

บทที่ 2 มูลเหตุปัญหาของสะพานมิตรภาพไทย-ลาวตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

โดยที่สะพานข้ามแม่น้ำโขงมีความสำคัญเป็นพิเศษโดยเหตุผลหลายประการ อีกทั้งลักษณะของแม่น้ำโขงมีความกว้างมาก ดังนั้นเมื่อมีการก่อสร้างสะพานจึงมีผลทำให้สะพานนั้นความยาวเป็นพิเศษ และค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างก็ย่อมสูงมากเช่นกันแม้ว่าค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสะพานนี้เกือบทั้งหมดมีประเทศที่สาม คือ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ โดยมุ่งที่จะให้เป็นหนทางขยายของขอบข่ายทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศออสเตรเลีย โดยอาศัยเส้นทางสายเอเชีย (Asian Highway) เป็นเส้นทางที่จะนำไปสู่ประเทศในอินโดจีนโดยหวังว่าจะเป็นช่องทางที่จะทำให้สามารถทำการขนถ่ายสินค้าโดยทางบกไปจนถึงประเทศจีนได้ในที่สุด นอกจากนี้ สะพานมิตรภาพไทย-ลาวทำให้สามารถมีการติดต่อไปมาหาสู่ระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวสะดวก และรวดเร็วขึ้นอย่างมาก และถือว่าเป็นเส้นทางสัญจรเพื่อการคมนาคมและการขนส่งสินค้าผ่านแดนสามารถกระทำได้โดยสะดวก และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายต่ำกว่าจึงทำให้สะพานนี้มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมากหากได้มีการเปิดใช้โดยเสรีตามวัตถุประสงค์ อีกทั้งยังมีความสำคัญเป็นพิเศษในทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ เพราะมีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ของการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในแง่ของการกลับคืนสู่สภาพปกติหลังจากที่มีความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองเป็นระยะเวลาจนถึงขั้นปะทะกันด้วยอาวุธ อันเป็นผลมาจากความแตกต่างกันทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง และลัทธิการปกครองซึ่งทำให้ประเทศไทย และประเทศลาวต้องแตกแยกอยู่กันคนละฝ่ายในช่วงของสงครามเย็น และเพื่อที่จะเน้นถึงการย่างเข้าสู่ศักราชใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศลาวในทิศทางที่สร้างสรรค์ ดังนั้นในสนธิสัญญาก่อสร้างสะพานนี้จึงเรียกว่า “สะพานมิตรภาพไทย-ลาว” (Friendship Bridge) สำหรับทางด้านยุทธศาสตร์สะพานนี้ก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นการที่มีการสร้างสะพานนี้ขึ้นมาก็เป็นเครื่องบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย และประเทศลาวอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดีถึงแม้จะยังไม่ถึงขั้นที่เคยเป็นมาก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศลาวก็ตาม ดังนั้นการสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนั้นจึงมีความสำคัญหากมีการเปิดให้ใช้สะพานนี้อย่างเต็มที่ตามวัตถุประสงค์ก็จะทำให้ประเทศลาวดีขึ้นกว่าเดิม และในขณะเดียวกันก็จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย และประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนด้วยโดยปริยาย

ลักษณะพิเศษของสนธิสัญญาก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวอยู่ที่ว่าสนธิสัญญานี้เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีภาคีสามฝ่าย หรือที่เรียกว่า ความตกลงไตรภาคี (tripartite agreement) แต่โดยเนื้อหาสาระมีลักษณะเป็นทั้งความตกลงทวิภาคี (bilateral agreement) และความตกลงไตรภาคี กล่าวคือ เป็นความตกลงระหว่างประเทศผู้ให้ (donner

country) ซึ่งหมายถึงประเทศออสเตรเลีย และประเทศผู้รับ (recipient countries) ซึ่งหมายถึงประเทศไทย และประเทศลาว แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีลักษณะเป็นความตกลงไตรภาคีในแง่ที่ว่าในขณะที่ประเทศภาคีทั้ง 3 ฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกันในหลาย ๆ ด้านเกี่ยวกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้ แต่ก็มี ความขัดกันของผลประโยชน์ในอีกหลาย ๆ ด้านเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศไทย และประเทศลาวซึ่งต่างก็เป็นประเทศผู้รับด้วยกันทั้งคู่ แต่ในขณะที่สิทธิประโยชน์ตามสนธิสัญญาโดยหลักการแล้วจะต้องเหมือนกัน แต่ผลกระทบทั้งในทางบวก และในทางลบมีความแตกต่างกันอย่างมาก และแม้แต่ประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศผู้ให้ก็จะมีผลประโยชน์ในบางเรื่องที่ขัดกับประเทศผู้รับอีก 2 ประเทศอย่างเห็นได้ชัด แต่ในขณะที่เดียวกันประเทศออสเตรเลียในฐานะประเทศผู้ให้ก็ต้องทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ไกลเกลี่ยระหว่างประเทศไทย และประเทศลาวในประเด็นต่าง ๆ ที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกัน ซึ่งในฐานะผู้ให้ที่โดยหลักการแล้วจะมีความเป็นกลางเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกลเกลี่ยได้ในกรณีนี้ ด้วยเหตุนี้ในการเจรจาทำความตกลงก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ในบางข้อบทประเทศไทย และประเทศลาวก็จะต้องมีท่าทีที่สอดคล้อง และตรงกันในอันที่จะเจรจาต่อรองกับประเทศออสเตรเลียในลักษณะที่เป็นการต่อรองระหว่างประเทศผู้รับ กับประเทศผู้ให้ซึ่งยังเป็นธรรมชาติอยู่เองที่ประเทศผู้รับจะต้องพยายามสร้างข้อผูกมัดให้ประเทศผู้ให้อำนวยสิทธิประโยชน์ให้แก่ตนให้มากที่สุด ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียในฐานะประเทศผู้ให้ย่อมต้องพยายามป้องกันมิให้ความตกลงนี้ก่อให้เกิดพันธกรณีซึ่งจะมีผลผูกพันให้ตนต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย และประเทศลาวเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายมา แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามผลักดันให้มีข้อบทที่สร้างพันธกรณีแก่ประเทศผู้รับทั้ง 2 ประเทศในลักษณะที่จะอำนวยสิทธิประโยชน์ให้แก่ประเทศผู้ให้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน และโดยปราศจากอุปสรรคใด ๆ ทั้งปวง แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามผลักดันให้แก่ประเทศผู้รับทั้งสองให้มากที่สุดเพื่อจะทำให้งบประมาณที่ได้รับมอบหมายมาเพื่อการนี้สามารถนำมาใช้ในการก่อสร้างสะพานอย่างเต็มที่โดยในขณะที่เดียวกันทั้งประเทศผู้รับ และประเทศผู้ให้ต่างก็ต้องวางแผนเผื่อไว้สำหรับการขยายช่องทางที่จะใช้ประโยชน์จากสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้ให้กว้างขวางที่สุด ยกตัวอย่างเช่น เตรียมช่องทางเผื่อเอาไว้ให้สามารถสร้างทางรถไฟบนสะพานมิตรภาพไทย-ลาวให้มีช่องทางที่จะเปิดบริการการคมนาคมทางรถไฟระหว่างประเทศที่ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้ด้วย ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่างบประมาณที่คณะผู้แทนของประเทศออสเตรเลียได้รับมาคงจะมีจำนวนจำกัดมากทำให้ไม่สามารถสร้างสะพานให้กว้างพอที่จะสร้างทางรถไฟเป็นทางคู่ขนานให้รถไฟสามารถเดินทางสวนกันได้บนรางที่แยกจากกัน กล่าวคือ ใช้สำหรับขาไปหนึ่งราง และขากลับอีกหนึ่งราง และสามารถเผื่อช่องทางเอาไว้สร้างทางรถไฟเพียงราวเดียวบนกลางสะพานในลักษณะที่ทำให้รถยนต์สามารถเดินทางควบคู่กันไปบนสะพานได้ในเวลาเดียวกับรถไฟทั้งสำหรับขาไปและขากลับคนละฟากของทางรถไฟ แต่สะพานก็แคบเกินกว่าที่จะเพิ่มรางรถไฟคู่ขนานขึ้นอีกหนึ่งรางโดยเหลือช่องทางเดินรถเอาไว้ให้เพียงพอที่รถยนต์จะสามารถข้ามสะพานสวนทางกันคนละฟากของทางรถไฟได้ ปัจจัยหลักที่ทำให้การขยาย

สะพานออกไปอีกเพียง 2 เมตรเพื่อให้รถไฟสามารถเดินทางสวนกันบนสะพานได้ในเวลาเดียวกัน ต้องใช้งบประมาณมากเกินกว่าที่ประเทศออสเตรเลียจะให้ก็คือ ความกว้างของแม่น้ำโขง ณ จุดที่สะพานมิตรภาพไทย-ลาวรายนี้จะต้องผ่านจริงอยู่ในฤดูแล้งเมื่อน้ำลงในระดับต่ำมากทางฝั่งลาวจะมีดอนดินจากฝั่งแม่น้ำล้าลงไปใต้น้ำกว้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางฝั่งไทยแม้แต่ทางฝ่ายลาวเองก็มีความกว้างพอที่จะทำนาได้บริเวณดังกล่าวจึงมีชื่อว่า “ทำนาแล้ง” ทำให้ในฤดูที่ระดับน้ำอยู่ในระดับต่ำสุดตัวลำน้ำโขงที่มีน้ำไหลผ่านจริงจะมีความกว้างไม่มากนัก แต่ในฤดูน้ำหลากความกว้างของลำน้ำโขงส่วนนี้ก็สูงมาก และในเมื่อตลิ่งของแม่น้ำโขงมีความสูงชันเป็นพิเศษเนื่องจากระดับน้ำในฤดูแล้ง และฤดูน้ำหลากมีความแตกต่างกันมากทำให้ไม่อาจสร้างสะพาน และทางรถไฟข้ามแม่น้ำโขงในระดับต่ำได้ สะพานมิตรภาพไทย-ลาวจึงมีความยาวมาก* ด้วยเหตุนี้ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าในอนาคตเมื่อปริมาณการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวสูงมากขึ้นถึงขนาดที่จำเป็นจะต้องมีทางรถไฟคู่ขนานเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งรางหนึ่งเพื่อให้รถไฟขาไปและขากลับสวนทางบนสะพานได้ ประเทศไทยและประเทศลาวคงจะต้องจัดสรรงบประมาณซึ่งอาจมาจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง และจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศอีกส่วนหนึ่งสำหรับค่าใช้จ่ายในการขยายสะพานให้กว้างออกไปเป็นจำนวนมิใช่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อ และอัตราการขึ้นราคาของวัสดุก่อสร้าง และค่าแรงงาน ซึ่งตราบเท่าที่ระดับความเจริญทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศยังมีความแตกต่างกันมากดังเช่นในปัจจุบัน หากมิได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศความเป็นไปได้ของการขยายสะพานเพื่อสร้างทางรถไฟเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งรางจะอยู่ในระดับต่ำมากเพราะในที่สุดประเทศไทยเองจะต้องเป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณสูงมากจนอาจถึงขั้นที่ต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายแต่เพียงฝ่ายเดียวจึงเป็นการยากที่จะสามารถนำโครงการเช่นนี้มาปฏิบัติได้ ทั้งนี้เว้นแต่ว่าผลประโยชน์ของฝ่ายไทยจะสูงมากถึงขนาดที่จำเป็นจะต้องยอมเสียเปรียบในแง่นี้ ความหวังของประเทศไทยที่จะขยายสะพานมิตรภาพไทย-ลาวในลักษณะนี้ในอนาคตจึงมีช่องทางที่จะเป็นไปได้เพียง 2 ทางคือ

1. จะต้องรอ หรือช่วยเหลือให้เศรษฐกิจของประเทศลาวขยายตัวมากเพียงพอที่จะทำให้ระดับความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งสองอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน และ

* นับจากคอสะพานฝั่งไทยถึงคอสะพานฝั่งลาวมีความกว้างถึง 1,174 เมตร วันข้างหน้าเมื่อความตกลงก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (Asian Free Trade Area (“AFTA”)) มีผลใช้บังคับอย่างจริงจังเต็มที่ ประเทศที่มาลงทุนใน ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศไทย ประเทศพม่า ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม ซึ่งส่วนใหญ่คาดว่าจะจะเป็นประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลี อาจพร้อมที่จะให้ความร่วมมือออกค่าใช้จ่าย หรืออย่างน้อยก็ร่วมทุนกันกับประเทศอาเซียนในอันที่จะขยายสะพานให้รถไฟสามารถเดินสวนทางกันบนสะพานได้

แม้แต่ในกรณีนั้นการขยายสะพานก็จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประเทศลาวเห็นความจำเป็น และมีผลประโยชน์ร่วมกับประเทศไทยมากเพียงพอที่จะทำให้ประเทศลาวยอมรับภาระด้านงบประมาณถึงขนาดนั้นได้ หรือ

2. หวังว่าใน วันข้างหน้าความจำเป็นของประเทศออสเตรเลีย หรือประเทศนิวซีแลนด์ หรือประเทศอื่น ๆ ในอันที่จะใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาวสำหรับการคมนาคม และการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศระหว่างประเทศไทย และประเทศลาวซึ่งก็มีความเป็นไปได้เช่นกันว่าในเมื่อสะพานมิตรภาพไทย-ลาวจะเป็นช่องทางให้สามารถเชื่อมถนนหลวงสายเอเชียระหว่างประเทศเวียดนาม ประเทศลาว และประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์กลุ่มประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการให้สะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้อาจร่วมกันออกค่าใช้จ่ายตามสัดส่วนความจำเป็นที่จะต้องให้สะพานนี้ตลอดจนความสามารถทางเศรษฐกิจ หรืออย่างน้อยก็จะต้องมีเจตจำนงทางการเมืองในอันที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ ซึ่งหากต่อไปใน

แต่ตราบที่ 2 ช่องทางนี้ยังเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติจริงผู้ใช้สะพานก็จะต้องเสียเวลารอให้รถไฟต้องสลับหลักกันที่ต้นสะพานซึ่งจะเป็นทางฝั่งไทย หรือฝั่งลาวก็ได้ไปอีกนานพอสมควร

ภูมิหลังของปัญหา

ในความตกลงสามฝ่ายระหว่างประเทศไทย ประเทศลาว และประเทศออสเตรเลียว่าด้วยโครงการสะพานข้ามแม่น้ำโขง ได้ระบุว่าประเทศไทยและประเทศลาวจะได้ทำความตกลงว่าด้วยการใช้ และการบำรุงรักษาสะพานให้เสร็จก่อนที่ประเทศออสเตรเลียจะส่งมอบสะพานให้เมื่อสร้างเสร็จ

ในการประชุมคณะกรรมการประสานงานโครงการสะพานสามฝ่ายในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยและประเทศลาว ได้แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่จะระบุไว้ในความตกลง เช่น ความรับผิดชอบในการร่วมกันบำรุงรักษาสะพาน ค่าธรรมเนียม การใช้สะพาน การตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นเพื่อใช้ และบำรุงรักษาสะพานร่วมกัน ซึ่งประเทศไทย และประเทศลาวมีความเห็นสอดคล้องกันในส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม สองฝ่ายมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องกรรมสิทธิ์ และในเรื่องเขตอำนาจของรัฐบนตัวสะพาน กล่าวคือ ฝ่ายไทยเห็นว่า ไทยและลาวควรมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันในตัวสะพาน เพราะโดยสภาพสะพานเป็นสิ่งที่ต้องใช้ร่วมกัน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประเทศออสเตรเลียที่จะมอบสะพานให้ไทยและลาวใช้ร่วมกัน แต่ฝ่ายลาว

เสนอให้แบ่งกรรมสิทธิ์สะพานกันคนละครึ่ง และใช้เส้นแบ่งกรรมสิทธิ์ที่กลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพานด้วย ซึ่งไทยได้ชี้แจงให้ลาวทราบว่า การแบ่งกรรมสิทธิ์ที่กลางสะพานนั้น อยู่ในวิสัยที่จะตอบสนองได้ แต่การที่จะย้ายเขตอำนาจของรัฐ ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ กำหนดให้เส้นเขตแดนกับเส้นแบ่งอำนาจรัฐเป็นจุดเดียวกัน แต่ตามข้อเท็จจริงระหว่างไทย-ลาว นั้นเส้นเขตแดน และเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐเป็นไปตามร่องน้ำลึกซึ่งเป็นคนละจุดกับเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพาน ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเส้นเขตแดนต้องเป็นไปตามร่องน้ำลึกจึงทำให้ข้อเสนองของฝ่ายลาวที่จะให้กำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐจากเดิมตรงร่องน้ำลึกมาเป็นกึ่งกลางสะพานจึงเป็นข้อเสนอที่ฝ่ายไทยไม่อาจยอมรับได้

การเจรจาในประเด็นในเรื่องกรรมสิทธิ์ และเรื่องเขตอำนาจรัฐนี้ได้มีการประชุม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธาน ซึ่งเป็นการหารือสามฝ่ายระหว่างเอกอัครราชทูตลาว เอกอัครราชทูตไทย และเอกอัครราชทูตออสเตรเลีย โดยปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน โดยในการหารือในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสะพานดังกล่าว จะต้องไม่มีข้อบัพใดที่จะมีผลกระทบต่อเส้นเขตแดนของทั้งสองประเทศ

ในขณะที่พยายามหาข้อยุติในเรื่องกรรมสิทธิ์ และเรื่องเขตอำนาจ ฝ่ายไทยได้เสนอให้ดำเนินการเจรจาทำความเข้าใจ และการบำรุงรักษาสะพานพร้อมกันไป ฝ่ายลาวได้เสนอให้มีการเจรจาการใช้ และบำรุงรักษาสะพานก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายหาข้อยุติในเรื่องกรรมสิทธิ์ และเรื่องเขตอำนาจได้แล้ว โดยได้มีการระบุไว้ในรายงานการประชุม (agreed minutes) โดยฝ่ายลาวเห็นว่าปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ และเขตอำนาจทางกฎหมาย และการบำรุงรักษาสะพานต้องพิจารณาพร้อมกัน ถ้าปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ และเขตอำนาจของรัฐไม่มีข้อยุติ ก็ไม่สามารถพิจารณาเรื่องการใช้ และการบำรุงรักษาสะพานได้

จากมูลเหตุปัญหาดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาข้อขัดแย้งในการตกลงก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวในประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ การใช้เขตอำนาจของรัฐ และเรื่องเขตแดนของประเทศไทย และประเทศลาวดังนี้

2.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์บนตัวสะพาน

เนื่องจากสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้เป็นสิ่งที่ประเทศออสเตรเลียสร้างให้แก่ประเทศไทย-ลาวในลักษณะให้เปล่า เพราะค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวเกือบทั้งหมดประเทศออสเตรเลียเป็นผู้ออกให้ ดังนั้นถึงแม้จะเป็นความตกลงไตรภาคีซึ่งมีภาคี 3

ฝ่ายทางฝ่ายออสเตรเลียก็ไม่ตั้งใจที่จะถือว่าจะมีกรรมสิทธิ์ในสะพานนี้ด้วย และยกให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายไทย และฝ่ายลาวเท่านั้น

ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์บนสะพานนอกจากจะเป็นสาเหตุ หรืออย่างน้อยก็เหตุผลสำหรับฝ่ายลาวที่จะเรียกร้องให้ถือเอาเส้นกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างประเทศไทย และประเทศลาวแล้วยังมีปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังมีใช้น้อยโดยปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานี้อยู่ในขั้นตอนหนึ่งของการเจรจาทำความตกลงไตรภาคีเกี่ยวกับการสร้างสะพานเกือบจะเป็นสาเหตุให้โครงการสร้างสะพานต้องล้มเหลว แต่โดยเหตุที่ทุกฝ่ายต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญของสะพานมิตรภาพไทย-ลาวสำหรับทุกประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และแม้แต่ด้านเสถียรภาพ และความมั่นคงในภูมิภาคทำให้ในที่สุดต่างฝ่ายต่างก็ต้องพยายามหาช่องทางที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามิให้การเจรจาต้องชะงักงัน และประสบความสำเร็จล้มเหลว โดยหนทางแก้ปัญหาของข้อวิตกของฝ่ายลาวซึ่งอ้างว่าในแง่ของการเมืองระหว่างประเทศ

2.1.1 ข้อขัดแย้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ของฝ่ายไทย

ประเทศไทยเห็นว่าทั้งประเทศไทยและประเทศลาวควรมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันทั้งสองประเทศมีกรรมสิทธิ์ร่วมในตัวสะพานทั้งหมดเพราะสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนั้นเป็นสะพานซึ่งประเทศออสเตรเลียเป็นผู้สร้างให้ประเทศทั้งสองในลักษณะให้เปล่า แต่หากจะให้เป็นธรรมจริง ๆ ควรจะกำหนดให้แน่ชัดลงไปว่ามีกรรมสิทธิ์ร่วมในส่วนใดของสะพาน เพราะโดยสภาพของตลิ่งทั้งสองฝั่งของแม่น้ำโขง ตลอดจนภูมิประเทศมีลักษณะแตกต่างกันทำให้ยากที่จะชี้ขาดให้แน่ชัดว่ากรรมสิทธิ์ร่วมบนสะพานเริ่ม และสิ้นสุด ณ จุดใด และตั้งแต่จุดใดที่รัฐทั้งสองจะเริ่มเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียว ดังนั้นหากสะพานทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของทั้งสองประเทศ สิทธิ และความรับผิดชอบที่ทั้งสองฝ่ายมีเหนือสะพานนี้ย่อมเท่าเทียมกันทุกประการโดยต่างฝ่ายต่างก็จะได้รับประโยชน์จากสะพาน และรับผิดชอบ หรือมีหน้าที่ และพันธกรณีในเรื่องการซ่อมบำรุงรักษาสะพานโดยเท่าเทียมกันไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบ หรือเสียเปรียบซึ่งกันและกัน และหนทางออกดังกล่าวนี้ย่อมน่าจะเป็นประโยชน์ และยอมรับได้ของภาคีทุกฝ่ายในความตกลงไตรภาคีฉบับนี้ซึ่งย่อมรวมถึงประเทศออสเตรเลียด้วยโดยประเทศออสเตรเลียไม่น่าจะขัดข้องแต่อย่างใด หนทางแก้ปัญหาในทางปฏิบัติในวันข้างหน้าเกี่ยวกับการซ่อมบำรุงรักษาสะพานอีกด้วย เพราะหากใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งกรรมสิทธิ์ในตัวสะพานแล้วย่อมมีทางเป็นไปได้เสมอว่าการซ่อมบำรุงรักษาสะพานส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายไทย กับส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายลาวอาจมีคุณภาพไม่เท่าเทียมกัน เว้นแต่ฝ่ายไทยจะสามารถส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการซ่อมบำรุงรักษาสะพานในส่วนของลาว เนื่องจากมีความเป็นไปได้ว่าฝ่ายลาวจะซ่อมบำรุงรักษาสะพาน

ส่วนของตนในระดับต่ำกว่ามาตรฐานการซ่อมบำรุงรักษาสะพานส่วนของฝ่ายไทย โดยอาจอ้างว่าประเทศลาวเป็นประเทศเล็ก และเศรษฐกิจยังไม่ดีเท่าประเทศไทยจึงไม่อาจทุ่มเทงบประมาณสำหรับการซ่อมบำรุงรักษาสะพานให้เท่ากับฝ่ายไทยได้ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นเมื่อคุณภาพของสะพานทั้งสองส่วนไม่เท่ากันโดยส่วนหนึ่งอาจจะอยู่ในสภาพที่ดึกว่าอีกส่วนหนึ่ง ความคงทนของสะพานก็จะไม่ได้มาตรฐานที่ควรจะเป็น เพราะการใช้สะพานย่อมต้องใช้ตลอดแนวมิใช่ใช้เพียงครั้งเดียว

2.1.2 ข้อขัดแย้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ของฝ่ายลาว

ในเรื่องกรรมสิทธิ์นั้นฝ่ายลาวมองว่าเมื่อสะพานมิตรภาพไทย-ลาวเป็นสิ่งที่ประเทศออสเตรเลียสร้างให้ในลักษณะให้เปล่า ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในตัวสะพานควรจะมีการแบ่งให้ชัดเจนว่าส่วนใดเป็นของฝ่ายไทย และส่วนใดเป็นของฝ่ายลาว เพื่อฝ่ายลาวจะได้ทราบว่ามีสิทธิ์ และความเป็นเจ้าของในตัวสะพานของฝ่ายตนมีอยู่เพียงไร ฝ่ายลาวจึงต้องการให้มีการแบ่งกรรมสิทธิ์ให้ชัดเจนตรงกึ่งกลางสะพาน อีกทั้งฝ่ายลาวก็เสนอให้อาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐด้วย โดยไม่พิจารณาถึงปัญหาในการใช้อำนาจรัฐ และการบำรุงรักษาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต อีกทั้งฝ่ายลาวพิจารณาว่าหากไม่มีการแบ่งกรรมสิทธิ์ให้ชัดเจนอาจก่อให้เกิดภาพพจน์ว่าเป็นฝ่ายลาวเสียเปรียบฝ่ายไทย เพราะอาจจะทำให้เมื่อคู่มือจะเสมือนกับว่าประเทศไทยได้เปรียบประเทศลาว เพราะมีเขตอำนาจเหนือสะพานส่วนใหญ่ในขณะที่ประเทศลาวมีเขตอำนาจบนสะพานในส่วนที่น้อยกว่าฝ่ายไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจจะดูเหมือนว่าฝ่ายไทยได้กรรมสิทธิ์ในสะพานมากกว่าฝ่ายลาวทั้ง ๆ ที่เป็นสะพานซึ่งประเทศออสเตรเลียเป็นผู้สร้างให้ทั้งสองประเทศในลักษณะให้เปล่า โดยที่ฝ่ายลาวไม่คำนึงถึงเรื่องปัญหาที่อาจจะเกิดกับการบำรุงรักษาสะพาน

ฝ่ายลาวยังคงยืนยันให้ถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งกรรมสิทธิ์ในตัวสะพานของประเทศทั้งสองซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่ายลาวยืนยันให้ต้องเป็นเช่นนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วหลายครั้งเกี่ยวกับภาพพจน์ความเสียเปรียบอันเป็นสิ่งที่ฝ่ายลาวยอมรับไม่ได้โดยไม่ยอมรับฟังเหตุผลของฝ่ายไทยในสิ่งที่เกี่ยวกับปัญหาการซ่อมบำรุงรักษาสะพาน ซึ่งหากฝ่ายลาวยืนยันจะให้ใช้หนทางออกด้วยวิธีนี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของรัฐบนตัวสะพานเท่านั้นถึงแม้ในวันข้างหน้าหากมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคของสภาพ หรือการซ่อมบำรุงรักษาสะพานขึ้นได้ในวันข้างหน้าฝ่ายไทยก็สามารถยอมรับได้ เพราะถือว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเพียงเล็กน้อยซึ่งอาจจะเกิดขึ้น หรือไม่เกิดขึ้นก็ได้ แต่ฝ่ายลาวก็ยังไม่พอใจกับหนทางออกดังกล่าวซึ่งโดยหลักการแล้วต้องถือว่าเป็นสิ่งที่เป็นการสมควร และสมเหตุสมผลที่สุด และยังคงยืนยันอยู่นั่นเองว่าเพียงแค่ว่าเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานที่มีคุณค่า และภาพพจน์ในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายลาวยอมรับหนทางออกเช่นนั้นได้ เพราะทราบเท่าที่เขตอำนาจของรัฐที่มีเหนือสะพาน

ยังไม่เท่าเทียมกันอยู่ภาพพจน์ของความเสียเปรียบของฝ่ายลาวก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม ดังนั้นฝ่ายลาวจึงยังคงยืนยันที่จะให้ใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐทั้งสองด้วยตามที่ไต่ยืนยันมาตั้งแต่ต้น แต่ฝ่ายไทยก็ไม่สามารถยอมรับหนทางแก้ปัญหานั้นได้ ด้วยเหตุผลทางการเมือง และกฎหมายที่จะได้นำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดในส่วนที่ว่าด้วยปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐบนสะพานในตอนต่อไป

2.2 ข้อขัดแย้งในการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐ

โดยหลักการแล้วไม่น่าจะมีอุปสรรคในการเจรจาสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวข้ามแม่น้ำโขงตรงจุดนี้เพราะค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเกือบทั้งหมด ประเทศออสเตรเลียเป็นผู้รับภาระทั้งสิ้น ส่วนประเทศไทย และประเทศลาวต่างก็รับภาระเพียงส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบในดินแดนของตนโดยแท้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่ดิน การเวนคืน และการสร้างถนนมาเชื่อมต่อกับคอสะพาน นอกจากนั้นแม่น้ำโขงตรงที่เป็นจุดก่อสร้างสะพานก็ได้แยกออกเป็นหลายสายจึงมีร่องน้ำลึกเพียงร่องน้ำเดียว ดังนั้นปัญหาว่าเขตแดนจะอยู่ ณ ที่ใดจึงไม่น่าที่จะเกิด ยิ่งกว่านั้นสะพานมิตรภาพไทย-ลาวเมื่อสร้างเสร็จแล้วหากใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ และเจตจำนงของรัฐภาคีทั้งสามฝ่ายก็จะอำนวยความสะดวกให้ประเทศทั้งสาม ตลอดจนประเทศอื่น ๆ อีกด้วยจึงถือได้ว่าสะพานนี้สร้างขึ้นเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย แต่ถึงกระนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์บางประการที่ทำให้ผลประโยชน์ของรัฐทั้งสามแตกต่างกัน และในบางครั้งก็ถึงกับขัดกัน ซึ่งทั้ง ๆ ที่ความขัดกันของผลประโยชน์เหล่านั้นโดยเนื้อแท้แล้วมิได้แตกต่างกันมากนัก แต่ปัจจัยทางด้านการเมืองระหว่างประเทศกลับกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่มีผลทำให้ความขัดกันของผลประโยชน์นั้นกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่จะนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายซึ่งสร้างความลำบากใจให้กับประเทศไทยอย่างยิ่ง และจะก่อให้เกิดปัญหากฎหมายสำหรับฝ่ายไทยเป็นอย่างมากได้ในอนาคต ซึ่งถึงแม้ในสภาพความเป็นจริงแล้วโอกาสที่จะเกิดปัญหานั้นน่าจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างต่ำแต่ถึงกระนั้นก็ตามในเมื่อโดยทฤษฎี และหลักการแล้วปัญหาข้อกฎหมายเหล่านั้นมีทางที่จะเกิดขึ้นได้ การที่จะมองข้ามปัญหาเหล่านั้นเสียเลยย่อมเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ และอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเป็นอย่างมากเช่นกัน ดังจะแยกพิจารณาในรายละเอียดเป็นแต่ละประเด็น

2.2.1 ข้อขัดแย้งทางฝ่ายไทย

2.2.1.1 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และอนุสัญญา ระหว่างสยามกับฝรั่งเศส ซึ่งวางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างสยามกับอินโดจีนลงนามกับคณะกรรมาธิการ

ในเรื่องการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐนั้นฝ่ายไทยต้องการให้กำหนดจุดเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐบนสะพานให้เป็นตามเส้นเขตแดนทางน้ำเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และตามความตกลงในอนุสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส ซึ่งวางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างสยามกับอินโดจีนลงนามกับคณะกรรมาธิการ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2469 (Convention between Siam and France relating to the Regulation of the relations between Siam and Indo-China, August 25, 1926)

มาตรา 3 ของอนุสัญญาดังกล่าวบัญญัติว่า “เพื่อป้องกันมิให้มีข้อพิพาทอย่างใดในเรื่องเส้นเขตแดนในระหว่างกรุงสยาม กับอินโดจีนในตอนแม่น้ำโขงเป็นแดนนั้นอัครภาคีแห่งอนุสัญญานี้ตกลงกันว่าจะได้มีการกำหนดเส้นเขตแดนนั้นอย่างแน่นอน ณ ท้องที่โดยความยินยอมพร้อมกันทั้งสองฝ่าย

เพื่อการนี้เส้นเขตแดนตามลำน้ำโขงนั้น มีบทวิเคราะห์ให้ชัดเจนต่อไปนี้คือ

1. ตามลำน้ำโขงในตอนที่ไม่แยกออกเป็นหลายสาย เพราะเกาะนั้นให้ถือร่องน้ำลึกเป็นเส้นเขตแดนระหว่างกรุงสยามกับอินโดจีน
2. ตามลำแม่น้ำโขงในตอนที่ยกออกเป็นหลายสาย เพราะมีเกาะซึ่งออกห่างจากฝั่งสยามโดยมีกระแสน้ำไหลสพัดอยู่ในระหว่างนั้นจะเป็นเวลาหนึ่งเวลาใดก็ตามให้ถือร่องน้ำของสายแยกที่ใกล้ฝั่งสยามที่สุดนั้นเป็นเส้นเขตแดน
3. ในบรรดาถิ่นที่ลำน้ำแยกซึ่งอยู่ใกล้กับฝั่งสยามที่สุดนั้นเขียนขึ้นด้วยทรายทับถมถาดขึ้นจนกระทั่งทำให้เกาะซึ่งแต่ก่อนอยู่ห่างจากฝั่งนั้นเชื่อมต่อกันเป็นนิคมกับฝั่งนั้น ๆ ตามหลักนิยามเส้นเขตแดนจักต้องเขียนตามร่องน้ำเดิมของสายลำน้ำแยกที่เขียนขึ้น

ด้วยทราบดีว่าถนัดได้ตั้งแห่งขึ้นนั้นแต่ทว่าถ้าแม่มีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นแล้วจะต้องร้องขอต่อคณะข้าหลวงใหญ่ประจำแม่น้ำโขงให้พิจารณาแต่ละกรณีตามเหตุการณ์ ที่เป็นจริงและในกรณีเช่นนั้นคณะข้าหลวงใหญ่จะแนะนำให้ย้ายเส้นเขตแดนไปไว้ยังร่องน้ำที่ใกล้ที่สุดของลำแม่น้ำได้ ถ้าหากวินิจฉัยเห็นว่าการย้ายเช่นนั้นเป็นอันพึงปรารถนา ดังเช่นที่ได้ตกลงกันแล้ว...”

ถึงแม้โดยหลักการแล้วปัญหาข้อกฎหมายในกรณีที่ใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐจะไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงเส้นแบ่งอาณาเขตของรัฐ แต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออธิปไตยของรัฐเป็นอย่างมาก อย่างน้อยก็กระทบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวสะพานมิตรภาพไทย-ลาวเอง เพราะจะทำให้รัฐไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้เขตอำนาจรัฐบนสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ซึ่งผลกระทบจากการสูญเสียเขตอำนาจบนตัวสะพานนั้นก็ยังสามารถสร้างปัญหาข้อกฎหมายในทางปฏิบัติให้แก่ประเทศไทยอย่างมาก สำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบนสะพานช่วงระหว่างเส้นแบ่งเขตแดนจนมาถึงเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานก็มีอาจจะทำได้เช่นกัน ทางฝ่ายนิติบัญญัติ และทางตุลาการก็จะออกกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับบนสะพานส่วนที่เลยกลางสะพานก็ไม่อาจจะทำได้ ส่วนการใช้อำนาจศาลในบริเวณสะพานส่วนที่เลยกลางสะพานไปทางฝั่งลาวสำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็ไม่อาจจะทำได้เช่นกัน

2.2.1.2 เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 181 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“หนังสือใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

บทบัญญัติดังกล่าวมีขอบเขตการใช้บังคับซึ่งคลุมถึงทั้งความตกลงที่ทำในรูปของสนธิสัญญา และความตกลงที่ทำในรูปของข้อตกลงทางฝ่ายบริหารด้วย หากทำความตกลงให้ถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐในรูปของสนธิสัญญา ระหว่างประเทศ ปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติก็จะเป็นไปในลักษณะเดียวกับในกรณีที่ทำความตกลงในรูปของข้อตกลงทางฝ่ายบริหาร ซึ่งนอกจากจำเป็นจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนอันจะเป็นเหตุให้การทำความตกลง และการสร้างสะพานต้องล่าช้าเกินกว่าที่

กำหนด ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงไม่อาจกระทำได้แล้วยังมีความเป็นไปได้สูงว่า รัฐสภาอาจไม่ยอมให้ความเห็นชอบตามมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมืองที่ฝ่ายค้านจะต้องการตรวจสอบรัฐบาล หรือจะด้วยเหตุผลทางด้านผลประโยชน์ของประเทศว่าจะทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบที่ต้องเสียเขตอำนาจของรัฐไปเพียงเพื่อแลกกับภาพพจน์ของการผ่อนปรนให้ประเทศลาวซึ่งเป็นประเทศที่ด้อยกว่าก็ตาม โดยอาจจะทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านขึ้นได้ไม่ว่าจะในวงการของนักการเมือง หรือแม้แต่ในมติมหาชนก็ตามว่าฝ่ายลาวเป็นฝ่ายที่ขาดเหตุผล และเอาผิดเอาเปรียบ เพราะพยายามเรียกร้องสิทธิเกินกว่าที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นฝ่ายไทยจึงน่าจะยืนยันหลักการที่ให้เส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างประเทศเป็นไปตามเส้นแบ่งเขตแดนอันเป็นการสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และชอบด้วยเหตุผลด้วยประการทั้งปวง เพราะเมื่อสนธิสัญญานั้นไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และขาดความเป็นธรรมแต่ในขณะเดียวกันก็มีกระแสความคิดเห็นทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้ก็มีแนวโน้มอย่างเห็นได้ชัดว่าประเทศไทยน่าจะยินยอมผ่อนปรนให้ประเทศลาวในลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ด้อยกว่าทำให้รัฐบาลตกอยู่ในฐานะลำบาก ดังนั้นการใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจที่แตกต่างจากเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างรัฐจึงเป็นหนทางที่ไม่อาจจะกระทำได้โดยประการทั้งปวงไม่ว่าจะกระทำในรูปของสนธิสัญญา หรือแม้แต่ในรูปของข้อตกลงฝ่ายบริหารก็ตาม

ในเมื่อการทำความตกลงให้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐ ไม่ว่าจะทำในรูปของสนธิสัญญา หรือสนธิสัญญาในรูปแบบย่อยก็จะต้องจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในทั้งสองกรณี หากฝ่ายไทยยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของฝ่ายลาวก็จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับฝ่ายไทยเนื่องจากอาจถูกนักการเมือง นักวิชาการ ตลอดจนชนสื่อมวลชนกับมติมหาชนคอยติดตามการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารประเทศของรัฐบาล ดังนั้นการเสนอโครงร่างกฎหมาย หรือสนธิสัญญาใด ๆ ที่จะทำให้รัฐบาลถูกวิจารณ์จากฝ่ายค้าน และสื่อมวลชน กับวงการนักวิชาการ ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาสำหรับรัฐบาล ดังนั้นการที่ยอมให้ถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐทั้งสองจึงไม่มีทางที่จะเป็นไปได้ด้วยประการทั้งปวง แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายลาวยืนยันกรานทำที่ของฝ่ายตนในอันที่จะให้ถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจ และผลักดันให้ฝ่ายไทยหาหนทางออกเพื่อแก้ปัญหาของฝ่ายไทยเอง ดังนั้นคณะผู้แทนไทยที่ทำการเจรจาทำความตกลงไตรภาคีฉบับนี้จึงจำเป็นต้องหาหนทางออก และในที่สุดก็สามารถตกลงกับฝ่ายลาวได้โดยให้ใช้หลักการซึ่งอาจมีโอกาที่จะก่อให้เกิดปัญหากฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติได้ในภายหลัง เนื่องจากมีความจำเป็นอย่างยิ่งทั้งในแง่การเมืองระหว่างประเทศ การเมืองในประเทศ และในแง่เศรษฐกิจของรัฐที่จะต้องทำให้สามารถสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวให้แล้วเสร็จทันตามกำหนดให้ได้

ปัญหาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการกำหนดเส้นเขตแดน และเขตอำนาจของรัฐระหว่างประเทศไทย กับประเทศลาว เนื่องจากมีการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว โดยที่ฝ่ายลาวต้องการให้จุดกึ่งกลางสะพานเป็นทั้งเส้นแบ่งกรรมสิทธิ์ และเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐ ซึ่งเส้นเขตแดนในแม่น้ำโขงในช่วงที่มีการก่อสร้างสะพานนั้นเป็นไปตามร่องน้ำลึก ซึ่งเป็นร่องน้ำลึกที่อยู่ใกล้กับฝั่งลาว หากประเทศไทยยอมให้จุดกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นเขตแดน และเขตอำนาจของรัฐก็มีผลทำให้ประเทศไทยยอมเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือเขตอำนาจอธิปไตยของตนซึ่งมีผลทำให้เกิดปัญหาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรตามมาตรา 181 วรรค 2

แม้ว่าโดยหลักการแล้วการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ในบางกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 181 วรรค 2 ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถือว่าเป็นข้อยกเว้นอำนาจของฝ่ายบริหารในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งแยกพิจารณาได้ 3 กรณีดังต่อไปนี้ที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน

1. สนธิสัญญาที่มีข้อบทที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของไทย ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ทำให้อาณาเขตของไทยเพิ่มมากขึ้น หรือลดน้อยลงก็ตาม ถือว่าเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อประชาชนทั้งประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการได้ หรือเสียดินแดนก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศได้ ดังนั้นการทำสนธิสัญญาที่มีลักษณะที่มีข้อบทที่เปลี่ยนแปลงอาณาเขตของไทยดังกล่าวจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนฝ่ายบริหารจึงสามารถทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศในลักษณะนี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น เส้นเขตแดนตามลำน้ำระหว่างประเทศ หากมีการเปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติในลักษณะที่ค่อย ๆ สึกกร่อน (erosion) หรือในลักษณะของการตกตะกอนทับถม (accretion) ตามกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเส้นเขตแดนตามลำน้ำระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แต่หากเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน (evulsion) ตามกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเส้นเขตแดนยังคงอยู่ที่เดิมไม่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ดังนั้นการที่เส้นเขตแดนตามลำน้ำระหว่างประเทศ หากเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบ erosion หรือ accretion แล้วเส้นเขตแดนก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยจึงมีการกำหนดการปักปันเส้นเขตแดนขึ้น (fixed boundary) เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว กรณีนี้ถือว่าการเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดนที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน

2. สนธิสัญญาที่มีขอบทเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยแห่งชาติ สนธิสัญญาที่มีขอบทที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยแห่งชาติที่จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนนั้น มิฉะนั้นสนธิสัญญาทุกฉบับต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้งสิ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการทำสนธิสัญญา ดังนั้นความตกลงที่เป็นการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐตรงจุดกึ่งกลางสะพาน ในขณะที่เส้นเขตแดนตามลำน้ำระหว่างประเทศเป็นไปตามร่องน้ำลึก (thalweg) ซึ่งเป็นคนละจุดกันจึงเป็นความตกลงที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนจึงสามารถที่จะทำความตกลงในลักษณะนี้ได้ เพราะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยของรัฐ

3. สนธิสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามสัญญา หรือปฏิบัติตามพันธกรณี ซึ่งถือว่าเป็นการออกกฎหมายอนุวัติการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญา ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่เปิดช่องให้ปฏิบัติตามสนธิสัญญาได้ แต่ถ้าหากมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการอีก เพียงแต่ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้ และไม่ถือว่าเป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

การออกกฎหมายอนุวัติการตามความหมายของมาตรานี้ให้ออกในรูปแบบของพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเมื่อรัฐได้ตกลงทำสนธิสัญญาแล้วย่อมมีผลผูกพันรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณี หากไม่ปฏิบัติตามโดยอ้างว่ากฎหมายภายในไม่เปิดช่องให้ปฏิบัติตามไม่ได้ ความสมบูรณ์ของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศย่อมมิได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในของรัฐใด แต่หากขึ้นอยู่กับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา หากกฎหมายภายในขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต้องทำการแก้ไขกฎหมายภายในให้เป็นไปตามพันธกรณี ดังนั้นหากให้อำนาจฝ่ายบริหารทำสนธิสัญญาโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาถือว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในการทำสนธิสัญญา ดังนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงกำหนดว่าการทำสนธิสัญญาประเภทนี้ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน

ปัญหาเกี่ยวกับการแก้กฎหมาย หรือการออกกฎหมายอนุวัติการความตกลงที่กำหนดให้ใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างประเทศไทย กับประเทศลาว เพราะกฎหมายไทยทุกฉบับย่อมมีผลใช้บังคับได้ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งกินความรวมถึงบนสะพานจากช่วงกลางสะพาน จนถึงเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศไทย กับประเทศลาวด้วย ดังนั้นการแก้กฎหมายจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ทุกฉบับอย่างน้อยก็จะต้องแก้ในส่วนที่เกี่ยวข้องขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาวการใช้เขตอำนาจของรัฐจะใช้ไปจนถึงเส้นแบ่งเขตแดนของรัฐไม่ได้ และให้จำกัดใช้เพียงถึงกึ่งกลางสะพานเท่านั้น ซึ่งหากเป็นเพียงกฎหมายสารบัญญัติ การแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ก็ไม่น่าจะยุ่งยากอะไรนัก

จะมีปัญหาที่อยู่แต่เพียงเรื่องจำนวนของกฎหมายที่จะต้องทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่โดยที่กฎหมายแม่บททั้งปวงต่างก็ต้องทำในรูปของพระราชบัญญัติ หรือในรูปแบบอื่นที่มีผลเท่ากับหรือเสมือนเป็นพระราชบัญญัติ อาทิพระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณยาสิทธิราช ซึ่งแม้แต่ในยุคปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่บางฉบับที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตราบเท่าทุกวันนี้ หรือบางฉบับก็อาจจะอยู่ในรูปของคณะปฏิวัติ ซึ่งก็มีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติเช่นกัน ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นย่อมสามารถกระทำได้เฉพาะในรูปของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านั้นเท่านั้น ดังนั้นหากมีความตกลงที่ให้ถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐทั้งสองก็จำเป็นจะต้องออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ทุกฉบับ ส่วนฉบับใดที่อยู่ในรูปของพระราชกฤษฎีกาก็จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมในรูปของพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้นก็ยังมีกฎ และระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการที่ออกตามความตกลง หรือโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องที่จะต้องแก้ไขในลักษณะเดียวกันอีกด้วย ปัญหาในทางปฏิบัติก็คือ

1. จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นจำนวนมากทำให้ต้องเสียเวลา และสร้างปัญหายุ่งยากเป็นอย่างมาก

2. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้อาจกระทำไม่ทั่วถึง และขาดตกบกพร่องไปบางฉบับก็ได้ อันจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นได้ในภายหลัง ทั้งนี้จริงอยู่ที่ว่าหนทางที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ อาจกระทำได้ในรูปของกฎหมายอนุวัติการความตกลงในลักษณะครอบจักรวาลเพียงฉบับเดียวว่าบรรดากฎหมายใด ๆ ที่ขัดต่อความตกลงฉบับนี้ให้ถือปฏิบัติตามความตกลงฉบับนี้เป็นเกณฑ์ หรือการใช้เขตอำนาจของรัฐบนสะพานมิตรภาพไทย-ลาวไม่ว่าจะเป็นเขตอำนาจในเรื่องใด ๆ ก็ตามให้ใช้เพียงเท่าที่ไม่เกินกว่าเส้นแบ่งเขตอำนาจกลางสะพานเท่านั้น เป็นต้น ก็จะสามารถแก้ไขปัญหายุ่งยากเหล่านั้นได้ โดยไม่ต้องเสี่ยงต่อการออกกฎหมายขาดตกบกพร่อง

ตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การทำความตกลงระหว่างประเทศให้เป็นไปตามหลักการของลาวดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น เพราะความตกลงเช่นนั้นจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในกรณีเช่นนั้นการทำความตกลงระหว่างประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนเสมอ ทั้งนี้ไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้เขตอำนาจของรัฐถูกจำกัดให้น้อยลง หรือเพิ่มขึ้นก็ตาม หากเป็นการเพิ่มเขตอำนาจให้แก่รัฐ การทำความตกลงฉบับนี้ก็ไม่น่าที่จะมีปัญหา เพราะถึงแม้รัฐสภาจะมีสิทธิใน

อันที่จะใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบต่อการทำความตกลงนั้น หรือไม่ก็ได้ หากความตกลงนั้นจะมีผลเป็นการเพิ่มเขตอำนาจให้กับรัฐตำรวจรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็จะต้องหาเหตุผลมาสนับสนุนการใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้ได้ เพราะเหตุใดที่ไม่ควรให้ความเห็นชอบ ยกตัวอย่างเช่น เพราะมีเงื่อนไข หรือภาระติดพันอื่นใดที่จะทำให้การได้รับเขตอำนาจเพิ่มเติมไม่คุ้มค่ากับภาระที่รัฐจะต้องได้รับอันเป็นผลมาจากการเพิ่มเขตอำนาจนั้น* แต่ในกรณีของสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐมีผลเป็นทางลบ กล่าวคือ จะทำให้เขตอำนาจของรัฐลดน้อยลงไป ทั้งนี้เพราะร่องน้ำลึกตรงบริเวณที่ก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวอยู่ค่อนข้างไปทางฝั่งลาวเป็นอันมากซึ่งหากให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยก็จำเป็นต้องมีสิทธิที่จะใช้เขตอำนาจของตนบนสะพานมิตรภาพไทย-ลาวในช่วงตั้งแต่กลางสะพานไปจนถึงส่วนที่ตรงกับเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศไทย และประเทศลาว แต่ถ้าถือเอาเส้นกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐจะทำให้ประเทศไทยไม่สามารถใช้เขตอำนาจของตนบนสะพานมิตรภาพไทย-ลาวในช่วงตั้งแต่กลางสะพานไปจนถึงบริเวณที่ตรงกับเส้นแบ่งเขตแดนได้ซึ่งเป็นระยะทางที่ค่อนข้างยาวมาก ดังนั้นการที่ฝ่ายบริหารจะทำให้รัฐสภายอมให้ความเห็นชอบต่อการสละเขตอำนาจของรัฐเพียงเพื่อการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศลาวเท่านั้นย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก トラบเท่าที่ประเทศลาวยังคงอยู่ได้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ และトラบเท่าที่มีการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวในอีกหลาย ๆ เรื่องดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ประเทศลาวเองก็トラบเท่าว่าจะอาจมีทางเป็นไปได้ที่รัฐบาลไทยจะทำให้รัฐสภาไทยเห็นชอบให้ทำความตกลงภายใต้หลักการเช่นนั้นได้ ดังนั้นประเทศลาวจึงมีหน้าที่แต่เพียงต้องหาเหตุผลมาสนับสนุนข้อเรียกร้องของตนให้ได้ ถึงแม้เหตุผลนั้นจะมีน้ำหนักเบาเพียงใดหากพอที่จะมีเหตุผลอยู่บ้าง อีกทั้งความเอื้ออำนวยของสถานการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการที่ประเทศลาวแสดงท่าทีไปในทิศทางที่จะเปิดประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตามฝ่ายลาวก็ควรคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย และประเทศลาว และไม่ควรเข้าใจผิด หรือระแวงประเทศไทย อีกทั้งในการทำความตกลงอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบ และเสียเปรียบบ้างเป็นเรื่องปกติ

* กรณีเช่นนั้นจะมีลักษณะใกล้เคียงกับกรณีที่ประเทศจามาไก้าแสดงความจำนงโดยแจ้งชัดที่จะให้ประเทศสหรัฐอเมริกาผนวกดินแดนของประเทศจามาไก้าเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่สนใจที่จะกระทำเช่นนั้น เพราะเหตุผลที่ว่าหากผนวกดินแดนของประเทศจามาไก้าเข้าเป็นดินแดนหนึ่งของสหรัฐ ชาวจามาไก้าก็จะอพยพออกจากดินแดนของตนเข้ามาอยู่ในรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาจนหมดประเทศจามาไก้า ซึ่งจะกลายเป็นภาระมากกว่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยรวม

ดังนั้นการสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศลาวในอนาคตอย่างยิ่ง แต่ประเทศไทยซึ่งมีระดับความเจริญสูงกว่าประเทศลาวย่อมเป็นธรรมดาที่ประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบเล็กน้อยหากโครงการที่จะสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวประสบความล้มเหลวเพียงเพราะเหตุที่ประเทศลาวขอให้ใช้หลักการซึ่งดูผิวเผินแล้วจะเหมือนหนึ่งว่าเป็นหลักการที่ค่อนข้างจะเป็นธรรมถึงแม้จะไม่ถึงกับมีความยุติธรรมในทุกด้านก็ตาม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อในทางปฏิบัติของนานาชาติ รวมทั้งทางปฏิบัติของประเทศไทยเองก็เคยมีปรากฏมาแล้วว่าประเทศไทยยอมให้ถือเอาที่ตั้งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจ เช่น สะพานข้ามแม่น้ำโขง และสะพานข้ามแม่น้ำสายตรงท่าซี้เหล็ก เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นการที่ในอดีตได้เคยปรากฏการที่ประเทศไทยปิดพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวในลักษณะการใช้มาตรการลงโทษ เมื่อเห็นว่าประเทศลาวกระทำการใด ๆ ที่เป็นปรปักษ์ต่อผลประโยชน์ของประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่มีหลักกฎหมายใน Barcelona Convention* ว่าด้วยสิทธิผ่านแดนเพื่อออกสู่ทะเลของรัฐที่ถูกปิดล้อมโดยดินแดนของรัฐอื่นแต่ใน Barcelona Convention ก็เปิดช่องให้กระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อความอยู่รอด หรือเมื่อผลประโยชน์อันมีความสำคัญมากต่อความเป็นอยู่ของประเทศทำให้จำเป็นต้องปิดพรมแดน และเป็นปัญหาที่ประเทศลาวยกขึ้นมาเจรจากับประเทศไทยตลอดมาให้ทำสนธิสัญญาทวิภาคีระหว่างกันผูกมัดมิให้ประเทศไทยสามารถปิดพรมแดนโดยอาศัยข้อยกเว้นของ Barcelona Convention ได้ อีกทั้งก็เป็นสิ่งที่ประเทศไทยพยายามบ่ายเบี่ยงตลอดมา เพราะเห็นว่าข้อยกเว้นดังกล่าวใน Barcelona Convention ถือได้ว่าเป็นการประนีประนอมที่สมเหตุสมผล และก็เป็นสิ่งที่ชาวโลกทั้งหลายเห็นว่าเป็นหลักกฎหมายที่น่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และชอบธรรมแม้แต่ในการเจรจาทำความตกลงก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวครั้งนี้ประเทศลาวก็ยังคงหาช่องทางที่จะยกประเด็นนี้ขึ้นอภิปรายและพยายามเจรจาต่อรองให้เพิ่มขอบทในทำนองนี้โดยซ่อนเงื่อนเอาไว้ในถ้อยคำกว้าง ๆ ที่จะดูไม่ออกว่ามีวัตถุประสงค์ในอันที่จะผูกมัดมิให้ประเทศไทยใช้สิทธิตามข้อยกเว้นของ

