

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศที่สำคัญสำคัญ ปัญหาหนึ่งในปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า มีหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ(International customary law) ที่สามารถนำมาใช้บังคับ ได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) กล่าวคือ ทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้รัฐมีสิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้อย่างเต็มที่ภายในดินแดนของตนอย่างเด็ดขาด แต่หลักอำนาจอธิปไตยนี้ย่อมต้องมีข้อจำกัด หลักอำนาจอธิปไตยนี้จึงนำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่อันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นตามหลัก sic utere tuo ut alienum non laedas ซึ่งมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General principles of law) และหากกรณีปรากฏว่า การใช้สิทธิเช่นว่านี้ ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อรัฐอื่น รัฐก็ต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศเกิดขึ้น ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility)

ส่วนทางด้านหลักที่มีลักษณะกำหนดหน้าที่ในปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลได้แก่ หลัก Good neighbourliness ซึ่งอยู่ในสถานะของหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะตามหลัก good neighbourliness นั้น รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐอื่นอย่างเพื่อนบ้านที่ดี โดยวิธีการใด ๆ ก็ตาม เป็นหลักการมาตรฐานที่กว้าง ที่ไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นใดจึงจะถือว่าเป็นการกระทำอย่างเพื่อนบ้านที่ดี แต่ยังมีหน้าที่ในกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งวางหน้าที่ให้รัฐปฏิบัติตามอันเป็นการขยายหลัก Good neighbourliness ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ได้แก่

- (1). Due diligence
- (2). Solidarity and equity
- (3). Duty to inform
- (4). Duty to prevent และ
- (5). Duty to consult, co-operate and negotiate

แต่มีข้อสังเกตว่าหน้าที่เหล่านี้ยังคงอยู่ในสถานะเป็นหลักกฎหมายที่กำลังก่อตัว (lex ferenda) เนื่องจากมีความแน่นอน แต่ยังคงขาดรายละเอียดซึ่งยังไม่อาจที่จะได้รับการยอมรับกันอย่างหลักกฎหมายที่สร้างหน้าที่ให้รัฐต้องปฏิบัติตามได้

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันปัญหาให้เกิดขึ้น วิธีการทางอนุสัญญาจึงเป็นวิธีที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดหลักให้ประเทศต่างๆต้องมีมาตรการป้องกันปัญหาให้เกิดขึ้นแต่อย่างใด อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ.1979 ถือเป็นตัวอย่างที่ดีต่อเรื่องดังกล่าวโดยมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญคือ ให้รัฐภาคีสมาชิกต้องร่วมมือกันป้องกันปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลร่วมกัน (Preventive measure) ซึ่งเป็นหัวใจของอนุสัญญาฉบับนี้ โดยอนุสัญญาได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ให้รัฐต้องปฏิบัติตามและถูกผูกมัด (Binding) ตามหลัก pacta sunt servanda ซึ่งหมายความว่า หากรัฐภาคีของอนุสัญญาไม่ยอมหรือละเว้นที่จะให้ความร่วมมือ (Duty to co-operate) ตามที่อนุสัญญาระบุ ก็ถือว่าเกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศขึ้นแล้ว โดยที่อาจเกิดมลพิษแล้ว แต่ยังไม่บังเกิดความเสียหายขึ้นแต่อย่างใด หรือยังไม่บังเกิดมลพิษขึ้นเลยด้วยซ้ำไปได้

ในกรณีของ Trail Smelter เป็นตัวอย่างที่ดีที่ชี้ให้เห็นว่า หากมีการนำเอาวิธีการทางอนุสัญญาในลักษณะดังกล่าวเข้ามาใช้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาให้เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ทั้งสหรัฐอเมริกาและแคนาดาซึ่งต่างมีอำนาจอธิปไตยซึ่งนำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่ที่เท่าเทียมกันทั้งคู่จะถูกบังคับให้แลกเปลี่ยนข้อมูลและระมัดระวังไม่ให้เกิดภัยจากมลพิษคุกคามข้ามพรมแดนแทนที่จะต้องมาพิพาทเรื่องการใช้ความเสียหาย

ในส่วนของประเทศไทยซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ภายใต้อำนาจอธิปไตย แต่พร้อมกันนั้นก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศอื่นตามหลักความรับผิดชอบของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ฉะนั้น เราจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายภายในป้องกันมลพิษทางอากาศตามหน้าที่อันพึงมีของรัฐ

