

ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควัน
ข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย



นางสาวสุตารัตน์ ต้นแก้ว

ศูนย์วิทยุแพทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS AND PROSPECTS CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF
ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION
AND RELATION TO THAILAND



Miss Sudarat Tonkaew

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

520497

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษ
จากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย

โดย

นางสาวสุดารัตน์ ตันแก้ว

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....
..... คนบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ ธานีกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

x ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุผานิต เกิดสมเกียรติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ สุภาพ ศรีจันทร์)

สุดารัตน์ ต้นแก้ว : ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจาก
หมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย. (PROBLEMS AND PROSPECTS
CONCERNING THE IMPLEMENTATION OF ASEAN AGREEMENT ON
TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION AND RELATION TO THAILAND)
อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์, 253 หน้า.

แม้ว่าจะมีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่มุ่งแก้ไขปัญหามลพิษ
ทางอากาศจากหมอกควันข้ามแดน และมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปีค.ศ.2003 แต่ก็ยังไม่สามารถ
จัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาและ
แนวทางในการบังคับใช้ข้อตกลงฉบับนี้

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ข้อตกลงฉบับนี้มีปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากยังมีช่องโหว่ใน
เรื่องมาตรการทางกฎหมาย องค์การควบคุมดูแล มาตรการลงโทษ และการระงับข้อพิพาท ซึ่งแสดง
ให้เห็นว่ากลไกที่มีอยู่ในข้อตกลงไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้ข้อตกลง
ฉบับนี้ จนเป็นเหตุให้มีการละเมิดพันธกรณีแห่งข้อตกลงเกิดขึ้น

ผลของการวิจัยพิสูจน์ได้ว่า ถ้าพึ่งแต่เพียงข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้าม
แดนยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตามการ
อาศัยข้อตกลงภูมิภาคอาเซียนฉบับอื่น มาตรการภายในรัฐภาคีและมาตรการอื่น ๆ มาช่วยเสริม
จะทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษข้ามแดนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิติสด สุดารัตน์ ต้นแก้ว
ปีการศึกษา 2552 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ✓ Juy

49 863040 34 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION /
FOREST FIRES / IMPLEMENTATION / RELATION TO THAILAND

SUDARAT TONKAEW : PROBLEMS AND PROSPECTS CONCERNING THE
IMPLEMENTATION OF ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY
HAZE POLLUTION AND RELATION TO THAILAND. THESIS ADVISOR :
PROF. CHUMPHORN PACHUSANOND,ph.D, 253 pp.

The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, whose main objective is to prevent and solve the problem of transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires, was entered into force since 2003. However, the transboundary haze pollution still is a problem continuously. Therefore, this thesis attempts to analyze the relevant problems and to identify prospects concerning the implementation of this Agreement.

The study has found that the provision under Agreement contain a number of loopholes, including problems about organization and authority, punishment and dispute settlement. Consequently, the mechanisms of this protocol are not sufficiently efficient to achieve the effective implementation. Therefore, these have led to violations of the Agreement.

The findings of this study have shown that the implementation of this Agreement alone is not sufficient to resolve the problem of transboundary haze pollution. Other means, such as another ASEAN Agreement, measure in party states and other measures can play a significant role in this respect. Altogether could help to prevent and solve transboundary haze pollution efficiently.

Field of Study : LAWS Student's Signature Sudarat T.
Academic Year : 2009 Advisor's Signature Chum

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงไปได้ ถ้าไม่ได้รับความกรุณาจากศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุบันนนท์ ซึ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ท่านอาจารย์ได้ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก ผู้เขียนขอกราบขอบขอบคุณเป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์สุผานิต เกิดสมเกียรติ ประธานกรรมการ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ได้ช่วยกรุณาชี้แนะและสรุปประเด็นสำคัญ ให้ผู้เขียนเกิดความเข้าใจกระจ่างยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ วิจิต มันทาภรณ์ ที่ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเนื้อหาและขอบเขตของวิทยานิพนธ์รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

และผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์ สุภาพ ศรีจันทร์ ที่ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้งยังสละเวลาให้คำแนะนำและวิจารณ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย

ประโยชน์อันใดที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอมอบคุณความดีดังกล่าวให้แก่ท่าน อาจารย์ที่ปรึกษา ประธานกรรมการ และกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน รวมไปถึงบิดา มารดา ครูอาจารย์ที่ได้ให้การศึกษอบรมสั่งสอน ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน ทั้งนี้หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ณ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่รับจากการศึกษา.....	9
บทที่ 2 กฎหมายระหว่างประเทศและแนวทางการบังคับใช้ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน.....	10
2.1 กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	
2.1.1 แนวคิดและพัฒนาการในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน.....	10
2.1.2 ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน.....	13
2.1.2.1 ตราสารระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี.....	13
2.1.2.2 ตราสารระหว่างประเทศในระดับทวิภาคี.....	14
2.1.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน.....	14
2.1.3.1 คดี Trial Smelter (United State V. Canada) 1905.....	15
2.1.3.2 คดี Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary V.Slovakia)1997.....	17
2.2 แนวทางการบังคับใช้ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน.....	18

2.2.1 อนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน ระยะไกล.....	19
2.2.1.1 ภูมิภาคและที่มา.....	19
2.2.1.1.1 ลักษณะของสหภาพยุโรป.....	19
2.2.1.1.2 ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล...	23
2.2.1.2 สาระสำคัญและองค์กรภายใต้อนุสัญญา.....	26
2.2.1.2.1 สาระสำคัญของอนุสัญญา.....	27
2.2.1.2.2 องค์กรภายใต้อนุสัญญา.....	32
2.2.1.3 กลไกการบังคับใช้อนุสัญญา.....	41
2.3.1.3.1 กลไกการบังคับใช้ในกรอบอนุสัญญา	42
1. คณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้ อนุสัญญา.....	42
2. กรณีศึกษาในการบังคับใช้อนุสัญญา ของรัฐภาคี.....	45
ก) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะ นโยบายภายในประเทศ.....	47
ข) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัญหา ทางเทคโนโลยี.....	49
ค) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัจจัย ทางเศรษฐกิจ.....	51
2.2.1.3.2 กลไกการบังคับใช้นอกกรอบอนุสัญญา.....	54
1. กฎหมายสหภาพยุโรป.....	54
2. ศาลสหภาพยุโรป.....	55
ก) คดี Commission of the European Communities V. Kingdom of Spain.....	55
ข) คดี Commission of the European Communities V. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.....	57
3. สนธิสัญญาลิสบอน.....	58

2.2.2	บทเรียนจากยุโรปในการบังคับใช้อนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับ มลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล.....	59
บทที่ 3	ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและการบังคับใช้...	62
3.1	ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน.....	62
3.1.1	ภูมิหลังและที่มา.....	63
3.1.1.1	สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่มประเทศ อาเซียน.....	63
	1. สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบเส้น ศูนย์สูตร.....	63
	2. สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบ ลุ่มน้ำโขง.....	66
3.1.1.2	ลักษณะของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน).....	69
3.1.1.3	ประวัติความเป็นมาของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษ จากหมอกควันข้ามแดน.....	72
3.1.2	หลักการและสาระสำคัญภายใต้ข้อตกลง.....	75
3.1.2.1	หลักการ.....	75
	1. หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น.....	75
	2. หลักความร่วมมือ.....	78
	3. หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า.....	80
	4. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	83
	5. หลักการดำเนินการโดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุก ภาคส่วน.....	84
3.1.2.2	สาระสำคัญและการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง.....	84
	1. การติดตามตรวจสอบ.....	85
	2. การวิเคราะห์ประเมินผล.....	85
	3. การป้องกัน.....	86
	4. การเตรียมความพร้อมและแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน แห่งชาติ.....	89

5. ปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันภายใต้บทบัญญัติเรื่อง การช่วยเหลือ.....	91
6. ความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการวิจัยทาง วิทยาศาสตร์.....	91
3.1.3 องค์การภายใต้ข้อตกลงและการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง...	92
3.1.3.1 ศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควัน ข้ามแดนแห่งอาเซียน.....	93
3.1.3.2 หน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการ ดำเนินงาน.....	97
3.1.3.3 ที่ประชุมประเทศภาคี.....	97
3.1.3.4 สำนักเลขาธิการ.....	98
3.1.3.5 กองทุนอาเซียนเพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควัน ข้ามแดน.....	98
3.1.4 มาตรการลงโทษ.....	99
3.1.5 การระงับข้อพิพาท.....	99
3.2 มาตรการภายในของรัฐในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษ จากหมอกควันข้ามแดน.....	100
3.2.1 รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่า.....	100
3.2.1.1 สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่มสมาชิก อาเซียนเก่า.....	101
3.2.1.2 มาตรการภายในเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษ	101
3.2.1.2.1 มาตรการทางกฎหมาย.....	102
3.2.1.2.2 มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย.....	105
3.2.1.3 องค์การควบคุมดูแล.....	107
3.2.1.3.1 คณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศในแถบใต้เส้นศูนย์สูตร.....	107
3.2.1.3.2 หน่วยงานระดับภายใน.....	108
3.2.2 รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนใหม่ (CLMV).....	110
3.2.2.1 สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่ม CLMV	110
3.2.2.2 มาตรการภายในเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษ...	110
3.2.2.2.1 มาตรการทางกฎหมาย.....	111

3.2.2.2.2	มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย.....	115
3.2.2.3	องค์กรควบคุมดูแล.....	116
3.2.2.3.1	คณะทำงานด้านหมอกควันพิษข้ามแดนในอนุภูมิภาคแม่โขง.....	116
3.2.2.3.2	หน่วยงานระดับภายใน.....	117
	1. หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน.....	117
	2. ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ.....	118
	3. หน่วยงานผู้มีอำนาจ.....	118
3.2.3	รัฐสมาชิกอาเซียนที่ไม่ใช่ภาคี.....	119
3.2.3.1	สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในรัฐที่ไม่ใช่ภาคี.....	119
3.2.3.2	มาตรการภายในเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษ.....	120
3.2.3.2.1	มาตรการทางกฎหมาย.....	120
3.2.3.3	องค์กรควบคุมดูแล.....	122
3.2.3.3.1	คณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศในแถบใต้เส้นศูนย์สูตร.....	122
3.2.3.3.2	หน่วยงานระดับภายใน.....	122
	1. หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน.....	122
	2. ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ.....	123
	3. หน่วยงานผู้มีอำนาจ.....	123
3.2.4	กรณีศึกษาเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งในกลุ่มประเทศอาเซียน.....	124
3.2.4.1	The Public Prosecutor V Ta Ann Plywood Sdn. Bhd (มาเลเซีย).....	124
3.2.4.2	Pacific Engineering Ltd V Haji Ahmad Rice Mill Ltd (มาเลเซีย).....	126
3.3	วิเคราะห์บทเรียนจากยุโรปต่อการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน.....	129

บทที่ 4 ปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและแนวทางในการแก้ปัญหา.....	132
4.1 ปัญหาในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	132
4.1.1 ปัญหาในกรอบข้อตกลง.....	133
4.1.1.1 การขาดสภาพบังคับของบทบัญญัติแห่งข้อตกลง.....	133
4.1.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรภายใต้ข้อตกลง.....	134
4.1.1.3 การไม่มีองค์กรตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลงของรัฐภาคี.....	136
4.1.1.4 ความไม่มีมาตรการลงโทษกรณีละเมิดพันธกรณีตามข้อตกลง.....	136
4.1.1.5 ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีสภาพบังคับ.....	136
4.1.2 ปัญหาจากรัฐภาคีและรัฐนอกภาคี.....	136
4.1.2.1 ความแตกต่างกันในศักยภาพด้านต่างๆ.....	137
4.1.2.2 ความไม่จริงจังของรัฐในการแก้ไขปัญหา.....	138
1) การไม่เข้าเป็นภาคีข้อตกลง.....	138
2) การไม่บังคับใช้กฎหมายภายในของรัฐภาคี.....	139
4.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในระดับระหว่างประเทศและภายในรัฐ.....	139
4.2.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในระดับระหว่างประเทศ.....	139
4.2.1.1 การปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งข้อตกลง.....	140
4.2.1.2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรภายใต้ข้อตกลง.....	142
4.2.1.3 การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลงของรัฐภาคี.....	143
4.2.1.4 ความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและการนำเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน.....	143
4.2.1.5 ช่องทางการระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียน....	152
4.2.1.6 มาตรการอื่น ๆ.....	154
4.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในระดับภายใน.....	155
4.2.2.1 เจรจาระดับทวิภาคีและความร่วมมือระหว่างประเทศ..	155
4.2.2.2 การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง.....	157

4.2.2.3 การออกมาตรการจูงใจต่อประชาชนและผู้ประกอบการ	157
บทที่ 5 ความสัมพันธ์ของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกับประเทศไทย.....	159
5.1 สถานการณ์หมอกควันพิษในประเทศไทย.....	159
5.1.1 สถานการณ์หมอกควันจากไฟป่าในประเทศไทย.....	159
5.1.1.1 ในฐานะผู้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดน.....	159
5.1.1.2 ในฐานะผู้ก่อหมอกควันข้ามแดน.....	160
5.1.2 สถานการณ์หมอกควันจากการเผาในที่โล่งอื่น.....	162
5.1.2.1 การเผาเศษพืชในการเกษตร.....	162
5.1.2.2 การเผาขยะในชุมชน.....	162
5.2 ความสอดคล้องของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและมาตรการของประเทศไทย.....	162
5.2.1 มาตรการทางกฎหมายและกลไกอื่นๆเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมหมอกควันพิษจากไฟป่า.....	163
1) การติดตามตรวจสอบ.....	163
2) วิเคราะห์ประเมินผล.....	165
3) การป้องกัน.....	165
5) การปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันภายใต้บทบัญญัติเรื่องการช่วยเหลือ.....	167
6) ความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์.....	170
5.2.2 มาตรการลงโทษและเยียวยาความเสียหาย.....	172
1) กฎหมายอาญา.....	172
2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.....	173
3) กฎหมายแพ่ง.....	175
4) กฎหมายปกครอง.....	176
5.2.3 มาตรการจูงใจให้ประชาชนไม่เผา.....	176
5.2.4 นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมหมอกควันพิษ.....	178
1) แผนแม่บทว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง.....	178
2) แผนปฏิบัติงานตามแผนแม่บทว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ. 2547-2551.....	180

3) แผนปฏิบัติการแก้ไขหมอกควันและไฟป่า พ.ศ. 2551-2554.....	180
5.3 หน่วยงานควบคุมดูแลภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน.....	181
5.3.1 กรมควบคุมมลพิษ.....	182
5.3.2 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.....	182
5.3.3 กรมส่งเสริมการเกษตร.....	183
5.3.4 กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.....	184
5.3.5 กรมทางหลวง.....	185
5.3.6 หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง.....	185
5.4 กรณีศึกษาเรื่องการลงโทษและเยียวยาเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งของประเทศไทย.....	186
5.4.1 นางระวาท วนิคพันธุ์-กระทรวงการคลัง โดยนายบุญมา วงศ์สุวรรณค์ ปลัดกระทรวง.....	186
5.4.2 พนักงานอัยการจังหวัดสุราษฎร์ธานี-นาย สมศักดิ์ พงษ์สุวรรณ กับพวก.....	186
5.5 ความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยภายใต้ข้อตกลงอาเซียน.....	189
5.6 วิเคราะห์ความสอดคล้อง ปัญหาและลู่ทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้มาตรการภายในเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงอาเซียนของประเทศไทย	191
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	205
6.1 บทสรุป.....	205
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	209
รายการอ้างอิง.....	211
ภาคผนวก.....	219
ภาคผนวก ก. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution....	221
ภาคผนวก ข. Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.....	246
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	253

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางแสดงคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้ อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล.....	46
2	ตารางวิเคราะห์ความสอดคล้องและปัญหาในการบังคับใช้มาตรการภายใน เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงอาเซียนฯในประเทศไทย.....	190



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แผนผังองค์กรและผู้มีอำนาจตาม1979 ECE Convention.....	33
2	แผนผังองค์กรคณะกรรมการโครงการ EMEP.....	37



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เผชิญมาอย่างช้านาน เนื่องจากมีพื้นที่ป่าไม้ผลัดใบอยู่มาก ในช่วงฤดูแล้งของทุกปีจึงมักเกิดเหตุการณ์ไฟป่าขึ้นในหลายๆประเทศ ซึ่งบางส่วนเป็นเพียงไฟป่าตามฤดูกาลที่สามารถควบคุมได้และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศผู้ก่อรวมไปถึงประเทศเพื่อนบ้านมากนัก ในขณะที่บางส่วนเป็นไฟป่าขนาดใหญ่ที่ยากต่อการควบคุมและหมอกควันพิษข้ามแดนจากไฟป่าดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 1997 เกิดไฟป่าครั้งใหญ่ในประเทศอินโดนีเซีย ทำลายพื้นที่ป่ามากกว่าเก้าล้านเฮกตาร์ บริเวณที่เกิดไฟป่าคือเกาะสุมาตราและเกาะกะลิมันตันที่มีลักษณะเป็นเกาะขนาดใหญ่และยังมีพื้นที่ป่าเป็นบริเวณกว้าง ทำให้ยากต่อการเข้าควบคุมไฟป่า ประกอบกับการขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการตรวจสอบและควบคุม ความไม่เพียงพอของจำนวนเจ้าหน้าที่ที่เข้าควบคุมไฟป่า ความแตกต่างของสภาพภูมิประเทศในพื้นที่แต่ละแห่งในการเข้าไปดับไฟ ผลของการเกิดไฟป่าครั้งนั้นก่อให้เกิดกลุ่มหมอกควันขนาดใหญ่ โดยกลุ่มควันดังกล่าวใช้เวลาเดินทางไปยังน่านฟ้าประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่บริเวณใกล้เคียงและเริ่มส่งผลกระทบต่อประเทศมาเลเซีย ประเทศบรูไน ดารุซาลาม เกาะมินดาเนา ของประเทศฟิลิปปินส์ และหลายจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย เช่น จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล และจังหวัดตรัง¹

อีกส่วนหนึ่งคือสถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบประเทศลุ่มน้ำโขง ซึ่งประเทศที่อยู่ในแถบลุ่มน้ำโขงอย่างลาว พม่า ไทย กัมพูชา และเวียดนาม อยู่ในสถานะที่เป็นทั้งรัฐผู้รับและผู้ก่อมลพิษดังกล่าว อีกทั้งไม่มีเครื่องมือในการตรวจจับมลพิษดังกล่าวจนทำให้ไม่ทราบว่ามีหมอก

¹ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง, กรมควบคุมมลพิษ, บันทึกสีน้ำตาลรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ ฯ :กรมควบคุมมลพิษ, 2542), หน้า. 2-11.

ควันดังกล่าวเกิดจากประเทศใดกันแน่ โดยสาเหตุการเกิดหมอกควันพิษในแถบนี้เกิดจากการเผาถางเพื่อเตรียมเพาะปลูกของเกษตรกร

ก. สาเหตุการเกิดหมอกควันข้ามแดนจากไฟป่า

มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสาเหตุหลักมาจากการกระทำของมนุษย์ที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับความผิดปกติของธรรมชาติที่เรียกว่าปรากฏการณ์เอลนีโญ* ซึ่งเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตั้งแต่ปีค.ศ. 1987 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน² ส่งผลให้มีฤดูแล้งยาวนานขึ้น ด้วยเหตุนี้ป่าไม้ในเอเชียจึงมีสภาพพร้อมทุกเมื่อที่จะเกิดไฟป่าหากมีสิ่งเร้าอื่น ๆ มากกระตุ้น ซึ่งสิ่งเร้าเหล่านั้นก็คือการกระทำต่างๆของมนุษย์ดังต่อไปนี้

- 1) การเผาถางเพื่อเตรียมเพาะปลูก
- 2) ความประมาทเลินเล่อของผู้ทำกิจกรรมในป่า
- 3) การตัดไม้ทำลายป่า

1) การเผาถางเพื่อเตรียมเพาะปลูก

การใช้ไฟเผาถางเพื่อเตรียมการเพาะปลูกเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดไฟป่าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากเป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นชาวบ้านในพื้นที่ หรือบริษัทที่ดำเนินธุรกิจการเกษตร

* กรมอุตุนิยมวิทยา, คำศัพท์อุตุนิยมวิทยา กรมอุตุนิยมวิทยาสุรินทร์, “เอลนีโญ คือการอุ่นขึ้นอย่างผิดปกติของน้ำทะเลบริเวณตอนกลางและตะวันออกของมหาสมุทรแปซิฟิกเขตร้อน ซึ่งเกิดจากการอ่อนกำลังลงของลมค้าในช่วงที่เกิดปรากฏการณ์เอลนีโญ การก่อตัวของเมฆและฝนเหนือน่านน้ำบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะลดลง และจะขยับไปทางตะวันออก ทำให้บริเวณตอนกลางและตะวันออกของแปซิฟิกเขตศูนย์สูตรมีปริมาณฝนมากกว่า ขณะที่มีความแห้งแล้งเกิดขึ้นที่ทวีป และอินโดนีเซีย อีกทั้งบริเวณเขตร้อนของออสเตรเลีย (พื้นที่ทางตอนเหนือ) มักจะเริ่มฤดูฝนล่าช้า”

² Simon SC Tay, “Southeast Asian Fires: The Challenge For International Law And Sustainable Development,” Georgetown International Environmental Law Review 11, 241 (June 1999), p.249.

การเผาถางจากชาวบ้านในพื้นที่ เป็นประเพณีของระบบการทำไร่เลื่อนลอย³ที่จะใช้ไฟเป็นเครื่องมือในการเผาถางเพื่อเตรียมการเพาะปลูก ซึ่งเป็นเรื่องที่มีปฏิบัติติดต่อกันมายาวนานจนยากต่อการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามการเผาถางเพื่อเตรียมการเพาะปลูกของชาวบ้านนั้นเป็นเพียงยี่สิบเปอร์เซ็นต์ของการเผาถางทั้งหมด ส่วนอีกแปดสิบเปอร์เซ็นต์เป็นการเผาถางเพื่อเตรียมการเพาะปลูกจากบริษัทธุรกิจการเกษตร⁴

การเผาถางจากบริษัทเอกชน เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดไฟป่าครั้งใหญ่ในอินโดนีเซียเมื่อปี ค.ศ. 1997⁵ โดยบริษัทค้าไม้ตัดและบริษัทผลิตน้ำมันปาล์ม จะทำการเผาเพื่อเตรียมดินไว้ปลูกพืชที่ใช้ในการผลิตสินค้า จะเห็นได้ว่าการใช้ไฟเพื่อเตรียมเพาะปลูกของบริษัทธุรกิจการเกษตรนั้นไม่ได้เป็นเพราะการปฏิบัติจนเป็นประเพณีเหมือนกับชาวบ้าน หากแต่เป็นเพราะว่าการเผาเป็นวิธีการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับวิธีอื่นๆ แม้ว่าวิธีการเผาจะเป็นวิธีที่เสี่ยงต่อการลุกลามและเสี่ยงต่อการเกิดหมอกควันพิษข้ามแดนก็ตาม

2) ความประมาทเลินเล่อของผู้ทำกิจกรรมในป่า

การประกอบกิจกรรมในป่าเช่น การจุดไฟเพื่อประกอบอาหารของพวกล่าสัตว์ การจุดไฟหาของป่าเช่นน้ำผึ้ง หรือรังมด รวมไปถึงการทิ้งก้นบุหรี่ที่ยังดับไม่สนิทของคนเหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดไฟป่าและหมอกควันพิษข้ามแดนทั้งสิ้น

3) การตัดไม้ทำลายป่า

การตัดไม้ทำลายป่า อาจจัดเป็นสาเหตุโดยอ้อม ให้เกิดหมอกควันพิษข้ามแดนได้ เนื่องจากการตัดไม้ทำให้ป่าไม้ลดลงส่งผลให้ฤดูแล้งยาวนานขึ้น ซึ่งทำให้ป่ามีสภาพพร้อมทุกเมื่อที่จะเกิดไฟเมื่อมีสิ่งเร้าอื่น ๆ มากกระตุ้นไม่ว่าจะเป็นการเผาถางหรือการไม่รับผิดชอบของผู้ทำกิจกรรมเกี่ยวกับไฟในป่า⁶

³ Wikipedia, Shifting cultivation [Online], 2001. Available from : http://en.wikipedia.org/wiki/Shifting_cultivation, "Shifting cultivation is an agricultural system in which plots of land are cultivated temporarily, then abandoned"

⁴ Simon SC Tay, Southeast Asian Fires: The Challenge For International Law And Sustainable Development, Georgetown International Environmental Law Review 11, 241(June 1999): p.249.

⁵ Ibid.,p.250.

⁶ Ibid.,p.251.

ข. ผลกระทบอันเกิดจากหมอกควันข้ามแดนในกลุ่มประเทศอาเซียน

หมอกควันพิษข้ามแดนก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงอย่างมหาศาล โดยอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

- 1) สุขภาพของประชาชน
- 2) การท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ
- 3) ทัศนวิสัยและอุบัติเหตุ
- 4) สิ่งแวดล้อม

1) ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

หมอกควันเป็นมลพิษทางอากาศซึ่งประกอบด้วยอนุภาคขนาดเล็กมากมายทั้งที่เป็นของแข็ง ของเหลวและก๊าซซึ่งเกิดจากควัน สารสังเคราะห์ และสารเคมีที่ใช้ในการดับไฟ ส่วนประกอบที่สำคัญ ได้แก่ Ozone ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) กรดซัลฟูริก (H₂SO₄) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ กรดเกลือ กรดไฮโดรซัลฟอนิก พอร์มาลดีไฮด์ อะเซทัลดีไฮด์ และเบนซีน เป็นต้น ซึ่งอนุภาคเล็กๆของสารเหล่านี้ซึ่งปนอยู่ในหมอกควันสามารถผ่านเข้าสู่ปอดและถูกดูดซึมเข้ากระแสเลือดได้ และหากสารพวกนี้มีปริมาณมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานกำหนด อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ โดยอาจก่อให้เกิดโรคหลอดลมอักเสบ(Chronic bronchitis) ภาวะถุงลมโป่งพอง(Emphysema) โรคของหลอดเลือดในศีรษะและปอด โรคของหัวใจและหลอดเลือด ภาวะการหายใจลำบากเฉียบพลัน หรือหอบหืดอย่างเฉียบพลัน กลุ่มผู้ที่เสี่ยงจากภาวะเหล่านี้ได้แก่เด็ก คนแก่ ผู้ป่วยหอบหืดและผู้ป่วยโรคหัวใจ ซึ่งแม้จะอยู่ในอาคารหรือห้างสรรพสินค้าที่มีเครื่องปรับอากาศหรือสวมหน้ากากกรองฝุ่นที่ใช้กันในโรงงานอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถกันสารพวกนี้ได้⁷

2) ผลกระทบต่อการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ

การท่องเที่ยวเป็นแหล่งที่มาของรายได้แหล่งใหญ่ในหลายประเทศ หมอกควันพิษในอากาศทำให้ความสนใจในการเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวลดลง ในขณะที่เดียวกันไฟฟ้าและหมอกควันยังก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจในภาคการผลิตอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น การลดลงของ

⁷ พงษ์ลดา สุพรรณชาติและ ทวีทอง กอนันตกุล, สถานการณ์หมอกปกคลุมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ [ออนไลน์], 2552. แหล่งที่มา : <http://nonthaburi.moph.go.th/cyber/journal/tomj/v20/d4.htm> .

ไม้ที่จะใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าต่างๆเพราะถูกไฟป่าเผาไหม้ ประสิทธิภาพในการจับปลาของชาวประมงลดลงเนื่องจากทัศนวิสัยไม่ดี การขนส่งสินค้าไม่ว่าทางบก ทะเลหรืออากาศล่าช้าลง เพราะหมอกควัน รวมถึงการปิดโรงงานและสถานการศึกษาชั่วคราว เป็นต้น⁸

3) ผลกระทบต่อทัศนวิสัยและอุบัติเหตุ

ผลของหมอกจะทำให้ขีดความสามารถในการมองเห็นลดลง เป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมทั้งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ เคยมีสถิติเครื่องบินสายการบิน Garuda ของอินโดนีเซียตกที่บริเวณใกล้หมู่บ้านทางเหนือของเกาะสุมาตรา มีผู้เสียชีวิตถึง 234 คน และมีเรือ 2 ลำจมใกล้ช่องแคบมะละกามีผู้สูญหายถึง 29 คน บางพื้นที่ของเกาะสุมาตรา และกาลิมันตัน มีทัศนวิสัยในการมองเห็นต่ำมากคือน้อยกว่า 100 เมตร บางพื้นที่ต้องเปิดไฟส่องทางในเวลากลางวัน ในฟิลิปปินส์ก็เช่นกัน บางพื้นที่มีทัศนวิสัยในการมองเห็นลดเหลือเพียง 3-5 กม. เท่านั้น⁹

4) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบของไฟป่าที่มีต่อสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือระบบนิเวศน์ และภาวะโลกร้อนและฝนกรด

ระบบนิเวศน์ เนื่องจากการเกิดไฟป่าแต่ละครั้ง ไม่เพียงแต่เป็นการทำลายทรัพยากรป่าไม้และชีววิทยาของประเทศที่ไฟได้เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นการทำลายระบบนิเวศวิทยาของโลกอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไฟป่าที่เกิดในประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากอินโดนีเซียมีป่าฝนเขตร้อนที่ใหญ่เป็นอันดับที่สองของโลก คือประมาณ 90 ถึง 109 ล้านเฮกตาร์อันประกอบไปด้วยพืชพันธุ์และสัตว์นานาชนิด ด้วยเหตุนี้อินโดนีเซียจึงถูกจัดเป็นหนึ่งในสิบสองประเทศที่มีความหลากหลายทางชีวภาพอย่างมากของโลก

นักวิทยาศาสตร์ชี้ว่า การเกิดไฟป่าในอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตป่าสงวน เช่น การเกิดไฟป่าที่กาลิมันตันตะวันออกในปี ค.ศ.1998 นั้น เป็นการทำลายพันธุ์นกหายากรวมทั้งสัตว์จำพวกเสือดาว และอุรังอุตังด้วย¹⁰ ในขณะที่เดียวกันภาวะที่หมอกหนาปกคลุมพื้นที่กว้าง จะ

⁸ Chandrasekharan C., The Mission on Forest Fire Prevention and Management to Indonesia And Malasia(Sarawak) [Online],1998 Availablefrom : <http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/itto/itto%20mission.pdf> .

⁹ พงษ์ลดา สุพรรณชาติและ ทวีทอง กอนันตกุล, สถานการณ์หมอกปกคลุมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ . อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7.

¹⁰ Simon SC Tay, Southeast Asian Fires:The Challenge For International Law And Sustainable

ไปบดบังแสงจากดวงอาทิตย์ทำให้พืชปรุงอาหารไม่ได้ และตายในที่สุด ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะขาดอาหารในบริเวณที่ได้รับผลกระทบ อุณหภูมิบนผิวโลกบริเวณนั้นลดลง เกิดการทำลายระบบนิเวศวิทยา แมลง สัตว์ พืช ถูกทำลายมากขึ้น

ภาวะโลกร้อน หรือปรากฏการณ์โลกร้อน หมายถึงการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของอากาศใกล้พื้นผิวโลกและน้ำในมหาสมุทร ซึ่งสาเหตุของความร้อนที่เพิ่มขึ้นของโลกยังคงเป็นประเด็นการวิจัยที่มีความเคลื่อนไหวอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม มีความเห็นร่วมทางวิทยาศาสตร์ บ่งชี้ว่าระดับการเพิ่มของแก๊สเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของมนุษย์ เป็นส่วนที่มีอิทธิพลสำคัญที่สุด จากการศึกษาพบว่า ไฟป่าจากอินโดนีเซียเพียงแค่ 6 เดือนทำให้มีปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มขึ้นในชั้นบรรยากาศของโลกถึงหนึ่งพันล้านตัน¹¹ เมื่อคาร์บอนไดออกไซด์สะสมอยู่ในบรรยากาศเป็นจำนวนมาก ก็จะทำให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse effects)^{*} อันมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิที่ผิวโลกทำให้สภาพดินฟ้าอากาศเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและน้ำแข็งทั่วโลกจะละลายเพิ่มขึ้น ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น และท่วมบริเวณชายฝั่งทะเลของทวีปต่างๆระบบนิเวศน์เปลี่ยนแปลง เมื่อน้ำทะเลขยายตัวพื้นที่ป่าไม้จะลดลง สิ่งมีชีวิตที่ปรับตัวไม่ได้จะตายและสูญพันธุ์ไป ดินจะพังทลายและเสื่อมโทรม ภัยธรรมชาติมีแนวโน้มรุนแรง และบ่อยขึ้น ทะเลทรายจะขยายกว้างกว่าเดิม ฤดูหนาวจะสั้นลงส่งผลให้ศัตรูพืชถูกทำลายน้อยลง ชายฝั่งที่เคยเป็นน้ำกร่อยจะเป็นน้ำเค็มซึ่งมีผลต่อห่วงโซ่อาหาร พืชน้ำจืดจะตาย สัตว์จะอพยพ และตะกอนจากชายฝั่งจะถูกพัดพาไปทับถมนอกฝั่งทำให้ไหล่ทวีปสูงขึ้น ผิวมน้ำทะเลมีสภาพความเป็นกรดเพิ่มขึ้น และจะกระทบต่อการเจริญของแนวปะการังของโลกด้วย พืชที่เป็นพืชพื้นเมืองจะตายลงหากปรับตัวให้ทนต่อความแห้งแล้งไม่ได้ ขณะเดียวกันหากมีฝนที่ตกผ่านอากาศที่มีหมอกควันหนาแน่น น้ำฝนจะไปละลายก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในหมอกควันพิษ ทำให้เกิดกรดซัลฟูริกปนในน้ำฝน หรือที่เรียกว่าภาวะฝนกรดซึ่งมีอันตรายต่อสุขภาพอีกด้วย

Development, Georgetown International Environmental Law Review 11, 241 (June 1999): p.248.

¹¹ Ibid.

* ปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse effects) เกิดจากในชั้นบรรยากาศมีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อยู่ในปริมาณมากรวมทั้งก๊าซอื่นๆ เช่น ไนโตรเจนออกไซด์ มีเทน และคลอโรฟลูออโรคาร์บอน ก๊าซเหล่านี้จะทำหน้าที่เหมือนแผ่นกระจกในเรือนกระจกที่สร้างขึ้นมาเพื่อรักษาอุณหภูมิของพืชภายในเรือนกระจกให้เจริญเติบโตได้ คือ ยอมให้ความร้อนผ่านเข้าไปได้แต่จะเก็บกักความร้อนบางส่วนเอาไว้ไม่ให้สะท้อนกลับออกไปและทำนองเดียวกันนี้ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซอื่นดังกล่าว จะปล่อยความร้อนผ่านออกไปได้น้อย ทำให้ความร้อนกระจายปกคลุมผิวโลกอยู่เป็นเวลานานผิวโลกจึงร้อนกว่าปกติ

จากเหตุการณ์และผลกระทบที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประเทศต่างๆในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและได้จัดทำข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.2002 จนมีผลบังคับใช้ในปีค.ศ. 2003 แล้ว แต่ทว่าปัญหาดังกล่าวก็ยังมีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ผู้เขียนมีความเห็นว่าลำพังแต่เพียงข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันพิษข้ามพรมแดน เพราะยังมีปัญหาในการบังคับใช้ข้อตกลงทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในรัฐภาคี ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางแก้ไข จากกลไกและมาตรการอื่นๆ เพื่อมาช่วยเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันพิษข้ามแดนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 สมมุติฐานของการศึกษา

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้ ดังนั้นจึงต้องอาศัยข้อตกลงภูมิภาคอาเซียนฉบับอื่น รวมถึงมาตรการและกลไกอื่นๆ มาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ข้อตกลงดังกล่าว ทั้งนี้โดยคำนึงถึงมาตรการภายในรัฐภาคีในการป้องกันและแก้ไขปัญหให้ได้ผลมากยิ่งขึ้นด้วย

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในกฎหมายระหว่างประเทศและแนวทางการบังคับใช้อนุสัญญาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนของภูมิภาคอื่น
2. เพื่อศึกษาถึงสาระสำคัญของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและการบังคับใช้ข้อตกลงในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในรัฐภาคี
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน และสามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาโดยอาศัยมาตรการและกลไกอื่นๆ เพื่อการป้องกันและแก้ไขหมอกควันพิษข้ามแดนที่มีประสิทธิภาพขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ
4. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่มีต่อประเทศไทย รวมถึงการดำเนินการและปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาถึงแหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนทั้งแนวคิด ตราสารระหว่างประเทศ และกรณีศึกษา รวมไปถึงแนวทางการบังคับใช้ตราสารระหว่างประเทศดังกล่าวเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนของภูมิภาคอื่น โดยใช้อนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกลเป็นบทเรียนในการเรียนรู้ในเรื่องการการบังคับใช้ทั้งภายในและภายนอกกรอบอนุสัญญาดังกล่าว

2. ในส่วนข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ศึกษาถึงสาระสำคัญของข้อตกลง องค์กร รวมไปถึงมาตรการภายในรัฐภาคีและนอกภาคีอันเป็นกลไกเสริมการบังคับใช้ข้อตกลงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้ตลอดจนลู่ทางในการแก้ไขปัญหาโดย กฎบัตรอาเซียน บทเรียนจากยุโรป และมาตรการอื่นๆ เพื่อการป้องกันและแก้ไขหมอกควันพิษข้ามแดนที่มีประสิทธิภาพขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ

3. ในส่วนของความสัมพันธ์กับประเทศไทย ศึกษามาตรการจัดการหมอกควันพิษในประเทศไทยในส่วนของกฎหมายและองค์กรควบคุมดูแล รวมถึงการดำเนินงานของประเทศไทยภายใต้ข้อตกลงอาเซียน และวิเคราะห์ปัญหาารวมไปถึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนในประเทศไทย

1.5 วิธีศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมายอันได้แก่ อนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน กฎบัตรอาเซียน รวมไปถึงกฎหมายและมาตรการบังคับใช้ข้อตกลงของรัฐภาคีแห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ทั้งนี้ยังมีหนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารอื่นๆ ตลอดจนข้อมูลทางอินเตอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง เพื่อประมวล วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดในกฎหมายระหว่างประเทศและแนวทางการบังคับใช้อนุสัญญาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนของภูมิภาคอื่น
2. ทำให้ทราบถึงสาระสำคัญของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน และการบังคับใช้ข้อตกลงในระดับระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการบังคับใช้ข้อตกลงภายในรัฐภาคี
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและแนวทางในการแก้ปัญหาโดยอาศัยกฎบัตรอาเซียนและมาตรการอื่น ๆ เพื่อการป้องกันและแก้ไขหมอกควันพิษข้ามแดนที่มีประสิทธิภาพขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่มีต่อประเทศไทย รวมไปถึงแนวทางแก้ไขปัญหการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนในประเทศไทย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายระหว่างประเทศและแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย
ระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน

2.1 กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน

ก่อนจะศึกษาปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงที่มาในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน ทั้งในส่วนของแนวคิดและ พัฒนาการ มาตรการระหว่างประเทศ และกรณีศึกษา อันจะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นหลักการ บางอย่างที่ถูกสอดแทรกอยู่ในบทบัญญัติของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

นอกจากนี้ในบทที่ 2 ยังกล่าวถึงแนวทางการบังคับใช้มาตรการระหว่างประเทศเกี่ยวกับ มลพิษทางอากาศข้ามแดนฉบับอื่น ทั้งนี้เพื่อใช้พิสูจน์ความบกพร่องในการบังคับใช้ข้อตกลง อาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รวมถึงใช้เป็นบทเรียนบางประการสำหรับอาเซียนอัน จะกล่าวในลำดับต่อไป

2.1.1 แนวคิดและพัฒนาการในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทาง อากาศข้ามแดน¹

แนวคิดในกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องมลพิษทางอากาศข้ามแดนมีการพัฒนาอย่าง รวดเร็วตั้งแต่ปี 1970 จากเดิมที่ปัญหาทางอากาศเป็นเรื่องภายในและจัดการโดยกฎหมายภายใน ปรากฏการณ์ฝนกรดในแถบทะเลสาบเมดิเตอร์เรเนียนทำให้ชุมชนระหว่างประเทศเข้าใจมากขึ้น ว่ามลพิษทางอากาศคืออะไร และได้เรียนรู้ว่ามลพิษทางอากาศดังกล่าวสามารถเดินทางข้ามแดน ไปในระยะทางไกลๆ นำมาสู่ความตระหนักเกี่ยวกับมาตรการที่จะห้ามการปล่อยมลพิษทาง อากาศทั้งทางตรงและทางอ้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนจึงค่อย ๆ พัฒนาขึ้น เริ่มต้นจาก soft law ที่มีบทบาทสำคัญที่จะพัฒนาไปเป็นกฎหมายระหว่างประเทศใน

¹ Budialav Vukas, "Concluding Observations On General International Law and New Challenges in the Field of Transboundary Air Pollution", Transboundary Air Pollution: International Legal Aspects of the Co-Operation of States. (Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers 1986), p.353.

อนาคต โดยอาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการร่างสนธิสัญญา หรือแม้แต่ออกเป็นกฎหมายภายในรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับความร่วมมือต่างๆ ถึงแม้ว่าเดิมความร่วมมือเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศส่วนใหญ่จะไม่ได้อยู่ในกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความร่วมมือในการวิจัยและแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ ระบบการตรวจสอบมลพิษ การจัดตั้งเครือข่ายในการประสานงานมาตรการต่างๆ กำลังถูกสร้างขึ้นโดยปริยาย

ตัวอย่างของ Soft Law ที่มักจะถูกนำมาใช้ในตราสารที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศ ได้แก่หลักการที่มีปรากฏใน 1972 Stockholm Declaration เกี่ยวกับการแบ่งปันทรัพยากรอันถูกร่างขึ้นโดย UNEP และ World Charter of Nature ประกาศโดย General Assembly Of UN เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 1982 ซึ่งภายหลังหลักการดังกล่าวถูกแทรกเข้าไปในสนธิสัญญาและตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันอื่นๆอีกมากมาย โดยหลักการพื้นฐานนั้นอยู่ในข้อ 21 ที่บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้แน่ใจว่ากิจกรรมภายในการควบคุมหรือเขตอำนาจของตน จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น

อีกหลักการหนึ่งที่ถูกสอดแทรกอยู่ในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับนั้นคือเมื่อรัฐมีเหตุอันน่าเชื่อได้ว่ากิจกรรมภายในการควบคุมหรือเขตอำนาจของตนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น รัฐนั้นควรจะต้องประเมินถึงผลกระทบของกิจกรรมดังกล่าวที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่แจ้งต่อรัฐอื่นในกิจกรรมดังกล่าว และหากมีการร้องขอก็ควรจะมีการเจรจาหรือชี้แจงกัน และกัน อีกทั้งรัฐยังมีหน้าที่แจ้งต่อรัฐอื่นโดยเร็วเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องร่วมมือกันกับรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำจัดและลดผลกระทบนั้นอีกด้วย

ทั้งนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นตัวอย่งที่ดีว่า กฎหมายระหว่างประเทศสามารถพัฒนามาจากหลักการทั่วไปของกฎหมายได้ ดังเช่นในคำตัดสินอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ คดี Trial Smelter ที่อ้างถึงหลักการที่ไม่มีรัฐใดจะใช้ทรัพยากรของตนโดยทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นได้ หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นหลักเดียวกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในกรณีดังกล่าวคณะอนุญาโตตุลาการไม่ได้ทำอะไรนอกไปจากการปรับใช้หลักการทั่วไปในเรื่อง sic utere tuo ut alienum non laedes ที่วางหลักว่าผู้หนึ่งจะใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนได้ ตราบเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

อีกตัวอย่างเกี่ยวกับหลักที่ว่า “รัฐละเว้นจากการก่อให้เกิดมลพิษข้ามแดนโดยการปล่อยสารที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศซึ่งมาจากหลักการทั่วไปของกฎหมายที่ห้ามกระทำการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและชีวิตของผู้อื่นในกฎหมายอาญาของรัฐ

จากบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศหลายๆแห่ง ได้แตกแขนงเป็นหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หลักการซึ่งทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องออกกฎหมายเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษจากสิ่งแวดล้อม รัฐทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ระดับโลกหรือระดับภูมิภาคเพื่อการป้องกันและสงวนรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถสรุปได้ว่ามีหลักการทั่วไปที่สามารถปรับใช้กับมลพิษทางอากาศข้ามแดนทุกรูปแบบ ได้แก่หลักการดังต่อไปนี้

รัฐมีหน้าที่ต้องป้องกัน ลด ควบคุม มลพิษทางอากาศข้ามแดนโดยไม่ให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น เพื่อการนี้รัฐต้องออกมาตรการที่จำเป็นตามความสามารถของตนเพื่อใช้ดำเนินการอย่างดีที่สุด

ห้ามก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศด้วยการปล่อยสารที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ออกสู่อากาศ

รัฐจะต้องตระเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนเพื่อเสนอต่อองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ

รัฐต้องร่วมมือกันโดยสุจริตกับรัฐอื่นและองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ในการป้องกัน และกำจัดมลพิษทางอากาศข้ามแดน

รัฐที่กำลังวางแผนเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศข้ามแดนจะต้องแจ้งต่อรัฐที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบรวมถึงองค์การระหว่างประเทศผู้ที่มีอำนาจโดยเร็ว

รัฐที่กำลังวางแผนเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีความเสี่ยงจะก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศข้ามแดน หากได้รับการร้องขอจากรัฐที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมนั้น จะต้องปรึกษาหารือซึ่งกันและกันในปัญหาเกี่ยวกับกิจกรรมนั้น

รัฐที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศข้ามแดนต้องร่วมมือกับรัฐผู้ได้รับผลกระทบและองค์การระหว่างประเทศผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากกิจกรรมของรัฐนั้น

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศเริ่มมีการพัฒนาแนวคิดจนกลายเป็นหลักการหรือหลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศ อันจะถูกสอดแทรกไว้ในตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันและไม่มีผลผูกพัน รอการพัฒนาไปเป็นกฎหมายระหว่างประเทศในลำดับต่อไป อย่างเช่นจารีตประเพณีในกฎหมายระหว่างประเทศเป็นต้น

ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนในรูปของตราสารระหว่างประเทศ

2.1.2 ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน

ตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนโดยตรงนั้นมีอยู่ไม่มากนัก โดยในนี้ผู้เขียนได้แบ่งกรอบของตราสารระหว่างประเทศออกเป็น 2 ส่วนคือ ตราสารในระดับพหุภาคี (หลายฝ่าย) และระดับทวิภาคี (สองฝ่าย)

2.1.2.1 ตราสารระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี²

ในส่วนของความตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนยังมีไม่มากนัก ในที่นี้ผู้เขียนแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนคือตราสารที่มีบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศข้ามแดน ได้แก่ 1982 United Nation Convention on the Law of the Sea กำหนดให้รัฐนำกฎหมายหรือระเบียบมาใช้ในการป้องกัน ลดและควบคุมมลพิษทางทะเล ตลอดจนมลพิษทางอากาศด้วย (มาตรา 212 ย่อหน้าที่ 1) ยิ่งไปกว่านั้นรัฐจะต้องพยายาม (endeavour) ก่อตั้งกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคและในระดับโลกเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศและจะต้องบังคับใช้ทั้งกฎเกณฑ์ทั้งในระดับภายในและระดับระหว่างประเทศ (มาตรา 222)

นอกจากนั้นยังมี 1974 Nordic Convention on the Protection of the Environment รวมถึง 1976 Barcelona Convention on the Mediterranean และ 1980 Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources เป็นต้น

ในส่วนของตราสารเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศข้ามแดนนั้น ได้แก่อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล (1979 Convention on Long-range Transboundary Pollution) ซึ่งถือเป็นความตกลงฉบับแรกของโลกที่มุ่งจัดการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน ในแถบภูมิภาคยุโรป

Vienna of the Convention for the Protection of the Ozone Layer 1985 สนธิสัญญาระหว่างประเทศอีกฉบับที่มุ่งจัดการกับมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะ ที่อธิบายถึงหลักการที่ว่า “รัฐทั้งหลายในโลกที่แม้จะมีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน แต่จำเป็นต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาลิงแวดล้อม เพราะสำหรับเรื่องสิ่งแวดล้อมถือเป็นหนึ่งเดียวกันทั่วโลก” ได้เป็นอย่างดี

² Alexandre-Charles Kiss, “Concluding Observation on Transboundary Air Pollution and Emerging Concepts of International Law”, *Transboundary Air Pollution: International Legal Aspects of the Co-Operation of States*, (Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1986), p.355-361.

และล่าสุดในปี 2002 มีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) ที่มุ่งจัดการมลพิษทางอากาศข้ามแดนที่เกิดจากหมอกควันจากไฟป่าและการเผาในที่โล่งอันเป็นข้อตกลงที่ใช้ในภูมิภาคอาเซียนนั่นเอง

2.1.2.2 ตราสารระหว่างประเทศในทวีปเอเชีย

ในส่วนของตราสารในระดับทวีปเอเชียเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนปรากฏในข้อตกลงระหว่างอเมริกาและแคนาดาเกี่ยวกับคุณภาพทางอากาศ(1991Canada-United States Air Quality Agreement) นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือข้ามแดนระหว่างฝรั่งเศสและเยอรมนี (Transboundary Co-operation between France and federal republic of Germany)³ ความร่วมมือข้ามแดนระหว่างยูโกสลาเวียและประเทศเพื่อนบ้าน (Transboundary Co-operation between Yugoslavia and Its Neighbouring States)⁴ และความร่วมมือข้ามแดนระหว่างโปแลนด์และประเทศเพื่อนบ้าน (Transboundary Co-operation between Poland and Neighbouring States)⁵ เป็นต้น

2.1.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน

นอกจากแนวคิดหรือหลักการที่อยู่ในรูปแบบของ Soft Law หลักกฎหมายทั่วไป และตราสารระหว่างประเทศแล้ว คำพิพากษาของศาลก็เป็นอีกที่มาหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน ซึ่งอาจนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในลำดับต่อไป

ทั้งนี้ผู้เขียนจะนำเสนอคดีใน 2 ระดับเพื่อแสดงให้เห็นถึงการนำเอาหลักการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนที่มีอยู่มาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีหลายคดี กล่าวคือในคดี Trail Smelter Arbitration ซึ่งเป็นคดีระหว่างอเมริกาและแคนาดาที่ถูกตัดสินโดยคณะอนุญาโตตุลาการ

³ Thomas Bunge, "Transboundary Co-operation between France and federal republic of Germany", Transboundary Air Pollution:International Legal Aspects of the Co-Operation of States, (Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1986),p.181.

⁴ Budislav Vukas, "Transboundary Co-operation between Yugoslavia and Its Neighbouring States", Transboundary Air Pollution:International Legal Aspects of the Co-Operation of States, (Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1986),p.199.

⁵ Jerzy Sommer, "Transboundary Co-operation between Poland and Neighbouring States", Transboundary Air Pollution:International Legal Aspects of the Co-Operation of States, (Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1986),p.205.

ระหว่างประเทศ ในขณะที่คดี Gabčíkovo-Nagymaros Project เป็นคดีระหว่างฮังการีและสโลวาเกีย ซึ่งถูกตัดสินโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อันมีประเด็นอันควรพิจารณาดังต่อไปนี้

2.1.3.1 คดี Trail Smelter Arbitration (United State V. Canada)⁶

คดี Trail Smelter Arbitration นี้เป็นคดีที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนโดยตรงระหว่างอเมริกาและแคนาดาที่ถูกตัดสินโดยคณะอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ โดยมีสาระสำคัญในการใช้หลักการทั่วไป อันมีบ่อเกิดจากหลักกฎหมายภายในประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ในเรื่องการไม่ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตน โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และหลักความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวมลพิษทางอากาศข้ามแดน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

คดี Trail Smelter Arbitration 1949 อันเป็นคดีพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา โดยในปี ค.ศ.1896 โรงงานสัญชาติแคนาดาชื่อ Consolidated mining and smelting ประกอบกิจการถลุงแร่ที่มีส่วนประกอบของสังกะสีและตะกั่ว มีสำนักงานและโรงงานอยู่ในมณฑลบริติชโคลัมเบีย เมือง Trail ทางตอนใต้ของประเทศแคนาดา ซึ่งห่างจากพรมแดนของรัฐวอชิงตันของประเทศสหรัฐอเมริกา ประมาณ 7 ไมล์

ในการถลุงแร่โรงงานได้ปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โดยมีอัตราการระหว่าง 600-700 ตันต่อวัน โดยสภาพทางกายภาพและทางอุตุนิยมวิทยา ทำให้กลุ่มก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงงานบริษัท Trail เคลื่อนตัวไปทางใต้ของมณฑลบริติช โคลัมเบียข้ามแดนไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1925-1931 ติดต่อกันจนความเสียหายได้ปรากฏขึ้นในรัฐวอชิงตันของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1926

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้แจ้งต่อรัฐบาลแคนาดาเพื่อขอให้แก้ปัญหาดังกล่าวไปพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมระหว่างประเทศ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1931 คณะกรรมการร่วมระหว่างประเทศได้ พิจารณาแล้วและได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้ทางพลเรือนสหรัฐอเมริกาเป็นเงิน 350,000 ดอลลาร์สหรัฐพร้อมทั้งได้ทำข้อตกลงเพื่อให้มีมาตรการที่ชัดเจนในการขจัดหรือลดมลพิษในอนาคตที่คาดว่าจะเกิดปัญหานี้ซ้ำอีก โดยได้แนะนำโรงงานดังกล่าวให้หาวิธีการลดสาร ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่ปล่อยจากปล่อง

⁶ Trail Smelter (U.S. v. Can.), 3 R.I.A.A.1938 (March 11, 1941), reprinted in 35 AM. J.INT'L L.684(1941),p.7-16.

⁷ 7 ไมล์ หรือประมาณ 11.27 กิโลเมตร

แต่จนกระทั่งปี ค.ศ.1933 ความเสียหายก็ยังปรากฏอยู่ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้แจ้งต่อรัฐบาลแคนาดาว่าทางโรงงานมิได้มีมาตรการในการป้องกันให้เป็นที่พอใจ ดังนั้นทั้งสองประเทศตกลงนำข้อพิพาทไปให้อนุญาตตุลาการระหว่างประเทศพิจารณาเพื่อหาข้อยุติที่ถาวร

คำวินิจฉัยของศาล

ในวันที่ 15 เมษายน 1935 คณะอนุญาโตตุลาการจำนวน 3 คน โดยมีประธานจากประเทศเบลเยียม 1 คน จากคู่พิพาทฝ่ายละ 1 คน และยังมีนักวิทยาศาสตร์ฝ่ายละ 1 คน เพื่อช่วยในการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการด้วย โดยคณะอนุญาโตตุลาการได้นำหลัก Sic utere tuo ut alienum non laedas (Use your own so as not harm to other) หมายถึงรัฐใดๆจะต้องไม่ใช้สิทธิหรือทรัพย์สินของตนเองไปในทางที่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นหรือจะต้องไม่ใช้สิทธิอธิปไตยดังกล่าวในทางที่ผิด⁷ มาใช้ในการตัดสินคดีนี้ ดังนี้

1. ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่มลรัฐวอชิงตันจากโรงงานถลุงแร่ของบริษัท Trail ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1932 จนถึง 1 ตุลาคม 1937 ในส่วนของค่าเสียหายนั้นคณะอนุญาโตตุลาการได้ใช้หลักในเรื่องของการรบกวน (Nuisance) และการบุกรุก (Trespass) ที่วางหลักไว้โดยศาลของสหรัฐอเมริกาใช้ในการวินิจฉัยให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับชดเชยค่าเสียหาย

2. ห้ามบริษัท Trail มิให้ก่อความเสียหายขึ้นในอนาคตอีก โดยคณะอนุญาโตตุลาการได้อาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศประกอบกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา กำหนดว่ารัฐย่อมไม่มีสิทธิจะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตนในลักษณะอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อดินแดนของรัฐอื่นหรือต่อทรัพย์สินของบุคคลในดินแดนนั้น แคนาดาจึงต้องรับผิดชอบการกระทำของโรงงานถลุงแร่ของบริษัท Trail ทั้งในปัจจุบันและอนาคตและยังมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นอีก

จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการพัฒนาของหลักการทั่วไปอันเป็นกฎหมายภายในจนกลายเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยรัฐมีหน้าที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น และต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวนั่นเอง

⁷จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 53.

ทั้งนี้หลักการทั้งสองที่กล่าวไว้ในข้างต้น ล้วนแล้วแต่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของ ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยเฉพาะในส่วนของหลักการ อันจะกล่าวใน ลำดับต่อไป

2.1.3.2 คดี Gabcikovo- Nagymaros Project (Hungary V. Slovakia)⁸

คดี Gabcikovo- Nagymaros Project ระหว่างฮังการีและสโลวาเกีย ซึ่งถูกตัดสิน โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีสาระสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ และที่สำคัญศาล ต้องการวางหลักการใหม่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเรื่องหลักความร่วมมือ โดยมุ่งให้รัฐ ให้ความร่วมมือต่อกันในเรื่องการป้องกันมลพิษข้ามแดน โดยให้ยอมรับการพัฒนาประเทศพร้อมๆ ไปกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม และความเสียหายข้ามแดนอันจะเกิดต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยมี สาระสำคัญดังนี้

ข้อเท็จจริง

ในปี 1977 มีการตกลงกันระหว่างในสโลวาเกียและฮังการี ในการสร้างเขื่อนเพื่อที่จะ ผลิตพลังงานไฟฟ้า ควบคุมน้ำและพัฒนาทางการสำรวจบนแม่น้ำดานูบ ปรากฏว่าในปี 1989 ฮังการีหยุดการดำเนินโครงการดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ โดยกล่าวหาว่าโครงการดังกล่าวส่งผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อมของฮังการีและการจัดการน้ำในบูดาเปส ต่อมาสโลวาเกีย(ผู้สืบทอดต่อ เชกโกสโลวาเกีย) ปฏิเสธข้อกล่าวหาต่าง ๆ และยืนยันให้ฮังการีได้ดำเนินการตามหน้าที่ใน สนธิสัญญา ตามที่มีการวางแผนและวางวิธีดำเนินการในโครงการไว้

ศาลวินิจฉัยว่า

ฮังการีไม่มีสิทธิที่จะยับยั้งและล้มเลิกโครงการก่อสร้างเขื่อนในปี 1989 เพราะเป็น โครงการที่เกิดขึ้นตามสนธิสัญญาที่ลงนามในปี 1977 ที่ทำโดยฮังการีและเชกโกสโลวาเกียและยังมี สนธิสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การแจ้งยกเลิกสนธิสัญญา 1977 ของฮังการีและสนธิสัญญาที่ เกี่ยวข้องในวันที่ 19 พฤษภาคม 1992 ไม่ถือว่ามีผลเป็นการยกเลิกตามกฎหมาย (ยังคงบังคับใช้ และให้มีผลควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ) และสโลวาเกีย ในฐานะที่เป็นผู้สืบทอด ต่อเชกโกสโลวาเกีย กลายมาเป็นคู่สัญญาในสนธิสัญญา 1977

ฮังการีและสโลวาเกียต้องมีการเจรจาอย่างจริงจังในสถานการณ์ทั่วไปและต้องใช้

⁸ I.C.J. report 1997, Case concerning Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Summary of Judgment of 25 September 1997, p.1-14

มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา 1977 เว้นแต่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันเป็นอย่างอื่น การดำเนินการร่วมกันสำหรับการสร้างเขื่อนบนอาณาเขตสโลวักต้องมีการก่อสร้างขึ้นตามสนธิสัญญา 1977

คู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องชดเชยค่าเสียหายต่ออีกฝ่ายหนึ่งสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ศาลถือว่า เป็นการพัฒนามาตรฐานใหม่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสนธิสัญญาและทั้งสองฝ่ายควรจะร่วมมือกันโดยการทำ ความตกลง และเพื่อที่จะยอมรับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจพร้อมๆกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม "ควรที่จะพิจารณาผลกระทบของสิ่งแวดล้อมจากการจัดการ โรงไฟฟ้า Gabčíkovo โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งสองฝ่ายต้องหาวิธีการที่จะทำให้พึงพอใจในปริมาณของน้ำที่จะถูกปล่อยสู่ พื้นที่ของ ดานูบลและเข้าสู่แม่น้ำทั้งสองฝั่ง

จากคำพิพากษาของศาลข้างต้นจะเห็นได้ว่าคำพิพากษาดังกล่าวต้องการวางหลักเกณฑ์แก่สังคมนระหว่างประเทศ โดยให้รัฐพิจารณาผลกระทบของสิ่งแวดล้อมจากการจัดการ โรงไฟฟ้า Gabčíkovo กรณีดังกล่าวอาจนำมาปรับใช้กับกรณีมลพิษทางอากาศข้ามแดนในเรื่องที่ รัฐจะต้องประเมินกิจกรรมหรือโครงการภายในประเทศ เกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อ สิ่งแวดล้อม และความเสียหายข้ามแดนที่อาจเกิดกับรัฐข้างเคียง เป็นต้น อันถือเป็นหน้าที่ตาม กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั่นเอง

ทั้งนี้หลักการความร่วมมือดังกล่าวข้างต้น มีปรากฏอยู่ในข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษ จากหมอกควันข้ามแดนด้วย โดยจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

2.2 แนวทางการบังคับใช้ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน

ดังที่กล่าวไว้ในส่วนของตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน (หัวข้อ 2.1.2) แล้วว่าไม่มีตราสารระหว่างประเทศฉบับอื่นที่มุ่งจัดการเกี่ยวกับหมอกควันพิษข้ามแดนโดยเฉพาะ แต่มีแนวโน้มในบางภูมิภาคที่พยายามจัดการกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน อันอาจเป็นประโยชน์ต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน สำหรับเป็นบทเรียนในเรื่องการตรวจตราการบังคับใช้สนธิสัญญาดังกล่าวนั่นเอง

2.2.1 อนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล(Convention on Long-range Transboundary Air Pollution)

เพื่อพิสูจน์ว่าการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้หรือไม่ประการใด จึงจำเป็นต้องศึกษาข้อตกลงลักษณะเดียวกันในภูมิภาคอื่น เพื่อใช้เป็นเครื่องชี้วัดปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน อีกทั้งเพื่อเป็นบทเรียนบางประการสำหรับการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวอีกด้วย

อนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล(ต่อไปนี้จะเรียกว่า 1979 ECE Convention) เป็นความตกลงพหุภาคีฉบับแรกของโลกที่มุ่งควบคุมและจัดการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศโดยตรง ซึ่งเกือบทุกประเทศทั้งในยุโรปเหนือและยุโรปใต้รวมทั้งแคนาดาและสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นภาคี อนุสัญญาดังกล่าวถูกร่างขึ้น ณ กรุงเจนีวา เมื่อปี 1979 และมีผลบังคับใช้ในปี 1983 จนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลาเกือบ 30 ปีที่มาตรการภายใต้ อนุสัญญาถูกขับเคลื่อนผ่านความร่วมมือของรัฐภาคี อันนำมาสู่วิวัฒนาการในเรื่องการควบคุม ป้องกัน และกำจัดมลพิษทางอากาศที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาถึงแนวทางการบังคับใช้ อนุสัญญาดังกล่าวจึงนับเป็นประโยชน์ยิ่งในการบ่งชี้ถึงข้อบกพร่องในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและใช้เป็นบทเรียนสำหรับการบังคับใช้ในลำดับต่อไป

2.2.1.1 ภูมิหลังและที่มา

เนื่องจากสหภาพยุโรปมีการรวมตัวกันที่เหนียวแน่น อีกทั้งยังมีลักษณะพิเศษบางประการอันมีผลสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ดังนั้นก่อนจะศึกษาถึงแนวทางการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวเพื่อเป็นบทเรียนต่ออาเซียนนั้น จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงภูมิหลังและที่มา ทั้งในส่วนของลักษณะของสหภาพยุโรปและความเป็นมาของ 1979 ECE Convention ดังต่อไปนี้

2.2.1.1.1 ลักษณะของสหภาพยุโรป⁹

สหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยรัฐสมาชิก 27 ประเทศ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ภายใต้สนธิสัญญา

⁹ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, สหภาพยุโรป [ออนไลน์], 4 พฤษภาคม 2547. แหล่งที่มา : www.thaiibe.moc.go.th/Portals/0/Ducumnet/EU%5B2%5D.doc.

ออสเตเรีย เบลเยียม บัลแกเรีย, ไชปรัส, สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส

มาสทริชต์ แทนที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) โดยที่ประชุมคณะมนตรียุโรป (The European Council) ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการรับสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป ซึ่งมีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้ประเทศที่จะสมัครเป็นสมาชิกจะต้องมีคุณสมบัติ 5 ประการที่เรียกว่า เกณฑ์โคเปนเฮเกน (Copenhagen Criteria) ได้แก่

1. มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ เคารพในหลักสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย
2. มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) ที่สามารถรองรับแรงกดดันจากการแข่งขันภายในตลาดเดียวของสหภาพยุโรปได้
3. สามารถปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ในฐานะประเทศสมาชิก ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรป ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรป
4. ยึดถือเป้าหมายในการบรรลุความเป็นสหภาพทางการเมืองและสหภาพเศรษฐกิจและการเงินของสหภาพยุโรป
5. การรับประเทศสมาชิกใหม่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการบูรณาการยุโรป

โครงสร้างของสหภาพยุโรปนั้นมีลักษณะ "เหนือชาติ" (supranational trait) อย่างชัดเจน ที่กล่าวเช่นนี้เพราะบรรดารัฐสมาชิกไม่เพียงรวมตัวกันเท่านั้น หากยังร่วมสร้างสรรค์สถาบันหรือหน่วยงานภายใน ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ อันประกอบไปด้วย สภายุโรป คณะมนตรี คณะกรรมาธิการ และศาลยุติธรรม

ทั้งนี้ข้อพิจารณาบางประการ เกี่ยวกับลักษณะของสหภาพยุโรปที่ช่วยเสริมให้การบังคับใช้ 1979 ECE Convention เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจำเป็นต้องใช้เป็นข้อพิจารณาในการนำบทเรียนการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ไปปรับใช้กับอาเซียนได้ในลำดับต่อไป ดังนี้¹⁰

โรมาเนีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร

¹⁰ ธนพัฒน์ เล็กเกียรติ์จักร, ปัจจัยในความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรป อาเซียนต้องดูละครแล้วย้อนดูตัว [ออนไลน์], 2 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา: www.thailawstudent.bizhat.com/EU-ASEAN.doc

1) ชาวยุโรปมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ (Historical Background) ร่วมกัน โดยมีจุดยึดอยู่กับสงครามตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ทำให้เริ่มมีความคิดในการรวมยุโรปเพื่อจุดมุ่งหมายที่จะไม่ต้องการให้เกิดสงครามอีก (NO MORE WAR) นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางด้านศาสนาซึ่งชาวยุโรปมีศาสนาคริสต์รวมกันมีภาษาที่พัฒนามาจากภาษาละตินร่วมกัน (Lingua Franca) การปกครองในปัจจุบันที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมือนกัน มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน แม้จะมีประเทศที่มีฐานะไม่ดันทันกันอยู่ด้วยแต่ก็มีประเทศที่ร่ำรวยคอยให้การช่วยเหลือโดยมีข้อตกลงช่วยเหลือกัน เช่น การที่รัฐสมาชิกตกลงกันให้การช่วยเหลือ 4 ประเทศยากจนอย่าง สเปน กรีซ ไอร์แลนด์และโปรตุเกส ในช่วงของสนธิสัญญา Maastricht

2) เจตนาของการก่อตั้งองค์การในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศเหนือรัฐมาตั้งแต่เริ่มแรก (Functional Federalism, Supra-national International Organization) โดยเห็นข้อความคิดนี้มาตั้งแต่ Schumann Declaration ที่มีความคิดจะให้ High Authority ที่มีอำนาจในการตัดสินใจแทนรัฐสมาชิกภายในขอบอำนาจขององค์การและมีผลผูกพันรัฐสมาชิกนับว่าเป็นเรื่องที่รัฐอาจจะต้องยอมสละหรือถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยในหลายๆ เรื่องไปให้องค์การซึ่งผลก็คือทำให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันและสามารถขับเคลื่อนองค์การไปได้อย่างสะดวก คล่องตัว และนอกจากนั้นรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศแบบนี้ทำให้มีการออกแบบวิธีการทำงานให้มีรูปแบบของข้อความคิดแบบ Community Method ต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นที่มีรูปแบบเป็น Intergovernmental Method

3) มีระบบกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ซึ่งพัฒนามายาวนานและมีความแข็งแกร่งมาก นอกจากนั้นยังไม่อยู่ภายใต้การพึ่งพาอาศัยระบบกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ไป ทำให้เกิดระบบกฎหมายของตน คือ ระบบกฎหมายยุโรปหรือระบบกฎหมายประชาคม (European Legal System, Community Legal System) ซึ่งมีผลผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องเคารพและปฏิบัติตามโดยไม่สามารถที่จะตั้งข้อสงวน (Reservation) ได้และไม่ต้องการคำนึงถึงอนุวัติการตามทฤษฎีเอกนิยมหรือทวินิยมในเรื่องที่รัฐถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยไปให้ประชาคมแล้ว รัฐสมาชิกก็จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม (Approximation of Law และ Community Loyalty)

ส่วนระบบการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการดำเนินคดีในกรณีที่มีการกระทำขัดต่อกฎหมายประชาคมของรัฐสมาชิกนั้นก็ได้มีการวางกรอบที่ชัดเจนโดยใน EC Treaty 1957 ได้วางมาตรการในการดำเนินการทางกฎหมายกับรัฐสมาชิกที่กระทำการฝ่าฝืน

กฎหมายของประชาคมไว้ ซึ่งมีทั้งกระบวนการในระดับประชาคม (Community Level) ใน TREC มาตรา 226, 227 และ 228 ที่เปิดโอกาสให้นำคดีขึ้นสู่ศาลได้ 3 ทาง คือ โดยรัฐสมาชิก (มาตรา 227) โดยคณะกรรมการสิทธิการ (มาตรา 226) และโดยศาลประชาคมเอง (มาตรา 228) และกระบวนการในระดับรัฐสมาชิก (National Level) ตาม TREC มาตรา 234 ในเรื่องของ The Preliminary Reference Procedure นอกจากนี้ยังมีการออก Act of Procedure มาเพื่อวางกรอบกติกาและกระบวนการในการพิจารณาคดีของประชาคมอีกด้วย

4) มีองค์การในการระงับข้อพิพาทหรือองค์การศาล ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกก็ไม่ต้องไประงับข้อพิพาททันที ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice : ICJ) ซึ่งรัฐสมาชิกจะไม่สามารถปฏิเสธอำนาจศาลประชาคมเหมือนการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งศาลจะมีเขตอำนาจก็ต่อเมื่อคู่ความซึ่งเป็นรัฐแต่ละรัฐยอมรับอำนาจศาลแล้วเท่านั้น การระงับข้อพิพาทก็ไม่ต้องอาศัยการเจรจาทางการทูตหรือมาตรการตอบโต้และแก้แค้นของรัฐคู่พิพาทแต่ต้องระงับข้อพิพาทโดยประชาคมและตามกติกาของประชาคมซึ่งจะมีผลผูกพันรัฐสมาชิก อันเป็นสิ่งที่ช่วยลดความตึงเครียดและสร้างสันติภาพในประชาคมได้และยังสามารถมั่นใจว่าข้อพิพาทจะถูกระงับอย่างแน่นอนเพราะการที่รัฐสมาชิกไม่สามารถปฏิเสธอำนาจศาลประชาคมในขณะที่ศาลประชาคมก็ไม่อาจอ้างว่าไม่สามารถตัดสินคดีได้ตามหลักศาลไม่สามารถปฏิเสธความยุติธรรม (deny of justice) ซึ่งวิธีการเจรจาทางการทูตอาจไม่แน่นอนว่าจะระงับข้อพิพาทได้หรือแม้แต่การระงับข้อพิพาทโดย ICJ ก็เชื่อว่าศาลจะระงับข้อพิพาทได้หากรัฐไม่ยอมรับอำนาจศาล หรือแม้แต่การเจรจาโดยองค์การระหว่างประเทศที่ไม่มีระบบกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับพิพาทก็อาจไม่สามารถระงับข้อพิพาทของรัฐสมาชิกได้

5) ในสหภาพยุโรปเองยังมีช่องทางที่ให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีกับรัฐสมาชิกต่อศาลประชาคมได้ซึ่งแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐเท่านั้นที่จะเป็นคู่ความในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ ตาม Article 34(1) Statute of the International Court of Justice 1945

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การรวมตัวเป็นหนึ่งในเดียวของสหภาพยุโรปมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวในเรื่องความเหนียวแน่น ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์หรือการรวมตัวในภูมิภาคอื่น ซึ่งลักษณะพิเศษดังกล่าวนี้นำไปสู่ระบบร่วมกันหลายประการ อาทิ กฎหมายสหภาพยุโรป หรือศาลสหภาพยุโรป เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นกลไกอื่น ๆ ที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ดังจะกล่าวในลำดับต่อไป

2.2.1.1.2 ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล¹¹

1979 ECE Convention เป็นผลมาจากความพยายามผลักดันในการแก้ไขปัญหา มลพิษทางอากาศข้ามแดน อันเนื่องมาจากการตรวจสอบความเป็นกรดที่เพิ่มขึ้นในทะเลสาบของประเทศสวีเดน โดยการศึกษาวิจัยของนักวิทยาศาสตร์ชาวสวีเดนชื่อ Svante Oden ซึ่งระบุถึงความเข้มข้นของกรดในทะเลสาบรวมไปถึงความเสียหายต่อสิ่งก่อสร้าง อาคารบ้านเรือน โบราณสถานต่างๆ ที่ถูกกัดเซาะด้วยน้ำฝนที่มีกรดผสมอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1968 พบว่าทะเลสาบจำนวน 18,000 แห่งจากทั้งหมด 85,000 แห่งมีความเป็นกรดอยู่ในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออาศัยอยู่ในน้ำอย่างรุนแรง ซึ่งรายงานดังกล่าวยังระบุอีกด้วยว่าแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีที่มาจากประเทศอังกฤษและเยอรมันเป็นส่วนใหญ่

แต่เนื่องจากในขณะนั้นปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศยังเป็นประเด็นปัญหาใหม่ ที่ยังไม่มีใครจะได้รับการตระหนักในปัญหาดังกล่าวนัก ดังนั้น เมื่อมีรายงานการวิจัยของประเทศสวีเดนปรากฏขึ้นมา ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปจึงไม่ค่อยให้ความสนใจต่อปัญหาดังกล่าวเท่าที่ควร โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและเยอรมันนั้น แสดงท่าทีไม่ยอมรับต่อรายงานฉบับดังกล่าว¹² ยังคงดำเนินการปล่อยสารที่ทำให้เกิดฝนกรด ได้แก่ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และของไนโตรเจนออกไซด์ต่อไป

จนกระทั่งในปี ค.ศ.1972 ประเทศสวีเดนซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนในรูปของฝนกรดอย่างมากมาย ได้นำเอารายงานการวิจัยฉบับดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมของการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ณ กรุงสตอกโฮล์ม (Stockholm on Human Environment 1972) เป็นครั้งแรก แต่ได้รับเสียงสะท้อนในลักษณะที่ไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือในรายงานการวิจัยดังกล่าวเท่าไร รวมทั้งได้รับการโต้แย้งจากประเทศส่วนใหญ่โดยเฉพาะอังกฤษและเยอรมัน¹³ ในขณะที่ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย (Scandinavian Countries) เริ่มที่จะยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน เพราะตระหนักว่าปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ไม่อาจแก้ไขได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่ง พร้อมกับสนับสนุนต่อรายงานการวิจัยและท่าทีของสวีเดนอย่างแข็งขัน

¹¹ อีรพล นามพลกรัง, "ผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางอากาศ ข้ามพรมแดนระยะไกล : ศึกษากรณีของประเทศไทย".(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขา นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

¹² Tollan A., "The Convention on long-range transboundary air pollution," *Journal of world trade law* 19 (June 1985) : 616.

