

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและสภาพปัญหา

หลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลง เศรษฐกิจโลกได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 19 มีการเกิดขึ้นของบริษัท และศูนย์การค้าขนาดใหญ่ทั้งในประเทศและที่เป็นบริษัทข้ามชาติ ในช่วงนี้ ถือเป็นช่วงที่อุตสาหกรรมมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและเพิ่มความซับซ้อนในการผลิต ทำให้มีความต้องการที่จะใช้สารหรือวัตถุดิบอันตราย เช่น สารเคมี น้ำมัน สารประกอบในอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น อันเป็นตัวตั้งต้นในการผลิตสินค้า ส่งผลให้เกิดความต้องการในการขนส่งวัตถุดิบในการผลิตไปยังแหล่งประเทศผู้ผลิตต่างๆ โดยในยุคของการผลิตสินค้ายุคใหม่ การขนส่งของที่เป็นอันตรายจะเริ่มมีมากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นของที่อาจเกิดอันตรายได้ในการขนส่งทั้งสิ้น เมื่อเกิดอันตรายแก่สินค้าเหล่านี้แล้ว อาจเกิดผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงทั้งต่อตัวของอันตรายที่ทำการขนส่งนั่นเอง ของที่ขนส่งร่วมกันไป พาหนะที่ขนส่งความปลอดภัยของผู้ขนส่ง และผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณที่มีการขนถ่ายของอันตราย รวมถึงอันตรายที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อมบริเวณที่มีการขนส่งได้

ในการขนส่งของอันตรายในประเทศไทยนั้น แต่เดิมประเทศไทยอาจยังไม่มีผลกระทบในการนำเข้าหรือส่งออกของอันตรายมากเท่าไร เนื่องจากเดิมเป็นการผลิตในภาคการเกษตรเสียเป็นส่วนใหญ่ ต่อมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจนจบจนปี พ.ศ.2543 จึงได้มีนโยบายการลงทุนอย่างมหาศาลเพื่อการฟื้นฟูประเทศ ทั้งนี้ประเทศไทยมีศักยภาพในการดำเนินการในด้านอุตสาหกรรมในหลายๆประเภทอันรวมถึงอุตสาหกรรมเคมี อิเล็กทรอนิกส์ และ ยานยนต์ ซึ่งมีแนวโน้มการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนในปัจจุบันประเทศไทยมีจุดเด่นในแง่ของการเป็นฐานผลิต HDD (ฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์) หรืออุปกรณ์คอมพิวเตอร์สำหรับการบรรจุข้อมูลแห่งหนึ่งของโลกและประเทศไทยยังเป็นหนึ่งของ ศูนย์กลางอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชีย และได้ฉายาว่า “ดีทรอยต์แห่งเอเชียแปซิฟิก”¹ ซึ่งปัจจัยในการพัฒนานั้นต้องอาศัยวัตถุดิบและ ผลิตภัณฑ์ทางเคมีในจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในทางอุตสาหกรรม การเกษตร

¹ สืบค้นจาก http://www.safe-thai.net/thai/index_thai.html

การแพทย์ เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง สารเริ่มต้นที่ใช้ในการทำพลาสติก โยสังเคราะห์ แบตเตอรี่ โลหะซูป
 ปู่แอมโมเนียม โปแตสเซียม ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอันตรายทั้งสิ้น

จากการพัฒนาของเศรษฐกิจของโลกในยุคปัจจุบันอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดเหตุการณ์
 ที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นในการขนส่งของอันตรายต่างๆ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
 ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การภายในของประเทศต่างๆ ได้
 ตระหนักถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้มีการร่วมมือกันร่างหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการขนส่ง
 ของอันตราย โดยในทางระหว่างประเทศนั้น องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ร่าง
 United Nations Recommendations on the Transport of Dangerous Goods ออกมาเพื่อเป็น
 แนวทางแก่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์การภายในของรัฐให้ตระหนักถึง
 ความสำคัญในการมีกฎเกณฑ์ในการขนส่งของอันตรายในทุกรูปแบบของการขนส่ง ซึ่งต่อมา
 องค์การระหว่างประเทศที่เป็นหน่วยงานเฉพาะของในแต่ละรูปแบบการขนส่งก็ได้จัดทำกฎเกณฑ์
 ขึ้นมาควบคุมการขนส่งรูปแบบของตน เช่น องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) จัดทำ
 International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code) ใช้ในการขนส่งสินค้าอันตราย
 ทางทะเล, องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) จัดทำ Technical Instructions for
 the Safe Transport of Dangerous Goods by Air และสมาคมขนส่งทางอากาศ (IATA) ได้จัดทำ
 IATA Dangerous Goods Regulations ใช้ในการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ, ในการขนส่ง
 สินค้าอันตรายทางถนน ได้มีการนำหลักเกณฑ์ European Agreement Concerning the International
 Carriage of Dangerous Goods by Road (ADR) ของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งยุโรป UNECE
 (United Nations Economic Commission for Europe) มาใช้, The Intergovernmental Organization
 for International Carriage by Rail (OTIF) ได้จัดทำ Regulations Concerning the International
 Carriage of Dangerous Goods by Rail (RID) มาใช้ในการขนส่งสินค้าอันตรายทางรถไฟ เป็นต้น
 เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ร่วมกันในการขนส่งสินค้าอันตรายระหว่างประเทศ หรือในบางประเทศก็ได้
 เล็งเห็นถึงความสำคัญในการมีหลักเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลขั้นตอนการขนส่งของอันตราย และได้
 ออกหลักเกณฑ์มาควบคุม ในส่วนของหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเล
 โดยเฉพาะ เช่น ประเทศจีน มี Regulations Governing Supervision and Control of Vessels
 Carrying Dangerous Goods เพื่อกำกับดูแลการขนส่งสินค้าอันตราย โดยกำหนดการป้องกัน
 ไม่ให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรง และเพื่อควบคุมให้เกิดความปลอดภัยแก่ท่าเรือ เรือ ชีวิตและทรัพย์สินและ

อำนาจความสะดวกแก่การขนส่งทางทะเล² ประเทศแคนาดา มี Transportation of Dangerous Goods Act ใช้ควบคุมดูแลการขนส่งของอันตราย ส่วนประเทศออสเตรเลีย ก็มีการออกคำสั่ง (Order) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือ (Navigation Act) เพื่อกำหนดรายละเอียดในการควบคุมการขนส่งของอันตรายทางทะเล และ ประเทศนิวซีแลนด์ ได้มีการออกหลักเกณฑ์ในเรื่องการกำกับดูแลการขนส่งของอันตราย โดยพัฒนาหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกับระบบการขนส่งที่พัฒนาขึ้นมาเป็นการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบระหว่างประเทศ โดยมีการออกกฎหมายภายในเกี่ยวข้องกับขนส่งสินค้าอันตรายต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transport of Dangerous Goods) ซึ่งประเทศไทยในปัจจุบันมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการขนส่งสารเคมีและวัตถุอันตรายทั้งในรูปพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ซึ่งบทบัญญัติของไทยดังกล่าวมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ไม่เป็นระบบ ไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการขนส่งสินค้าอันตรายทางทะเลระหว่างประเทศได้ เนื่องจากขนส่งสินค้าอันตรายมีความต้องการพื้นฐานในด้านอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้อย่างยุ่งยาก ซับซ้อน และหากเกิดความเสียหายเกี่ยวกับสินค้าขึ้น อาทิเช่น ตู้บรรทุกน้ำมันระเบิด น้ำมันไหลลงสู่ทะเลตามกฎหมายไทย ใครเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบจัดการ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ รับผิดชอบเพียงใด สามารถยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดได้หรือไม่ สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้หรือไม่เพียงใด และการเยียวยาความเสียหายหลังเกิดเหตุใครจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ เป็นต้น

ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษากฎเกณฑ์ตามบทบัญญัติในกฎหมายไทย โดยจะศึกษาในส่วนที่เป็นการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเล โดยจะศึกษาจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน อาทิเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456, พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2494, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พุทธศักราช 2535 เป็นต้น โดยนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและกฎเกณฑ์ต่างประเทศที่เป็นกฎหมายภายในประเทศของประเทศต่างๆ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข

² Article 1 “These Regulations are formulated with a view to strengthen the supervision and control of vessels carrying dangerous goods, to prevent catastrophic accidents, to ensure the safety of ports, vessels, property and human life and to facilitate maritime transportation.

ปรับปรุง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนในเรื่องวิธีการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเลทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหา และรูปแบบการบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้มีความสะดวกต่อการทำความเข้าใจกฎหมาย และมีความชัดเจนในเรื่องสิทธิและหน้าที่ที่ต้องดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเทศไทยจะพัฒนาขึ้นเป็นผู้นำในทางการค้าระหว่างประเทศในแถบประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายไทยที่ยังคงเป็นปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเล ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้ จึงทำขึ้นเพื่อ

1.2.1 เข้าใจถึงสาระสำคัญเบื้องต้นของความสำคัญในการออกกฎหมายควบคุมการขนส่งของอันตรายและแนะนำให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขนส่งของอันตรายทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตน

1.2.2 เพื่อศึกษาและทราบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมการขนส่งของอันตรายทั้งที่เป็นหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศ เช่น United Nations Recommendations on the Transport of Dangerous Goods หรือ International Maritime Dangerous Goods Code เป็นต้น หรือกฎเกณฑ์ต่างประเทศที่เป็นกฎหมายภายในประเทศ เช่น Regulations Governing Supervision and Control of Vessels Carrying Dangerous Goods ของประเทศจีน Transportation of Dangerous Goods Act ของประเทศแคนาดา Marine Orders Part 41 : Carriage of Dangerous Goods ของประเทศออสเตรเลีย โดยศึกษารายละเอียดของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในกรณีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเล

1.2.3 เพื่อทราบหลักเกณฑ์ของกฎหมายไทยในส่วนที่เป็นการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเล โดยจะศึกษาจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน อาทิเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2494, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พุทธศักราช 2551 เป็นต้น โดยศึกษาในรายละเอียดของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในกรณีการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเล

1.2.4 เพื่อทราบปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับการขนส่งสินค้าอันตรายทางทะเล และแนวทางในการมีกฎหมายเฉพาะของประเทศไทย ในเรื่องการทำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเล โดยวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย ความสอดคล้องของเศรษฐกิจและสังคมทั้งภายในประเทศและภูมิภาค เพื่อออกกฎหมายเฉพาะมาควบคุม

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรือแนวทางป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และเสนอรูปแบบการออกกฎหมายเฉพาะ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศของประเทศต่างๆ ให้มีความเหมาะสม ง่าย และชัดเจนในการใช้เพียงพอ

1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาแนวทางในการมีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเลของประเทศไทยว่า ควรจะมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ถ้ามีความจำเป็นใดและอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลำดับใด โดยผู้เขียนจะศึกษาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศและภายในประเทศเป็นแนวทางเพื่อหาแนวทางการมีกฎหมายเฉพาะตามแต่ละประเทศ โดยหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่จะนำมาศึกษา คือ

1. United Nations Recommendations on the Transport of Dangerous Goods ขององค์การสหประชาชาติ
2. International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code) ขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ
3. Regulations Governing Supervision and Control of Vessels Carrying Dangerous Goods ของประเทศจีน
4. Transportation of Dangerous Goods Act ของประเทศแคนาดา
5. Marine Orders Part 41 : Carriage of Dangerous Goods ของประเทศออสเตรเลีย

รวมถึงการนำกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องในการนำมาบังคับใช้กำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเลระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวงของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ทั้งที่เป็นหนังสือ บทความ วารสาร หัวข้อข่าว ตำรากฎหมาย ต่างๆ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ด้วบทอนุสัญญา ระหว่างประเทศ และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ รวมถึงข้อมูลทางเว็บไซต์ (website) ต่างๆที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาวิจัย

การศึกษากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเลนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้น ความสำคัญและจำเป็นจากปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในการขนส่งสินค้าอันตรายทางทะเลระหว่างประเทศที่ประเทศไทย และองค์กรที่เกี่ยวข้องจะให้ความสนใจเข้ามาทำความเข้าใจเพื่อวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียในการที่ประเทศไทยมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรองรับปัญหาที่มี และเพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาแนวทางการแก้ไข หรือออกกฎหมายเฉพาะเพื่อให้มีความครอบคลุม เพื่อที่จะให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในการขนส่งของอันตรายทางทะเลทราบถึงสิทธิและหน้าที่ เพื่อที่จะได้มีความมั่นใจในการลงทุน และเพื่อเตรียมประเทศให้มีพัฒนาการที่เทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้วต่อไป