

การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

THE CONTROL OF MARINE PLASTIC LITTERS FROM LAND BASED SOURCE UNDER UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA, 1982.

พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์*

Pitsinee Srisawat

(Received : February 04, 2020 ; Revised : May 10, 2020 ; Accepted : May 10, 2020)

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีจุดประสงค์ที่จะนำเสนอการควบคุมขยะทะเลตาม UNCLOS ซึ่งรวมถึงจารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกัน ลดและควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก เพื่อคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ ปัญหาขยะทะเลจำนวนมากในมหาสมุทร ส่วนใหญ่เป็นขยะพลาสติก เกิดจากการบริหารจัดการขยะพลาสติกที่ไม่มีประสิทธิภาพจากแหล่งบนบกที่มนุษย์นำลงสู่ทะเล และนับว่ามีปริมาณมากที่สุด การทิ้งขยะเหล่านี้จากแหล่งบนบกลงสู่ทะเลมีทั้งโดยตรงหรือผ่านแม่น้ำหรือลำคลองแล้วไหลลงสู่ทะเล นอกจากนี้การเกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม พายุที่พัดพาขยะจากแหล่งบนบกลงสู่ทะเล ยังส่งผลให้เกิดขยะทะเลด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งแมโคร พลาสติก และไมโครพลาสติก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตทางทะเลด้วย จนกลายเป็นปัญหาของโลกในปัจจุบันนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) หรือ UNCLOS เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งรวมถึงหลักการควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีควรอนุวัติการ UNCLOS และจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องเป็นกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่อป้องกัน ลดและควบคุมขยะทะเล อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมิได้อนุวัติการกฎหมายภายในให้บริบูรณ์ตาม UNCLOS และจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก จึงส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการทิ้งขยะทะเลมากที่สุดเป็นอันดับ 10 ของโลก ดังนั้น บทความนี้ได้เสนอแนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ในการอนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศไทยให้ครบถ้วนบริบูรณ์ตาม UNCLOS และจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบกต่อไป

คำสำคัญ : ขยะทะเล ขยะพลาสติก การควบคุมขยะทะเล

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

This article aims to present the UNCLOS marine waste control, including international customs protection practices, reducing and controlling marine waste from onshore sources. As marine trash problems, mostly plastic waste are caused by ineffective waste management from onshore sources that humans bring to the sea, and considered the largest quantity of waste.

These plastic wastes were dumped from land sources into the sea either directly or through rivers or canals and finally they flowing into the sea. In addition, the natural disasters such as floods, storms had also carried waste from land resources into the sea resulting in marine waste, both macro-plastics and micro-plastics. This affects the marine environment including living and non-marine life and has become problematic in the world today. The United Nations Convention on the Law of the Sea (1982) or UNCLOS is a convention containing the principles of international law for the protection and preservation of the marine environment which include the principle of controlling marine waste from onshore sources. Thailand, as a party thereto is obligated to implement UNCLOS provisions and its related customs as Thailand's internal laws to prevent reducing and controlling marine waste. However, Thailand does not have internal laws that are fully in compliance with UNCLOS and international customs in relation to the prevention, reduction and control of marine waste from onshore sources. As a result, Thailand is ranked in the world's 10th largest waste disposal of the world. Therefore, this article can be beneficial and used as the full implementation of Thailand's regulatory legislation in accordance with UNCLOS and international customs in relation to the prevention, reduction and control of marine waste from onshore sources in the future.

Keywords : Marine litters, Plastic waste, Marine litters control

บทนำ

สถานการณ์ปัญหาขยะทะเล ซึ่งปัจจุบันเป็นปัญหาระดับโลกนั้น จากรายงานของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Program : UNEP) พบว่าขยะทะเลส่วนใหญ่เป็นขยะพลาสติก ที่เกิดจากการจัดการพลาสติกอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และแหล่งกำเนิดของขยะทะเลที่มีปริมาณมากที่สุด คือ แหล่งบนบก คิดเป็น ร้อยละ 80 ของปริมาณขยะพลาสติกทั้งหมด (UNEP, 2016) เนื่องด้วยแหล่งบนบกเป็นทั้งที่อยู่อาศัย แหล่งท่องเที่ยว แหล่งอุตสาหกรรม บริเวณชายฝั่ง ประกอบกับการบริหารจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการปล่อยขยะจากแหล่งบนบกลงสู่ทะเลทั้งโดยตรงหรือผ่านแม่น้ำหรือลำคลองแล้วไหลลงสู่ทะเล และรวมถึงการเกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม พายุ ที่พัดพาขยะจากแหล่งบนบกลงสู่ทะเล ขยะพลาสติกแบ่งตามขนาดได้สองประเภทใหญ่ ๆ คือ พลาสติกขนาดใหญ่ เรียกว่า “แมโครพลาสติก” และพลาสติกขนาดเล็ก เรียกว่า “ไมโครพลาสติก” ไมโครพลาสติกที่เป็นที่รู้จักกันคือ ไมโครบีดส์ (Microbeads) ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นผลิตภัณฑ์ทำความสะอาด เช่น โฟมล้างหน้า โฟมขัดผิวหน้า ขยะพลาสติกเหล่านี้สามารถกระจายและถูกพัดพาไปในที่ต่าง ๆ ได้ ด้วยอิทธิพลของกระแสน้ำและกระแสน้ำ อีกทั้งสามารถย่อยหรือแตกออกเป็นชิ้นส่วนขนาดเล็กในระดับมิลลิเมตร ระดับไมโครเมตร หรือระดับนาโนเมตร ด้วยปฏิกิริยาทางเคมีในน้ำทะเลและแสง UV จากดวงอาทิตย์ ซึ่งพลาสติกบางส่วนอาจลอยอยู่ในมวลน้ำ และบางส่วนอาจจมอยู่ใต้ท้องทะเล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติทางกายภาพและความหนาแน่นที่แตกต่างกันไปของพลาสติกแต่ละประเภท (UNEP, 2016)

ขยะพลาสติกในทะเลส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาเป็นอย่างมาก ผลกระทบจากแมโครพลาสติกสามารถพบเห็นได้ทั่วไปจากข่าวการพบขยะพลาสติกจำนวนมากในท้องโลมาหรือสัตว์ทะเลเกยตื้น และแมโครพลาสติกเป็นสาเหตุให้เกิดการทำลายและความเสี่ยงต่อที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลและสิ่งมีชีวิตทางทะเล ส่วนไมโครพลาสติกพบได้ในสัตว์ทะเลประเภทปลาหรือหอย และสัตว์จำพวกวาฬ (Cetacean) ปัจจุบันผลกระทบจากไมโครพลาสติกยังไม่มีผลสรุปจากการวิจัยในเรื่องของข้อมูลผลกระทบจากไมโครพลาสติก เนื่องจากมีความยากในการทราบถึงปริมาณของขยะพลาสติก (UNEP, 2016)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: UNCLOS) เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล จารัตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ทะเล ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการกำหนดเขตทางทะเล การใช้อำนาจอธิปไตย และสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือเขตทางทะเล การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลในทะเลอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิต และการศึกษา การคุ้มครอง และการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดย UNCLOS มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2537 ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาดังตั้งแต่วันที่ ค.ศ.1982 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ.2554 ทำให้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศไทย

ตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2554 อย่างไรก็ตามประเทศไทยมิได้ปฏิบัติตามพันธกรณีแห่ง UNCLOS และจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกอย่างเต็มที่ ประกอบกับการทำงานเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ขาดการบูรณาการร่วมกัน ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการทิ้งขยะทะเลมากที่สุดเป็นอันดับ 6 ของโลกจาก 192 ประเทศชายฝั่งทะเลทั่วโลก รองจากประเทศจีน ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเวียดนาม และประเทศศรีลังกา (Jambeck et al., 2015) ปัจจุบันประเทศไทยปรับอันดับจากประเทศที่มีปริมาณขยะพลาสติกรั่วไหลลงทะเลมากที่สุดอันดับ 6 ของโลก ลงมาอยู่อันดับ 10 อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงติดอันดับหนึ่งในสิบของประเทศที่มีการทิ้งขยะทะเลมากที่สุดในโลก (สำนักข่าว. กรมประชาสัมพันธ์, 2563)

บทความฉบับนี้ ประสงค์ที่จะนำเสนอการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตาม UNCLOS ซึ่งรวมถึงจารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก เพื่อคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล และเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่ง UNCLOS ปฏิบัติตามพันธกรณี แห่ง UNCLOS และจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก ทำให้เกิดการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน เพื่อให้คนรุ่นหลังมีทรัพยากรธรรมชาติ และสีงแวดล้อมทางทะเลสืบต่อไป ซึ่งประกอบไปด้วย การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตาม UNCLOS การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตามนโยบายและกฎหมายของประเทศไทย และบทสรุป อนึ่ง บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของผู้เขียน หัวข้อ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะทะเล

การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตาม UNCLOS

UNCLOS มิได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกไว้โดยตรง แต่เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษต่อสีงแวดล้อมทางทะเล และUNCLOS มิได้ให้ความหมายของขยะพลาสติกในทะเลไว้ แต่ UNCLOS ระบุถึงคำว่า “มลพิษ” ไว้ใน UNCLOS ภาค 12 หรือ XII อีกทั้งได้ให้นิยามคำว่า “ภาวะมลพิษของสีงแวดล้อมทางทะเล” หมายถึง การที่มนุษย์ ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม นำวัตถุ หรือพลังงานเข้าไปสู่สีงแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำซึ่งก่อหรือน่าจะก่อผลเสีย อุปสรรคต่อกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเล รวมทั้งการประมงและการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยชอบอื่น ๆ การทำให้น้ำทะเลเสื่อมคุณภาพสำหรับการใช้ประโยชน์ และการทำให้ความน่ารื่นรมย์ลดลง ตาม UNCLOS ข้อ 1 (4) ดังนั้น ขยะพลาสติกในทะเลจึงเป็นมลพิษตาม UNCLOS ในอันที่จะต้องป้องกัน ลด และควบคุมเพื่อมิให้เกิดภาวะมลพิษของสีงแวดล้อมทางทะเล

การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตาม UNCLOS นั้น ขอจำแนกอธิบายเป็นรายหัวข้อ ดังนี้

1. มาตรการทั่วไปในการควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบกตาม UNCLOS

มาตรการทั่วไปในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตาม UNCLOS มีดังนี้

1.1 พันธกรณีของรัฐในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ในเรื่องของพันธกรณีของรัฐในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก อันเป็นการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น UNCLOS ข้อ 192 ได้กำหนดให้รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล เมื่อพิจารณาข้อ 192 แห่ง UNCLOS แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการมุ่งเน้นพันธกรณีของรัฐในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลและมีความหมายและขอบเขตกว้างขวางมาก กล่าวคือ พันธกรณีหรือหน้าที่ของรัฐไม่จำกัดเฉพาะเขตอำนาจแห่งชาติ (National Jurisdiction) อันได้แก่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง หากแต่ยังรวมถึงเขตอื่น ๆ ที่รัฐไม่มีเขตอำนาจแห่งชาติด้วย เช่น ทะเลหลวงและบริเวณพื้นที่ (The Area) (เชมจุทาสวรรณจินดา, 2558) อีกทั้งข้อ 192 มิได้จำกัดอยู่เพียงการอนุวัติการกฎหมายภายในตามบทบัญญัติของ UNCLOS เท่านั้น แต่ยังรวมถึงพันธกรณีในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับโลกและระดับภูมิภาคด้วยทั้งที่เป็นการร่วมมือโดยตรงและโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ตาม UNCLOS ตอนที่ 2 อาทิ ข้อ 242 และข้อ 243 ซึ่งเป็นเรื่องการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศจากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐต้องกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีตาม UNCLOS จึงต้องกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงพันธกรณีของรัฐตนในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลอันเป็นการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งบนบก และร่วมกับรัฐต่าง ๆ ในการทำนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับระดับภูมิภาค และการควบคุมขยะทะเลอันเป็นการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากแหล่งบนบกนั้นคุ้มครองทั้งเขตทางทะเลที่รัฐมีเขตอำนาจแห่งชาติ กล่าวคือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง และยังรวมถึงเขตอื่น ๆ ทางทะเลที่รัฐไม่มีเขตอำนาจแห่งชาติ เช่น ทะเลหลวง และบริเวณพื้นที่ด้วยตามพันธกรณีแห่ง UNCLOS และอนุสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เป็นภาคี

1.2 มาตรการควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก

ในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกนั้น UNCLOS ข้อ 194 ซึ่งเป็นเรื่องมาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเล กำหนดไว้ว่า “(1) ให้รัฐ ไม่ว่าโดยลำพังหรือร่วมกันตามความเหมาะสม ใช้มาตรการทั้งปวงที่สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ ซึ่งจำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลไม่ว่ามาจากแหล่งที่มาใดๆ โดยใช้วิธีการปฏิบัติได้ที่ดีที่สุดซึ่งมีอยู่และตามขีดความสามารถของตนเพื่อความมุ่งประสงค์นี้ และให้รัฐเหล่านั้นพยายามประสานนโยบายของตนในเรื่องนี้ (2) ให้รัฐใช้มาตรการทั้งปวงที่จำเป็นเพื่อประกันว่า กิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือ

การควบคุมของตนจะต้องกระทำในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นและสิ่งแวดล้อมของรัฐเหล่านั้น และขยะพลาสติกในทะเลที่เกิดจากอุบัติเหตุหรือกิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมไม่แพร่กระจายออกนอกบริเวณที่รัฐเหล่านั้นใช้สิทธิอธิปไตยตามกฎหมายนี้ (3) มาตรการที่ดำเนินการตามภาคนี้จะใช้กับแหล่งที่มาทั้งปวงของขยะพลาสติกในทะเล” จะเห็นได้ว่า UNCLOS กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตามที่กำหนดไว้ในข้อ 194 ซึ่งนอกจากรัฐภาคีจะต้องดำเนินการภายในเขตอำนาจแห่งรัฐตนแล้ว ยังครอบคลุมถึงทะเลหลวงและบริเวณพื้นที่ด้วย

1.3 มาตรการไม่ผลักความเสียหายหรือภัยอันตราย

UNCLOS ข้อ 195 เป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐภาคีที่จะไม่ผลักความเสียหายหรือภัยอันตรายหรือแปลงภาวะมลพิษจากชนิดหนึ่งเป็นอีกชนิดหนึ่ง โดยกำหนดว่า “ในการใช้มาตรการเพื่อป้องกันลด และควบคุมภาวะขยะพลาสติกในทะเลต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้รัฐกระทำในลักษณะที่จะไม่ผลัก ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ความเสียหายหรือภัยอันตรายจากพื้นที่หนึ่งไปสู่อีกพื้นที่หนึ่ง หรือแปลงภาวะชนิดหนึ่งเป็นอีกชนิดหนึ่ง” จะเห็นได้ว่า UNCLOS ได้กำหนดหลักการตามข้อ 195 ให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามพันธกรณีของรัฐภาคีในข้อ 194 โดยสอดคล้องกับมาตรการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลได้อย่างดีอันจะทำให้เกิดการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ความรับผิดชอบและความรับผิดชอบ

UNCLOS ข้อ 235 เป็นเรื่องความรับผิดชอบและความรับผิดชอบ โดยกำหนดว่า “(1) รัฐต้องรับผิดชอบต่อการที่ละเมิดปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล รัฐจะต้องรับผิดชอบโดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ (2) ให้รัฐประกันให้มีช่องทางดำเนินการการเรียกร้องตามระบบกฎหมายของตนสำหรับการชดเชยโดยพลันและพอเพียง หรือการสงเคราะห์อย่างอื่นในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยบุคคลหรือนิติบุคคลภายใต้เขตอำนาจของตน (3) ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้แน่ใจถึงการชดเชยโดยพลันและพอเพียงในส่วนที่เกี่ยวกับความเสียหายทั้งปวงที่เกิดจากภาวะขยะพลาสติกในทะเลต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้รัฐร่วมมือกันในการอนุวัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ และในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศต่อไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบและความรับผิดชอบในการประเมินและการชดเชยความเสียหาย และการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในกรณีที่เหมาะสมการพัฒนาเกณฑ์และวิธีดำเนินการสำหรับการจ่ายค่าชดเชยอย่างพอเพียง เช่น การประกันภัยโดยบังคับหรือกองทุนชดเชย” จากหลักการตามข้อ 235 แห่ง UNCLOS นี้ จะเห็นได้ว่านอกจากรัฐภาคีมีพันธกรณีในอันที่ต้องปฏิบัติตามสัญญา กฎหมายระหว่างประเทศแล้ว หากไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีรัฐภาคีต้องมีความรับผิดชอบและความรับผิดชอบและให้รัฐภาคีมีกฎหมายที่กำหนดค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากขยะพลาสติกลงสู่ทะเลทั้งที่เกิดโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และรวมถึงการร่วมมือกัน

ระหว่างรัฐภาคีทั้งหลายในการอนุวัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ และในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศต่อไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบและความรับผิดชอบในการประเมินและการชดเชยความเสียหาย และการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในกรณีที่เหมาะสม การพัฒนาเกณฑ์และวิธีดำเนินการสำหรับการจ่ายค่าชดเชยอย่างพอเพียง

2. มาตรการของรัฐในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก

2.1 มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น

2.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเล

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลนั้น UNCLOS ข้อ 207 ได้กำหนดให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งที่มาบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ท่อ และสิ่งก่อสร้างเพื่อการระบายน้ำ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ ให้รัฐใช้มาตรการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเล ให้รัฐเพียรพยายามประสานนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ในระดับภูมิภาคที่เหมาะสม โดยการดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางทูต ให้รัฐพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน และแนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะในระดับโลกและภูมิภาค เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งที่มาบนบก โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะภูมิภาค ความสามารถทางเศรษฐกิจ และความต้องการเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐกำลังพัฒนาหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะเช่นว่านั้น ต้องมีการตรวจสอบซ้ำเป็นครั้งคราวตามที่จำเป็น และมีกฎหมาย ข้อบังคับ มาตรการ หลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะ ซึ่งรวมถึงมาตรการที่มุ่งลดการปล่อยขยะ เป็นอันตราย หรือให้โทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีสารซึ่งยังคงอยู่ได้นาน ลงไปในสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” เมื่อพิจารณา UNCLOS ข้อ 207 แล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีไว้ในเรื่องการออกกฎหมายภายในข้อบังคับ หลักเกณฑ์ แนวทางในการป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกในทะเล ซึ่งรัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงกฎหมาย หลักการที่ตกลงกันในระดับภูมิภาคและระดับโลกซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตอย่างกว้าง โดยไม่มีกำหนดรายละเอียด และปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีสนธิสัญญาระดับโลกที่กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเล คงมีแต่เพียงโครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ก่อตั้งโดยการริเริ่มของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ใน ค.ศ.1972 ได้พัฒนาหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก เรียกว่า “แนวทางมอนทรีออลเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก ค.ศ.1985” (Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment Against Pollution from Land-Based Sources) ซึ่งเป็นเพียงแนวทางอันมี

ลักษณะเป็นข้อเสนอแนะในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกเท่านั้น ไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาอันจะทำให้เกิดการบังคับใช้เฉกเช่นสนธิสัญญาแต่อย่างใด ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 สหประชาชาติภายใต้ UNEP ได้มีมติยอมรับตราสารจำนวน 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาวอชิงตันว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (Washington Declaration on Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities) และแนวปฏิบัติการโลกเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities : GPA) โดยปฏิญญาวอชิงตันสะท้อนเจตจำนงของรัฐในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากกิจกรรมบนบก โดยร่วมมือกันที่จะพัฒนาตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามแนวทางที่กำหนดใน GPA โดยมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งรวมถึงขยะพลาสติกในทะเลด้วยจากกิจกรรมบนบกทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก โดยจำแนกตามประเภทของมลพิษ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับขยะพลาสติกเท่านั้น

สำหรับความสำคัญของ GPA ต่อรัฐในส่วนของการออกกฎหมายนั้นเนื่องด้วย UNCLOS ข้อ 207 ได้กำหนดให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งที่มาบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ท่อ และสิ่งก่อสร้างเพื่อการระบายน้ำ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์มาตรฐาน และแนวปฏิบัติ และวิธีการดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะ ซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ และ GPA เป็นกฎเกณฑ์และมาตรฐาน และวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นในการออกกฎหมายของรัฐ รัฐต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากกิจกรรมบนบกตาม GPA อย่างไรก็ดี ทั้งปฏิญญาวอชิงตัน และ GPA เป็นเพียงข้อเสนอแนะทางระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบกเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่อย่างใด ปฏิญญาวอชิงตัน และ GPA จึงไม่ต่างจากแนวทางมอนทรีออลที่กล่าวมาข้างต้น (จุมพต สายสุนทร, 2560) ดังนั้น ทั้งแนวทางมอนทรีออล ปฏิญญาวอชิงตัน และ GPA จึงไม่มีผลผูกพัน เฉกเช่นสนธิสัญญาอันทำให้ขาดการบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่ง GPA ได้กำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกลงสู่ทะเล สรุปได้ดังนี้

1) ลักษณะและผลกระทบจากขยะพลาสติกในทะเล

ลักษณะของขยะพลาสติกเป็นสิ่งที่เกิดจากการผลิตทั้งที่เป็นของแข็งซึ่งถูกทิ้ง ถูกกำจัด หรือถูกละทิ้งลงในสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง และมีผลกระทบจากขยะพลาสติกในทะเล คือการคุกคามสิ่งมีชีวิตทางทะเลด้วยการพันรอบตัวสิ่งมีชีวิต การที่สิ่งมีชีวิตกลืนกินขยะทะเลเข้าไป และการทำให้สิ่งมีชีวิตหายใจไม่ การทำลายทัศนียภาพทางพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งอันเป็นผลกระทบทางลบต่อการท่องเที่ยวและสุนทรียภาพโดยทั่วไป และกระทบต่อผลผลิตทางชีวภาพในพื้นที่ชายฝั่งอีกทั้ง

ตามวรรค 140 แห่ง GPA จะเห็นได้ว่า แม้ว่า GPA จะเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเล แต่สามารถทำให้เข้าใจโดยง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางเบื้องต้นซึ่งรัฐสามารถเพิ่มเติมมาตรการหรือแนวทางต่าง ๆ ได้

2) แหล่งที่มาของขยะพลาสติกในทะเล

GPA วรรค 141 ได้อธิบายแหล่งที่มาของขยะพลาสติกในทะเลว่า ขยะทะเลได้เข้าสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งซึ่งมีแหล่งที่มาหลายแหล่ง รวมถึงการจัดการขยะที่แย่ หรือการทิ้งขยะอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายลงสู่แม่น้ำและพื้นที่ชายฝั่ง ลมพัดพาขยะมาจากชุมชนชายฝั่ง ขยะถูกส่งผ่านไปยังสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง ผ่านระบบน้ำในเขตเทศบาลและแม่น้ำ ขยะพลาสติกในทะเลเกิดจากการทิ้งขยะในสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง โดยหน่วยงานเทศบาล หรือเรือท่องเที่ยวและเรือพาณิชย์ และ GPA วรรค 143 ได้อธิบายว่า การเผาไหม้ขยะที่มีส่วนประกอบพลาสติก โดยไม่ได้มีการควบคุม อาจสร้างสาร POPs โลหะ และไฮโดรคาร์บอน อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งได้ จะเห็นได้ว่า นอกจาก GPA จะกล่าวถึงขยะพลาสติกที่ลงสู่ทะเลแล้ว ยังหมายความว่ารวมถึงการเผาไหม้ขยะ ที่มีส่วนประกอบของเม็ดพลาสติก ว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งด้วย

3) ปริมาณขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก

GPA วรรค 142 ได้อธิบายว่า 80 เปอร์เซ็นต์ของขยะทะเลมาจากแหล่งบนบก ขยะเหล่านี้ได้เดินทางมาเป็นระยะลอยมาในทะเลส่งผลกระทบต่อระดับภูมิภาคและในวงกว้าง และมีปริมาณเม็ดพลาสติก ซึ่งถูกใช้ในอุตสาหกรรมหมุนเวียนและถูกทิ้งไว้ในมหาสมุทร จะเห็นได้ว่า GPA ได้อธิบายอย่างชัดเจนถึงแหล่งที่มาของขยะทะเลว่า 80 เปอร์เซ็นต์มาจากแหล่งบนบก และระบุถึงผลกระทบของเม็ดพลาสติก ว่าเม็ดพลาสติกจากอุตสาหกรรมก็ลงสู่ทะเลเช่นกัน อันเป็นการยืนยันชัดเจนว่าขยะทะเลจากแหล่งบนบกนั้นเป็นขยะพลาสติก

4) เป้าหมายและวัตถุประสงค์

GPA ได้กำหนด 2 วัตถุประสงค์ของการดำเนินการไว้ กล่าวคือ วัตถุประสงค์แรก เป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีการควบคุมและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในการรับ การเก็บ การรวบรวม การจัดการและการกำจัดขยะจากชุมชนชายฝั่ง วัตถุประสงค์ที่สอง เป็นการลดการปล่อยขยะ การปรับปรุงและการจัดการ รวมถึงการเก็บและการรีไซเคิลขยะ อีกทั้งแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้กำหนดวัตถุประสงค์โดยรวมของโครงการนี้ คือ เพื่อให้บริการจัดเก็บและกำจัดขยะที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม แก่ทุกรัฐตามความสามารถและตามทรัพยากรที่มีอยู่ และด้วยความร่วมมือขององค์การสหประชาชาติและองค์การที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยควรดำเนินการ ดังนี้ (1) ภายใน พ.ศ.2543 รัฐควรมีความพร้อมทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์ด้านเทคนิคและด้านการเงินที่จำเป็น เพื่อให้บริการด้านการเก็บรวบรวมของเสียที่เพียงพอกับความต้องการ (2) ภายใน พ.ศ.2568 รัฐควรจัดให้มีบริการด้านการรวบรวมของเสียที่

เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในเมือง (3) ภายใน พ.ศ.2568 รัฐควรทำให้แน่ใจว่ามีระบบสาธารณสุขที่ครอบคลุมพื้นที่ในชนบทพร้อม ๆ กันกับบริการด้านการเก็บรวบรวมของเสียในเมือง

5) กิจกรรม

GPA ได้กำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ตามการปฏิบัติการแห่งชาติ นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของประเทศ

6) การดำเนินการ นโยบายและมาตรการแห่งรัฐภายใต้ความสามารถ

GPA ได้กำหนดการดำเนินการ นโยบายและมาตรการแห่งรัฐภายใต้ความสามารถ โดยรวมถึง (ก) การแนะนำมาตรการที่เหมาะสมซึ่งอาจรวมถึงมาตรการด้านกฎระเบียบ และ/หรือ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และข้อตกลงโดยสมัครใจเพื่อสนับสนุนการลดการสร้างขยะ (ข) การติดตั้งถังขยะสำหรับประชาชนในพื้นที่สาธารณะเพื่อการเก็บ การรวบรวม และ/หรือการรีไซเคิลที่เหมาะสม (ค) การจัดตั้งและการดำเนินการให้มีการจัดการสิ่งปฏิกูลที่เป็นของแข็งจากขยะ รวมทั้งของเสียจากการเดินเรือและท่าเรือ (ง) การกำหนดและการดำเนินการรณรงค์ด้านการรับรู้และการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อุตสาหกรรมและหน่วยงานของเทศบาล รวมทั้งเรือท่องเที่ยวและเรือพาณิชย์ ที่ต้องการให้เกิดการลดการเกิดของเสียและความจำเป็นในการกำจัดและการนำกลับมาใช้ใหม่ (จ) เพิ่มความสามารถในการวางแผนและการจัดการในท้องถิ่น เพื่อหลีกเลี่ยงตำแหน่งที่ตั้งของสถานที่ทิ้งขยะใกล้แนวชายฝั่งหรือทางน้ำหรือ เพื่อหลีกเลี่ยงการปล่อยขยะออกไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (ฉ) การกำหนดและการดำเนินโครงการปรับปรุงที่ดีขึ้นในชุมชนชนบทเล็ก ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ขยะไหลลงสู่แม่น้ำและสภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งทะเล (ช) การรณรงค์หรือดำเนินการกิจกรรมในการรวบรวมขยะ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า GPA เป็นแนวทางทั่วไปในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบกซึ่งมีปริมาณขยะทะเลถึง 80 เปอร์เซ็นต์ (UNEP, 2016) โดยขยะทะเลมีทั้งที่เป็นของแข็ง ขยะพลาสติกที่ลงสู่ทะเลและรวมถึงการเผาขยะที่มีส่วนประกอบของพลาสติกลงสู่ทะเลด้วย นับว่า GPA เป็นแนวทางที่สำคัญที่รัฐควรนำมาปรับเป็นมาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายของประเทศ

2.1.2 มาตรการอื่นในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเล

นอกจากมาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกข้างต้นแล้ว GPA ยังได้เสนอแนะมาตรการอื่นมาช่วยส่งเสริมและสนับสนุน ให้เกิดการควบคุมขยะทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ (1) การกำหนดและการดำเนินการรณรงค์ด้านการรับรู้และการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อุตสาหกรรมและท้องถิ่น รวมทั้งเรือท่องเที่ยวและเรือพาณิชย์ โดยมุ่งลดการเกิดของเสีย การกำจัดและการนำกลับมาใช้ใหม่ (2) เพิ่มความสามารถในการวางแผนและการจัดการในท้องถิ่น เพื่อหลีกเลี่ยงตำแหน่งที่ตั้งของสถานที่ทิ้งขยะใกล้แนวชายฝั่งหรือทางน้ำ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการปล่อยขยะออกไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (3) การกำหนดและการดำเนิน

โครงการปรับปรุงที่ดีขึ้นในชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้ขยะไหลลงสู่แม่น้ำและสภาพแวดล้อมทางทะเล และชายฝั่งทะเล (4) การรณรงค์หรือดำเนินการกิจกรรมในการรวบรวมขยะ

2.2 การบังคับใช้กฎหมาย

UNCLOS ข้อ 213 กำหนดให้รัฐบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับแห่งรัฐ ที่ออกตามข้อ 207 และให้ออกกฎหมายและข้อบังคับและดำเนินการอื่นที่จำเป็น เพื่ออนุรักษ์ตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ ซึ่งกำหนดโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางทูต เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก จะเห็นได้ว่า รัฐภาคีมีพันธกรณี ในการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับที่ออกตามข้อ 207 และออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่ออนุรักษ์ตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ผูกพัน ทั้งมาตรการตาม GPA เป็นเพียงแนวทางให้รัฐต่าง ๆ นำไปดำเนินการตามความสามารถของรัฐ มิได้มีผลผูกพันแต่อย่างใด แม้กระนั้น GPA ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์ UNEP แห่งสหประชาชาติในด้านสิ่งแวดล้อม GPA จึงเป็นแนวทางระหว่างประเทศ ที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ดังนั้น รัฐต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยควรนำ GPA มาเป็นแนวทางในการออกมาตรการและนโยบายเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก อันเป็นการคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

3. มาตรการระหว่างประเทศในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตาม UNCLOS

UNCLOS ข้อ 207 นอกจากกำหนดให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ ซึ่งให้รัฐใช้มาตรการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกในทะเล ทั้งนี้รัฐต้องพยายามประสานนโยบายในระดับภูมิภาคที่เหมาะสมดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว UNCLOS ยังได้กำหนดให้ในการดำเนินการนั้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทูต ให้รัฐเพียรพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติ และวิธีการดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะในระดับโลกและภูมิภาค เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะภูมิภาค ความสามารถทางเศรษฐกิจ และความต้องการเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐกำลังพัฒนา หลักเกณฑ์ มาตรฐานและแนวปฏิบัติ และวิธีการดำเนินการ ที่ได้รับการเสนอแนะต้องมีการตรวจสอบซ้ำเป็นครั้งคราวที่จำเป็น อีกทั้ง UNCLOS ตอนที่ 2 ว่าด้วยความร่วมมือระดับโลกและระดับภูมิภาค ได้มีการกำหนดความร่วมมือ อันมีลักษณะทั่วไปจากแหล่งบนบกที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐชายฝั่ง และบริเวณพื้นที่ และจากหรือผ่านบรรยากาศ ซึ่ง UNCLOS มิได้กำหนดรายละเอียดใด ๆ เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ มาตรฐาน แนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุม

ขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกไว้แต่อย่างใด คงมีแต่เพียง GPA ที่กำหนดแนวทางไว้ทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาคเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก แม้ว่า GPA ไม่มีลักษณะผูกพันเนื่องจากไม่มีสถานะสนธิสัญญา อย่างไรก็ตาม GPA เป็นตราสารระหว่างประเทศที่วางแนวทาง ในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ ในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก ดังนั้น ควรนำหลัก GPA มาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการและนโยบายในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกในประเทศไทย และรวมทั้งในระดับภูมิภาคด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นว่า GPA ได้วางแนวทางให้มีการส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับแนวปฏิบัติและประสบการณ์ในการจัดการของเสีย การนำกลับมาใช้ใหม่และการใช้ซ้ำ ตลอดจนการผลิตที่สะอาดขึ้น และข้อตกลงในระดับภูมิภาคเพื่อการจัดการของเสียที่เป็นของแข็ง โดยมีมาตรการระดับภูมิภาคได้นำ GPA มากำหนดเป็นแนวทาง เช่น ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทะเลแคริบเบียน ซึ่งประเทศไทยอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นำจะนำ GPA มากำหนดเป็นความร่วมมือระดับภูมิภาค ASEAN ในการปกป้อง ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเล อันเป็นการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล

การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกตามนโยบายและกฎหมายของประเทศไทย

1. นโยบายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก

1.1 นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) เป็นแผนซึ่งนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นปรัชญาในการพัฒนาประเทศ ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ในประเด็นการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลแล้วจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มีได้กำหนดนโยบายเป็นการเฉพาะหรือโดยตรงในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเล หากแต่มีการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และลดมลพิษให้มีคุณภาพดีขึ้น อันมีลักษณะเป็นการทั่วไป ซึ่งขยะพลาสติกในทะเลถือเป็นมลพิษประเภทหนึ่ง จึงถือได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) มีนโยบายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

1.2 นโยบายตามแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560-2579

แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560-2579 เป็นกรอบทิศทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในช่วงระยะเวลา 20 ปี เมื่อพิจารณาแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2560-2579 ในเรื่องการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวมิได้มุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกโดยตรง หากแต่กำหนดนโยบายในภาพรวมกล่าวคือ

การจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างมั่นคงเพื่อความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน การสร้างการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อความมั่นคงและยั่งยืน การยกระดับมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. กฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้กำหนดให้มีการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกโดยตรง หากแต่เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยร่วมกับประชาชนและท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการทั่วไปเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน ในขณะที่กฎหมายส่วนใหญ่จะบัญญัติให้เป็นเรื่องอำนาจของรัฐมากกว่าหน้าที่ของรัฐ (จุมพต สายสุนทร, 2561)

2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดนิยามและหลักการเกี่ยวกับขยะพลาสติกในทะเลโดยตรง หากแต่เมื่อพิจารณาคำนิยามตามมาตรา 4 แล้ว “ขยะพลาสติก” ถือเป็น “ของเสีย” และเป็น “มลพิษ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งพระราชบัญญัติได้กำหนดให้การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือที่มีมาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่ปัจจุบันไม่ปรากฏกฎหมายเรื่องขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก และแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะให้อำนาจรัฐมนตรี ในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์อื่นใด เพื่อควบคุมด้วยวิธีการที่เหมาะสมถูกต้องตามหลักวิชาการก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกแต่อย่างใด

สำหรับการบังคับใช้นั้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดเขตอำนาจใช้บังคับเฉพาะแต่ในราชอาณาจักรไทย อันได้แก่ พื้นที่หรือบริเวณที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยซึ่งไม่เกินความกว้างของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล ห้วงอากาศเหนือแผ่นดินและเหนือทะเลอาณาเขตเท่านั้น แต่มิได้มีผลบังคับใช้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ประเทศไทยได้ประกาศและกำหนดความกว้างไว้ 200 ไมล์ทะเลวัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต และไหล่ทวีป ที่ประเทศไทยได้ประกาศกำหนดความกว้าง และทำความตกลงกำหนดเขตไหล่ทวีปไว้กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น Agreement Concerning the Delimitation of the Trijunction Point and the Delimitation of the

Related Boundaries of the Three Countries in the Andaman Sea เมื่อ 22 June 1978 ดังนั้น การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของประเทศไทยจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ กรณีจึงไม่เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่ง UNCLOS ในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล

2.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามคำว่า “มูลฝอย” ไว้ในมาตรา 4 โดยหมายความถึง ขยะพลาสติก และห้ามมิให้ผู้ใด เทหรือทิ้ง กรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำให้ด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ โดยคำว่า “ทางน้ำ” นั้น ได้แก่ ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง คับคลอง บึง คู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุม โดยการห้ามทิ้ง เท หรือกระทำการทำให้ขยะพลาสติกลงสู่ทะเลและมีอัตราโทษปรับกำหนดไว้ชัดเจนก็ตาม แต่โทษปรับดังกล่าวก็น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล อีกทั้งมิได้กำหนดวิธีการหรือแนวทางจัดการไว้เป็นรูปธรรมอันส่งผลให้ปริมาณขยะพลาสติกลงสู่แม่น้ำและไหลลงสู่ทะเลมากขึ้นในที่สุด

2.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ได้ให้นิยามคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” และ กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ชั่วคราวหรือตามความเหมาะสม จะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นการให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายในการสั่งระงับการกระทำหรือกิจกรรมก็ตาม แต่การจะบังคับใช้นั้นก็ต้องปรากฏว่ามีบุคคลกระทำการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจบังคับต่อบุคคลและต้องสอดคล้องกับการเฝ้าระวังบุคคลมิให้กระทำการหรือกิจกรรม อีกทั้งการจะนำบทบัญญัติวรรคนี้มาใช้ได้นั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มิได้นิยามคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” อันอาจส่งผลให้เกิดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันได้แก่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ นอกจากนี้แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะได้พยายามแก้ไขปัญหาระเบิดหน่วยงานผู้รับผิดชอบกรณีจำเป็นเร่งด่วนและไม่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่สามารถควบคุมขยะพลาสติกในทะเลได้

บทสรุป

UNCLOS เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล จารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ทะเล ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการกำหนดเขตทางทะเล การใช้อำนาจอธิปไตย สิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือเขตทางทะเล การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลในทะเลอย่างเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ UNCLOS จึงเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก และผูกพันรัฐภาคีในการอนุวัติการกฎหมายภายในทั้งเขตอำนาจแห่งชาติ อันได้แก่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง และเขตอื่น ๆ ที่รัฐไม่มีเขตอำนาจแห่งชาติด้วย เช่น ทะเลหลวง บริเวณพื้นที่ (The Area) โดยรัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ หลักการที่ตกลงกันในระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยกำหนดขอบเขตอย่างกว้าง แต่ UNCLOS มิได้ให้รายละเอียดในการดำเนินการไว้ GPA จึงเป็นแนวทางพื้นฐานที่อยู่ภายใต้ UNCLOS ในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก แม้ว่า GPA จะมีได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาก็ตาม ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่ง UNCLOS จึงมีพันธกรณีในการปฏิบัติตาม UNCLOS และจากตัวอย่างนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกในลักษณะทั่วไป แต่ยังขาดแนวทางในการปฏิบัติซึ่งเป็นรูปธรรม ดังนั้นเพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้ตาม UNCLOS อย่างเต็มที่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่ง ประเทศไทยควรปฏิบัติตามพันธกรณีแห่ง UNCLOS โดยอนุวัติการกฎหมายภายในตาม UNCLOS และควรนำ GPA ซึ่งเป็นแนวทางพื้นฐานที่อยู่ภายใต้ UNCLOS ในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก มาใช้เป็นแนวทางในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก ได้แก่ การกำหนดลักษณะและผลกระทบจากขยะพลาสติกในทะเล แหล่งที่มาของขยะพลาสติกในทะเล ปริมาณขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ประเภทของกิจกรรมและการดำเนินการ นโยบายและมาตรการแห่งรัฐภายใต้ความสามารถ การกำหนดมาตรการอื่นในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และรวมถึงการร่วมมือกับรัฐต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเล อันเป็นการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืนสืบไป

เอกสารอ้างอิง

- เชมจุฑา สุวรรณจินดา. (2558). *การคุ้มครองและรักษาสีสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จุมพต สายสุนทร. (2560). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสีสิ่งแวดล้อมทางทะเล (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จุมพต สายสุนทร. (2561). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 13)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จุมพต สายสุนทร. (2561). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2 (พิมพ์ครั้งที่ 11)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักข่าว. กรมประชาสัมพันธ์. (2563). จังหวัดสุราษฎร์ธานีประชุมเชิงปฏิบัติการแนวทางการงดใช้ถุงพลาสติกในตลาดสด ร้านขายของชำ และแนวทางการจัดทำกฎหมายจัดการขยะพลาสติก ครั้งที่ 3. สืบค้น 11 มีนาคม 2563, จาก <http://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG200305152623384>
- Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., ... Lavender, L. K. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean, *Science*, 347(6223), 768-771.
- UNEP. (2016). *Marine plastic debris & microplastics: global lessons and research to inspire action and guide policy change*. Nairobi: United Nations Environment Programme.