

รายงานการประชุมพิจารณารายงานผลการศึกษา  
การจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ครั้งที่ 3 (รายงานฉบับกลาง)  
วันพุธที่ 21 พฤษภาคม 2551  
ห้องประชุม 205 ชั้น 2 กรมควบคุมมลพิษ

ผู้เข้าร่วมประชุม

- |   |  |
|---|--|
| 1. นางปราณี พันธุมสินชัย  | ทำหน้าที่ประธานผู้ทรงคุณวุฒิในคณะอนุกรรมการ<br>อนุสัญญาบาเซล         |
| 2. นางสาวอลิษา ชอบอิสระ<br>เจ้าหน้าที่การทูต 4                              | ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย  |
| 3. นายธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์<br>นิติกร 6ว                                   | ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ                                      |
| 4. นางสาวสรินยา ลิ้มวณิชสินธุ์<br>นิติกร 4                                  | ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ                                      |
| 5. นางนภาพร แดดภู<br>ผู้อำนวยการส่วนคดีปกครอง                               | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม<br>การประกอบธุรกิจประกันภัย |
| 6. นายรัชชชัย ชูดาว<br>นิติกร 5   | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา                                      |
| 7. ดร.อรรคเจตต์ อภิขจรศิลป์   | ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย                                     |
| 8. นางสาวจิรายุ วราภรณ์<br>อนุกรรมการประกันภัยเบ็ดเตล็ด                     | ผู้แทนสมาคมประกันวินาศภัย  |
| 9. นายเฉลิมศักดิ์ กาญจนวรินทร์<br>ที่ปรึกษาสมาคมด้านสินค้าอันตราย           | ผู้แทนสมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่าง<br>ประเทศ                  |
| 10. นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์<br>ผู้อำนวยการสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย | กรมควบคุมมลพิษ   |
| 11. นางสาวธีราพร วิริวุฒิก<br>ผู้อำนวยการส่วนของเสียอันตราย                 | ประธานกรรมการกำกับดูแลการ<br>ปฏิบัติงานของที่ปรึกษา                  |
| 12. นางสาวนวนุช ทองแป้น<br>นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 6ว                         | กรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของที่ปรึกษา                            |
| 13. นางสาวมกรา ทัพพูน<br>นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 5                            | กรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของที่ปรึกษา                            |
| 14. ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม<br>ที่ปรึกษา                                     | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา  |
| 15. ดร.จันทร์ภา ทองคำภา<br>ที่ปรึกษา  | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา  |
| 16. ดร.ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล<br>ที่ปรึกษา                                  | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา  |

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| 17. นายอุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์<br>ที่ปรึกษา     | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา |
| 18. นายธีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล<br>ที่ปรึกษา | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา |

### เริ่มประชุมเวลา 14.00 น.

#### วาระที่ 1 เรื่องประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

นางปราณี พันธมสินชัย ประธานการประชุม แจ้งว่าเนื่องจากติดภารกิจสำคัญที่จำเป็นต้องเข้าร่วมประชุมอื่น จึงมอบหมายให้นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์ ผู้อำนวยการสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย ทำหน้าที่ประธานในการประชุมครั้งนี้แทน นอกจากนี้ นางปราณีฯ ให้ข้อสังเกตในเบื้องต้นว่าเนื่องจากผลการศึกษาในรายงานฉบับกลางพบว่ายังไม่สามารถกำหนดท่าทีของประเทศไทยในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลหรือไม่ ทำให้ไม่สามารถพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายได้ ดังนั้น ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นที่จะจัดให้มีขึ้น จึงไม่สามารถรับฟังความเห็นในประเด็นด้านกฎหมายมาประกอบการพิจารณาได้

มติที่ประชุม รับทราบ

#### วาระที่ 2 เรื่องเพื่อทราบ ไม่มี

#### วาระที่ 3 เรื่องเพื่อพิจารณา

รายงานผลการศึกษากำหนดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลของประเทศไทย ครั้งที่ 3 (รายงานฉบับกลาง)

