

รายงานการประชุมคณะทำงานพิจารณามาตรการและกลไกชดใช้ความเสียหาย  
จากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด(ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์)

วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2551  
ห้องประชุม 205 ชั้น 2 กรมควบคุมมลพิษ

ผู้มาประชุม

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| 1. นางปราณี พันธุ์สินชัย   | ประธานคณะทำงานฯ             |
| 2. นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์<br>ผู้อำนวยการสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย<br>กรมควบคุมมลพิษ                               | ผู้ทำงาน                    |
| 3. นายภัทรพล ลิ้มภักดี<br>กรมโรงงานอุตสาหกรรม  | ผู้ทำงาน                    |
| 4. นางสาวอลิษา ชอบอิสระ<br>กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย   | ผู้ทำงาน                    |
| 5. นางนภาพร แดดภู<br>สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย  | ผู้ทำงาน                    |
| 6. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร<br>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  | ผู้ทำงาน                    |
| 7. ดร.อรรถเจตต์ อภิขจรศิลป์<br>สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย  | ผู้ทำงาน                    |
| 8. นางสาวจิรายุ วราภรณ์<br>สมาคมประกันวินาศภัย   | ผู้ทำงาน                    |
| 9. นายยศรนา ชีรกรชัยสิทธิ์<br>สมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ  | ผู้ทำงาน                    |
| 10. นางสาวธีราพร วิริวุฒิก<br>ผู้อำนวยการส่วนของเสียอันตราย<br>สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ           | ผู้ทำงานและเลขานุการ        |
| 11. นางสาวเบญจวรรณ โชคชัยตระกูลโพธิ์<br>เจ้าหน้าที่ส่วนของเสียอันตราย<br>สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ | ผู้ทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |

ผู้ไม่มาประชุม

- |  |          |
|--|----------|
| 1. ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ           | ผู้ทำงาน |
| 2. ผู้แทนสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย | ผู้ทำงาน |

**ผู้เข้าร่วมประชุม**

- |   |                |
|---|----------------|
| 1. ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม<br>ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย      | ที่ปรึกษา      |
| 2. ดร.จันทรา ทองคำภา<br>ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย           | ที่ปรึกษา      |
| 3. นายอุดมศักดิ์ สินธิพงษ์<br>ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย     | ที่ปรึกษา      |
| 4. นายธีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล<br>ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย | ที่ปรึกษา      |
| 5. นางสาวสวดี นิลคูหา<br>ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย          | ที่ปรึกษา      |
| 6. นางสาวศินี ต้วมฝั่ง<br>ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย         | ที่ปรึกษา      |
| 7. นางวริศรา ประเสนมุล  | กรมควบคุมมลพิษ |

**เริ่มประชุมเวลา** 13.30 น.

**วาระที่ 1 เรื่องประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ**

**1.1 คำสั่งคณะกรรมการอนุสัญญาบาเซลที่ 1/2551 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณามาตรการและกลไกชดใช้ความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด**  
การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาผลการศึกษาการจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ครั้งที่ 4 (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์) ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันพิจารณารายงานฉบับต้น รายงานความก้าวหน้าและรายงานฉบับกลางของโครงการการจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดใช้ความเสียหายเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตราย ที่มีศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นคณะผู้ศึกษามาแล้วจำนวน 3 ครั้งตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2550 8 กุมภาพันธ์ 2551 และ 21 พฤษภาคม 2551 ตามลำดับ โดยที่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะทำงานภายใต้อนุกรรมการอนุสัญญาบาเซลเพื่อพิจารณารายงานข้างต้นอย่างเป็นทางการเนื่องจาก ประธานอนุกรรมการฯ ท่านเดิมได้หมดวาระลงตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน 2550 เป็นต้นมา

ต่อมาคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการอนุสัญญาบาเซลชุดใหม่ขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ 8/2551 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2551 และเมื่อการประชุมคณะกรรมการอนุสัญญาบาเซล ครั้งที่ 1-1/2551 วันที่ 15 กันยายน 2551 ที่ผ่านมามีมติเห็นชอบให้แต่งตั้ง คณะทำงานพิจารณามาตรการและกลไกชดใช้ความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการอนุสัญญาบาเซลที่ 1/2551 โดยมีนางปราณี พันธุมสินชัย เป็นประธานคณะทำงาน และมีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

