

การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท THE CONTROL OF MARINE PLASTIC LITTERS FROM DUMPING

พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์¹

Pitchasinee Srisawat

Article History

Received: 15-03-2021; Revised: 02-05-2021; Accepted: 06-06-2022

บทคัดย่อ

ขยะพลาสติกในทะเลเป็นปัญหาที่ทั่วโลกให้ความสนใจ นอกจากขยะพลาสติกในทะเลจะมีแหล่งกำเนิดที่สำคัญมาจากแหล่งบนบกแล้ว ขยะพลาสติกในทะเลยังมีแหล่งกำเนิดจากการทิ้งเทด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการบริหารจัดการขยะพลาสติกที่ไม่มีประสิทธิภาพส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตทางทะเลจนกลายเป็นปัญหาทั่วโลกในปัจจุบัน อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) หรือ UNCLOS ได้กล่าวถึงการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ในภาค XII ซึ่งรวมถึงการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทด้วย ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของ UNCLOS ควรอนุวัติการ UNCLOS โดยมีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติการภาค XII ดังกล่าวเป็นกฎหมายภายในเพื่อป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกในทะเล อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ยังมีได้อนุวัติการกฎหมายภายในให้เป็นไปตาม UNCLOS ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท ส่งผลให้ประเทศไทยขาดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อจัดการขยะพลาสติกในทะเลซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการทิ้งขยะทะเลมากที่สุดหนึ่งในสิบของโลก บทความฉบับนี้ ประสงค์ที่จะนำเสนอการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลตาม UNCLOS และจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท เพื่อคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล เพื่อเป็นแนวทางในการอนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศไทยให้ครบถ้วนบริบูรณ์ตาม UNCLOS ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทต่อไป

คำสำคัญ: ขยะทะเล; UNCLOS; ขยะพลาสติก; อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982; การควบคุมขยะทะเลจากการทิ้งเท

¹ นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Ph.D. (Candidate), Graduation Student of Doctor of Laws Program, Faculty of Law, Thammasat University

E-mail: aey_legal@hotmail.com *Corresponding Author

ABSTRACT

Marine plastic litters is a global concern. Not only do marine plastic litters in the sea, primarily originate from a land-based source but they also come from dumping. Such marine litters are caused by the inefficient management of plastic litters which affect the marine environment including living things and marine life and become a major marine environmental problem in the world today. The United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 or UNCLOS is a convention containing international legal measures for the protection and preservation of the marine environment against all sources of pollution including marine litters from dumping. Thailand as a party thereto is obligated to implement UNCLOS provisions, through internal laws its to prevent, reduce and control marine plastic litters. However, Thailand does not have internal laws that are fully in compliance with UNCLOS relating to the prevention, reduction and control of marine plastic litters from dumping, despite the fact that Thailand is one of top ten largest sea dumping countries in the world. This article is intended to present and analyze the legal measures to prevent, reduce and control of marine plastic litters from dumping under the UNCLOS, as international obligations for the implementation of Thailand's laws in accordance with the UNCLOS.

Keywords: Marine litters; UNCLOS; Plastic Waste; United Nations Convention on Sea Law 1982; Marine Litters control from dumping

1. บทนำ

ขยะทะเลที่พบในมหาสมุทรส่วนใหญ่เป็นขยะพลาสติกมีแหล่งกำเนิดมาจากแหล่งบนบกและการทิ้งเท (UNEP, 2016) ซึ่งขยะพลาสติกในทะเลแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ “แมโครพลาสติก” ซึ่งเป็นพลาสติกขนาดใหญ่ และ “ไมโครพลาสติก” ซึ่งเป็นพลาสติกขนาดเล็ก (UNEP, 2016) ขยะพลาสติกในทะเลส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาเป็นอย่างมาก สำหรับผลกระทบจากแมโครพลาสติกนั้นนอกจากจะพบในมหาสมุทรจำนวนมากแล้ว ยังพบแมโครพลาสติกในซากของสัตว์ทะเลอันเป็นสาเหตุให้สัตว์ทะเลตาย อีกทั้งเป็นสาเหตุให้เกิดการทำลายที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเลและสิ่งมีชีวิตทางทะเล ส่วนผลกระทบจากไมโครพลาสติกนั้นพบได้ในสัตว์ทะเลประเภทปลาหรือหอย และสัตว์จำพวกวาฬ (cetacean) อย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังไม่มีผลสรุปจากการวิจัยในเรื่องของข้อมูลผลกระทบจากไมโครพลาสติก เนื่องจากมีความยากในการทราบถึงปริมาณของขยะพลาสติก (UNEP, 2016) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea) หรือ UNCLOS เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล จารัตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้ทะเล ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการกำหนดเขตทางทะเล และการใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยของรัฐเหนือเขตทางทะเล การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลในทะเลอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ การอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิต และการศึกษา การคุ้มครอง และการรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล โดย UNCLOS มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ทำให้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 อย่างไรก็ดี ประเทศไทยมิได้ปฏิบัติตามพันธกรณีแห่ง UNCLOS และจารัตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกอย่างเต็มที่ ประกอบการทำงาน

เป็นเอกภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ขาดการบูรณาการร่วมกัน ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการทิ้งขยะทะเลมากที่สุดติดหนึ่งในสิบประเทศจาก 192 ประเทศชายฝั่งทะเลทั่วโลก รองจากประเทศจีน ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเวียดนาม และประเทศศรีลังกา (Jambeck et al., 2015)

บทความฉบับนี้ ประสงค์ที่จะนำเสนอการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งทะเลตาม UNCLOS จารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งทะเล เพื่อคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล และเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่ง UNCLOS ปฏิบัติตามพันธกรณี แห่ง UNCLOS และจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งทะเลต่อไป ซึ่งประกอบไปด้วย ส่วนที่ 2 การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งทะเล ส่วนที่ 3 การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งทะเลตามนโยบายและกฎหมายของประเทศไทย และส่วนสุดท้าย บทสรุป อนึ่ง บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ของผู้เขียน หัวข้อ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเล ซึ่งสามารถศึกษาโดยรายละเอียดในดัชนีพนธ์ดังกล่าว

การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งทะเล

ในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งทะเลนั้น มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งทะเล ดังนี้

1. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea) หรือ UNCLOS

จากที่กล่าวมาข้างต้นว่า UNCLOS เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลโดยเฉพาะจากแหล่งกำเนิด ดังนั้น UNCLOS มีสาระสำคัญตามที่กล่าวมาในหลักการกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับขยะพลาสติกจากการทิ้งทะเล ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

1.1 มาตรการของรัฐในการควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งทะเล

UNCLOS ได้ให้นิยามของคำว่า “การทิ้งทะเล” ไว้ใน ข้อ 1 วรรค 5 (a)(i) ว่า การทิ้งทะเล หมายความว่า การจงใจกำจัดของเสียหรือสสารอื่นจากเรือ อากาศยาน แขนงชุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล² และรวมถึงการจงใจกำจัดเรือ อากาศยาน แขนงชุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ตาม UNCLOS ข้อ 1 วรรค 5 (a)(ii)³ และ “การทิ้งทะเล” ตาม UNCLOS มิได้หมายความรวมถึงการกำจัดของเสียหรือสสารอื่นอันมิได้จงใจกำจัด หรือของเสียหรือสสารอื่นที่เกิดจากการปฏิบัติการตามปกติของเรือ อากาศยาน แขนงชุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลและอุปกรณ์ของสิ่งเหล่านั้น การกำจัดของเสียหรือสสารอื่นนอกเหนือจากของเสียหรือสสารอื่นที่ถูกขนส่งโดยหรือไปยังเรือ อากาศยาน แขนงชุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลซึ่งปฏิบัติการเพื่อวัตถุประสงค์แห่งการกำจัดสสารเช่นนั้น หรือเกิดจากการบำบัดของเสียหรือสสาร

² UNCLOS, Article 1 Paragraph 5 Use of terms and scope

(5) (a) “dumping” means :

(i) any deliberate disposal of wastes or other matter from vessels , aircraft , platforms or other man-made structures at sea;

³ UNCLOS , Article 1 Paragraph 5 Use of terms and scope

(5)(a) “dumping” means :

(ii) any deliberate disposal of vessels , aircraft, platforms or other man-made structures at sea;

อื่นเช่นว่านั้นบนเรือ อากาศยาน แขนขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างเหล่านั้น ตาม UNCLOS ข้อ 1 วรรค 5 (b)(i)⁴ และไม่รวมถึงการจัดวางสารเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการกำจัดสาร ซึ่งการจัดวางเช่นว่านั้นต้องไม่ขัดกับความมุ่งหมายของ UNCLOS ข้อ 1 วรรค 5 (b)(ii)⁵ จะเห็นได้ว่า UNCLOS ได้ให้ความหมายของคำว่า “การทิ้งเท” ไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดเป็นการทิ้งเทหรือไม่เป็นการทิ้งเท และกำหนดขอบเขตแหล่งที่มาของการทิ้งเทว่าต้องเป็นการทิ้งเทอย่างจงใจที่กำจัดของเสียหรือสารอื่นจากเรือ อากาศยาน แขนขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล อันเป็นการกำหนดครอบคลุมทุกแหล่งกำเนิดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล อันทำให้รัฐภาคีสามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทได้

1.2 มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น

นอกจากหน้าที่รัฐภาคีที่กล่าวมาข้างต้น รัฐภาคีต้องมีมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล ดังนี้

(1) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับขยะพลาสติกจากการทิ้งเท

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกนั้นรัฐภาคีต้องมีพันธกรณี ดังต่อไปนี้

ก.พันธกรณีในการกำหนดมาตรการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะขยะพลาสติกในทะเลตาม UNCLOS ข้อ 210 วรรค 5 ซึ่งกำหนดให้การทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือบนไหล่ทวีปต้องไม่เกิดโดยไม่ได้รับอนุญาตของรัฐชายฝั่งซึ่งมีสิทธิอนุญาต ออกข้อบังคับและควบคุมการทิ้งเท ภายหลังจากได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวกับรัฐอื่นตามสมควรด้วยเหตุผลด้านภูมิศาสตร์ของรัฐต่าง ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากการทิ้งเท⁶

ข.พันธกรณีในการป้องกัน ลดและควบคุม-ขยะพลาสติกจากการทิ้งเทที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ตาม UNCLOS ข้อ 210 วรรค 1 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีทั้งปวงต้องนำกฎหมายและข้อบังคับมาใช้เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท⁷

⁴ UNCLOS , Article 1 Paragraph 5 Use of terms and scope

(b) “dumping” does not include :

(i) the disposal of wastes or other matter incidental to, or derived from the normal operations of vessels, aircraft , platforms or other man-made structures at sea and their equipment, other than wastes or other matter transported by or to vessels, aircraft ,platforms or other man-made structures at sea, operating for the purpose of disposal of such matter or derived from the treatment of such wastes or other matter on such vessels, aircraft, platforms or structures;

⁵ UNCLOS, Article 1 Paragraph 5

(b) “dumping” does not include :

(ii) placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof, provided that such placement is not contrary to the aims of this Convention.

⁶ UNCLOS , Article 210 Paragraph 5 Pollution by dumping

5. Dumping within the territorial sea and the exclusive economic zone or onto the continental shelf not be carried out without the express prior approval of the coastal State, which has the right to permit, regulate and control such dumping after due consideration of the matter with other States which by reason of their geographical situation may be adversely affected thereby.

⁷ UNCLOS, Article 210 Paragraph 1 Pollution by dumping

1. States shall adopt laws and regulations to prevent, reduce and control pollution of the marine environment by dumping.

ค.พันธกรณีในการใช้มาตรการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท ตาม UNCLOS ข้อ 210 วรรค 2 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องใช้มาตรการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท⁸

ง.พันธกรณีในการทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการทิ้งจะไม่เกิดขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ ตาม UNCLOS ข้อ 210 วรรค 3 ซึ่งกำหนดว่ามาตรการทางกฎหมาย ข้อบังคับและมาตรการตามวรรค 1 และ 2 ต้องทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการทิ้งจะไม่เกิดขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ⁹

จ.พันธกรณีในการมีมาตรการทางกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทไม่น้อยกว่าหลักเกณฑ์และมาตรฐานระดับโลก ตาม UNCLOS ข้อ 210 วรรค 6 ซึ่งกำหนดให้กฎหมายของรัฐ ข้อบังคับและมาตรการทั้งปวงต้องมีประสิทธิภาพในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทไม่น้อยกว่าหลักเกณฑ์และมาตรฐานระดับโลก¹⁰

จากมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทตาม UNCLOS ข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐเจ้าของธงของเรือมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลเรือที่ชักธงของรัฐตนมิให้กระทำการอันเป็นการทิ้งขยะลงสู่ทะเลที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐได้แก่ ห่วงน้ำที่เป็นทะเลหลวงที่อยู่ถัดจากห่วงน้ำของเศรษฐกิจจำเพาะออกไป และพื้นดินท้องทะเลที่อยู่ถัดจากไหล่ทวีปของรัฐออกไป ตลอดจนการกำกับดูแลแท่นขุดเจาะและสิ่งก่อสร้างอื่นที่รัฐอนุญาตให้สร้างบริเวณพื้นที่ทางทะเลที่อยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐมิให้มีการทิ้งขยะจากแท่นขุดเจาะและจากสิ่งก่อสร้างอื่นที่สร้างขึ้นในทะเล

(2) มาตรการอื่นเกี่ยวกับขยะพลาสติกจากการทิ้งเท

สำหรับมาตรการอื่นเกี่ยวกับขยะพลาสติกจากการทิ้งเทตาม UNCLOS มีดังนี้

(ก) มาตรการในการติดตามตรวจสอบและการประเมินทางสิ่งแวดล้อม ตาม UNCLOS ข้อ 204 วรรค 1¹¹

(ข) มาตรการในการตรวจตราถึงผลกระทบจากกิจกรรมใด ๆ ที่รัฐอนุญาตให้ดำเนินการหรือรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมนั้นว่ามีแนวโน้มก่อให้เกิดขยะพลาสติกในทะเลหรือไม่ ตาม UNCLOS ข้อ 204 วรรค 2¹²

⁸ UNCLOS, Article 210 Paragraph 2 Pollution by dumping

2. States shall take other measures as may be necessary to prevent, reduce and control such pollution.

⁹ UNCLOS, Article 210 Paragraph 3 Pollution by dumping

3. Such laws, regulations and measures shall ensure that dumping is not carried out without the permission of the competent authorities of States.

¹⁰ UNCLOS, Article 210 Paragraph 6 Pollution by dumping

6. National laws, regulations and measures shall be no less effective in preventing, reducing and controlling such pollution than the global rules and standards.

¹¹ UNCLOS, Article 204 Paragraph 1 Monitoring of the risks or effects of pollution

1. States shall, consistent with the rights of the other States, endeavor, as far as practicable, directly or through the competent international organizations, to observe, measure, evaluate and analyze, by recognized scientific methods, the risks or effects of pollution of the marine environment.

¹² UNCLOS, Article 204 Paragraph 2 Monitoring of the risks or effects of pollution

2. In particular, States shall keep under surveillance the effects of any activities which they permit or in which they engage in order to determine whether these activities are likely to pollute the marine environment.

(ค) มาตรการในการจัดพิมพ์รายงานผลการประเมินที่ได้รับจากการปฏิบัติตามข้อ 204 หรือส่งรายงานเป็นระยะตามความเหมาะสมให้องค์กรระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ตาม UNCLOS ข้อ 205¹³

(ง) มาตรการการติดตามตรวจสอบและประเมินสิ่งแวดล้อมของกิจกรรม หากรัฐมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่ากิจกรรมภายใต้อำนาจของรัฐหรือการควบคุมของรัฐอาจก่อให้เกิดขยะพลาสติกในทะเลอย่างร้ายแรงหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอันตรายที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตาม UNCLOS ข้อ 206¹⁴

1.3 การบังคับใช้กฎหมาย

ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับขยะพลาสติกจากการทิ้งเท มีดังนี้

(1) การกำหนดให้มีกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย

UNCLOS ข้อ 216 วรรค 1 กำหนดให้กฎหมายและข้อบังคับที่ได้เอามาใช้ตาม UNCLOS และหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ปฏิบัติได้ซึ่งกำหนดโดยองค์กรระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือโดยการประชุมทางการทูตเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเทจะต้องถูกบังคับใช้ ดังต่อไปนี้¹⁵

ก. โดยรัฐชายฝั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งเทภายในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือบนไหล่ทวีปของรัฐ

ข. โดยรัฐเจ้าของธงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรือที่ชักธงของรัฐ หรือเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนสัญชาติกับรัฐ

ค. โดยรัฐใดก็ตามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรทุกของเสียหรือสารอื่นที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของรัฐหรือที่ท่าจอดเรือนอกชายฝั่งของรัฐ

(2) รัฐภาคีไม่ต้องดำเนินคดี หากรัฐอื่นได้ดำเนินคดีแล้ว ตาม UNCLOS ข้อ 216 วรรค 2¹⁶

¹³ UNCLOS, Article 205 Publication of reports

States shall publish reports of the results obtained pursuant to article 204 or provide such reports at appropriate intervals to the competent international organizations, which should make them available to all States.

¹⁴ UNCLOS, Article 206 Assessment of potential effects of activities

When States have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, as far as practicable, assess the potential effects of such activities on the marine environment and shall communicate reports of the results of such assessments in the manner provided in article 205.

¹⁵ UNCLOS, Article 216 Paragraph 1 Enforcement with respect to pollution by dumping

Laws and regulations adopted in accordance with this Convention and applicable international rules and standards established through competent international organizations or diplomatic conference for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment by dumping shall be enforced

(1)(a) by the coastal State with regard to dumping within its territorial sea or its exclusive economic zone or onto its continental shelf;

(1)(b) by the flag State with regard to vessels flying its flag or vessels or aircraft of its registry;

(1)(c) by any State with regard to acts of loading of wastes or other matter occurring within its territory or at its off-shore terminals.

¹⁶ UNCLOS, Article 216 Paragraph 2 Enforcement with respect to pollution by dumping

2. No State shall be obliged by virtue of this article to institute proceedings when another State has already instituted proceedings in accordance with this article.

1.4 มาตรการระหว่างประเทศเกี่ยวกับขยะพลาสติก

จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าหลักการกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทมีได้บังคับใช้แต่เพียงกฎหมายและข้อบังคับสำหรับกิจกรรมที่อยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งหรือการควบคุมของรัฐชายฝั่งและรัฐเจ้าของธงที่เรือชักธงของรัฐเท่านั้น หากต้องมีความร่วมมือของรัฐระหว่างประเทศเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท จึงเป็นพันธกรณีที่สำคัญในอันที่จะทำให้การควบคุมขยะพลาสติกมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเนื่องด้วยขยะพลาสติกสามารถขยายหรือเคลื่อนย้ายจากพื้นที่แหล่งกำเนิดรัฐหนึ่งไปยังพื้นที่แหล่งกำเนิดพื้นที่อีกรัฐหนึ่งทำให้ได้รับผลกระทบเช่นกัน เรียกว่า “ภาวะมลพิษข้ามเขตแดน (pollution transboundary)” โดยในเรื่องนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “ขยะพลาสติกข้ามเขตแดน” ซึ่ง UNCLOS ได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องร่วมมือกันในทางระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกในแง่มุมต่าง ๆ อาทิ การร่วมกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติการ การร่วมกำหนดแผนรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉิน การวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และ UNCLOS มีพันธกรณีในการร่วมมือกันของรัฐ อาทิ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานและข้อแนะนำในการปฏิบัติการและวิธีการปฏิบัติงานระหว่างประเทศตาม UNCLOS เพื่อควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทจากเรือ โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของภูมิภาค ตาม UNCLOS ข้อ 197¹⁷ รัฐที่ได้รับความเสียหายร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศในการกำจัดผลกระทบจากขยะพลาสติกจากการทิ้งเทจากเรือพัฒนาและยกระดับแผนรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉิน ตาม UNCLOS ข้อ 199¹⁸

จะเห็นได้ว่า UNCLOS เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปว่ารัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของท่าเรือจะต้องป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทโดยการออกกฎหมายและข้อบังคับของตนเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ หรือที่ประชุมทางการทูตเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทตลอดทั้งบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎเกณฑ์และมาตรฐานโดยรัฐต่าง ๆ ดังนั้น จึงควรนำกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ หรือที่ประชุมทางการทูตเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทมาตราเป็นกฎหมายทั้งภายในและระดับภูมิภาคด้วย

2. พิธีสาร 1996 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น ค.ศ. 1972 (1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972) หรือพิธีสาร 1996

¹⁷ UNCLOS, Article 197 Cooperation on a global or regional basis

States shall cooperate on a global basis and, as appropriate, on a regional basis, directly or through competent international organizations, in formulating and elaborating international rules, standard and recommended practices and procedures consistent with this Convention, for the protection and preservation of the marine environment, taking into account characteristic features.

¹⁸ UNCLOS, Article 199 Contingency plans against pollution

In the case referred to in article 198, States in the area affected, in accordance with their capabilities, and the competent international organizations shall cooperate, to the extent possible, in eliminating the effects of pollution and preventing or minimizing the damage. To this end, States shall jointly develop and promote contingency plans for responding to pollution incidents in the marine environment.

พิธีสาร 1996 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 2006 และพิธีสาร 1996 เป็นอนุสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศระดับโลกเพียงฉบับเดียวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่นโดยเฉพา กล่าวคือ ขยะพลาสติก (จุมพต สายสุนทร, 2560) พิธีสาร 1996 มีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 นิยามคำว่า “ทิ้งเท”

พิธีสาร 1996 ข้อ 3 วรรค 4 ได้ให้ความหมายคำว่า “การทิ้งเท” (dumping) หมายถึง (1) การกำจัดของเสียหรือสสารอื่นด้วยวิธีการใด ๆ ลงสู่ทะเลอย่างจงใจจากเรือ อากาศยาน แ่นซุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล (2) การกำจัดเรือ อากาศยาน แ่นซุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลด้วยวิธีการใด ๆ ลงสู่ทะเลอย่างจงใจ (3) การจัดเก็บของเสียหรือสสารอื่นจากเรือ อากาศยาน แ่นซุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลด้วยวิธีการใด ๆ ไว้ที่พื้นดินท้องทะเลหรือใต้ดินของพื้นดินท้องทะเล (4) การละทิ้งหรือการล้มแ่นซุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล เพียงเพื่อวัตถุประสงค์แห่งการกำจัดอย่างจงใจเท่านั้น¹⁹ จะเห็นได้ว่าการทิ้งเทตามพิธีสาร 1996 ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจเพื่อกำจัดของเสียและสสารอื่น ดังนั้นการทิ้งเทขยะลงสู่ทะเลที่เป็นปัญหาในปัจจุบันนี้จึงเป็นการทิ้งเทตามความหมายของพิธีสาร 1996

2.2 องค์ประกอบของการกระทำที่เป็นการทิ้งเท

จากนิยามของคำว่า “การทิ้งเท” ของพิธีสาร 1996ข้างต้น สามารถพิจารณาองค์ประกอบของ “การทิ้งเท” ได้ดังนี้

(1) การกระทำที่เป็นการทิ้งเท

การกระทำที่เป็นการทิ้งเท อาทิ การกำจัดของเสียหรือสสารอื่นด้วยวิธีการใด ๆ ลงสู่ทะเลอย่างจงใจจากเรือ อากาศยาน แ่นซุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล การกำจัดของเสียหรือสสารอื่นตามความหมายนี้จะมีที่มาจากแหล่งกำเนิดใดก็ได้ และเป็นการทิ้งเทลงสู่ทะเลอย่างจงใจมุ่งประสงค์เพื่อกำจัดทิ้ง การจัดเก็บของเสียหรือสสารอื่นจากเรือ อากาศยาน แ่นซุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลด้วยวิธีการใด ๆ ไว้ที่พื้นดินท้องทะเลหรือใต้ดินของพื้นดินท้องทะเล กรณีนี้อาจเป็นการจัดเก็บของเสียแล้วนำไปวางบนพื้นดินท้องทะเล หรือฝังลงไปในดินใต้ผิวท้องทะเล ซึ่งคำว่า “พื้นดินท้องทะเล” (sea-bed) และ “ดินใต้ผิวดิน” (subsoil) หมายถึงพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเลของเขตต่าง ๆ ทางทะเล ได้แก่ ทะเลอาณาเขต (Territorial sea) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) ไหลทวีป (continental shelf) บริเวณพื้นที่ (the Area) ตาม UNCLOS ข้อ 10 วรรค (1)

(2) การกระทำโดยจงใจ

การทิ้งเทตามพิธีสาร 1996 ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจ (deliberate) กล่าวคือ ตั้งใจที่จะกำจัดของเสียหรือสสารอื่นจากเรือ อากาศยานและแ่นซุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์ทำขึ้นในทะเลลงสู่ทะเล หรือตั้งใจที่จะกำจัดเรือ อากาศยานและแ่นซุดเจาะ

¹⁹ 1996 Protocol, Article 1 Paragraph 4 DEFINITION

4.1 “Dumping” means

4.1.1 any deliberate disposal into the sea of wastes or other matter from vessels , aircraft, platforms or other man-made structures at seas;

4.1.2 any deliberate disposal into the sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;

4.1.3 any storage of wastes or other matter in the seabed and the subsoil thereof from vessels ,aircraft ,platforms or other man-made structures at se; and

4.1.4 any abandonment or toppling at site of platforms or other man-made structures at sea, for the sole purpose of deliberate disposal.

หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลลงสู่ทะเล หรือตั้งใจที่จะกักเก็บของเสียหรือสสารอื่นบนพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเลจากเรือ อากาศยาน แขนขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล หรือตั้งใจที่จะละทิ้งหรือล้มน้ำหนักขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลซึ่งย่อมแสดงว่าการกำจัดหรือการล้มน้ำหนักดังกล่าวข้างต้นต้องมิได้เกิดจากอุบัติเหตุ เช่น การเกยตื้น (standing) หรือการชนกัน (collision) ของเรือ หรือเหตุสุดวิสัย เช่น พายุหรือแผ่นดินไหวที่ทำให้เกิดคลื่นใต้น้ำ (tsunami) ยกเว้นการทิ้งเทโดยจงใจอันเนื่องมาจากความจำเป็นเพื่อรักษาความปลอดภัยของชีวิตมนุษย์หรือความปลอดภัยของเรือ อากาศยาน แขนขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลตามพิธีสาร 1996 ข้อ 8²⁰

(3) แหล่งที่มาของการทิ้งเท

แหล่งที่มาของการทิ้งเทตามนิยามแห่งพิธีสาร 1996 คือ เรือ อากาศยาน แขนขุดเจาะและสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลซึ่งคำว่า “เรือและอากาศยาน” (vessels and aircraft) นั้น พิธีสาร 1996 ข้อ 1 วรรค 6 ได้ให้ความหมายคำว่า “เรือและอากาศยาน” (vessels and aircraft) หมายถึง ยานชนิดใด ๆ ก็ตามที่แล่นในน้ำหรือลอยในอากาศได้ รวมทั้งยานเบาอากาศ และยานลอยน้ำ ไม่ว่าจะขับเคลื่อนด้วยตนเองได้หรือไม่ก็ตาม จากความหมายของเรือและอากาศยานนี้จะเห็นได้ว่าคำนิยามดังกล่าวมีความหมายกว้างขวางและรวมถึงเรือดำน้ำทุกประเภท บอลลูนโดยสาร ยานสะเทินน้ำสะเทินบก เช่น ไฮโดรฟอยล์ และพิธีสาร 1996 ข้อ 10 วรรค 4 ได้กำหนดกรณีพิธีสาร 1996 จะไม่นำไปบังคับใช้กับเรือและอากาศยานที่มีความคุ้มกันอธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ เรือรบและเรือของรัฐที่ใช้เพียงเพื่อราชการของรัฐบาลอันมิใช่การพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีแห่งพิธีสาร 1996 ต้องประกันโดยใช้มาตรการที่เหมาะสมว่าเรือและอากาศยานดังกล่าวที่รัฐเป็นเจ้าของหรือใช้งานอยู่นั้นกระทำการในลักษณะที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และความมุ่งประสงค์ของพิธีสาร 1996 นี้และจะต้องให้องค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (IMO) ทราบถึงการนั้นด้วย

(4) สิ่งที่ทิ้งเท

สิ่งที่ทิ้งเทลงสู่ทะเลตามพิธีสาร 1996 ต้องเป็น “ของเสียหรือสสารอื่น” ซึ่งพิธีสาร 1996 ข้อ 1 วรรค 8 ได้ให้นิยามว่า “ของเสียหรือสสารอื่น” หมายความว่า วัสดุ และสาร ชนิด รูปแบบและประเภทใด ๆ จากคำนิยามดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการให้คำนิยามอย่างกว้างซึ่งมิได้จำกัดเฉพาะของเสียเท่านั้น หากแต่หมายความถึง สิ่งที่มีไขของเสียแต่มีการทิ้งลงสู่ทะเลอย่างจงใจด้วย ดังนั้น จึงไม่ต้องการพิจารณาว่าการทิ้งดังกล่าวจะเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งมีชีวิตในทะเลหรือไม่ เพียงแต่มีการทิ้งอย่างจงใจลงสู่ทะเลก็เพียงพอ และพิธีสาร 1996 ข้อ 4 วรรค 1 ได้กำหนดให้รัฐภาคีห้ามมิให้ทิ้งเทของเสียหรือสสารอื่นลงสู่ทะเล ยกเว้นของเสียหรือสสารอื่นที่ระบุในภาคผนวก 1 แห่งพิธีสาร 1996

(5) สถานที่ทิ้งเท

สถานที่ทิ้งเทตามพิธีสาร 1996 คือ ทะเล (sea) ซึ่งพิธีสาร 1996 ข้อ 1 วรรค 7 ได้ให้นิยามคำว่า “ทะเล” ว่า น่านน้ำทะเลทั้งหมดนอกเหนือจากน่านน้ำภายในของรัฐ ตลอดจนพื้นดินท้องทะเล (sea-bed) และดินใต้ผิวดิน (subsoil) ของพื้นท้องทะเล

²⁰ 1996 Protocol, Article 8 EXCEPTION

1.The provisions of articles 4.1 and 5 shall not apply when it is necessary to secure the safety of human life or of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea in cases of force majeure caused by stress of weather, or in any case which constitutes a danger to human life or a real threat to vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea, if dumping or incineration at sea appear to be the only way of averting the threat and if there is every probability that the damage consequent upon such dumping or incineration at sea will be less than would otherwise occur. Such dumping or incineration at sea shall be conducted so as to minimize the likelihood of damage to human or marine life and shall be reported forthwith to the Organization.

นั่นด้วย คำว่า “น่านน้ำทางทะเลทั้งหมด” หมายถึง ทะเลอาณาเขต (territorial sea) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) บริเวณพื้นที่ (the Area) รวมทั้งน่านน้ำหมู่เกาะ (archipelagic waters) ของรัฐหมู่เกาะด้วยเนื่องจากมีน่านน้ำภายในของรัฐทั้งหมดนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน UNCLOS ส่วนพื้นดินท้องทะเล (sea-bed) และดินใต้ผิวดิน (subsoil) ของพื้นดินท้องทะเล หมายถึง พื้นดินท้องทะเลตลอดทั้งดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเลของเขตทางทะเลทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น และจากที่กล่าวมาข้างต้นว่าพิธีสาร 1996 มิได้ให้คำนิยามไว้ ส่วนน่านน้ำภายในของรัฐ จึงไม่เป็นน่านน้ำทางทะเล ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 8 วรรค 1 ซึ่งหมายถึง น่านน้ำทางด้านแผ่นดินของเส้นฐาน (baseline) ของทะเลอาณาเขต แม้น่านน้ำภายในของรัฐ ไม่ใช่สถานที่ที่ตามมาตรา 1996 ก็ตาม แต่พิธีสาร 1996 ข้อ 7 วรรค 2²¹ กำหนดให้รัฐภาคีใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้พิธีสาร 1996 หรือกำหนดมาตรการในการอนุญาตและออกข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพเพื่อควบคุมการกำจัดของเสียหรือสารอื่นอย่างจริงจังในน่านน้ำภายในของตนในกรณีที่การกำจัดเช่นนั้นเป็น “การทิ้งเท” หรือ “การเผาในทะเล” หากกระทำในทะเล และรัฐภาคีควรที่จะให้ข้อมูลแก่องค์กร พาณิชยนาวิระหว่างประเทศ (IMO) เกี่ยวกับกฎหมายและกลไกทางองค์การเกี่ยวกับการอนุวัติการ การปฏิบัติตามและการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวภายในน่านน้ำภายในของตนและรัฐภาคีดังกล่าวควรที่จะใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดในการที่จะจัดหารายงานโดยสมัครใจเกี่ยวกับชนิดและลักษณะของวัสดุที่ทิ้งลงสู่น่านน้ำภายในของตนให้แก่องค์กรดังกล่าวด้วย

2.3 มาตรการของรัฐเกี่ยวกับขยะพลาสติกจากการทิ้งเทจากเรือ

พิธีสาร 1996 มีมาตรการทางกฎหมาย มาตรการอื่น ๆ และการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

2.3.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท แยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท

พิธีสาร 1996 ข้อ 4 วรรค 1 กำหนดให้รัฐภาคีห้ามทิ้งเทของเสียหรือสารอื่นลงสู่ทะเล นอกจากของเสียหรือสารอื่นตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1²² แต่การทิ้งเทของเสียหรือสารอื่นดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตก่อนทำการทิ้งเทลงสู่ทะเล ตามพิธีสาร 1996 ข้อ 4 วรรค 1.1²³ และของเสียหรือสารอื่นที่อาจอนุญาตให้ทำการทิ้งเทตามภาคผนวก 1 แห่งพิธีสาร 1996 กล่าวคือ กรณีเรือและ

²¹ 1996 Protocol, Article 7 Paragraph 2 INTERNAL WATERS

1. Notwithstanding any other provision of this Protocol shall relate to internal waters only to the extent provided for in paragraph 2 and 3.

2. Each Contracting Party shall at its discretion either apply the provisions of the Protocol or adopt other effective and regulatory measures to control the deliberate disposal of wastes or other matter in marine internal waters where such disposal would be “dumping” or incineration at sea” within the meaning of article ,if conducted at sea.

²² 1996 Protocol, Article 4 Paragraph 1 DUMPING OF WASTES OR OTHER MATTER

4.1.1 Contracting Parties shall prohibit the dumping of any wastes or other matter with the exception of those listed in Annex 1.

²³ 1996 Protocol, Annex I Paragraph 1 WASTES OR OTHER MATTER THAT MAY BE CONSIDERED FOR DUMPING

1. The following wastes or other matter are those that may be considered for dumping being mindful of the Objectives and General Obligations of this Protocol set out in articles 2 and 3 :

1.1 dredged material;

1.2 sewage sludge;

1.3 fish waste, or material resulting from industrial fish processing operations;

แท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ตามรายการที่ (4) ในภาคผนวก 1 แห่งพิธีสาร 1996 และสิ่งของขนาดใหญ่ตามรายการที่ (7) ในภาคผนวก 1 แห่ง พิธีสาร 1996 ข้างต้นนั้น แม้จะได้รับใบอนุญาตให้ทิ้งเทได้ก็ตาม แต่ต้องเคลื่อนย้ายวัสดุที่สามารถก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลลอยน้ำ (floating debris) หรือที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลออกจากสิ่งเหล่านั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เสียก่อน เช่น เศษไม้ เครื่องใช้ไม้สอย เครื่องตกแต่งที่อยู่ในเรือ แท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล หรือแม้กระทั่งน้ำมันในรูปแบบต่าง ๆ สารเคมีและสารที่เป็นพิษ เป็นต้น นอกจากนี้จะเคลื่อนย้ายวัสดุที่จะก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลลอยน้ำหรือที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลแล้ว การทิ้งสิ่งของตามรายการที่ (4) และ รายการที่ (7) ในภาคผนวก 1 แห่งพิธีสาร 1996 จะต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการทำประมงและการเดินเรือด้วย เช่น การทิ้งของดังกล่าวในบริเวณที่มีการทำประมงโดยใช้อวนลากหรืออวนล้อมหรือที่กีดขวางเส้นทางสัญจรของเรือตามภาคผนวก 1 วรรค 2 แห่งพิธีสาร 1996

ข. การขอใบอนุญาตเพื่อทำการทิ้งเท

พิธีสาร 1996 กำหนดให้สามารถทำการทิ้งเทของเสียและสารอื่นตามที่ระบุกำหนดในภาคผนวก 1 แห่งพิธีสาร 1996 แต่ต้องได้รับอนุญาต มิได้หมายความว่ารัฐภาคีเปิดโอกาสให้ประชาชนแห่งรัฐทิ้งเทของเสียและสารอื่นตามรายการที่กำหนดไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐให้ทิ้งเทลงสู่ทะเลได้อย่างเต็มที่ หากแต่รัฐภาคีมีพันธกรณีในการใช้ความพยายามให้มากขึ้นในการลดความจำเป็นที่จะต้องกำจัดของเสียและสารอื่นโดยการทิ้งเท ตามพิธีสาร 1996 ภาคผนวก 2²⁴ และการขอใบอนุญาตเพื่อทำการทิ้งเทของเสียและสารอื่นตามพิธีสาร 1996 นั้น พิธีสาร 1996²⁵ ได้กำหนดให้ผู้ขอต้องทำการประเมินของเสียและสารอื่นตามขั้นตอนการประเมินที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 2 ดังนี้ (1) การตรวจสอบการป้องกันการเกิดของเสียและสารอื่นที่อาจทำการทิ้งเทลงสู่ทะเล (2) การพิจารณาทางเลือกอื่นเพื่อจัดการและกำจัดของเสียและสารอื่นนอกเหนือจากวิธีกำจัดโดยการทิ้งเทลงสู่ทะเล (3) การพิจารณาคุณสมบัติทางเคมี ทางกายภาพและทาง

1.4 vessels and platforms or other man-made structures at seas;

1.5 inert, inorganic geological material;

1.6 organic material of natural origin; and

1.7 bulky items primarily comprising iron, steel, concrete and similarly unarmful materials for which the concern is physical impact and limited to those circumstances where such wastes are generated at locations such as small islands with isolated communities having no practicable access to disposal options other than dumping.

1.8 carbon dioxide streams from carbon dioxide capture processes for sequestration

²⁴ 1996 Protocol , Annex 2 GENERAL

1.The acceptance of dumping under certain circumstances shall not remove the obligations under this Annex to make further attempts to reduce the necessity for dumping.

²⁵ 1996 Protocol , Annex 2 WASTES PREVENTATION AUDIT

2.The initial stages in assessing alternatives to dumping should, as appropriate , include an evaluation of:

2.1 types, amounts and relative hazard of wastes generated;

2.2 details of the production process and the sources of wastes within that process; and

2.3 feasibility of the following waste reduction to prevention techniques:

2.3.1 product reformulation;

2.3.2 clean production technologies;

2.3.3 process modification;

2.3.4 input substitution; and

2.3.5 on-site, closed-loop recycling.

ชีวภาพของของเสียและสารอื่นที่อาจทิ้งลงสู่ทะเลได้ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการทิ้งของเสียและสารอื่นลงสู่ทะเลนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทางทะเลการประเมินของเสียและสารอื่นตามขั้นตอนการประเมินที่กำหนดในภาคผนวก 2 แห่งพิธีสาร 1996 เป็นวิธีการในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลจากการทิ้งเท เพราะเป็นการทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าผู้ขอทำการทิ้งเทได้เปรียบเทียบทางเลือกอื่นที่อาจใช้กำจัดของเสียหรือสารอื่น โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ อาทิ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของมนุษย์ ความปลอดภัยของประชาชนในรัฐ ค่าใช้จ่ายในการเลือกวิธีการกำจัดของเสียหรือสารอื่น จะเห็นได้ว่าผู้ขอใบอนุญาตทิ้งเทตามพิธีสาร 1996 ต้องไม่มีทางเลือกอื่นใดในการกำจัดของเสียหรือสารอื่นที่ดีกว่าการทิ้งลงสู่ทะเล

ค. การออกใบอนุญาตเพื่อทำการทิ้งเท

พิธีสาร 1996 ได้กำหนดให้การทิ้งของเสียหรือสารอื่นตามภาคผนวก 1 แห่งพิธีสาร 1996 ต้องได้รับใบอนุญาตให้ทำการทิ้งเท โดยรัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางปกครองเพื่อประกันว่าการออกใบอนุญาตและหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการอนุญาตเป็นไปตามที่กำหนดในภาคผนวก 2 แห่งพิธีสาร 1996 ตามพิธีสาร 1996 ข้อ 4 วรรค 1 ซึ่งภาคผนวก 2 แห่งพิธีสาร 1996 ดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตเพื่อทำการทิ้งของเสียหรือสารอื่นสำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกใบอนุญาตให้ทำการทิ้งเท สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการประเมินข้อมูลเกี่ยวกับของเสียหรือสารอื่นอันเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้ขอใบอนุญาตทิ้งเทจะต้องระบุไว้ในรายงานการประเมินของเสียหรือสารอื่นที่อาจทำการทิ้งเท และหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาตจะใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำการทิ้งของเสียหรือสารอื่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐภาคีมีพันธกรณีในการมีกฎหมายเกี่ยวกับการทิ้งของเสียหรือขยะลงสู่ทะเล และรัฐภาคีต้องจัดตั้งหน่วยงานหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานที่มีอยู่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำการทิ้งของเสียหรือขยะลงสู่ทะเล โดยหน่วยงานที่บังคับใช้ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการนำมาตราทางวิทยาศาสตร์ เทคนิคและเศรษฐศาสตร์ด้วยในอันที่จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าไม่มีวิธีอื่นใดที่จะสามารถนำมาใช้กำจัดของเสียหรือขยะตามที่กำหนดในภาคผนวก 1 ได้ดีไปกว่าการทิ้งลงสู่ทะเล กรณีนี้เห็นว่าประเทศไทยควรนำหลักการนี้มาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกด้วย

ง. ความรับผิดชอบและความรับผิด

สำหรับเรื่องความรับผิดชอบและความรับผิดนั้น พิธีสาร 1996 ข้อ 15 ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการพัฒนาวิธีพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดที่เกิดจากการทิ้งหรือเผาของเสียหรือสารอื่นลงสู่ทะเล ตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือต่อพื้นที่อื่นของสิ่งแวดล้อม²⁶ กรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำเอาหลักการในเรื่องความรับผิดชอบและความรับผิดนี้มาตราเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกหรือมีมาตรการทางกฎหมายโดยกำหนดในเรื่องความรับผิดชอบและความรับผิดไว้ด้วยเพื่อที่จะทำให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.3.2 การบังคับให้เป็นตามพิธีสาร 1996

จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าพิธีสาร 1996 เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงมีผลผูกพันรัฐที่ให้ความยินยอมเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งพิธีสาร 1996 ส่งผลให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดในพิธีสาร 1996 เพื่อการควบคุมขยะ

²⁶ 1996 Protocol ,Article 15 RESPONSIBILITY AND LIABILITY

In accordance with the principles of international law regarding State responsibility for damage to the environment of other States or any other area of the environment, the Contracting Parties undertake to develop procedures regarding liability arising from dumping or incineration at sea of wastes or other matter.

พลาสติคจากการทิ้งเท โดยให้รัฐภาคีบังคับใช้มาตรการที่กำหนดในพิธีสาร 1996 ต่อเรือที่ชักธงของรัฐตน เนื่องด้วยรัฐเจ้าของสัญชาติเรือมีเขตอำนาจเพียงผู้เดียวในการบังคับใช้กฎหมายต่อเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเรือแล่นในทะเลหลวงตามหลักสัญชาติ (nationality principle) ส่วนการขนของเสียหรือขยะลงเรือในดินแดนของรัฐภาคีเพื่อนำไปทิ้งเทหรือเผาในทะเลนั้น รัฐภาคีมีหน้าที่บังคับใช้มาตรการตามพิธีสาร 1996 เหนือเรือทุกลำแม้ว่าเรือมีสัญชาติต่างกับรัฐภาคีก็ตาม หลักพื้นที่ (spatiality principle) นอกจากนี้ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเรือน่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทิ้งเทหรือเผาในทะเลบริเวณพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป รัฐชายฝั่งมีหน้าที่บังคับใช้มาตรการตามพิธีสาร 1996 เหนือเรือนั้นด้วย ตามการใช้อำนาจรัฐชายฝั่งตามหลักพื้นที่ (spatiality principle) ส่วนพื้นที่ทางทะเลที่อยู่ถัดไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐชายฝั่ง ได้แก่ ทะเลหลวง และบริเวณพื้นที่ นั้นจะมีเพียงรัฐเจ้าของสัญชาติเรือเท่านั้นที่มีอำนาจของรัฐในการบังคับใช้มาตรการตามพิธีสาร 1996 เหนือเรือ ตามหลักการใช้อำนาจของรัฐตามหลักสัญชาติ (national principle) และเนื่องจากพื้นที่ทะเลหลวงและบริเวณพื้นที่อาจอยู่ไกลเกินกว่าที่รัฐเจ้าของสัญชาติของเรือจะสามารถเฝ้าระวังและติดตามการทิ้งเทหรือเผาในทะเลและบังคับใช้มาตรการตามพิธีสาร 1996 เหนือเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพ พิธีสาร 1996 ข้อ 10 วรรค 3 จึงกำหนดให้รัฐภาคีต้องร่วมมือกันในการพัฒนาขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามพิธีสาร 1996 ได้อย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ รวมทั้งขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับรายงานเกี่ยวกับการทิ้งเทหรือการเผาในทะเลที่ฝ่าฝืนพิธีสาร 1996²⁷ นอกจากนี้ พิธีสาร 1996 ข้อ 10 วรรค 2 กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมตามกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการกระทำที่ฝ่าฝืนพิธีสาร 1996 และกรณีที่ต้องลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนพิธีสาร 1996

2.4 มาตรการระหว่างประเทศเกี่ยวกับขยะพลาสติคจากการทิ้งเท

สำหรับมาตรการระหว่างประเทศในการควบคุมขยะพลาสติคจากการทิ้งเทตามพิธีสาร 1996 นั้น แยกอธิบายได้ดังนี้

2.4.1 มาตรการระดับภูมิภาค

พิธีสาร 1996 ข้อ 12 ได้กำหนดให้รัฐภาคีที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ต้องพยายามพัฒนาความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์ของพิธีสาร 1996 ตลอดจนการทำความเข้าใจความตกลงระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับพิธีสาร 1996 เพื่อการป้องกัน ลดและหากปฏิบัติได้เพื่อกำจัดภาวะมลพิษอันเกิดจากการทิ้งเทหรือการเผาของเสียหรือสารอื่นในทะเล โดยคำนึงถึงลักษณะภูมิศาสตร์ของภูมิภาคและรัฐภาคีต้องร่วมมือกับภาคีอื่น ๆ แห่งความตกลงระดับภูมิภาคเพื่อพัฒนากระบวนการพิจารณาที่สอดคล้องกันเพื่อที่จะให้รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาที่ต่างกันสามารถปฏิบัติตามได้โดยไม่ขัดแย้งกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาที่รัฐนั้นเป็นภาคีอยู่²⁸

²⁷ 1996 Protocol, Article 10 paragraph 3

3. Contracting Parties agree to co-operate in the development of procedures for the effective application of this Protocol in areas beyond this jurisdiction of any State, including procedures for the reporting of vessels and aircraft observed dumping or incinerating at sea in contravention of this Protocol.

²⁸ 1996 Protocol, Article 12 REGIONAL CO-OPERATION

In order to further the objectives of this Protocol, Contracting Parties with common interests to protect the marine environment in a given geographical area shall endeavor, taking into account characteristic regional features, to enhance regional co-operation including the conclusion of regional agreements consistent with this Protocol for the prevention, reduction and where practicable elimination of pollution caused by dumping or incineration at sea of wastes or other matter. Contracting Parties shall seek to co-operate with the parties to regional agreements in order to develop harmonized procedures to be followed by Contracting Parties to the different conventions concerned.

2.4.2 มาตรการระดับระหว่างประเทศ

พิธีสาร 1996 ข้อ 17 กำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งเสริมวัตถุประสงค์แห่งพิธีสาร 1996 โดยร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ²⁹ โดยองค์การระหว่างประเทศในเรื่องการควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท คือ องค์การพาณิชยนาวีระหว่างประเทศ (International Marine Organization หรือ IMO) และพิธีสาร 1996 ข้อ 19 กำหนดให้องค์การพาณิชยนาวีระหว่างประเทศมีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะสำนักเลขาธิการของพิธีสาร 1996³⁰ และกำหนดให้รัฐภาคีแห่งพิธีสาร 1996 ที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การพาณิชยนาวีต้องออกค่าบำรุงที่เหมาะสมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการที่องค์การพาณิชยนาวีได้ดำเนินการตามหน้าที่ตามพิธีสาร 1996 องค์การพาณิชยนาวีนี้นั้นมีหน้าที่ในการจัดการประชุมของรัฐภาคีปีละหนึ่งครั้ง เว้นแต่รัฐภาคีได้ตกลงร่วมกันเป็นอย่างอื่นและให้จัดการประชุมพิเศษของรัฐภาคีจำนวน 2 ใน 3 ของรัฐภาคีทั้งหมดที่ร้องขอให้จัดประชุมพิเศษ ให้คำแนะนำเมื่อมีการร้องขอเกี่ยวกับการบังคับใช้พิธีสาร 1996 และเกี่ยวกับแนวทางและวิธีพิจารณาที่ได้พัฒนาขึ้นตามพิธีสาร 1996 จัดเตรียมงบประมาณและบัญชีการเงินสำหรับการบริหารงานตามพิธีสาร 1996 ทุก 2 ปี และดำเนินการแจกจ่ายให้รัฐภาคีทั้งปวง และพิธีสาร 1996 ข้อ 19 วรรค 3 ได้กำหนดให้องค์การพาณิชยนาวีต้องร่วมมือกับรัฐภาคีในการประเมินสิ่งแวดล้อมทางทะเลและต้องร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท³¹ และข้อ 13 วรรค 2 ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการส่งต่อการร้องขอของรัฐภาคีเกี่ยวกับความร่วมมือด้านเทคนิคไปยังรัฐภาคีอื่น โดยคำนึงถึงความสามารถด้านเทคนิคของรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอนั้น การประสานการร้องขอความช่วยเหลือกับองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจตามความเหมาะสม³²

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า UNCLOS กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และประเทศไทยเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายภายในเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลโดยตรง ส่วนพิธีสาร 1996 นั้นแม้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทก็ตาม แต่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีในพิธีสาร 1996 ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยไม่ต้องอนุวัติการกฎหมายภายในตามพิธีสาร 1996 อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กฎหมายภายในของประเทศไทยเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นการคุ้มครองและ

²⁹ 1996 Protocol, Article 17 INTERNATIONAL CO-OPERATION

Contracting Parties shall promote the objectives of this Protocol within the competent international organizations.

³⁰ 1996 Protocol, Article 19 DUTIES OF THE ORGANIZATION

1.the Organization shall be responsible for Secretariat duties in relation to this Protocol. Any Contracting Party to this Protocol not being a member of this Organization shall make an appropriate contribution to the express incurred by the Organization in performing these duties.

³¹ 1996 Protocol, Article 19 Paragraph 3 DUTIES OF THE ORGANIZATION

3.The Organizations shall , subject to the availability of adequate resources , in addition to the requirements set out in article 13.2.3

1 collaborate in assessments of the state of the marine environment; and

2 co-operate with competent international organizations concerned with the prevention and control pollution.

³² 1996 Protocol, Article 13 Paragraph 2 TECHNICAL CO-OPERATION AND ASSISTANCE

2.The Organizations shall perform the following function:

.1 forward requests from Contracting Parties for technical co-operation to other Contracting Parties, taking into account such factors as technical capabilities;

.2 co-ordinate requests for assistance with other competent international organizations, as appropriate; and

รักษาสีสิ่งแวดล้อมทางทะเล ประเทศไทยควรนำหลักการตามพิธีสาร 1996 มากำหนดเป็นกฎหมายภายในและนโยบายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลด้วย และรวมทั้งการร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการถือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันเพื่อการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลอย่างยั่งยืนสืบไป

การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทตามนโยบายและกฎหมายของประเทศไทย

1. นโยบายและกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท

สำหรับนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท แยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.1 นโยบายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท

นโยบายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท อาทิ

1.1.1 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 ขึ้นโดยมีวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยมีฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและยั่งยืนและเป็นสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” มีเป้าหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเล คือ นโยบายสร้างการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อความมั่นคงและยั่งยืน โดยมุ่งให้ความสำคัญต่อการจัดการที่ต้นทางก่อให้เกิดของเสียและมลพิษน้อยที่สุด โดยมีตัวชี้วัดนโยบายดังกล่าว คือ มีสัดส่วนการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่เพิ่มขึ้น ปริมาณขยะที่เข้าระบบกำจัดขั้นสุดท้ายลดลง คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำทะเลอยู่ในเกณฑ์ดีขึ้น ความหนาแน่นของขยะพลาสติกในทะเลต่อตารางกิโลเมตรลดลง จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 มีนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลโดยตรง

1.1.2 แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 -2564

แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 -2564 เป็นแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลคือ ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นธรรม และมีกลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการอนุรักษ์ ปั่นฟูและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ประกอบด้วยแผนงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยในแผนดังกล่าวนี้ได้รายงานสถานการณ์ปัญหาขยะในทะเลว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งมีชีวิตในทะเลเป็นอย่างมากในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2552-2557 และแผนดังกล่าวมีแนวคิด หลักการ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 ได้น้อมนำพระราชดำรัสและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จะเห็นได้ว่าแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 -2564 มีนโยบายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท

1.2 กฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท

กฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท อาทิ

1.2.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้ให้นิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” ว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณีตามมาตรา 117 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ให้หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย โดยมาตรา 119 ได้กำหนดห้ามบุคคลใดทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด หวาย ดิน

โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย ซึ่งบทบัญญัตินี้คุ้มครองแหล่งน้ำทั่วไปรวมถึงน่านน้ำไทยจากการเท ทั้งสิ่งปฏิกูลซึ่งขยะพลาสติกเป็นสิ่งปฏิกูล บทบัญญัตินี้จึงเป็นบทบัญญัติควบคุมขยะพลาสติกลงสู่แหล่งน้ำซึ่งเป็นการควบคุมขยะพลาสติกมิให้ไหลลงสู่ทะเลในที่สุด อย่างไรก็ตาม การเท ทั้งในแหล่งน้ำและน่านน้ำไทยอันจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119 ต้องเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนซึ่งบทบัญญัตินี้กล่าวมิได้อธิบายถึงระดับของการตื่นเงินหรือการตกตะกอนซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119 จะมีปัญหาในเรื่องของการตีความเกี่ยวกับการตื่นเงินหรือการตกตะกอนที่อาจส่งผลให้มีความผิดไม่ว่าการตื่นเงินหรือตกตะกอนอยู่ในระดับมากน้อยเพียงใด และบทบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119 ยังมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ราชการต้องเสียไปในการขจัดสิ่งสกปรกที่เกิดการตื่นเงินหรือตกตะกอนอันเป็นการนำหลักการในเรื่องของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในเรื่องของการคุ้มครองแหล่งน้ำหรือน่านน้ำไทยจากการการเท ทั้งสิ่งปฏิกูลลงสู่แหล่งน้ำหรือน่านน้ำไทยอันเป็นการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลหรือแหล่งน้ำ ยังไม่ปรากฏว่ามีการเรียกเก็บค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายจากการเทหรือทั้งสิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลแต่อย่างใด (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2563)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119 ทวิ วางหลักห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรืออันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งที่เปื้อนพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า มาตรา 119 ทวิ มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดก่อให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำทั่วไปและทะเลภายในน่านน้ำ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลนั้นเฉพาะกรณี “เท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้สิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรืออันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว” ซึ่งการจะเป็นความผิดตามมาตรา 119 ต้องเป็นเหตุให้เกิดพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม หรืออันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว นับว่ามาตรานี้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเท ซึ่งหากฝ่าฝืนมีบทลงโทษกล่าวคือ โทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเมื่อเทียบกับโทษตามมาตรา 119 แล้วจะเห็นว่าโทษสูงกว่า อีกทั้งต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งที่เปื้อนพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย เฉกเช่นความผิดตามมาตรา 119 ตามที่กล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 จะมีบทบัญญัติควบคุมขยะพลาสติกลงสู่แหล่งน้ำซึ่งเป็นการควบคุมขยะพลาสติกมิให้ไหลลงสู่ทะเลอันเป็นการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทก็ตาม แต่ด้วยพระราชบัญญัตินี้มีโทษน้อยไป เมื่อเทียบกับความเสียหายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล อีกทั้งต้องตีความกฎหมายอันอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอันส่งผลทำให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกในทะเลมีจำนวนมากขึ้น

2. สรุป

UNCLOS ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว จวบจนปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายภายในเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทโดยตรง สำหรับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทนั้น UNCLOS เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปว่ารัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของท่าเรือจะต้องป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทโดยการออกกฎหมายและข้อบังคับของตนเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ หรือที่ประชุมทางการทูตเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเท ตลอดทั้งบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎเกณฑ์และมาตรฐานโดยรัฐต่าง ๆ ดังนั้น จึงควรนำกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ หรือที่ประชุมทางการทูตเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทมาตราเป็นกฎหมายทั้งภายในและระดับภูมิภาคด้วย ส่วนพิธีสาร 1996 นั้นแม้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกจากการทิ้งเทก็ตาม แต่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีในพิธีสาร 1996 ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยไม่ต้องอนุวัติการกฎหมายภายในตามพิธีสาร 1996 อย่างไรก็ดี เพื่อให้กฎหมายภายในของประเทศไทยเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากการทิ้งเทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นการคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินสิ่งแวดล้อมทางทะเล ประเทศไทยควรนำหลักการตามพิธีสาร 1996 มากำหนดเป็นกฎหมายภายในและนโยบายในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลด้วย และรวมทั้งการร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการถือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันเพื่อการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลอย่างยั่งยืนสืบไป

เอกสารอ้างอิง

- เชมจุฑา สุวรรณจินดา. (2558). *การคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก* Protection and Preservation of the Marine Environment from Land-Based Source Pollution. สำนักพิมพ์วิญญูชน
- จุมพต สายสุนทร. (2560). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสีน้ำเงินสิ่งแวดล้อมทางทะเล* (Protection and Preservation of the Marine Environment) (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์วิญญูชน
- จุมพต สายสุนทร. (2561). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 13). สำนักพิมพ์วิญญูชน
- จุมพต สายสุนทร. (2561). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2* (พิมพ์ครั้งที่ 11). สำนักพิมพ์วิญญูชน
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2563). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์วิญญูชน
- UNEP. (2016). *Marine Plastic Debris & Microplastics Global Lessons and Research to inspire action and guide policy change*
- Jenna R. Jambeck , Roland Geyer, Chris Wilcox, Theodore R. Siegler , Miriam Perryman, Anthony Andrady , Ramani Narayan , Kara Lavender Law. (2015). *Plastic waste inputs from land into the ocean*. Retrieved 17 March 2020 from <https://science.sciencemag.org/content/347/6223/768>