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รายงานผลการศึกษาของรายงานฉบับกลางโครงการจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วน คือ กฎหมาย สิ่งแวดล้อม และเศรษฐศาสตร์ สรุปได้ดังนี้

#### 1. ประเด็นด้านกฎหมาย แบ่งออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้

1.1 ประเด็นเรื่องคำนิยาม ในระบบกฎหมายของไทย การกำหนดคำนิยามจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การกำหนดคำนิยามจะครอบคลุมเฉพาะในส่วนของอุตสาหกรรมเท่านั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 การกำหนดคำนิยามจะครอบคลุมเฉพาะในส่วนของการของเสีย ซึ่งจะไม่รวมถึงของเสียอันตราย ขณะที่แนวคิดในการกำหนดคำนิยามของระบบกฎหมายของต่างประเทศตลอดจนอนุสัญญาบาเซลและพิธีสารบาเซล จะเป็นการกำหนดคำนิยามในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นและครอบคลุม จากข้อแตกต่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าลักษณะการออกกฎหมายของไทยเป็นการออกกฎหมายเฉพาะเรื่อง ส่งผลให้กฎหมายต่างๆ ของไทยมีความเฉพาะเจาะจง ขาดความยืดหยุ่นและไม่สามารถบูรณาการร่วมกันได้ รวมถึงส่งผลกระทบต่อกลไกของกฎหมายในเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น ถ้าจะใช้หลักการคุ้มครองของกฎหมายตาม

พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ตามหลักมาตรา 96 คือ เจ้าของแหล่งกำเนิดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาจากคำนิยามเจ้าของแหล่งกำเนิดจะรับผิดชอบเฉพาะในส่วนที่คำนิยามของกฎหมายนี้กำหนดเท่านั้น ดังนั้น ที่ปรึกษาให้ข้อเสนอแนะว่า การแก้ไขคำนิยามในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถทำในลักษณะของการอุดช่องว่างของกฎหมายเฉพาะนั้นๆ เพื่อให้กลไกของกฎหมายแต่ละฉบับสามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

**1.2 ประเด็นเรื่องความรับผิด** ตามหลักทฤษฎีความรับผิด ได้แบ่งออกเป็น 2 ทฤษฎี คือ Fault Base และ Strict Liability จากการศึกษาพบว่าในพิธีสารบาเซลกำหนดไว้ ทั้ง 2 ทฤษฎี ในขณะที่หลักกฎหมายของไทยจะปรากฏทั้งสองทฤษฎีในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบด้วยทั้งสองหลักทฤษฎี ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ประกอบด้วยทฤษฎีของ Strict Liability เท่านั้น การนำทฤษฎีนี้มาปรับใช้อาจขัดแย้งกับคำนิยามในกฎหมายฉบับอื่นๆ ได้เช่นกัน ดังนั้นการนำหลักทฤษฎีทั้งสองมาปรับใช้จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายไทยที่มีอยู่และปรับแก้ให้สอดคล้องกับพิธีสารบาเซล

ประเด็นเรื่องบุคคลที่ต้องรับผิด พิธีสารบาเซลจะใช้หลักการของ “ผู้ครอบครอง” แต่ขณะที่กฎหมายของไทยมีทั้งผู้ครอบครองและผู้ก่อกำเนิด เช่น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ความรับผิดได้กำหนดตัวบุคคลไว้ชัดเจนและรวมถึงบุคคลที่ครอบครอง ขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ จะครอบคลุมเฉพาะผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเท่านั้น ซึ่งจะขัดแย้งกับพิธีสารบาเซล เพราะผู้ก่อมลพิษอาจจะไม่ใช่ผู้ครอบครอง ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ได้กล่าวถึงเจ้าของแหล่งกำเนิดของเสียอันตรายรวมอยู่ด้วย ซึ่งหมายความถึงเฉพาะผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้นแต่ไม่ได้รวมมลพิษที่เป็นของเสียอันตราย ขณะที่มาตรา 63 ของพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายขึ้นโดยได้หมายรวมถึงผู้ครอบครองของเสียอันตรายตามหลักความรับผิดของผู้ครอบครองและผู้ก่อกำเนิด

**1.3 ประเด็นเรื่องประเภทของค่าเสียหายและช้อยกเว้น** เนื่องจากหลักกฎหมายของไทยยังขาดการจำแนกความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟู ซึ่งปัจจุบันการจำแนกความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมยังคงใช้หลักความเสียหายปกติทั่วไปเท่านั้น คือ ดูความชัดเจนว่ามีอะไรเสียหายบ้าง ในขณะที่ตัวพิธีสารบาเซลจะครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากของเสียอันตรายมักจะเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์และมีความต่อเนื่องยาวนาน นอกจากนี้ กฎหมายของไทยยังไม่มีกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของค่าเสียหายแต่ละประเภทและการจำกัดวงเงินที่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถกำหนดต้นทุนที่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นจากความเสียหายในอนาคตได้ ดังนั้น ที่ปรึกษาให้ข้อเสนอแนะว่า ควรจะจัดทำกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายเดิมโดยการกำหนดความเสียหายขั้นต่ำของแต่ละประเภทเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้ที่เป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกล่าวถึงความผูกพันตามสัญญา ซึ่งความรับผิดจะไม่ครอบคลุมความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากมีมูลค่ามหาศาล และตามมาตรา 96 และมาตรา 63 มาตรา 96 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ค่าเสียหายที่ได้รับอาจจะเหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่ายเมื่อมีการปฏิบัติตามแต่เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งจะต้องรับผิดแบบ Strict Liability และจะรวมถึงการประกันภัยด้วย นอกจากนี้ ในหลักกฎหมายไทยยังไม่มีกำหนดหลักการหรือกลไกเกี่ยวกับการประกันภัยว่า จะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างไรระหว่างผู้เอาประกันและผู้รับประกัน ตลอดจนความรับผิดตามกฎหมายประกันภัยจะมีมูลค่าเท่าใดและอย่างไร ดังนั้น ที่ปรึกษาให้ข้อเสนอแนะว่า ควรกำหนดให้มีกฎหมายใหม่

ขึ้นมารองรับและควรมีกลไกที่ชัดเจนว่า ความสัมพันธ์ของคู่กรณีจะเป็นในลักษณะใด อย่างไร วงเงินเป็นเท่าไร เป็นต้น

**1.4 ประเด็นเรื่องอายุความ** ตามหลักกฎหมายของไทยจะใช้เวลา 1 ปี นับจากวันที่รู้ว่า มีเหตุการณ์เกิดขึ้นหรือวันที่ได้รับความเสียหาย แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับความเสียหายนั้น แต่ในหลักของพิธีสารบาเซลจะกำหนดไว้ที่ 5 ปี นับแต่วันที่รู้ เพราะจะให้ความสำคัญกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้น ที่ปรึกษาให้ข้อเสนอแนะว่า การใช้หลักของพิธีสารบาเซลอายุความจะยืดหยุ่น และศาลจะพิพากษาความเสียหายต่อเนื่องได้อย่างเหมาะสมและยุติธรรม

**1.5 ประเด็นเรื่องการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ** เนื่องจากเป็นเรื่องที่ดีที่จะมีการบูรณาการงานของศาล เพราะหลักการของพิธีสารบาเซลเป็นการบูรณาการงานศาลเข้าด้วยกันเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน คือสามารถฟ้องร้องคดีที่ได้ก็ได้และนำมาบังคับใช้ในประเทศคู่ภาคีได้อย่างต่อเนื่อง แต่สำหรับประเด็นนี้ที่ปรึกษาให้ข้อสังเกตว่า หากนำหลักการพิธีสารบาเซลมาใช้ในระบบศาลของไทยอาจมีปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยทางศาลในการพิพากษาคดี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเสนอให้มีแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในมาตรา 197 ร่วมด้วย

## 2. ประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

### 2.1 ประเด็นเรื่องกลไกความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพ

ถ้าประเทศไทยมีกลไกความรับผิดชอบและการชดใช้ความเสียหายที่ดีและมีประสิทธิภาพ โดยทุกภาคส่วนร่วมกันรับผิดชอบ เช่น ผู้ผลิตปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยลดการกอมลพิษ ควบคุมการรั่วไหลของของเสียอันตรายให้น้อยลง ผู้ขนส่งเพิ่มความรอบคอบในการประกอบการมากขึ้น และหากความเสียหายเกิดขึ้นผู้เสียหายได้รับการชดใช้ความเสียหายที่เป็นธรรม รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น ทุกภาคส่วนในสังคมและสิ่งแวดล้อมก็จะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข อย่างไรก็ตาม กลไกความรับผิดชอบและการชดใช้ความเสียหายดังกล่าวย่อมจะทำให้เกิดต้นทุนที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการตลอดจนภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องจะมีภาระต้นทุนเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องจัดให้ระบบบำบัดและควบคุมดูแลเพื่อป้องกันผลกระทบเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อราคาของสินค้าและการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมโดยตรง ผู้บริโภคก็ต้องรับภาระในส่วนของต้นทุนของราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น ภาครัฐต้องรับภาระต้นทุนในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้นรวมถึงการจัดตั้งกองทุนชดเชยเมื่อเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

**2.2 ประเด็นเรื่องเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์** จากการศึกษาการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของกลไกและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์แต่ละประเภท พบว่า กลไกที่มีประสิทธิภาพควรประกอบด้วยการใช้กรรมธรรม์ประกันภัยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมภาคบังคับเป็นหลักร่วมกับการจัดตั้งกองทุนบำบัดและชดเชยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

การทำกรรมธรรม์ประกันภัยควรเป็นภาคบังคับสำหรับผู้นำเข้าหรือผู้มีส่วนร่วมในการขนส่งของเสียอันตรายในทุกขั้นตอน ผู้ประกอบการในฐานะผู้รับผิดชอบต้องจ่ายเบี้ยประกันภัยให้กับบริษัทประกันภัย จึงต้องนำต้นทุนมาประกอบการตัดสินใจ เป็นผลให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องตระหนักถึงการลดมลพิษและความเสียหายมากขึ้นเพื่อลดความเสี่ยง นอกจากนี้ ปัจจุบันกรรมธรรม์ประกันภัยที่มีอยู่จะจำกัดเฉพาะช่วงเวลาที่มีการประกันเท่านั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้นข้อดีของวิธีนี้คือ หากเกิดเหตุการณ์ความเสียหายบริษัทประกันภัยจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยชดเชยความเสียหายตามสัญญาประกันภัยให้แก่ผู้เสียหาย อย่างไรก็ตาม การทำกรรมธรรม์ประกันภัยอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอจำเป็นต้องมีกฎหมายกรรมธรรม์ประกันภัยที่มีผลบังคับใช้ร่วมด้วย

กองทุนบำนาญและชดเชยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม คือ การดูแลในส่วนของการบำนาญ เพื่อที่จะลดขนาดของความเสียหาย ซึ่งถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นกองทุนฯ จะสามารถจัดการกับความเสียหายได้อย่างรวดเร็วและสามารถจำกัดขอบเขตของความเสียหายได้ นอกจากนี้ กองทุนฯ สามารถชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน วิธีการบริหารงานกองทุนฯ อาจใช้รูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ คือ กองทุนฯ จะมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีจากบริษัทผู้ผลิต ผู้ขนส่ง ผู้นำเข้า หรือผู้ส่งออกของเสียอันตราย และภาครัฐสนับสนุนเงินทุนอีกส่วนหนึ่ง และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกองทุนฯ จะเข้าไปดำเนินการเพื่อจำกัดความเสียหายก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยอย่างรวดเร็ว หลังจากนั้นกองทุนฯ มีอำนาจในการไล่เบี้ยเอาผิดคืนจากประกันภัยหรือตัวผู้รับผิดชอบในกรณีที่กรมธรรม์ประกันภัยไม่ได้คุ้มครองต่อไป

### 3. ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

**3.1** หากประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารบาเซล ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องให้ความสำคัญและพิจารณาเป็นพิเศษว่ามีผลดีผลเสียอย่างไร เนื่องจากกฎหมายของไทยยังขาดความชัดเจนในเรื่องของคำนิยามเรื่องของเสียอันตรายดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น นอกจากนี้ พิธีสารบาเซลยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อระบบนิเวศและสุขภาพอนามัย เนื่องจากเป็นเรื่องที่ยากและต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ ดังนั้น หากมีการฟ้องร้องต่อศาลอาจเป็นประเด็นโต้แย้งในเรื่องดังกล่าวได้

**3.2** หากประเทศไทยตัดสินใจจะลงนามเป็นภาคีในพิธีสารบาเซล ผลดีประการแรกคือ ผู้ประกอบการจะคำนึงการดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงจากการรับผิดชอบและชดเชยความเสียหาย เพราะถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นจะหมายถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ประการที่สองคือ เมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นไม่ว่าโดยจงใจหรือไม่ผู้ประกอบการจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ถ้าจะลดความเสี่ยงและลดต้นทุนในระยะยาวผู้ประกอบการจำเป็นต้องพัฒนาปรับเปลี่ยนมาใช้เทคโนโลยีที่สะอาดหรือเปลี่ยนมาใช้วัตถุดิบทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ในขณะเดียวกันผลกระทบทางด้านลบอาจเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ประกอบการบางรายที่ขาดความตระหนักในการร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากต้องการลดต้นทุนเป็นหลัก ดังนั้น ผู้ประกอบการอาจไม่แจ้งปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นจริงหรือลักลอบทิ้งของเสียอันตรายในสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากตัวเลขสถิติการลักลอบขนหรือทิ้งของเสียอันตรายที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งบางกรณีไม่สามารถพิสูจน์หาตัวผู้กระทำผิดได้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายนอกจากประชาชนโดยตรงแล้วภาครัฐจำเป็นต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู บำบัดและชดเชยความเสียหายร่วมด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐของไทยที่รับผิดชอบยังขาดการบูรณาการและความชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลในส่วนของการผลิต นำเข้าหรือส่งออกของเสียอันตรายที่เชื่อมโยงกัน ดังนั้น หากไทยมีการลงนามเป็นภาคีในพิธีสารบาเซลก็อาจเป็นประเด็นโต้แย้งในเรื่องดังกล่าวได้ และหากประเทศไทยเป็นภาคีพิธีสารบาเซลแต่ประเทศคู่ค้าไม่ได้เป็นภาคีฯ อาจส่งผลกระทบต่อไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายหากมีความเสียหายเกิดขึ้นอีกด้วย

### ข้อคิดเห็นของที่ประชุม

ที่ประชุมมีข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการศึกษาและผลการศึกษา ดังนี้

1. ที่ประชุมมีความเห็นว่าในเรื่องกลไกความรับผิด แม้จะมีความรับผิด 2 แบบ คือ Strict Liability และ Fault Base Liability ก็ตาม แต่สุดท้ายก็จะต้องมีการรับผิด ซึ่งที่ปรึกษาฯ ได้ชี้แจงว่า ความรับผิดของ

ทั้ง 2 กรณี ไม่เท่ากัน โดยความรับผิดแบบ Fault Base จะมีค่าความเสียหายมากกว่าความรับผิดแบบ Strict Liability ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่า การอนุวัติตามพิธีสารบาเซลจะมีความรับผิดน้อยกว่า เนื่องจากเป็น Strict Liability โดยที่ปรีกษาฯ ได้ชี้แจงว่า ถ้าไม่ปฏิบัติตามพิธีสารบาเซลก็จะเป็นความรับผิดแบบ Fault Base มีความเสี่ยงที่รัฐบาลจะถูกฟ้องร้องหากเราไม่ปฏิบัติตาม

2. กรอบความรับผิดของผู้ประกอบการในเรื่องของพิธีสารบาเซล ปัจจุบันกฎหมายไทย เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีวงเงินค้ำประกันในการดำเนินธุรกรรม ซึ่งไม่ครอบคลุม Liability ของพิธีสารบาเซล ดังนั้น ความรับผิดก็จะเป็นของผู้ประกอบการอยู่ดี ซึ่งที่ปรีกษาฯ ได้ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ นั้นขัดกับพิธีสารบาเซล ที่ใช้ความรับผิดแบบ Strict Liability ในหลักการคือถ้าความรับผิดแบบ Fault Base เมื่อทำความผิดจะเสียเงิน แต่ความรับผิดแบบ Strict Liability อาจจะไม่ได้ทำผิด แต่ถ้าทำให้เกิดการรั่วไหลสู่สิ่งแวดล้อมก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายในจำนวนที่น้อยกว่า และหากจะใช้พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ เป็นกฎหมายหลักเพื่ออนุวัติตามพิธีสารบาเซลก็ต้องมีการแก้ไขไม่ให้ขัดกับพิธีสารบาเซล

3. ประเด็นเรื่องกองทุน รายได้หลักของกองทุนควรมาจากค่าธรรมเนียมและภาษีที่เรียกเก็บกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบ คือ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อกำเนิด การนำเข้า การส่งออก วัตถุอันตราย ซึ่งเป็นต้นทางของการก่อให้เกิดปัญหา ในทางปฏิบัติในช่วงแรกเมื่อตั้งกองทุนขึ้นมา รายได้ที่เรียกเก็บในช่วงต้นอาจจะไม่เพียงพอแต่ขึ้นอยู่กับจำนวนที่เรียกเก็บภาษีเป็นเท่าไร ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีประมาณ 3-4 ปี แล้วเลิกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีแต่กองทุนมีรายได้หมุนเวียนใช้ได้เป็นสิบปี ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับอัตราที่จะเก็บและไม่ควรต่ำมากเกินไปเพื่อให้กองทุนสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินสนับสนุนจากภาครัฐมากนัก

4. การไล่เบียดกับบริษัทประกันภัยมีข้อจำกัดตามวงเงินที่ได้ทำประกันไว้ แต่ความเสียหายอาจจะต่อเนื่องและอาจจะรับผิดชอบไม่จำกัดจำนวน ซึ่งที่ปรีกษาฯ ชี้แจงว่าในกรณีนี้ถ้ารัฐไม่จ่ายผู้สร้างความเสียหายต้องเป็นผู้จ่าย โดยผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ได้ชี้แจงว่า ในขณะที่รัฐบาลไทยยังไม่ได้รับผิดชอบเพราะประเทศไทยต้องซื้อกรมธรรม์จากต่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่รับประกันความเสียหายลักษณะนี้ ส่วนเรื่องของบริษัทประกันภัยทางทะเล ที่คัดลอกมาจาก Maritime Act ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีเฉพาะเรื่องการประกันภัยทรัพย์สินกับตัวเรือเท่านั้นยังไม่ครอบคลุมในเรื่องของสิ่งแวดล้อม และไม่มีหมวดที่พูดถึงความรับผิดของการประกันภัยในเรื่องของการขนส่งทางทะเล ดังนั้น ผู้ประกอบการการขนส่งทางเรือจึงจำเป็นต้องตั้งกองทุนรวมกัน โดยไม่เรียกว่ากรมธรรม์ประกันภัย แต่เป็นเพียงหนังสือรับรอง นอกจากนี้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage : CLC) กองทุนนี้เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องของความรับผิด ดังนั้นจะใช้ Maritime Act ในการรองรับการชดเชยความเสียหายตามพิธีสารบาเซลไม่ได้

5. ที่ปรีกษาฯ ควรเปรียบเทียบในเชิงปฏิบัติจริงเพราะที่นำเสนอมาเป็นทฤษฎีเกินไป โดยขอให้ยกตัวอย่างในมิติของทั้งการนำเข้าที่ถูกนำมาทิ้งและการส่งออกเพื่อถูกนำไปทิ้งในกรณีที่รู้และไม่รู้ เพื่อพิจารณาว่าความรับผิดต่างกันอย่างไร และเสนอแนะให้ที่ปรีกษาศึกษาพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ด้วย