รวม 10 หน่วยงาน ร่วมเป็นคณะทำงานฯ ซึ่งคณะทำงานฯ มีอำนาจหน้าที่หลักในการ พิจารณาให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ ได้แก่ ผลการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบด้านต่างๆ กรณีประเทศไทยเข้าร่วมหรือไม่ เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล มาตรการและไกการชดใช้ความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย ข้ามแดนและการกำจัดที่จะบังคับกับผู้ส่งออกหรือนำเข้าของเสียอันตรายของไทย ตลอดจนแนวทางการ ติดตามประเมินผลการดำเนินการต่อมาตรการและกลไกดังกล่าว รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิม หรือ การเสนอกฎหมายใหม่เพื่อรองรับการดำเนินงานตามข้อกำหนดของพิธีสารบาเซลและร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้เวียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะทำงานฯ และขอ เชิญเข้าร่วมการประชุมในครั้งนี้ด้วยแล้ว

**มติที่ประชุม** รับทราบ

**วาระที่ 2** เรื่องเพื่อทราบ

**2.1 ผลการประชุมเพื่อพิจารณารายงานผลการศึกษาการจัดเตรียมความพร้อมในการ เข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2551**

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดส่งผล การประชุมเพื่อพิจารณารายงานผลการศึกษากจัดเตรียม ความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2551 ให้ผู้เข้าร่วม ประชุม พิจารณาและขอให้แจ้งผลการพิจารณายังฝ่ายเลขานุการฯ ภายในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2551 ด้วยแล้ว ในการ นี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ขอสรุปประเด็นที่ได้รับจากการประชุมที่ผ่านมา เพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะทำงานฯ ในวาระเพื่อพิจารณา ดังนี้

2.1.1 ประเด็นด้านกฎหมาย ได้แก่ คำนิยามความรับผิดชอบ ประเภทของค่าเสียหายและ ข้อยกเว้น อายุความ และการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ

2.1.2 ประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ กลไกความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์(การจัดตั้งกองทุนบำบัดและชดเชยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม และการประกันภัย

2.1.3 ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม โดยการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียการเข้าร่วมหรือไม่เข้า ร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล เชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ ได้แก่ ประเด็นด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์

**มติที่ประชุม** รับทราบ

**2.2 ผลการประชุมสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดเตรียมความพร้อมเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551**

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำ สรุปผลการประชุมสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดเตรียมความพร้อมที่ได้ร่วมกับคณะผู้ศึกษาจัดขึ้น เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 ณ โรงแรมมณเฑียร สุรวงศ์ กรุงเทพฯ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ รวมทั้งสิ้น 80 ท่าน แล้วเสร็จ ในการนี้สามารถสรุปข้อคิดเห็นในประเด็นต่างๆได้ดังนี้

### 2.2.1 คำนิยาม

- “ของเสียอันตราย” เป็นส่วนหนึ่งของ “วัตถุอันตราย”
- ควรระบุความชัดเจนในการจำแนกความแตกต่างระหว่าง “สินค้าใช้แล้ว”

และ “ของเสียอันตราย” ตามอนุสัญญาบาเซล

- การแก้ไขคำนิยามของ “ของเสียอันตราย” ควรกำหนดไว้ในกฎกระทรวง เนื่องจากสามารถเพิ่มเติมแก้ไขได้ง่าย
- “ความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม” ควรหมายรวมถึง “ความรับผิดชอบต่อเสียหายต่อระบบนิเวศและสุขภาพของประชาชน” ด้วย

### 2.2.2 การแก้ไขและการบังคับใช้กฎหมาย

- ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยเน้นในเรื่อง ของเสียอันตราย เป็นลำดับแรก
- ควรแยกบทบัญญัติเรื่องค่าเสียหายออกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ควรนำกฎหมายอื่นๆ มาพิจารณาร่วมด้วย เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 และกฎหมายศุลกากรและพิธีการศุลกากรนำสินค้าเข้า- ออก ซึ่งเชื่อมโยงกับการจัดการของเสียอันตราย
- ควรบูรณาการกฎหมายวิธีพิจารณาความร่วมด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของการพิสูจน์หาตัวผู้กระทำผิด
- ในระยะสั้นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายหลักก่อนที่จะร่างกฎหมายใหม่ในระยะยาว
- ควรให้ความสำคัญกับการบังคับใช้ กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่มีมากเพียงพอแล้ว
- พิธีสารบาเซล เรื่องเขตอำนาจศาลโดยกำหนดให้ศาลของรัฐภาคียอมรับและบังคับตามคำพิพากษาแห่งรัฐต้นกำเนิด ดังนั้นอาจส่งผลกระทบต่ออธิปไตยของศาลไทยและต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 อย่างไรก็ตามพิธีสารบาเซลมิได้บังคับเพียงแต่เสนอแนะให้รัฐภาคีดำเนินการตามที่เห็นสมควร

### 2.2.3 การชดเชยความเสียหาย

- ควรชดเชยความเสียหายโดยพลัน เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลายาวนานในการพิสูจน์
- ควรนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เรื่อง “Performance Bond” ร่วมกับการจัดตั้งกองทุน และการเก็บเงินเข้ากองทุนต้องเก็บในอัตราที่เป็นธรรม

### 2.2.4 องค์กรผู้รับผิดชอบ

- ควรจัดตั้งองค์กรพิเศษในรูปของคณะกรรมการบริหารงานในการจัดการของเสียอันตรายในระดับประเทศ และจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ ดังกล่าว เพื่อบูรณาการอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่เดิมให้เป็นเอกภาพ

## 2.2.5 การเตรียมความพร้อมของประเทศไทย

- ควรจัดให้มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องต่างๆ ก่อนที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล เช่น การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทางด้านกฎหมายและผู้แทนประเทศไทยในการเข้าร่วมประชุม การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่และการยกร่างกฎหมายใหม่ เป็นต้น

**มติที่ประชุม** รับทราบ

## วาระที่ 3 เรื่องเพื่อพิจารณา

### 3.1 รายงานผลการศึกษาการจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลของประเทศไทย ครั้งที่ 4 (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์)

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำรายงานผลการศึกษาการจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลของประเทศไทย (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์) แล้วเสร็จ ซึ่งรายงานฉบับนี้ ประกอบด้วย ผลการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะทำงานฯ ในการประชุมครั้งที่ 1-3 รวมถึงการดำเนินงานตามขอบเขตการดำเนินงานของโครงการฯ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

3.1.1 ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ในการนี้ ศูนย์วิจัยกฎหมายฯ ได้สรุปประเด็นข้อค้นพบ 10 ประเด็น ดังนี้

1) ความเชื่อมโยงและความสอดคล้องระหว่างพิธีสารบาเซลกับอนุสัญญาบาเซล เนื่องจากพิธีสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาบาเซล ดังนั้นจึงต้องเชื่อมโยงและอธิบายความสัมพันธ์ เงื่อนไขต่างๆ ของพิธีสารบาเซลอันเนื่องมาจากอนุสัญญาบาเซล

2) ความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา บาเซลกับพิธีสารบาเซล ต้องระบุข้อแตกต่างให้ชัดเจน

3) ความแตกต่างระหว่างพันธกรณีของอนุสัญญาบาเซลกับพันธกรณีของพิธีสารบาเซล

4) รัฐภาคีของอนุสัญญาบาเซลไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารบาเซล

5) ข้อวิพากษ์ของการเข้าเป็นภาคีในพิธีสารบาเซลและการที่พิธีสารบาเซลยังไม่มีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ เป็นข้อสำคัญที่ใช้ประกอบการเหตุการณและสถานการณ์ของความเป็นตัวตนของพิธีสารบาเซลทั้งในเชิงเนื้อหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะตามกฎหมายของตัวพิธีสารบาเซลว่าแม้แต่ขั้นตอนของประเทศต่างๆ ในการพิจารณาว่าจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่เข้าเป็นภาคีก็ดี (2 กรณีนี้ คือ ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับพิธีสารบาเซล และข้อเท็จจริงว่าพิธีสารบาเซลยังไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งเป็นนัยสำคัญที่จะต้องนำไปพิจารณาด้วย)

6) การวิเคราะห์เรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.1) พิธีสารใช้หลักผู้ควบคุมหรือครอบครองเป็นผู้รับผิดชอบ แทนที่จะใช้หลักผู้ก่อกมลพิษหรือของเสียอันตรายเป็นผู้รับผิดชอบ

6.2) พิธีสารใช้กลไกทางการเงินเป็นมาตรการสนับสนุนเพิ่มเติมกรณีการชดใช้ตามพิธีสารไม่ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่มีกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายในกรณีเร่งด่วน

6.3) พิธีสารมีข้อยกเว้นว่า ความรับผิดชอบตามพิธีสารไม่ต้องใช้บังคับกับภาคีที่ได้ทำความตกลงระหว่างประเทศอื่นไว้ในทำนองเดียวกันกับพิธีสาร

6.4) พิธีสารกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายไว้เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนตามภาคผนวก B ของพิธีสาร โดยไม่พิจารณาเงื่อนไขความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

7) ทางเลือกอื่นในการจัดการปัญหาความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน ตัวอย่างเช่น การศึกษากฎหมายของ สหภาพยุโรป ซึ่งได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาบาเซล แต่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีในพิธีสารบาเซล

8) ข้อเปรียบเทียบระหว่างมาตรการและกลไกตามพิธีสารบาเซลกับกฎหมายภายในของไทย เช่น คำนิยาม หลักความรับผิดชอบ มาตรการป้องกัน ชดเชย และเยียวยาความเสียหาย และการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

9) การจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล โดยพิจารณาทั้งมิติทางสิ่งแวดล้อม มิติทางเศรษฐศาสตร์ และมิติทางกฎหมาย

10) ข้อพิจารณาทางเลือกหากประเทศไทยไม่เข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารบาเซล ซึ่งจะมีผลกระทบต่อมิติทางสิ่งแวดล้อม มิติทางเศรษฐศาสตร์ และมิติทางกฎหมาย

3.1.2 กฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้มีความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ประกอบด้วย 3 รูปแบบ ดังนี้

1) กรอบความคิดในการจัดทำร่างกฎหมายใหม่ในระยะยาวแบบเต็มรูป โดยเสนอแนะให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการและควบคุมสารเคมีและวัตถุอันตราย ของเสียและของเสียอันตราย ความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษา วิจัยโดยละเอียดอีก ครั้งหนึ่งเนื่องจากการแก้ไขกฎหมายในลักษณะบูรณาการเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม สามารถแบ่งโครงสร้างของเนื้อหาออกเป็น 4 หมวดโดยสังเขป คือ

1.1) ขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมาย

1.2) บทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมสารเคมีและวัตถุอันตราย

1.3) บทบัญญัติว่าด้วยการจัดการของเสีย

1.4) บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิด

จากของเสียอันตราย

2) กรอบความคิดในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมแบบลดรูปเพื่อแก้ไขปัญหาระยะสั้น หมายถึงการจัดเตรียมความพร้อมในระยะสั้น ในกรณีที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล โดยเมื่อเข้าร่วมเป็นภาคีแล้วจะได้สิทธิประโยชน์ภายในประเทศด้วย จึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายหลักอย่างน้อย 5 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยมุ่งเน้นแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นหลักเนื่องจากการเคลื่อนย้าย

ของเสียอันตรายข้ามแดน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง กรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องของเสียอันตรายจึงควรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการควบคุมการบริหารจัดการของเสียอันตรายอย่างบูรณาการ โดยประเทศที่มีระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ดีมักใช้กรอบความคิดเช่นนี้

3) กรอบความคิดในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมแบบลดรูปเพื่อเอื้ออำนวยต่อแนวทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่เดิม โดยมุ่งเน้นแก้ไขพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นหลัก ซึ่งต่างกับข้อเสนอตาม 2) ตรงที่ข้อเสนอ 2) กำหนดให้หน่วยงานผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นกรมควบคุมมลพิษ แต่ข้อเสนอ 3) กำหนดให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ที่ต้องกำหนดเช่นนี้มีเหตุผลเพื่อเอื้ออำนวยต่อทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่เดิมนั้น เนื่องจากปัจจุบันกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงาน มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ วัตถุอันตรายฯ ในการอนุญาตนำเข้า ส่งออกของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซล ซึ่งมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน อยู่เดิม ส่วน กรมควบคุมมลพิษปัจจุบันทำหน้าที่ในฐานะ ศูนย์ประสานงานของอนุสัญญาบาเซลเท่านั้น หากกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายตามข้อเสนอ 2) ก็จะประสบปัญหาในเรื่องความพร้อม โดยเฉพาะการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อมในการตรวจตราการนำเข้า ส่งออกของเสียอันตราย และงบประมาณที่ต้องนำมาใช้ในการดำเนินการ

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันที่เกี่ยวเนื่องกับเขตอำนาจของศาลที่ต่างกัน ซึ่งต้องพิจารณาประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก และเรื่องการยอมรับบังคับตามคำตัดสินของศาลต่างประเทศ ซึ่งนอกจากจะพิจารณาประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ยังต้องพิจารณามาตราที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พศ.2550 ประกอบด้วย ทั้งนี้ หากประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ทั้งสองประเด็นข้างต้นจะยังคงเป็นปัญหาใหญ่สำหรับการปฏิบัติตามพิธีสารบาเซล

### ข้อคิดเห็นจากที่ประชุม

ที่ประชุมมีข้อคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการศึกษาและผลการศึกษา ดังนี้

1. ผู้แทนจากกรมโรงงาน อุตสาหกรรม เสนอว่า กรอบความคิดสำหรับการจัดทำข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย 3 รูปแบบ นั้น ในรูปแบบที่ 2 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ คือ กรมควบคุมมลพิษ ส่วนรูปแบบที่ 3 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ควรให้เป็นการทำงานร่วมกัน มากกว่า ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้ชี้แจงว่า กรมควบคุมมลพิษให้ความเห็นว่าควรใช้กฎหมายเดิมที่ดำเนินการในปัจจุบันมาปรับแก้ไขเพิ่มเติมจะเหมาะสมกว่า ดังนั้น คณะผู้ศึกษา จึงได้เสนอรูปแบบที่ 3 ขึ้น ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ขอให้คณะผู้ศึกษาเพิ่มเติมรายละเอียดในรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 ว่ากรมควบคุมมลพิษ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างไร ภายใต้การแก้ไขกฎหมายตามที่ปรึกษาเสนอ

2. ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับแผนภาพโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลตามข้อเสนอในรูปแบบที่ 2 ว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ .ศ. 2535 หากที่ปรึกษาฯ เขียน แผนภาพ ในลักษณะ นี้อาจทำให้เข้าใจผิดว่า คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ถูกแต่งตั้งขึ้นภายใต้คณะกรรมการ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงเหมือนกับว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็น ผู้กำกับ ดูแลคณะกรรมการ กองทุนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการควบคุมมลพิษ แต่ที่จริงแล้ว เป็นคณะกรรมการ ทั้งสามชุดดังกล่าว อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งคณะผู้ศึกษาฯ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า วัตถุประสงค์ของการเขียน แผนภาพ โครงสร้างองค์กรฯ ทั้งรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 มิได้หมายความว่าคณะกรรมการชุดต่างๆ ถูกแต่งตั้งขึ้น ภายใต้คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งดังที่แผนภาพนำเสนอ เพียงแต่ต้องการ แสดงให้เห็นว่า มีองค์กรกำกับ ดูแลการดำเนินงานเท่านั้น

ในการนี้ ที่ประชุมเห็นควรให้ปรับแก้แผนภาพโครงสร้างองค์กรฯ ในรูปแบบที่ 2 เพื่อ ป้องกันการสับสนในเรื่องของบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ

3. ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ สอบถามถึง ประเด็นการประเมินค่าความเสียหาย ด้าน สิ่งแวดล้อม ว่าใช้เกณฑ์ การประเมิน ค่าความเสียหาย อย่างไร เพราะการ ประเมิน ค่าความเสียหาย ด้าน สิ่งแวดล้อม นั้นทำได้ยาก อีกทั้ง ปัจจุบัน ยังไม่มีบริษัท ใดรับทำประกันภัยความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะผู้ศึกษาฯ ชี้แจงว่าในพิธีสารฯ ไม่ได้กำหนดถึงวิธีการประเมินค่าเสียหาย เพราะฉะนั้นกลไกที่สามารถ นำมาใช้ คือ การจัดตั้งกองทุน โดยกองทุนนี้ รัฐควรจะทำเนิการเองในขั้นแรกก่อน และหากได้ผลลัพธ์ที่ดี ภาคเอกชนก็สามารถเข้ามารับดำเนินการแทนได้

ในการนี้ ผู้แทนจาก สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การประกันภัยฯ ที่กล่าวถึงนี้ ยังไม่มีบริษัท ใดรับทำประกันภัยฯ โดย ยกตัวอย่างเรื่องของพลังงานปรมาณูซึ่งทุกประเทศทั่วโลกยังไม่มีกรรับทำประกันภัยฯ ในเรื่องนี้แต่อย่างใด แม้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะกำหนดให้มีการทำประกันภัยฯ แต่บริษัทประกันภัยฯ ไม่สามารถประเมินความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ทางออกที่เป็นไปได้ คือ การจัดทำหลักประกันทางการเงินขึ้นมารองรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแทน

4. ผู้แทนกรมโรงงาน อุตสาหกรรม มีข้อเสนอแนะว่าการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมจะ เหมาะสมกว่าการใ ช้กฎหมาย ในรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 โดยอาจพิจารณาในแต่ละ ประเด็น และนำ กฎหมายที่มีอยู่ เดิมมาปรับแก้ ไขในแต่ละ ประเด็นนั้น ๆ จะดีกว่าหรือไม่ ซึ่งคณะผู้ศึกษา ฯ ได้ชี้แจงว่า เนื่องจากความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็น เรื่องที่พิสูจน์ยากและ ไม่สามารถจำกัดขอบเขตของความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นได้ และการไล่เบี่ยเอาผิดจากผู้กระทำผิดทำได้ ยาก ดังนั้น หาก ไม่มีกฎหมาย กลางในเรื่อง สิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้น อาจจะทำให้ไม่มีกฎหมายใดที่เป็นกฎหมายหมาย กลางมา รองรับ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ .ศ. 2535 เหมาะสมที่จะ เป็นกฎหมายกลางเพียงฉบับเดียว นอกจากนี้ ปัจจุบันประเทศไทย มีกฎหมายเกี่ยวกับ Product Liability Law ซึ่งดูแลเฉพาะในเรื่องของ Products และ Services ที่ก่อให้เกิดความเสียหายด้วย ดังนั้น อาจมีเนื้อหา บางส่วนทับซ้อนกับเรื่องของ Environmental Damages ด้วยเช่นกัน ขณะที่ประเทศฟินแลนด์ จัดให้มี กฎหมายแยกต่างหาก จากกันระหว่าง Liability Law และ Environmental Liability Law ซึ่งประธาน คณะทำงานฯ กล่าวเสริมว่า ประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติกฎหมาย เฉพาะเกี่ยวกับเรื่อง Environmental Liability Law โดยตรง

ในการนี้ ที่ประชุมเห็นด้วยกับคณะผู้ศึกษาฯ และเห็นควรให้เพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวไว้ ในรายงานฉบับสมบูรณ์ (ภาคผนวก) เป็นกฎหมายรูปแบบที่ 4 โดยรวบรวมและพิจารณาเฉพาะประเด็นหลัก ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่เดิมตามที่ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรมเสนอว่าไม่ควรกำหนดให้หน่วยงาน



ใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ดูแลกฎหมายผู้เดียว มาปรับปรุงแก้ไขเพื่อยกร่างเป็นกฎหมายฉบับใหม่ ฉบับเดียว  
 อย่างไม่ดี คณะผู้ศึกษาได้ชี้แจงว่า รูปแบบที่ 4 ไม่อาจทำได้ในรายงานฉบับนี้ เพราะรูปแบบที่ 4 คือ การ  
 ร่าง Environmental Liability Law ขึ้นมาใหม่ เป็นกฎหมายที่ประกอบไปด้วยหลักความรับผิดชอบและการ  
 ชดเชยความเสียหายสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ ซึ่งมีความยาก ต้องศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดจึงจะ  
 สามารถสรุปความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายได้อย่างเหมาะสมจึงต้องใช้เวลาในการศึกษามาก  
 ระยะเวลาเท่าที่เหลือน้อยไม่เพียงพอต่อการศึกษา และเรื่องดังกล่าวยังอยู่นอกกรอบของ TOR ซึ่งต้องการให้  
 ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดชอบและการชดเชย เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมตามอนุสัญญาบาเซล  
 คือ การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนเท่านั้น ดังนั้น รูปแบบที่ 4 จึงไม่อาจทำได้เลยในรายงานฉบับนี้

5. ผู้แทนจาก สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ให้ข้อสังเกต ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย พ .ศ.2550 ระบุว่าจะต้องชี้แจงต่อ รัฐสภาว่า ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจน  
 ประชาชน และผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องจะต้องเตรียมการอย่างไร หากประเทศไทยต้องเข้าร่วมเป็นภาคี  
 พิธีสารบาเซล เนื่องจากมีภาระค่าใช้จ่ายและค่าเบี่ยงประกันภัยที่เพิ่มขึ้น ซึ่งคณะผู้ศึกษา ชี้แจงว่า ได้จัดทำ  
 รายละเอียดดังกล่าวบรรจุอยู่ในรายงานฉบับสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว

6. ประธานฯ ขอให้ที่ปรึกษาสรุป ประเด็นว่า ประเทศไทย มีความพร้อม ที่จะเข้าร่วมเป็น  
 ภาคีพิธีสารบาเซล หรือไม่ หากมีหรือไม่มีความพร้อมฯ ประเทศไทยจะต้องเตรียมการในด้านใดบ้าง แล ะมี  
 ขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไร ซึ่งคณะผู้ศึกษา ได้ชี้แจงว่า ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมใน  
 การเข้าร่วมเป็น ภาคีพิธีสารบาเซล และได้เสนอกรอบความคิดในการแก้ไขปร บปรุงกฎหมายไว้ในรายงาน  
 ฉบับสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว

**มติที่ประชุม** ที่ประชุมมีมติให้คณะผู้ศึกษาดำเนินการตามข้อคิดเห็นของที่ประชุม

#### วาระที่ 4 เรื่องอื่น ๆ

##### 4.1 เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานเผยแพร่ลงบนเว็บไซต์ของกรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ ได้เผยแพร่เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานฯ ที่เกี่ยวข้อง  
 ทั้งหมดลงบนเว็บไซต์ “ระบบเครือข่ายข้อมูลศูนย์ประสานงานอนุสัญญาบาเซล ” โดยท่านสามารถเข้าถึง  
 โดยตรงได้ที่ <http://basel.pcd.go.th/> หรือเชื่อมต่อ เข้าผ่านทางเว็บไซต์ของกรมควบคุมมลพิษได้ที่  
<http://www.pcd.go.th/> (Banner ด้านขวามือ) ได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ จะเผยแพร่รายงาน  
 การศึกษาฉบับสมบูรณ์ ลงในเว็บไซต์ดังกล่าวด้วย

**มติที่ประชุม** รับทราบ

เลิกประชุมเวลา 15.30 น.

---

นายธีรภูมิ เต็มศิริวัฒนกุล

นางวริศรา ประเสนมุล

นางสาวยสวดี นิลคุหา / นางสาววศินี ต้วงฝั่ง

ผู้จัดรายงานการประชุม

นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์

นางสาวธีราพร วิริภูมิกร

นางสาวเบญจวรรณ โชคชัยตระกูลโพธิ์

ผู้ตรวจรายงานการประชุม