

ปัญหากฎหมายในการจัดการขยะพลาสติก ในอาเซียน

Legal Problems in Marine Plastic Waste Management in ASEAN

กรองกาญจน์ เปี่ยมคล้า Krongkan Piemkla *
นพร โพธิ์พัฒนชัย Naporn Popattanachai **

บทคัดย่อ

บทความนี้ ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการจัดการขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน ซึ่งพบว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่เป็นแหล่งขยะพลาสติกที่ใหญ่ที่สุดในโลก และปัญหาดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งสัตว์และสิ่งมีชีวิตต่างๆ ไม่เพียงแต่ในภูมิภาค แต่ยังส่งผลกระทบต่อทั่วโลกเนื่องจากขยะพลาสติกทางทะเลเป็นปัญหาในลักษณะมลพิษข้ามพรมแดน ส่งผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์ และเศรษฐกิจ จากลักษณะปัญหาที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชากรในอาเซียน อาเซียนจึงได้ทำงานผ่านแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน มีการประชุมเพื่อหารือถึงแนวทางในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียนร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน เกิดเป็นปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน กรอบปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล และแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของอาเซียนเพื่อจัดการกับขยะทางทะเลในประเทศสมาชิกอาเซียน ในปีพ.ศ. 2564-256 ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเอกสารดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ยังคงขาดสภาพบังคับใช้ทางกฎหมายที่จะทำให้การจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ : ขยะพลาสติก, อาเซียน, มลพิษข้ามพรมแดน, สิ่งแวดล้อมทางทะเล

* นักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** อาจารย์ที่ปรึกษา

Abstract

This article explores the problem of marine plastic waste management in ASEAN. It reveals that Southeast Asia is one of the largest sources of marine plastic waste in the world. This problem affects the marine environment, the flora and fauna in this region. Moreover, it also affects the whole world because marine plastic waste is a transboundary pollution. It affects human health, economy, and the well-being of the population in ASEAN. Therefore, ASEAN has worked through the ASEAN Socio-Cultural Community. There has been a meeting to discuss ways to manage the marine plastic waste problem among ASEAN member countries, thus resulted in having The Bangkok Declaration on Combating Marine Debris in the ASEAN Region, ASEAN Framework of Action on Marine Debris and ASEAN Regional Action Plan for Combating Marine Debris in the ASEAN Member States 2021-2025. According to this study, the document demonstrates the cooperation of ASEAN Member States. But there is still a lack of legal enforcement that would make the marine plastic waste management more efficient in ASEAN.

Keywords: Plastic waste, ASEAN, Transboundary pollution, Marine environment

บทนำ

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และจำเป็นต่อประเทศในภูมิภาคและในโลก ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตที่หลากหลาย แต่ทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาคนั้นต้องเสื่อมโทรมลงเพราะจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว 10 ประเทศในภูมิภาค ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา เวียดนาม ลาว และพม่า ได้รวมตัวก่อตั้งเป็นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า “อาเซียน” (ASEAN) มีเป้าหมายในการสร้างประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างโอกาสและรับมือสิ่งท้าทาย ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างรอบด้าน โดยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และประชาชนในอาเซียนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (กรมอาเซียน, 2556: 45)

ขยะพลาสติกในทะเลได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และส่งผลกระทบต่อทั่วโลก โดยตามรายงานของธนาคารโลก พบว่า 6 ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการสร้างขยะพลาสติกมากกว่า 31 ล้านตันในหนึ่งปี ซึ่งในแต่ละปีมีขยะพลาสติกมากกว่า 8 ล้านตันถูกทิ้งลงสู่ทะเลและมหาสมุทร เนื่องด้วยระบบแม่น้ำที่ใช้ร่วมกัน แนวชายฝั่งที่เชื่อมต่อกัน และการค้าระหว่างประเทศในผลิตภัณฑ์พลาสติกและการค้าขยะพลาสติกทำให้ภัยคุกคามของขยะพลาสติกในทะเลรุนแรงมากขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The world bank, 2021) สาเหตุหลักเกิดจากการบริหารจัดการขยะพลาสติกและการกำจัดของเสียในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ในบางประเทศยังขาดระบบการจัดการขยะที่ดีและมีประสิทธิภาพ และขาดการสร้างความรู้ให้กับประชาชน จึงทำให้เกิดขยะพลาสติกไหลลงสู่มหาสมุทร โดยหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นแหล่งที่มาของขยะพลาสติกในทะเลและยังเป็นเหยื่อของขยะพลาสติกที่ได้ถูกนำเข้ามาเพื่อทำการรีไซเคิล แต่ท้ายสุดไม่สามารถรีไซเคิลได้ และอยู่ระหว่างรอการกำจัดจนรั่วไหลลงสู่แม่น้ำและทะเล โดยคุณ Kakuko Nagatani-Yoshida ผู้ประสานงานระดับภูมิภาคด้านเคมีภัณฑ์ของเสียและคุณภาพอากาศ สำนักงานเอเชียและแปซิฟิกของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้กล่าวว่า “ถ้าเราต้องการแก้ปัญหาขยะทะเลทั่วโลกเราต้องแก้ปัญหาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Patpicha Tanakasempipat, 2019)

จากปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ทำให้สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรืออาเซียน (ASEAN) ได้ทำงานร่วมกับหลายภาคส่วน และ

H.E Dato Lim Jock Hoi เลขาธิการอาเซียนยังได้กล่าวว่า “ทะเลและชายฝั่งของเรามีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของเรา อย่างไรก็ตาม พวกมันอยู่ภายใต้แรงกดดันมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากมลพิษพลาสติกในทะเล ซึ่งมีศักยภาพที่จะทำให้ลายสุขภาพของมนุษย์ ตลอดจนทำลายอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และการประมงที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้” (กรณีศึกษาด้านอสังคณากร, 2565) อาเซียน (ASEAN) จึงได้ทำงานผ่านแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน โดยจัดตั้งคณะกรรมการและมีการประชุมเพื่อหารือถึงแนวทางในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน โดยในปัจจุบันนี้ อาเซียนได้รับรองเอกสารที่มีความเกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก 2 ฉบับ คือ ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน (The Bangkok Declaration on Combating Marine Debris in the ASEAN Region) (และกรอบปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล (ASEAN Framework of Action on Marine Debris) เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันด้านนโยบาย ในการลดปริมาณขยะทะเล และยังได้พัฒนาเป็นแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของอาเซียนเพื่อจัดการกับขยะทางทะเลในประเทศสมาชิกอาเซียน ในปี พ.ศ. 2564-2568 (ASEAN, 2021) ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงการรับรู้ของปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน และเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของอาเซียนที่มุ่งมั่นจะพัฒนาความร่วมมือที่จะจัดการกับปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน แต่ความร่วมมือลักษณะนี้อาจยังไม่เพียงพอต่อการจัดการกับปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้จึงศึกษาถึงการจะบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศกับประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน โดยวิเคราะห์ลักษณะของเอกสารที่อาเซียนได้จัดทำขึ้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของอาเซียนในการผลักดันความร่วมมือของประเทศสมาชิกให้มีสภาพบังคับได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศกับอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศ เพื่อนำมาใช้กับการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน
2. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจในหลักการและกลไกการทำงานของประชาคมอาเซียนในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน
3. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจในปัญหาและอุปสรรคของประชาคมอาเซียน ต่อการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ จากหนังสือภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความภาษาไทย บทความภาษาต่างประเทศ เอกสารทางวิชาการ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักการและแนวคิดในทางสิ่งแวดล้อม ศึกษาถึงสภาพปัญหา สถานการณ์ และผลกระทบของขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน ศึกษาในเรื่องของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งที่มีสภาพบังคับใช้ (Hard law) และตราสารหรือเอกสารระหว่างประเทศ (Soft law) ได้แก่ ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน กรอบปฏิบัติงานอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของอาเซียนเพื่อจัดการกับขยะทางทะเลในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. 2564-2568

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศกับประชาคมอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศ เพื่อนำมาใช้กับการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน
2. ทำให้ทราบถึงหลักการและกลไกการทำงานของประชาคมอาเซียน ในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของประชาคมอาเซียน ต่อการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน

สภาพปัญหาและสถานการณ์ขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียน

จากรายงานของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) เรื่องขยะพลาสติกในทะเลและไมโครพลาสติก ได้ยกให้ปัญหาขยะพลาสติกในทะเลเป็นปัญหาระดับโลกที่ทุกประเทศต้องร่วมกันแก้ปัญหา (UNEP, 2016) โดยเฉพาะปัญหาขยะพลาสติกที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่มีพลวัตทางเศรษฐกิจ

ที่แข็งแกร่ง แต่ยังคงมีระบบการจัดการขยะที่ไม่เพียงพอ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญของภูมิภาคนี้ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย ยังเป็นตลาดสำหรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบยืดหยุ่นที่ใหญ่ที่สุด ทำให้การผลิตบรรจุภัณฑ์ในประเทศสมาชิกอาเซียนไม่เพียงขับเคลื่อนการบริโภคภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงตลาดส่งออก การผลิตและการบริโภคพลาสติกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในภูมิภาคนี้ ซึ่งจากการประมาณการ 4 ประเทศสมาชิกอาเซียนคือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ร่วมกับจีนมีส่วนรับผิดชอบในการผลิตขยะพลาสติกในทะเลประมาณครึ่งหนึ่งของโลก โดยจาก 5 ประเทศดังกล่าวนี้ทำให้พบว่าขยะพลาสติกประมาณ 2.5 ถึง 6.7 ล้านตัน รั่วไหลจากพื้นที่ชายฝั่งลงสู่มหาสมุทรในปี 2553 ซึ่งเมื่อเทียบกับการรั่วไหลทั่วโลก 4.8 ถึง 12.7 ล้านตัน ในปีเดียวกัน ในหลายประเทศทั่วภูมิภาค (Mission of the European Union to ASEAN and Association of Southeast Asian Nations, 2019)

ส่วนหนึ่งของปัญหาขยะพลาสติกที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาจากการกำหนดนโยบายของประเทศจีนในปี พ.ศ.2561 ที่ห้ามนำเข้าพลาสติกรีไซเคิลผสม จึงมีการวิเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2559 ถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 จากรายละเอียดการส่งออกและการนำเข้าขยะพลาสติกโดยประเทศผู้ส่งขยะพลาสติกออกมากที่สุด 21 ประเทศ และประเทศผู้นำเข้าขยะพลาสติกมากที่สุด 21 ประเทศ ได้ประเมินถึงวิกฤตของขยะพลาสติก และการตอบรับของอุตสาหกรรมทั่วโลกที่มีต่อการห้ามนำเข้าของประเทศจีน ผลการวิเคราะห์คือ การส่งออกขยะพลาสติกเปลี่ยนเส้นทางไปยังประเทศผู้นำเข้าที่ไม่มีการควบคุมการนำเข้า หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพอย่างรวดเร็ว โดยในหกเดือนแรกของปี 2560 ประเทศสหรัฐอเมริกาส่งออกขยะพลาสติกมาประเทศไทยมากกว่า 4,000 ตัน และได้ส่งออกขยะพลาสติกมายังประเทศมาเลเซียโดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 27 เป็น 157,299 ตัน นอกจากนี้ ประเทศเวียดนามมีการนำเข้าขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นสูงมากเป็น 71,220 ตัน โดยในช่วงครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2561 มีการนำเข้าขยะพลาสติกสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สูงขึ้นถึง 166 % จาก 836,529 ตัน ในปี 2559 เป็น 2,231,127 ตัน ในปี 2561 (Greenpeace, 2019)

จากข้อมูลข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า ขยะพลาสติกจากทั่วโลกได้เข้าสู่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวนมาก แต่ปรากฏว่าในหลายประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังขาดระบบการจัดการขยะและของเสียที่มีประสิทธิภาพ เช่น การไม่มีข้อมูลและขาดความรู้ที่มีคุณภาพ การขาดความรู้เกี่ยวกับการ “รีไซเคิล” และ “การใช้ซ้ำ” การขาดการรับรู้เกี่ยวกับสารเคมีอันตรายและสารอันตรายที่น่ากังวลที่พบในพลาสติก การขาดกรอบการทำงานทางนโยบายที่ครอบคลุม การขาดแนวทางที่มีประสิทธิภาพสำหรับรัฐบาลในการมีส่วนร่วมและประสานงานกับผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น ซึ่งช่องว่างของระบบการจัดการขยะพลาสติก ทำให้อาเซียน ต้องหารื้อร่วมกันเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาค

ผลกระทบของขยะพลาสติกในทะเล

ผลจากการใช้งานพลาสติกและการจัดการที่ไม่ได้ประสิทธิภาพ ทำให้ขยะพลาสติกไหลลงสู่ทะเลอันกลายเป็นส่วนหนึ่งของขยะทะเลที่เป็นมลพิษที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทะเล และเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและบรรดาสัตว์ในทะเล ปัญหามลพิษที่เกิดจากพลาสติกในทะเลซึ่งนำไปสู่ผลกระทบในหลายด้าน โดยบทความฉบับนี้แบ่งได้ดังนี้

1) ด้านสิ่งแวดล้อม ขยะพลาสติกนั้นส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและทรัพยากรในทะเลเป็นจำนวนมาก เกิดการสูญเสียชีวิต การตายของปะการัง เนื่องจากมีอวนจำนวนมากปกคลุมในแนวปะการัง การติดอวนของสัตว์ทะเลจนตายหรือติดเชือก ทั้งนี้ยังทำให้เกิดการแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น โดยการติดมากับขยะที่ลอยอยู่ในน้ำจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง (กรมควบคุมมลพิษ, 2017) อีกทั้งปัญหาในเรื่อง “ไมโครพลาสติก (Microplastics)” ที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา โดยเมื่อพลาสติกจะแตกย่อยเป็นไมโครเคมีและจะเล็กลงเรื่อย ๆ จนมองไม่เห็นแต่ยังคงมีสารเคมีหลงเหลืออยู่ แพลงตอนจะกินไมโครพลาสติกเข้าไป ส่งผลกระทบต่อสัตว์ทะเลที่กินแพลงตอนหรือสัตว์ที่กินกินเศษขยะพลาสติกเข้าไปจนเกิดการเจ็บป่วยและล้มตาย และกระทบต่อการเจริญเติบโตของปลาและสัตว์น้ำที่กินกินเศษขยะพลาสติกเข้าไป โดยมีหลักฐานยืนยันว่าสารพิษที่เติมเข้าไปในระหว่างกระบวนการผลิตพลาสติกนั้นจะถูกถ่ายทอดไปยังเนื้อเยื่อสัตว์ และเข้าสู่ระบบห่วงโซ่อาหารของมนุษย์ในที่สุด นอกจากการกินพลาสติกแล้วขยะพลาสติกยังเป็นอันตรายโดยการที่สัตว์ต้องถูกรัด และทำให้บาดเจ็บจากเศษขยะพลาสติก

2) ผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ จากข้อมูลการทดลองจากหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของออสเตรีย (The Environment Agency Austria) ที่ได้นำอูจจากระจากผู้ร่วมการทดลอง 8 คน จาก 8 ประเทศอย่าง ออสเตรีย อิตาลี ฟินแลนด์ เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหราชอาณาจักร โดยแต่ละคนได้รับประทานอาหารประจำวันแบบปกติ (ผู้ร่วมการทดลองไม่มีใครทานมังสวิรัติ และมี 6 คนที่ทานปลาทะเล) ก่อนที่จะส่งอูจจากระของพวกเขาให้หน่วยงานได้วิเคราะห์ผลที่ได้คือ ตรวจเจอ “ไมโครพลาสติก” จากอูจจากระของผู้ที่ร่วมการทดสอบทุกราย โดยไมโครพลาสติกที่พบมีตั้งแต่ โพลีเอธิลีน (ส่วนประกอบของถุงพลาสติก) โพลีพรอพิลีน (ฝาขวดน้ำ) ไปจนถึง โพลีไวนิลคลอไรด์ (ที่พบได้จากท่อพีวีซี) เฉลี่ยแล้วพบว่าในแต่ละ 10 กรัมของอูจจากระจะเจออนุภาคของไมโครพลาสติกจำนวน 20 ชิ้น (GREENPEACE, 2019) เมื่อไมโครพลาสติกหลุดรอดเข้าไปอยู่ในร่างกายของคนเราโดยที่คนเราไม่รู้ตัวนั้น งานวิจัยที่ตรวจสอบการหลุดรอดของไมโครพลาสติกเข้าไปในร่างกายพบว่า ไมโครพลาสติกพวกนี้ มีสารชนิดหนึ่งที่เรียกว่า “BPA หรือบิสฟีนอลเอ” ซึ่งสารชนิดดังกล่าวจะไปรบกวนการทำงานของระบบในร่างกาย และการปล่อยฮอร์โมนเอสโตรเจน

3) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ในทางทัศนียภาพและการท่องเที่ยวภาพของการพบขยะพลาสติกลอยเต็มท้องทะเล และเศษขยะพลาสติกในบริเวณชายหาด ซึ่งเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ผู้คนย่อมหวังว่าจะได้รับสิ่งสวยงามจากการท่องเที่ยว แต่ปัญหาขยะพลาสติกในทะเลนั้น บดบังทัศนียภาพบริเวณชายหาดทำให้สถานที่ที่น่าท่องเที่ยวไม่เป็นที่น่าสนใจ ดังนั้นจึงต้องสูญเสียเงินจำนวนมากเพื่อปรับปรุงทัศนียภาพจากขยะพลาสติก นอกจากนั้นแล้ว การจัดสรรงบประมาณในการจัดการกับขยะพลาสติกในทะเล ทำให้ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดเศษขยะพลาสติกอันเนื่องมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การประมง และการขนส่งทางเรือในเอเชีย - แปซิฟิกนั้นมีมูลค่าสูงถึง 1.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ/ปี ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดขยะพลาสติกบริเวณชายฝั่งและชายหาดในยุโรปนั้นมีมูลค่าประมาณ 630 ล้านยูโร/ปี ซึ่งพบรายงานผลการศึกษาที่บ่งชี้ถึงมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจรวม อันเนื่องมาจากปริมาณพลาสติกในระบบนิเวศทางทะเลว่าอาจมีมูลค่าความเสียหายอย่างน้อย 13 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ/ปี (อรพรรณ แซ่เอี้ยว, 2018)

4) ผลกระทบด้านมลพิษข้ามพรมแดน อันเนื่องมาจากคุณสมบัติของพลาสติกที่เป็นวัสดุที่มีความคงทน และยากต่อการย่อยสลาย ประกอบกับมีน้ำหนักเบา การทิ้งขยะลงแม่น้ำลำคลองและขยะส่วนใหญ่มีองค์ประกอบของพลาสติก ส่งผลทำให้ขยะพลาสติกไหลลงสู่ทะเล โดยลอยอยู่บนผิวน้ำหรือบางส่วนอาจจมสู่ก้นทะเลจากกระแสน้ำและกระแสนลม ทำให้พลาสติกสามารถลอยไปได้ทุกที่ในทะเล ขยะพลาสติกในทะเลที่เกิดจากประเทศหนึ่ง อาจลอยไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพราะท้องทะเลและมหาสมุทรในโลกเชื่อมต่อกันทั่วโลก ดังนั้นการที่ขยะพลาสติกจากประเทศหนึ่งจะลอยไปในเขตอำนาจของทะเลอีกประเทศหนึ่งจึงเกิดขึ้นได้ง่าย จึงเป็นปัญหาที่ขยะพลาสติกของประเทศหนึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลต่อประเทศอื่น ๆ ที่มีเขตแดนทางทะเลอยู่ตรงข้ามหรือประชิดติดกันกับเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่เป็นต้นกำเนิดของขยะพลาสติก การที่ขยะพลาสติกไหลลงสู่ทะเลเป็นจำนวนมากและสะสมเป็นระยะเวลานาน ทำให้เกิดการสะสมของขยะทะเลในมหาสมุทรแปซิฟิก หรือที่เรียกว่า “แพขยะใหญ่แปซิฟิก” (Great Pacific Garbage Patch) ซึ่งเป็นแพขยะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก เป็นแหล่งสะสมของขยะทะเล (Marine Litter) ที่เกิดจากการพัดพาของกระแสน้ำและกระแสนลมในร่องมรสุมเขตร้อนของมหาสมุทรแปซิฟิกเหนือ (North Pacific Gyre) (Marine Debris Program Office of Response and Restoration, 2018) ได้พัดพาเอาเศษขยะและชิ้นส่วนพลาสติกมากมายจากในแผ่นดินมากรวมกันอยู่ภายในวังวนของกระแสน้ำในมหาสมุทรซึ่งบริเวณใจกลางจะมีสภาพค่อนข้างสงบเงียบ ดังนั้น ขยะที่ถูกพัดพาเข้าสู่จุดศูนย์กลางการไหลเวียนของกระแสน้ำ จึงถูกกักให้หยุดอยู่หนึ่งกับที่จนเกิดการสะสมรวมตัวกันมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นวังวนของขยะขนาดใหญ่บริเวณใจกลางมหาสมุทรแปซิฟิก (Pacific Trash Vortex) ที่ครอบคลุมพื้นที่ราว 1.6 ล้านตารางกิโลเมตร หรือมีขนาดราว 3 เท่าของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจากการประเมินของ

นักวิทยาศาสตร์ มวลชิ้นส่วนและเศษพลาสติกของแพขยะใหญ่แปซิฟิกมีน้ำหนักประมาณ 80,000 ตัน โดยเทียบเท่ากับน้ำหนักเครื่องบินเจ็ท 500 ลำ โดยใจกลางของแพขยะมีปริมาณและความหนาแน่นของขยะสูงสุด ซึ่งหากนำการกระจายตัวของขยะรอบนอกมาคำนวณรวมด้วยแพขยะใหญ่แปซิฟิกอาจมีน้ำหนักมากถึง 100,000 ตัน หรือมีชิ้นส่วนพลาสติกมากกว่า 1.8 ล้านล้านชิ้นลอยอยู่เหนือน้ำ (คัตคณัฐ ชื่นวงศ์อรุณ และณภัทร ดนัย, 2020) ซึ่งขยะพลาสติกภายในแพขยะใหญ่แปซิฟิกนั้นจะถูกแสงแดด ความร้อนจากดวงอาทิตย์และการกักความร้อนของคลื่นน้ำและคลื่นลมย่อยสลายอย่างช้า ๆ ทำให้กลายเป็นไมโครพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลต่อไป (Marine Debris Program, 2021) โดยทราบได้ยากกว่าขยะพลาสติกนั้นเกิดจากที่ใด

กลไกการดำเนินการของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน

จากสภาพปัญหาขยะพลาสติกที่เกิดขึ้นทั่วโลกนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก ซึ่งในกรณีปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน จะพิจารณาถึงความร่วมมือในระดับภูมิภาคผ่านกลไกการทำงานของอาเซียน โดยอาเซียนได้เริ่มมีการทำงานขององค์กรภายในอาเซียนผ่านคณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (ASEAN Working Group on Coastal and Marine Environment: AWGCME) โดยเมื่อวันที่ 22-23 พฤศจิกายน 2560 ได้จัดประชุมเรื่องการลดปริมาณขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Conference on Reducing Marine Debris in ASEAN Region 2017) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการปัญหาขยะทะเลในภูมิภาค และเพื่อตระหนักถึงปัญหาขยะทะเลมากขึ้น ซึ่งจากการประชุมได้มีการหารือแลกเปลี่ยนข้อมูล วิเคราะห์สาเหตุ ผลกระทบ กรอบนโยบาย และมุมมองด้านกฎหมายที่เกิดจากปัญหาขยะทะเล และได้กำหนดแผนงานในอนาคตเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาขยะทะเล จึงได้ร่างแนวทางในการดำเนินการขยะทะเลของประเทศสมาชิกอาเซียน (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2020) และต่อมาได้จัดการประชุมคณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (ASEAN Working Group on Coastal and Marine Environment) ครั้งที่ 20 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 29 - 30 มกราคม 2562 โดยที่ประชุมได้เน้นย้ำถึงการดำเนินการ ตามโครงการหลัก 3R ซึ่งประกอบด้วย การลด (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรรูป (Recycle) พลาสติก รวมถึงยกระดับความร่วมมือเพื่อลดปัญหาขยะทะเลในอาเซียน ทั้งความร่วมมือในระดับภูมิภาคและความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจาของอาเซียน เช่น ส่งเสริมโครงการกลไกการหารือระดับภูมิภาคที่เพิ่มพูนระหว่างสหภาพยุโรป - อาเซียน (Financing Agreement of the Enhanced Regional EU-ASEAN Dialogue Instrument: E-READI) ในเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)

นอกจากนี้แล้วอาเซียนได้ให้ความสำคัญและมุ่งที่จะแก้ปัญหา โดยจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 34 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2562 ปัญหาขยะพลาสติกทะเลในภูมิภาคยังเป็นหนึ่งในวาระสำคัญของการประชุม โดยที่ประชุมได้มีการรับรองเอกสารเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกทะเลในภูมิภาค 2 ฉบับ ที่ได้แก่ **ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเล ในภูมิภาคอาเซียน (The Bangkok Declaration on Combating Marine Debris in the ASEAN Region)** เพื่อยืนยันความมุ่งมั่นของประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในการต่อสู้กับขยะพลาสติกในทะเล โดยเฉพาะการเสริมสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ และส่งเสริมความพยายามในการสนับสนุนการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อป้องกัน ลดและจัดการขยะพลาสติกในทะเล และกรอบ**ปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล (ASEAN Framework of Action on Marine Debris)** ได้กำหนดกรอบการทำงานของอาเซียนเรื่องขยะทางทะเล ซึ่งกรอบปฏิบัติการดังกล่าวได้รับการพัฒนาขึ้นตามคำแนะนำจากการประชุมอาเซียนเรื่องการลดขยะทางทะเลในภูมิภาคอาเซียนเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2017 ซึ่งความพยายามเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของอาเซียนในการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ต่อมาอาเซียนได้พัฒนาเป็น**แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของอาเซียนเพื่อจัดการกับขยะทางทะเลในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. 2564-2568 (ASEAN Regional Action Plan for Combating Marine Debris in the ASEAN Member States 2021-2025)** โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับประสิทธิภาพโดยรวมของภูมิภาค โดยการแบ่งปันแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดและบทเรียนที่ได้รับ และเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเสริมสร้างนโยบายและแนวปฏิบัติในระดับประเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมชายฝั่งและทะเลอย่างยั่งยืน

สภาพบังคับใช้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ การจะบังคับใช้กฎหมายกับอาเซียนซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศอื่นเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศ ต้องเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ข้อ 38 วรรค 1 (a) คำว่า อนุสัญญา มีความหมายทั่วไปทำนองเดียวกันกับคำว่า สนธิสัญญา ซึ่งบัญญัติอยู่ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ด้วย กล่าวคือ เป็นความตกลงระหว่างประเทศ ระหว่างรัฐ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นที่รับรองอย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างรัฐคู่กรณีโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าความตกลงระหว่างประเทศเช่นนั้นจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร เช่น อนุสัญญา (convention) พิธีสาร (protocol) ปฏิญญา (declaration) หรือ กฎบัตร (charter) (จุมพต สายสุนทร, 259) ซึ่งสนธิสัญญานั้นจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้กับรัฐสมาชิกก็ต่อเมื่อมีการให้สัตยาบันแล้ว จะต้อง

ปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น ๆ หรือกล่าวได้ว่าสนธิสัญญาเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับ (hard law) หรือ Lex lata แต่ปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการต่อต้านขยะทะเล เป็นตราสารระหว่างประเทศที่เป็นผลมาจากการให้การรับรองเอกสารในที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 34 โดยมีได้มีการลงนามในปฏิญญาฉบับดังกล่าว ดังนั้นปฏิญญากรุงเทพฯ จึงเป็นเพียงตราสารหรือเอกสารระหว่างประเทศที่ไม่เข้าข่ายเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากการประชุมนั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเจรจาทำสนธิสัญญา ผู้เข้าร่วมประชุมไม่ได้มีเจตนาที่จะให้ตราสารหรือเอกสารระหว่างประเทศนั้นมีผลผูกพันระหว่างกันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด และมีลักษณะเป็นเพียงการแถลงความเห็น ความเห็นพ้อง การแสดงออกซึ่งท่าทีที่สอดคล้องกันต่อนโยบายหรือประเด็นระหว่างประเทศหรือหลักการที่เป็นที่ยอมรับกันส่วนใหญ่ของประชาคมระหว่างประเทศในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) หรือความมุ่งมั่นปรารถนา (aspiration) เรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาแห่งปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการต่อต้านขยะทะเลแล้ว เห็นได้ว่าปฏิญญาดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาของอาเซียน โดยมีความปรารถนาร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน 2025 ว่าด้วยการอนุรักษ์และการจัดการอย่างยั่งยืนของความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ที่มีมาตรการเชิงกลยุทธ์อันมุ่งมั่น เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการปกป้องฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน และจัดการกับความเสียหายของมลพิษและภัยคุกคามทางทะเล ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมชายฝั่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่อ่อนไหวต่อระบบนิเวศ อีกทั้ง เพื่อให้ดำเนินการตามวาระการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ 2030 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่ 14 : อนุรักษ์และใช้มหาสมุทร ทะเล ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอย่างยั่งยืน และเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป้าหมายที่ 14.1 ในปี 2025 เพื่อป้องกันและลดมลพิษทางทะเลทุกชนิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกิจกรรมบนบก รวมถึง ขยะทะเลและมลพิษจากธรรมชาติ ดังนั้น ปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการต่อต้านขยะทะเล จึงเป็นเพียงตราสารระหว่างประเทศที่แสดงออกถึงความปรารถนาร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะแก้ไขปัญหาขยะทะเล ซึ่งโดยลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ปฏิญญากรุงเทพฯ จึงยังไม่มีผลทางกฎหมาย และยังไม่มีความบังคับใช้

แต่การที่อาเซียนได้มีการรับรองปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการต่อต้านขยะทะเลนั้น ถือเป็น การกระทำฝ่ายเดียวขององค์การระหว่างประเทศที่ถือเป็นหนึ่งในบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ อันมีชื่อเรียกหลากหลายที่แตกต่างกันไป เช่น ข้อมติ (resolution) ปฏิญญา (declarations) และการกระทำฝ่ายเดียวขององค์การระหว่างประเทศจะต้องสอดคล้องกับความตกลงที่จัดตั้งองค์การระหว่างประเทศและตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ (จตุรนต์ ธีระวัฒน์, 2563) ซึ่งการกระทำ

ฝ่ายเดียวขององค์การนี้เป็นกฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศ โดยกฎเกณฑ์ยังมิได้รับการยอมรับหรือพัฒนาไปถึงระดับที่เป็นสนธิสัญญาแต่ก็เป็นกฎเกณฑ์ที่ระบุถึงแนวทางและกรอบการดำเนินงานว่ามีเป้าหมายร่วมกันอย่างไร อันเป็นหลักฐานประเภทหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการถือปฏิบัติของรัฐสมาชิก ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ควรจะเป็น (Law as it should be) หรือ lex ferenda ที่อาจพัฒนาเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือ สนธิสัญญาต่อไปได้ในอนาคต (ขจิต จิตตเสวี, 2557)

ถึงแม้อาเซียนจะมีการรับรองปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงเอกสารที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของอาเซียนที่จะพัฒนาความร่วมมือในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทะเลในภูมิภาคร่วมกันอย่างเต็มที่ และเป็นการแสดงถึงการรับรู้ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น ทำให้เห็นถึงความพยายามร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนในการแสวงหาแนวทางเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น (ลัฐภา เนตรทัศน์, 2563) แต่เมื่อปฏิญญากรุงเทพฯ ฉบับนี้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ทำให้ไม่มีสภาพการบังคับใช้ที่จะช่วยกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกร่วมจัดการปัญหาขยะพลาสติกทะเล ซึ่งการขาดสภาพบังคับใช้อาจทำให้เกิดความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพได้ยาก

ในส่วนเนื้อหาสาระสำคัญของกรอบปฏิบัติงานฯ ถึงแม้ว่าจะได้กำหนดแนวทางในการลดขยะทางทะเลตามกรอบปฏิบัติงานอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล แต่ยังไม่ได้มีการมุ่งเน้นถึงการออกแบบและการผลิตผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์พลาสติกเพื่อป้องกันต้นเหตุของปัญหา และยังไม่ได้มีการกล่าวถึงการนำเข้าขยะของขยะพลาสติกจากประเทศอื่น ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาขยะพลาสติกในภูมิภาค อีกทั้งการแก้ปัญหาขยะพลาสติกควรจัดการตลอดวงจรชีวิตของพลาสติก ตั้งแต่การผลิตไปจนถึงเมื่อพลาสติกหมดอายุการใช้งาน แต่ข้อจำกัดของกรอบการปฏิบัติงานฯ เน้นเพียงการจัดการที่ปลายทางหลังจากที่เกิดเป็นมลพิษพลาสติกแล้ว ซึ่งกรอบการปฏิบัติงานฯ ได้มีการกล่าวถึงนวัตกรรมและทางเลือกอื่น แต่ยังไม่ชัดเจนว่าจะพัฒนาระบบที่เหมาะสม ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีรัฐบาลในภูมิภาคอาเซียนอยู่ในจุดที่จะพัฒนานวัตกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดที่มีต่อพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Greenpeace Thailand, 2562)

ต่อมาในส่วนของแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของอาเซียนเพื่อจัดการกับขยะทางทะเลในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. 2564-2568 โดยลักษณะของเอกสารยังเป็นเอกสารที่ไม่มีผลทางกฎหมาย และยังไม่มีความบังคับใช้กับประเทศสมาชิกอาเซียน เช่นเดียวกับปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเล และกรอบปฏิบัติงานอาเซียนว่าด้วยขยะทะเลฯ แต่ในส่วนเนื้อหาสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของอาเซียนเพื่อจัดการกับขยะทางทะเลในประเทศสมาชิกอาเซียนฯ นั้น เป็นการบอกทิศทางและแนวทางในการดำเนินการระดับภูมิภาคที่จะแก้ไขปัญหาพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคอาเซียนในช่วงระยะเวลาห้าปี ซึ่งวางแผนที่จะจัดการพลาสติกแบบตลอดห่วงโซ่คุณค่า

(value chains) เพื่อเป็นแนวทางจัดการกับการใช้พลาสติกที่ยั่งยืน การจัดการขยะพลาสติก และมลพิษจากขยะในทะเล โดยในหลายกรอบมาตรการสอดคล้องกับทิศทางปฏิบัติของนานาชาติ

การที่ตราสารระหว่างประเทศไม่มีค่าบังคับทางกฎหมาย ส่งผลให้การจัดการขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียนไม่มีประสิทธิภาพ แต่การจะทำให้ตราสารที่เกิดขึ้นจากกลไกการทำงานของอาเซียนมีสภาพบังคับใช้ระหว่างประเทศก็มีข้อจำกัดและอุปสรรคเช่นกัน โดยเฉพาะ “วิถีทางของอาเซียน (ASEAN WAY)” คือ หลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทุกประเทศสมาชิกต้องยึดถือและใช้ในการปฏิบัติต่อกันโดยอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือ (Consultation) การตกลงร่วมกันโดยฉันทมติ (Consensus) และการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่น (Non-Interference) ซึ่งในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวทำให้ประเทศสมาชิกเลือกวิธีการที่ไม่เผชิญหน้า (non-confrontational approaches) และเลือกการเจรจาหรือแบบลับ (behind-closed-door discussions) และใช้วิธีการแก้ไขปัญหาแบบที่ไม่เป็นทางการและไม่ใช้ทางกฎหมาย (informal and non-legalistic procedures) โดยหลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียนเช่นกัน ซึ่งสมาชิกอาเซียนทุกประเทศจะปฏิบัติขัดกับหลักการไม่ได้ จึงส่งผลต่อการพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในอาเซียน รวมถึงปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียนให้มีความผูกพันทางกฎหมาย มีความยากลำบากและเป็นความท้าทายของอาเซียน ซึ่งในมุมมองของชาติตะวันตก “วิถีทางของอาเซียน” ถูกมองว่าเป็นวิธีการที่ทำให้อาเซียนประสบความสำเร็จพร้อมทั้งความล้มเหลว เนื่องจากกระบวนการในการตัดสินใจนั้นช่วยให้ประเทศสมาชิกเคารพซึ่งกันและกัน สร้างสันติภาพในภูมิภาค และความสำเร็จของอาเซียนในการรักษาสันติภาพในภูมิภาคตามเป้าหมายเดิมในฐานะองค์กรระดับภูมิภาค จึงถือว่าอาเซียนเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด แต่ในทางกลับกันวิถีทางอาเซียนก็ทำให้อาเซียนถูกมองว่าเป็นองค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพและขาดผลลัพธ์ที่ชัดเจน เนื่องจากมีกระบวนการตัดสินใจที่ยังเป็นปัญหาหลักที่ทำให้อาเซียนไม่มีอำนาจในการแก้ปัญหาในระดับภูมิภาค (Susy Tekunan, 2014)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากปัญหาขยะพลาสติกในทะเลที่ส่งผลกระทบต่อทั่วโลก และเป็นที่น่ากังวลทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และในระดับโลก เนื่องจากมีขยะพลาสติกที่ถูกทิ้งและไม่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องจำนวนมากทำให้ขยะพลาสติกเหล่านั้นไหลลงสู่ทะเลและมหาสมุทร อันเป็นปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในทะเล ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ และกระทบต่อการประมงและการท่องเที่ยวอันเป็นแหล่งเศรษฐกิจของหลายประเทศ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีความพยายามที่จะผลักดันความร่วมมือเพื่อหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านอาเซียน ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีการจัดตั้งเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยมีกลไกการทำงานของอาเซียนที่ตอบสนองต่อการจัดการขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน เป็นการประชุมร่วมกันของคณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน และประเทศสมาชิกเพื่อหารือถึงแนวทางร่วมกัน จนเกิดเป็นปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน กรอบปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล ซึ่งเป็นมาตรการเชิงนโยบาย และมุ่งเน้นให้ประเทศสมาชิกร่วมกันนำไปปฏิบัติ โดยให้แต่ละประเทศสมาชิกร่วมกันนโยบายหรือมาตรการในการป้องกันและการลดขยะพลาสติกทางทะเล สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับสถานการณ์และผลกระทบของขยะพลาสติกในทะเล ซึ่งกลไกการทำงานของอาเซียนที่ตอบสนองต่อการจัดการขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน นั้นแสดงออกสู่สังคมโลกได้ถึงเจตนารมณ์ของอาเซียนที่พัฒนาความร่วมมือในระดับภูมิภาคต่อการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน แต่โดยลักษณะของเอกสารที่อาเซียนได้จัดทำขึ้นทั้งสามฉบับ ได้แก่ ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน กรอบปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล และแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของอาเซียนเพื่อจัดการกับขยะทางทะเล ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. 2564-2568 เป็นเอกสารที่ยังไม่มีความผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นเอกสารทั้งสามฉบับจึงยังไม่มีสภาพบังคับใช้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ อันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน ที่จะมีการกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเร่งแก้ไข และจัดการปัญหาขยะพลาสติกอย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะ

การผลักดันให้อาเซียนเกิดความร่วมมือในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ยังคงเป็นความท้าทายของอาเซียนและประเทศสมาชิก เนื่องด้วยหลักการพื้นฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องยึดถือและปฏิบัติร่วมกันตามวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN WAY) อันเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญของอาเซียนต่อการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียน ซึ่งผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ความร่วมมือในระดับภูมิภาค และความร่วมมือซึ่งขาดสภาพบังคับใช้ในทางกฎหมายย่อมไม่นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกทางทะเลในอาเซียนนั้นอาจจะต้องพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานที่อาเซียนยึดถือปฏิบัติมาเป็นเวลานาน โดยปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานต่าง ๆ ให้เข้ากับสภาพปัญหาและบริบทของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

รายการอ้างอิง

- กรณีศ ต้นอังศนากุล. (2565, มกราคม). *SDG Insights ขยะพลาสติกในทะเล: ความพยายามของภูมิภาคอาเซียน*. สืบค้นเมื่อ 4 กรกฎาคม 2566. จาก <https://www.sdgmovement.com/2021/08/12/sdg-insights-asean-marine-plastics/>.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2560). *ขยะทะเล*. สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2564. จาก http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=309&Itemid=254&lang=th.
- กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2556). *ASEAN Mini Book*. กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2563). *ฐานข้อมูลอาเซียนและการดำเนินงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*.
- ขจิต จิตตเสวี. (2557) *องค์การระหว่างประเทศ International Organizations องค์การระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคาภิวัตน์* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คัตคณัฐ ชื่นวงศ์อรุณ และณภัทร ดนัย. (2563). *แพขยะในมหาสมุทรแปซิฟิก*. สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <https://ngthai.com/science/27897/garbage-patch/>.
- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. (2563). *กฎหมายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จุมพต สายสุนทร. (2559). *กฎหมายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ลัฐกา เนตรทัศน. (2563). *กลไกของอาเซียนในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกทะเลในภูมิภาค*. สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2563. จาก https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/plasticdebris_edited27032020.pdf
- อรพรรณ แซ่เอี้ยว. (2561). *แนวทางการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในอาเซียน*. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2562. จาก <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/1532571524.40a2ff6f1ae6a0166d6311958d13038d.pdf>
- BBC NEWS. (2561). *พบถุงพลาสติกใกล้จุดลึกที่สุดของโลกใต้มหาสมุทร*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2562. จาก <https://www.bbc.com/thai/international-44107900>.
- Greenpeace Thailand. (2562). *แถลงการณ์ของกรีนพีซ กรณีปัญหากรุงเทพฯด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน และกรอบการปฏิบัติงานอาเซียนว่าด้วยขยะทะเล*. สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2564. จาก <https://www.greenpeace.org/thailand/press/7119/greenpeace-statement-on-the-aseanframework-of-action-on-marine-debris/>.
- GREENPEACE. (2562). *พลาสติกตัวร้าย ภัยคุกคามห่วงโซ่อาหาร*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2562. จาก <https://www.greenpeace.org/thailand/explore/resist/plastic/harm-plastic/>.

- Greenpeace. (2021). *ASEAN Member States Adopt Regional Action Plan to Tackle Plastic Pollution*. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2566. จาก <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/28/asean-member-states-adopt-regional-action-plan-to-tackle-plastic-pollution>>
- Greenpeace. (2562). *ข้อมูลการค้าขยะพลาสติกโลก (Global Plastics Waste Trade) ปี พ.ศ. 2559-2561 และผลกระทบจากนโยบายห้ามนำเข้าของเสียของจีน 2562*.
- Marine Debris Program. (2564). *Garbage Patches*. สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <https://marinedebris.noaa.gov/info/patch.html>.
- Marine Debris Program Office of Response and Restoration. (2564). *What are Garbage Patches*. สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2564. จาก <https://marinedebris.noaa.gov/fact-sheets/garbage-patches-fact-sheet>.
- Patpicha Tanakasempipat, 'Southeast Asian countries need tougher plastic policies to curb pollution: U.N.' (Environment, 13 พฤศจิกายน 2562) สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2564. จาก <https://www.reuters.com/article/us-asia-plastic-idUSKBN1XN1QL>
- Susy Tekunan. (2014). *The Asean Way: The Way To Regional Peace?*. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2564. จาก https://www.researchgate.net/publication/3092_27987_The_Asean_Way_The_Way_To_Regional_Peace.
- United Nations Environment Programme. (2559). *Marine plastic debris and microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change*.
- United Nations Environment Programme. (2564). *Marine litter*. สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <https://www.unep.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-regional-seas/marine-litter>.