¹³ Ibid.,

จากผลการประชุม ณ กรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการบังคับใช้ “คำประกาศกรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ” (Stockholm Declaration on Human Environment 1972) ซึ่งได้วางแนวทางในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ ในด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ในหลักการข้อที่ 21 (Principle 21) ซึ่งมีเจตนารมณ์ต้องการให้ประเทศต่างๆ ตระหนักและร่วมกันคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของโลก

กระแสการตื่นตัวในเรื่องสิ่งแวดล้อมเริ่มมีมากขึ้นเป็นลำดับและได้รับการยืนยันอีกครั้งเมื่อองค์การเพื่อการร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD) จัดตั้งโครงการตรวจวัดมลพิษทางอากาศ โดยได้ทำการศึกษาวิจัยสรุปรายงานและระบุว่า สารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ถูกพัฒนาไปเป็นระยะทางพันๆ ไมล์ จากแหล่งกำเนิดได้ และสัดส่วนปริมาณของสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ดังกล่าวส่วนใหญ่มาจากแหล่งกำเนิดในต่างประเทศและมาจากประเทศในยุโรปทั้งหมด และรายงานได้สรุปว่าความพยายามในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ แต่เพียงรัฐเดียวรัฐหนึ่งไม่เพียงพออีกต่อไป

อย่างไรก็ดี OECD พยายามหามาตรการหลายอย่างโดยมีจุดหมายในเรื่องมาตรการความรับผิดชอบของรัฐโดยเฉพาะมลพิษทางอากาศ ได้แก่

1. หลัก Non-Discrimination หมายถึง การกำหนดให้แต่ละรัฐควบคุมมลพิษทางอากาศที่พรมแดนอย่างเข้มงวดให้เสมอเหมือนที่ได้ควบคุมมลพิษทางอากาศ¹⁴

2. หลัก Equal Access หมายถึง การกำหนดให้ มีการแก้ไขปัญหาหารือร่วมกัน โดยให้แต่ละรัฐเข้าสู่อการแก้ปัญหาได้อย่างเท่าเทียมกัน¹⁵

3. หลัก Notification and Consultation หมายถึง การกำหนดให้แต่ละรัฐต้องแจ้งข้อมูลและปรึกษาหารือร่วมกันในกรณีมีโครงการหรือกิจกรรมใหม่ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อพรมแดนได้¹⁶

4. หลัก Polluter Pays Principle (PPP) หมายถึง การกำหนดให้รัฐที่ก่อมลพิษต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดและแก้ไขมลพิษที่เกิดขึ้น หรือเรียกสั้นๆ ว่า “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย”¹⁷

เนื่องจากรายงานของ OECD ที่เสนอหลักการต่างๆ ข้างต้นนี้ไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่หลักการเหล่านี้ช่วยในการกำหนดความรับผิดชอบระหว่างประเทศและมี

¹⁴ OECD, Equal right of access in relation to transfrontier pollution (Paris : OECD, 1976), p.148.

¹⁵ Ibid.,

¹⁶ OECD, Strengthening international co-operation on environmental protection in transfrontier regions (Paris : OECD, 1976). p.154.

¹⁷ OECE, Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies (Paris : OECD ,1972).p.104.

อิทธิพลต่อเนื้อหาของบัญญัติของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลมาก¹⁸

จนกระทั่งอนุสัญญาได้มาถึงวาระที่ได้รับการก่อตั้งอย่างประสบผลสำเร็จในปี ค.ศ.1975 ในวาระการประชุมว่าด้วยความมั่นคงและการร่วมมือในยุโรป (Conference on Security and Cooperation in Europe-CSCE) หรือเรียกสั้นๆว่า “การประชุมว่าด้วยความมั่นคง” (Security Conference) ซึ่งในช่วงของประชุมตัวแทนของประเทศสหภาพโซเวียต (ในขณะนั้น) ได้แก่ ประธานาธิบดี Leonid Brezhnev ได้เสนอต่อที่ประชุมสมาชิกหลายประเทศในเรื่องของการเพิ่มความร่วมมือมากขึ้น ในเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง คือ การพลังงาน (Energy) การขนส่ง (Transportation) และสิ่งแวดล้อม (Environment)

จากคำประกาศสุนทรพจน์ของประธานาธิบดี Brezhnev นี้เอง ได้กลายเป็นแรงกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ เริ่มหันมาสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นจนกล่าวได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำมาพิจารณาในระดับระหว่างประเทศ (International Level) ในลักษณะที่เป็นเรื่องสำคัญ (Predominant Topic) เสมอเหมือนกับหัวข้อการเจรจาในระดับระหว่างประเทศอื่นๆ จากแรงกระตุ้นนี้เองทำให้ตัวแทนของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียได้อาศัยประโยชน์จากประกาศสุนทรพจน์นี้ ผลักดันให้มีการร่างอนุสัญญา และองค์กรที่ปรึกษาภายในคณะกรรมการเศรษฐกิจยุโรป (Economic Commission for Europe-ECE) เพื่อที่จะนำมาใช้แก้ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล (Long-Range Transboundary Air Pollution Problem)

ด้วยเหตุนี้ ECE จึงได้รับเลือกให้เป็นเวทีการเจรจา (Forum) ในการเจรจาในเรื่องการลดมลพิษทางอากาศที่มาจากทั้งยุโรปตะวันตกและยุโรปตะวันออก รวมทั้งที่มาจากประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

ภายหลังจากที่ได้ทำการเจรจา และวิจัยมานานหลายปี การผลักดันเพื่อทำการก่อตั้งอนุสัญญา ยังไม่สำเร็จ เนื่องจากยังมีอุปสรรคที่ขัดขวางต่อการลงนามในอนุสัญญา ในขณะที่ประชาคมยุโรป (ในขณะนั้น) (European Community-EC) มีเจตนาที่จะลงนามในอนุสัญญา อยู่แล้ว ทำให้การก่อตั้ง อนุสัญญา ยังไม่ประสบความสำเร็จ ในที่สุดด้วยแรงผลักดันทางการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกของ EC และ ECE และความพยายามของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ทำให้การก่อตั้งอนุสัญญาประสบผลสำเร็จในเวลาต่อมา ในวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ.1979 ในการประชุมระดับสูงภายใต้การควบคุมดูแลของ ECE ณ กรุงเจนีวา

อนุสัญญามีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม ปีค.ศ.1983 เมื่อมีรัฐ 24 รัฐลงนามในอนุสัญญา ซึ่งในปัจจุบันมีประเทศต่างๆในยุโรปตะวันตกและตะวันออกรวมถึงทวีปอเมริกา

¹⁸ โปรดดูมาตรา 5,8 ของอนุสัญญาในภาคผนวก

เหนือเข้าเป็นภาคีรวมทั้งสิ้น 51 ประเทศ ด้วยกัน นอกจากนี้ยังมีพิธีสารเพิ่มเติมเฉพาะเรื่องอีกทั้งหมด 8 ฉบับ** เพื่อยังผลให้การกำหนดพันธกรณีแก่รัฐภาคีมีความชัดเจน รัดกุมและเหมาะสมกับมลพิษแต่ละชนิด

2.2.1.2 สารสำคัญและองค์กรภายใต้อนุสัญญา

สารสำคัญที่บรรจุอยู่ในตราสารระหว่างประเทศต่างๆเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงแนวคิดและหลักการระหว่างประเทศที่มีอยู่ เช่นเดียวกับ 1979 ECE Convention ที่ได้นำหลักการหรือแนวคิดเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนมาบรรจุลงไว้

อนึ่ง เมื่อจะศึกษาถึงการบังคับใช้ตราสารระหว่างประเทศฉบับใด จึงจำเป็นต้อง

* 1. Albania 2.Armenia 3.Austria 4. Azerbaijan 5.Belarus 6.Belgium 7.Bosnia and Herzegovina 8.Bulgaria 9.Canada 10.Croatia 11.Cyprus 12.Czech Republic 13.Denmark 14.Estonia 15.Finland 16.France 17.Georgia 18.Germany 19.Greece 20.Hungary 21.Iceland 22.Ireland 23.Italy 24.Kazakhstan 25.Kyrgyzstan 26.Latvia 27.Liechtenstein 28.Lithuania 29.Luxembourg 30.Malta 31.Monaco 32.Montenegro 33.Netherlands 34.Norway 35.Poland 36.Portugal 37.Republic of Moldova 38.Romania 39.Russian Federation 40.Serbia 41.Slovakia 42.Slovenia 43.Spain 44.Sweden 45.Switzerland 46.The Former Yugoslav Republic of Macedonia 47.Turkey 48.Ukraine 49.United Kingdom 50.United States 51.European Community

** 1. The 1999 Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone; 25 Parties. Entered into force on 17 May 2005.

2. The 1998 Protocol on Persistent Organic Pollutants (POPs); 29 Parties. Entered into force on 23 October 2003.

3. The 1998 Protocol on Heavy Metals; 29 Parties. Entered into force on 29 December 2003 .

4. The 1994 Protocol on Further Reduction of Sulphur Emissions; 28 Parties. Entered into force 5 August 1998

5. The 1991 Protocol concerning the Control of Emissions of Volatile Organic Compounds or their Transboundary Fluxes; 23 Parties. Entered into force 29 September 1997

6. The 1988 Protocol concerning the Control of Nitrogen Oxides or their Transboundary Fluxes; 32 Parties. Entered into force 14 February 1991.

7. The 1985 Protocol on the Reduction of Sulphur Emissions or their Transboundary Fluxes by at least 30 per cent; 23 Parties. Entered into force 2 September 1987.

8.The 1984 Protocol on Long-term Financing of the Cooperative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe (EMEP)

ศึกษาถึงสาระสำคัญหรือบทบัญญัติของตราสารนั้นๆ เพื่อจะนำไปพิจารณาในลำดับต่อไปว่า มีการนำพันธกรณีดังกล่าวไปบังคับใช้หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้จึงต้องศึกษาถึงสาระสำคัญของ 1979 ECE Convention เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาถึงการบังคับใช้พันธกรณีภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในลำดับต่อไป

2.2.1.2.1 สาระสำคัญภายใต้อนุสัญญา

นิยาม

“มลพิษทางอากาศ” หมายถึง มวลสารหรือพลังงานที่ปล่อยสู่อากาศซึ่งก่อให้เกิดโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม และก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติ สุขภาพมนุษย์ ทรัพยากรสิ่งมีชีวิต ระบบนิเวศน์ และส่วนประกอบของทรัพยากรที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อม เหล่านี้ล้วนให้ตีความว่าเป็นมลพิษทางอากาศทั้งสิ้น¹⁹

“มลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล” หมายถึง มลพิษทางอากาศซึ่งโดยลักษณะทางกายภาพมีแหล่งที่มาอยู่ในอาณาเขตทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของรัฐหนึ่ง และมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อดินแดนภายในเขตอำนาจของรัฐหนึ่งเป็นระยะทางจำนวนหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปไม่สามารถระบุได้ว่า มาจากแหล่งที่มาหนึ่งๆหรือจากแหล่งที่มาหลายกลุ่ม²⁰

จากนิยามจะเห็นว่า 1979 ECE Convention มีนิยามที่กว้างขวาง โดยมุ่งให้ปรับใช้ได้กับมลพิษทางอากาศทุกรูปแบบรวมถึงมลพิษจากนิวเคลียร์ด้วย

หลักการ

ในข้อ 2 แห่ง 1979 ECE Convention บรรจุหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในอนุสัญญานี้ เพราะเป็นการวางหลักและแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหา

¹⁹ 1979 ECE Convention Art 1(a) “Air Pollution” means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the air resulting in deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment, and “air pollutants” shall be construed accordingly”

²⁰ 1979 ECE Convention Art 1(b) “Long-range transboundary air pollution” means air pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one State and which has adverse effects in the area under the jurisdiction of another State at such a distance that it is not generally possible to distinguish the contribution of individual emission sources or groups of sources”

มลพิษทางอากาศ โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องพยายามจำกัด ลด และป้องกันมลพิษทางอากาศให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้²¹

อย่างไรก็ดีการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครืออย่างเช่น “พยายามจำกัด ลด และป้องกันมลพิษทางอากาศให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” (endeavour to limit and, as far as possible, gradually reduce and prevent air pollution including long-range transboundary air pollution) นั้นทำให้เป็นที่กังขากันในระยะแรกว่า พันธกรณีดังกล่าวเป็นเพียงหลักการกว้างๆ ไม่มีความเป็นรูปธรรมอันจะยึดปฏิบัติได้

แต่หากพิจารณาจากข้อตกลงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษของแม่น้ำระหว่างประเทศ จะพบว่าเกือบทุกข้อตกลงต่างก็กล่าวถึงการลดมลพิษโดยคำนึงถึงความสามารถของรัฐภาคีทั้งสิ้น โดยการใช้คำว่า “พยายาม” (Endeavour) หรือคำว่า “เท่าที่จะเป็นไปได้ตามเศรษฐกิจ” (economic feasibility) หรือแม้แต่คำว่า “วิธีที่ดีที่สุดเท่าที่จะปฏิบัติได้” (best practicable means) เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของข้อตกลง

การต่อสู้มลพิษและจัดการกับคุณภาพอากาศเป็นวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล โดยได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อ 3 และข้อ 4 แห่ง 1979 ECE Convention ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีสถาปนโยบายที่มีจุดประสงค์ในการต่อสู้กับการปล่อยมลพิษทางอากาศ โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูล ปรึกษาหารือ วิจัย และตรวจสอบทั้งในระดับประเทศและระดับสากล²²

²¹ 1979 ECE Convention Art 2 “The Contracting Parties, taking due account of the facts and problems involved, are determined to protect man and his environment against air pollution and shall endeavour to limit and, as far as possible, gradually reduce and prevent air pollution including long-range transboundary air pollution.”

²² 1979 ECE Convention Art 3,4 “The Contracting Parties, within the framework of the present Convention, shall by means of exchanges of information, consultation, research and monitoring, develop without undue delay policies and strategies which shall serve as a means of combating the discharge of air pollutants, taking into account efforts already made at national and international levels.”

“The Contracting Parties shall exchange information on and review their policies, scientific activities and technical measures aimed at combating, as far as possible, the discharge of

และในข้อ 6 ได้กำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนในเรื่องของการกำหนดหน้าที่ให้ทุก รัฐสมาชิกพัฒนาและนำนโยบายที่ดีที่สุดมาใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะ เทคโนโลยี จะต้องไม่สร้างของเสียออกมา²³

เมื่อพิจารณาข้ออนุสัญญาข้อที่ 6 แล้ว จะเห็นว่าพันธกรณีในข้อที่ 2 ถึงข้อ 5 ที่กล่าว มาข้างต้นนั้นได้ถูกกล่าวขึ้นอีกครั้งในข้อนี้ แต่ก็ยังคงมีลักษณะเป็นเพียงการขอร้องให้รัฐภาคี ปฏิบัติเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าลักษณะของ 1979 ECE Convention อยู่ในรูปแบบของกรอบความร่วมมือเพื่อจูงใจให้รัฐต่างๆ ในภูมิภาคเข้ามาเป็นภาคี

สาระสำคัญ

บทบัญญัติของอนุสัญญาในข้อที่กำหนดหน้าที่ของรัฐภาคี เป็นเครื่องกำหนดทิศทาง การบังคับใช้ข้ออนุญาตขององค์กรที่ควบคุมการบังคับใช้ข้ออนุสัญญารวมไปถึงรัฐภาคีในการ ปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา โดย 1979 ECE Convention ได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ภาคีใน เรื่องดังต่อไปนี้คือ

1. การปรึกษาหารือ
2. การพัฒนาและวิจัย
3. การแลกเปลี่ยนข้อมูล

air pollutants which may have adverse effects, thereby contributing to the reduction of air pollution including long range transboundary air pollution.”

²³ 1979 ECE Convention Art 6 “Taking into account articles 2 to 5, the ongoing research, exchange of information and monitoring and the results thereof, the cost and effectiveness of local and other remedies and, in order to combat air pollution, in particular that originating from new or rebuilt installations, each Contracting Party undertakes to develop the best policies and strategies including air quality management systems and, as part of them, control measures compatible with balanced development, in particular by using the best available technology which is economically feasible and low- and non-waste technology.”

1. การปรึกษาหารือ

หน้าที่การปรึกษาหารือนี้ มักถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญาที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศเกือบทุกฉบับอันมีรากฐานมาจากหลักความร่วมมือ ซึ่งใน 1979 ECE Convention เองก็ได้บัญญัติหน้าที่ดังกล่าวไว้ในข้อ 5 ซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกที่ได้รับผลกระทบกับรัฐต้นกำเนิดมลพิษทางอากาศ ปรึกษาหารือกันเมื่อมีการร้องขอจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง²⁴ ซึ่งบทบัญญัติในข้อนี้ จะถูกทำให้สมบูรณ์เมื่อประกอบกับหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลของรัฐภาคีในข้อ 8 แห่งอนุสัญญาอันจะกล่าวในลำดับต่อไป

2. การพัฒนาและวิจัย

การพัฒนาและวิจัยมีรากฐานมาจากหลักความร่วมมือ ในข้อ 7 แห่ง 1979 ECE Convention ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนา โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องร่วมกันวิจัยและพัฒนาทางเทคโนโลยี เครื่องมืออุปกรณ์ รูปแบบการแก้ปัญหา มาตรการทั้งทางสังคมและธุรกิจที่จะนำมาใช้กับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล²⁵

3. การแลกเปลี่ยนข้อมูล

การแลกเปลี่ยนข้อมูลมีรากฐานมาจากหลักความร่วมมือ ซึ่งในข้อ 8 แห่ง 1979 ECE Convention กำหนดให้รัฐภาคีต้องแจ้งต่อรัฐสมาชิกด้วยกัน ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในของแต่ละรัฐภาคี ซึ่งอาจจะมีผลกระทบในเรื่องมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านฟิสิกส์และจำนวนความเสียหายที่ได้รับเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดนระยะไกล อีกทั้งเปรียบเทียบนโยบายระดับประเทศกับระดับภูมิภาคในการต่อสู้กับปัญหามลพิษข้ามพรมแดนระยะไกล²⁶

²⁴ 1979 ECE Convention Art 5 “Consultations shall be held, upon request, at an early stage between, on the one hand, Contracting Parties which are actually affected by or exposed to a significant risk of long-range transboundary air pollution and, on the other hand, Contracting Parties within which and subject to whose jurisdiction a significant contribution to long-range transboundary air pollution originates, or could originate, in connection with activities carried on or contemplated therein.”

²⁵ 1979 ECE Convention Art 7 “The Contracting Parties, as appropriate to their needs, shall initiate and co-operate in the conduct of research into and/or development...”

²⁶ 1979 ECE Convention Art 8 “The Contracting Parties, within the framework of the Executive Body referred to in article 10 and bilaterally, shall, in their common interests, exchange available information...”

จะเห็นว่าบทบัญญัติในข้อ 8 เรียกร้องให้รัฐภาคีมีการปรึกษาหารือกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะในเรื่องการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางอุตสาหกรรมที่สำคัญๆ อันอาจเป็นสาเหตุให้เกิดมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกลได้²⁷

บทบัญญัติในข้อ 8 มีข้อนำสังเกตคือ การอ้างอิงที่ท้ายกระดาศว่า”อนุสัญญาไม่ได้บรรจุเรื่องความรับผิดชอบของรัฐสำหรับเรื่องความเสียหาย” (The present Convention does not contain a rule on state liability as to damage) แสดงให้เห็นถึงการตั้งใจบรรจุถ้อยคำดังกล่าว เพื่อให้รัฐภาคีเข้าใจอย่างชัดแจ้งว่าตนจะไม่ต้องบดงโทษตามกฎหมายนั่นเอง

ทว่าการที่ 1979 ECE Convention ไม่ได้มีบทบัญญัติของการลงโทษ ก็ไม่ได้ทำให้อนุสัญญานี้ไร้ความหมายแต่อย่างใด เนื่องจากยังสามารถนำหลักความรับผิดชอบของรัฐและหลักการเยียวยาทั่วไปในกรณีรัฐใดละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ได้อยู่แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีบทบัญญัติของการลงโทษนั้นเป็นเรื่องไม่จำเป็นนั่นเอง ดังคำพิพากษาในคดี Rainbow Warrior Case กล่าวว่าเป็นหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าการละเมิดข้อผูกพันตามพันธกรณีจะต้องมีการชดใช้ความเสียหายให้เพียงพอ ดังนั้นการชดใช้ความเสียหายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำเมื่อตนไม่ได้ทำให้เป็นไปตามข้อตกลง และไม่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติบทที่เกี่ยวกับการลงโทษหรือการชดใช้ความเสียหายในข้อตกลงนั้นอีก²⁸

4. การระงับข้อพิพาท

อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล กล่าวถึงการระงับข้อพิพาทไว้ในข้อ 13 ซึ่งก็คือการเจรจา แต่ในขณะเดียวกันอนุสัญญาก็เปิดช่องให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่นๆ ซึ่งรัฐสมาชิกยอมรับซึ่งกันและกันได้ โดยใช้ถ้อยคำว่า “or by any other method of dispute settlement acceptable to the parties to the dispute”²⁹ ซึ่งมีพิธีสารภายใต้ 1979 ECE Convention 4 ฉบับที่บัญญัติเรื่องการระงับข้อพิพาทไว้ไม่แตกต่างไปจาก

²⁷ Phoebe N. Okowa, State responsibility for transboundary air pollution in international law (New York : Oxford University Press, 2000), p.151.

²⁸ Permanent Court of International Justice, *series a*, no.9: Rainbow Warrior Case “It is a principle of international law that the breach of an engagement involves an obligation to make reparation in an adequate form. Reparation therefore is the indispensable complement of failure to apply a convention and there is no necessity for this to be stated in the convention itself”

²⁹ 1979 ECE Convention Art 13 “If a dispute arises between two or more Contracting Parties to the present Convention as to the interpretation or application of the Convention, they shall seek a solution by negotiation or by any other method of dispute settlement acceptable to the parties to the dispute.”

1979 ECE Convention ได้แก่ The 1984 Protocol on Long-term Financing of the Cooperative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe (EMEP) ในมาตรา 7 The 1985 Protocol on the Reduction of Sulphur Emissions or their Transboundary Fluxes by at least 30 percent ในมาตรา 8 The 1988 Protocol concerning the Control of Nitrogen Oxides or their Transboundary Fluxes ในมาตรา 12 และ The 1991 Protocol concerning the Control of Emissions of Volatile Organic Compounds or their Transboundary Fluxes ในมาตรา 12

แต่ก็มีพิธีสารภายใต้ 1979 ECE Convention อีก 4 ฉบับที่มีการบัญญัติในเรื่อง การระงับข้อพิพาทที่เฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ซึ่งกำหนดให้คู่พิพาทต้องแจ้งข้อพิพาทของตนต่อ ฝ่ายบริหาร อีกทั้งได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทในเชิงบังคับมากขึ้น กล่าวคือ การใช้การไกล่เกลี่ยประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้แก่ The 1994 Protocol on Further Reduction of Sulphur Emissions ในมาตรา 9 The 1998 Protocol on Heavy Metals ในมาตรา 11 The 1998 Protocol on Persistent Organic Pollutants (POPs) ใน มาตรา 12 และ The 1999 Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone ในมาตรา 11 นั่นเอง

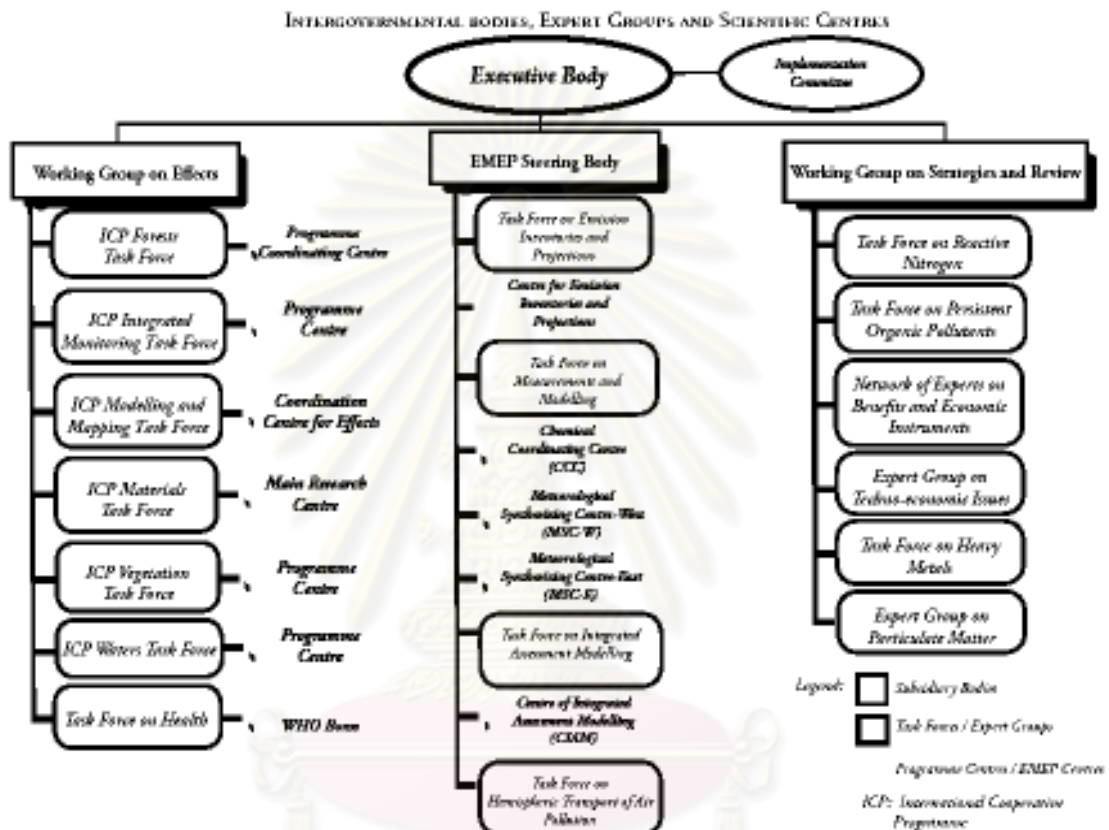
ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพันธกรณีในเรื่องการปรึกษาหารือ พัฒนาและวิจัย แลกเปลี่ยน ข้อมูล รวมไปถึงการระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาปรึกษาหารือ นั้น ล้วนแล้วแต่มีรากฐานมาจาก หลักความร่วมมือทั้งสิ้น ซึ่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนก็มีหลักการ ดังกล่าวปรากฏอยู่ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ 1979 ECE Convention มีองค์กรดำเนินงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณี แห่งอนุสัญญาดังต่อไปนี้

2.2.1.2.2 องค์กรภายใต้อนุสัญญา

องค์กรดำเนินงานภายใต้ข้อตกลง เป็นกลไกอื่นๆ ที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการ ป้องกันและจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามแดน ทั้งนี้การจัดตั้งองค์กร ระบบการ ดำเนินงาน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว อาจใช้เป็นบทเรียนบางประการสำหรับองค์กร ดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในลำดับต่อไป

1979 ECE Convention เป็นอนุสัญญาที่มีประสิทธิภาพในการจัดการแก้ไขปัญหา มลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนมากที่สุดอนุสัญญาหนึ่ง เหตุผลส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีองค์กร ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามอนุสัญญาที่สลับซับซ้อนดังที่เห็นในแผนภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 แผนผังองค์กรและผู้มีอำนาจตาม 1979 ECE Convention

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าองค์กรและผู้มีอำนาจใน 1979 ECE Convention ประกอบไปด้วยหนึ่งหน่วยงานใหญ่และอีก 3 หน่วยงานย่อยดังต่อไปนี้คือ

1. ที่ประชุมคณะบริหาร
2. คณะกรรมการเพื่อประสิทธิผลแห่งอนุสัญญา
3. คณะจัดการโครงการความร่วมมือเพื่อการตรวจสอบและประเมินผลการ

แพร่กระจายของมลพิษทางอากาศแห่งยุโรป

4. คณะกรรมการด้านการทบทวนและนโยบาย

1. ที่ประชุมคณะบริหาร

ข้อ 10 แห่ง 1979 ECE Convention กำหนดให้มีการประชุมประจำปีระหว่างรัฐภาคี ซึ่งในที่นี้เรียกว่าการประชุมคณะบริหาร (Executive Body)³⁰ ซึ่งหมายถึงการประชุมของตัวแทนจากรัฐภาคีภายใต้อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของอนุสัญญาดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนการทำงานที่ผ่านมาและวางแผนงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อการนี้ที่ประชุมคณะบริหารสามารถออกพิธีสารเพื่อสร้างพันธกรณีเฉพาะเรื่องแก่รัฐภาคี รวมถึงพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารนั้นๆ นอกจากนี้ยังพิจารณากรณีการไม่บังคับตามพันธกรณีแห่งพิธีสารของรัฐภาคีตามข้อมูลที่รัฐภาคีได้จัดส่งมาให้ และยังสามารถให้คำแนะนำต่อรัฐภาคีถึงมาตรการที่จำเป็นต่างๆ สำหรับรัฐภาคี รวมถึงอนุมัติโครงการประจำปี และงบประมาณสำหรับโครงการต่างๆ อีกด้วย³¹

อาจเรียกได้ว่าที่ประชุมคณะบริหารเปรียบเสมือนผู้คุมกฎจะต้องคอยควบคุมและตรวจตราเพื่อให้กระบวนการตามข้อตกลงดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ประชุมคณะบริหารจะทำงานร่วมกันกับองค์กรระหว่างประเทศและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศในภูมิภาคอื่นๆ อีกด้วย อันมีองค์กรย่อยที่สำคัญๆ อีก 3 องค์กรกล่าวคือ Working Group on Effects, Steering Body to EMEP และ Working Group on Strategies and Review

2. Working Group on Effects³²

Working Group on Effects ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ในปีค.ศ.1980 จากความตระหนักว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะรับมือกับปัญหามลพิษทางอากาศให้ได้ประสิทธิภาพ คือ การควบคุมและป้องกันอย่างได้ผล และพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศที่จำเป็นในการวิจัยและตรวจสอบมลพิษที่มีประสิทธิภาพ ได้จัดให้มีการประชุมครั้งแรกในปีค.ศ.1981 หน้าที่ของ Working Group on Effects คือ การจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมของมลพิษทางอากาศ เช่น

³⁰ 1979 ECE Convention Art 10 “The representatives of the Contracting Parties shall, within the framework of the Senior Advisers to ECE Governments on Environmental Problems, constitute the Executive Body of the present Convention, and shall meet at least annually in that capacity...”

³¹ UNECE, Convention on Long-rang Transboundary Air Pollution Executive Body [Online], 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExecutiveBody/welcome.html>

³² UNECE, The Working Group on Effects [Online], 2009. Available from : [http://www.unece.org/env/lrtap/Working Groups/wge/welcome.html](http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/welcome.html)

ซัลเฟอร์และไนโตรเจนออกไซด์ โอโซนและโลหะหนัก เป็นต้น อันแบ่งออกเป็น 6 หน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบในขอบเขตที่ต่างกันดังต่อไปนี้คือ

1. **ICP Forest**³³ ย่อมาจาก International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบผลกระทบอันเกิดจากมลภาวะทางอากาศและปัจจัยทางธรรมชาติต่อป่าไม้ในยุโรป นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ให้ความเข้าใจกับหลายภาคส่วนในแถบยุโรปเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสาเหตุและผลกระทบดังกล่าวด้วย

2. **ICP Waters**³⁴ ย่อมาจาก International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Acidification of Rivers and Lakes ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อติดตามตรวจสอบ และประเมินการเกิดฝนกรดในแม่น้ำและทะเลสาบ

3. **ICP Materials**³⁵ ย่อมาจาก International Cooperative Programme on Effects of Air Pollution on Materials, including Historic and Cultural Monuments ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1985 เพื่อแสดงผลกระทบอันเกิดจากสารประกอบซัลเฟอร์ และไนโตรเจนและมลภาวะอื่นๆ ซึ่งทำลายชั้นบรรยากาศและสิ่งต่างๆ รวมถึงมีหน้าที่ประเมินแนวโน้มของการถูกทำลายในอนาคตอีกด้วย

4. **ICP Vegetation**³⁶ ย่อมาจาก International Cooperative Programme on Effects of Air Pollution on Natural Vegetation and Crops ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบผลกระทบอันเกิดจากมลภาวะทางอากาศต่อพืชผักและธัญญาหาร ซึ่งในสายพันธุ์พืชที่อ่อนแอ นั้น ก็จะมี

³³ UNECE, ICP Forests International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests [Online], 2009. Available from : [http://www.unece.org/env/lrtap/Working Groups/wge/forests.htm](http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/forests.htm)

³⁴ UNECE, ICP Waters International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Acidification of Rivers and Lakes [Online], 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/Working Groups/wge/waters.htm>

³⁵ UNECE, ICP Materials International Cooperative Programme on Effects of Air Pollution on Materials, including Historic and Cultural Monuments [Online], 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/Working Groups/wge/materials.htm>

³⁶ UNECE, ICP Vegetation International Cooperative Programme on Effects of Air Pollution on Natural Vegetation and Crops [Online], 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/vegetation.htm>

ตรวจดูตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนกระทั่งเก็บเกี่ยวผลผลิต อีกทั้งยังช่วยประเมินความเสียหายทางเศรษฐกิจอันเกิดจากมลภาวะทางอากาศอีกด้วย

5. ICP Integrated Monitoring³⁷ ย่อมาจาก International Cooperative Programme on Integrated Monitoring of Air Pollution Effects on Ecosystems ซึ่งจะเน้นดูแลผลกระทบและการตรวจสอบในระยะยาว

6. ICP Modelling and Mapping³⁸ ย่อมาจาก International Cooperative Programme on Modelling and Mapping of Critical Loads and Levels and Air Pollution Effects, Risks and Trends ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อประเมินความเสียหายของมลภาวะทางอากาศต่อป่าไม้ พืชพันธุ์ ผลผลิต ดิน น้ำบนพื้นดิน และมีหน้าที่ทำแผนที่ทางภูมิศาสตร์เพื่อกำหนดขอบเขตของการแพร่กระจายของมลภาวะทางอากาศอีกด้วย

นอกจาก 6 หน่วยงานข้างต้นแล้ว ที่ประชุมคณะบริหารร่วมกับศูนย์สุขภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งยุโรป (European Centre for Environment and Health หรือ ECEH) ได้จัดตั้ง Task Force on Health ซึ่งย่อมาจาก The Joint Task Force on Health Aspects of Long-range Transboundary Air Pollution³⁹ หรือคณะกรรมการร่วมเฉพาะกิจด้านสุขภาพอนามัยขึ้นเมื่อค.ศ. 1997 ซึ่งมีหน้าที่จัดทำเอกสารในการประเมินผลกระทบของมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกลที่มีต่อสุขภาพของมนุษย์ โดยคณะกรรมการดังกล่าว เป็นตัวแทนมาจากแต่ละประเทศภาคีอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล โดยเฉพาะเป็นผู้ที่มาจากโครงการความร่วมมือเพื่อการตรวจสอบและประเมินผลการแพร่กระจายของมลพิษทางอากาศแห่งยุโรป (EMEP)

นอกจากนี้หน้าที่สำคัญของ Working Group on Effects คือการเตรียมการในระยะยาวที่จะเสริมรากฐานในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการประเมินความเสียหาย โดยจะมี

³⁷ UNECE, ICP Integrated Monitoring International Cooperative Programme on Integrated Monitoring of Air Pollution Effects on Ecosystems [Online],2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/im.htm>

³⁸ UNECE, ICP Modelling and Mapping International Cooperative Programme on Modelling and Mapping of Critical Loads and Levels and Air Pollution Effects, Risks and Trends [Online], 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/mapping.htm>

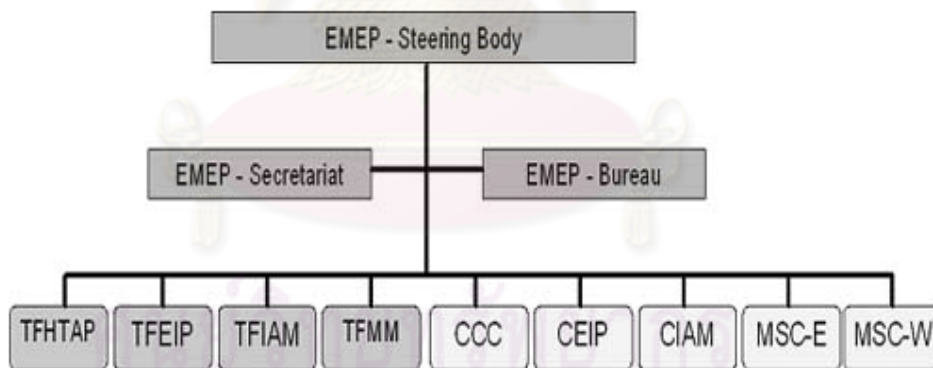
³⁹ UNECE, Task Force on Health The Joint Task Force on the Health Aspects of Air Pollution [Online], 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/who.htm>.

การจัดการประชุมทุกปีเพื่อหารือเกี่ยวกับโครงการระหว่างประเทศในปัจจุบันและอนาคตที่จำเป็นต่ออนุสัญญา และเตรียมโครงการใหม่ๆ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังจัดพิมพ์เผยแพร่เอกสารดังกล่าวด้วย

3. Steering Body to EMEP⁴⁰

โครงการ EMEP ย่อมาจาก The Co-operative Programme for the Monitoring and Evaluation of the Long-Range Transmission of Air Pollutant in Europe หรือ EMEP มีภารกิจหลักในการจัดเตรียมหน่วยงาน ที่จะดำเนินการภายใต้อนุสัญญารองเงินว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ในการจัดเตรียมข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อไปใช้พัฒนาและประเมินการปล่อยมลพิษทางอากาศตามพิธีสาร กล่าวคือ มุ่งตรวจวัดและประเมินผลสารที่ก่อฝนกรด และมลสารอื่นๆ เช่นโอโซนบนดิน โลหะหนัก และสารตั้งต้นของมลพิษทางอากาศ เป็นต้น

Steering Body to EMEP จึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวโดยจะมีการประชุมทุกปีและจะมีรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการในกิจการที่ได้ทำไป ซึ่งโครงการ EMEP นี้ จะประกอบไปด้วย 5 ศูนย์หลัก และ 4 คณะกรรมการเฉพาะกิจที่จะคอยประสานงานโครงการ EMEP และจัดทำรายงานต่อ คณะจัดการโครงการ EMEP ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2 แผนผังองค์กรคณะกรรมการโครงการ EMEP

⁴⁰ EMEP, Co-operative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe [Online],2010. Available from : <http://www.emep.int>.

จากแผนภาพจะเห็นว่ามีความกระดมการเฉพาะกิจทั้งหมด 4 กลุ่มดังต่อไปนี้

1. Task Force on Hemispheric Transport of Air Pollution (TFHTAP) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะบริหาร มีหน้าที่ประเมินผล วิจัย และวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศที่มีอยู่ในฝั่งซีกโลกเหนือ⁴¹

2. Task Force on Emission Inventories and Projections (TFEIP) มีหน้าที่ประเมินการกระจายของมลภาวะทางอากาศจากรายงานของรัฐภาคี⁴²

3. The Task Force on Integrated Assessment Modeling (TFIAM) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะบริหารเมื่อปี ค.ศ. 1986 มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลจากรัฐภาคีอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลรวมถึงภาคีแห่งข้อตกลงฉบับอื่นๆ เพื่อตราเอกสารทางกฎหมายหรือพิธีสารต่าง ๆ⁴³

4. The Task Force on Measurements and Modelling (TFMM) ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.2000 มีหน้าที่พัฒนาเครื่องมือและวิธีการดำเนินงานเพื่อลดมลภาวะทางอากาศให้ดีขึ้น ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานและกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์ของ EMEP และร่างแผนงานให้ EMEP นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ประเมินงานของตนในการช่วยให้อนุสัญญาามีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการร่างพิธีสารเฉพาะฉบับใหม่อีกด้วย⁴⁴

นอกจากนี้ยังมีศูนย์ประสานงานทั้งหมด 5 ศูนย์ดังต่อไปนี้

1. Chemical Coordinating Centre (CCC) มีหน้าที่ดูแลคุณภาพทางอากาศ ซึ่งจะเก็บรวบรวมข้อมูลของคุณภาพอากาศโดยใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์และการทดลอง⁴⁵

⁴¹ UNECE, Task Force on Hemispheric Transport of Air Pollution [Online], 2004. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfhtap/welcome.html>

⁴² UNECE, Task Force on Emission Inventories and Projections [Online], 2002. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfeip/welcome.htm>

⁴³ UNECE, The Task Force on Integrated Assessment Modeling [Online],1994. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfiamp/welcome.html>

⁴⁴ UNECE, Task Force on Measurements and Modelling [Online] , 2000. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfmm/welcome.html>

⁴⁵ EMEP, Chemical Co-ordinating Centre of EMEP (CCC)[Online], 2010. Available from : [http:// tarantula.nilu.no/projects/ccc/index.html](http://tarantula.nilu.no/projects/ccc/index.html)

2. The EMEP Centre on Emission Inventories and Projections (CEIP) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อ 15 มกราคม ค.ศ. 2008 ตั้งอยู่ที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมประเทศออสเตรเลีย มีหน้าที่ทำรายงานปริมาณการปล่อยสารพิษ ในปัจจุบันเพื่อเตรียมการสนับสนุนที่จำเป็นต่อรัฐภาคีต่อไป⁴⁶

3. Center for Integrated Assessment Modeling (CIAM) เนื่องจากหน้าที่การประเมินการแพร่กระจายของมลภาวะทางอากาศเป็นหน้าที่สำคัญอันจะขาดไม่ได้ของ EMEP ศูนย์นี้จึงถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อรายงานผลต่อที่ประชุมคณะกรรมการภายใต้อนุสัญญา⁴⁷

4. Meteorological Synthesizing Centre-East (MSC-E) มีหน้าที่จัดทำข้อมูลการปล่อยมลพิษทางอากาศไม่ว่าจะเป็นซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ และโลหะหนัก รวมถึงสารตั้งต้นมลพิษด้วย เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาในการควบคุมการผลิตและปล่อยมลภาวะทางอากาศ ซึ่งจะต้องประสานงานกับศูนย์ EMEP MSC-W CIAM และ CCC อย่างใกล้ชิด⁴⁸

5. Meteorological Synthesizing Centre -West (MSCW) ศูนย์อุตุนิยมวิทยาตะวันตก อยู่ที่สถาบันอุตุนิยมวิทยานอร์วีเจียน (Norwegian Meteorological Institute) ตั้งแต่ EMEP เริ่มก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1979 มีหน้าที่ประเมินและจัดทำรายงานการปล่อยสารพิษทางอากาศของประเทศภาคีไม่ว่าจะเป็นซัลเฟอร์ ไนโตรเจน และโลหะหนัก รวมทั้งจัดเก็บ ตรวจสอบ และเผยแพร่รายงานดังกล่าวด้วย ซึ่งจะต้องประสานงานกับศูนย์ EMEP MSC-E และ CCC อย่างใกล้ชิด⁴⁹

4. Working Group on Strategies and Review

Working Group on Strategies and Review มีหน้าที่ช่วยเหลือที่ประชุมคณะกรรมการในด้านนโยบายในเรื่องกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการและแก้ไขปรับปรุงพิธีสาร ปรีक्षाหรือ แก้ไขปรับปรุงพิธีสารที่มีอยู่และจัดเตรียมฉบับใหม่ สนับสนุนการแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยี รวมไปถึงเตรียมโครงการงานสำหรับการพัฒนานโยบาย

⁴⁶ CEIP, Centre on Emission Inventories and Projections [Online], 2008. Available from : <http://www.ceip.at/>

⁴⁷ IIASA, Atmospheric Pollution Program [Online], 2008. Available from : <http://www.iiasa.ac.at/rains/ciam.html>

⁴⁸ EMEP, Meteorological Synthesizing Centre-East [Online], 2010. Available from : <http://www.msceast.org/>

⁴⁹ EMEP, Meteorological Synthesizing Centre - West (MSC-W) [Online], 2006. Available from : http://www.emep.int/mscw/index_mscw.html

ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว⁵⁰ ซึ่งแบ่งงานออกเป็นส่วนย่อยให้แก่คณะกรรมการเฉพาะกิจอีก 8 คณะดังต่อไปนี้

1. **Task Force on Heavy Metals** ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะกรรมการเมื่อปีค.ศ. 2004 รับผิดชอบงานด้านการตรวจสอบเทคโนโลยีที่จำเป็นและประเมินผลที่กำหนดไว้ตามความแห่งพิธีสารเรื่องโลหะหนัก (1998 Aarhus Protocol on Heavy Metals) นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีหน้าที่สนับสนุนให้ภาคีให้สัตยาบรรณและบังคับใช้พิธีสารฉบับดังกล่าวอีกด้วย⁵¹

2. **Task Force on POPs** ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะกรรมการเมื่อเดือนตุลาคมปีค.ศ. 2004 รับผิดชอบงานด้านการตรวจสอบเทคโนโลยีที่จำเป็นและประเมินผลที่กำหนดไว้ตามความแห่งพิธีสารเรื่องสารตั้งต้นมลพิษ นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการตามแผนการทำงานที่จะถูกจัดทำขึ้นปีละครั้งโดยที่ประชุมคณะกรรมการ⁵²

3. **Task Force on Reactive Nitrogen** ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะกรรมการเมื่อเดือนธันวาคมปีค.ศ. 2007 รับผิดชอบงานด้านข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระยะยาว เพื่อสนับสนุนนโยบายในเรื่องมลพิษทางอากาศจากไนโตรเจน⁵³

4. **Expert Group on Techno-economic Issues** ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะกรรมการเมื่อปีค.ศ. 2001 รับผิดชอบงานด้านการพัฒนาข้อมูลทางเศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อลดมลพิษทางอากาศ⁵⁴

5. **Expert Group on Particulate Matter** ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะกรรมการเมื่อเดือนธันวาคมปีค.ศ. 2004 รับผิดชอบงานด้านการควบคุมมลภาวะทางอากาศจาก

⁵⁰ UNECE, The Working Group on Strategies and Review [Online],2010. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wgs/welcome.html>

⁵¹ UNECE, Expert Group on Heavy Metals [Online],2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfhm/welcome.htm>

⁵² UNECE, Persistent Organic Pollutants (POPs) [Online], 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/popsxg/welcome.html>

⁵³ UNECE, Task Force on Reactive Nitrogen [Online], 2007. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfrn/welcome.htm>

⁵⁴ UNECE, Expert Group on Techno-economic Issues [Online], 2001. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExpertGroups/tei/welcome.htm>

อนุภาคสาร และพิจารณาถึงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จำเป็นเกี่ยวกับการพัฒนามาตรการอื่นๆ ในการลดอนุภาคสารดังกล่าว⁵⁵

6. Experts on Benefits and Economic Issues (NEBEI) ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2000 รับผิดชอบงานด้านการพัฒนางานด้านเศรษฐกิจ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวไม่เพียงแต่ประกอบไปด้วยนักเศรษฐศาสตร์แต่ยังมีกลุ่มตัวแทนจากผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ อีกด้วย⁵⁶

7. The Task Force on Integrated Assessment Modelling ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะกรรมการเมื่อปี ค.ศ. 1986 รับผิดชอบงานด้านการรวบรวมข้อมูลจากรัฐภาคีอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลรวมถึงภาคีแห่งข้อตกลงฉบับอื่นๆ เพื่อตราเอกสารทางกฎหมายหรือพิธีสารต่างๆ⁵⁷

8. Expert Group on Ammonia Abatement คณะกรรมการดังกล่าวมาจากผู้ทำงานในห้องทดลองของ EMEP โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญในด้านธรรมชาติและเกษตร ในปัจจุบันมีหน้าที่ประสานงานกับประเทศต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้ประเทศเหล่านั้นเข้าร่วมการประชุมและทำงานเชิงปฏิบัติการในการลดก๊าซแอมโมเนียในประเทศของตน⁵⁸

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานโดยผ่านองค์กรดังกล่าวข้างต้นอย่างจริงจังเพื่อทำหน้าที่พัฒนาวิจัย ติดตามตรวจสอบ วิเคราะห์ประเมินผล และแลกเปลี่ยนข้อมูลตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา ทั้งนี้อาจใช้เป็นบทเรียนบางประการสำหรับการจัดตั้งองค์กรดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

2.2.1.3 กลไกการบังคับใช้อนุสัญญา

การบังคับใช้ตราสารระหว่างประเทศเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาตามวัตถุประสงค์ของตราสารระหว่างประเทศนั้นๆ ไม่อาจกระทำได้เพียงแต่การอาศัยมาตรการ

⁵⁵ UNECE, The Expert Group on Particulate Matter [Online], 2004. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExpertGroups/pm/welcome.htm>

⁵⁶ UNECE, The Network of Experts on Benefits and Economic Issues (NEBEI) [Online], 2000. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExpertGroups/nebei/welcome.html>

⁵⁷ UNECE, The Task Force on Integrated Assessment Modelling [Online], 1994. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfiam/welcome.html>

⁵⁸ UNECE, The Expert Group on Ammonia Abatement [Online], 1992. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExpertGroups/aa/welcome.htm>

บังคับใช้ภายใต้ตราสารดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ นอกเหนือไปจากกรอบของตราสารนั้นด้วย ดังนั้นการศึกษาถึงกลไกการบังคับใช้ 1979 ECE Convention เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาทั้งในส่วนของกลไกการบังคับใช้ทั้งภายในกรอบของอนุสัญญาและภายนอกกรอบของอนุสัญญาดังกล่าวด้วย ดังนี้

2.3.1.3.1 กลไกการบังคับใช้ในกรอบอนุสัญญา

เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐภาคีแห่งอนุสัญญารุงเจนีวว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล จะปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างสมบูรณ์จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญา (The Implementation Committee) ขึ้น

1. คณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้อนุสัญญา⁵⁹

คณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้อนุสัญญารุงเจนีวว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล หรือ The Implementation Committee (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการฯ”) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมคณะบริหาร (Executive Body) เมื่อปีค.ศ.1997 เพื่อทบทวน ตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลงของรัฐภาคีให้เป็นไปตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารแห่งอนุสัญญา

โดยคณะกรรมการจะมุ่งตรวจสอบ 3 เรื่องหลักดังต่อไปนี้

ก. ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี

ข. พิจารณาการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี

ค. ตรวจสอบอย่างละเอียดในพันธกรณีเฉพาะเรื่องตามคำสั่งของที่

ประชุมคณะบริหาร

⁵⁹ UNECE, The Implementation Committee was established by the Executive Body [Online], 1997. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ic/welcome.htm>

ก. การตรวจสอบรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี⁶⁰

ภายใต้บทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯที่กำหนดให้ คณะกรรมการฯดังกล่าวตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี⁶¹ ผ่านทางรายงานที่รัฐภาคีจัดทำส่งมาตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารที่ต้นเป็นภาคีอยู่ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูล 2 ประเภทคือ ข้อมูลเกี่ยวกับกลยุทธ์และนโยบายภายในรัฐภาคี และข้อมูลเกี่ยวกับมลสารที่เป็นมลพิษ

ซึ่งคณะกรรมการฯจะพิจารณาทั้งในเรื่องของกำหนดเวลาและความสมบูรณ์ของรายงาน (ในทางปฏิบัติรัฐภาคีก็มักจะส่งรายงานที่มีความสมบูรณ์แต่เลยกำหนดส่ง อยู่เสมอ) โดยคณะกรรมการฯจะใช้วิธีการที่หลากหลายเพื่อค่อยๆกระตุ้นให้รัฐภาคีรายงานข้อมูลเกี่ยวกับกลยุทธ์และนโยบายของตนในอันที่จะปฏิบัติตามพันธกรณี และข้อมูลดังกล่าวจะต้องแสดงให้เห็นพัฒนาการที่ดีขึ้น เช่น รายงานคุณภาพอากาศในปีล่าสุด ต้องมีจำนวนไนโตรเจนออกไซด์ลดลงกว่าตัวเลขที่ระบุในรายงานปีที่ผ่านมา เป็นต้น

ข. การพิจารณาประเด็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี⁶²

ภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯที่กำหนดให้คณะกรรมการฯพิจารณารายงานนำเสนอและจัดส่งประเด็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีนั้น⁶³ คณะกรรมการฯจะเริ่มพิจารณาจากพื้นฐานของเรื่องแล้วจึงนำเอาบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาหรือพิธีสารมาปรับใช้ เพื่อที่จะดูว่ารัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีของตนหรือไม่ จากนั้นก็ทำคำแนะนำไปสู่ที่ประชุมคณะบริหาร

เมื่อรัฐภาคีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีจะถูกเรียกให้ส่งรายงาน ซึ่งต้องกำหนดระยะเวลาที่คาดการณ์ว่าตนจะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งพิธีสารได้ โดยต้องกำหนดมาตรการ อีกทั้งตารางการปฏิบัติการด้วย ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้รัฐภาคีบังคับตามอนุสัญญาให้เร็วเท่าที่จะเป็นไปได้ การนี้คณะกรรมการฯมีหน้าที่ต้องติดตามผลจนกว่าที่ประชุมคณะบริหาร

⁶⁰ Kuokkanen T., "The Convention on Long-range Transboundary Air Pollution," in Making Treaties Work: Human Rights, Environment and Arms Control, Ulfstein, G., and Marauhn, T., and Zimmermann, A. Editors (United Kingdom : Cambridge University Press, 2007), p.166.

⁶¹ 3. The Committee shall: (a) Review periodically compliance by the Parties with the reporting requirements of the protocols.

⁶² Kuokkanen T., "The Convention on Long-range Transboundary Air Pollution," in Making Treaties Work: Human Rights, Environment and Arms Control, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 59, p.167.

⁶³ 3. The Committee shall: (b) Consider any submission or referral made in accordance with paragraphs 4 and 5 below with a view to securing a constructive solution

จะมีมติว่า ไม่มีความจำเป็นที่คณะกรรมการจะตรวจสอบการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีนั้นๆ อีกต่อไป

ค. การตรวจสอบอย่างละเอียดในพันธกรณีเฉพาะเรื่องตาม คำสั่งของที่ประชุมคณะบริหาร⁶⁴

ภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ⁶⁵ การตรวจสอบอย่างละเอียดในพันธกรณีเฉพาะเรื่องตามคำสั่งของที่ประชุมคณะบริหารนั้น จะทำปีละครั้งหรือ 2 ปีครั้ง

ความแตกต่างระหว่างการพิจารณาการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีและการตรวจตราอย่างละเอียดในพันธกรณีเฉพาะเรื่องตามคำสั่งของที่ประชุมคณะบริหารนั้น คือการตรวจสอบอย่างละเอียดในพันธกรณีเฉพาะเรื่องตามคำสั่งของที่ประชุมคณะบริหาร จะรวบรวมหลักการและลักษณะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพโดยรวมของพิธีสารอย่างละเอียด ขณะที่การพิจารณาการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีนั้น เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐภาคีตามพันธกรณีแห่งพิธีสารเฉพาะเรื่อง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การตรวจสอบอย่างละเอียดในพันธกรณีเฉพาะเรื่องตามคำสั่งของที่ประชุมคณะบริหาร เป็นการตรวจสอบปัจจัยที่จะนำไปสู่รายงานที่รัฐภาคีจะเสนอเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีนั่นเอง

จะเห็นว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ทบทวนและพิจารณาเอกสารจากรัฐภาคีในเรื่องของข้อมูลและการบังคับใช้อนุสัญญาของรัฐภาคี จากนั้นก็ทำให้เห็นอยู่ที่ประชุมคณะบริหาร(Executive Body) ว่ารัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีในการสร้างมาตรการภายในที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดมลพิษทางอากาศชนิดต่างๆตามที่กำหนดในพิธีสารที่แต่ละรัฐเป็นภาคีหรือไม่ ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินชี้ขาดโดยลำพัง

อย่างไรก็ดีคณะกรรมการฯ ก็มีอำนาจหน้าที่อยู่อย่างจำกัด สังเกตได้จากบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในข้อ 11 กล่าวว่าการปฏิบัติตามคำ

⁶⁴ Kuokkanen T., "The Convention on Long-range Transboundary Air Pollution," in Making Treaties Work: Human Rights, Environment and Arms Control, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60, p.172.

⁶⁵ 3. The Committee shall: d) Prepare, at the request of the executive body, and based on any relevant experience acquired in the performance of its functions under subparagraphs (a), (b) and (c) above, a report on compliance with or implementation of specified obligations in an individual protocol.

พิจารณาของคณะกรรมการวิชาการเป็นไปตามความยินยอมของรัฐภาคี⁶⁶ แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการไม่มีอำนาจกำหนดมาตรการลงโทษใดๆต่อรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาและพิธีสาร อย่างไรก็ตามแม้อำนาจจะมีอยู่อย่างจำกัด แต่คณะกรรมการก็สามารถกดดันรัฐภาคีอย่างนุ่มนวล โดยการส่งสัญญาณให้ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างจริงจังได้

2. กรณีศึกษาการบังคับใช้อนุสัญญาของรัฐภาคี

กรณีศึกษาในการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ของรัฐภาคี เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นแนวทางปฏิบัติในการตรวจตราการบังคับใช้อนุสัญญาของคณะกรรมการ รวมถึงแนวทางการวินิจฉัยประเด็นการไม่บังคับใช้พันธกรณีของรัฐภาคี ในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นแนวปฏิบัติของรัฐภาคีในการบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าวในรัฐของตน อันอาจนำมาใช้เป็นบทเรียนบางประการ สำหรับการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในลำดับต่อไป

ดังที่กล่าวแล้วว่าในปัจจุบัน 1979 ECE Convention มีรัฐภาคีอยู่ทั้งหมด 51 ประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐภาคีที่อยู่ในสหภาพยุโรปทั้งหมด 27 ประเทศ* รัฐภาคีที่อยู่ในทวีปยุโรป แต่ไม่ได้อยู่ในสหภาพยุโรปทั้งหมด 19 ประเทศ** และรัฐภาคีที่ไม่ได้อยู่ในทวีปยุโรปมีทั้งหมด 4 ประเทศ*** ซึ่งรัฐภาคีดังกล่าวต้องบังคับใช้พันธกรณีภายใต้พิธีสารที่ตนเป็นภาคี โดย 1979 ECE Convention มีพิธีสารเฉพาะเรื่องอีกทั้งหมด 8 ฉบับ ซึ่งจากอดีตจนถึงปัจจุบัน (พฤษภาคม 2010) มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการทั้งหมด 13 คดี ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ภายใต้พิธีสาร 4 ฉบับ ได้แก่ The 1994 Protocol on Further Reduction of Sulphur Emissions (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าพิธีสาร Oslo) The 1991 Geneva Protocol concerning the Control of Emissions of

⁶⁶ 11. The Parties to the protocol concerned, meeting within the Executive Body, may, upon consideration of a report and any recommendations of the Committee, decide upon measures of a non-discriminatory nature to bring about full compliance with the protocol in question, including measures to assist a Party's compliance. Any such decision shall be taken by consensus.

* รัฐภาคีที่อยู่ในสหภาพยุโรป ได้แก่ ประเทศออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร ไชปรัส เช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวีเนีย สโลวาเกีย โรมาเนียและบัลแกเรีย

** รัฐภาคีที่อยู่ในทวีปยุโรป แต่ไม่ได้อยู่ในสหภาพยุโรป ได้แก่ โครเอเชีย จอร์เจีย เซอร์เบีย ตุรกี นอร์เวย์ บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา เบลารุส มอนเตเนโกร มอลโดวา มาซิโดเนีย โมนาโก ยูเครน รัสเซีย ลิกเตนสไตน์ สวิตเซอร์แลนด์ อาเซอร์ไบจาน อาร์เมเนีย แอลเบเนีย ไชล์แลนด์ (จอร์เจีย อาร์เมเนีย และ อาเซอร์ไบจาน โดยทางภูมิศาสตร์อยู่ในทวีปเอเชีย แต่มักถูกจัดอยู่ในทวีปยุโรป เนื่องจากมีวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน ส่วนรัสเซียและตุรกีมีพื้นที่ทั้งในทวีปยุโรปและในทวีปเอเชีย)

*** รัฐภาคีที่ไม่ได้อยู่ในทวีปยุโรป ได้แก่ คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน แคนาดาและสหรัฐอเมริกา

Volatile Organic Compounds or their Transboundary Fluxes (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าพิธีสาร VOC) The 1988 Protocol concerning the Control of Nitrogen Oxides or their Transboundary Fluxes (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าพิธีสาร NOx) The 1998 Protocol on Persistent Organic Pollutants (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าพิธีสาร POPs)

ทั้งนี้ เป็นคดีที่รัฐภาคีเองเสนอเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการฯ (Self-Submissions) ทั้งหมด 5 คดี และถูกเสนอเรื่องโดยสำนักเลขาธิการ (Secretary-Referral) ทั้งหมด 8 คดี ทั้งนี้ เป็นคดีที่มีคำวินิจฉัยว่าเป็นกรณีไม่บังคับใช้อนุสัญญาเพียง 10 คดี ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอเป็นตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้ 1979 ECE Convention

ลำดับ	พิธีสาร	รัฐผู้ละเมิด พันธกรณี	ประเภทของ คดี	สาเหตุที่ละเมิด พันธกรณี	คำวินิจฉัย	รายงานที่
1	พิธีสาร Oslo	สโลวีเนีย	Self- submission	นโยบายเปิด โรงงานพลังความร้อน	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2000/2 ปิดคดี
2	พิธีสาร VOC	นอร์เวย์	Self- submission	ขาดแคลน เทคโนโลยี	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2001/3 ปิดคดี
3	พิธีสาร VOC	ฟินแลนด์	Self- submission	เศรษฐกิจซบเซา	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2001/3 ปิดคดี
4	พิธีสาร VOC	อิตาลี	Self- submission	เทคโนโลยีไม่เอื้อ ต่อการลดมลพิษ	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2001/3 ปิดคดี
5	พิธีสาร VOC	สเปน	Secretary- Referral	ไม่รายงานข้อมูล	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2003/1 ยังไม่ปิด คดี
6	พิธีสาร VOC	สวีเดน	Self- submission	รายงานข้อมูลที่ยังไม่แน่นอน	ไม่ได้ละเมิด พันธกรณี	2002/2
7	พิธีสาร VOC	ลักเซมเบิร์ก	Secretary- Referral	รายงานข้อมูลที่ยังไม่แน่นอน	ไม่ได้ละเมิด พันธกรณี	2004/6

8	พิธีสาร NOx	กรีซ	Secretary- Referral	นโยบายในการ ดำเนินการล่าช้า	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2002/2 ยังไม่เปิด คดี
9	พิธีสาร NOx	ไอร์แลนด์	Secretary- Referral	เศรษฐกิจเติบโต เร็ว	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2002/2 ปิดคดี
10	พิธีสาร NOx	สเปน	Secretary- Referral	ระดับสารเกินปี ฐาน	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2002/2 ยังไม่เปิด คดี
11	พิธีสาร NOx	ไซปรัส	Secretary- Referral	ระดับสารเกินปี ฐาน	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2008/3 ยังไม่เปิด คดี
12	พิธีสาร POPs	เดนมาร์ก	Secretary- Referral	เทคโนโลยี-การ ใช้เตาเผาแบบ เก่า	กรณีไม่บังคับ ใช้พันธกรณี	2006/3 ยังไม่เปิด คดี
13	พิธีสาร POPs	ไอซ์แลนด์	Secretary- Referral	เทคโนโลยี-ผลิต โลหะนอกกลุ่ม เหล็ก	ไม่ได้ละเมิด พันธกรณี	2008/3

จากตารางมีกรณีศึกษาที่อาจนำมาพิจารณาเพื่อเป็นบทเรียนต่อกรณ
บังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน โดยแบ่งเป็นกรณีดังต่อไปนี้

- ก) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะนโยบายภายในประเทศ
- ข) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัญหาทางเทคโนโลยี
- ค) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ก) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะนโยบายภายในประเทศ

กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะนโยบายภายในประเทศเป็นกรณีที่รัฐภาคีมี
นโยบายบางอย่าง อันเป็นการขัดขวางต่อการป้องกัน กำจัด หรือลดมลพิษทางอากาศข้ามแดน

อันอาจนำมาเป็นบทเรียนต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

กรณีดังกล่าวปรากฏในรายงานของคณะกรรมการมาชิการะดับปีที่ 2000/2 กรณีที่สโลวีเนียประเมินตนเอง (Self-Submission) ว่าไม่สามารถบังคับตามพันธกรณีมาตรา 2 วรรคที่ 5 (b) แห่งพิธีสาร Oslo (The 1994 Protocol on Further Reduction of Sulphur Emissions) ได้อย่างเต็มที่ในระหว่างช่วงปี ค.ศ.2004 ถึง 2007 โดยบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดรัฐภาคี**** จำกัดการปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โดยให้สถานประกอบการที่มีความร้อนที่มีอยู่ใช้พลังงานความร้อนระหว่าง 50-500 เมกกะวัตต์ ซึ่งต้องบังคับให้ได้ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม 2004 ⁶⁷

ทั้งนี้สโลวีเนียให้เหตุผลที่ไม่สามารถบังคับใช้พันธกรณีดังกล่าวว่า ประเทศมีนโยบายที่จะเปิดดำเนินการโรงงานพลังงานความร้อนแหล่งใหม่ที่ชื่อว่า Trbovlje ซึ่งโรงงานดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความร้อนในการเผาไหม้ถึง 550 เมกกะวัตต์ โดยจะเปิดดำเนินการในปี 2004 จนถึงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ.2007 ซึ่งเป็นวันที่ EC directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control มีผลบังคับใช้ ทั้งนี้สโลวีเนียจึงคาดว่าจะไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งพิธีสารดังกล่าวได้ระหว่างปี 2004-2007นั่นเอง

คณะกรรมการมาชิการะดับปีที่ 2000/2 วรรคที่ 5(b) แห่งพิธีสาร Oslo กำหนดให้รัฐภาคีจำกัดการปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โดยให้ใช้พลังงานความร้อนระหว่าง 50-500 เมกกะวัตต์ไม่ช้ากว่าวันที่ 1 กรกฎาคม 2004 จากข้อเท็จจริงเมื่อโรงงานต้องใช้ความร้อนถึง 550 เมกกะวัตต์ ย่อมเป็นกรณีที่สโลวีเนียไม่สามารถบังคับใช้พันธกรณีภายในเวลาดังกล่าว และไม่มีบทบัญญัติข้อใดพิธีสารที่เป็นข้อยกเว้นสำหรับรัฐภาคีที่จะไม่บังคับใช้พันธกรณีดังกล่าว

ทั้งนี้คณะกรรมการมาชิการะดับปีที่ 2000/2 ได้เสนอแนะต่อที่ประชุมคณะบริหารว่า ให้รัฐภาคีแห่งพิธีสารฉบับนี้ให้ความช่วยเหลือสโลวีเนียในการลดการปล่อยมลพิษจากโรงงานดังกล่าวด้วย

**** ภาคพิธีสาร Oslo 1. Austria 2.Belgium 3. Bulgaria 4. Canada 5.Croatia 6.Cyprus 7.Czech 8.Republic 9.Denmark 10.Finland 11.France 12.Germany 13.Greece 14.Hungary 15.Ireland 16.Italy 17.Liechtenstein 18.Luxembourg 19.Monaco 20.Netherlands 21.Norway 22.Slovakia 24.Slovenia 24.Spain 25.Sweden 26.Switzerland 27.The FYR of Macedonia 28.United Kingdom 29.European Community

⁶⁷ Oslo Protocol Art 2 para 5 (b) ... no later than 1 July 2004 apply emission limit values or emission limitations to those major existing stationary combustion sources the thermal input of which is between 50 and 500 MWth using annex V as guidance

ข) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัญหาทางเทคโนโลยี

กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัญหาทางเทคโนโลยี เป็นกรณีที่รัฐนั้นมีเทคโนโลยีที่ขัดขวางต่อการกำจัด ลด หรือจัดการกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนกรณีหนึ่ง อีกกรณีคือความขาดแคลนเทคโนโลยีในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวนั้นเอง อันอาจนำมาเป็นบทเรียนต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังนี้

กรณีดังกล่าวปรากฏในรายงานของคณะกรรมการวิชาการฉบับที่ 2001/3 กรณีที่นอร์เวย์ประเมินตนเอง (Self-Submission) ว่าไม่สามารถบังคับใช้พันธกรณีในมาตรา 2 วรรค 2(b) แห่งพิธีสาร VOC (The 1991 Protocol concerning the Control of Emissions of Volatile Organic Compounds or their Transboundary Fluxes) โดยทบบัญญัติดังกล่าว กำหนดรัฐภาคี⁶⁷ เลือกวิธีการลดสารดังกล่าวทั้งหมด 1 ใน 3 ช่องทางดังต่อไปนี้

- 1) มาตรา 2 วรรคที่ 2 (a) ลดการปล่อยสาร VOCs ลงให้ได้ 30% ภายในปี 1999 โดยให้เลือกรับฐานระหว่างช่วงปี 1984 ถึง 1990
- 2) มาตรา 2 วรรคที่ 2 (b) ให้ลดการปล่อยสาร VOCs บริเวณโอโซนชั้นล่าง (Tropospheric Ozone Management Area หรือ TOMA) ภายในปี 1999 ให้ได้ 30% จากระดับในปีฐาน (1988 หรือ 1989 แล้วแต่จะเลือก)
- 3) มาตรา 2 วรรคที่ 2 (c) จัดการไม่ให้ระดับการปล่อยสาร VOCs ในปี 1999 ไม่เกินไปกว่าปี 1988 ซึ่งเป็นปีฐาน⁶⁸

⁶⁷ ภาควิธีสาร VOC 1.Austria 2.Belgium 3.Bulgaria 4.Croatia 5.Czech Republic 6.Denmark 7.Estonia 8.Finland 9.France 10.Germany 11.Hungary 12.Italy 13.Liechtenstein 14.Lithuania 15.Luxembourg 16.Monaco 17.Netherlands 18.Norway 19.Slovakia 20.Spain 21.Sweden 22. Switzerland 23. The FYR of Macedonia 24.United Kingdom

⁶⁸ VOC Protocol Art 2 para 2 :Each Party shall, in order to meet the requirements of paragraph 1 above, control and reduce its national annual emissions of VOCs or their transboundary fluxes in any one of the following ways to be specified upon signature:

(a) It shall, as soon as possible and as a first step, take effective measures to reduce its national annual emissions of VOCs by at least 30 per cent by the year 1999, using 1988 levels as a basis or any other annual level during the period 1984 to 1990, which it may specify upon signature of or accession to the present Protocol; or

(b) Where its annual emissions contribute to tropospheric ozone concentrations in areas under the jurisdiction of one or more other Parties, and such emissions originate only from areas under its jurisdiction that are specified as TOMAs in annex I, it shall, as soon as possible and as a first step...

ทั้งนี้ นอร์เวย์เลือกช่องทางการลดสารในมาตรา 2 วรรค 2(b) กล่าวคือ ต้องลดการปล่อยสาร VOCs บริเวณโอโซนชั้นล่าง (Tropospheric Ozone Management Area หรือ TOMA) ภายในปี 1999 ให้ได้ 30% จากระดับในปีฐานโดยนอร์เวย์เลือกปี 1989 เป็นปีฐาน

นอร์เวย์ให้เหตุผลที่ไม่สามารถบังคับใช้พันธกรณีดังกล่าวว่า เนื่องจากความล่าช้าในการพัฒนาเทคโนโลยีที่จำเป็นในการควบคุมการปล่อยสารดังกล่าวในสถานีน้ำมันกลางทะเล ทำให้ปริมาณสารที่ควรลดลงกลับเพิ่มขึ้น และยังให้ข้อสังเกตอีกว่าสถานการณ์ของภูมิภาคอื่นเกี่ยวกับสถานีน้ำมันกลางทะเลและอุตสาหกรรมก๊าซ ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับสถานการณ์ของนอร์เวย์ได้ อย่างเช่นในอังกฤษที่มีการผลิตน้ำมันในช่วงเวลาดังกล่าวลดลง ประกอบกับประเทศอังกฤษจะขนถ่ายน้ำมันจากทะเลผ่านทางท่อ มากกว่าเรือจึงไม่ประสบกับปัญหาอย่างที่นอร์เวย์เป็นอยู่

คณะกรรมการวิชาการวินิจฉัยว่าพันธกรณีในมาตรา 2 วรรค 2 (b) กำหนดให้นอร์เวย์มีหน้าที่ดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดการปล่อยสารอย่างน้อย 30% ภายในปี 1999 โดยใช้ปี 1989 เป็นปีฐานและต้องทำให้แน่ใจว่าระดับของสารที่ปล่อยในปี 1999 จะไม่เกินระดับการปล่อยในปี 1989 ดังนั้นจากข้อเท็จจริงในปี 1999 นอร์เวย์ปล่อยสารถึง 41 % เกินกว่าปี 1989 ถึง 6% ย่อมเป็นกรณีที่นอร์เวย์ไม่บังคับใช้พันธกรณีของพิธีสาร

กรณีศึกษาอีกคดีหนึ่งเป็นคดีที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการฉบับที่ 2006/3 โดยสำนักเลขาธิการประเมิน (Secretary-Referral) ว่าเดนมาร์กไม่สามารถบังคับตามพันธกรณีในมาตรา 3 วรรคที่ 5 แห่งพิธีสาร POPs (The 1998 Protocol on Persistent Organic Pollutants) โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐภาคีลดการปล่อยสารตามภาคผนวกแห่งพิธีสารให้น้อยกว่าระดับในปีฐาน และใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่มีอยู่เพื่อการนี้⁶⁹

(c) Where its national annual emissions of VOCs were in 1988 lower than 500,000 tonnes and 20 kg/inhabitant and 5 tonnes/km², it shall, as soon as possible and as a first step, take effective measures to ensure at least that at the latest by the year

ภาคีพิธีสาร POPs 1.Austria 2.Belgium 3.Bulgaria 4.Canada 5.Croatia 6.Cyprus 7.Czech Republic 8.Denmark 9.Estonia 10.Finland 11.France 12.Germany 13.Hungary 14.Iceland 15.Italy 16.Latvia 17.Liechtenstein 18.Lithuania 19.Luxembourg 20.Netherlands 21.Norway 22.Republic of Moldova 23.Romania 24.Slovakia 25.Slovenia 26.Sweden 27.Switzerland 28.United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 29.European Community

⁶⁹ POPs Protocol Art 3 Para 5. Each Party shall:

ทั้งนี้เดนมาร์กให้เหตุผลที่ไม่สามารถบังคับใช้พันธกรณีดังกล่าวว่ามีสาเหตุมาจากการเผาไหม้โดยการใช้เตาเผาแบบเก่าในประเทศ ทำให้เดนมาร์กปล่อยสาร Polycyclic aromatic hydrocarbons (PAHs) ในปี 2004 11.4 Mg ปี 2003 ปล่อย 11 Mg ในขณะที่ปี 1990 ซึ่งเป็นปีฐานมีระดับการปล่อยสารเพียง 7 Mg อันเป็นการไม่สามารถลดการปล่อยสารให้ต่ำกว่าระดับในปีฐานได้

คณะกรรมการวิชาการวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ไม่ได้บังคับใช้พันธกรณีภายใต้พิธีสาร POPs

ค) กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจ

กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจได้แก่กรณีกรณีที่เศรษฐกิจของรัฐดังกล่าวเป็นปัจจัยขัดขวางต่อการลดหรือกำจัด มลพิษทางอากาศข้ามแดน อันอาจนำมาเป็นบทเรียนต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังนี้

กรณีดังกล่าวปรากฏในรายงานของคณะกรรมการฉบับที่ 2002/2 โดยสำนักเลขาธิการประเมิน (Secretary-Referral) ว่าไอร์แลนด์ไม่สามารถบังคับตามพันธกรณีในวรรคที่ 1 แห่งมาตรา 2 ของพิธีสาร NOx (1988 Protocol concerning the Control of Nitrogen Oxides or their Transboundary Fluxes) 2007 โดยบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดรัฐภาคี* ออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุม หรือลดการปล่อยสาร NOx โดยให้ใช้ปี 1987 เป็นปีฐานหรือตามแต่ภาคีจะเลือก⁷⁰

(a) Reduce its total annual emissions of each of the substances listed in annex III from the level of the emission in a reference year set in accordance with that annex by taking effective measures, appropriate in its particular circumstances;

(b) No later than the timescales specified in annex VI, apply: (i) The best available techniques, taking into consideration annex V, to each new stationary source within a major stationary source category for which annex V identifies best available techniques

* ภาคีสพิธีสาร NOx 1.Albania 2.Austria 3.Belarus 4.Belgium 5.Bulgaria 6.Canada 7.Croatia 8.Cyprus 9.Czech Republic 10.Denmark 11.Estonia 12.Finland 13.France 14.Germany 15.Greece 16.Hungary 17.Ireland 18.Italy 19.Liechtenstein 20.Lithuania 21.Luxembourg 22.Netherlands 23.Norway 24.Russian Federation 25.Slovakia 26.Slovenia 27.Spain 28.Sweden 29.Switzerland 30.The FYR of Macedonia 31.Ukraine 32.United Kingdom 33.United States 34.European Community

⁷⁰ NOx Protocol Art 2 para 1 : The Parties shall, as soon as possible and as a first step, take effective measures to control and/or reduce their national annual emissions of nitrogen oxides or their transboundary fluxes so that these, at the latest by 31 December 1994, do not exceed their national annual emissions of nitrogen oxides or transboundary fluxes of such emissions for the

ทั้งนี้ไอร์แลนด์ให้เหตุผลที่ไม่สามารถบังคับใช้พันธกรณีดังกล่าวว่าสารดังกล่าวถูกปล่อยออกมาเพิ่มขึ้นเนื่องจากเศรษฐกิจของไอร์แลนด์เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 1990 ทำให้ไอร์แลนด์ปล่อยสารไนโตรเจนออกไซด์ในปี 2000 ถึง 125 กิโลตัน ในปี 1996 ปล่อยสาร 120 กิโลตัน ในปี 1997 ปล่อยสาร 119 กิโลตัน ในปี 1998 ปล่อยสาร 122 กิโลตัน ปี 1999 ปล่อยสาร 125 กิโลตัน ซึ่งล้วนแล้วแต่สูงกว่า 115 กิโลตันอันเป็นระดับในปี 1987 ซึ่งเป็นปีฐานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามไอร์แลนด์คาดว่าจะสามารถบังคับใช้พิธีสารได้อย่างเต็มที่ไม่เกินปี 2004 โดยจะสามารถลดการปล่อยสารดังกล่าวได้ถึง 10.2 กิโลตัน

คณะกรรมการวิชาการวินิจฉัยว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่มีผลต่อหน้าที่ในการบังคับใช้พันธกรณีตามพิธีสาร จากข้อเท็จจริงเมื่อสารที่ไอร์แลนด์ปล่อยมีปริมาณมากกว่าระดับในปีฐาน จึงเป็นกรณีที่ไอร์แลนด์ไม่สามารถบังคับใช้พันธกรณีตามพิธีสาร NOx นั้นเอง

มติที่กล่าวมาในข้างต้นเป็นกรณีที่คณะกรรมการตัดสินว่ารัฐภาคีไม่บังคับใช้พันธกรณีแห่งพิธีสารภายใต้ 1979 ECE Convention กรณีดังกล่าวคณะกรรมการจะเรียกร้องให้รัฐดังกล่าวบังคับใช้พันธกรณีให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้รัฐดังกล่าวต้องคาดการณ์ด้วยว่าตนจะสามารถบังคับให้เป็นไปตามพันธกรณีเมื่อใด และให้ส่งรายงานภายในเวลาที่กำหนดเกี่ยวกับข้อมูลการปล่อยสาร การดำเนินงานที่ได้ทำลงไปเพื่อบรรลุเป้าหมายของพิธีสาร จนกว่าคณะกรรมการจะมีคำวินิจฉัยว่ากรณีไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบการบังคับใช้พันธกรณีแห่งพิธีการดังกล่าวอีกต่อไป

นอกจากคดีที่คณะกรรมการตัดสินว่าเป็นการไม่บังคับตามพันธกรณีแห่งพิธีสารแล้ว ยังมีตัวอย่างกรณีศึกษาที่คณะกรรมการตัดสินว่าเป็นการที่รัฐภาคีบังคับใช้พันธกรณีแห่งพิธีสารแล้ว ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการฉบับที่ 2008/3 โดยสำนักเลขาธิการประเมิน (Secretary-Referral) ว่าไอร์แลนด์ไม่สามารถบังคับตามพันธกรณีมาตรา 3 วรรคที่ 5(a) แห่งพิธีสาร POPs (The 1998 Protocol on Persistent Organic Pollutants) โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐภาคี ลดการปล่อยสารตามภาคผนวกแห่งพิธีสารให้น้อยกว่าระดับในปีฐาน และใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่มีอยู่เพื่อการนี้

calendar year 1987 or any previous year to be specified upon signature of, or accession to, the Protocol, provided that in addition, with respect to any Party specifying such a previous year, its national average annual transboundary fluxes or national average annual emissions of nitrogen oxides for the period from 1 January 1987 to 1 January 1996 do not exceed its transboundary fluxes or national emissions for the calendar year 1987.

ทั้งนี้ไอซ์แลนด์ทำหนังสืออธิบายถึงสาเหตุการปล่อยสาร PAHs ที่เพิ่มขึ้นในปี 2003 0.1493 Mg ซึ่งสูงกว่า 0.087 Mg ซึ่งเป็นระดับในปีฐาน ว่าเป็นเพราะการผลิตโลหะนอกกลุ่มเหล็ก non-ferrous metal ซึ่งเป็นตัวการปล่อยสาร PAHs ถึง 89% จากจำนวนสารที่ปล่อยออกมาทั้งหมดในปี 2003 ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นส่วนของโครงการใหม่และที่มีอยู่แล้วไอซ์แลนด์ได้ใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 5 แห่งพิธีสาร และได้ออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการปล่อยสารจากยานพาหนะตามภาคผนวกที่ 7 ของพิธีสารแล้ว

คณะกรรมการวิชาการวินิจฉัยว่าการที่ไอซ์แลนด์ดำเนินผลิตอลูมิเนียมทั้งในส่วนของโครงการใหม่และที่มีอยู่แล้วโดยใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 5 แห่งพิธีสาร และออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการปล่อยสารจากยานพาหนะตามภาคผนวกที่ 7 ของพิธีสาร เป็นกรณีที่ไอซ์แลนด์บังคับใช้พิธีสารข้อ 3 ย่อหน้าที 5 (b) แล้ว

จากกรณีศึกษาในการบังคับใช้พิธีสารภายใต้ 1979 ECE Convention ทั้งในกรณีละเมิดพันธกรณีเพราะนโยบายภายในประเทศของสโลวีเนีย กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัญหาทางเทคโนโลยีของนอร์เวย์และเดนมาร์ก กรณีละเมิดพันธกรณีเพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจของไอร์แลนด์ และกรณีไม่ได้ละเมิดพันธกรณีของไอซ์แลนด์ สะท้อนให้เห็นบทเรียนบางประการเกี่ยวกับการบังคับใช้ออนุสัญญาดังกล่าว กล่าวคือ

1) 1979 ECE Convention มีคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้ออนุสัญญา (The Implementation Committee) มีหน้าที่ในการตรวจสอบการบังคับใช้ออนุสัญญาของรัฐภาคีผ่านทางรายงานที่อนุสัญญาที่รัฐภาคีส่งให้กับสำนักเลขาธิการ ทั้งนี้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัดเพียงแต่วินิจฉัยว่าการที่รัฐเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเอง (Self-Submission) หรือกรณีที่สำนักเลขาธิการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ (Secretary Referral) นั้นเป็นกรณีที่รัฐภาคีไม่บังคับใช้พันธกรณีตามพิธีสารหรือไม่ และทำได้เพียงเรียกร้องให้รัฐดังกล่าวบังคับใช้พันธกรณีให้เร็วที่สุด

2) คณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้ออนุสัญญา (The Implementation Committee) มีอำนาจในการติดตามผลของคดี กล่าวคือหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ไม่บังคับใช้ออนุสัญญาดังกล่าว รัฐดังกล่าวต้องส่งรายงานมาตรการภายในที่ออกมาเพื่อให้มีการบังคับใช้ ต้องมีระยะเวลาที่คาดว่าจะบังคับใช้พิธีสารภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวได้ และยังคงรายงานปริมาณการปล่อยมลพิษทางอากาศต่อคณะกรรมการทุกปี เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาผลของการดำเนินการดังกล่าว จนกว่า

คณะกรรมการธิการจะวินิจฉัยว่าเป็นกรณีของรัฐดังกล่าวบังคับใช้อนุสัญญาแล้ว และไม่จำเป็นต้องตรวจสอบการบังคับใช้พันธกรณีของรัฐนั้นอีกต่อไป

ทั้งนี้บทเรียนดังกล่าวอาจใช้เป็นแนวทางสำหรับการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน อันจะได้พิจารณาในลำดับต่อไป

2.2.1.3.2 กลไกการบังคับใช้นอกกรอบอนุสัญญา

ดังที่กล่าวแล้วในตอนต้นว่าการบังคับใช้ตราสารระหว่างประเทศเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาตามวัตถุประสงค์ของตราสารระหว่างประเทศนั้นๆ ไม่อาจกระทำได้เพียงแต่การอาศัยมาตรการบังคับใช้ภายใต้ตราสารดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยมาตรการอื่นๆนอกเหนือไปจากกรอบของตราสารนั้นด้วย ดังนี้การศึกษาถึงกลไกการบังคับใช้ 1979 ECE Convention เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาในส่วนของกลไกการบังคับใช้ภายนอกกรอบของอนุสัญญาดังกล่าวด้วย ดังนี้

1. กฎหมายสหภาพยุโรป

เนื่องจากบทบัญญัติแห่ง 1979 ECE Convention ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องบทลงโทษและความรับผิดชอบ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้อนุสัญญาก็มีอยู่อย่างจำกัด เพียงแต่เป็นผู้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะบริหารว่าเป็นกรณีของรัฐภาคีบังคับใช้พันธกรณีตามพิธีสารที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาหรือไม่ แต่ไม่อาจกำหนดมาตรการลงโทษประการใดๆ นอกไปจากการกดดันอย่างนิมนวลให้รัฐภาคีบังคับใช้พันธกรณีดังกล่าวโดยเร็วที่สุดเท่านั้น

อย่างไรก็ดีสหภาพยุโรปยังมีกลไกอื่นๆที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ 1979 ECE Convention อยู่หลายกลไก หนึ่งในนั้นคือ การเข้ามามีบทบาทของ EC Regulation อันเป็นกฎหมายที่ทุกประเทศในสหภาพยุโรปต้องบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทั่วถึงกันเสมือนหนึ่งว่าบทลงโทษภายใต้ EC Regulation เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยเสริมความอ่อนของ 1979 ECE Convention ในข้อที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษนั่นเอง ซึ่งที่ผ่านมามี EC Regulation ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศกล่าวคือ

บทบัญญัติเกี่ยวกับสารตะกั่วในอากาศ ได้แก่ 1981 - The Motor Fuel (Lead content of Petrol) Regulation บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำจัดสารตะกั่วในน้ำมัน 1982 - EC Directive 82/884/EEC บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสารตะกั่วในอากาศ 1985 - EC Directive 85/210/EEC บทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้น้ำมันที่ไร้สารตะกั่ว 1987 - EC Directive 88/77/EC บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการลดมลพิษทางอากาศจากเครื่องยนต์ที่

ใช้น้ำมันดีเซล

บทบัญญัติเกี่ยวกับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และอื่นๆ ได้แก่ 1980 - EC Directive 80/779/EEC บัญญัติเกี่ยวกับการลดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ 1984 - Directive 84/360/EEC บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำกรอบในการจัดการกับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในชุมชน 1988 - EC Directive 88/09/EEC บัญญัติเกี่ยวกับลดสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์และสารไนโตรเจนออกไซด์จากสถานีเผา 1989 - EC Directive 89/427/EEC บัญญัติเกี่ยวกับแผนการการลดสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ 1989 - EC Directive 89/429/EEC บัญญัติเกี่ยวกับการลดมลพิษทางอากาศจากเตาเผา 1992 - EC Directive 92/72/EEC บัญญัติเกี่ยวกับการติดตามข้อมูลแลกเปลี่ยนข้อมูล และเตือนภัยต่อสาธารณชนเกี่ยวกับมลพิษในชั้นโอโซน 1996 EC Directive 96/62/EC บัญญัติเกี่ยวกับการกรอบกฎหมายใหม่ควบคุมซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ตะกั่ว คาร์บอนไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ ในชั้นโอโซน

ทั้งนี้เนื่องจากการรวมตัวแบบเหนือรัฐของสหภาพยุโรป ทำให้ EC Regulation เองก็มีความเป็นเหนือรัฐด้วยเช่นกัน กล่าวคือเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายภายใน ซึ่งระบบการเยียวยาความเสียหายจากกรณีมลพิษทางอากาศข้ามแดนนั้นภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้โดยการฟ้องศาลภายในของรัฐผู้เสียหายเสมือนหนึ่งว่าเป็นคดีภายในก็ได้ หรือจะนำเรื่องขึ้นสู่ศาลสหภาพก็ได้อันจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2. ศาลสหภาพยุโรป

ศาลสหภาพยุโรปมีสำนักงานอยู่ที่ประเทศลักเซมเบิร์ก หน้าที่หลักของศาลคือการบังคับใช้ และการตีความกฎหมายเพื่อพิจารณาและชี้ขาดว่ากฎหมายของสหภาพยุโรปได้รับการปรับใช้เหมือนกันในทุกประเทศสมาชิกหรือไม่ โดยศาลสหภาพยุโรปนี้สามารถลงโทษรัฐได้ 100% อันเป็นหลักการที่แตกต่างจากการรวมตัวของภูมิภาคอื่น อันเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ซึ่งอาจเป็นบทเรียนบางประการต่ออาเซียนหรือไม่จะพิจารณาในลำดับต่อไป

ซึ่งศาลดังกล่าวอยู่เคียงคู่ประชาคมยุโรปมานานและพัฒนาตัวเองมาโดยตลอดในปี 1977 ได้มีการจัดตั้ง Court of Auditors ขึ้น ส่วนในปี 1989 ก็มีการจัดตั้ง Court of First Instance จนถึงปัจจุบันนี้มีการสร้างหลักกฎหมายจากคำพิพากษาและความเห็นแนะนำ (Case Law) ออกมาแล้วจำนวนมาก โดยมีกรณีศึกษาที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนในศาลสหภาพยุโรปดังนี้

ก) คดี Commission of the European Communities V. Kingdom of Spain⁷¹

คดีนี้เป็นคดีระหว่างคณะกรรมการ(Commission of the European Communities) กับประเทศสเปน กรณีที่สเปนไม่ตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจเพื่อการประเมินคุณภาพอากาศ ออกมาตรการเกี่ยวกับเครื่องมือและการวิจัย ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตราที่ 3 แห่ง Directive 96/62 ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ และไนโตรเจนออกไซด์ และตะกั่วในอากาศ ซึ่งหน้าที่ของรัฐในการตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจภายในรัฐตนนั้นมีกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (มาตรา 6) ด้วยเช่นเดียวกัน

ความเป็นมาของคดีกล่าวคือเป็นกรณีที่สเปนไม่ได้แจ้งต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับมาตรการภายในตามที่ Directive 96/62 กำหนดหน้าที่ไว้ อันเป็นการละเมิดพันธกรณีในเรื่องดังกล่าว

ทั้งนี้คณะกรรมการกล่าวหาว่า สเปน ละเมิดพันธกรณีในมาตรา 3 โดยการไม่ตั้งหน่วยงานการดำเนินงาน อีกทั้งไม่รายงานการดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ในขณะที่รัฐบาลสเปนให้การว่า ในเรื่องนี้สเปนมีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในระดับภายในคือ Directorate-General for Quality and Environmental Assessment at the Ministry of the Environment อยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานดังกล่าวอีก

ศาลวินิจฉัยว่าภายใต้มาตรา 3⁷² ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดพันธกรณีไว้ 2 ประการกล่าวคือให้รัฐมีหน้าที่ให้ตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหนึ่งกรณี และอีกกรณีคือต้องมี

⁷¹ European court of justice C-417/99

⁷² Article 3 of Directive 96/62, entitled 'Implementation and responsibilities', provides: 'For the implementation of this Directive, the Member States shall designate at the appropriate levels the competent authorities and bodies responsible for: - implementation of this Directive, - assessment of ambient air quality, - approval of the measuring devices (methods, equipment, networks, laboratories), - ensuring accuracy of measurement by measuring devices and checking the maintenance of such accuracy by those devices, in particular by internal quality controls carried out in accordance, inter alia, with the requirements of European quality assurance standards, - analysis of assessment methods, - coordination on their territory of Community-wide quality assurance programmes organised by the Commission.

When they supply it to the Commission, the Member States shall make the information referred to in the first subparagraph available to the public.

มาตรการภายในเพื่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยต้องแจ้งมาตรการดังกล่าวและเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งรัฐจะต้องบังคับใช้พันธกรณีดังกล่าวอย่างไม่มีเงื่อนไข เพื่อให้มีการประเมินและจัดการกับคุณภาพอากาศ ดังนี้จึงเป็นกรณีที่สเปนละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายดังกล่าว ศาลพิพากษาให้สเปนชดใช้ค่าเสียหาย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าศาลสหภาพยุโรปสามารถลงโทษรัฐที่ไม่ตั้งหน่วยงานที่อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ อันเป็นกรณีที่ศาลสามารถลงโทษรัฐได้ 100% นั่นเอง

ข) คดี Commission of the European Communities V. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland⁷³

คดีนี้เป็นคดีระหว่างคณะกรรมการ(Commission of the European Communities) กับประเทศอังกฤษกรณีก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศอันเป็นการละเมิด Directive 2001/80 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และไนโตรเจนออกไซด์ที่เกิดจากการเผาไหม้ โดยมีข้อสำคัญดังนี้

ความเป็นมากล่าวคือตามที่กฎหมาย Directive 2001/80 ที่เป็นกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับข้อกำหนดของโรงงานพลังงาน (ที่ไม่ใช่โรงงานที่ใช้พลังงานจากน้ำมันและแก๊ส) ในการจำกัดการปล่อยมลพิษหรือของเสียใด ๆ ออกสู่อากาศ ซึ่งตามกฎหมายนี้การปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อปล่อยมลพิษ ต้องรายงานต่อคณะกรรมการอนุรักษ์พลังงาน (NERP) เพื่อพิจารณาว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ ซึ่งเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2003 ทางประเทศอังกฤษได้ยื่นรายงานต่อ NERP ถึงมาตรการของโรงไฟฟ้า Lynemouth ในการอนุรักษ์พลังงาน โดยให้เหตุผลประกอบการพิจารณาว่าโรงไฟฟ้า Lynemouth นี้ไม่เข้าข่ายเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานที่ต้องปฏิบัติตาม Directive 2001/80 เนื่องด้วยโรงไฟฟ้านี้มีการใช้ผลผลิตจากอูมิเนียมเป็นส่วนใหญ่ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม แต่ทาง NERP ไม่เห็นด้วย จึงนำเรื่องมาฟ้องศาล

ทั้งนี้คณะกรรมการกล่าวหาว่าเนื่องจากการผลิตไฟฟ้ามีการปล่อยมลพิษออกสู่อากาศ แม้ว่าจะใช้อูมิเนียมและอื่น ๆ เป็นวัตถุดิบในการดำเนินการก็ตาม ซึ่งต้องปฏิบัติตาม Directive 2001/80 โดยคณะกรรมการเห็นว่า โรงไฟฟ้านี้เป็นลำดับต้น ๆ ที่ปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกสู่อากาศ ในประเทศอังกฤษ ในขณะที่ประเทศอังกฤษก็ได้โต้แย้งกลับ

⁷³ European court of justice C-346/08

หลายประการ เช่น โรงไฟฟ้านี้ใช้ถ่านหินเป็นหลักในการผลิต และการใช้ถ่านหินเป็นการก่อให้เกิดมลพิษเพียงเล็กน้อย และไม่ใช้ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นต้น

ศาลวินิจฉัยว่าภายใต้มาตรา 2 (7)⁷⁴ นั้น กรณีที่ใช้ถ่านหินเป็นการผลิตไฟฟ้าโดยตรง แม้ว่าจะไม่ได้เกิดมาจากการเผาไหม้แต่ก็ปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และก็ไม่ได้อยู่ในข้อยกเว้นตาม มาตรา 2(7) ที่ไม่ต้องรายงานต่อ NERP แต่อย่างใด และทางประเทศอังกฤษก็หาข้อหักล้างไม่ได้ จึงวินิจฉัยว่าเป็นกรณีไม่ปฏิบัติตาม Directive 2001/80 และคดีใช้ค่าเสียหายด้วย

จะเห็นได้ว่าคดีดังกล่าวเป็นอีกกรณีที่ศาลสหภาพยุโรปของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสหภาพและก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศขึ้น อันเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้ 1979 ECE Convention มีประสิทธิภาพขึ้น อันจะนำมาพิจารณาสำหรับการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในลำดับต่อไป

3. สนธิสัญญาลิสบอน

นอกจากที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว สหภาพยุโรปยังมีแนวโน้มเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมลพิษทางอากาศในรูปแบบใหม่ นั่นคือสนธิสัญญาลิสบอน(Lisbon

⁷⁴ Directive 2001/80 Art 2 (7) combustion plant means any technical apparatus in which fuels are oxidised in order to use the heat thus generated. This Directive shall apply only to combustion plants designed for production of energy with the exception of those which make direct use of the products of combustion in manufacturing processes. In particular, this Directive shall not apply to the following combustion plants:(a) plants in which the products of combustion are used for the direct heating, drying, or any other treatment of objects or materials e.g. reheating furnaces, furnaces for heat treatment;(b) post-combustion plants i.e. any technical apparatus designed to purify the waste gases by combustion which is not operated as an independent combustion plant;(c) facilities for the regeneration of catalytic cracking catalysts;(d) facilities for the conversion of hydrogen sulphide into sulphur;(e) reactors used in the chemical industry;(f) coke battery furnaces;(g) cowpers;(h) any technical apparatus used in the propulsion of a vehicle, ship or aircraft;(i) gas turbines used on offshore platforms;(j) gas turbines licensed before 27 November 2002 or which in the view of the competent authority are the subject of a full request for a licence before 27 November 2002 provided that the plant is put into operation no later than 27 November 2003 without prejudice to Article 7(1) and Annex VIII(A) and (B).Plants powered by diesel, petrol and gas engines shall not be covered by this Directive

Treaty) ธรรมนูญฉบับใหม่ของยุโรปในปี 2007 ที่มีความเกี่ยวพันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกของสหภาพยุโรปที่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับพลังงาน

นอกจากนี้ในมาตรา 191 ยังมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือการอนุรักษ์ ป้องกัน และพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ป้องกันสุขภาพมนุษย์ โดยให้สนับสนุนมาตรการในระดับระหว่างประเทศ เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคหรือระดับโลก โดยเฉพาะเรื่องภูมิภาค โดยยึดการป้องกันมลพิษโดยใช้หลักการระมัดระวังล่วงหน้าในระดับสูง และกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องชดเชยค่าเสียหาย⁷⁵

จะเห็นได้ว่ายุโรปมีพัฒนาการเป็นอย่างมากเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคและโลกซึ่งล้วนแต่เป็นกลไกเสริมการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ทั้งสิ้น ทั้งนี้การยึดหลักการระมัดระวังไว้ล่วงหน้า (Precautionary Principle) ก็เป็นหลักการที่ปรากฏในข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนด้วยเช่นกัน

2.2.2 บทเรียนจากยุโรปในการบังคับใช้อनुสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล

จากการศึกษาเรื่องการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ทั้งภายในและภายนอกกรอบอนุสัญญาดังที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว สามารถสรุปเป็นบทเรียนเพื่อนำไปพิจารณาสำหรับการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในลำดับต่อไปดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติของ 1979 ECE Convention มีลักษณะเป็นกรอบความร่วมมือที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษ เป็นแต่เพียงบทบัญญัติกว้างๆว่าควรจะมีความร่วมมือในเรื่องการปรึกษาหารือ พัฒนาวิจัย และแลกเปลี่ยนข้อมูลเท่านั้น

อย่างไรก็ดีมีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการเฉพาะเรื่องอยู่ในพิธีสารทั้ง 8 พิธีสารที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการกำจัด ลด หรือควบคุมมลพิษทางอากาศข้ามแดนแต่ละชนิด ทั้งนี้ก็ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษและความรับผิดชอบใดๆ

⁷⁵ European Blogging Competition, Climate Change, Energy and Environment in the Lisbon Treaty [Online], 30 September 2009. Available from : http://climatechange.thinkaboutit.eu/think2/post/climate_change_energy_and_environment_in_the_lisbon_treaty/

2. 1979 ECE Convention มีองค์การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีในเรื่อง การปรึกษาหารือ พัฒนาการวิจัย และแลกเปลี่ยนข้อมูล ที่ซับซ้อนอันเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้การป้องกัน กำจัด และลดมลพิษทางอากาศข้ามแดนภายใต้อนุสัญญานั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. 1979 ECE Convention มีคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้อนุสัญญา (The Implementation Committee) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบังคับใช้อนุสัญญาของรัฐภาคี ผ่านทางรายงานที่อนุสัญญาที่รัฐภาคีส่งให้กับสำนักเลขาธิการ ทั้งนี้คณะกรรมการมีอำนาจ หน้าที่อย่างจำกัดเพียงแต่วินิจฉัยว่ากรณีของรัฐเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ(Self-Submission) หรือกรณีที่สำนักเลขาธิการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ(Secretary Referral) นั้นเป็นกรณีที่ รัฐภาคีไม่บังคับใช้พันธกรณีตามพิธีสารหรือไม่ และทำได้เพียงเรียกร้องให้รัฐดังกล่าวบังคับใช้ พันธกรณีให้เร็วที่สุด

ทั้งนี้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการติดตามผลของคดี กล่าวคือหากเป็นกรณีที่ คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ไม่บังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าว รัฐดังกล่าวต้องส่งรายงาน มาตรการภายในที่ออกมาเพื่อให้มีการบังคับใช้ ต้องมีระยะเวลาที่คาดหมายว่าจะบังคับใช้พิธีสาร ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวได้ และยังคงต้องรายงานปริมาณการปล่อยมลพิษทางอากาศต่อ คณะกรรมการทุกปี เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาผลของการดำเนินการดังกล่าว จนกว่า คณะกรรมการจะวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่รัฐดังกล่าวบังคับใช้อนุสัญญาแล้ว และไม่จำเป็นต้อง ตรวจสอบการบังคับใช้พันธกรณีของรัฐนั้นอีกต่อไป

3. สหภาพยุโรปมีระบบกฎหมายที่เรียกว่า EC regulation ที่เป็นกฎหมายที่รัฐสหภาพ ยุโรปทุกรัฐต้องบังคับใช้อย่างทั่วถึงกันเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายภายในรัฐ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่ ช่วยเสริมความอ่อนของ 1979 ECE Convention ในข้อที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบทาง โทษ

อีกทั้งยังมีระบบการฟ้องคดีระหว่างประเทศจากศาลภายใน กล่าวคือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางอากาศข้ามแดนจากประเทศใด สามารถฟ้องร้องที่ศาลในรัฐตน เนื่องจากมี ระบบกฎหมายแบบเดียวกัน ซึ่งทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ง่ายดายกว่าการ นำคดีขึ้นเสนอต่อศาลหรืออนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ⁷⁶

⁷⁶ Simon SC Tay, "Southeast Asian Fires: The Challenge For International Law And Sustainable Development," *Georgetown International Environmental Law Review* 11, 241 (June 1999): 33.

4. สหภาพยุโรปมีศาลสหภาพยุโรป (European Court of Justice) ที่สามารถลงโทษรัฐได้ 100% กรณีที่รัฐละเมิดกฎหมายสหภาพยุโรป (EC Regulation) ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ผลิต และกำจัดมลพิษทางอากาศข้ามแดนตาม 1979 ECE Convention ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยเสริมความอ่อนของ 1979 ECE Convention ในข้อที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษอีกทางหนึ่ง

แนวทางการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเพียงบทเรียนบางประการสำหรับการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ซึ่งในบางกลไกอาจสอดคล้องและสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับอาเซียนได้ ในขณะที่บางกลไกก็เป็นเพียงข้อคิดในอนาคต และสำหรับบางกลไกก็เป็นเรื่องที่ไม่อาจนำมาใช้กับสังคมอาเซียนได้ ทั้งนี้จะพิจารณาโดยละเอียดเมื่อกล่าวถึงข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและการบังคับใช้

ในบทที่ 2 ผู้เขียนได้ศึกษาที่มาในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน ทั้งในส่วนของแนวคิดและพัฒนาการ ตราสารระหว่างประเทศ และกรณีศึกษา อันจะเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นหลักการบางอย่างที่ถูกสอดแทรกอยู่ในบทบัญญัติของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

อีกทั้งยังนำเสนอแนวทางการบังคับใช้ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนฉบับอื่น นั่นก็คืออนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล(1979 Convention on Long-range Transboundary Pollution) ทั้งนี้เนื่องจากเป็นความตกลงฉบับแรกที่มีผู้จัดการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนและมีประสิทธิภาพและวิวัฒนาการในการบังคับใช้มายาวนาน อันอาจใช้พิสูจน์ความบกพร่องในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รวมถึงใช้เป็นบทเรียนบางประการสำหรับอาเซียนได้

ในบทที่ 3 นี้จะศึกษาข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ทั้งในส่วนของสาระสำคัญอันเป็นการกำหนดหน้าที่ให้รัฐภาคีนำไปบังคับใช้ต่อไป รวมไปถึงองค์กรดำเนินงานซึ่งเป็นกลไกอย่างอื่นนอกจากการบังคับใช้ข้อตกลงที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน ซึ่งในสองส่วนนี้ผู้เขียนได้นำเสนอการดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นตามบทบัญญัติในเรื่องพันธกรณีและองค์กรดังกล่าวไปพร้อมกันด้วย

นอกจากนั้นในบทที่ 3 ยังกล่าวถึงมาตรการภายในของรัฐที่จะเป็นเครื่องเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอีกด้วย

3.1 ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า "AATHP") เป็นข้อตกลงที่มีผู้จัดการกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนในเอเชียตะวันออกเฉียง ซึ่งก่อนที่จะพิจารณาในเรื่องสาระสำคัญขององค์กรดำเนินงาน รวมถึงการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว นั้น มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงสถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่มประเทศอาเซียนอันนำมาสู่การจัดทำ AATHP นอกจากนี้ยังต้องศึกษาถึงลักษณะของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมี

เอกลักษณ์เฉพาะตัว และส่งผลต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ AATHP รวมถึงประวัติความเป็นมาของ AATHP ด้วยตามลำดับ

3.1.1 ภูมิหลังและที่มา

ภูมิหลังและที่มาแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือส่วนของสถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่มประเทศอาเซียน ส่วนที่เป็นลักษณะของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาเซียน และประวัติความเป็นมาของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังนี้

3.1.1.1 สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่มประเทศอาเซียน

สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่มประเทศอาเซียน สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือสถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบเส้นศูนย์สูตร ได้แก่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน มาเลเซีย สิงคโปร์ รวมไปถึงประเทศไทยตอนล่าง อีกส่วนหนึ่งคือ สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบกลุ่มน้ำโขง ได้แก่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศพม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และประเทศไทยตอนบน อันจะกล่าวดังต่อไปนี้

1. สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบเส้นศูนย์สูตร

สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบเส้นศูนย์สูตรได้แก่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน มาเลเซีย สิงคโปร์ รวมไปถึงประเทศไทยตอนล่าง โดยอาจพิจารณาถึงการเป็นรัฐผู้ก่อและผู้รับมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังนี้

ประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากมีพื้นที่ป่าอยู่น้อยมาก ทั้งนี้ไฟป่าในสาธารณรัฐสิงคโปร์มักเกิดขึ้นช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม ตามแนวขอบของป่าธรรมชาติ แต่เป็นไฟขนาดเล็ก สิงคโปร์จึงไม่อยู่ในฐานะของรัฐผู้ก่อ แต่มีสถานะเป็นรัฐผู้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดนเท่านั้น โดยสิงคโปร์ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาไฟป่าในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมอกควันที่เกิดขึ้นจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งปัญหาหมอกควันไฟข้ามพรมแดนสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อสุขภาพของประชาชนธุรกิจการท่องเที่ยว และการคมนาคมทั้งทางเรือและทางอากาศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเกิดวิกฤติการณ์ไฟป่ารุนแรงในปีค.ศ. 1997 ถึง 1998²

¹ ศิริ อัครกะอัคร, สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก [ออนไลน์], 2546. แหล่งที่มา : <http://www.dnp.go.th/forestfire/pdf/World%20Fire.pdf>

² Wikipedai, 1997 Southeast Asian haze [Online], 1997. Available from : http://en.wikipedia.org/wiki/1997_Southeast_Asian_haze

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ในแถบของตอนกลางประเทศไทยอยู่ในสถานะของรัฐผู้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง อาทิในปีค.ศ. 1997 ไฟป่าครั้งใหญ่ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ทำให้เกิดหมอกควันปกคลุมหลายประเทศ รวมถึงทางตอนล่างของประเทศไทย³ ในเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม ปีค.ศ.2006 จังหวัดสตูลและปัตตานีเผชิญกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนซึ่งมีต้นกำเนิดจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และในเดือนตุลาคม ประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าวอีกครั้งคราวนี้หมอกปกคลุมกว้างขวางทั้งจังหวัดยะลา ปัตตานี สงขลานครินทร์ และสตูล⁴ ในปีค.ศ.2007 ประเทศไทยก็ยังได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์หมอกควันจากไฟป่าที่เกิดในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีตำแหน่งไฟไหม้ประมาณ 970 จุด

ประเทศบรูไนได้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดนในปีค.ศ.1997 จากเหตุการณ์ไฟป่าครั้งใหญ่ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ทำให้เกิดหมอกควันปกคลุมหลายประเทศ รวมถึงบรูไนด้วย⁵ ขณะเดียวกันในช่วงปีค.ศ.1997-1998 ซึ่งเกิดปัญหาหมอกควันไฟอย่างรุนแรงที่สุดในภูมิภาคนี้ อันเป็นผลมาจากการเกิดไฟไหม้ป่าดิบชื้นและป่าพรุในสุมาตราและกาลิมันตัน ปรากฏว่าไฟป่าส่วนหนึ่งก็เกิดขึ้นในบรูไนด้วยเช่นกัน⁶ สาเหตุสำคัญของการเกิดไฟป่าในบรูไนมาจากการลักลอบเผาป่า การใช้ไฟเพื่อการเกษตรกรรม และการพัฒนาพื้นที่โดยเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรม โดยไฟส่วนใหญ่จะเริ่มเกิดจากกริมถนน ริมทางหลวง จากแหล่งชุมชนและพื้นที่ที่กำลังพัฒนาจากนั้นจะลุกลามเข้าไปในพื้นที่ป่า

ประเทศมาเลเซียได้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดนในปีค.ศ.1997 จากไฟป่าครั้งใหญ่ในสาธารณรัฐอินโดนีเซียเกาะสุมาตราและกาลิมัน ต่อมาในปีค.ศ. 2005 ควันจากไฟป่าในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ปกคลุมทั่วทั้งตอนกลางของประเทศมาเลเซีย จนเป็นเหตุให้ในวันที่ 11 สิงหาคม 2005 ประเทศมาเลเซียต้องประกาศภาวะอันตรายของอากาศในเมืองท่าอย่าง Klang และในเขตของเมือง Kuala Selangor และต้องส่งพนักงานดับไฟ 125 คนไปยังสาธารณรัฐอินโดนีเซียเพื่อสมทบกับความช่วยเหลือของจีน เกาหลีและไทยอีกด้วย⁷

³ Ibid.

⁴ Wikipedai. 2006 Southeast Asian haze [Online]. 2006. Available from : http://en.wikipedia.org/wiki/2006_Southeast_Asian_haze

⁵ Wikipedai. 2006 Southeast Asian haze อ้างแล้วเชิงอรรถที่2.

⁶ ศิริ อัครคะฉัตร. สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก ,อ้างแล้วเชิงอรรถที่1.

⁷ Wikipedai. 2005 Malaysian haze [Online]. 2005. Available from : http://en.wikipedia.org/wiki/2005_Malaysian_haze

ประเทศมาเลเซียเองก็เคยเป็นรัฐผู้ก่อหมอกควันพิษข้ามแดนในปีค.ศ. 2000 จากเหตุการณ์ไฟป่าที่แคว้นซาราวักและแคว้นซาบา จนก่อให้เกิดหมอกควันปกคลุมประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไนและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย⁸ เช่นเดียวกัน

สาเหตุของไฟป่าในมาเลเซียไม่ต่างจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ คือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งมีกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากไฟหรือเกิดจากความประมาท การเผาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งบนพื้นดิน และในป่าพรุ นอกจากนั้นเกิดจากก้นบุนหรี การล่าสัตว์ และการก่อกองไฟในป่า⁹ โดยมักเกิดในช่วงที่อากาศค่อนข้างแล้งของปีคือช่วงเดือนมกราคมถึงมีนาคม และช่วงเดือนมิถุนายนถึงสิงหาคม โดยส่วนใหญ่จะเกิดในป่าที่ผ่านการทำไม้มาแล้วในป่าพรุ ป่าชายหาดบนสันทรายทางชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกและสวนป่านาน ๆ ครั้งจึงจะเกิดไฟไหม้ในป่าธรรมชาติ¹⁰

ประเทศฟิลิปปินส์อยู่ทั้งในสถานะของรัฐผู้รับและผู้ก่อหมอกควันพิษข้ามแดน โดยในปีค.ศ. 1983 เกิดเหตุการณ์ไฟป่าครั้งใหญ่ที่ทางใต้ของเกาะมินดาเนียวประเทศฟิลิปปินส์ (Mindanao) มีสาเหตุจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่มีฤดูแล้งเพิ่มมากขึ้น และการหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ที่เปลี่ยนไปจากเดิม มีการขยายพื้นที่ทางการเกษตรเนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การเกิดไฟป่าไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยตั้งใจ เช่นการเผาป่าเพื่อให้ได้ถ่าน หรือเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้เข้าไปแสวงหาประโยชน์ในป่าก็ตาม นอกจากนั้นยังมีเหตุการณ์ไฟป่าที่กินเวลายาวนานเป็นสัปดาห์ในหมู่เกาะลูซอน (Luzon island) ซึ่งยากต่อการควบคุมเนื่องจากภูมิประเทศเป็นภูเขาที่ขรุขระและขาดแคลนอุปกรณ์และกำลังคนฝึกหัด ส่งผลให้เกิดหมอกควันปกคลุมประเทศใกล้เคียงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งปีค.ศ. 1997-1998

สำหรับสาเหตุการเกิดไฟป่าในฟิลิปปินส์มีรายงานว่า ไฟผ่าเป็นสาเหตุหนึ่งของไฟป่า หากแต่ไม่สร้างความเสียหายรุนแรงและไฟไม่ลุกลามออกไปมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากเงื่อนไขของอากาศที่ชื้นแต่สาเหตุส่วนใหญ่ของไฟเกิดจากความละเลยประมาทเลินเล่อของมนุษย์ โดยเกิดจากไฟที่ลุกลามจากการเผาพื้นที่เกษตรกรรม การทำ ไร่เลื่อนลอย เด็กจุดไฟเล่น ก้นบุนหรี คนจุดคบเพลิงเดินผ่านป่าในเวลากลางคืน จุดไฟให้หญ้าแต่กระบัดเป็นอาหารปศุสัตว์ ล่าสัตว์ เก็บหา น้ำผึ้งและไข่มด เก็บหาฟืน เผาถ่านและเกิดจากความตั้งใจลักลอบวางเพลิง¹¹

⁸ Wan Mohd Shukri Wan Ahmad, Forest Fire Situation in Malaysia [Online], 2001. Available from : http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/my/my_2.htm

⁹ Ibid.,

¹⁰ ศิริ อัครคະอัคร. สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก , อังแล้วเชิงอรรถที่ 1.

¹¹ Demetrio L. Bartolazo, Forest Fire Management in the Philippines: The 1995 Forest Fire

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าสถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบเส้นศูนย์สูตรนี้ มีตัวการหลักคือประเทศอินโดนีเซีย เริ่มต้นจากปีค.ศ.1982-1983 เกิดไฟป่าครั้งใหญ่ที่หมู่เกาะกาลิมันตันตะวันออกเฉียงใต้ทำให้พื้นที่ป่าเสียหาย 3.5 ล้านเฮกตาร์ ปีค.ศ.1991และ 1994 หมอกควันจากไฟป่ารบกวนการจราจรทางเรือและทางอากาศของประเทศเพื่อนบ้าน ปลายปีค.ศ.1997 ถึงต้นปีค.ศ.1998 ก็ยังเกิดไฟป่าขึ้นที่สาธารณรัฐอินโดนีเซียและส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและสิงคโปร์อยู่ไม่น้อย เรื่อยมาจนถึงปีค.ศ.2006 ก็ยังเกิดหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง¹²

สาเหตุของไฟป่าในสาธารณรัฐอินโดนีเซียเกือบทั้งหมดมาจากมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรมของกลุ่มบริษัทเอกชน และการทำลายเศษสิ่งเหลือทางการเกษตรในพื้นที่เกษตรกรรม เนื่องจากการเผาเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดและถูกที่สุด อีกทั้งไม่มีเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่จูงใจพอที่จะทำให้ประชาชนเลือกใช้วิธีการอื่น รวมถึงยังไม่มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพพอที่จะลงโทษผู้ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ¹³

อย่างไรก็ดีปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขแล้วบางส่วน ทำให้สถานการณ์ดีขึ้นบ้างเล็กน้อย ทั้งนี้เป็นผลมาจากความช่วยเหลือของประเทศสิงคโปร์ ที่เข้ามาทำ ความความตกลงทวิภาคี(Bilateral Collaboration) ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือกับอินโดนีเซีย โดยเฉพาะในเขตเมือง Jambi ภายใต้อาณัติที่ชื่อว่า Jambi Master Plan โดยการเข้าไปตั้งศูนย์วัดระดับคุณภาพอากาศ พัฒนาอาชีพทางเลือกแก่ประชาชน และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ดับไฟ อันจะกล่าวถึงรายละเอียดในลำดับถัดไป (หัวข้อ4.2.2.1)

2. สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบลุ่มน้ำโขง

สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบลุ่มน้ำโขงได้แก่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศพม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และประเทศไทยตอนบน ดังนี้

ประเทศเวียดนามมีลักษณะของป่าไม้เป็นป่าผลัดใบหรือกึ่งป่าผลัดใบ (เช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย ลาว กัมพูชา และพม่า) ดังนั้นในช่วงที่การผลัดใบ ย่อมมีแนวโน้มที่จะเกิดไฟป่าได้ง่าย โดยเฉพาะในบริเวณที่ราบสูงใกล้ชายแดนกัมพูชา¹⁴

Season [Online],1997. Available from : http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/rp/rp_3.htm

¹² Johann G. Goldammer ,Fire Situation in Indonesia [Online],2002. Available from : http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/id/id_35.htm

¹³ ศิริ อัครคะอัคร. สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก ,อ้างแล้วเชิงอรรถที่1.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

สาเหตุของไฟป่าส่วนใหญ่ในเวียดนามคล้ายคลึงกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ กล่าวคือไฟป่าทั้งหมดที่เกิดขึ้นในเวียดนามมีสาเหตุมาจากมนุษย์ทั้งสิ้น กว่า 90 เปอร์เซ็นต์ของไฟป่าคือการจุดไฟ อีก 5 เปอร์เซ็นต์เกิดจากความประมาทเดินเล่นและอีก 5 เปอร์เซ็นต์เกิดจากการรมควันหญ้าและฟาง เนื่องจากประชาชน ซึ่งไม่มีที่ทำกินจำเป็นต้องเผาป่าเพื่อใช้ที่ดินป่าไม่ทำการเกษตรแบบขั้นบันไดบนภูเขาสูง ชาวนาเผาต่อซังข้าวแล้วลูกหลานเข้าป่า เผาป่าหญ้าเพื่อให้หญ้าแตกกระบัดเป็นอาหารปศุสัตว์ ล่าสัตว์ จุดเผาทำลายวัชพืชสองข้างทางรถไฟ ถนนและทางหลวง จุดไฟเพื่อเก็บหาฟาง ฟาง จุดไฟเพื่อถลุงแร่ จุดไฟเป็นการแก้แค้นเจ้าหน้าที่ภายหลังถูกจับกุมในข้อหาละเมิดกฎหมายป่าไม้ นอกจากนี้ การปลูกสร้างสวนป่าโดยไม่มีการวางแผนอย่างรอบคอบทำให้เกิดเชื้อเพลิงใหม่ปริมาณมหาศาล อันจะมีผลทำให้เกิดไฟป่าขนาดใหญ่ที่มีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าในลักษณะนี้สูงอยู่ในจังหวัด Lam Dong ทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงโฮจิมินห์ซิตี้ และจังหวัด Minh Hai เป็นต้น¹⁵

ประเทศลาวอยู่ในสถานะของรัฐผู้รับและผู้ก่อหมอกควันพิษข้ามแดน สาเหตุการเกิดไฟป่าในประเทศลาวส่วนใหญ่(ประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์) มาจากการเผาถางเพื่อทำไร่เลื่อนลอยของชาวลา ซึ่งยังเป็นปัญหาสำคัญของลาว โดยมีเกษตรกร 131,000 ครอบครัวดำรงชีวิตด้วยการทำไร่เลื่อนลอยและทำให้พื้นที่ป่าประมาณปีละ 115,800 เฮกตาร์ ถูกแผ้วถางเพื่อการนี้ นอกจากนี้ประชาชนยังจุดไฟเผาป่าเพื่อการล่าสัตว์ และเพื่อให้หญ้าแตกกระบัดเป็นอาหารของปศุสัตว์ มีผลทำให้สภาพป่าค่อยๆ เสื่อมโทรมลงทีละน้อยแต่ในอัตราที่สม่ำเสมอ โดยปกติแล้วไฟป่าจะเกิดในช่วงฤดูร้อนและแล้ง ระหว่างเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม ซึ่งไฟป่าจะเกิดซ้ำแล้วซ้ำอีกทุก ๆ ปี ในช่วงเวลาดังกล่าว

ประเทศกัมพูชาอยู่ในสถานะของรัฐผู้รับและผู้ก่อหมอกควันพิษข้ามแดน สาเหตุของหมอกควันในประเทศกัมพูชาเกี่ยวข้องกับประเพณีของชาวบ้านในท้องถิ่น กล่าวคือการใช้ไฟเพื่อเตรียมการเพาะปลูกซึ่งยังเป็นวิธีที่ประชาชนชาวกัมพูชายังใช้กันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่อยู่อาศัยของชาวเขา การตั้งใจเผาหญ้าเพื่อใช้เป็นทางเกวียนหรือทางเดินเข้าสู่ป่า การจุดไฟเพื่อเพิ่มผลผลิตของยางจากต้นยาง การจุดไฟเผาฟางเพื่อให้ได้น้ำผึ้ง การไม่ระวังในการใช้ไฟทำอาหาร หรือสูบบุหรี่ เป็นต้น¹⁶

ในส่วนของทางตอนบนของประเทศไทยอยู่ในสถานะของผู้ก่อและรับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดนกล่าวคือในปี.ศ.2007 ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ได้รับผลกระทบจากหมอกควันของไฟป่าที่เกิดในประเทศพม่าซึ่งมีตำแหน่งไฟไหม้ประมาณ 1082 จุด

¹⁵ เรื่องเดียวกัน

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

จึงส่งผลให้ท้องฟ้ามีดครึ้มมีทัศนวิสัยต่ำกว่า 1 กิโลเมตร และปริมาณฝุ่นขนาดเล็กที่เป็นอันตรายต่อปอดชั้นใน มีอยู่ในบรรยากาศเกิดค่ามาตรฐานเป็นเวลานานเป็นเดือน¹⁷

ประเทศไทยเองก็เป็นผู้ก่อหมอกควันพิษจากเหตุการณ์ไฟป่าขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุของการเกิดไฟป่าในประเทศไทยจากการเก็บสถิติไฟป่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528-2542¹⁸ ซึ่งมีสถิติไฟป่าทั้งสิ้น 73,630 ครั้ง พบว่าเกิดจากสาเหตุตามธรรมชาติคือฟ้าผ่าเพียง 4 ครั้ง เท่านั้น คือเกิดที่ภูกระดึง จังหวัดเลย ที่ห้วยน้ำดัง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ท่าแซะ จังหวัดชุมพร และที่เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา แห่งละหนึ่งครั้ง ดังนั้นจึงถือได้ว่าไฟป่าในประเทศไทยทั้งหมดเกิดจากการกระทำของคน โดยมีสาเหตุต่างๆ กันไปแต่โดยมากเกิดจากการหาของป่าและกรเผาเพื่อเตรียมเพาะปลูก

ประเทศพม่าเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นผู้ก่อมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในพื้นที่แถบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 5 ประเทศ โดยพบจากข้อมูลจากดาวเทียมในปีค.ศ.2008 ว่ามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในพื้นที่แถบนี้ มีค่าเฉลี่ยของการเกิดจุด Hotspot ที่เผาไหม้จริงมากถึง 80,000 จุดต่อปี โดยมีต้นกำเนิดมาจากพม่ามากที่สุด¹⁹

แม้เดิมป่าในพม่าส่วนใหญ่เป็นป่าขึ้นที่มีเชื้อเพลิงไม่มากพอที่จะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ไฟป่าที่รุนแรง อย่างไรก็ตามตั้งแต่เกิดปรากฏการณ์เอลนีโญ ไฟป่าที่ส่วนใหญ่เกิดในพื้นที่จำกัดนั้นมีแนวโน้มที่จะลุกลามเข้าไปในพื้นที่ป่าที่มีความชื้นมากขึ้น²⁰ โดยมีสาเหตุหลักมาจากประเพณีการทำไร่เลื่อนลอยที่ยังคงมีอยู่ในพม่า²¹

จากข้างต้นสรุปได้ว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนต่างเผชิญกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนกันอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนมากเป็นทั้งรัฐผู้ก่อและผู้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดน มีเพียงประเทศสิงคโปร์เท่านั้นที่อยู่ในสถานะของรัฐผู้รับผลกระทบแต่เพียงอย่างเดียว โดยสาเหตุการเกิดไฟส่วนใหญ่ล้วนหากเป็นบริเวณแถบเส้นศูนย์สูตร มาจากความต้องการเผาเพื่อเอาพื้นที่มาใช้ในเชิงธุรกิจของบริษัทเอกชน ในขณะที่แถบลุ่มน้ำโขงมีสาเหตุมาจากการเผาเพื่อเตรียมเพาะปลูกของเกษตรกร

¹⁷ สุริยา วรวัฒน์, ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการเผาในที่โล่งและแนวทางการแก้ไข [ออนไลน์] . 24 กันยายน2547. แหล่งที่มา <http://www.reo06.net/home/content/view/100/54/1/0/>

¹⁸ อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, กรม, สาเหตุของการเกิดไฟป่า [ออนไลน์], 2542. แหล่งที่มา : http://www.dnp.go.th/ForestFire/FIRESCIENCE/ lesson% 201/ lesson1_6.htm

¹⁹ วิจารย์ สีมาฉายา, "เอลนีโญ ข้ำเติมหมอกควันภาคเหนือ," ไทยโพสต์ (15 พฤศจิกายน 2552):13.

²⁰ ศิริ อัครคชัศคร. สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก ,อ้างแล้วเชิงอรรถที่1.

²¹ Johann G. Goldammer. Fire Situation in Myanmar [Online]. 2002. Available from : http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/id/id_35.htm

ทั้งนี้สถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐดังกล่าวตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและความร่วมมือกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวผ่านทางสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งสมาคมดังกล่าวมีการรวมตัวที่มีลักษณะเฉพาะตัวอันส่งผลต่อรูปแบบของความตกลงที่ถูกจัดทำขึ้น รวมไปถึงยังส่งผลต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงลักษณะของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนในหัวข้อถัดไป

3.1.1.2 ลักษณะของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²²

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรือ อาเซียน (ASEAN) เป็นองค์การทางภูมิศาสตร์การเมืองและองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บรูไน ลาว กัมพูชา เวียดนาม และพม่า

ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ได้ยอมรับในการปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน อันปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของอาเซียนที่เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อกลางเดือนธันวาคม 2551 และสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia หรือ TAC) ซึ่งประกอบด้วย

- 1) หลักการเคารพซึ่งกันและกันในเอกราช อธิปไตย ความเท่าเทียม บูรณาการแห่งดินแดนและเอกลักษณ์ประจำชาติของทุกชาติ
- 2) สิทธิของทุกรัฐในการดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซง การโค่นล้ม อธิปไตยหรือการบีบบังคับจากภายนอก
- 3) หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน
- 4) ระงับความแตกต่างหรือข้อพิพาทโดยสันติวิธี
- 5) การไม่ใช้การขู่บังคับ หรือการใช้กำลัง และ
- 6) ความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพระหว่างประเทศสมาชิก

²² การต่างประเทศ, กระทรวง, หลักการพื้นฐานของความร่วมมืออาเซียน [ออนไลน์], ธันวาคม 2551. แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/internet/information/21812.pdf>

นอกจากหลักการข้างต้นแล้ว ตั้งแต่อดีตจนถึงช่วงก่อนที่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ อาเซียนยึดถือหลักการฉันทามติเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย มาโดยตลอด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่อาเซียนจะตกลงกันดำเนินการใดๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดทั้งสิบประเทศ จะต้องเห็นชอบกับข้อตกลงนั้น ๆ ก่อน

การที่อาเซียนยึดมั่นในหลักการต่าง ๆ ข้างต้น โดยเฉพาะหลัก “ฉันทามติ” และ “การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน” หรือที่ผู้สังเกตการณ์อาเซียนเรียกว่า “วิถีทางของอาเซียน” (ASEAN's Way) เนื่องจากต้องการให้ประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในเรื่องระบบการเมือง วัฒนธรรม และฐานะทางเศรษฐกิจ มีความสะดวกใจในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกและดำเนินความร่วมมือในกรอบอาเซียน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลัก “ฉันทามติ” และ “การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน” ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในหลายโอกาสว่า เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการรวมตัวกันของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้า รวมถึงทำให้อาเซียนขาดความน่าเชื่อถือเนื่องจากถูกมองว่า กลไกที่มีอยู่ของอาเซียนล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาของอาเซียนเอง

ทั้งนี้ มีข้อคิดบางประการเกี่ยวกับลักษณะของอาเซียนโดยเปรียบเทียบกับลักษณะของสหภาพยุโรป เพื่อนำมาใช้พิจารณาเกี่ยวกับการนำบทเรียนจากยุโรปมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในลำดับต่อไป ดังนี้²³

1) ยุโรปมีการปกครองในปัจจุบันที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมือนกัน มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน แม้จะมีประเทศที่มีฐานะไม่ดีนักอยู่ด้วยแต่ก็มีประเทศที่ร่ำรวยคอยให้การช่วยเหลือโดยมีข้อตกลงช่วยเหลือกัน

ในขณะที่ ASEAN แต่ละชาติมีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งระบบการปกครองฐานะทางเศรษฐกิจที่มีฐานะยากจนถึงปานกลางทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือกันได้มากนัก นอกจากนั้นยังมีศาสนาที่แตกต่างกันทั้งพุทธ คริสต์และอิสลาม ซึ่งมีความคิดความเชื่อที่แตกต่างกัน ช้ำยังมีปัญหาภายในของประเทศที่คอยจุดให้ ASEAN ดำเนินการพัฒนาไปได้ช้า เช่น ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง ปัญหาความมั่นคง ความไม่สงบภายในประเทศ ปัญหาสิทธิมนุษยชน ตลอดจนระบบการเมืองการปกครอง เอกลักษณ์ทางภาษา วัฒนธรรมที่แตกต่าง การบูรณาการ ASEAN จึงยากกว่าการบูรณาการยุโรป

2) เจตนาของการก่อตั้งองค์การในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศเหนือรัฐ มาตั้งแต่เริ่มแรก ในขณะที่โครงสร้างการทำงานของ ASEAN นั้นเป็นแบบ Intergovernmental Method

²³ ธนพัฒน์ เล็กเกียรติขจร, ปัจจัยในความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรป อาเซียนต้องดูแลครบถ้วนย่อนดูตัว [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา <http://thailawstudent.bizhat.com/EU-ASEAN.doc>

ซึ่งรัฐแต่ละรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันและทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย การตัดสินใจและการขับเคลื่อนองค์กร จึงเป็นไปได้ช้าหรือบางครั้งอาจจะเป็นไปไม่ได้เลยเพราะอาจจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสมาชิก ทุกฝ่ายไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่า ASEAN จะมีแนวความคิดและพยายามพัฒนาองค์การให้เป็น องค์การเหนือรัฐ แต่ก็มีความไม่แน่นอนและชัดเจน เพราะขาดการวางกรอบและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนว่า จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรูปแบบขององค์การแบบนั้นได้อย่างไร จึงเป็นเพียงการแสดง เจตนาว่าจะปรับเปลี่ยนรูปแบบเท่านั้น ซึ่งจาก ASEAN Vision 2020 ที่ Kuala Lumpur เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1977 ที่ ASEAN มีวิสัยทัศน์ร่วมกันว่าจะพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของ สถาบันและกลไกการทำงานของ ASEAN เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแต่ก็ไม่ได้วางกรอบหรือ แนวทางว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง หรือใน Declaration of ASEAN Concord II หรือปฏิญญา บาหลี II เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2003 และในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ASEAN ครั้งที่ 35 และ 36 เมื่อวันที่ 2 - 3 กันยายน 2003 ที่มีการพูดถึง High Level Task Force หรือ HLTf ให้เป็นองค์กร ระดับสูงที่มีหน้าที่ตัดสินใจและให้คำแนะนำในเรื่องการบูรณาการทางเศรษฐกิจในกรอบของ ASEAN Economic Community : AEC แต่ก็ไม่ได้มีการพูดถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือการวางแผนการ เกี่ยวกับตัวองค์กร HLTf นี้ไว้แต่อย่างใด ทำให้กลายเป็นแค่ลักษณะของการแสดงวิสัยทัศน์เท่านั้น ซึ่งทั้งหมดล้วนต่างจากสหภาพยุโรปที่มีการออกแบบโครงสร้างขององค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐในฐานะ เป็นกฎหมาย มีผลผูกพันรัฐสมาชิกและกำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งอย่างชัดเจน

3) ASEAN ไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายใดๆ ที่จะควบคุมให้รัฐสมาชิกปฏิบัติ ตามข้อตกลง ทำให้ขาดสภาพบังคับที่แน่นอน แต่ในยุโรปมีหลัก Direct and Indirect Effect หลัก Supremacy of EU Law และมีกลไกในการควบคุมรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎหมายประชาคมทั้ง การควบคุมก่อนและควบคุมหลัง และหลักการทั้งหมดได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในสนธิสัญญา ต่างๆ และยังมีโครงสร้างหลักใหม่อยู่เสมอๆ ทั้งในรูปของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ เป็นลายลักษณ์อักษร และยังมีกำหนดมาตรฐานต่างๆ ร่วมกันโดยการ Harmonization

4) ASEAN ใช้ระบบกฎหมายระหว่างประเทศอยู่มาก ข้อตกลงที่มีค่าบังคับ เป็นกฎหมายของ ASEAN อาจจะต้องขึ้นอยู่กับรัฐสมาชิกว่าจะอนุวัติการและปฏิบัติตามหรือไม่ ไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน หากเกิดข้อพิพาทอาจจะต้องทำความเข้าใจที่ศาลยุติธรรมระหว่าง ประเทศ ซึ่งก็ต้องขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะยอมรับอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือไม่ หรือ อาจจะต้องใช้วิธีการเจรจาทางการทูต (Diplomatic Negotiation) เพราะทั้งนี้องค์กรระดับข้อ พิพาทของ ASEAN ยังไม่พัฒนา ซึ่งต่างจากยุโรปที่มีการพัฒนาองค์กรระดับข้อพิพาทมาตั้งแต่เริ่ม ก่อร่างสร้างองค์การและพัฒนาถึงขั้นเป็นศาลของประชาคม และอาจจะต้องใช้เวลานานมากกว่า จะวางระบบกฎหมายของ ASEAN ให้มีประสิทธิภาพเพราะการไม่มีระบบกฎหมายมาตั้งแต่ต้น

จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีปัญหา เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำ
ให้วัตถุประสงค์ขององค์กรลุล่วงไปได้

จากเหตุผลและลักษณะของอาเซียนดังกล่าวข้างต้นสะท้อนออกมาในบทบัญญัติ
ของข้อตกลงต่าง ๆ รวมถึงข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ที่มีการวางกรอบ
ไว้หลวมๆ ในลักษณะของการขอความร่วมมือ เพื่อไม่ให้กระทบต่อวิถีอาเซียนและสอดคล้องกับ
ลักษณะการรวมตัวของสมาคม นอกจากนี้เอกลักษณ์ดังกล่าวยังส่งผลต่อประสิทธิภาพในการ
บังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว อันจะพิจารณาโดยละเอียดเมื่อกล่าวถึงข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษ
จากหมอกควันข้ามแดนในลำดับต่อไป หัวข้อถัดไปผู้เขียนจะศึกษาประวัติความเป็นมาของ
ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

3.1.1.3 ประวัติความเป็นมาของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควัน ข้ามแดน

นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ไฟไหม้ป่าครั้งใหญ่ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ.1982
เป็นต้นมา ประเทศต่างๆในอาเซียนได้พยายามสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เริ่มจากปี
ค.ศ.1985 ได้มีการรับรองข้อตกลงการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (Agreement on
Conservation of Nature and Natural Resources) โดยมีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหามลพิษทาง
อากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

จากนั้นแนวความคิดในการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันไฟข้ามพรมแดนนี้ก็ถูก
หยิบยกมาเป็นประเด็นใหญ่ใน Kuala Lumpur Accord on Environment and Development ใน
วันที่ 19 มิถุนายน ปี ค.ศ.1990 ในการประชุมครั้งที่ 4 ของรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน ได้มี
การออกประกาศที่มีสาระสำคัญอันเกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนใจความว่า
“ต่อไปนี้จะเริ่มจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในเรื่องมลพิษข้ามแดน โดยจะดำเนินการป้องกันและ
รับมือกับปัญหาให้สอดคล้องกันไป”²⁴

เรื่องนี้ถูกนำมาหารืออีกครั้งหนึ่งที่ Bandung Conference ในปี ค.ศ.1992 ซึ่งส่งผลให้
เกิดการประชุมในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องอีกหลายครั้ง ผลที่ตามมาคือมีการประชุมการ

²⁴ The Kuala Lumpur Accord on Environment and Development Issued by The ASEAN
Ministers for the Environment at The Fourth ASEAN Ministers for the Environment Meeting Kuala
Lumpur, 19 June 1990 “1. To initiate efforts leading towards concrete steps pertaining to
environmental management, including: (C.) the harmonisation of transboundary pollution prevention
and abatement practices”

จัดการมลพิษข้ามพรมแดนอาเซียน ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในวันที่ 17 เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1995 ซึ่งในครั้งนั้นที่ประชุมได้รับรองแผนความร่วมมือแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน (ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution) 25 ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ 3 หมวดหนึ่งในนั้นคือ ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

ระหว่างการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน (ASEAN Seniors Official on Environment, ASOEN) ครั้งที่ 6 ที่บาห์ลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้มีการประกาศจัดตั้ง Haze Technical Task Force (HTTF) ขึ้นในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1995 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาตรการต่างๆ ใน ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution มาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังขาดทิศทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติทำให้ ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution ขาดประสิทธิภาพ และอาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาหมอกควันไฟที่รุนแรงมากขึ้นในปี ค.ศ. 1997 ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งแผนปฏิบัติการหมอกควันระดับภูมิภาค Regional Haze Action Plan เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1997 โดยมีวัตถุประสงค์ขั้นต้น 3 ประการประการคือ

1. การจัดตั้งกลไกความร่วมมือในการติดตามตรวจสอบไฟป่าและไฟบนดิน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องทำเป็นเครือข่ายทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยได้มอบหมายให้ สิงคโปร์เป็นแกนนำในการปฏิบัติ

2. การป้องกันการเกิดไฟป่าและไฟบนพื้นดินที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยมุ่งเน้นให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นในการออกนโยบายภายในของแต่ละประเทศเพื่อการป้องกันและลดการเกิดไฟป่าและไฟบนพื้นดิน และแนะนำให้รัฐภาคีบรรจุเรื่องดังต่อไปนี้ลงในนโยบายภายในของตนด้วย กล่าวคือ การควบคุมกิจกรรมที่จะนำไปสู่การเกิดไฟ รวมไปถึงการใช้นโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงและการควบคุมการทำไร่เลื่อนลอยในฤดูแล้งอย่างเข้มงวด การควบคุมกิจกรรมที่จะนำไปสู่การเกิดไฟ จึงต้องออกกฎหมายห้ามเผาในที่โล่ง และให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเข้มงวด จัดตั้งหน่วยรายงานและตรวจสอบคุณภาพอากาศในท้องถิ่นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟ จัดตั้งคณะทำงานแห่งชาติเพื่อขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวกับการเกิดไฟ และหมอกควัน เตรียมและเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการขยายของไฟ และการระงับภัยจากไฟ ระดมปัจจัยต่างๆ เพื่อป้องกันการรุกรานของไฟป่า ทั้งนี้ได้มอบหมายให้มาเลเซียเป็นแกนนำในการปฏิบัติ

²⁵ ASEAN, Co-operation Plan on Transboundary Pollution , Kuala Lumpur, Malaysia, 17 June 1995.

3. การเพิ่มขีดความสามารถในการดับไฟของภูมิภาค โดยให้แต่ละประเทศมีการรายงานศักยภาพของตนในการดับไฟ เช่น หน่วยงาน เครื่องมือ แผนที่การเกิดไฟป่าและไฟบนพื้นดิน เป็นต้น รวมถึงรายงานสิ่งที่จำเป็นต้องใช้ในการดับไฟ รวมทั้งระบบแหล่งให้ความช่วยเหลือทั้งในและนอกกลุ่มประเทศอาเซียน และจัดตั้งกลไกในประเทศของตนเพื่อเตรียมดับไฟ และแจ้งต่อคณะกรรมการเฉพาะกิจแห่งหมอกควัน ตลอดจนแจ้งจุดที่มีความร้อน วิเคราะห์ชนิดของไฟ ปัญหา และประสิทธิภาพดำเนินการของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ได้มอบหมายให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นแกนนำในการปฏิบัติ

ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการเฉพาะกิจแห่งภูมิภาค (Regional Haze Task Force) เป็นผู้จัดการประชุมทุกเดือนเพื่อทบทวนกระบวนการปรับใช้แผนดังกล่าว²⁶

ในช่วงปี ค.ศ.2001 United Nation Environment Programme (UNEP) ได้เข้ามาประสานงานและสนับสนุนงบประมาณ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดทำข้อตกลงในการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนในอาเซียน โดยได้จัดให้มีการประชุม Intergovernmental Negotiating Committee Meeting for ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution หลายครั้ง ซึ่งผลจากการประชุมก็ได้ร่าง ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution ซึ่งสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในร่างข้อตกลงดังกล่าว ในการประชุม World Conference & Exhibit on Land and Forest Fire Hazards ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายนปีค.ศ. 2001

และในที่สุด เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ปีค.ศ.2002 เกิดข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน หรือ ASEAN agreement on Transboundary Haze Pollution ขึ้นเพื่อวางรากฐานทางกฎหมายให้กับแผนปฏิบัติการทางหมอกควันแห่งภูมิภาค

จากนั้นเป็นต้นมามีประเทศที่ทยอยให้สัตยาบันข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง อาทิ บรูไน มาเลเซีย พม่า สิงคโปร์ และเวียดนาม โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเป็นประเทศที่ 6 ซึ่งส่งผลให้ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน ปีค.ศ.2003 เป็นต้นมา (ตามข้อกำหนดในข้อตกลง ที่ให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้หลังจาก 60 วัน หลังจากการให้สัตยาบันของประเทศที่ 6) ซึ่งในปัจจุบันมีประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ร่วมลงนามทั้งหมด 8 ประเทศด้วยกัน

²⁶ ASEANSEC, Regional Haze Action Plan [Online], 1997. Available from : <http://www.ASEANsec.org/10469.htm>.

* 1. Malaysia 2.Singapore 3.Brunei Darussalam 4. Myanmar 5.Viet Nam 6.Thailand 7.Lao PDR 8.Cambodia

3.1.2 หลักการและสาระสำคัญภายใต้ข้อตกลง

หลักการที่ถูกระบุอยู่ในข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน(AATHP) เป็นรากฐานที่รัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหภายใต้ข้อตกลง ในขณะที่สาระสำคัญก็จะเป็นตัวสะท้อนถึงหลักการดังกล่าวนั่นเองที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม

ดังนั้นก่อนจะศึกษาถึงการบังคับใช้ AATHP จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักการและสาระสำคัญของข้อตกลงก่อน เพื่อพิจารณาในลำดับต่อไปว่ามีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและหลักการดังกล่าวหรือไม่ อนึ่งหลักการและสาระสำคัญภายใต้ AATHP มีดังนี้

3.1.2.1 หลักการ

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมุ่งเน้นหลักการ 5 หลักการต่อไปนี้คือ

1. หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น.
2. หลักความร่วมมือ
3. หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า
4. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
5. หลักการดำเนินการทุกภาคส่วน

1. หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น (Principle of Prohibition of Causing Damage to Other States)

AATHP กล่าวถึงหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นโดยอ้างถึงกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการแห่งกฎหมายระหว่างประเทศว่า ประเทศภาคีมีอธิปไตยในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของตนตามนโยบายสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของประเทศนั้นๆ แต่ก็มีควมรับผิดชอบที่จะต้องทำให้แน่ใจว่ากิจกรรมที่กระทำขึ้นภายในดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมของรัฐตน จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อมของประเทศอื่น²⁷ ซึ่งหมายความว่ารัฐภาคีมีอธิปไตยอันสมบูรณ์ที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตน แต่การแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวจะทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นไม่ได้

หลักการดังกล่าวมีรากฐานมาจากหลักความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตย ดังที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติว่า องค์การสหประชาชาติตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักอธิปไตยที่เท่า

²⁷ AATHP Art 3 (1)

เทียมกันของรัฐภาคีทุกรัฐ²⁸ และได้รับการยืนยันเป็นหลักการข้อที่ 21 ของคำประกาศกรุงสตอกโฮล์ม (Principle 21 of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment) เมื่อปี ค.ศ. 1972 ว่า “ตามกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนตามแนวนโยบายของตนเอง และมีความรับผิดชอบที่จะทำให้นั่นใจได้ว่า กิจกรรมต่างๆ ภายในเขตอำนาจทางกฎหมาย (jurisdiction) และการควบคุมของตนเองจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น หรือต่อบริเวณอื่น ๆ ที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ”²⁹

หลักการนี้ได้รับการยืนยันอีกครั้งในหลักการข้อที่ 2 ของคำประกาศริโอ (Rio Declaration)² ในการประชุม UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 และถูกนำไปบรรจุไว้ในอนุสัญญาพหุภาคีทางด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับรวมทั้งในอารัมภบทของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution) เช่นเดียวกันกับอารัมภบทของคือ ข้อตกลงระหว่างอเมริกาและแคนาดาเกี่ยวกับคุณภาพทางอากาศ (Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Canada on Air Quality)

นอกจากนั้นหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันในคำพิพากษาบรรทัดฐาน ที่มีชื่อเสียงตั้งแต่ก่อนการประชุมที่กรุงสตอกโฮล์ม ที่สำคัญได้แก่ คำพิพากษาคดี Trail Smelter Arbitration 1941 และคดี Corfu Channel Case

คดี Trail Smelter เป็นกรณีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดา เกี่ยวกับการที่บริษัทหนึ่งในแคนาดาดำเนินกิจการถลุงแร่ตะกั่วและสังกะสี ที่เมือง Trail ริมแม่น้ำโคลัมเบีย ห่างจากชายแดนสหรัฐฯ 10 ไมล์ ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ซึ่งถูกพัดพาลงมาตามหุบเขาในลำน้ำโคลัมเบีย และถูกกล่าวหาว่าก่อความเสียหายต่อทรัพยากรดิน ตลอดจนมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ทางฝั่งสหรัฐฯ ในมลรัฐวอชิงตัน คณะอนุญาโตตุลาการ ตัดสินให้แคนาดา ชดเชยค่าเสียหาย และกำหนดมาตรการลดมลพิษจากกิจกรรมของตน ในการวินิจฉัยได้วางหลักกฎหมายที่เป็นบรรทัดฐาน และได้รับการอ้างอิงมาจนทุกวันนี้ว่า “ไม่มีรัฐใดที่มีสิทธิที่จะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตน ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความ

²⁸ Charter of the United Nations Article 2: The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles.
1. The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.

²⁹ UN Doc. A/CONF/48/14, reprinted in 11 International Legal Materials (I.L.M.) (1972) 1416.

เสียหายโดยคว้น ในหรือต่อดินแดนของรัฐอื่น หรือต่อทรัพย์สิน หรือบุคคล ที่อยู่ในดินแดนของรัฐอื่นนั้น หากเป็นกรณีที่มีผลร้ายแรง (serious consequences) และความเสียหายปรากฏเป็นหลักฐานที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ (clear and convincing evidence)”³⁰

สำหรับคดี Corfu Channel ซึ่งเป็นกรณีที่อังกฤษฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากแอลเบเนีย เนื่องจากแอลเบเนียปล่อยให้เรือรบอังกฤษที่ใช้สิทธิผ่านโดยสุจริตในช่องแคบ Corfu ที่เป็นทะเลในอาณาเขตของตน ยังผลให้เรือรบอังกฤษที่ใช้สิทธิผ่านโดยสุจริตในช่องแคบนั้นชนทุ่นระเบิด และก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน ในคดีนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวางหลักไว้ว่า “ทุกๆ รัฐมีหน้าที่ที่จะไม่ยินยอมให้ดินแดนของตนถูกใช้ในลักษณะ ที่จะเมิดต่อสิทธิของรัฐอื่น” ถือว่าเป็นคดีที่วางรากฐานในเรื่องความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆ เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมลพิษข้ามแดน ³¹

ในบางครั้ง หลัก due diligence ก็ถูกอ้างอิงถึง ในฐานะที่กำหนดหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติตามหลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (principle of good neighbourliness) ซึ่งไม่ว่าจะถูกอ้างอิงถึงในลักษณะใด ก็มีความหมายในสาระสำคัญว่า รัฐไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในดินแดน ของตนอย่างไม่มีขอบเขต หลักการข้อที่ 21 มีผลเป็นการยืนยันและเขียนหลักการนี้ในรูปที่ชัดเจนยิ่งขึ้น³² เมื่อเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปจนกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว รัฐย่อมไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองได้โดยไม่มีขีดจำกัด หรือโดยไม่ต้องคำนึงว่ากิจกรรมของตนจะส่งผลกระทบต่อ ประเทศเพื่อนบ้านมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับระดับความเสียหายที่รัฐผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบ อยู่ โดยมีความเห็นออกเป็นสามฝ่ายกล่าวคือ

ฝ่ายแรกไม่ได้กล่าวถึงระดับความรุนแรงไว้ว่ารุนแรงเพียงใด จึงจะถือว่าเป็นความเสียหายอย่างเช่นใน UN Declaration on the Human Environment หลักการข้อ 21 เช่นเดียวกับ Charter of Economic Rights and Duties of State ในมาตรา 30 ได้กล่าวไว้เพียงว่า กิจกรรมในเขตอำนาจและความควบคุมของตนจะไม่ก่อความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมของรัฐอื่น นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าการที่ไม่ได้กำหนดของเขตของความเสียหายให้ชัดเจนจะทำให้รัฐที่ได้รับผลกระทบแม้เพียงเล็กน้อยก็สามารถเรียกร้องสิทธิได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะทำให้หลักการนี้ คล้ายคลึงกับแนวคิดของหลักบูรณภาพเหนือดินแดน

³⁰ กอบกุล ราชะนาคร,กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรน้ำโขง [ออนไลน์],2540 .แหล่งที่มา : <http://www.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb17.htm>.

³¹ เรื่องเดียวกัน

³² เรื่องเดียวกัน

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ความเสียหายที่จะก่อสิทธิให้กับรัฐที่ได้รับความเสียหายนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่เห็นได้ (Appreciable harm) แนวคิดนี้ถือว่าเป็นแนวคิดที่ชัดเจนกว่ากลุ่มแรก

ฝ่ายที่สาม เห็นว่าความเสียหายที่ถูกห้ามต้องเป็นความเสียหายที่เป็นสาระสำคัญ (Substantial harm) เท่านั้น ตามภาษิตกฎหมายที่ว่า de minimis non curat lex (กฎหมายไม่ใส่ใจสิ่งเล็กน้อย) ซึ่งได้ถูกยอมรับในทางปฏิบัติของรัฐต่างๆ และคำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศมากกว่าสองแนวความคิดแรก เช่นในคดี Trial Smelter ที่อนุญาโตตุลาการชี้ให้เห็นว่าการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้รัฐอื่นได้รับความเสียหายนั้น ศาลจะยอมรับเมื่อ “มีความเสียหายเกิดขึ้นรุนแรงโดยการกระทำที่มีหลักฐานแจ้งชัด” ซึ่งก็หมายความว่า การพิจารณาว่ามีการละเมิดต่อหน้าที่นี่หรือไม่ จะต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยในแต่ละกรณี

หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในความตกลงระหว่างประเทศมากมาย สำหรับความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศนั้น จะเห็นว่าปรากฏอยู่ใน 1979 ECE Convention ในส่วนของอารัมภบทที่ว่า “ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนภายใต้นโยบายของรัฐนั้น แต่รัฐมีความรับผิดชอบที่จะต้องทำให้แน่ใจว่ากิจกรรมภายในดินแดนหรือความควบคุมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น” อันเป็นบทบัญญัติทำนองเดียวกับอารัมภบทแห่งข้อตกลงระหว่างอเมริกาและแคนาดาเกี่ยวกับคุณภาพทางอากาศนั่นเอง

2. หลักความร่วมมือ (Principle of Cooperation)

AATHP กล่าวถึงหลักความร่วมมือไว้ว่า รัฐภาคีจะต้องเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานเพื่อป้องกันและติดตามตรวจสอบมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอันสืบเนื่องมาจากไฟป่าและไฟบนพื้นดิน³³

หลักความร่วมมือเป็นหลักการที่กำหนดหน้าที่ในการร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน (Duty to co-operate) ด้วยการปรึกษาหารือ (consultation) หรือการเจรจา (negotiation) ในกรณีที่รัฐมีโครงการที่จะดำเนินกิจกรรมหนึ่ง กิจกรรมใดที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ จะต้องแจ้งให้รัฐอื่นๆ ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมของตนทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาหารือกันและเจรจาทันทีแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตามก็ได้หมายความว่ากิจกรรมนั้นๆ จะดำเนินต่อไปไม่ได้ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบจากประเทศเพื่อนบ้านเสียก่อน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือหน้าที่ในการปรึกษาหารือเป็นเพียง

³³ AATHP Art 3 (2)

หน้าที่ที่กำหนดขั้นตอนที่รัฐต้องปฏิบัติ หรือมีลักษณะที่ procedural เท่านั้น หน้าที่ดังกล่าวมิได้ให้สิทธิแก่รัฐอื่นในการวิโต้ หรือยับยั้งไม่ให้มีการกระทำกิจกรรมดังกล่าว ตัวอย่างชัดเจนในเรื่องนี้ได้แก่คดีเรื่องการณ์น้ำอย่าง Lac Lanoux Arbitration ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างฝรั่งเศสกับสเปน โดยฝรั่งเศสผันน้ำจากทะเลสาบแห่งหนึ่งเพื่อไปใช้ในโรงงานผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ แล้วปล่อยน้ำที่ใช้แล้วในปริมาณที่เท่ากันกลับคืนสู่ลำน้ำที่ไหลข้ามแดนไปบรรจบกับลำน้ำในเขตประเทศสเปน แม้กิจกรรมทั้งหมดจะเกิดขึ้นในดินแดนของฝรั่งเศส ศาลอนุญาโตตุลาการตัดสินว่า ฝรั่งเศสมีหน้าที่ต้องปรึกษาหารือกับสเปนซึ่งเป็นรัฐริมฝั่งแม่น้ำสายเดียวกัน ทั้งนี้ได้หมายความว่า การใช้น้ำในลักษณะใดๆ โดยฝรั่งเศสจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐอื่นๆ ที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำเสียก่อน แต่ในการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน รัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิที่เท่าเทียมกันของรัฐอื่นในการใช้แม่น้ำนั้นด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าฝรั่งเศสได้ปรึกษาหารือกับสเปนเกี่ยวกับการใช้น้ำของตนแล้ว ก็ถือได้ว่ามิได้มีการละเมิดต่อหน้าที่นี้³⁴

การให้ความร่วมมือในที่นี้มีอยู่ด้วยกันหลายด้านไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูล และการร่วมมือกันทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

การปรึกษาหารือ (Duty to Consult Negotiate) เป็นหนทางหนึ่งในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ หน้าที่ดังกล่าวมีบรรจุอยู่ในมาตรา 33 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติว่า "สำหรับข้อพิพาท รัฐภาคีต้องหาทางเจรจาปรึกษาหารือ ใต้สวน ไกล่เกลี่ย ประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ หรือระงับข้อพิพาททางศาลก่อน"³⁵

ในทางปฏิบัติหากเกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้น รัฐมักจะใช้หนทางเจรจามากกว่าเพราะเป็นวิธีที่ประนีประนอมมากกว่าวิธีอื่น ดังที่ศาลถาวรระหว่างประเทศกล่าวไว้ในคดี Fisheries Jurisdiction 1974 ว่า "วิธีที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท คือการเจรจาด้วยทัศนคติที่นำไปสู่การกำหนดสิทธิในอนาคตและประโยชน์ของคู่กรณี" ทั้งนี้หลักการดังกล่าวมีปรากฏในอนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล ในข้อ 5 อีกด้วย

การแลกเปลี่ยนข้อมูล (Exchange of information in general) กล่าวคือการแลกเปลี่ยนข้อมูลพื้นฐานทั่วไปอันเป็นข้อมูลสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน มีสนธิสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูล

³⁴ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำโขง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 30.

³⁵ UN Charter Art 33: "The parties to any dispute,..., first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement..."

ดังกล่าว ดังเช่นบทบัญญัติที่ 200 แห่ง UN Convention on Law of the Sea เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อมทางทะเล หรือในบทบัญญัติที่ 4 แห่ง Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer และในบทบัญญัติที่ 17 แห่ง Biodiversity Convention ที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อสงวนและใช้อย่างยั่งยืนในความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ทั้งนี้หลักการดังกล่าวมีปรากฏในอนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล ในข้อ 8 อีกด้วย

การร่วมมือในงานวิจัยวิทยาศาสตร์ (Cooperation in scientific research) เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมากำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีการกำหนดหน้าที่การร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ไว้ในหลายสนธิสัญญาที่มุ่งจัดการเกี่ยวกับเรื่องมลพิษทางสิ่งแวดล้อม อาทิบทบัญญัติข้อที่ 200,202 แห่ง UN Convention on Law of the Sea ทั้งนี้หลักการดังกล่าวมีปรากฏในอนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล ในข้อ 7 อีกด้วย

จะเห็นได้ว่าหลักความร่วมมือ(Principle of cooperation) ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป จนกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศไปแล้ว เมื่อนำมาปรับใช้กับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน ย่อมทำให้รัฐทั้งหลายมีหน้าที่ให้ความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหารือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล และความร่วมมือในงานวิจัยวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับปัญหามลพิษข้ามพรมแดนนั่นเอง

3. หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า

AATHP กล่าวถึงหลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้าว่า รัฐภาคีต้องใช้มาตรการระมัดระวังล่วงหน้า (Pre-cautionary measures) ในการคาดการณ์ ป้องกันและติดตามตรวจสอบมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอันเองมาจากไฟป่าและไฟบนพื้นดิน เนื่องจากมลพิษจากหมอกควันเป็นภัยคุกคามที่ไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนมาได้ ถึงแม้ว่าไม่มีหลักฐานอ้างอิงทางวิทยาศาสตร์อย่างสมบูรณ์ รัฐภาคีก็ยังคงต้องใช้มาตรการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้าอยู่นั่นเอง³⁶

หลักการใช้ความระมัดระวังไว้ล่วงหน้า (Precautionary Principle) ซึ่งมีความหมายว่า ในกรณีที่มีความเสี่ยงว่าการประกอบกิจกรรมใดจะก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องใช้มาตรการระมัดระวังไว้ก่อนเพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดขึ้นหรือลดความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น แม้ว่าจะยังไม่มีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่าจะเกิด

³⁶ AATHP Art 3 (3)

ความเสียหายขึ้นอย่างชัดเจนก็ตาม การใช้หลักการระวังไว้ก่อนจึงเหมาะสมสำหรับกรณีที่กิจกรรมอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมาก ซึ่งหากรอให้ความเสียหายเกิดขึ้นก่อน ความเสียหายอาจรุนแรงเกินกว่าที่จะเยียวยาให้คืนดีได้

หลักการระวังไว้ก่อนได้รับการรับรองในคำประกาศกรุงริโอ ข้อ 15 ดังนี้“เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้แนวทางระวังไว้ก่อน (precautionary approach) ให้มากที่สุดตามความสามารถของตน ในกรณีที่มีความน่ากลัวว่าจะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนดีได้ การขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนแน่นอนจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันการดำเนินมาตรการ ทั้งนี้โดยยึดหลักการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ (cost-effective measures) เพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม”³⁷

หลังจากนั้นมีความพยายามผลักดันหลักการนี้สู่เอกสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน ไม่ว่าจะเป็นเอกสารในรูปแบบของความตกลง หรือเอกสารที่ไม่ก่อความผูกพันทั้งหลายอย่าง ซึ่งพันธกรณีเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนที่บรรจุอยู่ในข้อตกลงหรือเอกสารดังกล่าวเช่นการวิเคราะห์ประเมินผล การบอกกล่าวและการป้องกัน ก็ล้วนแล้วแต่มีรากฐานมาจากหลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้าทั้งสิ้น³⁸

การวิเคราะห์ประเมินผล (Assessment) ถือเป็นหน้าที่ที่มีรากฐานมาจากหลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า กระบวนการวิเคราะห์ดังกล่าวทำให้พบว่ากิจกรรมต่างๆมีแนวโน้มต่อสุขภาพอย่างไร หน้าที่ดังกล่าวมีปรากฏในความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมอย่างในข้อ 206 แห่ง UN Convention on Law of the Sea ในเรื่องของการกำหนดให้รัฐวิเคราะห์ประเมินผลว่ากิจกรรม หรือโครงการที่อยู่ในดินแดนหรือการควบคุมของรัฐนั้นที่อาจก่อให้เกิดมลพิษหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและรายงานผลดังกล่าวต่อองค์การระหว่างประเทศผู้มีอำนาจเพื่อจัดเตรียมไว้สำหรับรัฐภาคีทั้งหลาย³⁹

³⁷ Rio Declaration on Environment and Development Principle 15 : In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation

³⁸ Phoebe N. Okowa, State responsibility for transboundary air pollution in international law, (New York : Oxford University Press, 2000).p.92-93.

³⁹ United Nations Convention On The Law Of The Sea Art 206: When States have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, as far as

หน้าที่การบอกกล่าว (Duty to inform หรือ duty to notify) เป็นหน้าที่ที่เรียกร้องให้รัฐต้นกำเนิดแจ้งต่อรัฐที่อาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมที่กระทำหรือกำลังจะกระทำในดินแดนของตน รวมทั้งข้อมูลสำคัญอื่นๆเกี่ยวกับเกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าว เช่นความเสี่ยง หรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐ (Soft Law) ในการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ที่กำหนดให้รัฐแจ้งข้อมูลต่างๆที่ตนได้รวบรวมไว้แก่รัฐที่รับหรืออาจได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมข้ามแดนจากกิจกรรมที่กระทำในรัฐของตน อย่างเช่นกรณีสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ริมฝั่งแม่น้ำ Mosel ของลักเซมเบิร์กโดยรัฐบาลลักเซมเบิร์กได้แจ้งไปยังรัฐบาลซารีให้ทราบถึงโครงการดังกล่าว และกรณีสร้างโรงงารผลิตแอมโมเนียม ไกล์เมือง Ottmarsheim ซึ่งรัฐบาลเยอรมันได้รับการสนับสนุนข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของฝรั่งเศส เป็นต้น⁴⁰

นอกจากนี้หน้าที่การบอกกล่าวมีปรากฏในข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ (UN General Assembly) ข้อมติที่ 2995 (XXVIII) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ปีค.ศ. 1972 ความว่า “ความร่วมมือของรัฐในด้านสิ่งแวดล้อมจะประสบความสำเร็จมากขึ้น ถ้าได้มีการเผยแพร่ข้อมูลทางเทคนิคเป็นทางการต่อสาธารณชน ในกิจกรรมที่ดำเนินการภายในเขตอำนาจของรัฐนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงต่ออันตรายที่ร้ายแรงซึ่งอาจเกิดขึ้นในบริเวณที่เป็นพื้นที่ใกล้เคียงติดต่อกัน”⁴¹

หน้าที่ป้องกัน ได้ถูกกำหนดไว้เพื่อให้รัฐมีหน้าที่ป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายข้ามพรมแดน อันเกิดจากการประกอบกิจกรรมภายในดินแดนของตนนั้น ปรากฏในคำแนะนำที่ 70 Action Plan of human Environment ของที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ที่กล่าวว่า “รัฐบาลพึงใช้วิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดีที่สุด เพื่อลดสารอันตรายจนกระทั่งแน่ใจว่าสารดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายที่มนุษย์ไม่อาจทนรับได้”⁴²

โดยมีการนำไปปฏิบัติของรัฐในยุโรป กรณีโรงงานผลิตแอมโมเนียมที่ Ottmarsheim ในฝรั่งเศสโดยที่สารดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้คนทางตอนใต้ของเยอรมัน คณะกรรมาธิการด้านกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงได้บังคับใช้กฎเกณฑ์การป้องกันอย่างพอเพียงขึ้น

practicable, assess the potential effects of such activities on the marine environment and shall communicate reports of the results of such assessments in the manner provided in article 205.

⁴⁰ ILA Committee on Legal Aspects of the conservation of the Environment, Report of the committee for the manila conference, p.24.

⁴¹ UN G.A. Resolution 2995 (XXVIII), December 15, 1972.

⁴² Report of the UN Conference on the Human Environment, A/Conf.48/14/Rev./Stockholm, 5-16 June 1972, pp.19-20.

ทั้งนี้หลักการระมัดระวังไว้ล่วงหน้านี้มีปรากฏอยู่ในอนุสัญญากรุงเจนีวาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล ในส่วนของหลักการในมาตราที่ 2 นั้นเอง และเมื่อนำมาปรับใช้กับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้ว รัฐย่อมมีหน้าที่ระมัดระวังไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับสิ่งที่จะก่อให้เกิดหมอกควันพิษข้ามแดน โดยต้องจัดให้มีการวิเคราะห์ประเมินผลการบอกกล่าว และการป้องกันที่ดีด้วย

4. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)⁴³

AATHP กล่าวถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนว่า รัฐภาคีควรจัดการและใช้ทรัพยากรธรรมชาติรวมไปถึงป่าไม้และทรัพยากรดินของตนอย่างยั่งยืนและคำนึงถึงระบบนิเวศ⁴⁴

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีที่มาจากการนำเอาแนวความคิดดังกล่าวที่มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 มาบัญญัติไว้ใน The Stockholm Declaration 1972 ในข้อ 4, 8, 11 และ 14 โดยยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทางด้านสิ่งแวดล้อม และได้ชี้ขอบเขตของสิทธิ ทางสิ่งแวดล้อมของรัฐต่างๆ ที่แม้ว่าทุกรัฐจะมีสิทธิ อธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของคน ในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ใดๆ ได้ แต่รัฐนั้น ก็ย่อมมีหน้าที่ประกันว่า การใช้ประโยชน์นั้น จะต้องไม่เป็นอันตราย หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น นับว่าปฏิญญาฉบับนี้เป็นที่มาสำคัญของแนวความคิด การพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่ยอมรับกันในระดับระหว่างประเทศ นำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดผลต่อการคุ้มครอง ทรัพยากร และพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก โดยอาศัยแนวทาง ในการพัฒนาประเทศ จะชะลอหรือหยุดยั้งความยากจนลงไปได้

อย่างไรก็ดี The Stockholm Declaration 1972 นี้ ก็ยังไม่อาจประสานความร่วมมือ ระหว่างประเทศ เพื่อหยุดยั้งการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนลงไปได้ ดังนั้น องค์การสหประชาชาติ จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการโลก ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) ขึ้น ในปี ค.ศ.1983 ต่อมาปี ค.ศ.1986 WCED ก็ได้เสนอเอกสารสำคัญ ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิด การพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางระหว่างประเทศมาก นั่นคือ รายงาน "อนาคตร่วมกันของพวกเรา (Our Common Future)" ซึ่งเป็นเอกสารที่เรียกร้องให้ชาวโลก เปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือย และเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาใหม่ ให้เป็นแนวทางที่ปลอดภัย ต่อสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติมากขึ้น โดยย้ำว่า

⁴³ นันทพล กาญจนวัฒน์, "แนวความคิด การพัฒนาอย่างยั่งยืน ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่าง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า.55-75.

⁴⁴ AATHP Art 3 (4)

"มนุษย์ สามารถทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้" ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า "การพัฒนาอย่างยั่งยืน" หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคต ต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถ ที่จะสนองความต้องการของเขาต่อไปได้

จนได้ขยายหลักการดังกล่าวมาสู่ The Rio Declaration 1992 ที่มีหลักการทั้งหมด 27 หลักการ และส่งอิทธิพลไปสู่การประชุมในเวทีต่างๆ อาทิ Earth Summit Leadership Dialogue UNCED Special Event, Kyoto Forum, 1993 ซึ่งเป็นการประชุมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้แนะแนวทางการนำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนของปฏิญญา Rio ไปใช้ในแต่ละประเทศ

ทั้งนี้ไม่พบหลักการในกล่าวใน 1979 ECE Convention อาจเป็นเพราะแหล่งหมอกควันพิษข้ามแดนเกี่ยวข้องกับป่าไม้ อันจะต้องใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการจัดการป่าไม้ ในขณะที่กำเนิดแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศข้ามพรมใน 1979 ECE Convention ส่วนมากเป็นสารเคมีจากโรงงาน อันไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

5. หลักการดำเนินการโดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

นอกจากหลักการที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว AATHP ยังกล่าวถึงหลักการดำเนินการโดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนว่า ในการดำเนินการเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รัฐภาคีควรให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายรวมไปถึงชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน เกษตรกร และวิสาหกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตามความเหมาะสม⁴⁵อีกด้วย

3.1.2.2 สารระสำคัญและการบังคับใช้เป็นไปตามข้อตกลง

ในส่วนของสารระสำคัญนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงทั้งในส่วนของบทบัญญัติที่กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคี อีกทั้งยังกล่าวถึงการดำเนินการเพื่อบังคับใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางปฏิบัติอีกด้วย ทั้งนี้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ภาคีในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

1. การติดตามตรวจสอบ
2. การวิเคราะห์ประเมินผล

⁴⁵ Kyoto Forum เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 1998 ที่เมืองเกียวโต เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลประโยชน์ใดๆ แต่มุ่งเน้นถึงการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมและการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับชนยุคอนาคต

⁴⁵ AATHP Art 3 (5)

3. การป้องกัน
4. การเตรียมความพร้อมและแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ
5. ปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันภายใต้บทบัญญัติเรื่องการช่วยเหลือ
6. ความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

1. การติดตามตรวจสอบ

การติดตามตรวจสอบ เป็นหน้าที่ที่มีรากฐานมาจากหลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า (Pre-cautionary measures) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญหลักการหนึ่งในข้อตกลงนี้ โดยในข้อ 7 แห่ง AATHP กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นเป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Centre) ที่ทำหน้าที่ดำเนินมาตรการอย่างเหมาะสมเพื่อติดตามตรวจสอบพื้นที่ที่อาจเกิดไฟไหม้ และไฟบนพื้นดินและไฟป่ารวมถึงสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การเกิดไฟบนพื้นดินและไฟป่าดังกล่าว อีกทั้งมลพิษจากหมอกควันจากไฟบนดินและไฟป่าด้วย เพื่อให้รัฐภาคีจะดำเนินการดับหรือควบคุมไฟอย่างทันถ่วงทีหากเกิดไฟไหม้ขึ้น⁴⁶

ในทางปฏิบัติเพื่อบังคับใช้บทบัญญัติข้อที่ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนฯจึงมีการให้รัฐภาคีจัดตั้งศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติของตนและต้องรายงานต่อศูนย์อาเซียนหากมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว⁴⁷ ทั้งนี้จะกล่าวถึงหน่วยงานภายในที่ถูกจัดตั้งให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบของแต่ละรัฐภาคีอย่างละเอียดในหัวข้อ 3.2 ในลำดับถัดไป

2. การวิเคราะห์ประเมินผล

หน้าที่วิเคราะห์ประเมินผลเป็นอีกหน้าที่หนึ่งที่มีรากฐานมาจากมาตรการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า (Pre-cautionary measures) เช่นกัน โดยบัญญัติในข้อ 8 แห่ง AATHP ว่า รัฐภาคีต้องแน่ใจว่าศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติจะสื่อสารกับศูนย์อาเซียนเป็นระยะๆไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารโดยตรงหรือผ่านทางหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานของตนก็ได้ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดไฟป่าหรือไฟบนดินให้ ซึ่งศูนย์อาเซียนฯจะรับและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ และศูนย์อาเซียนฯจะวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์จากข้อมูลดังกล่าวและส่งไปทางหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานของรัฐภาคีนั้น ๆ⁴⁸

⁴⁶ ดู AATHP Art 7

⁴⁷ Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution[Online],2007. Available from : <http://www.adb.org/Documents/Events/2008/BIMP-EAGA-REP/R-Letchumanan.pdf>

⁴⁸ ดู AATHP Art 8

ในทางปฏิบัติเพื่อบังคับใช้บทบัญญัติข้อที่ 8 แห่งข้อตกลงอาเซียนฯ ที่กำหนดในเรื่องที่ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติจะต้องสื่อสารกับศูนย์อาเซียนตามเวลาที่ได้ตกลงกัน และศูนย์อาเซียนจะต้องวิเคราะห์และรายงานข้อมูลไปยังหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานแห่งชาตินั้น⁴⁹ ได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับการติดตามตรวจสอบ วิเคราะห์ประเมินผล และการปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกัน(The Standard Operating Procedures (SOP) for Monitoring, Assessment and Joint Emergency Response) โดยกำหนดให้ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติจัดเตรียมข้อมูลในช่วงฤดูแห่งแล้งทุกอาทิตย์ เพื่อศูนย์อาเซียนจะได้รวบรวมสถานการณ์และรายงานต่อหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานแห่งชาติต่อไป โดยมีการสรุปรายงานดังกล่าวบรรจุไว้ในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต จากนั้นศูนย์อาเซียนก็จะรวบรวม วิเคราะห์และรายงานภาพรวมต่อหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานแห่งชาติต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง⁵⁰

3. การป้องกัน

บทบัญญัติข้อ 9 แห่งข้อตกลง AATHP ได้กำหนดถึงหน้าที่การป้องกันไฟไว้อย่างชัดเจนโดยอาศัยหลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า(Pre-cautionary measures)ที่บัญญัติไว้ในข้อ 1(3) โดยกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการในการควบคุมและป้องกันการกระทำอาจจะก่อให้เกิดหมอกควันพิษข้ามแดนเพราะไฟป่าและไฟบนพื้นดิน⁵¹ ทั้งนี้รวมถึงการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการอื่นๆ ตลอดจนส่งเสริมนโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงโดยสิ้นเชิง (Zero Burning Policy⁵²) และทำให้แน่ใจว่ามาตรการด้านกฎหมาย บริหาร หรือมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง และเพื่อป้องกันการใช้ไฟปรับพื้นที่ และการระบุนและติดตามตรวจสอบพื้นที่เสี่ยงจะเกิดไฟป่าและไฟบนพื้นดิน นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐภาคีเสริมสร้างความแข็งแกร่ง ในการประสานงานเพื่อให้มีการ ป้องกัน จัดการกับไฟและดับไฟในระดับท้องถิ่น ส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ต่อชุมชน ให้มีจิตสำนึกและมีส่วนร่วมในการป้องกันไฟ

⁴⁹ AATHP Article 8 (1) Each Party shall ensure that its National Monitoring Centre, at agreed regular intervals, communicates to the ASEAN Centre ... และ (3) On the basis of analysis of the data received, the ASEAN Centre shall, where possible, provide to each Party, through its Focal Point, an assessment of risks to human health or the environment arising from land and/or forest fires and the resulting transboundary haze pollution

⁵⁰ Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47.

⁵¹ ดู AATHP Art 9

⁵² AATHP Art 1(14) นโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิง คือนโยบายที่ห้ามการเผาในที่โล่งแจ้ง แต่ยอมให้มีการเผาที่มีการควบคุมในบางลักษณะได้

และจัดการกับหมอกควันพิษ อีกทั้งส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และวิถีท้องถิ่นเพื่อป้องกันและจัดการกับไฟ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง⁵³

ในทางปฏิบัติได้มีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว
ดังต่อไปนี้⁵⁴

- ก. การจัดทำแผนนโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงและการเผาที่มีการควบคุม
- ข. การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ดินพรุแห่งอาเซียน
- ค. การจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินในพื้นที่ที่อาจเกิดไฟป่า

ก. การจัดทำแผนนโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงและการเผาที่มีการควบคุม

เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติในข้อที่ 9 แห่งข้อตกลงอาเซียนฯ ที่กำหนดในเรื่องยุทธศาสตร์เรื่องการส่งเสริมนโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงโดยสิ้นเชิง⁵⁵ ได้มีการจัดทำแผนนโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงและการเผาที่มีการควบคุม (Zero Burning and Controlled Burning) ขึ้น

นโยบายดังกล่าวมีขึ้นตั้งแต่เดือนเมษายน 1999 (ข้อตกลงอาเซียนฯ ยังไม่มีผลบังคับใช้) เพื่อกระตุ้นประเทศในกลุ่มอาเซียนให้บังคับใช้นโยบายดังกล่าวโดยการออกกฎหมายและระเบียบที่จำเป็นต่าง ๆ ดังนี้ อาเซียนพยายามส่งเสริมให้ใช้นโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงต่อผู้ประกอบการในธุรกิจการเกษตรและผู้ได้สัมปทานป่าไม้

และมีการสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยมีการตีพิมพ์แนวทางในการบังคับใช้นโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงโดยสิ้นเชิง และนโยบายการเผาที่มีการควบคุม รวมทั้งจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ ที่ประเทศมาเลเซีย ถึง 2 ครั้ง ในเดือนกรกฎาคมปี ค.ศ. 2004 และในเดือนกรกฎาคมปี ค.ศ. 2006 โดยมีผู้ประกอบการในธุรกิจการเกษตร ผู้ได้สัมปทานป่าไม้ จากประเทศมาเลเซียและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย องค์การระหว่างประเทศ ผู้เป็นตัวแทนจากประเทศในกลุ่มอาเซียน และเลขาธิการอาเซียนเข้าร่วมประชุมด้วย

⁵³ AATHP Art 3 หลักการ(5) ประเทศภาคีควรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งรวมถึงชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน เกษตรกรและรัฐวิสาหกิจเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ตามความเหมาะสม

⁵⁴ Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47.

⁵⁵ AATHP Article 9 (a) Developing and implementing legislative and other regulatory measures, as well as programmes and strategies to promote zero burning policy...

ข. การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ดินพรุแห่งอาเซียน

เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการป้องกัน ในข้อที่กำหนดให้จัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดไฟป่าหรือไฟบนพื้นดิน⁵⁶ ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ดินพรุแห่งอาเซียน ASEAN Peatland Management Strategy (APMS)⁵⁷ เนื่องจากป่าพรุ (Peat land) เป็นระบบนิเวศที่เปราะบางและอ่อนไหวต่อไฟเป็นอย่างมาก และจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงหากมีการระบายน้ำออกจากพื้นที่โดยปราศจากการควบคุมที่ดี เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วชั้นดินพรุอาจมีความลึกถึง 10 เมตร หรือมากกว่า จึงทำให้เป็นแหล่งสะสมเชื้อเพลิงที่มีปริมาณมหาศาลมากกว่า 100,000 ลูกบาศก์เมตรต่อเฮกตาร์ไฟป่าที่เกิดขึ้นในป่าพรุทั้งในเขตร้อนและเขตกึ่งเขตร้อนเหนือในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งมีความรุนแรงมากอันมีผลเนื่องมาจากภาวะความแห้งแล้งจัดอันเกิดจากปรากฏการณ์ เอลนีโญได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงและไม่สามารถฟื้นฟูกับที่ยังปลดปล่อยธาตุคาร์บอนที่สะสมอยู่บนพื้นโลกขึ้นสู่บรรยากาศในปริมาณมหาศาล ทำให้เกิดมลพิษจากหมอกควันอย่างร้ายแรง ซึ่งกระทบต่อสุขภาพและความมั่นคงของชีวิตมนุษย์⁵⁸

ดัชนียุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าพรุแห่งอาเซียน หรือ ASEAN Peatland Management Strategy (APMS) ถูกจัดตั้งขึ้นโดย คณะรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมแห่งอาเซียนในเดือนพฤศจิกายน 2006 เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งแนะแนวทางที่สนับสนุนการจัดการกับพื้นที่ป่าพรุ ในภูมิภาค ระหว่างปี ค.ศ. 2006-2020 ซึ่งจะต้องเป็นการจัดการแบบยั่งยืนเพื่อมิให้มีควันจากพื้นที่ป่าพรุปล่อยลอยสู่อากาศและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศของโลก

แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวถูกวางขึ้นครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม 2004 และถูกนำเข้าสู่การประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันตั้งแต่ช่วงเดือนกรกฎาคมปี ค.ศ. 2004 ถึงเดือนพฤษภาคมปี ค.ศ. 2005 จนได้ร่างยุทธศาสตร์ฉบับสุดท้ายและเกิดเป็นยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าพรุแห่งอาเซียนโดยมุ่งเน้นดูแล 4 เรื่องดังต่อไปนี้คือ สร้างสำนึกและให้ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ป่าพรุ ระบุพื้นที่ที่เกิดมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนหรือสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ส่งเสริมการจัดการพื้นที่ป่าพรุ แบบยั่งยืนและส่งเสริมความร่วมมือส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับพื้นที่ป่าพรุ ซึ่งดำเนินยุทธศาสตร์โดยให้รัฐภาคีต่าง ๆ มีหน้าที่บังคับใช้ยุทธศาสตร์นี้ในระดับชาติ ซึ่งจะต้องมีการออกแผนปฏิบัติการแห่งชาติ National Action Plans (NAPs) เพื่อรองรับด้วย

⁵⁶ AATHP Article 9 (b) Developing other appropriate policies to curb activities that may lead to land and/or forest fires

⁵⁷ ASEANSEC, ASEAN Peatland Management Strategy [Online], 2008. Available from : <http://haze.ASEAN.org/peatlandmanagement/apms>

⁵⁸ ศิริ อัครกะอัคร. สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก ,ข้างแล้วเชิงอรรถที่1.

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายงานของคณะผู้จัดการจัดการพื้นที่พรุแห่งอาเซียน(ASEAN Peatland Management Initiative หรือ APMI) ภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน โดยเริ่มต้นจากเลขาธิการอาเซียนในฐานะผู้ช่วยเหลือแห่งศูนย์สิ่งแวดล้อมโลก (the global environment centre หรือ GEC) เป็นผู้จัดทำแผนการดังกล่าวแล้ว นำเข้าหารือกับรัฐภาคีอาเซียนทั้งหมด

ค. การจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินในพื้นที่ที่อาจเกิดไฟป่า

เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการป้องกัน ในข้อที่กำหนดให้ระบุพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าและไฟในที่สูง⁵⁹ ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินในพื้นที่ที่อาจเกิดไฟป่าหรือ Immediate Action Plans (IAPs) ขึ้น เพื่อช่วยรัฐบาลและชุมชนในประเทศภาคี ในการจัดการกับหมอกควันและไฟป่าหรือไฟบนพื้นดิน ยกตัวอย่างเช่น

แผนปฏิบัติการเร่งด่วนในหมู่เกาะกาลิมันตันใต้ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งได้รับความสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและเงินทุนจากประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการเร่งด่วนโครงการแรก มีการปฏิบัติการใน 3 ส่วนคือ การป้องกัน โดยการให้ความรู้เรื่องการระวังภัยจากไฟต่อชุมชน และวางแนวทางบังคับใช้กฎหมาย การติดตามตรวจสอบ โดยการใช้ระบบการเตือนภัยและระบบตรวจสอบคุณภาพอากาศ และรับมือกับไฟป่า

แผนปฏิบัติการเร่งด่วนในจังหวัด Riau ซึ่งได้รับความสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและเงินทุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย โดยได้ร่างระเบียบเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับไฟในจังหวัดดังกล่าว และจัดทำโครงการระยะยาวเพื่อจัดการกับไฟป่า เป็นต้น

ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะมีขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟของจังหวัดอื่นๆในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และประเทศอื่นๆในภูมิภาค โดยได้รับการสนับสนุนทางเทคโนโลยีจาก กระทรวงเกษตรและป่าไม้แห่งสหรัฐอเมริกา หรือ US Department of Agriculture Forest Service (USFS) ด้วย

4. การเตรียมความพร้อมและแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ

การเตรียมความพร้อมและแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติมีรากฐานมาจากหลักการความร่วมมือ(Principle of Cooperation) แห่งบทบัญญัติข้อ 3(2) โดย AATHP ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

⁵⁹ AATHP Article 9 (c) Identifying and monitoring areas prone to occurrence of land and/or forest fires

การเตรียมความพร้อม AATHP กำหนดให้ประเทศภาคีพัฒนากลยุทธ์หรือแผนปฏิบัติการร่วมกันหรือด้วยตนเอง เพื่อจัดการหรือควบคุมความเสี่ยงที่มีต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม อันเกิดมาจากหมอกควันที่เกิดจากไฟป่า และหมอกควันพิษจากไฟป่า และประเทศภาคีจะต้องจัดเตรียมวิธีปฏิบัติมาตรฐานตามความเหมาะสมเพื่อเป็นวิธีปฏิบัติของประเทศตน และเป็นวิธีปฏิบัติของความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ต้องดำเนินการตามความตกลงนี้⁶⁰

แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ AATHP กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดเตรียมเพื่อสร้างความพร้อมทางนิติบัญญัติ บริหาร และการเงินที่เหมาะสม เพื่อการที่จะระดมเครื่องมืออุปกรณ์ และงบประมาณที่จำเป็นในการรับมือและบรรเทาผลกระทบจากไฟป่ารวมถึงหมอกควันพิษ นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่บอกกล่าวความพร้อมต่าง ๆ ดังกล่าวต่อภาคีอื่นๆ และศูนย์อาเซียนอีกด้วย⁶¹

ในทางปฏิบัติได้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้⁶²

- ก. การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกัน
- ข. กิจกรรมซ้อมเตือนภัยจากไฟและหมอกควัน

ก. การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกัน

คู่มือดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของ SOP for monitoring, assessment joint emergency response ซึ่งกำหนดให้มีการปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันในสถานการณ์ที่คุณภาพอากาศเลวร้ายต่อเนื่องยาวนาน หรือมีการเตือนจากศูนย์อาเซียนฯ หรือมีข้อมูลจากศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ โดย SOP ได้แบ่งขั้นตอนในการขอและเสนอความช่วยเหลือออกเป็น 4 ขั้นตอนขึ้นอยู่กับระดับและเงื่อนไขดังต่อไปนี้คือ⁶³ กระบวนการร้องขอหรือเสนอให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉิน กระบวนการสำหรับร้องขอความช่วยเหลือทั่วไป กระบวนการสำหรับเสนอความช่วยเหลือทั่วไป และกระบวนการเกี่ยวกับการจัดเตรียมเครื่องมือที่จำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁰ ดู AATHP Art 10

⁶¹ ดู AATHP Art 11

⁶² Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47.

⁶³ Ibid.,

ข. กิจกรรมซ้อมเตือนภัยจากไฟและหมอกควัน

กิจกรรมการซ้อมปฏิบัติจริงเมื่อเกิดไฟป่าหรือหมอกควันพิษข้ามแดน ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรการดำเนินงานเพื่อการติดตามตรวจสอบ วิเคราะห์ประเมินผล และการปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกัน (The Standard Operating Procedures (SOP) for Monitoring, Assessment and Joint Emergency Response) ตั้งแต่ปีค.ศ.2004 เรื่อยมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูแห่งแล้ง ซึ่งมาตรการเป็นการเตรียมความพร้อมในการประสานงานเกี่ยวกับการบรรเทาภัยพิบัติในเหล่าประเทศภาคี และเพื่อช่วยให้พัฒนาความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันด้วย

5. การปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันภายใต้บทบัญญัติเรื่องการช่วยเหลือ

เมื่อมีไฟป่าเกิดขึ้นในรัฐภาคี AATHP กำหนดให้ รัฐภาคีดังกล่าวยอมมีสิทธิที่จะขอความช่วยเหลือจากประเทศภาคีได้ โดยอาจร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐภาคีอื่นโดยตรงหรือผ่านทางศูนย์อาเซียนหรือในกรณีที่เหมาะสมอาจร้องขอจากรัฐอื่นหรือองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้

ซึ่งรัฐภาคีจะให้ความช่วยเหลือได้ ต่อเมื่อมีการร้องขอและได้รับยินยอมจากรัฐผู้ประสพภัยแล้วเท่านั้น การตอบรับของรัฐผู้ถูกขอความช่วยเหลือต้องกระทำในทันทีว่าตนอยู่ในสภาพที่จะให้ความช่วยเหลือได้หรือไม่ระดับใดและเงื่อนไขอย่างไร ในขณะเดียวกัน หากรัฐผู้ถูกขอความช่วยเหลืออยู่ในสภาพที่จะให้ความช่วยเหลือได้ รัฐผู้ขอความช่วยเหลือก็ต้องตอบในทันทีว่าตนอยู่ในสภาพที่รับความช่วยเหลือหรือไม่ระดับใดและเงื่อนไขอย่างไร⁶⁴

บทบัญญัติในข้อนี้มีพื้นฐานมาจากหน้าที่การปรึกษาหารือ ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของมีรากฐานมาจากหลักการความร่วมมือ(Principle of Cooperation) แห่งบทบัญญัติข้อ 3(2) นั่นเอง

6. ความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

AATHP กำหนดให้รัฐภาคีทั้งหลายต่างก็ต้องให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกัน ติดตามตรวจสอบและรับมือกับไฟไหม้ป่าและหมอกควันพิษดังกล่าว ภายใต้หลักการความร่วมมือ (Principle of Cooperation) แห่งบทบัญญัติข้อ 3(2) ของข้อตกลงดังนี้

ความร่วมมือทางด้านเทคนิค โดยศูนย์อาเซียนจะให้ความสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการระดมทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกประเทศภาคี การรายงานข้อมูลและข่าวสารให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูล ผู้เชี่ยวชาญ เทคโนโลยี เทคนิค และความรู้ที่เกี่ยวข้อง การฝึกอบรมและการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการห้ามเผาโดยสิ้นเชิง และ ผลกระทบของพิษ

⁶⁴ ดู AATHP Art12

จากหมอกควันต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาและจัดทำเทคโนโลยีในการควบคุมเผา การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายของรัฐภาคี และการฝึกฝนพนักงานดับไฟทั้งในระดับท้องถิ่น ชาติ และภูมิภาค เป็นต้น⁶⁵

ความร่วมมือการวิจัยทางวิทยาศาสตร์โดยประเทศภาคีจะต้องดำเนินการด้วยตัวเองหรือร่วมกับประเทศภาคีอื่นหรือองค์การนานาชาติ เพื่อวิจัยถึงการเกิดและผลกระทบของปัญหามลพิษจากหมอกควัน รวมไปถึงวิธีการ เทคนิคและอุปกรณ์สำหรับการจัดการไฟป่าและไฟบนพื้นดินด้วย⁶⁶

ในทางปฏิบัติมีการจัดทำรายชื่อสิ่งของที่ใช้ในการดับไฟเพื่อบังคับใช้บทบัญญัติในข้อ 16 ที่กำหนดให้มีความร่วมมือทางเทคนิคระหว่างรัฐภาคี⁶⁷ ได้มีการจัดทำรายชื่อสิ่งของที่ใช้ในการดับไฟ เพื่อระบุถึงอุปกรณ์ที่มีอยู่ของรัฐภาคีเพื่อการให้ความร่วมมือในการดับไฟ ผ่านทางอินเตอร์เน็ต ASEAN Haze Action Online (<http://haze.ASEAN.org>) การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับการติดตามตรวจสอบ วิเคราะห์ประเมินผลและการปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกัน SOP for monitoring, assessment and joint emergency response การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมการห้ามเผาโดยสิ้นเชิง การแนะนำแนวการควบคุมการเผา รวมไปถึงการจัดตั้ง SRFA Legal Group on Law and Enforcement อีกด้วย⁶⁸

3.1.3 องค์การภายใต้ข้อตกลงและการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง

องค์การดำเนินงานภายใต้ข้อตกลง เป็นกลไกอื่นๆ ที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน ดังนี้ AATHP จึงบัญญัติให้มีองค์กรผู้มีอำนาจตามข้อตกลงดังต่อไปนี้

- 3.1.3.1 ศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน
- 3.1.3.2 หน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน
- 3.1.3.3 ที่ประชุมประเทศภาคี
- 3.1.3.4 สำนักเลขาธิการ
- 3.1.3.5 กองทุนอาเซียนเพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

⁶⁵ ดู AATHP Art16

⁶⁶ ดู AATHP Art17

⁶⁷ AATHP Article 16 ... the Parties shall undertake technical co-operation in this field, including the following:...

⁶⁸ Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47.

3.1.3.1 ศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน (ASEAN Centre)

ศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน(ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control) เกิดขึ้นภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน⁶⁹ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกสำหรับการร่วมมือระหว่างรัฐภาคีเพื่อจัดการต่อไฟป่าและไฟบนพื้นดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษจากหมอกควันที่เกิดจากไฟดังกล่าว โดยมีเลขาธิการอาเซียนและศูนย์อูตุนิยมวิทยาเฉพาะทางอาเซียนเป็นผู้มีอำนาจบริหารดูแลศูนย์ดังกล่าวตั้งแต่ข้อตกลงอาเซียนฯมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนพฤศจิกายนปี ค.ศ.2003⁷⁰

ขอบเขตความรับผิดชอบของศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน⁷¹ คือ การติดต่อกับศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติต่างๆหรือกับหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานในเรื่องข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมและอุตุนิยมวิทยาเกี่ยวกับไฟป่าหรือไฟบนพื้นดิน สภาวะที่ส่งผลให้เกิดไฟ และคุณภาพอากาศหรือระดับมลพิษที่เกิดจากหมอกควันดังกล่าว จากนั้นก็นำมารวบรวม วิเคราะห์ และจัดเก็บให้ง่ายต่อการเข้าถึงและทำความเข้าใจ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อำนวยความสะดวกระหว่างประเทศภาคีในเรื่องการเตรียมความพร้อมรับมือกับไฟป่าและไฟบนพื้นดิน รวมถึงเรื่องมาตรการในการลดผลกระทบจากไฟป่าและมลพิษจากหมอกควัน

ศูนย์อาเซียนฯยังมีหน้าที่จัดทำรายชื่อผู้เชี่ยวชาญและรายชื่อเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับให้ความช่วยเหลือในการลดผลกระทบจากไฟป่าหรือจากหมอกควันพิษ รายชื่อเครื่องมือและอุปกรณ์ และสำหรับการฝึกอบรมและสร้างจิตสำนึกให้กับชุมชน โดยการจัดทำรายชื่อดังกล่าวเพื่อเตรียมพร้อมไว้ทุกเมื่อที่รัฐภาคีร้องขอ

นอกจากนี้ศูนย์อาเซียนฯมีหน้าที่ติดต่อกับประเทศหรือองค์กรที่ให้การสนับสนุนพร้อมทั้งจัดทำรายชื่อเพื่อเตรียมพร้อมไว้สำหรับรัฐภาคีที่ร้องขอและเมื่อเกิดไฟขึ้น ศูนย์อาเซียนฯมีหน้าที่ตอบสนองคำร้องขอหรือข้อเสนอเรื่องความช่วยเหลือโดย ต้องจัดส่งข้อเรียกร้องขอความช่วยเหลือให้กับประเทศหรือองค์กรที่จะให้ความช่วยเหลือ โดยต้องประสานความช่วยเหลือดังกล่าวด้วย

ในทางปฏิบัติยังไม่มีการจัดตั้งศูนย์อาเซียนฯขึ้นมาอย่างแท้จริง เนื่องจากทุกรัฐมีความเห็นตรงกันว่าควรที่จะจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวในประเทศอินโดนีเซียจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

⁶⁹ ดู AATHP Art 5

⁷⁰ Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47.

⁷¹ ดู AATHP ANNEX

ซึ่งประเทศอินโดนีเซียเองก็ได้ตอบรับข้อเสนอดังกล่าว แต่จะทำก็ต่อเมื่อตนได้ให้สัตยาบรรณ ข้อตกลงดังกล่าว ดังนั้นจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการจัดตั้งศูนย์ดังกล่าว แต่ให้สำนักเลขาธิการเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวแทนไปก่อน⁷²

อย่างไรก็ดีได้มีการดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ของศูนย์อาเซียนฯ ไขว่คว้ามา อันอาจจำแนกกลไกการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวดังต่อไปนี้

ก. การจัดตั้งศูนย์อุตุนิยมวิทยาเฉพาะทางอาเซียน (ASMC)⁷³

เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติข้อที่ 5(4) ประกอบกับภาคผนวก (1) แห่งข้อตกลงอาเซียนที่กำหนดหน้าที่ของศูนย์อาเซียน (ACC) ที่เกี่ยวกับกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างศูนย์อาเซียนกับศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติหรือหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานแห่งชาติ⁷⁴ จึงได้มีการขยายขีดความสามารถของศูนย์อุตุนิยมวิทยาเฉพาะทางอาเซียน (ASEAN Specialized Meteorological Center) ให้เพิ่มขึ้น

เดิม ASMC ถูกจัดตั้งขึ้นตามแผนปฏิบัติการหมอกควันระดับภูมิภาค Regional Haze Action Plan โดยรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบและประเมินไฟป่าและไฟบนพื้นดินรวมถึงหมอกควันพิษข้ามแดน ตั้งแต่เดือนมกราคมปีค.ศ.1993 ซึ่งเดิมมุ่งตรวจสอบเฉพาะประเทศ บรูไน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย มาเลเซียและสิงคโปร์ ต่อมาเมื่อเกิดข้อตกลงในปี ค.ศ.2002 ข้อตกลงก็ขยายขีดความสามารถของศูนย์นี้ให้ทำหน้าที่แหล่งที่อาจเกิดไฟหรือควันขึ้นเป็นครอบคลุมทั้งภูมิภาคอาเซียนในปีค.ศ.2003 คือรวม ประเทศไทย ลาว กัมพูชา พม่า ฟิลิปปินส์ เวียดนามเข้าไปด้วย โดยให้ทำงานร่วมกับศูนย์อาเซียน เพื่อที่จะรับมือกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน⁷⁵

ศูนย์ดังกล่าว ตั้งอยู่ในประเทศสิงคโปร์และขึ้นตรงกับกรมอุตุนิยมวิทยา สังกัดกระทรวงสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ (the Meteorological Services Division,

⁷² Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47.

⁷³ National Environment Agency of Singapore , ASEAN Specialized Meteorological Centre [Online],2003. Available from : http://www.weather.gov.sg/wip/web/ASMC/About_Us

⁷⁴ AATHP ANNEX “The ASEAN Centre shall: 1. Establish and maintain regular contact with the respective National Monitoring Centres regarding the data, including those derived from satellite imagery and meteorological observation...”

⁷⁵ Craig W. Clark, “Development In Transboundary Air Pollution,Colorado,” *Journal of International Environmental Law and Policy*12 (May 2002):p.4.

National Environment Agency of Singapore) มีบทบาทสำคัญในการพยากรณ์อากาศระยะไกล เตือนการเกิดไฟ และติดตามตรวจสอบไฟและหมอกควันในภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลผ่านทางเครือข่ายสื่อสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับ แผนที่จุดความร้อน ภาพถ่ายดาวเทียม แผนที่การเดินทางของลม ข้อมูลเกี่ยวกับระยะการมองเห็น ข้อมูลคุณภาพของอากาศ และข้อมูลทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์กับการตรวจสอบหมอกควัน ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันพิษจาก และคาดการณ์สภาพอากาศและหมอกควันรายเดือน และจัดเตรียมระบบเตือนภัยล่วงหน้า

นอกจากนี้ยังมีการจัดทำระบบค้นหาและเข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตได้แก่ <http://www.weather.gov.sg/wip/web/ASMC> เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศและสถานการณ์หมอกควันพิษในภูมิภาคอาเซียนเพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยทำงานร่วมกับเลขาธิการอาเซียนภายใต้ศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียนอีกด้วย

ข. การจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญ

เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของศูนย์อาเซียนในภาคผนวกข้อ 5 ที่กำหนดเกี่ยวกับรายชื่อผู้เชี่ยวชาญนอกภูมิภาค เพื่อการลดไฟและหมอกควันพิษ ฝึกฝน ให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึก⁷⁶ คณะผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการตรวจสอบและประสานงานเรื่องไฟและหมอกควันแห่งอาเซียน (Panel of ASEAN Experts on Fire and Haze Assessment and Coordination)⁷⁷ จึงถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ.2005 โดยเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน (ตามคำแนะนำคณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมแห่งอาเซียนเมื่อเดือนตุลาคม 2004) เพื่อช่วยให้การติดตามตรวจสอบไฟและหมอกควันรวดเร็วขึ้น และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการระดมปัจจัยระหว่างช่วงที่เกิดภาวะวิกฤตโดยกำหนดให้มีการจัดการประชุมกันทุกปี

ค. การจัดทำข้อกำหนดและขอบเขต (TOR)

⁷⁶ AATHP ANNEX “The ASEAN Centre shall: 5. Establish and maintain a list of experts from within and outside of the ASEAN region who may be utilised when taking measures to mitigate the impact of land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires, and make the list available to the Parties.

⁷⁷ ASEAN, Panel of ASEAN Experts on Fire and Haze Assessment and Coordination [Online], 2004. Available from : <http://haze.ASEAN.org/experts/>

เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติเดียวกันกับข้อ ข. จึงมีการจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตงาน (Term of Reference หรือ TOR) ของคณะผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการตรวจสอบและประสานงานเรื่องไฟและหมอกควันแห่งชาติอาเซียน โดยรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาเซียนเมื่อเดือนกันยายน 2005 ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนในการทำหน้าที่พัฒนากิจกรรมของผู้เชี่ยวชาญ ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายและการถอนกำลังพล การวิเคราะห์ประเมินผลที่รวดเร็ว และการรายงานขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ

ง. การจัดทำรายชื่ออุปกรณ์การดับไฟ

เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของศูนย์อาเซียนในเรื่องอุปกรณ์และเครื่องอำนวยความสะดวกในการดับไฟทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคอาเซียน⁷⁸ ได้มีการจัดทำรายชื่อสิ่งของที่ใช้ในการดับไฟ เพื่อระบุถึงอุปกรณ์ที่มีอยู่ของรัฐภาคีเพื่อการให้ความร่วมมือในการดับไฟ ผ่านทางอินเทอร์เน็ต ASEAN Haze Action Online (<http://haze.ASEAN.org>)

จ. การจัดทำรายชื่อแหล่งสนับสนุนทางการเงิน

หน้าที่ของศูนย์อาเซียนในเรื่องการจัดทำช่องทางทางการติดต่อกับประเทศหรือองค์กรผู้บริจาคเงิน⁷⁹ ได้มีการบังคับใช้โดยการระบุแหล่งที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ผ่านทางการทำงานของ ASEAN-ADB RETA project และประชุมความร่วมมือภายใต้อำนาจของ HTTF และ COP

ฉ. การจัดทำ ASEAN Haze Action Online

หน้าที่ของศูนย์อาเซียนในเรื่องระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับผู้เชี่ยวชาญเทคโนโลยี และความรู้⁸⁰ ได้มีการบังคับใช้โดยการจัดทำ ASEAN Haze Action Online เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประสานงานเกี่ยวกับหมอกควันพิษ โดยการให้ข้อมูลไฟป่าและหมอกควันพิษในภูมิภาคแบบวันต่อวัน รวมไปถึงรายงานสถานการณ์อันตรายตามที่รัฐภาคีเสนอมา อีกทั้งยังมี

⁷⁸ AATHP ANNEX “The ASEAN Centre shall: 6. Establish and maintain a list of equipment and technical facilities from within and outside of the ASEAN...”

⁷⁹ AATHP ANNEX “The ASEAN Centre shall: 9. Establish and maintain a list of such donors, and make the list available to the Parties.

⁸⁰ AATHP ANNEX “The ASEAN Centre shall: 11. Establish and maintain an information referral system for the exchange of relevant information, expertise, technology, techniques and know-how, and make it available to the Parties in an easily accessible format.

ข่าว เอกสาร ฐานข้อมูล และโครงการต่างๆ แผนปฏิบัติการด้านหมอกควันแห่งชาติและ
แห่งชาติ รายการอุปกรณ์ผู้ไฟ และข้อมูลของศูนย์อุตุนิยมวิทยาเฉพาะทางอาเซียน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มีข้อสงสัยเกี่ยวกับ การดำเนินงานของศูนย์อาเซียนฯ อยู่บนพื้นฐานที่ว่า
หน่วยงานระดับชาติของรัฐภาคีจะต้องดำเนินการดับไฟในขั้นต้นเสียก่อนเสียก่อน แต่เมื่อ
เจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว รัฐภาคีอาจร้องขอความช่วยเหลือจาก
ศูนย์อาเซียนฯ ได้ ดังนั้น เมื่อรัฐภาคีใดประสบไฟไหม้ป่าหรือหมอกควันจะต้องดำเนินการภายในไป
ก่อน ซึ่งการดำเนินการภายในนั้น ประกอบไปด้วยหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลาง
ประสานการดำเนินงาน

3.1.3.2 หน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนได้กำหนดนิยามของคำว่า
หน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานไว้ดังนี้

หน่วยงานที่มีอำนาจ หมายถึงหน่วยงานหนึ่งหรือมากกว่านั้น ที่ได้รับแต่งตั้งและมอบ
อำนาจจากรัฐภาคีแต่ละรัฐให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ⁸¹

หน่วยงานกลาง หมายถึงหน่วยงานที่ได้รับแต่งตั้งและมอบอำนาจจากรัฐภาคีแต่ละ
รัฐให้ปฏิบัติภารกิจด้านการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนี้แทนตน⁸²

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้ประเทศภาคีต้อง
จัดตั้งและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสาน
การดำเนินงานของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว⁸³

ในทางปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติข้อที่ 6 แห่งข้อตกลงอาเซียนฯ ที่กำหนด
เรื่องการแต่งตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน⁸⁴ โดยจะกล่าวใน
ละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในแต่ละรัฐภาคีในหัวข้อ 3.2 ในลำดับถัดไป

3.1.3.3 ที่ประชุมประเทศภาคี

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน⁸⁵ กำหนดให้มีการจัดตั้งที่ประชุม
ประเทศภาคี(Conference of the Parties) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานและข้อมูลอื่นๆที่ส่ง

⁸¹ AATHP Art 1(2)

⁸² AATHP Art 1(5)

⁸³ AATHP Art 6

⁸⁴ AATHP Article 6 (1) Each Party shall designate one or more Competent Authorities and a Focal Point.

มาจากภาคีโดยตรงหรือจากเลขาธิการ จัดตั้งหน่วยงานย่อยที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงนี้ และพิจารณาการกระทำอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลง ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่าที่ประชุมประเทศภาคีมีหน้าที่ทบทวนและประเมินการบังคับตามข้อตกลง⁸⁶ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับที่ประชุมคณะบริหาร (Executive Body) แห่ง 1979 ECE Convention นั้นเอง

3.1.3.4 เลขาธิการ⁸⁷

ตามความในข้อ 19 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน กำหนดให้เลขาธิการอาเซียนเป็นเลขาธิการแห่งข้อตกลงนี้ด้วย โดยเลขาธิการแห่งข้อตกลงนี้มีหน้าที่ในการ จัดเตรียมการประชุมของรัฐบาลและหน่วยงานอื่นที่ถูกจัดตั้งภายใต้ข้อตกลงอาเซียน ฯ จัดส่งประกาศ รายงาน และข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้รับตามความแห่งข้อตกลง พิจารณาข้อมูลจากรัฐภาคีและให้คำปรึกษาในคำถามที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลง ทำให้แน่ใจว่าจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และเตรียมการบริหารที่จะทำให้อุปบัตินหน้าที่เลขาธิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐภาคี

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ปัจจุบันสำนักเลขาธิการได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนศูนย์อาเซียนฯ ในระหว่างที่รอประเทศอินโดนีเซียให้สัตยาบรรณข้อตกลงดังกล่าว

3.1.3.5 กองทุนอาเซียนเพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน⁸⁸

เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งข้อตกลงอาเซียนฯ บทบัญญัติที่ 20 แห่ง AATHP จึงกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียนหรือ ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลีบริจาคเงินเข้ากองทุนตามความสมัครใจ นอกจากนี้กองทุนยังเปิดรับบริจาคจากแหล่งเงินอื่น ๆ ทั้งนี้ตามแต่ที่ประชุมประเทศภาคีจะให้การรับรอง เพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้สนับสนุนการดำเนินการด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการติดตามตรวจสอบ การป้องกัน ดับไฟ หรือแม้แต่ใช้ช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากไฟป่าและหมอกควันจากไฟป่า โดยให้สำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้บริหารกองทุน ภายใต้ความเห็นชอบของที่ประชุมรัฐภาคี

⁸⁵ ดู AATHP Art 18

⁸⁶ Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47.

⁸⁷ ดู AATHP Art 19

⁸⁸ ดู AATHP Art 20

ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว กองทุนดังกล่าวจึงถูกจัดตั้งขึ้นในปีค.ศ.2006 ด้วยเงินทุนเริ่มต้นเพียง 100, 000 เหรียญสหรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีข้อบังคับใดๆว่าจะต้องบริจาคเงินเท่าใดขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละประเทศ

ในทางปฏิบัติ(ปี 2010)กองทุนดังกล่าวได้รับการบริจาคจากรัฐภาคีได้แก่ บรูไน มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม ประเทศละ 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่กัมพูชาและพม่าให้เหตุผลว่ารอการอนุมัติงบดังกล่าวอยู่ ส่วนอินโดนีเซียจะไม่ยืนยันว่าจะให้เงินบริจาคจนกว่าจะได้ให้สัตยาบรรณข้อตกลงดังกล่าว⁸⁹

3.1.4 มาตรการลงโทษ

ในเรื่องมาตรการลงโทษภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนพบว่า ข้อตกลงดังกล่าวมีรูปแบบเป็นกรอบความร่วมมือที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษ ยิ่งไปกว่านั้นยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลในเรื่องการบังคับใช้ข้อตกลงโดยตรง เพื่อตรวจสอบและกดดันรัฐภาคีให้ปฏิบัติตามข้อตกลง

3.1.5 การระงับข้อพิพาท

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน กำหนดให้ระงับข้อพิพาทใดๆ ระหว่างภาคีในการแปลความ การนำไปใช้หรือการปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ โดยวิธีการปรึกษาหารือ หรือเจรจาฉันมิตร⁹⁰ อันมีรากฐานมาจากหลักความร่วมมือ

จะเห็นได้ว่าเป็นข้อกำหนดที่ปราศจากกลไกการระงับข้อพิพาทโดยคนนอก(Third party) และดูเหมือนว่าการเจรจาปรึกษาหารือ เป็นกลไกเดียวในการระงับข้อพิพาทที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงนี้ นี่เป็นการสะท้อนวิถีอาเซียน (ASEAN way) ในเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐภาคี ซึ่งเป็นหลักการระงับข้อพิพาทที่แตกต่างจาก ข้อตกลงที่มีรูปแบบเดียวกันในภูมิภาคอื่น⁹¹

เมื่อเปรียบเทียบกับข้อตกลงในลักษณะเดียวกันอย่างอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลข้อ 13 แห่ง 1979 ECE Convention กำหนดให้ระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาและปรึกษาหารือเป็นหนทางหลักเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อแตกต่างกับ

⁸⁹ Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47.

⁹⁰ AATHP Art 27

⁹¹ Zou Keyuan, "Transnation Cooperation For Managing The Control of Environment Disputes In East Asia," *Journal of Environmental Law* 2004 16 (January 2004):12.

AATHP ตรงที่ภาคีอาจยอมรับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอื่นได้ ไม่ได้จำกัดการระงับข้อพิพาทไว้เพียงแต่การเจรจาหรือปรึกษาหารือ ซึ่งก็มีบางพิธีสารที่กำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยคนกลางอย่างการไกล่เกลี่ย อนุญาโตตุลาการและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแล้ว

3.2 มาตรการภายในของรัฐในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

เนื่องจากข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนทั้งในส่วนของบทบัญญัติที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและการลงโทษ และการไม่มีองค์การในการบังคับใช้ข้อตกลง ทำให้กระบวนการบังคับใช้ในระดับระหว่างประเทศไม่เป็นผลเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องพึ่งเจตนาทางการเมืองของรัฐภาคีในการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวเพื่อเป็นกลไกอื่นที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นการศึกษาเรื่องการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่จำกัดอยู่แต่เพียงกระบวนการภายใต้ข้อตกลง หากแต่จำเป็นต้องศึกษาถึงมาตรการภายในรัฐภาคีทั้งในส่วนของกฎหมายและที่ไม่ใช่กฎหมาย รวมไปถึงองค์การกำกับดูแล โดยในที่นี้ผู้เขียนได้แบ่งกลุ่มการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่มดังต่อไปนี้

- 3.2.1 รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่า
- 3.2.2 รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนใหม่ (CLMV)
- 3.2.3 รัฐนอกภาคีในกลุ่มประเทศอาเซียน

3.2.1 รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่า

รัฐภาคีที่อยู่ในกลุ่มอาเซียนเก่า ได้แก่ มาเลเซีย(ให้สัตยาบรรณต่อ AATHP วันที่ 3 ธันวาคม 2002⁹²) สิงคโปร์(ให้สัตยาบรรณต่อ AATHP 13 มกราคม 2003⁹³) บรูไน (ให้สัตยาบรรณต่อ AATHP 27 กุมภาพันธ์ 2003⁹⁴) ไทย(ให้สัตยาบรรณต่อ AATHP วันที่ 10 กันยายน 2003⁹⁵)

3.2.1.1 สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่า

⁹² Malaysia Ratification December 3, 2002 (Deposit Instrument February 18 2003)

⁹³ Singapore Ratification January 13, 2003 (Deposit Instrument January 2003)

⁹⁴ Brunei Darussalam Ratification February, 2003 (Deposit Instrument April 23, 2003)

⁹⁵ Thailand Ratification September, 2003 (Deposit Instrument September 26, 2003)

* ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย เป็นกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่า แต่ไม่ได้เป็นภาคี AATHP จึงไม่อยู่ในกลุ่มนี้

สถานการณ์หมอกควันพิษในกลุ่มประเทศอาเซียนเก่าสุดมาจากการณ์ไฟป่าที่เกิดจากประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นรัฐต้นกำเนิดหมอกควันพิษจากไฟป่าข้ามแดนที่ใหญ่ที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยมีไฟป่าเกิดขึ้นต่อเนื่องทุกปี เริ่มต้นจากปี ค.ศ.1982-1983 เกิดไฟป่าครั้งใหญ่ที่หมู่เกาะกาลิมันตันตะวันออกเฉียงใต้ทำให้พื้นที่ป่าเสียหาย 3.5 ล้านเฮกตาร์ ปี ค.ศ.1991และ 1994 หมอกควันจากไฟป่ารบกวนการจราจรทางเรือและทางอากาศของประเทศเพื่อนบ้านปลายปี ค.ศ.1997 ถึงต้นปี ค.ศ.1998 ก็ยังเกิดไฟป่าขึ้นที่สาธารณรัฐอินโดนีเซียและส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและสิงคโปร์อยู่ไม่น้อย เรื่อยมาจนถึงปี ค.ศ.2006 ก็ยังเกิดหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง⁹⁶

สาเหตุของไฟป่าในสาธารณรัฐอินโดนีเซียเกือบทั้งหมดมาจากมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรมของกลุ่มบริษัทธุรกิจการเกษตร ทั้งนี้ประเทศอินโดนีเซียไม่ได้เป็นภาคีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแต่อย่างใด

ส่วนรัฐภาคีที่อยู่ในกลุ่มดังกล่าวอย่างมาเลเซีย บรูไน และไทย ต่างก็อยู่ในสถานะที่เป็นทั้งผู้ก่อและผู้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดนจากไฟป่าทั้งสิ้น โดยมีสาเหตุคล้ายคลึงกันคือการเผาถางเพื่อเตรียมเพาะปลูกของชาวบ้าน และความประมาทของผู้ทำกิจกรรมในป่า เป็นต้น มีเพียงประเทศสิงคโปร์ ที่มีพื้นที่ป่าอยู่น้อยมาก ไฟป่าจึงแทบจะไม่เป็นปัญหาของสิงคโปร์ ทั้งนี้ไฟป่าในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มักเกิดขึ้นช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม ตามแนวขอบของป่าธรรมชาติ แต่เป็นไฟขนาดเล็กเท่านั้น⁹⁷ สิงคโปร์จึงไม่อยู่ในสถานะของรัฐผู้ให้กำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดน แต่อยู่ในสถานะของรัฐผู้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาไฟป่าในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมอกควันที่เกิดขึ้นจากสาธารณรัฐอินโดนีเซียเท่านั้น

3.2.1.2 มาตรการภายในเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษ

มาตรการภายในเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษข้ามแดนในรัฐภาคีที่อยู่ในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่าสุดจะเป็นกลไกเสริมประสิทธิภาพของการบังคับใช้ AATHP แบ่งออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย และองค์การกำกับดูแล

3.2.1.2.1 มาตรการทางกฎหมาย

⁹⁶ Johann G. Goldammer, Fire Situation in Indonesia, อังแล้วเชิงอรรถที่ 12.

⁹⁷ ศิริ อัครคະอัคร. สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก , อังแล้วเชิงอรรถที่ 1.

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม และป้องกันหมอกควันพิษข้ามแดน โดยหลักแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมมนุษย์อย่างกฎหมายแพ่งและอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่ทุกประเทศมีอยู่แล้ว ในที่นี้ผู้เขียนจึงขอหยิบยก มาตรการของประเทศบรูไนและมาเลเซียมาเป็นกรณีศึกษา

เนื่องจากประเทศบรูไนเป็นประเทศหนึ่งที่มีความพยายามอย่างมากในการดำเนินมาตรการและจัดตั้งองค์การจัดการไฟป่าสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน ในขณะที่มาเลเซียก็เป็นประเทศที่มีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวเนื่องจากเป็นทั้งประเทศที่มีฐานะเป็นผู้ก่อหมอกควันพิษข้ามแดน และเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากหมอกควันพิษข้ามแดนเป็นอย่างมากโดยเฉพาะจากประเทศอินโดนีเซีย

1. บรูไน

ประเทศบรูไนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันพิษข้ามแดนและการเผาในที่โล่ง อันอาจใช้เป็นกลไกที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ AATHP ดังต่อไปนี้

กฎหมายสิ่งแวดล้อม

ประเทศบรูไนมีกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามเผาคือมาตรา 30 ของ BRUNEI FOREST ACT ที่ห้ามมิให้ผู้ใดตัดหรือเผาไม้โดยปราศจากการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญากล่าวคือโทษปรับและจำคุกไม่เกิน 5 ปีตามมาตรา 30⁹⁸

กฎหมายอาญา

แผนปฏิบัติการด้านหมอกควันแห่งชาติบรูไน (National haze action plan of brunei darussalam) ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าการเผาในที่โล่งมีความผิดตามกฎหมายอาญา โดยได้กำหนดบทบัญญัติไว้ใน The Emergency (Penal Code) Amendment Order 1998 ข้อ 277เอ

⁹⁸ Brunei Forest Act (Chapter 46) 4. (1) Subject to the provisions of these Rules, no person shall except under and in accordance with the terms and conditions of a licence in Form 1, 2 or 3, issued by a Forest Officer — fell, cut, tap, or injure by fire or otherwise any tree on State land :30. Whoever : fells, burns, injures, taps or removes any tree in contravention of rule 8; shall be guilty of an offence: Penalty, a fine and imprisonment for 5years.

ห้ามไม่ให้มีการเผาในที่โล่ง ผู้ที่ฝ่าฝืนรับโทษปรับหนึ่งแสนเหรียญบรูไน หรือประมาณ 57,971 เหรียญสหรัฐ และหากการเผาดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษในอากาศ หรือเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของมนุษย์ จะถูกลงโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปและถูกปรับเป็นเงินจำนวนไม่จำกัด

เพื่อการนี้เองกำหนดให้รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งจากสุลต่านบรูไน มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดช่วงเวลา "Prescribed period" ที่จะให้กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยอาจจะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวเมื่อไรก็ตาม ที่เห็นว่าเริ่มมีความแห้งแล้งยืดเยื้อและให้ออกคำสั่งประกาศเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของช่วงเวลาดังกล่าวลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อห้ามไม่ให้มีการเผาในที่โล่งโดยสิ้นเชิงทั่วกันทั้งประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินรวมทั้งผู้ครอบครองที่ดินต้องมีความรับผิดชอบในกรณีที่เกิดไฟขึ้นบนที่ดินของพวกเขา (ในปี 2009 ประกาศให้มีผลใช้บังคับวันที่ 4 สิงหาคม 2009 ซึ่งเป็นช่วงที่อากาศมีความแห้งแล้ง⁹⁹)

นอกจากนี้ยังมีความผิดตามกฎหมายอาญามาตรา 278 โทษฐานที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินและสุขภาพของประชาชน โดยกำหนดให้มีโทษปรับตั้งแต่ 2, 000-100,000 ¹⁰⁰ และมาตรา 285 และ 289 โทษฐานที่จุดไฟโดยประมาทโดยกำหนดให้มีโทษปรับตั้งแต่ 4,000ขึ้นไปไม่จำกัดจำนวน¹⁰¹ และในกรณีที่มีการจุดไฟไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินและสุขภาพของประชาชนก็มีความผิดโทษ¹⁰² ให้ปรับไม่เกิน 250 เหรียญบรูไน

2. มาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนและการเผาในที่โล่ง อันอาจใช้เป็นกลไกที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ AATHP ดังต่อไปนี้

กฎหมายสิ่งแวดล้อม

⁹⁹ Asean Secretary. Report The Fifth Meeting of The Committee Under The Conference of The Parties to The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution, pp.1-6. 28 October, Meritus , Mandarin Hotel, Singapore 2009.

¹⁰⁰ The Penal Code (1952, c.22) Section 278: Vitiating atmosphere - this section creates the offence of contaminating the atmosphere so as to make it noxious to health of persons.

¹⁰¹ the Penal Code (1952, c.22) Sections 285 and 289: Negligent conduct with respect to fire or combustible matter and explosive substances is an offence.

¹⁰² Minor Offences Act (Chapter 30)

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมการเกิดหมอกควันพิษในมาเลเซีย ได้แก่ Environmental Quality Act 1974 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้มีการเผาในที่โล่งอย่างชัดเจนใน Section 29A ถึง 29C โดยได้มาบัญญัติจำกัดความเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2001 ว่าการเผาในที่โล่ง หมายถึง ไฟ หรือ การเผาไหม้ หรือหมอกควันที่เกิดในพื้นที่โล่ง¹⁰³

นอกจากนั้นในกฎหมายดังกล่าวยังยกเลิกอำนาจของกรมสิ่งแวดล้อมในการออกใบอนุญาตให้ใช้ไฟเพื่อเตรียมพื้นที่เกษตรกรรม โดยได้กำหนดข้อยกเว้นเป็นพิเศษในบางกรณี กล่าวคือ อนุญาตให้ชาวนาทำการเผาได้บ้าง ในพื้นที่ที่ไม่ใช่ดินพรุ เช่นการเผาข้าวหรืออ้อยในช่วงฤดูที่ไม่เสี่ยงต่อการลุกลาม ในขณะที่ห้ามมีการเผาโดยสิ้นเชิงในพื้นที่การเกษตรที่อยู่ในเขตดินพรุ¹⁰⁴ เท่านั้น

โดยในปีที่ผ่านมา (2009) กระทรวงสิ่งแวดล้อมรายงานว่า มีผู้กระทำความผิดในการจุดไฟในที่โล่งทั้งหมด 267 คดี โดย 202 คดีนั้นเป็นการดำเนินการของชาวนา และผู้ประกอบการ โดยมี 2 คดีที่ถูกนำขึ้นสู่ศาล¹⁰⁵

กฎหมายอาญา

ในกรณีที่การเผาในที่โล่งสามารถบังคับใช้ตามประมวลกฎหมายอาญาของมาเลเซีย มาตรา 274 กำหนดความผิดของผู้ที่จงใจกระทำต่ออากาศในอันที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน อาคารบ้านเรือน การดำเนินการค้าของผู้ที่อยู่ใกล้เคียง หรือหรือผู้สัญจรไปมา จะรับโทษปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต¹⁰⁶

¹⁰³ Malaysia Environmental Quality Act 1974 section 29A “(3) of the principal Act is amended in the definition of “open burning” by substituting for the comma appearing after the word “stack” a semicolon and deleting all words appearing after the new semicolon.”

¹⁰⁴ Mayer, J., “Transboundary perspectives on managing Indonesia’s fires,” *The Journal of Environment and Development* 15 (April 2006): 202-223.

¹⁰⁵ Malaysia Report. Update on Fire and Haze Situation in Malaysia (June – October 2009). *The Fifth Meeting of The Committee Under The Conference of The Parties to The asean Agreement on Transboundary Haze Pollution*, pp.13-14. Meritus, Mandarin Hotel, Singapore, 2009.

¹⁰⁶ Malaysia penal code Art 278 Whoever voluntarily vitiates the atmosphere in any place so as to make it noxious to the health of persons in general dwelling or carrying on business in the neighbourhood or passing along a public way, shall be punished with fine which may extend to one thousand ringgit.

กฎหมายแพ่ง

สำหรับกฎหมายแพ่ง ในกรณีที่การเผาในที่โล่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น อาจนำบทบัญญัติมาตรา 10 แห่ง CIVIL LAW ACT 1956 มาปรับใช้ โดยศาลกำหนดว่า เมื่อได้รับความเสียหายจากผู้ใดโดยการละเมิดไม่ว่าจะเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ศาลจะพิพากษาให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายการละเมิดนั้น¹⁰⁷

3.2.1.2.2 มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย

นอกจากกฎหมายแล้ว ยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมาย อันอาจใช้เป็นกลไกที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ AATHP ดังต่อไปนี้

1. บรูไน

บรูไน ดารุสซาลามได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านหมอกควันแห่งชาติบรูไน (National haze action plan of brunei darussalam)¹⁰⁸ ขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและควบคุมไฟป่ารวมถึงการห้ามเผาในที่โล่งอย่างสิ้นเชิงในฤดูแล้ง โดยการรับข่าวสารคุณภาพทางอากาศควบคู่ไปกับข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากกรมอุตุนิยมวิทยาของรัฐ ระบุแหล่งกำเนิดหมอกควัน จัดเตรียมข้อมูลที่จำเป็นและการประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เตรียมความพร้อมทางการแพทย์ให้เพียงพอ เป็นต้น โดยยุทธศาสตร์ของแผนปฏิบัติการดังกล่าวประกอบไปด้วย

1. การติดตามตรวจสอบและเตือนภัยล่วงหน้า (Monitoring and early warning) ซึ่งจะสร้างเครือข่ายตรวจสอบคุณภาพอากาศแห่งชาติผ่านความร่วมมือของกระทรวงสาธารณสุข (Medical and Health Department) กระทรวงการบินพลเรือน (Department of Civil Aviation) และกระทรวงการสื่อสาร (Department of Communication) และหนึ่งสถานีเตือนภัยกับอีก 8 หน่วยงานย่อย

2. ระบบวัดมลพิษ (Criteria pollutant) ซึ่งจะรวบรวมข้อมูลทางสภาพอากาศจากกรมอุตุนิยมวิทยาและจากศูนย์อุตุนิยมวิทยาเฉพาะทางอาเซียนหรือ ASEAN Specialised

¹⁰⁷ Malaysia Civil Law Act 1956:10. (1) Where damage is suffered by any person as a result of a tort (whether a crime or not)—

(a) judgment recovered against any tortfeasor liable in respect of that damage ...

¹⁰⁸ The Government of Brunei Darussalam Official, Case Studies of Environmental Issues [Online], 2002. Available from : <http://www.env.gov.bn/link/domestic/case%20studies/national%20haze%20action%20plan%20of%20brunei%20darussalam.htm>

Meteorological Center (ASMC) เพื่อช่วยระบุแหล่งกำเนิดของหมอกควันและทำนายการเคลื่อนที่ของหมอกควันดังกล่าว รวมไปถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวกับรัฐภาคีอื่นๆด้วย

3. มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านหมอกควันแห่งชาติ(The National Committee on Haze) เพื่อรับผิดชอบหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการแห่งชาติ และมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อการดับไฟ (the fire fighting operations center) ที่ศูนย์บัญชาการกระทรวงการบริการเกี่ยวกับไฟ (Fire Services Department Headquarters) โดยจะให้ความช่วยเหลือผ่านหน่วยสนับสนุนอันประกอบไปด้วยกองทัพอากาศ (Royal Brunei Armed Forces) ตำรวจ (Royal Brunei Police) หน่วยดับเพลิงอิสระ กระทรวงไฟฟ้า (Electrical Services Department) กระทรวงป่าไม้ (Forestry Department) ภาคเอกชนและอาสาสมัครต่างๆพร้อมทั้งอุปกรณ์ที่จำเป็นตามแต่สถานการณ์

2. มาเลเซีย

มาเลเซียมีแผนปฏิบัติการด้านหมอกควันแห่งชาติมาเลเซีย (Malaysian National Haze Action Plan) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่ออกมาเพื่อสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการหมอกควันแห่งภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Haze Action Plan)¹⁰⁹ โดยได้กำหนดให้เพิ่มภัยจากไฟป่าเข้าไปอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการประสานงานวิบัติภัยแห่งชาติภายหลังวิกฤติการณ์ไฟป่าในปี ค.ศ. 1998 และได้ออกระเบียบปฏิบัติในการควบคุมไฟป่าและไฟสวนป่าโดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการหมอกควันแห่งชาติอีกด้วย

มาตรการการควบคุมไฟป่าอย่างแรกคือแจ้งให้ประชาชนรู้ถึงอันตรายที่จะเกิดจากการเผาในที่โล่งและประเพณีการใช้ไฟเผาถางเพื่อเตรียมเพาะปลูก และการสร้างแหล่งน้ำถาวร ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐบาลและเอกชน นอกจากนี้รัฐบาลยังแนะนำมาตรการดังต่อไปนี้คือ การเพิ่มความตระหนักของประชาชน การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน การสร้างเขตกันไฟรอบๆป่าสวน พื้นที่การเกษตรและชุมชนเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่มีการลุกลามของไฟ การสร้างคลองเก็บกักน้ำ การตั้งหน่วยจัดการไฟป่า เพื่อฝึกฝนทักษะในการรับมือกับไฟป่าและสามารถใช้อุปกรณ์การดับไฟ การจัดตั้งความเสี่ยงของพื้นที่ที่อาจจะเกิดไฟป่า นอกจากนั้นยังจัดให้มีการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมเพราะไฟป่า การวิจัยเกี่ยวกับไฟป่าในเรื่องผลกระทบของไฟป่าต่อพืชพันธุ์และสิ่งแวดล้อม การจัดการน้ำในพื้นที่ถ่านหิน พัฒนานโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิง (Zero burning) ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า (early warning systems) และสร้างเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลรวมไปถึงเทคโนโลยีระหว่างกันและกันอีกด้วย

¹⁰⁹ Wan Mohd Shukri Wan Ahmad, Forest Fire Situation in Malaysia , อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8.

ในทางปฏิบัติมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อม มีการจัดการพื้นที่ป่าพรุในพื้นที่ของ Selangor Johor และ Pahang โดยการสร้างท่อกันไฟ มีหอตรวจตราการเผาในที่โล่ง มีโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการพรุและการห้ามเผา¹¹⁰

3.2.1.3 องค์การควบคุมดูแล

องค์การควบคุมดูแลเป็นกลไกอื่นที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเก่า โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนทั้งส่วนขององค์กรที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างประเทศ และหน่วยงานภายในที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติแห่งข้อตกลง

3.2.1.3.1 คณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศในแถบใต้ เส้นศูนย์สูตร

คณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศหรือ Sub-Regional Ministerial Steering Committee ถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 2006 โดยมีสมาชิกคือ รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมจากประเทศ บรูไน ดารุสซาลาม สาธารณรัฐอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์และประเทศไทย โดยมีสาธารณรัฐอินโดนีเซียดำรงตำแหน่งประธานในวาระแรก กลุ่มดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากคณะทำงานเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน Technical Working Group on transboundary haze pollution (TWG) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้แผน Indonesia's Comprehensive Plan of Action (PoA) เพื่อลดแหล่งกำเนิดไฟในเกาะสุมาตราและกาลิมันตันในสาธารณรัฐอินโดนีเซียอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ MSC ยังได้จัดตั้งโครงการความร่วมมือระหว่างสิงคโปร์และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อจัดทำระบบวัดความอันตรายเกี่ยวกับไฟป่า และความร่วมมือระหว่างประเทศมาเลเซียและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการห้ามเผาโดยสิ้นเชิง ระบบ

¹¹⁰ Malaysia Report, Update on Fire and Haze Situation in Malaysia (June – October 2009). The Fifth Meeting of The Committee Under The Conference of The Parties to The asean Agreement on Transboundary Haze Pollution, pp.13-14. Meritus, Mandarin Hotel, Singapore, 2009.

เตือนภัยล่วงหน้า และการจัดการพื้นที่ดินป่าพรุในเขต Jambi Regency แห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียอีกด้วย¹¹¹

3.2.1.3.2 หน่วยงานระดับภายใน

หน่วยงานภายในเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมหมอกควันพิษข้ามแดนของรัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่า เป็นไปตาม AATHP ในมาตรา 6 และ 7 ดังนี้

1. หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน(National Focal Point) ของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว¹¹² โดยรัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่ามีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ประเทศบรูไน ดารุสซาราม แต่งตั้ง Department of Environment Parks and Recreation Ministry of Development ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ประเทศมาเลเซีย แต่งตั้ง National Security Council ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ประเทศสิงคโปร์ แต่งตั้ง National Environment Agency ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ประเทศไทย แต่งตั้งกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

2. ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 7 ย่อหน้าที่ 2 แห่งข้อตกลงอาเซียนฯ ที่กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติของตนและต้องรายงานต่อศูนย์อาเซียนหากมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่ามีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ประเทศบรูไน ดารุสซาราม แต่งตั้ง Department of Environment Parks and Recreation ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

ประเทศมาเลเซีย แต่งตั้ง Department of Environment, Ministry of Natural

¹¹¹ Raman Letchumanan, Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, อังแล้วเชิงอรรถที่ 47.

¹¹² AATHP Art 6

Resources and Environment ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

ประเทศสิงคโปร์ แต่งตั้ง National Environment Agency ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

ประเทศไทย แต่งตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

3. หน่วยงานผู้มีอำนาจ

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานผู้มีอำนาจ (Competent Authorities) ของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว¹¹³ โดยรัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ประเทศบรูไน ดารุสซาราม แต่งตั้งหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

1. National Disaster Management Centre Secretariat
2. Department of Environment Parks and Recreation, Ministry of Development
3. Department of Fire and Rescue, Ministry of Home Affairs
4. Meteorological Services, Department of Civil Aviation

ประเทศมาเลเซีย แต่งตั้งหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

1. Department of Environment, Ministry of Natural Resources and Environment
2. Fire and Rescue Service Department
3. Malaysia Meteorological Department

ประเทศสิงคโปร์ แต่งตั้งหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

1. National Environment Agency
2. Singapore Civil Defence Force

ประเทศไทย หน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

1. กรมควบคุมมลพิษ
2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
3. กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น

¹¹³ AATHP Art 6

4. กรมการปกครอง
5. กรมส่งเสริมการเกษตร
6. กรมทางหลวง
7. กรมบรรเทาและป้องกันสาธารณภัย

3.2.2 รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนใหม่ (CLMV)

รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนใหม่ (CLMV) ได้แก่ประเทศพม่า(ให้สัตยาบรรณต่อ AATHP วันที่ 5 มีนาคม 2003¹¹⁴) เวียดนาม (ให้สัตยาบรรณต่อ AATHP วันที่ 24 มีนาคม 2003¹¹⁵) ลาว(ให้สัตยาบรรณต่อ AATHP วันที่ 19 ธันวาคม 2004¹¹⁶) และกัมพูชา(ให้สัตยาบรรณต่อ AATHP วันที่ 24 เมษายน 2006¹¹⁷)

3.2.2.1 สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในกลุ่ม CLMV

สถานการณ์หมอกควันพิษจากไฟป่าในกลุ่มประเทศ CLMV เป็นลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างเป็นผู้ก่อและเป็นผู้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดน โดยเฉพาะในช่วงหน้าแล้งเดือนธันวาคมถึงเมษายนของทุกปี เกษตรกรจะทำการเผาเศษวัสดุเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับการเกษตรในช่วงฤดูฝน สภาพอากาศที่แห้งนิ่งทำให้หมอกควันและฝุ่นละอองที่เกิดแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นาน เกิดเป็นปัญหาหมอกควันพิษปกคลุมบริเวณดังกล่าว และไม่อาจรู้ว่ามีต้นกำเนิดมาจากรัฐใดแน่ เนื่องจากกลุ่มประเทศดังกล่าวไม่มีศักยภาพทางเทคโนโลยีในการตรวจสอบคุณภาพทางอากาศนั่นเอง

3.2.2.2 มาตรการภายในเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษ

มาตรการภายในเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษข้ามแดนในรัฐภาคีที่อยู่ในกลุ่มสมาชิกอาเซียนใหม่ (CLMV) แบ่งออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย และองค์การกำกับดูแล

¹¹⁴ Myanmar Ratification March 5, 2003 (Deposit Instrument March 17, 2003)

¹¹⁵ Viet Nam Ratification March 24, 2003 (Deposit Instrument May 29, 2003)

¹¹⁶ Lao PDR Ratification December 19, 2004 (Deposit Instrument July 13, 2005)

¹¹⁷ Cambodia Ratification April, 2006 (Deposit Instrument November 9, 2006)

3.2.2.2.1 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม และป้องกันหมอกควันพิษข้ามแดน โดยหลักแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมมนุษย์อย่างกฎหมายแพ่งและอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่ทุกประเทศมีอยู่แล้ว ในที่นี้ผู้เขียนจึงขอหยิบยก มาตรการของประเทศพม่ามาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากประเทศพม่าเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่ม CLMV ที่เป็นต้นกำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดน โดยเฉพาะส่งผลกระทบต่อมายังประเทศไทยแทบทุกปี และอีกประเทศที่ถูกหยิบยกขึ้นมาศึกษาก็คือประเทศกัมพูชา

1. พม่า

ประเทศพม่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนและการเผาในที่โล่ง อันอาจใช้เป็นกลไกที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ AATHP ดังต่อไปนี้

กฎหมายสิ่งแวดล้อม

ประเทศพม่ามีกฎหมายป่าไม้ (Forest Law 1992) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการควบคุมไฟป่าในพื้นที่ป่าสงวนที่ชัดเจนอยู่แล้วในข้อ 40 ที่มีบทลงโทษผู้จุดไฟในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดไฟป่าด้วยการปรับ 5,000 จาต หรือจำคุก 6 เดือน และในข้อ 42 มีบทลงโทษผู้จุดไฟเผาป่าและสร้างความเสียหายให้แก่ต้นไม้ในป่าสงวนด้วยการปรับ 20,000 จาต (ประมาณ 3,278.69 เหรียญสหรัฐ) หรือจำคุก 2 ปี¹¹⁸

กฎหมายอาญา

กฎหมายอาญาของประเทศพม่าในมาตรา 435 กำหนดบทลงโทษต่อผู้ที่

¹¹⁸ The Forest Law of Myanmar (The State Law and Order Restoration Council Law No. 8/92)

40. "Whoever commits any of the following acts shall, on conviction be punished with fine which may extend to kyats 5,000 or with imprisonment for a term which may extend to 6 months or with both:... (f) kindling, keeping, carrying any fire or leaving any fire burning which may set fire to the forests in a reserved forest..."

42. "Whoever commits any of the following acts shall, on conviction, be punished with fine which may extend to kyat 20,000 or with imprisonment for a term which may extend to 2 years or with both: (a) felling, cutting, girdling, marking, lopping, tapping or injuring by fire or otherwise any tree in a reserved forest..."

กระทำการโดยตั้งใจหรือประมาทโดยการจุดไฟหรือระเบิดอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ถูกปรับ 100 รูปี แต่ในกรณีที่มีความเสียหายที่ได้รับเป็นความเสียหายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรเช่นข้าว หรือพืชในพื้นที่ข้างเคียง จะถูกปรับ 10 รูปี¹¹⁹

2. กัมพูชา

ประเทศกัมพูชามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันพิษข้ามแดนและการเผาในที่โล่ง อันอาจใช้เป็นกลไกที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ AATHP ดังต่อไปนี้

กฎหมายสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมหมอกควันพิษในกัมพูชา ได้แก่

ก. Sub-Decree on Community Forest Management

กัมพูชาต้องการกำหนดมาตรการว่าด้วยการป้องกันไฟป่า แต่ในขณะเดียวกันก็ยังเห็นความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากไฟของชุมชนในชนบทด้วย ดังนั้นในกฎหมายป่าไม้ Sub-Decree on Community Forest Management ปี ค.ศ. 1996 จึงบัญญัติไว้ว่าป่าไม้จะได้รับการคุ้มครองจากความเสียหายต่างๆ รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากไฟป่า และการทำไร่เลื่อนลอย¹²⁰ ห้ามไม่ให้ผู้ใดก่อไฟในที่อยู่อาศัย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากทางรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดการและอนุรักษ์ป่าไม้ โดยกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง จะเป็นผู้กำหนดหน่วยงานป้องกันและควบคุมไฟป่าและแต่งตั้งคณะกรรมการดับไฟป่า ในแต่ละพื้นที่ป่า และกำหนดให้ประชาชน กองทัพ และหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับจะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมในการคุ้มครองรักษาป่า ป้องกันไฟป่า และดับไฟป่า¹²¹

¹¹⁹ Myanmar the Penal Code Art 435 Mischief by fire or explosive substance with intent to cause damage to amount of one hundred or (in case of agricultural produce) ten rupee

¹²⁰ The law on forestry of Cambodia Art 32 “The forests shall be protected against damaging activities caused by excessive exploitation, abusive forest clearing, forest ecosystem pollution, forest fires, shifting cultivation...”

¹²¹ The law on forestry of Cambodia Art 36” It is prohibited to set fires in the Permanent Forest Estates. It is allowed to set fires or use fires by the Forestry Administration to benefit silviculture or forest hygiene...”

แต่จะอนุญาตให้มีการทำการเกษตรแบบดั้งเดิมโดยการถางแล้วเผาได้ สำหรับพื้นที่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งหน่วยงานป่าไม้ในระดับกอง อนุญาตให้เป็นกิจกรรมหนึ่งตามแผนการจัดการป่าชุมชน นอกจากนี้หากไม่มีกำหนดไว้ใน กฎหมาย ห้ามไม่มีการถางแล้วเผาในพื้นที่ป่าสงวนถาวร ซึ่งพื้นที่ป่าสงวนที่อนุญาตให้ใช้วิธีถาง และเผา จะกำหนดโดยการออกกฎหมายลูก¹²² ผู้ที่ก่อให้เกิดไฟป่า จะต้องถูกปรับ 200-2,000 เรียลต่อหนึ่งเฮกตาร์กรณีทำให้เกิดไฟป่าโดยไม่ได้เจตนา หรือถูกปรับ 1,000-5,000 เรียลต่อหนึ่ง เฮกตาร์และต้องโทษคุมขังเป็นเวลา 3 เดือนถึง 3 ปี กรณีที่กระทำการโดยเจตนา¹²³

ข. Law On Protected Area¹²⁴

กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เพิ่งออกเมื่อ 18 มกราคม 2008 โดยใน มาตรา 11 กล่าวถึงพื้นที่ ที่กฎหมายดังกล่าวมุ่งจัดการ แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) พื้นที่บริเวณ เขตแดน 2) พื้นที่สงวน 3) พื้นที่ที่ใช้เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 4) พื้นที่ชุมชน

โดยในมาตรา 40 กำหนดว่า ห้ามจุดไฟในพื้นที่ 4 ส่วนดังกล่าวข้างต้น เว้นแต่จะได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่เพื่อการอนุรักษ์และป้องกันพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น โดยกำหนดให้ ประชาชน ทหาร และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและป้องกันการเกิดไฟป่า

ในมาตรา 41 กำหนดว่าพื้นที่ 4 ส่วนข้างต้น ต้องได้รับการปกป้องจาก การกระทำที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเช่นการตัด ไม้โดยไม่ได้รับสัมปทาน การใช้ยาฆ่าหญ้าและแมลง การทำไร่เลื่อนลอย รวมไปถึงการจุดไฟ

ในมาตรา 56 กำหนดกลุ่มของผู้กระทำความผิดและโทษออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1. ผู้ที่กระทำความผิดในพื้นที่ชายแดน จะถูกริบเครื่องมือปั้นของกลาง

¹²² The law on forestry of Cambodia Art 37” Local communities that traditionally practice shifting cultivation may conduct such practices on land property of indigenous community which registered with the state...”

¹²³ Cambodian Law Decree on Forestry Administration State Council Decree No. 35 KR.C Art. 35 “Should be fined from 200 to 2,000 Riels per hectare or a part of hectare from the people who are:.. b) burning the forest without willing”

Art 36 “People who are willing to burn the forests, should pay fine from 1,000 to 5,000 Riels, and imprisoned from 3 months to 3 years...”

¹²⁴ Cambodia Report, Updating of the Report on Issue and Root Causes of Land and Forest Fire Management in Cambodia’s Protected Area. The Fifth Meeting of The Committee Under The Conference of The Parties to The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution, pp.3-8. Meritus, Mandarin Hotel, Singapore, 2009.

และต้องชดใช้ค่าเสียหาย

2. ผู้ที่กระทำความผิดในพื้นที่สงวน ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 เดือนถึง 1 ปี และถูกปรับตั้งแต่ 1,500,000-15,000,000 เรียล

3. ผู้ที่กระทำความผิดในพื้นที่ที่ใช้เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 5 ปี และถูกปรับตั้งแต่ 15,000,000-150,000,000 เรียล

4. ผู้ที่กระทำความผิดในพื้นที่ชุมชน ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีถึง 10 ปี และถูกปรับตั้งแต่ 15,000,000-150,000,000 เรียล ซึ่งหากผู้กระทำความผิดดังกล่าวมีอายุเกิน 18 ปีจะถูกปรับ 150,000,000 ถึง 250,000,000

ในมาตรา 58 ย่อหน้าที่ 4 กำหนดว่าผู้ใดจุดไฟจุดไฟในป่าทิ้งไว้จะต้องถูกปรับตั้งแต่ 100,000-1,000,000 เรียลรวมถึงต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายหรือต้องแก้ไขความเสียหายดังกล่าว และจะถูกริบเครื่องมือที่ใช้กระทำการดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มุ่งกำกับดูแลในเรื่องการเผาในที่โล่งโดยตรง และได้กำหนดพื้นที่ที่กฎหมายมีเขตอำนาจ รวมถึงอัตราโทษอย่างชัดเจน

กฎหมายอาญา

กรณีที่มีการเผาในที่โล่งทำให้พืชพันธุ์หรือทรัพย์สินที่อยู่แปลงข้างเคียงของผู้อื่น อาจนำประมวลกฎหมายอาญามาตรา 52 มาใช้โดยกำหนดไว้ว่า บุคคลกระทำการโดยเจตนาหรือพยายามทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นได้รับความเสียหายจะต้องรับโทษจำคุก 1-3 ปี ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวมีราคาเล็กน้อยรับโทษ 2 เดือนถึง 1 ปี¹²⁵

กฎหมายแพ่ง

ในส่วนของกฎหมายแพ่ง กรณีที่มีการเผาในที่โล่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น ย่อมนำบทบัญญัติมาตรา 121 แห่ง Decree 1988 Referring to Contract and Other ที่กำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นต้องชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความผิดนั้น ถึงแม้ว่าจะ

¹²⁵ Cambodia penal code Article 52 Any person who intentionally damages or attempts to damage the property of another is guilty of the misdemeanor of wrongful damage to property and shall be liable to a term of imprisonment of one to three years. If the damage is minor or the property of little value the imprisonment shall be reduced to two months to one year. ...

กระทำไปโดยไม่ได้ตั้งใจ ก็ต้องรับผิดชอบ¹²⁶

3.2.2.2 มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย

นอกจากกฎหมายแล้ว ยังมีมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย อันอาจใช้เป็นกลไกที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ AATHP ดังต่อไปนี้

1. พม่า

ประเทศพม่ามีการจัดทำแผนอนุรักษ์ธรรมชาติจากไฟป่า(Fire Conservancy Plans)¹²⁷ ขึ้นทุกๆ 5 ปีโดยจะมีข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันไฟป่า และระบุชัดเจนถึงผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้

จุดเด่นของแผนนี้ก็คือการร่วมมือกันของประชาชนในการเฝ้าระวังไฟป่าโดยการหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อป่าไม้ และหากเจ้าหน้าที่ป่าไม้เห็นว่าถูกระเบียบดังกล่าวมีความเข้มงวดเกินไป พวกเขาจะต้องรายงานข้อสังเกตของเขาไปยังผู้บังคับบัญชาเป็นลายลักษณ์อักษร และสำหรับประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้กับเขตป่าสงวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผู้ที่เป็นลูกจ้างของรัฐ มีหน้าที่รายงานการเกิดไฟป่าและดับไฟป่าเพื่อไม่ให้ขยายวงไปสู่เขตป่าสงวน ในขณะที่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้หาประโยชน์จากป่าหรือผู้ปลูกพืชเลื่อนลอยนั้น อาจต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีผู้หนึ่งผู้ใดก่อให้เกิดไฟป่าไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆ พวกเขาอาจต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาต และหากพบว่าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหน้าที่จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่าบุคคลใดมีเจตนาก่อให้เกิดไฟป่ามีอำนาจจับกุมโดยไม่ต้องมีเหตุอันสมควร นอกจากนี้รัฐบาลยังมีเงินรางวัลสำหรับการให้ความช่วยเหลือและข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่ก่อให้เกิดไฟป่าอีกด้วย

2. กัมพูชา

ประเทศกัมพูชามีการจัดทำป้ายโฆษณาเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน และเชิญชวนให้ประชาชนไม่จุดไฟในป่า มีการจัดทำแนวกันไฟที่มีความกว้างอย่างน้อย 6 เมตร และจัดเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 4 คนต่อกลุ่มเพื่อมีหน้าที่ในการควบคุมไฟทั้ง 4 ส่วน นอกจากนั้นยังกำจัดเชื้อเพลิงรอบๆบริเวณแนวกันไฟ อีกด้วย มีการซ้อมดับไฟป่า โดยแบ่งเจ้าหน้าที่ออกเป็น 3 กลุ่ม

¹²⁶ Cambodia Decree Dated October 28, 1988 Referring to Contract and Other Liabilities Article 121: Any person, who causes damages to others by reason of his own fault, shall be liable in compensation for such damage. Even where the damage is caused by involuntary acts such as carelessness or negligence, the offender shall be liable.

¹²⁷ Mr. U. Myat Thinn , Advisor to the Minister Ministry of Forestry, Forest Fire Prevention and Management in Myanmar, IFFN No. 20 - March 1999 : 21-28.

กลุ่มแรกให้จุดโจมตีไฟจากด้านซ้ายและขวา กลุ่มที่สองจากด้านหลัง และกลุ่มที่สามจากด้านหน้า เป็นต้น¹²⁸

3.2.2.3 องค์การควบคุมดูแล

องค์การควบคุมดูแลเป็นกลไกอื่นที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนทั้งส่วนขององค์กรที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างประเทศ และหน่วยงานภายในที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติแห่งข้อตกลง

3.2.2.3.1 คณะทำงานด้านหมอกควันพิษข้ามแดนในอนุภูมิภาคแม่โขง

คณะรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมแห่งอาเซียนเห็นชอบให้มีการจัดตั้งกลุ่มอนุภูมิภาคแม่โขง (Sub-Regional Group in the Mekong Region) ขึ้นในการประชุมเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่ประเทศเวียดนาม (The Conference on Promoting Partnerships for the Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) เมื่อวันที่ 11-13 พฤษภาคม 2006 โดยการเสนอขอของประเทศไทย อันประกอบไปด้วยประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม* ซึ่งจะก่อให้เกิดการแบ่งปันเทคโนโลยีและทางเลือกอื่นนอกจากการใช้ไฟในการทำไร่เลื่อนลอย

มีการกำหนดให้มีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาไฟและหมอกควันในอนุภูมิภาคแม่โขง หรือ The Workshop on Cooperation among ASEAN Member Countries in the Mekong Sub-Region on Fire and Haze Pollution Control¹²⁹ ซึ่งเป็นการประชุมสำหรับเจ้าหน้าที่อาวุโส และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาไฟและหมอกควันจากประเทศสมาชิกอาเซียนในอนุภูมิภาคแม่โขง ทั้ง 5 ประเทศ พร้อมทั้งผู้แทนจากประเทศบรูไน ดารุสซาลาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และเจ้าหน้าที่จากศูนย์อุตุนิยมวิทยาเฉพาะทางอาเซียน (ASEAN

¹²⁸ Cambodia Report. Updating of the Report on Issue and Root Causes of Land and Forest Fire Management in Cambodia's Protected Area. The Fifth Meeting of The Committee Under The Conference of The Parties to The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution, pp.3-8. Meritus, Mandarin Hotel, Singapore, 2009.

* พม่าไม่สามารถมาเข้าร่วมได้

¹²⁹ ควบคุมมลพิษ, กรม. สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาไฟและหมอกควันในอนุภูมิภาคแม่โขง [ออนไลน์], 23 กรกฎาคม 2550. แหล่งที่มา http://www.aqnis.pcd.go.th/ activity_ event/Mekong/mekong2.htm

Specialised Meteorological Centre: ASMC) ประเทศสิงคโปร์ เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และประสบการณ์ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาไฟและหมอกควันในพื้นที่เขตใต้เส้นศูนย์สูตร และผู้แทนจากสำนักเลขาธิการอาเซียน ในฐานะฝ่ายเลขานุการการประชุม

โดยมีการประชุมครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2007 ในประเทศไทยซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และสถานการณ์ไฟและหมอกควันในอนุภูมิภาคแม่โขง เพื่อระบุสาเหตุ และระดับความรุนแรงของผลกระทบ และใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการจัดการและแก้ไขปัญหาไฟและหมอกควัน อีกทั้งหารือเพื่อกำหนดแนวทางหรือมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในอนุภูมิภาคแม่โขง ในการควบคุมและแก้ไขปัญหาไฟและหมอกควัน โดยมีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน เป็นกรอบยุทธศาสตร์หลัก และใช้กลไกภายใต้ข้อตกลงอาเซียน ผลักดันให้แนวทางหรือมาตรการให้มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม และในการประชุมครั้งนี้เองได้มีการเสนอให้จัดตั้ง คณะทำงานด้านหมอกควันพิษข้ามแดนในอนุภูมิภาคแม่โขง(TWG Mekong) ขึ้นโดยมีสมาชิกคือประเทศกัมพูชา ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม โดยมีประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธาน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งใน 2 ปีแรก หลังจากนั้นจะหมุนเวียนตามลำดับตัวอักษรทุกปี

3.2.2.3.2 หน่วยงานระดับภายใน

หน่วยงานภายในเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมหมอกควันพิษข้ามแดนของรัฐบาลีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV เป็นไปตาม AATHP ในมาตรา 6 และ 7 ดังนี้

1. หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน (National Focal Point) ของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว¹³⁰ โดยรัฐบาลีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่ามีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ประเทศกัมพูชา แต่งตั้ง Ministry of Environment ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ประเทศลาว แต่งตั้ง Meteorology and Hydrology Department, Climate Division ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ประเทศพม่า แต่งตั้ง National Commission for Environmental Affairs (NCEA) ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

¹³⁰ AATHP Art 6

ประเทศเวียดนาม แต่งตั้ง Forest Protection Department of Ministry Agriculture And Rural Development ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

2. ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 7 ย่อหน้าที่ 2 แห่งข้อตกลงอาเซียนฯ ที่กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติของตนและต้องรายงานต่อศูนย์อาเซียนหากมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว รัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนแก่มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ประเทศกัมพูชา แต่งตั้ง Ministry of Water Resources and Meteorology ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

ประเทศลาว แต่งตั้ง Department of Environment, Ministry of Natural Resources and Environment ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

ประเทศพม่า แต่งตั้งหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

1. Department of Meteorology and Hydrology
2. Myanmar Agriculture Service
3. Fire Service Department

ประเทศเวียดนาม แต่งตั้ง Forest Protection Department of MARD ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

3. หน่วยงานผู้มีอำนาจ

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานผู้มีอำนาจ (Competent Authorities) ของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว¹³¹ โดยรัฐภาคีในกลุ่มสมาชิกอาเซียนแก่มีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ประเทศกัมพูชา แต่งตั้งหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

1. Ministry of Environment
2. Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
3. Ministry of Water Resources and Meteorology

ประเทศลาว แต่งตั้งให้เป็น Meteorology and Hydrology Department, Climate Division หน่วยงานผู้มีอำนาจ

¹³¹ AATHP Art 6

ประเทศพม่า แต่งตั้ง Remote Sensing & GIS Section Forest Department ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

ประเทศเวียดนาม แต่งตั้ง Forest Protection Department of Ministry Agriculture And Rural Development ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

3.2.3 รัฐสมาชิกอาเซียนที่ไม่ใช่ภาคี

รัฐสมาชิกอาเซียนที่ไม่ได้ให้สัตยาบรรณข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีอยู่ 2 ประเทศก็คืออินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตามทั้งสองรัฐนี้ก็อยู่ในสถานะต้นกำเนิดหมอกควันพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอินโดนีเซีย

3.2.3.1 สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในรัฐที่ไม่ใช่ภาคี

สถานการณ์หมอกควันพิษจากไฟป่าข้ามแดนในรัฐที่ไม่ใช่ภาคีค่อนข้างมีความรุนแรง โดยเฉพาะในประเทศอินโดนีเซีย ที่มีเหตุการณ์ไฟป่าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ครั้งใหญ่ที่สุดคือในปี ค.ศ. 1997 ที่ทำลายพื้นที่ป่ามากกว่าเก้าล้านเฮกตาร์ บริเวณที่เกิดไฟป่าคือเกาะสุมาตราและเกาะกะลิมันตันที่มีลักษณะเป็นเกาะขนาดใหญ่และยังมีพื้นที่ป่าเป็นบริเวณกว้าง ทำให้ยากต่อการเข้าควบคุมไฟป่า ประกอบกับการขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการตรวจสอบและควบคุม ความไม่เพียงพอของจำนวนเจ้าหน้าที่ที่เข้าควบคุมไฟป่า ความแตกต่างของสภาพภูมิประเทศในพื้นที่แต่ละแห่งในการเข้าไปดับไฟ ผลของการเกิดไฟป่าครั้งนั้นก่อให้เกิดกลุ่มหมอกควันขนาดใหญ่ โดยกลุ่มควันดังกล่าวใช้เวลาเดินทางไปยังน่านฟ้าประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่บริเวณใกล้เคียงและเริ่มส่งผลกระทบต่อ โดยเฉลี่ยใช้ระยะเวลาประมาณ 24 ชั่วโมง หลังจากเกิดเหตุไฟป่า¹³² อย่างในประเทศ สิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศบรูไน ดารุซาลาม เกาะมินดาเนา ของประเทศฟิลิปปินส์ และหลายจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย¹³³ เช่น จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล และจังหวัดตรัง

ทั้งนี้สาเหตุของไฟป่าในสาธารณรัฐอินโดนีเซียเกือบทั้งหมดมาจากมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรมของบริษัทเอกชน และทำลายเศษสิ่ง

¹³² ควบคุมมลพิษ, กรม, มลพิษทางอากาศจากหมอกควัน [ออนไลน์], 2549. แหล่งที่มา http://www.pcd.go.th/info_serv/air_haze.htm

¹³³ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง, กรมควบคุมมลพิษ. บันทึกสื่อน้ำตาลรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ.2540. (กรุงเทพมหานคร : 2542), หน้า 2-11.

เหลือทางการเกษตรในพื้นที่เกษตรกรรม เนื่องจากการเผาเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดและถูกที่สุด อีกทั้งไม่มีเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่จูงใจพอที่จะทำให้ประชาชนเลิกใช้วิธีการอื่น¹³⁴

3.2.3.2 มาตรการภายในเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษ

มาตรการภายในที่เกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษข้ามแดนในประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคี AATHP โดยเฉพาะอินโดนีเซียมีดังต่อไปนี้

3.2.3.2.1 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม และป้องกันหมอกควันพิษข้ามแดน โดยหลักแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมมนุษย์อย่างกฎหมายแพ่งและอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่ทุกประเทศมีอยู่แล้ว ในที่นี้ผู้เขียนจึงขอหยิบยก มาตรการของประเทศอินโดนีเซียมาเป็นกรณีศึกษา

1. กฎหมายสิ่งแวดล้อม

สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติเกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขหมอกควันพิษคือ 1999 Forestry Act ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ฉบับใหม่ของ สาธารณรัฐอินโดนีเซียแทนที่ฉบับเก่าคือ 1967 Basic Forestry Act ซึ่งบัญญัติไว้ในข้อ 49 ว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในป่าไม้และผู้เป็นเจ้าของป่าไม้จะต้องรับผิดชอบเมื่อมีไฟป่าเกิดขึ้นในที่ดินของตน¹³⁵ คือต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 1.5 พันล้านรูเปียร์¹³⁶ อีกทั้งห้ามมิให้มีการทำลายป่าไม้รวมไปถึงห้ามการเผาป่าด้วย¹³⁷ ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีหรือปรับไม่

¹³⁴ ศิริ อัครคะอัคร. สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก ,อ้างแล้วเชิงอรรถที่1.

¹³⁵ Indonesia1999 Forestry Act Clause 49Forest licensees or owners are responsible for any forest fires on their land.

¹³⁶ Indonesia1999 Forestry Act Clause 78 paragraph 1 (2)allowing forest fires on land for which you are responsible - maximum prison term of 5 years or a maximum fine of Rp1.5 billion (currently around US\$200,000);

¹³⁷ Indonesia1999 Forestry Act Clause 50: It is forbidden to destroy forests or anything intended to protect the forest. It is also forbidden to work in, use or occupy any forest land illegally; to clear forests or to cut down trees ...; to burn forests; ...

เกิน 5 พันล้านรูเปียร์¹³⁸ และในกรณีกระทำโดยเจตนา ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 15 ปีหรือปรับไม่เกิน 5 พันล้านรูเปียร์¹³⁹

นอกจากนี้ยังมีการออกกฎกระทรวงมากมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการเกิดไฟป่า เช่นกฎกระทรวงเลขที่ 260/Kep-II/1995 เกี่ยวกับแผนการควบคุมและป้องกันไฟป่าและการบังคับใช้แผนดังกล่าว เลขที่ 188/kpts-11/1995 เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์จัดการไฟป่าแห่งชาติ เลขที่ 18/MENLH/3/1995 เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะประสานงานแห่งชาติเกี่ยวกับการจัดการไฟบนพื้นดิน เลขที่ 38/KB110/DJ.BUN/05.95 เกี่ยวกับแผนทางเทคนิคเกี่ยวกับการเตรียมดินเพื่อเพาะปลูกโดยไม่ใช้การเผา และเลขที่ 4/2001 เกี่ยวกับการควบคุมและลดมลพิษจากไฟป่าหรือไฟบนดิน กำหนดให้เอาผิดกับโรงงานที่ทำการเผาถางเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก เป็นต้น

2. กฎหมายอาญา

ในส่วนของกฎหมายอาญามีกฎหมายที่อาจนำมาใช้บังคับเพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนในเรื่องการเผาในที่โล่งและก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามอายุและความร้ายแรงของความเสียหายตามมาตรา 187¹⁴⁰

3. กฎหมายแพ่ง

ในส่วนของกฎหมายแพ่งกรณีที่มีการจุดไฟโดยผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น กรณีเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งผู้นั้นจะต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 1365

¹³⁸ Indonesia 1999 Forestry Act Clause 78 paragraph 1: The penalties for illegally felling trees, clearing forest or occupying forest land (see Clause 50) are maximum sentence of 10 years in prison or a maximum fine of Rp5 billion (currently only US\$600,000-700,000)

¹³⁹ Indonesia 1999 Forestry Act Clause 78 paragraph 1 (1) deliberately causing forest fires - maximum prison term of 15 years or a maximum Rp5 billion fine;

¹⁴⁰ Indonesia penal code Article 187 Any person who with deliberate intent sets fire, causes explosion or causes a flood, shall be punished:

1st, by a maximum imprisonment of twelve years if thereby general danger to property is feared;

2nd-ly, by a maximum imprisonment of fifteen years if thereby danger of life for another is feared;

3rd-ly by life imprisonment or a maximum temporary imprisonment of twenty years if thereby danger of life for another is feared and the act results in the death of someone

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของอินโดนีเซีย¹⁴¹ และในกรณีที่ทำโดยประมาทก็ต้องชดใช้ความเสียหายตามมาตรา 1366¹⁴² อีกด้วย

3.2.3.3 องค์การควบคุมดูแล

ในส่วนขององค์การควบคุมดูแลในรัฐที่ไม่ใช่ภาคี มีทั้งส่วนที่เป็นระดับระหว่างประเทศ และระดับภายใน ดังนี้

3.2.3.3.1 คณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมประเทศในแถบใต้เส้นศูนย์สูตร

ในระดับระหว่างประเทศ แม้อินโดนีเซียจะไม่ได้เป็นภาคี AATHP แต่อินโดนีเซียก็เป็นสมาชิกของคณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศในแถบใต้เส้นศูนย์สูตร ขณะที่ฟิลิปปินส์ไม่ใช่สมาชิกกลุ่มดังกล่าว ซึ่งกลุ่มดังกล่าวมีการดำเนินงานตามที่กล่าวแล้วในหัวข้อองค์การควบคุมดูแลของประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียนเก่า (3.2.1.3.1)

3.2.3.3.2 หน่วยงานระดับภายใน

หน่วยงานภายในเกี่ยวกับการป้องกัน และควบคุมหมอกควันพิษข้ามแดนของรัฐที่ไม่ใช่ภาคีสะท้อนให้เห็นความพยายามดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตาม AATHP โดยทั้งประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งหน่วยงานประสานการดำเนินงาน หน่วยงานที่มีอำนาจและศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ ตามบทบัญญัติแห่ง AATHP ดังนี้

1. หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

แม้อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์จะไม่ได้เป็นภาคีที่ต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในข้อกำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน(National Focal Point) ของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว¹⁴³ แต่ก็มี การดำเนินการดังต่อไปนี้

¹⁴¹ Indonesia civil code Article 1365. A party who commits an illegal act which causes damage to another party shall be obliged to compensate therefor

¹⁴² Indonesia civil code Article 1366. An individual shall be responsible, not only for the damage which he has caused by his act, but also for that which was caused by his negligence or carelessness

¹⁴³ AATHP Art 6

ประเทศอินโดนีเซีย แต่งตั้ง Ministry of the Environment ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

ประเทศฟิลิปปินส์ แต่งตั้ง Department of Natural Resources and Environment (DENR) ให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

2. ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

แม้อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์จะไม่ได้เป็นภาคีที่ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 7 ย่อหน้า 2 แห่งข้อตกลงอาเซียนฯ ที่กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติของตนและต้องรายงานต่อศูนย์อาเซียนหากมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว รัฐทั้งสองมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ประเทศอินโดนีเซีย แต่งตั้ง Ministry of the Environment ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

ประเทศฟิลิปปินส์ แต่งตั้ง Operations Center, Office of the Director, Forest Management Bureau, DENR ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ

3. หน่วยงานผู้มีอำนาจ

แม้อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์จะไม่ได้เป็นภาคีที่ต้องอยู่ ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานผู้มีอำนาจ (Competent Authorities) ของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว¹⁴⁴ แต่ก็มีดำเนินการดังต่อไปนี้

ประเทศอินโดนีเซีย แต่งตั้งหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

1. Ministry of the Environment
2. Ministry of Forestry
3. Ministry of Agriculture
4. Ministry of Agriculture
5. National Disaster Management Agency (BNPB)

ประเทศฟิลิปปินส์ แต่งตั้งหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจ

1. Environment Management Bureau, Bureau of Fire Protection, DENR
2. National Mapping and Resource Information Authority, DENR

¹⁴⁴ AATHP Art 6

นอกจากกฎหมายที่มีอยู่ มาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย และองค์กรกำกับดูแลที่ถูกจัดตั้งขึ้น สิ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงกลไกภายในที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้ AATHP ก็คือกรณีศึกษา ซึ่งจะแสดงให้เห็นการที่ศาลภายในนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น นำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริง เพื่อเยียวยาความเสียหายและป้องปรามไม่ให้เกิดการเผาป่าหรือเผาในที่โล่งอันจะก่อให้เกิดหมอกควันพิษข้ามแดนในระดับระหว่างประเทศต่อไป

ดังนั้นหัวข้อถัดไปเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับการเผาป่าหรือการเผาในที่โล่งในประเทศภาคี

3.2.4 กรณีศึกษา

กรณีศึกษาภายในประเทศภาคีที่ตัดสินเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งผู้เขียนนำเสนอ 2 คดี โดยคดีแรกเป็นคดีที่ศาลใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและหลักการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาใช้ในการพิจารณา ส่วนคดีที่ 2 ศาลใช้กฎหมายแพ่งในเรื่องละเมิดเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากหมอกควันพิษจากการเผาในที่โล่ง

3.2.4.1 คดีระหว่าง The Public Prosecutor และ Ta Ann Plywood Sdn. Bhd ¹⁴⁵

คดีดังกล่าวเป็นคดีที่ศาลมาเลเซียใช้หลักการเกี่ยวกับ Precautionary และ due diligence มาวินิจฉัยที่มีอยู่อันเป็นหลักการที่มีปรากฏอยู่ในข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน นอกจากนี้ยังพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบเด็ดขาด ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริง

จำเลยถูกฟ้องในข้อหาวางเพลิง ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมาย พรบ. สิ่งแวดล้อม 1974 มาตรา 29A (1) อ้างว่าจำเลยกระทำความผิดในตอนเที่ยงวัน ของวันที่ 1 มิถุนายน 2003 ทั้งนี้ในศาลชั้นต้น ศาลได้พิพากษายกฟ้องจำเลย จึงทำให้อัยการนำคดีนี้มาเสนอต่อศาลฎีกา และในประเด็นดังต่อไปนี้

จำเลยได้ยื่นขออนุญาตเผาป่าในที่สาธารณะ บริเวณสวนของจำเลย ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายน 2003 แต่เนื่องจากจำเลยได้ละเมิดกฎการขออนุญาตเผาขยะ ทาง NREB

¹⁴⁵ The High Court of Malaysia in Sabah and Sarawak at Sibiu Criminal Appeal No. 42-9 of 2008.

จึงได้เพิกถอนใบอนุญาต และมีคำสั่งให้ชำระค่าปรับเป็นจำนวน 6,000 ริงกิต ปรากฏในหลักฐานว่าทาง NREB ได้มีคำสั่งในวันที่ 31 พฤษภาคม 2003 พร้อมทั้งในดับไฟในบริเวณสวน

แต่จากการลงพื้นที่สำรวจของเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมในวันที่ 1 มิถุนายน 2003 พบว่าไม่มีร่องรอยการเผาในพื้นที่บริเวณ 500 เฮกเตอร์นั้นแต่อย่างใด ทั้งฝ่ายจำเลยยังได้อ้างว่าหลังจากได้รับการอนุญาตแล้ว เขาเริ่มเผาในวันที่ 20 พฤษภาคม 2003 แต่ไฟกลับลุกไหม้ใหญ่โตเป็นวงกว้างกว่า 1,000 เฮกเตอร์ ทางพนักงานดับเพลิงและคนงานฝ่ายจำเลยได้ช่วยกันดับไฟเป็นเวลาทั้งอาทิตย์ จึงจะสามารถควบคุมเพลิงไว้ได้ ซึ่งกว่าเจ้าหน้าที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะมาตรวจสอบพื้นที่ก็สามารถควบคุมเพลิงไว้ได้แล้ว รายละเอียดเป็นไปตามรายงานของพนักงานดับเพลิง

ศาลเชื่อว่าจำเลยได้พยายามดำเนินการทุกวิถีทางที่พึงจะทำได้ในการดับไฟแล้ว โดยดูจากภาพที่ถ่ายในวันที่ 1 มิถุนายน 2003 ที่มีแต่ควัน แต่ไม่มีไฟแต่อย่างใด ทั้งนี้ประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญอยู่ที่ว่า จำเลยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการก่อไฟเพื่อเผาหรือไม่ ซึ่งตามมาตรา 29 (C) ในกฎหมายดังกล่าว วางหลักว่า หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าการเผานั้นอยู่นอกเหนือความควบคุม การรับรู้ และผู้ดำเนินการได้ใช้ความระมัดระวังหรือป้องกันตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เป็นความผิดแล้ว

คำวินิจฉัยของศาล

ศาลมองว่าหลักฐานที่มีน้ำหนักและน่าเชื่อถือที่สุดคือ รายงานของพนักงานดับเพลิง ที่ระบุว่าเวลาที่ทำการดับเพลิงคือ ช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 29 – 31 พฤษภาคม 2003 และ 2 ถึง 6 มิถุนายน 2003 โดยช่วงวันที่ 1 มิถุนายน 2003 ที่หายไปก็เนื่องจากว่า ในวันนั้นสามารถควบคุมเพลิงไว้ได้แล้วและจะขอความช่วยเหลือใหม่หากต้องการ ในรายงานของพนักงานดับเพลิงยังระบุว่าวันที่ 29 พฤษภาคม 2003 ที่ได้เข้าไปสำรวจนั้น พบว่าไฟได้ไหม้กระจายเป็นจุด ๆ แต่จะจุดค่อย ๆ ไหม้อย่างช้า ๆ สอดคล้องกับภาพถ่ายที่ศาลเห็นว่ามีแต่ควัน ซึ่งจากหลักฐานทั้งหมดทำให้เชื่อได้ว่าฝ่ายจำเลยได้หาทางดับไฟแล้วตั้งแต่วันที่ 29 พฤษภาคม 2003 โดยมีพนักงานดับเพลิงช่วยเหลือ ยกเว้นวันที่ถูกฟ้องว่ากระทำผิด (1 มิถุนายน 2003)

ทั้งนี้ในการพิสูจน์ว่าจำเลยได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว ต้องพิจารณาจากหลักฐานหลาย ๆ อย่างรวมกัน หนึ่งในนั้นคือหลักฐานที่ว่าดินในสวนนั้นเป็นดินที่มีเปลือกไม้ ทำให้ติดไฟง่าย แต่จากรูปภาพที่เห็นว่าไฟได้มอดลงไปแล้วก็เป็นหลักฐานอย่างที่ดีว่าได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการดับไฟแล้ว

ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับคดีของ State Federal counsel ตามคำพิพากษาคดี PP v. Intrakota Consolidated Bhd. [1999] 4 CLJ 714 ที่ตัดสินว่าความผิดตาม

มาตรา 43 (2) ไม่ใช่ความผิดเด็ดขาด (ที่ไม่ว่าทำโดยเจตนาหรือประมาทก็เป็นความผิด) เช่นเดียวกับมาตรา 29 (C) ที่ไม่ใช่ความรับผิดเด็ดขาด

การเข้าไปดับเพลิงคือ หลักฐานสำคัญหนึ่งที่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว (reasonable precautions or due diligence) รวมไปถึงการนำสืบถึงคุณภาพของดิน การขยายตัวของกลุ่มไฟ และการดำเนินการของกระทรวงสิ่งแวดล้อม ล้วนเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยพิสูจน์ได้ ทั้งนี้ทางคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมยังได้อนุญาตให้เผาขยะแก่จำเลยอีกครั้งตั้งแต่วันที่ 4 มิถุนายน 2003 เป็นเวลา 2 สัปดาห์ การที่ปัจจุบันไม่มีเจ้าหน้าที่มาคอยสอดส่องดูแลป้องกันไฟไหม้ในสวนนี้อีก จึงทำให้ศาลเห็นยืนตามศาลชั้นต้น และยกฟ้องจำเลย

จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลมาเลเซียใช้หลักการเกี่ยวกับ Precautionary และ due diligence มาปรับอันเป็นหลักการที่มีปรากฏอยู่ในข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนใน มาตรา 3(3) และ (1) ด้วย อันถือเป็นกรณีศึกษาในการที่รัฐภาคีใช้มาตรการภายในเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนนั่นเอง

3.2.4.2 คดีระหว่าง Pacific Engineering Ltd และ Haji Ahmad Rice Mill Ltd¹⁴⁶

คดีนี้เป็นกรณีที่ศาลภายใน (มาเลเซีย) ใช้มาตรการทางกฎหมายแพ่ง โดยเฉพาะละเมิดเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย จากการเผาในที่โล่ง โดยโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหาย และขอคุ้มครองห้ามมิให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. เผาฟางข้าวที่อยู่ในพื้นที่ของบุคคลอื่น
2. เผาฟางข้าวของผู้อื่นจนทำให้เกิดอันตรายในพื้นที่ของโจทก์
3. ปล່อยหรือละทิ้งฟางข้าวของผู้อื่นไว้ในพื้นที่ของโจทก์ จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ลูกจ้างของโจทก์

เสียหายต่อทรัพย์สิน ลูกจ้างของโจทก์

ทั้งนี้ โจทก์ได้กล่าวอ้างถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งทางทรัพย์สิน และร่างกายอันเกิดมาจากควัน ฝุ่น ขี้เถ้าที่มาจากฟางข้าว จนถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย

ความเป็นมา

โจทก์ทำธุรกิจค้าขายอุปกรณ์ก่อสร้างขนาดใหญ่ และมีการเก็บวัตถุดิบไฟอยู่ในร้าน แต่พื้นที่ร้านของโจทก์อยู่ติดกับพื้นที่ของจำเลย ซึ่งทำธุรกิจโรงสีข้าวอยู่ แต่แม้ว่าจะมีการแบ่ง

¹⁴⁶ Malaysia Civil Suit No 754 of 1963 Decided-Date-1: 7 April 1966.

กันพื้นที่กันแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีเศษของฟางข้าวเข้ามาในพื้นที่ของโจทก์ด้วย เมื่อมีการเผาทำลาย ฟางข้าวเหล่านี้จึงส่งผลให้ควัน ฝุ่นจากการเผา พัดเข้ามาสู่พื้นที่ของโจทก์ได้

เมื่อปี 1958 ชาวบ้านในละแวกนี้ได้ส่งจดหมายถึงเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เพื่อร้องเรียนถึงความเสียหายที่เกิดจากการเผาฟางของจำเลย และส่งให้พื้นที่โดยรอบนั้นเต็มไปด้วย เศษฝุ่นและคราบสกปรกต่าง ๆ ซึ่งทางเจ้าหน้าที่สาธารณสุขก็ได้มีหนังสือเตือนและแนะนำให้ จำเลยปฏิบัติตามอย่างถูกต้องลักษณะหลายครั้ง เป็นเวลากว่าหลายปี รวมทั้งโจทก์ก็ได้มีการ ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ด้วยเมื่อปี 1963 แต่ทางจำเลยก็ได้ชี้แจงและยังคงไม่ปฏิบัติตามแต่อย่างใด จึงทำให้ทางโจทก์ฟ้องคดีในเดือนเดือนตุลาคม 1963

ข้อเท็จจริง

โจทก์อ้างว่าจำเลยได้เผาฟางข้าวและก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ทั้งในด้านการปฏิบัติงานและบุคลากร เนื่องจากไม่สามารถทำงานได้อย่างปกติ ต้องมีการทำความสะอาด ตลอดเวลา มีการใช้ผ้าปิดปากปิดจมูก ฝุ่นควันเข้าตาผู้ที่ปฏิบัติงานในร้านด้านหลังที่มีอุปกรณ์ ช่อมบ่ารุงและที่เก็บสินค้า ไม่สามารถทำงานในพื้นที่โปร่งสำหรับการพินสีได้ และต้องเสียค่าแรง เพิ่มขึ้นจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย ทั้งยังเป็นอันตรายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากสะเก็ดไฟที่เผา ติดเข้ามาในพื้นที่ของโจทก์ ซึ่งเหตุการณ์นี้แม้ว่าจะไม่เคยเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณของจำเลยเลย แต่ก็เคยเกือบทำให้ไหม้ในพื้นที่ของโจทก์เองถึง 2 ครั้งในปี 1963 นั้น ทั้งยังมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิด เพลิงไหม้ได้หากเกิดเหตุขึ้นในหน้าแล้ง นอกจากนี้ ทางโจทก์ยังนำสืบด้วยว่าฟางข้าว เวลาเผาไหม้ จะก่อให้เกิดสารที่เป็นอันตรายต่อร่างกายได้และก่อให้เกิดโรคได้หากได้รับสะสมเป็นเวลานาน รวมทั้งก่อให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบหายใจด้วย

จำเลยก็ได้ให้การว่า เขาได้ทำการเผาในพื้นที่ของเขาเองและได้ปฏิบัติถูกต้อง ตามสุขลักษณะ และอ้างว่าเศษฝุ่นควันจากการเผามีน้ำหนักมาก จึงไม่สามารถปลิวเข้าไปในพื้นที่ ของโจทก์ได้ด้วยเหตุที่พื้นที่ของทั้งโจทก์และจำเลยห่างกัน กว่าควันจะเข้ามาถึงพื้นที่จำเลยก็คง จะไม่เป็นอะไรแล้ว และพนักงานของจำเลยไม่เคยได้รับความเสียหายทางร่างกายจากการเผาฟาง ข้าวแต่อย่างใด อีกทั้งช่วงเดือนสิงหาคม ถึง กันยายน 1963 ไม่ได้มีการเผาฟางข้าวแต่อย่างใด

คำวินิจฉัยของศาล

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า หากพิจารณาจากจำนวนฟางข้าวแล้ว การเผาฟางข้าว ในปริมาณที่มากนี้ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่จำเลยได้ ทั้งจากการส่งจดหมายเตือนหลายครั้ง ก็ไม่มีการตอบรับแต่อย่างใด และการปฏิบัติกำกัดเศษจากการเผาก็ดำเนินการไม่ถูกต้องตาม กฎหมาย ดังนั้นแล้วตามกฎหมายละเมิด

ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีและเรียกร้องค่าเสียหายได้ ซึ่งศาลมีอำนาจในการสั่งห้ามกระทำใด ๆ อันเป็นการคุ้มครองชั่วคราวได้ตามมาตรา 52 , 54(i) ของ Specific Relief (Malay States) Ordinance, 1951 ซึ่งศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของจำเลยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อโจทก์ได้ เนื่องจากการขัดขวางการกระทำใด ๆ อย่างสุขสงบของโจทก์ อีกทั้งข้ออ้างของโจทก์ก็ฟังขึ้น จึงพิจารณาให้จำเลยระงับการกระทำตามที่โจทก์ขอมา และให้ใช้ค่าเสียหายจำนวน 1,500 ด้วย

จากคำพิพากษาของประเทศมาเลเซียฉบับนี้จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ศาลภายในใช้มาตรการทางกฎหมายแพ่ง โดยเฉพาะละเมิดเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย จากการเผาในที่โล่งนั่นเอง

จากที่กล่าวมาในข้างต้น ในเรื่องมาตรการภายในของรัฐในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐภาคีมีกฎหมายภายในที่เพียงพอที่จะนำมาใช้บังคับกับกรณีการเผาป่าหรือการเผาในที่โล่งเพื่อเป็นกลไกเสริมสำหรับการบังคับใช้ AATHP เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อม แพ่ง หรือแม้แต่อาญานั้น เป็นกฎหมายพื้นฐานที่รัฐทุกรัฐมีอยู่แล้ว และสามารถนำมาบังคับใช้ได้โดยทันที ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลมาเลเซียทั้ง 2 คดีข้างต้นที่นำเอากฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศประกอบกับหลักความระมัดระวังไว้ล่วงหน้าอันเป็นหลักการภายใต้ AATHP รวมถึงการเยียวยาความเสียหายด้วยกฎหมายแพ่งมาบังคับใช้

อย่างไรก็ดียังจำเป็นต้องอาศัยเจตนาทางการเมืองของรัฐนั้นๆที่จะนำเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์หรือไม่อย่างไร อนึ่งเรื่องการจัดตั้งองค์กรควบคุมดูแลภายในรัฐเป็นอีกเครื่องสะท้อนหนึ่งถึงความจริงจังของรัฐภาคีในการบังคับใช้ AATHP โดยเฉพาะในส่วนของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือจากข้างต้นจะเห็นได้ว่าทุกรัฐในอาเซียนต่างก็มีการจัดตั้งหน่วยงานประสานการดำเนินงาน หน่วยงานที่มีอำนาจ และศูนย์ติดตามตรวจสอบภายในประเทศอย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตามมีประเทศจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีมีการดำเนินงานภายใต้องค์การดังกล่าวอย่างจริงจัง ยกตัวอย่างเช่นประเทศพม่าและลาวที่มีการจัดตั้งศูนย์ติดตามตรวจสอบ แต่กลับไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพทางอากาศ ซึ่งอาจเกิดจากปัญหาความขาดแคลนศักยภาพทางเทคโนโลยี และงบประมาณ เป็นต้น¹⁴⁷

¹⁴⁷ สัมภาษณ์ พิรพร เพชรทอง, นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 5 เมษายน 2553.

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าด้วยปัจจัยหลายๆ อย่างทำให้การบังคับใช้ AATHP ยังมีความย่อหย่อนทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในรัฐภาคี ซึ่งในลำดับต่อไปจะวิเคราะห์กลไกการบังคับใช้ AATHP ด้วยการพิจารณาเปรียบเทียบกับบทเรียนจากยุโรป

3.3 วิเคราะห์บทเรียนจากยุโรปต่อการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

ดังที่กล่าวไว้ในท้ายบทที่ 2 ว่าการศึกษาการบังคับใช้ 1979 ECE Convention ทั้งภายในและภายนอกกรอบอนุสัญญาดังกล่าว จะเป็นเครื่องชี้วัดความบกพร่องในเรื่องการบังคับใช้ AATHP และในขณะเดียวกันอาจใช้เป็นบทเรียนบางประการสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพให้การบังคับใช้ AATHP ได้ด้วย

อย่างไรก็ดีเนื่องจากลักษณะของการรวมตัวในสหภาพยุโรปและการรวมตัวในอาเซียน มีความแตกต่างกันทั้งพื้นฐานของรัฐสมาชิก หลักการที่ยึดถือ และระบบโครงสร้าง ดังนั้นจึงสามารถนำบทเรียนจากยุโรปในการบังคับใช้ 1979 ECE Convention มาปรับใช้กับอาเซียนได้บางประการเท่านั้น โดยจะพิจารณาดังนี้

1. บทบัญญัติของ 1979 ECE Convention มีลักษณะเป็นกรอบความร่วมมือที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษ เป็นแต่เพียงบทบัญญัติกว้างๆว่าควรจะมีความร่วมมือ ทั้งนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการเฉพาะเรื่องอยู่ในพิธีสารทั้ง 8 พิธีสารที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการกำจัด ลด หรือควบคุมมลพิษทางอากาศข้ามแดนแต่ละชนิด ทั้งนี้ก็ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษและความรับผิดชอบใดๆ

ในส่วนของ AATHP มีลักษณะเป็นกรอบความร่วมมือที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษเช่นเดียวกัน แต่ไม่ปรากฏพิธีสารที่มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่อง

ซึ่งในข้อนี้เป็นบทเรียนที่น่าสนใจสำหรับ AATHP ในเรื่องการจัดทำพิธีสารแนบท้ายที่มีรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นกว่ากรอบกว้างๆของ AATHP แต่เพียงอย่างเดียว

2. 1979 ECE Convention มีองค์กรดำเนินงานอย่าง Working Group on Effects Steering Body to EMEP และ Working Group on Strategies and Review ที่ดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีในเรื่องการปรึกษาหารือ พัฒนาวิจัย และแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยมีการแทรกแซงขององค์กรที่ซับซ้อน อันเป็นกลไกอื่นๆ ที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามแดน

AATHP มีบทบัญญัติจัดตั้งองค์กรดำเนินงานลักษณะเดียวกันที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลจากรัฐภาคี วิเคราะห์ประเมินผล และแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ นั่นก็คือศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน (ACC) อย่างไรก็ตามศูนย์ดังกล่าวยังไม่มีการถูกจัดตั้งขึ้นจริง ทั้งนี้มอบหมายให้สำนักเลขาธิการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ไปก่อน

ซึ่งในข้อนี้เป็นบทเรียนที่น่าสนใจสำหรับ AATHP ในเรื่องอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กร หากศูนย์ดังกล่าวสามารถจัดตั้งขึ้นได้ในอนาคตข้างหน้า อันเป็นกลไกอื่น ๆ ที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนได้เป็นอย่างดี

3. 1979 ECE Convention มีคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้อนุสัญญา (The Implementation Committee) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบังคับใช้อนุสัญญาของรัฐภาคีผ่านทางรายงานที่อนุสัญญาที่รัฐภาคีส่งให้กับสำนักเลขาธิการ ทั้งนี้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัดเพียงแต่วินิจฉัยว่ากรณีที่รัฐเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ(Self-Submission) หรือกรณีที่สำนักเลขาธิการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ(Secretary Referral) นั้นเป็นกรณีที่รัฐภาคีไม่บังคับใช้พันธกรณีตามพิธีสารหรือไม่ และทำได้เพียงเรียกร้องให้รัฐดังกล่าวบังคับใช้พันธกรณีให้เร็วที่สุด

ทั้งนี้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการติดตามผลของคดี กล่าวคือหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ไม่บังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าว รัฐดังกล่าวต้องส่งรายงานมาตรการภายในที่ออกมาเพื่อให้มีการบังคับใช้ ต้องมีระยะเวลาที่คาดว่าจะบังคับใช้พิธีสารภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวได้ และยังคงรายงานปริมาณการปล่อยมลพิษทางอากาศต่อคณะกรรมการทุกปี เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาผลของการดำเนินการดังกล่าว จนกว่าคณะกรรมการจะวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่รัฐดังกล่าวบังคับใช้อนุสัญญาแล้ว และไม่จำเป็นต้องตรวจสอบการบังคับใช้พันธกรณีของรัฐนั้นอีกต่อไป

AATHP ไม่มีองค์กรเพื่อการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งในข้อนี้เป็นบทเรียนที่น่าสนใจสำหรับ AATHP ในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว ทั้งนี้ยังไม่เป็นการขัดต่อลักษณะและหลักการที่อาเซียนยอมรับเพราะคณะกรรมการดังกล่าว ไม่ได้มีอำนาจบังคับและบทลงโทษแต่ประการใด แต่เป็นการดำเนินการโดยอาศัยหลักความร่วมมือภายใต้ข้อตกลงในการให้รัฐภาคีจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับหมอกควันพิษข้ามแดน และให้มีการประเมินตนเอง (Self-Submission) หรือสำนักเลขาธิการเป็นผู้ประเมิน(Secretary Referral) เกี่ยวกับความไม่สามารถบังคับตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง เพื่อขอคำแนะนำและแก้ไขปัญหา ร่วมกันในเรื่องดังกล่าว

4. สหภาพยุโรปมีระบบกฎหมายที่เรียกว่า EC regulation ที่เป็นกฎหมายที่รัฐสหภาพยุโรปทุกรัฐต้องบังคับใช้อย่างทั่วถึงกันเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายภายในรัฐ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยเสริมความอ่อนของ 1979 ECE Convention ในข้อที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษ อีกทั้งยังมีระบบการฟ้องคดีระหว่างประเทศจากศาลภายใน กล่าวคือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางอากาศข้ามแดนจากประเทศใด สามารถฟ้องร้องที่ศาลในรัฐตน เนื่องจากมีระบบกฎหมายแบบเดียวกัน ซึ่งทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายได้

ง่ายตายกว่าการนำคดีขึ้นเสนอต่อศาลหรืออนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ¹⁴⁸

AATHP ไม่มีระบบกฎหมายบังคับใช้รัฐสมาชิกอาเซียนอย่างทั่วถึงกันอย่างสหภาพยุโรป อีกทั้งไม่มีระบบการฟ้องคดีระหว่างประเทศจากศาลภายใน ซึ่งในข้อนี้ถือเป็นเรื่องที่ไม่ไกลเกินไปสำหรับอาเซียน เนื่องจากอาเซียนไม่มีลักษณะของความเหนียวแน่นชาติอย่างเช่นในสหภาพยุโรป

5. สหภาพยุโรปมีศาลสหภาพยุโรป (European Court of Justice) ที่สามารถลงโทษรัฐได้ 100% กรณีที่รัฐละเมิดกฎหมายสหภาพยุโรป (EC Regulation) ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและกำจัดมลพิษทางอากาศข้ามแดนตาม 1979 ECE Convention ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยเสริมความอ่อนของ 1979 ECE Convention ในข้อที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษอีกทางหนึ่ง

AATHP ไม่มีระบบศาลอาเซียน ที่จะสามารถลงโทษรัฐได้ 100% เนื่องจากอาเซียนยึดหลักความเสมอภาคของรัฐทุกรัฐ และยังมีระบบของกฎหมายระหว่างประเทศในการระงับข้อพิพาทเช่นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งต้องอาศัยความยินยอมของรัฐก่อน หรืออีกวิธีคือหนทางการเจรจาหารือกัน ทั้งนี้จึงยังไม่อาจปรับใช้บทเรียนดังกล่าวเพื่อเป็นกลไกอื่นที่จะช่วยเสริมการบังคับใช้ข้อตกลงได้

จากการศึกษาในเรื่องสาระสำคัญ องค์กร และการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวรวมถึงมาตรการภายในของรัฐภาคีอันเป็นกลไกในการช่วยเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้ AATHP เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรบังคับใช้ 1979 ECE Convention ทั้งภายในกรอบและภายนอกอนุสัญญาดังกล่าว ทำให้สามารถเห็นปัญหาการบังคับใช้ AATHP อย่างชัดเจน อีกทั้งยังเห็นบทเรียนที่อาจนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ AATHP ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴⁸Simon SC Tay, "Southeast Asian Fires:The Challenge For International Law And Sustainable Development," Georgetown International Environmental Law Review11, (June 1999):p.248.

ปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและแนวทางในการแก้ปัญหา

จากการศึกษาในบทที่ 3 ในเรื่องสาระสำคัญขององค์กร และการปฏิบัติให้เป็นไปตาม บทบัญญัติดังกล่าวรวมไปถึงมาตรการภายในของรัฐภาคีอันเป็นกลไกในการช่วยเสริม ประสิทธิภาพการบังคับใช้ AATHP เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ การบังคับใช้ 1979 ECE Convention ทั้งภายในกรอบและภายนอกอนุสัญญาดังกล่าว ทำให้สามารถเห็นปัญหาการบังคับ ใช้ AATHP อย่างชัดเจน อีกทั้งยังเห็นบทเรียนที่อาจนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา การบังคับใช้ AATHP

ในบทที่ 4 จะกล่าวถึงปัญหาในบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน อีกทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อการจัดการและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนที่มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวแล้วว่า การบังคับใช้ข้อตกลงในความหมายของผู้เขียนไม่จำกัดอยู่แต่ เพียงการบังคับใช้ในกรอบของตราสารระหว่างประเทศฉบับนั้นๆ แต่จะพิจารณาไปถึงกลไกและ มาตรการอื่น ๆ ที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในที่นี้ผู้เขียนจะเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหานั้นทั้งภายในและภายนอกกรอบข้อตกลง อาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนนั่นเอง

4.1 ปัญหาในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

จากบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมี ความย่อหย่อนอยู่บางประการ เนื่องจากประสิทธิภาพในการบังคับใช้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับองค์กรอย่าง ในยุโรป แต่ขึ้นอยู่กับรัฐภาคีที่ต้องมีเจตนาในการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนอย่างจริงจัง ซึ่งการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ดีของรัฐภาคี และเป็นการกระตุ้นให้รัฐ ภาคีมีแนวทางร่วมกันตามกรอบกว้างๆของข้อตกลง อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลง อาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วนกล่าวคือปัญหาในกรอบ ข้อตกลงและปัญหาที่เกิดจากรัฐภาคีและรัฐนอกภาคี ดังนี้

4.1.1 ปัญหาในกรอบข้อตกลง

ปัญหาในกรอบของข้อตกลง คือกรณีที่ข้อตกลงมีรูปแบบ หรือบทบัญญัติบางประการอันเป็นการทำให้การบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ กรณีมีดังต่อไปนี้

- 4.1.1.1 การขาดสภาพบังคับของบทบัญญัติแห่งข้อตกลง
- 4.1.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรภายใต้ข้อตกลง
- 4.1.1.3 การไม่มีองค์กรตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลงของรัฐภาคี
- 4.1.1.4 ความไม่มีมาตรการลงโทษกรณีละเมิดพันธกรณีตามข้อตกลง
- 4.1.1.5 ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีสภาพบังคับ

4.1.1.1 การขาดสภาพบังคับของบทบัญญัติแห่งข้อตกลง

อารัมภบทแห่ง AATHP ได้กล่าวถึงเอกสารฉบับก่อนของภูมิภาคนี้ ได้แก่ The 1990 Kuala Lumpur Accord on the Environment and Development¹ The 1994 Strategic Plan of Action on the Environment² The 1995 ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution³ The 1997 Regional Haze Action Plan (RHAP)⁴ และ The 1998 Hanoi Plan of Action⁵ ซึ่งเอกสารดังกล่าวเรียกร้องให้มีความร่วมมือในเรื่องการป้องกัน ติดตามตรวจสอบ และต่อสู้กับมลพิษข้ามแดน แต่ทั้งนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์โดยเฉพาะเกี่ยวกับมาตรการดำเนินการดังกล่าว รวมไปถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบังคับใช้และผลของการไม่ปฏิบัติตามอย่างแท้จริง จากเอกสารที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่าไม่มีฉบับใดที่ก่อผลผูกพันตามกฎหมาย เพราะต่างก็มีสถานะเป็น soft law ทั้งสิ้น

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนจึงถูกสร้างขึ้นโดยมุ่งให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายในการป้องกันและติดตามตรวจสอบและต่อสู้กับไฟป่าและหมอกควันพิษข้าม

¹ ASEANSEC, Kuala Lumpur Accord on Environment and Development [Online], June 19, 1990. Available from : <http://www.ASEANsec.org/9674.htm>.

² ASEANSEC, Strategic Plan of Action on the Environment 1994–1998 [Online], Apr. 25, 1994. Available from : <http://www.ASEANsec.org/9789.htm>.

³ ASEANSEC, ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution [Online], June 17, 1995. Available from : <http://www.ASEANsec.org/9803.htm>.

⁴ ASEANSEC, Regional Haze Action Plan [Online], Dec. 23, 1997. Available from : <http://www.ASEANsec.org/10469.htm>.

⁵ ASEANSEC, Hanoi Plan of Action [Online], Dec. 16, 1998. Available from : <http://www.ASEANsec.org/11644.htm>.

พรมแดน แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่ง AATHP แล้ว พบว่าบทบัญญัติในส่วนของหลักการ มาตรา 3 มีการกล่าวถึงหลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า หลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และหลักการดำเนินการโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง ทว่าหลักการดังกล่าวก็มีการใช้ถ้อยคำอย่างระมัดระวัง โดยการเลือกใช้คำในเชิงแนะนำว่า should แทนที่จะเป็น shall⁶

ในขณะที่บางบทบัญญัติมีการใช้ถ้อยคำในเชิงบังคับ อย่างในข้อบังคับทั่วไป มาตรา 4 ที่กำหนดให้ รัฐภาคีต้อง (shall) ร่วมมือป้องกันและติดตามตรวจสอบหมอกควันพิษข้ามแดน และถ้ามีไฟเกิดขึ้นในรัฐใด รัฐภาคีนั้นก็มีหน้าที่ต้องตอบสนองอย่างทันที่ต่อการร้องขอ ซึ่งข้อมูล และการปรึกษาหารือจากรัฐผู้ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และที่สำคัญที่สุดรัฐภาคีต้องใช้ มาตรการทางกฎหมาย การปกครอง หรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อบังคับตามพันธกรณีแห่งข้อตกลง นอกจากนั้นรัฐในมาตรา 9 กำหนดให้ภาคีต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันกิจกรรมที่ เกี่ยวข้องกับไฟบนพื้นดินและไฟป่าซึ่งอาจส่งผลให้เกิดหมอกควันพิษข้ามแดน⁷

ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างผิวเผิน ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็น บทบัญญัติที่ก่อตั้งพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม และดูเหมือนว่าจะกว้างขวางพอที่จะทำให้ รัฐมีการออกกฎหมายห้ามการเผาที่เข้มแข็ง เพื่อเอาผิดกับผู้กระทำความผิดและมีมาตรการที่ เหมาะสมเพื่อป้องกันการใช้ไฟอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดีการที่ข้อตกลงดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและไม่มีมาตรการ ลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี ทำให้บางรัฐภาคีขาดเจตนาทางการเมืองที่จะบังคับใช้ ข้อตกลง เพราะการไม่มีมาตรการบังคับให้รัฐภาคีปฏิบัติตามข้อตกลง (Compliance) อันทำให้ บทบัญญัติแห่งข้อตกลงไร้ผลผูกพันทางกฎหมายไปในตัวนั่นเอง

4.1.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรภายใต้ข้อตกลง

ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ว่าศูนย์อาเซียนถูกจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกใน ประสานงานและขอความร่วมมือในหมู่ประเทศภาคีแห่งข้อตกลง และมีหน้าที่ติดต่อกับศูนย์ ติดตามตรวจสอบแห่งชาติต่างๆหรือกับหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน ในเรื่องข้อมูล ต่างๆ เพื่อนำมารวบรวม วิเคราะห์ และจัดเก็บให้ส่งต่อการเข้าถึง ดังนั้นบทบัญญัติแห่งข้อตกลง อาเซียนตั้งแต่ข้อ 5-15 ซึ่งเป็นข้อกำหนดในเรื่องการติดตามตรวจสอบ การวิเคราะห์ประเมินผล การป้องกันรวมถึงเรื่องของแผนปฏิบัติการนั้น จึงล้วนแล้วแต่มีศูนย์อาเซียนเป็นผู้ประสานงานคอย ประสานงานกับรัฐภาคีทั้งสิ้น

⁶ AATHP Art 3 ย่อหน้าที่ 3,4 และ 5

⁷ AATHP Art 4(2)(3) และ art 9 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การประสานงานดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำโดยเคร่งครัดซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ ศูนย์อาเซียนไม่มีอำนาจที่จะกำหนดให้รัฐภาคีกระทำการใดๆ เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวที่กระทำขึ้นภายในรัฐภาคีเอง และศูนย์อาเซียนต้องทำงานโดยผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีด้วย⁸

ดังนั้นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติแห่งรัฐภาคีต้องสื่อสารกับศูนย์อาเซียนเป็นระยะ ๆ ในข้อมูลเกี่ยวกับไฟและหมอกควันพิษนั้น จึงเป็นข้อกำหนดที่ก่อให้เกิดผลน้อยมาก เพราะศูนย์อาเซียนไม่มีอำนาจอื่นนอกจากการรับข้อมูลและประเมินความเสี่ยงของหมอกควันต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ตามหลักแล้วควรมีกระบวนการที่ศูนย์อาเซียนจะกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายที่รัฐภาคีจะต้องรับผิดชอบ อีกทั้งศูนย์อาเซียนควรมีอำนาจในการกำหนดมาตรการลงโทษที่เหมาะสมในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง⁹ แม้กระทั่งหน้าที่โดยตรงของศูนย์อาเซียนในการร้องขอข้อมูลจากรัฐภาคีเอง ศูนย์อาเซียนก็ยังไม่อำนาจร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมจากรัฐภาคีในกรณีที่ไม่เพียงพอแต่อย่างใด ความบกพร่องในข้อนี้ทำให้การบังคับใช้ข้อตกลงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในขณะที่การดำเนินการบังคับใช้ข้อตกลงผ่านทางกองทุนอาเซียนเพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน(ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund)¹⁰ ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีบทบังคับว่ารัฐภาคีจะต้องบริจาคเท่าใด ประกอบกับยังไม่มีสิ่งใดรับประกันว่า จะมีมาตรการควบคุมไฟอย่างทันท่วงทีรวมไปถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งบางประเทศมีความคิดว่าปัญหาไฟป่าและการเยียวยาความเสียหายเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นจึงไม่มีแรงจูงใจให้ประเทศภาคีที่ร่ำรวยกว่าอย่างสิงคโปร์ บรูไนและมาเลเซียบริจาคเงินมหาศาลแก่กองทุนดังกล่าว¹¹

⁸ AATHP art 6 “States are to designate Competent Authorities and a Focal Point to act on their behalf in performing their administrative functions under the Agreement”

⁹ Tan, A.K.-J, “The ASEAN agreement on transboundary haze pollution: prospects for compliance and effectiveness in post-Suharto Indonesia,” New York University Environmental Law Journal 13 (December 2005): 667.

¹⁰ AATHP art 20

¹¹ Tan, A.K.-J, “The ASEAN agreement on transboundary haze pollution: prospects for compliance and effectiveness in post-Suharto Indonesia,” New York University Environmental Law Journal , อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9 หน้า 668.

