันจึงทำได้โดยยากและอาจมีค่าใช้จ่ายสูงจนไม่คุ้มต่อการลงทุนในเรื่องดังกล่าว

อีกทั้งประกอบกับศักยภาพของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการเดินเรือทางทะเลและการทำประมงในเขตน้ำลึกยังไม่สามารถที่จะทำได้เนื่องจากขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยและขาดแคลนทรัพยากรต่างๆ ดังนั้น การใช้สิทธิในเรื่องดังกล่าวของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจึงเป็นไปได้ยาก

3.5.2.3 ปัจจัยด้านอื่นๆ

นอกจากปัจจัยสำคัญต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติมีชีวิต หรือแม้แต่การใช้สิทธิต่างๆ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ที่เกี่ยวกับทะเล เช่น การแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติไม่มีชีวิตบนไหล่ทวีป หรือการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือบนไหล่ทวีปของ

⁴⁵ ทัศนีย์ ฤกษ์सानติวงษ์, สิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ , หน้า 68.

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวต่อประเทศไทยมีความเป็นไปได้ยาก เพราะอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยมีลักษณะค่อนข้างจำกัด เนื่องจากอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยบริเวณอ่าวไทยในส่วนใหญ่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นทับซ้อนกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านเช่น มาเลเซีย เวียดนาม เป็นต้น ทำให้ยังมีข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวอยู่ อีกทั้งประเทศไทยเองก็ไม่สามารถขยายเขตไหล่ทวีปออกไปได้เช่นเดียวกับรัฐชายฝั่งอื่นๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย