

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพปัญหา

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆรวมทั้งประเทศไทยได้มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง เนื่องจากปัจจุบัน โลกได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคของอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมต่างๆก็มีความสลับซับซ้อนใช้เทคโนโลยีมากยิ่งขึ้นและด้วยความเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีนี้เองเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ที่ทำให้มีความต้องการใช้สารเคมีและวัตถุอันตราย ซึ่งเป็นวัตถุดิบและเป็นสารที่จำเป็นต้องใช้ในกระบวนการขั้นตอนการผลิตสินค้า ส่งผลให้มีอัตราการนำเข้าและส่งออกของจำพวกวัตถุอันตรายเข้าและออกประเทศปีละจำนวนมาก และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้มีอัตราการขนส่งของอันตรายทางถนนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยอัตราการเกิดอุบัติเหตุทางถนนที่พบนั้นจำนวนมากเกี่ยวข้องโดยตรงกับการขนส่ง กล่าวคือ ยิ่งมีการขนส่งของอันตรายมากเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งมีโอกาสที่จะเกิดอุบัติเหตุมากขึ้นเท่านั้นเช่นกัน อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนท้องถนนที่ก่อความเสียหายอันเกิดจากขนส่งของอันตรายมีขึ้นบ่อยครั้งและแต่ละครั้งก็ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง¹ โดยอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากขนส่งของอันตรายเหล่านี้ ส่วนใหญ่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อมตามมา

ด้วยเหตุที่การขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศของไทยมีแนวโน้มการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญเติบโตและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อเป็นการลดความเสี่ยงของอุบัติเหตุที่จะเกิดขึ้นจากการขนส่งดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายเฉพาะในทางมหาชน² ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศ เพื่อลดความเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุอันจะก่อความสูญเสียอย่างมหาศาลต่อทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และเพื่อทำให้เกิดความปลอดภัยต่อสังคมและประชาชนในประเทศมากขึ้น ตลอดจนเพื่อเป็นการส่งเสริมพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางถนนและเพื่อลดความเสียหายทางเศรษฐกิจอีกด้วย

¹ ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์เมื่อปี พ.ศ.2533 รถบรรทุกกึ่งหุ้มปิดท้ายบรรทุกเหล็กเกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำบนถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพมหานคร หรือ เหตุการณ์รถบรรทุกโชดาไฟเกิดอุบัติเหตุที่จังหวัดระยอง หรือ เหตุการณ์รถบรรทุกวัตถุระเบิดประสบอุบัติเหตุพลิกคว่ำที่จังหวัดพังงา เป็นต้น

² กฎหมายมหาชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร

ในปัจจุบันประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) ได้มีการทำความตกลงฉบับหนึ่ง คือ กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่านแดน (Asean Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit) ขึ้น ซึ่งกรอบความตกลงนี้มีพิธีสารทั้งหมด 9 ฉบับ โดยพิธีสารฉบับที่ 9 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสินค้าอันตราย มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการขนส่งสินค้าอันตรายผ่านแดนสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่านแดน ทำให้สิทธิในการขนส่งสินค้าอันตรายผ่านแดนในกลุ่มอาเซียนได้ถูกรับรองให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลให้การขนส่งสินค้าอันตรายระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นและมีความสะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง Greater Mekong Subregion (GMS) ซึ่งโครงการดังกล่าวได้มีความตกลงเรื่องหนึ่งเป็นความตกลงเกี่ยวกับการขนส่งคือ ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Cross Border Transport Agreement) ซึ่งความตกลงนี้ประกอบด้วยภาคผนวกแนบท้ายความตกลงหลายผนวกด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคผนวกที่ 1 เป็นเรื่อง สินค้าอันตราย ด้วยเหตุนี้เองประเทศไทยจึงควรที่จะมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศขึ้นมาบังคับใช้ในประเทศเพื่อความปลอดภัยและความตกลงดังกล่าว และลดปัญหาในการไม่มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้อีกด้วย สำหรับปัญหาดังกล่าวเมื่อได้พิจารณากฎหมายระหว่างประเทศในระดับสากล³ โดยเฉพาะ

³ ในระดับสากลระหว่างประเทศนั้น การควบคุมการขนส่งของอันตรายได้มีการจัดทำกฎเกณฑ์โดยเฉพาะแยกในแต่ละประเภทการขนส่งทั้งทางถนน ทางน้ำ และทางอากาศ ดังต่อไปนี้

1. กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการขนส่งของอันตรายทางทะเล ใช้ International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG-Code) ขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ(IMO)
2. กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการขนส่งของอันตรายทางอากาศใช้กฎเกณฑ์ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization-ICAO) และ International Air Transport Association (IATA DGR)
3. กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการขนส่งของอันตรายทางถนน ใช้ European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road(ADR) ของ United Nations Economic Commission for Europe
4. กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการขนส่งของอันตรายทางรถไฟ ใช้ Regulations concerning the international carriage of dangerous goods by rail(RID) ของ Organization for International Carriage by Rail (OTIF)

ทวีปยุโรป จะพบได้ว่าในประเทศยุโรปได้มีการทำความตกลงร่วมว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนระหว่างประเทศของคณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Agreement concerning the international carriage of dangerous goods by road : ADR) และกฎเกณฑ์ต้นแบบขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตราย (United Nations Model Regulation on the Transport of Dangerous Goods) ซึ่งความตกลงและกฎเกณฑ์ต้นแบบดังกล่าวถือเป็นเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศที่ได้รับความยอมรับในระดับสากล อีกทั้งพิธีสารฉบับที่ 9 ทำการลดความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่านแดน ว่าด้วยเรื่องสินค้าอันตรายและภาคผนวกที่ 1 ทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross Border Transport Agreement) ได้มีการอ้างอิงให้ไปใช้หลักเกณฑ์ความตกลงร่วมว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนระหว่างประเทศของคณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งยุโรปอีกด้วย จึงความจำเป็นที่จะต้องนำความตกลง ADR มาศึกษาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการศึกษาพิจารณาในการมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวสำหรับประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยมีบทกฎหมายในเรื่องนี้ใช้บังคับโดยตรง มีความเป็นสากล และสอดคล้องกับสภาพการค้าและการขนส่งระหว่างประเทศมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามแม้ต่อไปกฎหมายของประเทศของเราในเรื่องนี้จะได้รับการพัฒนาปรับปรุงจนเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นมาตรฐานในระดับสากลเช่นเดียวกับกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้อยู่ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปก็ตาม แต่หากว่ากลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคที่ทำการติดต่อค้าขายกับประเทศไทยและประเทศไทยก็ต้องทำการขนส่งของอันตรายระหว่างประเทศเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้านนั้นมิได้มีกฎเกณฑ์เช่นเดียวกับประเทศไทยแล้ว ย่อมทำให้เกิดปัญหาอันเป็นอุปสรรคต่อการการค้าและการขนส่งระหว่างประเทศได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีความพยายามที่จะต้องส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการผลักดันให้กลุ่มประเทศในภูมิภาคให้มีกฎเกณฑ์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการการค้าและการขนส่งระหว่างประเทศให้เกิดการพัฒนายิ่งขึ้นไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายของไทยที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการกำกับดูแลขนส่งของอันตรายทางถนนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของความตกลงระดับสากลเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนระหว่างประเทศ คือ ความตกลงร่วมว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนระหว่างประเทศของคณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Agreement concerning the international carriage of dangerous goods by road : ADR) และ กฎเกณฑ์ต้นแบบขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตราย ((United Nations Model Regulation on the Transport of Dangerous Goods) และความตกลงระดับภูมิภาค คือ พิธีสารฉบับที่ 9 ทำกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกสินค้าผ่านแดน Asean Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit ,Protocol 9) และภาคผนวกที่ 1 ทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross Border Transport Agreement ,Annex 1)

2. ศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการกำกับดูแลขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับความตกลงในภูมิภาคที่ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคร่วมมือกันจัดทำขึ้น โดยศึกษาวิเคราะห์กฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าวที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าเป็นเช่นไรและมีความเพียงพอหรือไม่อย่างไร รวมถึงศึกษาวิเคราะห์ว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศบังคับใช้เป็นการเฉพาะหรือไม่และกฎหมายควรเป็นเช่นไร โดยจะคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและความร่วมมือระหว่างประเทศ

3. ศึกษาแนวทางการพัฒนากฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางถนนเพื่อให้มีกฎเกณฑ์ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และวิธีดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนอุปสรรคต่างๆที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนศึกษาถึงแนวทางการผลักดันกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องนี้ให้เป็นต้นแบบของกฎเกณฑ์ร่วมในระดับภูมิภาค

1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงแนวทางการมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการกำกับการขนส่งของอันตรายทางถนนของไทยว่า ประเทศไทยควรมีกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ หากควรมีกฎหมายเฉพาะดังกล่าวควรมีลักษณะเป็นเช่นไร โดยในการศึกษาในเรื่องดังกล่าวจะนำหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งของอันตรายระหว่างประเทศที่สำคัญ 4 กฎเกณฑ์มาเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบ คือ

1. กฎเกณฑ์ต้นแบบขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตราย (United Nations Model Regulation on the Transport of Dangerous Goods)

2. ความตกลงร่วมว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนระหว่างประเทศของคณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Agreement concerning the international carriage of dangerous goods by road : ADR)

3. พิธีสารฉบับที่ 9 ทำยกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่าน (Asean Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit, Protocol 9)

4. ภาคผนวกที่ 1 ทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross Border Transport Agreement ,Annex 1)

รวมถึงศึกษากฎหมายประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือประกาศต่างๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ยังศึกษาถึงแนวทางการมีกฎเกณฑ์ร่วมระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค โดยศึกษาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ ลักษณะของกฎเกณฑ์ร่วม วิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนการศึกษาถึงแนวทางการผลักดันกฎเกณฑ์ของกฎหมายภายในของประเทศไทยให้เป็นต้นแบบของกฎเกณฑ์ร่วมระหว่างประเทศให้ประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคนำไปใช้บัญญัติเป็นกฎหมายภายใน เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ร่วมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Document Reserch) โดยการมุ่งศึกษาข้อมูลที่ได้จากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทั้งที่เป็นบทความทางวิชาการและตำรา กฎหมาย พร้อมทั้งรายงานการประชุมของ United Nations Economic and Social Council

(UNECE) รายงานการวิจัยทางวิชาการด้านต่างๆที่เกี่ยวกับการขนส่งของอันตราย ตลอดจนค้นคว้าข้อมูลจากทางเว็บไซต์ (Website) ต่างๆที่แสดงไว้บนอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อพิจารณาความตกลงร่วมว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนระหว่างประเทศของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Agreement concerning the international carriage of dangerous goods by road : ADR) , กฎเกณฑ์ต้นแบบขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตราย (United Nations Model Regulation on the Transport of Dangerous Goods), พิธีสารฉบับที่ 9 ทำกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกแก่สินค้าผ่าน (Asean Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit, Protocol 9) และภาคผนวกที่ 1 ทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross Border Transport Agreement ,Annex 1) และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายภายในของไทยเพื่อพิจารณาและเสนอแนะว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายเฉพาะหรือไม่ หากควร จะมีรูปแบบอย่างไร และศึกษาถึงแนวทางการพัฒนากฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวให้เป็นกฎเกณฑ์ร่วมในระดับภูมิภาค อย่างเป็นลำดับขั้นตอน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้มองเห็นปัญหาทางกฎหมายสำหรับประเทศไทยที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศที่ดีและมีความเหมาะสมเพียงพอ
- 2.วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายการขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศทั้งที่เป็นกฎเกณฑ์ในระดับสากล ความตกลงระหว่างประเทศ ความตกลงระดับภูมิภาค และหลักเกณฑ์ของกฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง
- 3.วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับนักศึกษาและนักวิชาการที่สนใจในเรื่องดังกล่าวในการศึกษาและทำความเข้าใจในเบื้องต้นต่อไป
- 4.วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศออกมาบังคับใช้ในภายภาคหน้าต่อไป
- 5.วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและผลักดันให้ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่างๆในภูมิภาคมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศร่วมกัน