6. เนื่องจากทุกพิธีสารหรือทุกอนุสัญญา สนธิสัญญาต่างๆ จะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ที่ปรึกษาฯ จึงควรอธิบายให้ครอบคลุมว่าพิธีสารบาเซลที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมมีผลประโยชน์มากกว่าผลเสียเพียงใด เพื่อให้สามารถชี้แนะหรือสามารถบอกให้คนที่รับฟังเข้าใจได้ ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการ ประชาชน และผู้ได้รับผลกระทบต่างๆ

7. ที่ประชุมสอบถามว่าการแก้กฎหมายจะเลือกแก้เพียงพระราชบัญญัติใดพระราชบัญญัติหนึ่งได้หรือไม่ เช่น แก้เฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายได้หรือไม่ ซึ่งที่ปรึกษาฯ ได้ชี้แจงว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติแบบบูรณาการน่าจะแก้ปัญหาได้ครอบคลุมมากกว่า โดยการบูรณาการในเรื่องเดียวกันให้ไปในทางเดียวกันเพราะกฎหมายที่มีอยู่แยกเป็นหลายฉบับ ซึ่งจะไม่สร้างปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างกฎหมาย

8. ที่ประชุมเสนอว่าควรพิจารณาว่าจะแก้กฎหมายเพื่อรองรับพิธีสารบาเซลหรือเพื่อยกระดับการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทย ซึ่งถ้าจะแก้ปัญหาคำสั่งการจัดการของเสียอันตรายก็จะครอบคลุมพิธีสารบาเซลด้วย ซึ่งที่ปรึกษาฯ ชี้แจงว่าการบูรณาการกฎหมายที่นอกเหนือจากพิธีสารบาเซลจะดำเนินการในอีกโครงการหนึ่งเนื่องจากวัตถุประสงค์ของโครงการนี้เน้นเฉพาะเรื่องพิธีสารบาเซล

9. ที่ประชุมสอบถามว่า หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีแล้วแต่ประเทศเพื่อนบ้านไม่เข้าร่วมเป็นภาคีความรับผิดชอบจะเป็นอย่างไร ที่ปรึกษาฯ ได้ชี้แจงว่า ในกรณีที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีแล้วและพิธีสารมีผลบังคับใช้ ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องความเสียหายต้องพิจารณาที่อนุสัญญาบาเซลเป็นลำดับแรก เพราะเป็นพันธกรณีหลักที่จะกำหนดว่าจะดำเนินการอย่างไร พิธีสารบาเซลเป็นเพียงกลไกที่จะกำหนดผู้รับผิดชอบที่ต้องจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้เสียหาย

10. ฝ่ายเลขานุการ ชี้แจงเรื่องการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นว่า ภายใต้โครงการนี้จะจัดขึ้นก่อนจำนวน 1 ครั้ง แต่หลังจากที่ผลการศึกษาแล้วเสร็จทางกรมควบคุมมลพิษในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะทำงานฯ ก็จะต้องทำการจัดการประชุมอีก แล้วนำเรื่องเสนอคณะอนุกรรมการอนุสัญญาบาเซลพิจารณาถ้าคณะอนุกรรมการฯ มีมติเห็นชอบ กรมฯ จะทำแผนปฏิบัติการในรายละเอียดและจะจัดให้มีการประชุมขึ้นอีก เพราะการแก้ไขกฎหมายยังมีหลายขั้นตอนก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในหลักการต่อไป

**มติที่ประชุม** ที่ประชุมมีมติให้ที่ปรึกษาดำเนินการตามข้อคิดเห็นของที่ประชุม และดำเนินการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อไป

**เลิกประชุมเวลา** 16.00 น.

นางสาวธีราพร วิริวุฒิก  
นางสาวนวนุช ทองแป้น  
นายธีรวุฒิ เต็มศิริวัฒนกุล  
ผู้จัดรายงานการประชุม

นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์  
ผู้ตรวจรายงานการประชุม