4.1.1.3 การไม่มีองค์การตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลงของรัฐภาคี

จากบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรใดๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีที่รัฐภาคีไม่บังคับใช้พันธกรณีตามข้อตกลง เมื่อประกอบกับความไม่มีบทบัญญัติในเรื่องบทลงโทษและความรับผิดชอบ(ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป) จึงทำให้รัฐภาคีไม่มีความตระหนักเกี่ยวกับเรื่องการบังคับใช้พันธกรณีตามข้อตกลง

4.1.1.4 ปัญหามาตรการลงโทษกรณีละเมิดพันธกรณีตามข้อตกลง

ข้อตกลงมีลักษณะในรูปแบบของกรอบความร่วมมือ ที่ปราศจากบทบัญญัติในเรื่องความรับผิดชอบ และบทลงโทษ เพื่อจูงใจให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเข้าเป็นภาคีในการร่วมมือกันจัดการกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนในภูมิภาค กระนั้นก็ดีประเทศผู้เป็นต้นกำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดนอย่างอินโดนีเซียก็ยังไม่ให้สัตยาบรรณข้อตกลงดังกล่าว

ทั้งนี้การไม่ปฏิบัติตามมาตรการลงโทษเช่นนี้ทำให้รัฐภาคีไม่เกรงกลัวที่จะละเมิดพันธกรณีตามข้อตกลง อันก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ข้อตกลงให้เกิดประสิทธิภาพตามมา

4.1.1.5 ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีสภาพบังคับ

จากการศึกษามาตรการระงับข้อพิพาทในบทที่ 3 พบว่าข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีข้อบกพร่องในส่วนของมาตรการระงับข้อพิพาทกล่าวคือ ข้อตกลงอาเซียนกำหนดให้ระงับข้อพิพาทเรื่องหมอกควันพิษข้ามแดนเพียงวิธีการเดียวคือการเจรจาและปรึกษาหารือ โดยปราศจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยคนกลาง หรือการระงับข้อพิพาทแบบบังคับหรือกึ่งบังคับ เพื่อให้มีการกำหนดเรื่องการเรียกค่าเสียหายจากรัฐผู้เป็นต้นเหตุหมอกควัน ซึ่งมักเป็นการยากที่การเจรจาดังกล่าวจะมีเรื่องการชดเช้ค่าเสียหายต่อรัฐที่ได้รับความเสียหาย¹² เหตุนี้ทำให้รัฐภาคีผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายเท่าที่ควร

4.1.2 ปัญหาจากรัฐภาคีและรัฐนอกภาคี

เมื่อบทบัญญัติและมาตรการภายใต้ข้อตกลงไม่เอื้อต่อการบังคับใช้ข้อตกลงอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องอาศัยมาตรการภายในรัฐภาคีเพื่อให้มีการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ข้อตกลงภายในรัฐก็ยังมีปัญหาบางประการดังนี้

¹² Tan, A.K.-J, "The ASEAN agreement on transboundary haze pollution: prospects for compliance and effectiveness in post-Suharto Indonesia," *New York University Environmental Law Journal* , ข้างแล้วเชิงอรรถที่ 9 หน้า 664.

4.1.2.1 ความแตกต่างกันในศักยภาพด้านต่างๆ

เนื่องจากรวมตัวในกลุ่มประเทศอาเซียน ยังมีปัญหาในเรื่องความแตกต่างกันของประเทศสมาชิก กล่าวคือมีทั้งประเทศที่มีความพร้อมในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการเงินและเทคโนโลยี อย่างเช่นประเทศบรูไน สิงคโปร์ มาเลเซีย ประเทศดังกล่าวมีศักยภาพและเครื่องมือในการจัดการปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยประเทศสิงคโปร์ได้รับมอบหมายให้เป็นที่ตั้งของศูนย์อุตุนิยมวิทยาเฉพาะทางอาเซียน หรือ ASEAN Specialized Meteorological Center (ASMC) ภายใต้การดูแลของศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 ส่วนประเทศมาเลเซียก็ได้รับมอบหมายตั้งแต่ครั้งที่ยังไม่มีข้อตกลงอาเซียนฯ ภายใต้แผนปฏิบัติการหมอกควันแห่งภูมิภาค Regional Haze Action Plan ให้เป็นหัวหน้าในการปฏิบัติการด้านการป้องกันไฟป่า เนื่องจากมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ

ในขณะที่อีกกลุ่มคือกลุ่มที่ไม่มีความพร้อมขาดแคลนเงิน และเทคโนโลยีทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาในประเทศดังกล่าวเป็นไปได้ยาก และไม่อยู่ในสถานะที่จะให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนอีกด้วย นั่นคือประเทศลาว กัมพูชา พม่า และอินโดนีเซีย เป็นต้น ประเทศดังกล่าวนอกจากจะขาดแคลนงบประมาณ และเทคโนโลยีแล้ว เครื่องมือบังคับใช้ข้อตกลงอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือองค์กฏก็ขาดแคลนด้วย อย่างเช่นในประเทศลาว ที่ไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไฟป่าโดยเฉพาะ¹³

แม้จะมีความพยายามในการตั้งหน่วยงานประสานการดำเนินงาน ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีอำนาจ ตามที่ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนได้กำหนดไว้ แต่หน่วยงานดังกล่าว ก็เป็นหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นไว้ลอยๆ ไม่ได้มีการดำเนินงานอันจะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการป้องกัน และควบคุมหมอกควันพิษจากไฟป่าโดยตรง¹⁴ อย่างเช่นประเทศพม่าและลาว ที่แม้จะมีการตั้งหน่วยงานประสานการดำเนินงาน ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีอำนาจครบถ้วนตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ผ่านมา แต่ในความเป็นจริงประเทศดังกล่าวยังไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความ

¹³ ศิริ อัครกะอัคร, สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก [ออนไลน์],2546. แหล่งที่มา: <http://www.dnp.go.th/forestfire/pdf/World%20Fire.pdf>

¹⁴ สัมภาษณ์ พิรพร เพชรทอง, นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 5 เมษายน 2553.

ไม่มีการดำเนินงานที่แท้จริงของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นปัญหาเชื่อมโยงกับศักยภาพทางการเงินของประเทศนั้นๆ ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ AATHP ทั้งสิ้น

4.1.2.2 ความไม่จริงใจของรัฐในการแก้ไขปัญหา

ความไม่จริงใจของรัฐภาคีในการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนของรัฐในกลุ่มประเทศอาเซียนแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือการไม่เข้าเป็นภาคีข้อตกลง และการที่รัฐภาคีไม่บังคับใช้มาตรการภายในที่มีอยู่

1. การไม่เข้าเป็นภาคีข้อตกลง

เป็นที่ทราบกันดีว่าแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษจากไฟป่าได้แก่ประเทศอินโดนีเซีย แต่ประเทศดังกล่าวกลับไม่ให้สัตยาบรรณข้อตกลงดังกล่าว ส่วนฟิลิปปินส์ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ไม่ได้ให้สัตยาบรรณข้อตกลงนี้เช่นเดียวกัน ทั้งที่ประเทศดังกล่าวอยู่ในสถานะของผู้เป็นต้นกำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดน

เป็นเหตุให้การดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่นกรณีที่ข้อตกลง มีการกำหนดเรื่องการสร้างศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน (ACC) ที่จันบัตนีศูนย์ยังไม่ได้ตั้งเพราะว่า ทุกประเทศลงความเห็นว่าจะตั้งศูนย์ที่อินโดนีเซีย ซึ่งอินโดนีเซียก็ตอบรับข้อเสนอดังกล่าวตั้งแต่ต้น แต่จะดำเนินการดังกล่าวก็ต่อเมื่อตนได้ให้สัตยาบรรณแก่ข้อตกลงแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ศูนย์ก็ยังไม่ตั้ง ทั้งนี้ให้สำนักเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่ดังกล่าวแทนไปก่อน

อีกตัวอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษ สิงคโปร์เคยเสนอให้ทำพิธีสารแนบท้ายข้อตกลง แต่เนื่องจากอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ยังไม่เข้าเป็นภาคี ก็ทำให้ข้อเสนอดังกล่าวในที่ประชุมตกไป โดยมติเป็นว่าหากทุกประเทศในอาเซียนเป็นภาคีครบเมื่อใดครบ ให้ตั้งACC ก่อนแล้วมาพิจารณาเรื่องพิธีสารต่อไป¹⁵

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันพิษจากไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย อยู่ในระดับที่ดีขึ้นเล็กน้อยเนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในลำดับต่อไป (หัวข้อ 4.2.2.1)

¹⁵ เรื่องเดียวกัน

2. การไม่บังคับใช้กฎหมายภายในของรัฐ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่ากฎหมายภายในที่มีอยู่ในทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่ง อาญา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่นั้น เพียงพอต่อการบังคับใช้เอาผิดต่อผู้ที่ฝ่าฝืนพันธกรณีของข้อตกลง แต่เป็นที่น่าแปลกใจที่ยังมีเหตุการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนเกิดขึ้นทุกปี ส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเนื่องจาก ไฟป่าที่เกิดจากการเผาไหม้ ผู้จุดมักจะจุดและออกจากที่ดังกล่าวในทันที ทำให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไม่อาจนำตัวบุคคลดังกล่าวมาลงโทษได้เป็นกรณีหนึ่ง

ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือความตั้งใจไม่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ อันสืบเนื่องมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลที่ติดสินบนจากบริษัทเอกชนที่ต้องการทำธุรกิจและต้องใช้พื้นที่ด้วยการเผาถาง ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพิกเฉย ต่อการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและยังไม่อาจแก้ไขได้ในปัจจุบัน¹⁶ โดยเฉพาะในประเทศอินโดนีเซีย ที่รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม (The Indonesian Ministry for the Environment) กล่าวว่าตนไม่มีอำนาจโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องของป่าไม้และการเกษตร และไม่สามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับการควบคุมละป่องกันไฟ ทำให้การจัดการปัญหาดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ¹⁷ เป็นต้น

4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาระดับระหว่างประเทศและภายในรัฐ

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือความบกพร่องในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน จำต้องอาศัยมาตรการและกลไกมากมายทั้งในส่วนของข้อตกลงภูมิภาคอาเซียนฉบับอื่น มาตรการภายในรัฐภาคี และบทเรียนจากยุโรป โดยแบ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาระดับระหว่างประเทศและในระดับภายในรัฐดังต่อไปนี้

4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาระดับระหว่างประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้วสามารถหาแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นนำไปสู่การบังคับใช้ข้อตกลงได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ดังนี้

4.2.1.1 การปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งข้อตกลง

4.2.1.2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรภายใต้ข้อตกลง

¹⁶ Johann G. Goldammer, Fire Situation in Indonesia [Online], 2002. Available from : http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/id/id_35.htm

¹⁷ Simon SC Tay. "Southeast Asian Fires:The Challenge For International Law And Sustainable Development," *Georgetown International Environmental Law Review* 11 (June 1999): 253.

4.2.1.3 ความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและมาตรการลงโทษภายใต้กฎบัตรอาเซียน

4.2.1.4 การระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียน

4.2.1.5 การเจรจาระดับทวิภาคีและความร่วมมือระหว่างประเทศ

4.2.1.6 มาตรการอื่นๆ

4.2.1.1 การปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งข้อตกลง

จากปัญหาในเรื่องการขาดสภาพบังคับของบทบัญญัติแห่งข้อตกลง ได้แสดงให้เห็นว่ากลไกที่มีอยู่ในข้อตกลงไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว ดังนั้นจึงเกิดการละเมิดพันธกรณีของข้อตกลงอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้ไม่อาจแก้ไขปัญหามอกควันพิษข้ามแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ ทั้งนี้ผู้เขียนไม่มีความคิดในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เนื่องจากปัญหาที่แท้จริงคือการที่รัฐภาคีไม่นำพันธกรณีแห่งข้อตกลงมาบังคับใช้ต่างหาก แนวทางแก้ไขปัญหานี้คือความพยายามให้รัฐภาคีแต่ละรัฐปฏิบัติตามพันธกรณีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยการตีความข้อตกลงโดยสุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง

แม้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีลักษณะเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ปราศจากบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี แต่การให้สัตยาบรรณข้อตกลงดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย

จริงอยู่ที่พันธกรณีแห่งข้อตกลงย่อมต้องมาจากเนื้อหาของข้อตกลงเอง แต่อย่างไรก็ดี การที่กำหนดให้พันธกรณีมีความเข้มงวดน้อยนั้น ไม่ได้แปลว่าพันธกรณีนั่นไม่ก่อผลทางกฎหมาย ศาสตราจารย์ Schachter¹⁸ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความผูกพันทางกฎหมายของ 1979 ECE Convention ว่าการตีความวัตถุประสงค์อนุสัญญานั้น ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญารุงเวียนนา¹⁹ กล่าวคือหลักการกระทำโดยสุจริตและการแสดงเจตจำนงโดยสมัครใจ ซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญยิ่งของหลักการทำสนธิสัญญา และเป็นหลักการพื้นฐานในความสัมพันธ์ระหว่าง

¹⁸ The designation by parties that their agreement is a treaty or international agreement should be accepted as conclusive evidence that a legal relationship is intended. Even vague language such as that requiring the co-operation or friendly acts can be construed as legal obligation, with the important implication that a party is not entirely free to interpret the legal instrument for itself.

¹⁹ Vienna convention :Article 31: A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

ประเทศว่า หากการแสดงเจตนาเข้าผูกพันสนธิสัญญาของรัฐนั้นเป็นไปโดยสุจริตแล้ว ย่อมทำให้รัฐภาคีผูกพันตนต่อสนธิสัญญา²⁰

ซึ่งหากตีความข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน จะเห็นว่าโดยทั่วไปบทบัญญัติแห่งข้อตกลงนั้น ไม่ได้ขาดเจตนาให้มีผลในทางกฎหมาย หากแต่เป็นเครื่องแสดงให้เห็นความพยายามของรัฐภาคีที่ต้องการจะปรองดองกันในเรื่องที่ทำข้อตกลงกัน เพียงแต่ยังลังเลที่จะผูกพันกันด้วยเหตุผลบางประการ เช่นว่า รัฐภาคีเองก็ยังไม่รู้มาตรการที่ตนจำเป็นต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันและควบคุมหมอกควันพิษข้ามแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลจากหลักการร่างข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ที่มักเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยต่าง ๆ ดังนั้น มาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องยืดหยุ่น การกำหนดมาตรการตายตัวย่อมทำให้ข้อตกลงล้าสมัยได้เร็วกว่าการตราข้อตกลงในลักษณะของกรอบความร่วมมือที่จะมีพันธกรณีเฉพาะเรื่องแยกกำหนดไว้ในพิธีสารภายหลัง เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เช่นความเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากปัจจัยของปัญหา หรือ ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น สังเกตได้จาก 1979 ECE Convention ที่มีลักษณะเป็นกรอบความร่วมมือเช่นเดียวกัน ดังนั้นการที่ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้พันธกรณีมีความเข้มงวดน้อยนั้น เนื่องจากเหตุผล 2 ประการข้างต้น ไม่ได้เป็นเพราะต้องการให้ข้อตกลงดังกล่าวไม่ก่อผลทางกฎหมายแต่อย่างใด

ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาหลักการของ AATHP นั้น ได้อ้างถึงหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น หลักความร่วมมือ หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน²¹ ซึ่งมีฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้น แสดงให้เห็นว่า AATHP เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ นอกไปจากนี้อาจสันนิษฐานได้ว่ารัฐภาคีเจตนาเข้าเป็นภาคี AATHP อันเกิดจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว ดังคำพิพากษาคดี In the Right of Passage Case กล่าวว่ ตามกฎของการตีความสิ่งที่รัฐบาลเป็นผู้ออก จะถูกตีความว่ามีเจตนาให้เป็นไปตามนั้นโดยไม่ละเมิดกฎหมายที่มีอยู่²² ดังนั้น

²⁰ Vienna convention Article 28 :“Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, its provisions do not bind a party in relation to any act or fact which took place or any situation which ceased to exist before the date of the entry into force of the treaty with respect to the party. Art. 29 : “Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory.

²¹ AATHP 3(1)

²² ICJ reports 1957 at 142

It is a rule of interpretation that a text emanating from a government must, in principle, be interpreted as producing and as intended to produce effects in accordance with existing law and not

AATHP เป็นข้อตกลงที่มุ่งวางกรอบสำหรับการบังคับตามหน้าที่แห่งจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดให้อนุสัญญาามีผลทางกฎหมายที่เข้มงวดแต่อย่างใด

เมื่อข้อตกลงมีผลผูกพันทางกฎหมายแล้ว รัฐที่เข้าเป็นภาคีย่อมต้องยอมผูกพันตามพันธกรณีแห่งข้อตกลง โดยจะต้องดำเนินมาตรการภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าว ว่าจะเป็นการมาตรการทางกฎหมายทั้งส่วนนิติบัญญัติ และบริหาร การจัดตั้งองค์กรเพื่อบังคับใช้กฎหมายและมาตรการดังกล่าว การกำหนดมาตรการลงโทษ การระงับข้อพิพาท และการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ จึงจะถือว่าเป็นการตีความข้อตกลงตามหลักสุจริตที่ไม่ใช้ช่องโหว่ที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษของข้อตกลงมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณีในการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน

4.2.1.2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรภายใต้ข้อตกลง

ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรภายใต้ AATHP นั้น ดังที่กล่าวแล้วว่ามีผลสำคัญเนื่องจากถือเป็นกลไกอื่น ๆ ที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้ข้อตกลงได้กล่าวคือ แม้จะไม่มีองค์กรในการตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลง แต่หากมีความร่วมมือในการจัดตั้งองค์กรดำเนินงาน ที่มีผู้เชี่ยวชาญจากประเทศต่างๆ ในการทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ วิจัย และวิเคราะห์ประเมินผลกระทบและการติดตามตรวจสอบที่แม่นยำ ยอมรับนำไปสู่การจัดการและแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ควรดำเนินการดังกล่าวตามหลักการภายใต้ข้อตกลง อันได้แก่หลักความร่วมมือ และระมัดระวังไว้ล่วงหน้า นั่นเอง

ทั้งนี้อาจอาศัยบทเรียนจากยุโรปในเรื่องการจัดตั้งองค์กรที่มีการแบ่งหน้าที่และแลกเปลี่ยนออกเป็นหน่วยงานที่สลับซับซ้อน และระบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของ Working Group on Effects, Steering Body to EMEP และ Working Group on Strategies and Review มาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งและการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน (ACC) ซึ่งมีลักษณะงานที่อยู่ในความรับผิดชอบแบบเดียวกันกับองค์กรดำเนินงานภายใต้ 1979 ECE Convention

4.2.1.3 การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลงของรัฐภาคี

สำหรับปัญหาที่ AATHP ไม่มีองค์กรเพื่อการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว จนทำให้รัฐภาคีไม่ตระหนักถึงการบังคับใช้พันธกรณีภายใต้ข้อตกลง อาจนำบทเรียนจากการบังคับใช้ 1979 ECE Convention มาเป็นแบบอย่าง ในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว ทั้งนี้ไม่เป็นการขัดต่อลักษณะและหลักการที่อาเซียนยอมรับเพราะ คณะกรรมการดังกล่าว ไม่ได้มีอำนาจบังคับและบทลงโทษแต่ประการใด

โดยอาศัยหลักความร่วมมือ (Cooperation Principle) อันเป็นหลักการภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในการให้รัฐภาคีจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับหมอกควันพิษข้ามแดน และให้มีการประเมินตนเอง (Self-Submission) หรือสำนักเลขาธิการเป็นผู้ประเมิน (Secretary Referral) เกี่ยวกับความไม่สามารถบังคับตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงเพื่อขอคำแนะนำและแก้ไขปัญหาร่วมกันในเรื่องดังกล่าว ตัวอย่างบทเรียนในเรื่องการให้คำแนะนำของคณะกรรมการฯ ภายใต้ 1979 ECE Convention ได้แก่ กรณีที่สโลวีเนียไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้พิธีสาร Oslo นั้น คณะกรรมการฯ ได้แนะนำให้รัฐภาคีให้ความช่วยเหลือสโลวีเนียเพื่อให้สามารถบังคับใช้พิธีสารภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวให้ได้เร็วที่สุด อันอาจนำมาปรับใช้กับกรณีของ AATHP ได้นั่นเอง

นอกจากนี้อาจกำหนดให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจในการเรียกร้องให้รัฐภาคีประเมินการว่าจะสามารถบังคับใช้ AATHP ได้เมื่อใด และให้ลำดับมาตรการที่ได้ดำเนินการหรือกำลังจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีอันจะทำให้สามารถลด ป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันพิษข้ามแดน เป็นต้น

4.2.1.4 ความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและการนำเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน

เนื่องจากข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีลักษณะเป็นกรอบความร่วมมือที่ปราศจากบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษ ทำให้รัฐภาคีละเมิดพันธกรณีแห่งข้อตกลง ในขณะที่เดียวกันรัฐต้นกำเนิดหมอกควันอย่างอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ก็กลับไม่ได้เป็นภาคีข้อตกลงดังกล่าว ส่งผลให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่สามารถป้องกัน ควบคุมและแก้ไขปัญหามอกควันพิษข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้อาเซียนไม่ได้มีกฎหมายร่วมกันเหมือนกับกฎหมายสหภาพยุโรปที่บังคับได้กับทุกรัฐทั่วถึงกันอันเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบ และอาเซียนไม่มีระบบศาลอาเซียนเหมือนศาลสหภาพยุโรปที่สามารถลงโทษรัฐได้ 100% กรณีจึงต้องมีกลไกอื่นที่จะช่วยผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. ความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ
2. การนำเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน

1. ความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

ในเรื่องความรับผิดชอบนั้นถึงแม้อาเซียนจะไม่มีกฎหมายเหมือนกับกฎหมายสหภาพยุโรปที่บังคับได้กับรัฐในสหภาพอย่างทั่วถึงกัน แต่อาจพิจารณาจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่โดยปกติแล้วเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับรัฐต่าง ๆ โดยทั่วไปเช่นกัน อันอาจเป็นกลไกเสริมที่ช่วยอุดช่องโหว่ในเรื่องไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบของ AATHP อันมีหลักการที่อาจนำมาปรับใช้ได้ดังนี้

ก. หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า

ความจริงมีพันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศมากมายที่สามารถปรับใช้กับกรณีมลพิษทางอากาศข้ามแดน แต่รัฐจะได้รับการเยียวยาความเสียหายก็ต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว

หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า เป็นหลักที่เกิดขึ้นจากการตระหนักว่าความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเกี่ยวเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในรัฐ จึงกำหนดให้รัฐปฏิบัติตามมาตรการป้องกันต่างๆ แม้จะยังไม่แน่ว่ากิจกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ดังนั้นรัฐย่อมมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นทันทีหากตนไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน โดยไม่ต้องรอให้เกิดไฟป่าหรือหมอกควันขึ้นจริง อันนำไปสู่ประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า ถูกบรรจุอยู่ในข้อตกลงและเอกสารระหว่างประเทศต่าง ๆ มากมายรวมถึงอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนอย่าง 1979 ECE Convention และข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนด้วย ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปจากรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรง จนทำให้มีฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาหน้าที่ของรัฐภาคีที่ถูกบัญญัติไว้ใน AATHP อย่างเช่นหน้าที่การติดตามตรวจสอบ การวิเคราะห์ประเมินผล การป้องกันและการเตรียมการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็ล้วนแล้วแต่มีรากฐานมาจากหลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้าอันมีฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศทั้งสิ้น²³ ดังนั้นแม้ AATHP จะไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและมาตรการลงโทษ แต่เมื่อข้อตกลงเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ ซึ่งมีฐานะ

²³ Phoebe N. Okowa, State responsibility for transboundary air pollution in international law (New York : Oxford University Press, 2000), 92-93.

เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หากรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งข้อตกลง นอกจากจะเป็นการละเมิดพันธกรณีแห่งข้อตกลงแล้ว ย่อมถือเป็นการละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย²⁴ กรณีมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนี้ ทำให้หลักการดังกล่าวสามารถใช้บังคับทั่วไปถึงประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีแห่งข้อตกลงอย่างอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์อันเป็นการแก้ปัญหากรณีที่ไม่สามารถการบังคับใช้ข้อตกลงกับรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีได้อีกด้วย²⁵

สรุปได้ว่ารัฐภาคีและรัฐที่ไม่ได้เป็นข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนต่างก็มีหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบ การวิเคราะห์ประเมินผล การป้องกันและการเตรียมการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อป้องกันปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนจากไฟป่าหรือไฟบนพื้นดินภายใต้หลักการระมัดระวังไว้ล่วงหน้า หากรัฐใดละเลยย่อมมีความผิดฐานละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศโดยมีต้องรอให้มีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเสริมประสิทธิภาพของข้อตกลงอาเซียนในเรื่องการไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษนั่นเอง

ข. หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility)

ในกรณีที่หมอกควันพิษข้ามแดนจากรัฐหนึ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน รวมถึงความเสียหายในเรื่องอื่นๆเช่นความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อรัฐอื่นแล้ว กรณีต้องนำหลักความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ เนื่องจากความรับผิดชอบดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วนั่นเอง

หลักการดังกล่าวมีปรากฏในคดี The Trail Smelter arbitral case ที่กล่าวว่า “รัฐไม่มีสิทธิที่จะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในดินแดนของรัฐในอันที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น”²⁶ และในคดี Corfu Channel 1928 ที่ศาลได้กำหนดว่ารัฐทุกรัฐมีหน้าที่ที่จะไม่อนุญาตให้มีการใช้สิทธิของตนในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสิทธิของรัฐอื่น²⁷ อันมีรากฐานมาจากหลักการโรมันคือ “Sic utere tuo ut alienum non laedas” มีความหมายว่า ใช้ทรัพย์สินของตนด้วยวิธีที่จะไม่ทำร้ายผู้อื่น (Use your own so as not harm to other)

²⁴ Zou Keyuan. “Transnation Cooperation For Managing The Control of Environment Disputes In East Asia.” *Journal of Environmental Law* 2004 16 (January 2004):28.

²⁵ Tan, A.K.-J, “The ASEAN agreement on transboundary haze pollution: prospects for compliance and effectiveness in post-Suharto Indonesia,” *New York University Environmental Law Journal* , อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9 หน้า 648.

²⁶ 'Trail Smelter (US v Canada)', 35 AJIL (1941) at 684”no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein”

²⁷ Corfu Channel1928, ICJ Report 1949,p.4

Principle 21 ของ the Stockholm Declaration 1972 ก็ได้ยืนยันหลักการนี้ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาต่อประชาคมโลก โดยมีใจความว่า “รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของตน ตามนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ได้วางไว้ และมีความรับผิดชอบที่จะต้องให้หลักประกันว่า กิจกรรมภายในเขตอำนาจและการควบคุมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นหรือแก่บริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐนั้น”²⁸

หลังจากนั้น หลักนี้ถูกยอมรับไปบัญญัติไว้ในความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ²⁹ เช่น ข้อ 194(2) แห่ง UNCLOSIII ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐภาคีจะต้องมีมาตรการที่จำเป็น เพื่อให้แน่ใจได้ว่าการกระทำภายในอาณาเขตของตนจะไม่เป็นเหตุให้เกิดมลภาวะต่อรัฐอื่น หรือสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น...” และยังถูกบรรจุอยู่ในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ควบคุมและแก้ไขปัญหา มลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนอย่างในอนุสัญญาของ 1979 ECE Convention และ 1991 Air Quality Agreement ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปจากรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรง จนทำให้มีฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

ข้อตกลงอาเซียนฯ แม้จะไม่ได้บัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษไว้โดยตรง แต่ก็ได้สอดแทรกหลักการเรื่องความรับผิดชอบของรัฐไว้ในบทบัญญัติข้อที่ 3(1) ที่กำหนดให้รัฐภาคีมีความรับผิดชอบที่จะต้องทำให้แน่ใจว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจและการควบคุมของตน จะไม่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และจะไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชากรในรัฐอื่น

ดังนั้นหากรัฐภาคีแห่งข้อตกลงอาเซียนฯ รัฐหนึ่งรัฐใด เป็นต้นกำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน รวมถึงความเสียหายในเรื่องอื่น ๆ แล้ว ย่อมมีความรับผิดชอบในกรณีละเมิดพันธกรณีตามข้อตกลงอันเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อีกทั้งหลักการดังกล่าวยังสามารถใช้บังคับทั่วไปถึงประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีแห่งข้อตกลงอย่างอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์อีกด้วย

²⁸ Principle 21 of the Stockholm Declaration: States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

²⁹ Zou Keyuan, Transnation Cooperation For Managing The Control of Environment Disputes In East Asia, *Journal of Environmental Law* 2004, อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 24.

อนึ่ง ความรับผิดชอบของรัฐหลังเกิดความเสียหายนั้น มีข้อพิจารณาที่สำคัญข้อหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับเชื่อมโยงกับองค์ประกอบเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ นั่นก็คือข้อพิจารณาที่ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการกระทำในความรับผิดชอบของรัฐหรือไม่ ปัญหาในข้อนี้อาจแยกพิจารณาตามสาเหตุของการเกิดหมอกควันพิษข้ามแดนดังต่อไปนี้

กรณีไฟป่าเกิดจากการกระทำของชาวบ้านและบริษัทธุรกิจเอกชน
 ดังที่กล่าวแล้วว่าสาเหตุสำคัญของการเกิดหมอกควันพิษข้ามแดนคือการเผาถางเพื่อเตรียมการเพาะปลูกของชาวบ้านและบริษัทธุรกิจเอกชน ซึ่งไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นชาวบ้านหรือบริษัทเอกชนก็ตาม รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำที่อยู่นอกการควบคุมของตน หากรัฐมิได้ใช้อำนาจในการป้องกันความเสียหายเพื่อกำจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสียหาย³⁰ กล่าวคือต้องพิจารณาว่ารัฐดังกล่าวได้ใช้ความระมัดระวังตามควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายดังกล่าวแล้วหรือไม่ เช่น ได้มีกฎหมายหรือมาตรการอื่นใดเพื่อควบคุมการใช้ไฟของบุคคลเหล่านี้แล้วหรือไม่ หากไม่มี หรือมีแต่ไม่มีการบังคับใช้เช่นนั้น การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำในความรับผิดชอบของรัฐอยู่นั่นเอง

กรณีไฟป่าเกิดจากธรรมชาติ นอกจากสาเหตุจากการกระทำของมนุษย์แล้ว ยังมีบางกรณีที่ไฟป่าเกิดขึ้นจากปัจจัยทางธรรมชาติโดยแท้ กล่าวคือปรากฏการณ์ El Nino ทำให้ฝนมาล่าช้ากว่าปกติ ต้นไม้ใบไม้ในป่ามีความแห้งแล้งมากจึงติดไฟได้ง่าย ลุกลามเร็ว เมื่อมีฟ้าผ่าหรือเกิดประกายไฟ แม้สาเหตุดังกล่าวจะไม่ใช่สาเหตุหลักของไฟป่าในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่หากความเสียหายครั้งใดเกิดขึ้นจากสาเหตุดังกล่าว รัฐย่อมไม่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบเนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่มนุษย์ไม่อาจควบคุมได้ ซึ่งทางปฏิบัติองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐมีแนวโน้มที่จะยอมรับเฉพาะเมื่อรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างแท้จริงเท่านั้น

อย่างไรก็ดีมีความพยายามสร้างระบบขยายความรับผิดชอบของรัฐให้มากขึ้น สำหรับกิจกรรมของเอกชนที่มีความเสี่ยงหรือมีอันตรายสูง เช่น การกักมลพิษจากการทิ้งน้ำมันตามอนุสัญญาบรัสเซลส์ วันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ.1969 เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากน้ำมัน³¹ นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างของความรับผิดเด็ดขาดของรัฐในกรณีความเสียหายที่เกิดจากการความรับผิดชอบสำหรับกิจกรรมที่มีความอันตรายเป็นพิเศษ เช่นการส่งดาวเทียม อันเป็นการกำหนดความรับผิดจากภาวะวิสัยสำหรับความเสียหายบางประเภทในอนุสัญญาวินาที

³⁰ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 425.

³¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 427.

29 มีนาคม พ.ศ.1972 เป็นต้น โดยความรับผิดชอบสำหรับกิจกรรมที่มีความอันตรายเป็นพิเศษแต่เดิมนั้นมีอยู่ไม่กี่รูปแบบตามบทความของศาสตราจารย์ Jenks ในปี ค.ศ.1966 แต่ในปัจจุบันมีความรับผิดชอบในรูปแบบใหม่เกิดขึ้น โดยไม่สนใจว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำที่รัฐมีส่วนด้วยหรือไม่ ยกตัวอย่างการกระทำของมนุษย์ที่มีความเสี่ยงต่อธรรมชาติสูง เช่นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพลังงานนิวเคลียร์ อวกาศ การหาประโยชน์จากพื้นที่ท้องใต้ทะเล การขนส่ง การใช้น้ำ หรือ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เหล่านี้ล้วนถือเป็นกิจกรรมที่มีความอันตรายเป็นพิเศษทั้งสิ้น

นอกจากที่กล่าวมาในข้างต้น ความรับผิดชอบเด็ดขาดสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์อื่น ๆ ได้อีกเช่นการใช้แม่น้ำกีดขวางอาณาเขตรัฐอื่น การแสวงหาผลประโยชน์ของที่ดินในเขตชายแดน การรุกรานของไฟหรือระเบิดข้ามพรมแดน การแพร่กระจายของโรคในคน สัตว์หรือพืชจากรัฐอื่น ซึ่งในที่นี้มีมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมที่มีความอันตรายเป็นพิเศษด้วยเช่นเดียวกัน³²

ดังนั้นคณะกรรมการสิทธิการกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบระหว่างประเทศ จึงพยายามที่จะจัดตั้งระบบความรับผิดชอบที่เป็นภาวะวิสัย โดยการเสริมกฎเกณฑ์เรื่องการใช้ความระมัดระวังตามสมควรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในดินแดนของตนหรือภายใต้การควบคุมของตนในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น ตามร่างอนุสัญญา ค.ศ. 1998 อีกด้วย ทั้งนี้หลักการดังกล่าวยังคงมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากยังไม่ปรากฏการยืนยันจากการพิพากษาของศาลระหว่างประเทศนั่นเอง³³

สรุปได้ว่ารัฐภาคีและรัฐที่ไม่ได้เป็นข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนย่อมมีความผิดเกิดขึ้นหากประชาชนหรือบริษัทเอกชนภายในการควบคุมของตนเป็นผู้ก่อให้เกิดหมอกควันพิษข้ามพรมแดนจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐอันมีฐานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั่นเอง

อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบเกี่ยวกับหมอกควันพิษข้ามแดนที่เกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังการเกิดความเสียหาย ย่อมไร้ประโยชน์และไม่อาจนำมาซึ่งกระบวนการเยียวยาอย่างแท้จริง เนื่องจากตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การจะนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับความรับผิดชอบและบทลงโทษ รัฐนั้นต้องยอมรับอำนาจศาลเสียก่อน เหตุดังกล่าวทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากหมอกควันพิษข้ามแดน

³² Constance O'Keefe, "Transboundary Pollution and the Strict Liability Issue: The Work Of Intrenational Law Comission on The Topic Of Intrenational Liability For Injurious Consequences Arising Out Of Acts Not Prphibited By Internation Law," Denver Journal of International Law and Policy Winter 18(December 1990): 186-187.

³³ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่30 หน้า433-435.

ในภูมิภาคอาเซียนไม่เคยได้รับการเยียวยาแต่อย่างใด เนื่องจากวิถีอาเซียน ASEAN Way ให้ความสำคัญต่อหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

อีกทั้งอาเซียนเองก็ไม่มีระบบศาลในลักษณะเดียวกับศาลสหภาพยุโรปที่สามารถลงโทษรัฐได้ 100% ซึ่งเป็นการอุดช่องโหว่ของข้อตกลงในการที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการลงโทษ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันปรากฏข้อตกลงฉบับใหม่ของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งอาจนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

2. การนำเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน

ดังที่กล่าวแล้วว่า การที่ AATHP ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบและมาตรการลงโทษและไม่มีระบบศาลอย่างศาลสหภาพยุโรป ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว อย่างไรก็ตามในเรื่องมาตรการลงโทษ อาจนำกฎบัตรอาเซียนมาช่วยเสริมข้อบกพร่องดังกล่าวได้ โดยการเสนอประเด็นปัญหาต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนนั่นเอง

กฎบัตรอาเซียน เป็นร่างสนธิสัญญาที่ทำร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาเซียน เป็นเสมือนธรรมนูญของอาเซียนในการวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรของสมาคม เพื่อเป็นกฎเกณฑ์สำหรับประเทศสมาชิกที่จะต้องถือเป็นพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม (Legal Binding) หากฝ่าฝืนก็จะมีกรลงโทษ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

ภายใต้มาตรา 434 แห่งกฎบัตรอาเซียนแสดงให้เห็นว่ามีภาคีกฎบัตรอาเซียนทั้งหมด 10 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน ดารุสซาลาม เวียดนาม กัมพูชา เมียนมาร์ ไทย ลาว และฟิลิปปินส์ เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ที่แม้ได้เป็นภาคีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน แต่ต่างก็เป็นภาคีแห่งกฎบัตรอาเซียนด้วย ดังนั้นการพิจารณาบริบทของกฎบัตรอาเซียนย่อมเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ตามความในข้อ 20(4)³⁵ แห่งกฎบัตรอาเซียนบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรง หรือการไม่ปฏิบัติตาม ให้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน” จะเห็นได้ว่าที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นผู้มีอำนาจในการ

³⁴ Charter of the ASEAN Art 5: The Member States of ASEAN are Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Viet Nam.

³⁵ Charter of the ASEAN Art 20 :4. In the case of a serious breach of the Charter or non-compliance, the matter shall be referred to the ASEAN Summit for decision.

ตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ รวมไปถึงกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอย่างร้ายแรง หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎบัตรอาเซียน

การเสนอเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เป็นการใช้วิธีการทางการเมืองในการระงับข้อพิพาท (Reflect political concern) โดยจะใช้กรณีข้อพิพาทเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก (Sensitive) ที่ไม่ต้องการให้มีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการธรรมดา ทั้งนี้อาจเป็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงอันทำให้เกิดความเสียหายในกลุ่มประเทศสมาชิก จึงต้องการที่จะจับได้ประเทศดังกล่าวออกจากอาเซียนในกรณีเช่นนี้จึงไม่ควรผ่านกลไกระงับข้อพิพาทธรรมดาตามหมวดที่ 8 ได้ เป็นต้น แสดงให้เห็นว่ากฎบัตรอาเซียนนั้นมีลักษณะผสมระหว่างการใช้อำนาจทางการเมือง (Political Concern) และวิธีการทางกฎหมาย (Legal Concern)³⁶

สำหรับกรณีหมอกควันพิษข้ามพรมแดน ผู้เขียนเห็นว่าสามารถดำเนินการเอาผิดกับรัฐต้นเหตุหมอกควันดังกล่าวโดยการเสนอเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนได้เช่นกันในฐานะที่ไม่ปฏิบัติตามกฎบัตร(non-compliance)³⁷ เนื่องจากการที่รัฐหนึ่งเป็นต้นเหตุหมอกควันพิษข้ามพรมแดน จนเป็นเหตุให้หมอกควันพิษดังกล่าวสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สุขภาพ ร่างกาย และชีวิตของประชาชนในรัฐอื่น ถือเป็นทำกิจกรรมในดินแดนของรัฐสมาชิกอาเซียนไปในทางคุกคามอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักการแห่งกฎบัตรอาเซียนในการ “การละเว้นจากการมีส่วนร่วมในนโยบายหรือกิจกรรมใดๆ รวมถึงการใช้ดินแดนของตน ซึ่งดำเนินการโดยรัฐสมาชิกอาเซียนหรือรัฐที่มีใช้สมาชิกอาเซียนหรือผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐใดๆ ซึ่งคุกคามอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน หรือเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกอาเซียน”³⁸ อันกฎบัตรได้เปิดช่องให้รัฐสมาชิกอาเซียนสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสินได้ มีข้อน่าสังเกตว่าความในข้อนี้สามารถใช้บังคับตลอดถึงประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียที่แม้ไม่ได้เป็นภาคี AATHP แต่ต่างก็เป็นภาคีแห่งกฎบัตรอาเซียนทั้งคู่

นอกจากนี้ในกรณีที่ยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น แต่รัฐภาคีละเมิดพันธกรณีแห่ง AATHP ในบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกัน วิจารณ์ประเมิณผล และติดตามตรวจสอบ รวมไปถึง

³⁶ ธเนศ สุจารีกุล, การจัดทำกลไกระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียน. ใน อนาคตประชาคมอาเซียนกับการใช้กลไกในการระงับข้อพิพาท, หน้า 12. 27 พฤษภาคม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

³⁷ ยังไม่ถึงขั้นละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรง

³⁸ Charter of the ASEAN Art 2: k) abstention from participation in any policy or activity, including the use of its territory, pursued by any ASEAN Member State or non-ASEAN State or any non-State actor, which threatens the sovereignty, territorial integrity or political and economic stability of ASEAN Member States;

การที่ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียละเมิดหลักการระมัดระวังไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีสถานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นกรณีที่รัฐดังกล่าวไม่ยึดถือกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกยอมรับ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักการแห่งกฎบัตรอาเซียนในการ “การยึดถือกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ที่รัฐสมาชิกอาเซียนยอมรับ”³⁹ อันเป็นกรณีที่รัฐสมาชิกอาเซียนสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสินได้เช่นกัน

ทั้งนี้เหตุที่ผู้เขียนไม่พิจารณากรณีการเสนอเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนในฐานะที่รัฐต้นกำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดน “ละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรง” เป็นเพราะกรณีดังกล่าวยังเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องถกเถียงอยู่ 2 ประการคืออะไรคือการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรง (Serious Breach) ซึ่งพอจะเข้าใจได้ว่าต้องเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก (Sensitive) อย่างเช่นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังไม่อาจชี้ชัดว่ากรณีใดกันแน่ที่ละเอียดอ่อนถึงขนาดถือว่าเป็นการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรง ส่วนประการที่สองคือปัญหาว่าใครคือผู้ตัดสินว่าอะไรเป็นการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรง ซึ่งหากพิจารณาในมาตรา 51 ซึ่งระบุว่ารัฐสมาชิกใด ๆ ร้องขอ ให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนทำคำตัดสินและตีความปัญหาข้อกฎหมายอันหนึ่งอันใดก็ได้ หากว่าในกรณีที่กล่าวมาข้างต้นมีรัฐสมาชิกถามคำถามไปยังสำนักงานเลขาธิการอาเซียนในปัญหาว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงใช่หรือไม่ เมื่อพิจารณาตามเขตอำนาจของสำนักงานเลขาธิการอาเซียนมีอำนาจในการตีความได้หากพิจารณาในแง่ของกฎหมายอย่างเดียวกับจากถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทที่เขียนไว้กว้างๆว่า “Upon the request of any Member State, the interpretation of the Charter shall be undertaken by the ASEAN Secretariat in accordance with the rules of procedure determined by the ASEAN Coordinating Council.” ทั้งนี้จะสังเกตเห็นได้ว่าไม่มีข้อความที่ระบุว่า กรณีที่มีได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะในกฎบัตรฉบับนี้ (Where not otherwise specially provided in this charter) สำนักงานเลขาธิการอาเซียนจะไม่สามารถตีความได้⁴⁰ จากปัญหาทั้งสองประการนี้จึงทำให้การเสนอเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนในฐานะที่รัฐละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรงจึงต้องเป็นเรื่องที่จะถกเถียงกันต่อไป

ดังนั้นสรุปได้ว่าความรับผิดชอบภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและการนำเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน จะสามารถแก้ไขปัญหาการไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิด

³⁹ Charter of the ASEAN Art 2:(j) upholding the United Nations Charter and international law, including international humanitarian law, subscribed to by ASEAN Member States;

⁴⁰ ธเนศ สุจารีกุล, การจัดทำกลไกระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียน. ใน อนาคตประชาคมอาเซียนกับการใช้กลไกในการระงับข้อพิพาท, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 36.

และมาตรการลงโทษกรณีละเมิดพันธกรณีตามข้อตกลงได้ อันนำมาซึ่งการบังคับใช้ข้อตกลงอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระดับระหว่างประเทศและระดับภายในรัฐภาคี

4.2.1.5 การระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียน

อาเซียนไม่มีระบบการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศจากศาลภายในอย่างเช่นระบบในยุโรป การระงับข้อพิพาทจึงต้องอาศัยกลไกในทางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการเจรจา อันเป็นระบบที่พบเห็นมากมายในตราสารของอาเซียน รวมทั้งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่จากการศึกษาพบว่ามาตรการระงับข้อพิพาทมีข้อบกพร่อง เนื่องจากข้อตกลงอาเซียนกำหนดให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการเดียวคือการเจรจา ทำให้รัฐภาคีผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายเท่าที่ควร

จึงต้องอาศัยกลไกอื่นมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในเรื่องการระงับข้อพิพาท ทั้งนี้กฎบัตรอาเซียนเป็นความตกลงภูมิภาคอาเซียนฉบับใหม่ ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทอยู่โดดหมวดที่ 8 โดยมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อช่วยเพิ่มช่องทางการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับหมอกควันพิษข้ามแดนได้ดังต่อไปนี้

มาตรา 22 แห่งกฎบัตรอาเซียนกำหนดว่า “รัฐสมาชิกต้องพยายามที่จะระงับข้อพิพาททั้งปวงอย่างสันติให้ทันท่วงที โดยผ่านการสนทนา การปรึกษาหารือ และการเจรจา”⁴¹ จะเห็นได้ว่าในมาตรา 22 นี้เป็นการกล่าวถึงหลักการทั่วไป (General Principle) โดยให้ระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาหรือปรึกษารื้อกันเองระหว่างรัฐคู่พิพาท ซึ่งไม่แตกต่างจากการระงับข้อพิพาทภายใต้ AATHP

มีข้อน่าสังเกตจากถ้อยคำที่ใช้ว่า “Member states shall endeavour to resolve to resolve peacefully” ทั้งนี้คำว่า shall endeavour to resolve to resolve peacefully เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับถ้อยคำในกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 33 (1) ที่บัญญัติว่า “States parties of dispute shall resolve first of all by negotiation conciliation” จะเห็นได้ว่าการใช้คำว่า endeavour to resolve และ shall resolve นั้นแตกต่างกัน โดยคำว่า shall resolve มีความกว้างและเข้มแข็งกว่า ส่วนคำว่า shall endeavour นั้น หากรัฐภาคีบอกว่ายามระงับข้อพิพาทแล้วแต่ไม่สามารถระงับได้ ฉะนั้นจึงหยุดไม่ดำเนินการระงับข้อพิพาทต่อไปก็ได้ จุดนี้เป็นจุดหนึ่งที่

⁴¹ Charter of the ASEAN Art 22:

1. Member States shall endeavour to resolve peacefully all disputes in a timely manner through dialogue, consultation and negotiation.

แสดงให้เห็นว่ากฎบัตรอาเซียนจริงๆแล้วไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือโดยอาจจะไม่คำนึงถึง กฎบัตรอาเซียนจึงไม่มีลักษณะเป็น Rule based 100%⁴²

มาตรา 23 แห่งกฎบัตรอาเซียนกำหนดว่า “รัฐสมาชิกที่เป็นคู่กรณีในข้อพิพาทอาจจะตกลงกันเมื่อใดก็ได้ที่จะใช้คนกลางที่มีตำแหน่งหน้าที่น่าเชื่อถือ การประนีประนอม หรือการไกล่เกลี่ย เพื่อระงับข้อพิพาทภายในระยะเวลาที่ตกลงกัน”⁴³ จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าว กล่าวถึงวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการจัดเจรจา (Good Office) การประนีประนอม (Conciliation) และการไกล่เกลี่ย (Mediation) ได้หากคู่กรณีร้องขอ ซึ่งอันนี้ก็เป็นหลักการทั่วไปในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี ที่เริ่มมีการให้คนกลางเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทต่างจากในมาตรา 22 ที่เป็นเรื่องที่ว่าคู่พิพาทดำเนินการระงับข้อพิพาทกันเอง

มาตรา 26 แห่งกฎบัตรอาเซียนกำหนดว่า “ในกรณีที่ยังคงระงับข้อพิพาทมิได้ ภายหลังจากการใช้บทบัญญัติก่อนหน้านี้ในหมวดนี้แล้ว ให้เสนอข้อพิพาทนั้นไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เพื่อตัดสิน”⁴⁴ คำว่า Preceding Provision หมายถึงการใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตาม มาตรา 22, 23, 24 ถ้าไม่สามารถระงับได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็น ข้อพิพาทที่ไม่อาจจะระงับได้ (Unresolved dispute) จะต้องเสนอเรื่องให้ที่ประชุมสุดยอดเป็นผู้ตัดสิน

ดังนั้นสรุปได้ว่าในปัญหาการระงับข้อพิพาทภายใต้ AATHP ที่ไม่มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขได้โดยการนำกลไกการระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียนมาช่วยเพิ่มช่องทางการระงับข้อพิพาทได้อีกทางหนึ่ง โดยการจัดให้มีการประนีประนอม หรือการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางตามความในมาตรา 23 หากใช้วิธีการดังกล่าวไม่ได้ผลไม่อาจจะระงับข้อพิพาทได้ ก็นำเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ตามความในมาตรา 26

ซึ่งการระงับข้อพิพาทแบบมีคนกลางอย่าง การประนีประนอม การไกล่เกลี่ย ทำให้ประเทศผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสได้รับการชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีเจรจากันเองระหว่างผู้ก่อและผู้รับหมอกควันพิษอันเป็นวิถีทางเดียวที่ AATHP ได้กำหนดไว้ อัน

⁴² ธเนศ สุจารีกุล, การจัดทำกลไกระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียน. ใน อนาคตประชาคมอาเซียนกับการใช้กลไกในการระงับข้อพิพาท, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 36.

⁴³ Charter of the ASEAN Art 23:

1. Member States which are parties to a dispute may at any time agree to resort to good offices, conciliation or mediation in order to resolve the dispute within an agreed time limit.

2. Parties to the dispute may request the Chairman of ASEAN or the Secretary-General of ASEAN, acting in an ex-officio capacity, to provide good offices, conciliation or mediation.

⁴⁴ Charter of the ASEAN Art 26: When a dispute remains unresolved, after the application of the preceding provisions of this Chapter, this dispute shall be referred to the ASEAN Summit, for its decision.

บทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียนเช่นว่านี้ สามารถใช้บังคับได้กับอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ที่แม้ไม่ได้เป็นภาคีแห่ง AATHP แต่ต่างก็เป็นภาคีแห่งกฎบัตรอาเซียนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามการใช้กลไกการระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียนตามมาตรา 23 เพื่อเพิ่มช่องทางระงับข้อพิพาทใน AATHP ตามที่กล่าวในข้างต้นนั้น ต้องเป็นเรื่องที่คู่พิพาทตกลงกันจะใช้วิธีการดังกล่าว จะกระทำโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากรัฐคู่พิพาทไม่ได้ ต่างจากความในมาตรา 20 ที่เป็นเรื่องการที่รัฐภาคีแห่งกฎบัตรกล่าวอ้างว่าอีกรัฐภาคีละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรงหรือไม่ปฏิบัติตาม ต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐผู้ถูกกล่าวหา

4.2.1.6 มาตรการอื่นๆ

นอกจากแนวทางแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ยังมีมาตรการอื่นๆอีกเพื่อช่วยเสริมประสิทธิภาพในการจัดการและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนดังต่อไปนี้

1. การสนับสนุนให้รัฐเข้าเป็นภาคีข้อตกลงฯ
2. มาตรการทางเศรษฐกิจ

1. การสนับสนุนให้รัฐเข้าเป็นภาคีข้อตกลงฯ

แม้ว่าความบกพร่องในเรื่องความรับผิดชอบ มาตรการลงโทษ การระงับข้อพิพาท และการเยียวยาความเสียหายภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน จะสามารถแก้ไขโดยการใช้กลไกของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและกฎบัตรอาเซียน แต่การสนับสนุนให้ประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์เข้าเป็นภาคีแห่งข้อตกลงก็จะก่อให้เกิดประโยชน์เกี่ยวกับกลไกภายใต้ข้อตกลงอย่างเช่น กลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน และการสนับสนุนการบังคับใช้ข้อตกลงและการเยียวยาความเสียหายโดยการบริจาคเงินผ่านทางกองทุนอาเซียนเพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รวมถึงเมื่อประเทศทั้งหมดในอาเซียนเข้าเป็นภาคีข้อตกลงครบ จะทำให้เรื่องการออกพิธีสารที่มีมาตรการเฉพาะเรื่องและบทบัญญัติในเรื่องความรับผิดชอบได้รับการพิจารณาด้วยเป็นต้น อันจะนำไปสู่การประสานงานและการบังคับใช้ข้อตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนที่ดียิ่งขึ้น

2. มาตรการทางเศรษฐกิจ

ดังที่กล่าวแล้วว่าสาเหตุใหญ่ของการเกิดหมอกควันพิษจากไฟป่าข้ามแดนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือการเผาถางเพื่อเตรียมเพาะปลูก โดยเฉพาะการเผาถางของบริษัทเอกชนผู้ทำธุรกิจการเกษตรในประเทศอินโดนีเซีย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้

มาตรการทางเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องที่ควรคำนึงถึงไม่น้อย โดยมีการยกตัวอย่างมาตรการดังกล่าว เช่น ให้บริษัทที่ก่อหมอกควันพิษต้องถูกเก็บภาษีเพื่อจ่ายให้กับกองทุนอาเซียนเพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแทนที่จะใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือเพิ่มภาษีสินค้าการเกษตรที่มาจากบริษัทการเกษตรที่เป็นผู้ก่อหมอกควันพิษ เป็นต้น⁴⁵

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับภายใน

นอกจากการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ข้อตกลงในระดับระหว่างประเทศ ดังที่กล่าวแล้วว่า ประสิทธิภาพในการป้องกัน จัดการ และแก้ไขปัญหาไม่อาจสมบูรณ์ได้โดยปราศจากเจตนาภายในของรัฐในกลุ่มประเทศอาเซียนทั้งหลาย ทั้งนี้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาระดับภายในแบ่งออกเป็น 3 กรณีดังต่อไปนี้

4.2.2.1 เจรจาระดับทวิภาคีและความร่วมมือระหว่างประเทศ

4.2.2.2 การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง

4.2.2.3 การออกมาตรการจูงใจต่อประชาชนและผู้ประกอบการ

4.2.2.1 การเจรจาระดับทวิภาคีและความร่วมมือระหว่างประเทศ

การเจรจาระดับทวิภาคีเป็นอีกทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นแนวทางที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากความตกลงทวิภาคีมีขอบเขตพื้นที่ในการบังคับใช้น้อยกว่าขอบเขตของความตกลงพหุภาคี จึงช่วยทำให้ความกังวลใจในการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งข้อตกลงพหุภาคีลดลงได้ และอาจทำให้การเจรจาเพื่อให้รัฐผู้ก่อหมอกควันพิษข้ามแดนเข้าเป็นภาคีได้ง่ายกว่า ยิ่งไปกว่านั้นการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงดังกล่าวต้องอาศัยความจริงใจระหว่างรัฐภาคีทั้งสองสูงมาก หากสามารถจัดทำข้อตกลงดังกล่าวได้ผล ย่อมมีความเป็นไปได้สูงที่ประเทศคู่ภาคีจะบังคับใช้ความตกลงดังกล่าวอย่างจริงจัง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆที่แม้ไม่ได้เป็นภาคีความตกลงดังกล่าวก็จะได้ประโยชน์ไปด้วยโดยปริยาย⁴⁶

โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงกันในเรื่องการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น เทคโนโลยีในการติดตามตรวจสอบฝุ่น และไฟ เครื่องมือในการดับไฟ การเข้าไปช่วยฝึกฝน

⁴⁵ Grafton, R. Q., and Jotzo, F., and Wasson, M., Financing sustainable development: Country undertakings and rights for environmental sustainability (CURES) [Online], 2004. Available from : <http://ideas.repec.org/p/anu/eenwps/0403.html>

⁴⁶ Gerald Giam , Haze problem: Bilateral pressure on Indonesia works best [Online], 13 Oct 2006. Available from : <http://www.singaporeangle.com/2006/10/haze-problem-bilateral-pressure-on.html>.

บุคลากร การพัฒนาอาชีพให้คนท้องถิ่น เนื่องจากส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากความขาดศักยภาพของประเทศผู้ก่อมลพิษ ที่จะจัดการกับแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษในรัฐตน

ซึ่งที่ผ่านมามีความตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือกัน(Bilateral Collaboration) ระหว่างอินโดนีเซียกับสิงคโปร์ โดยมีเนื้อหาหลักๆเป็นรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ อย่างเช่นการเข้าไปช่วยทำแผนการจัดการกับไฟป่า ช่วยพัฒนาอาชีพอื่นนอกจากการทำไร่เลื่อนลอย เช่นส่งเสริมด้านการประมงบ้าง ตั้งสถานีให้ พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ในการดับไฟ ไม่ได้มีมาตรการลงโทษ

การดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้สถานการณ์ไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย และสถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในบริเวณประเทศแถบเส้นศูนย์สูตรเบาบางลงได้บ้าง โดยการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวอยู่ภายใต้ชื่อแผนปฏิบัติการที่มีชื่อว่า Jambi Master Plan⁴⁷ ซึ่งจังหวัด Jambi นี้เป็นจังหวัดที่อยู่ทางตอนใต้ของสุมาตรา เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าสูงมาก มีประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากหมอกควันดังกล่าวจำนวนมากในปีก่อนหน้า และมีแหล่งประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ภายใต้แผนดังกล่าวสิงคโปร์ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐาน กฎระเบียบและการบังคับใช้ภายในเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาปัญหาหมอกควันจากไฟป่าในอินโดนีเซีย และได้ส่งทีมเกี่ยวกับการจัดเตรียมอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการดับไฟป่า จากนั้นทีมตรวจสอบข้อเท็จจริงก็ได้จัดทำกรอบแผนการและเสนอต่อสิงคโปร์จนในที่สุดนำมาสู่การลงนามบันทึกความเข้าใจ Letter of Intent(LOI) ในเดือนพฤศจิกายนปี 2007 โดยแผนดังกล่าวมีอายุในขั้นต้น 2 ปี

ภายใต้แผนดังกล่าวสิงคโปร์เสนอทั้งเงิน บุคลากร และเทคโนโลยีเพื่อช่วยในการป้องกันและดับไฟป่า โดยมีการดำเนินการที่สำคัญคือ การจัดอบรมเพื่อพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการอ่านและตีความภาพถ่ายจากดาวเทียมและข้อมูลจุดความร้อน (Hot Pot) การฝึกอบรมชาวบ้านในการทำการเกษตรแบบยั่งยืนและไม่ใช้ไฟในการเผา พัฒนาการใช้ประโยชน์จากดินภายในจังหวัด ติดตั้งระบบติดตามตรวจสอบและประเมินหมอกควันจากไฟป่า (Geographical Information System) ติดตั้งสถานีตรวจสอบคุณภาพอากาศและระบบตรวจวัดความอันตรายของไฟป่า ตรวจสอบประสิทธิภาพของการป้องกันและดับไฟป่าของเจ้าหน้าที่ บริษัทเอกชน และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้แผนดังกล่าวทำให้สถานการณ์ไฟป่าในประเทศอินโดนีเซียทุเลาลง โดยในปัจจุบันมีประเทศทั้งสองได้ตกลงขยายเวลาแผนดังกล่าวให้มีการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน

การดำเนินการดังกล่าว เป็นแบบอย่างให้กับกลุ่มประเทศในแถบลุ่มน้ำโขงที่ก็เผชิญกับปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ในการที่ประเทศที่มีศักยภาพกว่าอย่างเช่นประเทศไทย ที่จะทำ

⁴⁷ASEANSEC, Indonesia-Singapore Collaboration to Deal with the Land and Forest Fires in Jambi Province [Online], 2 May 2010, Available from :<http://haze.asean.org/info/indo-sing>.

ความตกลงสองฝ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในทำนองเดียวกับที่ประเทศสิงคโปร์ได้ดำเนินการไป

อนึ่งการส่งเสริมความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค โดยเฉพาะคณะทำงานด้านหมอกควันพิษข้ามแดนในอนุภูมิภาคแม่โขง และคณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศในแถบใต้เส้นศูนย์สูตรที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้ AATHP ให้มากยิ่งขึ้นก็ยังคงเป็นเป็นอีกแนวทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาที่ในแถบนั้นเผชิญอยู่ เนื่องจากมีฐานของสาเหตุการเกิดหมอกควันพิษอย่างเดียวกัน และมีความสัมพันธ์ระหว่างกันที่เหนียวแน่นนั่นเอง

4.2.2.2 การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง

ดังที่กล่าวแล้วว่าทุกประเทศมีมาตรการด้านกฎหมายภายในเพียงพออยู่แล้วในการการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง ไม่ว่าจะเป็กฎหมายสิ่งแวดล้อม แพ่ง อาญา หรือแม้แต่ปกครอง ดังนั้นหากรัฐดำเนินมาตรการภายในอย่างมีประสิทธิภาพโดยการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง บรากฎดังกล่าวอย่างกรณีศึกษาในศาลมาเลเซียที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ผ่านมา ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจังจะทำให้สามารถจัดการปัญหาในระดับภายในได้เป็นอย่างดี สิ่งที่ตามมานั้นคือปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนในระดับระหว่างประเทศย่อมเบาบางลงตามไปด้วย

อย่างไรก็ดียังมีปัญหาในการที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบายดังกล่าวได้เนื่องจากไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิด ทั้งนี้อาจต้องใช้มาตรการให้ประชาชนร่วมกันสอดส่องดูแล หากพบการกระทำผิดดังกล่าวให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมือง โดยอาจตั้งเป็นเบี้ยนำจับ สิ้นจับเป็นต้น

4.2.2.3 การออกมาตรการจูงใจต่อประชาชนและผู้ประกอบการ

มาตรการจูงใจให้รัฐหรือผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้ไม่เผาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาอีกทางหนึ่ง เพราะจะประชาชนหรือผู้ประกอบการจะเปลี่ยนสถานะจากผู้กระทำความผิด เป็นผู้ให้ความร่วมมือกับรัฐอย่างแนบเนียน ตัวอย่างมาตรการจูงใจให้ไม่เผาอย่างเช่นการจัดเตรียมความช่วยเหลือจากภายนอกเช่น NGO หรือองค์การระหว่างประเทศในการสนับสนุนทางการเงินเพื่อสร้างแนวกันไฟ พัฒนาศักยภาพชุมชนในการจัดการไฟป่าเช่นการฝึกฝนการใช้เครื่องมือง่าย ๆ ในการดับไฟ การสร้างอาชีพทางเลือกให้กับประชาชน เป็นต้น

จากการศึกษาในบทที่ 4 ทั้งหมดเป็นการบ่งชี้ปัญหาในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยอาศัยแนวการบังคับใช้ 1979 ECE Convention มาเป็นเครื่องชี้วัด และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยบทเรียนจากยุโรป กฎบัตรอาเซียน รวมไปถึงกลไกและ

มาตรการอื่นๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน

อย่างไรก็ดี ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในภาคีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ในบทต่อไปจึงศึกษาความสัมพันธ์ของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนต่อประเทศไทย ว่าสอดคล้องและนำไปสู่การบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่



ศูนย์วิทยพัทยาการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความสัมพันธ์ของข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษ จากหมอกควันข้ามแดนกับประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในภาคีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงดังกล่าวกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของมาตรการทางกฎหมาย มาตรการลงโทษและเยียวยา มาตรการจูงใจไม่ให้เผา หน่วยงานกำกับดูแล และการดำเนินงานของประเทศไทยภายใต้ข้อตกลงอาเซียน ว่ามีความสอดคล้องและนำไปสู่การบังคับใช้ข้อตกลงอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

5.1 สถานการณ์หมอกควันพิษในประเทศไทย

สถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในประเทศไทยมีทั้งในส่วนของหมอกควันพิษจากไฟป่า และหมอกควันจากการเผาในที่โล่งอื่น ดังนี้

5.1.1 สถานการณ์หมอกควันจากไฟป่าในประเทศไทย

ประเทศไทยอยู่ในฐานะทั้งผู้ได้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดนและผู้ก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังนี้

5.1.1.1 ในฐานะผู้รับผลกระทบหมอกควันพิษข้ามแดน

ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง อาทิในปี ค.ศ. 1997 ไฟป่าครั้งใหญ่ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ทำให้เกิดหมอกควันปกคลุมหลายประเทศ รวมถึงทางตอนล่างของประเทศไทย¹ ในเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม ปี ค.ศ. 2006 จังหวัดสตูลและปัตตานีเผชิญกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนซึ่งมีต้นกำเนิดจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และในเดือนตุลาคม ประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าวอีกครั้งคราวนี้หมอกปกคลุมกว้างขวางทั้งจังหวัดยะลา ปัตตานี สงขลา นราธิวาส และสตูล² ในปี ค.ศ. 2007 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์หมอกควันจากไฟป่าที่เกิดในประเทศอินโดนีเซีย และประเทศพม่าในช่วงฤดูแล้ง

¹ Wikipedai, 1997 Southeast Asian haze [Online], 1997. Available from : http://en.Wikipedia.org/wiki/1997_Southeast_Asian_haze

² Wikipedai, 2006 Southeast Asian haze [Online], 2006. Available from : http://en.wikipedia.org/wiki/2006_Southeast_Asian_haze

ของประเทศไทย พื้นที่ภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทยได้รับผลกระทบจากหมอกควันของไฟป่าที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีตำแหน่งไฟไหม้ประมาณ 970 จุด และพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ก็ได้รับผลกระทบจากหมอกควันของไฟป่าที่เกิดขึ้นในประเทศพม่าซึ่งมีตำแหน่งไฟไหม้ประมาณ 1082 จุด และเมื่อลมเปลี่ยนทิศพัดเข้าสู่ประเทศไทยทั้งตอนบน และตอนล่างของประเทศ จึงส่งผลให้ท้องฟ้ามีดครึ้มมีทัศนวิสัยต่ำกว่า 1 กิโลเมตร และปริมาณฝุ่นขนาดเล็กที่เป็นอันตรายต่อปอดชั้นใน มีอยู่ในบรรยากาศเกิดค่ามาตรฐานเป็นเวลานานเป็นเดือน³

5.1.1.2 ในฐานะผู้ก่อหมอกควันข้ามแดน

ประเทศไทยเองก็มีเหตุการณ์ไฟป่าขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพื้นที่ป่าที่ประสบปัญหาไฟป่าเป็นประจำ คือ ป่าผลัดใบ ซึ่งต้นไม้จะมีการผลัดใบทิ้งและแตกใบใหม่ตามช่วงฤดูกาล ดังนั้นฤดูไฟป่าในประเทศไทยก็จะเกิดสอดคล้องกับช่วงฤดูกาลด้วยเช่นกัน โดยไฟป่าจะเกิดในช่วงฤดูแล้งของแต่ละปี ส่วนใหญ่เริ่มต้นตั้งแต่กลางเดือนพฤศจิกายนและไปสิ้นสุดลงในช่วงกลางเดือนพฤษภาคมของปีถัดไป โดยมีช่วงที่ไฟป่ามีความรุนแรงสูงสุดในเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม อย่างไรก็ตามในปีที่เกิดภาวะภัยแล้งรุนแรง ทำให้เกิดฝนทิ้งช่วงฤดูไฟป่าก็จะทอดยาวไปจนถึงเดือนมิถุนายน สำหรับทางภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งมีปริมาณฝนโดยเฉลี่ยสูงกว่าภาคอื่นๆ และมีช่วงฤดูกาลที่แตกต่างจากภาค ฤดูไฟป่าทางภาคใต้จึงแตกต่างไปจากภาคอื่นๆ ด้วยเช่นกัน โดยแต่ละปีจะเกิดไฟป่าในช่วงเวลาสั้น ๆ 2 ช่วง คือ ช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน และช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม จากสถิติที่ผ่านมาในภาคเหนืออุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่ มักเกิดไฟป่าในช่วงเดือนมีนาคม ในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย มักจะเกิดป่าช่วงต้นเดือนมีนาคม อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่จังหวัดนครราชสีมา มักจะเกิดป่าช่วงปลายเดือนมีนาคม แม้แต่ และทางภาคใต้ ที่ภูโตแดง(To Dang) ซึ่งมีลักษณะเป็นป่าไม้หนองน้ำและถ่านหินเลนก็ยังคงเคยเกิดไฟป่าต่อเนื่องเป็นระยะเวลาถึงสองเดือนตั้งแต่ปลายเดือนเมษายนถึงปลายเดือนมิถุนายน ก่อให้เกิดหมอกควันปกคลุมจังหวัดนราธิวาสเกือบสองเดือน เหล่านี้ก่อให้เกิดความเสียหายที่ประเมินค่าไม่ได้

สาเหตุของการเกิดไฟป่าในประเทศไทยจากการเก็บสถิติไฟป่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528-2542⁴ ซึ่งมีสถิติไฟป่าทั้งสิ้น 73,630 ครั้ง พบว่าเกิดจากสาเหตุตามธรรมชาติคือฟ้าผ่าเพียง 4 ครั้ง

³ สุริยา วรวัฒน์, ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการเผาในที่โล่งและแนวทางการแก้ไข [ออนไลน์], 24 กันยายน 2547. แหล่งที่มา <http://www.reo06.net/home/content/view/100/54/1/0>

⁴ อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, กรม, สาเหตุของการเกิดไฟป่า[ออนไลน์], 2542. แหล่งที่มา : http://www.dnp.go.th/ForestFire/FIRESCIENCE/lesson%201/lesson1_6.htm.

เท่านั้น คือเกิดที่ภูกระดึง จังหวัดเลย ที่ห้วยน้ำดัง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ท่าชะะ จังหวัดชุมพร และที่เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา แห่งละหนึ่งครั้ง ดังนั้นจึงถือได้ว่าไฟฟ้าในประเทศไทยทั้งหมดเกิดจากการกระทำของคน โดยมีสาเหตุต่างๆ กันไป ได้แก่

เก็บหาของป่า เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่ามากที่สุด การเก็บหาของป่าส่วนใหญ่ ได้แก่ ไข่มดแดง เห็ด ใบตองตึง ไม้ไผ่ น้ำผึ้ง ผักหวาน และไม้พิน การจุดไฟส่วนใหญ่เพื่อให้พื้นป่าโล่ง เดินสะดวก หรือให้แสงสว่างในระหว่างการเดินทางผ่านป่าในเวลากลางคืน หรือจุดเพื่อกระตุ้นการออกของเห็ด หรือกระตุ้นการแตกใบใหม่ของผักหวานและใบตองตึง หรือจุดเพื่อไล่ตัวมดแดงออกจากรัง รมควันไล่ผึ้ง หรือไล่แมลงต่างๆ ในขณะที่อยู่ในป่า

เผาไร่ เป็นสาเหตุที่สำคัญรองลงมา การเผาไร่ก็เพื่อกำจัดวัชพืชหรือเศษซากพืชที่เหลืออยู่ภายหลังจากการเก็บเกี่ยว ทั้งนี้เพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกในรอบต่อไป ทั้งนี้โดยปราศจากการทำแนวกันไฟและปราศจากการควบคุม ไฟจึงลามเข้าป่าที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง

แก่งจุด ในกรณีที่ประชาชนในพื้นที่มีปัญหาความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องที่ทำกินหรือถูกจับกุมจากการกระทำผิดในเรื่องป่าไม้ ก็มักจะหาทางแก้แค้นเจ้าหน้าที่ด้วยการเผาป่า

ความประมาท เกิดจากการเข้าไปพักผ่อนในป่า ก่อกองไฟแล้วล้มดับ หรือทิ้งก้นบุหรี่ลงบนพื้นป่า เป็นต้น

ล่าสัตว์ โดยใช้วิธีไล่เหล่า คือจุดไฟไล่ให้สัตว์หนีออกจากที่ซ่อน หรือจุดไฟเพื่อให้แมลงบินหนีไฟ นกชนิดต่างๆ จะบินมากินแมลง แล้วดักยึนกอีกทอดหนึ่ง หรือจุดไฟเผาทุ่งหญ้าเพื่อให้หญ้าใหม่แตกกระบัด ล่อให้สัตว์ชนิดต่างๆ เช่น กระตัง กวาง กระต่าย มากินหญ้า แล้วดักรอยิงสัตว์นั้น ๆ

เลี้ยงปศุสัตว์ ประชาชนที่เลี้ยงปศุสัตว์แบบปล่อยให้หากินเองตามธรรมชาติ มักลักลอบจุดไฟเผาป่าให้โล่งมีสภาพเป็นทุ่งหญ้าเพื่อเป็นแหล่งอาหารสัตว์

ความคึกคะนอง บางครั้งการจุดไฟเผาป่าเกิดจากความคึกคะนองของผู้จุด โดยไม่มีวัตถุประสงค์ใดๆ แต่จุดเล่นเพื่อความสนุกสนาน เท่านั้น

5.1.2 สถานการณ์หมอกควันจากการเผาในที่โล่งอื่น

การเผาในที่โล่ง (Open burning) นอกจากจะหมายถึงการเผาและหมอกควันที่เกิดจากไฟป่าแล้ว ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงการเผาลักษณะอื่นอีก ได้แก่ การเผาเศษพืชในการเกษตร และการเผาขยะชุมชน ดังนี้

5.1.2.1 การเผาเศษพืชในการเกษตร

จากผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศของ กรมควบคุมมลพิษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา พบว่า มีปริมาณฝุ่นละอองในบรรยากาศในปริมาณสูงในช่วงฤดูแล้ง ในพื้นที่จังหวัดที่มีการทำการเกษตรมาก เช่น ปทุมธานี อุดรธานี อ่างทอง ราชบุรี สระบุรี กาญจนบุรี นครสวรรค์ เชียงใหม่ และขอนแก่น สาเหตุเกิดเป็นช่วงเวลาที่เกษตรกรจะทำการเผาเศษพืช เพื่อเตรียมดินสำหรับการเพาะปลูกในฤดูที่กำลังจะมาถึง ประกอบกับอากาศในช่วงฤดูแล้งมักมีสภาพที่แห้งและนิ่ง ฝุ่นละอองสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นานไม่ตกสู่พื้นดิน จึงทำให้มีปริมาณฝุ่นในบรรยากาศสูง การเผาเศษวัสดุในพื้นที่การเกษตรทั่วประเทศจึงก่อให้เกิดสารมลพิษเป็นจำนวนมากรวมทั้งก๊าซเรือนกระจกด้วย

5.1.2.2 การเผาขยะในชุมชน

ประเทศไทยมีปริมาณขยะรวมทั้งประเทศประมาณ 14 – 15 ล้านตันต่อปี และมีอัตราเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.8 ต่อปี การกำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาลยังไม่เพียงพอ ส่วนใหญ่ยังเป็นกองและเผาทิ้งในที่โล่ง จึงเป็นแหล่งกำเนิดของควันฝุ่นและสารมลพิษต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีการเผาขยะในครัวเรือน และในสถานประกอบการบางแห่งแหล่งกำเนิดฝุ่นจึงกระจายอยู่ทั่วไป กรมควบคุมมลพิษรายงานว่า ปริมาณขยะที่ไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกวิธี และถูกเผาเป็นครั้งคราว มีประมาณ 10 ล้านตันต่อปี และพบว่า การเผาขยะ 1 กิโลกรัมจะทำให้เกิดฝุ่นขนาดเล็ก (ขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน) ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 19 กรัม หรือแต่ละครัวเรือนจะผลิตฝุ่นจากการเผาขยะประมาณ 45.7 กรัมต่อวัน ถ้าขยะมีพลาสติกปนอยู่ด้วย การเผาในที่โล่งจะก่อให้เกิดสารอินทรีย์ระเหยประมาณ 14 กรัมต่อขยะ 1 กิโลกรัม โดยมลพิษที่สำคัญได้แก่ เบนซีน (Benzene) และไดออกซิน (Dioxin) ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็ง

5.2 มาตรการของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษ

ประเทศไทยให้สัตยาบรรณต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในวันที่ 10 เดือนกันยายน ปี ค.ศ.2003⁵ โดยที่ผ่านมามีประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายดังต่อไปนี้

⁵ Thailand Ratification September, 2003 (Deposit Instrument September 26, 2003)

5.2.1 มาตรการทางกฎหมายและกลไกอื่น ๆ เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมหมอกควันพิษจากไฟฟ้า

ประเทศไทยไม่ได้ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีแห่งข้อตกลงอาเซียนฯ แต่อย่างใด ทั้งนี้มีกฎหมายภายในอยู่หลายฉบับที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน มุ่งเน้นในเรื่องความร่วมมือระหว่างกันเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันไฟฟ้าและหมอกควันพิษข้ามแดน ดังนั้นกฎหมายภายในที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งข้อตกลงโดยมากจึงเป็นกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ประเทศไทยมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าทั้งหมด 5 ฉบับคือพระราชบัญญัติป่าไม้ 2484 พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ 2505 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ 2507 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2550

อนึ่ง นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้วยังมีมาตรการหรือกลไกอื่น ๆ อันจะทำให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น ทั้งนี้อาจพิจารณาความสอดคล้องของกฎหมายและมาตรการภายใน ตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ดังต่อไปนี้

1. การติดตามตรวจสอบ
2. วิเคราะห์ประเมินผล
3. การป้องกัน
4. การเตรียมความพร้อมและแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ
5. ปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันภายใต้บทบัญญัติเรื่องความช่วยเหลือ
6. ความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

1. การติดตามตรวจสอบ

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ที่กำหนดให้ภาคีต้องจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Center) เพื่อดำเนินการติดตามตรวจสอบตามวิธีของแต่ละประเทศ

ประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติในส่วนนี้โดยเฉพาะ แต่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบไฟฟ้า พื้นที่ที่อาจเกิดไฟไหม้ สภาพแวดล้อมที่อาจนำไปสู่การเกิดไฟ และหมอกควัน

นอกจากนั้นในปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ได้ออกมาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552⁶ ขึ้น โดยมีมาตรการเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบไฟป่าดังต่อไปนี้

ติดตามความผันผวนของสภาพภูมิอากาศ โดยให้ติดตามความผันผวนของสภาพอากาศ อันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน (Global Warming) ซึ่งอาจมีผลทำให้อากาศแปรปรวนเกิดความกดอากาศสูงแผ่ลงมาปกคลุมพื้นที่เป็นเวลานานจนผิดปกติ จนทำให้เกิดวิกฤติหมอกควันไฟปกคลุมพื้นที่อย่างหนาแน่นและต่อเนื่องอีก ทั้งนี้ให้หน่วยงานเร่งประชาสัมพันธ์และประสานฝ่ายปกครองในพื้นที่แจ้งเตือนประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ ด่วนแจ้งการเผาในพื้นที่โล่งแจ้งทุกกรณีในห้วงนี้อย่างเด็ดขาด

จัดตั้งศูนย์ข้อมูลและแจ้งเตือนภัยจากไฟป่า โดยการเปิด Website ชื่อ www.dnp.go.th/forestfire/ เป็นแหล่งข้อมูลวิชาการไฟป่า กิจกรรมการควบคุมไฟป่า ขาวไฟป่า สถิติด้านไฟป่า สถานการณ์และการพยากรณ์การเกิดไฟป่าไว้บริการหน่วยงานภาครัฐ เกษตรกร และประชาชนโดยทั่วไป ตลอดจนสามารถแจ้งเหตุไฟป่าผ่านทางโทรศัพท์สายด่วน 1362 ได้ตลอด 24 ชั่วโมง

จัดระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและดัชนีการเกิดไฟป่า โดยการจัดทำระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) โดยการพยากรณ์สถานการณ์ไฟป่าเพื่อแจ้งเตือนภัยแก่สาธารณชน และตรวจติดตามดัชนีการเกิดไฟป่า (Fire Weather Index) เพื่อเป็นข้อมูลเตรียมความพร้อม ผ่านทาง Website ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช คือ www.dnp.go.th/forestfire/ สำหรับดัชนีการเกิดไฟป่า (Fire Weather Index) ของหน่วยงานพื้นที่ให้จัดทำและติดตั้งไว้หน้าที่ทำการหน่วยงานภาคสนามทุกหน่วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทย มีการดำเนินมาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติข้อที่ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้ว

⁶ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง .กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักป้องกันปราบปรามและควบคุมไฟป่า ,มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า [ออนไลน์], 2553. <http://www.dnp.go.th/forestfire/2553/Measure2553.pdf>

2. วิเคราะห์ประเมินผล

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 8 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่กำหนดให้ภาคีต้องแน่ใจว่าศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติจะสื่อสารกับศูนย์อาเซียนเป็นระยะๆ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดไฟป่าหรือไฟบนดิน⁷ ทั้งนี้ยังไม่พบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีข้อนี้

อย่างไรก็ดีมาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552 กำหนดให้สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟป่า สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขาทุกสาขา สำนักอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า ทำหน้าที่ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล Hotspots โดยการตรวจติดตาม Hotspots จากดาวเทียม Terra และ Aqua นำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศไฟป่าของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทำให้สามารถตรวจติดตามการเกิดไฟป่าและไฟในพื้นที่เกษตรกรรมได้ในแบบ Near real time แจ้งข้อมูลการเกิดและพิกัดของไฟทั้งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อยู่อาศัยได้ทุกๆ 4-6 ชั่วโมง และส่งพิกัด Hotspots ให้หน่วยงานที่ตรวจพบ Hotspots ทาง E-mail ทุกวันเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการควบคุมไฟป่าแต่ละพื้นที่และเผยแพร่ข้อมูลผ่าน Website กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ www.dnp.go.th/forestfire/

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทย มีการดำเนินมาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติข้อที่ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้ว

3. การป้องกัน

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 9 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่ในข้อที่การออกและบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการอื่นๆ รวมถึงส่งเสริมนโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงโดยสิ้นเชิง (Zero Burning Policy) ประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวได้แก่

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ในมาตรา 54 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า” และในมาตรา 72 ตรีได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท”

⁷ ดู AATHP Art 8

^{*} AATHP Art 1(14) นโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิง คือนโยบายที่ห้ามการเผาในที่โล่งแจ้ง แต่ยอมให้มีการเผาที่มีการควบคุมในบางลักษณะได้

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะรักษาพื้นที่ป่า โดยกฎหมายมีวิธีการดำเนินการโดยการประกาศให้พื้นที่ป่าแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นเขตป่าสงวน โดยในมาตรา 14 ที่บัญญัติว่า “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพ ป่าสงวนแห่งชาติ” ผู้ใดฝ่าฝืนในมาตรา 31 กำหนดว่า “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปีและปรับตั้งแต่ห้าพันถึงห้าหมื่นบาท”

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเช่นเดียวกันในแง่ของวิธีการกับพระราชบัญญัติป่าสงวน ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่กลไกในการบังคับใช้และมาตรการต่างๆ มีลักษณะที่เข้มงวดมากกว่าและมีมาตรการลงโทษที่รุนแรงกว่า กล่าวคือในมาตรา 16 (1) “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า”ซึ่งได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 24 ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 16 (1) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” นอกจากนั้นยังมีมาตรา 16(19) ที่บัญญัติว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง” ซึ่งได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 27 ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (19) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในมาตรา 37 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่” และ มาตรา 38 ที่บัญญัติ “ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใด แผ้วถางเผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น” โดยได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ใน มาตรา 54 ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 38 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

นอกจากนั้นตามมาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552⁸ ได้กำหนดให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขาทุกสาขา สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟป่า สำนักอุทยานแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

รณรงค์ประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่า โดยให้หน่วยควบคุมไฟป่าทุกแห่งทำการรณรงค์ป้องกันไฟป่าตามแผนปฏิบัติงานประจำปี ให้หน่วยงานทุกหน่วยงานของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชที่มีกิจกรรมประชาสัมพันธ์ หรือฝึกอบรมสอดแทรกการประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่าอย่างต่อเนื่อง และประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่า ผ่านสื่อของกรมประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชนอื่นทุกแขนง

⁸ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง .กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักป้องกัน ปราบปรามและควบคุมไฟป่า ,มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6.