แต่ยังมีข้อที่น่าสังเกตต่อไปว่า แม้ว่าไทยจะมีกฎหมายภายในที่สามารถควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศที่ดีและมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าประเทศเพื่อนบ้านไม่มีหรือมีมาตรการในเรื่องมลพิษทางอากาศไม่ดีเพียงพอแล้ว ก็ไม่อาจจะทำให้การแก้ไขปัญหานั้นสามารถจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สามารถจะไปบังคับให้ประเทศเพื่อนบ้านปฏิบัติตามกฎหมายไทยได้ รวมทั้งมาตรการป้องกันปัญหาของประเทศเพื่อนบ้านก็ยังไม่แน่นอนว่าจะมีระดับหรือประสิทธิภาพที่ทัดเทียมกับประเทศไทยหรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของปัญหาและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาพบว่า มาตรการที่สร้างความร่วมมือกันป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นหนทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะแก้ปัญหาโดยเป็น

หน้าที่ของรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังเช่น ความร่วมมือของประเทศภูมิภาคยุโรปในอนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ.1979 ซึ่งประเทศไทยไม่อาจเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ได้ เนื่องจากอนุสัญญาฯ กำหนดคุณสมบัติของประเทศที่สามารถเข้าเป็นภาคีนี้ได้จะต้องเป็นประเทศสมาชิกของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งยุโรป และประเทศที่อยู่ในสถานะที่ปรึกษาของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งยุโรปเท่านั้น

อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลนี้ ถือได้ว่าเป็นแม่แบบที่สำคัญที่เป็นมาตรการในการนำมาใช้กับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลได้ โดยมีลักษณะที่บังคับให้รัฐภาคีมาร่วมมือกันป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นการวางกรอบกว้าง ๆ ให้รัฐภาคีพยายามร่วมมือกันลดและป้องกันปัญหามลพิษทางอากาศ โดยคำนึงว่าปัญหามลพิษทางอากาศไม่ใช่ปัญหาของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น มาตรการที่เหมาะสมตามที่อนุสัญญาฯ วางแนวทางไว้ คือ ความร่วมมือกันในการป้องกันปัญหา

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากในภูมิภาคนี้มี แนวโน้มที่จะเกิดปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลขึ้นได้ ดังนั้น สมควรที่จะต้องมีความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหานี้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ โดยอาศัยต้นแบบของอนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ.1979 ที่เน้นถึงการร่วมมือกัน (Preventive Measures) ในการป้องกันปัญหานี้ร่วมกันในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งจะได้ผลดีมากกว่าผลเสีย

อย่างไรก็ดี หากต้องการให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น ก็อาจจะนำแนวคิดเรื่องการค้ากับสิ่งแวดล้อมมาช่วยเพื่อเสริมประสิทธิภาพให้มากยิ่งขึ้น โดยอาจจะออกมาตรการบังคับ (Sanction) ประเทศที่ใช้วิธีการผลิตสินค้าประเภทหนึ่งซึ่งล่าสมัยและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดมลพิษทางอากาศเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ วิธีการที่น่าจะนำมาใช้ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้การป้องกันปัญหาและพยายามรักษาสภาพแวดล้อมมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้วิธีหนึ่ง คือ การนำระบบ ISO 14000 มาใช้ประกอบ ซึ่งเป็นระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโรงงาน โดยกำหนดไว้เป็นมาตรฐานสากล (International Standard) แต่เป็นการใช้ควบคุมปัญหามลพิษภายในประเทศไทย ทั้งนี้ แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการป้องกันปัญหา (Preventive Measure) แต่ก็ยังบอกไม่ได้ว่า มาตรการนั้น ๆ ของประเทศไทยจัดอยู่ในขั้นมาตรฐานสากลหรือไม่ การนำเอาระบบ ISO 14000 อันเป็นระบบการควบคุมโรงงานผลิตไม่ให้เกิดมลพิษเข้ามาใช้จึงเป็นการยกระดับและแสดงให้เห็นถึงมาตรการการป้องกันปัญหาที่เข้าขั้นมาตรฐานสากลให้ประจักษ์แก่สายตาชาวโลกอันเป็นการช่วยเสริมการป้องกันปัญหาในระดับระหว่างประเทศได้ดี และยังคงเป็น

ข้ออ้างและมาตรฐานเพื่อบังคับให้ประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งสินค้าเข้ามายังไทยต้องนำเอาระบบนี้มาใช้ โดยไทย
อาจตั้งข้อกำหนดรับสินค้าเข้าเฉพาะสินค้าที่ผลิตจากโรงงานมาตรฐาน ISO 14000 เท่านั้นก็ได้