

บทที่ 5

วิเคราะห์หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเดินเรือตามความตกลงว่าด้วยการเดินเรือ พาณิชย์ ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง

ตามที่ได้ศึกษาหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศทั้งในต่างประเทศ และในความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงมาแล้วในบทที่ผ่านมา ในบทนี้จะได้อธิบายวิเคราะห์ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ในความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ยังขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ เมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์สากลที่ใช้ในการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความและการนำไปปรับใช้ได้ และการที่บัญญัติสิทธิหน้าที่หรือข้อกำหนดต่างๆ เอาไว้ไม่ชัดเจนก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำมาใช้ด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนจะชี้ให้เห็นต่อไป

เมื่อพิจารณาและวิเคราะห์หลักการสากลของการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ ทั้ง 6 ประการที่ได้กล่าวมาในบทที่ผ่านมา นั้น จะพบว่าในความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง มีหลักการสากลดังกล่าวเพียง 4 ประการเท่านั้น คือหลักสิทธิในการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ, ข้อจำกัดของหลักสิทธิในการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ, กฎเกณฑ์ต่างๆ ในการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ และการดูแลรักษาการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ ซึ่งมีอยู่ในความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง และในระเบียบต่างๆ ที่ออกมารองรับความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงฉบับนี้

เหตุที่ต้องมีการทำความเข้าใจความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ขึ้นมา ก็เพื่อให้สามารถใช้การขนส่งทางแม่น้ำโขงได้เต็มประสิทธิภาพ เพราะการขนส่งทางน้ำนั้น เป็นวิธีการขนส่งที่ใช้กันมากและประหยัดมากที่สุด แต่อาจจะช้าเมื่อเทียบกับการขนส่งโดยวิธีอื่น ดังนี้

วิเคราะห์ข้อดี – ข้อเสียของการขนส่งทางเรือ

ข้อดีของการขนส่งทางเรือ

1. รัฐบาลเป็นผู้ปรับปรุงและบำรุงเส้นทางน้ำ การขนส่งทางน้ำก็เหมือนกับการขนส่งทางถนน ซึ่ง รัฐบาลเป็นผู้จ่ายค่าบำรุงรักษาและปรับปรุงเส้นทางให้
2. การใช้เส้นทางน้ำฟรี
3. อัตราค่าขนส่งถูกกว่าการขนส่งประเภทอื่น ๆ
4. สามารถขนส่งได้ปริมาณคราวละมาก ๆ
5. ใช้ขนส่งของที่มีขนาดใหญ่ - น้ำหนักมาก ซึ่งทำการขนส่งด้วยวิธีอื่นได้ไม่มากนัก

ข้อเสียของการขนส่งทางเรือ

1. ความล่าช้า การขนส่งทางน้ำมีความล่าช้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งประเภทอื่น
2. การเดินเรือมีลักษณะเป็นฤดูกาล ดังนั้นการขนส่งทางน้ำในภูมิภาคหลายแห่ง สามารถใช้ได้เพียงฤดูกาลที่มีปริมาณน้ำมากเท่านั้น
3. การเดินเรือถูกจำกัดด้วยธรรมชาติและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ การขนส่งทางน้ำบางเส้นทาง ถูกขัดขวางโดยธรรมชาติ เช่น น้ำแห้ง หรือเกาะแก่งต่างๆ หรือถูกขัดขวางจากสิ่งก่อสร้าง เช่น สะพาน ประตูน้ำ เป็นต้น

ในเรื่องความตกลงการใช้แม่น้ำเพื่อการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ ในการลงนามก็จะลงนามเฉพาะประเทศที่เป็นรัฐภาคี ซึ่งมักจะเป็นรัฐชายฝั่งที่แม่น้ำระหว่างประเทศไหลผ่านเป็นผู้เจรจาตกลงกัน ส่วนใหญ่ก็จะเป็นในรูปแบบ bilateral หรือ multilateral จะไม่มี International Convention เหมือนกับการเดินเรือในทะเล แต่จะเป็นแค่เพียงกรอบความตกลงกว้างๆ ว่ารัฐใดสามารถเดินเรือผ่านได้บ้าง ส่วนรายละเอียดที่ว่ารัฐภาคีแต่ละรัฐจะมีสิทธิเดินเรือได้แค่ไหน เพียงไร หรือกฎจราจรจะเป็นอย่างไรนั้น จะมีการออกกฎหมายออกมาภายหลัง ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศนั้น เพราะโดยหลักแล้วความตกลงระหว่างประเทศไม่สามารถเขียนรายละเอียดในการเดินเรือทั้งหมดลงไปได้ อีกทั้งรายละเอียดในทางปฏิบัติแต่ละเรื่อง ก็มักจะให้ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องนั้นมาเป็นผู้เจรจาในเรื่องนั้นๆเอง โดยแยกเป็นแต่ละ Annex ไป

ดังนั้น ความตกลงในการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศนี้ จึงต่างจากอนุสัญญาในการเดินเรือในทะเลต่างๆ ตรงที่ไม่มีเลขาธิการ ไม่มีนายทะเบียนสำหรับการยอมรับเข้าร่วมเป็นภาคี เพราะความตกลงในการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศนี้ก็คือความตกลง (Agreement) ทั่วไป

ข้อตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงนี้ ในทางปฏิบัติแล้วใครได้ประโยชน์มากกว่ากัน ผู้เขียนเห็นว่าการเปิดให้มีการเดินเรืออย่างเสรีในแม่น้ำโขงนี้ จะทำให้ประเทศจีนได้รับประโยชน์มากที่สุด เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศต้นน้ำ ดังนั้นการขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสารลงมาประเทศปลายทาง ก็จะมาตามทางน้ำไหล ทำให้ใช้พลังงานเชื้อเพลิงน้อยกว่าการเล่นทวนน้ำ และประเทศจีนมีเรือขนาดใหญ่มากกว่าของภูมิภาคทั้ง 3 ประเทศ ดังนั้น ก็จะได้เปรียบในแง่ของการขนส่งมาได้ครั้งละมากๆ ต้นทุนต่ำ และเมื่อจะล่องเรือกลับประเทศ จีนก็ยังสามารถเข้ามาหาตลาดในประเทศภูมิภาคนี้ได้ และสามารถซื้อสินค้าได้โดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลางของรัฐชายฝั่งนั้นๆ ทำให้ประหยัดค่านายหน้าไปได้มาก สินค้าที่จะนำมาขายในประเทศภูมิภาคสมาชิกจึงมีราคาถูก ซึ่งสินค้าอาจมีราคาต่ำกว่าราคาของสินค้าที่ขายในประเทศรัฐชายฝั่งนั้นๆ ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐชายฝั่งในระยะยาวได้ เพราะเมื่อมาวิเคราะห์ถึงความเป็นจริงแล้ว ไทยเองก็ไม่ได้มีกองเรือพาณิชย์แบบจีน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ความตกลงฉบับนี้จะทำให้ประเทศจีนได้ประโยชน์มากที่สุด แต่หากเราสามารถพัฒนากองเรือให้มีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันกับจีนได้ ก็จะเป็นผลดีต่อประเทศไทย

ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงฉบับนี้ หากลงไปวิเคราะห์ในด้านระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม ถือว่าพันธะกรณีที่ต้องทำตามความตกลงฉบับนี้ เช่น การระเบิดแก่งต่างๆ ในแม่น้ำโขง เป็นการทำลายระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม เพราะแก่ง ดอน และผา คือตัวควบคุมน้ำตามธรรมชาติที่ทำหน้าที่ช่วยป้องกันชายฝั่งแม่น้ำโขงไม่ให้พังจากกระแสน้ำในแม่น้ำโขงที่ไหลเชี่ยวกรากในฤดูฝนที่มีความเร็วได้ถึง 20-25 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ดอน แก่ง และผา ยังคงคอยควบคุมให้แม่น้ำโขงไหลไปตามร่องน้ำซึ่งเป็นการรักษาสภาพลำน้ำให้เป็นร่องน้ำลึกและแม่น้ำไม่เปลี่ยนทิศอย่างฉับพลัน หากมีการระเบิดแก่ง ผา และขุดลอกดอนจึงเท่ากับเป็นการทำลายตัวบังคับน้ำตามธรรมชาติ ทำให้เกิดการพังทลายของชายฝั่ง และการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำลึก อีกทั้งการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่งในประเทศจีน ยังส่งผลกระทบต่อแม่น้ำโขง เช่น หลังการระเบิดแก่งและการควบคุมน้ำทางตอนบนในynnนานได้เกิดการพังทลาย

ของชายฝั่งเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ ในปลายเดือนสิงหาคมปี พ.ศ. 2545 ที่บ้านดอนสวรรค์ แขวงบ่อแก้ว ประเทศลาว เยื้องกับท่าเรือเชียงแสน เกิดการพังทลายของชายฝั่งทำให้ชาวบ้านต้องอพยพถึง 113 ครอบครัว เช่นเดียวกับที่บ้านห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ประเทศลาว ตลิ่งและถนนที่สร้างใหม่บางส่วนถูกพัดพาไปกับกระแสน้ำ ส่วนฝั่งไทย พบว่าชายฝั่งแถบเชียงของถูกน้ำโขงกัดเซาะอย่างรุนแรงหลายพื้นที่ เช่นที่บ้านปากอิง และบ้านห้วยลึก ทำให้ชาวบ้านหลายหลังคาเรือนต้องอพยพทุกวันนี้ ปัญหาการพังทลายของตลิ่งเป็นปัญหาที่สร้างความวิตกกังวลให้กับชาวบ้านมากขึ้นเรื่อยๆ การเปลี่ยนการไหลของน้ำยังทำให้เกิด “มูน” หรือทรายมาทับถมบริเวณร่องน้ำ ทำให้ร่องน้ำเปลี่ยนซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือในท้องถิ่น และกระทบต่อไปถึงการเปลี่ยนแปลงเส้นพรมแดนที่ยังไม่ลงตัวอีกด้วย¹

ประเด็นปัญหาที่มาจากการวิเคราะห์ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือในแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขง ของผู้เขียนมีดังนี้

5.1 ขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ

หลักการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขง ปรากฏในข้อ 25 “Any differences or disputes that may arise out of or settled amicably through consultation by the parties concerned.” จากถ้อยคำดังกล่าวเป็นแต่เพียงว่าหากมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นจาก หรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติตามหรือการตีความความตกลงฉบับนี้ จะได้รับการระงับอย่างฉันมิตรโดยการปรึกษาหารือของภาคีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งหากว่าข้อพิพาทนั้นไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้แล้ว จะมีมาตรการหรือวิธีการใดที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาท ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องอนุญาโตตุลาการไว้ในความตกลงให้ชัดเจน โดยอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพื่อแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่สามารถตกลงกันโดยสันติวิธีหรือฉันมิตรได้

¹ “ระเบิดแก่งแม่น้ำโขง : หายนะทางนิเวศน์และสังคม (Mekong Rapids under Fire),” เครือข่ายแม่น้ำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, พิมพ์ครั้งที่ 2 (เชียงใหม่, 2546), น. 15

5.2 ไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าความตกลงฉบับนี้จะไม่ใช้บังคับกับเรือประเภทใดบ้าง

ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ไม่ได้กำหนดเอาไว้ว่า ข้อกำหนดในความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง จะไม่นำมาใช้กับเรือใดบ้างหรือใช้กับเรือทุกประเภท ซึ่งในหลักการเดินเรือสากลจะมีระบุไว้ทุกความตกลงว่า จะไม่นำข้อกำหนดในความตกลง มาใช้บังคับกับเรือซึ่งเป็นเรือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า และเรือรบ หรือเรือที่คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ หรือเรือที่ดำเนินการภายใต้คำสั่งหรืออำนาจของรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และหากจะถือตามชื่อของความตกลงฉบับนี้ ความตกลงว่าด้วยการเดิน “เรือพาณิชย์” ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ซึ่งจะอนุมานว่าความตกลงฉบับนี้ ใช้กับเรือพาณิชย์เท่านั้น ก็คงไม่ได้ เนื่องจากว่าในระเบียบที่ออกมาภายใต้ความตกลงฉบับนี้นั้น มีอยู่เพียงฉบับเดียวคือระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดกับยานพาหนะทางน้ำในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ว่าระเบียบฉบับนี้ ไม่ใช้กับเรือประมง เรือรบ และเรือของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าการพาณิชย์ ปรากฏในข้อ 2 วรรคสอง “*These Regulations shall not apply to the accidents happening between fishing vessels, military vessels and government vessels for non-commercial purposes of the same Contracting Party.*”

จากข้อความดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหากยึดตามชื่อของความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงแล้ว ความตกลงฉบับนี้ก็ใช้บังคับกับเรือพาณิชย์เท่านั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องระบุไว้เป็นข้อยกเว้นในระเบียบฉบับนี้อีก ว่าไม่ใช้กับเรือประมง เรือรบ และเรือของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าการพาณิชย์ แต่กรณีนี้ก็กลับมีการกำหนดไว้ในระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดกับยานพาหนะทางน้ำในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงเพียงฉบับเดียว ทำให้เข้าใจได้ว่าในระเบียบฉบับอื่นๆหากไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ก็ให้ใช้บังคับกับเรือทุกประเภท ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะหมายความว่าเช่นนั้น

5.3 ไม่มีข้อยกเว้นการใช้บังคับของความตกลงฯ ในกรณีที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น

หากกรณีที่สถานการณ์ภายในรัฐเป็นปกติเรียบร้อย ไม่มีความวุ่นวายใดๆ ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ก็ใช้บังคับต่อไป ไม่มีปัญหาอะไร แต่หากเมื่อใดมีเหตุการณ์ไม่ปกติเกิดขึ้น หากยังต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทุกประการ อาจจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่เรือที่สัญจรไปมา เช่น หลักสิทธิในการเดินเรือผ่านแม่น้ำระหว่างประเทศ หากยังต้องทำตามหลักการนี้ในช่วงที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น ก็อาจจะไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงควรมีข้อยกเว้นเอาไว้สำหรับกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้น ให้สามารถยกเว้นการนำเอาข้อกำหนดในความตกลงฯ มาใช้บังคับ เพราะไม่เช่นนั้นรัฐที่เกิดภาวะไม่ปกติก็จะไม่สามารถควบคุมการเดินเรือในแม่น้ำโขงได้ ซึ่งในหลักการสากลเกี่ยวกับการเดินเรือในแม่น้ำระหว่างประเทศ ได้กำหนดข้อนี้ไว้ทุกความตกลงเช่นกัน

5.4 ขาดระบบการตรวจการณ์เกี่ยวกับการเดินเรือที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง มีผลใช้บังคับแล้ว ก็จะมีเรือของรัฐภาคีเดินเรือไปมาได้แม่น้ำโขง ตามกฎเกณฑ์และข้อกำหนดต่างๆ ที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นอาจจะมีลักลอบนำเข้ายาเสพติด การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการลักลอบขนสินค้าหนีภาษีต่างๆ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันนี้ยังขาดระบบที่คอยตรวจสอบเรือที่แล่นผ่านไปมาในแม่น้ำโขง รวมทั้งไม่มีการถ่ายภาพ หรือระบบบันทึกภาพ ที่สามารถบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ของเรือ และ วัน-เวลา ที่เรือเข้าออกน่านน้ำประเทศไทย และไม่มีการบันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ รวมถึงเรือที่ผ่านเข้าออกในบริเวณน่านน้ำเลย ดังนั้นในเรื่องระบบการตรวจสอบเกี่ยวกับการเดินเรือในแม่น้ำโขงนี้ จึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการพัฒนาควบคู่ไปกับการเปิดให้สิทธิในการเดินเรือในแม่น้ำโขงด้วย