

# ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกากของเสียอันตราย ข้ามแดนของไทย ตามอนุสัญญาบาเซล<sup>1</sup>

ภาณุณี บินรัมย์<sup>2</sup>

เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงในหลายด้านของสังคมเมืองทำให้การขยายตัวของชุมชน และประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มนุษย์จึงหันหน้ามาคิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตมากขึ้น เทคโนโลยีจึงกลายมาเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญมากในยุคปัจจุบัน ทำให้สังคมมีความเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดด เพื่อให้ทันต่อยุคสมัย ตลอดจนไปถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม รวมทั้งคำนึงถึงทางสังคม ประกอบกับการพัฒนาประเทศในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าเทคโนโลยีจะให้คุณประโยชน์แก่มนุษย์ในหลายด้าน แต่เทคโนโลยี ก็ให้โทษที่มนุษย์ที่ขาดการปฏิเสธได้เช่นกัน เนื่องจากการได้มาซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกแต่ละอย่างนั้น ในกระบวนการผลิตและการใช้งานนั้นย่อมมีของเสียเกิดขึ้นเสมอ ซึ่งของเสียเหล่านั้นที่ได้มามีข้อมเป็นของเสียอันตราย ที่ส่งผลให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยของเสียอันตรายนี้มีแหล่งที่มาได้หลายแหล่งทั้ง ชุมชน โรงพยาบาล โรงงานอุตสาหกรรม และการเกษตร เป็นต้น หากไม่มีการกำจัดแบบถูกวิธี ก็จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เนื่องจากการกำจัดของเสียอันตรายแบบถูกวิธีนั้นต้องใช้ต้นทุนราคาสูง ทางออกของประเทศที่พัฒนาแล้วจึงส่งออกสินค้าประเภทของเสียอันตรายนี้ไปยังประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อลดปัญหาขยะภายในประเทศ เนื่องจากขยะหรือของเสียบางประเภทมีราคาสูง การลักลอบนำเข้าของเสียอันตรายจึงกลายเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา

เนื่องด้วยปัญหาการลักลอบนำเข้าของเสียอันตรายของประเทศกำลังพัฒนาทวีความรุนแรงขึ้น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme) ได้จัดประชุมนานาชาติขึ้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2532 ณ นครบาเซล ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อจัดทำร่างอนุสัญญาบาเซล หรืออนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมุ่งหมายจะลดการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย (Hazardous Waste) เพื่อควบคุม การนำเข้า ส่งออก และนำผ่านของเสียอันตรายให้เกิดความปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกากของเสียอันตรายข้ามแดนของไทย ตามอนุสัญญาบาเซล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์รัด เล็งวิทยา และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

<sup>2</sup>นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สุขภาพอนามัย รวมทั้งป้องกันการขนส่งที่ผิดกฎหมายและช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการ ของเสียอันตราย โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม แต่อนุสัญญานี้ไม่ได้ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของเสียกัมมันตรังสี (Radioactive Waste) ซึ่งประเทศไทยลงนามและให้สัตยาบันเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซลเมื่อปี 2541 เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาการลักลอบนำเข้าของเสียอันตรายตั้งแต่ปี 2534 และมีการลักลอบนำเข้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งข้อดีของอนุสัญญา คือเราส่งออกของเสียอันตรายที่ไม่สามารถกำจัดเองได้ ไปยังประเทศที่มีโรงงานกำจัด ถ้าถอนตัวจะส่งออกไม่ได้ เพราะมีมาตรการหนึ่งห้ามรับของเสียจากประเทศที่ไม่ใช่ภาคี ยกตัวอย่าง หม้อแปลงไฟฟ้าที่มีสารพีซีบี ซึ่งเป็นสารที่ผลกระทบต่อร่างกาย จะต้องส่งออกไปยังยุโรปเพราะจัดการเองไม่ได้

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีตามอนุสัญญาบาเซลก็ตาม ปัญหาการลักลอบการนำเข้าของเสียอันตรายก็ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยอยู่ แม้มีการลักลอบนำเข้าเพิ่มขึ้น เมื่อประเทศจีนประกาศยกเลิกการใช้พลาสติก และห้ามนำเข้าของเสียพลาสติก ทำให้ของเสียเหล่านี้ล้นไหลไปยังประเทศต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้ของเสียพลาสติกกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่นานาประเทศต่างตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ จึงจัดประชุมสมาชิกภาคีอนุสัญญาบาเซลฯ สมัยที่ 14 ขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 เพื่อแก้ไขอนุสัญญาบาเซล โดยข้อตกลงในการควบคุมและจำกัดการส่งออกขยะพลาสติกระหว่างประเทศ หลังจากนั้นประเทศต้นทางที่ต้องการส่งออกขยะจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลปลายทางเสียก่อน ทั้งนี้อนุสัญญาบาเซลมีมาตรการจัดการกับขยะพลาสติก ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน 180 ประเทศทั่วโลก ที่ให้การเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน ซึ่งเป็นข้อดีที่ประเทศไทยจะสามารถปฏิเสธการนำเข้าของเสียพลาสติกเหล่านี้ได้ในฐานะภาคีตามอนุสัญญาบาเซล แต่ก็ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ที่จะต้องศึกษาเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของการตีความระหว่างของเสียกับสินค้าใช้แล้ว ตามอนุสัญญาบาเซล ประเทศไทยเป็นภาคีตามอนุสัญญาบาเซล ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ระเบียบ เงื่อนไข ข้อบังคับและข้อตกลงตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้ในอนุสัญญานั้น ๆ ทั้งนี้รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายก็ต้องมีความสอดคล้องกับข้อตกลงตามอนุสัญญาตั้งแต่คำนิยาม ไปตลอดกระทั่งถึงการบังคับใช้ แต่ปัจจุบันพบว่าประเทศไทยมีขยะ หรือของเสียอันตรายเพิ่มมากขึ้นทุกปี แม้ว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายตามอนุสัญญาบาเซลฯ ก็ตาม เป็นเพราะว่า กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีนิยาม “ของเสียอันตราย” ไว้แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัดหลายฉบับ เนื่องจากมีคำที่ใช้สื่อความหมายถึงคำว่า “ของเสียอันตราย” ไว้แตกต่างกันออกไป ทั้งของเสีย ของเสียที่เป็นอันตราย ขยะอันตราย และขยะพิษ จึงเป็นปัญหาให้เกิดความกระอักกระอ่วนในการตีความของของเสียอันตราย โดยอนุสัญญาบาเซลได้นิยามคำว่า “ของเสียอันตราย” ไว้ว่า “ของเสีย” คือ วัตถุซึ่งถูกทิ้งหรือมีเจตนาจะถูกทิ้งหรือต้องการที่จะทิ้ง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายภายในของแต่ละ

ประเทศ และกำหนดขอบเขตของอนุสัญญาว่าครอบคลุมของเสียที่มีการเคลื่อนย้ายข้ามแดน ที่อนุสัญญาถือว่าเป็น “ของเสียอันตราย” ซึ่งอนุสัญญานี้มุ่งควบคุมของเสียอันตรายโดยเฉพาะ ไม่ได้รวมถึงของเสียอื่น ๆ เช่น ของเสียทั่วไปจากชุมชน และมีการจัดหมวดหมู่ของของเสียอันตรายไว้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้จึงเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความว่า ของเสียกับสินค้าที่ใช้แล้วนั้น ต่างกันอย่างไร ของเสียประเภทไหนจะเรียกว่าเป็นของเสียอันตราย และของเสียประเภทใดที่เรียกว่าเป็น สินค้าใช้แล้วตามอนุสัญญาบาเซล แม้ว่าประเทศไทยได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 รองรับ ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจน เพราะไม่มีคำนิยามที่เฉพาะเจาะจงในกฎหมายสำหรับ “ของเสียอันตราย” มีการนำเอาสินค้าที่ใช้แล้ว โดยมีสารพิษปนเปื้อนหรือของเสียอันตรายเข้ามา เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อเป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายชัดเจน อีกทั้งประเทศมีการค้าแบบเสรี ซึ่งเป็นการซื้อขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศ โดยไม่มีการเก็บภาษีศุลกากร และการกีดกันทางการค้าอื่น ๆ รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนข้ามเขตแดนระหว่างประเทศโดยอิสระ การค้าเสรีคือสถานะที่ไม่มีการกีดกันใด ๆ โดยรัฐบาลกับการค้าระหว่างปัจเจกบุคคลหรือบริษัทที่อยู่คนละประเทศ จึงส่งผลให้มีการลักลอบนำสินค้าเข้าในประเทศ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เพื่อเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายอย่างไม่ผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่เข้าข่ายตามข้อกำหนดในอนุสัญญาบาเซล เป็นช่องว่างที่ไม่สามารถให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบและควบคุมได้

ดังนั้น ควรมีการบัญญัติเพิ่ม นิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน และปริมาณขยะของเสียได้ช่วยให้สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชากรดีขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาบาเซลฯ

2. ปัญหาการบริหาร การจัดการภายในประเทศ ตามอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด

อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นข้อตกลงเฉพาะหน้าภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเจตนารมณ์ของอนุสัญญาบาเซล คือการคุ้มครองประเทศกำลังพัฒนาไม่ให้เป็แหล่งสะสมของของเสียอันตรายที่นำเข้ามาจากประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้นการเป็นภาคีเป็นเรื่องที่ดี เพราะเกือบทุกประเทศทั่วโลกเป็นสมาชิก แม้ว่าอนุสัญญาบาเซลจะไม่ใช่อุปกรณ์ป้องกันการนำเข้าของเสียอันตรายที่มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุด แต่ปัจจัยสำคัญขึ้นอยู่กับการควบคุม การบริหารการจัดการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานหน้าด่านและหน่วยงานผู้อนุญาตนำเข้า

ช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของขยะอันตราย ทั้งขยะอิเล็กทรอนิกส์ของเสียอันตรายอื่น ๆ และขยะพลาสติก ทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อีกทั้งของประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับแหล่งสะสมของเสียอันตรายพวกนี้ต่างก็มีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย เนื่องจากการนำเข้าของขยะจากต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นหลายล้านตันต่อปี ซึ่งประเทศผู้ส่งออกมายังประเทศไทยรายใหญ่คือ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ของเสียอันตรายที่ส่งออกมากที่สุดคือของเสียประเภทพลาสติก ทำให้ของเสียพลาสติกกลายเป็นปัญหาใหญ่ระดับโลกที่หลายประเทศต่างกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากของเสียพลาสติก สหประชาชาติ (UNEP) จัดประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัดขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 เพื่อเร่งแก้ไขอนุสัญญาบาเซล เนื่องจากประเทศภาคีอนุสัญญาบาเซลต่างตระหนักมากขึ้นถึงความเสี่ยงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะพลาสติก จึงเสนอให้มีข้อห้ามเพิ่มเติมว่าด้วยการลดการค้าขยะพลาสติกข้ามพรมแดน เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของภาคแก้ไขอนุสัญญาบาเซล (Basel Ban Amendment) รัฐบาลกว่า 180 ประเทศทั่วโลก ยกเว้นสหรัฐอเมริกาเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน หรือรู้จักกันในชื่อว่า “อนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) เพื่อทำให้การค้า “ขยะพลาสติก (Plastic Waste)” มีความโปร่งใสและยกระดับการควบคุมการนำเข้าส่งออกและนำผ่านขยะพลาสติกระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันรับประกันว่าจะมีการจัดการขยะพลาสติกที่ปลอดภัยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ทั้งนี้อนุสัญญาบาเซลมีมาตรการจัดการกับขยะพลาสติก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนจำนวนมากรับรู้ถึงปัญหาดังกล่าวและต้องการให้มีการแก้ปัญหา” ข้อตกลงครั้งนี้ นับเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่ เพราะอนุสัญญาดังกล่าวมีผลในเชิงกฎหมาย ซึ่งนับว่าบรรลุผลได้อย่างรวดเร็วเพราะเป็นการต่อยอดจากกลไกของอนุสัญญาเดิม

การที่ประเทศไทยเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาบาเซลครั้งนี้ ถือเป็นเรื่องที่ดี เนื่องจากประเทศไทยในฐานะภาคีสมัชชาอนุสัญญาบาเซล สามารถใช้สิทธิตามกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศนี้ในการปฏิเสธนำเข้าขยะพลาสติกด้วยได้ ซึ่งอนุสัญญาบาเซลนี้ส่งสัญญาณทางการเมืองที่ชัดเจนต่อประชาคมโลก ต่อภาคธุรกิจ และต่อตลาดผู้บริโภคว่าถึงเวลาต้องจัดการกับปัญหาการค้าขยะพลาสติกอย่างจริงจัง ข้อตกลงครั้งสำคัญทางประวัติศาสตร์นี้เป็นเครื่องมือสำคัญของประเทศในซีกโลกใต้ในการยุติการทิ้งขยะพลาสติกระหว่างประเทศ และปกป้องประเทศของตนมิให้กลายเป็นถังขยะและกากของเสียเป็นพิษของโลก เนื่องจากระบบการแก้ปัญหาขยะพลาสติกของไทย ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะจุดไม่ใช่แก้ต้นเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง เพราะในด้านนโยบาย กฎหมาย ยังไม่มีการออกมาตรการมาลดปัญหาสังแวดล้อม

ดังนั้น การแก้ไขปัญหามลพิษพลาสติกได้ดีที่สุดต้องผลักดันกฎหมายกำหนดนโยบาย และการใช้มาตรการเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึงมาตรการสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่ภาครัฐและภาคธุรกิจต้องสนับสนุนเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะหากไม่มีกฎหมายออกมาควบคุมโรงงานต่าง ๆ ไม่มีมาตรการมาช่วยสนับสนุนจัดการขยะพลาสติก ประเทศไทยจะประสบปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อมหนักขึ้น

### 3. ปัญหาการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการของเสีย

การจัดการของเสีย สามารถกระทำได้หลายวิธี ทั้งการเผา การฝังกลบ การผสมเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง (Fuel Blending) และการคัดแยกเพื่อนำกลับไปใช้ใหม่ (Reuse/Reclaim) เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมควบคุมมลพิษ ทำหน้าที่ในการประสานงานร่วมกันสำนักงานเลขาธิการคณะอนุสัญญาบาเซล โดยให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนและขออนุญาตการนำเข้าส่งออก หรือนำผ่านของเสียข้ามแดน ตลอดจนกำหนดมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อให้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและควบคุมให้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดในอนุสัญญาบาเซล ค.ศ. 1989 ส่วนกรมมลพิษนั้น เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ประสานงานในการรับส่งข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาบาเซล ค.ศ. 1989 ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษา แม้ว่าตามความในข้อ 5 แห่งอนุสัญญาบาเซล ค.ศ. 1989 ได้กำหนด ให้ภาคีสมาชิกต้องจัดการแต่งตั้งหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานอนุสัญญาบาเซล โดยภาคีสมาชิกจะจัดตั้งหน่วยงานผู้มีอำนาจหนึ่งแห่งหรือมากกว่าก็ได้ และให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานหนึ่งแห่งเพื่อเข้ามาดูแลและเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานตามอนุสัญญาบาเซล ค.ศ. 1989 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมิได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ เนื่องจากไม่มีกฎหมายการจัดการของเสียโดยเฉพาะ จึงไม่มีหน่วยงานผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนั้นอย่างเป็นทางการ ทำให้การจัดการของเสียอย่างกระจัดกระจาย หรือเกิดปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงาน เนื่องจากมีความระมัดระวังในการเกรงจะก้าวล่วงหน้าที่ของกันและกันนั่นเอง ซึ่งต่างจากของต่างประเทศ อย่างสหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีกฎหมายในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ กำหนดขอบเขตของเสียและมาตรการการจัดการของเสียอย่างชัดเจน อีกทั้งกฎหมายหลัก ในการจัดการของเสียของทั้งสามประเทศ ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการจัดการของเสียของภาคเอกชนอีกด้วย

จึงสมควรนำหลักการทางกฎหมายของต่างประเทศ เข้ามาบูรณาการหรือเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบัน

จากการศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกากของเสียอันตรายข้ามแดนของ ไทย ตามอนุสัญญาบาเซล ผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขและปรับปรุง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการซึ่งเป็นมาตรฐานที่ยอมรับในระดับสากลต่อไป ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของการตีความระหว่างของเสีย กับ สินค้าใช้แล้ว ตามอนุสัญญาบาเซล พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีการบัญญัตินิยาม “ของเสียอันตรายไว้” แต่นิยาม “วัตถุอันตราย” ในมาตรา 4

ควรเพิ่มความต่อไปนี้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 (11) ดังนี้

“(11) วัตถุอื่น ๆ ที่ปราศจากการปนเปื้อนของสารพิษ สิ่งเจือปนหรือสารตกค้าง ซึ่งหมายถึงของเสียอันตราย ตามอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด”

2. ปัญหาการบริหาร การจัดการภายในประเทศ ตามอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด

ตามข้อตกลงรัฐภาคีอนุสัญญาบาเซล สมัยที่ 14 กระทรวงอุตสาหกรรมต้องออกกฎหมายข้อบังคับภายในประเทศให้สอดคล้องกับข้อตกลงอนุสัญญาบาเซล ดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 จากเดิมบัญญัติว่า

มาตรา 4 “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (6) วัตถุกัมมันตรังสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (8) วัตถุกัดกร่อน
- (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง
- (10) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล

สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

ควรเพิ่มความในพระราชบัญญัติวัดอุณทราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 (10) “วัตถุอย่างอื่นให้รวมไปถึงของเสียพลาสติก และอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม”

## 2.2 พระราชบัญญัติวัดอุณทราย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 เดิมบัญญัติไว้ว่า

2.2.1 มาตรา 10 ให้ยกเลิกความใน (1) ของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวัดอุณทราย พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัดอุณทราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(1) กำหนดปริมาณ องค์ประกอบ คุณสมบัติและสิ่งเจือปน ภาชนะบรรจุ วิธีตรวจและทดสอบภาชนะ ฉลาก การผลิต การนำเข้า การส่งออก ด้านศุลกากรที่นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านการขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย การปฏิบัติกับภาชนะของวัดอุณทรายการให้แจ้งข้อเท็จจริง การให้ส่งตัวอย่าง หรือการอื่นใดเกี่ยวกับวัดอุณทรายเพื่อควบคุม ป้องกัน บรรเทาหรือระงับอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสนธิสัญญาและข้อผูกพันระหว่างประเทศประกอบด้วย

ควรเพิ่มความในพระราชบัญญัติวัดอุณทราย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 มาตรา 10 (2) “กำหนดปริมาณ องค์ประกอบ คุณสมบัติและสิ่งเจือปน ภาชนะบรรจุ วิธีตรวจและทดสอบภาชนะ ฉลาก การผลิต การนำเข้า การส่งออก ด้านศุลกากรที่นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านการขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย การปฏิบัติกับภาชนะของวัดอุณทรายการให้แจ้งข้อเท็จจริง การให้ส่งตัวอย่าง หรือการอื่นใดเกี่ยวกับวัดอุณทรายเพื่อควบคุม ป้องกัน บรรเทาหรือระงับอันตราย ที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสนธิสัญญาและข้อผูกพันระหว่างประเทศอันว่าด้วยของเสียพลาสติก และอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันอย่างเคร่งครัด”

2.2.2 มาตรา 21 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 70/2 แห่งพระราชบัญญัติวัดอุณทราย พ.ศ. 2535 เดิมบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 70/2 ผู้ใดนำผ่านวัดอุณทรายชนิดที่ 1 โดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20/2 วรรคหนึ่งหรือวรรคหก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดนำผ่านวัดอุณทรายชนิดที่ 2 โดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20/2 วรรคหนึ่งหรือวรรคหก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดนำผ่านวัดอุณทรายชนิดที่ 3 โดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20/2 วรรคสองหรือวรรคหก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดนำผ่านวัดอุณทรายชนิดที่ 4 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

ควรเพิ่มความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 มาตรา 21 “70/3 ผู้ใดลักลอบ ฝ่าฝืน นำเข้าหรือผ่านวัตถุอันตรายชนิดที่ 10 ว่าด้วยของเสียพลาสติก และอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน โดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

### 3. ปัญหาการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการของเสีย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 (11) จากเดิมบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 13 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับ

จังหวัดตามมาตรา 37

(5) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรและ การส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(6) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันหรือแก้ไข อันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา 53 (1)

(8) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิดที่ รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55

(9) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎ กระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(10) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณี ที่ ปรากฏว่า ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(11) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงาน ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- (12) กำกับจัดการและบริหารเงินกองทุน
- (13) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของ ประเทศต่อคณะรัฐมนตรี  
อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (14) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือ กฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจ  
หน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- ควรเพิ่มความต่อไปนี้อย่างนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535  
มาตรา 13 (11) และ มาตรา 13/1 ดังนี้
- “(11) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ  
รัฐวิสาหกิจ ประชาชนและเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ รวมทั้งการจัดการของเสีย  
ตามนิยามในพระราชบัญญัตินี้”
- มาตรา 13/1 “หน่วยงานของรัฐมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแล บริหารจัดการของเสีย ตามนิยาม  
ในพระราชบัญญัตินี้”

## เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. คู่มือการขนส่งวัตถุอันตราย. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม, 2544.
- จริยา แสงราม. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันขยะอันตราย : ศึกษาเฉพาะชุมชนในเขต  
กรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ณัฐฐา ตนายะพงศ์. “กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน.” วิทยานิพนธ์  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- มัลลิกา ปัญญาอะโป. การจัดการของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม. นครปฐม: ภาควิชาวิทยาศาสตร์  
สิ่งแวดล้อม คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2544.
- ลาวัญย์ ถนัดศิลปกุล. “แนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนระหว่างประเทศ หน่วยที่ 8.” ใน ประมวล  
สารชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี:  
สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2553.