

ปัญหาการนำเข้าของเสียอันตราย ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ¹

สราธน์ สุระมณี²

ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (Japan - Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) เป็นความตกลงระดับทวิภาคีที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นแบบรอบด้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความร่วมมือในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นที่จะขยายการค้าระหว่างกัน โดยมีการตกลงร่วมกันให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศภาคีร่วมกัน จากการกำหนดชนิดและประเภทของสินค้าเหล่านั้นกำหนดไว้เป็น “สินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด” ทำให้มีการเปิดช่องให้มีการนำเข้าของเสียอันตรายเข้ามาในประเทศภาคีซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 3 กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า ข้อ 28³ สินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดมีประเด็นว่าความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจได้มีการกำหนดลักษณะของสินค้าหรือของไว้อย่างครอบคลุมและเป็นปัญหา ในการตีความตามถ้อยคำของสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มีฐานะที่เป็นสินค้า (Goods) หรือของ (Articles) ทำให้มีการนำเข้า

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาการนำเข้าของเสียอันตราย ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิทุร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณฐ สันตาสว่าง และ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ความตกลง JTEPA ข้อ 28 สินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด วรรคสอง

“เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุวรรค 1 (เอ) ข้างต้น สินค้าต่อไปนี้จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นสินค้าที่ได้มาทั้งหมด หรือมีการผลิตทั้งหมดในภาคี

(ไอ) ของที่รวบรวมได้ในภาคนั้นซึ่งไม่สามารถใช้ต่อไปในภาคนั้นได้ตามความมุ่งประสงค์เดิมของของนั้น หรือไม่สามารถทำให้คืนสู่สภาพเดิมหรือซ่อมแซมได้และซึ่งเหมาะสมสำหรับการกำจัดหรือการนำกลับคืนมาซึ่งชิ้นส่วนหรือวัตถุดิบ

(เจ) ของที่ใช้ไม่ได้และเศษที่ได้จากการดำเนินการผลิตหรือการผ่านกระบวนการ หรือจากการบริโภคในภาคนั้น และเหมาะสมสำหรับการกำจัดหรือการนำกลับคืนมาซึ่งวัตถุดิบ

(เค) ชิ้นส่วนหรือวัตถุดิบที่ถูกนำกลับคืนมาในภาคนั้นจากของที่ไม่สามารถใช้ต่อไปได้ตามความมุ่งประสงค์เดิมของของนั้น หรือไม่สามารถทำให้คืนสู่สภาพเดิมหรือซ่อมแซมได้และ...”

หรือส่งออกของเสียอันตรายจากประเทศภาคีภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ในความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ข้อ 1 เรื่องวัตถุประสงค์⁴ ไม่มีข้อใดระบุถึงวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการสนับสนุน เกื้อกูลระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนมีเพียงวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าหรือการลงทุน หากการนำเข้าของเสียอันตรายในรูปแบบต่าง ๆ ในความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ทำให้ขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน (Basel Convention on the Control of Trans boundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซล เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 อนุสัญญาบาเซลมีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2541 และประเทศญี่ปุ่นให้สัตยาบันเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซลเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2536 มีผลบังคับใช้ต่อประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2536 เป็นต้นมา⁵

⁴ความตกลง JTEPA ข้อ ข้อ 1 วัตถุประสงค์

“วัตถุประสงค์ของการทำความตกลงฉบับนี้คือเพื่อ

(เอ) เปิดเสรีและอำนวยความสะดวกแก่การค้าสินค้าและบริการระหว่างคู่ภาคี

(บี) สร้างเสริมและส่งเสริมการค้าไว้กระดาษระหว่างคู่ภาคี

(ซี) อำนวยความสะดวกแก่การยอมรับร่วมกันซึ่งผลของขั้นตอนการตรวจสอบสำหรับผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการ

(ดี) สนับสนุนและส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนให้ความมั่นใจว่ามีการให้ความคุ้มครองสำหรับการลงทุนและกิจกรรมการลงทุนในคู่ภาคี

(อี) อำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา

(เอฟ) ให้ความมั่นใจว่ามีและสร้างเสริม การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เพียงพอ มีประสิทธิภาพ และไม่เลือกปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างคู่ภาคี

(จี) สร้างเสริมความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของคู่ภาคีในด้านการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

(เอช) ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและเสรี โดยกำจัดกิจกรรมที่ต่อต้านการแข่งขัน และร่วมมือกันในด้านดังกล่าว

(ไอ) จัดตั้งกรอบสำหรับความร่วมมือทวิภาคีต่อไป และ

(เจ) ส่งเสริมความโปร่งใสในการใช้บังคับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ที่ครอบคลุมโดยความตกลงฉบับนี้”

⁵Basel Convention, **Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of**

Hazardous Wastes and their Disposal [Online], available URL: <http://www.basel.int/Countries/Statusof>

Ratifications/Parties Signatories/tabid/4499/Default.aspx, 2018 (October, 10).

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการนำเข้าของเสียอันตราย ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ พบว่าในเรื่องการนำเข้าของเสียอันตรายมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดชนิดและประเภทของสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด ตามข้อ 28 ซึ่งได้มีการเปิดช่องให้มีการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตราย โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำเข้าของเสียอันตรายควรที่จะมีการปรับปรุงและแก้ไขให้มีความสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน เพื่อไม่ให้เป็นการเปิดช่องให้มีการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตรายเหล่านั้น ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ทำให้เป็นการกำหนดกรอบและจัดปัญหา ในการตีความของความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ

เพื่อเป็นสาเหตุของปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศภาคีอีกฝ่าย และมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรการปกป้องสองฝ่ายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามข้อ 22 ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดมาตรการปกป้องสองฝ่ายให้ครอบคลุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใดในการบังคับใช้มาตรการปกป้องสองฝ่ายเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตรายซึ่งเป็นสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดเข้ามาในประเทศภาคีจึงต้องมีการขยายขอบเขตให้มีการปกป้องเกี่ยวกับความเสียหายรุนแรงทางสิ่งแวดล้อม ควรที่จะมีการปรับปรุงและแก้ไขให้มีความสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน และแนวความคิดเรื่องการป้องกันล่วงหน้า เพื่อเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศทำให้มีการบังคับแก่ประเทศภาคีฝ่ายที่มีการส่งออกของเสียอันตรายไปยังประเทศภาคีอีกฝ่าย อันจะทำให้เป็นการจัดปัญหาในการตีความของความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการลดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศภาคีอีกฝ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไป ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ตามข้อ 111 ซึ่งมีได้มีการกำหนดถึงสภาพบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายไว้อย่างชัดเจน มาตรการทางสิ่งแวดล้อม

จึงมีความจำเป็นต้องให้มีการกำหนดสภาพบังคับทางแพ่งในการกำหนดค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้ประเทศภาคีผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว ควรที่จะมีการปรับปรุงและแก้ไขให้มีความสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมสามารถบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรม หากประเทศภาคีฝ่ายใดเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยการนำเข้าของเสียอันตรายไปยังประเทศภาคีอีกฝ่ายก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติตามความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (JTEPA) ซึ่งจะให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศภาคี ทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง มีประเด็นปัญหาและแนวทางข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง การกำหนดชนิดและประเภทของสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด

ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ในบทที่ 3 ระบุว่าด้วยถิ่นกำเนิด ข้อ 28 สินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดได้มีการกำหนดชนิดและประเภทของสินค้าที่จะสามารถนำเข้าและส่งออกระหว่างประเทศคู่ภาคี โดยอาศัยความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ซึ่งสินค้าที่มีถิ่นกำเนิดให้ประเทศของภาคีซึ่งเป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดหรือได้มีการผลิตจากในประเทศภาคี จึงจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ทางการค้าและสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรในการลดหรือยกเว้นอัตราศุลกากรสำหรับสินค้าที่มีการนำเข้ามาในประเทศภาคีของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ สินค้าที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีได้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ นั้น จะต้องมิเงื่อนไขตามหลักกว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า และเป็นสินค้าที่มีการกำหนดไว้ในความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ เท่านั้น

เมื่อพิจารณาเรื่อง “กว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า” ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้มีการกำหนดว่าสินค้าเหล่านั้นจะต้องเป็นสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด ตามข้อ 28 วรรคสอง ซึ่งได้มีการกำหนดชนิดและประเภทของสินค้าต่าง ๆ เอาไว้หลายอย่าง จึงมีผลทำให้สินค้าที่เป็น ไปตามเงื่อนไขดังกล่าวยอมที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเห็นว่าได้มีการกำหนดชนิดและประเภทของสินค้าได้มาทั้งหมดหรือมีการผลิตทั้งหมดในประเทศภาคีไว้ในวรรคสอง ตาม (เอ) - (แอล) จำนวน 12 รายการ โดยกรณีที่จะนำมาศึกษาในวรรคสองดังกล่าว ตาม (ไอ) (เจ) (เค) และรวมถึง (แอล) จำนวน 4 รายการ มีลักษณะเคลือบคลุมในการกำหนดชนิดประเภทของสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดสินค้าตามข้อ 28 ซึ่งเป็นของเสียอันตรายโดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสินค้าหรือของเหล่านั้นมีการกำหนดไว้ว่า “ของที่ใช้ไม่ได้” “ไม่สามารถใช้ต่อไปในภาคี” หรือ “ไม่สามารถทำให้คืนสู่สภาพเดิมหรือซ่อมแซมได้” ซึ่งโดยสภาพแล้วของเหล่านี้จึงไม่สามารถสร้างประโยชน์หรือมูลค่าทางการค้าได้แต่อย่างใด แต่ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ กลับนำมากำหนดไว้เพื่อเป็นการเปิดช่องทางการนำเข้าและส่งออกสินค้าหรือของเหล่านี้ไปยังประเทศภาคีอื่นจะทำให้เกิดปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่างๆ ตามมาในประเทศภาคี ดังนี้ ในเรื่องของสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ จึงไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดสินค้าไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะมีผลให้มีการตีความเกี่ยวกับสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด รวมไปถึงขยะ สิ่งปฏิกูล กากของเสีย และของเสียอันตราย หรือที่เรียกว่า “ของเสียอันตราย” อันเป็นการเปิดช่องให้มีการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตรายเหล่านั้นโดยอาศัยความชอบธรรมภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ทั้งยังได้รับสิทธิประโยชน์ทางการค้า

และสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรอีกด้วยทำให้เป็นการส่งเสริมให้ผู้นำเข้าและส่งออกมีการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตรายเข้ามาในประเทศภาคีมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดชนิดและประเภทสินค้าเกี่ยวกับของเสียอันตราย ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ จึงควรที่จะมีการปรับปรุงและแก้ไข เพื่อไม่ให้เป็นการเปิดช่องให้มีการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตรายเหล่านั้นภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ

ประเด็นปัญหาที่สองมาตรการปกป้องสองฝ่าย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ การนำเข้าของเสียอันตรายซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศภาคีที่ต้องรับเอาของเสียอันตรายจากประเทศภาคีอีกฝ่ายเพื่อให้มีการกำหนดมาตรการปกป้องสองฝ่ายเพื่อบังคับใช้เป็นสภาพบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศระหว่างกัน จึงมีความจำเป็นต้องมีการคำนึงถึงปัญหานั้น เนื่องมาจากการนำเข้าของเสียอันตรายดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นประการต่อไป

การกำหนดขอบเขตในการบังคับใช้มาตรการปกป้องสองฝ่าย ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจนั้น ข้อ 22⁶ วรรคหนึ่ง ได้มีการวางหลักเกณฑ์กรณีจากผลของการยกเลิกหรือลดอากรศุลกากรที่เป็นไปตามข้อ 18 สินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดของภาคีฝ่ายหนึ่งถูกนำเข้ามายังภาคี อีกฝ่ายในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ทั้งในปริมาณที่นำเข้าจริงหรือโดยเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ และภายใต้เงื่อนไขที่การนำเข้าสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดนั้นเป็นเหตุของความเสียหายอย่างรุนแรงหรือภัยที่อาจเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมภายในของภาคีอีกฝ่าย ภาคีอีกฝ่ายนั้นอาจดำเนินการต่อไปนี้เป็นมาตรการปกป้องสองฝ่ายเพียงน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมภายในของตนและเพื่อเอื้ออำนวยต่อการปรับตัวของอุตสาหกรรมภายใน

⁶ ความตกลง JTEPA ข้อ 22 มาตรการปกป้องสองฝ่าย วรรคหนึ่ง

“หากจากผลของการยกเลิกหรือลดอากรศุลกากรที่เป็นไปตามข้อ 18 สินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดของภาคีฝ่ายหนึ่งถูกนำเข้ามายังภาคีอีกฝ่ายในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ทั้งในปริมาณที่นำเข้าจริงหรือโดยเปรียบเทียบกับการผลิตภายในประเทศ และภายใต้เงื่อนไขที่การนำเข้าสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดนั้นเป็นเหตุของความเสียหายอย่างรุนแรงหรือ ภัยที่อาจเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมภายในของภาคีอีกฝ่าย ภาคีอีกฝ่ายนั้นอาจดำเนินการต่อไปนี้เป็นมาตรการปกป้องสองฝ่ายเพียงน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมภายในของตนและเพื่อเอื้ออำนวยต่อการปรับตัวของอุตสาหกรรมภายใน”

เมื่อได้พิจารณาขอบเขตการบังคับใช้มาตรการปกป้องสองฝ่าย ในวรรคหนึ่ง ของข้อ 22 ภายใต้อาณัติความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าการมีการกำหนดขอบเขตไว้เกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดมายังประเทศภาคีอีกฝ่ายและการนำเข้าดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงหรือภัยที่อาจเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงเฉพาะแต่เกิดต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศภาคีอีกฝ่าย ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบขอบเขตไว้เพื่อแต่ความเสียหายอันเนื่องมาจากความเสียหายรุนแรงต่ออุตสาหกรรมภายในเท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตเพื่อเป็นการปกป้องสองฝ่ายเกี่ยวกับความเสียหายรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการนำเข้าสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาขอบเขตการปกป้องสองฝ่าย ตามข้อ 22 และคำนิยาม ตามข้อ 15 (จ) คำว่า “ความเสียหายอย่างรุนแรง” ซึ่งให้หมายถึงแต่เฉพาะความเสียหายโดยรวมอย่างมีนัยสำคัญที่เกิดแก่อุตสาหกรรมภายใน ภายใต้อาณัติความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ จึงกล่าวได้ว่าการนำเข้าสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด รวมถึงของเสียอันตรายด้วย หากทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงขึ้นต่อประเทศภาคีอีกฝ่ายแล้วจะสามารถบังคับใช้มาตรการปกป้องสองฝ่ายได้แต่เฉพาะความเสียหายที่เกิดแก่อุตสาหกรรมเท่านั้น

ดังนั้น ในการบังคับใช้มาตรการปกป้องสองฝ่ายเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้ขยายขอบเขตให้มีการปกป้องเกี่ยวกับความเสียหายรุนแรงทางสิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากการนำเข้าของเสียอันตรายด้วย

ประเด็นปัญหาที่สามมาตรการทางสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

ในการกำหนดมาตรการทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประเทศภาคีซึ่งจะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ภายใต้อาณัติความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ได้มีมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่มีการกำหนดไว้ในข้อ 111⁷ ซึ่งกำหนดไว้ให้ประเทศภาคีแต่ละฝ่ายยอมรับว่าเป็นการไม่เหมาะสมที่จะส่งเสริมการลงทุนโดยการผ่อนปรนมาตรการทางสิ่งแวดล้อมของตน เพื่อการนี้ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องไม่ยกเว้นหรือผ่อนผันมาตรการทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเพื่อเป็นการสนับสนุนกิจกรรมการลงทุนในพื้นที่ของตน

⁷ ความตกลง JTEPA ข้อ 111 มาตรการทางสิ่งแวดล้อม

“ภาคีแต่ละฝ่ายยอมรับว่าเป็นการไม่เหมาะสมที่จะส่งเสริมการลงทุนโดยการผ่อนปรนมาตรการทางสิ่งแวดล้อมของตน เพื่อการนี้ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องไม่ยกเว้นหรือผ่อนผันมาตรการทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเพื่อเป็นการสนับสนุนกิจกรรมการลงทุนในพื้นที่ของตน”

เมื่อได้พิจารณามาตรการทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดไว้แต่เพียงหลักการในการควบคุมโดยไม่ให้มีการยกเว้นหรือผ่อนปรนมาตรการทางสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการลงทุนในพื้นที่ของประเทศภาคีเท่านั้น โดยมีได้ มีการกำหนดเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าของเสียอันตราย หรือสภาพบังคับทางกฎหมายใด ๆ ไว้ อันจะทำให้ผู้นำเข้าของอันตรายซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายหรือผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบ ภายใต้อาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไร

ในการนี้หากมาตรการทางสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งไว้อย่างชัดเจน เป็นมาตรการในการรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าของเสียอันตรายดังกล่าวไว้เมื่อเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมขึ้นก็ทำให้ไม่สามารถบังคับมาตรการใด ๆ เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายได้ จึงควรมีการกำหนดมาตรการไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ผู้นำของเสียอันตรายซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายหรือผู้ก่อมลพิษดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศภาคีอีกฝ่ายที่เกิดขึ้น มาตรการทางสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีความครอบคลุมถึงการชดเชยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการนำเข้าของเสียอันตราย ภายใต้อาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น มาตรการทางสิ่งแวดล้อม ภายใต้อาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการกำหนดสภาพบังคับทางแพ่งเพื่อเป็นการกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมแก่ผู้นำเข้าซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายหรือผู้ก่อมลพิษจะ ได้เกิดความเกรงกลัวและจะต้องคำนึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการนำเข้าของเสียอันตรายดังกล่าวเป็นสำคัญ

จากการศึกษาค้นคว้าการนำเข้าของเสียอันตราย ภายใต้อาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการกำหนดชนิดและประเภทของสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด

ในข้อ 28 ภายใต้อาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจควรมีการปรับปรุงแก้ไขโดยให้มีการเพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้ ใน (ไอ) (เจ) และ (เค) ดังนี้

“แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงของเสียอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในภาคีอีกฝ่าย”

เมื่อมีการเพิ่มเติมข้อความใน (ไอ) (เจ) และ (เค) แล้ว จึงเป็นการกำหนดกรอบของชนิดและประเภทของสินค้าให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อทำให้การตีความของความตกลง JTEPA ของสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดเหล่านั้นจะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของประเทศภาคีอีกฝ่ายที่อาจเกิดขึ้นด้วย และเมื่อสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดตาม (ไอ) (เจ) และ (เค) ของข้อ 28 วรรคสอง ที่มีลักษณะเป็นผลกระทบทาง

สิ่งแวดล้อมก็ยอมทำให้สินค้าเหล่านั้นไม่ได้ถิ่นกำเนิดของสินค้าที่จะสามารถส่งออกภายใต้ความตกลง JTEPA ได้

ดังนั้น หากได้มีการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวไว้ใน (ไอ) (เจ) และ (เค) ของข้อ 28 วรรคสอง แล้วก็จะยอมทำให้ชนิดและประเภทของสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดในส่วนหนึ่งของของเสียอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในภาคีอีกฝ่ายถูกตัดออกจากสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดภายใต้ความตกลง JTEPA และทำให้มีความสอดคล้องกันกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน ที่ห้ามประเทศภักดีนำเข้าของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นเข้าประเทศภักดีเพื่อการกำจัด และจะต้องห้าม หรือ ไม่อนุญาตให้มีการส่งออกของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นไปยังรัฐภาคีอื่นที่ไม่ได้แสดงความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งห้ามการส่งออกของเสียอันตรายและของเสียอื่นไปยังหรือนำเข้ามาจากรัฐที่มีได้เป็นภาคีอนุสัญญาโดยประเทศภักดีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งทางกฎหมาย และการบริหารเพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายและการจัดการของเสียดังกล่าวภายในประเทศของตนด้วย

2. ปัญหามาตรการปกป้องสองฝ่าย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในข้อ 22 ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจควรมีการปรับปรุงให้มีการเพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้

“มาตรการปกป้องสองฝ่ายนี้ให้รวมถึงกรณีความเสียหายรุนแรงทางสิ่งแวดล้อมด้วย”

ทั้งนี้ ให้มีการเพิ่มเติมข้อความในคำนิยามของคำว่า “ความเสียหายอย่างรุนแรง” ตามข้อ 15 (จิ) ด้วยว่า

“รวมถึงความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย”

เมื่อได้มีการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ของข้อ 22 วรรคหนึ่ง และคำนิยามใน (จิ) ของข้อ 15 ที่กล่าวมาแล้ว ย่อมเป็นการขยายกรอบของการบังคับใช้มาตรการปกป้องสองฝ่ายเพื่อให้สามารถมาตรการปกป้องสองฝ่ายเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดความเสียหายรุนแรงทางสิ่งแวดล้อมขึ้นด้วย

ดังนั้น หากได้มีการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวไว้แล้ว ก็ยอมทำให้ประเทศภาคีทั้งสองฝ่ายจะต้องคำนึงถึงปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าของเสียอันตรายอันเป็นสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิดไปยังประเทศภาคีอีกฝ่าย ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อประเทศภาคีอีกฝ่าย และหากเมื่อเกิดความเสียหายรุนแรงทางสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้วก็ยังจะสามารถบังคับใช้มาตรการปกป้องสองฝ่ายที่กำหนดไว้แล้วในข้อ 22 ตามขั้นตอนต่อไปด้วย กรณีนี้จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตให้มาตรการปกป้องสองฝ่ายคุ้มครองครอบคลุมไปถึงความเสียหายรุนแรงทางสิ่งแวดล้อมด้วยนั่นเอง

3. ปัญหามาตรการทางสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

ในข้อ 111 ภายใต้ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่น สำหรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจควรมีการปรับปรุงให้มีการเพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้

“เมื่อปรากฏหลักฐานอันเชื่อได้ว่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างหนึ่งของภาคนั้นต่อภาคอีกฝ่าย ให้ภาคผู้ก่อความเสียหายมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ภาคนั้นได้กระทำขึ้น”

เมื่อได้มีการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวเป็นวรรคสอง ของข้อ 111 ที่กล่าวมาแล้ว ย่อมเป็นการทำให้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมสามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งหากประเทศภาคีฝ่ายใดเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเนื่องจากการนำเข้าของเสียอันตรายไปยังประเทศภาคีอีกฝ่าย ก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นด้วย

ดังนั้น หากเมื่อมีการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวไว้แล้ว ก็ย่อมทำให้ประเทศภาคีทั้งสองฝ่ายจะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการกำหนดสภาพบังคับทางแพ่งเพื่อให้ประเทศภาคีผู้ก่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าของเสียอันตราย ย่อมทำให้มีความสอดคล้องกันกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ประเทศภาคีฝ่ายใดก่อให้เกิดมลพิษเป็นความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ประเทศภาคนั้นก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. “ปัญหาองค์ประกอบเพื่อความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

มนตรี รุ่งแสงมณูญ. “มาตรการทางกฎหมายในการนำเข้าและส่งออกขยะอิเล็กทรอนิกส์เพื่อหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ หรือนำกลับมาใช้ใหม่ หรือกำจัด หรือใช้ซ้ำ : กรณีศึกษาขยะอิเล็กทรอนิกส์จากคอมพิวเตอร์.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

Basel Convention, **Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal** [Online], available URL:<http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx>, 2018 (October, 10).

Steve Hatfield Dodds. “หลักการดูแลแหล่งน้ำ: แนวทางปฏิบัติเพื่อสร้างความเป็นธรรมความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน.” 2550.

อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน (Basel Convention on the Control of Trans boundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal)