

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์นอกภาคอุตสาหกรรม ประเภทโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่¹

เอรพร ภาววิชัย²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์นอกภาคอุตสาหกรรม ประเภท โทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ในประเทศไทย จะพบว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายในการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นของเสียอันตรายที่เกิดจากซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มา บังคับใช้โดยตรง ส่งผลให้ไม่มีแนวทางหลักในการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ จำพวกโทรศัพท์มือถือและ แบตเตอรี่โดยเฉพาะเช่นกัน คงมีเพียงกฎหมายที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2535 แต่กฎหมายทั้งสามฉบับต่างมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้และหน่วยงานใน ความควบคุมที่แตกต่างกัน จึงทำให้กฎหมายขาดความเชื่อมโยงและการแก้ปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์ ประเภทโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการศึกษาทำให้ทราบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ ประเภท โทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ ยังไม่ชัดเจนหลายประการ ทำให้มีประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหากฎหมายในการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ ประเภท โทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายโดยตรงในการกำจัดซากโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ หรือแม้กระทั่งในการกำจัดซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ชนิดอื่น ๆ ซึ่งจากการศึกษากฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลทั่ว ๆ ไป ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมทั้งกฎหมายซึ่งกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การออกข้อกำหนดในการให้เจ้าของ บ้านเรือนทำการคัดแยก ของเสียอันตรายออกจากมูลฝอยธรรมดา ซึ่งการจะทำให้มาตรการดังกล่าวประสบ ผลสำเร็จอันจะเป็นการจัดการและควบคุมซากขยะอิเล็กทรอนิกส์ได้นั้นประชาชนต้องได้รับความรู้เกี่ยวกับ ของเสียอันตรายแต่ละประเภทก่อน เพื่อให้มีการคัดแยกขยะอิเล็กทรอนิกส์จากโทรศัพท์มือถือและ แบตเตอรี่ซึ่งเป็นของเสียอันตรายจากชุมชนออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป ซึ่งจะนำไปสู่การบำบัดและกำจัด

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์นอก ภาคอุตสาหกรรม ประเภท โทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิจิตร และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อย่างถูกต้องต่อไปได้ อันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อการควบคุมและจัดการนั่นเอง ซึ่งขอบเขตการบังคับใช้ที่มุ่งจะคุ้มครองสุขภาพอนามัยและสาธารณสุขของมนุษย์เป็นสำคัญ โดยใช้บังคับแต่เฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ที่หรือทางสาธารณะ ตลาดหรือสถานที่ใด ๆ ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยและสิ่งอื่นใดอันปรากฏในบทนิยามตามมาตรา 4 แต่เนื่องจากขยะอิเล็กทรอนิกส์จากโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ เป็นของเสียอันตรายจากชุมชน และมีวิธีการกำจัดที่แตกต่างจากมูลฝอยชุมชนประเภทอื่น ๆ ดังนั้น หากของเสียอันตรายดังกล่าวถูกนำไปทิ้งรวมกับของเสียหรือขยะทั่วไป จะก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างมาก จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดเฉพาะเรื่อง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในเรื่องการเรียกคืนขยะอิเล็กทรอนิกส์จากโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ จึงไม่อาจที่จะกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคในแต่ละท้องถิ่น ในการเรียกคืนซากโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ดังกล่าว รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดโทษสำหรับประชาชนในการคัดแยกและทิ้งของเสียอันตราย โดยเฉพาะขยะอิเล็กทรอนิกส์จากโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ ซึ่งทำได้เพียงการเก็บขนของเสียอันตรายดังกล่าวเมื่อมีประชาชนมาทิ้ง และสามารถนำไปกำจัดตามหน้าที่โดยใช้งบประมาณของตนเอง และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายจากขยะอิเล็กทรอนิกส์เช่นกัน ในมาตรา 79 โดยสามารถนำมาใช้อุดช่องว่างในการกำหนดกฎระเบียบการคัดแยก การเก็บรวบรวม การขนส่งและการกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีเจตนารมณ์เข้าไปก้ำก้ำอำนาจหน้าที่ของกฎหมายฉบับอื่นแต่อย่างใด ซึ่งหากต้องการนำกฎหมายฉบับนี้ไปบังคับใช้ในกรณีใดจะต้องเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้และต้องออกเป็นประกาศกฎกระทรวงเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีการประกาศกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมายของไทยจึงขาดความเชื่อมโยงของการจัดการขยะอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า และไม่ปฏิบัติตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งเป็นหลักสากลที่นานาชาติใช้บังคับในประเทศของตน

2. ปัญหาการอนุวัติกฎหมายในการนำเข้าและส่งออกขยะอิเล็กทรอนิกส์

การนำเข้าและส่งออกขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นของเสียอันตรายจะอยู่ภายใต้อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด ค.ศ. 1989 เนื่องจากประเทศไทยได้เป็นรัฐภาคีตั้งแต่ พ.ศ.2541 โดยผู้นำเข้าต้องได้รับใบอนุญาตนำเข้าวัตถุอันตรายโดยดำเนินการตามขั้นตอนของอนุสัญญาบาเซล ที่กำหนดให้การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายได้รับความยินยอมอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานภาครัฐของประเทศต้นทางและปลายทาง ดังนั้น หากประเทศต้นทางและประเทศปลายทางสามารถตกลงกันก็จะสามารถนำเข้าซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาบาเซลมากำจัดในประเทศปลายทางได้ ซึ่งประเทศไทยไม่ได้้อนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาบาเซล คงมีเพียงการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ.2546

และอาศัยบทนิยามตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มาบังคับใช้แทน แต่ยังคงความชัดเจนในคำนิยามและการให้ความหมายของเสียอันตราย เพราะมาตรา 4 มีเพียงการให้คำนิยามว่า วัตถุอันตราย เท่านั้น ซึ่งแตกต่างอนุสัญญาบาเซลที่จำแนกเป็นของเสียอันตราย จึงเป็นเหตุให้การจำแนกและให้ความหมายของเสียอันตรายตามกฎหมายไทยยังไม่ชัดเจน เป็นช่องว่างทางกฎหมายที่บุคคลบางกลุ่มอาศัยสร้างผลประโยชน์แก่ตัว โดยผลักภาระการกำจัดขยะอันตรายเหล่านั้นให้ภาครัฐแทน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับผลกระทบจากขยะอิเล็กทรอนิกส์ ประเภทโทรศัพท์มือถือและแบตเตอรี่ ผู้ได้รับผลกระทบจากขยะอิเล็กทรอนิกส์ไม่ว่าจะผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้เสียหายโดยอ้อมสามารถใช้สิทธิทางศาลยื่นฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ประกอบมาตรา 6 สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนก็สามารถฟ้องได้โดยอาศัยบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งหลักการสำคัญ คือ โจทก์ที่เป็นผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย เพราะกฎหมายได้สันนิษฐานไว้ก่อนแล้วว่าจำเลยจะต้องรับผิดชอบเมื่อมีความเสียหายจากมลพิษเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโจทก์หรือผู้เสียหายจะได้รับความคุ้มครองมากกว่าจำเลย แต่การฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายก็ยังมีปัญหาอยู่ที่ภาระการพิสูจน์ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายนั้น เพราะการฟ้องเพื่อให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายยังต้องอาศัยการพิจารณาตามหลักละเมิดทั่วไป ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และ มาตรา 438 กล่าวคือ ค่าสินไหมทดแทนที่จะเรียกร้องได้นั้นต้องเป็นค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามความเป็นจริงเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่หากเป็นความเสียหายที่เกิดจากสารเคมี สารอันตรายที่อยู่ในขยะอิเล็กทรอนิกส์ สารพิษหรือวัตถุใด ๆ ในกระบวนการอุตสาหกรรมความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้นทันที ต้องอาศัยระยะเวลาการสะสมของสารอันตรายเหล่านั้นในร่างกาย หรืออาจจะต้องมีปริมาณการสะสมของสารจำนวนหนึ่งจึงจะแสดงปฏิกิริยาต่อร่างกายมนุษย์ หรือบางกรณีที่มีความเสียหายอาจจะเกิดขึ้นหลังจากที่คดีเสร็จสิ้นไปแล้วก็ได้ เช่นนี้แล้วหากมีการพิสูจน์ความเสียหายตามความเป็นจริงเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามหลักละเมิดทั่วไป ที่ศาลจะกำหนดให้มีการชดเชยค่าเสียหายเพื่อให้ใกล้เคียงกับคู่สภาพเดิมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงต้องถือเอาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับมาพิจารณาเป็นสำคัญ ซึ่งในส่วนนี้จะแตกต่างจากผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากสารอันตราย ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์และกำหนดค่าเสียหายที่แท้จริงได้ จึงทำให้ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากสารอันตรายในขยะอิเล็กทรอนิกส์ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามที่ตนได้รับ โดยแท้จริง

จากปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการรีไซเคิลขยะอิเล็กทรอนิกส์โดยให้ผู้ผลิตจ่ายค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยการจัดเก็บค่านี้นี้จะเป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดฐานและอัตราค่าธรรมเนียมอย่างชัดเจนแน่นอน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการคัดแยกซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป จัดตั้งศูนย์รับคืนซากผลิตภัณฑ์เพื่อนำส่งกลับไปให้ผู้ผลิต หรือผู้จำหน่ายนำไปกำจัดหรือรีไซเคิลต่อไป ตลอดจนออกมาตรการที่มีสภาพบังคับและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนดำเนินการแยกและทิ้งขยะเหล่านี้ให้ถูกต้อง และสนับสนุนให้มีการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยนำหลักการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์มาประยุกต์ใช้ โดยคำนึงถึงผลิตภัณฑ์ตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางและให้การส่งเสริมกิจการเหล่านี้อย่างจริงจังเนื่องจากผู้ประกอบการในประเทศไทยเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม ซึ่งเป็นกระทำได้ตามหลัก 3 R ได้แก่ การลด (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) การรีไซเคิล (Recycle) เพื่อประหยัดทรัพยากร รวมทั้งคัดแยก ไม่ทิ้งขยะอิเล็กทรอนิกส์กับขยะมูลฝอยทั่วไปลงในแหล่งน้ำ ไม่นำไปฝังดินหรือเผา อันจะเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ พร้อมทั้งผลักดันร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.....ออกบังคับใช้เป็นกฎหมายเพื่อใช้ในการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์เป็นการเฉพาะ

2. ควรอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาบาเซล โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดความหมายได้ชัดเจน สำหรับถ้อยคำหรือข้อความที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน โดยเฉพาะบทนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ซึ่งจะทำให้การนำกฎหมายไปใช้บังคับมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงทั้งของเสียอันตราย ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาบาเซล และที่นอกเหนือไปจากอนุสัญญาบาเซล โดยเฉพาะสินค้าประเภทมือสองที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างความเป็นของเสียอันตราย และสินค้าที่นำไปใช้ใหม่ได้ โดยแก้ไขบทนิยามในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 มาตรา 4 จากคำว่า วัตถุอันตราย เป็น ของเสียอันตราย เพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้และครอบคลุมไปยังของเสียอันตรายตามบัญชีรายชื่อของอนุสัญญาบาเซลและปิดช่องว่างในการหาผลประโยชน์ของบุคคลที่ลักลอบนำขยะอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาหาผลประโยชน์ในประเทศไทย

3. ควรกำหนดบทบัญญัติในเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พร้อมทั้งกำหนดลักษณะคดีที่จะนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษไปปรับใช้ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยจะต้องเป็นคดีที่ผู้กระทำละเมิดจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือกระทำโดยไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมายแต่อย่างใด และควรมีการจัดทำพระราชบัญญัติ

พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจากการดำเนินคดีละเมิดทั่วไป โดยกำหนดให้มีความง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

เอกสารอ้างอิง

- เขตไท่ ลังการ์พินธุ์. (2543). “ความรับผิดฐานละเมิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย” วารสารนิติศาสตร์, 30, 30. หน้า 411.
- เฉลียว นครจันทร์ และ ศิริพงษ์ โสภณ. (2561, มกราคม-กุมภาพันธ์). “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย” วารสารวิชาการสถาบันวิชาการจัดการแห่งแปซิฟิก, 4, 1. หน้า 284.
- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2539). “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ” ดุลพาห, 43, 1, หน้า 99.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2549). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.