หาข่าวในพื้นที่ โดยให้ประสานผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เพื่อหาข่าวบุคคลที่บุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ล่าสัตว์ หาของป่าและเผาป่าเป็นประจำ พร้อมทั้งสร้างความเข้าใจหรือให้คำแนะนำหรือดำเนินคดีตามกฎหมาย

บังคับใช้กฎหมาย ให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราลาดตระเวนในพื้นที่อย่างเข้มข้นต่อเนื่องในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการบุกรุก แฉ้วางและจุดไฟเผาป่า กรณีที่พบการบุกรุกพื้นที่ให้ดำเนินการจับกุมและดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด

จัดทำฝายต้นน้ำ (ฝายแม้ว) เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นให้หน่วยงานอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำร่วมกับหน่วยควบคุมไฟป่าในพื้นที่ทุกแห่ง สำรวจลำห้วยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่รับผิดชอบ เพื่อเป็นฐานข้อมูลจัดทำฝายต้นน้ำหรือฝายแม้ว (Check Dam) สำหรับเก็บกักน้ำสร้างความชุ่มชื้นให้แก่พื้นที่ป่า

ป้องกันการเกิดไฟป่าจากสองข้างทาง ให้ประสานกับหน่วยงานกรมทางหลวงหรือหน่วยงานรับผิดชอบเส้นทางหลวงที่ติดเขตป่า กำหนดมาตรการป้องกันการเกิดไฟป่าจากริมทางหลวงแล้วลุกลามเข้าป่า

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทย มีกฎหมายและการดำเนินมาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติข้อที่ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้ว

4. การเตรียมความพร้อมและแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 10 และ 11 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวได้แก่

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 “สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย ... ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ...”

จะเห็นได้ว่าไฟป่าในที่โล่ง อย่างเช่นการเผาขยะหรือวัชพืชในนา หากเกิดมีการลุกลาม ถือเป็นสาธารณภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งในมาตรา 15 กำหนด “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” และในมาตรา 19 “ให้นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย” และในมาตรา 20 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหาร

ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย”

ดังนั้นในเรื่องของการเผาในที่โล่งจากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินและเตรียมความพร้อมกรณีเกิดไฟในที่โล่งขึ้น เช่นกรณีชาวบ้านจุดไฟเผาวัชพืชแล้วเกิดลุกลาม โดยมีนายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการกำหนดหน้าที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการป้องกันควบคุมไฟและฝุ่นละอองจากการเผาดังกล่าว

ส่วนในเรื่องของการเตรียมความพร้อมและแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเกี่ยวกับไฟป่า มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552⁹ กำหนดให้สำนักป้องกันปราบปรามและควบคุมไฟป่าสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขาที่มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

การเตรียมความพร้อม

1. การเตรียมการก่อนถึงฤดูไฟป่า โดยการ

1.1 จำแนกพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า โดยการจัดทำแผนที่จำแนกพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า 3 ระดับคือ สูง ปานกลาง และต่ำ โดยจำแนกตามประเภทของป่าดังนี้ ป่าเต็งรัง ป่าเบญจพรรณ มีความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าสูง ป่าดิบแล้ง ป่าพรุ ป่าสนเขา มีความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าปานกลางและป่าดิบชื้นมีความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าต่ำ ให้ติดตามทาง Website ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช คือ www.dnp.go.th/forestfire/

1.2 ประกาศจังหวัดกำหนดเขตควบคุมไฟป่า โดยการให้ประธานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกประกาศจังหวัดกำหนดเขตควบคุมไฟป่า และมาตรการในเขตควบคุมไฟป่าพร้อมประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ประกาศจังหวัดในช่วงฤดูไฟป่าอย่างต่อเนื่อง (โดยให้เสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ออกประกาศจังหวัดก่อนฤดูไฟป่าทุกปีและส่งสำเนาประกาศจังหวัดดังกล่าวให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชทราบด้วย)

1.3 จัดทำแผนระดมพลดับไฟป่า โดยการให้จัดทำแผนระดมพลดับไฟป่า 3 ระดับกล่าวคือ สถานการณ์ปกติ กรณีสถานการณ์ไฟป่าเพิ่งเกิดและถูกตรวจพบทันที หรือเพิ่งตรวจพบไฟป่าโดยไฟไหม้ลุกลามไปแล้วเป็นเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ สถานการณ์รุนแรง กรณีเพิ่งตรวจพบไฟป่า โดยไฟได้ลุกลามไปแล้วเป็นเนื้อที่มากกว่า 100 ไร่หรือตรวจพบไฟแล้วดับไฟด้วย

⁹ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง .กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักป้องกันปราบปรามและควบคุมไฟป่า ,มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6.

แผนระดมพลดับไฟป่าในสถานการณ์ปกติแต่ไม่สามารถควบคุมไฟได้ภายในเวลา 3 วัน และสถานการณ์วิกฤต

จากนั้นส่งให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทราบพร้อมทั้งดำเนินการร่วมฝึกซ้อมระดมพลดับไฟป่าของแต่ละสำนัก บริหารพื้นที่อนุรักษ์ร่วมกับสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ข้างเคียง

1.4 จัดเตรียมความพร้อมอุปกรณ์ดับไฟป่า โดยให้จัดเตรียมและบำรุงรักษายานพาหนะอุปกรณ์ดับไฟป่าและวิทยุสื่อสารให้อยู่ในสภาพดี พร้อมใช้ปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา

1.5 หมั่นกวาดซัน และตรวจตราลาดตระเวน ให้กำชับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาคสนามทุกหน่วยงานกวาดซัน ตรวจตราลาดตระเวนดูแลป้องกันและปราบปราม การบุกรุกแผ้วถางทำลายทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และควบคุมไฟป่าในพื้นที่รับผิดชอบอย่างเข้มข้น

1.6 การปฏิบัติงานช่วงฤดูแล้งและเทศกาล ในฤดูแล้งและช่วงเทศกาลวันหยุดราชการหลายวัน เช่นเทศกาลวันปีใหม่และเทศกาลวันสงกรานต์ปี 2552 ซึ่งมีการลักลอบการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และเกิดไฟป่ารุนแรงกว่าปกติ หัวหน้าหน่วยงานต้องประจำอยู่ ณ ที่ตั้งในพื้นที่รับผิดชอบ ไม่อนุญาตให้หัวหน้าหน่วยงานควบคุมไฟป่าและหน่วยงานป้องกันรักษาป่าเดินทางออกนอกพื้นที่รับผิดชอบโดยไม่ได้รับอนุญาตจากต้นสังกัด

1.7 จัดตั้งเครือข่ายการแก้ไขปัญหาไฟป่าภาคประชาชนให้จัดตั้งเครือข่ายการแก้ไขปัญหาไฟป่าภาคประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประสบปัญหาไฟป่าและมลพิษจากหมอกควันจากไฟป่าและไฟจากภาคการเกษตร โดยให้ภาคประชาชนเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหา กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาครบวงจร โดยมีภาครัฐทำหน้าที่ให้การสนับสนุนและเป็นที่ปรึกษาด้านวิชาการ

2. ประสานและเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจจัดการควบคุมไฟป่า โดยการ

2.1 ประสานและเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจจัดการควบคุมไฟป่าให้ประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจด้านการควบคุมไฟป่าให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวน 2,747 องค์กร

2.2 ประสานงานให้คำปรึกษาและสนับสนุนด้านวิชาการให้ประสานงาน ให้คำปรึกษา และสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2,747 องค์กร ที่รับการถ่ายโอนหรืออยู่ระหว่างการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมไฟป่า

2.3 การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบูรณาการดับไฟป่าให้หน่วยงานควบคุมไฟป่าในพื้นที่ประสาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นเพื่อบูรณาการดับไฟป่า และร่วมจัดทำแผนควบคุมไฟป่าในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ส่งสำเนาแผนบูรณาการดับไฟป่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทราบด้วย)

แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ

สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขาทุกสาขา สำนักอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ และสำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

การดับไฟป่าเบื้องต้นโดยหน่วยงานในพื้นที่ โดยให้หน่วยงานภาคสนามทุกหน่วยงานในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการลาดตระเวน ตรวจปราบปรามการบุกรุก แผ้วถาง และจุดไฟเผาป่าในพื้นที่รับผิดชอบอย่างเข้มข้น หากพบเห็นหรือได้รับแจ้งเหตุไฟไหม้ป่าให้รีบดำเนินการดับไฟด้วยตนเองทันที และหากสถานการณ์ไฟป่าคาดว่าจะรุนแรงให้ประสานหน่วยงานควบคุมไฟป่า และหน่วยงานอื่น ๆ ตามแผนระดมพลดับไฟป่าของแต่ละสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์

การดับไฟป่าตามแผนระดมพลดับไฟป่า ให้หน่วยงานภาคสนาม ส่งกำลังพลเข้าดับไฟป่าในพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงาน และส่งกำลังพลสนับสนุนดับไฟป่าแก่หน่วยงานอื่น ๆ ที่ร้องขอตามแผนระดมพลดับไฟป่า

การดับไฟป่าในสถานการณ์วิกฤติให้ชุดปฏิบัติการพิเศษดับไฟป่า (หน่วยเสือไฟ) ทั้ง 15 ชุดซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการพิเศษเคลื่อนที่เร็ว สมรรถนะสูงสนับสนุนการดับไฟป่า ในกรณีเกิดไฟป่ารุนแรง - วิกฤติหรือเกิดไฟป่าในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกล หรือปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษทั่วประเทศ เช่น พื้นที่ป่ารอบเขตพระราชฐาน พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทย มีกฎหมายและการดำเนินมาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติข้อที่ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้ว

5. การปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันภายใต้บทบัญญัติเรื่องการช่วยเหลือ

เมื่อมีไฟป่าเกิดขึ้นในรัฐภาคี AATHP กำหนดให้ รัฐภาคีดังกล่าวช่วยเหลือมีสิทธิที่จะขอความช่วยเหลือจากประเทศภาคีได้ โดยอาจร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐภาคีอื่นโดยตรงหรือผ่านทางศูนย์อาเซียนหรือในกรณีที่เหมาะสมอาจร้องขอจากรัฐอื่นหรือองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้ พันธกรณีดังกล่าวเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้

อย่างไรก็ดีประเทศไทยวางแผนการไว้ว่าในปี 2011 จะดำเนินการจัดทำความตกลงทวิภาคีในเรื่องความช่วยเหลือกับประเทศพม่าและกัมพูชา อันจะก่อให้เกิดมาตรการเกี่ยวกับการปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันภายใต้บทบัญญัติเรื่องการช่วยเหลือ ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น¹⁰

6. ความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 16 และ 17 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในมาตรา 11 ที่ว่า “ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่” ประกอบมาตรา 17(1) “บทบัญญัติในส่วนนี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่าการคั่นคว่าหรือการทดลองในทางวิชาการ” จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการคั่นคว่าและทดลองทางวิชาการเพื่อบำรุงรักษาป่า รวมไปถึงการจัดการป้องกันและควบคุมไฟป่าด้วย

นอกจากนี้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการอาศัยความร่วมมือทางเทคนิคในเรื่องการติดตามตรวจสอบการเกิดไฟป่าเป็นอย่างมาก โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้เริ่มนำข้อมูล Hotspots มาใช้ในงานควบคุมไฟป่าอย่างจริงจังในปี 2549¹¹ โดยความร่วมมือของภาควิชาภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัย Maryland ซึ่งส่งข้อมูล Hotspots รายวันที่ได้จากการตรวจวัดด้วยระบบ MODIS จากดาวเทียม Terra และ Aqua ซึ่งมีประสิทธิภาพสูงกว่า AVHRR บนดาวเทียม ของ NOAA โดยเมื่อรับข้อมูล Hotspots มาแล้ว ก็จะประมวลผลข้อมูล ทำการวิเคราะห์ว่า Hotspots ดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จำนวนกี่จุด และอยู่นอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์จำนวนกี่จุด และหากอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ใด ตำบลอำเภอ จังหวัด และพิกัดใด โดยทราบวันที่ เวลาที่แน่นอนของข้อมูลดังกล่าว และเป็นข้อมูลของการผ่านของดาวเทียมเพียงรอบเดียว ไม่ใช่ข้อมูลสะสม จากนั้นส่วนควบคุมไฟป่า จะส่งข้อมูลให้สำนักบริหารพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขาทุกแห่ง ใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนงานประเมินสถานการณ์ในภาพรวม ใช้ประกอบกับข้อมูลการตรวจหาไฟภาคพื้นดิน ใช้ตรวจสอบกับข้อมูลการดับไฟในพื้นที่จริง และแยกแยะจุดที่เป็น False Alarm เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงระบบการตรวจวัด Hotspots ให้มีความถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้น ในอนาคต

¹⁰ สัมภาษณ์ พิรพร เพชรทอง, นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 5 เมษายน 2553.

¹¹ อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, กรม, การตรวจหาไฟด้วยดาวเทียม [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา : http://www.dnp.go.th/forestfire/FIRESCIENCE/lesson%205/lesson5_5.htm

ในขณะเดียวกันเพื่อรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในเรื่องความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์กรมอุทยานฯ ยังได้เผยแพร่ข้อมูล Hotspots รายวันผ่านทางเว็บไซต์ www.dnp.go.th/forestfire เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน ไม่สับสน แก่หน่วยราชการอื่นๆ และประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย ซึ่งข้อมูล Hotspots ที่เกิดไฟป่าขึ้นจริงมีค่าความถูกต้องประมาณ 82.3 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นข้อมูล Hotspots จากดาวเทียมจึงมีความถูกต้องแม่นยำค่อนข้างสูง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทย มีกฎหมายและการดำเนินมาตรการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติข้อที่ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้ว

5.2.2 มาตรการลงโทษและเยียวยาความเสียหาย

แม้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนจะไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษ แต่หากรัฐภาคีมีความจริงใจที่จะบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวแล้ว มาตรการลงโทษที่มีอยู่ภายใน ย่อมเพียงพอต่อการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพจากระดับภายในประเทศ ในส่วนของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่จะนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าวต่อไป

1. กฎหมายอาญา

ตามประมวลกฎหมายอาญามีมาตรการลงโทษกรณีที่มีการเผาในที่โล่งลุกลามกว้างขวาง จนน่าจะเป็นอันตราย แม้จะเป็นทรัพย์สินของตนเอง เช่นการเผาถางที่นาเพื่อเตรียมปลูกข้าว หรือการเผาขยะมูลฝอยหรือเศษวัสดุในที่ของตนในกรณีที่น่าจะเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น เช่นทำให้ไฟลามไปในสถานที่ของบุคคลอื่นที่อยู่ข้างเคียง หรือการสูดดมควันดังกล่าวทำให้ผู้อื่นเจ็บป่วยหรือทำให้ทัศนวิสัยในการมองเห็นไม่ดี อาจเข้ากรณีตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 220^{*} ที่บัญญัติว่า การเผาวัตถุใดๆ จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นก็ถือว่าเป็นความผิดในทางอาญา ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า จะสามารถนำความผิดดังกล่าวไปใช้ได้โดยไม่มีการฟ้องร้อง ประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ คำว่า “น่าจะเป็นอันตราย” ต่อผู้อื่นมีความหมายครอบคลุมเพียงใด ตัวอย่างที่น่าจะใช้ได้สำหรับกรณีมลพิษทางอากาศ ได้แก่ กรณีการก่อให้เกิดหมอกควัน

^{*} มาตรา 220 ผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใด ๆ แม้เป็นของตนเอง จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในวรรคแรก เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้แก่ทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในมาตรา 218 ผู้กระทำต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 218

หรือกลุ่มก๊าซที่มีความเข้มข้นจนทำให้เกิดการเจ็บป่วยอย่างฉับพลัน หรือการทำให้ทัศนวิสัยในการมองเห็นต่ำ และนำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่สามารถที่จะนำไปใช้ได้กับกรณีที่มีมลพิษทางอากาศมีผลในลักษณะของการค่อย ๆ สะสม

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

แนวความคิดเรื่อง “ผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย” อันเป็นมาตรการลงโทษผู้ก่อมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายภายในของประเทศไทยด้วย ได้แก่แนวความคิดเรื่อง “ผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย” หรือ ที่รู้จักกันว่า หลัก Polluter pays principle (PPP) หลักนี้ได้กล่าวถึงในครั้งแรกเมื่อ ค.ศ.1972 ใน OECD Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies วางหลักให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในผลที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม¹² และหลักนี้ได้มีการยืนยันใน Principle 16¹³ Rio Declaration , Agenda 21 และใน World Summit on Sustainable Development (WSSD) Johannesburg Plan of Implementation จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ หลัก PPP เป็นที่รู้จักกันทั่วไปในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

หลัก PPP มาจากนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ต้องการให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องชดใช้หรือชดเชยจ่ายค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การยุติการเรียกร้องในกรณีที่เกิดมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อมไม่ว่าผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบในส่วนของค่าใช้จ่ายทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการจัดการมลพิษ และยักรวมถึงกรณีที่มีการกระทำความผิดในทางด้านสิ่งแวดล้อม บรรดา ค่าความเสียหาย ค่าใช้จ่ายทั้งหลายที่รัฐได้ใช้ไป หรือที่สังคมเกิดความเสียหาย ผู้ก่อให้เกิดมลพิษก็ต้องรับผิดชอบด้วย

ในประเทศไทยก็ได้รับหลัก PPP มาใช้ในเรื่องของความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างเช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำมาใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมมา

¹² OECD Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, where it stated that: “The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called Polluter-Pays Principle.”

¹³ Principle 16 National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment

รวมถึงปัญหามลพิษทางอากาศเช่นกัน โดยขณะนี้มีการคาดว่าจะนำหลัก PPP มาใช้ในโครงการบำบัดน้ำเสียที่นำมาใช้ เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษทุกคนมีความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามาแก้ไขปัญหาร่วมของรัฐ¹⁴ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอนโยบายและแผนจัดการมลพิษ เพื่อเป็นกรอบและทิศทางการดำเนินงานใน 20 ปีข้างหน้า โดยบรรจุในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2540-2559) ของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสาระสำคัญ คือการป้องกัน แก้ไข ลดและขจัดมลพิษ ด้านต่างๆโดยยึดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย การบำบัดและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย¹⁵ หรือในกรมอนามัย ได้มีการเก็บค่าธรรมเนียมในกิจการคาราโอเกะและดิสโก้เทค เนื่องจากก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ โดยยึดจากหลัก PPP เช่นกัน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 96* กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่แพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีบางส่วนของหลักการ“ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” นี้ปรากฏในทางกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้ว เพียงแต่อาจจะไม่ได้เรียกว่า “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” นั่นเอง ดังนั้นหากควันที่เกิดจากการเผาในที่ของผู้ใด แพร่กระจายของมลพิษอันเป็น

¹⁴ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ปี พ.ศ. 2544 [ออนไลน์], 2544. แหล่งที่มา : http://www.onep.go.th/soe/t_soe44_1.asp.

¹⁵ ควบคุมมลพิษ, กรม, การดำเนินงานของกรมควบคุมมลพิษ [ออนไลน์], 2549. แหล่งที่มา : http://www.pcd.go.th/ab_operation.html.

*พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใด ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบบรรเทาหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

เหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหาย ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น

3. กฎหมายแพ่ง¹⁶

แท้จริงการเรียกร้องเพื่อการเยียวยาความเสียหายกรณีความเสียหายจากหมอกควันที่เกิดจากการเผาในที่โล่งมาจากการกระทำของบุคคล ต้องอาศัยหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 96 ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่แพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย ดังที่กล่าวข้างต้นนั้น ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมาตรการทางแพ่งนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดกรณีหนึ่ง และความเสียหายที่เกิดจากการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ

กรณีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิด มาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องการกำหนดค่าเสียหายตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์มุ่งให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเพื่อกลับคืนสู่สภาพเดิมเสมือนหนึ่งไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น หากไม่สามารถกลับสู่สภาวะเดิมได้ ศาลต้องกำหนดให้ชดเชยค่าเสียหายโดยทางอื่น และการชดเชยเป็นเงินเป็นวิธีการสุดท้าย ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมก็มีจุดมุ่งหมายให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเพื่อกลับคืนสู่สภาพเดิมเช่นกัน โดยดูจากพฤติกรรมและความร้ายแรงจากละเมิดมิได้มุ่งให้คู่ความตกลงกำหนดความเสียหายเองตามชอบใจ

ส่วนความเสียหายที่เกิดจากการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1337^{**} มีมาตรการการเยียวยาความเสียหายที่กว้างขวางกว่ามาตรา 420 ที่บังคับเฉพาะให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ในขณะที่มาตรา 1337 ศาลอาจออกคำสั่งห้ามหรือให้ปฏิบัติอย่างใดเพื่อยังความเสียหายให้หมดสิ้นไปหรือจะฟ้องเรียกค่าเสียหายก็ได้

¹⁶ พินิจ นิติวทยาเทพ. “มาตรการเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549). หน้า 9-27.

^{**} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1337 บุคคลใด ใช้สิทธิของตน เป็นเหตุให้ เจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ ได้รับความเสียหาย หรือ เดือดร้อน เกินที่ควรคิด หรือ คาดหมายได้ว่า จะเป็นไปตามปกติ และ เหตุอันควร ในเมื่อเอา สภาพ และ ตำแหน่งที่อยู่ แห่งทรัพย์สินนั้น มาคำนึงประกอบไว้ ท่านว่า เจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ มีสิทธิจะปฏิบัติการ เพื่อยังความเสียหาย หรือ เดือดร้อนนั้น ให้สิ้นไป ทั้งนี้ ไม่ลบล้างสิทธิ ที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

อย่างไรก็ดีการเยียวยาความเสียหายจากหมอกควันพิษจากการเผาในที่โล่งด้วยมาตรการทางแพ่งนั้น อาจมีกรณีกำหนดค่านวมเป็นตัวเงิน และในความเสียหายบางอย่างอาจมีค่าขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่นกรณีหมอกควันพิษทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ผู้เสียหายอาจขอให้ศาลมีคำสั่งระงับ หรือให้กระทำการหรือหยุดกระทำการใด ๆ เพื่อให้ความเสียหายจากหมอกควันหมดสิ้นไป แทนการเรียกค่าเสียหายเป็นตัวเงินก็ได้

4. กฎหมายปกครอง¹⁷

กรณีความเสียหายเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองอย่างเช่น การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมและป้องกันการเกิดไฟป่าหรือการเผาในที่โล่ง เป็นต้น โดยศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้เงินส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (3) *

ทั้งนี้ไม่มีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายเนื่องจากความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดมาตรา 438 ถึง 447 มาใช้บังคับในการกำหนดค่าเสียหายในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

5.2.3 มาตรการจูงใจให้ประชาชนไม่เผา

นอกจากมาตรการลงโทษแล้ว ประเทศไทยยังมีมาตรการจูงใจให้ประชาชนไม่เผา อย่างเช่น ปัญหาการเผาอ้อย ที่ชาวไร่อ้อยตัดอ้อยสด และเผาอ้อยเพียงแค่หวังว่า ตัดอ้อยได้ง่ายขึ้น ที่นอกจากการเผาอ้อยจะทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อหน้าหนักและคุณภาพความหวานของอ้อยที่ส่งเข้าโรงงาน ซึ่งถือเป็นปัญหาอย่างรุนแรงในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เนื่องจากทำให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลลดลงอย่างมาก ซึ่งผู้ที่สูญเสียประโยชน์โดยตรงก็คือ เกษตรกรนั่นเอง

¹⁷ พิณิจ นิติวิทยาเทพ. “มาตรการเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม,” อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16 , หน้า 34-39.

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 72 (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและ เงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ดังนั้น จึงมีความร่วมมือระหว่างโรงงานน้ำตาลด้วยกัน คือ การรณรงค์ให้เกษตรกรลดการเผาอ้อยอย่างเต็มรูปแบบ ทั้งการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องถึงผลเสียจากการเผาอ้อย ทั้งในระดับปัญหาสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงมีมาตรการจูงใจในเรื่องของราคารับซื้อเพื่อเพิ่มช่องว่างราคาระหว่างอ้อยไฟไหม้และอ้อยสด โดยในปี 2552 อ้อยที่ส่งเข้าโรงงานถ้าเป็นอ้อยไฟไหม้ หรืออ้อยที่ชาวไร่เผาจะถูกตัดราคาตันละ 20 บาท แต่ถ้าอ้อยสดจะมีราคาเพิ่มขึ้นจากราคาที่รับซื้อปกติประมาณตันละ 50 บาท ในปีหน้า 2553เพิ่มเป็น 80 บาท ถือว่าได้โบนัสจากการไม่เผาอ้อย เป็นการเพิ่มช่องว่างราคาอ้อยไฟไหม้กับอ้อยสดให้สูงขึ้น

ขณะที่ในส่วนของภาครัฐเองจูงใจ คือ การปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกรในการซื้อเครื่องตัดอ้อยแทนการเผา รวมถึงปัญหาแรงงานที่ยังขาดแคลน¹⁸

ในส่วนของมาตรการทางอ้อม ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติป่าชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า การฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมโดยการปลูกป่าทดแทน การเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการป่าชุมชน อันถือเป็นมาตรการที่ทั้งประชาชนจะได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ในขณะที่สามารถช่วยแก้ปัญหาที่รัฐขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษา และสอดคล้องผู้กระทำความผิดในป่า

โดยในข้อกำหนดในมาตรา 34 เรื่องการจัดการป่าได้กำหนดว่าเมื่อชุมชนได้ผ่านการตรวจสอบคัดกรองจากกระบวนการตามกฎหมายจนเชื่อมั่นได้ว่าเป็น “ชุมชนที่ดี” เป็นชุมชนที่รักษาป่าและอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนได้แล้วกฎหมายอนุญาตให้ชุมชนเก็บหา “ของป่า” ได้ตามกฎหมายระเบียบที่กฎหมายกำหนด แต่สำหรับ “ไม้” ชุมชนมีสิทธิใช้เฉพาะไม้ไผ่และไม้พื้นเท่านั้น ส่วนไม้อื่น ๆ ห้ามแตะต้องเด็ดขาด เพราะในขณะเดียวกันประชาชนก็มีหน้าที่ในการอนุรักษ์ป่าไม้ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้แม้พระราชบัญญัตินี้จะไม่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการห้ามเผาโดยตรง แต่ผลพลอยได้จากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ในการดูแลรักษาป่า ก็ทำให้ประชาชนมีจิตสำนึกที่จะไม่เผา และช่วยกันสอดส่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเผาป่าได้ด้วย

¹⁸ ชลัช ชินธรรมมิตร, โรงงานน้ำตาลเพิ่มความเข้มข้นรณรงค์ลดการเผาอ้อย [ออนไลน์], 16 มีนาคม 2552. แหล่งที่มา : <http://www.thaipr.net/hc/readnews.aspx?newsid=F37CDABD62D8A8FE968F91BDA6E43739>.

5.2.4 นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมหมอกควันพิษ

ประเทศไทยมีนโยบายเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังต่อไปนี้

1. แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง
2. แผนปฏิบัติงานตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่งปี พ.ศ. 2547-2551
3. แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าปี พ.ศ.2551-2554

1. แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง

แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่งขึ้น ถูกจัดทำขึ้นโดยกรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการดำเนินงานตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน¹⁹ โดยกำหนดนิยามของการเผาในที่โล่งไว้ดังนี้

“การเผาในที่โล่ง”²⁰

หมายถึง การเผาวัสดุต่างๆ ในสถานที่ที่ควันและมลพิษถูกปล่อยสู่อากาศโดยตรงไม่ผ่านปล่องหรือกระบวนการใด ที่จะกรองหรือบำบัดและกำจัดมลพิษที่ออกมา การเผาในที่โล่ง (Open burning) จึงเป็นกิจกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศในโลกในปริมาณมากอีกแหล่งหนึ่งซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย รวมทั้งส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับท้องถิ่นและต่อบรรยากาศโลก โดยอาจจำแนกการเผาในที่โล่งในประเทศไทยเกิดจาก 3 กิจกรรมหลัก ดังนี้คือการเผาเศษพืชในการเกษตร การเผาขยะในชุมชน และไฟป่า

“การควบคุมการเผาในที่โล่ง”²¹

¹⁹ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ, แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2548), หน้า 1.

²⁰ สุริยา วรวัฒน์, ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการเผาในที่โล่งและแนวทางการแก้ไข,กลุ่มงานเฝ้าระวังและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3.

²¹ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ, แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19, หน้า 2.

หมายถึง การใช้แนวทางปฏิบัติ มาตรการ กฎ ระเบียบ หรือกฎหมายเพื่อควบคุมไฟไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆที่เกิดขึ้นในที่โล่ง โดยไม่ก่อให้เกิดไฟลุกลามและสามารถควบคุม หรือลดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ทั้งหมด 7 ยุทธศาสตร์²² กล่าวคือ

ยุทธศาสตร์ ที่ 1 การรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน โดยการกำหนดหน่วยงานประสานการดำเนินการตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน การสร้างกลไกการติดตามตรวจสอบ การป้องกันการเกิดไฟบนพื้นดินและหรือไฟป่า การเตรียมความพร้อมในการดำเนินการร่วมกับประเทศภาคีอื่น การจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ และการให้ความช่วยเหลือ และความร่วมมือทางเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

ยุทธศาสตร์ ที่ 2 การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร โดยการสนับสนุนเทคโนโลยีการเกษตรเพื่อลดการเผาในที่โล่ง การวิจัยและจัดทำคู่มือเพื่อนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรไปใช้ประโยชน์อื่น มีเป้าหมายหลักเพื่อจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรทดแทนการเผาในพื้นที่อย่างน้อย 600,000 ไร่ ในปี พ.ศ. 2550

ยุทธศาสตร์ ที่ 3 การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน โดยการปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยให้มีการบริหารจัดการแบบครบวงจรโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยในระดับจังหวัด รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีเป้าหมายหลักเพื่อลดการเผาของขยะในที่โล่ง โดยจัดให้มีการกำจัดขยะอย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด และมีการใช้ประโยชน์จากขยะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2549

ยุทธศาสตร์ ที่ 4 การจัดการไฟป่า โดยวิธีการป้องกันไฟป่า การตรวจติดตามไฟป่า การปฏิบัติการดับไฟป่า และการฟื้นฟูสภาพหลังการเกิดไฟป่า มีเป้าหมายหลักเพื่อลดพื้นที่ไฟป่าให้เหลือไม่เกินปีละ 300,000 ไร่

ยุทธศาสตร์ ที่ 5 การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน โดยสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน การใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นเชื้อเพลิง เป็นต้น ทั้งนี้มีเป้าหมายหลักเพื่อนำเศษวัสดุเหลือใช้จากการเกษตรมาใช้เป็นพลังงานชีวมวลทดแทนการใช้พลังงานในเชิงพาณิชย์ คิดเป็นร้อยละ 21 และ 25 ของความต้องการใช้พลังงานในปี พ.ศ.2549 และปี พ.ศ.2554 ตามลำดับ

ยุทธศาสตร์ ที่ 6 การส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ โดยการใช้กลไกการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของการเผาในที่โล่งและมีส่วนร่วมในการลดมลพิษ

²²เรื่องเดียวกัน หน้า 8-11.

ยุทธศาสตร์ ที่ 7 การใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการควบคุมการเผาในที่โล่ง

ทั้งนี้ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับแผนงานและมาตรการในการ รongรับนโยบายการห้ามเผาในที่โล่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 26 ท่าน และมีรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็น ประธานอนุกรรมการโดยตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาดำเนินงาน และ กำหนดท่าทีของประเทศไทยในความร่วมมือระดับภูมิภาค ตลอดจนกำหนดแนวทางการ ดำเนินงานเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่งของประเทศไทย ซึ่งที่ผ่านมาคณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำแผน แม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานด้านการ ควบคุมการเผาในที่โล่งของประเทศไทย และแผนปฏิบัติการตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการ ควบคุมการเผาในที่โล่ง (พ.ศ.2547-2551) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายด้านการ ควบคุมการเผาในที่โล่งตามแผนแม่บทแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติจริง²³

2. แผนปฏิบัติงานตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ปี พ.ศ.2547-2551

แผนปฏิบัติงานตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (พ.ศ.2547-2551) ได้ถูกจัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำยุทธศาสตร์ตาม แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง นำไปใช้ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดย ได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 7/2547 เมื่อ วันที่ 3 ธันวาคม 2547

3. แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่า (พ.ศ. 2551-2554)²⁴

แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่าปี พ.ศ.2551-2554 ถูกจัดทำขึ้นโดย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะรัฐมนตรี

²³ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสรุปการแก้ไขปัญหามอกควัน ข้ามแดน (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2553), หน้า 2-5.

²⁴ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลำปาง, แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่าปี 2551-2554 (กรุงเทพฯ : กรมควบคุมมลพิษ, 2552) : หน้า 2-8.

30 ตุลาคม 2550 ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งในพื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรม เพื่อการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควัน เพิ่มประสิทธิภาพการควบคุม ป้องกัน และลดไฟฟ้าโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

เนื่องจากพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ประสบกับปัญหาหมอกควันอย่างรุนแรงในช่วงต้นปี 2550 และตรวจพบแนวโน้มการเพิ่มสูงขึ้นของปริมาณฝุ่นขนาดเล็ก (PM10) ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2550 เป็นต้นมา โดยพบการเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2550 จากข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมตรวจพบจุดความร้อน (Hotspot) จำนวนมากในพื้นที่ประเทศไทย พม่า ลาว เวียดนาม และกัมพูชา ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว มวลอากาศเย็นเริ่มปกคลุมพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย สภาพอากาศแห้งและนิ่ง ฝุ่นละอองสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นาน ไม่สามารถแพร่กระจายออกไปได้ และไม่ตกลงสู่พื้น ก่อให้เกิดสภาพฟ้าหลัว มีหมอกควันปกคลุม ทิศนะวิสัยต่ำกว่า 1 กิโลเมตร ในหลายจังหวัด เช่น เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย แพร่ และน่าน เป็นต้น

แผนดังกล่าวถูกจัดทำขึ้นโดยนำยุทธศาสตร์ตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ในส่วนของยุทธศาสตร์ที่ 2 ในเรื่องการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ภาคการเกษตร ยุทธศาสตร์ที่ 4 ในเรื่องการจัดการไฟฟ้า และยุทธศาสตร์ที่ 6 ในเรื่องส่งเสริมประชาสัมพันธ์ มาปรับปรุงประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและควบคุมปัญหาหมอกควันและไฟฟ้าในปี 2551-2554 ให้มีประสิทธิภาพสามารถนำไปใช้ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติจริง ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ควบคุมการเผาในพื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ควบคุมไฟฟ้า

ยุทธศาสตร์ที่ 3 รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่องค์ความรู้ การมีส่วนร่วม และ การเฝ้าระวัง ป้องกัน ผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายทั้งในส่วนการป้องกัน ควบคุมหมอกควันพิษจากไฟฟ้า และมาตรการลงโทษ เสียหาย และมาตรการจูงใจให้ไม่เผา อีกทั้งนโยบายต่างๆพบว่า ประเทศไทยมีมาตรการของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการหมอกควันพิษจากไฟฟ้าและการเผาในที่โล่งครบถ้วน เพียงพอและสอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน กรณีจะพิจารณาถึงองค์กรภายใต้ข้อตกลงในลำดับต่อไป

5.3 หน่วยงานควบคุมดูแล

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 6 และ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการ

ดำเนินงาน และศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาตินั้น ประเทศไทยได้มอบหมายภารกิจให้กับหน่วยงานต่างๆเพื่อการรองรับพันธกรณีแห่งข้อตกลงดังต่อไปนี้

5.3.1 กรมควบคุมมลพิษ

5.3.2 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

5.3.3 กรมส่งเสริมการเกษตร

5.3.4 กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.3.5 กรมทางหลวง

5.3.6 หน่วยงานอื่น ๆ

5.3.1 กรมควบคุมมลพิษ

ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดตั้งและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน(National Focal Point) และหน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authorities) ของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว²⁵

กรมควบคุมมลพิษ ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน (Focal Point) และหน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authorities) โดยให้เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการกับปัญหาการเผาในที่โล่งในประเทศไทย อาทิ รับผิดชอบในการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่ออนุญาตให้มีการเผาเศษวัสดุการเกษตรเท่าที่จำเป็นในช่วงเวลาที่เหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดไฟลุกลามและส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง และดำเนินการตรวจวัดคุณภาพอากาศ เพื่อติดตามเฝ้าระวังและแจ้งเตือนสถานการณ์มลพิษหมอกควัน ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ซึ่งประสบปัญหามลพิษหมอกควันจากไฟป่า การเผาเศษวัสดุการเกษตร หรือการเผาในที่โล่งทุกกิจกรรม

5.3.2 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ภายใต้บทบัญญัติข้อที่ 7 แห่งข้อตกลงอาเซียนฯ ที่กำหนดให้ประเทศภาคีแต่งตั้งหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่านั้นเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติเพื่อดำเนินงานตามบทบัญญัติเรื่องการติดตามตรวจสอบนั้น ประเทศไทยได้มอบหมายให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Centre)

²⁵ AATHP Art 6.

นอกจากนี้ยังให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authorities) ตามความในบทบัญญัติข้อที่ 6 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เรื่องการจัดการไฟฟ้าอันถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ เนื่องจากการเผาไหม้ในพื้นที่ป่าครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดหมอกควันจำนวนมาก เมื่อถูกลมพัดพา ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประเทศข้างเคียงได้

เพื่อให้มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมจึงมีการออกมาตรการควบคุมไฟฟ้าและการดำเนินการ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านทางมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2546 เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาไฟฟ้า ปี 2547 มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาไฟฟ้า ปี 2548 มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนกรณีสถานการณ์หมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2550 เรื่อง รายงานสถานการณ์มลพิษหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550 เรื่อง รายงานสถานการณ์มลพิษหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ ครั้งที่ 2 มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 เรื่อง รายงานสถานการณ์มลพิษหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ ครั้งที่ 3 และล่าสุดในปี พ.ศ. 2552 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ได้ออกมาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟฟ้า ปี 2552 ขึ้น²⁶ ซึ่งได้ถูกกล่าวถึงมาแล้วในข้างต้น

5.3.3 กรมส่งเสริมการเกษตร²⁷

กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authorities) ตาม AATHP มาตรา 6 ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเผาในพื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรม ตามยุทธศาสตร์การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร ภายใต้แผนปฏิบัติการตามแผนแม่บทแห่งชาติฯ (พ.ศ. 2547-2551) ตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม 3 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งก่อให้เกิดโครงการมากมาย อาทิ

1. โครงการนำร่องสาธิตการใช้มาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรม
2. โครงการข้าวเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

²⁶ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรมอุทยานแห่งชาติ, กระทรวง . สำนักงานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช, มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟฟ้า (กรุงเทพฯ : กรมควบคุมมลพิษ, 2552) หน้า 2-10.

²⁷ ส่งเสริมการเกษตร, กรม. กองส่งเสริมวิศวกรรมเกษตร, การควบคุมการเผาในพื้นที่การเกษตร [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา : www.doae.go.th/prompt/2551/080227_02/01.ppt

3. โครงการนำร่องการจัดการเศษพืชและวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเพื่อการผลิตและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
4. โครงการสร้างเครือข่ายเกษตรกรปลอดการเผา
5. โครงการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรปลอดการเผา

ผลงานที่ผ่านมามีปี 2547 กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมควบคุมมลพิษได้ร่วมกันดำเนินการนำร่องสาธิตและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรทดแทนการเผาแก่เกษตรกรในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา ชัยนาท และเชียงใหม่ รวม 1,048 ราย พื้นที่สาธิต รวม 1,141 ไร่

ปี 2548 กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมควบคุมมลพิษได้มีการจัดตั้งศูนย์สาธิตเทคโนโลยีการเกษตรปลอดการเผาเพื่อนำร่องสาธิตและถ่ายทอดความรู้แก่เกษตรกรในพื้นที่จังหวัดชัยนาท รวม 196 ราย พื้นที่สาธิต รวม 787 ไร่

ปี 2549 กรมส่งเสริมการเกษตรได้ดำเนินงานโครงการหยุดการเผาในพื้นที่การเกษตรเพื่อสร้างเครือข่ายเกษตรกรปลอดการเผาให้เป็นกลไกในการปฏิบัติการลดการเผาในไร่นา จำนวน 400 เครือข่าย ครอบคลุมพื้นที่ 192,068 ไร่ ใน 12 จังหวัด มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ รวม 8,825 ราย

ปี 2550 กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมควบคุมมลพิษได้ร่วมกันดำเนินการสาธิตเทคโนโลยีการเกษตรทดแทนการเผาแก่เกษตรกร รวม 2,216 ราย พื้นที่สาธิต 616 ไร่ และจัดทำแผนงานมาตรการควบคุมการเผาในพื้นที่การเกษตรในระดับจังหวัด รวม 12 จังหวัด

นอกจากนี้ยังมีโครงการเพื่อจัดการการเผาในพื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรวม ภายใต้แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า (พ.ศ. 2551-2554) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 ตุลาคม 50 ดังต่อไปนี้

1. โครงการนำร่องสาธิตการใช้เทคโนโลยีการเกษตรปลอดการเผา
2. โครงการศูนย์เครื่องจักรกลการเกษตรปลอดการเผา
3. โครงการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรใช้สารอินทรีย์ทดแทนสารเคมีทางการเกษตร และการณรงค์งดเผาฟางและตอซังพืช
4. โครงการความร่วมมือภาคเกษตรกรเพื่อการจัดระเบียบการเผา

5.3.4 กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authorities) ตาม AATHP มาตรา 6 ให้เป็นผู้ประสานผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด จัดทำประกาศจังหวัดเพื่อกำหนดเขตควบคุมไฟป่า มาตรการควบคุมไฟป่า มาตรการควบคุมการเผา

พื้นที่เกษตรกรรม และกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด และให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นแกนนำในการรณรงค์ป้องกันไฟฟ้า และขอความร่วมมือในการป้องกันไฟฟ้าจากประชาชนในทุกพื้นที่ที่มีปัญหาไฟฟ้า ให้กำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จำนวน 2,747 แห่ง ซึ่งจะต้องรับการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชให้ปฏิบัติตามแผนการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟฟ้าโดยเคร่งครัด รวมถึงให้สนับสนุนการดับไฟฟ้า ตามแผนระดมพลดับไฟฟ้า ในสถานการณ์รุนแรงและสถานการณ์วิกฤติ โดยใช้กำลังพลและสิ่งอุปกรณ์จากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและจากอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอีกด้วย

5.3.5 กรมทางหลวง

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authorities) ตาม AATHP มาตรา 6 ให้กำชับหน่วยงานที่รับผิดชอบเส้นทางหลวงทุกสาย ทำการกำจัดวัชพืชในเขตสองข้างทางหลวงอย่างสม่ำเสมอตลอดช่วงฤดูแล้ง และหามาตรการป้องกันการเกิดไฟไหม้พื้นที่สองข้างทางหลวงรวมทั้งทำการดับไฟที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดไฟไหม้ในเขตทางหลวงแล้วลุกลามไปยังเขตพื้นที่ป่าหรือบริเวณใกล้เคียง รวมทั้งห้ามมิให้กำจัดวัชพืชโดยวิธีจุดไฟเผาโดยเด็ดขาด

5.3.6 หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง²⁸

นอกจากหน่วยงานที่กล่าวไปแล้วในข้างต้น ที่ประเทศไทยมอบหมายให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องคอยประสานงานให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันการเผาในที่โล่ง อาทิ

กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่สนับสนุนการดับไฟฟ้าตามแผนระดมพลดับไฟฟ้าในสถานการณ์รุนแรง และสถานการณ์วิกฤติ โดยใช้กำลังพล สิ่งอุปกรณ์และอากาศยานของกองทัพในกรณีที่ได้รับการร้องขอ

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยกรมอุตุนิยมวิทยา ให้ประกาศแจ้งเตือนสถานการณ์ไฟฟ้า ให้ประชาชนระมัดระวังการใช้ไฟในช่วงฤดูแล้ง โดยเฉพาะ

²⁸ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง .กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักป้องกันปราบปรามและควบคุมไฟฟ้า ,มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟฟ้า, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6.

อย่างยิ่งช่วงที่อุณหภูมิสูง ความชื้นสัมพัทธ์ต่ำและกระแสลมแรง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดไฟฟ้าร่วมกับ การประกาศพยากรณ์อากาศของกรมอุตุนิยมวิทยา

กระทรวงศึกษาธิการ ให้เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และกระตุ้นเตือน ให้นักเรียน นักศึกษาทุกระดับได้ตระหนักถึงภัยอันตรายและปัญหาจากไฟฟ้า พร้อมทั้งส่งเสริม สนับสนุน ให้มี กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาไฟฟ้า และสอดแทรกความรู้เรื่องการป้องกันไฟฟ้าใน หลักสูตรการเรียนการสอนในทุกระดับเพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้โดยการป้องกันไฟฟ้า ให้แก่เยาวชนอย่างต่อเนื่อง

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน้าที่เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และกำชับให้นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ช่วยกันระมัดระวังและป้องกันการเกิดไฟฟ้าในช่วงฤดูแล้งเป็นพิเศษ

สำนักนายกรัฐมนตรี โดยกรมประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือให้ประชาชนงดการจุดไฟเผาป่า ระมัดระวังการใช้ไฟในพื้นที่ป่า การทำแนวกันไฟและ ควบคุมการเผาพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามเข้าป่าอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ตลอดช่วงฤดูไฟป่า ผ่านทางสื่อทุกประเภทของกรมประชาสัมพันธ์ในช่วงฤดูการเกิดไฟป่า

จากการศึกษาในส่วนของหน่วยงานควบคุมดูแลแล้วพบว่า ตามข้อตกลงอาเซียนเรื่อง มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนนั้นพบว่าประเทศไทยได้ดำเนินการจัดตั้งองค์กรให้เป็นไปตาม ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอย่างครบถ้วนแล้ว

ทั้งนี้มีการศึกษาเกี่ยวกับการที่ศาลไทยนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่แล้ว มา บังคับใช้กับกรณีที่มีการเผาในที่โล่งอันเป็นการขัดต่อพันธกรณีแห่ง AATHP ที่ประเทศไทยเป็น ภาสดังนี้

5.4 กรณีศึกษา

คำพิพากษาศาลฎีกาของประเทศไทยอันอาจนำมาเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับการใช้ มาตรการที่มีอยู่ภายในเพื่อบังคับใช้เป็นไปตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้าม แแดน อันเป็นกลไกที่เสริมประสิทธิผลของข้อตกลงมีดังต่อไปนี้

5.4.1 นางระวาท วณิชพันธุ์-กระทรวงการคลัง โดยนายบุญมา วงศ์สุวรรณ ปลัดกระทรวง²⁹

คดีดังกล่าวเป็นคดีที่ศาลฎีกาใช้กฎหมายแพ่งเพื่อเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับความเสียหายจากการเผาในที่โล่งโดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

²⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาเลขที่ 1789-1790/2518

ข้อเท็จจริง

คำฟ้องโจทก์อ้างว่าโรงงานกระสอบกระทรวงการคลังเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของและดำเนินกิจการ ขณะฟ้องนายจินดา ยิมเรวัต จำเลยที่ 2 เป็นผู้อำนวยการ จำเลยทั้งสองใช้ที่ดินซึ่งอยู่ริมถนนพหลโยธินในระยะที่ไม่ห่างถนนเพียงพอที่จะไม่ให้เกิดควันไฟครอบคลุมบริเวณเมื่อเผาเศษปอเป็นที่ทิ้งเศษปอของโรงงานจำเลย และทำการเผาเศษปอเป็นประจำ ทั้งนี้โดยจำเลยรู้อยู่แล้วว่าเศษปอ เป็นวัสดุติดไฟง่าย และเมื่อถูกไฟไหม้ก็ย่อมเกิดควันไฟหนาที่บ จำเลยมิได้จัดมาตรการป้องกันมิให้ควันไฟซึ่งจะถูกลมพัดไปครอบคลุมผิวจราจรบนถนนพหลโยธินอันเป็นทางหลวงที่มีรถยนต์วิ่งผ่านไปมาตลอดเวลา

เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2514 เวลากลางวัน จำเลยได้จุดเผาเศษปอที่นำมาทิ้งไว้ในบริเวณที่ดินดังกล่าวด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้เกิดควันไฟและถูกลมพัดพาไปครอบคลุมผิวจราจรบนถนนพหลโยธินในบริเวณนั้น เมื่อนายประกอบโจทก์ขับรถยนต์มาใกล้บริเวณที่มีควันไฟดังกล่าวก็ต้องหยุดรถเพราะมีควันไฟครอบคลุมผิวจราจรบนถนนพหลโยธินจนไม่สามารถมองเห็นทางและไม่สามารถใช้ทางนั้นได้โดยเด็ดขาด เป็นเหตุให้นายวิชัย แซ่เอี้ยว ซึ่งขับรถยนต์ตามมาภายหลังไม่สามารถมองเห็นรถข้างหน้าและพุ่งเข้าชนท้ายรถที่นายประกอบโจทก์ขับอย่างแรง เป็นเหตุให้นายประกอบโจทก์และนางระวาท โจทก์ซึ่งเดินทางมาในรถคันเดียวกันได้รับบาดเจ็บสาหัส อันเนื่องมาจากผลโดยตรงแห่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของจำเลย ขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันและแทนกันใช้ค่าเสียหายและดอกเบี้ยแก่โจทก์ทั้งสองตามฟ้อง

จำเลยทั้งสองให้การความว่า รถโจทก์ถูกชนเพราะความประมาทเลินเล่อของนายประกอบโจทก์ที่จอดอยู่บนถนนพหลโยธินในช่องทางเดินรถโดยไม่ให้สัญญาณแต่อย่างใด และไม่จอดชิดขอบทางด้านซ้ายรถยนต์ที่ขับตามหลังมาไม่รู้และไม่เห็นสัญญาณจึงชนเอา

การที่ควันไฟครอบคลุมผิวจราจรในบริเวณนั้น นายประกอบโจทก์อาจเห็นได้ในระยะไกล นายประกอบโจทก์ควรหยุดหรือจอดรถยนต์แอบชิดขอบทางด้านซ้ายรอให้ควันไฟจางมองเห็นทางข้างหน้าจึงขับผ่านไปไม่ควรขับรถฝ่าเข้าไปในควันที่มีมืดครึ้มไม่เห็นทาง ทั้งควันที่มาครอบคลุมรถโจทก์นั้นได้ถูกลมพัดพาตามธรรมชาติจึงเป็นเหตุสุดวิสัย จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ

นายวิชัย แซ่เอี้ยวขับรถตามหลังรถโจทก์ด้วยความเร็วสูงสามารถมองเห็นควันไฟในระยะไกล ควรลดความเร็วของรถให้ช้าลงหรือหยุดแอบชิดขอบทางด้านซ้ายเสียก่อนฉะนั้น เหตุที่เกิดจึงเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของนายวิชัย แซ่เอี้ยว

คำวินิจฉัยของศาล

ศาลฎีกาฟังข้อเท็จจริงว่า วันเกิดเหตุได้มีควันไฟอันเกิดจากไฟไหม้เศษปอในบ่อของโรงงานกระสอบของจำเลยซึ่งอยู่ห่างถนนพหลโยธินตรงที่เกิดเหตุประมาณ 20 เมตร แล้วกลุ่มควันไฟดังกล่าวถูกลมพัดลอยไปครอบคลุมผิวจราจรบนถนนพหลโยธินบริเวณที่เกิดเหตุในขณะที่ยานต์บรรทุก 10 ล้อของกรมพลาธิการทหารบก รถยนต์โจทก์

รถนายวิชัย และรถยนต์ของคนอื่น ๆ อีกหลายคันกำลังขับวิ่งมาถึงพอดีจนต่างไม่สามารถมองเห็นทางข้างหน้าได้ จึงเป็นเหตุให้รถเกิดชนกันขึ้น โดยเฉพาะรถโจทก์ถูกรถนายวิชัยวิ่งชนท้ายรถ แล้วรถโจทก์ก็ได้ไปชนกับรถบรรทุก 10 ล้อของกรมพลาธิการทหารบก รถโจทก์เสียหายทั้งคัน โจทก์ทั้งสองได้รับบาดเจ็บสาหัส

ศาลฎีกาเชื่อตามที่โจทก์นำสืบว่า ที่บ่อของโรงงานกระสอบของจำเลยได้มีการเผาเศษปออันเป็นกิจการของจำเลยโดยเป็นหน้าที่นายห่อ สุขกำเนิด ซึ่งเป็นคนงานของโรงงานกระสอบของจำเลย และเป็นผู้ควบคุมดูแลคนงานของนายถนวงศ์ซึ่งเป็นคู่สัญญาเก็บปอฝอยกับโรงงานกระสอบของจำเลยอีก 7-8 คนทำการเผาเศษปอที่เหลือจากการเก็บคัดเลือกปอฝอยแล้วเป็นประจำตลอดมา

ทั้งปรากฏว่าก่อนเกิดเหตุคดีนี้กลุ่มควันไฟอันเกิดจากการเผาเศษปอของจำเลยดังกล่าวได้เคยถูกลมพัดพาไปครอบคลุมบริเวณที่เกิดเหตุในคดีนี้เป็นเหตุให้รถยนต์เกิดชนกันมาแล้ว 2-3 ครั้ง แต่ก็ไม่ปรากฏว่าจำเลยได้จัดการวางมาตรการป้องกันอย่างใดคงปล่อยให้เหตุการณดังกล่าวเป็นอยู่เช่นเดิมจนกระทั่งได้เกิดเหตุคดีนี้ขึ้นอีก

ศาลฎีกาเห็นว่าพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นเหตุสุดวิสัยดังจำเลยฎีกา เพราะจำเลยย่อมทราบดีอยู่แล้วว่าลมอาจจะพัดพาเอาควันไฟจากบ่อของโรงงานกระสอบจำเลยไปครอบคลุมผิวจราจรบนท้องถนนบริเวณเกิดเหตุในเวลาใด ๆ ก็ได้ ซึ่งจำเลยอาจจะป้องกันเหตุการณดังกล่าวได้โดยย้ายบ่อเผาเศษปอไปอยู่ที่อื่นให้ห่างไกลพอที่ลมไม่สามารถจะพัดพาควันไฟมาถึงบริเวณที่เกิดเหตุได้ จำเลยก็หาได้กระทำเช่นนั้นไม่

คดีจึงฟังได้ว่าจำเลยได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายตามฟ้องทั้งตามพฤติการณ์แห่งคดี

ข้อเท็จจริงก็ยังไม่ฟังไม่ได้ว่าเป็นความผิดของนายประกอบโจทก์หรือนายวิชัย ดังที่จำเลยฎีกา เพราะตามข้อเท็จจริงได้ความว่าขณะที่นายประกอบโจทก์ขับรถมาจนถึงที่เกิดเหตุ นั้น นายประกอบโจทก์ได้ชะลอความเร็วลง ก็พอดีมีกลุ่มควันเข้ามาครอบคลุมรถนายประกอบโจทก์จนไม่สามารถมองเห็นทางข้างหน้าจึงได้หยุดรถทันใดก็เกิดเหตุขึ้น ประกอบกับกลุ่มควันไฟนี้ได้เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน โดยนายประกอบโจทก์และนายวิชัยก็มีได้คาดคิดมาก่อน แม้แต่รถยนต์บรรทุก 10 ล้อของกรมพลาธิการทหารบกซึ่งขับมาก่อนหน้ารถโจทก์ก็ประสบภาวะการณเช่นเดียวกัน

คำพิพากษาดังกล่าว เป็นกรณีศึกษาที่ศาลฎีกานำมาตรการภายในในกฎหมายแพ่ง ในเรื่องละเมิดมาตรา 420 มาบังคับใช้ เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการเผาในที่โล่งนั่นเอง

5.4.2 คดีระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสุราษฎร์ธานี-นาย สมศักดิ์ พงษ์สุวรรณ³⁰

คดีนี้เป็นกรณีศึกษาที่ศาลอาญาบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอาญาที่มีอยู่ เพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนการห้ามเผาในที่โล่ง โดยใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 220 อันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริง

โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งสองร่วมกันจุดไฟเผากิ่งไม้ ใบไม้และหญ้าแห้งในสวนของจำเลยทั้งสองจนน่าจะเป็นอันตรายแก่สวนยางพาราของผู้อื่น และโดยปราศจากความระมัดระวังไม่ทำทางป้องกันไฟมิได้เตรียมอุปกรณ์การดับเพลิงและคนช่วยดับเพลิงไว้ให้พร้อม เป็นเหตุให้ไฟลุกลามเข้าไปไหม้สวนยางพาราของนางจรรยา เพชรรัตน์ กับพวก เสียหาย ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 220 และ 225

จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธ

ศาลฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายว่า การที่จำเลยทั้งสองจุดไฟเผาไม้ในที่ดินของจำเลยทั้งสองซึ่งมีเนื้อที่ถึงประมาณ 20 ไร่ จนน่าจะเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น กับมิได้เตรียมป้องกันมิให้เพลิงไหม้ลุกลามไปไหม้สวนยางพาราข้างเคียงของผู้เสียหายทั้งสาม เพียงใช้ไม้ตีไฟให้ดับเท่านั้นไม่เป็นการระมัดระวังอย่างเพียงพอ เมื่อดับไฟไม่ได้และไฟได้ลุกลามไปไหม้สวนยางพาราของผู้เสียหายทั้งสาม การกระทำของจำเลยทั้งสามจึงเป็นความผิดดังที่โจทก์ฟ้อง ฎีกาของโจทก์ฟังขึ้น

จากคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นว่าคดีนี้ศาลได้ใช้มาตรการภายในทางกฎหมายอาญามาบังคับใช้เพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนเกี่ยวกับมาตรการห้ามเผาในที่โล่งได้

5.5 ความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยภายใต้ข้อตกลงอาเซียนฯ

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกคณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศในอนุภูมิภาคใต้เส้นศูนย์สูตร (Sub-Regional Ministerial Steering Committee หรือ MSC) ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2006 ร่วมกับสมาชิกคือรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมจากประเทศบรูไน ดารุสซาลาม สาธารณรัฐ

³⁰ คำพิพากษาฎีกาเลขที่ 2190/2531

อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ เพื่อสนับสนุนให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียพยายามลดแหล่งกำเนิดไฟ ในเกาะสุมาตราและกาลิมันตัน โดยประเทศไทยได้เคยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรี สิ่งแวดล้อม 5 ประเทศในอนุภูมิภาคใต้เส้นศูนย์สูตร³¹ เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน ณ จังหวัดภูเก็ต เพื่อให้ความช่วยเหลืออินโดนีเซียในการแก้ไข ปัญหาไฟและหมอกควัน อันจะ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาหมอกควันอย่างยั่งยืน ในวันที่ 21-22 ตุลาคม ค.ศ.2008

นอกจากนั้น ประเทศไทยเสนอให้จัดตั้งกลุ่มอนุภูมิภาคแม่โขง (Sub-Regional Group in the Mekong Region) เพื่อการแบ่งปันเทคโนโลยีและทางเลือกอื่นนอกจากการใช้ไฟในการทำไร่ เลื่อนลอย ร่วมกับประเทศลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และเวียดนาม เมื่อวันที่ 11-13 พฤษภาคมปี ค.ศ.2006 และยังสามารถจัดตั้งคณะทำงานด้านหมอกควันพิษข้ามแดนในอนุภูมิภาคแม่โขง (TWG Mekong) ในวันที่ 23 กรกฎาคม ปี พ.ศ.2550 โดยมีประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธานใน วาระแรกอีกด้วย

ประเทศไทยมีบทบาทอย่างมากในเรื่องการจัดการกับปัญหาหมอกควันพิษข้ามพรมแดน ในแถบนี้ โดยการนำเสนอแผนการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาไฟและหมอกควันปี พ.ศ.2551-2554 ที่ใช้ในภาคเหนือของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะให้แก่ประเทศสมาชิก เพื่อนำไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาไฟและหมอกควันในประเทศของตน นอกจากนี้ประเทศไทย ยังเสนอแนะอีกว่า แต่ละประเทศควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวง ทบวง หรือ กรม เพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับภาคและอนุภูมิภาค ซึ่งประเทศสมาชิกมี มติเห็นชอบข้อเสนอดังกล่าว

นอกจากนี้ประเทศไทยยังเสนอความร่วมมือในการจัดส่งหน่วยตรวจวัดคุณภาพอากาศ แบบเคลื่อนที่เข้าไปตรวจวัดคุณภาพอากาศให้แก่ประเทศในภูมิภาคแม่โขงในช่วงหน้าแล้ง ปี ค.ศ.2010 เนื่องจากประเทศในแถบนี้ยังขาดความพร้อมด้านการเงินและเทคโนโลยีจึงยังไม่มี สถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ ทำให้ไม่อาจทราบว่าหมอกควันพิษที่เกิดขึ้นมาจากประเทศใดแน่ และทำให้ประเทศดังกล่าวไม่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนอีกด้วย

ปัจจุบัน (ปี2010) ประเทศไทยกำลังเจรจาทำความตกลงทวิภาคีพม่าและลาว กล่าวคือ bilateral ระหว่างไทยและพม่า และbilateral ระหว่างไทยและลาว โดยประเทศไทยจะเข้าไปสร้าง สถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศให้ (ขณะนี้อยู่ระหว่างหาแหล่งสนับสนุนเงินทุน)³²

³¹ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง .กรมควบคุมมลพิษ, การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้าน หมอกควัน, ข่าวสารอากาศและเสียง, 1, 2 (ตุลาคม – ธันวาคม 2551), หน้า 9.

³² สัมภาษณ์ พิรพร เพชรทอง, อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 10.

5.6 วิเคราะห์ความสอดคล้องและปัญหาในการบังคับใช้มาตรการภายในเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงอาเซียนในประเทศไทย

จากการศึกษาในส่วนของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการที่สอดคล้องและเพียงพอเพื่อที่จะบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังตารางสรุปที่ผู้เขียนนำเสนอในลำดับต่อไป

อนึ่งยังมีปัญหาในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอยู่ บางประการ อาทิ เรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นั้นเพื่อการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในบางครั้งก็เกิดปัญหาการแย่งกันบังคับใช้กฎหมาย หรือ เกี่ยงกันใช้กฎหมาย ซึ่งแม้มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552³³ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้มาตรการดำเนินงานแบบบูรณาการแล้ว ก็ยังต้องจับตามองต่อไปว่า ในทางปฏิบัติจะสามารถจะเป็นอย่างไร³³

ทั้งนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของงบประมาณ เนื่องจากนโยบายห้ามเผาในที่โล่งนอกจากส่วนของไฟป่า จะเกี่ยวข้องกับการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีภารกิจหลักในการส่งเสริมการเกษตร ดังนั้นการของบประมาณเกี่ยวกับการห้ามเผา ย่อมไม่ตรงตามภารกิจของกระทรวงทำให้ไม่ได้งบประมาณเพื่อจัดการในเรื่องการห้ามเผาเท่าที่ควร³⁴

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เนื่องจากการเผาในที่โล่งโดยเฉพาะการเผาป่า โดยมากผู้จุดไฟจะทำการจุดเพื่อทำกิจกรรมบางอย่างในป่า เช่นหาของป่า ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้กระทำความผิดมักจะออกจากสถานที่ดังกล่าวก่อนที่จะเกิดการลุกลาม และกว่าที่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองจะไปถึง ก็ไม่อาจรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้³⁵ ทั้งนี้ควรจัดให้มีมาตรการที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นช่วยกันสอดส่องดูแล การกระทำความผิดดังกล่าว โดยอาจตั้งเป็นอาสาสมัคร และกำหนดบำเหน็จรางวัลสำหรับผู้ที่สามารถให้เบาะแสผู้กระทำความผิด เป็นต้น

นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับจิตสำนึกของประชาชน ที่แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการลงโทษรวมไปถึงมาตรการจูงใจเพื่อไม่ให้เผาในที่โล่งแล้ว แต่จากเหตุการณ์จากอดีตจนถึงปัจจุบัน

³³ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ. แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 19.

³⁴ สัมภาษณ์ พิรพร เพชรทอง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10.

³⁵ สัมภาษณ์ พิรพร เพชรทอง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10.

ก็ยังพบว่ายังมีการเผาในที่โล่งและป่าอย่างต่อเนื่อง สืบเกิดได้จากเหตุการณ์หมอกควันพิษจากไฟป่าและการเผาในที่โล่งที่มีขึ้นทุกปีในประเทศไทย โดยเฉพาะบริเวณทางภาคเหนือ ทั้งนี้ควรจัดรณรงค์ปลูกฝังจิตสำนึกให้กับประชาชนและที่สำคัญที่สุดต้องนำเสนอทางเลือกอื่นที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถกำจัดเศษวัสดุในพื้นที่การเกษตรด้วยวิธีอื่นนอกจากการเผา และพัฒนาอาชีพให้กับท้องถิ่นแทนการเผาเพื่อหาของป่า เป็นต้น

ทั้งนี้ผู้เขียนได้จัดทำตารางเพื่อนำเสนอเกี่ยวกับความสอดคล้องของกฎหมายและมาตรการภายในของไทยกับพันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 วิเคราะห์ความสอดคล้องและปัญหาในการบังคับใช้มาตรการภายในเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงอาเซียนในประเทศไทย

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>1. <u>สาระสำคัญ</u></p> <p>มาตรา 6 หน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน</p> <p>กำหนดให้ประเทศภาคีต้องแต่งตั้งและมอบอำนาจให้หน่วยงานที่มีอำนาจ 1 หน่วยงานหรือมากกว่านั้น เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน ให้ปฏิบัติภารกิจด้านบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงและแจ้งภาคีอื่นและศูนย์อาเซียนเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานของตนรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานดังกล่าว</p>	<p>ไม่มี</p>	<p>1) แต่งตั้งกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็น หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน</p> <p>2) แต่งตั้งหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้เป็นหน่วยงานผู้ที่มีอำนาจ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กรมควบคุมมลพิษ 2. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช 3. กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น 4. กรมการปกครอง 5. กรมส่งเสริมการเกษตร 6. กรมทางหลวง 7. กรมบรรเทาและป้องกันสาธารณภัย 	<p>มีมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลง</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>มาตรา 7 การติดตามตรวจสอบ</p> <p>กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นเป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Centre) ที่ทำหน้าที่ดำเนินมาตรการอย่างเหมาะสมเพื่อติดตามตรวจสอบพื้นที่ที่อาจเกิดไฟไหม้ และไฟบนพื้นดินและไฟป่ารวมถึงสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การเกิดไฟบนพื้นดินและไฟป่าดังกล่าว อีกทั้งมลพิษจากหมอกควันจากไฟบนดินและไฟป่าด้วย เพื่อให้รัฐภาคีจะดำเนินการดับหรือควบคุมไฟอย่างทันถ่วงทีหากเกิดไฟไหม้ขึ้น</p>	<p>ไม่มี</p>	<p>1) มอบหมายให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Centre) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบไฟป่า พื้นที่ที่อาจเกิดไฟไหม้ สภาพแวดล้อมที่อาจนำไปสู่การเกิดไฟ และหมอกควัน</p> <p>2) มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552</p> <p>2.1 ติดตามความผันผวนของสภาพภูมิอากาศ</p> <p>2.2 จัดตั้งศูนย์ข้อมูลและแจ้งเตือนภัยจากไฟป่า</p> <p>2.3 จัดระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า และดัชนีการเกิดไฟป่า</p>	<p>มีมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลง</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>มาตรา 8 การวิเคราะห์และประเมินผล</p> <p>รัฐภาคีต้องแน่ใจว่าศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติจะสื่อสารกับศูนย์อาเซียนเป็นระยะๆไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารโดยตรงหรือผ่านทางหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานของตนก็ได้ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดไฟป่าหรือไฟบนดินให้ ซึ่งศูนย์อาเซียนจะรับและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ และศูนย์อาเซียนจะวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์จากข้อมูลดังกล่าวและส่งไปทางหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงานของรัฐภาคีนั้นๆ</p>	<p>ไม่มี</p>	<p>1) แต่งตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ</p> <p>2) มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552 กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล Hotspots จากดาวเทียม Terra และ Aqua นำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศไฟป่าของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แจ้งข้อมูลการเกิดและพิกัดของไฟทั้งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อยู่อาศัยได้ทุกๆ 4-6 ชั่วโมง และส่งพิกัด Hotspots ให้หน่วยงานที่ตรวจพบ Hotspots ทาง E-mail ทุกวันเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการควบคุมไฟป่าแต่ละพื้นที่และเผยแพร่ข้อมูลผ่าน Website ที่ www.dnp.go.th/forestfire/</p>	<p>มีมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลง</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>มาตรา 9 การป้องกัน</p> <p>กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการในการควบคุมและป้องกันการกระทำอาจก่อให้เกิดหมอกควันพิษข้ามแดนเพราะไฟป่าและไฟบนพื้นดิน ทั้งนี้รวมถึงการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ตลอดจนส่งเสริมนโยบายห้ามการเผาโดยสิ้นเชิงโดยสิ้นเชิง (Zero Burning Policy) และทำให้แน่ใจว่ามาตรการด้านกฎหมายบริหาร หรือมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการเผาในที่โล่งแจ้ง และเพื่อป้องกันการใช้ไฟในพื้นที่ และการระบุและติดตามตรวจสอบพื้นที่เสี่ยงจะเกิดไฟป่าและไฟบนพื้นดิน นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐภาคีเสริมสร้างความแข็งแกร่งในการประสานงานเพื่อให้มีการป้องกัน จัดการกับไฟและดับไฟในระดับท้องถิ่น ส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ต่อชุมชน ให้มีจิตสำนึกและมีส่วนร่วมในการป้องกันไฟและจัดการกับหมอกควันพิษ อีกทั้งส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และวิถีท้องถิ่นเพื่อป้องกันและจัดการกับไฟ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง</p>	<p>1) พระราชบัญญัติป่าไม้พ.ศ. 2484 ในมาตรา 54 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า”</p> <p>2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในมาตรา 14 ที่บัญญัติว่า “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางเผาป่า ทำไม้เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพ ป่าสงวนแห่งชาติ”</p> <p>3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในมาตรา 16 (1) “ภายในเขตอุทยาน</p>	<p>มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552</p> <p>1) รณรงค์ประชาสัมพันธ์ป้องกันไฟป่า</p> <p>2) หาข่าวในพื้นที่ถึงบุคคลที่บุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ล่าสัตว์ หาของป่าและเผาป่าเป็นประจำ</p> <p>3) บังคับใช้กฎหมาย โดยให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราลาดตระเวนในพื้นที่อย่างเข้มข้นต่อเนื่องในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการบุกรุก แผ้วถาง และจุดไฟเผาป่า กรณีที่พบการบุกรุกพื้นที่ให้ดำเนินการจับกุมและดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด</p> <p>4) จัดทำฝายต้นน้ำ (ฝายแม้ว) เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้น</p> <p>5) จัดทำฝายต้นน้ำ (ฝายแม้ว) เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้น</p>	<p>มีกฎหมายและมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลง</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
	<p>แห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดหรือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึง กั้นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า”และ มาตรา 16(19) ที่บัญญัติว่า</p> <p>“ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง”</p> <p>4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ใน มาตรา 37 ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่” และมาตรา 38 ที่บัญญัติ “ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใด แผ้วถางเผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น”</p>		

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>มาตรา 10 การเตรียมความพร้อม</p> <p>กำหนดให้ประเทศภาคีพัฒนากลยุทธ์หรือแผนปฏิบัติการร่วมกันหรือด้วยตนเอง เพื่อจัดการหรือควบคุมความเสี่ยงที่มีต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม อันเกิดมาจากหมอกควันที่เกิดจากไฟป่า และหมอกควันพิษจากไฟป่า และประเทศภาคีจะต้องจัดเตรียมวิธีปฏิบัติมาตรฐานตามความเหมาะสมเพื่อเป็นวิธีปฏิบัติของประเทศตน และเป็นวิธีปฏิบัติของความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ต้องดำเนินการตามความตกลงนี้</p>	<p>พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550</p> <p>ไฟในที่โล่งถือเป็นสาธารณภัยอย่างหนึ่งตามนิยามมาตรา 4 ซึ่งในมาตรา 15 กำหนด “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด</p>	<p>มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552</p> <p>1) การเตรียมการก่อนถึงฤดูไฟป่า จำแนกพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า ประกาศจังหวัดกำหนดเขตควบคุมไฟป่า โดยการให้ประสานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกประกาศจังหวัดกำหนดเขตควบคุมไฟป่า จัดทำแผนระดมพลดับไฟป่าทั้งระดับปกติรุนแรง และวิกฤต เป็นต้น</p> <p>2) ประสานและเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจการควบคุมไฟป่า กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คำปรึกษาและสนับสนุนด้านวิชาการให้ประสานงาน เกี่ยวกับการดับไฟป่า เป็นต้น</p>	<p>มีกฎหมายและมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลง</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>มาตรา 11 แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดเตรียมเพื่อสร้างความพร้อมทางนิติบัญญัติ บริหาร และการเงินที่เหมาะสม เพื่อการที่จะระดมเครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณที่จำเป็นในการรับมือและบรรเทาผลกระทบจากไฟป่ารวมถึงหมอกควันพิษ นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่บอกกล่าวความพร้อมต่างๆดังกล่าวต่อภาคีอื่นๆและศูนย์อาเซียนอีกด้วย</p> <p>มาตรา 12-15 การปฏิบัติการฉุกเฉินร่วมกันภายใต้บทบัญญัติเรื่องการช่วยเหลือ</p> <p>เมื่อมีไฟป่าเกิดขึ้นในรัฐภาคี AATHP กำหนดให้รัฐภาคีดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะขอความช่วยเหลือจากประเทศภาคีได้ โดยอาจร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐภาคีอื่นโดยตรงหรือผ่านทางศูนย์อาเซียนหรือในกรณีที่เหมาะสมอาจร้องขอจากรัฐอื่นหรือองค์กรระหว่างประเทศต่างๆได้ พันธกรณีดังกล่าวเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้</p>	<p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p>	<p>มาตรการเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ไฟป่า ปี 2552</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การดับไฟป่าเบื้องต้นโดยหน่วยงานของพื้นที่ 2) การดับไฟป่าตามแผนระดมพลดับไฟป่า 3) การดับไฟป่าในสถานการณ์วิกฤติ <p>ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านเกี่ยวกับการนำสถานีตรวจสอบคุณภาพอากาศเคลื่อนที่เข้าไปในประเทศข้างเคียงในแถบลุ่มแม่น้ำโขง</p> <p>โดยในปี 2554 วางแผนไว้ว่าจะทำความตกลง 2 ฝ่ายเกี่ยวกับเรื่องการให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างแก่ประเทศดังกล่าว โดยเฉพาะพม่า และกัมพูชา</p>	<p>มีมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลง</p> <p>มีมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลง</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>มาตรา 16 ความร่วมมือด้านเทคนิค</p> <p>โดยศูนย์อาเซียนจะให้ความสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการระดมทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกประเทศภาคี การรายงานข้อมูลและข่าวสารให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูล ผู้เชี่ยวชาญ เทคโนโลยี เทคนิค และความรู้ที่เกี่ยวข้อง การฝึกอบรมและการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการห้ามเผาโดยสิ้นเชิง และผลกระทบของพิษจากหมอกควันต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาและจัดทำเทคโนโลยีในการควบคุมเผา การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายของรัฐภาคี และการฝึกฝนพนักงานดับไฟทั้งในระดับท้องถิ่น ชาติ และภูมิภาค เป็นต้น</p>	<p>ไม่มี</p>	<p>1) เผยแพร่ข้อมูล Hotspots รายวันผ่านทางเว็บไซต์ www.dnp.go.th/forestfire เพื่อให้ข้อมูลที่ต้องการ ชัดเจน ไม่สับสน แก่หน่วยราชการอื่นๆ และประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย ซึ่งข้อมูล Hotspots ที่เกิดไฟป่าขึ้นจริงมีค่าความถูกต้องประมาณ 82.3 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นข้อมูล Hotspots จากดาวเทียมจึงมีความถูกต้องแม่นยำค่อนข้างสูง</p> <p>2) รายงานข้อมูลต่างๆ ต่อที่ประชุมประเทศภาคี</p>	<p>มีมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งข้อตกลง</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>มาตรา 17 การวิจัยทางวิทยาศาสตร์</p> <p>โดยประเทศภาคีจะต้องดำเนินการด้วยตัวเองหรือร่วมกับประเทศภาคีอื่นหรือองค์การนานาชาติ เพื่อวิจัยถึงการเกิดและผลกระทบของปัญหามลพิษจากหมอกควัน รวมไปถึงวิธีการ เทคนิค และอุปกรณ์สำหรับการจัดการไฟป่าและไฟบนพื้นดินด้วย</p>	<p>พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484</p> <p>ในมาตรา 11 ที่ว่า “ผู้ใดทำไม้ หรือ เจาะ หรือ สับ หรือ เผลา หรือ ทำ อันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้ หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่” ประกอบ มาตรา 17(1) “บทบัญญัติในส่วน นี้ มิให้ใช้บังคับในกรณีพนักงาน เจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อ ประโยชน์ในการบำรุงป่าการ คัดคว้าหรือการทดลองในทาง วิชาการ” จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ในการคัดคว้าและ ทดลองทางวิชาการเพื่อบำรุงรักษา ป่า รวมไปถึงการจัดการป้องกัน และควบคุมไฟป่าด้วย</p>	<p>ไม่มี</p>	<p>มีกฎหมายที่สอดคล้องกับ พันธกรณีแห่งข้อตกลง</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
<p>2. มาตรการและเยียวยาความเสียหายลงโทษ</p> <p>ข้อตกลงไม่ได้กำหนดความรับผิด มาตรการลงโทษ และการเยียวยาความเสียหายไว้</p> <p>อย่างไรก็ดีมีมาตรการภายในที่ใช้บังคับเพื่อลงโทษแก่ผู้ละเมิดพันธกรณีเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันการห้ามเผา</p>	<p>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535</p> <p>ในมาตรา 96 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่แพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้นไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม</p> <p>ประมวลกฎหมายอาญา 220 ที่บัญญัติให้การเผาวัตถุใดๆ จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นก็ถือว่าเป็นความผิดในทางอาญา</p>	<p>มาตรการจูงใจให้ไม่เผา</p> <p>1) การรณรงค์เกษตรลดการเผาไร่อย่างเต็มรูปแบบ โดยร่วมกับโรงงานน้ำตาล หากเกษตรกรนำอ้อยที่ไม่เผามาขาย โรงงานน้ำตาลจะรับซื้อในราคาที่สูงขึ้น ต้นละไม่ต่ำกว่า 30 บาท และการปล่อยดินเชื่อดอกเบี่ยต่ำให้แก่เกษตรกรในการซื้อเครื่องตัดอ้อยแทนการเผา</p> <p>2) ผลพลอยได้จาก พระราชบัญญัติป่าชุมชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการประชาชนใช้สอยป่าไม้ พร้อมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้</p>	<p>แม้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนจะไม่ได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ แต่ประเทศไทยสามารถใช้มาตรการภายในเช่น กฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และกฎหมายปกครอง เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด กฎหมายใช้กฎหมายแพ่งเพื่อเยียวยาความเสียหาย</p> <p>ปัญหา/ข้อเสนอแนะ</p> <p>ปัญหาเกี่ยวกับการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
	<p>ประมวลกฎหมายแพ่ง การเรียกร้องเพื่อการเยียวยาความเสียหายทางศาลต้องอาศัยหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p>ส่วนความเสียหายที่เกิดจากการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1337 มีมาตรการการเยียวยาความเสียหายที่กว้างขวางกว่ามาตรา 420 ที่บังคับเฉพาะให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ในขณะที่มาตรา 1337 ศาลอาจออกคำสั่งห้ามหรือให้ปฏิบัติอย่างใดเพื่อยังความเสียหายให้หมดสิ้นไปหรือจะฟ้องเรียกค่าเสียหายก็ได้</p>		<p>ทั้งนี้ควรจัดให้มีมาตรการที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นช่วยกันสอดส่องดูแล ผู้กระทำความผิดเป็นต้น</p> <p>ปัญหาจิตสำนึกของประชาชน ควรจัดรณรงค์ปลูกฝังจิตสำนึกให้กับประชาชนและที่สำคัญที่สุดต้องนำเสนอทางเลือกอื่นที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถกำจัดเศษวัสดุในพื้นที่การเกษตรด้วยวิธีอื่น นอกจากการเผา เช่นการทำเป็นปุ๋ย และพัฒนาอาชีพให้กับท้องถิ่นแทนการเผาเพื่อหาของป่า เป็นต้น</p>

พันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง	มาตรการที่เกี่ยวข้อง	ความสอดคล้อง/ปัญหา และข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
	<p>กฎหมายปกครอง การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมและป้องกันการเกิดไฟป่าหรือการเผาในที่โล่ง เป็นต้น โดยศาลอาจมีคำสั่งให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน กระทบการหรืองดเว้นกระทบการอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 มาตรา 72 (3)</p>		

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เผชิญมาอย่างช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 1997 ที่เกิดไฟป่าครั้งใหญ่ในประเทศอินโดนีเซีย ทำให้เกิดหมอกควันปกคลุมประเทศในแถบเส้นศูนย์สูตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน และประเทศไทยตอนล่าง อันมีสาเหตุหลักมาจากการเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่การเกษตรของบริษัทเอกชนในอินโดนีเซีย อีกส่วนหนึ่งคือสถานการณ์หมอกควันพิษข้ามแดนในแถบประเทศลุ่มน้ำโขง ซึ่งประเทศที่อยู่ในแถบลำน้ำโขงเป็นทั้งรัฐผู้รับและผู้ก่อมลพิษ อีกทั้งไม่มีเครื่องมือในการตรวจจับมลพิษดังกล่าวจนทำให้ไม่ทราบว่าหมอกควันเกิดจากประเทศใดกันแน่ โดยสาเหตุการเกิดหมอกควันพิษในแถบนี้เกิดจากการเผาถางเพื่อเตรียมเพาะปลูกของเกษตรกร

จากสถานการณ์ปัญหาข้างต้น ทำให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนในที่สุดเกิดเป็นข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) โดยจนมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2003 แต่กระนั้นก็ยังคงมีปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนยังไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาในการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว

ซึ่งการพิจารณาการบังคับใช้ข้อตกลงในที่นี้ไม่เพียงแต่พิจารณาการบังคับใช้ในกรอบข้อตกลงเท่านั้น แต่ยังดูกลไกอื่นๆภายนอกกรอบข้อตกลงดังกล่าวอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อหามาตรการอื่น ๆ รวมทั้งกฎบัตรอาเซียน และมาตรการภายในรัฐภาคีมาเสริมเพื่อให้การบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้งนี้มีความคิดในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศข้ามแดน อย่างเช่นหลักการระมัดระวังไว้ล่วงหน้า (Precautionary Principle) หลักความร่วมมือ (Cooperation Principle) หรือหลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น ปราบปรามอยู่ในหลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศ ตราสารระหว่างประเทศในระดับต่างๆ และคำพิพากษาอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดีไม่ปรากฏข้อตกลงอย่างแน่นในเรื่องหมอกควันพิษข้ามแดนในภูมิภาคอื่น แต่มีแนวโน้มในภูมิภาคยุโรปที่มีพยายามจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามแดน อันอาจใช้เป็นบทเรียนในการพิจารณาถึงความบกพร่องในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อีกด้วย

อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution หรือ 1979 ECE Convention) เป็นความตกลงฉบับแรกที่มุ่งจัดการกับมลพิษทางอากาศข้ามแดนโดยตรง และมีวิวัฒนาการยาวนานกว่า 30 ปี นอกจากนี้อนุสัญญาดังกล่าวมีภาคีส่วนใหญ่อยู่ในสหภาพยุโรปซึ่งมีลักษณะการรวมตัวที่มีลักษณะเฉพาะตัว อันมีผลเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าว โดยอาจนำมาซึ่งความบกพร่องของการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

บทบัญญัติของ 1979 ECE Convention มีลักษณะของบทบัญญัติเป็นกรอบความร่วมมือที่กล่าวถึงเรื่องการปรึกษาหารือ การพัฒนาและวิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูล ใวกกว้างๆ แต่อนุสัญญาดังกล่าวมีพิธีสารถึง 8 ฉบับที่กำหนดมาตรการโดยละเอียดเฉพาะเรื่อง ในขณะที่ AATHP นอกจากจะมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกรอบกว้างๆแล้ว ยังไม่มีพิธีสารเฉพาะที่จะวางมาตรการในการลดหรือป้องกันหมอกควันพิษข้ามแดนที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้อาจนำบทเรียนข้อนี้มาใช้พิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำพิธีสารในอนาคตข้างหน้า อย่างไรก็ตามแม้บทบัญญัติของ AATHP จะมีลักษณะกว้างและขาดสภาพบังคับ แต่รัฐภาคีก็ควรปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งข้อตกลงตามหลักสุจริตและหลักสัญญาต้องเป็นสัญญานั่นเอง

1979 ECE Convention มีองค์การดำเนินงานที่สลับซับซ้อนเพื่อให้การดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ AATHP แม้จะมีบทบัญญัติให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน แต่ก็ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้นจริง โดยให้เลขาธิการเป็นผู้ดำเนินการแทนไปก่อน ทั้งนี้อาจนำบทเรียนจากยุโรปมาเป็นแบบอย่าง หากศูนย์ดังกล่าวมีโอกาสจัดตั้งขึ้นจริงในอนาคต

1979 ECE Convention มีคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้อนุสัญญา (The Implementation Committee) ที่ทำหน้าที่ทบทวน ตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลงของรัฐภาคีให้เป็นไปตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารแห่งอนุสัญญา ใน 3 เรื่องหลักคือการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี การพิจารณาการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี และการตรวจตราอย่างละเอียดในพันธกรณีเฉพาะเรื่องตามคำสั่งของที่ประชุมคณะบริหาร อันนำมาซึ่งการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี ในขณะที่ AATHP ไม่มีองค์การดังกล่าวทั้งนี้ อาจนำบทเรียนจากยุโรปดังกล่าวมาเป็นแบบอย่าง โดยแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการดังกล่าวขึ้น

และให้รัฐภาคีประเมินตนเอง(Self-Submission)หรือให้เลขาธิการเป็นผู้ประเมิน(Secretary-Referral) ว่ารัฐภาคีได้บังคับใช้บทบัญญัติแห่ง AATHP แล้วหรือไม่และเสนอต่อคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อรับคำแนะนำในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ไม่เป็นการขัดต่อลักษณะของอาเซียน เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจลงโทษรัฐภาคีแต่ประการใด

ยุโรปมี EC Regulation อันเป็นกฎหมายสหภาพที่รัฐต้องบังคับตามอย่างเคร่งครัดทั่วกัน กฎหมายดังกล่าวเป็นกลไกเสริมความอ่อนของอนุสัญญา เปรียบเสมือนเป็นบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบและบทลงโทษในส่วนที่ 1979 ECE Convention ไม่มี ในขณะที่อาเซียนไม่มีระบบกฎหมายดังกล่าวรองรับและไม่อาจนำบทเรียนดังกล่าวมาปรับใช้กับบุคลิกของอาเซียนได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ในเรื่องการระมัดระวังไว้ล่วงหน้า และหลักความรับผิดชอบของรัฐ ก็เป็นกฎหมายที่ผูกพันรัฐทุกรัฐเช่นเดียวกัน อันสามารถช่วยเสริมกรณีที่ AATHP ไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบ

ยุโรปมีศาลสหภาพยุโรปที่สามารถลงโทษรัฐได้ 100% ในขณะที่อาเซียนไม่มีระบบดังกล่าวรองรับ และบทเรียนดังกล่าวจะไกลเกินไปสำหรับระบบของอาเซียน ทั้งนี้อาเซียนมีกลไกของการนำประเด็นปัญหาขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เพื่อการแก้ไขปัญหาในเรื่องการยอมรับอำนาจศาลระหว่างประเทศ โดยรัฐภาคีแห่งกฎบัตรอาเซียนที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายจากหมอกควันพิษข้ามแดน อาจเสนอเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เพื่อกำหนดโทษแก่รัฐผู้เป็นต้นกำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดนดังกล่าวได้ โดยถือว่าการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่การป้องกันไว้ก่อน หรือเป็นรัฐต้นกำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดนอันมีความผิดตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ อันเป็นกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎบัตร(non-compliance)

นอกจากนี้ยุโรปยังมีระบบการฟ้องคดีระหว่างประเทศจากศาลภายใน กล่าวคือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางอากาศข้ามแดนจากประเทศใด สามารถฟ้องร้องที่ศาลในรัฐตน เนื่องจากมีระบบกฎหมายแบบเดียวกัน ซึ่งทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ง่ายดายกว่าการนำคดีขึ้นเสนอต่อศาลหรืออนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ในขณะที่อาเซียนยังยึดหลักการทางระหว่างประเทศโดยเฉพาะการเจรจาสูงซึ่งทำให้รัฐที่เสียได้รับการเยียวยาได้ยาก อย่างไรก็ตามกฎบัตรอาเซียนมาช่วยเพิ่มช่องทางในการระงับข้อพิพาทเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนให้มากและมีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยการจัดให้มีการประนีประนอม หรือการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางตามความในมาตรา 23 หากใช้วิธีการดังกล่าวไม่ได้ผลไม่อาจระงับข้อพิพาทได้ก็นำเรื่องขึ้นสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ตามความในมาตรา 26 อันนำมาซึ่งการเยียวยาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพขึ้น

นอกจากนั้นมาตรการภายในรัฐภาคีเป็นอีกกลไกที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้ AATHP ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายภายในที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อม แพ่งและอาญา ซึ่งจะถูกบังคับใช้โดยผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ และศาลภายใน และมีมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย อย่างเช่นนโยบายหรือแผนแม่บท รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรควบคุมดูแล ที่จะทำให้การจัดการและ แก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนมีประสิทธิภาพขึ้น

อย่างไรก็ตามมีปัญหาบางประการจากรัฐในกลุ่มอาเซียนกล่าวคือ ความแตกต่างในเรื่องของ ศักยภาพในด้านต่างๆทำให้ไม่อาจจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ โดยมีแนวทางแก้ไขคือการที่รัฐที่มีความพร้อมกว่าเข้าไปช่วยเหลือตามหลักการความร่วมมือภายใต้ข้อตกลง โดยอาจเข้าไปทำเป็น ความตกลงทวิภาคี Letter of Intent หรือ Memorandum of Understanding ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว

ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่มีอยู่ของรัฐ จำเป็นต้องอาศัยเจตนาทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยต้องมองว่าปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนเป็นปัญหาร่วมกันของรัฐในกลุ่มอาเซียนทั้งหมด

ปัญหาความไม่มีจิตสำนึกของประชาชนหรือผู้ประกอบการ ต้องแก้ไขโดยการออก มาตรการจูงใจให้ประชาชนไม่เผา เช่นการให้ราคาสินค้าที่ไม่เผาในราคาที่สูงขึ้น การให้สินจ้างแก่ ประชาชนที่แจ้งเบาะแสการกระทำผิด และ การลดภาษีสินค้าที่ออกจากโรงงานที่ไม่ใช้การ เผา เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐภาคีแห่ง AATHP ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ก่อและผู้รับผลกระทบจากหมอก ควันพิษข้ามแดน ทั้งนี้ประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการที่เพียงพอและสอดคล้องกับพันธกรณีแห่ง ข้อตกลง โดยศาลภายในก็บังคับใช้กฎหมายภายในที่มีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดและเยียวยาความ เสียหายที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง นอกจากนี้ยังมีการจัดหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน หน่วยงานที่มีอำนาจ และศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติภายใต้ข้อตกลงอย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ตามมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างองค์กรที่มีอยู่มาก ซึ่ง ต้องอาศัยเวลาในการบูรณาการหน่วยงานต่างๆให้สามารถทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาการจับตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและจิตสำนึกของประชาชน อาจแก้ไขโดย การจัดอาสาสมัครดูแลพื้นที่ความเสี่ยง และให้สินจ้างแก่บุคคลทั่วไปที่ช่วยสอดส่อง อีกทั้งต้อง สร้างทางเลือกให้กับประชาชนเพื่อให้เปลี่ยนพฤติกรรมเผา เช่น การรับซื้อเศษวัสดุการเกษตร แทนการให้เกษตรกรเผา เป็นต้น

บทสรุปในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ กล่าวคือจากการศึกษามาทั้งหมดนั้น สามารถพิสูจน์ ได้ว่าลำพังแต่เพียงข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนยังไม่พอต่อการแก้ไข ปัญหาหมอกพิษจากหมอกควันข้ามแดน อย่างไรก็ตามการอาศัยกฎบัตรอาเซียน บทเรียนจาก ภูมิภาคอื่น และมาตรการอื่น ๆ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศมาช่วยจะทำให้ สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งระดับระหว่างประเทศและระดับภายใน เพื่อประโยชน์อันจะเกิดต่อรัฐและประชาชนในภูมิภาคอาเซียนต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามพรมแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เกี่ยวข้องทุกส่วนต้องร่วมมือกัน โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

ระดับระหว่างประเทศ

- รัฐใดที่ไม่ได้เป็นภาคีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ควรเร่งดำเนินการเข้าเป็นภาคี เพื่อการประสานงานและแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน ภายใต้ข้อตกลงที่ดียิ่งขึ้น
- รัฐใดที่เป็นภาคีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแล้ว ต้องตีความข้อตกลงอย่างเคร่งครัด และปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งข้อตกลง
- ควรจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้ข้อตกลง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการบังคับใช้ข้อตกลงผ่านทางรายงานจากรัฐภาคี และระบบการประเมินตนเอง(Self-Submission) หรือสำนักเลขาธิการเป็นผู้ประเมิน (Secretary-Referral)
- รัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในการป้องกันหมอกควันพิษข้ามแดน ในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ
- หากมีรัฐใด(ทั้งที่เป็นและไม่ได้เป็นภาคีแห่งข้อตกลง) ละเมิดพันธกรณีในการป้องกันหรือเป็นรัฐต้นกำเนิดหมอกควันพิษข้ามแดน รัฐผู้ได้รับความเสียหายควรจะเสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อกำหนดมาตรการลงโทษและเยียวยาความเสียหาย สถานไม่ปฏิบัติตามกฎบัตรอาเซียน
- รัฐควรอาศัยกฎบัตรอาเซียนเพื่อเพิ่มช่องทางการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับหมอกควันพิษข้ามแดนนอกจากการเจรจาปรึกษาหารือ
- รัฐจะต้องให้ร่วมมือกับองค์กรภายใต้ข้อตกลง อย่างศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียนในการดำเนินการตามข้อตกลง
- รัฐจะต้องให้ความสนับสนุนทางการเงินต่อกองทุนอาเซียนเพื่อการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในการดำเนินการตามข้อตกลงและเยียวยาความเสียหายจากหมอกควันพิษข้ามแดน

- รัฐควรดำเนินการเจรจาระดับทวิภาคี หรือจัดทำ MOU รวมทั้งให้ความร่วมมือระหว่างประเทศต่อกัน เกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุมปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนระหว่างกัน

ระดับภายในรัฐภาคี

- รัฐภาคีต้องดำเนินการทางนิติบัญญัติ บริหาร และมาตรการอื่นๆ เพื่อรองรับพันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

- รัฐที่ไม่ใช่ภาคีแห่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนต้องดำเนินการที่จำเป็น ปฏิบัติตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันหมอกควันพิษข้ามพรมแดน

- รัฐต้องบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย และมาตรการภายใน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดน

- รัฐควรออกมาตรการจูงใจเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนหรือบริษัทเอกชนให้ไม่เผา เช่น มาตรการทางภาษี หรือมาตรการทางการค้า หรือการรับซื้อเศษพืชจากเกษตรกรแทนการเผา หรือการรับซื้อสินค้าการเกษตรที่มาจากไร่ไม่เผาจนราคาสูงกว่าตลาด เป็นต้น

- รัฐควรจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมภายในประเทศเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากหมอกควันและหมอกควันพิษข้ามแดน รวมทั้งดำเนินการทางกฎหมายแทนผู้เสียหายที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการระดับข้อพิพาท

- รัฐควรจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้สู่ชุมชนและสังคมทุกระดับ ในเรื่องปัญหาหมอกควันพิษข้ามแดนเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาและมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประเทศไทย

- ประเทศไทยต้องดำเนินการเช่นเดียวกับรัฐภาคีอื่นๆ เพื่อให้มีการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนภายในประเทศ

- ประเทศไทยต้องจัดมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และจัดการกับปัญหาหมอกควันพิษจากไฟป่าและการเผาในที่โล่ง

- ประเทศไทยต้องจัดอาสาสมัครดูแลพื้นที่ความเสี่ยง และให้สินจ้างแก่บุคคลทั่วไปที่ช่วยสอดส่อง อีกทั้งต้องสร้างทางเลือกให้กับประชาชนเพื่อให้เปลี่ยนพฤติกรรมการเผา เช่น การรับซื้อเศษวัสดุการเกษตรแทนการให้เกษตรกรเผา เป็นต้น

- ประเทศไทยต้องเปิดระบบกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงได้ และที่สำคัญก็คือ การมีระบบฐานข้อมูลที่ถูกต้องและกว้างขวาง เกี่ยวกับการพื้นที่เสี่ยงต่อไฟป่า เกี่ยวกับการผลกระทบต่อสุขภาพ ต่อระบบเศรษฐกิจ และต่อสังคม เพื่อนำไปสู่การสร้างและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเรื่องนี้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กอบกุล ราชะนาคร. กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำโขง [ออนไลน์]. 2540. แหล่งที่มา : <http://www.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb17.htm> [2552, กรกฎาคม 21]
- การต่างประเทศ, กระทรวง. หลักการพื้นฐานของความร่วมมืออาเซียน [ออนไลน์]. ธันวาคม 2551. แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/internet/information/21812.pdf> [2552, พฤษภาคม 12]
- ไกรสร เลี้ยงสมบูรณ์. การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศิลปากร, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ควบคุมมลพิษ, กรม. การดำเนินงานของกรมควบคุมมลพิษ [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา : http://www.pcd.go.th/ab_operation.html [2552, พฤษภาคม 18]
- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- จันทร์ลักษณ์ โชติรัตน์ดิถ. ความรับผิดชอบของรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ. วารสารนิติศาสตร์ 15, 3 (กันยายน 2528):68.
- ชลัช ชินธรรมมิตร. โรงงานน้ำตาลเพิ่มความเข้มข้นรณรงค์ลดการเผาอ้อย [ออนไลน์]. 16 มีนาคม 2552. แหล่งที่มา : <http://www.thaipr.net/hc/readnews.aspx?newsid=F37CDABD62D8A8FE968F91BDA6E43739> [2552, มีนาคม 2]
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ. การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านหมอกควัน. ข่าวสารอากาศและเสียง 1, 2 (ตุลาคม – ธันวาคม 2551): 9.
- ธนพัฒน์ เล็กเกียรติ์จักร. ปัจจัยในความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรป อาเซียนต้องดูแลครแล้วย่อนดูตัว [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา : <http://thailawstudent.bizhat.com/EU-ASEAN.doc> [2553, พฤษภาคม 2]
- ธีรพล นามพลกรัง. ผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาหมอกพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล : ศึกษากรณีของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศิลปากร, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- นันทพล กาญจนวัฒน์. แนวความคิด การพัฒนาอย่างยั่งยืน ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่าง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992.

- วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- บุญฉ่ำ พจนานถ. สัมภาษณ์พิเศษ อมรพันธ์ นิมานันท์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย. ผนึกท้องถิ่นลดวิกฤตควันพิษจากไฟป่า 54 (มีนาคม 2550) :26.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒน์พานิช. ปัญหาองค์ประกอบเพื่อความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต , สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- พงษ์ลดา สุพรรณชาติและ ทวีทอง กอนันตกุล. สถานการณ์หมอกปกคลุมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ [ออนไลน์].2552. แหล่งที่มา: <http://nonthaburi.moph.go.th/cyber/journal/tomj/v20/d4.htm> [2552, มิถุนายน15]
- พานิชย์,กระทรวง. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. สหภาพยุโรป [ออนไลน์]. 4 พฤษภาคม 2547. แหล่งที่มา : www.thaibe.moc.go.th/Portals/0/Ducumnet/EU%5B2%5D.doc. [2552,มีนาคม 15]
- พิรพร เพชรทอง. นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2553.
- พินิจ นิติวทยาเทพ. มาตรการเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- ภิญญดา ไรรินเกอร์. การพัฒนาระบบระดับข้อพิพาทในอาเซียน:บทเรียนจากระบบระดับข้อพิพาทในภูมิภาคอื่น . วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- วิจารณ์ สิมาฉายา. เอลนีโญ ซ้ำเติมหมอกควันภาคเหนือ. ไทยโพสต์ (15 พฤศจิกายน 2552):13.
- วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม,กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ. บันทึกสีน้ำตาลรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ.2540. กรุงเทพฯ ฯ :กรมควบคุมมลพิษ, 2542.
- ศิริ อัคคะอัคร. สถานการณ์และการจัดการไฟป่าโลก [ออนไลน์].2546. แหล่งที่มา: <http://www.dnp.go.th/forestfire/pdf/World%20Fire.pdf> [2552,พฤษภาคม 6]
- สุริยา วรวัฒน์ . ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการเผาในที่โล่งและแนวทางการแก้ไข [ออนไลน์]. 24 กันยายน2547. แหล่งที่มา: <http://www.reo06.net/home/content/view/100/54/1/0/> [2552, มีนาคม 17]
- สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ปี พ.ศ. พ.ศ. 2544[ออนไลน์]. 2544. แหล่งที่มา : http://www.onep.go.th/soe/t_soee44_1.asp [2552, มีนาคม17]

อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, กรม. สาเหตุของการเกิดไฟป่า [ออนไลน์]. 2542.
แหล่งที่มา : http://www.dnp.go.th/ForestFire/FIRESCIENCE/lesson%201/lesson1_6.htm [2552, มีนาคม17]

ภาษาอังกฤษ

Alexandre-Charles Kiss. Concluding Observation on Transboundary Air Pollution and Emerging Concepts of International Law. in Transboundary Air Pollution: International Legal Aspects of the Co-Operation of States, p.355-361. Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

ASEANSEC. Hanoi Plan of Action [Online]. Dec. 16, 1998. Available from : <http://www.ASEANsec.org/11644.htm>. [2009, June17]

ASEANSEC. Kuala Lumpur Accord on Environment and Development [Online]. June 19, 1990. Available from : <http://www.ASEANsec.org/9674.htm>. [2009, May17]

ASEANSEC. Regional Haze Action Plan [Online]. 1997. Available from : <http://www.ASEANsec.org/10469.htm>. [2009, May12]

ASEANSEC. Strategic Plan of Action on the Environment 1994–1998 [Online]. Apr. 25, 1994. Available from : <http://www.ASEANsec.org/9789.htm>. [2009, May2]

Budialav Vukas. Concluding Observations On General International Law and New Challenges in the Field of Transboundary Air Pollution. in Transboundary Air Pollution: International Legal Aspects of the Co-Operation of States, p.353. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

Budislav Vukas. Transboundary Co-operation between Yugoslavia and Its Neighbouring States. in Transboundary Air Pollution: International Legal Aspects of the Co-Operation of States, p.199. Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

CEIP. Centre on Emission Inventories and Projections [Online]. 2008. Available from : <http://www.ceip.at/> [2009, July19]

Chandrasekharan C.. The Mission on Forest Fire Prevention and Management to Indonesia And Malasia(Sarawak) [Online]. 1998 . Available from : <http://www.fire.uni-freiburg.de/programmes/itto/itto%20mission.pdf> . [2009, May 18]

- Constance O'Keefe. Transboundary Pollution and the Strict Liability Issue: The Work Of Intrenational Law Comission on The Topic Of Intrenational Liability For Injurious Consequences Arising Out Of Acts Not Prphibited By Internation Law. Denver Journal of International Law and Policy Winter 18(December 1990):186-187.
- Craig W. Clark. Development In Transboundary Air Pollution,Colorado. Journal of International Environmental Law and Policy12 (May 2002):4.
- Demetrio L. Bartolazo. Forest Fire Management in the Philippines: The 1995 Forest Fire Season [Online].1997. Available from : http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/rp/rp_3.htm [2009,May 24]
- EMEP. Chemical Co-ordinating Centre of EMEP (CCC) [Online].2010. Available from : <http://tarantula.nilu.no/projects/ccc/index.html> [2009, May19]
- EMEP. Co-operative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe [Online]. 2010. Available from : <http://www.emep.int/> [2009, May20]
- EMEP. Meteorological Synthesizing Centre-East [Online]. 2010. Available from : <http://www.msceast.org/> [2009, May24]
- EMEP. Meteorological Synthesizing Centre - West (MSC-W) [Online]. 2006. Available from : http://www.emep.int/mscw/index_mscw.html [2009 , July18]
- Gerald Giam . Haze problem: Bilateral pressure on Indonesia works best [Online]. 13 Oct 2006. Available from : <http://www.singaporeangle.com/2006/10/haze-problem-bilateral-pressure-on.html> [2009, July14]
- Grafton,R.Q.,and Jotzo,F.,and Wasson,M.. Financing sustainable development: Country undertakings and rights for environmental sustainability (CURES) [Online].2004. Available from : <http://ideas.repec.org/p/anu/eenwps/0403.html> [2009, October 11]
- IIASA. Atmospheric Pollution Program [Online].2008. Available from : <http://www.iiasa.ac.at/rains/ciam.html> [2009, July2]
- Jerzy Sommer.Transboundary Co-operation between Poland and Neighbouring States. in Transboundary Air Pollution:International Legal Aspects of the Co-Operation of States, p.205 .Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

- Johann G. Goldammer. Fire Situation in Indonesia [Online]. 2002. Available from : http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/id/id_35.htm [2009, December1]
- Kuokkanen T..The Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. in Ulfstein,G., and Marauhn,T., and Zimmermann,A , Making Treaties Work:Human Rights, Environment and Arms Control, p.166.United Kingdom : Cambridge University Press, 2007.
- Mayer, J.. Transboundary perspectives on managing Indonesia's fires. The Journal of Environment and Development 15 (April 2006) : 202-223.
- OECD. Equal right of access in relation to transfrontier pollution .Paris : OECD,1976.
- OECE. Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies .Paris : OECD ,1972.
- OECD. Strengthening international co-operation on environmental protection in transfrontier regions .Paris : OECD,1976.
- Phoebe N. Okowa. State responsibility for transboundary air pollution in international law. New York : Oxford University Press, 2000.
- Raman Letchumanan. Overview and Implementation of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution [Online].2007. Available from : [http://www.adb.org/Documents /Events/2008/BIMP-EAGA-REP/R-Letchumanan.pdf](http://www.adb.org/Documents/Events/2008/BIMP-EAGA-REP/R-Letchumanan.pdf) [2009,October 11]
- Simon SC Tay. Southeast Asian Fires:The Challenge For International Law And Sustainable Development. Georgetown International Environmental Law Review11 (June 1999): 248,249,253.
- S.Tahir Qadri Fire Smoke and Haze the ASEAN Response Strategy. Asian Development Bank [Online].1997. Availabla from : http://www.adb.org/Documents/ Reports/ Fire_Smoke_Haze/chapter4.pdf [2009, May12]
- Tacconi, L. Fires in Indonesia: Causes. Costs and Policy Implications [Online].2003. Available from : <http://www.cifor.cgiar.org/Publications/Corporate/NewsOnline/ NewsOnline33/indonesia.htm> [2009, 13 May]
- Tan, A.K.-J. The ASEAN agreement on transboundary haze pollution: prospects for compliance and effectiveness in post-Suharto Indonesia. New York University Environmental Law Journal13 (December 2005): 648,664,667,668,682.

- Thomas Bunge. Transboundary Co-operation between France and federal republic of Germany. in Transboundary Air Pollution: International Legal Aspects of the Co-Operation of States, p.181. Netherland : Martinus Nijhoff Publishers, 1986.
- Tollan A.. The Convention on long-range transboundary air pollution. Journal of world trade law 19 (June 1985) : 616.
- UNECE. Convention on Long-rang Transboundary Air Pollution Executive Body [Online]. 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExecutiveBody/welcome.html> [2009, July23]
- UNECE. Expert Group on Heavy Metals [Online]. 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfhm/welcome.htm> [2009, July19]
- UNECE. Expert Group on Techno-economic Issues [Online]. 2001. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExpertGroups/tei/welcome.htm> [2009, July19]
- UNECE. ICP Forests International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests [Online] . Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/forests.htm> [2009, July26]
- UNECE. ICP Integrated Monitoring International Cooperative Programme on Integrated Monitoring of Air Pollution Effects on Ecosystems [Online]. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/im.htm> [2009, July25]
- UNECE. ICP Materials International Cooperative Programme on Effects of Air Pollution on Materials, including Historic and Cultural Monuments [Online]. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/materials.htm> [2009, July26]
- UNECE. ICP Modelling and Mapping International Cooperative Programme on Modelling and Mapping of Critical Loads and Levels and Air Pollution Effects, Risks and Trends [Online]. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/mapping.htm> [2009, July24]
- UNECE. ICP Vegetation International Cooperative Programme on Effects of Air Pollution on Natural Vegetation and Crops[Online]. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/vegetation.htm> [2009, July21]

- UNECE,. ICP Waters International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Acidification of Rivers and Lakes [Online]. 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/waters.htm> [2009, July20]
- UNECE. Persistent Organic Pollutants (POPs) [Online]. 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/popsxg/welcome.html> [2009 , July13]
- UNECE. Task Force on Emission Inventories and Projections [Online]. 2009. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfeip/welcome.htm> [2009, July19]
- UNECE. Task Force on Health The Joint Task Force on the Health Aspects of Air Pollution [Online], Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap /Working Groups/wge/who.htm> [2009, July19]
- UNECE. Task Force on Hemispheric Transport of Air Pollution [Online].2004. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/fthtap/welcome.html> [2009, July25]
- UNECE.Task Force on Measurements and Modeling [Online] . 2000. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfmm/welcome.html> [2009, June2]
- UNECE.Task Force on Reactive Nitrogen [Online]. 2007. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfrn/welcome.htm> [2009, June19]
- UNECE. The Expert Group on Ammonia Abatement [Online]. 1992. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExpertGroups/aa/welcome.htm> [2009, July 1]
- UNECE. The Expert Group on Particulate Matter [Online] .2004. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ExpertGroups/pm/welcome.htm> [2009, July25]
- UNECE. The Implementation Committee was established by the Executive Body [Online]. 1997. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/ic/welcome.htm> [2009, July12]
- UNECE. The Network of Experts on Benefits and Economic Issues (NEBEI) [Online]. 2000. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/Expert Groups/ nebei/ welcome.html> [2009 , July2]
- UNECE. The Task Force on Integrated Assessment Modeling [Online].1994. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/TaskForce/tfiam/welcome.html> [2009, June19]
- UNECE. The Working Group on Effects[Online]. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wge/welcome.html> [2009 , July13]
- UNECE. The Working Group on Strategies and Review [Online].2010. Available from : <http://www.unece.org/env/lrtap/WorkingGroups/wgs/welcome.html> [2009 , July13]

Wan Mohd Shukri Wan Ahmad. Forest Fire Situation in Malaysia 26[Online]. 2001.
Available from : http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/my/my_2.htm
[2009, July22]

Wikipedai. 1997 Southeast Asian haze [Online].1997. Available from :
http://en.wikipedia.org/wiki/1997_Southeast_Asian_haze [2009, May17]

Wikipedai. 2005 Malaysian haze [Online]. 2005. Available from :
http://en.wikipedia.org/wiki/2005_Malaysian_haze [2009, May17]

Wikipedai. 2006 Southeast Asian haze [Online]. 2006. Available from :
http://en.wikipedia.org/wiki/2006_Southeast_Asian_haze [2009, May17]

Zou Keyuan. Transnation Cooperation For Managing The Control of Environment
Disputes In East Asia. Journal of Environmental Law 2004 16 (January 2004):12.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY
HAZE POLLUTION**

The Parties to this Agreement,

REAFFIRMING the commitment to the aims and purposes of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) as set forth in the Bangkok Declaration of 8 August 1967, in particular to promote regional co-operation in Southeast Asia in the spirit of equality and partnership and thereby contribute towards peace, progress and prosperity in the region,

RECALLING the Kuala Lumpur Accord on Environment and Development which was adopted by the ASEAN Ministers of Environment on 19 June 1990 which calls for, inter alia, efforts leading towards the harmonisation of transboundary pollution prevention and abatement practices,

RECALLING ALSO the adoption of the 1995 ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution, which specifically addressed transboundary atmospheric pollution and called for, inter alia, establishing procedures and mechanisms for co-operation among ASEAN Member States in the prevention and mitigation of land and/or forest fires and haze,

DETERMINED to give effect to the 1997 Regional Haze Action Plan and to the Hanoi Plan of Action which call for fully implementing the 1995 ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution, with particular emphasis on the Regional Haze Action Plan by the year 2001,

RECOGNISING the existence of possible adverse effects of transboundary haze pollution,

CONCERNED that a rise in the level of emissions of air pollutants within the region as forecast may increase such adverse effects,

RECOGNISING the need to study the root causes and the implications of the transboundary haze pollution and the need to seek solutions for the problems identified,

AFFIRMING their willingness to further strengthen international cooperation to develop national policies for preventing and monitoring transboundary haze pollution,

AFFIRMING ALSO their willingness to co-ordinate national action for preventing and monitoring transboundary haze pollution through exchange of information, consultation, research and monitoring,

DESIRING to undertake individual and joint action to assess the origin, causes, nature and extent of land and/or forest fires and the resulting haze, to prevent and control the sources of such land and/or forest fires and the resulting haze by applying environmentally sound policies, practices and technologies and to strengthen national and regional capabilities and cooperation in assessment, prevention, mitigation and management of land and/or forest fires and the resulting haze,

CONVINCED that an essential means to achieve such collective action is the conclusion and effective implementation of an Agreement,

Have agreed as follows:

PART I. GENERAL PROVISIONS

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Article 1 Use of Terms

For the purposes of this Agreement:

1. “Assisting Party” means a State, international organization, any other entity or person that offer and/or render assistance to a Requesting Party or a Receiving Party in the event of land and/or forest fires or haze pollution.
2. “Competent authorities” means one or more entities designated and authorised by each Party to act on its behalf in the implementation of this Agreement.
3. “Controlled burning” means any fire, combustion or smouldering that occurs in the open air, which is controlled by national laws, rules, regulations or guidelines and does not cause fire outbreaks and transboundary haze pollution.
4. “Fire prone areas” means areas defined by the national authorities as areas where fires are most likely to occur or have a higher tendency to occur.
5. “Focal point” means an entity designated and authorised by each Party to receive and transmit communications and data pursuant to the provisions of this Agreement.
6. “Haze pollution” means smoke resulting from land and/or forest fire which causes deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment.
7. “Land and/or forest fires” means fires such as coal seam fires, peat fires, and plantation fires.
8. “Member State” means a Member State of the Association of Southeast Asian Nations.
9. “Open burning” means any fire, combustion or smouldering that occurs in the open air.
10. “Party” means a Member State of ASEAN that has consented to be bound by this Agreement and for which the Agreement is in force.
11. “Receiving Party” means a Party that accepts assistance offered by an Assisting Party or Parties in the event of land and/or forest fires or haze pollution.
12. “Requesting Party” means a Party that requests from another Party or Parties assistance in the event of land and/or forest fires or haze pollution.

13. “Transboundary haze pollution” means haze pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one Member State and which is transported into the area under the jurisdiction of another Member State.
14. “Zero burning policy” means a policy that prohibits open burning but may allow some forms of controlled burning.

Article 2

Objective

The objective of this Agreement is to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement.

Article 3

Principles

The Parties shall be guided by the following principles in the implementation of this Agreement:

1. The Parties have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment and harm to human health of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.
2. The Parties shall, in the spirit of solidarity and partnership and in accordance with their respective needs, capabilities and situations, strengthen co-operation and co-ordination to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated.

3. The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, to minimise its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage from transboundary haze pollution, even without full Scientific certainty, precautionary measures shall be taken by Parties concerned.
4. The Parties should manage and use their natural resources, including forest and land resources, in an ecologically sound and sustainable manner.
5. The Parties, in addressing transboundary haze pollution, should involve, as appropriate, all stakeholders, including local communities, non-governmental organisations, farmers and private enterprises.

Article 4 **General Obligations**

In pursuing the objective of this Agreement, the Parties shall:

1. Co-operate in developing and implementing measures to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, and to control sources of fires, including by the identification of fires, development of monitoring, assessment and early warning systems, exchange of information and technology, and the provision of mutual assistance.
2. When the transboundary haze pollution originates from within their territories, respond promptly to a request for relevant information or consultations sought by a State or States that are or may be affected by such transboundary haze pollution, with a view to minimising the consequences of the transboundary haze pollution.
3. Take legislative, administrative and/or other measures to implement their obligations under this Agreement.

PART II. MONITORING, ASSESSMENT, PREVENTION AND RESPONSE**Article 5****ASEAN Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control**

1. The ASEAN Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control, hereinafter referred to as “the ASEAN Centre”, is hereby established for the purposes of facilitating co-operation and co-ordination among the Parties in managing the impact of land and/or forest fires in particular haze pollution arising from such fires.
2. The ASEAN Centre shall work on the basis that the national authority will act first to put out the fires. When the national authority declares an emergency situation, it may make a request to the ASEAN Centre to provide assistance.
3. A Committee composed of representatives of the national authorities of the Parties shall oversee the operation of the ASEAN Centre.
4. The ASEAN Centre shall carry out the functions as set out in Annex and any other functions as directed by the Conference of the Parties.

Article 6**Competent Authorities and Focal Points**

1. Each Party shall designate one or more Competent Authorities and a Focal Point that shall be authorised to act on its behalf in the performance of the administrative functions required by this Agreement.
2. Each Party shall inform other Parties and the ASEAN Centre, of its Competent Authorities and Focal Point, and of any subsequent changes in their designations.
3. The ASEAN Centre shall regularly and expeditiously provide to Parties and relevant international organizations the information referred to in paragraph 2 above.

Article 7
Monitoring

1. Each Party shall take appropriate measures to monitor:
 - a. all fire prone areas,
 - b. all land and/or forest fires,
 - c. the environmental conditions conducive to such land and/or forest fires, and
 - d. haze pollution arising from such land and/or forest fires.
2. Each Party shall designate one or more bodies to function as National Monitoring Centres, to undertake monitoring referred to in paragraph 1 above in accordance with their respective national procedures.
3. The Parties, in the event that there are fires, shall initiate immediate action to control or to put out the fires.

Article 8
Assessment

1. Each Party shall ensure that its National Monitoring Centre, at agreed regular intervals, communicates to the ASEAN Centre, directly or through its Focal Point, data obtained relating to fire prone areas, land and/or forest fires, the environmental conditions conducive to such land and/or forest fires, and haze pollution arising from such land and/or forest fires.
2. The ASEAN Centre shall receive, consolidate and analyse the data communicated by the respective National Monitoring Centres or Focal Points.
3. On the basis of analysis of the data received, the ASEAN Centre shall, where possible, provide to each Party, through its Focal Point, an assessment of risks to human health or the environment arising from land and/or forest fires and the resulting transboundary haze pollution.

Article 9
Prevention

Each Party shall undertake measures to prevent and control activities related to land and/or forest fires that may lead to transboundary haze pollution, which include:

- a. Developing and implementing legislative and other regulatory measures, as well as programmes and strategies to promote zero burning policy to deal with land and/or forest fires resulting in transboundary haze pollution;
- b. Developing other appropriate policies to curb activities that may lead to land and/or forest fires;
- c. Identifying and monitoring areas prone to occurrence of land and/or forest fires;
- d. Strengthening local fire management and firefighting capability and co-ordination to prevent the occurrence of land and/or forest fires;
- e. Promoting public education and awareness-building campaigns and strengthening community participation in fire management to prevent land and/or forest fires and haze pollution arising from such fires;
- f. Promoting and utilizing indigenous knowledge and practices in fire prevention and management; and
- g. Ensuring that legislative, administrative and/or other relevant measures are taken to control open burning and to prevent land clearing using fire.

Article 10
Preparedness

1. The Parties shall, jointly or individually, develop strategies and response plans to identify, manage and control risks to human health and the environment arising from land and/or forest fires and related haze pollution arising from such fires.
2. The Parties shall, as appropriate, prepare standard operating procedures for regional co-operation and national action required under this Agreement.

Article 11

National Emergency Response

1. Each Party shall ensure that appropriate legislative, administrative and financial measures are taken to mobilise equipment, materials, human and financial resources required to respond to and mitigate the impact of land and/or forest fires and haze pollution arising from such fires.
2. Each Party shall forthwith inform other Parties and the ASEAN Centre of such measures.

Article 12

Joint Emergency Response through the Provision of Assistance

1. If a Party needs assistance in the event of land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires within its territory, it may request such assistance from any other Party, directly or through the ASEAN Centre, or, where appropriate, from other States or international organisations.
2. Assistance can only be employed at the request of and with the consent of the requesting Party, or, when offered by another Party or Parties, with the consent of the receiving Party.
3. Each Party to which a request for assistance is directed shall promptly decide and notify the requesting Party, directly or through the ASEAN Centre, whether it is in a position to render the assistance requested, and of the scope and terms of such assistance.
4. Each Party to which an offer of assistance is directed shall promptly decide and notify the assisting Party, directly or through the ASEAN Centre, whether it is in a position to accept the assistance offered, and of the scope and terms of such assistance.
5. The requesting Party shall specify the scope and type of assistance required and, where practicable, provide the assisting Party with such information as may be necessary for that Party to determine the extent to which it is able to meet the request. In the event that it is not practicable for the requesting Party to specify the scope and type of assistance required, the requesting Party and assisting Party shall, in consultation, jointly assess and decide upon the scope and type of assistance required.

6. The Parties shall, within the limits of their capabilities, identify and notify the ASEAN Centre of experts, equipment and materials which could be made available for the provision of assistance to other Parties in the event of land and/or forest fires or haze pollution resulting from such fires as well as the terms, especially financial, under which such assistance could be provided.

Article 13

Direction and Control of Assistance

Unless otherwise agreed:

1. The requesting or receiving Party shall exercise the overall direction, control, co-ordination and supervision of the assistance within its territory. The assisting Party should, where the assistance involves personnel, designate in consultation with the requesting or receiving Party, the person or entity who should be in charge of and retain immediate operational supervision over the personnel and the equipment provided by it. The designated person or entity should exercise such supervision in co-operation with the appropriate authorities of the requesting or receiving Party.
2. The requesting or receiving Party shall provide, to the extent possible, local facilities and services for the proper and effective administration of the assistance. It shall also ensure the protection of personnel, equipment and materials brought into its territory by or on behalf of the assisting Party for such purposes.
3. A Party providing or receiving assistance in response to a request referred to in paragraph (1) above shall co-ordinate that assistance within its territory.

Article 14

Exemptions and Facilities in Respect of the Provision of Assistance

1. The requesting or receiving Party shall accord to personnel of the assisting Party and personnel acting on its behalf, the necessary exemptions and facilities for the performance of their functions.
2. The requesting or receiving Party shall accord the assisting Party exemptions from taxation, duties or other charges on the equipment and materials brought into the territory of the requesting or receiving Party for the purpose of the assistance.
3. The requesting or receiving Party shall facilitate the entry into, stay in and departure from its territory of personnel and of equipment and materials involved or used in the assistance.

Article 15

Transit of Personnel, Equipment and Materials in Respect of the Provision of Assistance

Each Party shall, at the request of the Party concerned, seek to facilitate the transit through its territory of duly notified personnel, equipment and materials involved or used in the assistance to the requesting or receiving Party.

PART III. TECHNICAL CO-OPERATION AND SCIENTIFIC RESEARCH

Article 16

Technical Co-operation

1. In order to increase the preparedness for and to mitigate the risks to human health and the environment arising from land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires, the Parties shall undertake technical co-operation in this field, including the following:
 - a. Facilitate mobilization of appropriate resources within and outside the Parties;

- b. Promote the standardization of the reporting format of data and information;
 - c. Promote the exchange of relevant information, expertise, technology, techniques and know-how;
 - d. Provide or make arrangements for relevant training, education and awareness-raising campaigns, in particular relating to the promotion of zero-burning practices and the impact of haze pollution on human health and the environment;
 - e. Develop or establish techniques on controlled burning particularly for shifting cultivators and small farmers, and to exchange and share experiences on controlled-burning practices;
 - f. Facilitate exchange of experience and relevant information among enforcement authorities of the Parties;
 - g. Promote the development of markets for the utilization of biomass and appropriate methods for disposal of agricultural wastes;
 - h. Develop training programmes for firefighters and trainers to be trained at local, national and regional levels; and
 - i. Strengthen and enhance the technical capacity of the Parties to implement this Agreement.
2. The ASEAN Centre shall facilitate activities for technical cooperation as identified in paragraph 1 above.

Article 17

Scientific Research

The Parties shall individually or jointly, including in co-operation with appropriate international organizations, promote and, whenever possible, support scientific and technical research programmes related to the root causes and consequences of transboundary haze pollution and the means, methods, techniques and equipment for land and/or forest fire management, including fire fighting.

PART IV. INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

Article 18

Conference of the Parties

1. A Conference of the Parties is hereby established. The first meeting of the Conference of the Parties shall be convened by the Secretariat not later than one year after the entry into force of this Agreement. Thereafter, ordinary meetings of the Conference of the Parties shall be held at least once every year, in as far as possible in conjunction with appropriate meetings of ASEAN.
2. Extraordinary meetings shall be held at any other time upon the request of one Party provided that such request is supported by at least one other Party.
3. The Conference of the Parties shall keep under continuous review and evaluation the implementation of this Agreement and to this end shall:
 - a. Take such action as is necessary to ensure the effective implementation of this Agreement;
 - b. Consider reports and other information which may be submitted by a Party directly or through the Secretariat;
 - c. Consider and adopt protocols in accordance with the Article 21 of this Agreement;
 - d. Consider and adopt any amendment to this Agreement;
 - e. Adopt, review and amend as required any Annexes to this Agreement;
 - f. Establish subsidiary bodies as may be required for the implementation of this Agreement; and
 - g. Consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the objective of this Agreement.

Article 19

Secretariat

1. A Secretariat is hereby established.
2. The functions of the Secretariat shall include:
 - a. Arrange for and service meetings of the Conference of the Parties and of other bodies established by this Agreement;
 - b. Transmit to the Parties notifications, reports and other information received in accordance with this Agreement;
 - c. Consider inquiries by, and information from, the Parties, and to consult with them on questions relating to this Agreement;
 - d. Ensure the necessary co-ordination with other relevant international bodies and in particular to enter into administrative arrangements as may be required for the effective discharge of the Secretariat functions; and
 - e. Perform such other functions as may be assigned to it by the Parties.
3. The ASEAN Secretariat shall serve as the Secretariat to this Agreement.

Article 20

Financial Arrangements

1. A Fund is hereby established for the implementation of this Agreement.
2. It shall be known as the ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund.
3. The Fund shall be administered by the ASEAN Secretariat under the guidance of the Conference of the Parties.
4. The Parties shall, in accordance with the decisions of the Conference of the Parties, make voluntary contributions to the Fund.
5. The Fund shall be open to contributions from other sources subject to the agreement of or approval by the Parties.
6. The Parties may, where necessary, mobilise additional resources required for the implementation of this Agreement from relevant international organizations, in particular regional financial institutions and the international donor community.

PART V. PROCEDURES

Article 21

Protocols

1. The Parties shall co-operate in the formulation and adoption of protocols to this Agreement, prescribing agreed measures, procedures and standards for the implementation of this Agreement.
2. The Conference of the Parties may, at ordinary meetings, adopt protocols to this Agreement by consensus of all Parties.
3. The text of any proposed protocol shall be communicated to the Parties by the Secretariat at least six months before such a session.
4. The requirements for the entry into force of any protocol shall be established by that instrument.

Article 22

Amendments to the Agreement

1. Any Party may propose amendments to the Agreement.
2. The text of any proposed amendment shall be communicated to the Parties by the Secretariat at least six months before the Conference of the Parties at which it is proposed for adoption. The Secretariat shall also communicate proposed amendments to the signatories to the Agreement.
3. Amendments shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
4. Amendments to this Agreement shall be subject to acceptance. The Depositary shall circulate the adopted amendment to all Parties for their acceptance. The amendment shall enter into force on the thirtieth day after the deposit with the Depositary of the instruments of acceptance of all Parties.
5. After the entry into force of an amendment to this Agreement any new Party to this Agreement shall become a Party to this Agreement as amended.

Article 23

Adoption and Amendment of Annexes

1. Annexes to this Agreement shall form an integral part of the Agreement and, unless otherwise expressly provided, a reference to the Agreement constitutes at the same time a reference to the annexes thereto.
2. Annexes shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
3. Any Party may propose amendments to an Annex.
4. Amendments to an Annex shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
5. Annexes to this Agreement and amendments to Annexes shall be subject to acceptance. The Depositary shall circulate the adopted Annex or the adopted amendment to an Annex to all Parties for their acceptance. The Annex or the amendment to an Annex shall enter into force on the thirtieth day after the deposit with the Depositary of the instruments of acceptance of all Parties.

Article 24

Rules of Procedure and Financial Rules

The first Conference of the Parties shall by consensus adopt rules of procedure for itself and financial rules for the ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund to determine in particular the financial participation of the Parties to this Agreement.

Article 25

Reports

The Parties shall transmit to the Secretariat reports on the measures taken for the implementation of this Agreement in such form and at such intervals as determined by the Conference of the Parties.

Article 26

Relationship with Other Agreements The provisions of this Agreement shall in no way affect the rights and obligations of any Party with regard to any existing treaty, convention or agreement to which they are Parties.

Article 27

Settlement of Disputes

Any dispute between Parties as to the interpretation or application of, or compliance with, this Agreement or any protocol thereto, shall be settled amicably by consultation or negotiation.

PART VI. FINAL CLAUSES

Article 28

Ratification, Acceptance, Approval and Accession

This Agreement shall be subject to ratification, acceptance, approval or accession by the Member States. It shall be opened for accession from the day after the date on which the Agreement is closed for signature. Instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the depositary.

Article 29

Entry into Force

1. This Agreement shall enter into force on the sixtieth day after the deposit of the sixth instrument of ratification, acceptance, approval or accession.
2. For each Member State ratifying, accepting, approving or acceding to the Agreement after the deposit of the sixth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Agreement shall enter into force on the sixtieth day after the deposit by such Member State of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 30**Reservations**

Unless otherwise expressly provided by this Agreement no reservations may be made to the Agreement.

Article 31**Depositary**

This Agreement shall be deposited with the Secretary General of ASEAN, who shall promptly furnish each Member State a certified copy thereof.

Article 32**Authentic Text**

This Agreement shall be drawn up in the English language, and shall be the authentic text.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorized by their respective Governments have signed this Agreement.

Done at Kuala Lumpur, Malaysia on the tenth day of June in the year two thousand and two. For the Government of Brunei Darussalam

For the Government of the Kingdom of Cambodia

For the Government of Brunei Darussalam



H.E. Dato/Seri Paduka Dr. Awang Haji Ahmad bin Haji Jumat
Minister of Development

For the Government of the Kingdom of Cambodia



H.E. Mr. Keo Puth Reasmey
Ambassador
Royal Embassy of the Kingdom of Cambodia in Malaysia

For the Government of the Republic of Indonesia



Ms. Liana Bratasida
Deputy Minister for Environment Conservation
State Minister of Environment

For the Government of Lao People's Democratic Republic



H.E. Prof. Dr. Bountiem Phissamay
Minister to the Prime Minister's Office
Chairman of Science, Technology and Environment Agency

For the Government of Malaysia



H.E. Dato' Seri Law Hieng Ding
Minister of Science, Technology and the Environment

For the Government of the Union of Myanmar



U Thane Myint
Secretary, National Commission for Environmental Affairs
Director-General of the Ministry of Foreign Affairs


U Thane Myint
 Secretary, National Commission for Environmental Affairs
 Director-General of the Ministry of Foreign Affairs

For the Government of the Republic of the Philippines




H.E. Mr. Heherson T. Alvarez
 Secretary, Department of Environment and Natural Resources

For the Government of the Republic of Singapore




H.E. Mr. Lim Swee Say
 Minister for the Environment

For the Government of the Kingdom of Thailand



H.E. Mr. Chaisiri Anamarn
 Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
 Royal Thai Embassy in Malaysia

For the Government of the Socialist Republic of Viet Nam



H.E. Mr. Nguyen Van Dang
 Vice Minister of Agriculture and Rural Development

**Terms of Reference of the ASEAN Co-ordinating Centre for
Transboundary Haze Pollution Control**

The ASEAN Centre shall:

1. Establish and maintain regular contact with the respective National Monitoring Centres regarding the data, including those derived from satellite imagery and meteorological observation, relating to:
 - a. Land and /or forest fire;
 - b. Environmental conditions conducive to such fires; and
 - c. Air quality and levels of pollution, in particular haze arising from such fires.
2. Receive from the respective National Monitoring Centres or Focal Points the data above, consolidate, analyse and process the data into a format that is easily understandable and accessible.
3. Facilitate co-operation and co-ordination among the Parties to increase their preparedness for and to respond to land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires.
4. Facilitate co-ordination among the Parties, other States and relevant organizations in taking effective measures to mitigate the impact of land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires.
5. Establish and maintain a list of experts from within and outside of the ASEAN region who may be utilised when taking measures to mitigate the impact of land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires, and make the list available to the Parties.
6. Establish and maintain a list of equipment and technical facilities from within and outside of the ASEAN which may be made available when taking measures to mitigate the impact of land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires, and make the list available to the Parties.
7. Establish and maintain a list of experts from within and outside of the ASEAN region for the purpose of relevant training, education and awareness-raising campaigns, and make the list available to the Parties.

8. Establish and maintain contact with prospective donor States and organizations for mobilising financial and other resources required for the prevention and mitigation of land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires and preparedness of the Parties, including fire-fighting capabilities.
9. Establish and maintain a list of such donors, and make the list available to the Parties.
10. Respond to a request for or offer of assistance in the event of land and/or forest fires or haze pollution resulting from such fires by:
 - a. Transmitting promptly the request for assistance to other States and organizations; and
 - b. Co-ordinating such assistance, if so requested by the requesting Party or offered by the assisting Party.
11. Establish and maintain an information referral system for the exchange of relevant information, expertise, technology, techniques and know-how, and make it available to the Parties in an easily accessible format.
12. Compile and disseminate to the Parties information concerning their experience and any other practical information related to the implementation of the Agreement.
13. Assist the Parties in the preparation of standard operating procedures (SOP).

ภาคผนวก ข



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1979 CONVENTION ON LONG-RANGE TRANSBOUNDARY AIR POLLUTION

The Parties to the present Convention,

Determined to promote relations and cooperation in the field of environmental protection,

Aware of the significance of the activities of the United Nations Economic Commission for Europe in strengthening such relations and cooperation, particularly in the field of air pollution including long-range transport of air pollutants,

Recognizing the contribution of the Economic Commission for Europe to the multilateral implementation of the pertinent provisions of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe,

Cognizant of the references in the chapter on environment of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe calling for cooperation to control air pollution and its effects, including long-range transport of air pollutants, and to the development through international cooperation of an extensive programme for the monitoring and evaluation of long-range transport of air pollutants, starting with sulphur dioxide and with possible extension to other pollutants,

Considering the pertinent provisions of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, and in particular principle 21, which expresses the common conviction that States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction,

Recognizing the existence of possible adverse effects, in the short and long term, of air pollution including transboundary air pollution,

Concerned that a rise in the level of emissions of air pollutants within the region as forecast may increase such adverse effects,

Recognizing the need to study the implications of the long-range transport of air pollutants and the need to seek solutions for the problems identified,

Affirming their willingness to reinforce active international cooperation to develop appropriate national policies and by means of exchange of information, consultation, research and monitoring to coordinate national action for combating air pollution including long-range transboundary air pollution,

Have agreed as follows:

Article 1: DEFINITIONS

For the purposes of the present Convention:

(a) "Air Pollution" means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the air resulting in deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment, and "air pollutants" shall be construed accordingly;

(b) "Long-range transboundary air pollution" means air pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one State and which has adverse effects in the area under the jurisdiction of another State at such a distance that it is not generally possible to distinguish the contribution of individual emission sources or groups of sources.

Article 2: FUNDAMENTAL PRINCIPLES

The Contracting Parties, taking due account of the facts and problems involved, are determined to protect man and his environment against air pollution and shall endeavour to limit and, as far as possible, gradually reduce and prevent air pollution including long-range transboundary air pollution.

Article 3:

The Contracting Parties, within the framework of the present Convention, shall by means of exchanges of information, consultation, research and monitoring, develop without undue delay policies and strategies which shall serve as a means of combating the discharge of air pollutants, taking into account efforts already made at national and international levels.

Article 4:

The Contracting Parties shall exchange information on and review their policies, scientific activities and technical measures aimed at combating, as far as possible, the discharge of air pollutants which may have adverse effects, thereby contributing to the reduction of air pollution including long-range transboundary air pollution.

Article 5:

Consultations shall be held, upon request, at an early stage between, on the one hand, Contracting Parties which are actually affected by or exposed to a significant risk of long-range transboundary air pollution and, on the other hand, Contracting Parties within which and subject to whose jurisdiction a significant contribution to long-range transboundary air pollution originates, or could originate, in connection with activities carried on or contemplated therein.

Article 6: AIR QUALITY MANAGEMENT

Taking into account articles 2 to 5, the ongoing research, exchange of information and monitoring and the results thereof, the cost and effectiveness of local and other remedies and, in order to combat air pollution, in particular that originating from new or rebuilt installations, each Contracting Party undertakes to develop the best policies and strategies including air quality management systems and, as part of them, control measures compatible with balanced development, in particular by using the best available technology which is economically feasible and low- and non-waste technology.

Article 7: RESEARCH AND DEVELOPMENT

The Contracting Parties, as appropriate to their needs, shall initiate and cooperate in the conduct of research into and/or development of:

(a) Existing and proposed technologies for reducing emissions of sulphur compounds and other major air pollutants, including technical and economic feasibility, and environmental consequences;

(b) Instrumentation and other techniques for monitoring and measuring emission rates and ambient concentrations of air pollutants;

(c) Improved models for a better understanding of the transmission of long-range transboundary air pollutants;

(d) The effects of sulphur compounds and other major air pollutants on human health and the environment, including agriculture, forestry, materials, aquatic and other natural ecosystems and visibility, with a view to establishing a scientific basis for dose/effect relationships designed to protect the environment;

(e) The economic, social and environmental assessment of alternative measures for attaining environmental objectives including the reduction of long-range transboundary air pollution;

(f) Education and training programmes related to the environmental aspects of pollution by sulphur compounds and other major air pollutants.

Article 8: EXCHANGE OF INFORMATION

The Contracting Parties, within the framework of the Executive Body referred to in article 10 and bilaterally, shall, in their common interests, exchange available information on:

(a) Data on emissions at periods of time to be agreed upon, of agreed air pollutants, starting with sulphur dioxide, coming from grid-units of agreed size; or on the fluxes of agreed air pollutants, starting with sulphur dioxide, across national borders, at distances and at periods of time to be agreed upon;

(b) Major changes in national policies and in general industrial development, and their potential impact, which would be likely to cause significant changes in long-range transboundary air pollution;

(c) Control technologies for reducing air pollution relevant to long-range transboundary air pollution;

(d) The projected cost of the emission control of sulphur compounds and other major air pollutants on a national scale;

(e) Meteorological and physico-chemical data relating to the processes during transmission;

(f) Physico-chemical and biological data relating to the effects of long-range transboundary air pollution and the extent of the damage¹ which these data indicate can be attributed to long-range transboundary air pollution;

(g) National, sub-regional and regional policies and strategies for the control of sulphur compounds and other major air pollutants.

Article 9 : IMPLEMENTATION AND FURTHER DEVELOPMENT OF THE COOPERATIVE PROGRAMME FOR THE MONITORING AND EVALUATION OF THE LONG-RANGE TRANSMISSION OF AIR POLLUTANTS IN EUROPE

The Contracting Parties stress the need for the implementation of the existing "Cooperative programme for the monitoring and evaluation of the long-range transmission of air pollutants in Europe" (hereinafter referred to as EMEP) and, with regard to the further development of this programme, agree to emphasize:

(a) The desirability of Contracting Parties joining in and fully implementing EMEP which, as a first step, is based on the monitoring of sulphur dioxide and related substances;

(b) The need to use comparable or standardized procedures for monitoring whenever possible;

(c) The desirability of basing the monitoring programme on the framework of both national and international programmes. The establishment of monitoring stations and the collection of data shall be carried out under the national jurisdiction of the country in which the monitoring stations are located;

(d) The desirability of establishing a framework for a cooperative environmental monitoring programme, based on and taking into account present and future national, sub-regional, regional and other international programmes;

(e) The need to exchange data on emissions at periods of time to be agreed upon, of agreed air pollutants, starting with sulphur dioxide, coming from grid-units of agreed size; or on the fluxes of agreed air pollutants, starting with sulphur dioxide, across national borders, at distances and at periods of time to be agreed upon. The

¹ The present Convention does not contain a rule on State liability as to damage.

method, including the model, used to determine the fluxes, as well as the method, including the model used to determine the transmission of air pollutants based on the emissions per grid-unit, shall be made available and periodically reviewed, in order to improve the methods and the models;

(f) Their willingness to continue the exchange and periodic updating of national data on total emissions of agreed air pollutants, starting with sulphur dioxide;

(g) the need to provide meteorological and physico-chemical data relating to processes during transmission;

(h) the need to monitor chemical components in other media such as water, soil and vegetation, as well as a similar monitoring programme to record effects on health and environment;

(i) the desirability of extending the national EMEP networks to make them operational for control and surveillance purposes.

Article 10: EXECUTIVE BODY

1. The representatives of the Contracting Parties shall, within the framework of the Senior Advisers to ECE Governments on Environmental Problems, constitute the Executive Body of the present Convention, and shall meet at least annually in that capacity.

2. The Executive Body shall:

(a) Review the implementation of the present Convention;

(b) Establish, as appropriate, working groups to consider matters related to the implementation and development of the present Convention and to this end to prepare appropriate studies and other documentation and to submit recommendations to be considered by the Executive Body;

(c) Fulfil such other functions as may be appropriate under the provisions of the present Convention.

3. The Executive Body shall utilize the Steering Body for the EMEP to play an integral part in the operation of the present Convention, in particular with regard to data collection and scientific cooperation.

4. The Executive Body, in discharging its functions, shall, when it deems appropriate, also make use of information from other relevant international organizations.

Article 11 SECRETARIAT

The Executive Secretary of the Economic Commission for Europe shall carry out, for the Executive Body, the following secretariat functions:

- (a) To convene and prepare the meetings of the Executive Body;
- (b) To transmit to the Contracting Parties reports and other information received in accordance with the provisions of the present Convention;
- (c) To discharge the functions assigned by the Executive Body.

Article 12: AMENDMENTS TO THE CONVENTION

1. Any Contracting Party may propose amendments to the present Convention.
2. The text of proposed amendments shall be submitted in writing to the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, who shall communicate them to all Contracting Parties. The Executive Body shall discuss proposed amendments at its next annual meeting provided that such proposals have been circulated by the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe to the Contracting Parties at least ninety days in advance.
3. An amendment to the present Convention shall be adopted by consensus of the representatives of the Contracting Parties, and shall enter into force for the Contracting Parties which have accepted it on the ninetieth day after the date on which two-thirds of the Contracting Parties have deposited their instruments of acceptance with the depositary. Thereafter, the amendment shall enter into force for any other Contracting Party on the ninetieth day after the date on which that Contracting Party deposits its instrument of acceptance of the amendment.

Article 13: SETTLEMENT OF DISPUTES

If a dispute arises between two or more Contracting Parties to the present Convention as to the interpretation or application of the Convention, they shall seek a solution by negotiation or by any other method of dispute settlement acceptable to the parties to the dispute.

Article 14: SIGNATURE

1. The present Convention shall be open for signature at the United Nations Office at Geneva from 13 to 16 November 1979 on the occasion of the High-level Meeting within the framework of the Economic Commission for Europe on the Protection of the Environment, by the member States of the Economic Commission for Europe as well as States having consultative status with the Economic Commission for Europe, pursuant to paragraph 8 of Economic and Social Council resolution 36 (IV) of 28 March 1947, and by regional economic integration organizations, constituted by sovereign States members of the Economic Commission for Europe, which have competence in respect of the negotiation, conclusion and application of international agreements in matters covered by the present Convention.

2. In matters within their competence, such regional economic integration organizations shall, on their own behalf, exercise the rights and fulfil the responsibilities which the present Convention attributes to their member States. In such cases, the member States of these organizations shall not be entitled to exercise such rights individually.

Article 15: RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL AND ACCESSION

1. The present Convention shall be subject to ratification, acceptance or approval.

2. The present Convention shall be open for accession as from 17 November 1979 by the States and organizations referred to in article 14, paragraph 1.

3. The instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who will perform the functions of the depositary.

Article 16: ENTRY INTO FORCE

1. The present Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the twenty-fourth instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

2. For each Contracting Party which ratifies, accepts or approves the present Convention or accedes thereto after the deposit of the twenty-fourth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit by such Contracting Party of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 17: WITHDRAWAL

At any time after five years from the date on which the present Convention has come into force with respect to a Contracting Party, that Contracting Party may withdraw from the Convention by giving written notification to the depositary. Any such withdrawal shall take effect on the ninetieth day after the date of its receipt by the depositary.

Article 18: AUTHENTIC TEXTS

The original of the present Convention, of which the English, French and Russian texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorized thereto, have signed the present Convention.

DONE at Geneva, this thirteenth day of November, one thousand nine hundred and seventy-nine.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ – นามสกุล	นางสาวสุดารัตน์ ตันแก้ว
วันเดือนปีเกิด	11 ตุลาคม 2526
สำเร็จการศึกษา	ชั้นประถมศึกษาที่โรงเรียนราษฎร์ศึกษา จังหวัดสระบุรี
สำเร็จการศึกษา	ชั้นมัธยมต้นที่โรงเรียนสระบุรีวิทยาคม จังหวัดสระบุรี
สำเร็จการศึกษา	ชั้นมัธยมปลาย โรงเรียนบดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) กรุงเทพมหานคร
สำเร็จการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต ที่มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เมื่อปี พ.ศ.2548
ปัจจุบัน	อาชีพเป็นทนายความฝึกหัดที่จังหวัดสระบุรี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย