



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ปัญหาทางกฎหมายในการนำของผ่านประเทศ กรณีไทย-ลาว:
ศึกษากรณีไม้ และซากสัตว์”

โดย ตรีนตร สาระพงษ์ และคณะ

๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ปัญหาทางกฎหมายในการนำของผ่านประเทศ กรณีไทย-ลาว:
ศึกษากรณีไม้ และซากสัตว์”

คณะผู้วิจัย สังกัด

- | | |
|------------------------|---|
| ๑. ตรีนตร สาระพงษ์ - | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |
| ๒. พตท.สมนึก เขมท่าคำ | สำนักงานอัยการสูงสุด |
| ๓. อธิวัติ สุจินนัสกุล | คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต |

ชุดโครงการ กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายการค้าชายแดนไทย-ลาว
พื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี และมุกดาหาร

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความคิดเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	(๑)
บทคัดย่อ	(๕)
Abstract	(๘)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(๑๐)
คำนำ	(๑๔)
บทที่	
๑ บทนำ	๑
๑.๑ ปัญหาที่ทำวิจัยและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๓
๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย	๓
๑.๔ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๔
๑.๕ ตารางแผนการดำเนินงานวิจัย	๔
๒ ข้อมูลพื้นฐานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	๑๐
๒.๑ ลักษณะภูมิประเทศ	๑๐
๒.๒ ลักษณะภูมิอากาศ	๑๒
๒.๓ ด้านเศรษฐกิจ	๑๓
๒.๓.๑ โครงการความร่วมมือในภูมิภาคใกล้เคียง	๑๔
๒.๓.๒ ระบบสกุลเงิน	๑๔
๒.๓.๓ อัตราการแลกเปลี่ยน	๑๕
๒.๓.๔ ระบบธนาคาร	๑๖
๒.๓.๕ การลงทุน	๑๖
๒.๓.๖ รูปแบบการค้า	๑๗
๒.๓.๗ ช่องทางการนำเข้า – ส่งออกสินค้าชายแดน	๑๗
๒.๓.๘ สินค้าส่งออก	๑๗
๒.๓.๙ สินค้านำเข้า	๑๗

๒.๓.๑๐ ภาวะการค้าระหว่างประเทศ	๑๓
๒.๓.๑๑ เขตการส่งเสริมการลงทุน	๑๘
๒.๓.๑๒ ปัญหาและอุปสรรคทางการค้า	๒๔
๒.๔ ด้านการคมนาคม	๒๕
๒.๔.๑ การคมนาคมทางบก	๒๕
๒.๔.๒ ถนนสายสำคัญในประเทศลาว	๒๕
๒.๔.๓ ถนนเชื่อมโยงประเทศลาวกับประเทศเพื่อนบ้าน	๒๖
๒.๕ ด้านสังคมและวัฒนธรรม	๒๘
๒.๖ ด้านการเมืองการปกครอง	๒๘
๒.๖.๑ การเมือง	๒๙
๒.๖.๒ สถาบันการเมืองที่สำคัญ	๓๐
๒.๖.๓ การแบ่งเขตการปกครอง	๓๐
๓ สิทธิของลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเล	
เหนือดินแดนของรัฐทางผ่าน	๓๓
๓.๑ ความนำ	๓๓
๓.๒ ความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่ง	๓๔
๓.๓ หลักเสรีภาพในการผ่านแดนตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ	๓๕
๓.๔ หลักการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ	๓๘
๓.๔.๑ ธรรมนูญบาร์เซโลน่า ว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑	๓๘
๓.๔.๒ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษี และศุลกากร และการค้า	๔๓
๓.๔.๓ อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๘๕	๔๕
๓.๔.๔ อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. ๑๙๖๕	๔๘
๔ สิทธิและข้อจำกัดสิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	
ในการผ่านแดนไทย	๕๕
๔.๑ สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการผ่านแดน	๕๕
๔.๑.๑ กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวก	
ในการขนส่งสินค้าผ่านแดน	๕๕
๔.๑.๒ ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	๖๓

๔.๑.๓	ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาล แห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒	๖๖
๔.๒	ข้อจำกัดสิทธิสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการผ่านแดน	๗๓
๔.๒.๑	ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเล เหนือดินแดนภาคพื้นดินของรัฐอื่น	๗๔
๔.๒.๒	ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับห้วงอากาศของ สปป.ลาว เหนือดินแดนของรัฐอื่น	๗๕
๕	ปัญหาการนำของผ่านประเทศกรณีไทย-ลาว ศึกษากรณีไม้ และซากสัตว์	๗๘
๕.๑	การประกอบธุรกิจไม้ในสปป. ลาว	๗๘
๕.๒	ปัญหาการขนส่งสินค้าไม้ผ่านแดน หรือถ่ายลำจากสปป. ลาว	๗๙
๕.๒.๑	กฎหมายที่เกี่ยวกับการนำไม้ผ่านแดน	๘๐
๕.๒.๑.๑	กฎหมายป่าไม้	๘๐
๕.๒.๑.๒	กฎหมายศุลกากร	๘๑
๕.๒.๓	กฎหมายว่าด้วยการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร	๘๕
๕.๓	ความเห็นและการตีความในการผ่านประเทศของหน่วยงานต่างๆ	๘๗
๕.๓.๑	ปัญหาการตีความ “การผ่านแดน”	๘๗
๕.๔	วิเคราะห์ปัญหาการตีความกรณีผ่านแดน ถ้วยลำ	๑๒๕
๕.๔.๑	วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้	๑๒๘
๕.๔.๒	วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมศุลกากร	๑๓๒
๕.๔.๓	วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของกรมการค้าต่างประเทศ	๑๓๕
๖	บทสรุป	๑๔๖
๖.๑	สรุป	๑๔๖
๖.๑.๑	สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการผ่านแดน	๑๔๖
๖.๑.๒	ข้อจำกัดสิทธิสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการผ่านแดน	๑๖๔
๖.๑.๓	ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเล เหนือดินแดนภาคพื้นดินของรัฐอื่น	๑๖๕
๖.๑.๔	ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับห้วงอากาศ ของสปป.ลาว เหนือดินแดนของรัฐอื่น	๑๖๖

๖.๑.๕ ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ของสปป.ลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งทะเล
ตามกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

๑๖๗

๖.๑.๖ วิเคราะห์ปัญหาการตีความกรณีผ่านแดน ถ้ายลำ

๑๗๓

๖.๒ เสนอแนะ

๑๗๕

ภาคผนวก ๑ ภาพการเก็บข้อมูลงานวิจัย

๑๘๒

ภาคผนวก ๒ ถอดเทปสัมภาษณ์งานวิจัย

๑๘๕

ภาคผนวก ๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓๑๒

ภาคผนวก ๔ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำไปใช้ประโยชน์

๓๔๐

ภาคผนวก ๕ บทความเรียงสิทธิของลาวในการผ่านแดนของไทยตามกฎหมาย
ระหว่างประเทศ

๓๔๗

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสิทธิของลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งถึงสิทธิในการผ่านแดนไทยไปประเทศที่สามว่ามีสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไร และการบังคับใช้กฎหมายภายในของไทยสอดคล้องกับหลักกฎหมายผ่านแดนหรือไม่ ซึ่งศึกษากรณีไม้และซากสัตว์จากการศึกษาพบว่าลาวมีสิทธิในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งในการที่จะขนส่งสินค้าผ่านแดน หรือผ่านประเทศไทยไปยังประเทศที่สาม หลักเสรีภาพในการผ่านแดนมาจากหลักเรื่องภาระจำยอม(Servitude) และมีหลักสำคัญไม่ว่าจะเป็นหลักเสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวง(Freedom of Transit) หลักความจำเป็น(Necessity) และหลักเสรีภาพในการสื่อสาร(principle of freedom of communication of all state) นอกจากนั้นมือนุสัญญาบาเซิลว่าอันเป็นอนุสัญญาลับแรกที่บัญญัติหลักเสรีภาพในการผ่านแดนและเอื้อประโยชน์แก่ลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่ง แต่อนุสัญญาลับนี้ก็ยังมิมีข้อจำกัดสิทธิแก่ลาว 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 อนุสัญญาลับนี้เน้นที่การผ่านแดนของสินค้าซึ่งถือว่ามีความจำเป็นในเรื่องการค้าผ่านแดน อนุสัญญาลับนี้ได้กำหนดหลักการต่างๆ ที่สำคัญเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นหลักการยอมรับในสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งที่จะออกสู่ทะเลโดยเสรี หลักการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่านซึ่งรัฐคู่สัญญาพึงจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะจำกัดการสัญจรผ่านข้ามแดน หลักความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติต่อเรือที่ชักธงของรัฐไร้ชายฝั่ง หลักการผสมผสานความตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐชายฝั่งในการผ่านดินแดนเพื่อออกสู่ทะเล หลักการยกเว้นการเก็บภาษีศุลกากรผ่านแดน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าหรือค่าใช้จ่ายพิเศษอื่นใดที่เรียกเก็บอันเนื่องมาจากการผ่านแดน หลักอำนาจอธิปไตย

ของรัฐทางผ่านซึ่งยังคงไว้ซึ่งมาตรการเพื่อปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรม หลักการไม่นำเอาหลักว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง(MFN clauses) มาใช้กับสิ่งที่รัฐภาคี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยว่ามีการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักกฎหมายผ่านแดนหรือไม่ 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 หรือนิตินโยบายในทางอาญา 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) กรณีที่ประเทศไทยเห็นว่าควรคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางความมั่นคง 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 state 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.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

งานวิจัย เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสิทธิของลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งถึงสิทธิในการผ่านแดนไทยไปประเทศที่สามว่ามีสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไร มีระยะเวลาในการศึกษาเป็นเวลา 1 ปี (แต่งแต่วันที่ 5 พย. 53- 4 พย. 54) การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการประชุมระดมสมอง จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง(stakeholder) โดยศึกษาในพื้นที่ที่เกี่ยวกับการผ่านแดนทั้งประเทศไทย และลาว เพื่อรวบรวมประเด็นคิดเห็น ข้อเถียง และข้อแย้งนำมาวิเคราะห์ สรุป และเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าลาวมีสิทธิในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งในการที่จะขนส่งสินค้าผ่านแดน หรือผ่านประเทศไทยไปยังประเทศที่สาม หลักเสรีภาพในการผ่านแดนมาจากหลักเรื่องภาระจำยอม(Servitude) และมีหลักสำคัญไม่ว่าจะเป็นหลักเสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวง(Freedom of Transit) หลักความจำเป็น(Necessity) และหลักเสรีภาพในการสื่อสาร(principle of freedom of communication of all state) นอกจากนั้นมีอนุสัญญาบาเซิลนำอันเป็นอนุสัญญาดั้งแรกที่บัญญัติหลักเสรีภาพในการผ่านแดนและเอื้อประโยชน์แก่ลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่ง แต่อนุสัญญาดั้งนี้ก็ยังมิมีข้อจำกัดสิทธิแก่ลาว เพราะมีการอนุญาตให้เก็บภาษี รวมถึงค่าใช้จ่ายในการผ่านแดนของรัฐทางผ่าน ซึ่งอัตราการเก็บอาจไม่แน่นอนทำให้รัฐทางผ่านอาจเรียกเก็บได้อย่างไม่มีข้อจำกัดทำให้เกิดอุปสรรคแก่ลาว อันถือเป็นอุปสรรคทางการค้า(Trade barrier) รวมถึงการที่รัฐทางผ่านอย่างประเทศไทยอาจใช้อำนาจควบคุมสินค้าผ่านแดนได้ ซึ่งในเรื่องนี้ก็ไม่มีรายละเอียดที่กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน

สำหรับความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษี และศุลกากร และการค้า หรือ GATT ได้ยกเว้นภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ตามหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง(Most Favored Nation Treatment) และหลักปฏิบัติอย่างคนชาติ(National treatment) นอกจากนั้นยังมีหลักการที่คล้ายกับอนุสัญญาบาเซิลนำไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเส้นทางที่กำหนดความสะดวกโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศภาคี ที่ไม่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางกายภาพของประเทศภาคี ไม่ถือสัญชาติของธงประจำเรือสินค้าเดินออกเดินทาง จุดหมายปลายทาง หรือพฤติกรรมอื่นที่เกี่ยวกับความเป็นเจ้าของสินค้า หรือรูปแบบการขนส่ง ซึ่งหลักดังกล่าวช่วยหนุนอนุสัญญาบาเซิลนำ

อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1985 เป็นการใช้หลักเสรีภาพในการผ่านแดนโดยใช้หลักเสรีภาพในการผ่านแดนอยู่บนพื้นฐานของหลักต่างตอบแทน(Reciprocity) อันต้องแลกเปลี่ยนกันระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐชายฝั่ง อนุสัญญาดั้งนี้มีลักษณะเป็นการทั่วไปไม่มีรายละเอียดพอที่จะสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีจึงต้องมีการทำข้อตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านเพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนออกสู่ทะเล

อนุสัญญานิวออร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. 1965 อนุสัญญานี้เน้นที่การผ่านแดนของสินค้าซึ่งถือว่ามีความจำเป็นในเรื่องการค้าผ่านแดน อนุสัญญานี้ได้กำหนดหลักการต่างๆ ที่สำคัญเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นหลักการยอมรับในสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งที่จะออกสู่ทะเลโดยเสรี หลักการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่านซึ่งรัฐคู่สัญญาพึงจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะจำกัดการสัญจรผ่านข้ามแดน หลักความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติต่อเรือที่ชักธงของรัฐไร้ชายฝั่ง หลักการผสมผสานความตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐชายฝั่งในการผ่านดินแดนเพื่อออกสู่ทะเล หลักการยกเว้นการเก็บภาษีศุลกากรผ่านแดน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าหรือค่าใช้จ่ายพิเศษอื่นใดที่เรียกเก็บอันเนื่องมาจากการผ่านแดน หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐทางผ่านซึ่งยังคงไว้ซึ่งมาตรการเพื่อปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรม หลักการไม่นำเอาหลักว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง(MFN clauses) มาใช้กับสิ่งที่รัฐคู่ภาคี

สำหรับหน่วยงานของไทยมีปัญหาการตีความ “การผ่านแดน” ในกรณีการนำไม้ผ่านแดน จากการศึกษาพบว่า การผ่านแดนคือการนำของผ่านประเทศโดยที่ของนั้นมีได้นำมาบริโภคในประเทศ ซึ่งการตีความกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ พบว่า พรบ.ป่าไม้ฯ บัญญัติเพื่อควบคุมไม้ “นำเคลื่อนที่” ในราชอาณาจักร ซึ่งหมายถึง ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ ซึ่งการผ่านแดนจะต้องมีการเคลื่อนที่ในราชอาณาจักรด้วย โดยในทางนิติวิธีถือว่าเป็นถ้อยคำที่มีความชัดเจนอยู่ในตัว เช่นนี้ จึงต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กำกับด้วย

ส่วน พรบ.ศุลกากรฯ เมื่อมี พรบ.ป่าไม้ฯ กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ กรณีการนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีผ่านแดน ถ้ายึดแล้ว ก็ไม่น่าจะต้องมาตรา ๑๒๐ ที่กำหนดให้ยกเอาบทพระราชบัญญัติศุลกากรนี้ขึ้นบังคับใช้ โดยมาตรา 120 จะต้องบังคับกับกรณีที่มีความแตกต่างกับกฎหมายอื่น จึงควร “ตีความอย่างเคร่งครัด” กล่าวคือ หากพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ไม่ได้ห้ามเอาไว้หรือไม่ได้บัญญัติเรื่องใดเอาไว้ก็ต้องบังคับไปตามกฎหมายอื่น อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามนิติวิธีก็จะพบว่าไม่น่าจะนำ พรบ.ศุลกากรฯ อันมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปกว่า พรบ.ป่าไม้ฯ ทั้งนี้ตามหลัก “กฎหมายทั่วไปไม่ยกเว้นกฎหมายพิเศษ”

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายของกรมการค้าต่างประเทศ คือ พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ในการตีความจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด เมื่อ พรบ.ดังกล่าวบัญญัติเพื่อควบคุมแต่เพียงของที่ “นำเข้า” หรือ “ส่งออก” โดยมีได้บัญญัติถึงกรณี “ผ่านแดน” การตีความจึงไม่น่าจะตีความโดยขยายความ(extensive interpretation) ให้รวมถึงการผ่านแดนด้วย ทั้งนี้เพราะการตีความโดยขยายความจะตีความถึงขนาดขัด หรือแย้งกับตัวอักษรไม่ได้ มิฉะนั้นก็จะเป็นการ “ใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง” ลงโทษ ซึ่งการ “ใช้กฎหมายโดยเทียบเคียง” ซึ่งเป็นการต้องห้าม

จากการศึกษามีข้อเสนอแนะ

๑) รัฐไทยควรดำเนินการพิจารณาถึงกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางด้านความมั่นคง สุขอนามัย ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยฯ เพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายในการควบคุมการ “ผ่านแดน” ให้มีความชัดเจน ซึ่งแนวทางและนิยามที่ถูกต้องจะเป็นไปตามแนวทางที่กรมศุลกากรได้กำหนดเอาไว้ โดยรัฐควรประกาศนโยบายที่ชัดเจนให้เป็นไปในทางเดียวกัน

๒) หน่วยงานราชการต่างๆ ควรยอมรับแนวคิดเรื่องการผ่านแดน ถ้ายลำ ซึ่งเป็นรูปแบบสากลในการขนส่งสินค้า

๓) กรมการค้าต่างประเทศ ควรแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนเพื่อให้มีอำนาจควบคุมการอนุญาตการ “ผ่านแดน” ของสินค้า เพราะการตีความกฎหมายที่มีโทษทางอาญาควรเป็นไปตามนิติวิธีทางกฎหมาย และป้องกันการปฏิบัติงานที่อาจขัดแย้งกับหน่วยงานอื่น

๔) ในส่วนของกรมป่าไม้ แม้กฎหมายจะมีความชัดเจนอยู่ในตัวเองแล้วว่าพอจะถือได้ว่ามีอำนาจควบคุมการเคลื่อนที่ของไม้ แต่ในระยะยาวเมื่อระบบการค้าระหว่างประเทศมีความเป็นสากลมากขึ้นอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความ และเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่นได้ จึงควรแก้ไขบทบัญญัติให้มีความชัดเจนว่าให้มีอำนาจออกใบเบิกทาง เพื่อควบคุมไม้ในระหว่างการผ่านแดนด้วย

๕) กรมป่าไม้ควรพัฒนาด่านป่าไม้ให้มีความสะดวก ซึ่งอาจกำหนดมีให้ครบในทุกๆ ด่านพรหมแดน ในลักษณะ one stop service ทั้งนี้เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุม กับการอำนวยความสะดวกในการค้าชายแดน

๖) ในระยะยาวกรมป่าไม้ควรพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำใบเบิกทางร่วมกับ สปป.ลาว หรือประเทศอื่นที่ไม้จะผ่านไป เช่น มาเลเซีย หรือ พม่า ในลักษณะออกเพียงแค่ใบเดียวจากต้นทาง แต่ประเทศภาคีให้การยอมรับใบเบิกทาง เมื่อไม้ได้ผ่านด่านป่าไม้

๗) กรมศุลกากร น่าจะต้องยึดถือตามกฎหมายของกรมป่าไม้ซึ่งมีความชัดเจนอยู่แล้ว และน่าจะปฏิบัติตาม พรบ.ป่าไม้ฯ ซึ่งถือเป็นกฎหมายพิเศษ ย่อมยกเว้น พรบ.ศุลกากรฯ ที่เป็นกฎหมายทั่วไป

๘) คณะกรรมการกฤษฎีกา ควรมีการบูรณาการการพิจารณา หรือทำการประชุมใหญ่เพื่อให้สามารถตอบข้อหารือของหน่วยงานราชการต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อป้องกันปัญหาอย่างกรณีการผ่านแดน และถ้ายลำ อันจะทำให้หน่วยงานราชการถือเอาคำวินิจฉัยตามข้อหารือเป็นบรรทัดฐาน ๙) สปป.ลาว ควรลดขั้นตอน และค่าใช้จ่ายในการค้าไม้ลง เพื่อความสะดวกในการสร้างความ

ร่วมมือ

ปัญหาอุปสรรคในการทำงาน

- ๑) การเก็บข้อมูลงานวิจัยในประเทศ สปป.ลาว เป็นความลับ ทำให้การทำงานมีความยากในการหาข้อมูล
- ๒) สปป.ลาว ไม่ส่งนักวิจัยเข้าร่วม

คำนำ

งานวิจัยเรื่องนี้ผู้วิจัยเริ่มงานด้วยคำถามจากหน่วยงานผู้ใช้งาน คือ คณะอนุกรรมการว่าด้วยการศึกษาวิจัย ไทย-ลาว ซึ่งมีกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ เป็นเจ้าของคำถามเพื่อการวิจัย โดยมีสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) เป็นผู้ให้ทุนในการทำงานวิจัย และนำคำตอบไปตอบคำถามต่อ สปป.ลาว

ตลอดระยะเวลาที่ทำงานวิจัยเรื่องนี้ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณในส่วนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ตั้งแต่ ศ.ดร.สวดี ตันตระกูล ศอ. สกว. ที่สนับสนุนการทำงานเรื่องนี้ และผลักดันให้งานวิจัยเรื่องนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

รศ.ดร.ศิริพร วัชวัลกู อดีต ผอ.ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ ซึ่งผู้วิจัยได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ มากมายตลอดระยะเวลาที่ร่วมงาน และถือว่า รศ.ดร.ศิริพร วัชวัลกู เป็นตำราที่มีลมหายใจ ผู้วิจัยได้เรียนวิชาวิจัยหลายๆ เรื่องจากพื้นที่จริงโดยมีต้องลงทะเลเบียน

รศ.ดร.ปัทมาวดี ชูชุกี ที่ปรึกษา สกว. ที่เป็นอีกแรงผลักดันหนึ่งที่ทำให้งานวิจัยเรื่องนี้นำไปสู่การใช้ประโยชน์ได้จริง

ในการประสานงาน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณปิยดา จุฑะวิริยะ ที่หลายครั้งต้องเหน็ดเหนื่อยจากการประสานงาน แต่ก็มิได้ย่อท้อ และมีคำแนะนำดีๆ ต่อโครงการวิจัยเป็นอย่างดีเสมอมา

ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ฯพณฯ เศษ บุญนาค ผู้ซึ่งหยิบเอาความรู้จากงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ โดยมีกลไกของรัฐเป็นตัวกำหนด นอกจากนั้นผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเจ้าหน้าที่กรมเอเชียตะวันออก ตั้งแต่คุณวิษุ เวชชาชีวะ คุณธนวรรณ มานะทัต และคุณณัชพล ณ สงขลา ที่เป็นธุระจัดการประสานงานในการเดินทางไปทำงานที่ สปป.ลาว รวมไปถึงการจัดประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษา

และด้วยกระบวนการทำงานในรูปแบบ สกว. ที่พยายามข้กับนักวิจัยตลอดเวลาที่ทำโครงการว่างานวิจัยมิใช่แค่เพียงทำโครงการเสร็จ แล้วส่งรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ แล้วเขียนบทความตอนท้าย แต่การทำงานวิจัยจะต้องสร้างช่องทางส่งผ่านงานวิจัยสู่มือผู้ใช้งานตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำ โดยเน้นการทำงานต้นน้ำให้หนัก และผลจากการนี้ทำให้ได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูล รวมถึงการนำเอาผลการวิจัยไปปรับแก้กฎหมายของส่วนราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น กรมป่าไม้ กรมศุลกากร กรมการค้าต่างประเทศ

บทที่ ๑

บทนำ

สถานการณ์ด้านการค้า การติดต่อ และการขนส่งระหว่างไทย-ลาว มีการติดต่อกันมากขึ้นมาตลอดเป็นลำดับ แต่เนื่องจากปัญหาการตีความกฎหมายของไทยทำให้การขนส่งระหว่างประเทศเกิดอุปสรรคในทางการค้าชายแดนไทย-ลาว ทั้งนี้เพราะมีการตีความว่าการนำสินค้าผ่านแดนจะต้องมีการนำเข้ามาก่อน แล้วค่อยส่งออก ผลจึงทำให้การนำสินค้าผ่านแดน กลายเป็นสินค้าต้องจำกัด และต้องมีการขออนุญาตจากทางราชการเสียก่อน ในจำนวนสินค้าต่างๆ ที่กำหนดเอาไว้ประมาณ ๕๒ พรบ. แต่อย่างไรก็ตาม ทางลาวอ้างว่ากรณีดังกล่าวเป็นการนำสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศที่สาม ทางของไทยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในขณะที่เดียวกันสิทธิของลาวก็ถูกจำกัดโดยกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้น และกฎหมายภายในของไทยเองเช่นกัน จึงทำให้มีปัญหาที่ทำนายว่าเมื่ออนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงต้องการที่จะขยายการพัฒนาเพื่อร่วมกันเป็นภูมิภาคเดียวกัน กฎหมายซึ่งมีทั้งฐานะเครื่องมือในการพัฒนาเพื่อส่งเสริมและควบคุม อีกนัยหนึ่ง กฎหมายในฐานะอุปสรรคของการพัฒนาจะต้องมีการพัฒนาไปในรูปแบบใด

๑.๑ ปัญหาที่ทำวิจัยและความสำคัญของปัญหา

การนำของผ่านประเทศ เป็นกรณีที่มีการใช้อำนาเขตของประเทศไทยในการขนส่งสมบูรณ์ด้านทาง และปลายทางขนส่งอยู่นอกอาณาเขตของประเทศไทย เพียงแต่เส้นทางในการขนส่งต้องใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่าน ซึ่งการขนส่งของผ่านประเทศเกิดขึ้นได้หลายกรณี ไม่ว่าจะเป็น ของถ่ายลำ ของติดเรือ ของผ่านแดน

๑) ในกรณีสินค้าถ่ายลำ (Transshipment Cargo) ซึ่งการถ่ายลำนั้นเป็นการขนถ่ายโดยการเปลี่ยนยานพาหนะ ณ ท่าที่ถ่ายของออกในราชอาณาจักรไทย แล้วส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยไม่ต้องเสียค่าอากรขาเข้าซึ่งมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้บัญญัติไว้ว่า

“การลำเลียงถ่ายของออกจากเรือลำหนึ่งลงเรืออีกลำหนึ่งนั้น จะพึงอนุญาตให้ทำได้ต่อเมื่อบุคคลใดได้รับอำนาจการถ่ายของเช่นนี้ได้ยื่นใบขนสินค้าทำเป็นสองฉบับ มีข้อความต้องกันตามแบบที่กำหนดไว้ (ใบแนบ ๕) แต่ห้ามมิให้ทำการลำเลียงถ่ายของเช่นนั้นเว้นแต่จะได้รับอนุญาต และมีพนักงานศุลกากรกำกับอยู่ด้วย”

จากกรณีข้างต้น การถ่ายลำจึงเป็นเรื่องของการถ่ายลำ “เรือ” จากเรือลำหนึ่งไปยังเรืออีกลำหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการพัฒนาเพื่อให้เกิดการขนส่งในทุกรูปแบบ ในลักษณะ Multimodal Transportation^{*} ซึ่งมีการขยายความรวมไปถึง คนหาบ คนหาม รถ ไฟด้วย ซึ่งในการถ่ายลำจะต้องมีการขึ้นในขณะสินค้าถ่ายลำ (ใบแนบ ๕)^๒ ซึ่งปกติจะไม่มีภาระขนส่งสินค้าขึ้นพักไว้บนบก ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สะดวกในการลำเลียงจากยานพาหนะหนึ่งไปยังยานพาหนะหนึ่ง กรมศุลกากรจึงมีการผ่อนผันในกรณีไม่อาจขึ้นใบขนส่งสินค้าถ่ายลำได้ (ใบแนบ ๕) และตัวแทนยานพาหนะหรือเจ้าของประสมก็จะถ่ายลำออกจากเรือเพื่อรอรับอนุญาตไปยังท่าปลายทางก็สามารถทำได้ โดยยื่นคำร้องขอผ่อนผันได้

๒) สินค้าผ่านแดน เป็นการขนส่งสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ข้ามแดนภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย โดยที่ต้นทางและปลายทางอยู่นอกราชอาณาจักรซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีการทำข้อตกลงว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดนกับประเทศลาว และอีกกรณีเป็นข้อตกลงว่าด้วยสินค้าผ่านแดนทางรถไฟกับประเทศมาเลเซีย

เมื่อพิจารณาความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางบกระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งออกตามอนุสัญญาบาเซิลแล้วจะเห็นว่าประเทศไทยกับประเทศลาวตกลงให้สิทธิซึ่งกันและกันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างประเทศรวมถึงการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนโดยยานพาหนะที่ใช้ในการพาณิชย์ทั้งของรัฐบาลและเอกชน^๓ โดยใช้ยานพาหนะของผู้ประกอบการขนส่งที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมายในภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือยานพาหนะของประเทศที่สามที่ได้จัดทำความตกลงทวิภาคีกับภาคีสัญญาทั้งสองฝ่ายดำเนินการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศและการขนส่งผ่านแดน^๔ โดยทั้งไทยและลาวจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกันในการขนส่งผู้โดยสารรวมทั้งการขนส่งสินค้า และสินค้าผ่านแดนซึ่งมีเอกสารถูกต้องและครบถ้วนที่ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ณ จุดผ่านแดนของคน โดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่มีการกักกันสินค้าหรือการตรวจตราสินค้าโดยไม่จำเป็น^๕

^{*} ประกาศกรมศุลกากรที่ ๕๑/๒๕๔๗

^๒ ใบแนบ ๕ หรือใบขนส่งสินค้าถ่ายลำ คือ ใบขนที่นายเรือหรือบริษัทตัวแทนเรือ หรือผู้ที่กรมศุลกากรอนุญาตให้ปฏิบัติพิธีการของถ่ายลำจัดทำขึ้นขึ้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสำหรับสินค้าที่ลำเลียงถ่ายของออกจากยานพาหนะหนึ่งไปยังยานพาหนะหนึ่ง

^๓ ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, ข้อ ๑.

^๔ เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๒.

^๕ เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๓.

หนึ่งในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารภายใต้ความตกลงฉบับนี้ในดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญานั้น^๖

การนำสินค้าผ่านแดน (Transit) สำหรับกรณีประเทศลาวนำสินค้าผ่านประเทศไทยนั้น โดยหลักเมื่อรับสินค้าจากประเทศลาวผ่านประเทศไทยก็จะต้องอยู่ในความดูแลของกรมศุลกากร^๗ ตลอดเวลา

แต่อย่างไรก็ตาม การนำสินค้าผ่าน ในทางปฏิบัติปรากฏว่าไม่สามารถนำกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศมาใช้บังคับได้ กล่าวคือ ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าการนำผ่านนั้นจะต้องมีการ “นำเข้า” มาก่อนแล้วค่อย “ส่งออก” จึงมีผลทำให้การนำสินค้าผ่านประเทศเป็นการ “นำเข้า” สินค้า^๘ กล่าวคือ กรมสรรพสามิตได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๙ เพื่อหารือในประเด็นการนำสุราเพื่อผ่านแดนไปยังประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรหรือไม่ ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ ซึ่งได้บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดนำสุราเกินกว่าหนึ่งลิตรเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต...” ซึ่งกรมสรรพสามิตได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๖ ดังกล่าวในกรณีสุราที่ผลิตในต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยังประเทศอื่นไว้ในข้อ ๖ ของประกาศกรมสรรพสามิตเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ ต่อมาได้มีการทำความเข้าใจว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างรัฐบาลไทย กับรัฐบาลลาว โดยสินค้าที่ส่งผ่านอาณาเขตของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดังกล่าวข้างต้น และทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งข้อบัญญัติว่าด้วยความเสรีในการผ่านแดนต่อท้ายอนุสัญญาบาเซิลนา ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ค.ศ. ๑๙๒๑ โดยที่กรมสรรพสามิตมีข้อหารือว่า

๑. การนำสุราจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อส่งออกยังประเทศลาว โดยมีได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อนการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรตาม มาตรา ๖ จะถือว่าเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๕๖ หรือไม่

๒. ตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลไทย และรัฐบาลลาวจะเป็นการยกเว้นที่จะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ หรือไม่

^๖ เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๔.

^๗ มาโนช รอดสม. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากร. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอสทีซี มีเดีย แอนด์ มาเก็ตติ้ง จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๑๕๗.

^๘ กฤษฎา ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์ ณ ด้านศุลกากรพิบูลมังสาหาร, วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๑.

^๙ กค. ๐๖๐๗/๗๔๕๘ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘.

ปรากฏว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าว แล้ว มีความเห็น ดังนี้^{๑๐}

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า มาตรา ๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๕๓ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำสุราเกินกว่าหนึ่งลิตรเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และวรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าหรือมิใช่เพื่อการค้า อธิบดีมีอำนาจผ่อนผันให้นำเข้ามาได้ตามจำนวนและทางด่านศุลกากรที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาต ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชสุราฯ ได้วางหลักไว้ว่าการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต้องขออนุญาต ยกเว้นการนำสุราจำนวนไม่เกินหนึ่งลิตร หรือการนำสุราเข้ามาเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าหรือมิใช่เพื่อการค้า และอธิบดีกรมสรรพสามิตผ่อนผันให้นำเข้ามาได้เท่านั้น ที่อาจนำเข้ามาในราชอาณาจักรได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต กรณีตามข้อหาหรือ เป็นการนำเข้าสุราจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งต่อไปประเทศลาว ซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อยกเว้นดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักรต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต

และการที่พระราชบัญญัติสุราฯ กำหนดให้ต้องขออนุญาตก่อนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร กรณีนี้เข้าลักษณะเป็นของต้องจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ซึ่งมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้กำหนดให้การนำของต้องจำกัดเข้ามาในราชอาณาจักรโดยหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่นั้นเป็นความผิด ดังนั้น การนำเข้าสุราจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อส่งออกไปยังประเทศลาว โดยมีได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร จึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติสุราฯ และพระราชบัญญัติศุลกากรฯ

ประเด็นที่ ๒ จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เมื่อประเทศไทยได้ไปทำสนธิสัญญา หรือความตกลงกับต่างประเทศแล้ว หากจะให้สนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายก็ต้องมีการออกกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้น ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการออกระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการออกหนังสืออนุญาตระหว่างประเทศนั้น และเครื่องหมายแสดงประเทศสำหรับการขนส่งทางถนนระหว่างราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการออกหนังสืออนุญาตระหว่างประเทศ และเครื่องหมายแสดงประเทศสำหรับการขนส่งทางถนนระหว่างราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามลำดับ เพื่ออนุวัติการความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลไทย กับลาว (Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Lao

^{๑๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร(เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๘), สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,พฤษภาคม ๒๕๔๘.

People's Democratic Republic on Road Transport) ซึ่งเป็นการอนุวัติการเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสืออนุญาตระหว่างประเทศและเครื่องหมายแสดงประเทศสำหรับการขนส่งทางถนนเท่านั้น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการออกกฎหมายอนุวัติการในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติศุลกากรด้วย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้อ ๔ แห่งความตกลงดังกล่าวแล้ว ที่กำหนดว่า การขนส่งสินค้าและผู้โดยสารของภาคีสถูณานั้น โดยไม่กระทบกระเทือนสิทธิซึ่งภาคีสถูณญาได้ตกลงกันตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑ รวมทั้งข้อย่อยที่ ๓ ของข้อ ๑๐ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่กำหนดให้ผู้ขนส่งสินค้าผ่านแดนต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของรัฐบาลเจ้าของดินแดนที่มีการขนส่งสินค้านั้นผ่าน โดยเคร่งครัด แสดงให้เห็นว่าความตกลงดังกล่าวเป็นเพียงการให้สิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการยกเว้นการขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมิใช่บทยกเว้นในการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศุลกา พ.ศ. ๒๕๕๓

ผลจากการตีความเช่นนี้จะทำให้กฎหมายฉบับต่างๆซึ่งกำหนดให้การ “นำเข้า” สินค้าจะต้องปฏิบัติตามพิธีการศุลกากร เพราะเป็นของต้องจำกัด และจะต้องขออนุญาตตามกฎหมายที่ควบคุมสินค้านั้นๆ อยู่ โดยเฉพาะสินค้าซึ่งมิได้มีการบัญญัติคำว่า “นำผ่านประเทศ” เอาไว้อย่างชัดเจน ก็จะต้องมีการตีความเช่นเดียวกันกับสุราข้างต้น ซึ่งกฎหมายที่ต้องตีความว่าการนำผ่านเป็นการนำเข้าก่อนแล้วค่อยส่งออกนั้นมีอยู่ประมาณ ๕๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติเครื่องสำอางพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายอีก ๑๒ ฉบับที่มีการบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนในการควบคุม “สินค้านำผ่าน” กล่าวคือ แม้สินค้านั้นจะเป็นการนำผ่านประเทศ ที่จะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำผ่านประเทศเสียก่อน ได้แก่ พระราชบัญญัติกักพืช พระราชบัญญัติอาวุธปืน พระราชบัญญัติโรคระบาด พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พระราชบัญญัติปศุสัตว์ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์

กล่าวโดยเฉพาะเรื่องไม้ ผลจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามที่กรมสรรพสามิต ได้ยื่นตีความในเรื่องสุราข้างต้น ดังนั้นการขนส่งไม้ผ่านแดนไปยังประเทศที่สาม ก็จะต้องมีใบเบิกทาง กำกับการเคลื่อนที่ในราชอาณาจักรด้วย^{๑๑}

ในขณะที่กรมศุลกากรเห็นว่า แม้จะมีการเคลื่อนที่ผ่านราชอาณาจักรก็จริงแต่เป็นลักษณะของการ “นำผ่านประเทศ” น่าจะไม่ต้องมีการขออนุญาตจากทรัพยากรจังหวัดเสียก่อน ทั้งนี้เพราะควร เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศไทย-ลาว

ปัญหาจึงมีว่าการนำสินค้าไม้ จะต้องมีการควบคุมการนำสินค้าผ่านประเทศหรือไม่ ซึ่งแน่นอนว่าการควบคุมไม้ดังกล่าวแม้จะเป็นการขัดถือแนวทางการตีความกรณีการนำผ่านสินค้าประเภท สุรา ดังเช่นที่สินค้าตามกฎหมายอีก ๕๒ ฉบับที่จะต้องปฏิบัติตาม

แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปอีกจะพบว่า ไม้ และสินค้าไม้ เป็นสินค้าอย่างหนึ่งที่มีมูลค่าใน การค้าขายระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวเป็นจำนวนมาก^{๑๒} แต่ปรากฏว่ามีการสวมไม้ไทย หรือ การนำไม้ลาวมาผสมกับไม้ของไทย^{๑๓} จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติห้ามมิให้ “นำเข้า” และ “ส่งออก” ไม้พญางอกจากประเทศลาว^{๑๔} ทำให้สินค้าไม้พญางอกจากประเทศลาวมาค้างอยู่ที่พรมแดนฝั่งลาว เป็นจำนวน มาก โดยเฉพาะด่านช่องเม็ก อ.สิรินธร จ.อุบลราชธานี

นอกจากนั้นมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ยังมีปัญหาเรื่องการตีความการ “นำผ่านประเทศ” อยู่ว่า มติคณะรัฐมนตรีมีการรวมไปถึงการนำผ่านประเทศด้วยหรือไม่

ด้วยประเด็นปัญหาต่างๆ ข้างต้น ข้อมก่อกำให้เกิดปัญหาการค้าขายแดนไทย-ลาว ตามมาเพราะ เหตุที่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นส่วนใหญ่มิได้คำนึงถึงปรัชญาในแง่ของความสะดวกระหว่างการควบคุม และการอำนวยความสะดวก ดังนั้นจึงเป็นที่มาของงานวิจัยเรื่องนี้ว่าการนำสินค้าผ่านประเทศนั้นควร จะต้องมีการควบคุมหรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยจะใช้สินค้า ๒ ชนิด เพื่อเป็นตัวแทนในการศึกษาหาความ เหมาะสมในแง่ของการควบคุมสินค้าผ่านแดน ซึ่งก็คือ ไม้ และซากสัตว์ เพื่อนำเหตุผลซึ่งเป็นตัว กฎหมายไปอธิบายต่างๆ ที่มีปัญหาในการตีความเรื่องการนำสินค้าผ่านแดนต่อไป

^{๑๑} วิทยา วานิช, สัมภาษณ์ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒.

^{๑๒} ภูธร ชีวดีโสภณ , สัมภาษณ์ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๒

^{๑๓} ผู้แทนกรมป่าไม้, การประชุมรายงานความคืบหน้าของชุดโครงการวิจัยเรื่องความแตกต่าง ของกฎระเบียบภายในของไทย และลาว เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกสินค้า รวมทั้งการขนส่งสินค้า ผ่านแดน, ห้องประชุมกรมเอเชียตะวันออก ชั้น ๔ กระทรวงการต่างประเทศ, ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒.

^{๑๔} หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๖๕๔๐ ลว. ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรื่อง ห้ามการนำเข้า ไม้และสิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้พญาง รวมทั้งการนำส่งออกไม้ไปนอกราชอาณาจักร, สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี.

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการนำของผ่านประเทศ กรณีไทย-ลาว: ศึกษากรณีไม้ และชากสัตว์ รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ จำนวน ๒ ประเทศ

๒) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำสินค้าผ่านประเทศ ทั้งที่เป็นกฎหมายไทย กฎหมายในระดับภูมิภาค และกฎหมายสากล รวมถึงปัญหาการติดตามและการบังคับใช้

๓) เพื่อศึกษาแนวทางการเปลี่ยนแปลงและพัฒนากฎหมายในการนำของผ่านประเทศ กรณีไทย-ลาว: ศึกษากรณีไม้ และชากสัตว์ และสามารถนำผลการศึกษามาเป็นแนวทางในการตีความ และพัฒนากฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการนำของผ่านประเทศ

๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย

๑) การวิจัยเอกสาร (document research)

เป็นการค้นคว้าจากเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรองจากข้อที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงระหว่างไทย-ลาว กฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้วในฐานะกฎหมายเปรียบเทียบ รวมถึงข้อมูลเชิงนโยบาย ปัญหาและข้อมูลเชิงสถิติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการ หนังสือ บทความวิจัย บทความทางสื่อออนไลน์ หนังสือพิมพ์ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ฯลฯ โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากแหล่งความรู้ต่าง ๆ เช่น กรมศุลกากร กรมป่าไม้ หน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ห้องสมุดของสถาบันการศึกษา ร้านจำหน่ายหนังสือ ฯลฯ โดยทำการซื้อ คัดลอก ทำสำเนา สรุปเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการอ้างอิง เรียบเรียงและเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิจัยครั้งนี้

๒) การสำรวจพื้นที่ (field surveys)

เป็นการสำรวจพื้นที่ต่างๆ ในอาณาบริเวณพื้นที่ที่ติดต่อกับประเทศลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด่านพรมแดน ด่านศุลกากรของไทย ด่านศุลกากรของลาว อุทยานแห่งชาติ โกดังเก็บไม้-ชากสัตว์ รวมถึงพื้นที่ที่มีการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านไม้-ชากสัตว์ ฯลฯ เพื่อเก็บข้อมูลทั่วไป เช่น พื้นที่ที่มีการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านไม้-ชากสัตว์ ประเภทและจำนวนไม้-ชากสัตว์ และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้-ชากสัตว์ กิจกรรมและรูปแบบการส่งไม้-ชากสัตว์ ระยะเวลาและความถี่ของช่วงเวลาในการค้าไม้-ชากสัตว์ เป็นต้น ซึ่งการเก็บข้อมูลด้วยการสำรวจพื้นที่จะช่วยให้เข้าใจสภาพโดยทั่วไปของบริบทในเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า ส่งออกและนำผ่านไม้-ชากสัตว์

๓) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-dept interview)

เป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (keys informant) ซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จริง ณ พรมแดนไทย-ลาว โดยการนัดสัมภาษณ์และใช้แนวคำถามเพื่อตั้งประเด็นในการสนทนาและซักถาม แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการขยายข้อมูล ความเห็นของ

การเก็บข้อมูลวิธีนี้ ทำให้ทราบถึงแบบแผนการปฏิบัติงาน ความคิดเห็น ของตัวแทนหน่วยงาน
อันเป็นกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้นำกฎหมายไปใช้

เป็นการจัดเวทีประชุมระดมสมอง จากภาคส่วนต่างๆ ในฐานะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องข้องกับงานวิจัย (Stakeholder) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด วิเคราะห์ แนวทางการปฏิบัติงานกับข้อกฎหมายที่ให้ อำนาจว่ามีอุปสรรคปัญหาในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง และเป็นการรับฟังเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ ช่อนอยู่เบื้องหลังตัวอักษร

เป็นการคืนข้อมูลจากผลการวิจัยครั้งนี้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคคล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน
ประชาชนผู้สนใจทั่วไป เพื่อรับทราบความคิดเห็นต่อผลการวิจัยดังกล่าวในการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติม
ข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์

๑.๔ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๒) เพื่อศึกษาแนวทางการเปลี่ยนแปลงและพัฒนากฎหมายในการนำของผ่านประเทศ กรณี ไทย-ลาว กรณีไม้ และซากสัตว์ โดยจะนำผลการศึกษามาทำการศึกษาเปรียบเทียบ(Comparative Law) นำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำสินค้าผ่านประเทศต่อไป

กิจกรรม/ขั้นตอนการวิจัย	ระยะเวลา (เดือน)												หมายเหตุ
	๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	
๑. การออกแบบการวิจัย และวิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ													
๒. ดำรงพื้นที่ภาคสนาม													

กิจกรรม/ขั้นตอนการวิจัย	ระยะเวลา (เดือน)												หมายเหตุ
	๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	
๓. การสัมภาษณ์เจาะลึก													
๔. การประชุมระดมสมอง										*			๑ วัน
๕. การวิเคราะห์ข้อมูล													
๖. การค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยเพิ่มเติม													
๗. เวทีการนำเสนอผลการวิจัย											*		๑ วัน
๘. สรุปผลการวิจัย													
๙. จัดทำรายงานการวิจัย													

หมายเหตุ จำนวนวันที่ใช้เป็นการคาดการณ์จำนวนเวลาที่จะต้องดำเนินการจริง โดยเทียบ ๑ วัน เท่ากับ ๘ ชั่วโมง

^{೩೬}http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9B%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%9C%E0%B8%9A%E0%B8%A6%E0%B8%B2%E0%B8%A9#.E0.B8.9D.E0.B8.B7.E0.B8.A9.E0.B8.9F.E0.B8.B2_.E0.B8.A7.E0.B8.B2.E0.B8.A9_.E0.B8.9E

ประเทศลาวเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งตั้งอยู่บนใจกลางของคาบสมุทรอินโดจีน ระหว่างละติจูดที่ ๑๔ - ๒๓ องศาเหนือ ลองจิจูดที่ ๑๐๐ - ๑๐๘ องศาตะวันออก มีพื้นที่โดยรวมประมาณ ๒๓๖,๘๐๐ ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็นภาคพื้นดิน ๒๓๐,๘๐๐ ตารางกิโลเมตร ภาคพื้นน้ำ ๖,๐๐๐ km^๒ โดยลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล เนื่องด้วยตลอดแนวชายแดนของประเทศลาว ซึ่งมีความยาวรวม ๕,๐๘๓ กิโลเมตร ล้อมรอบด้วยชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน ๕ ประเทศ ดังนี้

- ประเทศจีนทางด้านทิศเหนือ (๑ กิโลเมตร)
- ประเทศไทยทางด้านทิศใต้และทิศตะวันตก (๑,๗๕๔ กิโลเมตร)
- ประเทศกัมพูชาทางด้านทิศใต้ (๕๔๑ กิโลเมตร)
- ประเทศเวียดนามทางด้านทิศตะวันออก (๒,๑๓๐ กิโลเมตร)
- ประเทศพม่าทางด้านทิศตะวันตก (๒๓๕ กิโลเมตร)

ความยาวพื้นที่ประเทศลาวตั้งแต่เหนือจรดใต้ยาวประมาณ ๑,๗๐๐ กว่ากิโลเมตร ส่วนที่กว้างที่สุดกว้าง ๕๐๐ กิโลเมตร และที่แคบที่สุด ๑๔๐ กิโลเมตร เนื้อที่ทั้งหมด ๒๓๖,๘๐๐ ตารางกิโลเมตร สำหรับภูมิประเทศของลาวอาจแบ่งได้เป็น ๓ เขต คือ

๑.เขตภูเขาสูง เป็นพื้นที่ที่สูงกว่าระดับน้ำทะเลโดยเฉลี่ย ๑,๕๐๐ เมตรขึ้นไป พื้นที่นี้อยู่ในเขตภาคเหนือของประเทศ

๒.เขตที่ราบสูง คือพื้นที่ซึ่งสูงกว่าระดับน้ำทะเลเฉลี่ย ๑,๐๐๐ เมตร ปรากฏตั้งแต่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของที่ราบสูงเมืองพวนไปจนถึงชายแดนกัมพูชา เขตที่ราบสูงนี้มีที่ราบสูงขนาดใหญ่อยู่ ๓ แห่ง ได้แก่ ที่ราบสูงเมืองพวน (แขวงเชียงขวาง), ที่ราบสูงนากาย (แขวงคำม่วน) และที่ราบสูงบริเวณ (ภาคใต้)

๓.เขตที่ราบลุ่ม เป็นเขตที่ราบตามแนวฝั่งแม่น้ำโขงและแม่น้ำต่างๆ เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์มากที่สุดในเขตพื้นที่ทั้ง ๓ เขต นับเป็นพื้นที่อยู่อาศัยที่สำคัญของประเทศ แนวที่ราบลุ่มเหล่านี้เริ่มปรากฏตั้งแต่บริเวณตอนใต้ของแม่น้ำโขง เรียกว่า ที่ราบลุ่มเวียงจันทน์ ผ่านที่ราบลุ่มสะหวันนะเขต ซึ่งอยู่ตอนใต้เซียงไฟและเซียงเหียง และที่ราบจำปาสักทางภาคใต้ของลาว ซึ่งปรากฏตามแนวแม่น้ำโขงเรื่อยไปจนถึงชายแดนประเทศกัมพูชา

ทั้งนี้ เมื่อนำเอาพื้นที่ของเขตภูเขาสูงและเขตที่ราบสูงมารวมกันแล้ว จะมากถึง ๓ ใน ๔ ของพื้นที่ประเทศลาวทั้งหมด โดยจุดที่สูงที่สุดของประเทศลาวอยู่ที่ภูเบ็ญ ในแขวงเชียงขวาง วัดความสูงได้ ๒,๘๑๗ เมตร (๙,๒๔๒ ฟุต) ประเทศลาวมีแม่น้ำสายสำคัญอยู่หลายสาย โดยแม่น้ำซึ่งเป็นสายหัวใจหลักของประเทศคือแม่น้ำโขง ซึ่งไหลผ่านประเทศลาวเป็นระยะทาง ๑,๘๓๕ กิโลเมตร แม่น้ำสายนี้

เป็นแม่น้ำสำคัญทั้งในด้านเกษตรกรรม การประมง การผลิตพลังงานไฟฟ้า การคมนาคมจากลาวเหนือไปจนถึงลาวใต้ และการใช้เป็นพรมแดนธรรมชาติระหว่างประเทศลาวกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ แม่น้ำสายสำคัญของลาวแห่งอื่นๆ ยังได้แก่

- แม่น้ำอุ (พงสาลี - หลวงพระบาง) ยาว ๔๔๘ กิโลเมตร
- แม่น้ำจิม (เชียงขวาง-เวียงจันทน์) ยาว ๓๕๓ กิโลเมตร
- แม่น้ำเซบั้งเหียง (สะหวันนะเขต) ยาว ๓๓๘ กิโลเมตร
- แม่น้ำทา (หลวงน้ำทา-บ่อแก้ว) ยาว ๕๒๓ กิโลเมตร
- แม่น้ำเซกอง (สาละวัน-เซกอง-อัตตะปือ) ยาว ๓๒๐ กิโลเมตร
- แม่น้ำเซบั้งไฟ (คำม่วน-สะหวันนะเขต) ยาว ๒๓๘ กิโลเมตร
- แม่น้ำแบ่ง (อุคัมไซ) ยาว ๒๑๕ กิโลเมตร
- แม่น้ำเซคอน (สาละวัน-จำปาสัก) ยาว ๑๘๒ กิโลเมตร
- แม่น้ำเซดอนง (สะหวันนะเขต) ยาว ๑๑๕ กิโลเมตร
- แม่น้ำกะดิง (บอลิคำไซ) ยาว ๑๐๓ กิโลเมตร
- แม่น้ำคาน (หัวพัน-หลวงพระบาง) ยาว ๘๐ กิโลเมตร

โดยสรุป จึงเห็นได้ว่าลาวเป็นประเทศที่ไม่ติดกับทะเล ส่วนใหญ่เป็นภูเขาและที่ราบสูงมีภูเขาล้อมรอบ พื้นที่ราบมีเพียง ๒๐% ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ทางตอนกลางของประเทศ ปกคลุมไปด้วยป่าอันหนาทึบ โดยเฉพาะทางตอนเหนือมีความสูงเฉลี่ยเกิน ๕๐๐ เมตร เมตร และมียอดเขาสูงที่สุดว่า ภูเขาเบีย ๒,๘๑๗ เมตร มีแม่น้ำไหลผ่านเป็นธารลึก ที่ราบสูงนี้จะค่อย ๆ ลาดต่ำลงทางใต้ จนถึงฝั่งโขงทางตะวันตก^{๒๐}

๒.๒ ลักษณะภูมิอากาศ

สปป. ลาวอยู่ในภูมิอากาศเขตร้อน มีลมมรสุมแต่ไม่มีลมพายุ สำหรับเขตภูเขาภาคเหนือ และเขตเทือกเขา อากาศมีลักษณะกึ่งร้อนกึ่งหนาว อุณหภูมิสะสมเฉลี่ยประจำปีสูงถึง ๑๕-๓๐ องศาเซลเซียส และความแตกต่างของอุณหภูมิระหว่างกลางวันและกลางคืนมีประมาณ ๑๐ องศาเซลเซียส จำนวนชั่วโมงที่มีแสงแดดต่อปีประมาณ ๒,๓๐๐ - ๒,๔๐๐ ชั่วโมง (ประมาณ ๖.๓ - ๖.๕ ชั่วโมงต่อวัน) ความชื้นสัมพัทธ์ของอากาศมีประมาณร้อยละ ๗๐ - ๘๕ ปริมาณน้ำฝนในฤดูฝน (ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ถึงตุลาคม) มีร้อยละ ๗๕ - ๘๐ ส่วนในฤดูแล้ง (ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ถึงเมษายน) ปริมาณน้ำฝนมี

^{๒๐} www.Thailaosbiz.com, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒. อ้างถึง ใน ชัช วงศ์สิงห์ สุขชัย วรรณเลิศกุล และตรีเนตร สาระพงษ์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาโจทย์วิจัย เรื่อง กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายกับการค้าชายแดนไทย-ลาว, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า ๕.

เพียงร้อยละ ๑๐ - ๒๕ และปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยต่อปีของแต่ละเขตก็แตกต่างกันอย่างมากมาย เช่น เขตเทือกเขาบริเวณทางใต้ได้รับน้ำฝนเฉลี่ยปีละ ๓๐๐ เซนติเมตร ขณะที่บริเวณแขวงเชียงขวางแขวงหลวงพระบาง แขวงไซยะบูลี ได้รับเพียงแค่ ๑๐๐ - ๑๕๐ เซนติเมตร ส่วนแขวงเวียงจันทน์และสะหวันนะเขต ในช่วง ๑๕๐ - ๒๐๐ เซนติเมตร เช่นเดียวกับแขวงพงสาลี แขวงหลวงน้ำทา และแขวงบ่อแก้ว^{๒๐}

๒.๓ ด้านเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจของประเทศลาวได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เมื่อ ประเทศลาวได้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจโดยใช้นโยบาย “ กลไกเศรษฐกิจใหม่ ” (The new economic mechanism) ในปี ๒๕๒๕ มีการเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจที่วางแผนจากส่วนกลาง เป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาด กระจายอำนาจการตัดสินใจ และกระตุ้นให้ภาคเอกชนมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ได้มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญให้ ประเทศลาวมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด มีการลดการควบคุมราคาสินค้า การกระจายสินค้าและบริการ ลดการอุดหนุนสินค้า วางกลไกอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราให้เป็นไปตามกลไกตลาด ปฏิรูประบบภาษีอากร กฎหมายและระบบการจัดการภาครัฐที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจจากการปฏิรูประบบเศรษฐกิจนี้ เอื้ออำนวยให้เศรษฐกิจของประเทศลาวได้มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นมาลำดับจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๖.๒ ต่อปี ประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้นจากประมาณ ๒๐๐ ดอลลาร์สหรัฐเมื่อปี ๒๕๒๕ เป็น ๔๕๑ ดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๕๔๔ ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๑๐ ต่อปี โดยอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้าเป็นสาขาหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ

ในปี ๒๕๔๔ ประเทศลาวมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจร้อยละ ๗.๒ เพิ่มจากร้อยละ ๖.๖ ในปี ๒๕๔๓ ภาคเกษตรกรรม มีพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น ๑๕๐,๐๐๐ เฮกตาร์ (๑,๑๘๗,๕๐๐ ไร่) และผลิตข้าวได้ ๒.๖ ล้านตัน ภาคอุตสาหกรรม รัฐบาล ประเทศลาวได้อนุมัติสัมปทานโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเหมืองแร่ (ทองคำ ทองแดง ดีบุก ถ่านหิน สังกะสี ยิบซัม) โครงการผลิตซีเมนต์และเหล็กในหลายพื้นที่ เพื่อเพิ่มการส่งออก ด้านการคมนาคมขนส่ง การก่อสร้างถนนเชื่อมโยงลาวกับประเทศในอนุภูมิภาคมีความคืบหน้าอย่างมาก ถนนที่สร้างแล้วเสร็จ ได้แก่ ถนนหมายเลข ๕ (ไทย-ลาว-เวียดนาม) และถนนหมายเลข ๑๘ B (ลาว-เวียดนามตอนใต้) ในขณะที่ถนนหมายเลข ๑ (ไทย-ลาว-จีน) ถนนหมายเลข ๘ และหมายเลข ๑๒ (ไทย – ลาว –เวียดนาม) จนแล้วเสร็จในปี ๒๕๕๐

^{๒๐}http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B๘%๙B%E0%B๘%A๓%E0%B๘%Bo%E0%B๕%๘๐%E0%B๘%๙๗%E0%B๘%A๘%E0%B๘%A๕%E0%B๘%B๒%E0%B๘%A๗#.E0.B๘.๘๔.E0.B๘.B๓.E0.B๘.A๗.E0.B๕.๘๘.E0.B๘.B๒_.E0.B๘.A๕.E0.B๘.B๒.E0.B๘.A๗_.E0.B๕.๘๓.E0.B๘.๙๕.E0.B๘.Ao.E0.B๘.B๒.E0.B๘.A๕.E0.B๘.B๒.E0.B๘.AD.E0.B๘.B๑.E0.B๘.๘๗.E0.B๘.๘๑.E0.B๘.A๔.E0.B๘.A๕, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓.

๒.๓.๑ โครงการความร่วมมือในภูมิภาคใกล้เคียง

อาเซียน ลาวเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๐ ได้เป็นประธาน คณะกรรมการประจำอาเซียนเมื่อกรกฎาคม ๒๕๔๗ ไทยได้ให้ความร่วมมือแก่ลาวเพื่อให้สามารถมีส่วนร่วม ในอาเซียนได้อย่างทัดเทียมกับประเทศสมาชิกอาเซียนเก่า ทั้งในกรอบความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร รวมทั้งให้ความร่วมมือแก่ลาวเตรียมความพร้อมในโอกาสที่ลาวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๐ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยได้จัดการจัดงานให้เจ้าหน้าที่ลาว ให้การสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์สำหรับจัดตั้งศูนย์ข่าว มูลค่าประมาณ ๑๑.๘๐ ล้านบาท และให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อปรับปรุงสนามบิน วัดได้มูลค่าประมาณ ๓๒๐ ล้านบาท

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy - ACMECS) ลาวมีส่วนร่วมในกรอบ ACMECS อย่างแข็งขัน ล่าสุด ลาวได้เป็นประธานการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับ ACMECS Plan of Action และทบทวนโครงการความร่วมมือในสาขาต่าง ๆ ระหว่างวันที่ ๑-๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ ที่กรุงเทพฯ และเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ACMECS ระดับรัฐมนตรีที่เมืองคอนโขง แขวงจำปาสัก ระหว่างวันที่ ๓-๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕

ความร่วมมือในกรอบสามเหลี่ยมมรกต ลาวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีความร่วมมือในกรอบสามเหลี่ยมมรกต ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่แขวงจำปาสัก ที่ประชุมได้เห็นชอบปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวซึ่งมีสาระสำคัญมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อช่วยกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก และได้กำหนดพื้นที่ความร่วมมือเพื่อผลักดันให้กรอบความร่วมมือมีความเด่นชัด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ภาคตะวันตกเฉียงเหนือของกัมพูชา และภาคใต้ของลาว ทั้งนี้ ไทยได้จัดสรรงบประมาณ ๒ ล้านบาท ในโครงการปรับปรุงศูนย์ข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยวสามเหลี่ยมมรกตที่แขวงจำปาสักด้วย

๒.๓.๒ ระบบสกุลเงิน

ประเทศลาวใช้สกุลเงินกีบ (Kip) เป็นสกุลเงินประจำชาติของประเทศลาวไม่มีเหรียญกษาปณ์ มีแต่ธนบัตร ซึ่งมี ๑๓ ราคา คือ ๑ ๕ ๑๐ ๒๐ ๕๐ ๑๐๐ ๕๐๐ ๑,๐๐๐ ๒,๐๐๐ ๕,๐๐๐ ๑๐,๐๐๐ ๒๐,๐๐๐ และ ๕๐,๐๐๐ กีบ อย่างไรก็ตาม เงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจลาว ส่วนใหญ่เป็นเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐ ประมาณร้อยละ ๔๐-๕๐ และเป็นเงินบาทราวร้อยละ ๔๐ ส่วนเงินกีบมีเพียงประมาณร้อยละ ๑๐ เท่านั้น

๒.๓.๓ อัตราการแลกเปลี่ยน

ปัจจุบัน ประเทศลาวใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบ Managed Floating Exchange Rate ซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๓๘ โดยมี The Banque pour le Commerce Extérieur Lao (BCEL) ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐที่ใหญ่ที่สุดเป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนทางการ (Commercial Bank Rate) โดยอิงกับตะกร้าเงิน ซึ่งประกอบด้วยเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐ. ในสัดส่วนร้อยละ ๗๐ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๓๐ เป็นสกุลบาท โดยธนาคารทุกแห่งและร้านรับแลกเงินสามารถกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนซื้อและขายต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนทางการ (Margin) ได้ไม่เกิน $\pm 2\%$ ทั้งนี้ ณ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๕ ธนาคารการค้าต่างประเทศลาว ประกาศอัตราแลกเปลี่ยนดังนี้

อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๕^๒

Countries		Currencies	Buying in Lak		Selling in Lak
			Notes	Sight/TT	
๑	USA	Deno (๑-๒๐)	๕,๕๕๕		๑๐,๐๓๕
		Deno (๕๐-๑๐๐)	๕,๕๖๐		๑๐,๐๓๕
		MO/DRAFT / T/C		๕,๕๖๕	๑๐,๐๓๕
		TT/AC		๕,๕๖๕	๑๐,๐๓๕
๒	EUR	Deno (๑-๒๐)	๑๒,๒๕๔		๑๒,๕๒๒
		Deno (๕๐-๕๐๐)	๑๒,๒๕๕		๑๒,๕๒๒
		MO/DRAFT / T/C		๕,๕๖๕	๑๒,๕๒๒
		TT / AC		๑๒,๒๖๕	๑๒,๕๒๒
๓	Thailand	THB	๒๖๗	๒๖๘	๒๗๐
๔	Switzerland	CHF	๗,๘๗๒	๗,๘๗๗	๘,๒๒๒
๖	Japan	JPY	๘๓	๘๓.๖๑	๘๗
๗	Canada	CAD	๘,๘๐๘	๘,๘๑๓	๙,๑๕๒
๘	Australia	AUD	๗,๓๗๒	๗,๓๗๗	๗,๗๗๔
๙	China	CNY	๑,๒๓๕	๑,๒๔๐	๑,๓๐๒
๑๐	Vietnam	VND	๐.๖๑๕	๐.๖๒๕	๐.๖๔๒

^๒ www. Bcellaos.com, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๕. อ้างถึงใน ชัช วงศ์สิงห์ สุภชัย วรรณเลิศสกุล และตรีเนตร สาระพงษ์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาโจทย์วิจัย เรื่อง กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายกับการค้าชายแดนไทย-ลาว, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า ๗-๘.

๒.๓.๔ ระบบธนาคาร

ระบบธนาคารของประเทศลาวมี ๒ ระบบ คือ ระบบธนาคารกลาง และระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งระบบธนาคารกลางคือธนาคารกลางแห่งประเทศลาว (State Bank of the Lao PDR) ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน พิมพ์ธนบัตรและรักษาเสถียรภาพของค่าเงินกิบควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารต่าง ๆ ที่อยู่ภายในประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนระบบธนาคารพาณิชย์นั้นแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้ คือ ๑. ธนาคารพาณิชย์ของรัฐ การดำเนินงานจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลซึ่งแต่ละธนาคารจะมีหน้าที่รับผิดชอบรับฝากเงินและให้สินเชื่อประชาชน รัฐวิสาหกิจ และบริษัท การค้าของรัฐ โดยแต่ละธนาคาร จะเน้นหนักกิจกรรมต่างกัน ธนาคารพาณิชย์ของรัฐปัจจุบันมี ๓ ธนาคาร คือ ธนาคารการค้าต่างประเทศ จำกัด ธนาคารพัฒนาลาว จำกัด และ ธนาคารพัฒนาลาว จำกัด ๒. ธนาคารร่วมทุน มี ๓ ธนาคาร คือ ธนาคารเวียงจันทน์พาณิชย์ ธนาคารร่วมพัฒนา และธนาคารร่วมธุรกิจลาว-เวียดนาม ๓. สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ แบ่งเป็น สาขาของธนาคารพาณิชย์ไทย และสาขาของธนาคารพาณิชย์มาเลเซีย ๔. สำนักงานตัวแทนธนาคารในต่างประเทศ มีแห่งเดียว คือ สำนักงานตัวแทนธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ ทำหน้าที่เฉพาะการติดต่อกับธนาคารธุรกิจ หรือสถาบันการเงินอื่นๆ ที่เป็นลูกค้าหรือสถาบันการเงินอื่นๆ ที่ตนเป็นตัวแทนเท่านั้น โดยไม่สามารถดำเนินธุรกิจธนาคาร หรือคล้ายคลึงธุรกิจธนาคารได้ (ได้รับอนุญาตให้เปิดสาขาได้ในประเทศลาวลาวตั้งแต่ปี ๒๕๔๐-๒๕๔๑) ^{๒๓}

๒.๓.๕ การลงทุน

รูปแบบการลงทุนของต่างชาติในประเทศลาว มี ๓ รูปแบบ คือ

๑. ธุรกิจร่วมตามสัญญา

๒. วิสาหกิจผสมระหว่างผู้ลงทุนต่างประเทศกับผู้ลงทุนภายใน (อัตราส่วนประกอบหุ้นของผู้ลงทุนต่างประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ % ของทุนจดทะเบียนทั้งหมด)

๓. วิสาหกิจลงทุนต่างประเทศ ๑๐๐% โดยรัฐบาลลาวได้ประกาศให้นครหลวงเวียงจันทน์ แขวงสะหวันนะเขต แขวงหลวงพระบาง แขวงจำปาสัก มีอำนาจอนุมัติโครงการลงทุนที่มีมูลค่าไม่เกิน ๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนแขวงอื่นๆ สามารถอนุมัติโครงการลงทุนไม่เกิน ๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อให้แขวงสามารถสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนได้อิสระมากขึ้น

^{๒๓} ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, ตุลาคม ๒๕๔๕.

๒.๓.๖ รูปแบบการค้า

การค้าระหว่างไทยกับ ประเทศลาวมี ๒ รูปแบบ คือ การค้าในระบบ เป็นการนำสินค้าเข้าออกตามชายแดน (ผ่านพิธีศุลกากร) และการค้านอกระบบ เป็นการลักลอบค้าขายโดยอาศัยช่องทาง ความสะดวกของภูมิประเทศ (ไม่ผ่านด่านศุลกากร)

๒.๓.๗ ช่องทางการนำเข้า – ส่งออกสินค้าชายแดน

โดยผ่านช่องทางการค้า ๓๖ แห่ง เป็นจุดผ่านแดนถาวร ๑๓ แห่ง จุดผ่อนปรน ๒๑ แห่ง และจุดผ่านแดนชั่วคราว ๒ แห่ง และเนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศลาว เป็นระยะทาง ๑,๘๑๐ กิโลเมตร อยู่ในพื้นที่ ๑๑ จังหวัดของประเทศไทย ทำให้มีช่องผ่านแดนธรรมชาติประมาณ ๙๐๐ ช่องทาง ที่ประชาชนอาศัยเดินทางเข้า-ออก และมีการลักลอบนำสินค้าข้ามแดน ซึ่งคาดว่าสินค้าที่ลักลอบข้ามแดนมีมูลค่าประมาณ ร้อยละ ๔๐ ของการค้าปกติ ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าของไทยที่อยู่ในประเทศลาว เนื่องจากสินค้าที่ลักลอบนำเข้ามีต้นทุนต่ำกว่า ตัวแทนจำหน่ายที่ถูกต้องในระบบจึงไม่สามารถแข่งขันได้ และผู้ประกอบการของประเทศลาว ไม่สนใจเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าที่นำเข้าจากไทย เว้นแต่เป็นสินค้าที่มีข้อจำกัด ไม่สามารถขนถ่ายโดยใช้เรือเล็กได้

๒.๓.๘ สินค้าส่งออก

สินค้าส่งออกของประเทศลาว ได้แก่ แร่ธาตุ (๔๔.๗๖%), เครื่องตัดเย็บ (๑๔.๓๗ %) พลังงานไฟฟ้า (๑๑.๕๒%), ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ (๑๑.๐๐%), ทองคำ (๑๐.๕๕%), ผลิตภัณฑ์กสิกรรม (๓.๓๐ %) ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (๒.๐๔ %), กาแฟ (๑.๑๑ %), ของป่า (๐.๖๗ %), สัตว์เลี้ยง (๐.๕๐ %), เครื่องหัตถกรรม , หวายและไม้ไผ่ และอื่นๆ

๒.๓.๙ สินค้านำเข้า

สินค้านำเข้าของประเทศลาว ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิงและแก๊สหุงต้ม วัตถุดิบใช้ในอุตสาหกรรม วัสดุใช้ในการตัดเย็บ วัสดุก่อสร้าง เครื่องนุ่งห่ม เสนิยงอาหาร อะไหล่รถยนต์ เครื่องมือการเกษตร

๒.๓.๑๐ ภาวะการค้าระหว่างประเทศ

จากนโยบายการเปิดเสรีในระบบเศรษฐกิจ ทำให้การค้าระหว่างประเทศของประเทศลาวได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการนำเข้าและส่งออก ทั้งในด้านประเทศคู่ค้า และประเภทของสินค้า นับตั้งแต่ประเทศลาว ปฏิรูประบบเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๕ และเริ่มใช้นโยบายจินตนาการใหม่ (New Economic Mechanism: NEM) ซึ่งเน้นระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และเน้นทำการค้าเสรีกับ ประเทศ

ต่างๆ ทั่วโลกมากขึ้น จากเดิมที่ทำการค้าเฉพาะกับประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เป็นหลัก โดยมีแผนผลักดันการส่งออกให้เป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ และเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งล่าสุดมีการตั้งเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗ ต่อปี ระหว่างปี ๒๕๔๔-๒๕๕๓

อย่างไรก็ตาม ประเทศลาว ยังคงประสบภาวะขาดดุลการค้าติดต่อกันมาโดยตลอด อันเป็นผลจากการที่ ประเทศลาวซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มพัฒนาน้อยที่สุดเพิ่งเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างจริงจัง จึงขาดแคลนอุตสาหกรรมในระดับต้นน้ำ ส่งผลให้อุปทานสินค้า โดยเฉพาะวัตถุดิบต้องพึ่งพาการนำเข้าเป็นหลัก

ประเทศลาวมีรายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก ๓๗๔.๓๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๕๔๖/๔๗ เป็น ๔๕๕.๖๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๒๕๔๗/๔๘ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ ๒๑.๗ ส่วนการนำเข้า ประเทศลาวมีการเพิ่มขึ้นจาก ๕๖๑.๘๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในงบประมาณ ๒๕๔๖/๔๗ เป็น ๖๘๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ๒๕๔๗/๔๘ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ ๒๒.๑

ประเทศลาวมีการขาดดุลการค้าติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน แต่การขาดดุลการค้ามีแนวโน้มลดลง โดยลดลงจาก ๒๑๖.๕๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ๒๕๔๒/๔๓ เป็น ๒๐๓.๓๘, ๒๑๐.๘๖, ๑๘๘.๕๐ และ ๑๘๗.๔๘ ในปี ๒๕๔๓/๔๔ ถึงปี ๒๕๔๖/๔๗ ตามลำดับ แต่ในปี ๒๕๔๗/๔๘ ตัวเลขขาดดุลกลับเพิ่มสูงขึ้นถึง ๒๓๐.๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับปี ๒๕๔๘/๔๙ การขาดดุลการค้าลดลงจากปีก่อนเหลือร้อยละ ๕๓.๔๑ จากเดิม ๒๓๐.๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ถึงแม้ว่ามูลค่าการนำเข้าสินค้าของประเทศลาวจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๓๕.๘ หรือ ๕๓๑.๔๑ ล้านเหรียญสหรัฐ แต่อย่างไรก็ตามการขยายตัวทางด้านการส่งออกมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ ๕๒.๗ คิดเป็นมูลค่ารวม ๘๗๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ จึงส่งผลให้มูลค่าการขาดดุลการค้าลดลงจากปีที่ผ่านมา^{๒๔}

๒.๓.๑๑ เขตการส่งเสริมการลงทุน

สปป.ลาวกำหนดเขตการส่งเสริมการลงทุน โดยแบ่งออกเป็น ๓ เขต ได้แก่

เขต ๑ คือ พื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ไม่มีสาธารณูปโภคพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่การลงทุน

เขต ๒ คือ พื้นที่ ที่มีสาธารณูปโภคพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่การลงทุนบางส่วน

เขต ๓ คือ พื้นที่ ที่มีสาธารณูปโภคพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่การลงทุนสมบูรณ์

^{๒๔} Ministry of Commerce, Lao PDR.

โดยคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนภายในและต่างประเทศ (DDFI) ได้ประกาศรายชื่อ
ตัวเมืองที่อยู่ในเขต ๑ ๒ และ ๓ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**บัญชีรายชื่อตัวเมือง ในเขตการส่งเสริมการลงทุน
เขต ๑ พื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ไม่มีสาธารณูปโภคพื้นฐานทางเศรษฐกิจ**

ลำดับ	ชื่อแขวง/นครหลวง/เขตพิเศษ	ชื่อเมือง
๑	พงสาลี	ลำพัน
๒	พงสาลี	ขอดอ
๓	พงสาลี	ขวง
๔	พงสาลี	ใหม่
๕	หลวงน้ำทา	ลอง
๖	หลวงน้ำทา	นาแล
๗	หลวงน้ำทา	เวียงพูคา
๘	บ่อแก้ว	เขตพิเศษน้ำยู่
๙	บ่อแก้ว	เมิง
๑๐	บ่อแก้ว	ผาอุดม
๑๑	บ่อแก้ว	ปากทา
๑๒	อุดมไชย	แบ่ง
๑๓	อุดมไชย	งา
๑๔	อุดมไชย	ฮุม
๑๕	อุดมไชย	นาหม้อ
๑๖	อุดมไชย	หลา
๑๗	อุดมไชย	ปากแบ่ง
๑๘	หัวพัน	หัวเมือง
๑๙	หัวพัน	เวียงทอง
๒๐	หัวพัน	ชำได้
๒๑	หัวพัน	เวียงไซ
๒๒	หัวพัน	เวียงค้อ
๒๓	หัวพัน	แอค
๒๔	หัวพัน	สบเนา

ลำดับ	ชื่อแขวง/นครหลวง/เขตพิเศษ	ชื่อเมือง
๒๕	หลวงพระบาง	โพนไซ
๒๖	หลวงพระบาง	เวียงคำ
๒๗	หลวงพระบาง	พูน
๒๘	หลวงพระบาง	ปากแซง
๒๙	ไชยบุรี	เชียงฮ่อม
๓๐	ไชยบุรี	เงิน
๓๑	ไชยบุรี	หงสา
๓๒	ไชยบุรี	คอบ
๓๓	ไชยบุรี	ไชยบุรี
๓๔	เชียงขวาง	กุน
๓๕	เชียงขวาง	หนองแฮด
๓๖	เชียงขวาง	คำ
๓๗	เชียงขวาง	แปก
๓๘	เขตพิเศษไชยสมบุญ	ไชยสมบุญ
๓๙	เขตพิเศษไชยสมบุญ	ท่าโตน
๔๐	เขตพิเศษไชยสมบุญ	พูน
๔๑	เวียงจันทน์	ฮิม
๔๒	เวียงจันทน์	แมด
๔๓	เวียงจันทน์	เฟื่อง
๔๔	นครหลวงเวียงจันทน์	สังข์ทอง
๔๕	บอลิคำไซ	เวียงทอง
๔๖	บอลิคำไซ	บอลิคำ
๔๗	บอลิคำไซ	คำเกิด
๔๘	คำม่วน	บัวตะพา
๔๙	คำม่วน	นากาย
๕๐	คำม่วน	ไชบัวทอง
๕๑	คำม่วน	ยมมะราด
๕๒	คำม่วน	มะหาไซ
๕๓	สะหวันนะเขต	มอญ
๕๔	สะหวันนะเขต	เซโปน

ลำดับ	ชื่อแขวง/นครหลวง/เขตพิเศษ	ชื่อเมือง
๕๕	สะหวันนะเขต	พิน
๕๖	สะหวันนะเขต	วิละบุรี
๕๗	สะหวันนะเขต	ท่าปางทอง
๕๘	สะหวันนะเขต	ท่าพะลานไชย
๕๙	สะหวันนะเขต	ชนบุรี
๖๐	สาละวัน	สะมว
๖๑	สาละวัน	ดุ่มถาน
๖๒	สาละวัน	ตะไธย
๖๓	จำปาสัก	สุขมา
๖๔	จำปาสัก	บาเจียง
๖๕	จำปาสัก	นุนละปะโมก
๖๖	จำปาสัก	ปะทุมพอน
๖๗	เซกอง	กะลิม
๖๘	เซกอง	ดักจิ้ง
๖๙	อัตตะปือ	สามไชย
๗๐	อัตตะปือ	ไชยเสดดา
๗๑	อัตตะปือ	พวง

เขต ๒ พื้นที่ ที่มีสาธารณูปโภคพื้นฐานทางเศรษฐกิจ บางส่วน

ลำดับ	ชื่อแขวง/นครหลวง/เขตพิเศษ	ชื่อเมือง
๑	พงสาลี	พงสาลี
๒	พงสาลี	นูนเหนือ
๓	พงสาลี	นูนใต้
๔	หลวงน้ำทา	สิง
๕	หลวงน้ำทา	น้ำทา
๖	อุดมไชย	ไช
๗	บ่อแก้ว	ห้วยซาย
๘	บ่อแก้ว	ด้นผิง
๙	หัวพัน	จำเหนือ

ลำดับ	ชื่อแขวง/นครหลวง/เขตพิเศษ	ชื่อเมือง
๑๐	หลวงพระบาง	เชียงเงิน
๑๑	หลวงพระบาง	น่าน
๑๒	หลวงพระบาง	ปากอู
๑๓	หลวงพระบาง	น้ำบัก
๑๔	หลวงพระบาง	จอดเพ็ด
๑๕	ไชยบุรี	ปากลาย
๑๖	ไชยบุรี	แก่นท้าว
๑๗	ไชยบุรี	บ่อแตน
๑๘	ไชยบุรี	ทุ่งมีไชย
๑๙	ไชยบุรี	เพียง
๒๐	เชียงขวาง	หมอกใหม่
๒๑	เชียงขวาง	พุกุด
๒๒	เชียงขวาง	ผาไซ
๒๓	เวียงจันทน์	โพนโฮง
๒๔	เวียงจันทน์	วังเวียง
๒๕	เวียงจันทน์	ทุละคม
๒๖	เวียงจันทน์	กาสี
๒๗	เวียงจันทน์	ชะนะคาม
๒๘	เวียงจันทน์	หินเทิบ
๒๙	นครหลวงเวียงจันทน์	หาดทรายฟอง
๓๐	นครหลวงเวียงจันทน์	ปากงึม
๓๑	นครหลวงเวียงจันทน์	นาทรายทอง
๓๒	นครหลวงเวียงจันทน์	ไชยธานี
๓๓	บอลิคำไซ	ปากซัน
๓๔	บอลิคำไซ	ปากกะดิ่ง
๓๕	บอลิคำไซ	ท่าพะบาด
๓๖	คำม่วน	ท่าแขก
๓๗	คำม่วน	หินบุ
๓๘	คำม่วน	เซบั้งไฟ
๓๙	คำม่วน	หนองบก

ลำดับ	ชื่อแขวง/นครหลวง/เขตพิเศษ	ชื่อเมือง
๔๐	สะหวันนะเขต	อุทุมพอน
๔๑	สะหวันนะเขต	สองคอน
๔๒	สะหวันนะเขต	จำพอน
๔๓	สะหวันนะเขต	อาดสะพังทอง
๔๔	สะหวันนะเขต	ไซบูลี
๔๕	สะหวันนะเขต	อาดสะพอน
๔๖	สะหวันนะเขต	ไซพูทอง
๔๗	เซกอง	ละมาม
๔๘	เซกอง	ท่าแดง
๔๙	เซกอง	นครเพ็ง
๕๐	เซกอง	ตะไค้
๕๑	เซกอง	คงเซโคน
๕๒	เซกอง	เหล่างาม
๕๓	เซกอง	วาปี
๕๔	เซกอง	สาละวัน
๕๕	จำปาสัก	ชนะสมบุรณ์
๕๖	จำปาสัก	ปากช่อง
๕๗	จำปาสัก	โพนทอง
๕๘	จำปาสัก	โขง
๕๙	จำปาสัก	จำปาสัก
๖๐	อัตตะปือ	สามัคคีไชย
๖๑	อัตตะปือ	สนามไชย

เขต ๓ พื้นที่ ที่มีสาธารณูปโภคพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สมบูรณ์

ลำดับ	ชื่อแขวง/นครหลวง/เขตพิเศษ	ชื่อเมือง
๑	หลวงพระบาง	หลวงพระบาง
๒	นครหลวงเวียงจันทน์	จันทะบุรี
๓	นครหลวงเวียงจันทน์	สีโคดตะบอง
๔	นครหลวงเวียงจันทน์	ไซเสดถา

ลำดับ	ชื่อแขวง/นครหลวง/เขตพิเศษ	ชื่อเมือง
๕	นครหลวงเวียงจันทน์	สีสັดตะมาก
๖	สะหวันนะเขต	กันทะบุรี
๗	จำปาสัก	ปากเซ

๒.๓.๑๒ ปัญหาและอุปสรรคทางการค้า^{๒๔}

- เงินกีบของ ประเทศลาวขาดเสถียรภาพ มีการแกว่งขึ้น - ลง ทำให้ยากต่อการวางแผนด้านการตลาด ซึ่งใน ประเทศลาวการแลกเปลี่ยนเงินตราในตลาดมืด (นอกระบบ) มีขนาดใหญ่กว่าตลาดในระบบ อัตราการแลกเปลี่ยนไม่สามารถสะท้อนภาวะตลาดที่เป็นจริงได้

- ระบบการจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพ การจัดเก็บไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ปลอ่ยให้มีระบบการค้าได้คืน (หนีภาษี) ซึ่งมีขนาดพอๆ กับการค้าที่ถูกต้อง ทำให้ธุรกิจในระบบวางแผนยาก มีการซื้อขายครั้งละไม่มาก แต่ซื้อหลายครั้ง มีต้นทุนค่าขนส่งสูง ผู้บริโภคกินของแพง ประกอบกับระบบการจัดการ (Management), ระบบภาษี (Tax) และการระงับข้อพิพาท(Justice) ไม่คงเส้นคงวา นำไปสู่การคอร์รัปชัน ทำให้ธุรกิจที่ถูกต้องไม่แข็งแรง ต้องพึ่งพาการหนีภาษีมากขึ้น

- ประเทศลาว ขาดดุลการค้า / ดุลบัญชีเดินสะพัดมาเป็นเวลานาน อยู่ได้ด้วยเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ การติดต่อกับ ประเทศลาวต้องเป็นแบบ "ผู้ให้" ตลอด ถ้าพึ่ง ประเทศลาว คาดว่าต้องใช้เวลานานในการฟื้นฟูประเทศ แต่ ประเทศลาวมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย บนดินเป็นพื้นที่การเกษตรที่ยังคงความอุดมสมบูรณ์ ได้ดินมีแร่ธาตุประเภท ดินบุก ขี้ปซัม ตะกั่ว หินเกลือ เหล็ก ถ่านหิน แบริท์ โปแตส สังกะสี ทองคำ ทองแดง พลอย อัญมณี หินอ่อน และน้ำมัน

- ระบบข้อกฎหมายของ ประเทศลาวเป็นข้อกฎหมายในเชิงคุ้มครองมากกว่าการส่งเสริม ถือความสะดวกของภาครัฐเป็นหลัก และขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ไม่คล่องตัวต่อการลงทุน

- ขาดระบบข้อมูลในการวางแผน และขาดระบบการจัดการที่ดี
- สินค้าและบริการขาดมาตรฐานสากล
- การขนส่งไม่สะดวก ขาดแคลนสาธารณูปโภคพื้นฐาน

^{๒๔} www.Thailaosbiz.com, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒. อ้างถึงใน ชัช วงศ์สิงห์ สุภชัย วรรมเลิศสกุล และตรีเนตร สาระพงษ์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาโอกาสวิจัย เรื่อง กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายกับการค้าชายแดนไทย-ลาว, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า ๑๗-๑๘.

๒.๔ ด้านการคมนาคม

ในอดีต ประเทศลาวมีเส้นทางคมนาคมน้อย จากการที่ภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง ภูเขา ขาดการพัฒนา แม่น้ำโขงและแม่น้ำอุ เป็นเส้นทางธรรมชาติที่เหมาะสมแก่การคมนาคม แต่ก็ใช้ได้ดีในฤดูน้ำหลาก ในช่วงเดือนธันวาคม ถึงเดือนพฤษภาคม มีน้ำน้อยการคมนาคมจะใช้ได้เฉพาะยานพาหนะขนาดเล็กเท่านั้น คนลาวในที่ราบต่ำจะอาศัยอยู่ตามริมแม่น้ำ การเดินทางไปมาหาสู่กันหรือติดต่อเพื่อการค้าจะใช้แม่น้ำเป็นหลัก จึงทำได้ในระยะทางที่ค่อนข้างจำกัด ระบบถนนเริ่มมีการกระจายเป็นเครือข่ายในสมัยเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส

ในปัจจุบันรัฐบาลลาวได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ในด้านการคมนาคม รัฐบาลได้มีการตัดถนนเพิ่มและสร้างถนนเครือข่ายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศมากขึ้น โดยการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรระหว่างประเทศจำนวนมาก

๒.๔.๑ การคมนาคมทางบก

เนื่องจากประเทศลาวอยู่ในระหว่างพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการคมนาคมทางบกของประเทศลาวยังมีไม่เพียงพอ และมีการกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ น้อยมาก สภาพไม่ค่อยพร้อมสำหรับการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ถนนในประเทศลาว มีระยะทางยาวรวม ๒๑,๗๑๖ กิโลเมตร แบ่งเป็นถนนลาดยาง ๘,๖๖๔ กิโลเมตร และถนนที่ไม่ได้ลาดยาง ๑๒,๐๕๒ กิโลเมตร ถนนในประเทศลาวที่สามารถใช้ได้ทุกฤดูกาลมีไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนระยะทางของถนนทั้งหมด ทำให้เป็นอุปสรรคในการขนส่งระหว่างเมืองต่าง ๆ ในปัจจุบัน ประเทศลาวได้ทำการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางบกในส่วนที่อยู่ในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (GMS) และความร่วมมือทวิภาคีซึ่งจะช่วยให้ ประเทศลาวมีเส้นทางคมนาคมที่ดีขึ้น สามารถเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน รองรับและส่งเสริมให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

๒.๔.๒ ถนนสายสำคัญในประเทศลาว^{๒๖}

ถนนที่สำคัญในประเทศลาว ได้แก่

ถนนหมายเลข ๑ เริ่มจากชายแดนประเทศลาวที่ติดกับจีน เป็นถนนระดับมาตรฐานสากล มีความกว้าง ๘ เมตร และลาดยางตลอดสาย ผ่านแขวงพงสาตี หลวงน้ำทา อุดมไซ หลวงพระบาง และเชื่อมต่อกับถนนหมายเลข ๖ ในแขวงหัวพัน

ถนนหมายเลข ๗ เชื่อมต่อกับถนนหมายเลข ๑๓ กับถนนที่จะไปเมืองวินห์ในเวียดนาม มีความยาวทั้งสิ้น ๒๗๐ กิโลเมตร ลาดยางแล้วประมาณ ๑๗๐ กิโลเมตร

^{๒๖} ศูนย์การศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

ถนนหมายเลข ๘ แยกจากถนนหมายเลข ๑๑ ทางตอนกลางของประเทศ เชื่อมต่อจากไทยเข้าสู่ประเทศลาว ที่เมือง ปากกะคัง แขวงบอลิคำไซ และเชื่อมกับถนนหมายเลข ๑ ของเวียตนาม ที่ม่งสู่เมือง วินห์และฮาติ่น

ถนนหมายเลข ๙ แยกจากถนนหมายเลข ๑๑ ที่สะหวันนะเขต เชื่อมต่อจากจังหวัดมุกดาหารของไทย มุ่งสู่เวียตนามด้านลาวบาว เมืองกวางตรีตามถนนหมายเลข ๑ สู่มืองเว้ คานัง และกว่างเงิงซึ่งเป็นภาคกลางของเวียตนาม ถนนหมายเลข ๙ เป็นที่นิยมมากเนื่องจากเป็นถนนเชื่อมตรงจาก ประเทศลาวไปยังเวียตนาม ด้วยระยะทาง ๒๔๕ กิโลเมตร และมีสภาพดี

รัฐบาล ประเทศลาวถือว่าถนนนี้เป็นถนนออกสู่ทะเลที่สำคัญ รัฐบาลลาวได้ทำข้อตกลงไว้กับรัฐบาลเวียตนามในการใช้ท่าเรือคานังโดยไม่คิดค่าใช้จ้าง ซึ่งการก่อสร้างถนนมุกดาหาร-สะหวันนะเขต-คองฮา-คานัง ได้รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจาก ADB และ JICA โดยสร้างแล้วเสร็จในปี ๒๕๔๖

และยังมีการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ ๒ (เริ่มก่อสร้างปลายปี ๒๕๔๕ กำหนดแล้วเสร็จในปี ๒๕๔๙) เชื่อมระหว่างมุกดาหาร-สะหวันนะเขต โดยตกลงร่วมกันกับฝ่ายไทยว่าจะใช้เงินกู้จาก JBIC ในสัดส่วนฝ่ายละครึ่ง วงเงินค่าก่อสร้าง ๒,๕๕๐ ล้านบาท เป็นเงินกู้จาก JBIC โดยไทยและลาวออกฝ่ายละครึ่ง ลักษณะโครงการประกอบด้วยตัวสะพานหลักข้ามแม่น้ำโขงยาว ๑,๖๐๐ เมตร เป็นสะพานคอนกรีตอัดแรงขนาดความกว้าง ๑๒ เมตร สำหรับรถยนต์ไป - กลับ ข้างละ ๑ ช่องจราจร ใหญ่ทางข้างละ ๑.๕๐ เมตร โครงสร้างเชิงลาดสะพานด้านฝั่งไทยยาว ๒๕๐ เมตร และด้านฝั่งประเทศลาวยาว ๒๐๐ เมตร รวมเป็นความยาวสะพานทั้งสิ้น ๒,๐๕๐ เมตร มีจุดกลับรถอยู่ฝั่งไทย

นอกจากนี้ บนสองฝั่งของแม่น้ำโขงจะมีการก่อสร้างอาคารด่านควบคุม และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (Border Control Facilities) ถนนเปลี่ยนทิศทางการจราจรและถนนเชื่อมกับทางหลวงหมายเลข ๒๑๒ ซึ่งฝั่งไทยมีถนนเชื่อมทางหลวงหมายเลข ๒๑๒ สายอุบลราชธานี - มุกดาหาร - นครพนม และด้านประเทศลาว เชื่อมกับทางหลวงหมายเลข ๙ อันเป็นเส้นทางที่มุ่งตรงสู่ท่าเรือคานังประเทศเวียตนาม

ผลการก่อสร้างล่าสุดในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๘ ปรากฏว่างานดำเนินไปตามแผนที่วางไว้ฝั่งไทยดำเนินการได้ประมาณ ๗๐% ฝั่ง ประเทศลาวดำเนินการได้ ๕๐% เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๘ มีอุบัติเหตุในการก่อสร้าง โดยเครนขนาดใหญ่ หนักราว ๗๕๐ ตันถล่มลงมา ส่งผลให้เสาตอม่อระหว่างคันที่ ๙ ถึงคันที่ ๑๑ หักกลาง ทำให้ สูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน รวมมูลค่าความเสียหายประมาณ ๑๐๐ ล้านบาท ปัจจุบันการก่อสร้างได้ดำเนินการแล้วเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้ทำการเปิดสะพานในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป

ถนนหมายเลข ๑๐ เชื่อมต่อกับสะพานข้ามแม่น้ำโขง ซึ่งเปิดอย่างเป็นทางการเมื่อเมษายน ๒๕๓๗ ที่ปากเซ ถนนสายนี้สามารถเดินทางสู่จังหวัดอุบลราชธานี และถนนที่สร้างเพื่อเชื่อมต่อกับช่องเม็กจังหวัดอุบลราชธานีได้เสร็จในปี ๒๕๔๑

ถนนหมายเลข ๑๓ เชื่อมต่อทางตอนใต้และตอนเหนือของประเทศ เริ่มจากชายแดนกัมพูชา และเลียบตามแม่น้ำโขงจนถึงเวียงจันทน์ และตัดผ่านไปยังอุดมไซ ถนนนี้มีความยาวประมาณ ๑,๓๖๓ กิโลเมตร ถนนสายนี้เป็นถนนเชื่อมกับถนนหมายเลข ๗, ๘ และ ๙ ทำให้ ประเทศลาวมีถนนที่เชื่อมโยงกับประเทศกัมพูชา และเวียดนาม การพัฒนาดังนี้ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB)

๒.๔.๓ ถนนเชื่อมโยงประเทศลาวกับประเทศเพื่อนบ้าน

ถนนสายสำคัญที่เชื่อมโยงประเทศลาว กับประเทศเพื่อนบ้านได้แก่

ถนนหมายเลข ๓ ถนนเชื่อมโยง ประเทศไทย ประเทศลาว และจีน เป็นทางหลวงแขวงเชื่อมต่อจากทิศใต้มณฑลยูนนานของจีน ผ่านหลวงน้ำทา และแขวงบ่อแก้ว จนถึงด่านห้วยทราย เขตติดต่อกับประเทศไทยด้านอำเภอเชียงของ

ปัจจุบันมีโครงการสร้างถนนเชื่อมประเทศไทย จีน และประเทศลาว * โดย เส้นทางเริ่มจาก เชียงราย - อ.เชียงของ ประเทศไทย ระยะทางประมาณ ๑๑๓ กิโลเมตร และข้ามแม่น้ำโขงไปยังแขวงบ่อแก้วของประเทศลาวไปยังเวียงจันทน์ หลวงน้ำทา และไปเชื่อมต่อชายแดนจีนที่ บ่อเต็น ระยะทางในลาวประมาณ ๒๕๐ กิโลเมตร จากนั้นจะไปยังเมืองเชียงรุ่งและไปสิ้นสุดที่ กุนหมิง รวมระยะทางจาก เชียงราย - กุนหมิง ประมาณ ๑,๒๐๐ กิโลเมตร เส้นทางในส่วนของไทยมีถนนลาดยางจนถึงเขตชายแดนไทย - ลาว ในส่วนของลาว สภาพทางเป็นถนนดินและถนนลูกรังซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสัญจร โดยไทย จีน และ ADB จะให้ความช่วยเหลือแก่ลาวในการพัฒนาด้วยสัดส่วนการลงทุนที่เท่ากัน โดย ADB ได้ทำการศึกษาทบทวนรายงานการศึกษาความเหมาะสมฯ แล้วเสร็จ (เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕) ได้มีการลงนามเงินกู้ระหว่างไทย - ลาว จำนวน ๑,๓๘๕ ล้านบาท เพื่อก่อสร้างถนนช่วง ๘๕ กิโลเมตรในลาว) ในส่วนของจีน กำลังก่อสร้างเป็นทางด่วนจากกุนหมิงลงมา และดำเนินการปรับปรุงช่วงที่เหลือ ซึ่งจะช่วยย่นระยะทางจากกุนหมิง - ชายแดนจีนลงจาก ๘๒๗ กิโลเมตร เหลือเพียง ๗๐๑ กิโลเมตร คาดว่าจะเสร็จในปี ๒๕๕๐

ถนนหมายเลข ๒ เส้นทางเชื่อมโยง ประเทศลาว - เวียดนาม เป็นทางหลวงแขวง ที่ต่อจากถนนหมายเลข ๓ บริเวณแขวงหลวงน้ำทา ผ่านแขวงพงสาตี เชื่อมต่อกับถนนหมายเลข ๖ ของเวียดนามที่เมืองเคียนเบียนฟู ซึ่งถนนหมายเลข ๖ ของเวียดนามนี้ เป็นถนนที่มุ่งสู่ เมืองฮานอยที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของเวียดนาม

ถนนหมายเลข ๕ เส้นทางเชื่อมโยง ประเทศไทย ประเทศลาว และเวียดนาม เป็นทางหลวงแผ่นดินที่ต่อจากสะพานมิตรภาพแห่งที่ ๒ ตรงกับด่านมุกดาหารของไทย ผ่านเมืองโกสอนพรหมวิหาร แขวงสะหวันนะเขตของลาว ตัดกับเส้นทางหลักหมายเลข ๑๓ ที่แยกเซโน และมุ่งสู่เขตติดต่อกับเวียดนามที่ด่านลาวบาว จากลาวบาวจะมีถนนหมายเลข ๕ ของเวียดนาม เข้าสู่ดองฮา และท่าเรือคานัง

ขณะนี้ถนนโครงข่าย ตามแนวระเบียงตะวันออก - ตะวันตก ได้ขยายขอบข่ายของถนนมาถึง พม่าโดยระยะทางรวมจาก พม่า - ลาว - เวียดนาม - (คานัง) ประมาณ ๑,๔๕๐ กิโลเมตร โดยไทย มีความตั้งใจที่จะได้รับความช่วยเหลือแก่พม่าในการปรับปรุงถนนช่วงแม่สอด/เมียวดี - พะอัน ระยะทางประมาณ ๑๕๓ กม. ซึ่งเส้นทางดังกล่าวจะสามารถเชื่อมโยงไทย - พม่า - อินเดีย (แม่สอด - บากัน - ตามู/โมเร)

ถนนหมายเลข ๑๒ เป็นถนนที่เชื่อมถนนหมายเลข ๑๓ บริเวณแขวงคำม่วนไปสู่ชายแดนไทย ที่ด่านท่าแขก จังหวัดนครพนม และด่านนาเปา - จำโหล (Na Pao-Cha Lo) ด้านตะวันออกของลาว และชายแดนเวียดนาม ถนนเส้นนี้ คาดว่าจะเปิดการจราจรได้ภายในปี ๒๕๔๘ นี้

ถนนหมายเลข ๑๓ เส้นทางเชื่อมโยง ประเทศลาว - ประเทศกัมพูชา เป็นทางหลวงแผ่นดินสายสำคัญของประเทศ มีระยะทางรวม ๑,๔๐๐ กิโลเมตร ที่เชื่อมตอนเหนือและตอนใต้ของประเทศลาว เริ่มจากแขวงอุดมไซ เลาะเลียบบตามแม่น้ำโขง เข้าเวียงจันทน์ จนถึงชายแดนเขตติดต่อกับประเทศกัมพูชา

๒.๕ ด้านสังคมและวัฒนธรรม

ประเทศลาวนั้นมีประชากรหลายเชื้อชาติ ประชากรนับถือศาสนาพุทธเป็นส่วนใหญ่ และถือว่าเป็นศาสนาประจำชาติตามระบอบใหม่ แบ่งประชากรเป็น ๓ กลุ่ม ใหญ่ ๆ^{๒๗} คือ ๑. ลาวลุ่ม มีจำนวนร้อยละ ๖๘ ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นกลุ่มคนเชื้อชาติลาว ใช้ภาษาลาวเป็นภาษาหลัก ๒. ลาวเทิง เช่นชาวเผ่าบรู มีจำนวนร้อยละ ๒๒ ของประชากรทั้งหมด ๓. ลาวสูง มีจำนวนร้อยละ ๙ ของจำนวนประชากรทั้งหมด เช่นชาวเผ่าม้ง ซึ่งมีประชากร ประมาณ ๖,๐๖๘,๑๑๗ คน (ปี ๒๕๔๘) แยกออกได้ประมาณ ๖๘ ชนเผ่า ซึ่งมีความหนาแน่นของประชากรคิดเป็น ๒๔ คน ต่อ ตารางกิโลเมตร

วัฒนธรรมของประเทศลาวนั้นมีความคล้ายคลึงกับคนภาคอีสานของไทยเป็นอย่างมาก ยังมีคำกล่าวที่ว่า “มีลาวอยู่แห่งใด มีมัดหมี่ แลลายจกอยู่ที่นั่น” ในด้านดนตรี ลาวมีแคนเป็นเครื่องดนตรีประจำชาติ มีหมอลำ หมอลำ ลาวมีประเพณีทางพระพุทธศาสนาและอื่นๆ เช่น วันมาฆบูชา วันสงกรานต์ วันออกพรรษา บุญเข้าประดับดิน บุญเข้าฉลาก บุญสว่างเสีย (แข่งเรือ) บุญธาตุหลวง เวียงจันทน์ ในเดือน ๑๒ เป็นต้น

๒.๖ ด้านการเมืองการปกครอง

สภาพการปกครอง และการบริหารด้านเศรษฐกิจของลาวเริ่มผ่อนคลายมากขึ้นในระยะหลังของทศวรรษ ๑๙๘๐ ต่อมาเมื่อเข้าสู่ทศวรรษสละตำแหน่งจากประธาน ผู้ดำรงตำแหน่งประธานประเทศ

^{๒๗} www.Thailaosbiz.com, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒.อ้างถึงใน ชัช วงศ์สิงห์ ศุภชัย วรรณเลิศกุล และตรีเนตร สารพงษ์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาโอกาสวิจัย เรื่อง กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายกับการค้าชายแดนไทย-ลาว, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า ๒๐-๒๗.

ต่อจากเจ้าสุพานวงศ์คือ ท่านโกสอน พมวิหาน และเมื่อท่านโกสอนถึงแก่กรรมกะทันหัน ท่าน หนูฮัก พุมสะหวัน ก็ได้ดำรงตำแหน่งประธานประเทศต่อมา ยุคนี้ลาวกับไทยเปิดสะพานมิตรภาพ ไทย - ลาว ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ต่อมาท่านหนูฮักสละตำแหน่ง ท่านคำไต สีพันดอนรับดำรงตำแหน่งประธานประเทศต่อ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ท่านคำไตลงจากตำแหน่ง ท่านจุมมะลี ไซยะสอน จึงเป็นผู้รับตำแหน่งประธานประเทศลาวคนปัจจุบัน

๒.๖.๑ การเมือง

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีระบบการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (ทางการลาวใช้คำว่า ระบอบประชาธิปไตยประชาชน) โดยพรรคการเมืองเดียวเป็นองค์กรชี้นำประเทศ คือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว มีอำนาจสูงสุดตั้งแต่ลาวเริ่มปกครองในระบอบสังคมนิยม เมื่อ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ - ประธานประเทศคนแรก : เสด็จเจ้าสุพานวง (หรือ ท่าน สุพานวง ตามระบอบสังคมนิยม) - นายกรัฐมนตรีคนแรก : ท่านโกสอน พมวิหาน

พรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดผูกขาดการปกครองประเทศ ตามระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ พรรคฯ ได้กำหนดนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาประเทศในการประชุมสมัชชาพรรคฯ ครั้งที่ ๘ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติ ดังนี้

ปี ๒๕๖๓ ต้องพ้นจากสถานการณ์เป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ต้องมีความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจต้องขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประชาชนต้องมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากปัจจุบัน ๓ เท่าตัว ๐ ปี ๒๕๔๕-๒๕๕๓ เป็นช่วงของการเสริมสร้างพื้นฐานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้สำหรับปี ๒๕๖๓ เศรษฐกิจต้องมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ยุติการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย แก้ไขปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นไป เตรียมพัฒนาบุคลากรรองรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม ประชากรมีรายได้เฉลี่ยมากกว่า ๘๐๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี

ลาวดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มุ่งสร้างเสริมความสัมพันธ์แบบรอบด้านกับทุกประเทศ บนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติโดยไม่แบ่งแยกลัทธิอุดมการณ์เพื่อขอรับการสนับสนุนและความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามที่พรรคฯ กำหนดไว้ ทั้งนี้ ลาวให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นลำดับแรก ได้แก่ เวียดนาม จีน พม่า กัมพูชาและไทย รองลงมาเป็นประเทศร่วมอุดมการณ์ ได้แก่ รัสเซีย เกาหลีเหนือ และคิวบา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าลาวจะพยายามดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ให้สมดุลเพื่อลดการพึ่งพาประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นหลัก แต่ข้อจำกัดของลาวที่ไม่มีทางออกทางทะเลและการค้าพัฒนาทางเศรษฐกิจ กอปรกับเวียดนามและจีนต้องการคงอิทธิพลในภูมิภาคอินโดจีนไว้ จึงทำให้ลาวมีความสัมพันธ์พิเศษกับเวียดนามและจีนทั้งด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลให้ประเทศทั้งสองสามารถขยายอิทธิพลในลาวได้ในระยะต่อไป

ในปี ๒๕๔๘ สถานการณ์ภายในประเทศโดยรวมมีความสงบเรียบร้อย แม้ว่าจะยังมีรายงาน การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลตามแขวงต่างๆ แต่ทางการลาวสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ โดยได้จัดวางกองกำลังลาดตระเวนในพื้นที่ต่างๆ อย่างเข้มงวดทำให้ไม่เกิดเหตุการณ์รุนแรง นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี ประเทศลาว ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๙ ยุบเขตการปกครองพิเศษไซ สมบูน ซึ่งเคยเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง โดยโอนพื้นที่การปกครองไปขึ้นกับแขวงเชียงขวาง และแขวงเวียงจันทน์ เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความมั่นคงปลอดภัยมากขึ้นแล้ว

๒.๖.๒ สถาบันการเมืองที่สำคัญ

๑. พรรคประชาชนปฏิวัติลาว

๒. สภารัฐมนตรี (สภาแห่งชาติแต่งตั้งรัฐมนตรี)

๓. สภาแห่งชาติลาว (ประชาชนเลือกสมาชิกสภาแห่งชาติจากผู้ที่มีพรรคฯ เสนอ) จะมีการ เลือกตั้งเอาสมาชิกสภาแห่งชาติชุดที่ ๖ ในทุกแขวงทั่วประเทศ ในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ และเปิด ประชุมสภาครั้งแรกในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๙

๔. แนวลาวสร้างชาติ

๕. องค์กรจัดตั้ง เช่น สหพันธ์วัยหนุ่มลาว(สหพันธ์เยาวชน) สหพันธ์แม่หญิงลาว(สมาคมสตรี) กรมบาลลาว(สหพันธ์กรรมกร) ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาว

๒.๖.๓ การแบ่งเขตการปกครอง^{๒๔}

ลาวแบ่งเป็น ๑๖ แขวง^{๒๕} และ ๑ เขตปกครองพิเศษ หรือ นครหลวง คือ

ชื่อ	เมืองเอก	พื้นที่ (km ²)	ประชากร (ปี ๒๕๔๗)
๑. แขวงอัตตะปือ / Attapu	เมืองสามก๊กไช	๑๐,๓๒๐	๑๑๔,๓๐๐
๒. แขวงบ่อแก้ว/ Bokeo	เมืองห้วยซาย	๖,๑๕๖	๑๔๕,๗๐๐
๓. แขวงบอลิคำไซ / Boli khamxai	เมืองปากซัน	๑๔,๘๖๓	๒๑๔,๕๐๐

^{๒๔} ชัช วงศ์สิงห์ ศุภชัย วรรณเลิศสกุล และตรีเนตร สาระพงษ์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาจิตทกวิจัย เรื่อง กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายกับการค้าชายแดนไทย-ลาว, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า ๒๕-๒๗.

^{๒๕} <http://th.wikipedia.org/wiki/>, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒.

ชื่อ	เมืองเอก	พื้นที่ (km ²)	ประชากร (ปี ๒๕๔๓)
๔. แขวงจำปาสัก / Champasak	เมืองปากเซ	๑๕,๔๑๕	๕๓๕,๖๐๐
๕. แขวงห้วยพัน / Houaphan	เมืองซำเหนือ	๑๖,๕๐๐	๓๒๒,๒๐๐
๖. แขวงคำม่วน / Khammouan	เมืองท่าแขก	๑๖,๓๑๕	๓๕๘,๘๐๐
๗. แขวงหลวงน้ำทา / Louang Namtha	เมืองหลวงน้ำทา	๕,๓๒๕	๑๕๐,๑๐๐
๘. แขวงหลวงพระ บาง/ Louang Phabang	เมืองหลวงพระบาง	๑๖,๘๓๕	๔๐๘,๘๐๐
๙. แขวงอุดมไซ / Oudomxai	เมืองไซ	๑๕,๓๓๐	๒๓๕,๓๐๐
๑๐. แขวงพงสาลี / Phongsali	เมืองพงสาลี	๑๖,๒๓๐	๑๕๕,๕๐๐
๑๑. แขวงสาละวัน / Salavan	เมืองสาละวัน	๑๐,๖๕๑	๓๓๖,๖๐๐
๑๒. แขวงสะหวัน นะเขต / Savannakhet	เมืองไกสอน พมวิหาน	๒๑,๗๗๔	๓๒๑,๕๐๐
๑๓. นครหลวง เวียงจันทน์ / Vientiane capital	[[เมืองจันทะบูลี, เมืองศรีฉัฏฐนาถ เมืองไชยเชษฐา เมืองศรีโคตรบอง เมืองหาดทรายฟอง และ ตอน ใต้ของเมืองชัยธานี รวมกันเป็น เทศบาลนคร เวียงจันทน์ เมืองเวียงจันทน์]]	๓,๕๒๐	๖๕๒,๕๐๐
๑๔. แขวง เวียงจันทน์ / Vientiane	เมืองโพนโฮง	๑๕,๕๒๓	๓๓๓,๗๐๐
๑๕. แขวงไชยะบูลี / Xaignabouli	เมืองไชยะบูลี	๑๖,๓๘๕	๓๘๒,๒๐๐

ชื่อ	เมืองเอก	พื้นที่ (km ²)	ประชากร (ปี ๒๕๔๓)
๑๖. แขวงเซกอง / Xekong	เมืองละมาน	๓,๖๖๕	๘๓,๖๐๐
๑๗. แขวงเชียงขวาง / Xiangkhoang	เมืองโพนสะหวัน	๑๕,๘๘๐	๒๖๒,๒๐๐

บทที่ ๓

สิทธิของลาวในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนของรัฐทางผ่าน

๓.๑ ความนำ

ประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลหรือรัฐไร้ชายฝั่ง เพราะถูกปิดล้อมหรือเกือบถูกปิดล้อมด้วยแผ่นดิน โดยในปี ๒๕๕๑ มีทั้งหมด ๔๔ ประเทศ^{๓๐} โดยตั้งอยู่ในทวีปต่างๆ ดังนี้

ทวีปเอเชีย	ทวีปยุโรป	ทวีปแอฟริกา	ทวีปอเมริกาใต้
• คาซัคสถาน • คีร์กีซสถาน • เติร์กเมนิสถาน • ทาจิกิสถาน • เนปาล • ภูฏาน • มองโกเลีย • ลาว • อัฟกานิสถาน • อุซเบกิสถาน • อาเซอร์ไบจาน • อาร์เมเนีย	• สาธารณรัฐเช็ก • ซานมาริโน • เซอร์เบีย • เบลารุส • มอลโดวา • มาซิโดเนีย • ลักเซมเบิร์ก • ลิกเตนสไตน์ • นครรัฐวาติกัน • สโลวาเกีย • สวิตเซอร์แลนด์ • ออสเตรีย • อันดอร์รา • ฮังการี	• ชาด • ไนเจอร์ • บอตสวานา • บรุนดี • บุร์กินาฟาโซ • ชิมบับเว • แคมเบีย • มาลาวี • มาลี • ยูกันดา • รวันดา • เลโซโท • สวาซิแลนด์ • เอธิโอเปีย • สาธารณรัฐแอฟริกากลาง	• โบลิเวีย • ปารากวัย

^{๓๐} www.wikimedia.org. เข้าถึงเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๓.

ได้เขียนหนังสือชื่อ “Mare clausum” ได้แย้งแนวคิดของโกรติอุส ว่าทะเลมีลักษณะเช่นเดียวกับอาณาเขตทางพื้นดินที่สามารถอ้างการครอบครองได้ทำนองเดียวกัน^{๓๓}

อย่างไรก็ตาม รัฐไร้ชายฝั่งต้องเผชิญกับอุปสรรคและข้อจำกัดต่างๆ ในการผ่านแดนของรัฐชายฝั่งเพื่อออกสู่ทะเล ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียมในการผ่านแดนของสินค้าหรือของบุคคลในอัตราที่สูงมากในการผ่านแดนของรัฐอื่นเพื่อออกสู่ทะเล ปรากฏว่าในช่วงศตวรรษที่ ๑๑-๑๒ ดินแดนในยุโรปแถบอิตาลี เริ่มมีการให้สิทธิตามสนธิสัญญา The Treaty San Lorenzo et Real ปี ค.ศ. ๑๗๑๕ โดยการเจรจาของ Tomas Jefferson ที่ให้สิทธิแก่คนอเมริกาเดินเรือผ่านแม่น้ำมิสซิสซิปปีและแม่น้ำอื่นๆ ในครอบครองของสเปน เป็นการยืนยันตามหลักการของเจฟเฟอร์สันที่ว่า “มหาสมุทรเป็นของมวลมนุษย และแม่น้ำเป็นของพลเมือง” อันถือว่าการเริ่มต้นให้สิทธิแก่รัฐไร้ชายฝั่ง โดยเริ่มจากแนวคิดการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นวิถีทางแรกที่จะรองรับการเข้าสู่ทะเลสำหรับรัฐไร้ชายฝั่ง^{๓๔}

๓.๓ หลักเสรีภาพในการผ่านแดนตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

หลักเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit) มีหลักพื้นฐานมาจากหลัก “ภาระจำยอม” (Servitude) กล่าวคือ โดยธรรมชาติของรัฐย่อมมีอำนาจเหนือดินแดนของตนซึ่งเป็นสิทธิอันเด็ดขาด (Exclusive right) ที่จะปกป้องและใช้ประโยชน์ในดินแดนนั้น แต่ก็มีข้อยกเว้นว่าสิทธิเหนือพื้นดินของรัฐนั้นอาจต้องถูกจำกัดเพื่อประโยชน์แก่รัฐอื่นในบางกรณี ซึ่งก็เปรียบเทียบกับหลักเรื่องภาระจำยอม (Servitude) โดยภาระจำยอมตามกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของดินแดนที่จะต้องยอมให้รัฐอื่นใช้ประโยชน์ในดินแดนนั้นๆ โดยภาระจำยอมนั้นอาจเกิดจากการทำข้อตกลงระหว่างรัฐ หรือเกิดจากหลักจารีตประเพณีที่ได้มีการปฏิบัติต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนานก็ได้ เช่น คดี Right of passage over Indian Territory (Portugal v. india) ซึ่งศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) มีความเห็นว่า “การที่ประเทศโปรตุเกสได้ผ่านดินแดนของประเทศอินเดียเพื่อเข้าออกระหว่างทะเลกับแคว้น Goa ตลอดมาทั้งในสมัยที่อินเดียเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ และเมื่ออินเดียหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมหรือเมืองขึ้นของอังกฤษแล้ว ประเทศอังกฤษและอินเดียก็ไม่เคยขัดขวางหรือห้ามปรามการผ่านแดนของประเทศโปรตุเกสแต่อย่างใด ดังนั้น หากการผ่านแดนไม่ใช่เป็นการผ่านทางการทหาร (non-military passage) อันเป็นการผ่านของบุคคล หรือ การขนส่งสินค้าที่คู่ภาคีได้ตกลงว่าไม่จำกัดการ

^{๓๓} สมชัย ศิริสมบุญเวช. กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๓-๔.

^{๓๔} นวกาล สิริสุจันนธ์. “สิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ : ศึกษากรณีการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗, หน้า ๗.

ผ่าน ขกเว้น เรื่องการควบคุมเส้นทาง การศุลกากร ความมั่นคงและการจัดเก็บรายได้ ซึ่งมีการปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานย่อมอาจถือได้ว่าเป็นพันธะกรณีที่ยอมรับในฐานะเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งสามารถบังคับต่อกันได้ เป็นต้น^๙ แต่จากกรณีดังกล่าวจะเห็นว่าศาลสถิตยุติธรรมเลื่องที่จะวินิจฉัยในประเด็นว่ามีกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นการทั่วไป (Erga omnes) หรือหลักกฎหมายทั่วไป (General principle of law) ในเรื่องดังกล่าวจะมีการให้สิทธิในการผ่านแดนแก่รัฐอื่นหรือไม่เพียงใด

จากหลักเรื่องภาระจำยอม (Servitude) ดังกล่าว ยังมีหลักที่ให้การสนับสนุนแนวคิดในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit) เช่น หลักเรื่องเสรีภาพแห่งทะเลหลวง (the principle of Freedom of high seas) หลักความจำเป็น (Necessity) และหลักเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร (principle of freedom of communication of all state) โดยหลักต่างๆเริ่มมีความคิดเห็นคล้ายตามฮูโก โกรติอุส (Hugo Grotius) ซึ่งสนับสนุนให้เกิดเสรีภาพทางทะเลหลวงด้วยเหตุผลที่ว่า^{๑๐}

๑) ทะเลหลวงไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐใด ทั้งนี้เพราะการได้กรรมสิทธิ์จะต้องเกิดจากการครอบครองแต่การครอบครองทะเลหลวงย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

๒) การติดต่อทางคมนาคมและการค้าระหว่างรัฐต่างๆกลายเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายหลายประเทศ เพราะเหตุว่ากฎหมายระหว่างประเทศต้องการที่จะรักษาสีขจรของรัฐต่างๆที่จะติดต่อกันตามหลักเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร (Principle of Freedom of communication of all state) ซึ่งรัฐทุกรัฐต่างมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และหมายความรวมถึงความสามารถที่จะดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ดังนั้น หากรัฐใดรัฐหนึ่งครอบครองทะเลหลวงเสียแล้วก็จะทำให้รัฐต่างๆไม่สามารถติดต่อค้าขายกันได้โดยสะดวก ดังนั้น หากรัฐทุกรัฐมีเสรีภาพที่จะใช้ทะเลหลวงได้อย่างเท่าเทียมกัน ก็จะทำให้สามารถอำนวยความสะดวกในเรื่องการติดต่อค้าขาย และการสร้างปฏิสัมพันธ์ด้านอื่นๆได้สะดวกมากยิ่งขึ้น และหมายความรวมทั้งรัฐที่ไร้ชายฝั่งด้วย

อย่างไรก็ตามในทางตรงกันข้าม กลับพบว่าเสรีภาพในการใช้ทะเลหลวงของรัฐไร้ชายฝั่งนั้นไม่สามารถมีเสรีภาพในทันที เพราะรัฐไร้ชายฝั่งไม่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเล ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของกฎหมายระหว่างประเทศที่ควรกำหนดเงื่อนไขเรื่อง เสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) ของรัฐไร้ชายฝั่งที่จะผ่านดินแดนอธิปไตยของรัฐอื่น เพื่อจุดมุ่งหมายในการใช้ประโยชน์ในทะเลหลวง โดยการผ่านดินแดนของรัฐอื่นนั้น ถือว่าเป็นการผ่านดินแดนโดย “หลักเรื่องความจำเป็น” (necessity) เพื่อให้ตนเองสามารถออกสู่ทะเลหลวงได้โดยไม่ก่อให้เกิดความรำคาญใดๆต่อรัฐที่ตนใช้เป็นทางผ่าน

ในทางปฏิบัติแนวคิดที่สนับสนุนเรื่องเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) ยังคงเป็นเพียงทฤษฎีที่ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายระหว่าง

^๙ I.C.J. Report, ๑๕๖๐ (Right of Passage over India Territory case), PP.๕-๔๖.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘-๙.

ประเทศที่มีผลใช้บังคับแล้ว (Positive law) เพราะการอ้างหลักในเรื่องเสรีภาพในการผ่านนั้น (Freedom of Transit) ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหลักกฎหมายระหว่างประเทศสองหลัก คือ หลักเรื่องอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ (Principle of territorial of each State) กับหลักเรื่องเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร (Principle of freedom of communication of all State)^{๓๗} กล่าวคือ

๑) หลักอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ (Principle of territorial of each State) เป็นสิ่งที่แต่ละรัฐหวงแหน การที่จะยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยในดินแดนของตนนั้น ก็เฉพาะในกรณีที่รัฐนั้นยินยอมที่จะจำกัดอำนาจอธิปไตยบางส่วน โดยยอมผูกพันหรือปฏิบัติตามอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศ (Consent to be bound) หรือในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้โดยปราศจากข้อกังขาว่ามี หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (Erga omnes) ซึ่งถือว่าเป็นการให้ความยินยอมโดยปริยายกำหนดให้รัฐนั้นต้องจำกัดอำนาจอธิปไตยบางส่วนของตนเพื่อที่จะผูกพันตามจารีตประเพณีระหว่างรัฐนั้น

เมื่อพิจารณาข้อ ๓๘(๑)บ แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของจารีตประเพณีระหว่างประเทศไว้ ๒ ประการ^{๓๘} คือ

(๑) องค์ประกอบภายนอกหรือองค์ประกอบทางกายภาพ (physical element) ของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ การถือปฏิบัติโดยทั่วไป (general practice) และ

(๒) องค์ประกอบภายในหรือองค์ประกอบทางจิตใจ (psychological element) ของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อันได้แก่ ความเชื่อถือว่าการถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องอันควรได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (opinion juris sive necessitates)

จากองค์ประกอบทั้งสองประการนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้และตีความกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รวมทั้งปัญหาเรื่องการยอมรับในเรื่องเสรีภาพการผ่านแดนในฐานะของหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้น รัฐชายฝั่งมักจะอ้างหลักดังกล่าวว่าขาดองค์ประกอบของการเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยกล่าวว่าจำนวนประเทศที่มีการปฏิบัติ (State practice) ตามนั้นยังไม่มากพอซึ่งจะถือว่าเป็นการปฏิบัติโดยทั่วไปไม่ได้ (Erga omnes) ทั้งการยอมรับในเสรีภาพในการผ่านแดนในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นยังขัดแย้งกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตามนักกฎหมายเองก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าหลักความมีอยู่ของสิทธิการผ่านเข้าออกสู่ทะเล ตามกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ไม่มีอยู่จริง แต่ก็มีข้อจำกัดและ

^{๓๗} Martin Ira, Access to the sea for developing land-locked State, p.๑๗.

^{๓๘} จุมพล สายสุนทร. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา), ๒๕๓๕ หน้า ๓๑.

ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิดังกล่าว ดังนั้นกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นเครื่องมือในการสร้างดุลภาพและประนีประนอมหลักการที่ขัดแย้งเหล่านี้เข้าด้วยกัน^{๙๕}

เมื่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่อง เสรีภาพในการผ่านแดนไม่ชัดเจนจึงไม่มีรัฐใดยินยอมให้รัฐไร้ชายฝั่งผ่านแดนของตนเพื่อออกสู่ทะเลหลวงอย่างเสรี แต่อย่างไรก็ตามรัฐส่วนใหญ่ก็จะมีผลกระทบกันในระดับทวิภาคีระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐชายฝั่งในเรื่องการผ่านแดนออกสู่ทะเล ซึ่งรัฐชายฝั่งจะกำหนดเงื่อนไขต่างๆเอาไว้ในข้อตกลงนั้นได้ก็ทำให้เกิดความไม่แน่นอนเกิดขึ้น

๓.๔ หลักการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนของแนวคิด เรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน ก็มีความพยายามในการทำให้หลักเสรีภาพในการผ่านแดนมีความแน่นอนมากขึ้น โดยการทำออกมาในรูปของกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นการรับรองสิทธิซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านแดนโดยนำมาจากหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้มีอนุสัญญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

๓.๔.๑ ธรรมนูญบาร์เซโลนา ว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑ (Barcelona Statute on Freedom of Transit ๑๙๒๑)

ธรรมนูญบาเซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๑๙๒๑ ซึ่งมีที่มาจากความพยายามที่จะประมวล (Codify) กฎเกณฑ์ต่างๆที่เกี่ยวกับการค้าผ่านแดน (Transit Trade) อันเป็นผลมาจากกติกาของสันนิบาตชาติ มาตรา ๒๓ (e) “สมาชิกของสันนิบาตชาติจะสร้างบทบัญญัติเพื่อความมั่นคงและรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของการคมนาคมและการผ่านและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันสำหรับการค้าขายในกลุ่มสมาชิกของสันนิบาตชาติ”

เช่นนี้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสันนิบาตชาติ (Council of the league of nation) ได้เชิญรัฐสมาชิกเข้าร่วมในการร่างอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่านทาง ซึ่งจัดที่บาร์เซโลนา^{๙๖} โดยมีกลุ่มรัฐไร้ชายฝั่งรวมตัวกันเพื่อให้มีการรับรองสิทธิการเข้าและออกสู่ทะเล (right of access) ในการประชุมบาร์เซโลนา (Barcelona conference) เมื่อปี ๑๙๒๑ มีผู้แทนจากประเทศต่างๆเข้าร่วมในการประชุม โดยได้มีการยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยการคมนาคมและการผ่าน (The convention on communications and transit) และธรรมนูญดานูบ (Danube statute) พร้อมกับตกลงให้มีธรรมนูญของการผ่าน (Statute

^{๙๕} นวกาล สิริราชานนท์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑-๑๒.

^{๙๖} R. Makil Transit Rights of Land-Locked Countries. An Appraisal of International Conventions, ๔ Journal of world Trade Law, ๓๗ (๑๙๗๐).

of transit) ต่อท้ายไว้ในอนุสัญญา^{๔๑} ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีความตกลงทั่วไปว่าด้วย
พิกัดภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on tariffs and Trade- GATT) ถึงแม้จะไม่มี
บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งโดยตรงก็ตาม แต่ก็มีบทบัญญัติให้ลดพิกัดภาษี
ศุลกากรรวมทั้งอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศ^{๔๒} ซึ่งเป็นการย้ำหลักการในธรรมนูญบาร์เซโลนาว่า
ด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ.๑๙๒๑ ในส่วนการให้สิทธิแก่รัฐไร้ฝั่ง^{๔๓}

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ.๑๙๒๑ จะ
พบว่า^{๔๔} เมื่อพิจารณาเนื้อหาของธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพการผ่าน ค.ศ.๑๙๒๑ (Barcelona
Statute on Freedom of Transit ๑๙๒๑) พบว่าเสรีภาพการผ่าน (Freedom of Transit) ตามที่บัญญัติไว้
ในธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นการบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการผ่านแก่รัฐโดยทั่วไปที่ต้องการผ่าน
ดินแดนของรัฐอื่นในการขนส่งสินค้าหรือการผ่านของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการค้าระหว่างประเทศ
ในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติโดยไม่ได้มุ่งหมายที่จะให้สิทธิแก่รัฐไร้ชายฝั่งโดยเฉพาะ
แต่รัฐไร้ชายฝั่งจะได้ประโยชน์จากอนุสัญญาฉบับดังกล่าวอย่างมากเพราะเป็นรัฐที่ไม่มีทางผ่านเข้าออก
สู่ทะเลโดยตรง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักเสรีภาพการผ่านแดนตามธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในการ
ผ่านดินแดนของรัฐอื่นเพื่อที่จะเข้าไปหรือออกสู่ทะเลในการทำการค้าขายกับประเทศอื่นต่อไป^{๔๕}

การผ่านแดนดังกล่าวตามธรรมนูญที่ได้วางหลักไว้เป็นการผ่านของบุคคลหรือสินค้าใน
ดินแดนของภาคีสมาชิกที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น โดยมีวิธีการผ่านในรูปแบบต่างๆโดยจะมีการถ่ายลำ
(Transshipment) หรือพักสินค้า (warehousing) หรือการจำกัดความจุ (breaking bulk) เปลี่ยนแปลง
วิธีการขนส่งโดยการผ่านแดนดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งหมด (is only a portion of
a complete journey) ซึ่งมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด ณ ชายแดนของรัฐที่มีการผ่าน^{๔๖}

^{๔๑} A Mpazi Sinjela, *Freedom of transit and the Right of Access of Land-Locked : The Evolution of Principle and Law*, ๑๒ The Georgia Journal of International and Comparative Law, ๓๕(๑๙๘๒).

^{๔๒} มีบทบัญญัติอยู่ในมาตรา ๕ แห่งความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า.

^{๔๓} A Mpazi Sinjela, op.cit., footnote ๘, p.๓๗. อ้างถึงใน ทศไนย์ ฤกษ์ศานติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๗-๘.

^{๔๔} นวกาล สิริราชานนท์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓-๑๔.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน.

^{๔๖} Article ๑ Barcelona on Freedom of Transit ๑๙๒๑ : Persons, baggage and good , and also vessels, coaching and good stock , and other means of transport , shall be deemed to be in transit under the sovereignty or authority of one of the Contracting States, when the passage across such territory , with or without transshipment , warehousing , breaking breaking bulk , or change in the

ดังนั้น การผ่านตามธรรมเนียมดังกล่าวย่อมตีความได้ว่าเป็นการเดินทางผ่านดินแดนอธิปไตยของรัฐหนึ่งไม่ว่าจะมีการพักสินค้า หรือการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งหรือไม่ และรวมถึงการผ่านแดนของรัฐอื่นเข้าสู่และออกสู่ทะเลด้วยเช่นกัน ปรากฏว่าที่การผ่านแดนนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งหมด นอกจากนี้ในธรรมนูญยังกำหนดหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (non-Discrimination) ไว้ โดยกำหนดว่ามาตรการใดที่ประเทศคู่สัญญากำหนดไว้ในการเจรจาการผ่านดินแดนอธิปไตยของประเทศนั้น จะต้องเป็นการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่านแดน ทางรถไฟ ทางน้ำ ทางบก ในเส้นทางที่ใช้เพื่อการผ่านแดนระหว่างประเทศโดยไม่ถือสัญชาติของบุคคล รถประจำเรือ ถิ่นกำเนิด ถิ่นออกเดินทาง จุดหมายปลายทาง ของสินค้าหรือเรือเป็นสำคัญ^{๔๗}

แสดงให้เห็นว่าประเทศคู่สัญญาที่เป็นรัฐทางผ่านนั้นจะเลือกปฏิบัติต่อการผ่านของบุคคลหรือสินค้าจากประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นกรณีพิเศษไม่ได้ แต่รัฐคู่สัญญาไม่มีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่านแดนแก่ประเทศที่ไม่ใช่คู่สัญญาแห่งข้อบัญญัตินี้ เว้นแต่ประเทศคู่สัญญาประเทศหนึ่งจะให้เหตุผลแห่งการต้องสัญจรผ่านแดน^{๔๘} อันเป็นการแสดงให้เห็นการประนีประนอม

mode of transport, is only a portion of a complete journey , beginning and terminating beyond the frontier of the state across whose territory the transit takes place.

Traffic of this nature is termed in this Statute “traffic in transit”

^{๔๗} Article ๒ Barcelona on Freedom of Transit ๑๙๒๑ : Subject to the other provisions of this Statute , the measures taken by Contracting States for regulating and forwarding traffic across territory under their sovereignty or authority shall facilitate free transit by rail or waterway on routes in use convenient for international transit. No distinction shall be made which is based on the nationality of persons, the flag of vessels, the place of origin, departure, entry, exit or destination, or on any circumstances relating to the ownership of good or of vessels, coaching or goods stock or other means of transport.

In order to ensure the application of the provisions of this Article, Contracting States will allow transit in accordance with the customary conditions and reserves across their territorial waters.

^{๔๘} Article ๖ Barcelona on Freedom of Transit ๑๙๒๑ : This Statute does not of itself impose on any of the Contracting States a fresh obligation to grant freedom of transit to the nationals and their baggage, or to the flag of a nonContracting State, nor to the goods, nor to coaching and goods stock or other means of transport coming or entering from, or leaving by, or destined for a nonContracting State, except when a valid reason is shown for such transit by one of the other Contracting State concerned. It is understood that for the purposes of this Article, goods in transit

ระหว่างรัฐ โดยมีเหตุผลที่ต้องตีความในลักษณะเป็นการจำกัดในเสรีภาพของการผ่าน โดยชอบด้วยเหตุผล เพื่อจะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สำหรับรับซึ่งเป็นภาคีธรรมนูญบาร์เซโลนาฯ ทั้งนี้เพราะธรรมนูญฉบับดังกล่าวเปิดโอกาสให้รัฐทุกรัฐสามารถเข้าร่วมภาคยานุวัติ (accession) เพื่อให้มีสิทธิตามที่ธรรมนูญกำหนดได้

สำหรับเส้นทางที่ตกลงให้ผ่านแดนนั้น (Routes in use) ธรรมนูญกำหนดให้ใช้เส้นทางที่มีอยู่เดิมเท่านั้น โดยไม่ต้องสร้างเส้นทางขึ้นใหม่ หรือทำการเปลี่ยนแปลงเส้นทางที่มีอยู่เดิม^{๔๙} นั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้เป็นการบังคับให้รับผู้กรณีต้องให้สิทธิพิเศษในการสัญจรผ่านมากกว่าการสัญจรที่มีอยู่เดิมภายในรัฐ

ในธรรมนูญยังได้กำหนดหลักการในการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับการสัญจรผ่านแดนเพื่อเป็นหลักประกันที่ชัดเจนในเบื้องต้น สำหรับการวางหลักเกณฑ์การผ่านอันชอบด้วยเหตุผลซึ่งรวมถึงพันธกรณีทางเศรษฐกิจและการเงิน (special due) เว้นแต่ค่าธรรมเนียมที่มุ่งเก็บเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผ่านแดน^{๕๐} ที่รัฐทางผ่านยังสามารถเก็บเพื่อการผ่านเช่นนั้นได้ และรัฐที่มีการสัญจรผ่านแดนสามารถเก็บภาษีในการผ่านแดนได้ตามสมควร โดยมีเงื่อนไขว่าควรได้รับการพิจารณาด้วยเหตุผลทั้งเรื่องอัตราและวิธีการ และต้องยึดหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งให้มากที่สุด^{๕๑} ซึ่งเรื่อง

under the flag of a Contracting State shall, if no transshipment takes place, benefit by the advantages granted to the flag.

^{๔๙} R.Makil, Transit Right of Land-locked Countries. "An Appraisal of International Convention" *Journal of world law* Vol.๔ no.๓๗ (๑๙๖๐).

^{๕๐} Article ๓ Barcelona on Freedom of Transit ๑๙๒๑ : Traffic in transit shall not be subject to any special dues in respect of transit (including entry and exit). Nevertheless, on such traffic in transit there may be levied dues intended solely to defray expenses of supervision and administration entailed by such transit. The rate of any such dues must correspond as nearly as possible with the expenses which they are intended to cover, and the dues must be imposed under the conditions of equality laid down in the preceding Article, except that on certain routes, such dues may be reduced or even abolished on account of differences in the cost of supervision.

^{๕๑} Article ๔ Barcelona on Freedom of Transit ๑๙๒๑ : The Contracting States undertake to apply to traffic in transit on routes operated or administered by the State or under concession, whatever may be the place of departure or destination of the traffic, tariffs which, having regard to the conditions of the traffic and to considerations of commercial competition between routes, are reasonable as regards both their rates and the method of their application. These tariffs shall be so fixed as to facilitate international traffic as much as possible. No charges, facilities or restrictions

ดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเรื่องหนึ่งที่รัฐไร้ชายฝั่งยังคงต้องประสบกับปัญหาในเรื่องการกำหนดค่าขนส่งและค่าธรรมเนียมผ่านแดนของรัฐทางผ่านที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ดังนั้น รัฐทางผ่านอาจเรียกเก็บในอัตราที่สูงจนอาจเป็นการจำกัดสิทธิในการผ่านของรัฐไร้ชายฝั่งได้

นอกจากนั้นในธรรมนูญยังกำหนดมาตรการที่จำเป็นในกรณีฉุกเฉินอันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ส่วนได้เสีย (Vital interest) อันสำคัญยิ่งของประเทศ โดยคู่สัญญาจะกำหนดมาตรการทั่วไปหรือมาตรการเฉพาะอันเป็นการผดแผกจากที่กล่าวไว้ในข้อบัญญัติได้ชั่วคราวในระยะเวลาหนึ่ง^{๕๒} และในส่วนของประเทศที่มีการสัญจรผ่านแดนสามารถกำหนดมาตรการ การควบคุม การผ่านแดนของคนโดยสารหรือสินค้าต้องห้ามเพื่อความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะสุขก็ย่อมทำได้^{๕๓}

กล่าวโดยสรุปแม้ว่าธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีบัญญัติในเรื่อง หลักเสรีภาพในการผ่านแดนและเอื้อประโยชน์แก่รัฐไร้ชายฝั่งที่จะใช้เป็นหลักในการรับรองสิทธิในการผ่านแดน แต่เมื่อพิจารณาถึงสิทธิการผ่านแดนตามธรรมนูญพบว่ายังคงมีข้อจำกัดในเรื่องต่างๆ เช่น การเก็บภาษีหรือค่าใช้จ่ายในการผ่านแดนของรัฐทางผ่าน ที่ไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดอัตราค่าผ่านทาง ดังนั้น รัฐทางผ่านอาจเรียกเก็บในอัตราที่สูงซึ่งอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิในการผ่านแดนได้และถือเป็นอุปสรรคทางการค้า (Trade barrier) อย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดอุปสรรคในด้านการค้าระหว่างรัฐสมาชิก หรือกรณีที่รัฐทางผ่านอ้างเรื่องประโยชน์อันชอบธรรมของรัฐทางผ่านเพื่อควบคุมการผ่านแดนดังกล่าวซึ่งไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน ทำให้เป็นการใช้ดุลพินิจฝ่ายเดียวของรัฐทางผ่านที่จะกำหนดมาตรการควบคุมการผ่านแดน ซึ่งแน่นอนว่าอาจมีการเรียกเก็บค่าภาษี หรือค่าใช้จ่ายในการผ่านแดนของรัฐทางผ่านในอัตราที่สูงอย่างไม่มีข้อจำกัดได้ อันถือได้ว่าเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างหนึ่ง

shall depend, directly or indirectly, on the nationality or ownership of the vessel or other means of transport on which any part of the complete journey has been or is to be accomplished.

^{๕๒} Article ๗ Barcelona on Freedom of Transit ๑๙๒๑ : The measures of a general or particular character which a Contracting State is obliged to take in case of an emergency affecting the safety of the State or the vital interests of the country may in exceptional cases, and for as short a period as possible, involve a deviation from the provisions of the above Articles; it being understood that the principle of freedom of transit must be observed to the utmost possible extent.

^{๕๓} Article ๘ Barcelona on Freedom of Transit ๑๙๒๑ : This Statute does not prescribe the rights and duties of belligerents and neutrals in time of war. The Statute shall however, Continue in force in time of war so far as such right and duties permit.

นอกจากนั้นหากพิจารณาในแง่ของรัฐทางผ่านก็จะพบว่าธรรมเนียมฯ ไม่ได้มีบทบาทยุติใดที่คุ้มครองรัฐทางผ่านในการขนส่งของรัฐไร้ชายฝั่ง กล่าวคือ หากสินค้าที่ขนส่งเป็นสินค้าที่อาจกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในรัฐทางผ่าน หรือเป็นสินค้าที่อันตรายโดยสภาพ ในธรรมเนียมฯ ดังกล่าวก็มิได้มีการบัญญัติข้อจำกัดในการขนส่งเอาไว้แต่อย่างใด

๓.๔.๒ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษี และศุลกากร และการค้า (The General Agreement on Tariff and Trade ๑๙๔๗-GATT ๑๙๔๗)

ข้อตกลง เรื่อง พิกัดภาษี และศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariff and Trade ๑๙๔๗-GATT ๑๙๔๗) แม้จะไม่ใช่อนุสัญญาเกี่ยวกับรัฐไร้ชายแดนโดยตรงก็ตาม แต่ก็เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดพิกัดภาษีศุลกากรรวมทั้งลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศทั้งหลายโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการผ่านแดน (Transit) ^{๕๔}

เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๕ ของข้อตกลงดังกล่าวบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit) เอาไว้ว่า เสรีภาพของการผ่านแดนตามความตกลงนี้เป็นการผ่านของสินค้าและพาหนะหรือวิธีการขนส่งอื่นๆ ในการขนส่งข้ามดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือข้ามดินแดนดังกล่าวจะมีหรือไม่มีการขนถ่ายการเก็บของในโกดังเก็บสินค้า หรือถ่ายลำ (Trans-shipment) หรือการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งหมด ซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดนอกเหนือพรมแดนของภาคีสัญญาที่มีการผ่านแดนนั้น ^{๕๕}

จะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการผ่านแดนตามความตกลง GATT มีลักษณะคล้ายกับเสรีภาพของการผ่านตามธรรมเนียมบาร์เซโลน่าฯ ที่กำหนดให้การผ่านแดนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งหมด (is only a portion of a complete journey) ความตกลงดังกล่าวได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องการยกเว้นภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านแดน ซึ่งเดิมตามธรรมเนียมบาร์เซโลน่าฯ ว่าด้วยเสรีภาพแห่งการผ่าน ค.ศ.๑๙๒๑ ได้กำหนดให้รัฐทางผ่านสามารถเรียกเก็บภาษีในการ

^{๕๔} นวกาล สิริราชานนท์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘-๒๑.

^{๕๕} Article ๕.๑ of GATT ๑๙๔๗ : Goods (including baggage), and also vessels and other means of transport, shall be deemed to be in transit across the territory of a contracting party when the passage across such territory, with or without trans-shipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of the contracting party across whose territory the traffic passes. Traffic of this nature is termed in this article "traffic in transit".

ผ่านแดนได้ การเก็บภาษีในการผ่านแดนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้า (Trade barrier) ทำให้เสรีภาพในการผ่านแดนมีข้อจำกัดและเป็นการกีดกันทางการค้าแก่รัฐที่ต้องผ่านแดน

ทั้งนี้หากเป็นธรรมเนียมการขนส่งหรือค่าใช้จ่ายในการบริการที่เหมาะสมตามความตกลงดังกล่าว ก็ยังคงกำหนดให้รัฐภาคีสามารถเก็บได้^{๕๖} หากนอกจากนี้เป็นความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีและศุลกากรและการค้า ค.ศ.๑๙๔๗ ยังได้กำหนดหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง^{๕๗} (Most Favored Nation Treatment) โดยกำหนดให้รัฐภาคีคู่สัญญาหนึ่งปฏิบัติต่อรัฐคู่สัญญาอย่างคนชาติ^{๕๘} (National treatment) โดยกำหนดไว้ว่ารัฐภาคีคู่สัญญาจะปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งได้ผ่านดินแดนของรัฐภาคีคู่สัญญาอื่น ไม่ค่อยไปกว่าในกรณีที่ปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งขนส่งจากแหล่งกำเนิดไปยังจุดหมายปลายทางโดยไม่ผ่านดินแดนของรัฐภาคีคู่สัญญาอื่นนั้น

นอกจากหลักการยกเว้นภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most Favored Nation Treatment) และหลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National treatment) ความตกลงนี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีลักษณะคล้ายกับธรรมเนียมบาร์เซโลน่าฯ เช่นการ

^{๕๖} Article ๕.๓ of GATT ๑๙๔๗ : Any contracting party may require that traffic in transit through its territory be entered the proper custom house, but, except in cases of failure to comply with applicable customs laws and regulations, such traffic coming from or going to the territory of other contracting parties shall not be subject to any unnecessary delays or restrictions and shall be exempt from customs duties and from all transit duties or other charges imposed in respect of transit, except charges for transportation or those commensurate with administrative expenses entailed by transit or with the cost of service rendered.

^{๕๗} Article ๕.๕ of GATT ๑๙๔๗ : With respect to all charges, regulations and formalities in connection with transit, each contracting party shall accord to traffic in transit to or from the territory of any other contracting party treatment no less favourable than the treatment accorded to traffic in transit to or from any third country.

^{๕๘} Article ๕.๖ of GATT ๑๙๔๗ : Each contracting party shall accord to products which have been in transit through the territory of any other contracting party treatment no less favourable than that which would have been accorded to such products had they been transported from their place of origin to their destination without going through the territory of such other contracting party. Any contracting party shall, however, be free to maintain its requirements of direct consignment existing on the date of this Agreement, in respect of any goods in regard to which such direct consignment is a requisite condition of eligibility for entry of the goods at preferential rates of duty or has relation to the contracting party's prescribed method of valuation for duty purposes.

กำหนดเส้นทางการขนส่งผ่านแดนโดยอาศัยหลักความสะดวกที่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศภาคี ซึ่งกำหนดให้มีการผ่านแดนอย่างเสรีโดยไม่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางกายภาพของประเทศภาคี ไม่ถือสัญชาติของธงประจำเรือ ถิ่นกำเนิด ถิ่นออกเดินทาง จุดหมายปลายทาง หรือพฤติกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวกับความเป็นเจ้าของสินค้าหรือรูปแบบการขนส่งอื่นๆ^{๔๘} ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวช่วยสนับสนุนหลักการอำนวยความสะดวกในธรรมนูญบาร์เซโลน่าว่าด้วยเสรีภาพแห่งการผ่านแดน ค.ศ. ๑๙๒๑ จะเห็นได้ว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิธีการและศุลกากรและการค้า ค.ศ. ๑๙๔๗ นี้ได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องการยกเว้นภาษีศุลกากรในการผ่านแดนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการเก็บภาษีศุลกากรผ่านแดนตามธรรมนูญบาร์เซโลน่าที่เป็นอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังช่วยกำหนดหลักการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อเสริมสร้างการใช้หลักเสรีภาพในการผ่านแดนเพื่อให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาทั้งสองฉบับเป็นการให้ความสำคัญกับหลักเสรีภาพในการผ่านแดนโดยทั่วไปเพื่อประโยชน์ในด้านการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญและยังไม่มีอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับใดที่กล่าวถึงสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งโดยตรง รวมทั้งสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งในการใช้ประโยชน์จากทะเลหลวงแสดงให้เห็นว่าในระยะแรกนั้นรัฐไร้ชายฝั่งได้ให้ความสำคัญในเรื่องการผ่านแดนและการออกสู่ทะเลเพื่อประโยชน์ในเรื่องการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ส่วนสิทธิต่างๆ ในทะเลนั้นรัฐไร้ชายฝั่งยังไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเลในขณะนั้นยังไม่มีมาชัดเจน^{๔๙}

๓.๔.๓ อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘ (Geneva Convention on the High sea ๑๙๕๘)

การแก้ปัญหารัฐไร้ชายฝั่งนอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้น ในทางปฏิบัติยังคงพบว่ารัฐไร้ชายฝั่งยังไม่ได้ได้รับความสะดวกจากรัฐทางผ่าน โดยรัฐไร้ชายฝั่งต้องการให้รัฐทางผ่านยอมรับสิทธิการผ่านแดนที่เกี่ยวกับการค้าผ่านแดน (Transit trade) ตามกฎหมายระหว่างประเทศ^{๕๐} ต่อมาเมื่อมีการจัดประชุมขององค์กรสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๑ (UNCLOS ๑) ที่เจนีวา กลุ่มรัฐไร้

^{๔๘} Article ๕.๒ of GATT ๑๙๔๗ : There shall be freedom of transit through the territory of each contracting party, via the routes most convenient for international transit, for traffic in transit to or from the territory of other contracting parties. No distinction shall be made which is based on the flag of vessels, the place of origin, departure, entry, exit or destination, or on any circumstances relating to the ownership of goods, of vessels or of other means of transport.

^{๔๙} นวกาล สิริราชานนท์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑.

^{๕๐} A.MpaZi Sinjela, *Freedom of Transit and the right of Access of Land-Locked States : the Evolution of Principle and law*, p.๓๘.

ชายฝั่งก็ได้เสนอให้มีการบรรจุปัญหาในการผ่านแดนออกสู่ทะเลไว้ในระเบียบวาระการประชุม โดยที่ประชุมเบื้องต้นร่างเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle) ๗ ประการ ได้แก่

- สิทธิในการเข้าถึงทะเล (Right of free access to the sea)
- สิทธิที่จะแสดงธง (Right to fly a maritime flag)
- สิทธิการเดินเรือ (Right of navigation)
- สิทธิของการผ่านโดยเสรี (Right to free transit)
- สิทธิของรัฐทางผ่าน (Right of state of transit)
- การยอมรับข้อตกลงที่มีอยู่และที่จะตกลงกันในอนาคต (Existing and future Agreement)

การประชุมดังกล่าวมีความพยายามผลักดันที่จะให้สิทธิของรัฐในการผ่านเข้าออกสู่ทะเลของรัฐไร้ชายฝั่งเป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute right) รวมทั้งเสรีภาพในการใช้ท่าเรือของรัฐไร้ชายฝั่งและการปลดภาษี (Duty-free) ในการขนส่งสินค้าให้มีลักษณะเหมือนกับการใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริต (Right of innocent passage) ในทะเลอาณาเขตขามสันติ แต่ปรากฏว่าความพยายามดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม เนื่องจากรัฐชายฝั่งส่วนใหญ่อ้างเรื่องความมั่นคง (Security)^{๖๒} ในการปฏิเสธการผ่านเข้าออกสู่ทะเลของรัฐไร้ชายฝั่งที่ต้องการให้มีลักษณะการผ่านเหมือนกับการผ่านโดยสุจริต

ผลจากการประชุมขององค์กรสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ ๑ (UNCLOS ๑) นั้นที่ประชุมได้ร่วมกันจัดทำอนุสัญญา ๔ ฉบับและที่ประชุมได้ให้การยอมรับที่จะให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการออกสู่ทะเลโดยเสรี (Right to free access to the sea) ของรัฐไร้ชายฝั่ง ประกอบกับหลักกฎหมายในเรื่องเสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวง (Freedom of the high seas) ที่กำหนดให้ทะเลหลวงเปิดให้สำหรับรัฐทั้งปวง และไม่มีรัฐใดที่จะให้อำนาจอธิปไตยของตนเหนือทะเลหลวงส่วนใดส่วนหนึ่งเสรีภาพในทะเลหลวงจะใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่วางไว้ในกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งเสรีภาพดังกล่าวได้แก่เสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการทำประมง เสรีภาพในการวางสายและท่อใต้ทะเล เสรีภาพที่จะบินผ่านเหนือทะเลหลวง^{๖๓}

จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ.๑๙๕๘ เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับแรกที่กล่าวถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทะเลแก่รัฐไร้ชายฝั่ง โดยในเบื้องต้นได้กำหนดการใช้ประโยชน์จากทะเลก่อนเนื่องจากเป็นหลักกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ จากหลักเรื่องเสรีภาพทางทะเล (Freedom of the high seas) มีข้อที่น่าสังเกตว่าในเรื่องการออกสู่ทะเลโดยเสรีของรัฐไร้ชายฝั่งในการใช้ทะเลตามหลักเสรีภาพนี้ อนุสัญญาเจนีวาได้กำหนดลักษณะของการออกสู่ทะเลของรัฐไร้ชายฝั่งไว้ในรูปแบบของ “สิทธิ” ทั้งนี้ตาม Article ๑ บัญญัติว่า “...รัฐไร้ชายฝั่ง

^{๖๒} ทศไนย์ ฤกษ์สานติวงศ์, สิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า ๑๐.

^{๖๓} Article ๒ (b) Geneva Convention on the high seas ๑๙๕๘.

ควรออกสู่ทะเลได้โดยเสรี...” เท่ากับว่าไม่ได้เป็นการให้สิทธิโดยเด็ดขาด (Absolute right) แก่รัฐไร้ชายฝั่งในการเข้าและออกสู่ทะเล โดยหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านและการออกสู่ทะเลโดยเสรีนั้นต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันทางอำนาจอธิปไตย (Equal sovereignty) ของรัฐสมาชิกในประชาคมระหว่างประเทศโดยมาตรา ๓ บัญญัติว่า

“๑. เพื่อการอุปโภคเสรีแห่งทะเลอย่างเท่าเทียมกันกับรัฐชายฝั่ง รัฐไร้ชายฝั่งควรออกสู่ทะเลได้โดยเสรี เพื่อวัตถุประสงค์นี้รัฐที่ตั้งอยู่ระหว่างทะเลกับรัฐไร้ชายฝั่ง โดยการตกลงร่วมมือกันกับรัฐไร้ชายฝั่งและโดยสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่จะรับรองให้

(ก) แก่รัฐชายฝั่งซึ่งการผ่านอาณาเขตของตนได้อย่างเสรีบนมูลฐานแห่งการถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ และ

(ข) แก่เรือซึ่งชักธงของรัฐนั้นซึ่งผลปฏิบัติเท่าเทียมกันกับที่ประสาทให้แก่เรือของตนเองหรือแก่เรือของรัฐอื่นใดในเรื่องการเข้าสู่เมื่อท่าทางทะเลและการใช้เมื่อท่าเช่นนั้น

๒. รัฐที่ตั้งอยู่ระหว่างทะเลกับรัฐไร้ชายฝั่ง จะตกลงกันในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านแดนและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในท่าเรือ โดยการตกลงร่วมกันกับรัฐไร้ชายฝั่งและโดยพิจารณาถึงสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งหรือรัฐทางผ่านและสภาพการณ์พิเศษของรัฐไร้ชายฝั่งด้วย ทั้งนี้สำหรับกรณีที่รัฐเหล่านั้นมิได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ใช้อยู่แล้ว...”

เมื่อพิจารณาตามาดังกล่าวแล้วพบว่า การใช้เสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘ นั้นอยู่บนพื้นฐานหลักต่างตอบแทน (Reciprocity) ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐชายฝั่งกับรัฐที่ต้องการผ่านออกสู่ทะเล โดยรัฐชายฝั่งต้องยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนให้รัฐไร้ชายฝั่งผ่านไปสู่ทะเล ส่วนรัฐชายฝั่งได้ค่าธรรมเนียมและค่าบริการเป็นการตอบแทน และนอกจากเรื่องเสรีภาพในการออกสู่ทะเลหลวงของรัฐไร้ชายฝั่งแล้ว อนุสัญญาเจนีวายังกำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์ในท่าเรือของรัฐเจ้าท่าโดยเรือของรัฐอื่นที่จะเข้าเทียบท่าได้โดยมีข้อตกลงเรื่องการเข้าใช้ท่าเรือระหว่างรัฐที่เป็นคู่สัญญาด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป ที่มีการกำหนดกรอบเรื่องการออกสู่ทะเลของรัฐไร้ชายฝั่งเพื่ออุปโภคสิทธิต่างๆตามหลักเรื่องเสรีภาพแห่งทะเลหลวงไว้กว้างๆ ไม่มีรายละเอียดพอที่จะสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที จึงต้องอาศัยการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านเพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติทั้งเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนเพื่อออกสู่ทะเลและการใช้ท่าเรือของรัฐเจ้าท่าของท่าเหล่านั้นๆ

๓.๔.๔ อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ.๑๙๖๕^{๖๔} (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕)

อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. ๑๙๖๕ เป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่มีบัญญัติถึงสิทธิการผ่านแดนแก่รัฐไร้ชายฝั่งโดยตรงซึ่งแตกต่างจากธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ.๑๙๒๑ ที่สามารถใช้ได้กับรัฐไม่เฉพาะเจาะจงกับรัฐไร้ชายฝั่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะหลังจากที่มีความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ.๑๙๔๗ ทำให้การค้าระหว่างประเทศเฟื่องฟูอย่างมาก แต่รัฐไร้ชายฝั่งยังคงประสบปัญหาเรื่องการขนส่งสินค้าไปยังประเทศคู่ค้าเพราะตนไม่มีทางที่จะออกไปสู่ทะเลเพื่อขนส่งสินค้าได้ เนื่องจากในความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ.๑๙๔๗ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนอย่างชัดเจน ดังนั้น อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ.๑๙๖๕ จึงเน้นไปในเรื่องการผ่านของสินค้าซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการค้าระหว่างประเทศ โดยเกิดจากหลักการที่ยอมรับในที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nation on Trade and Development-UNTED) เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๑๙๖๕ ซึ่งในอนุสัญญาดังกล่าวประกอบด้วยหลักการสำคัญต่างๆที่เกี่ยวกับรัฐไร้ชายฝั่ง ดังเช่น

๑) หลักการยอมรับในสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งที่จะออกสู่ทะเลโดยเสรี เพื่อประโยชน์ในด้านการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไร้ชายฝั่ง โดยกำหนดให้รัฐไร้ชายฝั่งสามารถทำการขนส่งข้ามผ่านดินแดนของรัฐคู่สัญญาซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งหมด (...is apportion of a complete journey...) โดยวิธีการขนส่งทุกประเภทซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดในดินแดนของรัฐไร้ชายฝั่งและรวมถึงการขนส่งผ่านเพื่อออกสู่ทะเลโดยตรงไม่ว่าจะมีการขนส่งสินค้าจากเรือ การพักของในคลังสินค้า การเปลี่ยนรูปแบบในการขนส่งสินค้า^{๖๕} โดยรัฐที่เป็นทางผ่านนั้นต้องอำนวยความสะดวกในการเดิน

^{๖๔} อนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ.๑๙๖๕ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๑๙๖๕.

^{๖๕} Article ๑ (b) (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕) : the term “traffic in transit” means the passage of goods including unaccompanied baggage across the territory of a Contracting State between a land-locked State and the sea when the passage is a portion of a complete journey which begins or terminates within the territory of that land-locked State and which includes sea transport directly preceding or following such passage. The trans-shipment, warehousing, breaking bulk, and change in the mode of transport of such goods as well as the assembly, disassembly or reassembly of machinery and bulky goods shall not render the passage of goods outside the definition of “traffic in transit” provided that any such operation is undertaken solely for the convenience of transportation. Nothing in this paragraph shall be construed as imposing

ทางผ่านดินแดนรวมทั้งการกำหนดเส้นทางซึ่งได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่ายสำหรับการผ่านของรัฐ คู่สัญญาบนพื้นฐานการไม่เลือกปฏิบัติ^{๖๖} (non-discrimination) ไม่ว่าสินค้านี้จะเคลื่อนย้ายจากพื้นที่ใด เข้าและออกมีจุดมุ่งหมายที่ใด

เห็นได้ว่าลักษณะของการขนส่งผ่านแดนตามอนุสัญญานี้มีลักษณะคล้ายกับธรรมเนียมปฏิบัติของโลมาและความสะดวกว่าด้วยพิธีการศุลกากรและการค้า ค.ศ. ๑๙๔๗ แต่ลักษณะของการผ่านแดนมีลักษณะเพียงส่วนหนึ่งของเส้นทางในการเดินทางตลอดเส้นทาง หมายความว่า การผ่านแดนนั้นจะไม่เริ่มต้นและสิ้นสุดลงในรัฐทางผ่านนั้น แต่การผ่านดังกล่าวจะมีการขนถ่ายสินค้าจากลำเรือที่มาจากประเทศที่สามหรือมีการเก็บพักสินค้าไว้ในคลังสินค้า โกดัง หรืออาจจะมีการเปลี่ยนรูปแบบของการขนส่งก็ได้

๒) หลักการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่านซึ่งรัฐคู่สัญญาพึงจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะจำกัดการสัญจรผ่านข้ามแดนของรัฐ ไร้ชายฝั่งและขจัดความชักช้าและอุปสรรคการผ่าน ยกเว้นกรณีที่เป็นเหตุสุดวิสัยและถ้าหากมีกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นในรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันในการจัดข้อขัดข้องเช่นนั้น^{๖๗} นอกจากนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดนของรัฐ ไร้ชายฝั่งและรัฐทางผ่าน อาจกำหนดบริเวณเขตปลอดภาษีหรือสิ่งอำนวยความสะดวกทางศุลกากรต่างๆ (Free Zones or other

an obligation on any Contracting State to establish or permit the establishment of permanent facilities on its territory for such assembly, disassembly or reassembly;

^{๖๖} Article ๒ (๑) (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕) : ๑. Freedom of transit shall be granted under the terms of this Convention for traffic in transit and means of transport. Subject to the other provisions of this Convention, the measures taken by Contracting State for regulating and forwarding traffic across their territory shall facilitate traffic in transit on routes in use mutually acceptable for transit to the Contracting State concerned. Consistent with the terms of this Convention, no discrimination shall be exercised which is based on the place of origin, departure, entry, exit or destination or on any circumstances relating to the ownership of the goods or the ownership, place of registration or flag of vessels, land vehicles or other means of transport used.

^{๖๗} Article ๓ (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕) : ๑. Except in cases of force majeure all measures shall be taken by Contracting States to avoid delays in or restrictions on traffic in transit. ๒. Should delays or other difficulties occur in traffic in transit, the competent authorities of the transit State or States and of the land-locked State shall co-operate towards their expeditious elimination.

customs facilities) ขึ้นบริเวณท่าเรือหรือจุดขาเข้าหรือขาออกในรัฐทางผ่านเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับรัฐที่ขอผ่านแดน^{๖๔}

เนื่องด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวเป็นการขนส่งไปยังประเทศที่สามโดยไม่มีการเปิดจำหน่ายสินค้าดังกล่าวระหว่างทาง ดังนั้น การขนส่งสินค้าผ่านแดนจึงควรได้รับการอำนวยความสะดวกให้สามารถผ่านไปยังประเทศที่สามได้โดยสะดวก ปลอดภัย และรวดเร็ว ซึ่งกรณีนี้รวมถึงความสะดวกในเรื่องศุลกากรด้วยเพราะเมื่อไม่มีการจำหน่ายสินค้าก็ไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องภาษีขาเข้า อีกทั้งอนุสัญญาฉบับนี้ยังกำหนดในเรื่องหลักการยกเว้นภาษีผ่านแดนไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย

๓) หลักความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติต่อเรือที่ชักธงของรัฐไร้ชายฝั่ง ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างค่อนเนื่องและเท่าเทียมกับเรือที่ชักธงของรัฐทางผ่านในทะเลอาณาเขตและเขตน่านน้ำภายใน (Internal waters) รวมทั้งการเข้าสู่ท่าเรือและการใช้ท่าเรือของรัฐทางผ่านด้วยส่วนการผ่านถูกกำหนดให้ต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎเกณฑ์ภายในของรัฐนั้น^{๖๕}

หลักการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันหรือหลักปฏิบัติอย่างคนในชาติ (National treatment) เป็นหลักที่กำหนดให้รัฐทางผ่านซึ่งเป็นเจ้าท่าต้องปฏิบัติต่อเรือของรัฐไร้ชายฝั่งอย่างเท่าเทียมกัน โดยจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ ในการนำเรือเข้าสู่ท่าในบางกรณีรัฐทางผ่านรัฐทางผ่านซึ่งเป็นเจ้าของท่าจะเลือกปฏิบัติโดยให้เรือของคนเข้าก่อนทำให้เรือของรัฐอื่นจอดรอเข้าท่านั้น เป็นการกระทำที่ทำให้เกิดความล่าช้า และเป็นการขัดต่อหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน ดังนั้นเมื่อเรือของรัฐไร้ชายฝั่งผ่านเข้ามาในเขตของตน รัฐทางผ่านต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเขตนั้นๆเช่น การผ่านแดนโดยสุจริตในอาณาเขต เป็นต้น

๔) หลักการผสมผสานความตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านในการผ่านดินแดนเพื่อออกสู่ทะเล ซึ่งการใช้เสรีภาพในการผ่านตามอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องทำเป็นความตกลงทั่วไประหว่างรัฐทางผ่านกับรัฐไร้ชายฝั่ง เพราะแม้จะมีการพูดเรื่องหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนไว้ในอนุสัญญา

^{๖๔} Article ๘ (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕), (Free Zones or other customs facilities) : ๑. For convenience of traffic in transit, free zones or other customs facilities may be provided at the port of entry and exit in the transit States, by agreement between those States and the land-locked States. ๒. Facilities of this nature may also be provided for the benefit of land-locked States in other transit States which have no sea-coast or seaports.

^{๖๕} Article ๒ (๔) (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕) : ๔. The Contracting States shall permit the passage of traffic in transit across their territorial waters in accordance with the principles of customary international law or applicable international conventions and with their internal regulations.

แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดกรอบกว้างๆเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดข้อตกลงทวิภาคีระหว่างรัฐทางผ่านกับรัฐชายฝั่งเพราะโดยลักษณะที่แตกต่างกันออกไปของแต่ละประเทศทำให้ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติได้ครบและตรงตามความเป็นจริง จึงควรกำหนดผสมผสานความตกลงระหว่างรัฐทั้งสองเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้

แต่ทั้งนี้ยังคงต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐที่เป็นทางผ่านด้วยเช่นเดียวกัน จึงต้องกำหนดให้ความตกลงดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของหลักต่างตอบแทน (Reciprocity)^{๗๐} เช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับอื่นๆที่จะต้องไม่ทำให้รัฐทางผ่านเกิดความรู้สึกว่าตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่ง โดยที่ตนไม่ได้รับประโยชน์ใดๆแม้ในเรื่องภาษีก็ถูกยกเว้น แต่หากรัฐทางผ่านได้รับประโยชน์ตามหลักต่างตอบแทนก็จะทำให้การใช้สิทธิตามอนุสัญญาฉบับนี้เป็นไปตามที่กำหนด

๕) หลักการยกเว้นการเก็บภาษีศุลกากรผ่านแดนหรือค่าธรรมเนียมพิเศษที่เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าหรือค่าใช้จ่ายพิเศษอื่นใดที่เรียกเก็บอันเนื่องมาจากการผ่านนั้น รัฐทางผ่านอาจกำหนดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นที่ใช้จ่ายปกติในการใช้วิธีการขนส่งและควบคุมสินค้าผ่านแดน โดยการกำหนดค่าใช้จ่ายดังกล่าวต้องไม่สูงเกินไปกว่าค่าใช้จ่ายตามวิธีทางปกติของรัฐทางผ่านนั้น ซึ่งการเก็บค่าใช้จ่ายนี้สอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ตามมาตรา ๒ (๑) โดยหลักการดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีและศุลกากรและการค้า ค.ศ. ๑๙๔๗ เพราะการเก็บค่าใช้จ่ายหรือภาษีนั่นถือเป็นอุปสรรคทางการค้า (trade barrier) อย่างหนึ่ง ทำให้การค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งไม่ได้รับความสะดวกและไม่สามารถแข่งขันทางการค้าได้ ดังนั้น อนุสัญญาฉบับนี้จึงยืนยันหลักการยกเว้นภาษีศุลกากรการผ่านทางหรือค่าธรรมเนียมพิเศษที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยอัตราค่าใช้จ่ายดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นไม่ให้มากไปกว่าค่าใช้จ่ายตามปกติของรัฐผ่านทาง แสดงให้เห็นถึงหลักการปฏิบัติอย่างคนชาติ (National treatment) กับหลักไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)^{๗๑}

^{๗๐} Article ๑๕ (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕) : The provisions of this Convention shall be applied on a basis of reciprocity.

^{๗๑} Article ๓ (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕) : Traffic in transit shall not be subjected by any authority within the transit State to customs duties or taxes chargeable by reason of importation or exportation nor to any special dues in respect of transit. Nevertheless on such traffic in transit there may be levied charges intended solely to defray expenses of supervision and administration entailed by such transit. The rate of any such charges must correspond as nearly as possible with the expenses they are intended to cover and, subject to that condition, the charges must be imposed in conformity with the requirement of non-discrimination laid down in article ๒, paragraph ๑.

๖) หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐทางผ่านซึ่งยังคงไว้ซึ่งมาตรการเพื่อปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรม (National interest) ของรัฐทางผ่าน รวมถึงการอ้างเรื่องสาธารณสุข (public health) เช่น การกักกันพืช และสัตว์บางชนิดที่จะขนส่งผ่านแดน การอ้างเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคง (Security) เช่นห้ามมิให้มีการนำเข้าหรือส่งออกยาเสพติด ขาอันตรายบางชนิด อาวุธยุทโธปกรณ์ รวมทั้งการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property) ของรัฐทางผ่าน เช่น การคุ้มครองงานเขียน งานศิลปะหรือเครื่องหมายการค้าของตน เป็นต้น^{๗๒}

๗) หลักการไม่นำเอาหลักว่าด้วยชาติซึ่งได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (MFN Clauses) มาใช้กับสิ่งที่รัฐคู่ภาคีได้ให้ความสะดวกหรือได้รับสิทธิพิเศษแก่รัฐไร้ชายฝั่งตามอนุสัญญานี้ คือ เนื่องจากสิทธิตามอนุสัญญาดังกล่าวเป็นการอำนวยความสะดวกเป็นกรณีเฉพาะแก่รัฐไร้ชายฝั่งซึ่งมีลักษณะทาง

^{๗๒} Article ๑๑ (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕) :
Exceptions to Convention on grounds of public health, security, and protection of intellectual property

๑. No Contracting State shall be bound by this Convention to afford transit to persons whose admission into its territory is forbidden, or for goods of a kind of which the importation is prohibited, either on grounds of public morals, public health or security, or as a precaution against diseases of animals or plants or against pests.

๒. Each Contracting State shall be entitled to take reasonable precautions and measures to ensure that persons and goods, particularly goods which are the subject of a monopoly, are really in transit, and that the means of transport are really used for the passage of such goods, as well as to protect the safety of the routes and means of communication.

๓. Nothing in this Convention shall affect the measures which a Contracting State may be called upon to take in pursuance of provisions in a general international convention, whether of a world-wide or regional character, to which it is a party, whether such convention was already concluded on the date of this Convention or is concluded later, when such provisions relate:

(a) to export or import or transit of particular kinds of articles such as narcotics, or other dangerous drugs, or arms; or

(b) to protection of industrial, literary or artistic property, or protection of trade names, and indications of source or appellations of origin, and the suppression of unfair competition.

๔. Nothing in this Convention shall prevent any Contracting State from taking any action necessary for the protection of its essential security interests.

ภูมิศาสตร์พิเศษเท่านั้น แต่ทั้งนี้หากรัฐไรชายฝั่งใดที่ไม่ได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาสามารถที่จะเรียกให้คู่ภาคีอำนวยความสะดวกให้แก่ตนได้โดยอาศัยพื้นฐานจากหลักว่าด้วยชาติซึ่งได้รับอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (MFN Clauses) ตามอนุสัญญาดังกล่าว^{๗๓}

^{๗๓} Article ๑๐ (New York convention on Transit Trade of land-locked state ๑๙๖๕) :

1. The Contracting State agree that the facilities and special rights accorded by this Convention to land-locked States in view of their special geographical position are excluded from the operation of the most-favoured-nation clause. A land-locked State which is not a Party to this Convention may claim the facilities and special rights accorded to land-locked States under this Convention only on the basis of the most-favoured-nation clause of a treaty between that land-locked State and the Contracting State granting such facilities and special rights.

2. If a Contracting State grants to a land-locked State facilities or special rights greater than those provided for in this Convention, such facilities or special rights may be limited to that land-locked State, except in so far as the Withholding of such greater facilities or special rights from any other land-locked State contravenes the most-favoured-nation provision of a treaty between such other land-locked State and the Contracting State granting such facilities or special rights.

เปรียบเทียบสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งในการผ่านแดนตามอนุสัญญาระดับต่างๆ

หลักการต่างๆ	ธรรมเนียมประเพณีเดิมว่าด้วยเสรีภาพของการผ่านแดน ค.ศ. 1921	ความตกลงทั่วไปว่าด้วยสิทธิการผ่านแดนและการค้า (GATT 1947)	อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. 1958	อนุสัญญาฉบับแรกที่เกี่ยวกับการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. 1965	อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982
1. หลักเสรีภาพในการผ่านแดน	✓	✓	✓	✓	✓
2. หลักการขอวีซ่าภายในผ่านแดน	x	✓	✓	✓	✓
3. หลักการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่าน	x	✓	x	✓	✓
4. หลักห้ามคอขวด	✓	✓	✓	✓	x
5. หลักผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐทางผ่านกับรัฐไร้ชายฝั่ง	✓	✓	✓	✓	✓
6. หลักการไม่เลือกปฏิบัติ	✓	✓	✓	✓	✓
7. หลักการปกป้องผลประโยชน์ของรวมของรัฐทางผ่าน	✓	✓	✓	✓	✓
8. หลักความร่วมมือในการสร้างและปรับปรุงวิธีการขนส่ง	x	x	x	x	✓
9. หลักการไม่นำเอาท้าวต่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างอื่น	x	✓	x	✓	✓
10. หลักเสรีภาพแห่งท้องทะเลหลวง	x	x	✓	x	✓
11. หลักการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อเรือที่เข้าสู่ท่า	x	x	✓	x	✓

✓ - ปรากฏในอนุสัญญา

x - ไม่ปรากฏในอนุสัญญา

โดยสรุปอนุสัญญาระหว่างประเทศทั้งหลายที่เกี่ยวกับการผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่งก่อนที่จะมีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ นั้นเน้นเรื่องการผ่านแดนเพื่อประโยชน์ด้านการค้าระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่มีเพียงอนุสัญญาเจนีวาที่ว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘ เท่านั้นที่กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพในการผ่านแดนเพื่อออกสู่ทะเลเพื่อทำกิจกรรมต่างๆตามหลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวง

บทที่ ๔

สิทธิและข้อจำกัดสิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในการผ่านแดนไทย

แม้ว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นรัฐไร้ชายฝั่ง (Land-locked State) แต่เนื่องจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ลงนามและให้สัตยาบันเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒^{๗๔} ทำให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีสิทธิต่างๆตามอนุสัญญาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามในการใช้สิทธิก็อาจมีข้อจำกัดสิทธิตามที่กล่าวไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งในบทนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงสิทธิที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีและข้อจำกัดในการใช้สิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งต่อไป

๔.๑ สิทธิของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการผ่านแดน

๔.๑.๑ กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

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

จากหลักการของ GATTs ๑๙๔๔ และอนุสัญญาต่างๆที่เกี่ยวข้องในเรื่องการผ่านแดนประกอบกับการมุ่งให้เกิดการสนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรก (ASEAN Economics Minister Meeting – AEM) ที่กรุงจาการ์ต้า ได้มีแนวคิดที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างกันในกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการเสรีในการเคลื่อนย้ายสินค้าเพื่อลดต้นทุนและระยะเวลาในการขนส่ง ตลอดจนลดหรือปรับปรุงเรื่องการผ่านแดนให้สะดวกและเป็นไปในแนวทางเดียวกันอันก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยหลักการซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบและให้ดำเนินการต่อไปภายใต้หลัก ๓ ประการ^{๗๕} คือ

๑. สินค้าผ่านแดนจะไม่มีภาระภาษีอากร
๒. สามารถขนส่งสินค้าได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง
๓. จะไม่มีการเปิดตรวจสินค้า เว้นแต่มีเหตุจำเป็น

^{๗๔} สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แล้วเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ส่วนประเทศไทยนั้นเพียงแต่ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันแต่อย่างใด

^{๗๕} พัทธน์ จันทรเมฆา, “มาตรการศุลกากรของอาเซียนสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ศึกษาเฉพาะกรณีการขนส่งทางบกของประเทศกลุ่มอินโดจีน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๖.

เมื่อพิจารณาจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์ ๑๙๙๔) ข้อ ๕ เรื่อง “เสรีภาพในการผ่านแดน” และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นการจัดการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรข้ามแดนและการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศอาเซียนที่ได้ผลมากที่สุดและรับที่จะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการจราจรข้ามแดน และการขนส่งผ่านแดนในระหว่างภาคีสัญญา จึงให้ประเทศภาคีสัญญาเร่งเจรจาและจัดทำกรอบตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดน เนื่องจากเห็นว่าลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดนมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นการกำหนดให้มีทั้งการขนส่งสินค้าผ่านแดนและการขนส่งสินค้าข้ามแดนควบคู่ไปด้วยกันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า*

ในส่วนของการขอความตกลงอาเซียนว่าด้วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งมีดังนี้^{๗๖}

๑) เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนของเขตการค้าเสรีอาเซียน และเพื่อเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนนี้ยิ่งขึ้น

๒) ประสานและทำให้กฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง การค้า และศุลกากรเกิดความเรียบง่าย เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

๓) เพื่อก่อให้เกิดระบบการขนส่งผ่านแดนในอาเซียนที่ได้ผล มีประสิทธิภาพ เอกภาพและความกลมกลืน

จากวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้กรอบความตกลงดังกล่าวไม่ใช่อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเลหรือบัญญัติสิทธิแก่รัฐไร้ชายฝั่งโดยตรง แต่กรอบความตกลงดังกล่าวก็เป็นข้อตกลงในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการให้เกิดความสะดวกในการผ่านแดนของสินค้าในภูมิภาคอาเซียนโดยรวมทั้งหมดซึ่งรวมถึงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นรัฐไร้ชายฝั่ง อีกทั้งข้อตกลงดังกล่าวยังสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๕ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งกำหนดรัฐไร้ชายฝั่งจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งกับรัฐทางผ่านเพื่อตกลงรายละเอียดในเรื่องการใช้เสรีภาพในการผ่านเพื่อเข้าและออกสู่ทะเล^{๗๗}

ลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้ได้กำหนดไว้ว่า “การขนส่งสินค้าผ่านแดน” หมายถึง การผ่านของสินค้าและยานพาหนะในการขนส่งสินค้าข้ามดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมากกว่านั้น โดยการผ่านดินแดนหรือหลายดินแดนดังกล่าวไม่ว่าโดยมี

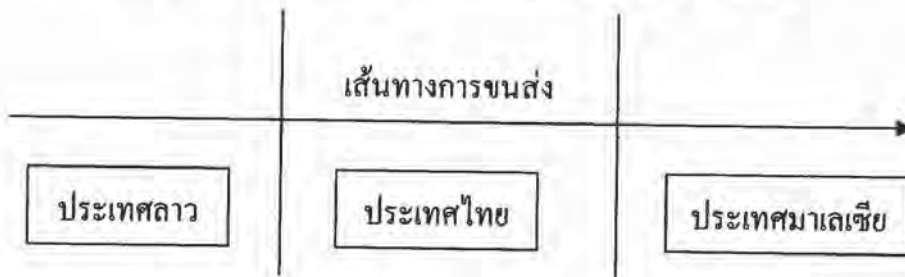
* ปรากฏในอารัมภบทของกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

^{๗๖} Article ๑ of ASEN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๗๗} นวกาล สิริรจันนท์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๕-๖๖.

หรือไม่มีการขนถ่าย การเก็บของในคลังสินค้า การนำสินค้าขึ้นจากเรือ หรือการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเดินทางทั้งเที่ยวซึ่งเริ่มต้นและสิ้นสุดนอกเหนือพรมแดนของภาคีสัญญาที่มีการผ่านแดนนั้น^{๓๘}

แผนภาพแสดงลักษณะการขนส่งผ่านแดนตามกรอบความตกลงอาเซียน
ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน



จะเห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนจำเป็นต้องมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนถ่ายยานพาหนะ ถ่ายลำ เป็นต้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการขนส่งผ่านแดนกรอบความตกลงจึงได้กำหนดให้ดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนจะมีหรือไม่มีการขนถ่ายลำ* การเก็บของในคลังสินค้า** ดังนั้น การขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้อาจจะมีการพักของสินค้าที่ขนส่งผ่านแดนเพื่อเก็บไว้ในคลังสินค้าเพื่อรอเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งแต่จะต้องไม่มีการนำสินค้าดังกล่าวออกมาจำหน่ายเป็นปกติในช่องทางภายในประเทศนั้นๆ หรือการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้นอาจมีการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง***ได้ ซึ่งลักษณะทั้งหมดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับมาตรา ๕ ของ GATT ๑๙๔๔ และมาตรา ๑ แห่งธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

การขนส่งสินค้าผ่านแดนอาจมีความสัมพันธ์กับวิธีการขนส่งในรูปแบบอื่นๆ เช่น การขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ดังนั้น เพื่อจะให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในการ

^{๓๘} มาตรา ๑ (a) แห่งกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

* สินค้าที่นำเข้ามาเพื่อขนถ่ายเปลี่ยนยานพาหนะ ณ ท่าที่ถ่ายของออกแล้วจะส่งออกไปยังต่างประเทศไม่ต้องเสียภาษีอากรขาเข้า

** การนำสินค้าเข้าเก็บในคลังสินค้าที่จัดเตรียมไว้ซึ่งในการขนส่งผ่านแดนได้กำหนดให้มีคลังสินค้าผ่านแดนเพื่อเก็บสินค้าดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

*** เป็นการขนส่งระหว่างประเทศตั้งแต่สองรูปแบบขึ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นการขนส่งต่อเนื่องระหว่างการขนส่งทางบกกับการขนส่งทางทะเล

ขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงดังกล่าวจะต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนทุกรูปแบบและต่อเนื่องกัน และในกรอบความตกลงได้กำหนดวิธีการดำเนินการขนส่งสินค้าผ่านแดนไว้ว่า “พาหนะในการขนส่ง” (mean of transport) หมายถึง รถ รถไฟ พาหนะที่ใช้ในทะเลและน่านน้ำภายใน และเครื่องบิน^{๗๖} และในร่างพิธีสารฉบับที่ ๗ ยังกำหนดว่า “พาหนะที่ใช้ในการขนส่ง” (transport unit) หมายถึง ภาชนะบรรจุที่มีความจุภายใน ๑ ลูกบาศก์เมตรหรือมากกว่านั้น ยานพาหนะทางบก รถมอเตอร์ ตู้หรือโบกี้รถไฟ เรือลำเลียงหรือเรืออื่นๆ เครื่องบิน^{๗๗}

จะเห็นได้ว่าการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงดังกล่าวกำหนดให้ใช้พาหนะที่ใช้ในการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ซึ่งมีลักษณะรูปแบบการขนส่งที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นอาจมีลักษณะเป็นการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ ซึ่งในที่นี่เป็นการศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของรัฐ ไร้ชายฝั่งในเรื่องการผ่านแดนของรัฐ ไร้ชายฝั่งที่เป็นทางผ่านเพื่อเข้าและออกสู่ทะเลเท่านั้น แต่ทั้งนี้การขนส่งผ่านแดนที่มีอยู่หลายรูปแบบนั้นจะต้องเกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงดังกล่าว และสอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มาตรา ๑๓๐ ที่กำหนดให้รัฐทางผ่านใช้มาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าหรือข้อขัดข้องต่างๆ ในการสัญจรผ่าน

กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนนี้ได้กำหนดหลักการต่างๆ ไว้เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้อง ซึ่งหลักการต่างๆ ที่ปรากฏในกรอบความตกลงฉบับนี้มีทั้งหลักการที่ช่วยเสริมหลักเกณฑ์เรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และหลักการใหม่ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ในกรอบความร่วมมือดังกล่าว หลักการต่างๆ มีดังนี้

๑) หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN Clause) หลักการนี้ถือเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศซึ่งมีที่มาจากหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งเป็นหลักไม่เลือกปฏิบัติ ณ พรมแดนที่สินค้าถูกนำเข้ามายังประเทศภาคี เพื่อให้เกิดความเสมอภาคโดยหากให้สิทธิที่ดีแก่ประเทศใดก็ต้องให้สิทธิประโยชน์ที่ดีเท่ากันแก่ประเทศอื่นที่เป็นภาคีด้วยกันทุกประเทศ ซึ่งประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเฉพาะกับบางประเทศที่ได้มีความตกลงอำนวยความสะดวกกันไว้ ถือเป็นการอำนวยความสะดวกไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ในกรอบความตกลงนี้จึงกำหนดหลักการนี้ว่า ภาคีสัญญาจะปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดนที่มีจุดหมายปลายทางหรือต้นทางในดินแดนของภาคีสัญญาอื่นไม่ด้อยไปกว่าที่

^{๗๖} Article ๓ (c) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๗๗} มาตรา ๑ พิธีสารฉบับที่ ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน

ปฏิบัติต่อการขนส่งผ่านแดนที่มีจุดหมายปลายทางหรือต้นทางในดินแดนของภาคีสัญญาอื่น”^{๘๑} ดังนั้นประเทศภาคีจึงต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนโดยเท่าเทียมกันกับประเทศภาคีอื่น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับมาตรา ๕.๒ ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิธีการศุลกากรและการค้า (แกตต์ ๑๙๕๔) และมาตรา ๒ ของธรรมนูญบาร์เซโลน่าว่าด้วยเสรีภาพในการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑

แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มาตรา ๑๒๖ ได้กำหนดหลักการไม่นำเอาหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งมาใช้กับสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งเฉพาะในเรื่องสิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเล (Right to access to and from the sea) ตาม Part X เท่านั้นแต่ไม่ได้รวมถึงเรื่องเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) ดังนั้นในเรื่องเสรีภาพในการผ่านนั้นจึงอยู่ภายใต้หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง ซึ่งหากรัฐทางผ่านใดให้สิทธิผ่านแดนแก่รัฐไร้ชายฝั่งใดๆ เพื่อผ่านออกสู่ทะเลก็จะต้องให้สิทธิในการผ่านแดนแก่รัฐอื่นๆ ไม่ด้อยไปกว่ากันด้วย แสดงให้เห็นว่าหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่าน (Freedom of Transit) เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติโดยทั่วไป

๒) หลักปฏิบัติอย่างคนชาติ (National Treatment) หลักปฏิบัติอย่างคนชาติตามกรอบความตกลงนี้มุ่งที่จะกำหนดการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแก่ผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศอย่างเท่าเทียมกับผู้ขนส่งในประเทศเนื่องจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้ให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนแก่ผู้ประกอบการขนส่งภายในประเทศมากกว่าที่ให้กับผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศ ดังนั้น กรอบความตกลงดังกล่าวจึงบัญญัติว่า “ภาคีสัญญาจะปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งได้ผ่านดินแดนของภาคีสัญญาอื่นไม่ด้อยไปกว่าในกรณีที่ปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ซึ่งขนส่งจากแหล่งกำเนิดไปยังจุดหมายปลายทางโดยไม่ผ่านดินแดนของภาคีสัญญาอื่นนั้น”^{๘๒}

แต่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ นั้น ไม่ได้กำหนดหลักปฏิบัติอย่างคนชาติในเรื่องสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งไว้แต่อย่างใด เนื่องจากหลักเสรีภาพในการผ่านแดนในอนุสัญญานี้เป็นการกำหนดเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนที่ประกอบกับการใช้สิทธิในการเข้าและออกสู่ทะเลไม่ใช่การผ่านเพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น หลักปฏิบัติอย่างคนชาติในกรอบความตกลงนี้จึงถือเป็นหลักการที่ช่วยเสริมในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาดังกล่าว

๓) หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง (Consistency) กรอบความตกลงอาเซียนฯ ได้กำหนดให้ภาคีสัญญารับรองว่าการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ ระเบียบบริหารรวมทั้งกฎอื่นๆ ของภาคีสัญญาจะเป็นไปด้วยความสอดคล้องและต่อเนื่อง^{๘๓} เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับ

^{๘๑} Article ๒ (a) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๘๒} Article ๒ (b) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๘๓} Article ๒ (c) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

การผ่านแดนของแต่ละประเทศภาคีมีความสอดคล้องและต่อเนื่องสร้างความคล่องตัวของการขนส่งผ่านแดน หลักการดังกล่าวนี้ช่วยเสริมหลักการในมาตรา ๑๓๐ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่กำหนดให้รัฐทางผ่านหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดข้องและความล่าช้าในการสัญจรผ่าน ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายภายในที่มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกันของประเทศภาคีจึงมีส่วนช่วยทำให้การเคลื่อนไหวย่านแดนมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

๔) หลักความเรียบง่ายของการผ่าน (Simplicity) การที่จะดำเนินการขนส่งผ่านแดนให้มีความสะดวกและรวดเร็วรัฐภาคีจะต้องพยายามปรับปรุงให้กระบวนการและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนมีความเรียบง่าย^{๔๔} เพื่อความสะดวกในการขนส่งผ่านแดน

๕) หลักความโปร่งใส (Efficiency) เพื่อเป็นการเสริมในหลักเรื่องการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการขนส่งผ่านแดน เพื่อทำการขนส่งผ่านแดนจะต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎระเบียบ และข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎระเบียบได้กำหนดไว้ ดังนั้น กรอบความตกลงฯจึงบัญญัติให้ “ภาคีคู่สัญญาจะต้องเปิดให้สาธารณะรับรู้ถึงข้อมูลกฎหมายกฎระเบียบ ระเบียบปฏิบัติ และประกาศของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเข้าถึงง่าย”^{๔๕}

๖) หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลงดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยหลักประสิทธิภาพซึ่งภาคีคู่สัญญาจะต้องรับรองที่จะบริหารการขนส่งผ่านแดนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและใช้ได้ผลเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนไหวย่านแดน^{๔๖}

๗) หลักการอุทธรณ์ (Appeals) ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการขนส่งผ่านแดนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีคำตัดสินในข้อพิพาทดังกล่าวแล้ว เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น^{๔๗}

๘) หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Mutual Assistance) ตามวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงที่กำหนดไว้ในกรอบความตกลงฯที่ต้องการให้เกิดการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและประสานให้กฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และศุลกากร ในอาเซียนเกิดความเรียบง่าย มีประสิทธิภาพ เอกภาพ และความกลมกลืนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของเขตการค้าเสรีอาเซียน และเพื่อเพิ่มความเป็นเอกภาพของเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนนี้ยิ่งขึ้น ดังนั้น หลักการที่สำคัญที่สุดคือหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน โดยประเทศภาคีคู่สัญญาจะต้องพยายามให้เกิดความ

^{๔๔} Article ๒ (d) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๔๕} Article ๒ (e) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๔๖} Article ๒ (f) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

^{๔๗} Article ๒ (g) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

ร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่านแดนในอาเซียน^{๔๔}

หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ในเรื่องของหลักการผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดน

จากหลักการ (Principle) ต่างๆที่ปรากฏในความตกลงนี้ สรุปได้ว่า กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่เน้นไปในเรื่องของการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศผ่านแดนเป็นหลัก ซึ่งลักษณะของการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศหลายฉบับ และกรอบความตกลงดังกล่าวยังมีหลักการที่สอดคล้องกับการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนตามมาตรา ๑๒๕ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แต่ทั้งนี้แม้ว่าวัตถุประสงค์ของกรอบความตกลงนี้กับอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จะใช้เสรีภาพในการผ่านแดนไปในเรื่องที่แตกต่างกันแต่วัตถุประสงค์ที่อนุสัญญาทั้งสองฉบับมีเหมือนกันและถือเป็นหลักการที่สำคัญในการใช้เสรีภาพในการผ่านแดนคือ ความต้องการที่จะให้การผ่านแดนมีความสะดวกรวดเร็ว โดยอาศัยหลักการที่อนุสัญญาแต่ละฉบับกำหนดขึ้นซึ่งทำให้การผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับประโยชน์จากอนุสัญญาทั้งสองฉบับมากที่สุด

นอกจากหลักการต่างๆที่กรอบความตกลงนี้ได้กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติแก่รัฐต่างๆแล้วในส่วนรายละเอียดต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบความตกลงนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมาร่วมกันดำเนินการจัดทำเป็นพิธีสาร* (Protocol) เพื่อแนบท้ายกรอบความตกลงดังกล่าว^{๔๕} ซึ่งพิธีสารแนบท้ายกรอบความตกลงดังกล่าวมีทั้งหมด ๕ ฉบับดังต่อไปนี้

พิธีสารฉบับที่ ๑ กำหนดเส้นทางการขนส่งสินค้าผ่านแดน

พิธีสารฉบับที่ ๒ กำหนดที่ทำการชายแดนและจุดอำนวยความสะดวก

พิธีสารฉบับที่ ๓ ประเภทและปริมาณของรถ

พิธีสารฉบับที่ ๔ ข้อกำหนดทางเทคนิคของรถ

^{๔๔} Article ๒ (h) of ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit.

* พิธีสาร (Protocol) มีสถานะเช่นเดียวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

^{๔๕} พิพัฒน์ จันทน์เมฆา, มาตรการศุลกากรของอาเซียนสำหรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนศึกษาเฉพาะกรณีการขนส่งทางบกของประเทศกลุ่มอินโดจีน, หน้า ๖.

พิธีสารฉบับที่ ๕ แผนประกันอุบัติเหตุทางรถภาคบังคับของอาเซียนในส่วนของความรับผิดชอบบุคคลที่สาม

พิธีสารฉบับที่ ๖ จุดผ่านแดนสำหรับรถไฟและสถานีชุมทาง

พิธีสารฉบับที่ ๗ ระบบศุลกากรผ่านแดน

พิธีสารฉบับที่ ๘ การจัดตั้งมาตรการเกี่ยวกับการตรวจโรคในคนและพืช

พิธีสารฉบับที่ ๙ สินค้าอันตราย

ปัจจุบันพิธีสารที่จัดทำแล้วเสร็จและมีการลงนามแล้วมี ๕ ฉบับ ได้แก่ พิธีสารฉบับที่ ๓ ประเภทและปริมาณของรถ พิธีสารฉบับที่ ๔ ข้อกำหนดทางเทคนิคของรถ พิธีสารฉบับที่ ๕ แผนประกันอุบัติเหตุทางรถภาคบังคับของอาเซียนในส่วนของความรับผิดชอบบุคคลที่สาม พิธีสารฉบับที่ ๘ การจัดตั้งมาตรการเกี่ยวกับการตรวจโรคในคนและพืช พิธีสารฉบับที่ ๙ สินค้าอันตราย

สรุป กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน เป็นกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่สำคัญที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนภายในภูมิภาคอาเซียนเพื่อสนับสนุนนโยบายการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) โดยมุ่งที่จะประสานกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดนในประเทศภูมิภาคอาเซียนให้เกิดความเป็นเอกภาพและสะดวกรวดเร็วโดยมีหลักการ (Principle) ต่างๆ ที่ช่วยสนับสนุนการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน

กรอบความตกลงดังกล่าวมีความสำคัญต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างมาก เนื่องจากเป็นความตกลงที่ส่งผลโดยตรงกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนซึ่งเป็นเรื่องที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว อีกทั้งกรอบความตกลงนี้ยังผูกพันประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนที่เป็นเพื่อนบ้านกับประเทศลาว ดังนั้นปัญหาในการอ้างสิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามความตกลงดังกล่าวทำได้ง่ายกว่าการอ้างตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ

อีกทั้งหลักการ (Principle) ต่างๆ ที่อยู่ในกรอบความตกลงนี้มีความสอดคล้องกับหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนตามอนุสัญญาต่างๆ รวมถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และยังมีหลักการใหม่ๆ ที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนหลักการในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ทำให้มีรายละเอียดที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากเป็นประเด็นเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศซึ่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวมากกว่าเรื่องอื่นๆ แล้ว กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนจึงน่าจะเป็นกรอบความร่วมมือที่เอื้อประโยชน์แก่การผ่านแดนเพื่อออกสู่ทะเลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มากกว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ที่เป็นเพียงกำหนดหลักเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนไว้แต่เพียงกรอบกว้างๆ แล้วกำหนดให้การปฏิบัติในเรื่องเสรีภาพในการผ่านแดนต้องตก

ลงกับรัฐทางผ่านอีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งประกอบกับกรอบความตกลงดังกล่าวเป็นกรอบในระดับภูมิภาคซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงต่อสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคตามแนวคิดในเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียน ดังนั้น จึงน่าจะเป็นโอกาสที่ดีที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะใช้ประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคของการเป็นรัฐไร้ชายฝั่ง

๔.๑.๒ ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement)

ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement) นั้นเป็นความตกลงที่เกิดจากประเทศที่อยู่ในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ๖ ประเทศ* ได้แก่ กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม ไทย และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) ได้เห็นชอบแผนในการลดปัญหาและอุปสรรคในการขนส่งข้ามพรมแดนและได้มีการจัดทำร่างความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

ในเบื้องต้นธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) ได้ให้ความช่วยเหลือในการยกร่างความตกลงฯ และการประชุมเพื่อพิจารณาร่างความตกลงฯ จนกระทั่งมีการลงนามความตกลงสามฝ่ายได้แก่ ไทย ลาวและเวียดนาม เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ณ กรุงเวียงจันทน์ ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขความตกลงดังกล่าวเพื่อเปิดให้สมาชิกในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอื่นๆ สามารถเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงได้

จากที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าเนื่องจากปัจจุบันหลักกฎหมายที่ใช้กับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและสินค้าข้ามแดนเป็นหลักกฎหมายที่ต่อเนื่องกัน ประกอบกับในปัจจุบันหลักกฎหมายว่าด้วยการ

* เป็นกรอบความร่วมมือตามโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation : GMS-EC) หรือหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ จำนวน ๖ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม ไทย และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) โดยการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) เพื่อศึกษาความร่วมมือในสาขาต่างๆ ทั้งหมด ๘ สาขาประกอบด้วยสาขาการอำนวยความสะดวกทางการค้า สาขาคมนาคมขนส่ง สาขาการลงทุน สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม สาขาพลังงาน สาขาการท่องเที่ยว สาขาสิ่งแวดล้อม และสาขาการพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร บริการ เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและโอกาสการแข่งขันในเวทีการค้าโลก.

ขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาไปในแนวทางที่ไม่กำหนดความแตกต่างระหว่างการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดนแต่จะเน้นที่ลักษณะความเป็นระหว่างประเทศของการขนส่งสินค้า ลักษณะของการขนส่งผ่านแดนก็จะมีส่วนที่เป็นการขนส่งข้ามแดนรวมอยู่ด้วย การพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศจึงเป็นไปในลักษณะที่เป็นการพัฒนาควบคู่กันไประหว่างการขนส่งข้ามแดนและผ่านแดน

ดังนั้น ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขงนี้จึงมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดนโดยลดความยุ่งยากและประสานกฎหมาย กฎระเบียบ ระเบียบพิธีและข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดน และส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ^{๖๐} และยังเป็นการรวมหลักการทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อให้มีการยึดหยุ่นในการยอมรับความแตกต่างในขั้นตอนและกระบวนการในการทำงานของแต่ละประเทศ ซึ่งจะทำให้รถบรรทุกและรถโดยสารของประเทศสมาชิกขนส่งสินค้าและผู้โดยสารข้ามดินแดนรวมทั้งผ่านดินแดนของประเทศสมาชิกไปยังประเทศที่สามได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

ความตกลงดังกล่าวกำหนดหลักการสำคัญในเรื่องต่างๆซึ่งเป็นกรอำนวยความสะดวกและเอื้อประโยชน์ในด้านการขนส่งระหว่างประเทศ ลดขั้นตอนในการขนส่ง เช่น หลักการยกเว้นภาษีศุลกากรและภาษีที่เกี่ยวกับการผ่านแดน^{๖๑} หลักความโปร่งใสของกฎหมาย กฎเกณฑ์ และโครงสร้างพื้นฐาน^{๖๒} ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีสัญญาจัดทำเอกสารทางด้านกฎหมายภายในประเทศ กฎระเบียบ ขั้นตอน และข้อมูลทางด้านเทคนิคเป็นภาษาอังกฤษที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าและบุคคลข้ามแดนตามที่ระบุไว้ในความตกลง และหลักการ“ไม่เลือกปฏิบัติ”^{๖๓} ซึ่งประเทศภาคีสัญญาจะต้องปฏิบัติต่อรถ สินค้า และประชาชนของประเทศภาคีสัญญาอื่นที่ทำการขนส่งข้ามเขตแดนที่เป็นไปตามข้อกำหนดของความตกลงอย่างเท่าเทียมกันและให้การอนุเคราะห์ไม่ด้อยไปกว่าประเทศภาคีสัญญาอื่น

จะเห็นได้ว่าหลักการต่างๆในความตกลงนี้สอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ซึ่งต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการอำนวยความสะดวกในการขนส่งระหว่างประเทศให้มีความรวดเร็วและต่อเนื่อง

นอกจากนี้กรอบความตกลงนี้ยังนำวิธีการใหม่ๆมาใช้ เช่น ขั้นตอนการตรวจสอบ ณ ด้านแบบ Single-window inspection^{*} และ Single-step inspection^{**} เจื่อนใจเกี่ยวกับยานพาหนะข้ามพรมแดน

^{๖๐} Article ๑ of The GMS Cross-Border Transport Agreement.

^{๖๑} Article ๘(b) of The GMS Cross-Border Transport Agreement.

^{๖๒} Article ๓๑ of The GMS Cross-Border Transport Agreement.

^{๖๓} Article ๑๒ of The GMS Cross-Border Transport Agreement.

* หมายถึง การตรวจสอบต่างๆการควบคุมประชาชน การตรวจสอบรถ รวมทั้งสินค้าจะต้องดำเนินการพร้อมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเกี่ยวข้อง เช่น ศุลกากร ตำรวจ การตรวจคนเข้าเมือง การค้า การเกษตรกรรม สาธารณสุข เป็นต้น

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

จะเห็นได้ว่าความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเป็นกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคที่มีความสำคัญอีกกรอบหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนและพัฒนาการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนภายในประเทศที่ตั้งอยู่ลุ่มแม่น้ำโขงรวมถึงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวด้วย ซึ่งหากมีการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามแดนแล้วก็จะส่งผลไปถึงการขนส่งผ่านแดนด้วย

นอกจากความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงดังกล่าวแล้ว ในส่วนของสาขาการคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็น ๑ ใน ๘ สาขาความร่วมมือภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation: GMS-EC) ประเทศต่างๆในแถบลุ่มแม่น้ำโขงได้เห็นชอบให้มีการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศต่างๆในแถบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ทั้งการขนส่งผ่านแดนและข้ามแดน ซึ่งมีโครงการที่สำคัญดังนี้

การพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงตามแนวเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก

๑) เส้นทางถนนเมะละแหม่ง(พม่า)-แม่สอด-มุกดาหาร(ไทย)-สะหวันนะเขต(ลาว)-คานัง(เวียดนาม) โดยมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงจากมุกดาหารไปสะหวันนะเขต บนเส้นทางหมายเลข ๕ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นในการออกแบบและให้เงินกู้

๒) เส้นทางกรุงเทพฯ-พนมเปญ-โฮจิมินห์ซิตี้-วังเต่า

๓) เส้นทางถนนเชื่อมโยงไทย-ลาว-เวียดนาม ในเส้นทางเชื่อมโยงคุนหมิง-ฮานอย-ไฮฟอง และพัฒนาต่อเนื่องจากความตกลงการค้าเสรีอาเซียน ๔ ฝ่าย (ไทย-พม่า-ลาว-จีน)

ซึ่งเมื่อการพัฒนาตามเส้นทางที่กำหนดไว้แล้วเสร็จจะทำให้ระบบการคมนาคมขนส่งในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงมีความสะดวกรวดเร็ว ทำให้ช่วยลดข้อเสียเปรียบของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งเป็นรัฐไร้ชายฝั่งในเรื่องการคมนาคมเพื่อออกสู่ทะเลได้อีกด้วย

สรุป โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation: GMS-EC) เป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงโดยมีทั้งความตกลงที่เป็นการกำหนดการปฏิบัติตามความ

** หมายถึง เจ้าหน้าที่ของภาคีสัญญาสองฝ่ายจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศทั้งสองที่เขตแดนติดต่อกันดังกล่าวจะดำเนินการตรวจสอบร่วมกันและพร้อมกัน หากภูมิประเทศท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งจุดควบคุม ณ จุดพรมแดนได้ เจ้าหน้าที่ของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งจะได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ในดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

ตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (The GMS Cross-Border Transport Agreement) ซึ่งมุ่งเน้นที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการขนส่งผ่านแดนแล้ว โครงการฯดังกล่าวยังช่วยพัฒนาเส้นทางที่ใช้ในการคมนาคมขนส่งให้เกิดความเชื่อมโยงในประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งจะช่วยให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับการพัฒนาให้มีความสะดวกยิ่งขึ้นทั้งในด้านการปฏิบัติในกระบวนการขนส่งข้ามแดนตลอดจนผ่านแดน และด้านการพัฒนาเส้นทางต่างๆที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวโดยเป็นความช่วยเหลือจากประเทศต่างๆทั้งในเรื่องการให้เงินกู้ยืมหรือเงินให้เปล่า หรืออำนวยความสะดวกในด้านเทคโนโลยีต่างๆที่เกี่ยวข้อง

๔.๑.๓ ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าผ่านแดนทางถนนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ตกอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ.๒๕๔๒”) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะของการบัญญัติในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติในเรื่องการขนส่งผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติโดยรายละเอียดต่างๆในข้อตกลงนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการต่างๆที่ปรากฏในกรอบอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องโดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) ลักษณะการขนส่งผ่านแดน

การขนส่งสินค้าทางถนนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ ภาติคู่สัญญาจะให้สิทธิซึ่งกันและกันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างประเทศรวมทั้งการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนโดยยานพาหนะที่ใช้ในการพาณิชย์ทั้งของรัฐและเอกชน โดยไม่มีการขนถ่ายจากดินแดนของภาติคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศที่สาม หรือในทางกลับกัน จากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาติคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปยังดินแดนของภาติคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ไม่รวมถึงการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างจุดภายในดินแดนของภาติคู่สัญญา^{๕๔}

จากลักษณะดังกล่าวพบว่าการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าตามข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ได้กำหนดให้แต่ละประเทศสามารถทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้แต่ห้ามมิให้มีการขนถ่ายสินค้าที่จะผ่านแดนจากดินแดนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศที่สาม หรือ

^{๕๔} ข้อ ๑ วรรค ๑ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒.

ในทางกลับกัน จากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปยังดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่ง^{๕๕} ทั้งนี้เพื่อให้การขนส่งดังกล่าวเป็นการขนส่งสินค้าผ่านแดน โดยเฉพาะซึ่งจะไม่สามารถนำมาจำหน่ายในช่องทางปกติภายในประเทศได้

ในเรื่องการขนส่งผ่านแดนนั้นนอกจากข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเทศไทยและประเทศลาวได้จัดทำข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ข้อตกลงกำหนดรายละเอียดฯ พ.ศ. ๒๕๔๒”) ดังกล่าวขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ เพื่อกำหนดรายละเอียดของเรื่องการขนถ่ายสินค้าผ่านดินแดนของภาคีสัญญา ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒

ในข้อตกลงกำหนดรายละเอียดฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดคำนิยามของ “การขนส่งผ่านแดน”^{๕๖} หมายถึง การขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสารผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังประเทศที่สามซึ่งในข้อตกลงกำหนดรายละเอียดฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ นี้ได้กล่าวถึงการขนส่งผ่านแดนไว้ซึ่งประกอบไปด้วยการขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนและการขนส่งสินค้าผ่านแดน

การขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนนั้นข้อตกลงกำหนดรายละเอียดฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ภาคีสัญญาต้องอำนวยความสะดวกในการขนส่งผู้โดยสารจากดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังประเทศที่สาม หรือจากประเทศที่สามผ่านดินแดนของภาคีสัญญาไปยังดินแดนของภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง^{๕๗} แต่ในปัจจุบันพบว่ายังไม่มีการขนส่งผู้โดยสารผ่านแดนตามข้อตกลงนี้ แต่จะมีในส่วนของผู้โดยสารข้ามแดนไทย-ลาว เนื่องจากผู้โดยสารส่วนใหญ่ที่ต้องการโดยสารผ่านแดนไปยังประเทศที่สามหรือจากประเทศที่สามกลับมายังดินแดนของภาคีสัญญามักจะเลือกโดยสารด้วยเครื่องบินเป็นหลัก

ในส่วนของการขนส่งสินค้าผ่านแดนนั้น กำหนดให้ภาคีสัญญาจะต้องอนุญาตให้ใช้พาหนะในการขนส่งตามกำหนดทำการขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนภาคีสัญญาตามข้อตกลงนี้^{๕๘} และ

^{๕๕} ข้อ ๑ วรรค ๒ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

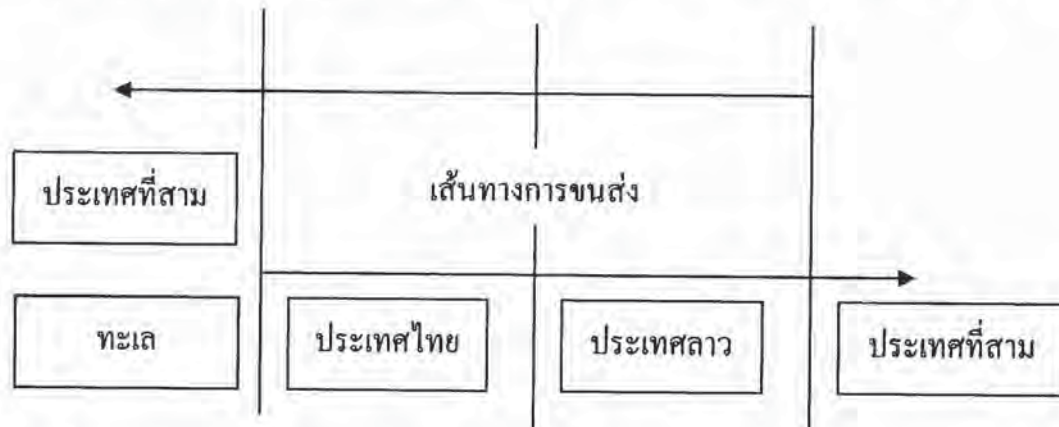
^{๕๖} ข้อ ๑ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.

^{๕๗} ข้อ ๕ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

^{๕๘} ข้อ ๑๐.๒ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

กำหนดให้การขนส่งสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนภาคีสัญญาต้องปฏิบัติตามระเบียบของภาคีสัญญาอย่างเคร่งครัด^{๕๕}

แผนภาพแสดงลักษณะการขนส่งผ่านแดนตามข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่าง
 รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔



๒) ขั้นตอนการขนส่งสินค้าผ่านแดน

ในข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ภาคีสัญญาอำนวยความสะดวกให้แก่กันในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดนที่มีเอกสารถูกต้องครบถ้วนที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องโดยรวดเร็วเท่าที่จะกระทำได้โดยไม่มีการกักสินค้าหรือการตรวจสินค้าโดยไม่จำเป็น^{๕๖} ซึ่งสอดคล้องกับกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าผ่านแดนและมาตรา ๑๓๐ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

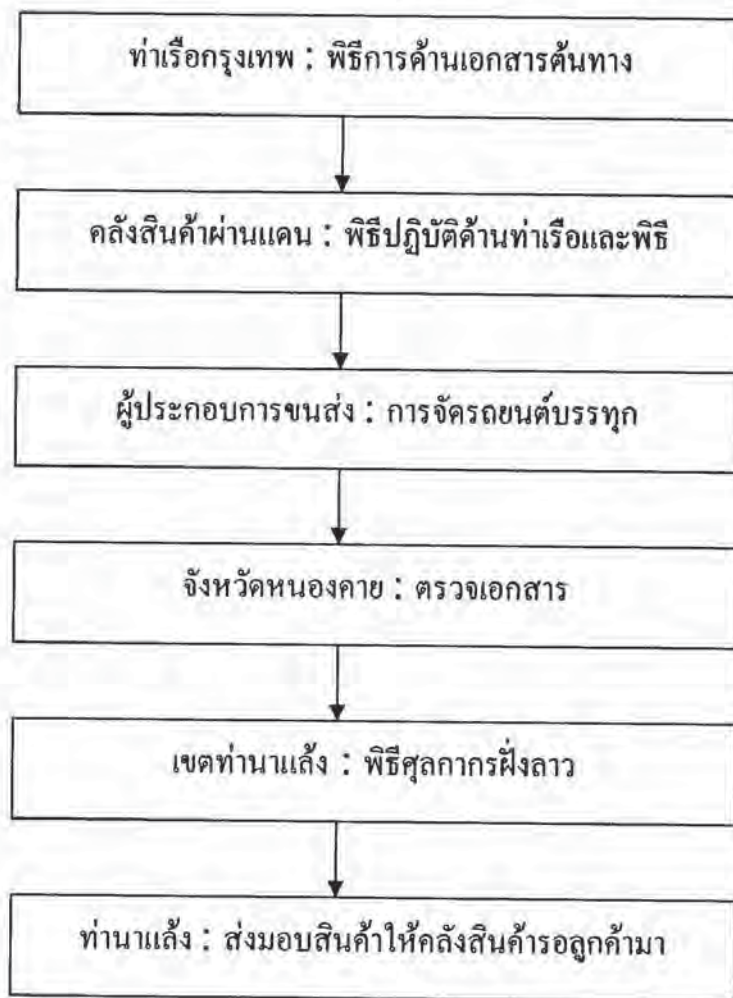
ประเด็นเรื่องขั้นตอนในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากมีหลักการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนปรากฏอยู่กรอบอนุสัญญาต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าให้มีความสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น ในข้อตกลงทวิภาคีระหว่างไทย-ลาว ก็จำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนการขนส่งที่มีความสะดวกและรวดเร็วโดยคำนึงถึงหลักการต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาต่างๆ โดยเฉพาะกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนและในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เองก็ได้กำหนดมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขจัดความล่าช้าในการสัญจรผ่านแดนไว้ในมาตรา ๑๓๐ ด้วย

^{๕๕} ข้อ ๑๐.๓ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

^{๕๖} ข้อ ๓ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าผ่านแดนจากประเทศไทยไปยังประเทศลาวมีการขนส่งผ่านจุดผ่านแดนหลายจุด โดยในการขนส่งทางเรื่อนั้นจะใช้ท่าเรือกรุงเทพและท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ในการขนถ่ายสินค้าที่มาจากเรือและขนส่งต่อไปยังประเทศลาวโดยทางรถยนต์ ซึ่งในการศึกษานี้จะเน้นเฉพาะการขนส่งที่เริ่มต้นจากเขตท่าเรือกรุงเทพซึ่งมีคลังสินค้าผ่านแดนโดยเฉพาะตั้งอยู่และขนส่งไปยังจุดผ่านแดนที่จังหวัดหนองคายและข้ามสะพานมิตรภาพไทย-ลาวหรือแพขนานยนต์ไปสิ้นสุดที่คลังสินค้าที่ท่านาแล้ง ประเทศลาว ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

แผนภาพแสดงขั้นตอนการปฏิบัติการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาว



ขั้นตอนที่ ๑ การขนส่งสินค้าผ่านแดนเริ่มต้นเมื่อสินค้ามาถึงยังท่าเรือกรุงเทพ เจ้าของสินค้าหรือตัวแทน ต้องนำเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ใบตราส่ง (Bill of Lading) ใบแจ้งราคาสินค้า (Invoice) และบัญชีการบรรจุสินค้า (Packing List) มามอบให้บริษัทตัวแทน (โดยส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทผู้รับขนส่ง) เพื่อไปดำเนินการนำสินค้าออกจากเรือและขนส่งไปเก็บยังคลังสินค้าผ่านแดน

ขั้นตอนที่ ๒ เมื่อสินค้ามาถึงคลังสินค้าผ่านแดน จะต้องมีการดำเนินการเพื่อขอส่งสินค้าผ่านแดน โดยผ่านการตรวจสอบความถูกต้องตามเอกสารแบบขอส่งสินค้าผ่านแดนจากเจ้าหน้าที่ศุลกากร

และทำการลงตราผู้สินค้าเพื่อป้องกันการเปิดผู้สินค้าระหว่างทางและตรวจปล่อยสินค้าผ่านแดน ณ คลังสินค้าผ่านแดนโดยไม่มีการเปิดตรวจสินค้าผ่านแดน

ขั้นตอนที่ ๓ เมื่อบริษัทผู้ประกอบการขนส่งจะมารับสินค้าที่คลังสินค้าผ่านแดน จะต้องชำระค่าภาระในการใช้คลังสินค้าผ่านแดนกับการท่าเรือ หลังจากนั้นจึงขนถ่ายสินค้าจากคลังสินค้าผ่านแดนขึ้นรถบรรทุก และขนส่งไปยังด่านศุลกากรหนองคาย โดยผู้ประกอบการขนส่งซึ่ง**ไม่ต้อง**จัดเจ้าหน้าที่ศุลกากรควบคุมขบวนสินค้าไปกับรถบรรทุกเพื่อป้องกันการกระจ่ายสินค้าระหว่างทางดังเช่นแต่ก่อน

ขั้นตอนที่ ๔ เมื่อรถบรรทุกถึงยังด่านชายแดนที่จังหวัดหนองคาย ผู้ขนส่งจะต้องแสดงใบขนส่งสินค้าผ่านแดนแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ด่านหนองคายเพื่อตรวจสอบเอกสารการขนส่งและตราประทับที่ผู้สินค้าว่ามีการเปิดผู้สินค้าระหว่างทางหรือไม่ จากนั้นจึงนำรถบรรทุกสินค้าข้ามสะพานมิตรภาพไทย-ลาว โดยไม่ต้องขนถ่ายสินค้าลงเพื่อเปลี่ยนรถ และส่งสินค้าไปยังคลังสินค้าทำนาแล้งประเทศลาวต่อไป

ขั้นตอนที่ ๕ เมื่อรถบรรทุกสินค้าถึงยังชายแดนฝั่งลาว ต้องดำเนินพิธีศุลกากรการตรวจสินค้าที่ฝั่งลาวอีกครั้งหนึ่ง

ขั้นตอนที่ ๖ จากนั้นขนส่งสินค้าไปกองเก็บยังคลังสินค้าทำนาแล้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำคลังสินค้าเป็นผู้ตรวจรับและเซ็นกำกับใบขนส่งสินค้า เพื่อรอเจ้าของสินค้าฝั่งลาวมารับสินค้าต่อไป

๓) ผู้ประกอบการขนส่ง

การขออนุญาตประกอบการขนส่งระหว่างประเทศนั้น เมื่อผู้ประกอบการขนส่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศจากฝ่ายหนึ่งแล้วจะต้องขออนุญาตประกอบการขนส่งระหว่างประเทศตามกฎหมายและระเบียบของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เจ้าของสินค้าสามารถเลือกเอาผู้ประกอบการขนส่งของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือของประเทศที่สามซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญาทั้งสองฝ่ายให้ทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนได้^{๐๐๐}

ปัจจุบันประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการเปิดเสรีจำนวนผู้ประกอบการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างไทย-ลาวตามการร้องขอจากประเทศลาว ดังนั้น ผู้ประกอบการขนส่งใดต้องการทำการขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตขนส่งระหว่างประเทศได้ที่กรมขนส่งทางบก ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด ๘๗ บริษัท และจากนั้นต้องดำเนินการทำประกันภัยกับกรมศุลกากร

^{๐๐๐} ข้อ ๒ และข้อ ๖ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ.๒๕๔๒. และข้อ ๑๒ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

จำนวน ๑ ล้านบาท เพื่อประกันในการขนส่งสินค้าทำให้ปัจจุบันมีเพียง ๑๑ บริษัท * เท่านั้นที่สามารถขนส่งสินค้าผ่านแดนไทย-ลาวได้

ปัจจุบันจึงมีผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศตามความตกลงดังกล่าวทั้งหมดหลายราย โดยผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการจากประเทศไทย เพราะทางฝ่ายลาวเองยังไม่มีรถบรรทุกเพียงพอที่จะใช้ในการขนส่ง^{๑๐๒} แต่ได้ขอดำเนินการในลักษณะของบริษัทร่วมทุนระหว่างผู้ประกอบการของไทยกับผู้ประกอบการของลาว ซึ่งผู้ประกอบการขนส่งของแต่ละประเทศมีการรวมกลุ่มกันในชื่อของสมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทย (Thailand International Freight Forwarder Association-TIFFA) กับสมาคมผู้จัดส่งสินค้าของลาว (Lao International Freight Forwarder Association-LIFFA) โดยองค์กรทั้งสองเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศของทั้งสองประเทศในการเจรจาเพื่อร่วมมือกันในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างไทย-ลาว

และในกรณีของการขนส่งผู้โดยสารเป็นการร่วมเดินรถระหว่าง บริษัท ขนส่ง จำกัด (บ.ข.ส.) ของประเทศไทยกับรัฐวิสาหกิจรถเมย์นครหลวงเวียงจันทน์ของประเทศลาวในเส้นทางที่กำหนดร่วมกัน

๔) ชนิดและประเภทของพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง

ชนิดและประเภทของพาหนะที่ใช้ในการขนส่งได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ภาคีสัญญาแต่ละฝ่ายใช้ยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งจากภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง^{๑๐๓} โดยมีการกำหนดรายละเอียดของพาหนะที่ใช้ดังนี้

กรณีรถขนส่งสินค้า กำหนดให้รถขนส่งสินค้าเป็นไปตามพิธีสารฉบับที่ ๓ และ ๔ ของกรอบความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของอาเซียน ลงนามที่ฮานอย วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๑ และกำหนดประเภทของรถขนส่งสินค้าที่ใช้ได้แก่ รถบรรทุกเดี่ยว (Rigid vehicle) และรถที่มีการพ่วง (Articulate vehicle or semi-trailer) และกรณีรถโดยสาร ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลโดยมีที่นั่งไม่เกิน ๔๕ ที่นั่ง

* ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗.

^{๑๐๒} บันทึกการประชุมหารือด้านการขนส่งทางถนนระหว่างคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคมแห่งราชอาณาจักรไทยและคณะผู้แทนทางวิชาการกระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์ และก่อสร้างแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕

^{๑๐๓} ข้อ ๓ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

๕) เส้นทางในการขนส่ง

การกำหนดเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งนั้นให้กระทรวงคมนาคมของไทยและกระทรวงคมนาคมขนส่ง ไปรษณีย์และก่อสร้างของลาวร่วมกันกำหนด^{๑๑๔} ซึ่งต่อมาได้กำหนดเส้นทางดังกล่าวไว้ในข้อ ๘ ของข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเส้นทางต่าง ๆ นั้นเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายไปในหลายประเทศ ดังนี้

๑) ในประเทศลาว เส้นทางที่ใช้ขนส่งซึ่งอยู่ในประเทศลาวมีทั้งหมด ๗ เส้นทางซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆเช่น

- เชื่อมกับประเทศจีนที่บ่อเต็น
- เชื่อมกับประเทศเวียดนามที่เมืองขว้า แคนสะหวัน น้ำพาว จะลอ และอัตตะปือ
- เชื่อมกับประเทศกัมพูชาที่เวินคำ

๒) ในประเทศไทย เส้นทางที่ใช้มีทั้งเส้นทางในแนวเหนือ-ใต้ และตะวันออก-ตะวันตกรวมทั้ง ๑๐ เส้นทาง โดยประเทศลาวสามารถขนส่งสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศพม่าโดยออกทางอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และสามารถผ่านแดนออกไปยังประเทศมาเลเซียที่อำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดนราธิวาส หรือขนส่งสินค้าผ่านทางท่าเรือทางทะเลไปยังประเทศต่างๆได้ที่ทำเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

ซึ่งการกำหนดเส้นทางตามข้อตกลงกำหนดรายละเอียด พ.ศ. ๒๕๔๔ นี้เป็นการกำหนดเส้นทางที่มีอยู่เดิม เพียงแต่ในบางเส้นทางในเขตประเทศลาวก็มีการปรับปรุงเส้นทางโดยบางเส้นทางเป็นความร่วมมือของทั้งสองประเทศ ดังนั้นเห็นได้ว่าข้อตกลงดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๕ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

สำหรับเส้นทางขนส่งผู้โดยสารนั้นในเบื้องต้นจะเป็นลักษณะของการขนส่งผู้โดยสารข้ามแดนซึ่งกำหนดเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งโดยกำหนดไว้เป็น ๓ ระยะ ดังนี้

ระยะแรกให้มีการเดินรถในเส้นทางระยะสั้นจำนวน ๒ เส้นทางคือ เส้นทางจังหวัดหนองคาย-กรุงเทพฯ-จังหวัดหนองคาย และเส้นทางจังหวัดอุดรธานี-กรุงเทพฯ-จังหวัดอุดรธานีซึ่งปัจจุบันได้เปิดเส้นทางเดินรถใน ๒ เส้นทางหลักไปแล้ว

ระยะที่ ๒ เป็นการเดินรถในเส้นทางจังหวัดขอนแก่น-กรุงเทพฯ-จังหวัดขอนแก่น

ระยะที่ ๓ เป็นการเดินรถในเส้นทางกรุงเทพมหานคร-กรุงเทพฯ-กรุงเทพมหานคร

๖) ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการขนส่ง

ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงยึดหลักการยกเว้นภาษีและอากรที่เกี่ยวข้อง

^{๑๑๔} ข้อ ๑๐ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

กับการขนส่งสินค้าผ่านแดนตามกรอบอนุสัญญาต่างๆ โดยกำหนดให้สินค้าผ่านแดนที่ผ่านดินแดนของภาคีสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะได้รับการยกเว้นภาษีและอากรต่างๆ ในดินแดนของประเทศที่สินค้านั้นๆ ผ่านแดน^{๑๐๔} แต่ภาคีสัญญาสามารถเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการผ่านแดน ณ จุดชายแดนที่กำหนดและอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้ใช้อัตราที่ภาคีสัญญาแต่ละฝ่ายกำหนด และค่าธรรมเนียมในการใช้คลังสินค้า ลานสินค้า ค่าธรรมเนียมในการเข้าและออกสถานีขนส่งสินค้า ค่าขนถ่ายสินค้า รวมทั้งค่าธรรมเนียมในการใช้ท่าเรือ ให้เป็นไปตามที่ภาคีสัญญาผู้ให้บริการกำหนดไว้ แต่ต้องไม่สูงกว่าที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการภายในประเทศ และหากมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียมจะต้องแจ้งให้ภาคีสัญญาอีกฝ่ายทราบล่วงหน้า ๓ เดือน^{๑๐๕}

จะเห็นได้ว่าการเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวขัดหลักการซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๗ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

๓) ข้อตกลงไทย-ลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีผลใช้กับการขนส่งทางถนนทุกประเภท ยกเว้นการขนส่งสินค้าอันตรายหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีสัญญาวันแต่จะได้รับอนุญาตจากภาคีสัญญาเป็นกรณีพิเศษ^{๑๐๖} ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นไปตามหลักเรื่องการปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรม (Legitimate Interest) ของรัฐทางผ่านที่จะห้ามการผ่านโดยอ้างเรื่องความมั่นคงและสาธารณสุขในการจำกัดการขนส่งผ่านแดนของสินค้าบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐทางผ่าน ดังที่ประเทศไทยห้ามมิให้มีการขนส่งสินค้าบางประเทศผ่านแดนไทยไปลาว เช่น สินค้ายุทธปัจจัย เป็นต้น

๔.๒ ข้อจำกัดสิทธิสาธารณสุขรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในการผ่านแดน

แม้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะมีสิทธิผ่านแดนได้โดยหลักกฎหมายต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่การผ่านแดนซึ่งเป็นอธิปไตยของไทยนั้นมิใช่จะผ่านได้โดยไร้ขีดจำกัด ทั้งนี้เพราะแม้กฎหมายดังกล่าวจะให้สิทธิแต่ก็ได้จำกัดสิทธิเอาไว้เช่นกัน ทั้งนี้มีเกณฑ์พิจารณาว่าจะต้องเป็นหลักสุจริต (good faith) และไม่เป็นการใช้สิทธิในลักษณะบิดเบือน (abuse of right) ตามมาตรา ๓๐๐ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และที่มีอยู่เฉพาะตามมาตราต่างๆ ในแต่ละกรณี

^{๑๐๔} ข้อ ๕ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

^{๑๐๕} ข้อ ๑๕ แห่งข้อตกลงกำหนดรายละเอียดการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๔.

^{๑๐๖} ข้อ ๔ แห่งความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒.

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในส่วนของการจำกัดสิทธิของรัฐไร้ชายฝั่งที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนของรัฐอื่น โดยแบ่งเป็นข้อจำกัดสิทธิที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนภาคพื้นดินของรัฐอื่น และข้อจำกัดสิทธิที่เกี่ยวกับห้วงอากาศเหนือดินแดนของรัฐอื่น จะศึกษาในรายละเอียดดังนี้^{๑๐๘}

๔.๒.๑ ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนภาคพื้นดินของรัฐอื่น

สำหรับข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่จะผ่านเข้าและออกสู่ทะเลเหนือดินแดนภาคพื้นดินของรัฐอื่น ที่มีอยู่ตามอนุสัญญาต่างๆ มีข้อจำกัดในด้านเนื้อหา ดังนี้

๑) เส้นทางสัญจร ซึ่งตามธรรมนูญบาร์เซโลนาจะมีลักษณะของการจำกัดเส้นทางที่ใช้สัญจรได้บัญญัติว่า “เรือ, รถไฟและสินค้าและวิธีอื่นของการขนส่ง” (...vessels, coaching and goods stock and other means of transport) แม้จะใช้คำว่า “วิธีอื่นของการขนส่ง”^{๑๐๙} (other means of transport) แต่หมายถึงวิธีการขนส่งโดยทางรถไฟหรือทางน้ำที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคตเท่านั้น^{๑๑๐}

ในขณะที่อนุสัญญานิวยอร์กจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเส้นทางสัญจรที่กว้างกว่าโดยให้ความหมายว่า “การผ่านเช่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางที่สมบูรณ์” (...the passage is a portion of a complete journey...) เช่นเดียวกับกฎหมายทะเลที่ใช้คำว่า “การผ่านเข้าและออกสู่ทะเล”^{๑๑๑} (access to and from the sea) ซึ่งไม่ได้จำกัดวิธีการขนส่งแต่อย่างใด

๒) ค่าใช้จ่ายซึ่งตามอนุสัญญาต่างๆ มีบทบัญญัติให้รัฐทางผ่านเรียกเก็บจากรัฐที่ต้องการผ่านได้ ไม่ว่าในธรรมนูญบาร์เซโลนา^{๑๑๒} หรืออนุสัญญานิวยอร์ก^{๑๑๓} ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในการจะเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ดังนั้นรัฐทางผ่านอาจเรียกเก็บในอัตราที่สูงจนเป็นการจำกัดสิทธิในการผ่านของรัฐไร้ชายฝั่งก็ได้

^{๑๐๘} ทศไนย์ ฤกษ์สานติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๗-๔๘.

^{๑๐๙} มาตรา ๑ แห่งธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑.

^{๑๑๐} R.Makil, *Transit Right of Land-Locked Countries An Appraisal of International Conventions*, ๔ *Journal of World Trade Law*, ๔๐ (๑๙๗๐).

^{๑๑๑} มาตรา ๑ แห่งอนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. ๑๙๖๕.

^{๑๑๒} มาตรา ๓ แห่งอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ. ๑๙๕๘ และมาตรา ๑๒๖ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

^{๑๑๓} มาตรา ๓ แห่งธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑.

^{๑๑๔} มาตรา ๓ แห่งอนุสัญญานิวยอร์กว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. ๑๙๖๕.

๓) การอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ (vital interest) ของรัฐทางผ่าน เช่น ประโยชน์ทางสาธารณสุข ฯลฯ และเพื่อความมั่นคง (security) ของรัฐทางผ่านที่บัญญัติในธรรมนูญบาร์เซโลนา^{๑๑๕} และอนุสัญญานิวออร์ค^{๑๑๖} ที่จะห้ามไม่ให้การผ่านได้โดยง่าย ดังเช่นกรณีที่ประเทศไทยออกกฎเกณฑ์เรื่องสินค้ายุทธปัจจัย เพื่อห้ามการผ่านของสินค้าไปยังประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จะเห็นได้ว่าแม้มีบทบัญญัติเรื่องการผ่าน แต่จากข้อจำกัดที่อยู่ในบทบัญญัติซึ่งหากรัฐทางผ่านยกขึ้นอ้าง ก็จะทำให้รัฐชายฝั่งถูกจำกัดสิทธิการผ่านทันที ซึ่งนอกจากมีอยู่ในความตกลงพหุภาคีแล้ว ก็ยังมีอยู่ในความตกลงทวิภาคี เช่น Agreement between the Government of the USSR and the Royal Afghan Government on Transit Question, Agreement between the Government of the Kingdom of Afghanistan and the Government of the Islamic Republic of Pakistan for Regulation of Traffic in Transit. และกรณีความตกลงระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฯลฯ และประการสำคัญคือ เรื่องการผ่านขึ้นอยู่กับการทำความตกลงระหว่างรัฐไร้ชายฝั่งและรัฐทางผ่าน ดังนั้นรัฐทางผ่านสามารถกำหนดเงื่อนไขต่างๆนอกเหนือจากความตกลงพหุภาคีที่ถือเป็นข้อตกลงแม่บท (umbrella agreement)

๔.๒.๒ ข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับห้วงอากาศของ สปป.ลาว เหนือดินแดนของรัฐอื่น^{๑๑๗}

สำหรับข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ส่วนนี้ของรัฐ สปป.ลาว ในฐานะรัฐชายฝั่งมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐทั่วไป สำหรับอนุสัญญาชิคาโกได้ให้อำนาจแก่รัฐภาคีแต่ละรัฐภาคีที่จะจำกัดหรือห้ามมิให้อากาศยานของรัฐอื่นบินเหนือเขตหวงห้ามในอาณาเขตของตน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและการป้องกันประเทศโดยมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเขตหวงห้ามเกิดขึ้นระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศสเปนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๗^{๑๑๘} กล่าวคือรัฐบาลสเปนได้ประกาศให้ Algesiras ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับสนามบินบิลบาสเป็นเขตหวงห้าม ทำให้เกิดอุปสรรคในการใช้สนามบินบิลบาส ประเทศอังกฤษได้ร้องทุกข์ต่อคณะมนตรีของ I.C.A.O. โดยอ้างว่าการปฏิบัติของประเทศสเปนที่ประกาศเขตหวงห้ามดังกล่าวขัดแย้งกับมาตรา ๕(A) แห่งอนุสัญญาชิคาโก^{๑๑๙} เนื่องจากว่าอาณาเขตและสถานที่ตั้งของเขตหวงห้าม ก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อการเดินอากาศ

^{๑๑๕} มาตรา ๗ แห่งธรรมนูญบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพของการผ่าน ค.ศ. ๑๙๒๑.

^{๑๑๖} มาตรา ๑๑, ๑๒ แห่งอนุสัญญานิวออร์คว่าด้วยการค้าผ่านแดนของรัฐไร้ชายฝั่ง ค.ศ. ๑๙๖๕.

^{๑๑๗} ทศไนย์ ฤกษ์สานติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๕-๕๐.

^{๑๑๘} I.H.Ph. Diederiks-Vershoor, An Introduction to AirLaw, (Kluwer Law and Taxation Publishers, ๑๙๘๕), pp.๑๒-๑๓, อ้างถึงในทศไนย์ ฤกษ์สานติวงษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๕.

^{๑๑๙} มาตรา ๕ (A) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔ บัญญัติว่า

ส่วนประเทศสเปนได้โต้แย้งโดยอาศัยข้อเท็จจริงว่าสนามบินชิบบอลด้าเป็นสนามบินทหาร ดังนั้นจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญา การประกาศเขตหวงห้ามที่ Algesiras ก็เพื่อเหตุผลอันเกิดจากความจำเป็นทางทหารและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕(A) แห่งอนุสัญญาชิคาโกซึ่งเปิดโอกาสให้มีการประกาศห้ามการบินผ่านเขตหวงห้าม หากว่าเป็นกรณีจำเป็นและผู้ที่มิอำนาจพิจารณาแต่ผู้เดียวว่ากรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีจำเป็น คือรัฐเจ้าของประเทศที่กำหนดเขตหวงห้ามปรากฏว่าคณะมนตรีของ I.C.A.O. มีความเห็นแตกแยกกันและในที่สุดก็ไม่มีข้อตัดสินใจของคณะมนตรีในเรื่องนี้ โดยที่ข้อพิพาทได้ยุติลงโดยการเจรจาระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศสเปน

นอกจากนี้อนุสัญญาชิคาโกใช้บังคับเฉพาะอากาศยานพลเรือนเท่านั้น ไม่ได้ใช้บังคับแก่อากาศยานราชการ^{๑๒๐} เช่น ตำรวจ ทหาร ฯลฯ และไม่ใช้บังคับกับอากาศยานที่ไม่มีนักบิน^{๑๒๑} รวมทั้งอนุสัญญาลบับนี้ไม่อนุญาตสำหรับการบินประจำมีกำหนด^{๑๒๒}

“Each contracting State may, for reasons of military necessity or public safety, restrict or prohibit uniformly the aircraft of other States from flying over certain areas of its territory...”

^{๑๒๐} มาตรา ๓ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔.

^{๑๒๑} มาตรา ๘ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔.

^{๑๒๒} มาตรา ๖ แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔.

เปรียบเทียบสิทธิของไทย และสปป.ลาว ในการผ่านแดนตามกรอบความตกลงภูมิภาค, อนุภูมิภาค และทวิภาคี

หลักการต่างๆ	ความตกลงอาเซียน ว่าด้วยการอำนวยความสะดวก ในการขนส่งผ่านแดน	ความตกลงว่าด้วยการ ขนส่งข้ามพรมแดนในอนุ ภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง	ความตกลงว่าด้วยการ ขนส่งทางถนน ระหว่างไทย-ลาว พ.ศ.2542
1.หลักเสรีภาพในการผ่านแดน	✓	✓	✓
2.หลักการยกเว้นภาษีผ่านแดน	✓	✓	✓
3.หลักการอำนวยความสะดวกในการสัญจรผ่าน	✓	✓	✓
4.หลักผสมผสานความร่วมมือระหว่างรัฐทางผ่านกับรัฐไร้ชายฝั่ง	✓	✓	✓
5.หลักการไม่เลือกปฏิบัติ	✓	✓	✓
6.หลักการปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรมของรัฐทางผ่าน	✓	✓	✓
7.หลักความร่วมมือในการสร้างและปรับปรุงวิถีการขนส่ง	✓	✓	✓
8.หลักความสอดคล้องและต่อเนื่อง	✓	✓	✓
9.หลักความเรียบง่ายของการผ่าน	✓	✓	✓
10.หลักการไม่นำเอาบทว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (MI-N-C'lausc) มาบังคับใช้	✓	✓	×
11.หลักการปฏิบัติอย่างคนชาติ	✓	×	×
12.หลักความโปร่งใส	✓	✓	✓
13.หลักความมีประสิทธิภาพ	✓	✓	✓
14.หลักการอุทธรณ์	✓	✓	✓
15.หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน	✓	✓	✓
16.หลักเสรีภาพแห่งทะเลหลวง	×	×	×
17.หลักปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อเรือที่เข้าสู่ท่า	×	×	×

✓ = ปรากฏในอนุสัญญา

× = ไม่ปรากฏในอนุสัญญา

บทที่ ๕

ปัญหาการนำของผ่านประเทศกรณีไทย-ลาว ศึกษากรณีไม้ และซากสัตว์

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาและสิทธิของ สปป.ลาว ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายในระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค จะเห็นได้ว่า สปป.ลาว มีสิทธิที่จะผ่านแดนของไทยไปประเทศที่สามได้

๕.๑ การประกอบธุรกิจไม้ใน สปป. ลาว

จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลของนักวิจัย ณ แขวงจำปาสัก สปป. ลาว พบว่าในการทำธุรกิจค้าไม้ของนักธุรกิจของ สปป. ลาว ส่วนใหญ่จะทำไม้เพื่อการส่งออก ซึ่งผู้ประกอบการก็จะมีหลายส่วนด้วยกัน คือ ผู้ที่ขออนุญาตสัมปทานเพื่อตัดไม้จากแขวง ผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออก และชิปปิ้ง

โดยปกติรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดโควตาจำนวนการตัดไม้ให้กับแขวงต่างๆ ว่าในแต่ละแขวงจะอนุญาตให้ตัดไม้ได้มากน้อยเพียงใด จากนั้นแขวงซึ่งได้โควตาจะแบ่งไม้ให้กับโรงเลื่อยต่างๆ ผู้ที่ขออนุญาตสัมปทานเพื่อตัดไม้จากแขวงจำปาสักนั่นเอง แต่ในการตัดไม้ตามที่ได้รับโควตาจากแขวงนั้น โรงเลื่อยจะไม่ตัดไม้เอง แต่จะมอบโควตาการตัดไม้ให้กับชาวบ้าน ซึ่งเป็นคนพื้นที่เป็นผู้ไปตัดไม้ อีกทอดหนึ่ง เมื่อตัดไม้ได้มาแล้วก็จะขายให้กับผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจากแขวง

แต่การนำไม้มาขายให้กับผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจากแขวง แม้ผู้ประกอบการฯ จะซื้อไม้ อันมีผลทำให้กรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของในไม้นั้นจะกลายเป็นของผู้ประกอบการฯ แล้วก็ตาม แต่กระบวนการชักลากไม้ออกจากป่า หรือที่เรียกว่า “สนามหนึ่ง” นั้นไม่สามารถชักลากออกมาได้ทันที เพราะขั้นตอนนี้ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งให้หน่วยงานจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อเข้าตรวจสอบ และตีค้อนอีกชั้นหนึ่ง

อนึ่ง สำหรับการแจ้งเพื่อทำการชักลากไม้นั้น อาจมีกรณีที่ผู้ประกอบการสงสัยว่าไม้นั้นเป็นของตนหรือไม่ หรืออาจเป็นกรณีไม้ซึ่งตัดจากที่อื่นเอามาผสมเพื่อขายให้กับผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็จะทำการตรวจสอบไปยังนายบ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองประจำหมู่บ้านว่าไม้นั้นมีที่มาที่ไปอย่างไร

เมื่อมีการแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตีค้อน ณ “สนามหนึ่ง”(ในป่า) เพื่อทำการชักลากไม้ ซึ่งการตีค้อนดังกล่าวจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากห้องการป่าไม้ ห้องการค้าและอุตสาหกรรม ห้องการทรัพยากร ซึ่งจะมาในรูปของคณะกรรมการ

จากนั้นก็จะมีชักลากไม้ท่อนจากสนามหนึ่ง (ในป่า) มาที่ “สนามสอง” ซึ่งก็คือที่ติดถนน และต้องทำการตีค้อนหรือประทับตรา(ตรา)สอง ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ห้องการป่าไม้ ห้องการค้าและอุตสาหกรรม ห้องการทรัพยากร ซึ่งก็จะมาในรูปของคณะกรรมการอีกเช่นกัน จากนั้นก็จะมีการชักลากจากสนามสองเข้าโรงเลื่อย

เมื่อมีการนำไม้ที่ผ่านการคัดค้านจากสนามหนึ่ง และสนามสองมาแล้วก็ต้องมีการขอใบอนุญาตเลื่อยไม้จากห้องการค้าและอุตสาหกรรม โดยการขอจะต้องมีการขอให้ตรงตามใบอนุญาต บัญชีไม้ที่ทางโรงเลื่อยทำการเคลื่อนย้ายในแต่ละสนามด้วย จากนั้นทางโรงไม้ก็จะมีการเลื่อยไม้ตามที่ผู้ซื้อไม้สั่งซื้อไม้เข้ามา ซึ่งในการเลื่อยไม้ผู้ประกอบการจะต้องมีการสั่งซื้อใบเลื่อยเพื่อเลื่อยไม้ตามแบบที่กำหนด

จากนั้นผู้ประกอบการก็จะมีการติดต่อชิปปิ้ง เพื่อทำการนำไม้ออกนอกประเทศ ซึ่งอาจมีการนำเข้าไปขายยังประเทศไทย หรือผ่านแดน หรือถ่ายลำไปยังประเทศที่สาม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ซื้อว่าจะมีปลายทางอยู่ที่ไหน ซึ่งกรณีที่ประเทศปลายทางอยู่ประเทศที่สามนั้น ส่วนใหญ่ผู้ประกอบการจะเลือกวิธีการให้ชิปปิ้งนำรถเข้ามาขนไม้จากโรงเลื่อย เพื่อไปยังโกดังถ่ายลำ และบรรจุไม้เข้าสู่คอนเทนเนอร์ทางซึ่งตั้งอยู่ในเขตประเทศไทย ด้วยเหตุผลที่ว่าต้นทุนในการนำรถเข้ามาขนไม้ออกไปจาก สปป.ลาว เพื่อใช้วิธีการถ่ายลำ จะประหยัดกว่าการนำเอาตู้คอนเทนเนอร์เข้ามาบรรจุไม้จาก สปป.ลาว ทั้งนี้เพราะหากมีการนำเอารถหauled ที่มีตู้คอนเทนเนอร์เข้ามาบรรจุไม้จะต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน ทำให้ต้นทุนการเช่ารถสูง ต่างกับการขนไม้ไปบรรจุอยู่ที่ฝั่งประเทศไทย

เมื่อเลื่อยไม้เสร็จแล้ว และมีการติดต่อชิปปิ้งเพื่อให้มีการเข้ามาขนไม้แล้ว ก็จะมีการเชิญกรรมการทางภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงาน และภาคส่วนต่างๆ ข้างต้น มาตรวจรายการไม้แปรรูปที่จะขึ้นรถ จากนั้นรถก็ต้องนำไม้ไปที่ด่านพรหมแดน(กรณีไม้จากแขวงจำปาสักจะต้องตรวจที่ หลัก ๓๐) ซึ่ง ณ ด่านพรหมแดนก็จะมีกรรมการจากภาคส่วนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น และนำส่งออกนอกประเทศ

อย่างไรก็ตามก่อนได้รับใบอนุญาตให้นำไม้ออกนอกประเทศผู้ประกอบการจะต้องเสียภาษีทุกขั้นตอนจนแล้วเสร็จก่อน จึงจะสามารถเคลื่อนย้ายไม้ขึ้นรถและนำส่งออกประเทศได้

เมื่อมีการนำไม้เข้ามาในประเทศไทย ก็จะต้องมีการขออนุญาตนำไม้เคลื่อนที่ต่อด่านป่าไม้ ของกรมป่าไม้ แล้วก็จะมีการนำไม้ไปเก็บที่โกดังไม้ อันเป็นพื้นที่ที่สุทธากการอนุญาตให้มีการถ่ายลำไม้ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของด่านป่าไม้ก็จะมีการเข้ามาตรวจไม้ จากนั้นชิปปิ้งก็จะบรรจุไม้เข้าสู่ตู้คอนเทนเนอร์ และมีการชินตู้คอนเทนเนอร์ และมีการขนส่งไปตามเส้นทางที่สุทธากการกำหนดเอาไว้

๕.๒ ปัญหาการขนส่งสินค้าไม้ผ่านแดน หรือถ่ายลำ จาก สปป. ลาว

จากการศึกษาพบว่า^{๑๒๓} ในการนำไม้จาก สปป.ลาว มายังไทยนั้น พบว่าด้วยระบบกฎหมายที่มีขั้นตอนเป็นจำนวนมาก ทำให้เอกชนที่ประกอบธุรกิจในการนำเข้า และส่งออกสินค้าไม้ และผลิตภัณฑ์จากไม้จากประเทศลาว ที่นำเข้ามาในไทย หรือนำผ่านไปยังประเทศที่สามนั้น มีภาระต้นทุนเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ในการเช่ารถเพื่อขนไม้ จะต้องเช่าเป็นเวลาหลายวัน เพื่อผ่านกระบวนการต่างๆ ในการ

^{๑๒๓} สัมภาษณ์บริษัทด้านการนำเข้า และส่งออกไม้จากประเทศลาว.

เลือกขนส่งไม้จึงต้องเลือกผู้ประกอบการจากฝั่งประเทศ สปป.ลาว แล้วบรรทุกไม้(ยังไม่ได้บรรจุตู้) เข้ามาในประเทศไทย เพื่อมาเปลี่ยนถ่ายพาหนะ และขนพาหนะที่ด่าน (ทางปฏิบัติ ไม่มีพื้นที่เพียงพอให้เปลี่ยนได้ สุดท้ายจึงประกาศพื้นที่ของเอกชนให้เป็นพื้นที่เก็บไม้ และเปลี่ยนถ่ายขนพาหนะได้)

ผลจากการนี้ทำให้ไม่สามารถเข้าไปบรรจุไม้ และใส่ตู้มาจาก สปป.ลาวได้ ทั้งนี้เพราะหากเขารถจากประเทศไทยเข้าไป จะมีต้นทุนสูงมาก รวมทั้งเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ก็ไม่มีความพร้อมมากนัก

อีกทั้งหากพิจารณาในแง่ของข้อกำหนดไทยที่จะต้องมีการขออนุญาตนำไม้เคลื่อนที่ จากด่านป่าไม้เสียก่อน การมาบรรจุไม้ใส่ภาชนะ และบรรทุกจากขนพาหนะฝั่งประเทศไทยจะมีความสะดวกกว่า ทั้งนี้เพราะหากมีการบรรจุใส่ภาชนะ และซีลตู้จากทาง สปป.ลาว เมื่อนำเข้ามาในประเทศไทย ก็จะทำให้สินค้าไม้นั้นต้องเปิดตู้และภาชนะ เพื่อทำการตรวจนับไม้ ซึ่งจะเป็นขั้นตอนที่ยุงยากอีกขั้นหนึ่ง

๕.๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำไม้ผ่านแดน

๕.๒.๑.๑ กฎหมายป่าไม้

ในส่วนของกรมป่าไม้ จากการเก็บข้อมูลพบว่า กรมป่าไม้ยอมรับถึงสิทธิของ สปป.ลาว ในฐานะรัฐไร้ชายฝั่งว่า สปป.ลาว มีสิทธินำของผ่านแดนสินค้าผ่านแดนจากลาว มีการดำเนินการมาตั้งแต่ พศ. ๒๕๕๒- ๒๕๕๓ ก็มีการดำเนินการแล้ว มีการดำเนินการ ภายใน ๖ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นมาก็มีการตรวจสอบของไม้ผ่านแดน

สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานนั้น จะมีการประสานกับด่านศุลกากร กล่าวคือ ในขั้นตอนที่จะนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ในขั้นต้น คือว่าไม้นั้นเข้ามาในด่านศุลกากร ในส่วนของกรมป่าไม้ก็จะไปรับผิดชอบ เมื่อ ไม้ ผ่านด่านศุลกากรเข้ามาในประเทศไทย เป็นไปตาม มาตรา ๓๘ (๓) แห่ง พรบ. ป่าไม้^{๑๒๔}

อย่างไรก็ตาม ในการตีความถึงสิทธิการผ่านแดนของ สปป.ลาว นั้น กรมป่าไม้เห็นว่าการนำไม้ผ่านแดนไม่ว่าจะเป็นวิธีการผ่านแดนหรือถ่ายลำ จะต้องพิจารณาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้นำไม้....เคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง”

โดยต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน ต้องมีใบเสร็จรับเงินอากรขาเข้าของกรมศุลกากร ใบขนสินค้าขาเข้าและแบบแสดงรายการการค้าและสำเนาหรือภาพถ่ายเอกสารที่แสดงว่าเป็นไม้ที่นำมาจากต่างประเทศซึ่งผ่านพิธีการทางศุลกากรแล้วหรือหลักฐานที่แสดงว่าเป็นไมดังกล่าว

^{๑๒๔} ความเห็นของแผนกรมป่าไม้ที่ให้ความเห็นในรายงานความก้าวหน้า, ๑๘ มิถุนายน

ข้อ ๓ เมื่อได้รับคำขอใบเบิกทางนำไม้เคลื่อนที่แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ตรวจสอบไม้ตามที่ระบุไว้ในใบคำขอเบิกทาง และเอกสารหลักฐานแสดงการได้มาซึ่งไม้ดังกล่าว เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้วให้ประทับตราประจำตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่รับรองการตรวจสอบไม้นั้นทุกท่อนทุกชิ้น หากไม่สามารถประทับตราได้เพราะเหตุใด ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หมายเหตุเอาไว้ในบัญชีรายการไม้ แล้วจึงออกใบเบิกทาง

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดอายุใบเบิกทางตามความจำเป็นพอที่จะนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ไปถึงสถานที่ปลายทางได้ แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ออกใบเบิกทาง

ในข้อ ๕ ยังกำหนดว่า ผู้ใดนำไม้เคลื่อนที่เข้าเขตด่านป่าไม้ได้ ต้องแจ้งต่อนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านป่าไม้นั้น โดยแสดงใบเบิกทางกำกับไม้ หรือหนังสือกำกับไม้แปรรูปที่นำมานั้นแล้วแต่กรณี ภายในกำหนดห้าวันนับแต่วันที่ข้ามเขตด่านป่าไม้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ตรวจสอบและอนุญาตเป็นหนังสือให้ผ่านด่านป่าไม้แล้วจึงนำไม้นั้นไปได้^{๑๒๕}

๕.๒.๑.๒ กฎหมายศุลกากร

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายศุลกากร จะมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งจากการเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์ พบว่ากฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

๑. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาคตลอดจนปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศ และมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมาตรา ๗๘ (๔) ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖ กำหนดว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายโดยไม่มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็นและประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก

อนุสัญญาเกียวโต^{๑๒๖} ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติไปปฏิบัติ มาตรฐานข้อ ๑.๒ กำหนดว่า เงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามและพิธีการศุลกากรที่ต้องปฏิบัติให้สำเร็จในการ

^{๑๒๕} กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความใน พรบ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่

^{๑๒๖} Kyoto Convention ได้กำหนด ประเด็นเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) และได้มอบหมายให้องค์การศุลกากรโลก (ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกด้วย) ผลักดันสู่การนำไปใช้ – ผู้วิจัย

นำแนวปฏิบัติต้องระบุในกฎหมายแห่งชาติ รวมถึงเงื่อนไขและพิธีการศุลกากรเหล่านั้นต้องเรียบง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่ง เป็นความมุ่งหมายตามความต้องการของกลุ่มการค้าเพื่อการอำนวยความสะดวก การเคลื่อนย้ายสินค้าและเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากร และการควบคุมทางศุลกากรด้วย

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๕ มาตรา ๕๘ กำหนดให้ทำการลำเลียง ถ้ายของ (ถ้ายลำ) ได้ต้องทำใบขนสินค้าเพื่อลำเลียงตามแบบที่กำหนดโดยได้รับอนุญาตและมีพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรกำกับอยู่ด้วย และมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้ยกอาบทพระราชบัญญัติศุลกากรนี้ขึ้นบังคับใช้ หากมีบทกฎหมายพระราชบัญญัติอื่นที่แตกต่างกับพระราชบัญญัติศุลกากรในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากร

จาก บทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นได้กำหนดแนวการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ ปฏิบัติราชการ โดยมุ่งเน้นอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารับบริการและไม่มีขั้นตอน การปฏิบัติงานเกินความจำเป็นสอดคล้องกับอนุสัญญาเกี่ยว โดยที่กำหนดให้ต้อง ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล อำนวยความสะดวก ในด้านการค้าและต่อการเคลื่อนย้ายสินค้า โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งต้องระบุไว้ในกฎหมายแห่งชาติรวมถึงเงื่อนไขและพิธีการศุลกากรต้องเรียบง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายที่กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่กรณีการนำไม้ผ่านแดนโดยวิธีถ้ายลำแล้ว การออกใบเบิกทางก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นมาตรฐานสากลและขัดต่อวัตถุประสงค์ความมุ่งหมายทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่ต้องการจะควบคุมการขนส่งสินค้าผ่านราชอาณาจักรไทย จำนวน ๑๒ ฉบับ โดยได้บัญญัติความหมายให้รวมความไปถึงการ “นำเข้า” “ส่งผ่าน” “ควบคุมผ่าน” “เพื่อผ่าน” และ “ผ่านราชอาณาจักร” ไว้ในกฎหมายดังนี้

๑) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร โดยมีการขนส่งหรือขนถ่ายยานพาหนะ

๒) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร โดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนพาหนะ

๓) พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำ หรือส่งผ่านราชอาณาจักรแต่ไม่รวมถึงการนำเข้าหรือส่งวัตถุออกฤทธิ์ผ่านราชอาณาจักร โดยมีได้มีการขนถ่ายออกจากเครื่องบินที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะ ระหว่างประเทศ

๔) พระราชบัญญัติปศุสัตว์ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในมาตรา ๓ หมายความว่า นำ หรือส่งผ่านราชอาณาจักรซึ่งปศุสัตว์โดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนยานพาหนะ

๕) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดคำว่า “นำเข้า” ในความหมายของคำว่า “นำเข้า” ตามมาตรา ๔ ซึ่งคำว่า “นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำผ่าน

๖) พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๓ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักรโดยมีการขนถ่ายหรือเปลี่ยนยานพาหนะ

๗) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ในมาตรา ๔ หมายความว่า นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร

๘) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พุทธศักราช ๒๔๙๙ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๒ “ผู้ใดนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์ หรือซากสัตว์...”

๙) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปศุสัตว์ไปนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้กำหนดคำว่า “ส่งผ่าน” และ “ควบคุมผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓ “...เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศจะให้มีการควบคุมการส่งออกไปหรือการส่งผ่าน ไปนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์...” และมาตรา ๔ (๒) “วิธีการเพื่อป้องกันการส่งอาวุธยุทธภัณฑ์...ที่ควบคุมผ่านไปยังประเทศหรือที่ที่ห้าม...”

๑๐) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดคำว่า “นำผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๖๔ “ในการนำผ่านซึ่งยาเสพติดให้โทษ...”

๑๑) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดคำว่า “เพื่อผ่าน” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๕ “ยานพาหนะใดที่เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อผ่านไปในนอกราชอาณาจักร...”

๑๒) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้กำหนดคำว่า “ผ่านราชอาณาจักร” ไว้เป็นถ้อยคำในกฎหมายตัวอย่างเช่น มาตรา ๗๐ “ห้ามมิให้ผู้ใดนำอาวุธปืน...ผ่านราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาต...”

จากการกำหนดความหมาย และถ้อยคำโดยชัดแจ้งของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และในการนี้ได้มีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันกับการกำกับดูแลพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่ได้กำหนดการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรแต่อย่างใด แสดงได้ว่าหากกรมป่าไม้ต้องการควบคุมการส่งผ่านหรือนำผ่านราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติให้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียก่อน อีกทั้งการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ กรณีการนำไม้ผ่านแดนเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนด้านพิธีการศุลกากร และขัดแย้งกับอนุสัญญาเกียวโต รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มุ่งให้หน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ และสัมพันธภาพระหว่างประเทศที่ดีต่อกัน

๒. มาตรการควบคุมกำกับสินค้า

กรมศุลกากรได้มีระเบียบวิธีปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติพิธีการทางศุลกากรต่อสินค้า ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมและกำกับสินค้าที่เป็นมาตรฐานสากล ๕ รูปแบบ คือ

๒.๑ นำเข้า (import) หมายถึง นำเข้ามาใช้หรือบริโภคในราชอาณาจักร

๒.๒ ส่งออก (export) หมายถึง ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

๒.๓ นำกลับเข้ามา (re-import) หมายถึง ส่งออกไปก่อนแล้วจึงนำกลับเข้ามาภายหลัง

๒.๔ ส่งกลับออกไป (re-export) หมายถึง นำเข้ามาก่อนแล้วจึงส่งกลับออกไปภายหลัง

๒.๕ นำผ่าน หรือขนส่งผ่านประเทศ (transit or transshipment) หมายถึง ขนส่งสินค้าผ่านราชอาณาจักรโดยมิได้ใช้ประโยชน์หรือเกิดการบริโภคขึ้นในประเทศ สินค้าประเภทนี้จะไม่มีภาระในอันที่จะต้องเสียภาษี และไม่มีภาระในอันที่จะต้องขออนุญาตนำเข้าและส่งออกตามกฎหมายภายในประเทศทั้งหมด เว้นแต่อยู่ในข้อบังคับของกฎหมาย ๑๒ ฉบับข้างต้น

สำหรับการนำผ่านหรือส่งผ่านประเทศในลักษณะถ่ายลำ (transshipment) เป็นหลักสากลใช้เป็นมาตรการควบคุมสินค้าเหมือนกันทั่วโลกซึ่งเป็นการปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับประเทศไทยได้มีกฎหมายศุลกากร ซึ่งตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ เพื่อรองรับหลักปฏิบัติพิธีการสากลดังกล่าว ประกอบกับกรมศุลกากรได้มีประกาศกรมศุลกากร ที่ ๕๑/๒๕๔๗ ว่าด้วยพิธีการถ่ายลำเป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมสินค้า ถ่ายลำอย่างหนึ่งโดยมีหลักปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขในการควบคุมกำกับของศุลกากร เช่น

๑) ต้องส่งมาโดยมีใบตราส่ง ชนิด THROUGH BILL OF LADING คือ แจ่งท่า ที่ หรือ สนามบินต้นทางส่งในต่างประเทศ แจ่งท่า ที่ หรือ สนามบินแห่งหนึ่งแห่งใดในราชอาณาจักรเป็นท่า ที่ หรือ สนามบินถ่ายลำและแจ่งท่าปลายทางส่งในต่างประเทศ

๒) บัญชีสินค้าสำหรับเรือ จะต้องแจ่งท่าต้นทาง ท่า ที่ หรือ สนามบินถ่ายลำและท่าปลายทางตรงกับ THROUGH BILL OF LADING ที่กล่าวในข้อ ๑

๓) บัญชีสินค้าสำหรับเรือขาออกสำหรับของส่งออกที่เป็นของถ่ายลำ(transshipment cargo) จะต้องระบุด้วยว่าเป็นของถ่ายลำส่งมาจากประเทศใดและจะไปประเทศใด

๔) ของถ่ายลำต้องส่งออกต่างประเทศภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

๕) เจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่ได้ตรวจสินค้าที่ทำการถ่ายลำเพื่อจะขอผ่านแดนไปยังประเทศอื่น

๖) สินค้าที่ถ่ายลำเพื่อจะขอผ่านแดนจะอยู่ในอารักขาศุลกากรหรือการกำกับดูแลตลอดไปจนกว่าจะนำสินค้าส่งออกไปยังประเทศอื่น

๗) หากมีข้อสงสัยในสินค้าที่ถ่ายลำเพื่อจะขอผ่านแดนสามารถตรวจสอบได้ที่ต้นทางและปลายทางภายใต้การควบคุมของศุลกากร