



มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอาเซียน*

ปิยะขวัญ ชมชื่น**

๑. บทนำ

ข้อมูลจาก National Aeronautics and Space Administration หรือ NASA ระบุช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมของทุกปีเป็นฤดูไฟป่าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ พบข้อมูลจุดความร้อน (Hotspots) ในประเทศกัมพูชาสูงถึง ๑,๘๖๘ จุด ประเทศลาว ๑๘๕ จุด ขณะที่เมียนมา ๗๗ จุด เวียดนาม ๑๑๔ จุด และไทย ๒๑๗ จุด^๑ และยังมีให้เห็นอย่างต่อเนื่อง ภาคเหนือของไทยขณะนี้กำลังเผชิญปัญหาหมอกควันข้ามแดนอย่างหนักซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พร้อมกับช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นช่วงเดียวกับการจัดการประชุมคณะทำงานด้านเทคนิคเกี่ยวกับมลพิษหมอกควันข้ามแดนประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ ๑๔ จึงเป็นที่น่าสนใจว่าอาเซียนจะมีแนวทางแก้ปัญหาไฟป่าเป็นรูปธรรมอย่างไร และจะสามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์อาเซียนปลอดหมอกควันในปี ๒๕๖๓ ได้อย่างชัดเจนหรือไม่ เป็นเรื่องที่น่าติดตาม

ปัญหาหมอกควันข้ามแดนส่งผลกระทบในวงกว้าง ไม่จำกัดพื้นที่ ทั้งยังทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน การเกิดขึ้นของมลพิษมีแหล่งที่มาแตกต่างกัน ทั้งมลพิษที่เกิดจากธรรมชาติ ฝุ่นละอองจากพื้นดินพื้นที่เกษตรกรรม ภูเขาไฟปะทุ ฝุ่นฟุ้งปลิวจากทะเลทราย ซึ่งมักจะเป็นฝุ่นรวมที่มีขนาดใหญ่ หรือมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดจากกิจกรรมของมนุษย์ อาทิ การใช้เชื้อเพลิง การจราจร ไอเสียรถยนต์ ฝุ่นละอองจากถนนโดยเฉพาะถนนดินลูกรัง โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า ก่อสร้าง การเผาชีวมวล รวมถึงการเผาขยะมูลฝอย การเผาในที่โล่ง และการเกษตรกรรม ซึ่งมักจะเป็นฝุ่นขนาดเล็ก PM ๑๐ ฝุ่นขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน และ PM ๒.๕ ฝุ่นขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน^๒ ลักษณะทางกายภาพก็ส่งผลกระทบต่อการแพร่กระจายของมลพิษอากาศได้อย่างสำคัญ ภูมิประเทศ ที่ตั้ง หุบเขา ชายฝั่งทะเล รวมถึงสิ่งกีดขวางลมที่พัดพามลพิษให้แพร่กระจายและเจือจาง เช่น ฝั่งเมืองอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่จะมีผลต่อระดับมลพิษในพื้นที่ได้ลมที่ได้รับอิทธิพลจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหาจึงไม่สามารถกระทำได้เพียงเฉพาะภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง หรือประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่หากต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและนานาชาติ

๒. ความร่วมมือแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนระหว่างประเทศและอาเซียน

ตามอนุสัญญาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกลได้ระบุนิยามคำว่า “มลพิษข้ามแดน” ไว้ใน

* บทความนี้เขียนเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้รับการเผยแพร่วันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒

** บุคคลากรจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ VIIRS detected ๑,๘๖๘ hot spots in Cambodia, ๑๘๕ in Laos, ๗๗ in Myanmar, ๒๑๗ in Thailand, and ๑๑๔ in Vietnam. <https://earthobservatory.nasa.gov/images/91771/its-fire-season-in-southeast-asia> สืบค้นเมื่อ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

^๒ เอกสารโครงการศึกษาแหล่งกำเนิดและแนวทางการจัดการฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน ในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



Article ๑ (a) ให้หมายถึงการนำสารหรือพลังงานสู่อากาศโดยมนุษย์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจนทำให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อธรรมชาติ สุขภาพ อนามัยของมนุษย์ การดำรงอยู่ของทรัพยากร ระบบนิเวศน์ และทรัพย์สินที่จับต้องได้ รวมทั้งเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการใช้สิ่งแวดล้อมอย่างปกติ^๓ ปัญหาสิ่งแวดล้อมมลพิษจากหมอกควันไม่ใช่เรื่องใหม่ที่ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญ ดังที่ศึกษาได้จากตัวอย่างคดี "The Trail Smelter Case ปี ๑๙๓๘"^๔ ข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกาและแคนาดากรณีบริษัทถลุงโลหะที่เมือง Trail ประเทศแคนาดา ปล่อยมลพิษทางอากาศ กลิ่น และควันข้ามแดนจากฝั่งแคนาดาไปยังอาณาเขตของสหรัฐอเมริกา สหรัฐฯ จึงฟ้องร้องดำเนินคดีผ่านคณะอนุญาโตตุลาการของศาลยุติธรรมถาวรระหว่างประเทศ (PCIJ: Permanent Court of International Justice) ซึ่งในขณะนั้นดำเนินการโดยองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) คดีดังกล่าวนำมาซึ่งสิทธิในการเรียกค่าเสียหายจากการก่อมลภาวะทางอากาศข้ามแดน ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการตระหนักถึงปัญหาหมอกควันทางอากาศข้ามแดนที่นานาประเทศหันมาให้ความสำคัญ และก่อให้เกิดแนวคิดด้านกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหาดังกล่าว เช่น การเกิดขึ้นของอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยมลภาวะทางอากาศข้ามพรมแดน ในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ (1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) และตามมาด้วยข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องดังกล่าวมาเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง^๕

เมื่อกลับมาพิจารณาที่ภูมิภาคอาเซียน ปัญหาหมอกควันข้ามแดนก็เกิดขึ้นอยู่เป็นระยะด้วยเหตุจากไฟป่า ดังเช่นกรณีการเกิดไฟป่าครั้งใหญ่ขึ้นที่ประเทศอินโดนีเซียที่สร้างความเสียหายแก่พื้นที่ป่าไม้ของอินโดนีเซียมากกว่า ๙ ล้านเฮกเตอร์ (หรือประมาณกว่า ๙ หมื่นตารางกิโลเมตร) อีกทั้งมีไฟป่าเกิดขึ้นในประเทศสมาชิกอาเซียนอยู่เป็นระยะ อาเซียนจึงได้มีความพยายามหาแนวทางความร่วมมือในการแก้ปัญหา นำไปสู่การเกิดข้อตกลงว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนอาเซียน ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ลดมลพิษหมอกควันจากไฟป่าโดยอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาค ระดับชาติ รวมถึงประชาชนภายในประเทศ^๖ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเสริมสร้างความร่วมมือ การประสานงาน ป้องกัน ติดตาม ตรวจสอบมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอันเป็นผลจากการเผาป่า รวมถึงการจัดตั้งศูนย์ประสานงาน^๗ และ

^๓ 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution Article ๑ : DEFINITIONS (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;

^๔ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า ๗๔๓ อ่านเพิ่มเติมที่ Trail Smelter case (United States, Canada), 16 April 1938 http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf สืบค้นเมื่อ ๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

^๕ อาทิ ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ เกิดร่างตัวบท the United Nations International Law Commission published the Draft Article on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities Air Pollution.

^๖ Article ๒ 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.

^๗ Article ๕ (๑) 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-



ความร่วมมือทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์^{๘๘} ตลอดจนการเปิดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ชุมชนท้องถิ่น เกษตรกร องค์กรเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม อาจกล่าวได้ว่าข้อตกลงดังกล่าว ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระดับระหว่างประเทศ อีกนัยหนึ่งยังคงประสงค์ให้ภาคีตระหนักถึงความสำคัญ ของการสร้างความร่วมมือภายในประเทศของตน เนื่องด้วยสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดมลพิษหมอกควัน โดยมากจะมาจากการดำเนินกิจกรรมภายในประเทศ แต่แต่ละประเทศจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมาย ที่ครอบคลุม มีความเข้มงวด และสภาพบังคับที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาดังกล่าว

ภายใต้ความตกลงดังกล่าว ระบุให้ภาคีสมาชิกจะต้องจัดให้มีการดำเนินการทางการบริหาร รวมถึง ทางกฎหมาย และ/หรือมาตรการอื่น ๆ เพื่ออนุรักษ์การตามข้อตกลงนี้^{๘๙} ในส่วนของประเทศไทยเอง ได้มีการบัญญัติกฎหมาย กำหนดมาตรการ และแผนงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหามลพิษหมอกควันไว้ อาทิ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ หรือกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจ รวมถึงจัดให้มีแผนงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ รวมถึงแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙

และขณะนี้อาเซียนได้จัดทำ Roadmap กำหนดแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมีวิสัยทัศน์ อาเซียน ปลอดหมอกควัน ในปี ๒๕๖๓ หรือ “Transboundary Haze-Free ASEAN by 2020” เพื่อดำเนินการ แก้ปัญหาโดยกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน^{๙๐} อาทิ การระบุให้มีจำนวนวันที่ระดับคุณภาพอากาศดีเพิ่มขึ้น ลดจำนวนจุดความร้อน และการลดพื้นที่ที่ได้รับมลพิษจากหมอกควัน ถือเป็นความพยายามในการยกระดับ ความร่วมมือในการแก้ปัญหาดังกล่าวของประเทศสมาชิกนอกจากการดำเนินการควบคุมกิจการภายในของตน

๓. บทสรุปและวิเคราะห์

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาที่ต้องอาศัย ความร่วมมือระดับประเทศอย่างเข้มข้น และอาเซียนมีความพยายามในการดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว อย่างเป็นรูปธรรมผ่านการกำหนด Roadmap ตัวชี้วัด ยกระดับความร่วมมือ หรือเกี่ยวกับกรณีที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาหมอกควันยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่องและยังไม่สามารถจัดการแก้ไข

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.

^{๘๘} Article ๑๗ The Parties shall individually or jointly, including in co-operation with appropriate international organisations, 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.

^{๘๙} Article ๔ General Obligations, In pursuing the objective of this Agreement, the Parties shall: (๓) Take legislative, administrative and/or other measures to implement their obligations under this Agreement.

^{๙๐} ROADMAP ON ASEAN COOPERATION TOWARDS TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION CONTROL WITH MEANS OF IMPLEMENTATION, P.๓ Indicators (๑) An increase of numbers of days having good or moderate air quality in terms of Pollutant Standard Index (PSI) or Air Quality Index (AQI) based on PM10 and/or PM2.5 (๒) Reduction of hotspot numbers below alert level ๒ under the ASEAN SOP on haze (๓) Decrease of transboundary haze pollution area.



ให้หมดได้ภายในเร็ววัน การแก้ไขปัญหาโดยมากจึงเป็นไปได้ในลักษณะของความพยายามบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องภายในประเทศสมาชิก เนื่องด้วยโดยลักษณะของการเกิดปัญหาที่ไฟฟ้าไม่ได้เกิดขึ้นเป็นการทั่วไปในทุกพื้นที่ คงมีเฉพาะบางพื้นที่ที่เป็นแหล่งที่มาของมลพิษที่ขยายตัวในวงกว้าง การบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในระดับท้องถิ่นอย่างเข้มแข็งจึงเป็นแนวทางที่จะทำให้สามารถแก้ปัญหาได้ในเชิงประจักษ์ นัยหนึ่งด้วยกลไกการดำเนินงานของอาเซียนเอง สภาพบังคับมีความยืดหยุ่น เน้นหลักการเจรจาต่อรอง^{๑๑} ประนีประนอม จึงอาจทำให้ขาดสภาพบังคับในการแก้ปัญหาหมอกควันข้ามแดนได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามอาเซียนยังคงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกันเพื่อวางนโยบายแก้ปัญหา ส่งเสริม แลกเปลี่ยน และให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาดังกล่าวต่อไป

^{๑๑} CHARTER OF THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS CHAPTER VIII SETTLEMENT OF DISPUTES ARTICLE ๒๒ (๑). Member States shall endeavour to resolve peacefully all disputes in a timely manner through dialogue, consultation and negotiation.