

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุม
มลพิษทางทะเลจากแหล่งมลพิษทางบก

ศศิมาพรรณ อัครภูริรัชต์

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษทางทะเล
จากแหล่งมลพิษทางบก*

Legal Measures in Thailand for the Control of
Marine Pollution from Land-based Sources

ศศิมาพรรณ อัครกูร์รีรัชต์**

Sasimapran Argkarapureerat

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มุ่งหามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากแหล่งมลพิษทางบก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายของไทยให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์และปฏิบัติตามพันธกรณีของไทยที่มีต่อกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องของการคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินของประเทศไทยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ว่าด้วยเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากแหล่งมลพิษทางบก” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้วโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรณ์, ดร.พรชัย ด่านวิวัฒน์ และ อาจารย์ฐิติพร วัฒนชัยคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ คือ ดร.ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ, รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรณ์, ดร.พรชัย ด่านวิวัฒน์, รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์.

The article is a part of thesis “Legal Measures in Thailand for the Control of Marine Pollution from Land-based Sources.” This Thesis has been approved by a graduate school as partial fulfillment of the requirements for the Master of Laws at Ramkhamhaeng University. Associate Professor Chatuphorn Vongthongson, Dr.Pornchai Danwiwat and Ms.Thitiporn Wattanachai are advisors. Dr.Prapot Klaisuban, Associate Professor Chatuphorn Vongthongson, Dr.Pornchai Danwiwat, Associate Professor Dr.Somchai Sirisomboonvej and Associate Professor Dr.Mallika Pinijchan are examiners.

**นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. E-mail: Sasimapran.contact@gmail.com

LL.M. Candidate, Faculty of Law Ramkhamhaeng University.

วันที่รับบทความ (received) 9 พฤษภาคม 2566, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 25 กรกฎาคม 2566, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 25 กรกฎาคม 2566.

ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีพันธกรณีอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางทะเลโดยเฉพาะ แต่ต้องอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกอบกับ พ.ศ. 2561 ซึ่งก็ไม่ได้กล่าวถึงการรักษาสีน้ำเขียวทางทะเลอย่างชัดเจน ส่งผลต่อการแก้ปัญหาขยะทะเลที่จะอาศัยเพียงพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบกับนโยบายและแผนการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งไม่มีสภาพบังคับ นอกจากนี้ ปัญหากฎหมายภายในประเทศก็ยังไม่สามารถป้องกัน (Prevent) ลด (Reduce) หรือควบคุม (Control) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ ประเทศไทยควรพิจารณาการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล รวมถึงจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเป็นศาลชำนาญพิเศษ สำหรับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมควรนำทฤษฎีและการดำเนินการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ไทยมีต่อกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป

คำสำคัญ: มลพิษทางทะเล, มลพิษทางบก, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล

Abstract

In this thesis, the researcher studies the legal measures in Thailand to be in consonance with the intents and compliance with international obligations on the management of environmental resources to reach the objective of the principle of sustainable development.

Thailand has become a party in the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, which has international obligations to implement internal marine law in consistence with the principle of international marine law. The study shows that at present, Thailand does not have parent law directly to manage marine resources. It has employed the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992), and B.E. 2561 (2018). This is affected by solving problems with marine debris, which cannot depend on such Act associated with unenforceable policies and plans for promotion of national environmental quality. Moreover, problems of domestic law cannot be prevented, reduced, or controlled efficiently.

Suggestion - Thailand should directly consider an issuance of the law regarding on the protection of the marine environment, such as the Marine Pollution Prevention and Control Act. Including establishing an environmental court as a specialized court. For marine environmental problems, theories and economic operations should be conducted in order to ensure that the solutions to marine environment problems are efficient and important. This will be the implementation of an internal law to be in consonance with the obligations that Thailand has towards international laws.

Keywords: marine pollution, land pollution, concerning the prevention of marine

1. บทนำ

“ทะเล” เป็นหนึ่งในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหมายและความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมนุษย์อาศัยความรู้ความสามารถในการแสวงหาประโยชน์จากทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการทำประมง การท่องเที่ยว การแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติจากทะเล อาทิเช่น แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ หรือการคมนาคมทางทะเลในการเดินทางหรือการเชื่อมความสัมพันธ์ของทุกรัฐในโลก อีกทั้งทะเลยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการกำหนดขอบเขตสิทธิอำนาจทางทะเลอันเป็นความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง จึงกล่าวได้ว่าปัญหาทางทะเลถือเป็นปัญหาด้านระหว่างประเทศอย่างแท้จริง แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปการแสวงหาผลประโยชน์ทางทะเลของมนุษย์เป็นไปอย่างต่อเนื่องและยาวนานโดยปราศจากความตระหนักถึงการดูแลรักษาประโยชน์ทางทะเลและการเฝ้าระวังรักษาสสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างสมควร อันก่อให้เกิดนานาปัญหาซึ่งกระทบต่อสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศท้องทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เรียกว่า “ขยะทะเล” (Marine Debris)¹

จากการศึกษาพบว่ามลพิษทางทะเลมีบ่อเกิดสำคัญของปัญหาอย่างหลากหลายแหล่งที่มาแตกต่างกันออกไปไม่ว่าจะเป็นแหล่งกำเนิดจากขยะบนบก อาทิเช่น ขยะบนบกที่ไม่ได้รับการจัดเก็บและบำบัดอย่างถูกต้อง ที่ถูกพัดพาไปกับแม่น้ำ ลำคลอง หลุมฝังกลบขยะ (land-fills) ที่มีการจัดการไม่ถูกต้อง ขยะจากระบบระบายน้ำ (discharge from storm water drains) หรือการทิ้งขยะบนชายหาดและบริเวณชายฝั่งจากกิจกรรมการท่องเที่ยวและด้านอื่น ๆ อันเป็นมลพิษบนบกที่นำไปสู่ปัญหาขยะทะเลซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นของเสียที่เกิดจากการที่มนุษย์นำลงสู่ทะเลทั้งทางตรง และทางอ้อมโดยตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ โดยขยะดังกล่าวไม่สามารถย่อยสลายได้ในเวลาสั้นจึงถูกพัดพาไปในที่ห่างไกลจากแหล่งกำเนิด โดยคลื่น ลม กระแสน้ำ และน้ำขึ้นน้ำลง ขยะส่วนใหญ่ประกอบด้วยของใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น ถัง ขวด ภาชนะใส่อาหาร และปัจจุบัน “ขยะพลาสติก” (Plastic Waste) ถือเป็นภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อมทางทะเล² อันเปรียบเสมือนบ่อเกิดจุดเริ่มต้นของมลภาวะสิ่งแวดล้อมทางทะเลและอันตรายต่าง ๆ เช่น อันตรายต่อทรัพยากร

¹National Oceanic and Atmospheric Administration, **What is marine debris?** [Online], available URL: <https://oceanservice.noaa.gov/facts/marinedebris.html>, 2023 (April, 15).

²เจมจุฑา สุวรรณจินดา, “การคุ้มครองและรักษาสสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982: ศึกษากรณีภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร-ดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 35.

ที่มีชีวิตและสิ่งมีชีวิตในทะเล ภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ อุปสรรคต่อการใช้ทรัพยากรทางทะเล ซึ่งเปรียบเสมือนภัยพิบัติโดยมนุษย์ที่กำลังทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เนื่องจากด้วยวิวัฒนาการและพัฒนาของโลกที่ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง พลาสติกจึงถูกผลิตเพื่อตอบสนองกิจกรรมและการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นจำนวนมากขึ้นทุกวันอย่างไม่มีข้อจำกัด จากการศึกษาพบว่าจำนวนพลาสติกที่เกิดขึ้นมีมากกว่า 320 ล้านตันต่อปี³ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่มากขึ้นอย่างไม่มีพาดานจำกัด

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศและกฎหมายภายในเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งได้กำหนดประเภทของภาวะมลพิษไว้ 6 แหล่งด้วยกัน⁴

- 1) ภาวะมลพิษจากแหล่งที่บนบก (Pollution from land-based sources)
 - 2) ภาวะมลพิษจากกิจกรรมพื้นดินท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ (Pollution from seabed activities subject to national jurisdiction)
 - 3) ภาวะมลพิษจากกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ (Pollution from activities in the Area)
 - 4) ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท (Pollution by dumping)
 - 5) ภาวะมลพิษจากทางเรือ (Pollution from vessels)
 - 6) ภาวะมลพิษจากหรือผ่านบรรยากาศ (Pollution from or through the atmosphere)
- ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามลพิษที่มีแหล่งที่มาจากบนบกจัดเป็นแหล่งที่ก่อมลพิษที่มีความสำคัญอันดับแรกโดยจากการค้นคว้า⁵ พบว่าประเทศไทยส่งออกขยะทะเลมากเป็นอันดับ 6 ของโลก⁶ เนื่องจาก

³Plastic Waste Partnership, **Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal** [Online], available URL: <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwastes/ConsultationsandMeetings/tabid/8203/Default.aspx>, 2019 (November, 18).

⁴United Nations Convention on the Law of the Sea, Section 5. International Rules and National Legislation to prevent, reduce and control pollution of The Marine Environment, Article 207-212.

⁵Niall McCarthy, **The Countries Polluting The Oceans The Most** [Online], available URL: <https://www.statista.com/chart/12211/the-countries-polluting-the-oceans-the-most/>, 2019 (April, 15).

⁶Niall McCarthy, Plastic Ethics, **The countries polluting the oceans the most with plastic waste** [Online], available URL: <https://www.plasticethics.com/home/2019/3/17/the-countries-polluting-the-oceans-the-most-with-plastic-waste>, 2019 (June, 3).

การปล่อยขยะลงทะเลอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งถือว่าปัญหาด้าน “ขยะทะเล” เป็นปัจจัยที่สำคัญอันควรได้รับการเยียวยาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นอันดับต้น ๆ ของมวลปัญหาทั้งปวงในโลก องค์การสหประชาชาติได้ริเริ่มกระบวนการหารือเพื่อกำหนดวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. 2558 (post-2015 development agenda) ตามกระบวนการทศน์ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยประเด็นสำคัญของวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. 2558 คือ การจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs)⁷ ซึ่งได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเพิ่มขึ้นจาก 8 ข้อ เป็น 17 ข้อ โดยกำหนดให้วัตถุประสงค์ในการแก้ไขและเยียวยาการแก้ปัญหาขยะทะเลหรือมลพิษทางมหาสมุทรเป็นเป้าหมายที่ 14 กล่าวคือ “การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล” และกำหนดเป้าหมาย “การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก” เป็นข้อที่ 15 ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทั้ง 2 แหล่งให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน โดยมีวิสัยทัศน์คือเพื่อคืนความสมบูรณ์ให้แก่ธรรมชาติ และคืนความปลอดภัยในการดำรงชีวิตให้แก่สิ่งแวดล้อมทั้งหลายในโลกจากการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ

2. ลักษณะปัญหา

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ก็ยังไม่สามารถควบคุมดูแลให้การป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษทางทะเลได้อย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้ปัญหาด้านขยะทะเล และมลพิษทางทะเลไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเหมาะสมและบรรลุเป้าหมายการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยจากการวิเคราะห์ปัญหาสามารถแบ่งแยกประเด็นในการศึกษาได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการอนุวัติกฎหมายภายในที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่ครอบคลุมปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีแม่บทอันเป็นกฎหมายเฉพาะในการจัดการปัญหาดังกล่าว แม้จะมีความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างจริงจัง จึงส่งผล

⁷สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย [Online], available URL: <https://sdgs.nesdc.go.th/>, 2562 (ตุลาคม, 19).

ให้การบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพที่สมควร ในขณะที่ปัญหาขยะพลาสติกซึ่งกลายเป็น “ขยะทะเล”⁸ อันจะถือเป็นการละเลยซึ่งการป้องกันภาวะมลพิษจากแหล่งที่มาบนบกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law Of the Sea หรือ UNCLOS)⁹ ข้อที่ 207 (5) ซึ่งได้กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องมีการจัดการทางกฎหมายที่มุ่งเน้นจะลดการปล่อยมลพิษลงสู่ทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารที่คงอยู่ได้นานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้¹⁰ เช่นนี้เมื่อไม่มีกฎหมายแม่บทจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง กล่าวคือพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และแม้ว่าต่อมาพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับการแก้ไข ในปี 2561 หากแต่เป็นการแก้ไขด้าน “การจัดการทำรายการ การประเมินสิ่งแวดล้อม” ตลอดจนการเพิ่มเบี้ยประชุม การเพิ่มค่าตอบแทน จึงถือได้ว่าเป็นการเพิกเฉยต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างชัดเจน ทั้งนี้ แม้ว่าขณะศึกษากำลังอยู่ในขั้นตอนการ “ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล” ซึ่งเบื้องต้นอาจตอบสนอง สอดคล้องกับพันธกรณีที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเลฯ ก็ยังมีปัญหาในบทนิยามของคำว่า “การทิ้งเท” ที่ไม่ครอบคลุมปัญหาการทิ้งขยะลงในทะเล ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการกำหนดขอบเขตการวินิจฉัยและการใช้อำนาจแห่งตัวบทกฎหมายดังกล่าวเช่นกัน

ประการที่สอง ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและนานาชาติเพื่อแก้ไขปัญหาจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าไม่อาจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควรจะเป็น ในประเด็นนี้เป็นการศึกษาปัญหาขยะพลาสติกจากประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นปัญหาที่ทั่วโลกจับตามอง องค์การอนุรักษ์ท้องทะเล (Ocean Conservancy) ได้เผยแพร่รายงาน “Stemming the Tide: Land-based strategies for a plastic free ocean” ที่จัดทำร่วมกับ McKinsey Center for Business and Environment ได้ระบุในรายงานว่าปัญหาขยะพลาสติกถูกพบว่ามีแหล่งผลิตที่มาจากประเทศสมาชิกอาเซียนมากที่สุดโดยพิจารณาจากความต้องการในการใช้พลาสติกตามหลัก

⁸ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล (Marine Knowledge Hub), ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล.ขยะทะเล [Online], available URL: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=309&Itemid=158&lang=th, 2562 (มิถุนายน, 23).

⁹บทความฉบับนี้จะใช้คำว่า UNCLOS.

¹⁰United Nations Convention on the Law Of the Sea, Article 207(5).

อุปสงค์อุปทาน¹¹ อีกทั้งยังระบุว่าจำนวนขยะมากกว่าครึ่งหนึ่งของโลกหรือแปดล้านตันต่อปีมาจากจีน และประเทศในกลุ่มอาเซียนอย่างอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และไทย จึงเห็นได้ว่ากลุ่มอาเซียนเองเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหาขยะทะเลจากขยะพลาสติกเป็นอันดับต้นของโลกและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศมีสภาพบังคับที่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาขยะภายในประเทศของตนได้¹² อีกทั้งหากพิจารณาถึงจุดประสงค์ในการรวมกลุ่มของอาเซียนที่คำนึงถึงประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจโดยมีเจตนารมณ์และแสดงจุดยืนถึงการไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศของระหว่างกัน อีกทั้งการให้ความสนใจด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน เมื่อพิจารณาจากการประชุมระดับนานาชาติของกลุ่มอาเซียนไม่ว่าจะเป็นครั้งที่ 34 ครั้งที่ 35 หรือแม้กระทั่งครั้งที่ 36 สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่าปัญหาปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมถูกพิจารณาความสำคัญอยู่ในลำดับที่รองลงมาเสมอ ทั้งนี้ ยังอาจพิจารณาได้ว่าการแสดงออกของประเทศไทยในบทบาทนำเสนอแนวทางการร่วมมือหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพื่อแสดงจุดยืนในพันธกรณีต่อกฎหมายระหว่างประเทศของไทยนั้น อาจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

ประการที่สาม กรณิมาตรการกฎหมายของไทยในด้านอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม จากกรณีที่ประเทศจีนประกาศและแสดงเจตนาต่อองค์การค้าโลกว่าจะใช้นโยบาย China's "National Sword" หรือการแบนการนำเข้าขยะอย่างเด็ดขาดซึ่งจะมีผลในเดือนมกราคม พ.ศ. 2561¹³ มาตรการดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อราคาขยะทั่วโลกผันผวนทันทีเนื่องจากจีนเป็นผู้นำเข้าขยะจากตะวันตกรายใหญ่ที่สุดของโลก ประกอบกับผลการประชุมสนธิสัญญาอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention) ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีมติให้เพิ่มความเข้มงวดของชนิดขยะที่สามารถนำเข้าส่งออกระหว่างกันได้ ทั้งต้องได้รับความยินยอมในการนำเข้าจากประเทศปลายทางด้วย ส่งผลให้ประเทศอุตสาหกรรม เช่น ประเทศญี่ปุ่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา และประเทศในทวีปยุโรป เปลี่ยนจุดหมายการส่งออกเศษขยะ

¹¹Ocean Conservancy and McKinsey Center for Business and Environment, **Stemming the Tide: Land-based strategies for a plastic- free ocean** [Online], available URL: <https://www.mckinsey.com>, 2015 (August, 19).

¹²ลัฐภา เนตรทัศน. **สถานการณ์ขยะพลาสติกทะเลในอาเซียน** [Online], available URL: https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Article_1_Dec2019plasticdebris.pdf, 2565 (กันยายน, 25).

¹³Cheryl Katz1, **How China's Ban on Importing Waste Has Stalled Global Recycling** [Online], available URL: <https://e360.yale.edu/features/piling-up-how-chinas-ban-on-importing-waste-has-stalled-global-recycling>, 2019 (April, 24).

มายังประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นหนึ่งในสาเหตุให้มีการลักลอบนำเข้าขยะมายังประเทศไทย ทั้งนี้ แม้ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกแห่งอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของเสียอันตรายและการกำจัด (Ban Amendment)¹⁴ แต่ก็พบว่าประเทศไทยละเลยในการเข้าร่วมในการแก้ไขดังกล่าว ก่อให้เกิดการลักลอบนำเข้าขยะมายังโรงงานภายในประเทศไทย ก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางบกเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ หากพิจารณาทางธุรกิจย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าการลักลอบนำเข้าขยะดังกล่าวนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเอกชนบางกลุ่ม เช่น นายทุนโรงงานทะเลขยะจากจีนหรือผู้ประกอบการโรงงานเพื่อกำจัดขยะ ย่อมทำให้โรงงานผู้ได้รับประโยชน์เรียกร้องให้มีการนำเข้าขยะโดยละเลยไม่สนใจปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทยเพื่อจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีลักษณะเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับเพื่อให้มีลักษณะมีสภาพบังคับอันจักทำให้ประชาชนและบุคคลทั่วไปปฏิบัติตาม ทั้งจะสามารถจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและยั่งยืน

3. ปัญหาการอนุวัติกฎหมายภายในโดยไม่สอดคล้องและครอบคลุมต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าเมื่อประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2525 และให้สัตยาบันวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2554¹⁵ ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติกฎหมายภายในไม่ว่าจะโดยการตรากฎหมายภายในประเทศหรือปรับแก้กฎหมายภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าว อีกทั้งการเข้าเป็นภาคีของไทยต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลฯ ก็เป็นการผูกพันอย่างไม่มีข้อสงวน เนื่องจากโดยสภาพแห่งอนุสัญญาก็มิได้เปิดช่องให้รัฐภาคีอาจตั้งข้อสงวนได้ อันเป็นข้อห้ามอย่างชัดเจน อนุสัญญาฯ ได้กล่าวถึงมาตรการของรัฐในการป้องกัน ลด และควบคุมซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ อาจเป็นการบัญญัติในรูปแบบของข้อกฎหมาย ข้อตกลง แนวทางปฏิบัติ

¹⁴Proposed Amendments, **Basel Convention** [Online], available URL: <http://www.basel.int/TheConvention/Amendments/Proposedamendments/tabid/7906/Default.aspx>, 2020 (September, 24).

¹⁵โสภารัตน์ จารุสมบัติ, อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับการดำเนินงานของประเทศไทย [Online], available URL: <http://www.polsci.tu.ac.th/fileupload/472/880.pdf>, 2559 (กุมภาพันธ์, 3).

หรือนโยบายของรัฐตามระเบียบการจัดการและการบริหารภายในประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่อให้เกิดความสอดคล้อง และบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งอนุสัญญาอันเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ในการตรากฎหมายภายในหรือการอนุวัติการตามแนวปฏิบัติของแต่ละรัฐย่อมแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของแต่ละรัฐสำหรับประเทศไทยซึ่งได้รับอิทธิพลทางกฎหมายที่ใช้ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) กล่าวคือ การตรากฎหมายภายในย่อมต้องบัญญัติอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจน ดังนั้น การศึกษาหัวข้อนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์กฎหมายภายในของประเทศไทยถึงความสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์เป็น 2 กรณี ดังนี้

3.1 วิเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับ พ.ศ. 2561 และปัญหาการไม่ปฏิบัติตามนโยบายส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยได้มีการนำวัตถุประสงค์ว่าด้วยการป้องกัน การลด และการควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งบนบกไปบัญญัติอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ อย่างไม่ชัดเจนหรือเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นไปในลักษณะว่าแม้มิได้เป็นการขีดขวางการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982¹⁶ แต่ก็มิได้เป็นการดำเนินการให้สอดคล้องอันมีเจตนาเพื่อให้บรรลุผลโดยกฎหมายที่คุ้มครองดูแลแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ที่เป็นกฎหมายแม่บทอันใกล้เคียงอย่างยิ่งกับปัญหาด้านทรัพยากรทางทะเล คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการกล่าวแนวทางอย่างกว้างเท่านั้น ในขณะที่ยวกันพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีปัญหาในเรื่องของเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจนว่าใช้บังคับได้มากน้อยเพียงใด ทั้งมาตรา 3 ซึ่งเป็นบทนิยามกำหนดความหมายตลอดจนขอบเขตในการพิจารณาบทนิยามใด ๆ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้กำหนดคำนิยามถึงขอบเขตอำนาจการบังคับใช้เช่นกัน

จากการศึกษาพบว่าปัญหาอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องสำคัญแห่งมาตรการทางกฎหมายในการดูแลสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายบริเวณพื้นที่ทางทะเล พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีการกล่าวถึงขอบเขตอำนาจ

¹⁶United Nations Convention on the Law of the Sea, Section 5. International Rules and National Legislation to prevent, reduce and control pollution of The Marine Environment, Article 207-212.

การใช้ทางทะเลอย่างชัดเจน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงพิจารณาได้ว่ามีอำนาจการบังคับใช้เพียงทะเลอาณาเขตกล่าวคือแค่บริเวณที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยในเขตดังกล่าว เท่านั้น ทั้งที่แท้จริงแล้วอำนาจตลอดจนสิทธิทางทะเลของไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยในบริเวณเขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ บริเวณไหล่ทวีป ตลอดจนการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นดินนอกอาณาเขตของรัฐไทยอย่างทะเลหลวง ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้รัฐทั้งปวงมีสิทธิให้คนชาติของตนทำการประมงในทะเลหลวง¹⁷ ตลอดจนหน้าที่ในการดำเนินการร่วมมือกับรัฐอื่นในการดำเนินมาตรการ เช่นที่จำเป็นสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตในทะเลหลวง เมื่อพิจารณาประเด็นเรื่อง “ขยะทะเล” หรือ สิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งมีสถานะसारเป็นของเหลว ขยะทะเลที่ย่อมลอยตามกระแสลมและสร้างมลภาวะเป็นพิษออกไปได้ทั่วทุกอาณาเขตของทะเล ตลอดจนกลายเป็นปัญหาขยะข้ามพรมแดน กรณีดังกล่าว เห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะทราบ และใช้ประโยชน์จากสิทธิอธิปไตย ตลอดจนพื้นดินนอกอาณาเขตอย่างทะเลหลวง แต่ก็ไม่ได้มีกฎหมายภายในของไทย อันเป็นสภาพบังคับสามารถออกมาตรการทางกฎหมายหรือการกำหนดถึงมาตรการในการป้องกัน ลดหรือควบคุม ภาวะมลพิษทางทะเลเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างชัดเจนหรือแม้กระทั่งมาตรการ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลอาณาเขตที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยทั้งปวง ประเทศไทยเองก็ไม่สามารถ ระวังผลร้ายจากการเกิดมลพิษได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่ยังปล่อยให้มลพิษจากแหล่งต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษจากแหล่งบนบก มลพิษจากการทิ้งเทโหลลงสู่ทะเล และก่อให้เกิด ปัญหามลพิษข้ามพรมแดน ไม่เพียงแต่ขัดต่อพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการ สร้างความเดือดร้อนให้แก่รัฐข้างเคียง และกลายเป็นปัญหาระดับโลก

กรณีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามนโยบายสิ่งแวดล้อม พิจารณาได้ว่ากรณีอำนาจคณะกรรมการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 13(1) ซึ่งได้ให้อำนาจคณะกรรมการกรมส่งเสริม คุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีหน้าที่และอำนาจสามารถเสนอแนะวิธีแก้ปัญหาในเชิงนโยบายเศรษฐกิจได้ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการกระทำได้ดังกล่าว ปัจจุบันแม้มีการรณรงค์ให้งดใช้ถุงพลาสติก หรือการใช้ วัสดุอื่นที่สามารถนำมาใช้ซ้ำได้นั้นก็เป็นนโยบายและความร่วมมือของเอกชน ซึ่งขาดการสนับสนุน จากหน่วยงานของรัฐโดยมาตรการด้านเศรษฐกิจ อันเป็นอีกหนึ่งสาเหตุให้สินค้ารักโลกหรือสินค้า

¹⁷United Nations Convention on the Law of the Sea, Part 7, Section 2. Convention and Management of The Living Resources of The High Sea, Right to fish on the high seas, Article 116.

เพื่อสิ่งแวดล้อมมีต้นทุนที่สูงและเป็นการผลักภาระให้แก่ผู้บริโภค อันส่งผลให้วิสัยทัศน์ในการดูแลสิ่งแวดล้อมของประชาชน ตลอดจนหน่วยงานรัฐมีทัศนคติว่าต้องใช้ต้นทุนที่สูงและสิ้นเปลืองงบประมาณและส่งผลให้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นที่ถูกมองข้ามเสมอ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมได้เล็งเห็นถึงปัญหาการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มประสิทธิภาพ จึงได้มีมติเห็นชอบประกาศนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 เพื่อเป็นการจัดทำนโยบายและแผนต่อเนื่องจากนโยบายและแผนการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 ที่ผ่านมา โดยได้กำหนดทิศทางพัฒนาในมิติสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยว่าด้วยเรื่องของการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2535 เพื่อให้บทบัญญัติเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยมีเจตนารมณ์นำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเพิ่มมาตรการในการกำกับดูแลตามมาตรการกำหนดไว้ ปรับปรุงเรื่องการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการวางแผนงบประมาณ การเลือกใช้นโยบายฯ แนวความคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ อันเป็นการเริ่มต้นที่ดี ทั้งนี้ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว ได้กล่าวรวมทั้งขยายขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติให้รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป และทะเลหลวงที่ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย หากแต่ว่าภายหลังที่ราชกิจจานุเบกษาได้ประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2561 ที่มุ่งเน้นแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของนิยามมาตรา 4 ได้เพิ่มนิยามคำว่า “หน่วยงานรัฐ” อันเป็นการบัญญัติให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฯ แก้ไขเปลี่ยนแปลง “การจัดทำรายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม” เป็น “การจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อม” ปรากฏในมาตรา 5 และมาตรา 46 ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเรื่องเบี้ยประชุม เพิ่มค่าตอบแทนแก่บุคคลที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) มอบหมายให้ทำหน้าที่มาตรา 51/7 เท่านั้นโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือกล่าวถึงการขยายขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติให้รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป และเขตทะเลหลวงอย่างที่จะควรจะเป็นตามนโยบาย

เมื่อได้พิจารณาถึงการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 – 2579 ข้างต้นแล้วนั้น จึงกล่าวได้ว่าเป็นการจัดทำกรอบทิศทางในการบริหารจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในระยะ 20 ปีข้างหน้า เรียกว่านโยบายและแผนการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว เป็นเพียงการออกตามระเบียบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติหรือสภาพบังคับใด การกำหนดนโยบายจึงเปรียบเสมือนกรอบแผนการปฏิบัติงานสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเท่านั้นไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด จึงไม่สามารถแก้ปัญหาการห้ามมิให้ทิ้งขยะในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป และเขตทะเลหลวงแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงพิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่ให้ความดูแลปัญหาขยะทะเลอันเปรียบเสมือนกฎหมายแม่บท อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ก็เป็นเพียงการกล่าวถึงการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยกว้าง ในขณะที่เดียวกันก็กล่าวถึงการดูแลสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่เพียงผิวเผินซึ่งแท้จริงแล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นการมุ่งเน้นไปทางการการดูแลสิ่งแวดล้อมบนบก โดยมีใช้การแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง ทั้งที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องผูกพันตามพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าว กล่าวคือจะต้องอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญารวมถึงการกำหนดมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพเมื่อประเทศไทยขาดกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรงจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติเปรียบเสมือนต้องอาศัยเพียงกฎหมายใกล้เคียงดังกล่าวเพียงฉบับเดียวที่จะดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมจากทุกแหล่งมลพิษย่อมไม่เพียงพอหากเปรียบเทียบกับปัญหาและระดับความวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามผลงานด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นเพียงการรายงานตามระเบียบจึงเปรียบเสมือนเป็นการออกนโยบายฯ ตามหน้าที่เพราะท้ายที่สุดหากไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ก็ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย แต่ก็เรียกได้ว่าเป็นแนวทางในการปฏิบัติในการดูแลสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 หน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจะวางนโยบายในการควบคุมสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับน้ำ และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจ

กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นที่มีอยู่ภายในผืนแผ่นดินและคุณภาพของน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมนี้จำกัดอยู่แค่น่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตเท่านั้น อีกทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นไม่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลโดยตรง หรือกล่าวได้ว่ามิใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล และเมื่อพิจารณาคำนิยามของภาวะมลพิษที่มีหมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน ก็ไม่ปรากฏเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลแต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มีบทกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งและบทกำหนดโทษทางอาญา จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดและพิจารณาอย่างรอบคอบ

3.2 วิเคราะห์ปัญหา “ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล พ.ศ. ...”

จากการที่องค์การทางทะเลระหว่างประเทศได้จัดทำพิธีสารลอนดอน ค.ศ. 1996¹⁸ เพื่อให้เกิดระบบของการทิ้งเทของเสียให้มีมาตรฐานเข้มงวด และโดยการจัดการและวางข้อกำหนดตามพิธีสารดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลในการซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ในการจัดการปัญหาเรื่องขยะอันเกิดจากแหล่งบนบกและนำไปทิ้งเทอันก่อให้เกิดมลพิษสู่ทะเล ทั้งนี้จึงวิเคราะห์ได้ว่าพิธีสารดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ให้รัฐนำไปอนุวัติเป็นกฎหมายภายในประเทศของตนเพื่อคำนึงถึงความสำเร็จตามหลักความร่วมมือและหลักการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป

ปัจจุบันสืบเนื่องจากที่รัฐสภาไทยได้พิจารณาและเห็นชอบเข้าเป็นภาคีสมาชิกพิธีสาร London Protocol ค.ศ. 1996¹⁹ อันมีผลให้ไทยต้องรับพันธกรณีตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

¹⁸United States Environment Protection Agency, 1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972 (London Protocol) [Online], available URL: <https://www.epa.gov/ocean-dumping/1996-protocol-convention-prevention-marine-pollution-dumping-wastes-and-other-matter>, 2023 (April, 3).

¹⁹เดชาธรวิเวโก, “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล พ.ศ.... บทนิยามของ การทิ้งเท,” วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี 14, 19 (พฤศจิกายน 2563): 19.

โดยการอนุวัติหรือตรากฎหมายภายในให้สอดคล้องกันกับตัวพิธีสารฯ ดังกล่าว จนกลายเป็น “ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล” ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเมื่อเป็นกฎหมายภายใน การจะใช้กฎหมายโดยขอบเขตและอำนาจแห่งการบังคับใช้ และดำเนินคดีต่อผู้ที่ฝ่าฝืนตามกฎหมายย่อมต้องพิจารณาถึงคำนิยามคำว่า “การทิ้งเท” ซึ่งเป็นการกระทำสำคัญอันจะเข้าองค์ประกอบความผิดตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวเสียก่อน แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาตัวพระราชบัญญัติฉบับร่างดังกล่าวก็มีปัญหาในเรื่องของบทนิยามคำว่า “การทิ้งเท” ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากการกำหนดขอบเขตอำนาจการใช้กฎหมายและการวินิจฉัยว่าการกระทำเช่นไรหรือเพียงใด เป็น “การทิ้งเท”²⁰ อันจะละเมิดต่อกฎหมายดังกล่าว โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฯ ได้ตีกรอบบทนิยามความหมาย การทิ้งเทว่า “การทิ้งเทให้หมายความว่าการทิ้งอย่างจงใจลงในทะเลซึ่งของเสียหรือวัสดุอื่นจากเรือ อากาศยาน แท่นลอยน้ำ หรือโครงสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล...” ซึ่งเมื่อตีความบทนิยามดังกล่าว พิจารณาก็ได้ว่าไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจน ซึ่งย่อมส่งผลต่อขอบเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการทิ้งเทตามบทนิยามแห่งพระราชบัญญัติฯ เป็นการนิยามโดยแคบเท่านั้น ซึ่งโดยแท้ควรขยายบทนิยามดังกล่าวให้หมายถึง²¹ “การกำจัด” หรือการกระทำอย่างใด ๆ เพื่อให้วัตถุพ้นจากตัวผู้กำจัด เช่น ทิ้งขยะลงในทะเลการ “กักเก็บ” โดยเป็นการรวมวัสดุเข้าในภาชนะอย่างหนึ่งและฝังเป็นขยะใต้ทะเล “การละทิ้ง” กล่าวคือเป็นกรณีที่มีหน้าที่ต้องรื้อถอน นำออก แต่ไม่ดำเนินการหรือดำเนินแล้วแต่ไม่ดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จ “การล้ม” โดยเป็นการกระทำไม่ว่าด้วยการระเบิดหรือวิธีการอื่นแล้วไม่ทำการเก็บ กู้ หรือลากจูงเพื่อไปทำลายตามกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกำจัดโดยเฉพาะการ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าปัญหาความไม่ชัดเจนแห่งบทนิยามตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นมีความสำคัญ ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีบทกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยมีโทษปรับสูงสุดถึงสองแสนบาท อีกทั้งมาตรา 31 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีโทษปรับสูงสุดหนึ่งแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีนี้เมื่อมีโทษทางอาญาจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด

ปัญหาเรื่องบทนิยามดังกล่าวย่อมเป็นช่องว่างทางกฎหมายส่งผลให้การตีความ และพิจารณาถึงองค์ประกอบทางความผิดไม่ชัดเจน ทำให้อาจไม่สามารถแก้ปัญหาขยะทะเลอันเกิดจากการทิ้งขยะหรือสิ่งไม่พึงประสงค์ลงในทะเลอาณาเขต และขยะดังกล่าวก็อาจเป็นการก่อมลพิษสู่เขตอื่น ๆ

²⁰ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล พ.ศ., มาตรา 3.

²¹ เดชาธร วิเวโก, เรื่องเดียวกัน.

ทางทะเล ตลอดจนเป็นขยะข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ทะเลหลวง ทำลายระบบนิเวศน์ และสิ่งมีชีวิตซึ่งมีความสำคัญต่อห่วงโซ่อาหารของมนุษย์ในการอุปโภค บริโภค ในที่สุด

3.3 ปัญหาการไม่มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและศาลพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยโดยเฉพาะ

ประเด็นปัญหาเรื่องวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในประเทศไทยเป็นอีกหนึ่งกรณีปัญหาสำคัญ เนื่องจากปัญหาการกำหนดมาตรการการลงโทษในสิ่งแวดล้อมก็มีบทบาทที่สำคัญที่จะผลักดันให้การแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเมื่อศึกษาจากศาลสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศกรณีประเทศสวีเดน²² ซึ่งประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่มีการพัฒนาเกี่ยวเนื่องกับคดีสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอดเป็นระยะเวลานาน ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสวีเดน (The Environment code of Sweden) ได้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 ซึ่งเกิดจากการประมวลหลักกฎหมายว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องทั้งหมด 15 เรื่องเข้าด้วยกัน ซึ่งจัดให้มีศาลพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ 5 แห่งตามเขตอำนาจศาล²³ เพื่อแยกพิจารณาประเด็นสิ่งแวดล้อมโดยและประเด็นอื่นที่อาจเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น เขตอำนาจศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาเรื่องการขอใบอนุญาต ศาลด้านทรัพยากรน้ำ ศาลด้านทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ อีกทั้งเนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่ต้องมีการพิจารณาโดยคำนึงถึงระบบนิเวศน์โดยเฉพาะ²⁴ ซึ่งได้จัดให้มีพยานผู้เชี่ยวชาญประจำศาล²⁵ ที่ปรึกษาด้านเทคนิคซึ่งเกี่ยวกับระบบนิเวศน์โดยตรง อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบติดตามผลการพัฒนาด้านพันธุกรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยวิศวกรเฉพาะด้านประจำศาล นอกจากนี้ จากการศึกษาศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ที่ได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1996²⁶ ยังมีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษ

²²เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. ศาลสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ: ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย [Online], available URL: <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1517,2563> (ตุลาคม, 19).

²³The Environment code of Sweden, Consideration of cases and Matters.

²⁴The Courts of Sweden (Sveriges Domstolar), **Environmental Court** [Online], available URL: http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage_2328.aspx, 2020 (October, 22).

²⁵The Environment code of Sweden, The Environment Court, Chapter 20, section two.

²⁶ประเสริฐ สิทธิพนธ์, “บทบาทในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเชิงเปรียบเทียบ,” **วารสารกระบวนการยุติธรรม** 11, 3 (กันยายน – ธันวาคม 2561): 56-57.

เช่นเดียวกันประเทศสวีเดน แต่ในวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานของศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์นั้น จะพิจารณาจากถ้อยคำพยานต่าง ๆ ตามความเห็นจากรายงานวิจัยและใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนัก โดยใช้หลักความได้สัดส่วน ศาลมีได้รับฟังตามพยานผู้เชี่ยวชาญหรือรายงานวิจัยทั้งหมด แต่จะพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เมื่อได้พิจารณาลักษณะของศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศสวีเดนและประเทศนิวซีแลนด์ เห็นได้ว่าต่างกับประเทศไทยที่ในการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาแพ่งหรือวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับ เนื่องจากการไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมอันเป็นเหตุให้ไม่มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ

กรณีประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมนั้น จึงมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจ แบ่งเบาภาระศาล เพื่อให้บรรลุประสงค์มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากอาศัยเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ในฉบับปัจจุบันประกอบกับนโยบายฯ สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเพียงกรอบทำงานดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา แม้มาตรการการลงโทษทางแพ่งจะดำเนินตามกรอบมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่จากที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้น ปัญหาขยะทะเลและสิ่งแวดล้อมทางทะเลมีลักษณะเป็นปัญหาที่แพร่กระจายออกไปทั่วโลก อีกทั้งความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมแม้ว่าผู้ก่อมลพิษจะได้ชดเชยค่าเสียหายเพียงใดก็อาจเป็นการยาก หรือเป็นไปได้เลยที่จะทำให้มลพิษดังกล่าวหายไป หรือทำให้สิ่งแวดล้อมนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติตามเดิม ตลอดจนการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะที่ต้องการความเข้าใจเป็นพิเศษและแตกต่างจากการดำเนินคดีทางแพ่งหรือทางอาญาทั่วไป อีกทั้งการบังคับคดีที่อาจเป็นในลักษณะพิเศษซึ่งต้องอาศัยความชำนาญการมากกว่าการดำเนินการทางปกติ อันเป็นการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษทางทะเลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศระหว่างไทยและนานาชาติเพื่อแก้ไขปัญหาจัดการสิ่งแวดล้อม

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีมาอย่างเนิ่นนาน ทั้งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์

จากการศึกษาพบว่าปัญหาพลาสติกรั่วไหลสู่ทรัพยากรทางทะเลจากกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังจับตามอง เนื่องจากการผลิตพลาสติก และการใช้พลาสติกตามหลักอุปสงค์ อุปทานทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นอยู่ในอันดับที่สูงเป็นอันดับต้นของโลก

อีกทั้งประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียนยังเป็นกลุ่มประเทศที่มีการนำเข้าขยะพลาสติกจากประเทศพัฒนาแล้ว จากฝั่งตะวันตกอย่างอเมริกา และยุโรป จึงเรียกได้ว่ามีทั้งขยะที่ภายในประเทศสมาชิกผลิตเอง และนำเข้าจากต่างประเทศเข้ามามีอีก ทั้งที่ประเทศไทยเองนั้นก็มิได้มีศักยภาพในการกำจัดขยะที่สูงมากนัก อีกทั้งขยะบางประเภทต้องกำจัดอย่างรวดเร็วภายในอายุเวลาของขยะนั้น ๆ เมื่อขยะปริมาณดังกล่าวหมดอายุหรือไม่สามารถกำจัดได้ ผู้ประกอบการเอกชนหลายรายเลือกที่จะทิ้งลงทะเลตามหลักการกำจัดขยะให้พ้นตัวมิได้ใส่ใจว่าจุดจบของขยะดังกล่าวจะอยู่ที่ใด เมื่อภายหลังรัฐต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยมีกฎหมายภายในในการรณรงค์หรือการจำกัดโควตาการนำเข้าขยะ แต่ก็ยังพบว่า เป็นปัญหาในแนวทางการปฏิบัติทั้งเรื่องการตรวจสอบ สภาพพื้นที่การจัดเก็บอย่างมีจำกัดส่งผลให้อาเซียนเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหาขยะทะเลจากขยะพลาสติกเป็นอันดับต้นของโลก ซึ่งสามารถวิเคราะห์อีกหนึ่งปัญหาสำคัญได้ว่า ปัญหาจุดประสงค์ทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่อาจย้อนแย้งต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

ปัญหาขยะทะเลย่อมเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม ทัศนียภาพ และเป็นปัญหาระดับโลก เนื่องจากทะเลมีลักษณะสสารเป็นของเหลว ย่อมมีการนำพา “วัตถุ” ซึ่ง ณ ที่นี้ คือ ขยะทะเลลอยไปได้ทั่วอย่างไม่มีพรมแดนกัน สมาชิกอาเซียนจึงคำนึงถึงปัญหา “ขยะข้ามพรมแดน” เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนมีภูมิประเทศที่ใกล้เคียงต่อเนื่องกัน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจุดประสงค์แรกเริ่มในการรวมกลุ่มอาเซียนนั้นเป็นการรวมกลุ่มที่เน้นการขับเคลื่อนทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนดังกล่าวคือ ธุรกิจการท่องเที่ยวของเอกชน และการให้ความสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวจากหน่วยงานรัฐซึ่ง GDP จากการท่องเที่ยวมีผลเป็นอย่างมากในการจ้างงาน²⁷ ตลอดจนรายได้รายรับของประเทศชาติ หากแต่ถ้าแหล่งกำเนิดของขยะทะเลที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งคือขยะพลาสติกจากการท่องเที่ยว ด้วยเหตุนี้ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนมักไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากประเทศสมาชิก หรือเรียกได้ว่าหากจำเป็นจะต้องเลือก ย่อมต้องพิจารณาด้านการท่องเที่ยวก่อน อีกทั้งแต่แรกเริ่มการรวมกลุ่มที่เน้นการไม่แทรกแซงกิจการภายในอันเป็นหลักการพื้นฐานในการอยู่ร่วมกันของอาเซียน ทั้งนี้ จากรายงานพบว่าครั้งเมื่อประเทศไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 34 เคยมีการยื่นข้อเสนอให้แก้ปัญหาขยะทะเลโดยการจัดทำขึ้นเป็น “ข้อตกลง” แต่เมื่อการประชุมดังกล่าวเสร็จสิ้นข้อตกลงเชื่อกันว่ากับไม่ปรากฏกลายเป็น “ข้อเสนอแนะ” หรือที่เรียกว่า กรอบความร่วมมือของอาเซียนซึ่งเปรียบเสมือนกับนโยบายส่งเสริมฯ สิ่งแวดล้อมฯ

²⁷พิริยะ ผลพิรุฬห์, แนวโน้มตลาดแรงงานภาคการท่องเที่ยวหลังยุคโควิด-2019 [Online], available URL: [https://econ.nida.ac.th/2023/แนวโน้มตลาดแรงงานภาคการท่องเที่ยวหลังยุคโควิด, 2566 \(กรกฎาคม, 19\).](https://econ.nida.ac.th/2023/แนวโน้มตลาดแรงงานภาคการท่องเที่ยวหลังยุคโควิด, 2566 (กรกฎาคม, 19).)

ของประเทศไทยซึ่งทำให้ไร้ซึ่งสภาพบังคับ หรือแม้แต่พันธะทางการเมืองระหว่างประเทศเป็นไปอย่างอ่อนมากยิ่งขึ้น และอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการประชุมดังกล่าว

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนฯ ครั้งที่ 35 มีการหยิบยกประเด็นเรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนฯ และเมื่อครั้งที่ 36 ก็มีการหยิบยกประเด็นเรื่องมาตรการในการป้องกัน Covid-19 ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ในสถานการณ์ ณ ขณะนั้น แต่อีกประเด็นสำคัญในการพิจารณาประเด็นดังกล่าวนอกจากเพื่อเป็นการควบคุม ป้องกัน การกระจายของโรคโควิด 19 แล้ว ยังเป็นการคาดการณ์ถึงการท่องเที่ยวภายหลังจากการที่ปัญหาด้านโรคระบาดหมดไป เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยว จึงเห็นได้ว่าปัญหาด้านมาตรการการจัดการด้านการขยะทะเลค่อย ๆ เลื่อนร่ายหายไปจากเวทีระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของรัฐบาลที่มองว่าสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในระดับรองลงมาเสมอ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงพันธกรณีระหว่างไทยและอาเซียนในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม และ “มาตรการการลดปัญหาขยะทะเล” โดยกรอบปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล (ASEAN Framework of Action on Marine Debris) และปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน (Bangkok Declaration on Combating Marine Debris in ASEAN Region) แม้จะไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Non – legal binding) กล่าวคือปฏิญญาดังกล่าวเปรียบเสมือนเอกสารการประชุมต่าง ๆ ในเวทีระดับประเทศที่ไม่ต่างกับบันทึกการหารือการประชุม เอกสารฝ่ายเดียว หรือกล่าวคือเป็นเอกสารที่แสดงถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองเท่านั้น มิได้มีสภาพเป็นข้อตกลงหรือมีผลบังคับใช้ หรือเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐต้องปฏิบัติตาม Hard law เหมือนกับสนธิสัญญา แต่อย่างไรก็ตามกรณีนี้อาจถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่อาจมีผลเป็นแรงจูงใจให้รัฐต่าง ๆ รับผิดชอบต่อการจัดทำกฎหมายภายใน ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาขยะทะเลเป็นปัญหาข้ามพรมแดน จึงเป็นไปได้ที่จะอาศัยแต่เพียงมาตรการการแก้ไขระดับภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังคงมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในระดับภูมิภาค กล่าวคือการแก้ปัญหาจึงควรเริ่มต้นจากการเป็นความร่วมมือซึ่งเรียกได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ แนวคิดการพึ่งพาอาศัยกันเป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่เป็นหัวใจสำคัญของความร่วมมือ ซึ่งลำพังปัญหากฎหมายระหว่างประเทศแม้จะขึ้นชื่อว่ากฎหมาย แต่ตัวกฎหมายระหว่างประเทศย่อมมีปัญหาด้านสภาพบังคับอยู่แล้ว กล่าวคือต้องอาศัยกฎหมายภายในเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างชัดเจน และเพื่อผลักดันให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสัมฤทธิ์ผล อีกทั้งการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมักมีการพัฒนามาจากความร่วมมือเสมอ และต่อมาก็จะพัฒนาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ดังตัวอย่างเช่น การดำเนินการตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งสหประชาชาติหรือ United Nations

Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ มีสถานะเป็น “Soft Law” หรือ กฎหมายที่สภาพบังคับบางส่วนนั้นยังไม่ได้มีผลโดยตรงต่อเอกชน แต่ภายหลังมีการพัฒนากลายเป็น Kyoto Protocol ซึ่งส่งผลให้มีสภาพบังคับชัดเจนทางกฎหมายของ Climate Change Convention โดยมีสภาพบังคับในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 ในที่สุดซึ่งประเด็นด้าน Soft Law นั้น อาจเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกมองข้ามในการตรากฎหมายประเภทอื่นแต่อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าเป็นประเด็นทางกฎหมายที่มีความสำคัญและสามารถพัฒนาให้เกิดสภาพบังคับอันเป็นส่วนสำคัญแห่งองค์ประกอบของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรผลักดันจากกฎหมายภายในประเทศให้เป็นไปตามกรอบความร่วมมือของอาเซียนว่าด้วยเรื่องมาตรการการจัดการปัญหาขยะทะเลให้กลายเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนจาก Soft Law ให้กลายเป็น Hard Law ต่อไป

5. ปัญหามาตรการกฎหมายของไทยในด้านอื่นที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน (The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal) หรือ “อนุสัญญาบาเซล” ซึ่งเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามพรมแดน กำหนดห้ามไม่ให้ประเทศภาคีส่งออกหรือเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามพรมแดนประเทศ ยกเว้นในกรณีที่ประเทศผู้ส่งออกและประเทศผู้รับมีการตกลงยินยอมร่วมกัน²⁸ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญของอนุสัญญาบาเซลฯ คือ ห้ามส่งออกของเสียอันตรายจากประเทศพัฒนาแล้วไปกำจัดทิ้งหรือรีไซเคิลในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความเข้มงวดในการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน โดยที่ประชุมภาคีอนุสัญญาบาเซล สมัยที่ 3 (COP 3) ในปี พ.ศ. 2538 มีมติเป็นเอกฉันท์ให้จัดทำ “ข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการห้ามส่งออกของเสียอันตราย” หรือที่เรียกว่า Ban Amendment²⁹ โดยมีเนื้อใจความสำคัญห้ามประเทศที่กำหนดในภาคผนวก 7 ได้แก่ ประเทศในกลุ่ม

²⁸ สุจิตรา วาสนาดำรงต์, “รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องอนุสัญญาบาเซลฯ: บทวิเคราะห์ด้านการเจรจา ด้านการค้าและการจัดการสิ่งแวดล้อม,” รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550, หน้า 10.

²⁹ สำนักข่าวสับปะรด, สนธิสัญญาบาเซลควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน [Online], available URL: [https://www.pineapplenewsagency.com/th/c166/สนธิสัญญาบาเซล+ควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน, 2563 \(มิถุนายน, 12\).](https://www.pineapplenewsagency.com/th/c166/สนธิสัญญาบาเซล+ควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน, 2563 (มิถุนายน, 12).)

The Organization of Economic Cooperation Development: OECD, ประชาคมยุโรป: The European Community, EC และ ลีกเตนส์ไดน์ ส่งออกของเสียอันตรายไปยังประเทศที่ไม่ได้ระบุในภาคผนวก 7 เพื่อทำการกำจัดและการห้ามเพื่อการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยมุ่งแก้ไขจุดอ่อนที่เกิดจากการสมยอมกันระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง เพื่อให้เกิดการคุ้มครองประเทศกำลังพัฒนาจากการรับภาระของเสียอันตรายมากขึ้น โดยระบุห้ามไม่ให้ส่งออกหรือเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามพรมแดนของประเทศที่ให้สัตยาบันในภาคแก้ไขนี้อย่างเด็ดขาด จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นไม่ได้อยู่ในกลุ่ม OECD หรือ EC 07' ถือว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่ได้ระบุในภาคผนวก 7 เพื่อทำการกำจัด และการห้ามเพื่อการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ แต่เนื่องจากการที่ประเทศไทยนั้นยังไม่ได้ให้สัตยาบัน “ข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการห้ามส่งออกของเสียอันตราย” (Ban Amendment) ดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับการส่งออกหรือนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์ขยะพลาสติกรวมถึงเศษโลหะต่างๆจากประเทศพัฒนา มาทั้งที่ประเทศไทยก็ยังขาดประสิทธิภาพในการกำจัดขยะ อีกทั้งยังดึงดูดให้เจ้าของธุรกิจไร้ศีลจากต่างประเทศเข้ามาตั้งโรงงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นโรงงานไม่ได้มาตรฐาน ขาดการควบคุมด้านมลพิษ โรงงานหลายแห่งดำเนินการโดยกลุ่มทุนจากประเทศจีน³⁰ ดังนี้ ประเทศไทยต้องพิจารณาเข้าร่วมในข้อแก้ไขและพิธีสารที่จัดทำเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาบาเซล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาการลักลอบนำเข้าขยะตามภาคผนวก 7 ซึ่งมีการแก้ไขใหม่

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าประเทศที่นำเข้าขยะดังกล่าวมากที่สุดในฝั่งเอเชียคือ ประเทศจีน กระทั่งเมื่อกันยายน ค.ศ. 2017 จีนได้ประกาศและแสดงเจตนาต่อองค์กรค้าโลกว่าจะใช้นโยบาย China's National Sword หรือเป็นการแบนขยะจากต่างประเทศไม่ให้เข้าสู่ประเทศจีน เนื่องจากปริมาณขยะในประเทศและการนำเข้าจากครั้งก่อน ๆ ที่กำจัดไม่ทัน ซึ่งมาตรการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อราคาขยะของโลก อันถือเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้ผู้ประกอบการโรงงานภายในประเทศจีนที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐานการลงทุนมายังประเทศเพื่อนบ้านซึ่งก็คือ ประเทศฝั่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ที่มีวัฒนธรรม ภาษา และค่าครองชีพ ใกล้เคียงคล้ายคลึงกับประเทศจีน เช่นนี้ เมื่อขยะราคาผันผวน มีราคาต้นทุนที่ถูกลง ผู้ประกอบการโรงงานขยะพลาสติก ตลอดจนเอกชนและนายทุนที่

³⁰ รุติพันธ์ พัฒนมงคล, ไทยแลนด์ไม่ใช่แดนถึงขยะโลก เรียกร้องลงสัตยาบันภาคแก้ไขของอนุสัญญาบาเซลฯ [Online], available URL: <https://www.sarakadee.com/2021/06/29/อนุสัญญาบาเซล>, 2566 (มกราคม, 11).

มีพื้นฐานกิจการในไทยย่อมได้รับผลประโยชน์จากการนำเข้าพลาสติกดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักการลงทุนทางธุรกิจ ย่อมเป็นการลดต้นทุนของผู้ผลิตในการประกอบการและการลักลอบนำเข้าก็เป็นการลดต้นทุนทางภาษี สร้างกำไรให้แก่โรงงานผลิตได้มากขึ้นจนอาจจะเลยปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งตามวิสัยทัศน์ทั่วไปมักมองว่าเป็นปัญหาสำคัญรองลงมาหรือเป็นปัญหาอันดับท้าย ๆ อยู่แล้ว ทำให้ไทยกลายเป็นถึงขยะแห่งใหม่ของโลก ก่อให้เกิดสาเหตุปัญหาขยะเอ่อล้นอันเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมของโลก

ภายหลังช่วงปี พ.ศ. 2538³¹ ตัวบทอนุสัญญาบาเซลฯ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของภาคผนวกหรือ “ข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลฯ ด้วยการห้ามส่งออกของเสียอันตราย” หรือที่เรียกว่า Ban Amendment โดยการแก้ไขนี้เป็นการเพิ่มเติมประเภทของสารและวัตถุอันตรายลงในภาคผนวก อันเป็นข้อห้ามมิให้ประเทศพัฒนาแล้วอย่างกลุ่ม OECD หรือ กลุ่ม EC นำเข้าขยะดังกล่าวมายังประเทศกำลังพัฒนา โดยฉบับแก้ไขดังกล่าวนี้จะมีผลบังคับใช้ ในวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมา ซึ่งเนื้อความสำคัญในการแก้ไขในมาตรา 1 วรรค 1(A) แห่งภาคผนวกที่ 7 อันเป็นภาคผนวกแห่งการแก้ไขดังกล่าวเพื่อตีกรอบประเทศการอนุญาตว่าด้วยเรื่องของการนำเข้า ส่งออกขยะของประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกันเท่านั้น ซึ่งกล่าวคือประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) อาทิเช่น ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น กลุ่มสหภาพยุโรป (EC) และประเทศลิกเตนสไตน์ (Liechtenstein) ทั้งนี้ เนื่องจากการคำนึงถึงเสถียรภาพที่เพียงพอในการกำจัด รีไซเคิล หรือนำขยะไปใช้ใหม่ หากแต่เมื่อพิจารณาถึงปัญหาผลประโยชน์จากการนำเข้าขยะจากการศึกษาและบทวิเคราะห์ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น กรณีปัญหามาตรการโควตาของรัฐที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่ชัดเจนขณะที่ประเทศจีนประกาศมาตรการดังกล่าว รัฐบาลไทยในขณะนั้นเองก็ยังเป็นรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงประกาศให้ขยะเป็นวาระแห่งชาติ จัดตั้ง “คณะอนุกรรมการเพื่อบูรณาการการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกที่นำเข้าจากต่างประเทศ” โดยการนำเข้าขยะพลาสติกจะต้องขอนำเข้าโดยการทำเป็นโควตากับกระทรวงอุตสาหกรรมเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีอนุสัญญาบาเซลฯ ที่รัฐต้องจัดทำรายงานข้อมูลประจำปีข้อมูลการเคลื่อนย้ายและการจัดการของเสียที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดเรื่องอนุสัญญาบาเซลฯ เป็นประจำทุกปี ซึ่งเป็นพันธกรณีของประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิก และได้วางแผน Road map การนำเข้าเอาไว้ 3 ปี โดยกำหนดโควตาการนำเข้าให้ ปี ค.ศ. 2018 นำเข้าได้

³¹ สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, คู่มือปฏิบัติในการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตราย ตามอนุสัญญาบาเซล (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไอเดียสแควร์, 2551), หน้า 2.

70,000 ตัน ปี ค.ศ. 2019 นำเข้าได้ 40,000 ตัน และปี ค.ศ. 2020 ไม่ให้นำเข้าอีก แต่ปรากฏว่ามาตรการโควตาดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพมีการแอบลักลอบนำเข้าขยะสูงสุดถึง 100,000 ตันต่อเดือน³² ซึ่งภายหลังกระทรวงอุตสาหกรรมกล่าวอ้างว่าเป็นโควตาดกค้าง ซึ่งจะหมดในเดือนกันยายนนี้ จึงเป็นกรณีไม่ชัดเจนว่าโควตาดังกล่าวมาจากไหน เพราะทั้งที่โควตาตามประกาศจะมีการนำเข้าขยะตามที่ประกาศไว้ข้างต้นมีเพียงถึงแค่ปี 2019 และภายหลังมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความเห็นและแบบสำรวจความต้องการของโรงงานพลาสติกในการนำเข้าพบว่าต้องการโควตาทั้งสิ้น 650,000 ด้วยเหตุผลที่ว่าขยะในประเทศไม่พอใช้ ราคาแพง คุณภาพไม่ดี ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนโควตาที่เยอะที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยนำเข้ามา ภายหลังจากที่มีการเรียกร้อง ประกอบกับเอกชนออกมาคัดค้านการนำเข้าขยะ กรมโรงงานจึงออกมาชี้แจงว่ายังไม่ได้มีนโยบายให้นำเข้าเศษพลาสติก เป็นเพียงการให้ข้อมูลความต้องการนำเข้าจากเอกชนเท่านั้น อีกทั้งเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและกระทรวงพาณิชย์ที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ จึงเห็นได้ว่าการประกาศจัดทำแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยก็ไม่เป็นไปตามที่กำหนด และไม่ใช้จุดจบในการแก้ไขปัญหาด้านการนำเข้าขยะ จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวค่อย ๆ เลือนหายไปจากหน้าสื่อมวลชนในที่สุด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น พิจารณาได้ว่าแม้ประเทศไทยจะไม่ได้ให้สัตยาบันในส่วนของภาคผนวกที่แก้ไขใหม่ (Ban Amendment) แต่ประเทศไทยก็ยังคงเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาบาเซลฯ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทอันส่งผลให้ประเทศไทยยังคงต้องมีพันธกรณีในการห้ามนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์อันเป็นสาเหตุสำคัญแห่งปัญหาดังกล่าว ซึ่งนับแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งอนุสัญญาบาเซลฯ มีผลใช้บังคับ ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกก็ยังมีได้จัดให้มีกฎหมายภายในเพื่อตอบสนองรับพันธกรณีแก่บทบัญญัติดังกล่าวอันถือเป็นการละเลยต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่านัยสำคัญของปัญหาต่าง ๆ นั้นล้วนเริ่มจากการเมินเฉยต่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจนส่งผลให้กลายเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทยว่าด้วยเรื่องอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ได้กำหนดสิทธิ

³²ประชาชาติธุรกิจ, *ขงร่างคูนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มพลาสติกขอโควตานำเข้าหมื่นตัน* [Online], available URL: <https://www.prachachat.net/economy/news-209830>, 2563 (กันยายน, 24).

และอำนาจหน้าที่ของรัฐภาคีที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ หากคำนึงถึงปัญหาที่ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของประเทศเสื่อมโทรม ลดลงทั้งด้านปริมาณ และ คุณภาพ อาจทำให้ประเทศไทย มีภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการ แก่ไข เยียวยา ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมสูงขึ้นเป็นทวีคูณ เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบกับหลักการลงทุนทางเศรษฐศาสตร์ก็อาจไม่สามารถประเมินความเสี่ยง หรือความคุ้มค่า ในการลงทุนงบประมาณดังกล่าวได้ ดังนั้น ปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายภายในประเทศให้มี สภาพบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทิ้งทะเล ให้ครอบคลุมถึงเขตอำนาจ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเขตอำนาจการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐ เพื่อคุ้มครอง ดูแล จัดการ ให้เขตอำนาจทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น การให้ ความสำคัญด้านความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งได้วิเคราะห์กรณีการร่วมมือในเวที อาเซียนของไทยแม้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมิใช่สาเหตุโดยตรงในการรวมกลุ่มของอาเซียน แต่อย่างไร ก็ตาม ประเด็นดังกล่าวก็ถือว่าการดำเนินการของอาเซียนที่มากทาง กล่าวคือแม้กรอบความร่วมมือ ดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการอย่าง Soft Law แต่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาในลักษณะ ข้ามพรมแดนย่อมไม่อาจอาศัยการแก้ไขปัญหาเพียงภายในประเทศได้ อาศัยภูมิประเทศทางกลุ่ม สมาชิกอาเซียนที่มีแนวอาณาเขตทางทะเลติดกัน ทั้งนี้ จึงกล่าวได้ว่าการแก้ปัญหาความร่วมมือของอาเซียน ด้านมลพิษทางทะเลจึงเปรียบเสมือนการสร้างมาตรฐาน (Standard) สำหรับภูมิภาคอาเซียน เป็นการ ริเริ่มใช้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มของสมาชิกอาเซียนในการคำนึงการรักษาสิ่งแวดล้อมอันเป็น ทรัพยากรสมบัติของมวลมนุษยชาติของโลกร่วมกัน ซึ่งอาจเป็นการพัฒนาไปสู่การดูแลรักษาทรัพยากร ทางทะเลให้มีประสิทธิภาพที่ดีในอนาคต ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปัญหามลพิษจากแหล่งบนบก สถานการณ์ประเทศไทยปัจจุบันพบว่าปัญหาและประเภทของขยะทะเลที่ถูกพบมากที่สุดคือ ขยะพลาสติก และขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ถูกลักลอบนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งปัญหาในประเภทขยะดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการสูญพันธุ์ของสัตว์ทะเลเพิ่มขึ้น เนื่องจากพลาสติกเมื่อถูกน้ำทะเลก่อให้เกิดสารทาง เคมีชีวภาพกลายเป็นพลาสติกขนาดเล็กหรือที่เรียกว่าไมโครพลาสติก สัตว์ทะเลบริโภคเข้าไป และ เมื่อมนุษย์บริโภคสัตว์ทะเลดังกล่าวตามวงจรห่วงโซ่อาหาร อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขอนามัยใน ระยะยาว ตลอดจนขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่เดิมทีการลักลอบนำเข้าขยะก็มีมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก ปัญหาการตรวจสอบ ตลอดจนละเลยปัญหาล้วนรวมมวลมนุษยชาติของผู้ประกอบที่คำนึงถึงผลกำไร ส่วนตนในการลักลอบขยะที่มีมากอยู่แล้วนั้น เมื่อประเทศไทยมิได้ลงนามให้สัตยาบันในการแก้ไข เพิ่มเติมวัตถุ สารอันตรายแห่งอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสีย อันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) อันเป็นเหตุให้ประเทศที่พัฒนาแล้วส่งออกขยะ

มายังประเทศไทย จึงเสมือนได้ว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในส่วนกลางกองขยะของโลก ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศย่อมแน่นอนว่าประเทศไทยย่อมไม่มีความผูกพันในส่วนภาคผนวกที่แก้ไขใหม่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้ลงนามให้สัตยาบันในส่วนภาคผนวกที่แก้ไขดังกล่าว แต่ไทยก็ยังคงมีพันธกรณีตามอนุสัญญาบาเซลฯ ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายแม่บทในเรื่องดังกล่าวอยู่ เมื่อพิจารณาบทบาทของประเทศไทยในฐานะรัฐซึ่งมีความเป็นเอกราชชาติหนึ่งในโลกและหนึ่งในรัฐภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาฯ ดังกล่าว การเข้าร่วมลงนามใน Ban Amendment ก็อาจเป็นการแสดงจุดยืนของประเทศไทยในเวทีระดับนานาชาติ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีภาพลักษณ์ที่แย่ในเรื่องของมาตรฐานการจัดการขยะพลาสติก การลักลอบนำเข้าจากชาติมหาอำนาจโดยถูกมองว่ารัฐเพิกเฉยต่อปัญหาและข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของเอกชนในการได้ต้นทุนที่ต่ำลง พิจารณาดังธุรกิจและผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวม อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของมนุษยชาติ จึงเป็นสาเหตุให้เมื่อพิจารณาถึงการปล่อยมลพิษขยะพลาสติกทางทะเล ประเทศไทยผู้เป็นผู้ปล่อยมลพิษดังกล่าวเป็นอันดับ 6 ของโลกจึงถูกพูดถึงในแง่ลบ อันส่งผลต่อภาพพจน์ของประเทศไทยในด้านอื่น ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจและการลงทุน ตลอดจนมาตรการที่หละหลวมของกฎหมายภายใน จนกระทั่งเมื่อระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อมทางทะเลเสื่อมโทรม อาจส่งผลต่อปัญหาด้านการท่องเที่ยวซึ่งเป็นกลไกสำคัญด้านเศรษฐกิจในที่สุด

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้างต้นนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา ผู้วิจัยขอนำเสนอข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากแหล่งมลพิษทางบกเพื่อนำไปสู่การบัญญัติเป็นกฎหมายภายในหรือนโยบายอันเป็นประโยชน์ต่อไป ดังนี้

6.1 กรณีปัญหาการอนุวัติกฎหมายภายในโดยไม่สอดคล้องและครอบคลุมต่อพันธกรณีระหว่างประเทศนั้น

เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ สิ่งแวดล้อมฯ เรื่องเขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมอาณาเขตและสิทธิทางทะเลหรือตรากฎหมายแม่บทฉบับใหม่ในรูปแบบพระราชบัญญัติ เพื่อให้ตอบสนองกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐไทยมีต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องกฎหมายทะเล ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอ ดังนี้

6.1.1 ประเทศไทยควรพิจารณาในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลแทนการใช้กฎหมาย

สิ่งแวดล้อมอันเป็นลักษณะของกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเพื่อให้การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลได้รับความคุ้มครองโดยตรง อันทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลมีสภาพบังคับและศักยภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ควรพิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งทะเลของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล ซึ่งแม้จะมีใช้การคุ้มครองมลพิษทางบกโดยตรง แต่เพื่อให้มีความครอบคลุมการป้องกันรักษาภาวะขยะทะเลอันก่อให้เกิดมลพิษในประเทศไทยได้ดีมากยิ่งขึ้น

6.1.2 ควรกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลดีต่อสิ่งแวดล้อม เช่น นโยบายการลดปริมาณการผลิตถุงพลาสติก โดยให้สิทธิพิเศษทางภาษีเพื่อเป็นการลดหย่อนต้นทุนการผลิต ส่งเสริมผู้ประกอบการ สนับสนุนผู้บริโภค โดยอาจารย์ณรงค์ให้บริษัทหรือหน่วยงานที่ผลิตถุงผ้า หรือ ผลิตถุงพลาสติกโดยใช้วัสดุสังเคราะห์พิเศษที่ละลายย่อยสลายและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แม้จะเป็นการทำให้ผู้ประกอบการรับภาระต้นทุนที่หนักขึ้น หากรัฐออกนโยบายลดหย่อนภาษีกรณีพิเศษเพื่อเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการ ตลอดจนส่งเสริมให้ความรู้ด้านวัสดุศาสตร์ในการผลิตใช้วัสดุอย่างอื่นแทนถุงพลาสติก อันถือเป็นมาตรการการสร้างสมดุลทางเศรษฐกิจตามหลักเศรษฐศาสตร์อย่างหนึ่ง

6.1.3 ควรผลักดันให้มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ตลอดจนศาลสิ่งแวดล้อมเป็นศาลชำนาญพิเศษของศาลไทย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมให้ตรงกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ตลอดจนมาตรการการใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยสมบูรณ์

6.2 กรณีปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศระหว่างไทยและนานาชาติซึ่งอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแน่แท้

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรผลักดันจากกฎหมายภายในประเทศให้เป็นไปตามกรอบความร่วมมือของอาเซียนว่าด้วยเรื่องมาตรการการจัดการปัญหาขยะทะเล ให้กลายเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนจาก Soft Law ให้กลายเป็น Hard Law ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มสมาชิกที่มีบทบาทในเวทีระดับนานาชาติ และถือเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ดี โดยกรอบความร่วมมือดังกล่าว อาจเป็นการร่างข้อตกลงระหว่างประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนในการสอดส่อง ดูแล การลักลอบนำเข้าขยะพลาสติกหรือขยะพลาสติกเข้ามายังประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากอย่างที่ทราบว่าการประกอบการทำงานของอาเซียนมีข้อเสนอแนะให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอย่างอนุสัญญาบาเซลฯ ปัญหาการลักลอบนำเข้าขยะพลาสติกและขยะอิเล็กทรอนิกส์ประการสำคัญคือ การตรวจสอบการนำเข้าของหน่วยงานรัฐ

ภายในประเทศ ซึ่งประเทศไทยให้อำนาจกรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมศุลกากรในการตรวจสอบ ขยะดังกล่าว ซึ่งทางข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมศุลกากรซึ่งเป็นด่านแรกในการนำเข้าสินค้าหรือขยะ ตรวจสอบบัญชีรายชื่อ อีกทั้งปริมาณที่จำกัดทางศุลกากร การตรวจดังกล่าวจึงเป็นเพียงการสุ่มตรวจ เท่านั้น อีกทั้งหากผู้ลักลอบนำเข้าขยะต้องการหลบเลี่ยงความผิดก็จะทิ้งขยะลงในทะเล ซึ่งแม้จะเป็น ทะเลหลวง แต่เนื่องจากโดยธรรมชาติทางชีวภาพแล้วคลื่นมักจะซัดเข้าฝั่ง เป็นเหตุให้ขยะดังกล่าว แม้อยู่ในทะเลหลวงก็ก่อให้เกิดปัญหาการขยะข้ามพรมแดน อันเป็นผลเสียระดับระหว่างประเทศ และระดับโลกในที่สุด อาศัยประโยชน์จากพื้นที่ที่มีส่วนต่อติดกันบางส่วนของประเทศสมาชิกอาเซียน การร่วมมือตรวจสอบการลักลอบนำเข้าขยะ โดยเป็นการร่วมตรวจสอบระหว่างประเทศอาจมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการลักลอบนำเข้าขยะได้ดียิ่งขึ้น

6.3 กรณีปัญหาการปฏิเสธที่จะผูกพันของไทยต่อกฎหมายระหว่างประเทศในฉบับอื่น ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาขยะทะเล

เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.3.1 ควรผลักดันให้ประเทศไทยลงนามและให้สัตยาบันต่อการแก้ไขภาคผนวก อนุสัญญาบาเซลฯ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมปัญหาการนำเข้า ส่งออก ขยะอิเล็กทรอนิกส์ ที่ประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์เพียงพอในการจัดการปัญหาขยะ ดังกล่าว อีกทั้งยังเพื่อเป็นการแสดงเจตจำนงต่อการแก้ไข และการพัฒนาการแก้ปัญหาการปล่อยมลพิษ ลงสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทยในเวทีระดับโลก ทั้งนี้ก็เพื่อ ประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัจจัยด้านอื่น เช่น ด้านเศรษฐกิจและการลงทุน ระหว่างประเทศให้มีภาพพจน์ที่ดีมากยิ่งขึ้น

6.3.2 เห็นควรให้มีการผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ฯ ตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 เสร็จสมบูรณ์โดยเร็วที่สุด เพื่อให้สอดคล้องและเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณี ระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องของอนุสัญญาบาเซลฯ อีกทั้งเพื่อให้มีระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป ซึ่งย่อมต้องอาศัยความร่วมมือ ของภาครัฐในการตรากฎหมายเพื่อให้ประชาชนดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบตามระเบียบ และ ความร่วมมือของหน่วยงาน ตลอดจนเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยส่งเสริมมาตรการในการ แก้ไข การลดปัญหาขยะที่ต้นเหตุ ได้แก่ มาตรการ 3R หรือกล่าวคือ

1) การลด (Reduce) โดยเป็นการลดหรือจำกัดปริมาณการผลิตตั้งแต่แรกให้อยู่ในการควบคุมของรัฐ

2) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) โดยการนำขยะดังกล่าวกลับมาใช้ใหม่ โดยทั้งนี้รัฐควรสนับสนุนให้ผู้ประกอบการผลิตวัสดุที่สามารถนำมาใช้ใหม่หรือใช้ซ้ำและไม่เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอนามัย

3) การรีไซเคิล (Recycle) โดยเริ่มจากการแยกขยะอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งอาจจัดสรรเป็นเทคโนโลยีในการแยกขยะหรือนำเสนอให้หน่วยงานท้องถิ่นให้ความรู้ในการแยกขยะแก่ประชาชน จัดให้มีถังขยะแบบแยกสัดส่วนให้มากขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวก และจัดการขยะให้เป็นระเบียบ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอันจะถือเป็นการลดภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างดีขึ้น

จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมมลพิษทางทะเลจากแหล่งมลพิษทางบก ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะสามารถนำเป็นข้อพิจารณาในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศ การเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลดีต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสนับสนุน สร้างสมดุลทางเศรษฐกิจระหว่างหน่วยงานรัฐต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคเพื่อประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อมให้ตรงตามเจตนารมณ์เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเพื่อเป็นการผลักดันกรอบความร่วมมือให้กลายเป็นกฎหมายเพื่อดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอันถือเป็นมรดกร่วมกันแห่งมนุษยชาติต่อไป

บรรณานุกรม

- เขมจุฑา สุวรรณจินดา. “การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982: ศึกษากรณีภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล (Marine Knowledge Hub). ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล. ขยะทะเล [Online]. Available URL: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=309&Itemid=158&lang=th, 2562 (มิถุนายน, 23).
- ฐิติพันธ์ พัฒนมงคล. ไทยแลนด์ไม่ใช่แดนถังขยะโลก เรียกร้องลงสัตยาบันภาคแก้ไขของอนุสัญญาบาเซลฯ [Online]. Available URL: <https://www.sarakadee.com/2021/06/29/อนุสัญญาบาเซล>, 2566 (มกราคม, 11).
- เดชาธร วิเวโก. “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอันลงทะเล พ.ศ. บทนิยามของ การทิ้งเท.” วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี 14, 19 (พฤศจิกายน 2563): 19.
- นัยนพร ชุนจันทร์. “ความเป็นไปได้ของประเทศไทยในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสาร 1996 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ประชาชาติธุรกิจ. ชงร่างคมนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มพลาสติกขอโควตานำเข้าหมิ่นตัน [Online]. Available URL: <https://www.prachachat.net/economy/news-209830>, 2561, 2563 (กันยายน, 24).
- ประเสริฐ สิทธินิวผล. “บทบาทในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง: เปรียบเทียบ.” วารสารกระบวนการยุติธรรม 11, 3 (กันยายน – ธันวาคม 2561): 56-57.
- พิริยะ ผลพิรุฬห์. แนวโน้มตลาดแรงงานภาคการท่องเที่ยวหลังยุคโควิด-2019 [Online]. Available URL: <https://econ.nida.ac.th/2023/แนวโน้มตลาดแรงงานภาคการท่องเที่ยวหลังยุคโควิด>, 2566 (กรกฎาคม, 19).
- ลัฏกา เนตรทัศน. สถานการณ์ขยะพลาสติกทะเลในอาเซียน [Online]. Available URL: https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Article_1_Dec2019plasticdebris.pdf 2565 (กันยายน, 25).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เป้าหมายการพัฒนายั่งยืนของประเทศไทย [Online]. Available URL: <https://sdgs.nesdc.go.th/>, 2562 (ตุลาคม, 19).

สำนักข่าวสับปะรด. สนธิสัญญาบาเซล ควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน [Online]. Available URL: <https://www.pineapplenewsagency.com/th/c166/สนธิสัญญาบาเซลควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน>, 2563 (มิถุนายน, 12).

สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ. คู่มือปฏิบัติในการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตราย ตามอนุสัญญาบาเซล. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไอเดียสแควร์, 2551.

Katz, Cheryl. **How China's Ban on Importing Waste Has Stalled Global Recycling** [Online]. Available URL: <https://e360.yale.edu/features/piling-up-how-chinas-ban-on-importing-waste-has-stalled-global-recycling>, 2019 (March, 7).

National Oceanic and Atmospheric Administration. **What is marine debris?** [Online]. Available URL: <https://oceanservice.noaa.gov/facts/marinedebris.html>, 2023 (April, 15).

Ocean Conservancy and McKinsey Center for Business and Environment. **Stemming the Tide: Land-based strategies for a plastic-free ocean** [Online]. Available URL: <https://www.mckinsey.com>, 2015 (August, 2019).

Plastic Ethics. **The countries polluting the oceans the most with plastic waste** [Online]. Available URL: <https://www.plasticethics.com/home/2019/3/17/the-countries-polluting-the-oceans-the-most-with-plastic-waste,2019> (June, 3).

_____. **The Countries Polluting The Oceans The Most** [Online]. Available URL: <https://www.statista.com/chart/12211/the-countries-polluting-the-oceans-the-most/>, 2019 (April, 15).

Plastic Waste Partnership. **Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal** [Online]. Available URL: <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwastes/ConsultationsandMeetings/tabid/8203/Default.aspx>, 2019 (November, 18).

Proposed amendments. **Basel Convention** [Online]. Available URL: <http://www.basel.int/TheConvention/Amendments/Proposedamendments/tabid/7906/Default.aspx>, 2020 (September, 24).

United States Environment Protection Agency. **1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972 (London Protocol)** [Online]. Available URL: <https://www.epa.gov/ocean-dumping/1996-protocol-convention-prevention-marine-pollution-dumping-wastes-and-other-matter>, 2023 (April, 3).

ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียหรือวัสดุอื่นลงทะเล พ.ศ. ...
The Environment code of Sweden.

United Nations Convention on the Law of the Sea.

Convention and Management of The Living Resources of The High Sea, Right to Fish on the High Seas.

International Rules and National Legislation to Prevent, Reduce and Control Pollution of The Marine Environment.

