

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการ
เคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดภายใต้พิธีสารบาเซล¹

**Legal Measures for the Remedies of Damages from Transboundary
Movement of Harzadous Wastes and their Disposal under Basel Protocol**

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์²

บทคัดย่อ

พิธีสารบาเซลมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิด ค่าเสียหาย และการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด รวมถึงมาตรการทางการเงิน การประกันภัย และการฟ้องร้องบังคับคดี การที่ประเทศไทยมีนโยบายที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารฯ ดังกล่าว จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาทบทวนถึงประสิทธิภาพของกฎหมายที่ประเทศไทยตราขึ้นเพื่อรองรับข้อกำหนดตามพิธีสารฯ ว่ามีความเหมาะสมเพียงพอในการบริหารจัดการความเสียหายและการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายดังกล่าวหรือไม่

คำสำคัญ: พิธีสารบาเซล, ของเสียอันตราย, ความรับผิด, ค่าเสียหาย

ABSTRACT

Basel Protocol contains substantive principles on liability, compensation and remedies for damages as a result from transboundary movement of hazardous wastes and their disposal. The instrument also provides rules on financial, insurance and litigation matters. As Thailand has arranged to ratify this protocol, she should prepare relevant domestic sectors, especially enforcement system of domestic regulations. The system, expected to be improved, is contributory to satisfaction in the management of transboundary movement in pursuance to the objective of this protocol.

Keywords: Basel protocol, hazardous wastes, liability, compensation

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดและการชดเชยความเสียหาย เนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด ซึ่งผู้เขียนได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษาวิจัยจากกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

² มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

บทนำ

จากการที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาบาเซล เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 นั้น ตามข้อ 12 ของอนุสัญญาบาเซลได้กำหนดให้ภาคีอนุสัญญาฯ ต้องจัดให้มีการเจรจาจัดทำพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด โดยสำนักเลขาธิการอนุสัญญาบาเซลได้จัดให้มีการศึกษาและเจรจาเพื่อจัดทำพิธีสารฯ ดังกล่าว และเปิดให้รัฐต่างๆ ลงนามเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2542

พิธีสารบาเซลเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ค่าเสียหาย และการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการขนส่งของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด รวมถึงมาตรการทางการเงิน การประกันภัย และการฟ้องร้องบังคับคดี ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมความพร้อมในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องทำการศึกษาสำรวจ วิเคราะห์กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามข้อกำหนดของพิธีสารฯ เพื่อการบริหารจัดการของเสียอันตรายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดตามพิธีสารบาเซล ที่จะบังคับใช้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1. สถานการณ์ปัญหาการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายและการกำจัด รวมถึงความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายจากของเสียอันตรายดังกล่าวตามพิธีสารบาเซลในปัจจุบัน

2. มาตรการทางกฎหมายที่ประเทศไทยใช้ในการจัดการความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดตาม

พิธีสารบาเซล เปรียบเทียบกับกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

3. ปัญหาและความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินการมาตรการตามข้อ 2

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม หรือจัดทำกฎหมายเฉพาะให้เหมาะสมต่อการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด รวมถึงการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากของเสียอันตรายดังกล่าวของประเทศไทย

2. เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด รวมถึงการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากของเสียอันตรายดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

ระเบียบวิธีวิจัย

ทำการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนภายใต้คำแนะนำของคณะทำงาน ซึ่งจะจัดให้มีการประชุมเป็นระยะๆ จำนวน 4 ครั้ง และในขั้นตอนสุดท้ายจะมีการนำข้อสรุปเบื้องต้นที่ได้จากการศึกษาไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สำหรับขั้นตอนในการศึกษาประกอบไปด้วย 1) การรวบรวมทบทวน และศึกษาข้อมูล 2) การวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นทางกฎหมายและการวิเคราะห์ภาพรวมเชิงบูรณาการข้ามศาสตร์ 3) การจัดทำข้อเสนอแนะ และ 4) การจัดทำเอกสาร

สภาพปัญหาการจัดการของเสียอันตราย

1) คำนิยามของเสียอันตราย

อนุสัญญาบาเซลจำแนกสารอันตรายตามสภาพความเสี่ยงของสารอันตรายนั้นๆ โดยแบ่งออกเป็น 9 ประเภท ดังนี้ คือ สารระเบิดได้ ก๊าซ ของเหลวไวไฟ ของแข็งไวไฟ สารที่ลุกไหม้ได้เอง และสารที่สัมผัสกับน้ำแล้วให้ก๊าซไวไฟ สารออกซิไดส์ และสารอินทรีย์เปอร์ออกไซด์ สารพิษและสารติดเชื้อ วัสดุกัมมันตรังสี สารกัดกร่อน และวัสดุอันตรายเบ็ดเตล็ด

ในทางปฏิบัติมีความไม่ชัดเจนในการตีความคำว่า “ของเสียอันตราย” ของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องระหว่าง “ของเสีย” และ “สินค้าใช้แล้ว” ตามอนุสัญญาบาเซล ซึ่ง แม้จะได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 กำหนด ชนิดและประเภทของของเสียอันตราย โดยมีการปรับปรุง เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงมีการนำสินค้าใช้แล้ว ซึ่งมี สารพิษปนเปื้อน หรือของเสียอันตรายเข้ามา โดยการสำแดง ต่อศุลกากรว่าเพื่อนำกลับมาใช้ภายในประเทศ

2) ความเสียหายและการชดเชยเยียวยา

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายของเสีย อันตรายโดยทั่วไปจะมีลักษณะค่อนข้างกว้างขวางและ ครอบคลุมความเสียหาย ทั้งความเสียหายต่อส่วนตัวและ ความเสียหายต่อส่วนรวม อาทิ สุขภาพอนามัยของมนุษย์ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการป้องกันและฟื้นฟูความเสียหาย ก็ต้องนำมาคิดคำนวณด้วย การที่จะพิสูจน์ความเสียหาย เหล่านี้รวมทั้งการคิดคำนวณมูลค่าความเสียหายประเภทนี้ เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยาก รวมถึงความไม่ชัดเจนของการ กำหนดมูลค่าของสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องใช้ความรู้ทาง เศรษฐศาสตร์มากำหนดค่าเสียหายดังกล่าวให้ชัดเจน

3) การประกันภัยและหลักประกันทางการเงิน

ผลกระทบของความเสียหายเนื่องจากการเคลื่อนย้าย ของเสียอันตรายมีลักษณะค่อนข้างกว้างขวาง จำเป็นต้องมี เครื่องมือทางการเงินที่เหมาะสมเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการประกันภัยความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย ข้ามแดน การประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย และพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 คุ้มครองเพียงความเสียหายที่เกิดกับตัวของเสีย อันตรายนั้นรวมทั้งบรรจุภัณฑ์ แต่ไม่ครอบคลุมความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายนั้น

ในขณะที่กองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีบทบาทที่จำกัดใน การจัดการความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายของเสีย อันตรายข้ามแดนและการกำจัด เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่อง วัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินของกองทุนที่มุ่งต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทั่วไป ประกอบกับข้อจำกัดเรื่อง จำนวนเงินของกองทุนที่ไม่เพียงพอต่อมูลค่าความเสียหาย ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ดังกล่าว

4) เขตอำนาจศาลและการบังคับตามคำพิพากษา

เขตอำนาจศาลและการบังคับตามคำพิพากษาเป็น ปัญหาที่กระทบต่ออธิปไตยทางศาล โดยหลักเมื่อศาลมีคำ พิพากษาให้จำเลยชดเชยความเสียหายแก่โจทก์แล้ว การจะ บังคับตามคำพิพากษาก็ต้องปรากฏว่าจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ ในเขตอำนาจของศาลที่ตัดสินคดีนั้น หรือคำตัดสินของ ศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งบังคับได้ในรัฐต้นทางแต่ไม่ได้อยู่ภายใต้ บังคับของรัฐบาลที่คู่สัญญาซึ่งอาจได้รับการยอมรับเมื่อ ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดในภาคินั้นแล้ว หรือการขอ อนุญาตให้มีการรวมการฟ้องคดีอันเป็นผลจากกระบวนการ พิจารณาที่แยกกันของภาคีสมาชิก เพื่อป้องกันคำตัดสินที่ ไม่สอดคล้องกัน

5) โครงสร้างของกฎหมายและองค์กร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตราย แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กฎหมายที่บังคับใช้กับการ จัดการของเสียอันตรายได้โดยตรง เช่น พระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กับกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติ เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตราย เช่น พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ทำให้การ จัดการของเสียอันตรายมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงไปถึง กฎหมายหลายฉบับ เกิดความซ้ำซ้อนในหน่วยงานบังคับ ใช้กฎหมายและกลไกการจัดการ ประกอบกับการบริหาร ราชการที่มีลักษณะแยกส่วน ก่อให้เกิดความแตกต่างใน มาตรฐานการจัดการและการควบคุมของเสียอันตราย

6) การขยายตัวของตลาดสินค้าผลิตภัณฑ์จากของเสีย อันตราย

จากการออกกฎกระทรวงอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2544 กำหนดให้โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการ นำผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่แล้วหรือของเสียจากโรงงาน มา เป็นวัตถุดิบ ในกระบวนการผลิตผ่านกรรมวิธีทาง วิทยาศาสตร์ ทำให้มีความต้องการการจัดตั้งโรงงานรีไซเคิล ผลิตภัณฑ์สินค้าเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศเพิ่ม มากขึ้น ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของสารพิษตกค้างและกาก ของเสียอันตรายจากการจัดการซากผลิตภัณฑ์เหล่านั้นที่ ไม่ได้มาตรฐาน และทำให้สูญเสียพื้นที่เพื่อใช้ในการฝังกลบ ของเสียเหล่านั้น ประกอบกับบางประเทศมีนโยบายกีดกัน การนำเข้าผลิตภัณฑ์ใช้แล้วเหล่านี้ ทำให้เกิดการลักลอบ นำเข้าของเสียประเภทนี้มากขึ้น

บทบาทของพิธีสารบาเซลกับการจัดการของเสียอันตราย

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 จากข้อมูลของเสียอันตรายของสหประชาชาติพบว่า ของเสียอันตรายเพิ่มขึ้นมากถึงประมาณ 200 ล้านเมตริกตัน (Choksi, 2001) โดยที่ประเทศที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายมีทั้งกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่มีความสามารถจำกัดในการกำจัดของเสียอันตรายเหล่านั้น ประกอบกับต้องใช้ต้นทุนสูงในการกำจัดของเสียอันตรายเหล่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าว ส่งผลให้มีการนำของเสียอันตรายไปสู่ประเทศด้อยพัฒนาในรูปแบบต่างๆ อาทิ สินค้าใช้แล้ว รวมถึงการลักลอบนำของเสียอันตรายไปทิ้งในประเทศด้อยพัฒนาเหล่านั้น นำไปสู่การประชุมเจรจาในเวทีระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเรื่อยมา จนมาสู่การเจรจา เมืองบาเซล ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ พร้อมทั้งมีการจัดทำอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัดขึ้นในปี ค.ศ. 1989 และเปิดให้รัฐลงนามและให้สัตยาบัน โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 ปัจจุบันมีภาคีในอนุสัญญาฯ ทั้งสิ้น 170 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย

ตาม Article 12 ของอนุสัญญาบาเซล กำหนดให้ภาคีอนุสัญญาฯ จัดให้มีการเจรจาเพื่อจัดทำพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด โดยสำนักเลขาธิการอนุสัญญาบาเซลได้จัดให้มีการศึกษาและเจรจาเพื่อจัดทำพิธีสารฯ ดังกล่าว ในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำพิธีสารฯ ที่ออกตามความในอนุสัญญาบาเซลขึ้น และเปิดให้มีการเจรจาและอภิปรายร่างพิธีสารฯ ดังกล่าว จนในที่สุดได้เปิดให้รัฐลงนามเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1999

พิธีสารบาเซลเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ค่าเสียหาย และการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการขนส่งของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด รวมถึงมาตรการทางการเงิน การประกันภัย และหลักประกันทางการเงินอื่นๆ เขตอำนาจศาล การฟ้องร้อง และการบังคับคดี การที่ประเทศไทยมีนโยบายจะเข้าเป็นภาคีของพิธีสารดังกล่าว มีความจำเป็นจะต้องจัดเตรียมความพร้อมในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องศึกษาบทบาทของระบบกฎหมาย

ของไทยที่รองรับพิธีสารฯ ว่ามีความสอดคล้องหรือเป็นอุปสรรคต่อการเข้าเป็นภาคีของพิธีสารฯ ดังกล่าวหรือไม่ นอกจากนี้ ในการเข้าเป็นภาคีในพิธีสารบาเซล นอกจากจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับแล้วยังต้องคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบตามพันธกรณีของพิธีสารฯ อีกด้วย รวมทั้งยังจะต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชน ที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการเข้าเป็นภาคีด้วย

สำหรับขอบเขตของพิธีสารบาเซลนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ใช้บังคับกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตราย ของเสียอื่น และการกำจัดของเสียอื่น
- 2) ใช้บังคับกับการขนส่ง ขนย้ายและเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายที่ผิดกฎหมาย
- 3) ใช้บังคับกับรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด ได้แก่ รัฐที่ส่งออก รัฐที่เป็นทางผ่าน และรัฐที่นำเข้า ของเสียอันตราย
- 4) ไม่ใช้บังคับกับรัฐที่มีได้ไม่เป็นภาคีพิธีสารบาเซล เว้นแต่รัฐที่ไม่เป็นภาคีนั้นได้รับความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย

พันธกรณีตามพิธีสารบาเซล

พิธีสารบาเซลได้กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกดำเนินการในเรื่องความรับผิดชอบ ค่าเสียหายและการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนและการกำจัด โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

1) บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ

ตาม Article 4 ของพิธีสารบาเซลกำหนดผู้ที่จะต้องรับผิดชอบไว้ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ส่งออกและฝ่ายผู้นำเข้า โดยกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ในการบอกกล่าวหรือมีหน้าที่แจ้งตามข้อ 6 ของอนุสัญญาบาเซล ซึ่งได้แก่ รัฐผู้ส่งออก ผู้ก่อกำเนิดของเสีย หรือผู้ส่งออก ตามแต่กฎหมายกำหนด ให้ผู้ใดเป็นผู้แจ้ง และฝ่ายผู้นำเข้านั้น ผู้จะต้องรับผิดชอบได้แก่ รัฐผู้นำเข้า ผู้นำเข้า หรือผู้กำจัด ตามแต่กรณีขึ้นอยู่กับกรอบของของเสีย หากของเสียอยู่ในความครอบครองของผู้ใด ผู้นั้นต้องรับผิดชอบ

2) ความรับผิด

2.1) ตาม Article 4 ข้อ 1 ของพิธีสารบาเซลใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด โดยกำหนดให้ “ผู้ครอบครองของเสียอันตราย” ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจาก “การเคลื่อนย้าย” ของเสียอันตรายตั้งแต่ขั้นตอนของการขนถ่ายจากรัฐผู้ส่งออกจนถึงผู้กำจัดในรัฐผู้นำเข้า ในกรณีต่อไปนี้

1. รัฐผู้ส่งออก รัฐผู้นำเข้า รัฐผู้นำผ่านซึ่งได้แจ้งการเคลื่อนย้ายข้ามแดน ต้องรับผิดชอบจนกว่าผู้กำจัดจะได้เข้าครอบครองของเสียนั้น

2. หากรัฐผู้ส่งออกไม่ได้แจ้ง ผู้ส่งออกต้องรับผิดชอบจนกว่าผู้กำจัดจะได้เข้าครอบครองของเสียนั้น

2.2) ตามข้อ 5 ของพิธีสารบาเซลใช้หลักความรับผิดชอบตามพื้นฐานความผิดสำหรับกรณีการขนส่งของเสียอันตรายข้ามแดน ในกรณีต่อไปนี้

1. ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาที่อนุวัติการ

2. กระทำหรือละเว้นการกระทำโดยประมาท

3) ข้อยกเว้นความรับผิด

ตาม Article 4 ข้อ 5 ของพิธีสารบาเซลกำหนดให้ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ มีภาระการพิสูจน์ข้อยกเว้นความรับผิดไว้ 4 กรณี คือ

3.1) ความเสียหายที่เป็นผลมาจากความขัดแย้งทางอาวุธ ศัตรู สงครามกลางเมือง หรือการก่อกบฏ

3.2) ความเสียหายที่เป็นผลจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษ ไม่อาจหลีกเลี่ยง คาดการณ์ หรือต้านทานได้

3.3) ความเสียหายที่เป็นผลซึ่งเกิดจากการปฏิบัติตามมาตรการบังคับของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้น

3.4) ความเสียหายที่เป็นผลซึ่งเกิดจากการกระทำที่มิชอบโดยเจตนาของบุคคลที่สาม หรือบุคคลที่ได้รับการความเสียหายนั่นเอง

4) การประกันภัยและหลักประกันทางการเงิน

ตาม Article 14 ข้อ 1 พิธีสารบาเซลกำหนดเรื่องผู้มีหน้าที่ต้องทำประกันภัยและจัดให้มีหลักประกันทางการเงินไว้ว่า ผู้ที่ต้องรับผิดชอบภายใต้ข้อ 4 ต้องจัดให้มีการประกันภัย พันธบัตร หรือหลักประกันทางการเงินอื่นตลอดระยะเวลาของความรับผิดโดยมีวงเงินไม่น้อยกว่าขั้นต่ำสุดดังระบุในวรรค 2 ของภาคผนวก ข

5) เขตอำนาจศาล

Article 17 พิธีสารบาเซลกำหนดเรื่องการฟ้องคดีในประเด็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีไว้ว่า ในการเรียกร้องค่าเสียหายนั้น อาจฟ้องร้องยังศาลของภาคีสัญญาได้ต่อเมื่อเป็นศาลในเขตที่

1) ความเสียหายได้เกิดขึ้น

2) เหตุการณ์ได้เกิดขึ้น

3) จำเลยมีถิ่นที่อยู่ตามปกติหรือสถานประกอบธุรกิจหลัก

6) การยอมรับและการบังคับตามคำพิพากษา

Article 21 ข้อ 1 พิธีสารบาเซลกำหนดเรื่องการยอมรับและการบังคับตามคำพิพากษาไว้ว่า คำพิพากษาของศาลซึ่งบังคับได้ในรัฐต้นกำเนิดและไม่อยู่ภายใต้การบังคับของการทบทวนทั่วไปในรัฐภาคีสัญญานั้น จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เว้นแต่กรณีต่อไปนี้

1) คำตัดสินได้มาโดยการฉ้อฉล

2) ผู้ถูกฟ้องมิได้รับการแจ้งอย่างเหมาะสมและไม่มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างสมควร

3) คำตัดสินที่ไม่สอดคล้องกับที่ได้ตัดสินในคดีก่อนซึ่งมีเหตุและคู่กรณีเดียวกัน

4) คำตัดสินขัดต่อนโยบายสาธารณะของภาคีสัญญา

บทวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายและการกำจัดตามพิธีสารบาเซล

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1) บุคคลผู้ต้องรับผิด

พิธีสารบาเซลได้กำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดไว้อย่างชัดเจนโดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ ผู้รับผิดชอบส่งออก ผู้รับผิดชอบนำเข้า และผู้รับผิดชอบส่งผ่าน

ซึ่งไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะแต่ได้ปรับใช้กฎหมายในเรื่องละเมิด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และมาตรา 437 วรรคสอง) และมาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดโดยรวมถึงเจ้าของและผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ในขณะที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดไว้กว้างกว่า

โดยรวมผู้ที่เกี่ยวข้องในวัตถุนั้นตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง ผู้ขาย ผู้ส่งมอบ รวมถึงนายจ้าง ตัวการและผู้ว่าจ้าง ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวัตถุนั้น (มาตรา 63, 64, 65 และ 66)

2) ความรับผิด

พิธีสารบาเซลกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดไว้โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ใช้กับกรณีกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นอันตรายหรืออาจเกิดอันตรายได้ง่าย โดยภาระการพิสูจน์ตกแก่จำเลยเป็นหลัก และความรับผิดตามพื้นฐานความผิด (Fault-Based Liability) ในความเสียหายกรณีทั่วไปที่โจทก์ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจ หรือประมาท หรือการละเว้นกระทำการของจำเลยเป็นเหตุให้โจทก์ต้องเสียหายอย่างไร

ในขณะที่กฎหมายของไทยมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีได้บ้าง กล่าวคือ

2.1) กรณีความรับผิดตามพื้นฐานความผิด ได้แก่ มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2.2) กรณีความรับผิดโดยเคร่งครัด ได้แก่ มาตรา 437 วรรคสอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 69 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และมาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แต่คำนิยาม “ทรัพย์อันตราย” หรือ “วัตถุอันตราย” ตาม พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หรือคำนิยามคำว่า “มลพิษ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่สอดคล้องกับคำว่า “ของเสียอันตราย” ตามพิธีสารบาเซล

3) ข้อยกเว้นความรับผิด

พิธีสารบาเซลกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดไว้ครอบคลุมถึงสงครามกลางเมือง การก่อกบฏ ปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษ การปฏิบัติตามมาตรการบังคับของหน่วยงานของรัฐที่ความเสียหายเกิดขึ้น รวมถึงกรณีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่มีขอบโดยเจตนาของบุคคลที่สาม

ในขณะที่ข้อยกเว้นความผิดตามกฎหมายของไทย ยังไม่สอดคล้องกับพิธีสารบาเซล กล่าวคือ

3.1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กำหนดข้อยกเว้นไว้เพียง 2 กรณี คือ เหตุสุดวิสัย หรือเนื่องจากความผิดของผู้เสียหายเอง

3.2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดไว้ค่อนข้างสอดคล้องกับพิธีสารบาเซล แต่ยังคงข้อยกเว้นเรื่องการปฏิบัติตามมาตรการบังคับของหน่วยงานของรัฐที่ความเสียหายเกิดขึ้น กับเรื่องความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่มีขอบโดยเจตนาของบุคคลที่สาม

4) ค่าเสียหายและการชดเชยเยียวยา

การจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามพิธีสารบาเซลเป็นไปตามลำดับขั้นโดยนำหลักการประกันภัยมาใช้ ในขณะที่กฎหมายไทยใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องละเมิด โดยรับผิดชอบความเสียหายที่แท้จริง โดยมีอายุความ 1 ปี ตามหลักละเมิด และ 10 ปี ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งหากใช้สิทธิเรียกร้องตามพิธีสารบาเซลจะมีอายุความ 5 ปี และ 10 ปีแล้วแต่กรณี

5) การประกันภัยและหลักประกันทางการเงิน

พิธีสารบาเซลกำหนดให้ต้องมีการประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่นที่ให้ความคุ้มครองตลอดระยะเวลาความรับผิดโดยมีมูลค่าความคุ้มครองไม่น้อยกว่าขีดจำกัดขั้นต่ำดังที่ระบุไว้ในภาคผนวก ข.

ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะประกันภัยของไทยคุ้มครองตัวทรัพย์ที่เอาประกัน ซึ่งได้แก่ของเสียอันตรายนั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายอื่นที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายนั้น รวมถึงความเสียหายของสิ่งแวดล้อม หรือหากมีการนำของเสียออกจากท่าเรือไปยังสถานที่กำจัด ในการขนส่งทางบก หรือโดยรถยนต์บรรทุกซึ่งจะต้องจัดทำประกันภัยชนิดต่างๆ ทั้งการประกันภัยภาคบังคับและการประกันภัยภาคสมัครใจ

6) เขตอำนาจศาล

ในเรื่องเขตอำนาจศาลนั้น พิธีสารบาเซลครอบคลุมศาลของรัฐที่เป็นภาคีสัญญาได้ต่อเมื่อเป็นศาลในเขตที่

1) ความเสียหายได้เกิดขึ้น

2) เหตุการณ์ได้เกิดขึ้น

3) จำเลยมีถิ่นที่อยู่ตามปกติหรือสถานประกอบธุรกิจหลัก

ในขณะที่เขตอำนาจของศาลไทยเป็นไปตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 4 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 ที่ว่าคำฟ้องนั้น ให้เสนอต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาล ทั้งนี้ ไม่ว่าจำเลยจะมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่ก็ตาม

7) การยอมรับและการบังคับตามคำพิพากษา

พิธีสารบาเซลกำหนดเรื่องการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาไว้ว่า พินายของศาลซึ่งบังคับได้ในรัฐต้นกำเนิด จะมีผลใช้บังคับในรัฐภาคีอื่นได้เมื่อได้ปฏิบัติตามครบถ้วนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ โดยมีข้อยกเว้นในกรณีคำตัดสินได้มาโดยการ ช้อฉล หรือผู้ถูกฟ้องมิได้มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างสมควร หรือคำตัดสินที่ไม่สอดคล้องกับคดีก่อนซึ่งมีเหตุและคู่กรณีเดียวกัน หรือที่ขัดต่อนโยบายสาธารณะของรัฐภาคี

ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่ให้อำนาจศาลยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐอื่นได้ ซึ่งถือว่ามิมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยทางศาลของประเทศ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองถึงอธิปไตยทางศาลของประเทศไว้ในมาตรา 197³ ว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี รวมถึงการบังคับตามคำพิพากษาเป็นของศาลไทย ในขณะที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยไม่มีบทบัญญัติในการยอมรับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐอื่น ซึ่งอำนาจเช่นนี้ถือเป็นอำนาจเด็ดขาดในอธิปไตยของศาลไทย ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว หากประเทศไทยประสงค์จะเข้าร่วมในพิธีสารฯ รวมถึงการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ศาลไทยยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วย เพราะปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีเพียงบทบัญญัติให้ศาลให้ความร่วมมือ

³ มาตรา 197 การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ในการดำเนินคดีของศาลต่างประเทศเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการยอมรับบังคับตามคำพิพากษา หากไม่แก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งศาลไทย ก็อาจไม่ยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก็เป็นได้

ผลดีและผลเสียของการเข้าเป็นภาคีพิธีสารบาเซล

1) ผลดี

1. มีการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ผู้ครอบครองของเสียอันตรายนั้นไม่ว่าจะอยู่ในช่วงขั้นตอนของการขนส่งหรือการกำจัด ผู้เสียหายมีโอกาสจะได้รับการชดใช้มากขึ้น อีกทั้งยังคัดการะการพิสูจน์ว่าใครเป็นผู้ก่อความเสียหายที่แท้จริง และยังกำหนดสิทธิในการไล่เบี่ยไว้อีกด้วย (ข้อ 6 (1) (2) และข้อ 8)

2. มีการนำหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาบังคับใช้ที่เป็นบทสันนิษฐานว่าผู้ครอบครองของเสียอันตรายต้องรับผิดชอบ ทำให้ลดภาระด้านการพิสูจน์ตัวผู้กระทำและความเสียหาย ซึ่งในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก ในขณะเดียวกันก็ไม่ส่งผลกระทบต่อเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการขนส่งระหว่างประเทศมากนัก เนื่องจากยังมีข้อยกเว้นของหลักดังกล่าว (ข้อ 4)

3. มีการจำกัดความรับผิดชอบและค่าเสียหายโดยกำหนดวงเงินเพื่อชดใช้ความเสียหายในกรณีการขนส่งที่ไม่ผิดกฎหมาย เป็นหลักประกันต่อทั้งผู้ขนส่งและผู้เสียหาย ได้รับหลักประกันว่าจะได้รับการชดใช้ในวงเงินที่กำหนดจากจำนวนเงินที่จะต้องวางประกัน (ข้อ 14 (1))

4. กำหนดให้มีการประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่น ซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกันความเสียหายที่หากจะมีในภายหน้า และช่วยเสริมความสามารถในการชดใช้ค่าเสียหายของผู้ที่ต้องรับผิดชอบ (ข้อ 14 และ 15)

5. เกิดความสะดวกรวดเร็วในการใช้สิทธิทางศาลของผู้เสียหาย หากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมิได้มีทรัพย์สินใดๆ อยู่ในเขตอำนาจศาลของรัฐภาคีที่ได้มีการฟ้องคดีขึ้น ผู้เสียหายสามารถนำคำพิพากษาของศาลของรัฐภาคีนั้นไปบังคับคดีเอาที่ทรัพย์สินของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายในรัฐภาคีอื่นๆ ได้โดยเพียงแต่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการบังคับคดีของรัฐภาคีเหล่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีขึ้นใหม่ (ข้อ 21)

6. มีหลักประกันในการชดเชยความเสียหายอย่างเพียงพอ หากการชดเชยภายใต้พิธีสารบาเซลไม่เพียงพอ สามารถนำเอามาตรการหรือกลไกอื่นๆ มาใช้บังคับให้เงินเพียงพอและทันที (ข้อ 15)

7. ก่อให้เกิดความร่วมมือในเวทีการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายจากการขนส่งของเสียอันตรายข้ามแดนตาม

2) ผลเสีย

1. จากพันธกรณีในเรื่องการประกันภัยและหลักประกันทางการเงิน จะเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินแก่ผู้ครอบครองของเสียอันตรายทั้งผู้ขนส่ง หรือผู้รับกำจัดของเสียอันตราย จากการที่จะต้องจัดหาประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่นๆ อาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการได้

2. อาจมีการขนส่งของเสียอันตรายเข้าสู่ประเทศไทย เพื่อนำมากำจัดภายในประเทศมากขึ้น เนื่องจากอาจเป็นช่องทางสำหรับการประกอบธุรกิจรีไซเคิลของเสียอันตราย เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ หากมีการจัดการที่ไม่รัดกุมหรือความหย่อนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ประเทศไทยจะกลายเป็นที่รองรับของเสียอันตรายเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

3. ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศไทย ในการอนุวัติการพิธีสารบาเซล ในการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หรือจัดทำกฎหมายใหม่ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบการจัดการของเสียอันตรายเพิ่มขึ้น

4. กรณีข้อพิพาทความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายเกิดขึ้นในระหว่างประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก กับประเทศที่ไม่เป็นภาคีสมาชิก อาจเกิดความแตกต่างในการปรับใช้กฎหมายเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย ในเรื่องความรับผิด การคำนวณค่าเสียหาย รวมทั้งการฟ้องคดีในรัฐเหล่านั้นที่อาจมีความแตกต่างในรูปแบบและระบบของกฎหมายได้

5. ความเสียหายจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย นอกจากมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของมนุษย์แล้ว ยังอาจสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศของพืชและสัตว์ตามธรรมชาติได้อีก

ด้วย บางกรณีขอบเขตความเสียหายอาจมีผลกระทบเป็นวงกว้าง และสะสมตกค้างอยู่ในธรรมชาติเป็นเวลานาน ทำให้ประสบความยากลำบากในการจัดการความเสียหายที่วุ่น

ข้อเสนอแนะ

1) คำนิยามของเสียอันตราย

จากผลการวิจัยผู้วิจัยพบว่า คำนิยามศัพท์ของเสียอันตรายยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาบาเซลที่ครอบคลุมของเสียอันตรายประเภทต่างๆ ไว้อย่างกว้างขวางครบถ้วน จึงเห็นควร

1.1) กำหนดนิยามคำว่า “ของเสียอันตราย” ในคำนิยามของกฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้อง และครอบคลุมของเสียอันตรายตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาบาเซล

1.2) แก้ไขเพิ่มเติมบัญชีรายชื่อวัตถุอันตรายตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ให้สอดคล้องกับบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาบาเซล

2) ความรับผิดและชดเชยเงินความรับผิด

ผลการวิจัยพบว่า มีข้อจำกัดในการปรับใช้กฎหมายภายในในเรื่องความรับผิดและชดเชยเงินความรับผิด เนื่องจากคำนิยามศัพท์ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่สอดคล้องกับคำนิยามในบัญชีแนบท้ายของอนุสัญญาบาเซล จึงเห็นควร

2.1) กำหนดคำนิยาม “ทรัพย์สินอันตราย” หรือ “วัตถุอันตราย” ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และคำนิยามคำว่า “มลพิษ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับคำว่า “ของเสียอันตราย” ตามพิธีสารบาเซล ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกความรับผิดและผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 63 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และมาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่องเหตุยกเว้นความรับผิดกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความผิดของบุคคลภายนอก และจากการปฏิบัติตามมาตรการบังคับของหน่วยงานของรัฐ

3) ความเสียหายและการชดเชยเยียวยา

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยพบความเสียหายและการชดเชยเยียวยาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในความเสียหายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงเห็นควรมีมาตรการต่อไปนี้

3.1) กำหนดเรื่องการคิดค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากของเสียอันตรายไว้ในกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3.2) การคิดค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของความเสียหายแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับที่ระบุไว้ในอนุสัญญาบาเซล

4) การประกันภัยและหลักประกันทางการเงิน

ผลการวิจัยพบว่า การประกันภัยและหลักประกันทางการเงินในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ยังขาดมาตรการทางกฎหมายในกรณีการขนส่งของเสียอันตรายข้ามแดนและภายในประเทศ จึงเห็นควร

4.1) กำหนดหลักเกณฑ์การประกันภัยความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ใน พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534

4.2) กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือทางการเงินสำหรับผู้ประกอบการรายย่อยไว้ในกองทุนสิ่งแวดล้อมหรือหลักประกันทางการเงินอื่น เช่น พันธบัตร เพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินแก่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว

5) เขตอำนาจศาลและการบังคับตามคำพิพากษา

ผลการวิจัยพบว่า เขตอำนาจศาลและการบังคับตามคำพิพากษา เป็นอุปสรรคต่อการจัดการข้อพิพาทที่เกิดจากการขนส่งของเสียอันตรายข้ามแดน จึงเห็นควร

แก้ไขมาตรา 34 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ศาลใช้ดุลพินิจยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารบาเซล ทั้งนี้ พิจารณาถึงผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในเรื่องอำนาจการพิพากษาคดีของศาลไทยให้น้อยที่สุด

6. ผลกระทบทางการเงินต่อผู้ประกอบการ

ผลการวิจัยพบว่า การประกันภัยและหลักประกันทางการเงิน จะเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินแก่ผู้ขนส่งหรือผู้รับกำจัดของเสียอันตราย จึงเห็นควร

6.1) กำหนดหลักเกณฑ์การประกันภัยความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 โดยเน้นการประกันภัยภาคสมัครใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตรายที่จะกระจายความเสี่ยงความรับผิดชอบในค่าเสียหายนั้น

6.2) กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือทางการเงินสำหรับผู้ประกอบการรายย่อยไว้ในกองทุนสิ่งแวดล้อมหรือให้กู้ยืมแก่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว

7. ผลกระทบจากการนำของเสียอันตรายเข้ามากำจัดภายในประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า การนำของเสียอันตรายเข้ามากำจัดภายในประเทศ อาจทำให้ประเทศไทยกลายเป็นที่รองรับของเสียอันตราย หากมีการจัดการที่ไม่รัดกุมหรือความหย่อนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นควร

7.1) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม แยกตามประเภทและชนิดของของเสียอันตราย โดยเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

7.2) กำหนดหลักเกณฑ์การริไซเคิลสิ่งของหรือวัสดุใช้แล้ว พร้อมทั้งข้อห้ามการนำของเสียอันตรายมาริไซเคิล

8. ผลกระทบทางกฎหมายจากการอนุวัติการพิธีสารบาเซล

ผลการวิจัยพบว่า ในการอนุวัติการพิธีสารบาเซล ประเทศไทยต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับพันธกรณีตามพิธีสารดังกล่าว จึงเห็นควร

8.1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบและค่าเสียหายให้สอดคล้องกับพิธีสารบาเซล ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

8.2) ปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างองค์กร บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีบทบาทในฐานะองค์กรผู้มีความอำนาจ (Competent Authority) พร้อมทั้งมาตรการในการประสานงานขององค์กรเหล่านั้น

9. ผลกระทบต่อการจัดการข้อพิพาท

ผลการวิจัยพบว่า กรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกกับประเทศที่ไม่เป็นภาคีสมาชิก อาจเกิดความแตกต่างในการปรับใช้กฎหมายเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย รวมทั้งการฟ้องคดีในรัฐเหล่านั้นได้ จึงเห็นควร

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับความรับผิด ค่าเสียหาย การชดเชยเยียวยา และการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ให้สอดคล้องกับพิธีสารบาเซล ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการฟ้องและการบังคับคดี โดยให้ศาลไทยยอมรับบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้อย่างจำกัดในบางกรณี อาทิ ความเสียหายเกิดในประเทศที่มีได้เป็นภาคีแต่มีความเกี่ยวเนื่องหรือกระทบต่อประเทศไทย เป็นต้น

10. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจากการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย มีผลกระทบในวงกว้าง มูลค่าความเสียหายค่อนข้างสูง ทำให้ยากลำบากต่อการจัดการ จึงเห็นควร

10.1) กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พร้อมทั้งกำหนดคำนิยามของคำว่า “ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม” ไว้ในกฎหมายเหล่านี้

10.2) กำหนดหลักเกณฑ์การประกันภัยความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 ให้ครอบคลุมถึงความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ

บรรณานุกรม

กมล สนิธิเกศตริน. (2527). ความร่วมมือทางศาลเกี่ยวกับการยอมรับตามคำพิพากษาต่างประเทศ. *คูลพาท*, 31(2), 56-69.

จุมพต สายสุนทร. (2539). *กฎหมายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ชนินทร ควรฤาชัย. (2539). กองทุนสิ่งแวดล้อม ศึกษาความก้าวหน้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2538. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกริก.

บุญชนะ ยี่สารพัฒน์. (2537). ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประสพสุข บุญเดช. (2524). ผลคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ. *นิติศาสตร์*, 9(1), 64-67.

สุธาบดี สัตตบุศย์. (2527). การรับรองและการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์. *คูลพาท*, 31(2), 70-87.

สุธีรา ตูละเสถียร, โกศล วงสวรรค์ และ สถิต วงศ์สวรรค์. (2544). *มลพิษสิ่งแวดล้อม (ปัญหาสังคมไทย)*. กรุงเทพมหานคร: รวมสาส์น.

Boer, B., Ramsay, R., & Rothwell, D. (1998). *International environmental law in the Asia Pacific*. London: Kluwer Law International Ltd.

Choksi, S. (2001). Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal: 1999 protocol on liability and compensation. *Ecology Law Quarterly*, 28, 512-537.

Cohen, M. (2005). U.S. Shipbreaking Exports: Balancing safe disposal with economic realities. *Environmental Law & Policy Journal*, 28(2), 237-268.

Gaba, J. M. (1996) Tax deduction of hazardous waste cleanup costs: Harmonizing federal tax and environmental policies. *The Harvard Environmental Law Review*, 20, 61-110.

Godwin, D. L. (1993). The Basel Convention on transboundary movement of hazardous Wastes: An opportunity for industrialized nations to clean up their acts? *Denver Journal of International law and Policy*, 22(1), 193-208.

Hackett, D. P. (1990). An assessment of the Basel Convention on the control of transboundary movement of hazardous wastes and their disposal. *American University of International law and Policy*, 5(2), 291-323.

Huntoon, B. D. (1989). Emerging control on transfer of hazardous wastes to developing countries. *Law and Policy in International Business*, 21(2), 247-271.

Hyman, S. J. (1995). Settlement of complex environmental insurance coverage case under the California Code of Civil Procedure. *Southwestern University Law Review*, 24, 1157-1194.

Klein, A. R. (1997). Hazardous waste cleanup and intermediate landowners: Reexamining the Liability-Based Approach. *The Harvard Environmental Law Review*, 21, 337-386.

- Milhollin, E. (1998). Taxation of superfund cleanup costs: How the IRS continues to frustrate CERCLA's twin policy goals. *Wisconsin Environmental Law Journal*, 5, 213-230.
- Murphy, S. D. (1994). Prospective liability regimes for the transboundary movement of hazardous wastes. *American Journal of International law*, 88(1), 24-75.
- Quentel, P. L. (1988). The liability of financial institutions for hazardous waste cleanup costs under CERCLA. *Wisconsin Law Review*, 1988, 139-185.
- Schmidt, A. (1992). Transboundary movements of wastes under EC law: The emerging regulation framework. *Journal of Environmental law*, 4(1), 57-80.
- Simon, B. S. (1994). Environmental insurance coverage under the comprehensive general liability policy: Does the personal injury endorsement cover CERCLA liability? *UCLA Journal of Environmental Law & Policy*, 12, 435-481.



รองศาสตราจารย์อัครมศักดิ์ สินธิพงษ์ สำเร็จการศึกษา LLM สาขาวิชา International Legal Studies, สถาบัน The American University, USA และ น.บ. สาขาวิชานิติศาสตร์ สถาบันจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ มีผลงานทางวิชาการ ประเภทงานวิจัย ได้แก่ โครงการเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อนำที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะกลับมาใช้ประโยชน์ (Land Reclamation) บทความวิชาการ ได้แก่ ผลกระทบจากการรวมตัวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับความพร้อมด้านกฎหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ประเภทดำรง ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม