

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสิทธิของลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งถึงสิทธิในการผ่านแดนไทยไปประเทศที่สามว่ามีสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไร และการบังคับใช้กฎหมายภายในของไทยสอดคล้องกับหลักกฎหมายผ่านแดนหรือไม่ ซึ่งศึกษากรณีไม้และซากสัตว์จากการศึกษาพบว่าลาวมีสิทธิในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งในการที่จะขนส่งสินค้าผ่านแดน หรือผ่านประเทศไทยไปยังประเทศที่สาม หลักเสรีภาพในการผ่านแดนมาจากหลักเรื่องภาระจำยอม(Servitude) และมีหลักสำคัญไม่ว่าจะเป็นหลักเสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวง(Freedom of Transit) หลักความจำเป็น(Necessity) และหลักเสรีภาพในการสื่อสาร(principle of freedom of communication of all state) นอกจากนั้นมือนุสัญญาบาเซิลว่าอันเป็นอนุสัญญาลำดับแรกที่บัญญัติหลักเสรีภาพในการผ่านแดนและเอื้อประโยชน์แก่ลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่ง แต่อนุสัญญาลำดับนี้ก็ยังมิมีข้อจำกัดสิทธิแก่ลาว เพราะมีการอนุญาตให้เก็บภาษี รวมถึงค่าใช้จ่ายในการผ่านแดนของรัฐทางผ่าน ซึ่งอัตราการเก็บอาจไม่แน่นอนทำให้รัฐทางผ่านอาจเรียกเก็บได้อย่างไม่มีข้อจำกัดทำให้เกิดอุปสรรคแก่ลาว อันถือเป็นอุปสรรคทางการค้า(Trade barrier) รวมถึงการที่รัฐทางผ่านอย่างประเทศไทยอาจใช้อำนาจควบคุมสินค้าผ่านแดนได้ ซึ่งในเรื่องนี้ก็ไม่มีรายละเอียดที่กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน

สำหรับความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษี และศุลกากร และการค้า หรือ GATT ได้ยกเว้นภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ตามหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง(Most Favored Nation Treatment) และหลักปฏิบัติอย่างคนชาติ(National treatment) นอกจากนั้นยังมีหลักการที่คล้ายกับอนุสัญญาบาเซิลว่าไม่จะเป็นการกำหนดเส้นทางที่กำหนดความสะดวกโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศภาคี ที่ไม่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางกายภาพของประเทศภาคี ไม่ถือสัญชาติของธงประจำเรือถิ่นกำเนิด ถิ่นออกเดินทาง จุดหมายปลายทาง หรือพฤติกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเจ้าของสินค้า หรือรูปแบบการขนส่ง ซึ่งหลักดังกล่าวช่วยหนุนอนุสัญญาบาเซิลว่า

อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. 1965 อนุสัญญาลำดับนี้เน้นที่การผ่านแดนของสินค้าซึ่งถือว่ามีความจำเป็นในเรื่องการค้าผ่านแดน อนุสัญญาลำดับนี้ได้กำหนดหลักการต่างๆ ที่สำคัญเอาไว้ไม่จะเป็นหลักการยอมรับในสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งที่จะออกสู่ทะเลโดยเสรี หลักการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่านซึ่งรัฐคู่สัญญาพึงจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะจำกัดการสัญจรผ่านข้ามแดน หลักความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติต่อเรือที่ชักธงของรัฐไร้ชายฝั่ง หลักการผสมผสานความตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐชายฝั่งในการผ่านดินแดนเพื่อออกสู่ทะเล หลักการยกเว้นการเก็บภาษีศุลกากรผ่านแดน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกจากสินค้าหรือค่าใช้จ่ายพิเศษอื่นใดที่เรียกเก็บอันเนื่องมาจากการผ่านแดน หลักอำนาจอธิปไตย

ของรัฐบาลผ่านซึ่งยังคงไว้ซึ่งมาตรการเพื่อปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรม หลักการไม่นำเอาหลักว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง(MFN clauses) มาใช้กับสิ่งที่รัฐคู่ภาคี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยที่มีการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักกฎหมายผ่านแดนหรือไม่ โดยใช้กรณีศึกษาไม้และซากสัตว์ พบว่ากฎหมายภายในของไทยได้ปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการผ่านแดน เพียงแต่การตีความกฎหมายยังคงมีปัญหา กล่าวคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดให้กรมป่าไม้ควบคุมการนำเข้าไม้และของป่าเคลื่อนที่ เช่นนี้การผ่านแดนไม่ว่าจะเป็นการผ่านแดน หรือถ่ายลำ ก็จะต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ด้วย ไม่น่าที่จะต้องนำพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๙๖ มาบังคับใช้ได้ ทั้งนี้เพราะต้องถือว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ มีความชัดเจนอยู่แล้ว จากหลักการตีความกฎหมาย จึงควรบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายพิเศษ ตามหลัก “กฎหมายทั่วไป ไม่ยกเว้นกฎหมายพิเศษ” (General things do not derogate from special) ซึ่งตามหลักการที่ว่า “กฎหมายพิเศษ(หรือกฎหมายเฉพาะ) ยกเว้นกฎหมายทั่วไป”(lex specialis generali derogate)”

สำหรับการการค้าต่างประเทศ อันเป็นหน่วยงานบังคับใช้ พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ หรือนิติบัญญัติในทางอาญา โดยกฎหมายมุ่งควบคุมสินค้าที่ “นำเข้า” และ “ส่งออก” ไม่ได้บัญญัติค่านำผ่านด้วย ดังนั้นการตีความ พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.๒๕๒๒ ไม่น่าจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะความขยายบทบัญญัติ(extensive interpretation) ของกฎหมายเพื่อให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ เพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการควบคุมการนำเข้าผ่านซากสัตว์ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาด พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเช่นกัน จะเห็นว่าการบัญญัติคำว่า “นำเข้าผ่านราชอาณาจักร” เอาไว้อย่างชัดเจน มาตรา ๖ มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 จึงเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมีการบัญญัติแตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่นนี้หากกฎหมายของหน่วยงานต้องต่างๆ ที่ต้องการจะควบคุมสินค้านำผ่านแดนโดยอ้างความมั่นคง สุขอนามัย ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยก็ควรบัญญัติให้มีความชัดเจนดังเช่นพระราชบัญญัติโรคระบาด พ.ศ. ๒๔๕๕

สำหรับข้อเสนอแนะ เห็นว่า ๑) กรณีที่ประเทศไทยเห็นว่าควรคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางด้านการมั่นคง สุขอนามัย ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยฯ ก็ควรบัญญัติกฎหมายในการควบคุมการ “ผ่านแดน” ให้มีความชัดเจน ๒) หน่วยงานราชการต่างๆ ควรยอมรับแนวคิดเรื่องการผ่านแดน ถ่ายลำ ซึ่งเป็นรูปแบบสากลในการขนส่งสินค้า ๓) กรมการค้าต่างประเทศ ควรแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนเพื่อให้มีอำนาจควบคุมการอนุญาตการ “ผ่านแดน”

ของสินค้า เพราะการตีความกฎหมายที่มีโทษทางอาญาควรเป็นไปตามนิติวิธีทางกฎหมาย และป้องกันการปฏิบัติงานที่อาจขัดแย้งกับหน่วยงานอื่น ๔) ในส่วนของกรมป่าไม้ แม้กฎหมายจะมีความชัดเจนอยู่ในตัวเองแล้วว่าพอจะถือได้ว่ามีอำนาจควบคุมการเคลื่อนที่ของไม้ แต่ในระยะยาวเมื่อระบบการค้าระหว่างประเทศมีความเป็นสากลมากขึ้นอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความ และเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่นได้ จึงควรแก้ไขบทบัญญัติให้มีความชัดเจนว่าให้มีอำนาจออกใบเบิกทาง เพื่อควบคุมไม้ในระหว่างการผ่านแดนด้วย รวมถึงพัฒนากฎหมายการผ่านแดนให้มีความเป็นสากลโดยอยู่บนความสมดุลระหว่างการควบคุมกับการอำนวยความสะดวก ๕) กรมศุลกากร น่าจะต้องยึดถือตามกฎหมายของกรมป่าไม้ซึ่งมีความชัดเจนอยู่แล้ว และน่าจะปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งถือเป็นกฎหมายพิเศษ ข้อยกเว้น พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2496 ที่เป็นกฎหมายทั่วไป ๖) คณะกรรมการกฤษฎีกา ควรมีการบูรณาการการพิจารณา หรือทำการประชุมใหญ่เพื่อให้สามารถตอบข้อหารือของหน่วยงานราชการต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อป้องกันปัญหาอย่างกรณีการผ่านแดน และถ่ายลำ อันจะทำให้หน่วยงานราชการถือเอาคำวินิจฉัยตามข้อหารือเป็นบรรทัดฐาน ๗) สปป.ลาว ควรลดขั้นตอน และค่าใช้จ่ายในการค้าไม้ลง เพื่อความสะดวกในการสร้างความร่วมมือ ๘) ควรมีการทำงานวิจัย เรื่องสิทธิของไทยในการผ่าน แคนของ สปป.ลาว เพื่อผ่านไปยังประเทศที่สาม ซึ่งอาจศึกษากรณีการผ่านไปยังประเทศเวียดนาม หรือประเทศจีน ก่อน ทั้งนี้เพราะจากการเก็บข้อมูลพบว่าสินค้าไทยได้ผ่านไปยังประเทศนี้มากพอสมควร และยังมีกฎหมาย หรือคำรัสที่เป็นอุปสรรคในการผ่านแดน สปป.ลาว

ABSTRACT

This research aims to study Lao People's Democratic Republic's rights as a land-locked state to transport its goods to a third country with the main emphasis on the principles of international law. The study also aims to analyze Thai law's compliance with the Principle of Border Crossing with the transport of wood and animal remains as a case study. The study shows that Lao PDR as a land-locked country possess a right to transport its goods across the border or via Thailand to a third country. This right is based on the Principle of Border crossing including Servitude, Freedom of Transit, Necessity and Principle of Freedom of Communication of all states. Moreover this right is supported by the explicit provision of the Principle of Freedom of Transit stipulated in Barcelona Convention. In fact, Barcelona Convention is the first international law that provides the Freedom of Transit in favor of Lao PDR as a land-locked country. However, Barcelona Conventions stipulates some restrictions for Lao PDR – any passage state shall impose some tax and collect some expenses from Laos. The problem is there is no specific rate of tax or toll, which shall be deemed a trade barrier for Lao PDR. Moreover Thailand as a passage state reserves a right to control the good to be transported through its territory. Thailand has yet to define more specific details of the goods control.

Based on the General Agreements on Tariffs and Trade (GATT), Lao PDR is exempted from customs and other fees as Most Favored Nation Treatment and National treatment. Likewise some principles are similar to Barcelona Convention, such as determination of convenient routes for benefits of member countries regardless of geographic difference and the nationality of flag, origin, departure, destination or other circumstantial conditions of the goods.

Convention on Transit Trade of Land-locked States 1965 emphasizes the border crossing of goods, which is necessary for border trade. This convention recognizes multiple principles – such as a land-locked state's freedom to travel to the sea, a contracting party's necessity to reduce barriers for border crossing, equal treatment for ships with a land-locked state's flag, agreement between a costal state and a land-locked state on traveling to the sea, tariff exemption for border crossing, special fee for import and export resulting from border crossing, sovereign privilege of passage sate to protect its righteous interests, and MFN clauses exemption for contracting member country.

The study shows that Thai domestic law is complying with the principles of international law on border crossing. There are still some problems of interpretation. For example, Forest Act

B.E.2484 stipulates that the Forestry Department is in charge of controlling wood and wild products movement. It means that cross bordering of this kind of goods should be under the provision of Forest Act, and the Custom Act B.E.2496 should be imposed. Forest Act shall be deemed a special law with explicit provision. As a general rule of legal interpretation, it is necessary to adhere with the provision of special law as General things do not derogate from special *or lex specialis generali derogate*.

Goods Import and Export Act B.E.2522 – which incorporates Thai national criminal policy and aims to control goods ‘import’ and ‘export’ – doesn’t contain a definition of the term “passage”. Strict interpretation shall be exempted. There should not be an extensive interpretation that might affect the rights and liberty.

Meanwhile the Epidemics Act B.E.2499 – which stipulates criminal liability resulting from violation of carcass movement control – provides a definition of “passage through the Kingdom in Sections 6, 30, 31 and 32. Both acts are in a direct contrast. Therefore there should be an explicit provision to empower the agencies in charge of goods control based on security, public health and good moral standard, like the provision of Epidemics Act B.E.2499.

Here are some recommendations 1) should Thailand find it necessary to protect its security, safety, public hygiene and good moral standard, there should be a specific definition of the term “passage”; 2) related agencies should recognize the common practice of international trading including border crossing and boat transit; 3) there should be an amendment to empower the Department of International Trade explicitly to control the goods “passage” so as to avoid conflicts with other agencies; 4) in the long run some provisions of Forestry Act concerning with wood control likely to be obsolete and cause some problems for the fast-growing international trade, it is necessary to make an amendment to ensure the balance of wood control and trade convenience; 5) the Customs Department should adhere with the Forest Act B.E.2484 instead of Customs Act B.E.2496; 6) the Office of the Council of State to hold a meeting whereby answers can be given to all related agencies so as to reduce confusions and conflicts as well as answers to set as precedents; 7) Lao PDR to reduce procedure and expense of wood trade so as to promote greater cooperation; 8) more researches on Thailand’s rights to transports its goods via Lao PDR to such a third country such as Vietnam or China.