* ตามหลักกฎหมาย Lex Specilis Delogat Generalis ถึงแม้จะมีหลักกฎหมาย Barcelona Convention ให้ประเทศไทยสามารถปิดพรมแดนได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของประเทศไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หากประเทศไทยยอมทำความตกลงกับประเทศลาวในรูปของความตกลงทวิภาคีจำกัด หรือสละสิทธิตามข้อยกเว้นใน Barcelona Convention ก็สามารถกระทำได้ เพราะความตกลงทวิภาคีถือได้ว่าเป็นกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมสามารถยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปได้

Barcelona Convention ดังกล่าวได้ แต่ในขณะเดียวกันประเทศลาวก็ตระหนักดีว่าประเทศไทยคงยอมรับหลักการเช่นนั้นมิได้เช่นเคยจึงมิได้อภิปราย หรือเขียนข้อบทยอกมาตรง ๆ เช่นนั้น* และประเด็นนี้ก็เป็อีกประเด็นที่ผลให้การเจรจาทำความตกลงฉบับนี้ต้องยืดเยื้อเป็นเวลานานเช่นเดียวกับปัญหาเรื่องปัญหาเส้นแบ่งเขตอำนาจดังกล่าวข้างต้น**

ดังนั้น การทำความตกลงระหว่างประเทศ ตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ซึ่งเส้นเขตแดนในแม่น้ำโขงเป็นไปตามร่องน้ำลึกซึ่งอยู่ใกล้กับฝั่งลาว เมื่อมีสะพานมิตรภาพดังกล่าวข้ามแม่น้ำโขง การกำหนดเส้นเขตแดนบนสะพาน หากกำหนดเป็นจุดเดียวกันกับร่องน้ำลึก ซึ่งเป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทย และประเทศลาวก็จะเป็นการสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และตามสนธิสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส ซึ่งวางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างสยาม กับอินโดจีนลงนามกับคณะกรุงเทพฯ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2469 และกฎหมายภายในของประเทศไทย โดยประเทศอื่นใดไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้ง หรือคัดค้านได้ด้วยประการทั้งปวง และตกลงกันได้เช่นนั้นข้อตกลงแบ่งเขตอำนาจดังกล่าวก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับทรัพย์สินสิทธิ์ กล่าวคือ สามารถยกขึ้นยันกับบุคคลอื่นได้ทั้งหมดในลักษณะเดียวกับทรัพย์สินสิทธิ์ในความหมายของกฎหมายภายใน แต่การที่มีทางปฏิบัติของนานาชาติบางรายที่มีได้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้ฝ่ายลาวถือโอกาสยกขึ้นเป็นกรณีตัวอย่างเพื่อเรียกร้องให้ถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างประเทศไทย กับประเทศลาว ถึงแม้ว่าจะมีทางปฏิบัติระหว่างประเทศของบางประเทศที่กำหนดให้เส้นเขตอำนาจรัฐบนสะพานเป็นไปตามกึ่งกลางสะพานตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าทางปฏิบัติของบางประเทศจะมีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ทุกประเทศจะต้องถือปฏิบัติตาม และ

* ประเทศลาวถือว่าหลักการที่มีให้ ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิปิดพรมแดนได้เป็นนโยบายหลักของประเทศลาวตลอดมา ทั้งนี้ไม่ว่าประเทศลาวจะอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์หรือไม่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ถือเป็นหลักการตลอดมาเช่นกันว่าข้อยกเว้นใน Barcelona Convention นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทย เพราะหากปล่อยให้ประเทศลาวใช้สิทธิผ่านแดนได้แม้ในยามที่เป็นศัตรูกับประเทศไทยในแง่ยุทธศาสตร์แล้วย่อมเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงของประเทศไทยอย่างยิ่ง

** ข้อมูลนี้ได้มาจากการสัมภาษณ์และการศึกษาข้อมูลจากกรมสนธิสัญญา กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่ระบุชื่อ

ไม่อาจถือได้ว่าจะอ้างทางปฏิบัติของบางประเทศให้มีผลเป็นการลบล้างกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมีอาจนำมาใช้ภายในระบบกฎหมายไทยโดยตรงได้ และไม่ถือว่าการกำหนดเส้นเขตแดนในลักษณะนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยที่เข้าข่ายมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาดังกล่าว แต่หากมีการกำหนดเส้นเขตแดนไว้ตรงจุดกึ่งกลางสะพาน ซึ่งเป็นคนละจุดกับเส้นเขตแดนทางน้ำ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องผ่านความเห็นของจากรัฐสภาเพื่อที่จะทำความตกลงดังกล่าว

แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชี้แจงถึงเหตุผลตามที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นที่เกี่ยวกับข้อจำกัดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญตามมาตรา 181 วรรค 2 ดังกล่าว แต่ประเทศลาวก็ยังคงยืนยันท่าทีเดิมที่ต้องการที่จะให้ทำการแบ่งเขตอำนาจของรัฐตรงจุดกึ่งกลางสะพาน

การขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตแดน และอำนาจของรัฐตามมาตรา 181 วรรค 2 ก็เป็นสิ่งที่ไม่เคยมีการทำมาก่อน และหากดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอาจทำให้ประชาชนชาวไทยไม่เข้าใจซึ่งอาจมีผลนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมก็ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเขตแดนในลำน้ำโขงตามอนุสัญญาระหว่างกรุงสยามกับฝรั่งเศส และฝ่ายไทยก็ไม่ต้องการให้ข้อขัดแย้งในเรื่องนี้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ แต่ฝ่ายไทยต้องการให้สะพานนี้เป็นสัญลักษณ์แห่งมิตรภาพตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการสร้างสะพาน

ฝ่ายไทยต้องการให้ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังเช่นที่ฝ่ายไทยได้เคยทำความตกลงฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น คือสะพานข้ามแม่น้ำโกลก ระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย และสะพานข้ามแม่น้ำสาย ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ซึ่งก็สามารถใช้ได้ตลอดมาเป็นเวลาช้านานโดยไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างประเทศ หรือในทางปฏิบัติแต่อย่างใด โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็ตั้งด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านศุลกากรตรงบริเวณคอสะพานริมฝั่งแม่น้ำด้านของตนอยู่คนละฟากของสะพานมิได้ตั้งด่านร่วมกันตรงกลางสะพานเหมือนกับด่านร่วมกันระหว่างประเทศไทย กับประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้เพราะสถานีรถไฟอยู่บนบกซึ่งมีเนื้อที่กว้างขวาง จึงสามารถมีที่ทำการของด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านศุลกากรร่วมกันได้ แต่สะพานมีข้อจำกัด

ด้านสถานที่จึงไม่อาจสร้างไว้ที่กลางสะพานได้* แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การใช้กึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ ในกรณีดังกล่าวสามารถดำเนินมาได้จนทุกวันนี้ ก็เพราะในทางปฏิบัติจริงต่างฝ่ายต่างก็ได้ถือว่าเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐ โดยเคร่งครัด หากแต่เป็นเพียงที่เข้าใจกันว่าต่างฝ่ายต่างก็จะใช้เขตอำนาจของตนเพียงถึงกึ่งกลางสะพานเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติจริงหากมีการล่องลำเส้นกึ่งกลางสะพานไปบ้างก็ได้ถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง หรือละเมิดเขตอำนาจของกันและกันแต่อย่างใด และหากเกิดเหตุขึ้นบนสะพานที่จำต้องใช้อำนาจฝ่ายปกครองขึ้นมาในทางปฏิบัติต่างฝ่ายก็จะเพียงแต่พิจารณาว่าเหตุเกิดขึ้นก่อนไปทางฝ่ายใดก็ให้ฝ่ายนั้นเป็นผู้ใช้เขตอำนาจ และรับผิดชอบเหนือเหตุที่เกิดขึ้นนั้น จึงมิได้เกิดเหตุกระทบกระทั่งต่อกันแต่อย่างใด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเกิดเหตุการณ์ขึ้นบนสะพานในลักษณะที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องใช้เขตอำนาจบนสะพานจริง ๆ เช่น เกิดการทำร้ายร่างกาย หรือวิ่งราวทรัพย์ ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าทั้งสองฝ่ายต่างก็คงจะร่วมมือกันป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเช่นนั้นโดยไม่อาจจะเกิดความกระทบกระทั่ง หรือการพิพาทระหว่างกันขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะการใช้สะพานข้ามลำน้ำระหว่างประเทศในลักษณะนี้ตามสภาพเป็นจริงน่าจะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐของทั้งสองฝ่ายอยู่ในระดับที่ค่อนข้างจะดี และมีการร่วมมือซึ่งกันและกัน เพราะต่างฝ่ายต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน มิฉะนั้นก็คงอยู่ร่วมกันได้ยาก และหากเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็อาจแก้ไขปัญหาด้วยการปิดพรมแดนของตนเมื่อไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ เช่น กรณีที่พม่าปิดพรมแดนระหว่างประเทศพม่ากับประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนั้นสะพานข้ามลำน้ำระหว่างประเทศก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ยิ่งในกรณีที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองอยู่ในระดับที่ไม่ดีการที่จะใช้สำนักงานร่วมกันในลักษณะเป็นด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านศุลกากรร่วมกันระหว่างประเทศทั้งสองย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก และยิ่งในกรณีที่มีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์อย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเมืองและด้านความมั่นคง โดยมีกองกำลังของแต่ละฝ่ายมาตั้งอยู่ ณ ด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านศุลกากรของตน กองกำลังเหล่านั้นย่อมต้องพยายามหลีกเลี่ยงปัญหาการเผชิญหน้ากันให้มากที่สุด มิฉะนั้นความเสี่ยงของการที่จะต้องปะทะกันด้วย

* แม้แต่กรณีด่านศุลกากรและด่านตรวจคนเข้าเมืองร่วมกันระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียที่สถานีรถไฟดังกล่าวซึ่งมีมาเป็นเวลาช้านานแล้วก็ยังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ บางประการได้จนมี แนวโน้มว่าจะมีการทำความตกลงกันระหว่างทั้งสองประเทศให้มีด่านแยกต่างหากจากกัน แต่ก็อยู่ ณ บริเวณใกล้ขีดติดกันขนาดสามารถเดินจากด่านหนึ่งไปยังอีกด่านหนึ่งได้โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีฝนตกอย่างแรง หรือเมื่อแดดร้อนมาก

กำลังก็จะอยู่ในระดับที่สูงมากอันเป็นสิ่งที่ไม่มีรัฐใดจะพึงปรารถนา ดังจะเห็นได้จากทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปในช่วงที่มีความขัดแย้งกันด้านอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างค่ายยุโรปตะวันออก และค่ายยุโรปตะวันตก ก็เห็นว่าต่างฝ่ายต่างก็จะตั้งด่านตรวจคนเข้าเมืองและด่านศุลกากรของตนเองให้อยู่ห่างจากกันมากพอสมควรที่จะมิได้เกิดการกระทบกระทั่ง และเผชิญหน้ากันระหว่างกองกำลังติดอาวุธของทั้งสองฝ่ายได้แต่ในขณะเดียวกันด่านของทั้งสองฝ่ายก็จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอยู่ในระยะที่ทำให้ผู้ที่สัญจรไปมาผ่านพรมแดน ณ จุดนั้น ๆ สามารถผ่านพิธีการตรวจคนเข้าเมือง และศุลกากรในการผ่านแดนได้ในระยะที่ใกล้เคียงกันโดยไม่ใช่ที่ทำการร่วมกัน ณ เส้นเขตแดน ทั้งนี้ถึงแม้จะเป็นที่ทำการ ณ จุดผ่านแดนซึ่งอยู่บนบกก็ตาม

แต่ในกรณีของสะพานมิตรภาพไทย-ลาวการที่จะนำเอาวิธีการเช่นนั้นมาใช้แก้ปัญหาจะไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้เพราะสะพานมิตรภาพไทย-ลาวมีความยาวมาก การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของแต่ละฝ่ายเพียงบนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกันในระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นย่อมเป็นไปได้ยากมาก เพราะในกรณีที่เกิดเหตุขึ้นบนสะพานอาจจำเป็นต้องมีการไล่ติดพันจากสถานที่เกิดเหตุต่อเนื่องกันเป็นระยะทางไกลมาก แม้หากเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานแตกต่างไปจากเส้นแบ่งอาณาเขตของรัฐอย่างมากมาย เช่นในกรณีของสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ความรู้สึกของสามัญชนว่ารัฐต้องเสียเขตอำนาจ ซึ่งใช้ได้ตามหลักอธิปไตยของรัฐสูงมากจนเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีสะพานแม่น้ำโขง และสะพานข้ามแม่น้ำสายดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งในทั้งสองกรณีสถานที่ตั้งของสะพานอยู่ตรงจุดที่ลำน้ำระหว่างประเทศทั้งสองสายนั้นแคบมาก ดังนั้นถึงแม้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานจะไม่ตรงกับร่องน้ำลึกที่ใช้เป็นเส้นเขตแดนไม่ว่าจะโดยนิตินัย หรือโดยพฤตินัยก็ตามอยู่บ้าง ความแตกต่างนั้นก็ไม่สูงจนสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนเช่นในกรณีของสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ความรู้สึกของสามัญชนว่าเกิดมีความได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันจึงไม่เกิดขึ้น ยิ่งกว่านั้นถึงแม้จะเป็นเพียงความตกลงในทางบริหารของระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในทางปฏิบัติจริงหากมีการละเมิดข้อตกลงเช่นนั้นก็สามารถก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างประเทศได้เช่นกัน และจะเป็นการไม่รักษาคำพูดซึ่งก่อให้เกิดความระแวง และขาดความเชื่อถือระหว่างกันและกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นความตกลงระหว่างประเทศซึ่งลงนามโดยผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจเต็ม (full powers) จากรัฐบาล เช่นในกรณีสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ถึงแม้จะเรียก หรือถือว่าเป็นข้อตกลงทางฝ่ายบริหาร ผลในทางปฏิบัติจริงก็จะไม่แตกต่างไปจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งในเมื่อข้อตกลงนั้นเป็นผลให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงของเขตอำนาจของรัฐ กรณีก็จะยังอยู่ในข่ายของมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในมาตรา 181 วรรค 2 ใช้คำว่า “หนังสือสัญญา” จึงมิได้จำกัดแต่เฉพาะกรณีที่เป็นความตกลงในรูปของสนธิสัญญา และ

ย่อมรวมถึงข้อตกลงในลักษณะนี้ด้วย การเลียงกฎหมายโดยเปลี่ยนจากการทำสนธิสัญญามาเป็น ข้อตกลง หรือความเข้าใจร่วมกันทางฝ่ายบริหารเช่นนี้จึงไม่สามารถทำให้แก้ปัญหาได้แต่อย่างใด

2.2.2 ข้อขัดแย้งทางฝ่ายลาว

2.2.2.1 ในการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐบนสะพาน

ในเรื่องการกำหนดจุดบนสะพาน ประเทศลาวต้องการให้มีการกำหนด เส้นเขตแดนโดยใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจในทางปกครองของรัฐทั้ง 2 โดยอ้างว่าสะพานดังกล่าวเป็นของขวัญที่รัฐบาลออสเตรเลียมอบให้ทั้งประเทศไทย และประเทศ ลาวในลักษณะให้เปล่า ดังนั้นทั้งประเทศไทย และประเทศลาวควรที่จะมีอำนาจรัฐบนสะพานฝ่าย ละครั้ง เพื่อความสะดวกในการพิจารณาการใช้อำนาจรัฐบนสะพานด้วย ตามข้ออ้างทางฝ่ายลาวใน ข้อนี้ฝ่ายไทยก็ได้ชี้แจงให้ฝ่ายลาวทราบถึงเหตุผลความขัดข้องในการกำหนดเขตอำนาจของรัฐ หากมีการกำหนดเขตอำนาจรัฐบนสะพานตามที่ฝ่ายลาวต้องการนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงเขต อำนาจของรัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเส้นเขตแดนของทั้งสองประเทศที่เป็นไปตามร่องน้ำลึก อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐ สภา และการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในลักษณะนี้ยังไม่เคยปรากฏมาก่อน และประเทศไทย เกรงว่าหากดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้ประชาชนชาวไทยไม่เข้าใจอันอาจนำไปสู่ความไม่สงบใน ประเทศได้ แต่ฝ่ายลาวกลับมองว่าความต้องการของตนเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล และไม่มีฝ่ายใด ได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน และไม่น่าจะทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบมากนัก หากระบุเงื่อนไข หรือข้อสงวนเอาไว้ด้วยว่าเส้นแบ่งเขตอำนาจบนสะพานจะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อเส้นเขต แแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อผู้แทนฝ่ายลาวอ้างว่า การใช้เส้นเขตแดนเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพานด้วยจะทำให้ประชาชนของลาวเกิดความ รู้สึกว่าเสียเปรียบประเทศไทย เพราะจะทำให้ดูเหมือนว่าฝ่ายลาวได้รับกรรมสิทธิ์บนสะพานน้อย กว่าฝ่ายไทยได้ เนื่องจากสะพานนี้เป็นสิ่งที่ประเทศออสเตรเลียยกให้เปล่าแก่ประเทศไทย และ ประเทศลาว ดังนั้นทั้งสองประเทศน่าจะได้อิทธิกรรมสิทธิ์บนสะพานอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งถึงแม้ ประเทศไทยจะได้เสนอหนทางออกที่เป็นการประนีประนอมมาให้แยกเรื่องกรรมสิทธิ์ และเรื่อง เขตอำนาจออกจากกันโดยให้ถือว่าเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งกรรมสิทธิ์ในตัวสะพาน ระหว่างประเทศทั้ง 2 และให้ถือเอาเส้นแบ่งเขตแดนเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐ ซึ่งหมาย ความว่าสะพานส่วนที่นับจากเส้นกึ่งกลางสะพานจนไปถึงเส้นแบ่งเขตแดนเป็นทรัพย์สินของ ประเทศลาวที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งหากตกลงกันเช่นนั้นก็จะแก้ปัญหาของฝ่ายลาวได้โดย สามารถแก้ปัญหากฎหมายของประเทศไทยในเรื่องขั้นตอนการทำสนธิสัญญา ซึ่งหากไม่ถือหลัก

การเช่นนั้น และยอมรับหลักการของฝ่ายลาวการทำความเข้าใจไตรภาคีฉบับนี้ก็จะจำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน

ในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อเสนอของประเทศไทยนี้ ฝ่ายออสเตรเลียมิได้แสดงท่าที หรือให้ข้อคิดเห็นแต่อย่างใดโดยถือว่าเป็นปัญหาทวิภาคีระหว่างประเทศไทย กับประเทศลาว ส่วนประเทศลาวเองถึงแม้จะไม่สามารถหาเหตุผลทางกฎหมายมาหักล้างเหตุผลของประเทศไทยได้ แต่ก็คงยืนยันกรานที่จะให้ใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจอยู่เช่นเดิม โดยอ้างว่าเหตุผลของประเทศไทยเป็นปัญหาเทคนิคทางกฎหมาย ซึ่งสามัญชนในประเทศลาวอาจไม่เข้าใจ เพราะหลักการดังกล่าวจะมีอยู่เพียงในสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร โดยตามสภาพความเป็นจริงคงไม่มีใคร หรือน้อยคนนักที่จะได้เห็น ซึ่งประเทศลาวจึงอยากให้ภาพพจน์ของความสมดุลย์ด้านสิทธิประโยชน์ในสะพานมิตรภาพไทย-ลาวสามารถมองเห็นได้โดยง่ายว่าไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบเสียเปรียบต่อกัน

2.2.2.2 ทางปฏิบัติของบางประเทศในการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐตรงจุดกึ่งกลางสะพาน

ฝ่ายลาวยังได้อ้างถึงทางปฏิบัติของบางประเทศ โดยการยกข้ออ้างของฝ่ายลาวนั้นฝ่ายลาวไม่ได้คำนึงว่าลักษณะของแม่น้ำข้างใดสะพานจะเป็นไปตามเส้นมัธยะ หรือเป็นไปตามร่องน้ำลึก ซึ่งความตกลงระหว่างประเทศไทย กับประเทศมาเลเซียที่เกี่ยวกับสะพานข้ามแม่น้ำโกลนนั้นลักษณะแม่น้ำเป็นแม่น้ำสายเล็ก ๆ การกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างกันจึงสามารถกำหนดใช้เส้นมัธยะ และเส้นเขตแดน และเส้นเขตอำนาจของรัฐบนสะพานจึงสามารถกำหนดไว้ตรงจุดกึ่งกลางสะพานได้ สำหรับทางปฏิบัติของบางประเทศตามที่ฝ่ายลาวกล่าวอ้างนั้นยังไม่อาจถือได้ว่าทางปฏิบัติของบางประเทศกลายเป็นทางปฏิบัติของนานาชาติที่จะกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่รัฐทุกรัฐจะต้องยึดถือ หรือถือปฏิบัติว่าเป็นแนวทางปฏิบัติในกรณีที่มีการกำหนดเส้นเขตแดนบนสะพานทุกกรณี เนื่องจากยังมีสนธิสัญญาอื่น ๆ ที่มีการกำหนดในลักษณะที่ให้ถือตามการแบ่งเขตแดนให้เป็นไปตามร่องน้ำลึก ตามตัวอย่างสนธิสัญญาที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่แล้วข้างต้น

2.3 การประนีประนอมระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว

ในเมื่อมีปัญหาทั้งในทางปฏิบัติ และปัญหาข้อกฎหมายหลายประการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งทำให้ฝ่ายไทยไม่สามารถใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างประเทศไทย กับประเทศลาวได้ ทั้งในแง่ของความจำเป็นด้านการเมืองในประเทศของประเทศ

ไทยเอง ตลอดจนความยุ่งยากทางเทคนิคในอันที่จะต้องตามแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของผลประโยชน์ของรัฐ และในแง่ของความชอบธรรมในด้านหลักการซึ่ง ฝ่ายลาวตระหนักดี และฝ่ายลาวก็ยังคงแสดงท่าทีอย่างเห็นได้ชัดว่าการใช้เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพาน เป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐทั้งสองก็เป็นหลักการที่เป็นธรรม และมีเหตุผลซึ่งก็เหมือนกับ ทางปฏิบัติของนานาชาติที่เป็นกรณีตัวอย่าง ซึ่งสนับสนุนหลักการเช่นนั้นอีกด้วย ซึ่งทำให้ฝ่าย ลาวกลับมั่นใจยิ่งขึ้นที่ภาคีส่วนใหญ่ของความตกลงไตรภาคีนี้เห็นพ้องกับหลักการที่จะให้ใช้เส้น แบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐระหว่างประเทศไทย กับประเทศลาว แต่ในขณะที่ เดียวกันฝ่ายลาวก็ตระหนักดีว่าหากจะยืนยันท่าทีของฝ่ายตนโดยไม่ยอมผ่อนปรนให้กับฝ่ายไทย เสียเลยก็เป็นที่ยอมรับไม่ได้ว่า การทำสนธิสัญญาฉบับนี้จะต้องล้มเหลวแน่ ยิ่งกว่านั้นฝ่ายลาวก็มี อาจปฏิเสธได้ว่าในที่สุดแล้วสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้จะกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ฝ่าย ลาวสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนได้ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการใช้สะพานเป็นหนทางที่จะส่งสิน ค้าขาออกผ่านประเทศไทยไปออกสู่ทะเล หรือในแง่ของการดึงดูดนักลงทุนในต่างประเทศมาลง ทุนในประเทศลาวซึ่งจะทำให้ประเทศลาวมีโอกาสได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี และได้เงินตราต่าง ประเทศเข้าประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระหนี้ และยังจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจให้ ประเทศลาวได้โดยตรงอีกด้วย และยิ่งกว่านั้นในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่าง ประเทศ ประเทศลาวก็สามารถปิดสะพานได้ทุกเมื่อ และแม้แต่ในแง่ของเสถียรภาพ และความมั่นคงตามสภาพความเป็นจริง และสถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันเป็นที่เห็นได้ชัดว่าโอกาสที่ ประเทศไทยจะใช้กำลังทหารเข้าจู่โจม รุกรานประเทศลาวโดยอาศัยสะพานนี้เกือบไม่มีทางเป็นไปได้เสียเลย และถึงหากจะเกิดขึ้นได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามอาวุธที่ทันสมัยในปัจจุบันก็เปิดช่องให้ สามารถทำลายสะพานได้ทุกเมื่ออยู่แล้ว และอีกประการหนึ่งแทนที่จะสร้างอุปสรรคต่อการสร้าง สะพานในลักษณะที่ไม่มีหนทางออกเสียเลย ฝ่ายลาวน่าจะมุ่งเจรจาไปในทิศทางที่จะทำให้ใช้ระบบ กฎหมายซึ่งเท่า ๆ กับสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้เป็นปัจจัยที่จะทำให้ฝ่ายไทยไม่สามารถปิด พรหมแดนได้อันจะเป็นการเสริมท่าทีของฝ่ายลาวในเรื่องนี้เพิ่มเติมจากตามBarcelona Convention อีกด้วย ดังนั้นเมื่อฝ่ายไทยเสนอหลักการในลักษณะที่กำกวมเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และเป็นที่ เห็นได้ชัดว่าเป็นมาตรฐาน ขั้นต่ำที่สุดที่ฝ่ายไทยจะยอมรับได้ ซึ่งหากฝ่ายลาวยังยืนยันกรานที่จะไม่ ยอมรับหนทางออกอันเป็นการรอมชอมเช่นนั้น สนธิสัญญาไตรภาคีฉบับนี้ก็จะไม่มีทางที่จะเกิดขึ้น ได้ ฝ่ายลาวจึงยอมรับข้อเสนอของฝ่ายไทยในที่สุด ทั้งนี้เพราะแม้แต่ประเทศออสเตรเลียซึ่งมีท่าที ไปในทิศทางของการเห็นอกเห็นใจฝ่ายลาวตลอดเวลาตั้งแต่ต้นก็มีท่าทีว่าหากฝ่ายลาวไม่ยอมผ่อน ปรนให้แก่ฝ่ายไทยเสียเลยภาพพจน์ในทางลบแทนที่จะตกอยู่กับฝ่ายไทยก็จะกลับกลายเป็นภาพ พจน์ในทางลบของฝ่ายลาว ในที่สุดฝ่ายลาวจึงยอมรับข้อเสนอของฝ่ายไทย

2.3.1 การแบ่งกรรมสิทธิ์บนสะพาน

ส่วนข้อขัดแย้งในเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์บนสะพานตามที่ลาวต้องการให้มีการแบ่งกรรมสิทธิ์กันฝ่ายละครึ่ง โดยอ้างว่าเป็นสิ่งที่ไทย และลาวได้เป็นของขวัญจึงน่าที่จะมีการแบ่งกรรมสิทธิ์ของทั้งสองฝ่ายให้ชัดเจนลงไป ซึ่งในประเด็นนี้ทางฝ่ายไทยสามารถยอมรับได้ตามข้อเรียกร้องของฝ่ายลาว ซึ่งกำหนดให้มีเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานที่เห็นได้ชัด และมีสัญลักษณ์ที่เห็นได้ แต่ไกลว่าสะพานดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศลาวครึ่งหนึ่ง และเป็นของประเทศไทยอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยก็ยอมรับได้โดยเสนอให้ชักธงไทย และธงลาวคู่กันตรงกลางสะพาน หรือทำเป็นแผ่นโลหะ หรือหินอ่อนรูปธงไทย และธงลาวฝังเข้าไปตรงริมสะพานควบคู่กันตรงเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานให้เด่นชัดว่าส่วนใดเป็นของไทย หรือของลาว แต่ก็ยังจะต้องมีเส้นแบ่งเขตอำนาจของรัฐบนสะพานตรงเส้นเขตแดนระหว่างประเทศทั้ง 2 ควบคู่กันไปไว้ด้วยเพื่อให้ส่วนราชการของประเทศทั้งสองทราบว่าจะใช้เขตอำนาจของตนไกลเกินกว่าเส้นแบ่งเขตอำนาจบนสะพานนั้นมิได้ แต่ฝ่ายลาวก็ยังยืนยันกรานว่าไม่อาจยอมรับได้โดยอ้างเหตุผลเดิมว่าหากยอมรับหลักการของฝ่ายไทยเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานจะกลายเป็นเพียงภาพลวงตา เพราะตามความเป็นจริงฝ่ายลาวก็ตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบอยู่เช่นเดิมในด้านการใช้เขตอำนาจของรัฐ แต่ประเทศไทยก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงท่าทีไปจากข้อเสนอดังกล่าวได้ และพยายามชี้แจงให้ฝ่ายลาวเข้าใจว่าข้อเสนอของไทยมิได้ทำให้ลาวเสียเปรียบแต่อย่างใด และเป็นข้อเสนอที่มีความชอบธรรม เพราะเหตุที่ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศทุกประการหากเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากนั้นก็ไม่สามารถตกลงกันได้ตามกำหนดการที่ตกลงกันไว้เพราะขั้นตอนของการขอความเห็นชอบจากรัฐสภามีความยุ่งยาก และต้องใช้เวลาานมาก นอกจากนั้นยังจะต้องออกพระราชบัญญัติอนุวัติการอีกด้วย ซึ่งทำให้โครงการล่าช้ากว่ากำหนดยิ่งขึ้นไปอีกเป็นจำนวนมาก และเสนอว่าในเมื่อตกลงกันไม่ได้ก็ให้ตัดเรื่องเขตอำนาจออกให้หมด และปล่อยให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในที่สุดผลก็จะออกมาตรงกับหลักการที่ประเทศไทยเสนอทุกประการ แต่ฝ่ายลาวก็ยังยืนยันกรานที่จะไม่ยอมรับข้อเสนอของประเทศไทยอยู่เช่นเดิม โดยอ้างว่าควรจะทำความตกลงกันในเรื่องนี้ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นในภายหลังปัญหาการตีความ ซึ่งเสี่ยงต่อการที่จะเป็นต้นเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างประเทศอันถือว่าขัดต่อหลักการของการสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว เพื่อการกินดีอยู่ดี และเพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติสุข การเจรจาจึงตกอยู่ในสภาพที่หาหนทางออกไม่ได้ ฝ่ายลาวจึงเริ่มใช้วิธีบีบบังคับในทางการเมืองโดยถือโอกาสที่ประเทศไทยมีความจำเป็นที่ไม่อาจที่จะปล่อยให้การเจรจาโครงการและการสร้างสะพานนี้ล้มเหลว และยกเลิกไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกำหนดการสร้าง และเปิดสะพานให้แล้วเสร็จก็ใกล้เข้ามาทุกทีในระหว่างการพบปะกันระหว่างนายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศ ประเทศลาวก็ถือโอกาสเกลี้ยกล่อมให้ประมุขของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายยึดถือหลักการที่ต้องให้เจรจาท้าความตกลงให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อให้ออกก่อสร้างสะพานให้เสร็จทันตามกำหนดเดิม ดังนั้นในเมื่อเป็นนโยบายจากเบื้องบนที่จะต้องหา

หนทางออกให้ได้ คณะผู้แทนไทยซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของประเทศไทยอันประกอบด้วย กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของเรื่องและผู้แทนจากส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งฝ่ายกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายใน ตลอดจนสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากจึงจำเป็นต้องหาหนทางออกให้กับรัฐบาลโดยพยายามหาทางหลีกเลี่ยงปัญหากฎหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ถึงหากจะมีปัญหาในทางปฏิบัติย่อมมีใช้น้อยก็ให้ถือว่าเป็นการตัดสินใจในทางการเมือง ซึ่งในที่สุดฝ่ายไทยก็เสนอในลักษณะเดิมให้มีเส้นแบ่งสะพาน 2 เส้น โดยให้ถือเส้นแบ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งกรรมสิทธิ์ในตัวสะพาน

เพื่อสนองข้อเรียกร้องของฝ่ายลาวในเรื่องนี้ฝ่ายไทยจึงได้เสนอเพิ่มเติมอีกด้วยว่า * ตรงด้านข้างของสะพานทั้งฝั่งซ้าย และฝั่งขวา นอกจากจะให้มีเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานแล้วเพื่อแสดงให้เห็นเด่นชัดว่าสะพานนี้เป็นสะพานมิตรภาพระหว่างประเทศไทย และประเทศลาวโดยทั้งสองฝ่ายต่างก็มีกรรมสิทธิ์ในสะพานฝ่ายละครึ่งก็จะให้มีแผ่นโลหะ หรือแผ่นหินอ่อนที่สลัก และลงสีในลักษณะเป็นสัญลักษณ์รูปธงไทย และธงลาวอยู่ด้วย** ซึ่งทั้งสามฝ่ายก็เห็นว่าเป็นหนทางออกที่ดี แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดมีปัญหาคอขวดกฎหมายขึ้นว่าตามพระราชบัญญัติธงไทย ในกรณีที่ชักธงหรือใช้สัญลักษณ์ธงไทยควบคู่กับธงของชาติอื่น ธงไทยจะต้องอยู่ทางขวามือเสมอ ซึ่งเมื่อฝ่ายลาวทราบก็อ้างว่าจะนำกฎหมายไทยมาใช้บังคับกับฝ่ายลาวไม่ได้ และเสนอให้ธงลาวอยู่ด้านขวาของธงไทย ด้วยเหตุผลว่าสะพานดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายไทย และฝ่ายลาวโดยอาจยอมให้สลับกันได้ กล่าวคือ ฟากหนึ่งให้ธงไทยอยู่ด้านขวา อีกด้านธงไทยอยู่ด้านซ้ายของธงลาว ในที่สุดฝ่ายไทยได้เสนอทางออกโดยให้สัญลักษณ์ธงไทยอยู่ทางด้านที่เป็นกรรมสิทธิ์ของไทย และให้สัญลักษณ์ธงลาวอยู่ด้านที่เป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายลาวของทั้งสองฟากของสะพานจึงเป็นอันยุติกันได้ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในตัวสะพาน

* ข้อมูลส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์ผู้แทนไทยที่ร่วมในการเจรจาทำความตกลงก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว

** ในขั้นแรกฝ่ายไทยเสนอให้ปักธงไทย และธงลาวไขว่กันตรงเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพาน แต่ในที่สุดทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่าหากใช้ธงจริง ๆ อาจมีปัญหาความไม่ถาวรของธงจึงให้ใช้แผ่นโลหะ หรือแผ่นหินอ่อนสลักเป็นสัญลักษณ์รูปธงไทย และธงลาวโดยฝังเข้าไปในริมสะพานทั้งสองด้านแทนเพื่อให้มีความทน และถาวร

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเพื่อแก้ หรือหาหนทางออกของข้อวิตกของฝ่ายไทยเกี่ยวกับค่าซ่อมบำรุงรักษาสะพานทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันที่จะให้เก็บค่าผ่านสะพานเพื่อนำเอาค่าผ่านสะพานไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการซ่อมบำรุงรักษาสะพานต่อไปในวันข้างหน้า และหากมีส่วนเกินก็ให้ตกเป็นของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ถึงแม้โดยหลักการจะฟังดูว่าเป็นหนทางออกที่ดีแต่เมื่อถึงขั้นปฏิบัติจริงก็เกิดปัญหาไมใช่น้อยดังที่จะได้กล่าวถึงต่อไปในส่วนที่ว่าด้วยปัญหาในทางปฏิบัติ

การประนีประนอมข้อขัดแย้งในเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์จึงออกมาในรูปของการให้มีการแบ่งกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างของที่กลางสะพาน ณ จุดเอเป็กซ์ (APEX) โดยจุดดังกล่าวให้มีแผ่นป้ายที่ระลึกลิเปิดสะพานสองแผ่นแสดงไว้เป็นการถาวรทั้งสองข้างสะพาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเมื่อเส้นเขตแดนยังคงเป็นไปตามร่องน้ำลึก โดยให้ถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งกรรมสิทธิ์ของประเทศไทย และประเทศลาวในตัวสะพาน ซึ่งย่อมาหมายความว่า ทั้งสิทธิ และความรับผิดชอบในตัวสะพานดังกล่าวซึ่งรวมทั้งความรับผิดชอบในการซ่อมบำรุงรักษาสะพานให้อยู่ในสภาพที่ดี และใช้ประโยชน์ได้ด้วย และโดยที่การแบ่งกรรมสิทธิ์ในตัวสะพานถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเกณฑ์ ผลทางกฎหมายก็คือ ทำให้ตัวสะพานนับตั้งแต่เส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานจนไปถึงเส้นแบ่งเขตแดนที่ค่อนข้างห่างไกลมีนิติฐานะเป็นทรัพย์สินของประเทศลาวที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายแต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้สะพาน หรือการซ่อมบำรุงรักษาสะพานก็ตาม และแม้แต่ปัญหากฎหมายศุลกากร และคนเข้าเมืองซึ่งหากตีความโดยเคร่งครัดแล้วโดยทางทฤษฎีก็อาจก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน เพราะทันทีที่ข้ามพ้นเขตแดนเข้ามาทางเขตแดนไทยบนตัวสะพาน บุคคลที่ข้ามแดนเข้ามา และทรัพย์สินต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าจำเป็นจะต้องผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านศุลกากรเสียก่อน มิฉะนั้นก็จะเป็นความผิดฐานลักลอบเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และลักลอบนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่เสียภาษีซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร แต่ในทางปฏิบัติจริงปัญหาเหล่านี้จะไม่เกิด เพราะโดยสภาพแล้วการที่จะไปตั้งด่านศุลกากร และด่านตรวจคนเข้าเมืองไม่ว่าร่วมกัน หรือแยกกัน แต่อยู่ ณ บริเวณติดกันไปบนตัวสะพานย่อมไม่อาจเป็นไปได้ เพราะจะเป็นการกีดขวางการจราจร เนื่องจากความกว้างของตัวสะพานมีจำกัดมากไม่เพียงพอที่จะก่อสร้างที่ทำการบนตัวสะพานตรงเส้นเขตแดนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อยังมีโครงการสำหรับอนาคตในอันที่จะสร้างทางรถไฟข้ามแม่น้ำโขงบนสะพานมิตรภาพไทย-ลาวนี้อีกด้วย* ซึ่งถึงแม้จะสามารถทำได้ ตัวสำนักงานก็จะต้องเล็ก และคับแคบมากเกินกว่าที่จะปฏิบัติงานได้ ดังนั้น จึงได้

* ข้อมูลนี้ได้รับทราบจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่ร่วมในการเจรจาทำความตกลงไตรภาคีฉบับนี้

ตกลงกันที่จะให้มีด่านตรวจคนเข้าเมือง และด่านศุลกากรบนฝั่งตรงบริเวณเชิงสะพานของแต่ละฟากของแม่น้ำโขง ซึ่งย่อมหมายความว่ายังมิถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายศุลกากรของอีกฝ่ายหนึ่งตราบเท่าที่ยังมีได้ผ่านที่ทำการศุลกากร และตรวจคนเข้าเมืองตรงเชิงสะพานของแต่ละประเทศ โดยมีได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของประเทศนั้น ๆ

2.3.2 กำหนดความร่วมมือทางกฎหมายแยกจากการใช้อำนาจรัฐบนสะพาน

จากปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพาน ซึ่งฝ่ายลาวต้องการให้ทำการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพานตรงจุดกึ่งกลาง โดยได้ให้เหตุผลสนับสนุนว่าเมื่อสะพานเป็นสิ่งที่ทั้งสองฝ่ายได้เป็นของขวัญจากรัฐบาลออสเตรเลีย ดังนั้นทั้งสองฝ่ายควรมีสิทธิที่จะใช้อำนาจรัฐของตนเท่า ๆ กันโดยแบ่งการใช้อำนาจกันฝ่ายละครึ่งตรงจุดกึ่งกลางของสะพาน และลาวได้อ้างถึงทางปฏิบัติของบางประเทศที่เกี่ยวกับสะพานระหว่างประเทศว่า ได้มีกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจบนสะพาน ซึ่งประเด็นดังกล่าวฝ่ายไทยได้ชี้แจงให้ลาวทราบว่า การกำหนดให้เส้นเขตแดนตรงจุดกึ่งกลางสะพานไม่สามารถที่จะกระทำได้ เนื่องจากเหตุผลตามมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรที่จะต้องนำความตกลงที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยผ่านรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และไม่ต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของทั้งไทย และลาว อีกทั้งการกำหนดเส้นเขตแดนหากกำหนดไว้ตรงจุดกึ่งกลางจะไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตแดน ซึ่งให้เป็นไปตามร่องน้ำลึก และตามสนธิสัญญาที่ไทยได้ทำกับฝรั่งเศสในการกำหนดเส้นเขตแดนตามลำน้ำโขง ที่กำหนดให้เป็นไปตามร่องน้ำลึก และการอ้างหลักปฏิบัติของบางประเทศดังกล่าว ไทยได้ให้เหตุผลว่าทางปฏิบัติเช่นนั้นเป็นเพียงแนวทางที่ประเทศอื่น ๆ สามารถนำมาพิจารณาประกอบการทำความตกลงที่เกี่ยวกับสะพานในลักษณะเดียวกัน หรืออาจกำหนดหลักการได้ขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความจำเป็นในการทำความตกลงที่เกี่ยวกับสะพานเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่อาจถือได้ว่าทางปฏิบัติดังกล่าวได้กลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่จะต้องยึดถือปฏิบัติตาม

จากข้อขัดแย้งของทั้งฝ่ายไทย และทางฝ่ายลาว นำไปสู่การประนีประนอมของทั้งสองฝ่ายโดยฝ่ายไทยได้ทำการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อหาวิธีดำเนินการที่สามารถกระทำได้ภายในขอบเขตของกฎหมาย และคำนึงถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างทั้งสองประเทศ โดยมีหลักการในประเด็นในเรื่องเขตอำนาจ ดังนี้ คือ ในเรื่องการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพาน ได้มีการตกลงกันว่าในการทำความตกลงเกี่ยวกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว นี้จะไม่มีข้อขัดแย้งใดในความตกลงนี้ที่มีผลกระทบต่อเส้น

เขตแดนระหว่างราชอาณาจักรไทย กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่คำนึงถึงการใช้เขตอำนาจรัฐบนสะพาน แต่ได้มีการตกลงกันที่จะให้ใช้ความร่วมมือทางกฎหมายในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น การรักษาความปลอดภัย การจับกุมผู้กระทำความผิดบนสะพาน และให้มีกลไกการหารือเป็นคณะกรรมการร่วมขึ้นมาเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด โดยมีแนวปฏิบัติเป็นการภายในที่ชัดเจน และแน่นอน โดยฝ่ายไทยจะใช้อำนาจฝ่ายบริหารที่มีอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง กฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดน และกฎหมายความร่วมมือกับต่างประเทศในคดีอาญา ผ่อนผันอะลุ่มอล่วยให้ในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นที่สะพานระหว่างเส้นแบ่งกรรมสิทธิ์ กับร่องน้ำลึก (ซึ่งอยู่ห่างจากจุดกึ่งกลางสะพานไปทางฝั่งลาวประมาณ 150 เมตร) โดยให้ใช้ความร่วมมือทางกฎหมายสำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบนสะพาน หากเป็นกรณีที่เกิดขึ้นใต้สะพาน หรือเหนือสะพานขึ้นไปก็ให้เป็นไปตามเขตอำนาจรัฐ กล่าวคือ ให้เป็นไปตามร่องน้ำลึก

2.3.2.1 การกำหนดองค์กรในความร่วมมือทางกฎหมาย

จากการ ประนีประนอมของทั้งสองในการที่กำหนดความร่วมมือทางกฎหมายเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งของฝ่ายลาวในการกำหนดเส้นแบ่งเขตอำนาจรัฐบนสะพาน จึงได้มีการตกลงให้มีองค์กรในความร่วมมือระหว่างกันขึ้น

2.3.2.1.1 องค์ประกอบขององค์กร

ทั้งสองฝ่ายตกลง ที่จะจัดตั้งคณะกรรมการประจำของฝ่ายตนประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละฝ่ายไม่เกิน 7 คน โดยแต่ละฝ่ายจะแจ้งองค์ประกอบของคณะกรรมการฝ่ายตนให้อีกฝ่ายทราบภายใน 7 วันหลังจากความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

คณะกรรมการประจำฝ่ายไทยประกอบด้วย

1. รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ประธานคณะกรรมการ
2. อัยการจังหวัดหนองคาย กรรมการ
3. หัวหน้าตำรวจภูธร จังหวัดหนองคาย กรรมการ
4. นายอำเภอเมืองหนองคาย กรรมการ
5. หัวหน้าฝ่ายกิจการประกันภัย จังหวัดหนองคาย กรรมการ

- | | |
|--|---------|
| 6. ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| 7. ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
กระทรวงการต่างประเทศ | กรรมการ |

คณะกรรมการฝ่ายลาวประกอบด้วย

- | | |
|--|-----------|
| 1. ผู้ว่าการรองเจ้าครองกำแพงนครเวียงจันทน์ | ประธาน |
| 2. รองผู้บัญชาการตำรวจกำแพงนครเวียงจันทน์ | รองประธาน |
| 3. เจ้าเมืองหาดทรายฟอง | กรรมการ |
| 4. อัยการกำแพงเมืองนครเวียงจันทน์ | กรรมการ |
| 5. หัวหน้าแผนกกฎหมาย ของกรมสนธิสัญญา
และกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ | กรรมการ |
| 6. หัวหน้าแผนกอัยการ กระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| 7. รองหัวหน้าห้องการกระทรวงการเงิน | กรรมการ |

2.3.2.1.2 อำนาจ และหน้าที่ขององค์กร

คณะกรรมการประจำเพื่อความร่วมมือทางด้านกฎหมายของทั้งสองฝ่าย
ได้ตกลงวางระเบียบปฏิบัติ ดังนี้

1. คณะกรรมการประจำดังกล่าวมีหน้าที่ในการติดต่อประสานงาน
ปรึกษาหารือ และร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายต่อเหตุการณ์ใด ๆ ที่เกิด
ขึ้นบนพื้นที่สะพาน โดยวัดจากเสาสะพานต้นแรกริมฝั่งไทย (Transition Pier) ถึงเสาสะพานต้น
แรกริมฝั่งลาว รวมทั้งการจับกุมตัวผู้กระทำความผิด
2. ให้ความร่วมมือ ปรึกษาหารือ และแนะนำวิธีปฏิบัติทางด้าน
กฎหมายแก่คณะกรรมการบริหาร และบำรุงรักษาสะพาน หน่วยบำรุงรักษาสะพาน ตลอดจนเจ้า
หน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางกฎหมายบนสะพานแห่งนี้
3. มีอำนาจในการกำหนด และปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้เหมาะสม
ตามกฎหมายของแต่ละฝ่าย

คณะกรรมการประจำดังกล่าวได้กำหนดระเบียบ ดังต่อไปนี้

ระเบียบสำหรับผู้ขับขียานพาหนะที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้สะพาน

- ก. ผู้ขับขีต้องไม่อยู่ในสภาพมีเมาส์รา สารระเหย หรือยาเสพติด หรือแอมเฟตามีน (ยาบ้า) และอื่น ๆ
- ข. ผู้ขับขีต้องมีเอกสารประจำรถ และประจำตัวอย่างถูกต้อง ตามระเบียบปฏิบัติที่คณะกรรมการบริหาร และบำรุงรักษาได้ตกลงกัน
- ค. รถทุกคันต้องมีประกันภัยยานพาหนะของประเทศของตน หรือของประเทศที่ขึ้นทะเบียนรถไว้

2.3.2.2 หลักเกณฑ์การดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะกำหนดความร่วมมือทางกฎหมายแยกจากการใช้อำนาจรัฐบนสะพาน เฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดบนสะพานเท่านั้นที่ทั้งสองฝ่ายจะใช้ความร่วมมือทางกฎหมาย หากเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้สะพาน หรือเหนือสะพานขึ้นไปให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินการตามกฎหมายของตนให้เป็นไปตามเส้นเขตแดนของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ใช้อำนาจรัฐเหนือดินแดน ซึ่งเป็นไปตามร่องน้ำลึก ซึ่งหมายความว่ารัฐยังคงใช้อำนาจรัฐเหนือดินแดนของตนตามปกติ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจของรัฐเหนือดินแดนของตนเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐนั้น หลักดังกล่าวหมายความว่า รัฐอื่น ๆ ไม่มีสิทธิที่จะใช้อำนาจเช่นว่านี้แทนรัฐเจ้าของดินแดน ซึ่งจะต้องถือว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ

ตามความตกลงฉบับนี้ได้มีข้อบทที่กำหนดว่าการมีสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งนี้ไม่มีการกระทบถึงเส้นเขตแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐทั้งสองก็ยังคงมีอำนาจรัฐเหนือดินแดนตามเส้นเขตแดนของทั้งสองรัฐ เฉพาะบนสะพานเท่านั้นที่ทั้งสองรัฐจะนำหลักเกณฑ์ตามความตกลงเรื่องความร่วมมือทางกฎหมายเข้ามาพิจารณา เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นบนสะพาน ส่วนเส้นแบ่งเขตแดนให้ถือว่าเป็นเส้นที่ใช้อ้างอิงเพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องการพิจารณาปัญหาการใช้เขตอำนาจ โดยมีหลักการใหม่เพิ่มขึ้นมาในประการสำคัญว่าในเรื่องการใช้เขตอำนาจให้เป็นไปตามหลักการพิเศษเมื่อการใช้เขตอำนาจบนสะพานในช่วงระหว่างเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานกับเส้นอ้างอิงเพื่อการใช้เขตอำนาจดังกล่าว ในกรณีที่เกิดการกระทำความผิดขึ้นในบริเวณดังกล่าวบนสะพานให้ถือเอาหลักสัญชาติของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าการกระทำ

ความผิดนั้นจะอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายไทย หรือฝ่ายลาว ดังรายละเอียดในข้อ ข้อ 3 ว่าด้วยความร่วมมือทางกฎหมายบนสะพาน* ซึ่งมีเนื้อหาสาระว่า

“ข้อ 3. ความร่วมมือทางกฎหมายบนสะพาน

1. คู่ภาคีตกลงจัดตั้งคณะกรรมการประจำของฝ่ายตนซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละเจ็ดคน โดยแต่ละฝ่ายจะแจ้งองค์ประกอบของคณะกรรมการฝ่ายตนให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบภายในเจ็ดวันหลังจากความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับใช้

2. คณะกรรมการประจำมีหน้าที่ติดต่อประสานงาน ปรีกษาหารือ และร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายต่อเหตุการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นบนพื้นที่สะพานวัดจากเสาสะพานต้นแรกริมฝั่งไทย (Transition Pier) ถึงเสาสะพานต้นแรกริมฝั่งลาว รวมทั้งการจับกุมผู้กระทำความผิดบนพื้นที่ดังกล่าว

คณะกรรมการประจำจะประชุมกันตามความจำเป็นและตามที่คณะกรรมการเห็นเหมาะสม

ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดและปรับปรุงระเบียบปฏิบัติของตนตามกฎหมายของแต่ละฝ่าย

3. การดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณี ให้คณะกรรมการประจำมีข้อพิจารณาต่อไปนี้เป็นสำคัญ

* ข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดในการเจรจาของสนธิสัญญาไตรภาคีฉบับนี้ซึ่งนำมาสรุปไว้โดยสาระสำคัญข้างต้นนี้ได้รวบรวมมาจากเอกสารในการเจรจาทำความตกลง และจากการสัมภาษณ์ผู้แทนส่วนราชการ ซึ่งอยู่ในคณะผู้แทนไทยในการเจรจาทำความตกลงฉบับนี้ ทั้งนี้โดยเจ้าหน้าที่ที่ให้ข้อมูลทั้งหมดนี้ได้กำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องไม่ระบุชื่อ หรือหน่วยงาน เนื่องจากไม่อยู่ในฐานะที่จะให้สัมภาษณ์ได้ แต่โดยที่ข้อมูลเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ศึกษา วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในเรื่องนี้ได้จึงจำเป็นต้องนำมาเขียนไว้โดยไม่สามารถระบุที่มาโดยแจ้งชัดได้

- ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติลาว หรือคนสัญชาติประเทศที่สาม หรือคนไร้สัญชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ถาวรในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นผู้ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดนั้น

- ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติไทย หรือคนสัญชาติประเทศที่สาม หรือคนไร้สัญชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักรไทย ให้ราชอาณาจักรไทยเป็นผู้ดำเนินการกับผู้กระทำความผิดนั้น

- ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติที่สาม หรือคนไร้สัญชาติและไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือในราชอาณาจักรไทย ให้พิจารณาว่าผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นคนสัญชาติลาวหรือไทย หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหรือราชอาณาจักรไทยเป็นผู้เสียหาย ทั้งนี้ให้ประเทศเจ้าของสัญชาติของผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าว หรือประเทศที่ได้รับความเสียหายนั้นเป็นผู้ดำเนินการกับผู้กระทำความผิด

ทั้งนี้ การพิจารณาในแต่ละกรณีข้างต้น ให้เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละฝ่าย และการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดตามวรรค 3 นี้ให้ถือเป็นพันธกรณี”

หนทางออกตามข้อ 3 ของความตกลงฉบับนี้ ฝ่ายลาวจำเป็นที่จะต้องยอมรับข้อเสนอของฝ่ายไทย ซึ่งถือว่าเป็นหนทางออกโดยการใช้ถ้อยคำที่หลีกเลี่ยงในเรื่องการแบ่งเขตอำนาจของรัฐระหว่างฝ่ายไทย กับฝ่ายลาวตรงเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานในลักษณะที่ใช้ถ้อยคำที่กำกวมเพื่อให้ต่างฝ่ายต่างก็สามารถตีความสนธิสัญญานั้นได้ในทิศทางที่ไม่ขัดต่อท่าทีของฝ่ายลาวเสียทีเดียว และในขณะเดียวกันก็ไม่ขัดต่อกฎหมายไทย ซึ่งอาจถือได้ว่าหนทางออกตามข้อ 3 ดังกล่าวเป็นเพียงหนทางออกที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่จำเป็นที่จะต้องตกลงกันให้ได้ภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลา เนื่องจากจำเป็นที่จะต้องสร้างสะพานให้แล้วเสร็จตามกำหนดซึ่งมีความสำคัญต่อฝ่ายไทยเป็นพิเศษ เพราะเหตุที่ฝ่ายไทยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเสด็จไปทรงทำพระราชพิธีเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายไทยก็มีความกดดันทางกฎหมายว่าหากใช้เส้นกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจตามสนธิสัญญาฉบับนี้ก็จะอยู่ในข่ายของ มาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ซึ่งนอกจากจะทำให้เสียเวลามากจนเสี่ยงต่อการที่จะไม่สามารถสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาวให้แล้วเสร็จตามกำหนดได้แล้วยังมีโอกาสที่รัฐสภา หรือแม้แต่คณะรัฐมนตรีอาจไม่ให้ความเห็นชอบเพราะเท่ากับเป็นการสละเขตอำนาจของรัฐซึ่งเป็นของประชาชนทั้งประเทศ และหากเรื่องเข้าสู่สภาแล้วสภาไม่ให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของรัฐบาลที่จะให้ทำความตกลงฉบับนี้

