

# ปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดน

## ตอนที่ ๒

มนัญญา ภูแก้ว

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย

ผู้เรียบเรียง

### บทนำ

จากบทความตอนที่แล้วทำให้ทราบว่าปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่เห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบันและส่งผลกระทบต่อประชากรของโลกเป็นวงกว้างในหลายประเทศ คือ เหตุการณ์ฤดูไฟป่าออสเตรเลีย พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๓ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีความรุนแรงจากการเผาไหม้ถึงประมาณ ๑๐.๗ ล้านเฮกตาร์ มีสัตว์ที่เสียชีวิตกว่าพันล้านตัว และมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว ๒๘ คน โดยควันไฟสามารถลอยสูงจากพื้นดินเกือบ ๑๘ กิโลเมตรและไปไกลจากจุดกำเนิดเดิมหลายพันกิโลเมตร ซึ่งหมอกควันข้ามแดนนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกาใต้ เช่น ประเทศชิลี ประเทศอาร์เจนตินา และประเทศบราซิล

ปัญหาหมอกควันข้ามแดนนี้มีได้เกิดเฉพาะในทวีปอเมริกา หรือทวีปยุโรปเท่านั้น แต่ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองก็มีปัญหาเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน โดยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ล้วนมีสาเหตุมาจากเหตุการณ์ฤดูไฟป่าอินโดนีเซีย ในเหตุการณ์ฤดูไฟป่าอินโดนีเซีย ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ จังหวัดกาลิมันตัน พบไฟป่าจำนวนมากกว่า ๗๐๐ จุด ๗ จาก ๑๐ ประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษของไฟป่า ประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ได้แก่ อินโดนีเซีย สู มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และบรูไน โดยก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพ นอกจากนี้ประเทศไทยยังประสบวิกฤตหมอกควันข้ามแดนภาคเหนือประเทศไทยสูงเกินมาตรฐานติดต่อกันหลายวันอีกด้วย โดยมีการยกระดับการเตือนหมอกควันข้ามแดนในบริเวณอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงขึ้นเป็นระดับสูงสุดเนื่องจากมีจุดความร้อน (Hotspot) จำนวนมาก มีอากาศแห้งและมีลมที่พัดหมอกควันจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เข้าสู่ประเทศไทย

ซึ่งปัญหานี้ นับว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิต และคงต้องยอมรับว่าปัญหาดังกล่าวยังเป็นปัญหาที่เราทุกคนคงต้องประสบไปอีกอย่างต่อเนื่องยาวนาน และแน่นอนว่ายังคงไม่สามารถจัดการแก้ไขให้หมดไปได้ภายในเร็ววัน และแม้ว่าปัจจุบันการแก้ไขปัญหานี้ได้ถูกให้ความสนใจมากขึ้นก็จริง แต่การแก้ปัญหานี้โดยมากก็ยังคงเป็นไปในลักษณะของความพยายามบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เท่านั้น ซึ่งหากต้องการให้ปัญหานี้หมดลงไปได้คงต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจัง และจริงจังจากทุกภาคส่วนทั้งในส่วนของภายในประเทศและในส่วนของภูมิภาค

## มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดน

ประเทศไทยมีการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านนโยบาย การบริหาร ทางด้านเศรษฐศาสตร์ หรือทางด้านกฎหมาย ในส่วนการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการทางกฎหมายนั้นมักแยกออกเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและครอบคลุมมากที่สุด และสำหรับปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดน แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะไม่ได้มีการอนุวัติการกฎหมาย หรือมีกฎหมายที่ใช้ในการจัดการปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยเฉพาะ แต่ยังมีกฎหมายเดิมที่สามารถจัดการปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดนเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวแบ่งได้ดังต่อไปนี้

### ๑) กฎหมายกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๑</sup> ประกาศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศและประกาศที่กำหนดมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่าง ๆ ที่ออกจากพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนของค่ามาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดน ถูกอ้างถึงในรูปของฝุ่นละอองขนาดเล็ก ซึ่งปรากฏในประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ ๒๔ ข้อ ๒ (๒) กำหนดให้ ค่าเฉลี่ยของฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน ๑๐ ไมครอน ในเวลา ๒๔ ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน ๐.๑๒ มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตรและค่ามัธยิมเลขคณิต (Arithmetic Mean)<sup>๒</sup> ในเวลา ๑ ปี จะต้องไม่เกิน ๐.๐๕ มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และผู้บริการท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน รวมทั้งกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๒๐ กำหนดโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาทแก่ผู้กระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก๊วต์ลุใด ๆ แม้เป็นของตนเองจนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ กำหนดให้อำนาจองค์กรบริหารส่วนตำบลในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยรวมถึงการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๓๗ หน้า ๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๕. (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕)

<sup>๒</sup> ผลบวกของสมาชิกทุกจำนวนหารด้วยจำนวนสมาชิกในรายการนั้น ถ้ารายการของจำนวนเกี่ยวข้องกับประชากรทางสถิติจะเรียกว่า ค่าเฉลี่ยประชากร และถ้าเกี่ยวข้องกับตัวอย่างทางสถิติจะเรียกว่า ค่าเฉลี่ยของตัวอย่าง

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรา ๗๑ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนได้

## ๒) กฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไฟป่า

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมไฟป่าโดยตรง ในทางปฏิบัติจึงต้องอาศัยกฎหมายเดิมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการห้ามจุดไฟเผาป่ามาควบคุมแทน ได้แก่

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕๔ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดแผ้วถาง หรือเผาป่า เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๔ กำหนดห้ามมิให้บุคคลแผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามกฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๑๖ กำหนดว่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใด (๑) ยึดถือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า (๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิดหรือจุดดอกไม้เพลิง (๑๗) ทิ้งสิ่งเป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๘ วรรคแรก กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดแผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้อหรือพฤษชาติอื่นในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และมาตรา ๔๒ (๓) กำหนดห้ามผู้ใดแผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้อหรือพฤษชาติอื่นในเขตที่ประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใด เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

## นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดน

แผนความร่วมมือแห่งอาเซียนเรื่องมลพิษข้ามพรมแดน (ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Air Pollution) เป็นแนวทางเชิงนโยบายที่รัฐบาลไทยนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดน ซึ่งประกอบด้วย

- **มาตรการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle)** อันเป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้าโดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยง ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกพัฒนาแผนระดับชาติของตนเองขึ้น กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์โดยมุ่งหวังให้เกิดการใช้นโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมายว่าด้วยการจัดการคุณภาพอากาศอย่างเข้มงวด รวมถึงมีการติดตามคุณภาพอากาศและรายงานข้อมูลสถานการณ์ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และสามารถควบคุมแหล่งการปล่อยก๊าซในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

- กลไกการติดตามและเฝ้าระวังระดับภูมิภาค (Regional Monitoring Mechanisms) ภายใต้แผนความร่วมมือแห่งอาเซียนเรื่องมลพิษข้ามพรมแดน (ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Air Pollution) มีสาระสำคัญเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับการเตือนภัยล่วงหน้าของภูมิภาค และระบบการติดตามไฟป่าและไฟบนพื้นดินที่รุนแรงและทันทีตั้งแต่ช่วงแรก การประเมินสภาวะทางอุตุนิยมวิทยา การทำนายการแพร่กระจายของมลพิษหมอกควัน การกำหนดวิถีทางที่เป็นระบบในการควบคุมและการกระจายของไฟป่าและหมอกควัน และการจัดหาข้อมูลที่สำคัญในการสนับสนุนการดำเนินการ โดยมีศูนย์กลางข้อมูลของภูมิภาค เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ และกระจายข้อมูลที่ได้จากภาพถ่ายดาวเทียม
- การเพิ่มความสามารถในการต่อสู้กับไฟ (Fire Fighting Capacity) ในระดับประเทศ และระดับภูมิภาคภายใต้แผนความร่วมมือแห่งอาเซียนเรื่องมลพิษข้ามพรมแดน (ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Air Pollution) ถูกทำให้เข้มแข็งขึ้นจากมาตรการต่าง ๆ อาทิ การเตรียมรายการสิ่งของสำหรับการเพิ่มความสามารถในการต่อสู้กับไฟป่าของแต่ละประเทศ การกำหนดโครงการในการต่อสู้กับไฟป่าและไฟบนพื้นดินของแต่ละประเทศและของภูมิภาค การระดมแหล่งของการสนับสนุนทางเทคนิคทั้งภายในและภายนอกอาเซียน การจัดตั้งขั้นตอนการดำเนินงาน และกลไกในแต่ละประเทศ เพื่อจัดรายงานสถานการณ์อย่างสม่ำเสมอ

มาตรการเหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการเชิงนโยบาย เพื่อให้เกิดการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิก มีนโยบายป้องกันและบรรเทาปัญหาหมอกควันของตนเองและให้มีผลบังคับใช้ในประเทศแต่มีได้ หมายความว่าทุกประเทศในอาเซียนใช้แผนป้องกันแผนเดียวกันหรือมีบทบังคับใช้เหมือนกัน และแผนการป้องกันเชิงนโยบายเป็นเพียงการสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกสร้างแผนจัดการกับปัญหาภายในประเทศตนเอง เพื่อไม่ให้รบกวนประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยมุ่งเน้นในส่วนของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) โดยเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ “การแก้ไขปัญหามลภาวะด้านฝุ่นละออง” เป็นวาระแห่งชาติ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๗”<sup>๓</sup> และในที่ประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ วันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ ดังกล่าว เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองในภาพรวมของประเทศและในพื้นที่วิกฤต และหนึ่งในแหล่งกำเนิดของฝุ่นละอองขนาดเล็กภายในประเทศไทยที่ได้รับการประเมินตามแผนปฏิบัติการ คือ หมอกควันข้ามแดน โดยมีมาตรการจัดการที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๗”

<sup>๓</sup> กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง,” กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒.

๑) มาตรการที่ ๑ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยในภาคเหนือ กำหนดให้มีการแจ้งเตือนประเทศที่เป็นต้นเหตุของหมอกควันข้ามแดน และแจ้งเตือนไปยังสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อให้ควบคุมสถานการณ์และดำเนินการตามข้อกำหนดในข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน สำหรับภาคใต้กำหนดให้มีการแจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควันให้ประชาชนทราบ แจ้งเตือนสถานการณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติตามระดับสถานการณ์ที่กำหนด รวมถึงแจ้งเตือนประเทศที่เป็นต้นเหตุของหมอกควันข้ามแดน และแจ้งเตือนไปยังสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อให้ควบคุมสถานการณ์และดำเนินการตามข้อกำหนดในข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน

๒) มาตรการที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ เป็นการพัฒนาระบบเครื่องมือ กลไกการบริหารจัดการ รวมถึงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจและกำหนดแนวทางมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาในอนาคต โดยในส่วนของ การแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน ประกอบด้วยมาตรการระยะสั้นและระยะยาว คือ

- *มาตรการระยะสั้น* (พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๔) ประกอบด้วย การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อตกลงเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน : ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามโรดแมปอาเซียนปลอดหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Transboundary Haze - Free Roadmap) การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเชียงราย พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ChiangRai Plan of Action for Transboundary Haze Pollution Control in the Mekong Sub-Region) การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควัน โดยใช้กลไกในทุกกระดับ ได้แก่ ระดับอาเซียน ระดับคณะกรรมการชายแดนภายใต้กระทรวงกลาโหม และระดับจังหวัดชายแดนคู่ขนานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนจากการขนส่งโดยการจัดการมลพิษทางอากาศและของเสียจากรถยนต์ เช่น การพิจารณาปรับปรุงมาตรฐานรถยนต์และน้ำมันในภูมิภาคอาเซียนให้มีระดับใกล้เคียงกัน

- *มาตรการระยะยาว* (พ.ศ. ๒๕๖๕ – ๒๕๖๗) ประกอบด้วย การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามข้อตกลงเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน : ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามโรดแมปอาเซียนปลอดหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Transboundary Haze - Free Roadmap) ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเชียงราย พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ChiangRai Plan of Action for Transboundary Haze Pollution Control in the Mekong Sub-Region) ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควัน โดยใช้กลไกในทุกกระดับ ได้แก่ ระดับอาเซียน ระดับคณะกรรมการชายแดนภายใต้กระทรวงกลาโหม และระดับจังหวัดชายแดนคู่ขนานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่า ปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือในทางระหว่างประเทศในการจัดการ

ปัญหาดังกล่าวร่วมกัน เหตุการณ์ข้อพิพาทมลพิษหมอกควันข้ามแดน The Trail Smelter Case ในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ระหว่างสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ส่งผลให้เกิดอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน ระยะไกล (The Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) โดยมีหลักการสำคัญ เช่น วางหลักและเจตนารมณ์อย่างชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องพยายามจำกัด ลด และป้องกันมลพิษทางอากาศให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (มาตรา ๒) กำหนดให้รัฐภาคีสถาบันนโยบายที่มีจุดประสงค์ในการต่อสู้กับการปล่อยมลพิษทางอากาศ โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลปรึกษาหารือ วิจัย และตรวจสอบในระดับประเทศและระดับสากล (มาตรา ๓ และมาตรา ๔) กำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนในเรื่องของการกำหนดหน้าที่ให้ทุกรัฐสมาชิกพัฒนาและนำนโยบายที่ดีที่สุดมาใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะเทคโนโลยี จะต้องไม่สร้างของเสียออกมา (มาตรา ๖) อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลนี้ เป็นไปในลักษณะของการขอร้องให้รัฐสมาชิกปฏิบัติเท่านั้น กล่าวคือ อยู่ในกรอบของความร่วมมือเพื่อจูงใจให้รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคเข้ามาเป็นภาคีนั่นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เหตุการณ์ฤดูไฟป่าอินโดนีเซีย ก่อให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีความเป็นรูปธรรมมากกว่าการขอร่วมมือขึ้น โดยข้อตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (Agreement on Conservation of Nature and Natural Resource; ACNNR) ในข้อ ๒๐ กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องรับผิดชอบในการดำเนินกิจการใดของรัฐภายใต้อาณาเขตของตน และควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติของรัฐอื่น

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ประเทศต่าง ๆ ในเขตภูมิภาคอาเซียนซึ่งล้วนได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ฤดูไฟป่าอินโดนีเซียเองก็ได้มีการจัดทำแผนความร่วมมือแห่งอาเซียนเรื่องมลพิษข้ามพรมแดน (ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Air Pollution) ขึ้นเพื่อใช้บังคับในระหว่างประเทศในเขตภูมิภาคเดียวกันเป็นการเฉพาะ มีรูปแบบเป็นการกำหนดนโยบายกว้าง ๆ ที่เน้นเรื่องมลพิษข้ามพรมแดนในบรรยากาศ มีการเรียกร้องให้กำหนดวิธีการและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อการป้องกันและลดไฟบนพื้นดิน ไฟป่า และหมอกควัน ในเวลาต่อมาคณะทำงานเฉพาะกิจด้านหมอกควันภายใต้แผนความร่วมมือ ได้เสนอแผนปฏิบัติการหมอกควันระดับภูมิภาค (Regional Haze Action Plan; RHAP) การลงนามในแผนปฏิบัติการถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการป้องกันและระงับความเสียหายที่เกิดจากมลพิษหมอกควันข้ามแดนที่เกิดขึ้น โดยแผนปฏิบัติการประกอบด้วยมาตรการ ๓ ส่วนใหญ่ คือ มาตรการการป้องกัน (Preventive Measures) กลไกการติดตามและเฝ้าระวังระดับภูมิภาค (Regional Monitoring Mechanisms) และการเพิ่มความสามารถในการต่อสู้กับไฟ (Fire Fighting Capacity) ในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม หลังจากเหตุการณ์ฤดูไฟป่าอินโดนีเซียในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่สร้างความหนักหนาสาหัสไปทั่วทั้งภูมิภาค ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มตระหนักกว่ามาตรการที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย (Non-legal) และใช้เพียงการจูงใจ (Persuasive Methods) ไม่ประสบความสำเร็จในการควบคุมและป้องกันการเกิดมลพิษจากหมอกควันได้อีกต่อไป ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ อาเซียนจึงร่างข้อตกลงทางด้านสิ่งแวดล้อม

ระดับภูมิภาคขึ้น โดยใช้ชื่อว่า ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution; ATHP) ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสุนนทางกฎหมายในเรื่องมลพิษข้ามพรมแดน และยังเป็นข้อตกลงที่สร้างความก้าวหน้าด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลผูกพันทางกฎหมายฉบับแรกของอาเซียนด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการสำคัญทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่น หลักความร่วมมือ หลักการเฝ้าระวัง หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วม โดยมีสาระสำคัญให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องส่งข้อมูลสถานการณ์ไฟป่าและมลพิษหมอกควันภายในประเทศให้กับประเทศที่ได้รับผลกระทบตามที่ขอไปทันที และกำหนดให้สมาชิกที่ลงนามต้องปฏิบัติตามโดยมีผลบังคับทางกฎหมายด้วย

การมีผลบังคับในทางกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทยต้องย้อนกลับมามองกฎหมายภายในประเทศว่าเพียงพอหรือไม่ที่จะจัดการกับปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดน โดยกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดน แบ่งออกเป็น

(๑) กฎหมายกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศที่เกี่ยวข้องพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๒๐ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๑ และ

(๒) กฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไฟป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๑๖ (๑) (๑๖) (๑๙) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๘ วรรคแรก และมาตรา ๔๒ (๓)

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายภายในประเทศส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการปัญหาคุณภาพอากาศหรือการเผาพื้นที่ป่าไม้ภายในประเทศ โดยไม่สามารถบังคับไปถึงประเทศต้นทางที่สร้างมลพิษทางอากาศจนส่งผลกระทบต่อประเทศไทยได้ ดังนั้น กฎหมายภายในเหล่านี้จึงมีสถานะเหมือนกฎหมายทางปกครองที่รัฐสมาชิกจัดให้มีขึ้นเพื่อเอื้อต่อการดำเนินการป้องกัน และควบคุมการเผาในที่โล่ง ตามมาตรา ๙ ของข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดนเท่านั้น ในส่วนของการบังคับในทางระหว่างประเทศเมื่อเกิดความเสียหายหรือการบังคับให้ประเทศสมาชิกอื่นปฏิบัติตามอนุวัติการกฎหมายภายในหรือออกนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาภายใต้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดนนั้นยังเป็นไปได้ยาก เนื่องจากลักษณะเฉพาะของกลุ่มประเทศอาเซียนเองซึ่งยึดแนวทางการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน (Non-interference) โดยแนวทางนี้ปรากฏชัดในกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความตอนหนึ่งระบุว่า ‘เคารพความสำคัญพื้นฐานของมิตรภาพและความร่วมมือ และหลักการแห่งอธิปไตย

ความเสมอภาค บุรณภาพแห่งดินแดน การไม่แทรกแซงกัน ฉันทามติและเอกภาพในความหลากหลาย' ดังนั้น หากจะดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในทางระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหา นี้ จึงอาจต้องใช้มาตรการแทรกแซงกิจการระหว่างรัฐทางอ้อม เช่น การเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้าหรือด้านอื่น ๆ ระหว่างรัฐ การแสวงหาข้อตกลงร่วมกันตามหลักความสมานฉันท์และสันติวิธีต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

(๑) ประเทศไทยควรร่วมมือจัดการปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดนกับประเทศที่อยู่ในเขตภูมิภาคเดียวกัน โดยอาจแยกการดำเนินการภายในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในเขตลุ่มแม่น้ำโขง และในกลุ่มประเทศภูมิภาคอาเซียนออกจากกัน

(๒) ในการดำเนินการระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนหากต้องเผชิญกับปัญหา ลักษณะเฉพาะของกลุ่มประเทศอาเซียน ที่ยึดแนวทางการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน (Non-interference) อาจต้องใช้มาตรการแทรกแซงกิจการระหว่างรัฐทางอ้อม เช่น การเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการค้าหรือด้านอื่น ๆ ระหว่างรัฐ การแสวงหาข้อตกลงร่วมกันตามหลักความสมานฉันท์และสันติวิธี และการมีตัวกลางในการไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างประเทศภาคีสมาชิก

(๓) ปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดนไม่ได้เกิดขึ้นจากกิจการของรัฐเพียงอย่างเดียว หากแต่มีจำนวนไม่น้อยที่เกิดจากการดำเนินกิจการของเอกชนภายในประเทศต้นทางของหมอกควันข้ามแดน การแก้ไขปัญหาจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงแค่การกำหนดนโยบายด้วยตัวแสดงที่เป็นรัฐเท่านั้น ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่มีใช้รัฐอย่างประชาสังคม ทั้งภาคเอกชน และภาคประชาชนเองก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่สุด

(๔) ในส่วนของการแก้ไขปัญหาโดยใช้กฎหมายภายในประเทศควรมุ่งเน้นไปที่การกำหนดนโยบายเฉพาะสำหรับพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีสภาพป่าไม้ และสภาพการดำเนินกิจการของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกับการก่อให้เกิดหมอกควันข้ามแดนแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม รัฐควรผลักดันให้นโยบายและการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละท้องถิ่นกลายเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับภูมิภาคนั้น ๆ ด้วย และควรเผยแพร่ รวมถึงขอความร่วมมือประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงกับท้องถิ่นดังกล่าวให้ดำเนินการทั้งทางนโยบายและกฎหมายไปในทิศทางเดียวกัน

(๕) ปฏิบัติตามแผนความร่วมมือแห่งอาเซียนเรื่องมลพิษข้ามพรมแดน (ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Air Pollution) ซึ่งเป็นแนวทางเชิงนโยบาย โดยมุ่งเน้นไปที่มาตรการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) อันเป็นหลักการจัดการเชิงรุกเพื่อป้องกันผลกระทบล่วงหน้า โดยการพัฒนาแผนระดับชาติ ผ่านการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อจัดการคุณภาพอากาศอย่างเข้มงวด

(๖) สนับสนุนให้ประชาชนภายในประเทศหรือชุมชนมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการและป้องกันไฟป่า และวิธีการป้องกันตัวเองจากผลกระทบที่เกิดจากปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน

(๓) ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๗”

(๔) พัฒนากฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ เช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศที่เกี่ยวข้องพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้มีความชัดเจนและครอบคลุม มีสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรมถึงกรณี สถานประกอบการภายในประเทศสร้างมลพิษที่ก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันข้ามแดน

(๕) พัฒนากฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไฟป่า ให้มีความชัดเจนและครอบคลุม มีสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรมถึงกรณีที่มีการเผาทำลายป่าไม้ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันข้ามแดน

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอก  
ควันข้ามแดน)

The Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยมลพิษ  
ทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล พ.ศ. ๒๕๒๒)

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๓๗ หน้า ๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๕. (พระราชบัญญัติส่งเสริมและ  
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕)

### แผนนโยบายรัฐบาล

แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ การแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละออง, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวง  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.