

Laluan kepada

Perjanjian Plastik yang Berkesan

www.no-burn.org

회의실 2,3층 →

Meeting Room 2,3F

Fifth session of the Intergovernmental
Negotiating Committee to develop an
international legally binding instrument on plastic
pollution, including in the marine environment

less plastic,
more life!

gaia Plastics Treaty



#PlasticsTreaty

Kandungan



Gambaran Keseluruhan	03
1. Elemen utama untuk perjanjian	04
1.1. Melangkaui tukar ganti yang lebih luas dan mendalam	04
1.2. Perjanjian yang berkesan dan diterima banyak negara	05
2. Pilihan untuk fleksibiliti	06
2.1. Lampiran pilihan: kelewatan di bawah MARPOL	07
2.2. Jadual yang berbeza: pilihan daripada opsyen yang mengikat	08
3. Pindaan lampiran: peranan pilihan reka bentuk	09
3.1. Penerimaan yang paling berkesan: Default atau penerimaan tersirat (“pilihan untuk keluar”)	10
3.2. Penerimaan eksplisit: tahap keberkesanan yang berbeza-beza	10
3.3. Pindaan lampiran pilihan: Pihak Konvensyen Minamata gagal untuk memilih masuk	11
4. Membuka kunci pengundian	12
4.1. Konsensus eksklusif menjejaskan keberkesanan	12
4.2. Pengundian adalah penting	13
4.3. Senario rundingan pengundian terakhir: Perjanjian Perdagangan Senjata	14
5. Menjalankan rundingan di luar UNEP	15
5.1. Konvensyen Ramsar	15
5.2. Proses Ottawa bagi perjanjian periuk api	16
6. Tema: Kepentingan masyarakat sivil	17
Kesimpulan	19
Infografik: Elemen Perjanjian Utama dengan Sokongan Majoriti	20
Infografik: Laluan Perjanjian Plastik	21
Lampiran	22
Rujukan	22
Bibliografi	24
Penghargaan	25

Gambaran keseluruhan

Kesediaan politik untuk mendapatkan perjanjian yang berkesan untuk menamatkan pencemaran plastik merentasi kitaran hayat plastik kini lebih kuat daripada sebelumnya, walaupun terdapat cabaran dalam proses rundingan. Rangka perjanjian adalah jelas, disokong oleh majoriti negara, ia ternyata di dalam Deklarasi *Stand Up For Ambition* semasa INC-5¹ di Busan dan dalam deklarasi tentang produk dan bahan kimia,² serta sokongan majoriti bagi cadangan mengenai kewangan yang menangani keperluan negara-negara Selatan Global.³

Pada masa yang sama, penolakan segelintir negara terhadap sebarang langkah kawalan yang berkesan terus menjadi cabaran, memandangkan pergantungan INC pada pembuatan keputusan secara konsensus yang diamalkan walaupun pengundian masih boleh dilakukan di bawah draf Peraturan Prosedur (lihat bab 4: Membuka kunci pengundian).⁴

Dalam rundingan perjanjian dahulu yang dikaji untuk mendekati soalan-soalan ini, satu tema muncul: kepentingan penyertaan masyarakat sivil untuk mencapai rundingan yang berjaya.

Perunding mempunyai beberapa pilihan penting, yang mana dokumen ini ingin mengetengahkan:

- bagaimana untuk menyepadukan unsur-unsur perjanjian dalam Perjanjian yang boleh menyatukan lebih banyak negara;
- apakah elemen fleksibiliti yang boleh dimasukkan tanpa mengorbankan keberkesanan;
- bagaimana untuk memastikan pindaan lampiran yang cekap dan peranan reka bentuk pilihan;
- sama ada dan bagaimana cara menggunakan pengundian semasa proses rundingan INC, serta semasa COP perjanjian plastik pada masa hadapan;
- dan, apakah rupa sekiranya berputar kepada proses rundingan yang bebas untuk menyampaikan perjanjian yang berkesan di luar UNEP yang disokong oleh banyak negara, yang kemudiannya berusaha untuk menggalakkan ratifikasi yang lebih meluas.



1. Elemen utama untuk perjanjian

1.1. Melangkaui tukar ganti yang lebih luas dan mendalam

Perunding sering membangkitkan isu tukar ganti (tradeoff) antara membina perjanjian kukuh yang menarik sedikit negara dan perjanjian lemah yang mungkin menarik bilangan besar negara. Namun begitu, budaya diplomasi menarik secara semula jadi ke arah kompromi, bermakna bahawa dalam amalannya, sangat sedikit rundingan yang menghasilkan perjanjian yang begitu kuat sehingga hanya sedikit negara yang sanggup untuk menyertainya.⁵

Sebaliknya, keinginan untuk mendapatkan jaminan awal dan penerimaan meluas melalui pendekatan penyebut (denominator) sepunya terendah akan membawa kepada perjanjian yang lemah. Ironinya, tiada perjanjian, walaupun yang lemah, menjamin ratifikasi sejagat atau pun meluas. Sesungguhnya, beberapa negara menentang peraturan global sebagai perkara prinsip. Contohnya, harapan kurang bagi pentadbiran semasa Amerika Syarikat (AS) akan menyertai perjanjian, walaupun yang sangat lemah. Negara lain, seperti Rusia dan Arab Saudi, telah berulang kali memberi isyarat tidak akan menandatangani mana-mana perjanjian dengan peraturan berkesan. Sebaliknya, kerajaan negara yang kurang sumber mungkin menilai bahawa perjanjian lemah yang tidak berkesan mungkin tidak mewajarkan beban pematuhan dalam landskap perjanjian yang amat banyak dan sesak.

Oleh sebab itu perunding mestilah mengelak daripada pendekatan penyebut sepunya terendah, tidak terlalu bimbang mengenai “pertukaran yang lebih meluas dan mendalam”, dan sebaliknya bermatlamat untuk membentuk pakej dengan kewajipan global yang diperlukan untuk menamatkan pencemaran plastik dengan berkesan. Mencapai perjanjian plastik yang berkesan yang disokong oleh ketersediaan negara akan menjadi titik permulaan terbaik untuk mengembangkan keahlian perjanjian semasa proses ratifikasi. Satu aspek keberkesanan ialah memasukkan larangan perdagangan plastik dan teknologi berkaitan plastik terhadap bukan Parti, yang juga boleh merupakan insentif yang kuat bagi sesebuah negara untuk menyertai, dan menghalang hanya peralihan pencemaran daripada Pihak kepada bukan Parti.

Tambahan pula, ratifikasi perjanjian yang meluas adalah kurang signifikan dalam menyelesaikan masalah global jika perjanjian itu tidak berkesan.

Perjanjian boleh menjadi tidak berkesan jika:

- ia mempunyai langkah teras yang tidak mengikat;
- peruntukan yang mengikat adalah pilihan (optional);
- ia tidak mempunyai pelaksanaan yang berkesan dan mekanisme pematuhan;
- ia tidak mempunyai sokongan kewangan yang mencukupi;
- atau ia boleh lumpuh melalui proses, seperti ketiadaan prosedur pengundian yang dipersetujui, terutamanya pada lampiran yang memerlukan pengemaskinian tetap berdasarkan data saintifik terkini.

Merangka peraturan yang lemah tetapi diterima secara universal dalam perjanjian, sementara bergantung pada cita-cita “bawah ke atas” daripada sesebuah negara-negara untuk menyelamatkan perjanjian ini, adalah resipi untuk kegagalan. Walaupun sesuatu negara secara teori boleh menerima pakai peraturan negara yang lebih kukuh, logik persaingan komersial antarabangsa memastikan bahawa ini tidak berlaku. Piawaian minimum global menjadi siling bagi inovasi alam sekitar, seperti yang berlaku untuk penyahkarbonan perkapalan yang tidak berjaya di bawah Lampiran VI Konvensyen Antarabangsa bagi Pencegahan Pencemaran dari Kapal (MARPOL). Ini adalah benar, terutamanya dalam konteks di mana pencemar tidak dikenakan untuk membayar bagi pencemaran mereka, sepertimana dalam kes di bawah MARPOL.⁶

Sejarah menunjukkan kepada kita bahawa meminda teks perjanjian adalah proses yang panjang dan sukar. Kita tidak mampu untuk memulakan dengan peruntukan yang lemah; oleh sebab itu, **penekanan kita haruslah pada pendekatan ‘mula dengan cita-cita tinggi dan perkukuhkan’.**¹³

Amenatave Yauvoli,
Duta Fiji

1.2. Perjanjian yang berkesan dan diterima banyak negara

Membentuk pakej perjanjian yang boleh diterima oleh banyak negara tanpa menuntut sebulat suara yang tidak dapat dielakkan adalah penting semasa fasa antara sesi ini. Mencapai keseimbangan yang betul adalah kunci antara:

- perjanjian yang **cukup berkesan untuk dibiayai**, terutamanya dalam konteks semasa mengecutkan kewangan awam dan bantuan asing;
- perjanjian yang **membayangkan keutamaan banyak negara**, terutamanya dalam majoriti Selatan Global.

Elemen perjanjian utama yang sudah pun mempunyai majoriti atau hampir majoriti sokongan negara anggota termasuk:

- **pendekatan kitaran hayat penuh** (100 negara menyokong)⁷
- **sasaran terikat bagi mengurangkan pengeluaran global** untuk membawa pengeluaran polimer plastik primer kembali ke tahap yang mampan (100+ negara menyokong daripada 169 Negara Anggota yang hadir di INC-5)⁸
- **fasa keluar terikat bagi penghapusan produk dan bahan kimia** untuk produk plastik dan bahan kimia yang paling berbahaya (100+ negara menyokong)⁹
- **mekanisme kewangan** dengan dana dan sekretariat khusus, dan sumbangan mandatori daripada Pihak negara maju yang menyokong Pihak negara membangun dan Pihak dengan ekonomi dalam peralihan (151 negara menyokong).¹⁰

Perjanjian ini juga harus memastikan **peralihan yang adil** bagi kumpulan yang paling rentan yang terjejas oleh pencemaran plastik, termasuk bagi

- pemungut sisa yang mengumpul 60% daripada semua plastik yang dikumpul untuk dikitar semula¹¹, dan terdedah kepada toksik dalam plastik;
- Orang Asli yang terjejas teruk oleh pencemaran plastik sepanjang kitaran hayatnya, terutamanya semasa pengekstrakan bahan api fosil, yang membahayakan kesihatan mereka, wilayah dan budaya nenek moyang mereka; dan
- komuniti barisan hadapan yang kawasan kejiannya telah bertukar menjadi “zon pengorbanan” dan yang mengalami beban toksik dan penyakit yang sering mengekalkan dan memperdalam lagi corak penjajahan yang lampau.

Sebaliknya, unsur-unsur yang kurang kritikal terhadap keberkesanan perjanjian boleh dibiarkan untuk dipertimbangkan oleh COP pada masa hadapan. Walau bagaimanapun, adalah penting untuk tidak meninggalkan terlalu banyak elemen kepada nasib yang tidak menentu di tangan COP masa depan atau perjanjian itu mungkin kelihatan terlalu lemah dan melihat bakal penyokong kewangan utama menjauhkan diri. Pada 22 Januari 2025, Pesuruhjaya Kesatuan Eropah (EU) Magnus Brunner memberitahu Parlimen EU bahawa:

Kesatuan Eropah harus terus mempertahankan kenyataan **tiada perjanjian lebih baik daripada perjanjian buruk**. Perjanjian buruk akan gagal untuk meletakkan kita pada laluan ke arah pengeluaran dan penggunaan plastik yang mampan. Ia akan kekurangan langkah konkrit, dan ia akan gagal bertindak terhadap produk plastik yang paling mencemarkan: plastik sekali guna dan bahan kimia yang membimbangkan yang digunakan dalam plastik. Kesatuan Eropah harus terus menyokong untuk menangani isu mikroplastik, secara sengaja ditambah dan tidak sengaja dikeluarkan. Langkah-langkah ini, bersama-sama dengan reka bentuk produk, dengan pengurusan sisa dan tanggungjawab pengeluar lanjutan yang kuat, adalah minimum yang diperlukan untuk memberi kesan yang bermakna.¹²

2. Pilihan untuk Fleksibiliti

Memasukkan pilihan untuk fleksibiliti dalam perjanjian boleh menjadi cara untuk mencapai peruntukan yang kukuh, sementara memberi jalan kepada Pihak yang tidak mahu mematuhi atau tidak fikir mereka mempunyai cara untuk berbuat demikian dengan kata lain, ia membuka ruang untuk mendalami sambil mengekalkan beberapa keluasan. Pendekatan biasa ke arah fleksibiliti ialah penggunaan reservations, yang dibenarkan dalam undang-undang antarabangsa, melainkan perjanjian termasuk "klausula no-reservations", seperti yang termasuk dalam Teks Pengerusi

Beberapa sarjana dan peguam di luar rundingan telah mencadangkan lampiran pilihan sebagai cara untuk menjadikan potensi perjanjian ini lebih menarik bagi lebih banyak negara,¹⁴ walaupun bukti di bawah menunjukkan bahawa ini mungkin berlaku dengan mengorbankan keberkesanan dan mencetuskan kelewatan bagi tarikh berkuatkuasa.

Mana-mana Pihak boleh mempunyai lampiran yang tidak terpakai kepada mereka, tanpa mengira status pembangunan mereka atau sumber yang ada pada mereka untuk mematuhi kewajipan berkaitan. Lampiran itu akan kekal mengikat bagi Pihak lain, sebaik sahaja ia mula berkuat kuasa.

Pendekatan alternatif kepada fleksibiliti ialah pilihan daripada opsyen yang mengikat dengan jadual yang berbeza bagi mengurangkan secara berperingkat atau menghapuskan secara berperingkat bahan terkawal, berasaskan prinsip Tanggungjawab Bersama Tetapi Berbeza (CBDR). Pendekatan ini mengakui bahawa negara maju mesti bertanggungjawab lebih awal bagi sumbangan mereka yang lebih besar kepada masalah pencemaran, manakala negara membangun mestilah diberikan lebih banyak masa dan pembiayaan untuk mengambil tindakan.

2.1. Lampiran pilihan: kelewatan di bawah MARPOL

Konvensyen Antarabangsa 1973 bagi Pencegahan Pencemaran dari Kapal dan Protokol 1978 (MARPOL) mempunyai pengajaran penting mengenai pilihan lampiran. Perkara 14 Konvensyen MARPOL 1973 membenarkan Pihak, apabila menyertai Konvensyen, membuat pengisytiharan yang menolak Lampiran III, IV atau V. Walau bagaimanapun, hanya beberapa negara yang mengesahkan perjanjian itu, menyekat tarikh mula berkuatkuasa. Pada tahun 1978, Protokol kepada Konvensyen telah diterima pakai, meminda dan mengembangkan teks asal, dan mengekalkan kemungkinan menarik diri bagi Lampiran III-V. Protokol juga mewajibkan penggunaan Lampiran I dan II, sementara menundakan selama tiga tahun untuk kuatkuasa Lampiran II.¹⁵

Keperluan bagi MARPOL berkuatkuasa adalah sekurang-kurangnya 15 negara dengan lebih 50% daripada jumlah tan kapal dagang global. **Satu kesan yang jelas daripada pilihan tidak ikut serta untuk lampiran-lampiran III-VI MARPOL ialah kelewatan berkuat kuasa yang tertangguh sehingga tiga puluh tahun.** Status ratifikasi semasa MARPOL dan Lampirannya adalah seperti berikut:

- Lampiran I Konvensyen MARPOL mengenai pencemaran minyak & Lampiran II mengenai pencemaran daripada cecair berbahaya pukat (tiada kemungkinan untuk pilih keluar):
 - 161 Pihak kepada Konvensyen, termasuk Lampiran I & II
 - Konvensyen MARPOL dan Lampiran I kelewatan sebelum mula berkuatkuasa: **10 tahun** (1973 hingga 1983) manakala Pihak mendapat tambahan 3 tahun sebelum mematuhi Lampiran II¹⁶
- Lampiran III mengenai pencemaran daripada bahan berbahaya yang dibungkus (dibenarkan untuk pilih keluar)
 - 151 Pihak
 - Kelewatan sebelum berkuatkuasa: **19 tahun** (1973 hingga 1992)
- Lampiran IV mengenai pencemaran kumbahan (dibenarkan untuk pilih keluar)
 - 148 Pihak
 - Kelewatan sebelum berkuatkuasa: **30 tahun** (1973 hingga 2003)
- Lampiran V mengenai pencemaran sampah (dibenarkan untuk pilih keluar)
 - 156 Pihak
 - Kelewatan sebelum berkuatkuasa: **15 tahun** (1973 hingga 1988)
- Lampiran VI mengenai pencemaran udara ialah Protokol yang sendiri, memberikannya lebih momentum dan ciri khas, yang menyumbang kepada masa yang lebih cepat untuk berkuatkuasa:
 - 109 Pihak
 - Kelewatan sebelum berkuatkuasa: **7 tahun** (1997 hingga 2005).¹⁷

Hari ini, MARPOL akhirnya menikmati penerimaan umum kepada lebih 98% daripada armada perkapalan komersial dunia, walaupun pelaksanaannya di negara membangun terus menjadi cabaran.¹⁸



2.2. Jadual yang berbeza: pilihan daripada opsyen yang mengikat

Fleksibiliti juga mungkin, tanpa meninggalkan langkah-langkah kawalan sama sekali. Sebaliknya, ia boleh mengambil bentuk pilihan daripada opsyen yang mengikat, dan khususnya, jadual pelaksanaan yang berbeza bagi pengurangan secara berperingkat dan menghapuskannya secara berperingkat.

Kejayaan Protokol Montreal 1987 mengenai Bahan yang Memusnahkan Lapisan Ozon (Montreal Protokol), kedua-duanya dari segi kesannya dan pencapaiannya dari segi keahlian sejagat dengan 198 Pihak, yang jarang berlaku, sering dikaitkan sebahagiannya kepada mekanisme fleksibiliti yang berakar umbi dalam CBDR.¹⁹ Perkara 5 mengenai “Keadaan khas bagi negara membangun” mewujudkan garis masa yang dibezakan bagi Pihak negara maju dan Pihak negara membangun untuk menghapuskan secara berperingkat atau pengurangan secara berperingkat bahan terkawal, termasuk hidrofluorokarbon (HFC) sejak Pindaan Kigali 2016.

Jadual yang berbeza bagi HFC sangat canggih, mengiktiraf dua subkumpulan Perkara 5 negara membangun, sebagai tambahan kepada elaan khas bagi sekumpulan kecil negara bukan-Perkara 5.²⁰

Protokol Montreal bukan sahaja menyediakan lebih banyak masa kepada Pihak negara membangun, tetapi juga dengan lebih banyak dana. Akses mereka kepada Dana Pelbagai Hala Protokol Montreal adalah bergantung kepada penyerahan dan kelulusan pelan fasa yang jelas dan boleh diambil tindakan untuk bahan penipis ozon. Pendekatan ini mencapai pematuhan melalui pembiayaan, dan menunjukkan kepentingan mentakrifkan cara pelaksanaan berdasarkan langkah kawalan khusus dan cabaran pelaksanaan yang berkaitan.²¹

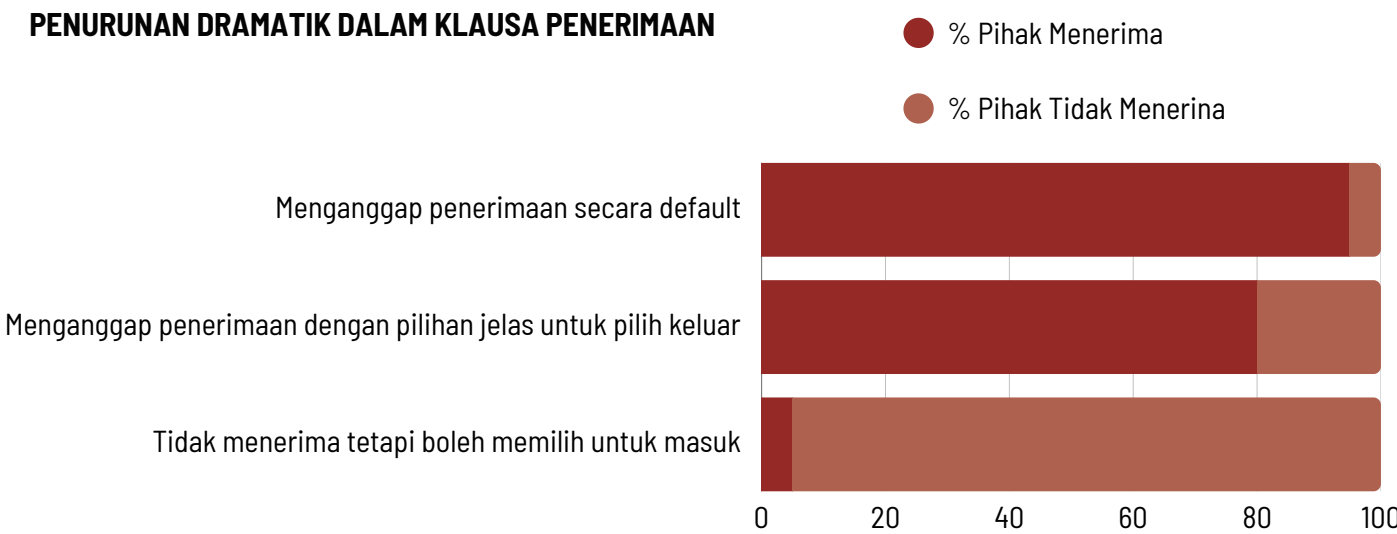
Pengulangan Perkara 4 yang lebih baik mengenai Pengecualian yang dipertingkatkan dalam teks Pengerusi boleh menyediakan pendekatan yang dipermudahkan kepada jadual yang berbeza bagi kawalan ke atas plastik, dan Pihak negara membangun yang mempunyai tahap pengeluaran plastik yang minimum juga boleh disegerakan bagi kedua-dua pelaksanaan yang tertangguh dan pembiayaan tambahan.

Jadual 1. Pilihan untuk Fleksibiliti		
Jenis Fleksibiliti	Lampiran Pilihan	Jadual yang berbeza
Kepada siapa ia terpakai	Mana-mana Pihak	Mana-mana Pihak negara membangun
Bagaimana ia berfungsi	Apabila menyertai perjanjian, Pihak boleh pilih untuk keluar daripada satu atau lebih lampiran.	Negara membangun boleh mengakses jadual pelaksanaan tertangguh
Contoh	MARPOL	Protokol Montreal
Menangani CBDR		
Kesan sampingan	Melambatkan penguatkuasaan lampiran untuk semua Pihak	Hanya menjejaskan Pihak negara membangun

3. Pindaan lampiran: peranan pilihan reka bentuk

Mendapatkan proses yang berkesan bagi meminda lampiran adalah amat penting, khusus bagi perjanjian plastik memandangkan keperluan untuk mengemas kini senarai dan jadual pengurangan secara berperingkat bagi bahan terkawal, bahan kimia dan produk dalam lampiran-lampiran yang berbeza.

PENURUNAN DRAMATIK DALAM KLAUSA PENERIMAAN



Profesor undang-undang Jean Galbraith telah menunjukkan bahawa cara di mana perunding meletakkan opsyen perjanjian (reka bentuk pilihan) yang membentuk pilihan Pihak terikat atau tidak dengan opsyen ini. Beliau mengkaji pengulangan yang berbeza bagi klausa penyelesaian pertikaian yang sama merentas 68 perjanjian yang berbeza mengenai penerimaan bidang kuasa Mahkamah Keadilan Antarabangsa, dan mendapati bahawa:

- **klausa yang menganggap penerimaan secara default**, tanpa memberikan pilihan jelas untuk tarik diri, menghasilkan penerimaan yang paling kukuh, dengan **95%** Pihak menerima;²²
- **klausa yang menganggap penerimaan dengan menyediakan pilihan jelas untuk pilih keluar** mempunyai jumlah sokongan yang sederhana, dengan **80%** daripada Pihak menerima;
- dan **klausa yang menganggap bukan penerimaan tetapi membenarkan Negara untuk masuk** jika mereka mahu adalah paling kurang

berjaya dalam jangka masa yang panjang, dengan hanya **5%** daripada Pihak yang menerima.

Beliau menerangkan keputusan itu adalah kerana Negara adalah terdiri daripada orang, dan seperti orang, keputusan mereka dibentuk oleh kecenderungan (*bias*) psikologi termasuk:

- **bias status quo** menjadikan pilihan secara default paling berjaya;
- **bias kepentingan** yang bermaksud bahawa pilihan yang jelas lebih cenderung digunakan daripada yang tersirat (contoh reservations); dan
- **kesan rakan sebaya**: Negara individu melihat kepada keputusan Negara lain sebelum membuat pilihan mereka sendiri.²³

Kecenderungan ini, dan kepentingan reka bentuk pilihan yang terhasil, juga terpakai pada opsyen yang berbeza bagi meminda lampiran-lampiran perjanjian plastik masa hadapan.

3.1. Penerimaan yang paling berkesan: Default atau penerimaan tersirat (“pilihan untuk keluar”)

Penerimaan secara tersirat (atau “memilih untuk keluar”) prosedur pindaan lampiran merangka penerimaan sebagai pilihan default iaitu menerimanya hanya kerana ia tidak ditolak atau ditentang secara jelas. Oleh sebab itu mereka mendapat manfaat daripada bias status quo tersebut, menjana sokongan meluas bagi pindaan. Keupayaan Pihak untuk tidak sertai boleh sama ada secara tersirat (contohnya melalui reservations) atau dinyatakan secara jelas dalam teks perjanjian.

Enam lampiran teknikal Konvensyen MARPOL dikemas kini secara berterusan melalui pindaan-pindaan diperkenalkan oleh Pihak, yang membolehkan Konvensyen mendapat pengajaran daripada insiden pencemaran maritim dan kajian saintifik baharu untuk mengukuhkan piawaian keselamatan alam sekitar perkapalan. Pengemaskinian berterusan ini dibuat melalui prosedur penerimaan tersirat di mana kemas kini lampiran diterima pakai secara automatik, dengan Pihak mempunyai kemungkinan untuk mengisytiharkan tidak menerima (“memilih untuk keluar”). Tidak diterima oleh satu pertiga minoriti atau lebih mempunyai kesan menghalang untuk berkuatkuasa.²⁴

IMO menerima pakai bentuk pembuatan keputusan ini bagi perjanjian-perjanjiannya berdasarkan amalan sedia ada di institusi antarabangsa lain termasuk agensi Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB) yang misinya juga melibatkan penyediaan piawaian teknikal yang sentiasa dikemas kini. Ini termasuklah Pertubuhan Penerbangan Awam Antarabangsa (ICAO), Kesatuan Telekomunikasi Antarabangsa (ITU), Pertubuhan Meteorologi Sedunia (WMO) dan Pertubuhan Kesihatan Sedunia (WHO), di mana pindaan mula berkuat kuasa secara automatik melalui penerimaan secara tersirat.²⁵

Prosedur penerimaan tersirat dilihat secara meluas sebagai penting kepada keberkesanan MARPOL dalam meluluskan pindaan pada lampiran

teknikalnya dan oleh itu memperkukuh dirinya dari semasa ke semasa berdasarkan sains terkini dan pengajaran daripada kejadian pencemaran berasaskan kapal. Pindaan kepada artikel perjanjian itu sendiri kekal tertakluk kepada prosedur penerimaan yang jelas.

Adalah penting untuk menggariskan bahawa prosedur penerimaan tersirat atau “memilih untuk keluar” tidak memintas keperluan undang-undang negara seperti kelulusan Parlimen, yang diperlukan oleh beberapa Pihak. Pindaan ini masih memerlukan terjemahan ke dalam perundangan negara untuk dikuatkuasakan dengan berkesan.²⁶

3.2. Penerimaan eksplisit: tahap keberkesanan yang berbeza-beza

Prosedur **penerimaan yang jelas** memerlukan Pihak untuk secara aktif menerima pindaan lampiran, biasanya dengan mengundi. Sebaik sahaja pindaan diterima oleh COP, ia terpakai kepada semua Pihak.²⁷ Prosedur ini wujud di bawah MARPOL dan memerlukan undi majoriti dua pertiga, tetapi kebanyakan pindaan yang menggunakan cara ini adalah tidak berjaya dan tidak pernah dikuatkuasakan.

Ini menunjukkan **kuasa bias status quo**: ambang yang sama digunakan dalam prosedur penerimaan secara tersirat dan jelas (dua pertiga menyokong atau satu pertiga menentang), sambil menghasilkan keputusan yang berbeza secara dramatik.

Pindaan penerimaan eksplisit mempunyai lebih banyak lagi kejayaan di bawah Konvensyen Antarabangsa Perdagangan Spesies Fauna dan Flora Liar Terancam (CITES), kerana budaya mengundi yang kuat dan peraturan pengundian yang memudahkan keputusan. Prosedur Peraturan COP menggalakkan konsensus, dan apabila ia tidak dapat dicapai, memerlukan Pegawai yang Mempengerusikan (contohnya Pengerusi) untuk mencadangkan pengundian,²⁸ dan Pihak telah memegang Pengerusi bertanggungjawab untuk melaksanakan peraturannya.²⁹

Isu penting boleh diselesaikan dengan dua pertiga undi majoriti Pihak yang hadir, berdasarkan kuorum separuh daripada Pihak yang hadir. Ini bermakna bahawa pindaan kepada Lampiran Konvensyen CITES, di mana spesies terancam disenaraikan bagi kawalan ke atas perdagangan antarabangsa mereka, boleh diluluskan oleh minoriti Pihak kepada CITES, seperti keputusan COP19 untuk menyenaraikan jerung *requiem* pada 2022.³⁰

Walau bagaimanapun, perlu diingat bahawa taruhannya adalah agak rendah: keputusan penyenaian itu mempunyai kesan terhad bagi Pihak, dalam amalan, termasuk bagi mereka yang mengundi menentang sesuatu keputusan penyenaian khusus. Sesungguhnya, skop CITES adalah terhad kepada perdagangan antarabangsa spesies hidupan liar dan bukan aspek lain interaksi manusia dengan spesies itu; selain itu ia memberi tumpuan kebanyakannya kepada peningkatan halangan dan sekatan ke atas perdagangan dan bukannya larangan perdagangan.³¹ Selain itu, Pihak boleh memasukkan reservations mengenai mana-mana spesies pada Lampiran, dan permulaan bagi ianya berkuatkuasa ditangguhkan sehingga 24 bulan, dalam menghadapi cabaran pelaksanaan.³²

Oleh sebab itu, kejayaan penerimaan eksplisit pindaan bergantung pada budaya mengundi yang kuat yang masih jarang berlaku dalam diplomasi dan mungkin kebanyakannya berkesan bagi pindaan yang lebih rendah. Selain itu, majoriti besar tiga perempat yang dicadangkan oleh Pengerusi akan lebih sukar dicapai daripada majoriti dua pertiga yang terdapat dalam CITES dan banyak MEA.

3.3. Pindaan lampiran pilihan: Pihak Konvensyen Minamata gagal untuk memilih masuk

Berdasarkan semua perkara di atas, Pengerusi INC mencadangkan supaya lampiran dipinda secara penerimaan eksplisit melalui majoriti besar tiga perempat, dan terutamanya untuk memberi pilihan kepada Pihak masa hadapan untuk mengelak semua pindaan lampiran melainkan mereka memilih untuk masuk di bawah Perkara 27(4), menimbulkan kebimbangan keberkesanannya.³³ Bahagian ini menerangkan bagaimana peruntukan yang sama terdapat dalam Konvensyen Minamata mengenai Merkuri (Konvensyen Minamata) telah melemahkan jangkauan pindaan lampirannya dengan ketara dalam kalangan Pihak utama.

Konvensyen Minamata adalah perjanjian persekitaran yang baharu, dalam tahun kelapan sejak mula berkuatkuasa pada 2017. Ia bertujuan untuk melindungi kesihatan manusia dan alam sekitar daripada

pelepasan antropogenik merkuri. Perkara 30(5) Konvensyen memberikan Pihak, apabila menyertainya, memberi opsyen untuk memilih bahawa tiada pindaan lampiran akan dikenakan kepada mereka melainkan mereka secara jelas memilih untuk masuk.³⁴

Setakat ini, COP Minamata telah meminda Lampiran Konvensyen dua kali. Pada 2022, COP-4 Minamata meminda Lampiran A:

- untuk mengharamkan pembuatan dan perdagangan lapan produk tambahan yang mengandungi merkuri daripada 2025;
- dan untuk memperkenalkan tiga kawalan baharu pada amalgam pergigian yang mengandungi merkuri.

Dan pada 2023, COP-5 Konvensyen Minamata telah meminda Lampiran A dan B, terutamanya:

- untuk menyenaraikan tarikh tamat bagi beberapa jenis bateri, suis geganti, lampu pendarfluor, dan kosmetik;
- dan untuk menghendaki penghapusan secara berperingkat merkuri sebagai pemangkin dalam pengeluaran poliuretana menjelang 2025.

Sehingga kini, 20 daripada 152 Pihak Konvensyen Minamata (13%) telah membuat perisytiharan Perkara 30(5) menjadikan semua pindaan lampiran tidak terpakai untuk mereka, melainkan mereka ikut serta secara eksplisit.³⁵ **Daripada 20 Pihak yang memilih rejim ikut serta, setakat ini tiada yang memilih untuk mengikut serta dalam pindaan lampiran COP-4 atau COP-5.**³⁶ Ini bermakna pindaan lampiran yang penting terus tidak terpakai kepada mana-mana Pihak, termasuk pihak yang mempunyai kepentingan kritikal bagi kegunaan merkuri global, seperti Amerika Syarikat dan India.

Malah, memandangkan bahawa perjanjian plastik yang berkesan bergantung pada kemasukan lampiran teknikal pada pengeluaran plastik, produk dan bahan kimia yang memerlukan kemas kini yang kerap selaras dengan sains terkini, **proses yang dicadangkan Pengerusi bagi pindaan lampiran, dengan tiga perempat mengundi daripada dua pertiga, serta membenarkan Pihak untuk mengelak daripada pindaan lampiran sama sekali melainkan mereka memilih untuk ikut serta, adalah pendekatan yang sangat lemah.**

Jadual 2: Kesan proses pindaan lampiran yang berbeza			
Jenis pindaan	Lampiran Penerimaan tersirat ("memilih untuk keluar")	Penerimaan eksplisit	Penerimaan eksplisit memilih untuk masuk (Teks Pengerusi)
Bagaimana ia berfungsi	Pindaan adalah secara automatik diterima pakai dan mula berkuat kuasa, Pihak boleh memilih untuk keluar. Jika lebih daripada satu pertiga ³⁷ daripada Pihak memilih untuk keluar, pindaan tidak akan berkuatkuasa.	Pindaan akan diundi, biasanya dua pertiga atau tiga perempat	Pindaan akan diundi Pindaan yang berjaya tidak terpakai kepada Pihak yang membuat pengisytiharan di bawah Perkara 27(4) sehingga mereka memilih untuk mengikut serta.
Contoh	MARPOL, WHO, ICAO, ITU, WMO	UNGA, CBD, CITES, BBNJ, Basel, UNFCCC, Vienna ³⁸	Minamata, Stockholm
Keberkesanan menghasilkan sokongan bagi pindaan	✓ Paling berkesan	✓ Cukup berkesan	✗ Kurang berkesan sejauh ini

4. Membuka kunci pengundian

Konsensus difahami sebagai bermaksud ketiadaan bantahan apabila keputusan diterima pakai.³⁹ Untuk berjaya menyampaikan perjanjian plastik, perunding perlu mengelak daripada terus menjadi tahanan konsensus dan perjanjian COP masa depan juga mestilah diberi kuasa untuk mengundi. Seperti wakil Senegal Cheikh Ndiaye Sylla yang menyatakan semasa INC-2, "konsensus membunuh demokrasi".⁴⁰

4.1. Konsensus eksklusif menjejaskan keberkesanan

Teks Pengerusi INC mencadangkan konsensus eksklusif bagi COP perjanjian plastik masa depan yang menerima pakai Peraturan Prosedur. Peruntukan yang sama telah menyebabkan kelumpuhan dalam Konvensyen Minamata, di mana perenggan mengundi dalam Peraturan Prosedur COP kekal dalam kurungan ketika COP ke-6 menghampirinya, serta dalam UNFCCC, kini menghampiri COP ke-30.

UNFCCC adalah contoh yang jelas mengenai pergantungan terhadap konsensus yang menghalang keberkesanan

perjanjian. Perubahan iklim adalah ancaman terbesar kepada kehidupan manusia di planet kita dan perjanjian alam sekitar yang dirundingkan untuk menangani ancaman ini iaitu UNFCCC telah gagal mengekalkan pemanasan global pada tahap yang selamat.⁴¹ Ini sebahagian besarnya disebabkan oleh pergantungan UNFCCC pada konsensus. "Selama bertahun-tahun, keputusan yang tidak terkira banyaknya telah ditinggalkan, dipermudahkan atau ditangguhkan ke sesi rundingan seterusnya kerana segelintir kecil bantahan", kata ahli akademik Dr. Joanna Depledge, yang mengkaji isu ini dengan panjang lebar.⁴²

Kebergantungan ini dicetuskan oleh Arab Saudi yang menyekat Peraturan Prosedur INC iklim, khususnya Peraturan 42 mengenai pengundian, pada 1991. Keperluan UNFCCC bahawa Peraturan Prosedur COP yang diterima pakai semula melalui konsensus melanjutkan kelumpuhan ini di luar fasa rundingan. Sehingga hari ini, isu pengundian di bawah UNFCCC masih tidak dapat diselesaikan, walaupun pelbagai percubaan daripada kerajaan-kerajaan seperti Mexico dan Papua New Guinea.⁴³

4.2. Pengundian adalah penting

Pengundian adalah sah

Penumpuan mengatasi konsensus, menghalang penindasan seseorang dan memperkasakan majoriti.

Pengundian mewujudkan pertumpuan sebenar

Kemungkinan pengundian juga merupakan insentif yang kuat bagi aktor untuk berkompromi dan membina penumpuan tulen dalam usaha untuk mengelak berakhir dalam minoriti.

Pengundian adalah terikat

Draf peraturan prosedur seperti yang sedia ada membenarkan pengundian dengan majoriti dua pertiga apabila konsensus tidak dapat dicapai. Pernyataan tafsiran INC-2 tidak mempunyai nilai undang-undang.

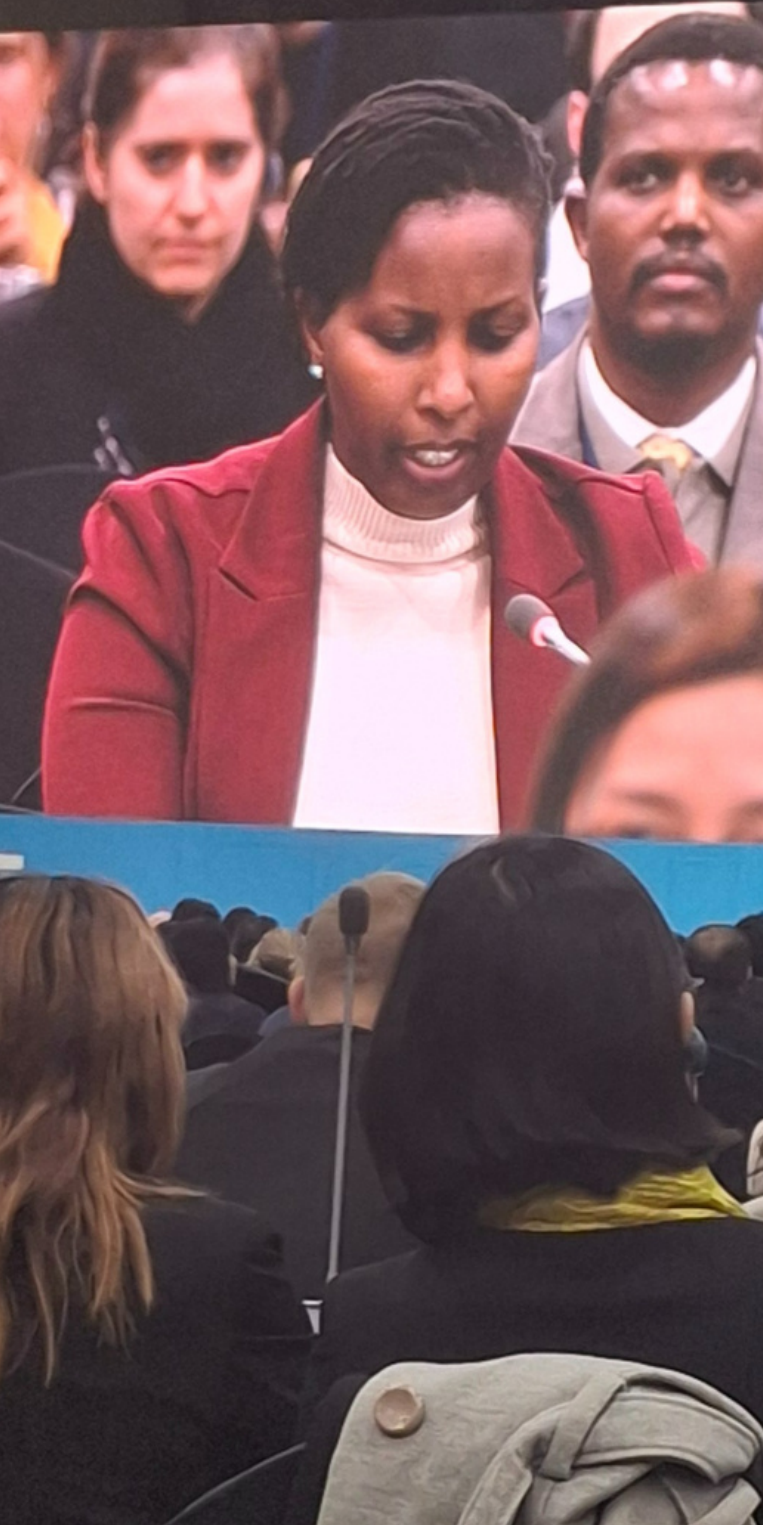
Pengundian adalah cekap

Pengundian juga lebih cekap, membolehkan keputusan pantas berbanding kelumpuhan konsensus, terutamanya dalam menghadapi krisis mendesak yang membahayakan kesihatan planet dan manusia. Ini amat relevan bagi perjanjian plastik, memandangkan kadar pengeluaran dan pencemaran plastik yang semakin pantas. Krisis yang serupa di bawah UNFCCC dan CBD menunjukkan kepentingan untuk mengatasi kelumpuhan konsensus.

Pengundian tidak mungkin disalahgunakan

Sudah wujud budaya konsensus dalam institusi antarabangsa yang kukuh seperti PBB dan IMO, termasuk dalam banyak institusi antarabangsa dan perjanjian yang mempunyai peruntukan pengundian, dan tiada bukti peruntukan pengundian disalahguna atau diguna secara berterusan. Sebaliknya, kebanyakan negara berkuasa yang minoriti biasanya mengatasi kehendak majoriti jika pengundian bukanlah pilihan.

Juliet Kabera dari Rwanda membentangkan kenyataan dalam sidang pleno penutup INC-5 bagi pihak lebih 85 negara di seluruh Afrika, Amerika Latin dan Caribbean, Kepulauan Pasifik dan Eropah, menekankan komitmen bersama mereka terhadap perjanjian yang mengikat secara sah, merangkumi sasaran pengurangan, menghapuskan bahan kimia berbahaya secara berperingkat, peralihan yang adil dan mekanisme kewangan yang saksama.



4.3. Senario rundingan pengundian terakhir: Perjanjian Perdagangan Senjata

PBB memulakan rundingan bagi Perjanjian Perdagangan Senjata pada Oktober 2006 di ibu pejabat PBB di New York, dengan mandat daripada resolusi 61/89 UNGA. Walau bagaimanapun, kerana keengganan yang jelas daripada banyak negara untuk mengadakan perjanjian, proses itu bermula dengan pertukaran pandangan selama 5 tahun dengan 9 mesyuarat teknikal yang diadakan antara 2007 dan 2012.⁴⁴ Persidangan rundingan akhirnya berlaku pada Julai 2012 dan Mac 2013. Perjanjian itu diterima pakai pada 2 April 2013 di Perhimpunan Agung PBB.

Negara-negara termasuk Argentina, Australia, Costa Rica, Finland, Jepun, Kenya, dan UK, memainkan peranan penting dalam memudahkan proses rundingan dan membawa ia kepada kesimpulan yang berjaya.

AS di bawah Presiden Barack Obama mengenakan permuafakatan membuat keputusan sebagai syarat untuk menyertai dalam rundingan, walaupun ianya tidak berakhir dengan meratifikasi perjanjian itu. Kebanyakan teks perjanjian telah dirundingkan secara konsensus, yang membawa kepada kelemahan teks; contohnya menerima permintaan AS untuk mengecualikan peluru daripada skop perjanjian itu, bertentangan dengan kehendak Afrika dan Amerika Latin dan negara Caribbean yang dilanda keganasan bersenjata.⁴⁵

Pada Disember 2012, mandat rundingan adalah diperbaharui melalui resolusi 67/234 UNGA, mengadakan Persidangan Akhir Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu mengenai Perjanjian Perdagangan Senjata (Arms Trade Treaty – ATT) pada Mac 2013. Teks resolusi termasuk kenyataan penting bahawa Perhimpunan Agung akan “masih dengan perkara tersebut semasa sesi keenam puluh tujuh”, menggesa Presiden Persidangan Akhir “untuk melaporkan hasil Persidangan kepada Perhimpunan Agung pada mesyuarat yang akan diadakan secepat mungkin selepas 28 Mac 2013”.

Perjanjian itu dirundingkan secara konsensus sehingga lewat malam pada 28 Mac 2013 apabila Persidangan Akhir PBB mengenai ATT berakhir tanpa teks kata sepakat selepas tiga negara menyekat menerima pakai: Republik Demokratik Rakyat Korea, Iran dan Syria iaitu tiga negara terutamanya bergantung kepada senjata import yang merasakan bahawa perjanjian itu akan mengancam senjata domestik mereka. Negara pengekspor senjata berasa kurang terancam oleh perjanjian itu sejak ia tidak mengganggu pasaran eksport atau teknologi senjata.⁴⁶ Namun teks bukan konsensus diterima pakai enam hari kemudian oleh 154 undi majoriti negara di Perhimpunan Agung PBB, dengan tiga undi menentang, dan 23 berkecuali. Undian UNGA dibenarkan oleh bahasa kritikal dalam resolusi 67/234, walaupun bahasa ini adalah yang pertama dikritik kerana menjejaskan kepercayaan mengenai keupayaan persidangan akhir untuk meluluskan teks melalui konsensus.

Perlu ditegaskan bahawa walaupun ATT telah diterima pakai melalui undi, ia juga merupakan sebahagian besar teks konsensual, sebagai kompromi yang ketara telah dibuat untuk mengekalkan sokongan daripada kemungkinan bilangan lebih meluas delegasi, termasuk kompromi yang menjejaskan keberkesanan.⁴⁷

ATT mula berkuat kuasa pada 24 Disember 2014 berikutan pengesahan, penerimaan atau kelulusannya oleh 50 negara, dan kini telah diratifikasikan oleh 116 buah negara.⁴⁸

5. Menjalankan rundingan di luar UNEP

Sekiranya proses INC gagal, rundingan di luar UNEP boleh memberikan alternatif yang mungkin menjadi laluan kepada perjanjian plastik yang lebih berkesan. Walaupun rundingan perjanjian adalah produk zaman itu, sejarah perjanjian lain yang dirundingkan di luar sistem PBB mempunyai beberapa pandangan yang berharga. Manakala rundingan boleh berlaku di luar sistem PBB, perjanjian muktamad boleh dibawa balik untuk kelulusan UNEA atau Perhimpunan Agung PBB, atau berdaftar dengan PBB.

5.1. Konvensyen Ramsar

Konvensyen Tanah Lembap Berkepentingan Antarabangsa Terutamanya Sebagai Habitat Unggas Air (Konvensyen Ramsar) telah dipersetujui di Ramsar, Iran, pada 1971. Proses rundingan selama enam tahun ini dilancarkan di Persidangan MAR 1962. Ia menubuhkan sebuah rangkaian antarabangsa tanah lembap yang dilindungi bagi tujuan pemuliharaan biodiversiti, dengan tumpuan pada burung air sebagai penunjuk kesihatan ekologi tanah lembap. Ia merupakan salah satu MEA pertama dengan capaian global dan mewujudkan model baharu untuk tadbir urus alam sekitar. Sejarah rundingannya di luar rangka kerja PBB sebelum penubuhan UNEP mempunyai beberapa perkara yang menarik dengan ciri bagi perunding perjanjian plastik untuk dipertimbangkan.

Penglibatan yang kuat daripada saintis, masyarakat sivil dan pegawai kerajaan:

Persidangan MAR 1962 yang mendorong proses rundingan adalah persidangan saintis burung air dan tanah lembap yang dianjurkan bersama oleh pertubuhan antarabangsa, iaitu International Wildfowl Research Bureau (IWRB, kini Wetlands International), Kesatuan Antarabangsa bagi Pemuliharaan Alam Semula Jadi (IUCN) dan Jawatankuasa Pemeliharaan Burung Antarabangsa (ICBP, BirdLife International). IWRB khususnya memainkan peranan penting dalam memberikan ulasan mengenai draf berturut-turut, dan juga mengetuai penggubalan proses bagi draf teks kelima. Ia bukannya organisasi masyarakat sivil

yang biasa, dan mempunyai pegawai kerajaan dalam keahliannya, yang membantu membina kepercayaan proses itu. UK, Belanda, USSR dan Iran menaja mesyuarat berikutnya, menjadikan proses ini lebih rasmi dan lebih diiktiraf.⁴⁹

Berjaya mengemudi geopolitik perang dingin:

Proses rundingan boleh menjadi mangsa dengan mudah kepada politik perang dingin, seperti persidangan Leningrad pada 1968 telah diboikot oleh kebanyakan kerajaan Eropah Barat dan IWRB menarik diri daripada organisasinya, selepas pencerobohan yang diketuai USSR ke atas Czechoslovakia. Walau bagaimanapun, hubungan peribadi yang luar biasa merentasi jurang timur-barat menyelamatkan prosesnya, manakala USSR sangat kuat komited kepada konvensyen yang bercita-cita tinggi.⁵⁰ Hakikat bahawa kerajaan yang berbeza merentas timur-barat yang berpecah memimpin penggubalan, dengan dua draf kerajaan Belanda dan satu draf kerajaan USSR, sebelum mencapai teks kompromi, mencerminkan keupayaan menentukan perkara ini untuk maju walaupun di sebalik politik perang dingin.⁵¹

Dari permulaan Eurocentric hingga ratifikasi yang hampir sejagat:

Jurang yang ketara di mana kerajaan-kerajaan telah dijemput ke pusingan rundingan berturut-turut bermakna Konvensyen Ramsar bermula sebagai projek Eurocentric. Penyerapan adalah paling perlahan di rantau Asia Pasifik.⁵² Bagaimanapun, hari ini, Konvensyen mempunyai 172 Pihak daripada 193 negara dalam sistem antarabangsa.



Majlis Perasmian bagi menandatangani Konvensyen mengenai Larangan Penggunaan, Penyimpanan Stok, Pengeluaran, Pemindahan Periuk Api Anti-personnel dan Mengenai Kemusnahannya, Ottawa. © PBB

5.2. Proses Ottawa bagi perjanjian periuk api

Daripada kelemahan perjanjian PBB hingga kepada Proses Ottawa: Apabila ia menjadi jelas pada Persidangan Semakan 1996 untuk Konvensyen PBB mengenai Senjata Konvensional Tertentu 1980 (CCW) bahawa Konvensyen tidak meliputi periuk api, walaupun mendapat sokongan lebih 40 Pihak, Kanada mengambil inisiatif untuk mengumumkan penganjuran mesyuarat untuk mengharamkan periuk api di Ottawa pada akhir tahun itu. Ini menandakan permulaan Proses Ottawa.⁵³

Proses pantas: Proses Ottawa menjangkau beberapa siri mesyuarat rundingan untuk menghasilkan teks perjanjian, manakala persidangan serantau, bengkel dan mesyuarat dua hala meningkatkan sokongan antarabangsa, dengan Kanada memainkan peranan pusat penyelarasan dalam kumpulan negara-negara teras. Satu perjanjian telah dicapai dalam masa 14 bulan sahaja, daripada 50 Negara menyokong perjanjian pada persidangan pertama pada Oktober 1996, kepada 121 Negara menandatangani perjanjian di persidangan diplomatik pada Disember 1997.⁵⁴

Kepentingan masyarakat sivil: Masyarakat sivil ialah penggerak dalam menjayakan rundingan, termasuk sebagai sumber kepakaran, dengan Jawatankuasa Antarabangsa bagi Palang Merah (ICRC) membuat sumbangan penting mengenai definisi, kawalan langkah dan skop.

NGO yang bekerja dengan mangsa periuk api yang terselamat memperjuangkan hak mereka untuk pemulihan sosial dan ekonomi, di samping penjagaan perubatan. Negara yang bercita-cita tinggi bekerjasama dengan masyarakat sivil, dan khususnya ICRC dan gabungan NGO bagi Kempen Antarabangsa untuk Mengharamkan Periuk Api, untuk menjana momentum dan tekanan dengan kempen meningkatkan kesedaran awam yang jelas dalam detik-detik strategik dalam rundingan. Status hibrid ICRC sebagai pertubuhan antarabangsa bekerjasama dengan angkatan tentera dalam undang-undang kemanusiaan memberikannya akses kepada kerajaan, manakala ahli NGO Kempen Antarabangsa untuk Mengharamkan Periuk Api mengekalkan kebebasan yang diperlukan untuk mengkritik secara umum kedudukan kerajaan tertentu yang melemahkan rundingan.⁵⁵

Detik geopolitik utama: Proses Ottawa muncul melalui cita-cita kumpulan teras negara yang komited kepada prinsip kemanusiaan, antara yang lain termasuklah Angola, Austria, Belgium, Bosnia dan Herzegovina, Kanada, Jerman, Norway, Filipina, Afrika Selatan dan Switzerland. Ia juga muncul kerana pembukaan ruang politik dengan berakhirnya ketuanan USA-USSR dalam menentukan dasar senjata antarabangsa semasa Perang Dingin.⁵⁶ Perunding bertahan teguh apabila Amerika Syarikat membuat kemasukan lewat dalam rundingan dan cuba memaksa pengubahsuaian baharu, termasuk tempoh peralihan yang panjang dan pengecualian; Amerika Syarikat akhirnya menarik diri daripada proses itu.⁵⁷

6. Tema: Kepentingan masyarakat sivil

Penglibatan dan penyertaan aktif masyarakat sivil adalah kunci dalam rundingan perjanjian yang berjaya, kedua-duanya dalam PBB seperti INC perjanjian plastik semasa, dan tanpa, seperti Konvensyen Ramsar dan Perjanjian Pengharaman Periuk Api (lihat bahagian 5.1. dan 5.2. di atas).

Sesungguhnya, pembela alam sekitar dan hak asasi manusia, wakil Orang Asal dan komuniti yang terjejas, dan saintis sering mempunyai kepakaran unik dalam memahami masalah yang memerlukan peraturan dan realiti penyelesaian yang berbeza. Lebih-lebih lagi, tidak seperti perunding kerajaan dan pertubuhan antarabangsa, mereka mempunyai kebebasan yang diperlukan untuk menggesa pengacau dipertanggungjawabkan apabila mereka menjejaskan rundingan, dan tenaga untuk memberi momentum yang berterusan.

Kata-kata berikut adalah daripada beberapa perunding utama untuk Perjanjian Perdagangan Senjata mengesahkan kepentingan dan nilai penyertaan masyarakat sivil:⁵⁸

“CSO sering memainkan peranan penting sebagai daya penggerak yang mencadangkan dan mendorong isu yang masih mencabar dari segi politik tetapi penting bagi PBB, keamanan dan keselamatan antarabangsa dan manusia.

Mereka adalah rakan kongsi dalam proses itu dengan membantu untuk memanfaatkan kedudukan berprinsip pihak berkepentingan lain; dengan membantu mempromosikan objektif dan inisiatif; dengan mengadakan seminar, bengkel, panel dan mesyuarat pakar di seluruh dunia dan di New York untuk memperkayakan kualiti proses rundingan dan Perjanjian itu sendiri; dengan membantu untuk menyusun strategi; dengan membantu mengekalkan momentum di tengah-tengah perpecahan, perbalahan dan kadangkala perbincangan bertenaga rendah; dan dengan mengumpulkan sokongan yang diperlukan daripada pihak berkepentingan yang lain untuk menyampaikan bahasa bersama dan membolehkan kita untuk mengharungi cabaran sukar secara kolektif dan menolak.

Sumbangan mereka adalah rumit seperti analisis dasar, dan semudah senyuman mesra dan kata-kata semangat. Rakan kongsi CSO menyumbang dengan memantau bersama mengukuhkan kedudukan; dengan mempromosi penjajaran pada kedudukan berprinsip; dengan menganalisis kehendak politik yang diperlukan dan dimanfaatkan; dan menyediakan sumber motivasi berterusan, tenaga dan momentum untuk tabah. Kehadiran mereka di bilik persidangan malah menjadi peringatan kepada objektif Perjanjian, kepentingan yang terlibat, dan sumbangannya kepada komuniti tempatan dan populasi di seluruh dunia.

**Maritza Chan
Costa Rica**



Soledad Mella Vidal wakil Perikatan Antarabangsa Pemungut Sisa menyampaikan intervensi semasa INC-5.

Masyarakat sivil juga memberi impak yang besar dalam membentuk pandangan Kerajaan. Peranan kritikal masyarakat sivil dalam mempromosikan Konvensyen Larangan Periuk Api Anti-personnel (Konvensyen Ottawa) ialah satu kes yang mencabar persepsi diplomat, pihak tentera dan pemimpin politik mengenai apa yang boleh dan tidak boleh diubah. Kerajaan membuat keputusan akhir mengenai apa yang akan termasuk dalam undang-undang antarabangsa, walau bagaimanapun, sumbangan besar dan aktif yang dibuat oleh pertubuhan bukan kerajaan dan institusi antarabangsa mempunyai nilai yang signifikan.

**Tomoaki Ishigaki,
Jepun**

Dalam banyak bidang, mereka telah menunjukkan apa yang boleh dicapai dengan sumber yang terhad dan keazaman yang serius. Dalam bidang pelucutan senjata, masyarakat sivil sering mendorong batasan - yang selalunya jauh dari keselesaan Kerajaan - tetapi dengan berbuat demikian ia meluaskan parameter perbincangan dan, sedikit demi sedikit, membantu Negara untuk membuat kemajuan. Sejarah perlucutan senjata Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu menyediakan kita dengan banyak contoh perkongsian antara Kerajaan dan aktor masyarakat sivil yang telah membuahkan hasil yang nyata dan kejayaan sebenar. Inilah sebabnya suara mereka harus terus didengari dan mengapa penyertaan mereka yang berterusan dalam proses diplomatik Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu kekal penting. Dengan kerjasama antara Negara Anggota dan masyarakat sivil ia boleh menggerakkan agenda ke hadapan untuk memberi kesan perubahan yang mampan dan akhirnya untuk menyelamatkan nyawa.

**Emily Street,
Australia**

Kesimpulan

Cabaran dan pilihan yang dihadapi oleh perunding perjanjian plastik menjadi penentu, kerana UNEA-7 semakin hampir. Masa telah tiba untuk merealisasikan perjanjian yang berdaya maju, menyatukan lebih negara untuk menyelesaikan rundingan, sama ada dalam proses UNEP INC, atau melampauinya. Parameter yang luas bagi perjanjian ini menjadi jelas, dan INC-5.2 memberikan peluang yang tidak harus dilepaskan untuk menyampaikan perjanjian ini, serta cara untuk bersetuju mengenainya, di luar kekangan pergantungan eksklusif atas konsensus.

Cara fleksibiliti digunakan akan menentukan sama ada rundingan menyampaikan perjanjian dengan kelewatan yang lama untuk berkuat kuasa, atau perjanjian berkesan yang masih menangani CBDR. Pilihan berkaitan dengan persusunan pindaan lampiran juga akan sama ada mengukuhkan perjanjian yang boleh berkembang dengan sains terkini, atau yang mana Pihak boleh mengelak pindaan lampiran sama sekali, dan itu mungkin menjadi ketinggalan zaman dalam beberapa tahun jika tidak beberapa bulan.

Pakej perjanjian yang diterima oleh banyak negara tanpa mencari sebulat suara yang mustahil dicapai.

**CUKUP BERKESAN
UNTUK DIBIYAI**



**MENGGAMBARKAN
KEUTAMAAN NEGARA**

**Elemen perjanjian utama dengan
(hampir) sokongan majoriti:**



**SASARAN PENGHAPUSAN
SECARA BERPERINGKAT
PENGELUARAN GLOBAL
YANG MENGIKAT**

**100+
NEGARA**

**PENGHAPUSAN SECARA
BERPERINGKAT BAHAN
KIMIA DAN PRODUK**

**100+
NEGARA**

bagi bahan kimia dan produk plastik paling berbahaya

**MEKANISME KEWANGAN
DENGAN DANA KHAS
BERKHIDMAT UNTUK
KEPERLUAN NEGARA-NEGARA
SELATAN GLOBAL**

**151
NEGARA**

Perjanjian juga sepatutnya memastikan **PERALIHAN YANG ADIL** bagi kumpulan paling rentan yang terjejas oleh pencemaran plastik, termasuk bagi

PEMUNGUT SAMPAH

Yang memungut 60% daripada semua plastik yang dikumpulkan untuk kitar semula dan khususnya terdedah kepada toksik dalam plastik

ORANG ASAL

Yang terjejas teruk oleh pencemaran plastik sepanjang kitaran hayat penuh, khususnya semasa ekstrak bahan api fosil, yang membahayakan kesihatan, wilayah serta budaya warisan mereka

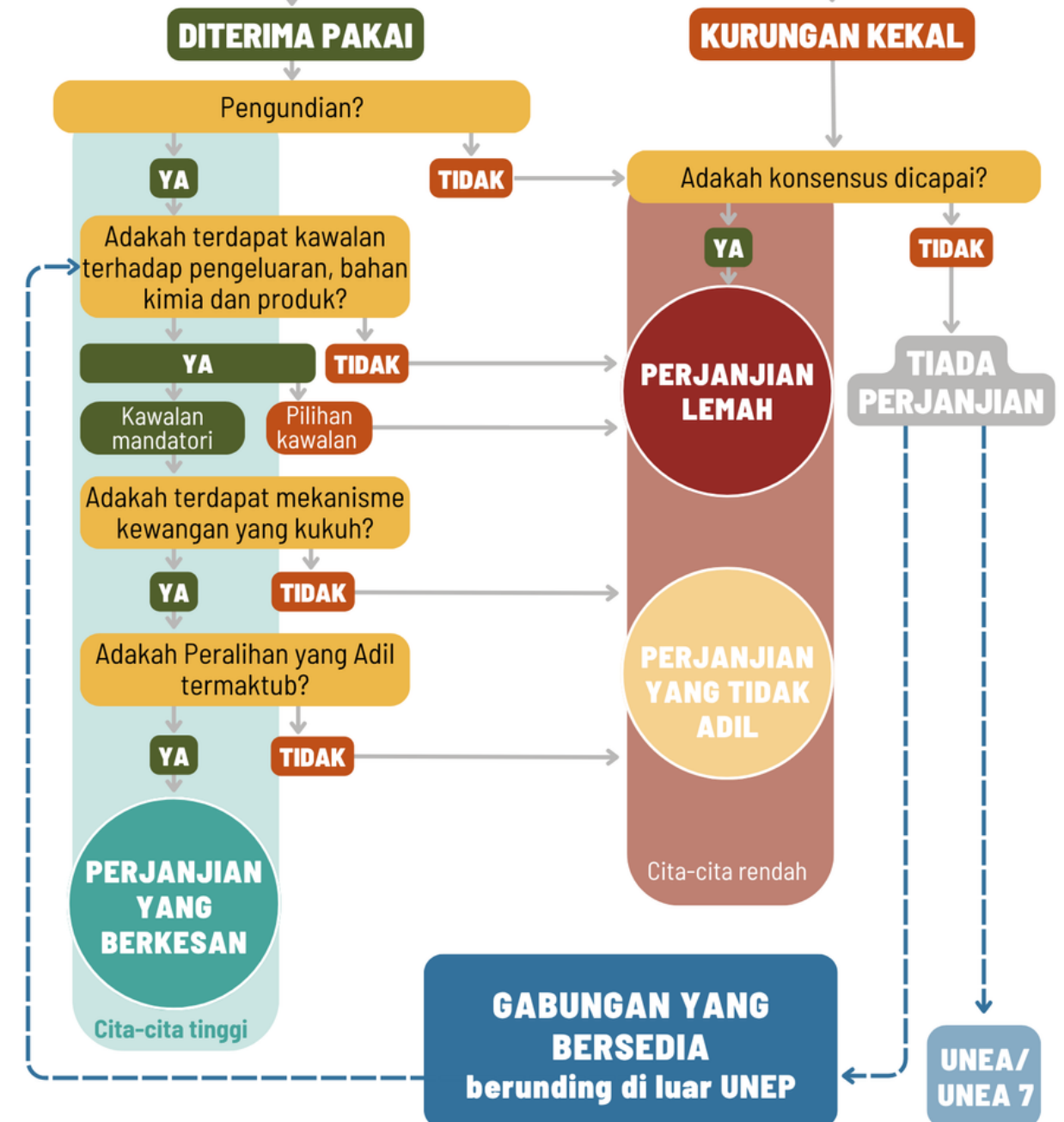
KOMUNITI BARISAN HADAPAN

Di mana kejiiranannya yang telah bertukar menjadi "zon korban" dan yang menderita beban toksik dan penyakit yang sering kekal dan mendalamkan lagi corak penjajahan lama.



**Perjanjian Plastik INC-5.2
LALUAN**

Peraturan prosedur INC



Rujukan

1. Stand Up for Ambition Statement on Indispensable Elements for an Effective Treaty (Statement by Rwanda, on behalf of a group of 85 countries, on December 1, 2024, at the Final Plenary Meeting of INC-5 in Busan, Republic of Korea)

2. Declaration on Plastic Products and Chemicals of Concern (Statement by Mexico, on behalf of a group of 94 countries, on December 1, 2024, at the Final Plenary Meeting of INC-5 in Busan, Republic of Korea)

3. Conference Room Paper submitted by Africa Group, GRULAC, Cook Islands, Fiji and Federated States of Micronesia, 26 November 2024, at the INC-5 in Busan, Republic of Korea

4. UNEP/PP/INC.5/3: Draft rules of procedure for the work of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment

5. Volcovici, V. (2024) As plastic treaty talks open, countries more divided than ever, *Reuters*

6. Under MARPOL, shipowners enjoy limited liability for pollution they cause, even after repeated breaches of safety and environmental rules; see Tsimplis 2025.

7. As tracked by GAIA at INC-5

8. Written and verbal support by countries at INC-5 as tracked by GAIA

9. Declaration on Plastic Products and Chemicals of Concern and verbal support by countries at INC-5 as tracked by GAIA

10. Number of countries supporting the INC-5 Conference Room Paper submitted by Africa Group, GRULAC, Cook Islands, Fiji and Federated States of Micronesia and GAIA mapping of Member State INC-5 interventions

11. Pew and SYSTEMIQ (2022) Breaking the Plastic Wave

12. European Parliament, Verbatim report of proceedings, Wednesday, 22 January 2025 – Strasbourg, Item 13. Failure of the negotiations in Busan for a UN plastic treaty and the urgent need to tackle plastic pollution at international and Union level (debate)

13. Fiji Country Statement for the 5th Session of the Intergovernmental Negotiating Committee

14. Ivanova & Scanlon 2025.

15. Blanco-Bazan 2025.

16. Lost-Sieminska, 2025.

17. IMO website, “Status of Conventions”, as of 8 January 2025; see also the role of salience in Parties’ inclination to take up additional treaty obligations in Galbraith, 2013.

18. Blanco-Bazan 2025, Lost-Sieminska, 2025.

19. Öztürk, 2023, Gonzalez et al., 2015.

20. See EIA (2025), Flexibility Mechanisms in the Global Plastics Treaty for a detailed explanation of the Kigali Amendment’s flexibility mechanism for HFCs.

21. Öztürk, 2023.

22. In international treaties law, Parties can make reservations, unless the treaty features an explicit “no reservations” clause.

23. Galbraith, 2013.

24. IMO website, “Conventions”.

25. Lost-Sieminska, 2025.

26. Lost-Sieminska, 2025.

27. Except for Parties who declare reservations, if the treaty allows them.

28. See Rules 23 and 25 of the CITES Rules of Procedure of the Conference of the Parties (as amended at the 19th meeting, Panama City, 2022)

29. Scanlon & Zhou, 2023

30. Scanlon & Zhou, 2023

31. Goergen, 2022.

32. Scanlon & Zhou, 2023

33. See GAIA (2025) GAIA comments on the Chair’s text, p.6

34. In its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, any Party may declare that, with regard to it, any amendment to an annex shall enter into force only upon the deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession with respect thereto.

35. United Nations Treaty Collection, Minamata Convention on Mercury, current as of 14 April 2025. The full list of Parties includes: Argentina, Armenia, Canada, Czechia, Georgia, Germany, India, Iran, Jamaica, Liberia, Malawi, Mauritius, Namibia, Peru, Moldova, Seychelles, Suriname, Thailand, Türkiye and USA.

36. United Nations Treaty Collection, Depositary Notifications, current as of 14 April 2025

37. It could be one-fourth, which would undermine the viability of amendments and therefore the treaty’s ability to remain relevant in the face of evolving pollution, changes in manufacturing practices and new scientific findings.

38. CIEL (2024) Final Provisions of International Legal Instruments

39. Kemp 2016.

40. Løvold, M. & Torbjørn Graff, H. (2023). “Points of disorder”, Medium.

41. “Widespread and rapid changes in the atmosphere, ocean, cryosphere and biosphere have occurred. Human-caused climate change is already affecting many weather and climate extremes in every region across the globe. This has led to widespread adverse impacts and related losses and damages to nature and people (high confidence). Vulnerable communities who have historically contributed the least to current climate change are disproportionately affected (high confidence).” in IPCC Climate Change 2023 AR6 Synthesis Report.

42. Depledge, J. (2024) Guest post: The challenge of consensus decision-making in UN climate negotiations, Carbon Brief

43. Kemp 2016 and references therein.

44. Turnbull, 2022.

45. Turnbull, 2022 and Chan et al., 2014.

46. Turnbull, 2022.

47. Chan et al., 2014.

48. Arms Trade Treaty website, “Treaty Status”.

49. Stroud et al., 2022 and references therein.

50. Matthews, 1993.

51. Stroud et al., 2022.

52. Stroud et al., 2022.

Rujukan

53. Herby, P. & Malsen, S. (1998) An international ban on anti-personnel mines: History and negotiation of the "Ottawa treaty." *International Review of the Red Cross*.
54. Herby, P. & Malsen, S. (1998) & Turnbull, 2022 and references therein.
55. Herby, P. & Malsen, S. (1998) & Turnbull, 2022.
56. Turnbull, 2022 and references therein.
57. Turnbull, 2022 and references therein.
58. Chan, M., Ishigaki, T., Pintado, R., Street, E. & UN Office for Disarmament Affairs (2014) The importance of civil society in United Nations and intergovernmental processes : views from four delegates to the United Nations

Bibliografi

- Blanco-Bazán, A. (2025). MARPOL: History and Context. In The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (pp. 15–37). Edward Elgar Publishing.
- Chan, Maritza, Tomoaki Ishigaki, Rodrigo Pintado, and Emily Street. 2014. The Importance of Civil Society in United Nations and International Processes: Views from Four Delegates to the United Nations. New York: United Nations Office of Disarmament Affairs.
- Convention on Wetlands, 2021. Global Wetland Outlook: Special Edition 2021.
- Gaget, E., Le Viol, I., Pavón-Jordán, D., Cazalis, V., Kerbiriou, C., Jiguet, F., Popoff, N., Dami, L., Mondain-Monval, J. Y., Defos du Rau, P., Abdou, W. A. I., Bozic, L., Dakki, M., Encarnação, V. M. F., Erciyas-Yavuz, K., Etayeb, K. S., Molina, B., Petkov, N., Uzunova, D., ... Galewski, T. (2020). Assessing the effectiveness of the Ramsar Convention in preserving wintering waterbirds in the Mediterranean. *Biological Conservation*, 243, 108485. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108485>
- Galbraith, J. (2013). Treaty options: towards behavioral understanding of treaty design. *Virginia Journal of International Law*, 53(2), 309-364.
- Goergen, R. (2022). The problem with CITES, the convention to protect endangered wildlife, Geographical.

- Gonzalez, M., Taddonio, K. N., & Sherman, N. J. (2015). The Montreal Protocol: How today's successes offer a pathway to the future. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 5(2), 122–129. <https://doi.org/10.1007/s13412-014-0208-6>
- Ivanova, M, Di Leva, C and Scanlon, J (2025) Plastics Pollution Treaty Negotiations: Ways Forward. IISD SDG Knowledge Hub.
- Kemp, L. (2016). Framework for the future? Exploring the possibility of majority voting in the climate negotiations. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(5), 757–779.
- Kulovesi, K., Recio, E., Bondi Ogolla, D., Bettelli, P., Trengove, S. and Korvenoja, T. (2024) Multilateral Environmental Agreements Negotiator's Handbook, Third Revised Edition. UNEP & University of Eastern Finland.
- Lost-Sieminska, D. (2025). MARPOL as a Treaty. In The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (pp. 110–137). Edward Elgar Publishing.
- Matthews, G. V. T., 1993. The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development. Ramsar Convention Bureau.

- Scanlon, J.{Updating} and Zhou, J. (2023). CITES: Voting, and Reservations: A Delicate Balance. IISD SSDG Knowledge Hub
- Stroud, D. A., Davidson, N. C., Finlayson, C. M., & Gardner, R. C. (2022). Development of the text of the Ramsar Convention: 1965–1971. *Marine and Freshwater Research*, 73(10), 1107–1126.
- Tsimplis, M. (Mikis). (2025). IMO Context and the Regulatory Strategy of MARPOL. In The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (pp. 82–108). Edward Elgar Publishing.
- Turnbull, T. (2022). Prestige, power, principles and pay-off: Middle powers negotiating international conventional weapons treaties. *Australian Journal of International Affairs*, 76(1), 98–120.
- Yeo M., Bondy, C., Genest, A. and Baldwin, C. (2021) Tensions Between Consensus and Voting in WTO Decision-Making – Part I: Appointing Appellate Body Members. Steptoe Global Trade & Investment Law Blog.
- Öztürk, S. (2023). Balancing Responsibilities: The Integration of CBDR in the Montreal Protocol. *Sürdürülebilir Çevre Dergisi*, 3(2), Article 2. <https://dergipark.org.tr/en/pub/cevder/issue/82271/1395784>

Penghargaan

Dokumen ini dikarang oleh Sirine Rached dan disunting oleh Ana Rocha. Pengulas termasuk Neil Tangri, Arpita Baghat, Merrisa Naidoo, Alejandra Parra dan Jessica Roff (GAIA), serta Melissa Bluesky (CIEL), Amy Youngman dan Tim Grabiell (EIA). Penerbitan ini direka oleh Agnes Mampusti. Penerbitan ini telah dimungkinkan sebahagiannya melalui pembiayaan daripada Plastic Solutions Fund.

Penterjemahan dokumen oleh Consumers' Association of Penang dan suntingan versi Bahasa Malaysia oleh Sahabat Alam Malaysia.



mengenai **GAIA**



www.no-burn.org

GAIA ialah rangkaian kumpulan akar umbi serta pakatan nasional dan serantau yang mewakili lebih 1000 pertubuhan dari 93 negara.

Kami membayangkan dunia sisa sifar yang adil yang dibina dengan menghormati had ekologi dan hak masyarakat, di mana orang ramai bebas daripada beban toksik dan pencemaran plastik, dan sumber dipelihara secara mampan, tidak dibakar atau dibuang.

Sirine Rached

Penasihat Dasar Kanan
| sirine@no-burn.org

Ana Rocha

Pengarah Program Plastik Global
+255-657-686-615 | ana@no-burn.org

Diterjemah oleh Consumers' Association of Penang dan disunting oleh Sahabat Alam Malaysia