การที่รัฐสภาปฏิเสธไม่ให้ความเห็นชอบก็ดี หรือการที่ทำให้ประเทศต้องถูกจำกัดสิทธิในอันที่จะใช้เขตอำนาจของรัฐได้อย่างเต็มที่ตามที่ราชอาณาจักรไทยสามารถใช้ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศก็อาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองถึงขั้นที่ทำให้รัฐบาลต้องลาออก หรือนายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศยุบสภาก็ได้ ฝ่ายไทยจึงไม่สามารถที่จะปล่อยให้เหตุการณ์เช่นนั้นเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ในแง่กฎหมายแล้วการที่ฝ่ายไทยยอมตกลงกับฝ่ายลาวตามความในข้อ 3 ของความตกลงดังกล่าวข้างต้นอาจเกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นได้ในภายหลังว่าบางกรณีที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของข้อตกลงนี้หากปฏิบัติตามข้อ 3 เพียงอย่างเดียวอาจไม่มีกฎหมายรองรับก็ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นโดยหลักการแล้วการทำความตกลงนี้ก็จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนอยู่นั่นเอง ซึ่งหมายความว่าหนทางออกดังกล่าวก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และไม่สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของฝ่ายไทยได้ ดังนั้น ฝ่ายไทยจึงจะต้องหาทางออกโดยการนำเอาข้อตกลงส่วนนี้ไปผูกไว้กับข้อตกลงในข้ออื่น ๆ บางข้อในความตกลงฉบับนี้ที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดังที่จะได้นำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดกันต่อไป ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นได้อันเป็นผลมาจากความตกลงในข้อ 3 และปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในข้ออื่น ๆ ดังกล่าวแล้ว แต่ในแง่ของปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย และประเทศลาว ด้วยเทคนิคในการเจรจาระหว่างประเทศทำให้ฝ่ายลาวตกลงยอมรับหลักการเหล่านั้นได้ ซึ่งหากฝ่ายลาวทราบว่ามีผลทางกฎหมายของข้อตกลงที่เกี่ยวข้องทุกข้อดังกล่าวนี้จะทำให้สามารถตีความข้อบทยของความตกลงตามที่จะได้วิเคราะห์กันในรายละเอียดในตอนต่อไป ฝ่ายลาวก็คงจะไม่ยอมรับหนทางออกนี้ อย่างแน่นอน เพราะฝ่ายลาวยึดถือเป็นหลักการโดยอ้างว่าเป็นคำสั่ง และนโยบายของคณะกรรมการบริหารของพรรค อันเป็นองค์กรฝ่ายบริหารสูงสุดในแผ่นดินของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่จะต้องถือเอาเส้นแบ่งกึ่งกลางสะพานเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจที่อย่างน้อยโดยพฤตินัยจะทำให้คดีอาญาซึ่งมีคนลาวเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยตามหลักการที่ระบุไว้ในข้อ 3 ขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของประเทศลาวซึ่งลาวถือว่าเป็นการผ่อนผัน และประนีประนอมของลาวที่สูงที่สุดที่จะยอมรับได้เมื่อเทียบกับหลักการเดิมที่ให้ถือว่าการกระทำความผิดบนสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ซึ่งเกิดขึ้นบนสะพานนับจากเส้นกึ่งกลางสะพานไปทางฝั่งลาวจะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของลาวทั้งสิ้น ส่วนปัญหาว่าในทางปฏิบัติจริงผลจะออกมาตามรูปการณ์ที่ฝ่ายไทยคาดหมายเอาไว้หรือไม่ เป็นสิ่งที่จะต้องรอดูต่อไปในอนาคต

การที่กำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการประจำให้ครอบคลุมตลอดแนวสะพานวัดจากเสาสะพานต้นแรกริมฝั่งลาวทำให้สามารถแก้ปัญหาซึ่งฝ่ายลาวอ้างว่าเป็นข้อวิตกของตนในเรื่องภาพพจน์ว่าประเทศลาวเสมือนกับได้รับกรรมสิทธิ์ และประโยชน์จากสะพานนี้น้อยกว่าฝ่ายไทยถ้าถือเอาเส้นแบ่งเขตแดนเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตอำนาจของรัฐได้ และในขณะเดียวกันก็ทำให้สามารถแก้ปัญหาของฝ่ายไทยได้ว่าความตกลงไตรภาคีฉบับนี้มิได้เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐแต่อย่างใด เพราะตราบเท่าที่ในทางปฏิบัติจริงรัฐยังคงสามารถ

ใช้เขตอำนาจบนสะพานส่วนที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐได้ย่อมต้องถือว่าความตกลงนี้มีได้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐแต่อย่างใด* ซึ่งทำให้กรณีไม่เข้าข่ายของมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ดังนั้นการใช้หนทางออกด้วยวิธีนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาคีทุกฝ่ายจำเป็นต้องยอมรับหนทางออกตามข้อเสนอของฝ่ายไทย ทั้ง ๆ ที่ทุกฝ่ายต่างก็ตระหนักดีว่าเมื่อถึงขั้นปฏิบัติจริงคงจะเกิดปัญหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างก็หวังว่าอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่ายจะดีพอที่จะทำให้สามารถเจรจาต่อรองกับอีกฝ่ายหนึ่งให้ยอมรับท่าทีของฝ่ายตนได้ แต่ทันทีที่สามารถตกลงทำสนธิสัญญาได้ และได้มีการสร้างสะพานจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว อำนาจการต่อรองของฝ่ายไทยก็ไม่ด้อยกว่าฝ่ายลาว หรืออาจจะค่อนข้างจะสูงกว่าเสียอีก เพราะย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าถึงแม้ฝ่ายลาวอาจจะดำเนินนโยบายแข็งกร้าวได้ในช่วงต้น ๆ หลังจากที่สร้างสะพานเสร็จแล้วโดยการขัดขวางมิให้สามารถใช้ประโยชน์จากสะพานได้เต็มที่ แต่ฝ่ายไทยก็หวังได้ว่าการดำเนินนโยบายอันแข็งกร้าวเช่นนั้นคงจะมีได้เฉพาะในยุคที่ฝ่ายลาวยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง และความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาประเทศไทยทางด้านเศรษฐกิจยังไม่สูงนัก แต่ต่อไปในวันข้างหน้าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ประเทศลาวได้เข้ามาเป็นสมาชิกในกลุ่มประเทศอาเซียน รัฐบาลลาวในวันข้างหน้าคงจำเป็นต้องพยายามฟื้นฟู และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศของตนให้ทัดเทียมกับประเทศอาเซียนอื่น ๆ และไม่สามารถที่จะตั้งขีดขวางการใช้ประโยชน์จากสะพานต่อไปได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้สร้างสะพานแล้วเสร็จ ปัญหากฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาในทางปฏิบัติในการทำสนธิสัญญาย่อมหมดไปได้ในระดับหนึ่ง ฝ่ายไทยจึงสามารถที่จะรอให้สถานการณ์คลี่คลายไปในทิศทางที่ดีได้โดยไม่ต้องรีบร้อนอะไร เพราะสภาพการที่เป็นอยู่ในขณะนั้นก็ได้เลวร้ายจนถึงกับจะทำให้ฝ่ายไทยต้องเดือดร้อน ดังนั้นเมื่อมีสะพานอยู่แล้วหากรัฐบาลลาวเปลี่ยนแปลงท่าทีเมื่อไรก็จะสามารถแก้ปัญหาอื่น ๆ ได้โดยไมยาก

ในการดำเนินการตามกฎหมายตามข้อ 3 ของหนทางออกดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดดังต่อไปนี้ที่สำคัญ

* ตามมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคำว่า “เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจ” มิได้จำกัดอยู่แต่เพียงการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้รัฐสามารถใช้เขตอำนาจได้น้อยลงเท่านั้น หากแต่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจที่ทำให้รัฐสามารถใช้เขตอำนาจของตนมากขึ้นด้วย

2.3.2.2.1 พิจารณาจากตัวผู้กระทำความผิด

โดยการพิจารณาจากตัวผู้กระทำความผิดเช่นนี้ให้ใช้หลักในการพิจารณาดังนี้ กล่าวคือ

1. หากผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติลาว หรือสัญชาติประเทศที่สาม หรือคนไร้สัญชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ถาวรในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นผู้ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดนั้น

2. หากผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติไทยหรือคนสัญชาติประเทศที่สาม หรือคนไร้สัญชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักรไทย ให้ราชอาณาจักรไทยเป็นผู้ดำเนินการ กับผู้กระทำความผิดนั้น

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าเป็นการดำเนินการตามกฎหมายโดยอาศัยจุดเกาะเกี่ยวในเรื่องของสัญชาติ และเรื่องถิ่นที่อยู่เข้ามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลมาเป็นหลักในการดำเนินการตามความร่วมมือทางกฎหมายบนสะพาน เนื่องจากเหตุผลจากการที่ทั้งสองฝ่ายไม่ต้องการให้ข้อตกลงในเรื่องสะพานมิตรภาพนี้มีข้อทที่มีผลกระทบกับเส้นเขตแดน และต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งของการกำหนดเส้นเขตแดนบนสะพาน และการใช้อำนาจรัฐเหนือดินแดนบนสะพาน จึงได้ทำการตกลงให้ใช้ความร่วมมือทางกฎหมายโดยให้คำนิยามถึงการใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นบนสะพาน จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยพิจารณาจากตัวผู้กระทำผิดว่าผู้กระทำผิดดังกล่าวมีสัญชาติลาว หรือไทย และหากเป็นคนสัญชาติที่สาม หรือคนไร้สัญชาติ ก็ให้พิจารณาว่าคนไร้สัญชาตินั้น ๆ มีถิ่นที่อยู่ถาวรในไทย หรือลาว ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยจุดเกาะเกี่ยวในเรื่องสัญชาติ และเรื่องถิ่นที่อยู่นั่นเอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติใด หรือคนสัญชาติที่สาม หรือคนไร้สัญชาติว่ามีถิ่นที่อยู่ถาวรอยู่ในไทย หรือลาวแล้ว ก็ให้ใช้กฎหมายเจ้าของสัญชาตินั้น ๆ มาพิจารณาดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น ๆ สำหรับกรณีคนไร้สัญชาติให้ใช้กฎหมายที่คนสัญชาติที่สาม หรือคนไร้สัญชาตินั้นมีถิ่นที่อยู่ถาวรเพื่อดำเนินคดีกับคนไร้สัญชาตินั้น ๆ

2.3.2.2.2 พิจารณาจากตัวผู้ได้รับความเสียหาย

เป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงเรื่องสัญชาติ และเรื่องถิ่นที่อยู่ในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาจากตัวผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวข้างต้น แต่ในกรณีนี้เป็นกรณี que ผู้กระทำความผิดมิได้มีสัญชาติของไทย หรือลาว อีกทั้งผู้กระทำผิดที่เป็นคนสัญชาติที่สาม หรือคนไร้สัญชาติก็มิได้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในไทย หรือลาว ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาในกรณีนี้ หากตัวผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติที่สาม หรือคนไร้สัญชาติ และไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือในราชอาณาจักรไทย ให้พิจารณาว่า ผู้เสียหายจากการกระทำ ความผิดดังกล่าวเป็นคนสัญชาติลาว หรือไทย หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ ราชอาณาจักรไทยเป็นผู้เสียหาย ทั้งนี้ ให้ประเทศเจ้าของสัญชาติของผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าว หรือประเทศที่ได้รับความเสียหายนั้นเป็นผู้ดำเนินการกับผู้กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎจราจรบนสะพาน

1. หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของฝ่ายลาว หรือของฝ่ายไทย พบเห็นผู้กระทำความผิดกฎจราจร ซึ่งมีสัญชาติไทย หรือลาวแล้วแต่กรณีบนพื้นที่ของสะพานวัดจากเสาสะพานต้นแรกบนฝั่งลาว ถึงเสาสะพานต้นแรกบนฝั่งไทย ให้เจ้าหน้าที่ของไทย หรือลาวดังกล่าว ดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการปราบปรามผู้ละเมิดกฎจราจร ซึ่งมีสัญชาติของตนโดยทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายลาว และไทย จากนั้นให้เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายรายงานคณะกรรมการประจำของตนต่อไป

2. ในกรณีที่ผู้ขับขี่ยานพาหนะซึ่งละเมิดกฎจราจรเป็นบุคคลสัญชาติประเทศที่สาม หรือบุคคลไร้สัญชาติ ที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในลาว หรือไทย และยานพาหนะที่ใช้ขับขี่ได้ขึ้นทะเบียนในลาว หรือไทยแล้วแต่กรณี ให้ฝ่ายที่ยานพาหนะนั้นขึ้นทะเบียนไว้เป็นผู้ดำเนินการกับผู้ละเมิดกฎจราจรนั้น แต่หากเป็นกรณีที่ยานพาหนะนั้นได้ขึ้นทะเบียนที่ประเทศที่สาม ให้ประเทศที่อนุญาตให้รถนั้นขึ้นสะพานเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการกับผู้ละเมิดกฎจราจรนั้น

ในกรณีที่มีการทำความผิดทางอาญานบนสะพาน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของฝ่ายไทย หรือลาว พบเห็น หรือได้รับแจ้งว่ามีการทำความผิดทางอาญา ไม่ว่าจะเกิดจากอุบัติเหตุ หรือการกระทำผิดอาญาอื่นเกิดขึ้นบนพื้นที่สะพานมิตรภาพ จากเสาสะพานต้นแรกบนฝั่งลาว ถึงเสาสะพานต้นแรก

บนฝั่งไทย ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแจ้งให้เจ้าหน้าที่อีกฝ่ายหนึ่งทราบ และรีบไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อกระทำการที่จำเป็น ในการร่วมมือกันเก็บข้อมูล และหลักฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำผิดนั้น หรือจับกุมตัวผู้กระทำความผิด หรือผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดไว้ แล้วรายงานคณะกรรมการประจำทั้งสองฝ่ายทราบทันที เพื่อให้มีการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด หรือผู้สงสัยว่ากระทำความผิด เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางกฎหมายตามความตกลงว่าด้วยสะพานมิตรภาพไทย-ลาวต่อไป

โดยหลักการเมื่อมีการดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิดบนพื้นที่สะพานแล้ว ให้คณะกรรมการประจำของแต่ละฝ่ายแจ้งผลการพิจารณาคดีของศาลประเทศตน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงคดีถึงที่สุด สำหรับคดีที่เกิดขึ้นในพื้นที่สะพานดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการประจำของอีกฝ่ายหนึ่งทราบตามระยะเวลาอันสมควร

สำหรับกรณีที่เกิดอุบัติเหตุบนสะพาน ให้คู่กรณี หรือผู้ที่ใกล้ชิดเหตุการณ์แจ้งหน่วยบำรุงรักษาสะพานของทั้งสองฝ่าย เพื่อร่วมกันรวบรวมข้อมูล และหลักฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับอุบัติเหตุ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตกลงชดเชยค่าเสียหายของคู่กรณี หรือบริษัทประกันภัยของสองฝ่ายในการชดเชยค่าเสียหาย¹ เช่นกรณีที่เรือดูดทราย บริษัท สัจจธรรม จำกัด ของไทยซึ่งได้ดำเนินธุรกิจดูดทรายในลำน้ำโขงได้พุ่งชนตอม่อที่ 2 ของสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ซึ่งอยู่ในเขตลาวห่างจากฝั่งประมาณ 200 เมตร จนเกิดรอยร้าวที่ตอม่อของสะพาน ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมกันกำหนดนโยบายบริหาร และบำรุงรักษาสะพานมิตรภาพไทย-ลาว เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2537 โดยได้พิจารณาหยิบยกเรื่องความเสียหายของสะพาน โดยที่ประชุมเห็นว่าเรื่องนี้จะต้องนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการทางกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนสะพาน รวมทั้งการพิจารณาว่าจะใช้กฎหมายของประเทศใดดำเนินการกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการทางกฎหมายจะทำหน้าที่ตั้งคณะสำรวจความเสียหาย โดยมีตัวแทนจากกรมอุทกศาสตร์ และแขวงทางของไทย และของลาว ดำเนินการสำรวจร่วมกันโดยละเอียด หลังจากนั้นจึงจะดำเนินการทางด้านค่าเสียหายทั้งกับบริษัท สัจจธรรม จำกัด และบริษัทจากออสเตรเลียที่เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างสะพานมิตรภาพ ซึ่งได้ให้ระยะเวลาค่าประกันความเสียหายของสะพานเป็นเวลา 1 ปี เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดตามข้อ 3 ของความตกลงว่าด้วยสะพานมิตรภาพนั้น ให้ใช้หลักเกณฑ์พิจารณาโดยคำนึงถึงเรื่องสัญชาติของผู้กระทำความผิดเป็นเกณฑ์ ดังนั้นในกรณี

¹ ตามระเบียบของคณะกรรมการประจำเพื่อการร่วมมือทางด้านกฎหมาย เพื่อปฏิบัติตามข้อ 3 ของความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยสะพานมิตรภาพ

จึงต้องใช้กฎหมายไทยในการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัท สัจธรรม จำกัด เนื่องจากบริษัทดังกล่าวมีสัญชาติไทย จึงควรใช้กฎหมายไทยพิจารณา และเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในความตกลงดังกล่าวด้วย

หากพิจารณาเพียงเท่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็จะเสมือนกับความในข้อ 3 ของความตกลงฉบับนี้มีได้ก่อให้เกิดปัญหากฎหมายในเรื่องการใช้เขตอำนาจของรัฐแต่อย่างใด แต่หากพิจารณา ศึกษา และวิเคราะห์ด้วยบทความของความตกลงข้อนี้โดยละเอียดจะเห็นว่าอย่างน้อยในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทย ข้อตกลงในวรรค 2 และ วรรค 3 ของข้อ 3 ของความตกลงฉบับนี้มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหากฎหมายขึ้นได้เป็นอย่างมากนับตั้งแต่ข้อความที่ว่า “... มีหน้าที่ติดต่อประสานงาน ปกษาหรือ และร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายต่อเหตุการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นบนพื้นที่สะพานวัดจากเสาสะพานตันแรกริมฝั่งไทย (Transition pier) ถึงเสาสะพานตันแรกริมฝั่งลาวรวมทั้งการจับกุมผู้กระทำผิดบนพื้นที่ดังกล่าว” เป็นต้นไป ซึ่งหากพิจารณาเพียงเท่านี้ก็อาจจะยังดูไม่ออกว่าความตกลงในข้อ 3 นี้จะก่อให้เกิดปัญหากฎหมายขึ้นได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อความในตอนท้ายของย่อหน้าที่ 3 ของวรรค 2 ซึ่งใช้ข้อความว่า “... ตามกฎหมายของแต่ละฝ่าย” โดยมีข้อความในทำนองเดียวกันกับในย่อหน้าสุดท้ายของวรรค 3 ของข้อนี้เช่นกันว่า “ให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างแต่ละฝ่าย” ซึ่งฝ่ายไทยถือว่าเป็นหนทางออกที่จะสามารถนำมาใช้แก้ปัญหากฎหมายได้ในทุกกรณี และถือว่าเป็นหนทางออกที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาในทางปฏิบัติในขั้นตอนของการทำสนธิสัญญาได้ในแง่ของความจำเป็นที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะทำความตกลงฉบับนี้ ซึ่งหากพิจารณาเพียงผิวเผินในสายตาของปุถุชนทั่ว ๆ ไปที่มิได้มีความรู้ และความเข้าใจโดยละเอียดเป็นพิเศษในเรื่องนี้ก็ดูเสมือนว่าจะแก้ปัญหาได้จริง ๆ เพราะการใช้อำนาจกำหนด และปรับปรุงระเบียบปฏิบัติของแต่ละฝ่ายตามวรรค 2 และการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายตามวรรค 3 ต่อผู้กระทำความผิดบนสะพาน โดยหลักการแล้วจะต้องให้เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละฝ่าย ซึ่งย่อมหมายความว่าถึงกฎหมายไทยด้วย ดังนั้น การอนุวัติการตามสิทธิ และพันธกรณีของไทยในความตกลงฉบับนี้โดยหลักการแล้วจึงไม่จำเป็นต้องแก้กฎหมาย หรือออกพระราชบัญญัติอนุวัติการแต่อย่างใด เพราะการกำหนด หรือปรับปรุงระเบียบข้อบังคับตามวรรค 2 ก็ดี หรือการดำเนินการตามกฎหมายตามวรรค 3 ต่อผู้กระทำความผิดบนสะพานก็ดี โดยหลักการแล้วจะต้องกระทำโดยสอดคล้องกับกฎหมายไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น โดยหลักการแล้วกรณีจึงไม่เข้าข่ายมาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ซึ่งทำให้สามารถลงนามทำสนธิสัญญากันไปได้ทันตามกำหนดที่คาดหมายเอาไว้เดิมซึ่งถึงแม้ทั้งสองฝ่ายต่างก็ตระหนักดีว่าหนทางออกดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทุกประการ และหากตีความโดยเคร่งครัดจริง ๆ ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายไม่ยอมให้ความร่วมมือต่อกันย่อมไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ที่จะหลีกเลี่ยงการเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศไทย และประเทศลาว

ได้ในเรื่องการใช้เขตอำนาจของรัฐบนสะพานนับจากเส้นเขตแดนไปถึงกึ่งกลางสะพาน แต่ในเมื่อข้อ 11 ของความตกลงฉบับนี้กำหนดวิธีการแก้ไขข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความ หรือการปฏิบัติตามความตกลงฉบับนี้เอาไว้ว่าให้แก้ไขโดยการปรึกษาหารือ และการเจรจาอย่างฉันมิตร ซึ่งหากเจรจาไม่สำเร็จภายใน 90 วันก็ให้ตกลงหาวิธียุติข้อขัดแย้งกันโดยสันติวิธีต่อไป ซึ่งผลในที่สุดย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจกันในอนาคตที่จะแก้ไขปัญหา เพราะหากไม่ร่วมมือกันแก้ปัญหาโดยต่างฝ่ายต่างยื่นกรานที่จะยึดเอาท่าทีของตนเป็นหลักโดยไม่ยอมผ่อนปรนให้อีกฝ่ายหนึ่งการที่จะให้มีการวินิจฉัยหาข้อยุติด้วยกลไกที่ต้องอาศัยบุคคลที่สามก็ไม่มีทางเป็นไปได้ ซึ่งหมายความว่าหนทางที่จะยุติข้อพิพาทได้ในกรณีเช่นนั้นก็จะกลับมาขึ้นอยู่กับผลของการเจรจา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อาจจะไม่สามารถหาข้อยุติได้เลยก็ได้ แต่ก็จะเป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้เมื่อผลประโยชน์ของรัฐขัดแย้งกันอย่างรุนแรงเกินกว่าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะยอมรับได้ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองอยู่ในสถานะตกต่ำอย่างยิ่งจนอาจถึงขั้นมีวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศต่อกันก็ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นไม่ว่าจะมีความตกลงต่อกันหรือไม่ การใช้ประโยชน์จากสะพานก็ย่อมเป็นอันไร้ผล เพราะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจปิดสะพาน และปิดพรมแดนระหว่างกันเหมือนเช่นกรณีไทย-พม่าเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง และปิดพรมแดนระหว่างกันไม่ว่าจะเป็นสะพานท่าซี้เหล็ก หรือสะพานข้ามแม่น้ำเมยก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสะพานทั้งสองได้ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นถึงจะมีความตกลงต่อกันก็ไม่เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติจริงในแง่ของการใช้ประโยชน์จากสะพาน

สาเหตุที่ทำให้กล่าวได้ว่าเงื่อนไขท้ายวรรค 2 และวรรค 3 ของข้อ 3 ของความตกลงฉบับนี้ที่กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละฝ่ายเป็นเพียงหลักการทั่วไปซึ่งหากพิจารณาประกอบกับความตอนอื่น ๆ ของข้อตกลงในข้อ 3 นี้จะเห็นว่าเงื่อนไขที่ว่าให้เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละฝ่ายนั้นยังจะต้องตีความ และวินิจฉัยข้อตกลงส่วนอื่น ๆ ในข้อเดียวกันนี้อีกด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อความในตอนต้นของวรรค 3 ระบุโดยแจ้งชัดว่าการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณีให้คณะกรรมการประจำ* คำนึงถึงข้อพิจารณาต่อไปนี้เป็นสิ่งสำคัญ คือ

* หมายถึง คณะกรรมการประจำซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของคู่ภาคีแต่ละฝ่าย (เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้ความตกลงนี้จะมีความในข้อ 3 ของข้อตกลงกลับใช้คำว่า “คู่ภาคี” มิใช่คำว่า “ภาคี” ซึ่งย่อมหมายถึง ประเทศออสเตรเลีย ประเทศไทย และประเทศลาว จึงต้องตีความว่าความหมายถึงภาคีเพียง 2 ฝ่ายซึ่งโดยเนื้อหาสาระของความตกลงข้อนี้ย่อมต้องหมายถึง ฝ่ายไทย-ฝ่ายลาวเท่านั้นไม่ รวมถึงฝ่ายออสเตรเลียด้วย)

1. ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติลาว หรือคนสัญชาติประเทศที่สาม หรือคนไร้สัญชาติ ซึ่งมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศลาวก็ให้ฝ่ายลาวเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดนั้น กล่าวคือ มุ่งเอาสัญชาติ และที่มาของผู้กระทำความผิด เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าจะให้ฝ่ายใดเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดนั้น

2. ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคนไทย หรือคนสัญชาติประเทศที่สาม หรือคนไร้สัญชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักรไทยก็ให้ฝ่ายไทยเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดนั้น

3. ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติประเทศที่สาม หรือคนไร้สัญชาติซึ่งไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย หรือประเทศลาว ก็ให้พิจารณาจากตัวผู้ที่ได้รับความเสียหายว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นเป็นคนสัญชาติไทย หรือสัญชาติลาว หรือไม่ก็ให้พิจารณาว่าประเทศไทย หรือประเทศลาวเป็นผู้ได้รับความเสียหาย โดยให้ประเทศเจ้าของสัญชาติของผู้ที่ได้รับความเสียหายดังกล่าว หรือประเทศที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด

ซึ่งถึงแม้หลักการดังกล่าวฟังดูน่าจะเป็นธรรม เพราะมีความสมดุลย์กันไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบ หรือเสียเปรียบแก่กันจึงเป็นหลักการที่น่าจะสมเหตุสมผล และเป็นที่ยอมรับได้ ภาคิของความตกลงฉบับนี้ทั้ง 3 ฝ่ายจึงสามารถตกลงยอมรับหลักการเหล่านี้ได้ ซึ่งทำให้สามารถทำความตกลงฉบับนี้ได้อย่างทันการณ์

แต่ถึงกระนั้นหากวิเคราะห์ข้อบตดังกล่าวในรายละเอียดอย่างลึกซึ้งจริง ๆ จะเห็นว่าหนทางออกดังปรากฏในข้อตกลงข้อ 3 นี้ยังคงมีช่องโหว่อยู่อีก และในบางแง่ก็ขัดต่อกฎหมายไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้น ในเมื่อมีหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐจะอ้างความขัดข้องตามกฎหมายภายในของตนเป็นสาเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศไม่ได้² ดังนั้น ถึงแม้จะมีข้อแม้เอาไว้ในตอนท้ายของวรรค 3 ที่ว่า “ให้เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละฝ่าย” ก็ยังจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายภายในของไทยในบางเรื่อง หรือมิฉะนั้นก็ต้องออกพระราชบัญญัติอนุวัติการซึ่งจะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อ 3 ของความตกลงนี้ได้

² ดูนุสัญญาเวียนนาซึ่งว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969

ในส่วนที่เกี่ยวกับช่องโหว่ของกฎหมายในความตกลงข้อ 3
วรรค 3 นี้กรณีที่เกิดขึ้นได้ชัดที่สุด คือ กรณีที่ผู้กระทำความผิด และผู้เสียหายต่างก็มีใช้ทั้งคน
สัญชาติไทย และสัญชาติลาว หรือผู้ไร้สัญชาติ และทั้งสองฝ่ายต่างก็มีที่ดินที่อยู่ถาวรในประเทศไทย
ไทย และประเทศลาว ซึ่งในกรณีเช่นนั้นความตกลงฉบับนี้มีได้ให้ทางออกเอาไว้เลย และจึงอยู่ที่ว่า
ถ้าสนธิสัญญาได้กำหนดหนทางออกไว้ก็จะต้องเป็นไปตามกฎหมายของท้องถิ่นที่การกระทำ
ความผิดเกิดขึ้น ซึ่งหากการกระทำความผิดเกิดขึ้นบนสะพานช่วงที่นับตั้งแต่เส้นแบ่งกึ่งกลาง
สะพานไปจนถึงเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทย และประเทศลาว อันได้แก่ร่องน้ำลึก ซึ่งในกรณี
นี้ก่อนไปทางฝั่งลาวเป็นอันมากดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งในแง่นี้ก็ย่อมมีผลเสมือนกับย้อน
กลับไปใช้หลักการที่ให้เส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างประเทศไทย และประเทศลาวบนตัวสะพานอยู่
ตรงกับเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างทั้งสองประเทศ*

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจซึ่งได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น
บางส่วนว่าด้วยการก่อตั้งคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว เพื่อหารือ และประสานงานกันในกรณีที่เกิด
ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของรัฐบนสะพาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เขตอำนาจรัฐ
ทางอาญา ซึ่งหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็ยากที่จะหาหนทางออกได้ เพราะความตกลงไตรภาคีนี้
ระบุหนทางออกสำหรับแก้ปัญหาข้อขัดข้อง ซึ่งย่อมรวมถึงข้อพิพาททางกฎหมายเอาไว้ในข้อ 11
ของสนธิสัญญาฉบับนี้แต่เพียงว่า

ข้อ 11 การแก้ไขข้อขัดข้อง

“ความแตกต่าง หรือความขัดแย้งของคู่ภาคีเกี่ยวกับการตีความ หรือการปฏิบัติ
ตามความตกลงฉบับนี้ จะได้รับการแก้ไขด้วยการปรึกษาหารือ และการเจรจาอย่างฉันมิตร

* สาเหตุที่ฝ่ายลาวยอมให้ใช้หลักการตามวรรค 3 ของข้อ 3 นี้ได้อันจะมีผลให้ต้องกลับไป
ใช้หลักการที่ฝ่ายไทยเสนอ แต่ฝ่ายลาวไม่ยอมรับมีทางเป็นไปได้ 2 ทาง คือ ฝ่ายลาวอาจ
จะไม่ถนัดว่าผลทางกฎหมายในกรณีเช่นนี้จะออกมาในลักษณะนั้น หรือ มิฉะนั้นฝ่ายลาว
ก็อาจจะทราบ และตระหนักดีว่าผลทางกฎหมายจะออกมาในลักษณะนี้ แต่เห็นว่าหาก
ไม่ยอมรับหลักการเช่นนี้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการประนีประนอมที่คาดได้ว่าสูงสุดที่ฝ่ายไทยจะ
ยอมรับได้ มิฉะนั้นแล้ว ความตกลงเช่นนี้ไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นจึงยอมรับหลักการดังกล่าว
โดยอาจหวังว่าเมื่อถึงขั้นทางปฏิบัติจริงถึงแม้โดยหลักการแล้วหากฝ่ายไทยยืนยันผลทาง
กฎหมายดังกล่าวข้างต้น ในเมื่อข้อ 11 ให้ถือเอาการเจรจาเป็นหลักในการแก้ไขข้อขัด
ข้อง ของลาวก็ยังมีโอกาสก็ยังมีโอกาสที่จะยืนยันไม่ยอมรับหลักการดังกล่าวได้

หากการปรึกษาหารือ และการเจรจาตั้งกล่าวไม่ประสบความสำเร็จภายใน 90 วัน คู่ภาคีจะตกลงหาวิธีการยุติข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีต่อไป”

ซึ่งหมายความว่าหนทางออกมีหนทางเดียว คือ การเจรจา เพราะการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีหากไม่สามารถตกลงกันให้บุคคลที่สามยื่นมือเข้ามายุ่งเกี่ยว ด้วยไม่ว่าในฐานะคนกลาง ผู้ไกล่เกลี่ย หรือการแสวงหาข้อเท็จจริง หรืออนุญาโตตุลาการ หรือ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ตาม ซึ่งล้วนแต่จำเป็นจะต้องได้รับความยินยอมทั้งสองฝ่ายเท่านั้น จึงสามารถนำมาใช้บังคับได้ก็เหลืออยู่วิธีเดียว คือ การเจรจา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากการเจรจาไม่สำเร็จก็ต้องเจรจาต่อไปจนกว่าจะสำเร็จ ดังนั้นหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำการโดยพลการโดยไม่รอให้ผลการเจรจาลิ้นสุดเสียก่อนผลก็มีอยู่ทางเดียว คือ จะก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศซึ่งอาจถึงขั้นวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศก็ได้ หากผลประโยชน์ที่ขัดกันของรัฐมีความสำคัญไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมือง หรืออื่น ๆ หรือมีฉะนั้นก็จะปิดสะพานไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

2.3.3 เรื่องการกำหนดเส้นเขตแดนบนสะพาน

ตามข้อ 2 ของความตกลงมีข้อบทที่ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่า “ข้อความทั้งหมดที่ได้ระบุไว้ในความตกลงฉบับนี้จะไม่กระทบเส้นเขตแดนระหว่างราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ประการใด” ซึ่งหมายความว่า เขตแดนทั้งสองประเทศตรงบริเวณสะพานก็ยังคงอยู่ที่ร่องน้ำลึกของแม่น้ำโขงซึ่งในสภาพปัจจุบันอยู่ก่อนไปทางฝั่งลาวเป็นอันมาก

จากประเด็นข้อขัดแย้งของไทยและลาวในเรื่องกรรมสิทธิ์ เส้นเขตแดน และเรื่องเขตอำนาจรัฐบนสะพานตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยทั้งไทยและลาวเห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายทั้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ และเขตอำนาจนั้นมีความสำคัญต่อทั้งสองประเทศ แต่เมื่อเทียบกับเจตนารมณ์ร่วมกันในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ของสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งนี้ จึงทำให้ทั้งสองยอมลดท่าทีของตนเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายภายใน และให้อยู่ในกรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศ จึงได้มีการประนีประนอมข้อขัดแย้งดังกล่าวให้สามารถตกลง และทำความเข้าใจว่าด้วยสะพานมิตรภาพฉบับนี้ ซึ่งหนทางในการแก้ไขข้อขัดข้องในทั้งสองประเด็น จึงได้ออกมาในรูปของการกำหนดแบ่งกรรมสิทธิ์กันฝ่ายละครึ่งตรงจุดกึ่งกลาง ณ จุดเอเป็กซ์ โดยมีแผ่นป้ายแสดงไว้เป็นการถาวรทั้งสองข้างสะพาน ส่วนในเรื่องเขตอำนาจออกมาในรูปของความร่วมมือทางกฎหมายโดยให้คำนึงถึงสัญชาติ และถิ่นที่อยู่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการกำหนดที่ไม่มีผลกระทบกับเส้นเขตแดนของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ การใช้ความร่วมมือทาง

กฎหมายตามความตกลงฉบับนี้ให้ใช้ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ขึ้นบนสะพานเท่านั้น หากเป็นกรณีที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นใต้สะพาน หรือเหนือสะพานขึ้นไปทั้งไทย และลาวก็ต้องดำเนินการไปตามอำนาจรัฐเหนือดินแดนของตน กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามร่องน้ำลึก