



การศึกษาเปรียบเทียบ การจัดทำกฎหมายและข้อบังคับใช้สำหรับการบรรทุกสินค้าอันตราย
ภายในประเทศไทยและในกลุ่มประเทศ CLMVT ตามความตกลงในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง
A Comparative Study of Preparation of Laws and Regulations for Transport of
Dangerous Goods in CLMVT Countries of Greater Mekong Sub-Region (GMS)

นิเวศ ธรรมชัยชูศักดิ์*

Nives Thamachaichusak

สหัสชัย มหาวีระ*

Sahaschai Mahaweera

การุณันท์ รัตนแสนวงษ์**

Karunan Rattanasanwong

ธิดา กมลรุ่งเรือง***

Tida Kamonrungruang

Received : December 26, 2017

Revised : April 26, 2018

Accepted : March 30, 2018

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการศึกษาเปรียบเทียบ การจัดทำกฎหมายและข้อบังคับใช้สำหรับการบรรทุกสินค้าอันตรายภายในประเทศไทย และในกลุ่มประเทศ CLMVT ตามความตกลงในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงให้สามารถตอบสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) สอดรับกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุข และตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง และสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ ในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

คำสำคัญ : การศึกษาเปรียบเทียบ / การจัดทำกฎหมายและข้อบังคับใช้ / การบรรทุกสินค้าอันตราย / กลุ่มประเทศ CLMVT / ความตกลงในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

*ที่ปรึกษาการดำเนินงานโครงการวิจัยและพัฒนาการทางทหารกองทัพบก ด้านรัฐประศาสนศาสตร์

Advisor to the Army Military Research and Development Project Public Administration

**ผู้อำนวยการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารจัดการองค์การ มหาวิทยาลัยเกริก

Director of Master of Arts Program Department of Organizational Management Krirk University

***อาจารย์พิเศษหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารจัดการองค์การ มหาวิทยาลัยเกริก

Special Lecturer, Master of Arts Program Department of Organizational Management Krirk University

ABSTRACT

The objective of this article was to introduce the importance of A Comparative Study of Preparation of Laws and Regulations for Transport of Dangerous Goods in CLMVT Countries of Greater Mekong Sub-Region (GMS) to the twelve National Economic and Social Development Plan (2017-2021) in line with Sustainable Development Goals (2017– 2036), respond to the attainment of national goals such as to improve the quality of life, High income, happiness of Thai people, Society is stable equal and fair. The country become to the 21st century with stable, prosperity and sustainable

Keywords : A Comparative Study / Preparation of Laws and Regulations / Transport of Dangerous Goods / CLMVT Countries / Greater Mekong Sub-Region (GMS)

บทนำ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศ ในการขยายขีดความสามารถและพัฒนาคุณภาพการให้บริการนั้น ได้มุ่งเน้นให้ความเชื่อมโยงภายในอนุภูมิภาคและในอาเซียนอย่างเป็นระบบ โดยมีโครงข่ายเชื่อมโยงที่สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารจัดการและการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ตามกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) (The Twelfth National Economic and Social Development Plan (2017-2021), 2016) สอดรับกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) (Division of Research Administration and Educational Quality Assurance, 2016) โดยได้กำหนดเป็นแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุก มุ่งเน้น ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยไปลงทุนในต่างประเทศ และส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศในอนุภูมิภาคและภูมิภาครวมทั้งประเทศนอกภูมิภาค โดยแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ 1) ขยายความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับมิตรประเทศและแสวงหาตลาดใหม่สำหรับสินค้าและบริการของไทย 2) พัฒนาความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์ และโทรคมนาคมในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคภายใต้แผนงาน GMS, ACMECS, IMT-GT, BIMSTEC และ JDS และภูมิภาคอาเซียนเพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์ 3) เปิดประตูการค้าและพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในลักษณะเข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีบทบาทที่สร้างสรรค์ เป็นต้น ที่ผ่านมามีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศประสบปัญหาความต่อเนื่องในการดำเนินการ ตลอดจนปัญหาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การพัฒนาในศตวรรษที่ 21 จึงควรให้ความสำคัญในเรื่องการลดต้นทุนโลจิสติกส์ การพัฒนาระบบการขนส่ง การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านโลจิสติกส์ การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานระบบการบริหารจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทานให้ได้มาตรฐานสากล

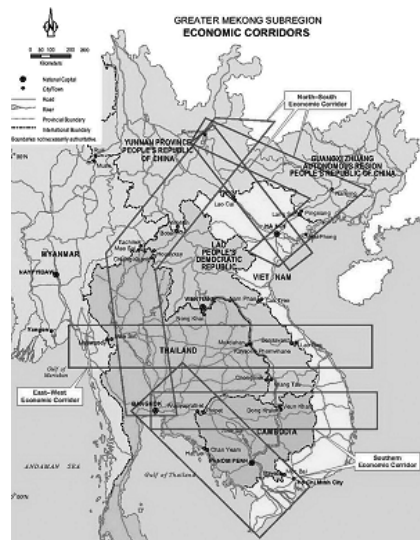
ข้อจำกัดประการสำคัญของการพัฒนารัฐกิจโลจิสติกส์สำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคนี้ คือ การมีกฎหมาย ข้อบังคับใช้ในการควบคุมกระบวนการขนส่งสินค้าอันตราย โดยเฉพาะ เพื่อให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของการขนส่งตามแม่แบบการกำกับดูแลการขนส่งสินค้าอันตรายของสหประชาชาติ (UN Recommendations on the Transport of Dangerous Goods/Model Regulations) (United Nations, 2009) ซึ่งเป็นแม่แบบสำหรับควบคุมการขนส่งสินค้าอันตรายทุกระบบ ได้แก่ ทางถนน

ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ โดยในปัจจุบันการกำกับดูแลในเรื่องการขนส่งสินค้าอันตรายของประเทศไทยยังขาดความสมบูรณ์ ประกอบกับกฎหมาย ข้อบังคับใช้ที่ออกมานั้นไม่ครอบคลุมทุกขั้นตอนในกระบวนการขนส่ง ไม่มีกฎหมายแม่บทเข้ามารองรับและกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละภาคการขนส่ง ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบ อาทิ กรมการขนส่งทางบก ได้เร่งดำเนินการศึกษาและจัดทำร่างกฎหมายขนส่งสินค้าอันตรายสำหรับทุกภาคการขนส่งของประเทศไทย ซึ่งจะใช้สำหรับกำกับพระราชบัญญัติการขนส่งสินค้าอันตรายในภาพรวมของทุกหน่วยงานและสอดคล้องกันกับกฎหมายทุกกระทรวง

จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงสนใจศึกษา และนำเสนอเกี่ยวกับการศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำกฎหมายและข้อบังคับใช้สำหรับการบรรทุกสินค้าอันตรายภายในประเทศไทย และในกลุ่มประเทศ CLMVT ตามความตกลงในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์อย่างบูรณาการ ในด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและมาตรการให้บริการด้านโลจิสติกส์ที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการค้า ตลอดจนส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อีกทั้งยังเป็นการยกระดับคุณภาพด้านโลจิสติกส์และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อีกทั้งเพื่อเป็นการรองรับและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง รับมือกับสถานการณ์โลกที่เต็มไปด้วยความผันผวน ความไม่แน่นอน ความซับซ้อนและความไม่ชัดเจนที่มากขึ้น

GMS (Greater Mekong Sub-Region) ระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

กรอบความร่วมมือ GMS (Greater Mekong Sub-Region) หรืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Wikipedia, 2017) ประกอบไปด้วย ประเทศไทย ประเทศพม่า ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา ประเทศเวียดนาม และประเทศจีนตอนใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยรัฐบาลประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนหลัก มีพื้นที่ครอบคลุมเนื้อที่ 2.34 ล้านตารางกิโลเมตร ประชากรรวม 257.5 ล้านคน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขยายตัวด้านอุตสาหกรรม การเกษตร การค้า การลงทุนและบริการ เพื่อให้เกิดการจ้างงาน ยกระดับการครองชีพ การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยเพิ่มขีดความสามารถและโอกาสการแข่งขันในเวทีการค้าโลก ผ่านกลยุทธ์หลัก 3 ด้าน คือ สนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงระหว่างกัน (Connectivity) เพื่อให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) โดยการรวมกลุ่มกันในอนุภูมิภาค (Community) สำหรับสาขาความร่วมมือของ GMS มี 9 สาขา ได้แก่ คมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม พลังงาน การค้า การลงทุน เกษตร สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยแผนงานที่มีความสำคัญในลำดับสูง (Flagship Programs) ใน 11 แผนงาน ได้แก่ แผนงานการอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดน (Facilitating Cross-Border Trade and Investment) และแผนงานเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน (Enhancing Private Sector Participation and Competitiveness)



ภาพที่ 1 An Overview of Large-Scale Investments in The Mekong Region
ที่มา : Asian Development Bank (ADB), (2016)

ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS (Greater Mekong Sub-Region) หรืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ได้วางแนวทางหนึ่งในการดำเนินงานที่สนับสนุน อำนวยความสะดวกการค้าและการขนส่ง คือ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ระดับประเทศและอนุภูมิภาค GMS เพื่อลดอุปสรรคทางด้านกฎระเบียบ และต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายและเวลา โดยในปัจจุบัน แนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) ใน GMS แบ่งออกเป็น 3 แนว ได้แก่ แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East West Economic Corridor: EWEC), แนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North South Economic Corridor: NSEC) และแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) (Office of International Cooperation, 2011)

เศรษฐกิจในบริบทของ CLMVT

กลุ่มประเทศ CLMVT (PanNgouk, P., 2016) ซึ่งประกอบด้วย ประเทศกัมพูชา (Cambodia) ประเทศลาว (Lao PDR) ประเทศเมียนมาร์ (Myanmar) และประเทศเวียดนาม (Vietnam) เป็นคู่ค้าที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย (Thailand) ภายในภูมิภาค โดยมีแนวโน้มการส่งออกสินค้า บริการและการลงทุนจากประเทศไทยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยนับตั้งแต่ปี 2552-2557 มูลค่าการค้าระหว่างประเทศไทยและ CLMV เพิ่มขึ้นจาก 15,699.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น 30,534.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้เศรษฐกิจของ CLMV มีอัตราการเติบโตสูงเฉลี่ยกว่าร้อยละ 5-8 ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา (2552-2557) (กัมพูชา 7% สปป. ลาว 7.5% เมียนมา 8.5% และเวียดนาม 6.5%) และคาดว่าเศรษฐกิจของกลุ่ม CLMV ในปี 2559 ในภาพรวม (IMF World Economic Outlook) ยังคงมีอัตราการขยายตัวในระดับสูงที่เฉลี่ย 7.15% แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่ประเทศไทยจะเป็นประเทศศูนย์กลางในการเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค (Regional Hub's CLMV) ผ่านการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก “Border” เป็น “Bridge” จาก “Nation to Nation” เป็น “City to City” ผ่านแนวคิด “CLMV as Our Home Market” (Division of Research Administration and Educational Quality Assurance, 2016)

ความหมายและความสำคัญของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ

การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางถนนเป็นการขนส่งประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลานานและมีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ โดยการขนส่งสินค้าในระยะแรกเริ่มนั้นไม่มีความร่วมมือกันระหว่างประเทศ กล่าวคือ การขนส่งสินค้าผ่านแดนหรือข้ามแดนในแต่ละประเทศจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของประเทศนั้นๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิ การขออนุญาตผ่านแดน การจ่ายภาษี เป็นต้น (Aekjareyakorn, P., 2011) ต่อมาในต้นศตวรรษที่ 19 มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายสินค้าและยานพาหนะ อันเนื่องมาจากการที่ประเทศต่างๆ เกิดแนวความคิดเรื่องการปกป้องอุตสาหกรรมและการค้าภายในประเทศของตน (Protectionism) ดังนั้นประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศจึงเริ่มและร่วมมือจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศและกรอบความตกลงในระดับภูมิภาคหรือความตกลงระดับทวิภาค ระดับพหุภาคี เพื่อจัดหรือลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ

ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ การขนส่งระหว่างประเทศทางบก แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การขนส่งผ่านแดน (Transit Transport) ซึ่งหมายถึง การขนส่ง ระหว่างประเทศที่ผ่านดินแดนของประเทศหนึ่งข้ามไปอีกประเทศหนึ่ง จึงมีประเทศที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยสามประเทศ เช่น การขนส่งสินค้าสินค้าจากประเทศไทยผ่านประเทศลาวไปยังประเทศเวียดนาม และ การขนส่งข้ามแดน (Cross Border Transport) ซึ่งหมายถึง การขนส่งสินค้า ระหว่างประเทศจากประเทศหนึ่งข้ามไปยังอีกประเทศหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้า (Carriage of Goods) หรือการขนส่งคนโดยสาร (Carriage of Passengers) จากความหมายข้างต้น การขนส่งผ่านแดนและการขนส่งข้ามแดนจึงมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามการขนส่งทั้งสองประเภทก็มีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากการขนส่งสินค้าข้ามแดนเป็นขั้นตอนหนึ่งของการขนส่งสินค้าผ่านแดน การขจัดอุปสรรคทางการค้าและการอำนวยความสะดวกทางการค้าจึงได้กำเนิดขึ้น โดยความตกลงฉบับแรกที่ได้มีการจัดทำขึ้น ได้แก่ อนุสัญญาบาร์เซโลนาว่าด้วยเสรีภาพในการผ่านแดน (Convention and Statute on Freedom of Transit, Barcelona, 1921) นอกจากอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว การอำนวยความสะดวกการขนส่งผ่านแดนและข้ามแดนยังคงปรากฏในความตกลงทั้งในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ดังเช่น ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross-Border Transport Agreement-CBTA) เป็นต้น

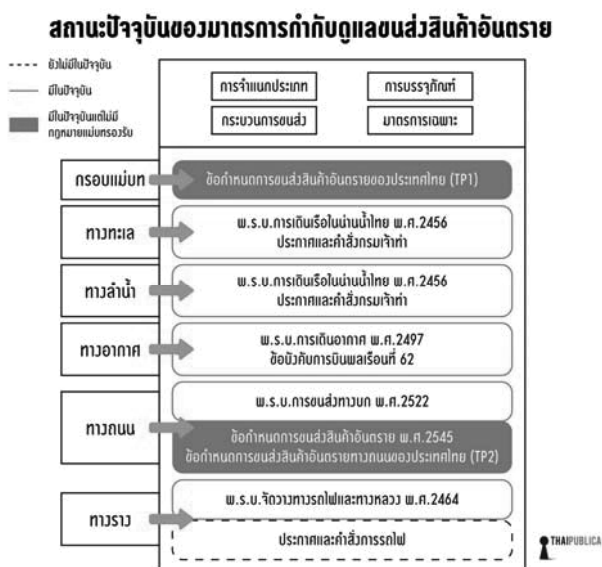
วัตถุอันตราย-สินค้าอันตราย ความเหมือนที่แตกต่าง

ปัญหาหลักของประเทศไทยในการขนส่งสินค้าอันตราย (ThaiPublica, 2017) คือ ยังไม่มีการบัญญัติคำว่า “สินค้าอันตราย” ในระบบกฎหมายไทย โดยในปัจจุบันมีคำศัพท์ที่บัญญัติเฉพาะคำว่า “วัตถุอันตราย” ตาม พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ดังนั้นที่ผ่านมา ในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับใช้ต่างๆ เพื่อควบคุมการค้าและการขนส่ง จึงใช้คำว่า “วัตถุอันตราย” ในการอ้างอิง ซึ่งในทางปฏิบัติ คำว่า “วัตถุอันตราย” ตามคำจำกัดความที่บัญญัติใน พ.ร.บ.วัตถุอันตรายนั้น ไม่ใช่คำว่า “สินค้าอันตราย (Dangerous Goods)” ตามคำจำกัดความที่ใช้กันอย่างสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างการกำกับดูแลที่มีความแตกต่างกัน การที่หน่วยงานภาครัฐ พยายามขยายอำนาจตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตรายให้ครอบคลุมถึงเรื่องการขนส่งสินค้าอันตราย โดยไม่ได้คำนึงว่าโครงสร้างอำนาจการควบคุม การจัดสรรให้หน่วยงานรับผิดชอบ ระหว่างแนวทางของกฎหมายวัตถุอันตราย (Hazardous Substance Law) และ แนวทางของกฎหมายการขนส่งสินค้าอันตราย (Dangerous Goods Transport Law) มีความแตกต่างกัน จึงเกิดความลักลั่นขึ้นในระบบกฎหมายไทย เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบการควบคุมการขนส่งสินค้าอันตรายในประเทศไทยยังไม่สมบูรณ์ตามแบบแผนของสหประชาชาติได้

สถานะปัจจุบันของมาตรการกำกับดูแลขนส่งสินค้าอันตรายภายในประเทศไทย

ที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องพยายามแก้ปัญหาโดยการขยายอำนาจตาม พ.ร.บ.วัตถุอันตราย ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยภาพรวมเป็นไปตามแต่ละกรณีที่เกิดขึ้นมากกว่าการที่จะมีการจัดทำกฎหมายให้ครอบคลุมทั้งหมด อาทิ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ข้อกำหนดการขนส่งสินค้าอันตรายของประเทศไทย (Thai Provisions Volume 1, TP1) และข้อกำหนดการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนของประเทศไทย (Thai Provisions Volume 2, TP2) ตลอดจน ความตกลงระหว่างประเทศ 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าอันตราย คือ กรอบข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดนในพิธีสาร ฉบับที่ 9 (Protocol 9) (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit) และความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ภาคผนวกที่ 1 (Annex 1 /Greater Mekong Subregion Cross-Border Transport Agreement: GMS-CBTA) เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้นจึงเห็นได้ว่า กฎหมาย ข้อบังคับใช้ในการขนส่งสินค้าอันตรายเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลความปลอดภัยของการขนส่งสินค้าอันตราย ซึ่งการกำหนดให้มีกฎระเบียบที่เป็นแบบแผนเดียวกันจะทำให้เกิดความสะดวกต่อการขนส่งสินค้าในประเทศและระหว่างประเทศ อันเป็นการส่งเสริมต่อการค้าระหว่างประเทศและการยกระดับความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าอันตรายให้มีมาตรฐานใกล้เคียง หรืออยู่ในระดับเดียวกันภายในภูมิภาค



ภาพที่ 2 สถานะปัจจุบันของมาตรการกำกับดูแลขนส่งสินค้าอันตราย

ที่มา : ThaiPublica, (2017)

สถานะปัจจุบันของมาตรการกำกับดูแลขนส่งสินค้าอันตรายภายในกลุ่มประเทศ CLMVT

สินค้าอันตรายนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และสิ่งที่สำคัญกว่าในการขนส่งสินค้าอันตรายเหล่านี้คือการปกป้องชีวิต สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง (German International Coopertation, 2017) การประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาค เรื่องการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนภายในกลุ่มประเทศ CLMVT ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศลาว ประเทศเมียนมา ประเทศเวียดนาม และประเทศไทย ได้ลงนามข้อตกลงระดับภูมิภาค Cross Border Transport Agreement: CBTA ภาคผนวก 1 และ ASEAN Protocol 9 เพื่อการขนส่งสินค้าอันตรายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การลงนามในข้อตกลงดังกล่าวจะเป็นตัวผลักดันการค้าขายและการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยความร่วมมือระหว่าง กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม และ the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน ประจำประเทศไทย ผ่านโครงการ Green Freight สนับสนุนโดยสหภาพยุโรป

การประชุมปฏิบัติการดังกล่าวนี้มุ่งเน้นสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎระเบียบ และระเบียบข้อบังคับในการขนส่งสินค้าอันตราย โดยประเด็นสำคัญ คือการดำเนินการให้ประเทศสมาชิกได้เรียนรู้ข้อตกลงของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนน (European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road: ADR) (United Nations, 2017) จากประเทศในยุโรป ซึ่งเป็นความตกลงที่สอดคล้องกับเอกสารแนะนำของสหประชาชาติว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตราย (UN Recommendations on the Transport of Dangerous Goods) (United Nations, 2009) รวมถึง ข้อกำหนดการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนของประเทศไทย (Thailand's National Provisions for Transport of Dangerous Goods by Road: TP2) (Department of Land Transport, 2016) ของประเทศไทยด้วย เนื่องจากประเทศไทยได้มีการนำ ADR มาปรับใช้ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2558 ตลอดจนการร่วมกันวิเคราะห์ช่องว่างของการขนส่งสินค้าอันตราย (GAP Analysis) รวมทั้งมาตรการที่อาจนำมาใช้ในอนาคต

แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีกฎหมายเปรียบเทียบ (An Introduction to Comparative Law)

แนวความคิดกฎหมายเปรียบเทียบ (The Concept of Comparative Law) หรือการเปรียบเทียบกฎหมายเป็นศาสตร์เกี่ยวกับการเปรียบเทียบแขนงหนึ่งที่วัตถุประสงค์สร้างกิจกรรมทางสติปัญญา ความเข้าใจเชิงเหตุผลและการเทียบเคียงขบวนการดำเนินงานทางกฎหมาย การเปรียบเทียบกฎหมาย สามารถกระทำได้ระหว่างข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน ในระบบกฎหมายเดียวกัน (Different Rules in a Single Legal System) แต่โดยทั่วไปการเปรียบเทียบมักจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ (Legal Systems of Different Nations) (Zweigert and Kotz, 1998) เพื่อค้นคว้าหาคำตอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรืออธิบายความแตกต่าง ข้อดีข้อเสีย จุดอ่อนจุดแข็งของหลักการทางกฎหมาย (Principle of Law) ตลอดจนกระบวนการทางกฎหมาย โดยนำมาศึกษาในเชิงวิชาการแล้วนำผลที่ได้ที่ดีที่สุดมาใช้ในการร่างกฎหมายและปรับปรุงกฎหมาย โดยการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบนั้น จะพิจารณาไปตามขอบเขตของการศึกษา (Scope) ซึ่งมีอยู่ 2 ระดับ ได้แก่ การเปรียบเทียบกฎหมายในระดับกว้างหรือแบบมหภาค (Macro-Comparison) เป็นการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายทั้งระบบ (Entire System) และการเปรียบเทียบกฎหมายในระดับแคบหรือจุลภาค (Micor-Comparison) เป็นการเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อค้นหาคำตอบเฉพาะเรื่องโดยไม่ได้ศึกษาทั้งระบบ

แนวความคิด ทฤษฎีสาธารณประโยชน์ (Public Interest)

“สาธารณประโยชน์” หรือ “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) เป็นเรื่องของการดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นของคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งดำเนินโดยรัฐหรือฝ่ายปกครอง หรือตัวแทนที่ได้รับมอบหมายจากทางการ ซึ่งในทางกฎหมาย นักนิติศาสตร์หลายๆ ท่านได้ให้คำอธิบายไว้คล้ายคลึงกันว่า “สาธารณประโยชน์เป็นความต้องการอันร่วมกันของประชาชน” ซึ่งโดยทั่วไปสาธารณประโยชน์เป็นเรื่องความต้องการ (Need) ร่วมของคนในสังคมซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น (Necessity) และผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา (Dynamic) โดยพจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชนฝรั่งเศสของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Intérêt Général) ไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (Uwanno, B., 1995)

การศึกษาเปรียบเทียบ การจัดทำกฎหมายและข้อบังคับใช้สำหรับการบรรทุกสินค้าอันตรายภายในประเทศไทย และในกลุ่มประเทศ CLMVT ตามความตกลงในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

การศึกษาเปรียบเทียบ การจัดทำกฎหมายและข้อบังคับใช้สำหรับการบรรทุกสินค้าอันตราย เป็นปัจจัยและองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถ (Core Capability) ด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทยตามแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่ประเทศไทยจะเป็นประเทศศูนย์กลางในการเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค (Regional Hub's CLMV) ที่ผ่านมาประเทศไทยได้เปรียบเชิงนโยบาย เนื่องจากประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง ผู้ประสานงาน ผู้ดำเนินการในหลากหลายศาสตร์สาขาภายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้กรอบความตกลงในหลากหลายด้าน อาทิ ความตกลงการค้าเสรี การขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและความร่วมมือเชื่อมโยงในระดับสูง ความสามารถในการแข่งขันภายใต้นวัตกรรมใหม่ ตลอดจนการปรับตัวครอบคลุมทุกภาคส่วนโดยเน้นการพัฒนาทุนมนุษย์ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวข้างต้นล้วนเป็นการพัฒนา และส่งเสริมบทบาทของอาเซียนในเวทีเศรษฐกิจ ประชาคมโลก โดยแผนแม่บทว่าด้วยการเชื่อมโยงระหว่างกันภายในประเทศอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity-MPAC) ได้แถลงการณ์ไว้โดยผู้นำอาเซียนตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 โดยมีสาระสำคัญที่ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงใน 3 ด้านหลัก (KornkaewSomnuk, M., 2015) ได้แก่ 1) การเชื่อมโยงด้านกายภาพ ครอบคลุมระบบถนน ระบบราง ระบบทางน้ำ ระบบทางอากาศ ระบบพลังงานและระบบสารสนเทศ 2) การเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบและข้อบังคับ และ 3) การเชื่อมโยงระหว่างประชาชน โดยกำหนดกรอบความตกลงต่างๆ เพื่อลดการกีดกันทางการค้า ได้แก่ 1) กรอบความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน 2) กรอบความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามแดน (พิธีสาร 7 และ 9 ตามความตกลงการขนส่งสินค้าผ่านแดน) และ 3) กรอบความตกลงว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal transport) เป็นต้น (กรอบความตกลงฯ บางฉบับอยู่ระหว่างรอสัตยาบัน) ภายใต้การดำเนินการร่วมกันและพร้อมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ เช่น ศุลกากร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เกษตร พาณิชยกรรม และสาธารณสุข เป็นต้น ในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน หรือ Common Control Area: CCA ซึ่งอาจตั้งภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรไทย รวมถึงยังมีการประสานเวลาการปฏิบัติงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลการตรวจปล่อยสินค้าและบุคคลล่องหน้า การปรับปรุงขั้นตอน กฎระเบียบพิธีการศุลกากรให้เป็นแบบเดียวกันและง่ายขึ้น การยอมรับรถและสิทธิการจราจร เป็นต้น

สรุป

บทความ “การศึกษาเปรียบเทียบ การจัดทำกฎหมายและข้อบังคับใช้สำหรับการบรรทุกสินค้าอันตรายภายในประเทศไทย และในกลุ่มประเทศ CLMVT ตามความตกลงในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง” จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะกระตุ้นเตือนให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนหันมาสนใจ และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานระบบการบริหารจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทานให้ได้มาตรฐานสากลในศตวรรษที่ 21 ต่อความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก โดยจัดทำแผนการดำเนินงาน ศึกษารายละเอียด ค้นคว้า รวบรวม และทบทวนข้อมูล กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าอันตรายภายในอาเซียน โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ CLMV ตามความตกลงในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง อาทิ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความปลอดภัย หลักจากนั้นจึงดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบทั้งในส่วนของกฎระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนโครงสร้างหน่วยงานผู้มีอำนาจออกกฎหมาย หน่วยงานผู้บังคับใช้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่นำไปปฏิบัติ เพื่อให้การศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำกฎหมายและข้อบังคับใช้สำหรับการบรรทุกสินค้าอันตรายได้สะท้อนปัญหาและสามารถปรับใช้เข้ากับข้อเท็จจริงโดยพิจารณาตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ควบคู่กันไป โดยไม่ต้องมีการตีความ เพื่อความหมายที่ถูกต้องและสามารถนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยในการเป็นศูนย์กลางทางการขนส่งทางถนน และทุกภาคการขนส่งภายในภาคพื้นภูมิภาคอาเซียนได้อย่างยั่งยืน

จากการศึกษาข้างต้น สอดคล้องกับรายงานวิจัยของผู้เขียนที่ได้นำเสนอในงานประชุมวิชาการระดับนานาชาติ "ACSUS 2014 - The Inaugural Asian Conference on the Social Sciences and Sustainability, Hiroshima Japan เรื่อง “Safety Capability Development Needs Assessment of Transportation and Dangerous Goods Storage of Thailand” (Nives Thamachaichusak, 2014) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก รายงานวิจัยพบผลการศึกษาที่สำคัญเกี่ยวกับการประเมินความต้องการจำเป็นการพัฒนาทางด้านระบบความปลอดภัยด้านการขนส่งและจัดเก็บสินค้าอันตรายของประเทศไทย ว่าการประเมินจากงานวิจัยดังกล่าว ทำให้เกิดการกำหนดรูปแบบและวิธีการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ที่เหมาะสม ตลอดจนผลจากการกำหนดรูปแบบและวิธีการพัฒนาที่ยั่งยืนจะส่งผลกระทบต่อการใช้ปัญหาเชิงโครงสร้างอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม

References

- ADB. (2016). **An Overview of Large-Scale Investments in The Mekong Region**. [Online]. Available : <https://www.adb.org/countries/gms/overview>. [2017, October 28].
- Aekjareyakorn, P. (2011). **Analyze The Draft Bill to Facilitate Cross-Border Transportation**. A.D.,, Bangkok : Parliamentary Academic Support Bureau, King Prajadhipok's Institute.
- Department of Land Transport. (2016). **Thailand's National Provisions for Transport of Dangerous Goods by Road : TP2**. Bangkok : Department of Land Transport.
- Division of Research Administration and Educational Quality Assurance. (2016). **Thailand 4.0, Model Drives Thailand to Wealth, Stability and Sustainability**. [Online]. Available : www.libarts.up.ac.th/v2/img/Thailand-4.0.pdf. [2017, October 28].
- German International Cooperation. (2017). **Regional Conference Dangerous Good Transport in CLMVT Countries**. [Online]. Available : <http://www.thai-german-cooperation.info/news/content/344/67?lang=en>. [2017, October 28].

- KornKaewSomnuk, M. (2015). **Greater Mekong Sub-region Cross Border Transport Agreement : GMS CBTA**. Bangkok : Department of Trade Negotiations.
- K. Zweigert & H. Kotz. (1998). **An Introduction to Comparative Law**. Oxford : Oxford University Press.
- Office of the Economic and Social Development Board National. (2016). **The Twelvth National Economic and Social Development Plan (2017-2021)**. Bangkok : Office of the Economic and Social Development Board National.
- Office of International Cooperation, Office of the Economic and Social Development Board National, (2011). **GMS (Greater Mekong Sub-Region)**. Bangkok : Ministry of Commerce.
- PanNgouk, P. (2016). **Article CLMVT Countries**. Bangkok : Trade Policy and Strategy Division Industrial products and services.
- ThaiPublica. 2017. **ICAO Lesson to Draft The "Transport of Dangerous Goods" Act – not found in all Thai Transportation Sectors International Standards Dreaded**. [Online]. Available : <https://thaipublica.org/2015/07/icao-5/>. [2017, October 28].
- Thamachaichusak, N. (2014). **Proceeding of ACBPP 2014-The Asian Conference on Business & Public Policy 2014, The Asian Conference on Technology, Information & Society, November 20-23, 2014: Safety Capability Development Strategy for Transportation and Dangerous Goods Storage of Thailand**. Osaka : iafor.
- United Nations. (2009). **Transport of Dangerous Goods. Model Regulations Volume 1**. Sixteenth revised edition. United Nations : United Nations Publications.
- United Nations. (2017). **European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road: ADR**. United Nations : United Nations Publications.
- Uwanno, B. (1995). **Public Law, Volume 3 (Source and Legal Method)**. Bangkok : Nititham.
- Wikipedia. (2017). **Barcelona Convention and Statute on Freedom of Transit**. [Online]. Available : https://en.wikipedia.org/wiki/Barcelona_Convention_and_Statute_on_Freedom_of_Transit [2017, October 28].
- Wikipedia. 2017. **GMS (Greater Mekong Sub-Region)**. [Online]. Available : <https://th.wikipedia.org/wiki/> [2017, October 28].