



# บทความวิชาการ Hot Issue



(ตุลาคม 2559)

## มลพิษหมอกควันข้ามแดน

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

## มลพิษหมอกควันข้ามแดน

ศิริชนก วิริยเกื้อกุล

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

ข้อตกลงอาเซียน เรื่อง มลพิษหมอกควันข้ามแดน ได้ให้คำนิยามคำว่า “มลพิษจากหมอกควัน” (Haze pollution) หมายความว่า ควัน (smoke) ที่เกิดจากไฟพื้นดินหรือไฟป่า ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหาย และในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรที่มีชีวิตและระบบนิเวศ ตลอดจนคุณสมบัติของวัสดุต่าง ๆ อีกทั้งทำความเสียหายหรือรบกวนสิ่งอำนวยความสะดวก และการใช้ประโยชน์อื่นจากสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้กำหนดข้อบังคับทั่วไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของข้อตกลง โดยประเทศภาคีจะต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. ร่วมมือในการพัฒนาและดำเนินมาตรการ เพื่อป้องกันและติดตามตรวจสอบมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่เป็นผลมาจากไฟบนพื้นดินหรือไฟป่า ซึ่งควรดำเนินการให้ลดลง และเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดไฟ โดยการระงับหรือการเกิดไฟไหม้ การพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบ ระบบการวิเคราะห์ และระบบเตือนภัยล่วงหน้า การแลกเปลี่ยนสารสนเทศและเทคโนโลยี และจัดให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

2. หากมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีแหล่งกำเนิดในพื้นที่ของประเทศภาคี และประเทศที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากมลพิษหมอกควันข้ามแดนนั้น เมื่อขอข้อมูลหรือคำปรึกษาหารือที่เกี่ยวข้อง ประเทศภาคีต้นเหตุ จะต้องตอบสนองอย่างทันท่วงที โดยตระหนักถึงการลดผลสืบเนื่องของมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด

3. ใช้มาตรการทางกฎหมาย การจัดการ หรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือพันธกรณี (obligations) ของข้อตกลง

กรณีศึกษาที่สำคัญของปัญหาหมอกควันข้ามแดนเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศแคนาดา กับสหรัฐอเมริกา คือ คดี Trail smelter arbitration (ชนพร เมฆไพบูลย์, 2551) โดยคณะอนุญาโตตุลาการได้นำหลัก Sic utere tuo ut alienum non laedas (Use your own so as not harm to other) ซึ่งเป็นหลักที่รัฐต่าง ๆ ใช้ทรัพย์สินของตนเองโดยต้องไม่ก่อความเสียหายต่อผู้อื่น หมายถึง รัฐใด ๆ จะต้องไม่ใช่สิทธิหรือทรัพย์สินของตนเองไปในทางที่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นหรือจะต้องไม่ใช่สิทธิอธิปไตยดังกล่าวในทางที่ผิดมาใช้ในการตัดสินนี้ กรณีศึกษาดังกล่าวได้เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1896 โรงงาน Consolidated mining and smelting ถลุงแร่ที่มีส่วนประกอบของสังกะสีและตะกั่ว สำนักงานและโรงงานอยู่ในมณฑลโคลัมเบีย ตั้งอยู่ในเมือง Trail ทางตอนใต้ของประเทศแคนาดาเป็นบริษัทสัญชาติแคนาดา ที่ห่างจากพรมแดนของรัฐวอชิงตันสหรัฐอเมริกา ประมาณ 7 ไมล์ ในการถลุงแร่โรงงานได้ปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โดยมีอัตราการระหว่าง 600-700 ตันต่อวัน โดยสภาพทางกายภาพและทางอุตุนิยมวิทยา ทำให้กลุ่มก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงงานของบริษัท เคลื่อนตัวไปทางใต้ของมณฑลบริติชโคลัมเบียข้ามแดนไปยังสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่

ค.ศ. 1925-1931 ติดต่อกันจนความเสียหายได้ปรากฏ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้แจ้งรัฐบาลแคนาดาเพื่อขอให้ นำปัญหาดังกล่าวไปพิจารณา โดยคณะกรรมการร่วมระหว่างประเทศ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1931 คณะกรรมการร่วมระหว่างประเทศได้พิจารณาแล้วและได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้ทางพลเรือน สหรัฐอเมริกาเป็นเงิน 350,000 ดอลลาร์สหรัฐ พร้อมทั้งได้ทำข้อตกลงเพื่อให้มีมาตรการที่ชัดเจนในการจัด หรือลดมลพิษที่คาดว่าจะเกิดปัญหานี้ซ้ำอีก โดยได้แนะนำโรงงานดังกล่าวให้หาวิธีการลดสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่ปล่อยจากปล่องควัน แต่จนกระทั่ง ค.ศ. 1933 ความเสียหายก็ยังปรากฏอยู่ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้แจ้ง ต่อรัฐบาลแคนาดาว่าทางโรงงานมิได้มีมาตรการในการป้องกันให้เป็นที่พอใจ ดังนั้น ทั้งสองประเทศตกลง นำข้อพิพาทไปให้อนุญาตตุลาการระหว่างประเทศพิจารณาเพื่อหาข้อยุติที่ถาวร ในวันที่ 15 เมษายน 1935 คณะอนุญาตุลาการจำนวน 3 คน โดยมีประธานจากประเทศเบลเยียม 1 คน จากคู่พิพาทฝ่ายละ 1 คน และ ยังมีนักวิทยาศาสตร์ฝ่ายละ 1 คน เพื่อช่วยในการพิจารณาของคณะอนุญาตุลาการด้วย ได้มีข้อตกลง ดังนี้

1. ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่มลรัฐวอชิงตันจากโรงงานถลุงแร่ของบริษัท Trail ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1932 จนถึง 1 ตุลาคม 1937 ในส่วนของค่าเสียหายนั้น คณะอนุญาตุลาการได้ใช้หลักในเรื่องการรบกวน (Nuisance) และการบุกรุก (Trespass) ที่วางหลักไว้โดยศาลของสหรัฐอเมริกาใช้ในการวินิจฉัยให้ประเทศ สหรัฐอเมริกาได้รับชดใช้ค่าเสียหาย

2. ห้ามบริษัท Trail ก่อความเสียหายขึ้นในอนาคตอีก โดยคณะอนุญาตุลาการ ได้อาศัยหลัก กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายสหรัฐอเมริกา กำหนด ว่า รัฐย่อมไม่มีสิทธิจะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ ดินแดนของตนในลักษณะอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อดินแดนของรัฐอื่นหรือต่อทรัพย์สินของบุคคลใน ดินแดนนั้น แคนาดาจึงต้องรับผิดชอบการกระทำของโรงงานถลุงแร่ของบริษัท Trail ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และยังมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นอีก

สำหรับในภูมิภาคอาเซียน ปัญหาหมอกพิษทางอากาศข้ามแดนหรือปัญหาหมอกพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution) ที่ก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันในภูมิภาคอาเซียนที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดคือ ปัญหาไฟป่า ซึ่งใน พ.ศ.2540-2541 ได้เกิดเหตุการณ์ไฟป่าขึ้นอย่างรุนแรงในประเทศอินโดนีเซียเกิดผลกระทบ ด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ไฟป่าเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับมลพิษของหมอกควันข้ามพรมแดน อย่างลึกซึ้ง เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ด้านผลผลิตทางการเกษตร การทำลายพื้นที่ป่าไม้ สุขภาพ การคมนาคมและการท่องเที่ยว มีมูลค่ารวมกันมากกว่า 9,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2559) ส่งผลให้ภาคใต้ของประเทศไทย เช่น จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดสงขลาและ จังหวัดตรัง ได้รับผลกระทบจากหมอกควันอันเกิดขึ้นจากไฟป่าที่อินโดนีเซีย และยังมีประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบอีกไม่ว่าจะเป็นประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไนดารุซซาลาม เกาะมินดาเนาของประเทศฟิลิปปินส์ อันเป็นไฟป่าแบบกึ่งผิวดินกึ่งใต้ดิน (semi ground fire) พบมากในเกาะสุมาตรา อีกทั้งปัญหาโลกร้อน อันส่งผลให้การเผาไหม้ของเชื้อเพลิงจากไฟป่ามีปริมาณมากขึ้น ทั้งนี้ จากการศึกษาสาเหตุของไฟป่าซึ่ง รวบรวมข้อมูลและจัดทำขึ้นโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ในรายงานการประเมินไฟป่า ทั่วโลก ที่ได้ทำการประเมินปัญหาไฟป่าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่า ไฟป่าเกิดจากมนุษย์ร้อยละ 99 และ เกิดจากสาเหตุธรรมชาติร้อยละ 1 เท่านั้น ซึ่งสาเหตุของปัญหาไฟป่าสรุปได้ 3 ประการคือ

1. การขาดหน่วยงานที่ดูแลเรื่องนี้โดยตรง
2. การขาดความรู้ความเข้าใจถึงผลกระทบของการทำลายป่า
3. ความต้องการใช้พื้นที่เพื่อทำเกษตรกรรม

อาเซียนสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศรัฐสมาชิกภายในภูมิภาคเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว คือ ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ค.ศ. 2002 ซึ่งประเทศอาเซียนเข้าร่วมลงนามและให้สัตยาบันต่อข้อตกลงดังกล่าวครบทั้ง 10 ประเทศ วัตถุประสงค์ของข้อตกลงฉบับนี้ เพื่อการป้องกัน ลดและติดตามตรวจสอบมลพิษหมอกควันอันมาจากไฟบนดิน หรือไฟป่า ที่อาศัยความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ เพื่อนำข้อมูลของแต่ละประเทศมาวิเคราะห์เหตุ ลักษณะของปัญหาหมอกควันที่เกิดผลกระทบเกี่ยวเนื่องจากไฟป่าแต่ละประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยได้นำนโยบาย วิธีปฏิบัติและเทคโนโลยีที่เป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้ ในการนี้ได้มีการจัดให้มีการร่วมมือในการจัดการปัญหาหมอกควันข้ามแดนโดยมีข้อตกลงความร่วมมือในการจัดการป่าพรุอย่างยั่งยืนซึ่งมีเป้าหมายและตัวชี้วัดในการลดจุดความร้อน (Hot Spot) และหมอกควันในภูมิภาค โดยประเทศไทยจะให้การสนับสนุนในการอบรมเรื่องการตรวจสอบคุณภาพอากาศและสถานการณ์หมอกควันให้กับประเทศในภูมิภาคอาเซียน และให้การสนับสนุนในการจัดตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ จำนวน 1 สถานี ณ กรุงเทพมหานคร สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (เดือนเด่น นาคสีหราช, 2559) แต่ปัญหายังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการที่กลไกการแก้ไขปัญหาและการป้องกันปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนของอาเซียน ไม่มีข้อผูกมัดบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตาม เนื่องจากวิถีอาเซียนที่ไม่สามารถแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกได้ และประเทศสมาชิกต่าง ๆ ไม่รวมมือในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนของอาเซียนอย่างจริงจัง เนื่องจากยังยึดติดกับผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก (พัชรพร ทิมวัฒน์, 2559)

ในประเทศไทยปัญหาหมอกควันข้ามแดนอาจเกิดขึ้นได้จากไฟป่าเช่นกัน ตัวอย่างกรณีศึกษา ได้แก่ กรณีไฟป่าพรุโต๊ะแดงใน พ.ศ. 2541 ซึ่งรัฐบาลได้มีมาตรการต่าง ๆ ในการดับไฟป่าพรุโต๊ะแดง เช่น การใช้เครื่องสูบน้ำเข้าไปในบริเวณพื้นที่พรุ การใช้กำลังพลเข้าไปในพื้นที่เพื่อดับหัวไฟ ใช้รถแบ็คโฮขุดกั้นแนวไฟป่าตลอดจนใช้เครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ลำเลียงน้ำเพื่อเข้าไปควบคุมไฟป่า อย่างไรก็ตามมาตรการที่ใช้ในการดับไฟป่าต่าง ๆ สามารถควบคุมไฟป่าได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็พบกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ จึงไม่สามารถดับไฟป่าได้อย่างสิ้นเชิง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงห่วงใยในสถานการณ์ไฟป่าพรุโต๊ะแดงเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากสูญเสียสภาพป่าสมบูรณ์และป่าอนุรักษ์แล้ว ยังทำลายระบบนิเวศวิทยาของพรุ และเกิดมลภาวะเนื่องจากควันไฟที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ล้อมรอบพรุอย่างรุนแรงอีกด้วย จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดของมาตรการดับไฟป่าต่าง ๆ ที่กระทำอยู่อย่างต่อเนื่องไม่สามารถควบคุมไฟที่คุุโหมอยู่ใต้ดิน จึงพระราชทานข้อแนะนำ ให้ทำฝนหลวงในภารกิจพิเศษดับไฟป่าพรุโต๊ะแดงควบคู่ไปกับมาตรการต่าง ๆ ที่กำลังทำอยู่ โดยพระราชทานข้อแนะนำทางเทคนิคโดยเฉพาะสำหรับปฏิบัติการฝนหลวงในครั้งนี้คือ เทคนิคการใช้น้ำแข็งแห้งในการชักนำความชื้นเข้าสู่พื้นที่และให้ฝนตกสู่พื้นที่เป้าหมายรวมทั้งบริเวณเทือกเขาที่เป็นต้นน้ำลำธารของพรุโต๊ะแดง (กรมฝนหลวงและการบินเกษตร, 2559)

ปัจจัยก่อให้เกิดการข้ามแดนของกลุ่มหมอกควัน คือ สภาพภูมิประเทศ ในประเทศที่มีขนาดเล็กและระยะห่างกันไม่มากนัก ยิ่งอยู่ใกล้ประเทศที่ก่อเหตุมากก็จะส่งผลกระทบต่อความเสียหายและมีความรุนแรงมาก แต่พื้นที่ที่อยู่ห่างจากประเทศก่อเหตุความเจือจางของหมอกควันที่ลอยข้ามมาย่อมเบาบางลง ความเสียหายย่อมน้อยลงตามไปด้วย ปัจจัยต่อมาคือ อิทธิพลของลม หากมีการเกิดไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย แต่ไม่มีการพัดของลมก็จะมีกรณีปัญหาการข้ามแดน ประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมที่สำคัญ คือ ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น การที่กลุ่มควันจากไฟป่าในประเทศอินโดนีเซียได้พัดเข้าครอบคลุมประเทศไทยทางตอนใต้ นั้นย่อมอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดจากใต้เส้นศูนย์สูตรขึ้นเหนือเส้นศูนย์สูตร เมื่อมีการเกิดไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย ประเทศอื่นที่อยู่ทางตอนเหนือของประเทศอินโดนีเซียจะได้รับผลกระทบของหมอกควันที่เกิดจากไฟป่า ซึ่งหมายรวมถึงประเทศไทยด้วย ภาพถ่ายทางดาวเทียมของนาซา เมื่อวันที่ 30 ต.ค. 2558 ได้แสดงถึงขอบเขตหมอกควันจากการเผาป่าในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว้างข้ามพรมแดนถึงประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย รวมถึงประเทศไทยตอนล่าง (นาซาเปิดภาพถ่ายดาวเทียมหมอกควันอินโดสามประเทศ, 2558) นอกจากนี้ ในภาคเหนือของประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากหมอกควันข้ามแดนมาจากเมียนมา โดยจะมีความรุนแรงมากที่สุดในช่วงเดือนมีนาคมของทุกปี (สุนทรตรา จันทบุรี, 2559) อย่างไรก็ตาม ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนของอาเซียนกำลังได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพการประชุมคณะทำงานอาเซียนเพื่อยกร่างโรดแมปอาเซียนปลอดหมอกควัน (ASEAN Haze-Free Roadmap) ขึ้นระหว่างวันที่ 7-9 มีนาคม 2559 ที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัด มาตรการ แนวทางการดำเนินงาน และยกร่างเป็นโรดแมปอาเซียนปลอดหมอกควัน เพื่อเปลี่ยนให้ภูมิภาคอาเซียนเป็นภูมิภาคปลอดหมอกควันภายใน พ.ศ. 2563

สำหรับการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนจะมีข้อตกลงแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1) กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขง 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย ลาว เมียนมา กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีข้อตกลงร่วมกันแล้วว่าจะให้มีจุดความร้อน (Hot spot) ไม่เกิน 50,000 จุด

2) กลุ่มประเทศอาเซียนตอนล่าง ประกอบด้วย ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบรูไน กลุ่มนี้ไม่กำหนดจุดความร้อน แต่จะใช้การกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นละอองให้อยู่ในมาตรฐานที่กำหนดของแต่ละประเทศ (มาเลเซีย อินโดนีเซียกำหนดไว้ไม่เกิน 150 ไทย 120 ไมโครกรัมต่อลบ.ม.)

ซึ่งแต่ละประเทศจะต้องมีมาตรการภายในของตนเองเพื่อควบคุมการเผาไหม้ไม่ให้เกินค่ามาตรฐานที่ตนเองกำหนดไว้ก็จะทำให้หมอกควันข้ามแดนไม่ไปกระทบประเทศอื่น และช่วยให้ปัญหามลพิษหมอกควันของอาเซียนลดลงได้ตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ร่างโรดแมปที่จัดทำขึ้นนี้จะไม่มีบทลงโทษและการก้าวก้าวทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่จะเป็นการแลกเปลี่ยนความร่วมมือและการช่วยเหลือกันในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

กฎหมายว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนของประเทศสิงคโปร์

เมื่อวันอังคารที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2557 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายควบคุมหมอกควัน คือ Transboundary Haze Pollution Act 2014 (No. 24 of 2014) ที่ระบุโทษปรับบริษัทที่เป็นสาเหตุให้เกิดหมอกควันที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเกินค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ในอัตราวันละ 1 แสนดอลลาร์สิงคโปร์ (2.5 ล้านบาท) รวมทั้งยังเปิดช่องทางให้ประชาชนหรือองค์กรใด ๆ สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัทผู้กระทำผิดได้อีกด้วย กลุ่มนักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในอินโดนีเซียและมาเลเซียได้ออกมาชื่นชมกฎหมายฉบับดังกล่าว และชี้ว่า กฎหมายนี้จะกดดันประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอินโดนีเซีย ที่มีกฎหมายควบคุมการปล่อยหมอกควันและไฟป่าของบริษัทต่าง ๆ อย่างหละหลวมและไม่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อกังวลว่า กฎหมายดังกล่าวอาจจะบังคับใช้ได้ยาก เพราะปัญหาหมอกควันเป็นปัญหาข้ามพรมแดนที่ประเทศรอบข้างต้องร่วมมือ และบูรณาการกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเสียก่อน เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพที่สุด (กรมประชาสัมพันธ์, 2557) หลังจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว สิงคโปร์เริ่มดำเนินการทางกฎหมายซึ่งอาจนำไปสู่การลงโทษปรับจำนวนมหาศาลต่อบริษัทของอินโดนีเซีย 5 แห่ง รวมถึงบริษัทเอเซีย พัลฟ์ แอนด์ เปเปอร์ หรือเอพีพี ซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติ ที่เผาพื้นที่เกษตรกรรมส่งผลให้เกิดหมอกควันพิษเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนในสิงคโปร์ (สิงคโปร์จ้อฟัน บ.อินโดฯ ก่อหมอกควัน, 2558)

แนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน

แนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนขอยกตัวอย่างหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้ใน “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม” ของประเทศฝรั่งเศส (วรรณภา ตีระสังขะ, 2548) ดังต่อไปนี้

1. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดใช้ (le principe pollueur-payeur)

หลักการนี้ได้บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (art. L.110-1) และได้นำมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งในร่างกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมดังกล่าวโดยหลักการนี้หมายถึง ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นตกเป็นของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวได้นำมาประยุกต์ใช้ในหลายเรื่อง ที่สำคัญคือ ในเรื่องของภาษีหลาย ๆ รูปแบบ เช่น ภาษีของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางขยะทางอากาศ ทางเสียง ซึ่งรวมเรียกว่า “ภาษีทั่วไปของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ” (La taxe générale sur l’activités polluantes) โดยเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมต้องรับภาระเสียภาษีดังกล่าวเพิ่มขึ้น

2. หลักในเรื่องความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม (le principe de responsabilité écologique)

หลักในเรื่องความรับผิดชอบนี้เป็นกลไกมีขึ้นเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาจเป็นการชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือทำการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับมาคงสภาพเดิม ในประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสได้กล่าวถึงความรับผิดที่สามารถนำมาใช้กับเรื่อง ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมได้ สามกรณีใหญ่ ๆ คือ

ความรับผิดที่มีการกระทำผิด (la responsabilité pour faute) ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 1382 และ 1383 ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากผู้ที่กระทำผิดหรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยในกรณีนี้ผู้เสียหายหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียเป็นผู้มีหน้าที่พิสูจน์ความผิดหรือความเสียหายนั่นเอง

ความรับผิดที่ปราศจากการกระทำผิด (la responsabilité sans faute du fait des choses) บัญญัติไว้ในมาตรา 1384-1 ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ซึ่งตามแนวทาง คำพิพากษาของศาลได้วางหลักไว้ว่า เป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นโดยปราศจากทุกการกระทำผิดหรือละเมิดอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้รับผิดชอบเอง ความรับผิดดังกล่าว เป็นแนวความคิดที่ได้รับการขยายความจากแนวคำพิพากษาของศาลที่ต้องการเยียวยาให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาตามสมควร ตัวอย่างเช่นในกรณีของความเสียหายที่เกิดจากตัวเครื่องจักรเอง หรือ การใช้ผลิตภัณฑ์ทางเคมี เป็นต้น

ความรับผิดที่ปราศจากการกระทำผิดที่มีเหตุจากการรบกวนของเพื่อนบ้าน หรือบริเวณใกล้เคียง (le régime de responsabilité sans faute fondé sur la théorie des troubles de voisinage) ความรับผิดดังกล่าวเป็นการพัฒนามาจากแนวคำพิพากษาของศาลที่กำหนดให้มีความรับผิดเกิดขึ้นในกรณีที่มีการรบกวนของเพื่อนบ้านหรือโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณใกล้เคียงในเรื่องของเสียง หรือกลิ่นที่ไม่พึงประสงค์เกินกว่ามาตรฐานปกติ เป็นต้น

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชน ซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นภายในประเทศ จึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหลัก ในขณะที่ผลประโยชน์ของชาติก็ควรได้รับการคุ้มครองด้วย ทั้งนี้ ความในมาตรา 66 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ผ่านประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ได้กำหนดว่า “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและคนไทยในต่างประเทศ” ดังนั้น จากกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในแง่ของการจัดการองค์ความรู้และวิทยาการต่าง ๆ เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน

2. กำหนดมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศ โดยอาศัยหลักการเรื่อง “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดใช้” และ “ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม” เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบได้รับการเยียวยาจากผู้เป็นต้นเหตุในการก่อมลพิษหมอกควันข้ามแดน อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับประโยชน์จากผลของกฎหมายคือ บุคคลที่อาศัยอยู่

ในประเทศ ในขณะที่ผู้ที่อาจถูกบังคับตามกฎหมายอยู่นอกราชอาณาจักร ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายลักษณะดังกล่าวอาจกระทำได้ยาก แต่เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติก็ควรตรากฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ซึ่งมี Transboundary Haze Pollution Act 2014 (No. 24 of 2014)

3. สนับสนุนให้ประชาชนหรือชุมชนมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการและการป้องกันไฟป่า และวิธีการป้องกันตัวเองจากผลกระทบที่เกิดจากปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมประชาสัมพันธ์. (2557). ลิงค์โปร้ออกกฎหมายควบคุมหมอกควันฉบับใหม่. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 จาก [http://www.asean thai.net/ewt\\_news.php?nid=4110&filename=index\\_2](http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=4110&filename=index_2)
- กรมฝนหลวงและการบินเกษตร. (2559). ปฏิบัติการฝนหลวงดับไฟป่าพรุโตะแดง. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 จาก <http://www.royalrain.go.th/royalrain/p/foretextinguish>
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2559). ความร่วมมืออาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559 จาก <http://www.aseangreenhub.in.th/envinat-ac/th/asiantogetsection/144-asean-outlook1>
- ข้อตกลงอาเซียน เรื่อง มลพิษหมอกควันข้ามแดน. (2559). สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2552/21972314.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2552/21972314.pdf)
- ชนพร เมฆไพบุลย์. (2551). มลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน : ภายใต้อุตกลงอาเซียน ว่าด้วยมลพิษของหมอกควันข้ามแดน. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559 จาก <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/0813>
- เดือนเด่น นาคสีหราช. (2559). มาตรการทางกฎหมายป่าไม้ของประเทศไทยกับพลวัตแห่งภูมิภาคอาเซียน ในการร่วมมือกันป้องกันปัญหาหมอกควันข้ามแดนจากไฟป่า. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559 จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JEM/article/view/38312>
- นาซาเปิดภาพถ่ายดาวเทียมหมอกควันอินโดนีเซียสามประเทศ. (2 พฤศจิกายน 2558). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 จาก <http://www.greennewstv.com>
- ทส. ชงปัญหาหมอกควันในเวทีอาเซียน. (7 ตุลาคม 2558). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 จาก <http://www.nationtv.tv/main/content/social/378473754/>
- ธารา บัวคำศรี. (2558). วิฤตหมอกควันพิษข้ามพรมแดนจากอินโดนีเซีย ใครรับผิดชอบ. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/blog/54344/>
- พัชรภาพร ทิมวัฒน์. (2559). ความร่วมมือในการจัดการปัญหามลพิษจสกหมอกควันของประเทศเพื่อนบ้านที่ข้ามแดนมาสู่ประเทศไทยภายใต้อุตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559 จาก <http://www.copag.msu.ac.th/conference4/files/PDF/12.6%20Pacharaporn%20Timwat%20362-368.pdf>

วรรณภา ตีระสังขะ. (2548). กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐาน  
ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม(La charte de l'environnement). สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559  
จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=707>

ศุทธิฎา ธารรัตน์สุวรรณ. (2557). ปัญหาและแนวทางการแก้ไขหมอกควันและหมอกควันข้ามแดน.  
สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559 จาก [http://library.senate.go.th/document/  
Ext7091/7091843\\_0002.PDF](http://library.senate.go.th/document/Ext7091/7091843_0002.PDF)

สุวิทย์ ชัตติยวงศ์. (2558). การแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน : บทพิสูจน์ความร่วมมืออาเซียน  
สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 จาก [http://oic.mnre.go.th/article\\_attach/A05.pdf](http://oic.mnre.go.th/article_attach/A05.pdf)

สุนทรตรา จันทบุรี. (2559). การแก้ไขปัญหาหมอกควันภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควัน  
ข้ามแดน. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559 จาก [http://www.asean thai.net/ewt\\_news.php?nid  
=5864&filename=index](http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=5864&filename=index)

สิงคโปร์จ้อฟัน บ.อินโดฯ ก่อหมอกควัน. (26 กันยายน 2558). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 จาก  
<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/667287>

#### ภาษาต่างประเทศ

Media Release: 18th Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC)  
on Transboundary Haze Pollution. (2016, September 23). Retrieved from  
[http://haze.asean.org/2016/05/media-release-18th-meeting-of-the-sub-regional-  
ministerial-steering-committee-msc-on-transboundary-haze-pollution/](http://haze.asean.org/2016/05/media-release-18th-meeting-of-the-sub-regional-ministerial-steering-committee-msc-on-transboundary-haze-pollution/)

Transboundary Haze Pollution Act 2014 (No. 24 of 2014). (2016, September 23).  
Retrieved from <http://statutes.agc.gov.sg>