



ภาพรวมความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศ*

ลัทธิกา เนตรทัศน์**

บทนำ

มลพิษทางอากาศเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้นตามการพัฒนาของสังคมโลก ทั้งยังเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตของผู้นานาชาติอย่างเห็นได้ชัด จากข้อมูลขององค์การอนามัยโลกระบุว่าประชากรทั่วโลกราวเจ็ดล้านคนเสียชีวิตจากมลพิษทางอากาศ ขณะเดียวกันประชากรร้อยละ ๙๐ ต้องเผชิญกับสภาพอากาศที่ไม่ได้มาตรฐานคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะประชากรในประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลาง^๑ ด้วยตระหนักถึงสภาพปัญหาและผลกระทบดังกล่าวจึงนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพอากาศ โดยปัจจุบันการจัดการคุณภาพอากาศอย่างมีประสิทธิภาพถูกระบุให้ส่วนหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDG)

อย่างไรก็ดี ความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศเกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอภาพรวมความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพอากาศเพื่อสะท้อนความร่วมมือและความพยายามในการจัดการปัญหาร่วมกันในสังคมนานาชาติ

ภาพรวมความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศ^๒

การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปกป้องคุณภาพอากาศเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในการประชุมสมัชชาสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Assembly: UNEA) ซึ่งมีการเสนอให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการเพื่อลดมลพิษทางอากาศทุกรูปแบบ

* บทความประจำเดือนกันยายน ๒๕๖๔

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ WHO, 'Air pollution', สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔, จาก https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1

^๒ สรุปความจากรายงานเรื่อง Regulating Air Quality: The first global assessment of air pollution legislation ซึ่งเป็นการสำรวจภาพรวมการกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพอากาศของประเทศสมาชิก ๑๙๔ ประเทศและสหภาพยุโรป เข้าถึงรายงานฉบับเต็มได้ที่ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36666/RAQ_GAAPL.pdf



นอกจากนี้ ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวมีความชัดเจนยิ่งขึ้นในประชุมการประชุมสมัชชาสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ ๓ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๗ โดยมีการเสนอให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (ambient air quality standards: AAQS) ตามแนวทางของจากองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO)

แม้ความร่วมมือในระดับสากลจะไม่มีกำหนดข้อผูกพันที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (AAQS) เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้สังคมระหว่างประเทศขาดข้อกำหนดที่มีความผูกพันเป็นกฎหมายกลางระหว่างประเทศเพื่อเป็นกรอบดำเนินการเกี่ยวกับปัญหามลพิษ แต่ได้มีความพยายามที่จะจัดการปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อกำจัดมลพิษทางอากาศและส่งเสริมคุณภาพอากาศที่ดี โดยสามารถแบ่งลักษณะของความร่วมมือออกเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑. ความร่วมมือที่กำหนดข้อผูกพันทางกฎหมาย ได้แก่

๑.๑ ระดับนานาชาติ ประกอบด้วย

- [อนุสัญญาเวียนนาเพื่อการคุ้มครองชั้นบรรยากาศ \(The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer\)](#) และ [พิธีสารมอนทรีออล \(The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer\)](#) มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องชั้นบรรยากาศ โดยมุ่งควบคุมการปล่อยและการบริโภคสารทำลายชั้นบรรยากาศ สารที่ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน และสารไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (hydrofluorocarbons) ที่มีผลต่อสภาพอากาศ
- [อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ \(United Nations Framework Convention on Climate Change\)](#) [พิธีสารเกียวโต \(Kyoto Protocol\)](#) และ [ความตกลงปารีส \(Paris Agreement\)](#) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างประเทศภาคีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยกลไกและมาตรการของประเทศภาคี
- [อนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน \(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants\)](#) มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งควบคุมกระบวนการผลิตและการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบของสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Persistent Organic Pollutants) ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- [อนุสัญญามินามาตะว่าด้วยปรอท \(Minamata Convention on Mercury\)](#) มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยสารปรอท



โดยกำหนดข้อผูกพันเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์ของโรงงานและเหมืองทองขนาดเล็ก รวมถึงการกำกับดูแลระบบการผลิต การค้า การจัดเก็บ และการจัดการขยะ

๑.๒ ระดับภูมิภาค ได้มีการสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคอันเนื่องมาจากปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในแต่ละภูมิภาค

๑.๒.๑ ภูมิภาคยุโรป ในปีค.ศ. ๑๙๗๐ ได้สร้างความร่วมมือในลักษณะของความตกลงพหุภาคีด้านการจัดการคุณภาพอากาศและยกระดับสู่การบังคับใช้ [อนุสัญญาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะยาว \(Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution\)](#) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ซึ่งเป็นความริเริ่มของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติสำหรับยุโรป (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบ และการพัฒนาองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์เพื่อจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ ต่อมาได้จัดทำพิธีสารเพิ่มเติม ๘ ฉบับเพื่อขยายขอบเขตของสารพิษที่อยู่ภายใต้การควบคุมให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น

๑.๒.๒ ภูมิภาคอเมริกาเหนือได้มีการจัดทำความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ เพื่อจัดการปัญหาฝนกรดที่ส่งผลกระทบต่อข้ามพรมแดน และในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ได้ขยายขอบเขตความร่วมมือให้ครอบคลุมการปกป้องชั้นบรรยากาศ โดยมุ่งลดการปล่อยหมอกควันที่ทำลายชั้นบรรยากาศ

๑.๒.๓ ภูมิภาคเอเชีย ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จัดทำเครือข่ายการติดตามตรวจสอบการตกสะสมของกรด (Acid Deposition Monitoring Network) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับสถานการณ์กรดสะสมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการปัญหาของรัฐสมาชิก นอกจากนี้ ภูมิภาคอาเซียนได้จัดทำ [ความตกลงว่าด้วยหมอกควันข้ามพรมแดน \(Agreement on Transboundary Haze Pollution\)](#) ซึ่งเป็นความตกลงที่มุ่งเน้น การป้องกันและติดตามสถานการณ์ไฟป่าในภูมิภาค ด้านภูมิภาคเอเชียกลางได้จัดทำ [อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน \(Framework Convention on Environmental Protection for Sustainable Development\)](#) โดยมีขอบเขตที่ครอบคลุมเรื่องการจัดการระบบตัวชี้วัดมลพิษทางอากาศของภูมิภาค

๑.๒.๔ ภูมิภาคแอฟริกา ประเทศสมาชิกได้จัดทำความตกลง ๓ ฉบับ ได้แก่ ความตกลงภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยมลพิษทางอากาศ (Nairobi Agreement) นโยบายว่าด้วยมลพิษทางอากาศของภูมิภาคแอฟริกาตะวันตก (Lusaka Agreement) และความตกลงว่าด้วยมลพิษทางอากาศของภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกและแอฟริกากลาง (Abidjan Convention) โดยมุ่งประสานกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศ รวมถึงขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดการข้อมูลเพื่อจัดการปัญหามลพิษทางอากาศในภูมิภาค



๑.๓ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ แนวปฏิบัติสำหรับการป้องกันและควบคุมการดำเนินกิจกรรมอันตรายที่มีผลต่อคุณภาพอากาศนอกดินแดนอยู่ภายใต้หลักการ No-harm rule ตามกฎบัตรสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยรัฐมีอำนาจและสิทธิโดยชอบธรรมในการหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในดินแดนของตนเองได้ตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งยังมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวมิให้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือพื้นที่ใกล้เคียง

๒. มาตรการกึ่งกฎหมาย (soft law)

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศ ซึ่งในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้เผยแพร่รายงานทางเทคนิคเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ โดยแสดงความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพอากาศกับสุขภาพอนามัยของประชาชน นอกจากนี้ในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ คณะผู้เชี่ยวชาญได้พัฒนาแนวทางเกี่ยวกับคุณภาพอากาศและจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการคุ้มครองประชากรโลกจากผลกระทบของมลพิษทางอากาศฉบับแรกและได้ปรับปรุงและพัฒนาแนวทางดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งฉบับที่มีการปรับปรุงล่าสุดได้แก่ [Air Quality Guidelines Global Update 2005](#) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการจัดการมลพิษทางอากาศประเภทฝุ่นละอองในอากาศที่มีอนุภาคขนาดเล็ก (Particulate Matters) การรักษาระดับบรรยากาศ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (Nitrogen dioxide NO₂) และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulphur Dioxide: SO₂) ซึ่งแนวทางดังกล่าวไม่ได้กำหนดข้อผูกพันทางกฎหมายสำหรับประเทศสมาชิก แต่เป็นกรอบสำหรับการดำเนินการโดยที่ประเทศสมาชิกองค์การอนามัยโลกสามารถนำไปพิจารณาเพื่อปรับใช้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ

นอกจากนี้ พันธกรณีเกี่ยวกับอากาศสะอาดยังปรากฏในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๒๕ ว่าด้วยสิทธิในการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เพียงพอ^๓ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ ๖ ว่าด้วยสิทธิในการมีชีวิต^๔

^๓ Article 25

1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

^๔ Article 6

1. Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.



นอกจากนี้ ได้มีการสรุปหลักการพื้นฐานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อรับรองสิทธิในการมีอากาศสะอาดสำหรับประชาชน ประกอบด้วย

๑. การติดตามคุณภาพอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพ
๒. การประเมินแหล่งที่มาของมลพิษทางอากาศ
๓. การจัดทำข้อมูลสาธารณะและข้อมูลแนะนำสำหรับประชาชน
๔. การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ กฎระเบียบ มาตรฐาน และนโยบายที่เกี่ยวข้อง
๕. การพัฒนาแผนการดำเนินงานว่าด้วยคุณภาพอากาศระดับท้องถิ่นภูมิภาค และระดับชาติ
๖. การปฏิบัติตามแผนคุณภาพอากาศและบังคับใช้มาตรฐานอากาศสะอาด
๗. การประเมินความก้าวหน้า และหากจำเป็นอาจจัดทำแผนเพิ่มเติมปฏิบัติตามมาตรฐาน

บทสรุป

แม้มลพิษทางอากาศเป็นปัญหาที่มีลักษณะข้ามพรมแดนที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการร่วมกัน โดยได้มีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดการปัญหามลพิษทางอากาศในระดับสากล ทั้งในลักษณะสนธิสัญญาที่กำหนดหนดข้อผูกพันให้กับภาคี มาตรการกึ่งกฎหมาย บทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในตราสารด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนแนวทางจากองค์กรระหว่างประเทศด้านสาธารณสุข ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามของประชาคมโลกที่จะจัดการแก้ไขปัญหาทางอากาศร่วมกัน อย่างไรก็ตาม สังคมระหว่างประเทศยังคงขาดความร่วมมือเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (AAQS) ที่จะเป็นการรอบการดำเนินการสำหรับการจัดการคุณภาพอากาศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายสำหรับสังคมระหว่างประเทศที่จะต้องพัฒนาความร่วมมือให้มีความครอบคลุมต่อไปเพื่อปกป้องชีวิตและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม