

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก
LEGAL PROBLEMS ON CONTROLLING THE USE OF
PLASTIC BAGS*

ดร.ศิวพร เสาวคนธ์**

อภิรา เจริญสว่าง***

1. บทนำ

ถุงพลาสติกคือหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลต่อระบบนิเวศ เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาการย่อยสลายถึง 450 ปี หากนำไปเผาก็จะทำให้เกิดสารประกอบไฮโดรคาร์บอน ซึ่งทำให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming) นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญอย่างมาก โดยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมักถูกใช้เป็นพลังงานในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศเกือบทุกประเทศทั่วโลกในหลายทศวรรษที่ผ่านมารวมทั้งประเทศไทย

โดยมุมมองของสังคมมองว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากธรรมชาติเป็นปัจจัยที่ได้เปล่า (Free Goods) สำหรับประเทศไทยนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเน้นความเจริญก้าวหน้าทางการค้า และอุตสาหกรรมตาม เศรษฐกิจโลก ทำให้ลืมไปว่าสิ่งที่เป็นธรรมชาตินั้นคือรากฐานที่จะทำให้การค้าและอุตสาหกรรมก้าวหน้าไปได้ ชุมชนที่มีแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมากย่อมมีการใช้เทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา ในภาคการเกษตร ภาคการท่องเที่ยว และภาคอุตสาหกรรม ทำให้สภาวะปัจจุบันก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งล้วนเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมักพบในแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่มาจากปริมาณขยะถุงพลาสติก¹

นอกจากนั้น ถุงพลาสติกยังส่งผลกระทบต่อมนุษย์โดยตรงอย่างเห็นได้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ประเทศบังกลาเทศที่เคยประสบวิกฤติน้ำท่วมครั้งใหญ่หลายครั้ง เนื่องจากขยะพลาสติกไปอุดตันท่อ

* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

** ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

*** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

¹ ภัทรสุดา มณฑา และ สุวันชัย หวนนากลาง. (2561). *การศึกษาแนวทางการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการท่องเที่ยวกรณีศึกษา: ตลาดน้ำบางน้อย, จังหวัดสมุทรสงคราม*. เอกสารการประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 2 คณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 569.

ระบายน้ำ² หรือตัวอย่างของผลกระทบต่อสัตว์น้ำที่อยู่ในทะเลและมหาสมุทรอีกหลายร้อยชนิดได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจากการกินถุงพลาสติกเข้าไป เนื่องจากเข้าใจผิดว่าเป็นแมงกะพรุน จะเห็นได้ชัดจากการชันสูตรท้องของวาฬเกยตื้นพบถุงพลาสติกในท้องขนาด 20 ตารางฟุต ไม่เพียงสัตว์น้ำเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบต่อสัตว์บก เช่น นกหลายพันตัวที่อาศัยหมู่เกาะมิดเวย์หรือมิดเวย์อะทอลล์เป็นดินแดนทางตอนเหนือของมหาสมุทรแปซิฟิก อยู่ในเขตชานเมืองของสหรัฐอเมริกา นั้น ได้กินเศษถุงพลาสติกและชิ้นส่วนเข้าไปทำให้เสียชีวิตจำนวนมาก

จากสภาพปัญหาการเพิ่มขึ้นของขยะพลาสติกในทุก ๆ ปี สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการถุงพลาสติกของภาครัฐนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนั้นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่สำคัญ ในการ ป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเน่า ดินเสีย อากาศเป็นพิษ ต้นน้ำลำธาร ป่าไม้ถูกทำลาย โดยส่งเสริมประชาชนกับภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรงนั้น ยังไม่รองรับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับขยะพลาสติกไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องด้วยปัญหาขยะพลาสติกเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขเป็นการเฉพาะ เพราะขยะพลาสติกเป็นขยะที่จัดอยู่ในอันดับต้น ๆ ในจำนวนของขยะ ที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหามาโดยภาพรวม ย่อมไม่สามารถทำให้ขยะพลาสติกลดลงได้ ฉะนั้น การกำหนดปัญหาขยะพลาสติกไว้เป็นเฉพาะ เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ไขปัญหามาโดยภาพรวมเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ย่อมเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้ขยะพลาสติกลดปริมาณลงได้ แม้ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 กฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้เป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายไม่มีความชัดเจนในการมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการติดตาม ตรวจสอบร้านค้า โดยตรงในการติดตาม ตรวจสอบ ร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ ในการใช้ถุงพลาสติก ส่งผลให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่จึงยังไม่นำถุงผ้าออกมาใช้แทนการใช้ถุงพลาสติก ส่งผลให้ปัญหาขยะพลาสติกจึงยังไม่สามารถแก้ไขได้ และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่ควบคุมมิให้ใช้ถุงพลาสติก ขยะ

² สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน). (2563). *แนวทางจัดการ “ขยะพลาสติก” ที่ไทยไม่ควรมองข้าม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.nia.or.th/PlasticWaste/>. [2563, 28 พฤศจิกายน].

ถุงพลาสติกเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งปัญหาขยะพลาสติกนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะชุมชนใด ๆ ชุมชนหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีพื้นที่ใดที่ถูกควบคุมเป็นพิเศษห้ามมิให้ใช้ถุงพลาสติก และพื้นที่ ๆ ที่ประสบปัญหามากกว่าพื้นที่อื่นเกี่ยวกับปัญหาขยะพลาสติกนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นทางทะเลและทางน้ำ เนื่องจากถุงพลาสติกเป็นปัญหาขยะทำลายสิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพอันงดงาม ซึ่งหากมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมถุงพลาสติก จะเป็นมาตรการสำคัญในการสงวนรักษาไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล และช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ความเปลี่ยนแปลงและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติจากขยะพลาสติกได้

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมถุงพลาสติกของต่างประเทศและประเทศไทย

ปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกได้ตระหนักและให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับปัญหาขยะพลาสติกที่เพิ่มมากขึ้น และกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทั้งทางบกและทางทะเล สุขภาพ ทัศนียภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสวยงามของบ้านเมืองรวมถึงแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ และผลกระทบอื่น ๆ จึงทำให้แต่ละประเทศมีการประกาศใช้มาตรการทางกฎหมาย เป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายต่าง ๆ เพื่อที่จะกระตุ้นคนในสังคมตระหนักถึงปัญหาและร่วมมือกันลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติก

2.1 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

2.1.1 มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐไอซ์แลนด์ในการควบคุมถุงพลาสติก

สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบจากถุงพลาสติกเป็นอย่างมาก เนื่องจากบริเวณท้องถนนตามสถานที่ต่าง ๆ และชายหาดเต็มไปด้วยขยะพลาสติกที่เกลื่อนกลาด ซึ่งส่งผลกระทบต่อทัศนียภาพและความสวยงามของแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ในประเทศ รวมถึงเมืองด้วย จึงได้มีการนำมาตราทางกฎหมายมาบังคับใช้ ตามรัฐธรรมนูญจัดการของเสีย พ.ศ. 2539 ได้มีการกำหนดคำนิยามของ ถุงพลาสติกไว้อย่างชัดเจน ให้ความหมายของคำว่า ถุงพลาสติก ไว้ว่า ถุงที่ทำจากพลาสติกทั้งหมดหรือบางส่วน และถุงที่เหมาะสมสำหรับให้ลูกค้า ณ จุดชำระสินค้าในซูเปอร์มาร์เก็ต สถานีบริการหรือร้านค้าปลีกอื่น ๆ และมีข้อยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสีย (ภาษีสิ่งแวดล้อม) (ถุงพลาสติก) พ.ศ. 2544 (ช้อกฎหมายที่ 605 ปี พ.ศ. 2544) มาตรา 5 สำหรับถุงพลาสติกบางประเภทที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือภาษีดังกล่าว เช่น ถุงพลาสติกที่ใช้เพียงใบเดียวในการบรรจุเนื้อปลาสด และผลิตภัณฑ์เนื้อปลาสด, เนื้อสด และผลิตภัณฑ์

เนื้อสด หรือเนื้อเปิดไก่สด และผลิตภัณฑ์เนื้อเปิดไก่สด ถ้าถุงดังกล่าวมีความกว้างไม่เกิน 225 มิลลิเมตร มีความลึกไม่เกิน 345 มิลลิเมตรและมีความยาวรวมหูหิ้วไม่เกิน 450 มิลลิเมตร หรือถุงพลาสติกที่ออกแบบเพื่อการใช้งานซ้ำหลายครั้ง (Reuse) ซึ่งถูกใช้บรรจุสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ และถูกขายแก่ผู้ซื้อสินค้าเป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 70 เซ็น (Cent) ต่อใบ เป็นต้น และมีหน่วยงานในการตรวจสอบ ตามมาตรการดังกล่าว คือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสรรพากรที่ได้รับมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งทุกคนต้องไม่ขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสรรพากรที่ได้ใช้อำนาจเพื่อการตรวจสอบ

2.1.2 มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ในการควบคุมถุงพลาสติก

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นอีกหนึ่งประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับถุงพลาสติก เนื่องจากเห็นว่า ขยะจากถุงพลาสติกนั้นคือหนึ่งในขยะที่มีปัญหามากที่สุด การทิ้งถุงจำนวนมากส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ถุงพลาสติกที่ไม่สามารถใช้ซ้ำได้นั้นจะถูกทิ้งโดยไม่มีกรเก็บรวบรวม เพื่อรีไซเคิลหรือกำจัด ซึ่งปัญหานี้รุนแรงมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีรายได้น้อย การบริการเก็บขนไม่เพียงพอ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้จึงมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการต่อสู้กับมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมทั่วโลก และสนับสนุนความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงมีกฎหมายในการแก้ไขปัญหาขยะจากถุงพลาสติก โดยเฉพาะ ซึ่งมีรัฐบัญญัติการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติฉบับที่ 73) ในการจัดทำข้อบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 (d) เป็นกฎระเบียบในการควบคุมถุงพลาสติก มีกำหนดให้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว ข้อบังคับตามกำหนดการกฎระเบียบของถุงพลาสติก ได้ให้คำจำกัดความถุงพลาสติก หมายถึง ถุงหิ้วพลาสติกแบบหูหิ้วซึ่งออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ใส่สินค้าโดยทั่วไป สำหรับผู้บริโภค ถุงพลาสติกแบบไม่มีตะแกรงหรือหูหิ้ว ซึ่งออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการบรรจุสินค้าสำหรับผู้บริโภค หรือถุงขยะพลาสติกซึ่งออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ทั่วไปในการบรรจุขยะ รวมไปถึงได้มีการระบุถึงข้อยกเว้น ไม่ใช้บังคับกับถุงพลาสติก ซึ่งทำจากฟิล์มพลาสติกที่มีความหนาแน่นระหว่าง 30 ถึง 80 ไมครอนและไม่มีการพิมพ์ภาพวาดหรือเครื่องหมายใด ๆ เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้

หากผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน R100,000³ หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และจะปรับไม่เกินสามเท่าของมูลค่าการค้าที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และบุคคลใดที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดตามข้อบังคับนี้ แล้วหลังจากการลงโทษดังกล่าว ยังคงกระทำความผิดซ้ำ จะมีความผิด

³ แรนด์แอฟริกาใต้ เป็นสกุลเงินที่ใช้ใน 3 ประเทศต่อไปนี้: แอฟริกาใต้, เลโซโท, นามิเบีย. รหัสของแรนด์แอฟริกาใต้คือ ZAR. เราใช้ R เป็นสัญลักษณ์ ของแรนด์แอฟริกาใต้. แรนด์แอฟริกาใต้ แบ่งเป็น 100 cents. ZAR ได้รับการควบคุมโดย South African Reserve Bank.

ของกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และมีการลงโทษปรับไม่เกิน R250 หรือจำคุกเป็นระยะเวลา 20 วัน หรือจะ ทั้งปรับทั้งจำต่อไป

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก

3.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

หลักในเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มีแนวคิดที่ว่าผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้นจะต้องเป็นผู้ รับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบำบัดมลพิษที่ตนได้เป็นผู้ก่อขึ้น ซึ่งส่งผลให้สังคมมีการพัฒนาหลัก กฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเพื่อใช้เป็นหลักการในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น สำหรับความ จำเป็นที่จะต้องนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาปรับใช้กับกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ เมื่อพิจารณา จากลักษณะความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากของเสียอันตรายสารปนเปื้อนจากอุตสาหกรรม และกิจกรรมที่ก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจะพบว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง และมี ขอบเขตที่ไม่จำกัด ทำให้หากนำเอาความรับผิดชอบแบบเดิมที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองเฉพาะบุคคล และทรัพย์สินมาปรับใช้กับกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อม ก็จะไม่สามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ "สิ่งแวดล้อม" ไม่ได้อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่มีความรับ รับผิดชอบเดิมมุ่งคุ้มครอง ประกอบกับสาเหตุที่สำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการ ที่มนุษย์แสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสิ่งแวดล้อม จึงทำให้ต้องใช้กลไกในการแก้ไขปัญหาที่ตรง กับสาเหตุ ซึ่งก็คือ กลไกทางเศรษฐศาสตร์ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหา สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น⁴

3.2 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

ภายหลังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีการปฏิบัติอุตสาหกรรม เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เจริญรุ่งเรือง ทางเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเติบโตอย่างรวดเร็ว การผลิตและการบริโภคเพิ่มขึ้นอย่าง ต่อเนื่อง ทรัพยากรถูกนำมาใช้มากขึ้น เมื่อความต้องการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีอยู่อย่างไม่จำกัด ขณะที่ ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญตามมาสามประการ ประการแรก คือ ทรัพยากรลด น้อยลง ประการที่สอง การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชาชน อันเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้เกิดการใช้ทรัพยากร สูงขึ้น ไม่เพียงเท่านั้นความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังส่งผลให้เกิดการผลิตและการ

⁴ รัชดา โรจนพร. (2552). *ปัญหากฎหมายและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในสถานพยาบาล ศึกษา เฉพาะการบำบัดน้ำเสีย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 17.

บริโภคเพิ่มสูงขึ้น ประการสุดท้าย เกิดการปล่อยของเสีย⁵ เช่นการทิ้งขยะถุงพลาสติก ส่งผลให้ระบบนิเวศเสียสมดุลเป็นอย่างมาก เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีสมดุลของตัวเอง เมื่อมนุษย์นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้มากจนเกินจุดที่ธรรมชาติจะสร้างสมดุลให้ตนเองได้ เกิดวิกฤตการณ์มลพิษทางน้ำ อากาศ และส่งผลให้เกิดปริมาณของเสียเพิ่มมากขึ้น ปัจจัยทั้งสามประการที่กล่าวมารวมทั้งปัญหาขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างขาดสมดุล ซึ่งหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนสนับสนุนให้ การจัดการถุงพลาสติก เกิดจากการควบคุมตั้งแต่ต้นน้ำเพื่อรักษาความสมดุลไว้ซึ่งเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการควบคุมถุงพลาสติก เพื่อการบริโภคและการผลิตอย่างมีความรับผิดชอบต่อทุกคนจะได้มีส่วนร่วมในการช่วยปกป้องรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมให้คงอยู่

3.3 หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)

หากเปรียบเทียบกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการระวังไว้ก่อนเป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการอ้างอิงน้อยกว่าในการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและในการบัญญัติกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลักการนี้มีพัฒนาการมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาไม่น้อยกว่าหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มักกล่าวกันว่า หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) มีกำเนิดมาจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เรียกว่า Vorsorgeprinzip (แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Foresight Principle หรือ Principle Of Precaution) ในช่วงทศวรรษ 1970 ในระดับระหว่างประเทศปรัชญาเกี่ยวกับการใช้มาตรการระวังล่วงหน้าเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนใน The World Charter For Nature ปี ค.ศ. 1982 ข้อ 11

เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้แนวทางระวังไว้ก่อน (Precautionary Approach) อย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน ในกรณีที่มีความน่ากลัวว่าจะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนได้ การขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนแน่นอนจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันการดำเนินมาตรการโดยยึดหลักการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ (Cost-Effective Measures) เพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอสนับสนุนการใช้หลักการระวังไว้ก่อนมีตัวอย่างให้เห็นจากบทเรียนในอดีตทั้งในเรื่องผลดีที่เกิดจากการใช้หลักการระวังไว้ก่อน และผลเสียที่เกิดจากการละเลยไม่ใช้หลักการดังกล่าว ที่มักได้รับการกล่าวถึงเสมอ ได้แก่ การที่นาย John Snow ถอดเอาที่หมูนํ้าบ่อน้ำสาธารณะบนถนน Broad Street ในกรุงลอนดอนออกเมื่อ ค.ศ. 1854 เพื่อป้องกันการ

⁵ ัญญา ตนาชะพงศ์. (2554). *กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 17.

ระบาดของโรคอหิวาต์จากน้ำที่ปนเปื้อนเชื้อโรคในบ่อ แม้ว่าในขณะนั้น ยังไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการระบาดของโรคผ่านการบริโภคน้ำที่ปนเปื้อนเชื้ออหิวาต์ก็ตาม อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ การที่ Duke Of Wuerttemberg And Teck ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีออกข้อห้ามมิให้ใช้ท่อที่ทำจากตะกั่วในการส่งน้ำดื่ม เมื่อปี ค.ศ. 1778 ซึ่งเป็นเวลาประมาณ 200 ปีก่อนที่จะมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนและมีการออกแนวปฏิบัติขององค์การอนามัยโลกเกี่ยวกับความเป็นพิษของตะกั่ว⁶

3.4 ทฤษฎีแรงจูงใจ Motivation Theory

แรงจูงใจ (Motivation) ในความหมายทางจิตวิทยา หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ถูกกระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมไปยังจุดหมายปลายทาง แรงจูงใจในการทำงาน จึงเป็นปัจจัยให้บุคคลพยายามทำงานให้เจริญก้าวหน้า ซึ่ง เฮร์เบิร์ต จี ฮิลส์ (Herbert, 1972) กล่าวว่า แรงจูงใจเป็นผลของความแตกต่างระหว่างความต้องการ หรือแรงบันดาลใจ ความปรารถนา ความอยากได้ (Aspiration) กับความสำเร็จ หรือผลสัมฤทธิ์ (Achievement) คือ $Motivation = Aspiration - Achievement$ โดยนำมาอธิบายได้ว่า ถ้าหากความต้องการมีมากกว่าความสำเร็จ แรงจูงใจจะเป็นบวกหมายถึงว่า สามารถจูงใจบุคคลให้กระทำการกิจกรรมได้ หากว่าความสำเร็จของเขายังไม่เท่ากับความต้องการที่อยากได้ และแรงจูงใจมีค่าเป็นศูนย์เมื่อเขาประสบความสำเร็จในการทำสิ่งนั้นแล้ว แต่ในความเป็นจริงแล้ว ธรรมชาติของมนุษย์มีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด ตามที่ Abraham Maslow ได้เสนอไว้ในทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy Of Needs) ว่าความต้องการที่ไม่สิ้นสุดนี้จะเกิดขึ้นเมื่อ ได้สิ่งที่ต้องการในขณะหนึ่งแล้ว เวลาต่อมาก็ยังมีความต้องการในลำดับที่สูงขึ้นอีก อย่างไรก็ตามหากประสบความสำเร็จตามความต้องการ (ความอยากได้) ที่ตั้งใจไว้ในครั้งแรกแล้วก็ตาม แรงจูงใจไม่ได้ลดลงเท่ากับศูนย์ เนื่องจากมีการขยับความต้องการอยากได้สูงขึ้นไปอีก และความสำเร็จจะเป็นสิ่งที่วิ่งตามความต้องการไปเรื่อย ๆ นั้นหมายความว่า แรงจูงใจยังมีอยู่ตราบเท่าที่ความพึงพอใจยังไม่เท่ากับความต้องการอยากได้ ดังที่ McGregor (1969) ศาสตราจารย์สาขาการบริหารอุตสาหกรรม แห่ง เอ็ม.ไอ.ที. ได้กล่าวว่า “แรงจูงใจ คือ แนวโน้มแห่งการพัฒนาความสามารถ ที่จะรับผิดชอบงาน เป็นคุณสมบัติที่มีอยู่ในตัวตนของมนุษย์ทุกคน”⁷

ทฤษฎีแรงจูงใจมาปรับใช้เพื่อกระตุ้นทุกคน ให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการใช้ถุงพลาสติก มีการรับรู้ความเข้าใจและตระหนักกับเรื่องภาวะโลกร้อน หรือการปนเปื้อนของสารก่อมะเร็งจากถุงพลาสติก ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยใกล้ตัวจากการใช้ถุงพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อเป็นอย่างมากในหลายด้าน

⁶ กอบกุล ราชะนาคร. (2549). *พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน*. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 4-9.

⁷ กมลพร กัลยามิตร. (2559). แรงจูงใจ 2 ปัจจัยพลังสู่ความสำเร็จ. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 6 (3), หน้า 177.

ทฤษฎีนี้จะสามารถทำให้ทุกคนพยายามในการกระทำสิ่งต่าง ๆ เพื่อเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น การเลือกใช้สินค้าหรือบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นต้น และมีความตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบจากขยะพลาสติก ผลักดันให้ทุกคนเกิดแรงจูงใจ มีความตื่นตัว และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า นำไปสู่การลดปัญหาวิกฤตขยะพลาสติกต่อไป

3.5 ทฤษฎีสื่อสารพัฒนาการ (Development Communication Theories)

การสื่อสารพัฒนาการ เป็นสาขาวิชาด้านนิเทศศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาสังคม โดยใช้การสื่อสารเป็นสำคัญ ทั้งนี้แนวคิดเกี่ยวกับการใช้การสื่อสารเพื่อแก้ปัญหาและอธิบายสาเหตุของปัญหาที่มีความหลากหลาย ทำให้เกิดเป็นหลายทฤษฎี โดยทฤษฎีที่ได้รับความนิยมและมีการอ้างถึงมากกว่าทฤษฎีอื่น ๆ คือ Modernization Theory และ Participatory Theory การนำทฤษฎีสื่อสารเพื่อพัฒนามาประยุกต์ใช้ในการสร้างมีส่วนร่วมกับชุมชนเพื่อการจัดปัญหาถุงพลาสติก ทั้งนี้เนื่องจากทฤษฎีสื่อสารพัฒนาการ มุ่งเน้นการถ่ายทอดสาร เพื่อการเปลี่ยนแปลงความรู้ทัศนคติ และพฤติกรรม รวมไปถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นทั้งแง่เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมต่อการบรรลุเป้าหมายของการงดใช้ถุงพลาสติกในระยะยาวและสามารถปลูกฝังจิตสำนึกอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและมีความเป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมร่วมกันอีกด้วย

3.6 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability)

ทฤษฎีที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดคือทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดโดยเคร่งครัด ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดโดยเคร่งครัดเป็นแนวคิดที่มีตั้งแต่ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นทฤษฎีหนึ่งในการวินิจฉัยความผิดในทางละเมิด โดยกฎหมายละเมิดในยุคดังกล่าวใช้ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาดที่มุ่งคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของบุคคลเป็นสำคัญ โดยไม่ได้พิจารณาถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ครั้นเมื่อสังคมมีความเจริญมากขึ้น นักนิติศาสตร์จึงได้มีแนวความคิดว่าหากยังมุ่งพัฒนาความรับผิดตามหลักที่มีอยู่เดิม จะมีผู้บริสุทธิ์จำนวนมากจะได้รับความเดือดร้อน ซึ่งสมควรอย่างยิ่งที่จะมีหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดภาระความรับผิดที่กว้างยิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดโดยเคร่งครัด (Theory Of Strict Liability) จึงได้ถูกนำมาพิจารณา เนื่องจากทฤษฎีดังกล่าวสามารถครอบคลุมขอบเขตความรับผิดของผู้กระทำละเมิดได้กว้างกว่าทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด⁸

⁸ สันต์ชัย เหล่าสันติสุข. (2552). *ความรับผิดเพื่อละเมิดของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 22-23.

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศต่าง ๆ ที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้นำหลักทฤษฎีความรับผิดชอบเคร่งครัดมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าในสภาพสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อนมากขึ้น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อในการดำเนินชีวิตประจำวัน กรณีเหล่านี้หากผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความผิดให้ได้ว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อในชั้นตอนต่าง ๆ ของการกระทำส่วนใหญ่แหล่งกำเนิดมลพิษมักจะมาจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีขั้นตอนการผลิตและการดำเนินงานที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ยากต่อการพิสูจน์ อาจทำให้ไม่มีผู้เสียหายคนใดได้รับการชดเชยเยียวยาเลยก็เป็นได้ ดังนั้นการสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยการวางข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ก่อให้มลพิษและจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต⁹

4. วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการควบคุมอุกพลาสติก

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับค่านิยมศัพท์ของอุกพลาสติก

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุกพลาสติกของประเทศไทยโดยภาพรวม ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วยเหตุที่ค่านิยมที่กฎหมายเขียนไว้ค่อนข้างกว้าง ไม่มีการกำหนดค่านิยมศัพท์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการกำหนดค่านิยมกฎหมายในลักษณะนี้ ทำให้เกิดการตีความได้หลากหลาย จึงทำให้กฎหมายมีความล้าสมัยและไม่สามารถปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ จึงไม่สามารถกำหนดระบบในการจัดการอุกพลาสติกได้อย่างเป็นรูปธรรม ขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการอุกพลาสติก จึงเกิดปัญหาเรื่องการตีความและความชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะและประเภทของอุกพลาสติก ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกประเภทของอุกพลาสติกอย่างเป็นรูปธรรม จึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการควบคุมอุกพลาสติกอย่างมีระบบ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการระวางไว้ก่อน เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ย่อมต้องใช้แนวทางระวางไว้ก่อน ในกรณีที่มีความน่ากลัวว่าจะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนดีได้ เป็นการลดความเสี่ยงและผลกระทบรุนแรงต่อธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจฟื้นคืนดีได้ ต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบด้าน

⁹ พรทิพย์ บุญมานะ. (2555). *ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยผลผูกพันของคำพิพากษาและคำบังคับ*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 28.

ดังนั้นการกำหนดนิยาม ถุงพลาสติก ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แยกออกจากคำว่า ขยะมูลฝอยอย่างชัดเจน อย่างเช่นสาธารณรัฐไอซ์แลนด์ และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ จะสามารถกำหนดระบบในการจัดการถุงพลาสติกได้อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อทำให้ง่ายต่อผู้บังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตีความลักษณะและประเภทของถุงพลาสติก และการติดตามตรวจสอบถุงพลาสติกตามที่กฎหมายกำหนด และง่ายต่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งหน่วยงานอื่นของรัฐ เอกชน และภาคประชาชนเพื่อลดปริมาณขยะถุงพลาสติกได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

4.2 ปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีมาตรการควบคุมถุงพลาสติกและการรณรงค์ให้ลดใช้ถุงพลาสติกอยู่จำนวนมาก แต่การดำเนินการดังกล่าวขาดซึ่งการติดตามและตรวจสอบ นับเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในการดำเนินการตามแผน อีกทั้งช่วยในการประเมินผลของมาตรการนั้น เนื่องจากแผนที่ด้อยประสิทธิภาพความสำเร็จ และสามารถดำเนินการไปได้อย่างดี จำเป็นต้องอาศัยการติดตามพร้อมตรวจสอบอย่างเคร่งครัด โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแลอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นแล้วมาตรการต่าง ๆ จะไร้ซึ่งประสิทธิภาพ ซึ่งการมีหน่วยงานในการติดตาม ตรวจสอบร้านค้าว่าได้ ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวหรือไม่นั้น ย่อมทำให้บรรลุเป้าหมายมาตรการและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในการควบคุมปริมาณการใช้ถุงพลาสติก อีกทั้งเพื่อทำการประเมินปัญหาอุปสรรคระหว่างการดำเนินการตามมาตรการควบคุมถุงพลาสติก และเป็น การติดตามผลที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงเฝ้าสังเกตพฤติกรรมของผู้บริโภค โดยนำข้อมูลที่ได้รับดำเนินการวิเคราะห์ในเรื่องของการใช้งบประมาณกับมาตรการดังกล่าวอีกด้วย การติดตามและตรวจสอบนั้น ถือเป็นหัวใจสำคัญของการของควบคุมถุงพลาสติก ที่จะช่วยประทับประคองให้ มาตรการควบคุมถุงพลาสติกต่าง ๆ ของภาครัฐ บรรลุสิ่งที่มุ่งหวังในการใช้ถุงพลาสติกปริมาณลดน้อยลงตลอดไป

เนื่องด้วยปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้เป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายไม่มีความชัดเจน ในการมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการติดตาม ตรวจสอบร้านค้าต่าง ๆ ในการใช้ถุงพลาสติก หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศที่ได้ศึกษา พบว่าทั้งสองประเทศที่ได้มีการศึกษา มีหน่วยงานติดตามและตรวจสอบ เพื่อขับเคลื่อนการจัดการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกโดยเฉพาะ ในกรณีประเทศไอซ์แลนด์ จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงสิ่งแวดล้อมและรัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากร้านค้าต่าง ๆ และมีหน่วยงานในการติดตาม และตรวจสอบตามมาตรการเก็บภาษีจากผู้บริโภคโดยตรง เพื่อควบคุมถุงพลาสติกดังกล่าว คือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสรรหาที่ได้รับมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งทุกคนจะต้องให้ความร่วมมือ ไม่ขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสรรหาที่ได้ใช้อำนาจเพื่อการตรวจสอบ ทำให้สามารถลดปริมาณขยะพลาสติกได้เป็นจำนวนมาก ส่วนในประเทศแอฟริกาใต้ เมื่อกระทรวงสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว ได้กำหนดกฎระเบียบการใช้ถุงพลาสติกมาบังคับอย่างเข้มงวด มีรัฐบาลหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวเป็นผู้ติดตาม ตรวจสอบโดยตรง เนื่องจากการลดขยะจากพลาสติกที่มีปริมาณมากนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบ ติดตามอย่างเข้มงวด เพื่อช่วยรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากขยะพลาสติกซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ รวมทั้งสัตว์น้ำและสัตว์บกจำนวนมาก แม้จะมีการออกมาตรการต่าง ๆ ในการงดใช้ถุงพลาสติก แต่หากไม่มีหน่วยงานเฉพาะรับผิดชอบดูแลโดยตรง ย่อมไม่สามารถลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกได้อย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมมิให้ใช้ถุงพลาสติก ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ประเทศไทยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 ซึ่งใช้มานานกว่า 20 ปีแล้ว ย่อมขาดความเป็นเอกภาพและขาดการบูรณาการอย่างครบถ้วน ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่การตีความกฎหมายซึ่งปัญหาขยะพลาสติกนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะชุมชนใด ๆ ชุมชนหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นแหล่งท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นทางทะเลและทางน้ำ ซึ่งกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการควบคุมถุงพลาสติกของสาธารณรัฐไอซ์แลนด์และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีมาตรการทางกฎหมายมีวิวัฒนาการในทางที่ดียิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จึงช่วยแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด อีกทั้งประเทศทั้งสองจะบัญญัติกฎหมายแม่บท ด้านสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนและบัญญัติกฎหมายที่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกเป็นการเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์และมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเรื่องได้อย่างครอบคลุมและบรรลุดัตุประสงค์ตามเป้าหมายได้อย่างแท้จริง ส่วนประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดมาตรการทาง

กฎหมาย ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม แต่ไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ในการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมถุงพลาสติก

ดังนั้น การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมมิให้ใช้ถุงพลาสติก ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพควรจัดทำเป็นกฎหมายลูกเพื่อใช้บังคับ อย่างเช่นสาธารณรัฐไอซ์แลนด์และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย หากต้องการควบคุมถุงพลาสติกอย่างจริงจัง

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันเกี่ยวกับ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในประเทศไทย นับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัตินี้ ปัจจุบันเป็นเวลานานกว่า 20 ปีแล้ว มิได้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐในการติดตามตรวจสอบร้านค้า ห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ ในการดำเนินมาตรการลดการใช้ถุงพลาสติก ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้ปัจจุบันขยะพลาสติกมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี จึงได้มีการกำหนดประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ออกเป็น 3 ประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามศัพท์ของถุงพลาสติก พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกใช้มานาน มีความล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ พระราชบัญญัตินี้ไม่มีการนิยามคำว่า ถุงพลาสติกไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถกำหนดระบบในการจัดการถุงพลาสติกได้ ดังนั้น หากมีการนิยามคำว่า ถุงพลาสติก ไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน แยกออกจากคำว่า ขยะมูลฝอย ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ย่อมทำให้สามารถจัดการปัญหาถุงพลาสติกอย่างเป็นระบบ

ประเด็นที่ 2 ปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดตาม ตรวจสอบ ร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้า ในการใช้ถุงพลาสติก ดังนั้นหากมีการกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะเข้ามาควบคุม ตรวจสอบและติดตามร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้า ในการใช้ถุงพลาสติก ประเมินผลการใช้ถุงพลาสติก อย่างเช่น

ประเทศไอซ์แลนด์และประเทศแอฟริกาใต้ที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามารับผิดชอบดูแลโดยตรง จะทำให้ถุงพลาสติกถูกควบคุมได้ดีมากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมมิให้ใช้ถุงพลาสติก ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขาดความเป็นเอกภาพและขาดการบูรณาการอย่างครบถ้วน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่การตีความกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ คุ่มครองทรัพยากรทางธรรมชาติจากปัญหาขยะถุงพลาสติก รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้น หากมีการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมมิให้ใช้ถุงพลาสติกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกในเขตพื้นที่ควบคุมได้ ควรจัดทำเป็นกฎหมายลูกเพื่อใช้บังคับ อย่างเช่นประเทศไอซ์แลนด์และประเทศแอฟริกาใต้ เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย และสามารถจัดปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างดี

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. เนื่องด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดค่านิยามคำว่าถุงพลาสติกไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดระบบในการจัดการถุงพลาสติกได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ให้แก้ไขเพิ่มเติมค่านิยามศัพท์ของคำว่าถุงพลาสติกในมาตรา 4 ดังนี้

“ถุงพลาสติก” หมายความว่า ถุงที่ทำจากพลาสติกทั้งหมดหรือบางส่วน และถูกนำไปใช้ประโยชน์ทั้งบรรจุอาหารร้อนหรือเย็น บรรจุสินค้าอุปโภคและบริโภค หรือสินค้าอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. การใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้โดยตรง ในการติดตาม ตรวจสอบ ร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้าในการใช้ถุงพลาสติก จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 โดยกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบ หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าติดตาม ตรวจสอบ ร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้าในการใช้ถุงพลาสติก

3. การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมมิให้ใช้ถุงพลาสติกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดเขตพื้นที่ควบคุมการใช้ถุงพลาสติก จึงเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 โดยกำหนดให้พื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้น และมีนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ตลอดจนมีที่พักเป็นบ้าน โรงแรม รีสอร์ท หรือที่พักอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

6. บรรณานุกรม

- กมลพร กัลยาณมิตร. (2559). แรงจูงใจ 2 ปัจจัยพลังสู่ความสำเร็จ. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 6 (3).
- กอบกุล ราชนาคร. (2549). *พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน*. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ณัฐฐา ตนายะพงศ์. (2554). *กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรทิพย์ บุญมานะ. (2555). *ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยผลผูกพันของคำพิพากษาและคำบังคับ*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ภัทรสุดา มณฑา และ สุวันชัย หวนนากลาง. (2561). *การศึกษาแนวทางการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการท่องเที่ยวกรณีศึกษา: ตลาดน้ำบางน้อย, จังหวัดสมุทรสงคราม*. เอกสารการประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 2 คณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- รัชดา โรจนพร. (2552). *ปัญหากฎหมายและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในสถานพยาบาล ศึกษาเฉพาะการบำบัดน้ำเสีย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สันต์ชัย เหล่าสันติสุข. (2552). *ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน). (2563). *แนวทางจัดการ “ขยะพลาสติก” ที่ไทยไม่ควรมองข้าม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.nia.or.th/PlasticWaste/>.