

บทที่ 5 บทสรุป และเสนอแนะ

จากการศึกษา และวิเคราะห์หลักกฎหมายต่าง ๆ ในสนธิสัญญา และทางปฏิบัติของนานาชาติที่เกี่ยวกับสะพานระหว่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่าการศึกษาระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับสะพานระหว่างประเทศ ซึ่งเหมือนกับการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในเชิงเปรียบเทียบ สรุปได้ว่า ถึงแม้จะมีทางปฏิบัติของนานาชาติที่สอดคล้อง และมีทิศทางไปในแนวทางเดียวกันอยู่บ้าง แต่ก็ปรากฏว่าทางปฏิบัติของนานาชาติเองก็มีแนวทางที่แตกต่างกันไป อาทิ ให้ถือเอาที่ตั้งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐ หรือให้ถือเอาเป็นเส้นแบ่งเขตแดนของรัฐบนสะพาน กับการที่ให้ถือเอาแนวเส้นเขตแดนระหว่างประเทศเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐ โดยมีได้มีการระบุ หรืออ้างถึงเรื่องเขตอำนาจรัฐ และอธิปไตยของรัฐบนสะพานเลย อันเป็นผลทำให้ไม่สามารถสรุปทางปฏิบัติที่แน่นอนตายตัว ซึ่งสอดคล้องกันไปไปในแนวทางเดียวกันจนถึงขั้นที่จะก่อให้เกิดปัจจัยทางจิตใจ (psychology element) ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการก่อให้เกิดกฎหมายจารีตประเพณี กล่าวคือ ความเชื่อมั่นว่าสิ่งนั้นคือกฎหมาย (opinio juris) หรือกฎหมายอนุญาตให้กระทำ หรือกฎหมายบังคับให้ต้องกระทำเช่นนั้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ายังไม่ปรากฏว่ามีหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้โดยทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับสะพานระหว่างประเทศ และคงมีแต่เพียงแนวโน้มในทางปฏิบัติของนานาชาติ ซึ่งเป็นเพียงทางปฏิบัติที่ถือได้ว่ามีลู่ทางที่จะกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีต่อไปได้ในอนาคตเท่านั้น และถึงหากจะเกิดมีกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องนี้มาในที่สุดในวันข้างหน้า ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถคาดคะเนได้ว่าจะต้องใช้เวลาอีกเพียงไร ก็ไม่เป็นการตัดสินใจของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะทำสนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นการยกเว้น และเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายเหล่านั้น โดยตกลงกันให้ใช้หลักการอื่นขึ้นมาแทนที่ในลักษณะที่เป็นกฎหมายที่อยู่ในรูปของสนธิสัญญา (Conventional Law) ดังนั้นทุกสิ่งทุกอย่างจึงขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐทั้งหลายที่เกี่ยวข้องว่าจะให้มีความร่วมมือในเรื่องนั้น ๆ มากน้อยเพียงใดหรือไม่

ดังจะเห็นได้จากกรณีสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แจ่มชัดที่จะสะท้อนให้เห็นสภาวะของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภาคีของความตกลงเกี่ยวกับสะพานระหว่างประเทศนั้น ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติจริงถึงแม้จะสามารถตกลงกันได้หลักการในที่สุดเพื่อทำให้สามารถสร้างสะพานระหว่างประเทศขึ้นมาได้ ประโยชน์ในด้านการใช้สอยโดยพหุติดยตามสภาพความเป็นจริงแล้วอาจไม่บรรลุเป้าหมายของการสร้างสะพานนั้นขึ้นที่มีไว้แต่เดิมเลยก็ได้ หรืออาจบรรลุเพียงบางส่วนของเป้าหมายดังกล่าวก็ได้ เช่นเดียวกับในกรณีของสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นนี้ เพราะเท่าที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มการเจรจาที่จะให้มีการก่อสร้างสะพานจนถึงทุกวันนี้ ถึงแม้ประเทศไทยและประเทศลาว ต่างก็เห็นประโยชน์ของการที่จะ

มีสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้ เพื่อเชื่อมการคมนาคมทางบกระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งโดยหลักการแล้วน่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟู และพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศลาวเป็นอย่างยิ่ง และยิ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ ความร่วมมือระหว่างประเทศลาว และประเทศไทยทางด้านเศรษฐกิจ และทางการค้าระหว่างประเทศฟื้นฟู และเจริญรุ่งเรืองขึ้น แต่โดยที่ความตกลงที่เกี่ยวกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาวระหว่างทั้งสองประเทศมีลักษณะเป็นผลของการประนีประนอม ทั้งในด้านประเด็นข้อกฎหมาย และประเด็นทางการเมือง แต่ในเมื่อฝ่ายลาวยังขาดเจตจำนงทางการเมืองที่จะผลักดันให้โครงการก่อสร้างสะพานนี้บรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริงในลักษณะที่เป็นรูปธรรม ซึ่งฝ่ายลาวจะอ้างเหตุผลต่าง ๆ ขึ้นมาเป็นสาเหตุที่จะสร้างกฎเกณฑ์ และระเบียบข้อบังคับอันเป็นผลให้การใช้ประโยชน์จากสะพานมิตรภาพดังกล่าว ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองได้ผลต่ำกว่าที่ควรที่จะเป็นไปได้อย่างมากจนแทบจะไม่คุ้มค่าหากพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระยะสั้น โดยจำกัดขอบเขตการใช้สะพานอย่างเคร่งครัดจนไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และทำให้ได้ใช้ประโยชน์จากสะพานดังกล่าวน้อย ยิ่งกว่านั้นจะด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือทางการเมืองก็ยากที่จะเดาได้ นอกจากนี้ฝ่ายลาวก็ยังได้จำกัดสิทธิของผู้ที่เดินทางข้ามสะพานจากทางฝั่งไทยโดยทางรถยนต์ให้ต้องนำรถยนต์ไปจอดอยู่ตรงปลายสะพานเมื่อข้ามแม่น้ำโขงไปยังฝั่งลาวเพื่อเป็นการบีบบังคับให้ผู้ใช้บริการจากสะพานระหว่างประเทศดังกล่าวต้องใช้บริการเดินรถของลาวจากปลายสะพานทางฝั่งลาวไปยังกรุงเวียงจันทน์ และที่อื่น ๆ ในประเทศลาว โดยฝ่ายลาวอ้างว่าที่กระทำการดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความแออัดของการจราจรในลาว แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้โดยไม่ยากว่า วัตถุประสงค์น่าจะอยู่ที่ฝ่ายลาวต้องการแสวงหาประโยชน์จากการขนส่งจากสะพานมิตรภาพไทย-ลาวที่จะไปยังกรุงเวียงจันทน์ และภูมิภาคอื่น ๆ ของลาว ซึ่งจะทำให้ลาวสามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เดินทางเข้าไปในลาวได้อีกในทางอ้อม เพราะเมื่อไม่สามารถที่จะนำรถยนต์เข้าไปขับขี้นในลาวได้ หากต้องการเข้าไปในลาวก็จะต้องใช้บริการการขนส่งในประเทศลาวเท่าที่มีอยู่แล้ว อีกทั้งยังเป็นการจำกัดขอบเขตมิให้คนต่างชาติสามารถเดินทางไปไกลในประเทศลาวได้โดยเสรีอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นยังอาจทำให้เกิดความระแวงสงสัยขึ้นได้ว่าข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวจะมีสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ และทางการเมืองเท่าที่กล่าวมาแล้วเท่านั้นหรือไม่อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่าหากเปิดให้มีการใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาวได้โดยเสรี อาจทำให้บริการเรือขนส่งข้ามฟากที่ขนส่งทั้งผู้โดยสาร และยานพาหนะ ตลอดจนระวางสินค้าต่าง ๆ ข้ามฟากแม่น้ำโขง และระหว่างประเทศไทย กับประเทศลาว จะต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างมากจนอาจถึงขั้นต้องเลิกกิจการให้บริการขนส่งข้ามฟากแม่น้ำโขงดังกล่าวโดยสิ้นเชิงก็อาจเป็นไปได้ ผู้ประกอบกิจการเรือขนส่งข้ามฟากดังกล่าว และผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อม้อมได้รับความเดือดร้อนอย่างยิ่ง และข้อม้อมต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะรักษาผลประโยชน์ของตน โดยหาทางให้มีการกีดกัน และจำกัดการใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาวให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพราะเป็นเส้นทางคมนาคมที่สะดวกรวดเร็วกว่า และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการใช้บริการเรือขนส่งข้ามฟากเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นสิ่งที่น่าเสียดายที่ฝ่ายลาวดำเนินนโยบายเกี่ยว

กับสะพานมิตรภาพไทย-ลาวไปในทิศทางที่จะทำให้ทุกประเทศที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์จากสะพานมิตรภาพไทย-ลาวต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมากมาย และข้อกังขาทางฝ่ายไทยว่า ฝ่ายลาวมิได้มีเจตจำนงทางการเมืองที่จะเสริมสร้างมิตรภาพ และความสัมพันธ์อันดีกับไทยอย่างจริงจัง และทำให้ผู้ที่เสียประโยชน์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาชนในประเทศไทยเองเกิดความรู้สึกที่ลาวขาดเหตุผล และกระทำตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงอนาคต และความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ เพราะในขณะที่ฝ่ายลาวพยายามที่จะเรียกร้องสิทธิผ่านแดนประเทศไทยโดยเสรีในฐานะที่ลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (land-locked country) โดยลาวได้อ้างถึงหลักการใน Barcelona Convention ค.ศ. 1921 ซึ่งฝ่ายไทยก็ผ่อนปรนให้ด้วยดี แต่ฝ่ายลาวกลับมิได้แสดงมิตรจิตมิตรใจให้เห็นที่เห็นประจักษ์ในสายตาของสาธารณชนในประเทศไทย แต่ได้สร้างภาพพจน์ว่าประเทศลาวเอารัดเอาเปรียบฝ่ายไทยจนไม่ชอบด้วยเหตุผลโดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดเขตอำนาจรัฐไว้ตรงจุดกึ่งกลางสะพาน แต่ในขณะที่เดียวกันสื่อมวลชนต่างชาติมักจะพยายามสร้างภาพพจน์ว่าประเทศไทยกดขี่ข่มเหงประเทศเพื่อนบ้านโดยการบีบบังคับเอารัดเอาเปรียบในหลาย ๆ ด้าน ทั้ง ๆ ที่ในสายตาของคนไทยแล้วประเทศไทยได้ผ่อนปรนให้กับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศลาว ซึ่งประเทศไทยถือเสมือนว่าประเทศลาวเป็นบ้านพี่เมืองน้องที่มีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีใกล้เคียงกับประเทศไทยอย่างมาก แต่ประเทศไทยกลับไม่ได้รับการสนองตอบในลักษณะที่จะแสดงให้เห็นว่าฝ่ายลาวก็มีความผูกพันกับประเทศไทยในลักษณะเดียวกัน จึงทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่สู้ดีต่อกันและกัน ซึ่งหากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ตลอดไปโดยมิได้มีการแก้ไขให้สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแทนที่จะเป็นสัญลักษณ์แห่งมิตรภาพระหว่างทั้งสองประเทศอาจกลายเป็นสัญลักษณ์แห่งการร้าวฉานระหว่างประเทศที่เคยถือว่าเป็นประเทศบ้านพี่เมืองน้องตลอดมาในอดีตก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ย่อมเป็นที่หวังว่าในระยะยาวเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองทั้งในประเทศลาวเอง และในสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศคลี่คลายไปในทิศทางที่ดี ปัญหาความกินแหนงแคลงใจเกี่ยวกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาวอาจถูกแก้ไขให้ลุล่วงไปด้วยดีโดยการนี้ประเทศไทย และประเทศลาวจะต้องเร่งต้องสร้างความมั่นใจซึ่งกันและกันตลอดจนความไว้วางใจซึ่งกันและกันในอันที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการสร้างสะพานนี้ขึ้นมาได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อลาวเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มอาเซียน และเข้าร่วมแผนภูมิภาคการค้าเสรีของอาเซียน (AFTA) ในที่สุด ซึ่งหากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นเช่นนั้นจริงสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้ก็จะเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจที่จะทำให้ประเทศลาวเอง และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียนมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจให้รุ่งเรืองทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ ได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแผนภูมิภาคการค้าเสรีของอาเซียนมีผลใช้บังคับเป็นรูปธรรม ภูมิภาคอาเซียนก็จะมีความเป็นปึกแผ่น และเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจเพียงพอที่จะยืนหยัดแข่งขันกับกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น NAFTA และสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ได้ มิฉะนั้นสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้ก็จะเป็นจุดอ่อนของอาเซียนที่จะทำให้ชาว

โลกเห็นว่าอาเซียนมิได้มีความสมานฉันท์ร่วมมือกันเหมือนกับภาพพจน์ที่อาเซียนพยายามที่จะแสดงออกสู่สายตาของชาวโลกทั้งหลาย ยิ่งกว่านั้นประสบการณ์ที่เกิดจากสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญ และเป็นกุญแจที่จะนำไปสู่การตัดสินใจสามฝ่ายระหว่าง ประเทศไทย ประเทศลาว และประเทศออสเตรเลีย หรืออาจจะมีประเทศอื่นเข้าร่วมมือให้ความช่วยเหลืออีกก็ได้ ในอันที่จะก่อให้เกิดมีความตกลงสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงอีกจุดหนึ่งที่จะทำให้สามารถมีถนนเชื่อมระหว่างประเทศไทยผ่านไปยังประเทศลาวไปสู่ท่าเรือทางตะวันออกของเวียดนามได้ในวันข้างหน้า และทราบเท่าที่ฝ่ายลาวยังขาดเจตจำนงทางการเมืองที่แน่ชัดที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทำนองเดียวกันกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาวอีก ประเทศที่จะให้ความช่วยเหลือในการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันยังอยู่ในขั้นตอนสำหรับศึกษาความเป็นไปได้ซึ่งอาจจะล้มเลิกลงได้ อันทำให้โอกาสที่ประเทศลาวจะมีความก้าวหน้า และพัฒนาทางเศรษฐกิจให้ทัดเทียมกับประเทศอาเซียนอื่นในวันข้างหน้าต้องล่าช้า หรือล้มเหลวไปในที่สุดก็ได้ ซึ่งหากสถานการณ์ได้มีวิวัฒนาการไปในทิศทางลบเช่นนั้นสะพานมิตรภาพไทย-ลาวก็จะกลายเป็นอุปสรรคและเป็นจุดอ่อนในความสมานฉันท์ในภูมิภาคอาเซียนในวันข้างหน้าอีกด้วย

หนทางออกตามความตกลงฉบับนี้เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เขตอำนาจรัฐของทั้งสองประเทศ แต่อย่างไรก็ตามความตกลงดังกล่าวยังมีช่องทางให้ประเทศทั้งสองสามารถเจรจาตกลงโดยสันติวิธีสำหรับบางประเด็นที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งเป็นที่สังเกตได้ว่าระบบกฎหมายที่นำมาใช้กับสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนั้นน่าจะเป็นระบบกฎหมายเฉพาะกรณีของสะพานมิตรภาพไทย-ลาวเท่านั้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสะพานแห่งนี้ได้รับการสนับสนุนจากประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น ปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งหากค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสะพานแห่งนี้มาจากประเทศไทย และประเทศลาวร่วมกันระบบกฎหมายที่ก่อให้เกิดความตกลงอาจจะออกมาในรูปแบบที่แตกต่างไปจากรูปแบบที่เป็นอยู่ก็ได้ ดังนั้นเมื่อระบบกฎหมายของสะพานมิตรภาพไทย-ลาวไม่สามารถนำมาใช้กับทุก ๆ กรณีแล้ว ดังนั้นแนวทางปฏิบัติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดการแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพานของประเทศไทย กับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งจะก่อสร้างขึ้นในอนาคต ปรากฏว่าแนวทางปฏิบัติของนานาชาติที่ละเว้นโดยไม่กล่าวถึงเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพานน่าที่จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย กล่าวคือ เมื่อความตกลงเกี่ยวกับสะพานระหว่างประเทศไม่ได้กล่าวถึงการให้เส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพานก็ทำให้การทำความตกลงในลักษณะนี้ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 181 วรรค 2 อีกทั้งไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการ เนื่องจากการทำความตกลงในลักษณะนี้เป็นความตกลงที่ไม่กระทบกับเรื่องเส้นเขตแดนของประเทศไทย อีกทั้งเมื่อไม่มีการกล่าวถึงการใช้อำนาจรัฐบนสะพาน ดังนั้นการพิจารณาการใช้อำนาจรัฐบนสะพานก็น่าที่จะตีความได้ว่าการใช้อำนาจรัฐบนสะพานนั้นมิใช่เป็นการใช้อำนาจรัฐตามเส้นเขตแดนของตนสำหรับเรื่องกรรมสิทธิ์เมื่อไม่มีการกำหนด

เอาไว้ชัดแจ้งก็น่าที่จะตีความได้ว่ากรรมสิทธิ์ในตัวสะพานนั้นมีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ รวมทั้งการบำรุงรักษาสะพานก็เป็นการบำรุงรักษาร่วมกัน