



ข้อตกลงระหว่างประเทศและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ  
เกี่ยวกับของ เสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน

1. ข้อตกลงระหว่างประเทศในการควบคุมการส่งออก นำเข้า และนำผ่านของเสียที่  
เป็นอันตราย

ในยุคก่อนสงครามโลก ครั้งที่ 2 ย้อนไปในอดีต อาจกล่าวได้ว่าไม่มีจารีตประเพณี และทางปฏิบัติระหว่างประเทศใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดลอมเลย ทั้งนี้คงเป็นเพราะรัฐ ส่วนใหญ่ยังมองไม่เห็นความสำคัญของปัญหาถึงขนาดที่ถือว่าปัญหาสิ่งแวดลอม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>20</sup>

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ได้สิ้นสุดลงนานาประเทศเริ่มมีความรู้สึกตื่นตัวใน ผลเสียหายและภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดลอมระหว่างประเทศในช่วงปลาย พ.ศ. 2483 ถึง พ.ศ. 2493 ซึ่งปรากฏว่าได้มีการตกลงทำอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหลายฉบับ<sup>21</sup> ความสำนึกของประชาชนนานาชาติในปัญหาสิ่งแวดลอม ระหว่างประเทศได้รับการกระตุ้นให้เพิ่มสูงขึ้นจนถึงจุดสุดยอดในปี พ.ศ. 2515 เมื่อองค์การ สหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมระดับรัฐบาล เรื่องสิ่งแวดลอมของมนุษย์ชาติขึ้นที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน การประชุมครั้งนี้มีคณะตัวแทนรัฐบาล 113 ประเทศ เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณา ปัญหาสิ่งแวดลอมนานาปการ ที่ได้ถูกละเลยมาเป็นเวลาช้านาน จากกรณีที่ได้มีการอภิปรายใน ปัญหาต่าง ๆ กันอย่างกว้างขวางที่ประชุมได้มีมติให้ออกประกาศเป็นหลักการของสหประชาชาติ

<sup>20</sup> หนีส หัตถ์นิยามนท์, "กฎหมายสิ่งแวดลอมระหว่างประเทศ," ใน เอกสารการ สอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดลอม หน่วยที่ 8 - 15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพ-มหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย, 2524), หน้า 378.

<sup>21</sup> กมลทิพย์ คติการ, "มาตรการในการเรียกร้องค่าเสียหายจากคดีสภาวะแวดลอม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2529), หน้า 150.

ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ซึ่งมีชื่อเรียกทั่วไปว่า "ประกาศหลักการกรุงสต็อกโฮล์ม ว่าด้วยเรื่อง สิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ค.ศ. 1972" (Stockholm Declaration on The Human Environment 1972) นอกจากนั้นที่ประชุมยังได้อนุมัติแผนปฏิบัติการที่บรรจุ ข้อเสนอแนะจำนวนหนึ่ง สำหรับเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐทั้ง ในปัจจุบันและอนาคตไว้อีกด้วย

หลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดการประชุมครั้งนี้คือ การก่อตั้ง "โครงการ สิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme) หรือ UNEP ขึ้นมาในระบบงานสหประชาชาติโดยมีฐานะ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ในการ ปฏิบัติตามนโยบายและข้อเสนอแนะตามที่ปรากฏอยู่ในประเทศหลักการและแผนปฏิบัติการกรุง สต็อกโฮล์ม รวมทั้งการประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งปวงของสหประชาชาติอีกด้วย<sup>22</sup>

ในฐานะที่โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ UNEP เป็นองค์การสหประชาชาติ ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงในงานด้านการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ยูเนปได้กำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศไว้ โดยชัดเจน โดยมีปรัชญาและแนวทางการดำเนินงานที่ถือว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องตาม หลักวิชาและทางปฏิบัติ จำเป็นต้องมีกฎหมายที่เหมาะสมและเพียงพอทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานรองรับการกำหนดนโยบาย และการวางแผนจัดการ สิ่งแวดล้อมให้มีผลและสภาพบังคับทางกฎหมายด้วยตามความหมายของยูเนปกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้ง ที่เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ จำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ "กฎหมายอย่างแข็ง" (Hard Law) ซึ่งหมายถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีผลผูกพันเป็น กฎหมายอย่างแท้จริง ในรูปของอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศรวมทั้งกฎหมายภายใน ของรัฐที่อนุวัติการให้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีผลบังคับเป็นหลักกฎหมายภายใน ของแต่ละประเทศ กับ "กฎหมายอย่างอ่อน" (Soft Law) ซึ่งหมายถึง หลักการประมวล วิธีปฏิบัติและกระบวนการต่าง ๆ ที่เพียงแต่เสนอแนะให้รัฐใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนด

<sup>22</sup> พันสี ทัศนียานนท์, เอกสารชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8 - 15  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 382.

นโยบายและปรัชญีกฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับการบริหารและจัดการสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างเช่น อนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งกระทำโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และแบบวิธีของการจัดทำสนธิสัญญาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>23</sup>

โดยปรัชญาและแนวทางการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น สภการบริหารของยูเนฟจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 กำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานตามโครงการค่านกฎหมายสิ่งแวดล้อมของระบบไวคังต่อไปนี้ (ข้อมติที่ 35 สมัชชาประชุมปี พ.ศ. 2518)

1. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยการประมวลและจัดทำอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการกำหนดแผนนโยบาย และหลักการระหว่างประเทศ เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในประกาศหลักการกรุงสต็อกโฮล์ม
2. เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐในการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการกำหนดความรับผิดชอบและกำหนดความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษ และความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างอื่น ๆ ที่เกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจของรัฐหนึ่งแต่มีผลกระทบออกไปยังบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐนั้นด้วยตามที่กำหนดไว้ในหลักการข้อที่ 21, 22, 23 และ 24 แห่งประกาศหลักการกรุงสต็อกโฮล์ม
3. เพื่อส่งเสริมการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับชาติและระดับภูมิภาค
4. เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองทรัพยากรที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมกัน วางกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพยากรดังกล่าวโดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ
5. เพื่อกำหนดแนวทางและกระบวนการวิธีพิจารณาสำหรับการหลีกเลี่ยง และระงับข้อพิพาทที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 394.

6. เพื่อศึกษาโครงสร้างด้านสถาบันโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างกลไกใหม่หรือปรับปรุงระบบที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้นเพื่อการบริหารและจัดการ สิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

จากวัตถุประสงค์ข้างต้น UNEP มีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลและข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นฐานสำหรับการปฏิบัติการเพื่อการวางกำหนด การเสนอแนะการปรับปรุงหลักการทั่วไป กฎเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม
2. วางกำหนดกฎหมายเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการทั่วไปตามประกาศหลักการของสต็อกโฮล์มโดยเฉพาะในเรื่องค่าทดแทน การกำหนดหลักความรับผิดชอบในการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐเป็นเจ้าของร่วมกัน เป็นต้น
3. ส่งเสริมให้มีการจัดทำความตกลง และอนุสัญญาระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก
4. ส่งเสริมให้มีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งรูปทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เรื่อง ในระดับภูมิภาค
5. ทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับแนวความคิดทางกฎหมายและการใช้กฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ
6. ดำเนินการพัฒนากลไกและสถาบัน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างวิวัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในเรื่องนั้น ๆ ต่อไป
7. ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม<sup>24</sup>

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 394 - 396.

จากวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานที่ยูเนปได้วางไว้เอง ยูเนปซึ่งได้พยายามที่จะจัดทำอนุสัญญาโลกในเรื่องการควบคุมเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดนขึ้น เพื่อเป็น "กฎหมายอย่างแข็ง" (Hard Law) ที่มีผลผูกพันกันอย่างแท้จริงในเรื่องระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดข้อตกลงในการควบคุมการส่งออก นำเข้า และนำผ่านของเสียที่เป็นอันตรายใหม่ผลบังคับในรูปของสนธิสัญญา และจากผลของการทำงานของคณะทำงานเฉพาะการที่ยูคาเรส ตั้งแต่วันที่ 27 - 29 ตุลาคม 1987 ที่ เจนีวา วันที่ 1 - 5 กุมภาพันธ์ 1988 ที่คาราคัส วันที่ 6 - 10 มิถุนายน 1988 ที่ เจนีวา วันที่ 7 - 16 พฤศจิกายน 1988 ที่ ลักเซมเบิร์ก วันที่ 30 มกราคม - 3 กุมภาพันธ์ 1989 และที่ บาเซล วันที่ 3 - 17 มีนาคม 1987 ซึ่งมีผู้เข้าร่วมจากในประเทศ และตัวแทนขององค์การต่าง ๆ มากกว่า 50 แห่งเข้าร่วมในการจัดทำร่างอนุสัญญา อนุสัญญาเรื่องการควบคุมเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดนได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่เข้าร่วมประชุมจาก 116 ประเทศ ในวันที่ 22 มีนาคม 2489 ที่ บาเซล ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ในจำนวนนี้มีประเทศต่าง ๆ ทั้งใน เอเชีย ยุโรป อเมริกา และแอฟริกา จำนวน 35 ประเทศ และกลุ่มประเทศประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้พิจารณาลงนามไปแล้ว<sup>25</sup>

#### 1.1 ข้อเสนอในการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน

อนุสัญญาบาเซล ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้าย และการกำจัดของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน (Basel Convention on The Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) นี้ประกอบด้วย 29 มาตรา และ 6 ภาคผนวก<sup>26</sup> ซึ่งมีรายละเอียดของอนุสัญญาที่เป็นประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>26a</sup>

<sup>25</sup> UNITED NATIONS, "Development and International Economic Co - Operation : Environment," General Assembly Forty - Fourth Session Item 83 (F).

<sup>26</sup> กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "อนุสัญญาบาเซล ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตราย ๗ ท่าเรือและทางทะเล เสนอที่ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 18 กันยายน 2526. (อัครสำเนา)

1. อนุสัญญาที่ขอบเขตครอบคลุมของเสียที่เป็นอันตราย ประเภทต่าง ๆ 45 ชนิด ตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก I ของอนุสัญญา อาทิเช่น ของเสียจากการรักษาพยาบาล ทางการแพทย์ ของเสียจากการผลิตและเตรียมผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม ของเสียจากการผลิตและการใช้ตัวทำละลายที่เป็นสารอินทรีย์และกากของเสียจากการดำเนินการกำจัดกากอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกเสียจากจะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย และครอบคลุมถึงของเสียที่เป็นอันตรายที่กำหนดในกฎหมายของ แต่ละประเทศที่เป็นภาคี ซึ่งประเทศภาคี จะต้องแจ้งให้ฝ่ายเลขานุการทราบภายใน 6 เดือน เพื่อฝ่ายเลขานุการจะแจ้งให้ประเทศภาคีทั้งหมดทราบต่อไป ทั้งนี้กิจกรรมการกำจัดทำลายของเสียที่เป็นอันตรายรวมถึงการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ด้วย แต่ไม่รวมของเสียที่มีสารกัมมันตรังสีและของเสียจากการปฏิบัติงานของเรือความปกติ (มาตรา 1, 2 และ 3)

2. อนุสัญญากำหนดข้อผูกพันทั่วไปของประเทศภาคี ใหม่สิทธิห้ามการนำเข้าของเสียที่เป็นอันตราย หรือของเสียอื่นเข้าประเทศเพื่อกำจัด และจะต้องห้ามการส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายหรือของเสียอื่นไปยังประเทศผู้นำเข้าที่ไม่แสดง ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรหรือประเทศที่มีได้เป็นภาคี หรือนำเข้าจากประเทศที่มีได้เป็นภาคี แต่ละประเทศภาคีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นตามกฎหมายและการบริหารหรืออื่น ๆ เพื่อควบคุมการขนส่งและการจัดการของเสียดังกล่าวภายในประเทศของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 4)

2.1 กำหนดมาตรการลดการผลิตของเสียที่เป็นอันตราย หรือของเสียอื่นที่เกิดขึ้นภายในประเทศใหม่ปริมาณน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

2.2 ดำเนินการจัดหาอุปกรณ์ และสถานที่กำจัดของเสียที่เป็นอันตราย หรือของเสียอื่นที่เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างเพียงพอ

2.3 กำหนดแผนปฏิบัติซึ่งระบอบองค์กร หรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เป็นอันตราย หรือของเสียอื่นภายในประเทศ เพื่อป้องกันและแก้ไขอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม

2.4 ลกการขนส่งเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดนใหม่้น้อยที่สุด จะดำเนินการเฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้นโดยให้ความปลอดภัยที่สุด

2.5 ห้ามการส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายไปยังประเทศหรือกลุ่มประเทศ ที่ประกาศห้ามนำเข้าของเสียที่เป็นอันตรายโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาหรือกรณีเหตุสงสัยว่าประเทศนำเข้านั้นไม่สามารถจัดการของเสียที่เป็นอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.6 กำหนดเงื่อนไขให้ระบุข้อมูลรายละเอียดของของเสียที่จะมีการขนส่งเคลื่อนย้ายข้ามแดนในทุกกรณีที่มีการขนส่งเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน เช่น เหตุผลในการส่งออก ผู้ส่งออก ประเทศผู้ส่งออก ประเทศที่คาดว่าสินค้าจะถูกผ่านประเทศ ผู้นำเข้า ฯลฯ รวมทั้งให้มีการบรรจุหีบฉลาก และขนส่งตามมาตรฐานที่เป็นกฎระเบียบปฏิบัติระหว่างประเทศ

2.7 ห้ามนำเข้าของเสียที่เป็นอันตรายถ้าไม่มั่นใจว่า ของเสียที่เป็นอันตรายนั้นจะถูกจัดการอย่างปลอดภัยต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม

2.8 กำหนดให้การขนส่งเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายที่ผิดกฎหมาย เป็นอาชญากรรม

2.9 ห้ามการส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายไปยังประเทศที่มีได้เป็นภาคีและห้ามนำเข้าของเสียที่เป็นอันตรายจากประเทศที่ไม่เป็นภาคี

2.10 ห้ามบุคคลหรือนิติบุคคลภายในประเทศมิให้ดำเนินการขนส่งหรือกำจัดทำลายของเสียนอกจากจะได้รับอนุญาต

2.11 กำหนดให้การขนส่งเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายต้องมีเอกสารระบุข้อมูลที่เกี่ยวข้องของควบคุมอำนวยความสะดวก เริ่มคนจนถึงจุดกำจัดทำลาย

2.12 กำหนดให้การขนส่งเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดนจะได้รับอนุญาตเฉพาะกรณี ดังต่อไปนี้คือ

ก. ประเทศผู้ส่งออกไม่มีความสามารถทางเทคนิคและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการกำจัดทำลายของเสียที่เป็นอันตราย

ข. ของเสียที่เป็นอันตรายเหล่านั้นจะนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรม หรือการหมุนเวียนนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ในประเทศผู้นำเข้า

ค. เงื่อนไขอื่นที่ประเทศภาคีจะตกลงกัน แต่จะต้องไม่มีผลขัดต่อประสงคของอนุสัญญาฯ นี้

3. ประเทศที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีจะต้องแต่งตั้ง "พนักงานผู้มีอำนาจ (Competent authority)" และ "ศูนย์ประสานงาน (Focal point)" โดยให้แจ้งฝ่ายเลขานุการฯ ทราบภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้แก่ประเทศตน หากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งดังกล่าวให้แจ้งภายใน 1 เดือน .

"พนักงานผู้มีอำนาจ" จะรับผิดชอบในการรับแจ้งและโต้ตอบการอนุญาตหรือข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายหรือของเสียอื่นโดย

- แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อจะทำการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายหรือของเสียอื่นไปยังประเทศที่เกี่ยวข้อง

- ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในการยินยอมให้มีการเคลื่อนย้ายโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข หรือปฏิเสธไม่ยินยอมให้มีการเคลื่อนย้าย หรือข้อมูลเพิ่มเติมทั้งในกรณีนำเข้าและนำผ่าน โดยสำเนาคำตอบสุดท้ายจะต้องส่งกลับไปให้พนักงานผู้มีอำนาจของประเทศภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ควบคุมและตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายที่จะทำการรับ ส่งหรือกำจัด (มาตรา 2 และ 5)

"ศูนย์ประสานงาน" จะรับผิดชอบในการรับและนำเสนอข้อมูล แจกจ่ายข่าวสารรวมทั้งประสานงานและติดต่อกับฝ่ายเลขานุการในเรื่องข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

- กรณีเกิดอุบัติเหตุระหว่างการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายหรือจากการกำจัด
- การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานผู้มีอำนาจ และ/หรือศูนย์ประสานงาน
- การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับคำจำกัดความ
- การตัดสินใจจะไม่ปฏิบัติตามทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนหนึ่งของอนุสัญญาหรือห้าม



- การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อส่งผ่านเลขานุการไปยังการประชุมของประเทศภาคีโดยแสดงข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน ใต้แก่ ชนิด ลักษณะ ประเทศต้นทาง ประเทศที่ถูกนำผ่าน จุดหมายปลายทาง วิธีการกำจัดของเสีย ที่เป็นอันตรายที่ส่งออก นำเข้า นำผ่าน ฯลฯ
- สถิติเกี่ยวกับผลกระทบที่จะมีต่อสุขภาพมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากการผลิต การขนส่ง และแผนการกำจัดของเสียที่เป็นอันตรายหรือของเสียอื่น
- ความตกลงระดับทวิภาคี ความตกลงหลายฝ่าย และระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับอนุสัญญา ใต้ดำเนินการไปแล้ว
- มาตรการที่นำมาปรับปรุงใช้เพื่อดำเนินการตามอนุสัญญา
- ทางเลือกในการกำจัดที่ดำเนินการในพื้นที่
- สถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นที่กำจัดของเสีย และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่าง ๆ
- มาตรการที่ดำเนินการไปเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในการลดและ/หรือกำจัดของเสีย และอื่น ๆ
- แหล่งความช่วยเหลือทางวิชาการ และการฝึกอบรมความรู้ทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ที่เป็นประโยชน์ (มาตรา 2, 13 และ 16)

4. ข้อปฏิบัติในการเคลื่อนย้ายข้ามแดนระหว่างประเทศภาคี ประเทศผู้ส่งออกจะต้องกำหนดให้ผู้ผลิตของเสียที่เป็นอันตรายหรือผู้ส่งออก แจ้งข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศตนไปยังพนักงานผู้มีอำนาจของประเทศที่เกี่ยวข้อง ในการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตราย ประเทศผู้ส่งออกจะต้องไม่อนุญาตให้เริ่มการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตราย จนกว่าจะได้รับการแจ้งตอบยินยอม เป็นลายลักษณ์อักษรจากประเทศผู้นำเข้าหรือนำผ่าน ในการขนส่งจะต้องมีเอกสารกำกับซึ่งระบุข้อมูลที่กำหนดและลงนามกำกับโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อทำการรับหรือส่งของเสีย และแจ้งเมื่อการกำจัดเสร็จสิ้นลง รวมทั้งการขนส่งจะต้องมีการประกันสัญญาผูกมัด หรือการรับรองอื่น ๆ ประเทศที่ถูกนำผ่านจะต้องตอบผู้ส่งออกภายใน 60 วัน มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการอนุญาตให้นำผ่านโดยปริยาย (มาตรา 6)

การเคลื่อนย้ายข้ามแดนจากประเทศภาคีผ่านประเทศที่มีได้เป็นภาคีให้นำขึ้นก่อน การปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นมาใช้โดยอนุโลม (มาตรา 7)

หากการเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายได้รับการอนุญาตจากประเทศที่เกี่ยวข้องแล้วแต่ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามสัญญา รัฐบาลประเทศผู้ส่งออกจะต้องดำเนินการให้ผู้ส่งออกนำของเสียดังกล่าวกลับประเทศภายใน 90 วัน หรือภายในเวลาที่ประเทศที่เกี่ยวข้องได้ตกลงกัน นับจากเวลาที่ประเทศผู้นำเข้าได้แจ้งแก่ประเทศผู้ส่งออกและฝ่ายเลขานุการนอกเสียจากมีทางเลือกอื่นที่สามารถกำจัดทำลายของเสียที่เป็นอันตรายได้เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 8)

5. อนุสัญญาฯ กำหนดลักษณะของการขนส่งที่มีลักษณะ คือ

- ก. การเคลื่อนย้ายของเสียที่ไม่มีภาระแจ้ง
- ข. ไม่มีภาระยินยอมโดยประเทศที่เกี่ยวข้อง
- ค. การยินยอมจากประเทศที่เกี่ยวข้องโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- ง. การดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามที่แสดงในเอกสาร
- จ. ผ่าฝืนอนุสัญญาและหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

หากมีการขนส่งมีลักษณะประเทศผู้ส่งออกจะต้องดำเนินการนำกลับประเทศตน (โดยผู้ส่งออก ผู้ผลิตหรือรัฐบาลของตน) และกำจัดตามข้อกำหนดภายใน 30 วัน หรือภายในช่วงเวลาที่ประเทศที่เกี่ยวข้องตกลงกันนับแต่ประเทศผู้ส่งออกได้รับการแจ้งและในกรณีที่ไม่สามารถระบุความรับผิดชอบได้ ประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องหรือภาคีอื่น จะต้องประสานงานร่วมกันแก้ไขปัญหาในการกำจัดของเสียดังกล่าว (มาตรา 9)

6. อนุสัญญากำหนดให้ประเทศภาคีร่วมมือกัน เพื่อที่จะปรับปรุงการจัดการของเสียที่เป็นหลักวิชาการหรือแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม รวมทั้งร่วมมือกันเพื่อที่จะช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา 10)

7. ประเทศภาคีอาจจะหาความตกลงระหว่างประเทศกับประเทศภาคีหรือประเทศที่มีได้เป็นภาคีในเรื่องการขนส่งเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายได้ โดยจะต้องมีการคำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีความเข้มงวดไม่น้อยกว่าที่กำหนดโดยบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ และหาก

มีความตกลงใจที่จัดทำไว้ก่อนอนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ให้แจ้งแก่ฝ่ายเลขานุการ (มาตรา 11)

8. ในการรับผิดชอบค่าเสียหาย ประเทศที่จะร่วมมือกันปรึกษาหารือเพื่อนำกฎข้อบังคับและขั้นตอนที่เหมาะสมเกี่ยวกับความรับผิดชอบ และการชดเชยค่าเสียหายมาใช้ ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดในการประชุมประเทศที่ครั้งแรก (มาตรา 12)

9. ประเทศที่ทั้งปวงจะต้องร่วมกันจัดตั้งศูนย์ระดับภูมิภาคเพื่อการฝึกอบรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการจัดการของเสียที่เป็นอันตราย ซึ่งจะกำหนดกลไกการระดมตามความสมัครใจต่อไป และจะกำหนดกลไกที่เหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือกรณีพิเศษฉุกเฉิน จากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายหรือกำจัดของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน (มาตรา 14)

10. การประชุมของประเทศภาคี การประชุมครั้งแรกจะจัดภายใน 1 ปี หลังจากอนุสัญญาจะมีผลใช้บังคับ สำหรับการประชุมทั่วไปจะทำการตกลงกันในการประชุมครั้งแรก การประชุมสมัยวิสามัญจะจัดขึ้นตามความจำเป็น หรือตามการร้องขอของภาคีซึ่งได้รับการสนับสนุนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 การประชุมครั้งแรกจะมีการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ กฎข้อบังคับของขั้นตอนและระเบียบการเงิน ข้อยุติทางการคลังที่กำหนดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเงินของภาคีสมาชิก มาตรการเสริมที่จะช่วยเหลือการบรรลุความสำเร็จของหน้าที่รับผิดชอบ การประชุมของประเทศภาคีจะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีการประเมินผลหลังการดำเนินการ 3 ปี และหลังจากนั้นอย่างน้อยทุก 6 ปี (มาตรา 15, 16 และ 24)

11. ขั้นตอนในการแก้ไขอนุสัญญา และภาคผนวก ประเทศภาคีใด ๆ อาจจะเสนอขอแก้ไขอนุสัญญาฉบับนี้ การแก้ไขจะต้องได้รับการยอมรับโดยมติของการประชุมประเทศภาคี และการแก้ไขอนุสัญญาขั้นต้นใด ๆ จะต้องยอมรับโดยมติของการประชุมประเทศภาคีที่มีปัญหา ซึ่งจะต้องส่งเอกสารการขอแก้ไขไปให้เลขานุการดำเนินการส่งไปยังประเทศภาคีอย่างน้อย 6 เดือนก่อนการประชุมพิจารณาและให้มีการตกลงโดยการลงมติเป็นเอกฉันท์ แต่หากไม่สามารถกระทำได้ อาจนำข้อแก้ไขมาใช้เมื่อได้รับเสียงสนับสนุน 3 ใน 4 และนำเสนอโดยส่งผ่านไปให้ประเทศภาคีต่าง ๆ เพื่อให้สัถยบันความเห็นชอบการรับรองอย่างเป็นทางการ

หรือการยอมรับ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้กับภาคีที่ให้การยอมรับภายใน 90 วันหลังจากได้รับการพิจารณายอมรับ (มาตรา 17 และ 18)

12. ในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงภายใต้อนุสัญญาใหม่ให้การแจ้งผ่านฝ่ายเลขานุการ และในกรณีที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างประเทศภาคีให้ระงับกรณีพิพาทโดยวิธีการประนีประนอมหรือควยสันติวิธี หรือหากไม่สามารถตกลงกันได้ให้นำเรื่องเสนออนุญาโตตุลาการหรือศาลโลก และตัดสินตามขั้นตอนที่กำหนดรายละเอียดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญาฯ แล้วแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังเลขานุการซึ่งจะแจ้งไปยังประเทศภาคีที่ห่วงว (มาตรา 19 และ 20)

13. อนุสัญญาจะเปิดให้ประเทศต่าง ๆ ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ กรุงนิวยอร์ก ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2532 - 22 มีนาคม 2533 แล้วให้ยื่นเอกสารให้สัตยาบันการรับ การรับรองอย่างเป็นทางการหรือเห็นชอบแก่ผู้รับมอบตราสาร คือ เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ อนุสัญญาจะเปิดให้ภาคยานุวัติครบถ้วนจากวันที่อนุสัญญานี้เปิดการลงนามโดยยื่นเอกสารภาคยานุวัติแก่ผู้รับมอบตราสาร สิทธิในการออกเสียงแต่ละภาคีจะมีเสียงเดียว (มาตรา 21, 22, 23, 24 และ 28)

14. อนุสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับภายใน 90 วันหลังจากวันที่มีการให้เอกสารชุดที่ 20 ของสัตยาบัน การยอมรับ การรับรองอย่างเป็นทางการ การเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติ และภายหลังจากเวลาดังกล่าวการให้สัตยาบันการยอมรับ การเห็นชอบ การรับรองอย่างเป็นทางการหรือภาคยานุวัติจะมีผลใช้บังคับต่อประเทศ หรือองค์การความร่วมมือทางการเมืองและ/หรือเศรษฐกิจภายใน 90 วันนับจากวันที่ได้มอบเอกสาร (มาตรา 25)

15. อนุสัญญานี้จะไม่มีข้อสงวนหรือข้อยกเว้นใด ๆ และต้นฉบับของอนุสัญญามี 6 ภาษา และถือว่าเป็นเอกสารตัวจริง (มาตรา 28 และ 29)

16. ภาคีอาจเพิกถอนจากอนุสัญญาได้ภายในเวลา 3 ปี นับแต่วันที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้โดยการเพิกถอนจะมีผลภายใน 1 ปี หลังจากที่ได้รับมอบตราสารที่ได้รับแจ้งอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร (มาตรา 27)

## 1.2 ผลกระทบจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซล

ในการประชุมที่ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 1989 นั้น ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้การรับรองอนุสัญญาบาเซล แต่มิได้มีการลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาในขณะนั้น ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยต้องการศึกษาเปรียบเทียบถึงผลที่เสียของการเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวก่อน และการศึกษาเปรียบเทียบของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นว่า การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาบาเซลมีผลก็คือ

1. สามารถป้องกันปัญหาส่วนหนึ่งจากกรณีที่มีการลักลอบนำของเสียที่เป็นอันตรายเข้ามาในราชอาณาจักรเนื่องจากอนุสัญญานี้ กำหนดมาตรการบังคับให้ประเทศภาคีสื่อส่งออกรับผิดชอบในการนำกลับหรือชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น
2. จะได้รับสิทธิในการส่งออกของเสียที่เป็นอันตราย เพื่อการกำจัดในประเทศพัฒนาที่เป็นภาคี ซึ่งมีความสามารถในการกำจัดของเสียที่เป็นอันตราย
3. จะได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการจัดการของเสียที่เป็นอันตราย
4. สามารถร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศในกลุ่มภาคี ทั้งด้านวิชาการและด้านการเงินจากกองทุนหมุนเวียนโคโนกรณีเกิดอุบัติเหตุเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายขนส่งและกำจัดของเสียที่เป็นอันตราย
5. การปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญา จะสามารถทำให้การนำเข้า นำผ่าน และส่งออก ใ้รับการควบคุมให้เป็นระบบที่มีความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมากยิ่งขึ้น

ผลเสียของการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาบาเซลมีดังนี้ คือ

1. อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิก (ขณะนี้ยังไม่ทราบรายละเอียด)

2. ต้องรับผิดชอบในการนำกลับ หรือชดเชยค่าเสียหายตามข้อบัญญัติของอนุสัญญา หากไม่สามารถควบคุมบังคับผู้ส่งออก
3. อาจมีผลกระทบทำให้เพิ่มขึ้นตอนที่ขึงยากต่อธุรกิจการนำเข้า ส่งออกของเสีย ที่เป็นอันตราย เพื่อการนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น การนำเข้า ส่งออก เปลือกแพค-เตอร์เก่า
4. อาจต้องดำเนินการจัดการหรือรวมเมื่อกับประเทศชาติอื่น ๆ เกี่ยวกับของเสีย ที่เป็นอันตรายที่ไม่สามารถจัดส่งถึงจุดหมายหรือการขนส่งที่ผิดกฎหมายซึ่งไม่สามารถระบุผู้กระทำผิดได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบผลดีและผลเสียในการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาบาเซลข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาบาเซล โดยผู้แทนถาวรของประเทศไทยประจำองค์การสหประชาชาติเป็นผู้ลงนามแทน เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 1990 แต่สำหรับการให้สัตยาบันในอนุสัญญาบาเซลนั้นประเทศไทยยังคงรอไประยะหนึ่งก่อน ทั้งนี้เนื่องจากยังต้องมีการเตรียมความพร้อมในอีกหลาย ๆ เรื่องในการที่ประเทศไทยจะปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว

### 1.3 การดำเนินการและความรับผิดชอบของประเทศในการเข้าร่วมเป็นประเทศภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาบาเซล

1. กำหนดค่าจำกัดความหรือค่านิยามและลักษณะเฉพาะของของเสียที่เป็นอันตราย รวมทั้งค่าจำกัดความอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจัดการของเสียที่เป็นอันตรายในกฎหมายและแจ้งแก่ฝ่ายเลขานุการฯ ของอนุสัญญาทราบภายใน 6 เดือนหลังการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญา รวมทั้งให้แจ้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
2. รับผิดชอบในการส่งต่อข้อมูลที่ได้รับจากฝ่ายเลขานุการให้แก่ผู้ส่งออกและผู้เกี่ยวข้องของประเทศตน

3. มอบหมาย แต่งตั้งหรือจัดตั้งหน่วยงานที่จะทำหน้าที่เป็นหนังกานผู้มีอำนาจ และศูนย์ประสานงาน และแจ้งฝ่ายเลขานุการภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ ว่าผู้ใดได้รับการแต่งตั้ง และหากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ให้แจ้งแก่ฝ่ายเลขานุการภายใน 1 เดือน

4. จะต้องกำหนดแผนการจัดการระบับชาติควบคุมของ เสียที่เป็นอันตรายซึ่งกำหนด มาตรการและจัดหาอุปกรณ์สถานที่กำจัดของ เสียและอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 2 ข้างต้น (2.1 - 2.12) รวมทั้งระเบียบปฏิบัติในการส่งออก การนำเข้า การนำผ่าน ระบบควบคุมการขนส่งของ เสียที่เป็นอันตรายข้ามแดนให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติในอนุสัญญาฯ และบังคับใช้ กับผู้นำเข้า ผู้ส่งออกภายในประเทศ

5. รับผิดชอบในการนำกลับของ เสียที่เป็นอันตรายกลับเข้าประเทศในกรณีที่ ประเทศผู้นำเข้าไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามสัญญาภายใน 90 วัน หรือภายใน ระยะเวลาที่ประเทศผู้เกี่ยวข้องได้ตกลงกันนับจากเวลาที่ประเทศผู้นำเข้าได้แจ้งและรับ รับผิดชอบในการนำกลับหรือกำจัด กรณีที่เป็นการเคลื่อนย้ายที่ผิดกฎหมายภายใน 30 วัน หรือ ภายในช่วงเวลาในประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้ตกลงกัน

6. ให้ความร่วมมือต่อกันกับประเทศภาคีอื่น ๆ เพื่อการปรับปรุงการจัดการของ เสียที่เป็นอันตราย โดยประสานงานทางวิชาการในการติดตามตรวจสอบพัฒนาการดำเนินการ ค่ายเทคโนโลยีต่าง ๆ

7. อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายสมทบทุนในการจัดตั้งศูนย์ระดับภูมิภาคเพื่อการฝึกอบรม และการถ่ายทอดทางเทคโนโลยี และการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือภาคีสมาชิกใน กรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะพิจารณากำหนดรายละเอียดในการประชุมประเทศภาคีครั้งแรก

8. จะต้องร่วมมือกับประเทศภาคีอื่น ๆ เกี่ยวกับความรับผิดชอบค่าเสียหายและการชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายขนส่งของ เสียที่เป็นอันตราย ซึ่งจะ ใ้กำหนดรายละเอียดในการประชุมประเทศภาคีครั้งแรก

จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของอนุสัญญาบาเซล ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้าย และการกำจัดของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดนนี้ ก็คือเพื่อที่จะอนุญาตการนำเข้า - การส่งออกของของเสียที่เป็นอันตรายที่จำเป็นให้เกิดความปลอดภัยแก่สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของมนุษย์ในประเทศที่นำเข้า โดยสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร โดยประเทศผู้นำเข้า ควรได้รับการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าถึงการส่งออกของเสีย และต้องได้รับการยินยอมจากประเทศผู้นำเข้าก่อนมีการส่งออกของเสีย และการส่งออกของเสียต้องไปพร้อมกับเอกสารกำกับการขนย้ายของเสีย จึงเป็นการดีที่ประเทศไทยตกลงใจเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาบาเซล แต่อย่างไรก็ตามอนุสัญญาบาเซลนี้จะมีผลใช้บังคับเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับว่ามีประเทศซึ่งเป็นผู้ส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายยอมลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับนี้เพียงใด อนุสัญญาฉบับนี้ยังคงไม่เพียงพอที่จะปกป้องประเทศที่ยอมรับแต่ละประเทศให้พ้นจากการส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายจากประเทศที่มีได้เป็นภาคีหรือมิได้ลงนามในข้อตกลงได้

## 2. หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility)

รัฐในฐานะที่เป็นสมาชิกในสังคมนานาชาติ เป็นองค์กรสังคมทางการเมืองอันมีสภาพนิติบุคคล (juristic entity) ตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงมีทั้งสิทธิและหน้าที่ต่อกัน เพราะว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็เช่นเดียวกันกับความสัมพันธ์ในสังคมนานาชาติ เมื่อมีการล่วงล้ำผลประโยชน์ทางกฎหมายของบุคคลหนึ่งโดยอีกบุคคลหนึ่งย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบ

### 2.1 รากฐานความรับผิดชอบของรัฐ มีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 3 ทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีกรรม เป็นความรู้สึกรู้ผิด ที่ - ชั่ว ของมนุษย์จากความคิดที่ว่า บุคคลใดกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลของการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นผู้กระทำก็ควรรับผิดชอบเสียหายด้วยตนเองโดยการชดเชย ซึ่งมาจากหลักที่ว่า "บุคคลใดกระทำความผิดย่อมสมควรรับผลนั้นด้วยตนเอง"



2. ความจำเป็นที่จะต้องอยู่ร่วมกันในสังคม รัฐในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ มีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ร่วมกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ของสังคม และกฎหมายระหว่างประเทศ หากรัฐฝ่าฝืนหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหาย รัฐก็มีความผูกพัน (obligation) ที่จะต้องทดแทนความเสียหาย

3. ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายที่ทันต่อวิวัฒนาการและความซับซ้อนของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ด้วยเหตุผลทางเทคนิค (technical reason) เพื่อที่จะจัดระเบียบและรักษาสภาพแวดล้อมในสังคม การกำหนดความรับผิดชอบจึงไม่สามารถกระทำโดยอาศัยความถูกต้อง หรือ ที่ ชั่วจากแนวคิดในทางศีลธรรมและความหมายทั่วไป ความรับผิดชอบในลักษณะนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด (strict responsibility) ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้รัฐผู้ส่งยานอวกาศต้องรับผิดชอบในกรณีที่ยานอวกาศที่ส่งขึ้นไป โคจรได้แตกแยกออกและตกลงไปในดินแดนของอีกรัฐหนึ่งและก่อให้เกิดความเสียหายในทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดมลภาวะในดินแดนของผู้เสียหาย<sup>27</sup>

## 2.2 พื้นฐานของความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ความรับผิดชอบในระหว่างประเทศ (international responsibility) กับความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility) ในแนวคิดดั้งเดิมเป็นคำที่มีความหมายเดียวกัน เนื่องจากระยะแรก ๆ ความคิดเรื่องความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ปัจจุบันกฎหมายระหว่างประเทศก็ยอมรับว่า สัตว์ (entity) อื่น ๆ อันได้แก่ บั๊จเจกชน

<sup>27</sup> จันทลักษณ์ โชติรัตนติกุล, "ความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ," วารสารนิติศาสตร์ 15 (กันยายน 2528) : 135.

(individual)<sup>28</sup> ก็มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศไทย แต่ผู้ทรงสิทธิเหล่านี้มีสิทธิและหน้าที่ที่จำกัดกว่ารัฐ ผู้ทรงสิทธิในกฎหมายทุกระบบ ย่อมมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้คำว่า ความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ (International Responsibility) ย่อมมีความหมายกว้างกว่าคำว่า ความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ (State Responsibility) เพราะคำว่าความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ (International Responsibility) ย่อมคลุมถึงความรับผิดชอบของรัฐ ความรับผิดชอบขององค์การระหว่างประเทศ และความรับผิดชอบของปัจเจกชนในระบบของกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

<sup>28</sup> กฎหมายระหว่างประเทศแบบดั้งเดิม (classic) มิได้ยอมรับว่าปัจเจกชนเป็นบุคคลหรือผู้ทรงสิทธิ (subject) ในกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อปัจเจกชนทำผิดกฎหมายระหว่างประเทศ ปัจเจกชนนั้นไม่ต้องรับผิดชอบตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ แต่รัฐที่ปัจเจกชนนั้นมีสัญชาติเป็นฝ่ายที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบในลักษณะนี้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อม (indirect responsibility) ส่วนความรับผิดชอบโดยตรง (direct responsibility) นั้นเกิดจากการกระทำของรัฐเองโดยเป็นการกระทำผ่านทางองค์การหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แต่กฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่ ได้กำหนดให้ปัจเจกชนจะต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะตามกฎหมายระหว่างประเทศไว้ 2 กรณี กล่าวคือ

1. กรณีที่ปัจเจกชนได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยการกระทำความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม (war crime) ถ้าคำพิพากษาของศาลนูเรมเบิร์ก (Nuremberg) และศาลโตเกียว (Tokyo) ที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง
2. กรณีที่กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในรูปของอนุสัญญาคั่ง เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งเกี่ยวกับความเสียหายอันเนื่องมาจากมลภาวะที่เกิดจากน้ำมัน 1969 (The Convention on Civil Liability for Life Pollution Damage 1969) ซึ่งได้จัดทำขึ้นที่กรุงบรัสเซล หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า Brussels Convention 1969 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 (1) กำหนดให้เจ้าของเรือบรรทุกน้ำมันที่ทำการขนส่งจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทางทะเลอันเนื่องมาจากมลภาวะที่เกิดจากน้ำมันที่บรรทุกมานั้น.

### 2.3 องค์ประกอบของการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ

นักกฎหมายระหว่างประเทศตั้งเช่น Arechaga<sup>29</sup> ได้แยกองค์ประกอบของการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้คือ

1. มีการกระทำ (act) หรือการเว้นการกระทำ (omission) ซึ่งฝ่าฝืน (violate) ทั้ระตามกฎหมายระหว่างประเทศ
2. การกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น (unlawful act) ต้องถือได้หรือกล่าวอ้างได้ว่า (imputability) เป็นการกระทำของรัฐ
3. ความสูญเสียหรือความเสียหาย (loss or damage) เป็นผลมาจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

#### 2.3.1 ขอบเขตของการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศ

แนวความคิดดั้งเดิมที่ความเต็มว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากการกระทำการ (act) หรือการเว้นการกระทำ (omission) ที่เป็นการฝ่าฝืน (violate) กฎหมายระหว่างประเทศหรือเป็นการกระทำที่สามารถกล่าวโทษได้ (fault) อันเป็นการกระทำของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยตรงหรือโดยอ้อม และการกระทำ (รวมทั้งการงดเว้นกระทำ) นั้นก่อให้เกิดความเสียหาย ความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศในแนว

<sup>29</sup> Eduardo jimenez de Arechaga, "International Law in the past third of a century" Recueil des Cours de I' Academie de Droit International. 1978, I.Vcl. 159, P.207 อ้างใน จันทรลักษณ์ ไชยรัตนติก, "ความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 143 - 144.

ความนึกคิดดั้งเดิมหมายถึง การกระทำหรือคเว้นกระทำการที่ขัดต่อสนธิสัญญา (treaty) กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (international customary law) หลักกฎหมายทั่วไป (general principles of law) ซึ่งเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่ถูกกำหนดโดยมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศทั้งคำแถลงของคณะกรรมการ เมกซิกัน - สหรัฐ (commission) เพื่อพิจารณาคดีทั่วไปใน (Dickson car wheel Case (1923)) "ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ นอกเหนือจากอนุสัญญาใด ๆ รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบ เพื่อการกระทำที่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศถูกยกขึ้นฟ้อง รัฐ กล่าวคือ มีการละเลยหน้าที่โดยมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศ" และในคำพิจารณาของศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ (The permanent court of International justice, PCIJ) ใน Corfu channel Case (1928) การกระทำที่ขัดต่อสนธิสัญญาอันก่อให้เกิดความรับผิดชอบโดยทันที เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นแนวคิดทั่วไปตามกฎหมาย ว่าการละเมิดสนธิสัญญาก่อให้เกิดความผูกพันที่จะต้องทำการทดแทนความเสียหาย<sup>30</sup>

ดังเช่นในกรณีที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาบาเซลซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศในการควบคุม การส่งออก นำเข้า และนำผ่านของเสียที่เป็นอันตรายนั้น การละเมิดต่อสนธิสัญญาดังกล่าวถือเป็นกรกระทำที่ขัดต่อสนธิสัญญาอันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยทันที และการละเมิดสนธิสัญญาดังกล่าวย่อมเกิดความผูกพันที่จะต้องทำการทดแทนความเสียหายด้วย

การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำหรือคเว้นกระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไป หรือการกระทำ การที่ขัดต่อสนธิสัญญานั้น มีนักกฎหมายระหว่างประเทศหลายคนเห็นว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบจะต้องมีองค์ประกอบทางอัตวิสัย (subjective element) อีกด้วย กล่าวคือ การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำผิด (fault) หรือการกระทำที่สามารถตำหนิได้

<sup>30</sup> สุนทร นิยมชาติ, "กฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ," สารานุกรม (2524) : 72.

แต่มั่นกนิติศาสตร์ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่ถือว่าจะต้องมีการกระทำที่ประกอบด้วยการกระทำที่สามารถดำเนินได้ รัฐจึงจะต้องรับผิดชอบ องค์ประกอบที่สำคัญของการก่อให้เกิดความรับผิดชอบ คือ การกระทำที่ละเมิดพันธะกฎหมายระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็นจะต้องคำนึงว่าเมื่อองค์ประกอบด้านจิตใจหรือไม่ รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ละเมิดพันธะตามกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากการสัมพันธ์ในกฎหมายระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากขึ้น และการกระทำของรัฐก็กระทำโดยผ่านทางตัวแทน และสถาบันต่าง ๆ หากมีการกระทำที่ผิดหลายครั้งโดยองค์การหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำผิด อีกทั้งยังกระทำถูกต้องตามกฎหมายภายในบัญญัติรองรับไว้ แต่กฎหมายภายในนั้นปัจจุบันข้อความบางส่วนที่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น รัฐได้เข้าข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับหนึ่งซึ่งเป็นข้อตกลงประเภทที่มีผลบังคับทันทีหลังจากได้ลงนาม<sup>31</sup> ข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้มีเนื้อความบางส่วนที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายภายใน องค์การหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติการตามขั้นตอนที่กฎหมายในบัญญัติไว้ เพราะยังมีโคแปลง (transformation) กฎหมายระหว่างประเทศ (ข้อตกลงนั้น) เป็นกฎหมายภายใน หรือยังมีโคแกกฎหมายในที่ขัดแย้งกับข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น ดังนั้นการใช้ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อทางภาววิสัยก็จะดูสมจริงกว่าการค้นหาลักษณะองค์ประกอบทางอัตวิสัย เพราะความผิดหลายหรือการกระทำที่ละเมิดพันธะตามกฎหมายระหว่างประเทศมิได้เกิดจากความประมาทหรือจิตใจที่มีเจตนากระทำผิดของผู้กระทำ

จากแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อทางภาววิสัย นักนิติศาสตร์บางท่านจึงได้ค้นคิดทฤษฎีความเสี่ยง (Theory of risk) โดยกำหนดความรับผิดชอบต่อรัฐในรูปของความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability)

<sup>31</sup> ข้อตกลงระหว่างประเทศ (international agreement) ซึ่งอาจจะเรียกในชื่อต่าง ๆ กัน เช่น สนธิสัญญา (treaty) อนุสัญญา (convention) ฯลฯ เป็นข้อตกลงหรือสัญญาที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐบาล (และหรือองค์การระหว่างประเทศ ข้อตกลงนี้อาจจะอยู่ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้ ข้อตกลงระหว่างประเทศบางประเทศจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้ลงนามและได้ให้สัตยาบัน (ratification) แต่บางประเทศมีผลใช้บังคับทันทีหลังจากลงนาม.

ทฤษฎีการเสี่ยง (Theory of risk) เป็นการพัฒนาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยเทียบมาจากหลักกฎหมายภายในเรื่องความรับผิดในการก่อให้เกิดความเสี่ยงภัย (The created risk) โดยกำหนดให้บุคคลผู้ที่ได้รับความสะดวกหรือประโยชน์จะต้องรับผิดชอบอันตรายใด ๆ ที่เกิดขึ้นเพราะสิ่งที่มีอันตรายซึ่งเอาเป็นผู้นำเข้ามาในสังคม แม้ว่าเขาจะ ไม่มีความประมาทหรือเจตนาชั่ว แต่ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่เขาต้องรับผิดชอบ

หลักการนี้ได้นำมาใช้ในกรณีของความรับผิดชอบที่เกิดจากอุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม (industrial accident) และกิจกรรมที่เสี่ยงอันตราย (hazardous activity) เช่น การเก็บวัตถุระเบิด หรือรถที่ยานอวกาศ (space vehicles) หรือชิ้นส่วนของจรวด (rocket parts) ตกลงมาบนพื้นโลกและก่อความเสียหายแก่ดินแดนของรัฐอื่น และยังรวมถึงรถที่ยานอวกาศหรือชิ้นส่วนของจรวดปะทะชนกันกับอวกาศยานอื่นด้วย

ความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) การใช้ทฤษฎีนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดหรืออาจจะก่อให้เกิดอันตรายสูง แต่ในการกระทำนั้นในตัวของมันเองไม่ผิดกฎหมาย (not unlawful) อาจกล่าวได้ว่าความรับผิดโดยเด็ดขาด (strict liability) และทฤษฎีการเสี่ยง (Theory of risk) เป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศเรียกความรับผิดชอบของรัฐในลักษณะนี้ว่าเป็นความรับผิดโดยสมบูรณ์ (absolute liability) กล่าวคือ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะดำเนินการเพื่อยกเลิกความผิดได้ ต่างจาก Strict Liability ในระบบ Common Law ซึ่งเป็นเพียงความรับผิดในเบื้องต้น (prima facie responsibility) ซึ่งนำไปสู่การผลักการะการพิสูจน์ หรือในระบบ Civil Law ที่จะนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายใดสันนิษฐานไว้ว่ามีความผิดเท่านั้น

หลักการของทฤษฎีการเสี่ยงยังมิได้รับการยอมรับโดยกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดชอบของรัฐ แต่จะนำมาใช้ในกรณีที่ใดการตกลงโดยชัดแจ้งไว้ก่อนในรูปของตราสารหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังเช่น อนุสัญญาว่าด้วยความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นโดยรัฐเจ้าของอากาศยาน ต่อความเสียหายบนพื้นดินของรัฐฝ่ายที่สาม 1952 อนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดของผู้ควบคุมเรือประมง 1962 และสนธิสัญญาว่าด้วยหลักการที่

บังคับใช้กับกิจกรรมของรัฐในการสำรวจและใช้ชั่วคราวรวมทั้งดวงจันทร์และวัตถุอื่นในท้องฟ้า 1967 ในคณะอนุญาโตตุลาการและศาลระหว่างประเทศใ้คำพิพากษาที่มีความรับผิดชอบในทางภาวะวิสัยมาใช้ในฐานะกฎเกณฑ์ทั่วไป (as a general principle) ที่สามารถดัดแปลงหรือไม่นำมาใช้สำหรับแต่ละคดีโดยเฉพาะ ดังเช่นที่ประธานคณะกรรมการเพื่อการพิจารณาข้อเรียกร้องทั่วไปที่เพิ่มขึ้นโดยอนุสัญญาระหว่างเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา ในปี 1923 ใ้กล่าว ว่า "เหตุที่ความรับผิดชอบในทางภาวะวิสัยเป็นความรับผิดชอบของรัฐต่อการกระทำโดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้กระทำจำต้องปฏิบัติตามแม้ว่าผู้กระทำจะมีได้กระทำความผิดใด ๆ ก็ตาม"

ในแนวความคิดสมัยใหม่ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความ สลับซับซ้อนของสังคม จะพบว่าบางกรณีรัฐใ้กระทำการตามสิทธิของตนตามที่กฎหมายรับรองไว้ แต่ผลของการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้สิทธิในทางมิชอบ (Abuse of Rights) เช่น ปลอมน้ำทิ้งไปยังเขตแดนของรัฐอื่น หรือ ปลอมควันเสียให้ผ่านเข้าไปในดินแดนของรัฐข้างเคียง โดยรัฐที่ก่อให้เกิดมลภาวะมิใ้ดำเนินการ มาตรการป้องกันหรือควบคุม และยังรวมถึงกรณีรัฐส่งยานอวกาศขึ้นไปโคจร แม้ว่ารัฐผู้ส่ง จะใ้มีมาตรการป้องกันความปลอดภัยแล้ว แต่ใ้เกิดอุบัติเหตุยานอวกาศใ้ตกลงมาก่อความเสียหายแก่รัฐอื่น

การใช้สิทธิโดยมิชอบมิใ้หมายความถึงมิชอบคือสิทธิของรัฐผู้กระทำใ้เป็นการรบกวน หรือกระทบกระทั่งสิทธิของรัฐอื่น ๆ (ที่ถูกละเมิด) การใช้สิทธิโดยมิชอบมีนัยว่ารัฐผู้กระทำมี สิทธิอยู่แล้ว แต่ผลจากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น ดังนั้นการใช้สิทธิโดย มิชอบจึงต้องเป็นกรณีที่รัฐผู้กระทำมีสิทธิอยู่แล้ว เพราะหากไม่มีสิทธิก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการ ใช้สิทธิโดยมิชอบ ตัวอย่าง การใช้สิทธิโดยมิชอบ เช่น การก่อให้เกิดมลภาวะการทดลอง นิวเคลียร์ การปล่อยควัน หรือไอเสีย การเปลี่ยนเส้นทางของกระแสน้ำ ดังมีตัวอย่างคดี TRAIL SMELTER CASE 1938 กรณีโรงงานถลุงแร่ตะกั่วและสังกะสีของแคนาดาในเมือง Trail ซึ่งมีชายแดนติดกับอเมริกาใ้มีการเพิ่มกำลังการผลิตใ้ให้มีปริมาณซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่เกิดจากการถลุงแร่กระจายออกมาในบรรยากาศเป็นจำนวนมาก และการเพิ่มขึ้นของก๊าซ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เป็นผลมาจากการถลุงแร่ที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากใน

สหรัฐอเมริกา คณะอนุญาโตตุลาการได้ใช้ข้อกำหนดของนานาชาติในการพิจารณาให้แคนาดา  
จ่ายเงินชดเชยกรณีทำให้เกิดความเสียหายแก่สหรัฐอเมริกา และมีการออกข้อกำหนดควบคุม  
ไม่ให้มีการเกิดอันตรายจากภาคสารพิษของโรงงานดลูงแร่ในแคนาดาขึ้นอีก <sup>32</sup>

ทฤษฎีการใช้สิทธิโดยมิชอบได้รับการรับรองว่าเป็นหลักการที่ควบคุมความรับผิดชอบ  
ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปนักกฎหมายถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว (General principle  
of law)

จากการศึกษาขอบเขตของการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศ  
นั้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางอุตสาหกรรมของรัฐใดหากก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม  
หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในรัฐอื่นจะโดยการไม่จงใจ เช่น  
การปล่อยภาคสารพิษในรูปของควันหรือไอเสียไปในอากาศหรือปล่อยน้ำทิ้งลงในแม่น้ำ หรือโดย  
จงใจเช่นกรณีการส่งภาคสารพิษที่เป็นอันตรายไปยังยังประเทศอื่น ย่อมเป็นการใช้สิทธิโดย  
มิชอบ อันเป็นความผิดที่รัฐผู้กระทำต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ

### 2.3.2 การกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำของรัฐ

รัฐในฐานะที่เป็นผู้กระทำผิดกฎหมายซึ่ง เป็นฝ่ายที่ถูกเรียกร้องให้  
ต้องรับผิดชอบเนื่องจากรัฐเป็นองค์กรทางการเมืองอันมีสภาพเป็นนิติบุคคล ดังนั้นรัฐจะกระทำ  
การใด ๆ จะต้องกระทำผ่านทางองค์กร เจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของรัฐ (State organs  
or agencies) ไม่ว่าจะองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใดกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
หรือภายในประเทศและไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่จะเป็นองค์กรระดับสูงหรือระดับรองลงมา หากการ  
กระทำนั้นเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ ก็จะต้องให้รัฐต้องมีความรับผิดชอบและ  
ในบางกรณีแม้ว่าปัจเจกชนจะเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐก็อาจจะต้องมี  
ความรับผิดชอบด้วยหากเขาเจือใจตามกฎหมาย จึงขอแยกผู้กระทำการในส่วนนี้เป็น  
ก) องค์กรเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของรัฐ และ ข) ปัจเจกชน

<sup>32</sup> L.C. Green, "International Law Through The Cases,"  
(New York : Oceana Publications, 1978), P. 282.



ก) องค์กรเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของรัฐ

รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใดกระทำการภายในขอบอำนาจหน้าที่ หรือกระทำการเกินขอบอำนาจหน้าที่ไม่ว่าตัวแทนของรัฐจะเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ระดับรองก็ตาม

ข) ปัจเจกชน (individual)

โดยหลักแล้วการกระทำของปัจเจกชนแต่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ผูกพันรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ เนื่องจากปัจเจกชนมิใช่องค์กรเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของรัฐ หรือกระทำไปในนามของรัฐ แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางกรณีรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเอกชน ความรับผิดชอบของรัฐจะมีลักษณะสมบูรณ์ (absolute) หรือสัมพัทธ์ (relative) ขึ้นอยู่กับสถานการณ์โดยตรงหรือโดยอ้อม<sup>33</sup> แนวคิดในปัจจุบันอธิบายถึงมูลฐานความรับผิดชอบของรัฐต่อการกระทำของ เอกชนว่ามิใช่การสมคบกับผู้กระทำผิด แต่เป็นเพราะรัฐได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะป้องกันการกระทำผิด ดังที่ Arechaga โทอธิบายว่า "ไม่มีเหตุผลที่จะกล่าวว่ารัฐมีความรับผิดชอบที่จะต้องรับแทนหรือเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อม เพราะความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศมิใช่รับผิดชอบในการกระทำของปัจเจกชน แต่เป็นความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการละเว้นการกระทำของรัฐเอง (own omission) ที่ต้องระมัดระวังตามสมควร (due diligence) ในการป้องกันการกระทำผิดหรือเยียวยาทดแทนความเสียหาย<sup>34</sup>

ในกรณีที่เอกชนของรัฐได้ส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายไปยังรัฐอื่น อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพันธะตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ถือได้ว่ารัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ คือละเว้นการกระทำของรัฐเองที่ต้องระมัดระวังตามสมควร

<sup>33</sup> จักรทิพย์ นาคสุภา, กฎหมายระหว่างประเทศ, (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511), หน้า 74.

<sup>34</sup> จันทรลักษณ์ โชติรัตนคติก, วารสารนิติศาสตร์, หน้า 56.

มิให้เอกชนของรัฐตนเองกระทำความผิดต่อสิทธิของรัฐอื่นอันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความ  
รับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อรัฐไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ก็เป็นกรณีที่รัฐ  
จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเอกชน ในการส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายไปยังเขต  
แดนของรัฐอื่น

### 2.3.3 ความสูญเสียหรือความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำอันมิชอบ ตามกฎหมาย (loss or damage)

ความสูญเสียหรือความเสียหายอาจเป็นความเสียหายทางวัตถุ  
หรือสิ่งที่จับต้องได้ (material character) หรือความเสียหายที่มีใช้ทางวัตถุหรือ  
สิ่งที่จับต้องไม่ได้ (non-material interest) ก็ได้ ความเสียหายทางค่าน  
วัตถุเป็นสิ่งที่สามารถจะเห็นได้ชัด ดังเช่นในกรณีที่เรือของอังกฤษได้รับความเสียหายจาก  
ทุระเบิดที่อัลบาเนีย ลงไว้ในช่องแคบคอร์ฟูในปี 1947 ส่วนความเสียหายที่มีใช้ทางวัตถุ  
เป็นการยากที่จะหาตัวอย่างมาชี้ให้เห็นได้ชัด แต่โดยทั่วไปแล้วเป็นเรื่องที่กระทบต่อศักดิ์ศรี  
ของรัฐที่เรียกร้องให้ทดแทนความเสียหาย การเรียกร้องให้รัฐผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบโดย  
ทั่วไปมักมีประเด็นความเสียหายทางค่านวัตถุและความเสียหายที่มีใช้ทางวัตถุรวมอยู่ด้วยเสมอ

ความเสียหายนั้นเป็นผลติดตามของการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ  
แต่ความเสียหายจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐผู้เรียกร้องจะใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำผิดจะ  
ต้องรับผิดชอบและดำเนินการทดแทนความเสียหาย กล่าวคือ รัฐกระทำผิดกฎหมายระหว่าง  
ประเทศจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย แต่ผู้ที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำผิดรับ  
ผิดชอบจะต้องพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น

ในเรื่องการส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายก็เช่นเดียวกัน รัฐผู้เสียหายต้อง  
สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับความเสียหายจากส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายมายังรัฐตน  
ซึ่งของเสียที่เป็นอันตรายนี้เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ  
อนามัยของมนุษย์อันเป็นความเสียหายทั้งทางค่านวัตถุ และมีใช้ทางค่านวัตถุ

## 2.4 วิธีการทดแทนความเสียหาย

ในทางปฏิบัติมีวิธีการทดแทนความเสียหายในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ

### 1. การทำให้พอใจ (satisfaction)

เป็นมาตรการทดแทนความเสียหายที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องระงับข้อตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง การทำให้พอใจเป็นวิธีการทดแทนความเสียหายที่เป็นความเสียหายทางด้านจิตใจมากกว่าการทดแทนความเสียหายทางด้านวัตถุ การทดแทนความเสียหายด้วยวิธีนี้จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากการแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หรือการใช้ค่าชดเชยวิธีการทำให้พอใจมีลักษณะต่าง ๆ กัน แล้วแต่ความเห็นของคู่กรณี เช่น การขออภัย (apology) และการยอมรับ (acknowledgement) หรือหามาตรการป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีก

### 2. คำประกาศของศาล (declaratory judgment)

ในบางกรณีคำประกาศของศาลที่ระบุว่า การกระทำใดเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ก็จัดได้ว่าเป็นวิธีการทดแทนความเสียหายในรูปของการทำให้พอใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิเหนือดินแดน

### 3. การแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิม (restitution, restitutio in integrum)

การทดแทนความเสียหายโดยวิธีนี้มีการนำมาใช้มากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฝ่ายที่กระทำผิดยึดทรัพย์สินของผู้อื่นจะต้องรับผิดชอบส่งคืนทรัพย์สินที่ยึดได้คืน ซึ่งรวมถึงการส่งคืนดินแดนที่ครอบครองโดยมิชอบการแก้ไขให้คืนสู่สภาพเดิม เป็นการทำให้กลับคืนสู่สภาพการณ์ที่ควรจะเป็นอยู่ หากไม่มีการกระทำที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้น แต่บางกรณีการแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างแท้จริงไม่สามารถกระทำได้ ตัวอย่างเช่น เรือถูกยิงจมลงไปในทะเล ฝ่ายที่กระทำผิดก็ไม่สามารถส่งคืนเรือได้ ฝ่ายที่เสียหายอาจเลือกให้ชดเชยความเสียหายเป็นตัวแทน

#### 4. การให้ค่าชดเชย (indemnity, compensation)

การให้ค่าชดเชยเป็นวิธีการทดแทนความเสียหายโดยการชดใช้เงิน การคำนวณความเสียหายถือหลักว่าชดใช้เป็นจำนวนเท่ากับทรัพย์สินที่เสียหาย ในบางกรณีจะพิจารณา รวมถึงการขาดประโยชน์หรือขาดกำไรที่ควรจะได้ด้วย

ในกรณีการส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายไปยังรัฐอื่นนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้น คงทดแทนได้โดยวิธีการทำให้คืนสู่สภาพเดิม โดยการนำของเสียที่เป็นอันตรายกลับคืนรัฐผู้ส่งออก และวิธีการทำให้พอใจโดยการหามาตรการป้องกันมิให้รัฐ หรือเอกชนของรัฐส่งออกของเสียที่เป็นอันตรายมายังรัฐอื่น และวิธีการทดแทนความเสียหายวิธีสุดท้ายคือการชดใช้เป็นตัวเงินในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนอันเป็นเหตุมาจากของเสียที่เป็นอันตรายดังกล่าว

#### 2.5 ปัญหาของการใช้ทฤษฎีความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

เนื่องจากแนวความคิดและวิวัฒนาการของความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนของหลักกฎหมายทั่วไป (general principles of law) กฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) และในส่วนที่กำลังจะก่อตัวเป็นกฎหมาย (Progressive Development) มีความยุ่งยากซับซ้อนมาก ทำให้เกิดปัญหาในการจะชี้ชัดเจนไปว่ากรณีใดบ้างที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งองค์การสหประชาชาติเองก็ให้พยายามจัดหมวดหมู่ กฎหมายจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป มาประมวล (Codification) ขึ้นเป็นร่างอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (I.L.C. Draft Articles on State Responsibility) โดยเริ่มให้ความสนใจในหัวข้อความรับผิดชอบของรัฐว่าเหมาะสมต่อการทำเป็นประมวลกฎหมายในปี 1949 จนมีการยอมรับการวางแผนทั่วไปสำหรับโครงสร้างของร่างกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐนี้ในปี 1975 ในสมัยประชุมครั้งที่ 27 ขององค์การสหประชาชาติ โดยมีโครงสร้างดังนี้ คือ ในส่วนที่หนึ่งจะเกี่ยวกับจุกกำเนิดของความรับผิดชอบของรัฐ ในส่วนที่สองจะเกี่ยวกับความตั้งใจ รูปแบบ และระดับความรับผิดชอบของรัฐ ในส่วนที่สามจะเกี่ยวกับ ปัญหาของการ

ยุติข้อโต้แย้ง และการทำให้ความรับผิดชอบของรัฐสำเร็จลุล่วงไป<sup>35</sup>

2.6 การส่งออกของ เสียที่เป็นอันตรายกับความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการศึกษาวิเคราะห์ที่มุ่งศึกษาความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ (State Responsibility) ทำให้ได้ข้อสรุปดังนี้ คือ

1. ในกรณีประเทศคู่กรณีในเรื่อง การส่งออกของ เสียที่เป็นอันตรายเป็นภาคีในอนุสัญญาบาเซล ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศในการควบคุมการส่งออก นำเข้า และนำผ่านของ เสียที่เป็นอันตราย การละเมิดข้อกำหนดของอนุสัญญา ย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบโดยทันทีตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นแนวคิดทั่วไปตามกฎหมาย และความรับผิดชอบที่ประเทศคู่กรณีนั้นก็คงเป็นไปตามที่อนุสัญญาได้ระบุไว้ อันเป็นความรับผิดชอบที่ถูกกำหนดโดยชัดแจ้งอยู่แล้ว

2. สำหรับกรณีประเทศที่มีได้เป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวได้กระทำการส่งออกของ เสียที่เป็นอันตรายไปยังรัฐอื่นอันถือเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐผู้นำเข้า ซึ่งโดยหลักแล้วควรต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดี การเรียกร้องค่าเงินการโดยตั้งคณะอนุญาโตตุลาการหรือฟ้องร้องยังศาลโลก ซึ่งหมายความถึงว่าประเทศผู้นำเข้าต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่า การส่งออกของ เสียดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีข้อมความหลักกฎหมายระหว่างประเทศและการส่งออกดังกล่าวเป็นการกระทำของรัฐผู้ส่งออก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไร เพียงใด แก่รัฐผู้นำเข้า อันจะเห็นได้ว่าในบางกรณีการพิสูจน์เช่นนี้เป็นเรื่องกระทำไต่ยากมาก ตัวอย่างเช่น การไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐใด ทั้งนี้เนื่องจากการขนส่งของเสียที่เป็นอันตรายมานั้น เอกสารกำกับสินค้าต่าง ๆ มักถูกทำปลอมขึ้น ทำให้เป็นการยาก

<sup>35</sup> General Assembly, "Report of The International Law Commission on The Work of Its Fortieth Session," (New York : United Nations, 1988), P. 266.

ในการจะพิสูจน์ว่าการส่งออกของเสียนั้นเป็นการกระทำของรัฐหรือเอกชนของรัฐใด คัง เช่นกรณีของ เสียนที่เป็นอันตรายตกค้างอยู่ในเขตท่าเรือกรุงเทพซึ่งทาง เอกสารระบุว่ามาจากประเทศสิงคโปร์ เมื่อไทยต้องการผลกัมของเสียนเหล่านั้นให้กลับสู่ประเทศ ผู้ส่งออกโดยตัวแทนเรือผู้นำเข้ายื่นคืนส่งให้ หากแต่ประเทศสิงคโปร์ปฏิเสธไม่ยอมรับ และไม่ยอมให้เรือซึ่งบรรทุกของเสียนที่เป็นอันตรายดังกล่าวเข้าเทียบท่าเรือสิงคโปร์ และกระทรวงต่างประเทศของไทยก็โต้แย้งว่าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าของเสียนที่เป็นอันตราย ที่ตนกำเนิคมาจากสิงคโปร์หรือไม่จึง ไม่สามารถบังคับให้สิงคโปร์ยอมรับของเสียนนั้นกลับได้

เมื่อการส่งออกของเสียนที่เป็นอันตรายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำที่มีขบ คัญกฎหมายนั้น เป็นการกระทำของรัฐใดก็จะบังคับให้รัฐใด ๆ มารับผิดชอบต่อความ เสียนหายที่เกิดขึ้นตามกฎหมายระหว่างประเทศมิได้ เรื่องนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่องค์การ สหประชาชาติโดยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พยายามอย่างมากในอันที่จะผลักดันให้มี การลงนามในสนธิสัญญาบาเซล อันมีผลให้เกิดการแจ้งข้อมูลข่าวสารของของเสียนที่เป็น อันตราย และการส่งออกของเสียนจากประเทศใดต้องมีคำรับอนุญาตจากประเทศผู้รับเสียน ก่อน ซึ่ง UNEP เชื่อว่าสนธิสัญญานี้บังคับกล่าวจะช่วยแก้ไข้ปัญหา และป้องกันการ ขนส่งเคลื่อนย้ายของเสียนที่เป็นอันตรายข้ามแดนโดยไม่ถูกต้องได้

### 3. ความร่วมมือในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(The ASEAN Environment Programme (ASEP))

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) มีแนวความคิดในการก่อตั้งมานานแล้ว โดยในช่วง พ.ศ. 2504 - 2510 ก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมอาสา (Association of Southeast Asia) ซึ่งมีสมาชิก อยู่ 3 ประเทศ คือ มาลายู ฟิลิปปินส์ และไทย แต่เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งระหว่าง ฟิลิปปินส์และสหพันธรัฐมาเลเชีย ในเรื่องของ ซาบาร์ เพราะว่าการก่อตั้งสหพันธรัฐมาเลเชีย ได้รวมเอาสิงคโปร์ ซาราวัก และซบารุ เข้าไว้ด้วยกัน แต่ฟิลิปปินส์อ้างว่า ซาบาร์ เป็นดินแดนของสุลต่านซูลู ซึ่งเป็นดินแดนของฟิลิปปินส์ ดังนั้นฟิลิปปินส์จึงไม่รับรองสหพันธรัฐ มาเลเชีย สมาคมอาสาจึงล้มไปโดยปริยาย

แต่ก็ด้วยความคิดเห็นในความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรส่วนภูมิภาคของประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2510 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม รัฐบาลของประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์<sup>36</sup> ได้ประกาศปฏิญญาอาเซียน<sup>37</sup> ขึ้นที่กรุงเทพฯ ปฏิญญานี้มีใจออกมาเป็นรูปของสนธิสัญญา หากแต่เป็นการแสดงความปรารถนา โดยเสรีของสมาชิกทั้ง 5 ประเทศที่เข้าร่วมมือกันซึ่งปฏิญญาอาเซียนนี้ได้เป็นจุดกำเนิดของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือเรียกกันสั้น ๆ ว่าอาเซียน<sup>38</sup>

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการก่อตั้งสมาคมอาเซียน ทัศนคติที่เป็นสื่อกลางประสานความเข้าใจระหว่างประเทศสมาชิกริเริ่มและร่างคำประกาศสถาปนา สมาคมความร่วมมือส่วนภูมิภาคแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งกลายเป็นพื้นฐานสำคัญของปฏิญญากรุงเทพอันเป็นเอกสารก่อตั้งอาเซียนขึ้น โดยนำเหตุผลในการที่ไทยเข้าเป็นสมาชิก คือ

1. การแสวงหาทางเลือกใหม่นอกเหนือจากการพึ่งพิงมหาอำนาจตะวันตกในการเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงภายในประเทศ
2. การตระหนักถึงประโยชน์ของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ระดับภูมิภาคที่จะเป็นพื้นฐานของการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคง ผู้นำของไทยในขณะนั้นพิจารณาว่าการใช้กำลังทหารเป็นเครื่องประกันความมั่นคงนั้นจะกระทำได้อีกคือเมื่อประเทศสมาชิกมีกำลังเพียงพอที่จะสนับสนุนให้การใช้กำลังดังกล่าวเกิดผลในด้านการรักษาความมั่นคง แต่ประเทศเช่นไทย หรือประเทศที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีอาเซียนต่างมีกำลังทหารอยู่ การสร้างองค์การความร่วมมือทางทหารจึงจะไม่เป็นผลเสถียรภาพของรัฐและภูมิภาค

<sup>36</sup> ในวันที่ 1 มกราคม 2527 บรูไนจึงได้รับเอกสารจากอังกฤษ ก็ได้เข้าเป็นสมาชิกประเทศที่ 6 ของสมาคมอาเซียน

<sup>37</sup> โปรดดูรายละเอียดปฏิญญาอาเซียน ในภาคผนวก ข.

<sup>38</sup> สถาบันเอเชีย, เจาะอาเซียน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ พี กรูฟ, 2527), หน้า 11 - 12.

โดยส่วนรวมจะเกิดขึ้นได้ก็โดยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ และวัฒนธรรม ซึ่งหากประสบผลสำเร็จความร่วมมือทางด้านอื่น ๆ ก็จะมาตามมาเอง นอกจากนี้ไทยยังเชื่อว่าความมั่นคงและเสถียรภาพอันเกิดจากความร่วมมือของอาเซียนจะช่วยให้ไทยสามารถใช้ทรัพยากรอันจำกัดของประเทศไปในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสำคัญยิ่งต่อการกินดีอยู่ดีของประชาชนภายในประเทศ และช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้นด้วย

ตามปฏิญญาอาเซียนนั้นได้ย้ำถึงประโยชน์ที่มีอยู่ร่วมกันและปัญหาที่มีร่วมกันในระหว่างประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงความจำเป็นในการที่จะก่อสร้างเสริมสายสัมพันธ์แห่งความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือในภูมิภาคที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งขึ้น ดังนั้นสมาคมอาเซียนจึงมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1. เพื่อเร่งรัดความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยความเพียรพยายามร่วมกันด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ
2. เพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค โดยเคารพอย่างแน่วแน่ในความยุติธรรมและหลักแห่งนิติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างบรรดาประเทศในภูมิภาค และยึดมั่นในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ
3. เพื่อส่งเสริมให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร
4. เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กันและกัน ในรูปของการฝึกอบรม การวิจัย ในด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการ และการบริหาร
5. เพื่อร่วมมือกันให้ประโยชน์มากขึ้นในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขยายการค้าระหว่างกัน รวมทั้งการศึกษาไปหาการค้าโลกทั้งระหว่างประเทศ การปรับปรุงระบบการขนส่งและคมนาคมระหว่างกัน ตลอดจนยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนของตน



6. เพื่อส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
7. เพื่อดำรงไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีจุดประโยชน์กับองค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรส่วนภูมิภาคที่มีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน<sup>39</sup>

สมาคมเอเชียประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- สำนักเลขาธิการอาเซียน (Asean Secretariat) ตั้งขึ้นเมื่อปี 2519 โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ กรุงจาการ์ ประเทศอินโดนีเซีย สำนักเลขาธิการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกตามที่ได้กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียน และงานตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น การเก็บเอกสารรายงานความก้าวหน้าของกิจกรรมอาเซียนต่อที่ประชุมกับรัฐมนตรีของอาเซียน ทำหน้าที่เลขานุการในการประชุม เป็นต้น

- สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย (Office of the Director General) เป็นหน่วยงานของสมาชิกซึ่งประเทศสมาชิกแต่ละประเทศได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบประสานงานเกี่ยวกับอาเซียนในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้กิจกรรมของอาเซียนดำเนินไปตามเป้าหมายที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกันไว้

- คณะกรรมการประจำ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในระหว่างที่ไมได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีประจำปี เพื่อให้มีการปฏิบัติตามโครงการต่างที่รัฐมนตรีได้ตกลงกันไว้ คณะกรรมการประจำตั้งอยู่ในประเทศที่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีประจำปี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพเป็นประธาน

- คณะกรรมการต่าง ๆ ประกอบด้วย ข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ การประชุมจะจัดขึ้นในประเทศสมาชิกและหมุนเวียนกันไป ทั้งนี้เพื่อความเสมอภาคและความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด คณะกรรมการจะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ รวมทั้งการเสนอแนะซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการประชุมระดับรัฐมนตรี

<sup>39</sup> สถาบันเอเชีย, เจาะอาเซียน, หน้า 12 - 13.

นับตั้งแต่ปี 2510 จนถึงปัจจุบันความร่วมมือส่วนภูมิภาคภายใต้อาเซียนได้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นตลอดมา และขยายขอบเขตของความร่วมมือออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นอกจากนี้ในปัจจุบันอาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นในการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อปกป้องสภาวะแวดล้อมของกลุ่มประเทศอาเซียนและโดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาคนี้ โดยจัดให้การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 1 และการประชุมผู้เชี่ยวชาญอาเซียนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จาการ์ (1978) ปีนัง (1979) มะนิลา (1980) และสิงคโปร์ (1981) เป็นการจกเตรียมข้อมูลในการประชุมผู้นำประเทศในปี 1981 เมื่อ 30 เมษายน ได้เกิดปฏิญญาสิ่งแวดล้อมแห่งอาเซียนขึ้น ที่มณิลา (Manila Declaration on The Asean Environment Manila 30 April 1981)<sup>40</sup> ซึ่งระบุให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันในการดำเนินโครงการใหม่ ผลักดันภายใต้แผนงานสภาวะแวดล้อมในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEP : The Asean Environment Programme) โดยในการนี้ได้ประกาศข้อตกลงที่จะกระฉับความร่วมมือและการทำงานร่วมกันแห่งภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านสิ่งแวดล้อม โดยยอมรับจุดประสงค์และบรรทัดฐานแห่งนโยบาย ดังนี้

### 1. จุดประสงค์

เพื่อที่จะรับประกันการปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งอาเซียน และความสามารถระดับประเทศทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้การปกป้องนั้นจะ ได้ช่วยสนับสนุนการพัฒนาต่อไป ด้วยจุดหมายที่จะลดอนตรายจากมลพิษความยากจน และให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับประชาชนของกลุ่มประเทศอาเซียน

#### 1.1 บรรทัดฐานแห่งนโยบาย

1.1.1 เพื่อส่งเสริมประชาชนของกลุ่มประเทศอาเซียนให้ได้รับรู้ในเรื่องสิ่งแวดล้อม ทางชีววิทยา สรีระวิทยา และสังคม และความสำคัญต่อ

<sup>40</sup> โปรดดู Manila Declaration on the Asean Environment  
Manila, 30 April 1981 ในภาคผนวก ค

ชีวิตสำหรับการสนับสนุน การพัฒนาให้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว

1.1.2 เพื่อรับประกันว่าการพัฒนาทางคำสั่งแวดล้อม ได้ถูกพิจารณา ในความพยายามพัฒนาทั้งในสิ่งที่กำลังดำเนินไป และในอนาคตเท่าที่อาจปฏิบัติได้

1.2.3 สนับสนุนการออกกฎหมายและการใช้กฎหมายบังคับเพื่อ เป็น มาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมในประเทศอาเซียน

1.2.4 ส่งเสริมการพัฒนาโครงการศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ภายใต้แผนงานสภาวะแวดล้อมในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEP) นั้นประเทศอาเซียน ประสบผลสำเร็จในการจัดตั้งองค์การป้องกันสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และองค์กรดังกล่าวก็ประสบ ผลสำเร็จกว่าสำคัญในการกำหนดบทบาทขององค์กร ในความเข้าใจว่าการป้องกันสภาวะแวดล้อม จะดำเนินการให้สำเร็จได้อย่างไรภายใต้บทบาททางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของภูมิภาค ในการริเริ่มโครงการที่มุ่งเน้นใช้มาตรการป้องกันที่เป็นไปได้ และการพัฒนาขีดความสามารถ แห่งชาติในด้านเทคโนโลยีสภาวะแวดล้อม

พิจารณาเห็นว่าภาระในการรวมความคิด (Concepts) ในการป้องกันสภาวะ แวดล้อมเข้าไปในแผนพัฒนาแห่งชาติเป็นภาระที่สลับซับซ้อนที่สุดเท่าที่รัฐบาลในภูมิภาคนี้เคย ประสบมา จึงได้มีการประชุมกันที่กรุงเทพฯ เมื่อ 29 พฤศจิกายน 1984 ก่อให้เกิดปฏิญญา ณ กรุงเทพฯ ว่าด้วยสภาวะแวดล้อม ในกลุ่มประเทศอาเซียน (Bangkok Declaration on The Asean Environment Bangkok 29 november 1984) <sup>41</sup> โดยปรารถนา ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือของภูมิภาคนี้ในด้าน การป้องกันสภาวะแวดล้อมเพื่อเผชิญ ปัญหาสภาวะแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียนซึ่งจะเพิ่มขึ้นและทำลายในทศวรรษหน้า และเพื่อ บรรลุเป้าหมายนี้ จึงมีการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายดังต่อไปนี้

<sup>41</sup> โปรตศุรายละเอียก Bangkok Declaration on the ASEAN

## วัตถุประสงค์

ใช้กลยุทธ์พัฒนาคลุ่มประเทศอาเซียน (Asean Development Strategy) โดยวิธีการร่วมกันวางเงื่อนไขในการวางแผนงานล่วงหน้าในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะร่วมกันวางแผนพัฒนาตามสภาวะสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นฐานเพื่อที่จะร่วมกันวางแผนพัฒนาตามสภาวะสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นฐานเพื่อจะบรรลุความสำเร็จในการพัฒนาอย่างไม่ล้นละ และการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในระยะยาว และในขณะเดียวกันก็เป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตโดยส่วนรวมไปด้วย

## นโยบาย

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น เห็นควรใช้นโยบายดังต่อไปนี้ในภูมิภาคอาเซียน

### 1. ในส่วนการจัดการสภาวะสิ่งแวดล้อม

1.1 สนับสนุนการพัฒนาแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมพร้อมด้วยการพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถจะไปกันได้กับขีดความสามารถในการรับสภาวะสิ่งแวดล้อมของภูมิภาค

1.2 สืบต่อและสนับสนุนการใช้กรรมวิธีประเมินผลกระทบของสภาวะสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment (EIA) process) และการวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร เพื่อลดผลเป็นปฏิปักษ์ให้น้อยที่สุด เพื่อให้แน่ใจการพิจารณาที่เหมาะสมของการที่ก่อสร้างสภาวะสิ่งแวดล้อมในทุกโครงการและแผนงานภายใต้รัฐบาลนั้น จะมีผลกระทบที่สำคัญต่อสภาวะสิ่งแวดล้อม และเผชิญที่ละน้อยไปยังภาคเอกชนรวมทั้งอุตสาหกรรม

1.3 พัฒนาระบบการปฏิบัติในการใช้ EIAs และเพื่อการตรวจสอบซึ่งสามารถถูกใช้ในทางปฏิบัติได้ในภูมิภาคอาเซียน

1.4 สืบต่อและเพิ่มความพยายามที่จะตั้งหน่วยสภาวะสิ่งแวดล้อมในกองแผนงานขององค์การสนับสนุนโครงการสำคัญ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า กรมของรัฐสมาชิกในความรับผิดชอบเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดนโยบายและแผนงานพัฒนาที่สะท้อนให้เห็นการพิจารณาเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อมอย่างมีแบบแผน

1.5 สร้างเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการพัฒนาสภาวะ  
สิ่งแวดล้อมทั้งในด้านดีและด้านเสีย

1.6 วิวัฒนาการบรรทัดฐานการเพิ่มคุณทรัพย์ากรที่สามารถนำมาทำเป็น  
ใหม่ได้และการใช้ทรัพยากรที่ไม่สามารถนำมาทำเป็นใหม่ได้อย่างประหยัด

1.7 เตรียมบทบาทการใช้ที่ดินและแผนการแบ่งเขตให้ผลลัพธ์ที่สุด

## 2. ในส่วนการอนุรักษ์ธรรมชาติ

พัฒนาวิธีการใหม่ ๆ และสามารถนำไปปฏิบัติได้เพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ สัตว์ป่า  
และระบบว่าควยอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อมนุษย์และสัตว์ เพื่อเผชิญความกดดันด้านประชากร  
ที่น้อยลงสืบเนื่อง

## 3. ในส่วนสภาวะสิ่งแวดล้อมทางทะเล

พัฒนาวิธีการที่ใช้ปฏิบัติได้ในการจัดการปลดเปลื้องมลภาวะเพื่อการพัฒนา  
ทาง เศรษฐกิจของทรัพยากรชายฝั่งทะเลดำเนินการสอดคล้องไปพร้อมกับการอนุรักษ์คุณภาพ  
ของชายฝั่งทะเลและสถานตากอากาศและสภาวะสิ่งแวดล้อมทางทะเล

## 4. ในส่วนอุตสาหกรรม

4.1 ใช้วิธีการที่สามารถปฏิบัติได้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการควบคุมการ  
ปลดเปลื้องของเสียในขั้นต้นของการวางโครงการ

4.2 ที่ใดก็ตามสามารถปฏิบัติได้ ให้ใช้เทคโนโลยีเพื่อใหม่ของเสียในระดับต่ำ  
และไม่มีของเสียเลย และการทำของเสียกลับมาใช้ใหม่ในขบวนการผลิต

4.3 พัฒนาแผนงานควบคุมของเสียที่เป็นพิษและเป็นอันตรายและกระตุ้นความ  
พยายามโดยองค์การรัฐบาลและอุตสาหกรรมเพื่อที่จะพัฒนาระบบการควบคุมอย่างมีรูปแบบ

5. ในส่วนสภาวะสิ่งแวดล้อมในเมือง

เพื่อความพยายามในการใช้ระบบระบายน้ำโสโครกโดยมีเครื่องกำจัดน้ำโสโครกระบายในเมืองสำคัญ ๆ

6. ในส่วนการศึกษาและฝึกอบรมเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อม

6.1 สืบต่อความพยายามที่สร้างจิตสำนึกของสาธารณชนเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อการป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมและสนับสนุนการเคลื่อนไหวของรัฐในเรื่องนี้

6.2 ให้การฝึกอบรมเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อมแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจในโครงการ แผนงาน นโยบาย และแผนการ โดยเน้นความสัมพันธ์ของมูลเหตุและผลที่เกิดขึ้นระหว่างสภาวะสิ่งแวดล้อมในแต่ละรายและสุขอนามัยของ เขา

6.3 เสนอนำแผนสารเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นในหลักสูตรการเรียนในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย

6.4 ให้การฝึกอบรมด้านเทคนิคแก่พนักงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำงานขององค์การป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมและในแผนงานเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อมขององค์การอื่น ๆ

7. ในส่วนระบบข้อมูลเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อม

7.1 พัฒนาระบบเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางเพื่อช่วยในการตัดสินใจ

7.2 ริเริ่มและส่งเสริมความพยายามในการก่อตั้งธนาคารหรือสถานที่เก็บข้อมูลแห่งชาติที่เหมาะสมและระบบนำกลับมาใช้

7.3 เพิ่มความพยายามให้มากขึ้นในการก่อตั้งแผนงานนอกเหตุเกี่ยวกับการระวังระไวอย่างสืบเนื่องของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมใหวง่าย

7.4 ส่งเสริมการใช้ความรู้สีกจากที่ไกล (remote sensing) เป็นเครื่องมือในการก่อตั้งฐานข้อมูลเกี่ยวกับสภาวะสิ่งแวดล้อม

8. ในส่วนการพัฒน์มากขึ้นในการจัดการสภาวะสิ่งแวดล้อม

สนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์การที่มีใช้ของ  
รัฐ มหาวิทยาลัย กลุ่มธุรกิจ ในประเทศอาเซียน ในด้านการจัดการสภาวะสิ่งแวดล้อม

9. ในส่วนการออกกฎหมายว่าด้วยสภาวะสิ่งแวดล้อม

พัฒนาการออกกฎหมายที่เหมาะสมในการสนับสนุนการจัดการและการพัฒนา  
ที่เกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม

10. ในส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสภาวะแวดล้อม  
ในประเทศอาเซียน

สร้างความร่วมมือกันกับประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ  
และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อการโอนเทคโนโลยี และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการ  
จัดการสภาวะแวดล้อม

เมื่อความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนดำเนินมาถึงจุดที่เกินกว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในความร่วมมือกันระหว่างประเทศอาเซียน แต่ความร่วมมือดังกล่าวมีการพัฒนาเน้นหนักไปในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่  
คงจะเห็นได้จากการประชุมเมื่อ 29 - 30 พฤศจิกายน 1984 ที่กรุงเทพฯ ได้มีการ  
ประกาศแถลงการณ์ร่วมในการประชุมรัฐมนตรีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 2 ( Joint  
Communique of The Second Ministerial Meeting on The Environment  
Bangkok, 29-30 November 1984) ซึ่งในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งนี้ได้มีการประ-  
กาศสวนอุทยานและเขตสงวนที่ตกทอดมาแห่งอาเซียน (Asean Declaration on  
Heritageparks and Reserves Bangkok, 29 November 1984) เพื่อปกป้อง  
สวนอุทยานแห่งชาติและเขตสงวนแห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน และในปี 1985 ได้มี  
การทำข้อตกลงในเรื่องอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติที่ กัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่  
9 กรกฎาคม 1985 ( Agreement on The Conservation of Nature Resorces  
Kualalumpur, 9 July 1985 )

โดยตระหนักถึงความสำคัญของ

ทรัพยากรธรรมชาติสำหรับปัจจุบันและอนาคตที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ระหว่าง การอนุรักษ์ การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ โดยปรารถนาที่จะดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการ ทรัพยากรและสิ่งสำคัญทางธรรมชาติอื่น ๆ ของประเทศอาเซียน

นอกจากการอนุรักษ์ทรัพยากรแล้วอาเซียนยังมีการร่วมมือกันในด้าน การพัฒนา สิ่งแวดล้อม และการวางแผนสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จาก การประชุมระดับรัฐมนตรี ที่ จาการ์ตา เมื่อวันที่ 29 - 30 ตุลาคม 1987 โดยในการประชุมครั้งนี้ได้มีการออก แถลงการณ์ร่วม เรื่อง การประชุมรัฐมนตรีแห่งอาเซียนในเรื่อง สิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 3 (Joint Press Release of The Third ASEAN ministerial Meeting on The Environment Jakarta, 29-30 October 1987) โดยในการประชุมครั้งนี้ได้มีการลงมติยอมรับ 2 เรื่องใหญ่ คือ

1. โครงการสิ่งแวดล้อมของอาเซียนโครงการ 3 โดยตั้งจุดมุ่งหมาย โครงการและกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาเซียนในอีก 5 ปีข้างหน้า (1988 - 1992) ซึ่งเน้นความต้องการที่จะกระชับความร่วมมือแห่งภาคพื้นอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ในทุก ๆ เรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และได้เน้นว่าความพยายามนั้นมุ่งที่ทรัพยากรและปัญหาทั่ว ๆ ไป ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นความร่วมมือกันของอาเซียน ควรจะมีทั้งทางภาครัฐบาลในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและทางภาคธุรกิจเอกชน สมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพ สถาบันการศึกษาและวิทยาการ และองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล และการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมจะได้ผลอย่างเต็มที่ หากจัดตั้ง องค์กรสิ่งแวดล้อมแห่งภาคพื้นที่มีความก้าวหน้าเพียงพอ โดยงานขององค์กรนี้ควรรวมถึง

2.1 การแนะนำบรรทัดฐานแห่งนโยบายเกี่ยวกับการทำให้กฎหลักการ พัฒนาสำเร็จลงได้

2.2 ให้ความสะดวกแก่การรวมการพิจารณาสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันกับ คณะกรรมาธิการโครงการและกิจกรรมของอาเซียน

2.3 ทำการรายงานคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้สามารถจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อมของประเทศอาเซียนได้เป็นระยะ



#### 2.4 การขยายความร่วมมือในเรื่องสิ่งแวดล้อม

จากความร่วมมือในเรื่องสิ่งแวดล้อมของอาเซียนที่ได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ จะสังเกตเห็นว่า ความร่วมมือของอาเซียนในเรื่องสิ่งแวดล้อมมีเกิดจากความต้องการ ร่วมกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาสีเขียวของประเทศไทย สหประชาชาติอาเซียนทุกประเทศความตกลงหรือแถลงการณ์ที่ออกมาเป็นในรูปความต้องการ ร่วมกัน และผลประโยชน์ร่วมกันในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อมองมาถึงปัญหาการ ขนถ่ายเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน แล้วจะเห็นว่าของเสียเหล่านี้เป็น ของซึ่งทุกประเทศมีความต้องการในการกำจัดไปจากประเทศตนต่างจากเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือการแลกเปลี่ยนความรู้ความชำนาญในด้านเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเรื่องซึ่งทุกประเทศประสงค์จะร่วมมือกัน ทำให้การพัฒนาความร่วมมือในการควบคุม การขนส่งเคลื่อนย้ายผ่านของเสียที่เป็นอันตรายให้ได้ผลเต็มตามความประสงค์ทั้งต้อง อาศัยความจริงใจอย่างแท้จริงต่อกันในอันที่จะขจัดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นไปได้ยากกว่า การให้ความร่วมมือในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาก

อย่างไรก็ดี สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำของเสียที่เป็นอันตรายมาทิ้งเป็น ของตกค้างในเขตท่าเรือกรุงเทพ ซึ่งพบว่ามีของเสียบางส่วนมีแหล่งที่มาจากประเทศ สิงคโปร์ สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประสานงานกับกรมศุลกากรสั่งการให้บริษัท ตัวแทนเรือที่นำสินค้าเข้ามาส่งสินค้ากลับประเทศที่เป็นแหล่งที่มา แต่เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2531 การท่าเรือสิงคโปร์มีเหตุลี้ภัยถึงการทำเรือแห่งประเทศไทย แจ้งไม่ยินยอมให้เรือ บรรทุกกากวัตถุมีพิษซึ่งถูกผลักดันให้ส่งกากวัตถุมีพิษนั้นกลับออกไปจากประเทศสู่ประเทศตนทาง เขาเทียบท่าโดยเกิดขาด โดยทางสิงคโปร์อ้างว่าประเทศสิงคโปร์ไม่ได้เป็นต้นกำเนิดของ กากวัตถุมีพิษดังกล่าว และที่สำคัญคือ ปัญหาการไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าของเสียที่เป็นอันตราย นั้นมีต้นกำเนิดมาจากประเทศผู้ส่งออกในอาเซียนจริงหรือไม่ ดังเช่น กรณีที่กระทรวงการ ต่างประเทศได้มีความพยายามที่จะใช้วิธีการทุกในการให้สิงคโปร์ยอมรับของเสียที่เป็นอันตราย กลับสู่ประเทศตนเอง แต่ก็ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าของเสียที่เป็นอันตรายนั้นมีต้นทาง มาจากสิงคโปร์จริง จึงไม่อาจใช้วิธีการทุกการตอบรับกลับไปได้

ในกรณีประเทศซึ่งเป็นแหล่งที่มาของของเสียที่เป็นอันตราย ไม่อนุญาตให้มีการนำสินค้าของเสียดังกล่าวกลับเข้าประเทศ หน่วยงานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรร่วมประสานกันเพื่อให้มีการดำเนินการค้าและการทูตกับประเทศแหล่งที่มาของของเสียที่เป็นอันตราย ในการรับผิดชอบกับของเสียดังกล่าวต่อไป และในกรณีที่ประเทศซึ่งเป็นแหล่งที่มาของของเสียเป็นประเทศในกลุ่มอาเซียนซึ่งมีความร่วมมือกันเป็นสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีความร่วมมือกันในด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ประเทศไทยโดยกระทรวงต่างประเทศจึงควรหาแหล่งการดำเนินงานให้ประเทศสมาชิกของอาเซียนทราบว่าประเทศไทยประสบเหตุการณ์ที่มีการนำของเสียที่เป็นอันตรายเข้ามาในราชอาณาจักรหลายครั้งและจะไม่อนุญาตให้มีการนำเข้า หรือนำผ่านของเสียที่เป็นอันตรายเข้ามาในราชอาณาจักรอีกต่อไป เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ทราบถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นปัญหาที่มีร่วมกันในระหว่างประเทศในอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อให้เกิดความช่วยเหลือแก่กันและกันในการที่จะควบคุมการขนส่งเคลื่อนย้ายและนำผ่านของของเสียที่เป็นอันตราย เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันทางด้านอนุรักษสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้เกิดอำนาจในการตรวจตราและคอรองในปัญหาดังกล่าวเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้เนื่องจากในการก่อตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนนั้น มิได้ก่อตั้งในรูปของสนธิสัญญา หากแต่เป็นการแสดงความร่วมมือโดยเสรีของสมาชิกทั้ง 6 ประเทศที่จะร่วมมือกันในเรื่องต่าง ๆ อำนาจบังคับในทางระหว่างประเทศในกรณีประเทศสมาชิกของอาเซียนละเมิดต่อคำแถลงการณ์ให้ไว้ด้วยกันนั้น เป็นกฎหมายอย่างอ่อน (Soft Law) ซึ่งเป็นเพียงหลักการประมุขวิปฏิบัติและกระบวนวิธีการต่าง ๆ ที่เพียงเสนอแนะให้รัฐใช้เป็นแนวทาง สำหรับการกำหนดนโยบายและมีผู้ตีกฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างเช่นอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศที่สมาชิกอาเซียนควรกระทำคือ พัฒนาร่วมมือของอาเซียนในเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้นจนเป็นข้อตกลงของภาคีสมาชิกอาเซียนในเรื่อง การควบคุมการขนส่งเคลื่อนย้ายของเสียที่เป็นอันตรายข้ามแดน เพื่อให้เขตภูมิภาคนี้ปลอดจากการทิ้งกากของเสียเป็นพิษโดยไม่ถูกต้อง