บทความวิชาการ

การดำเนินการของประเทศสมาชิกอาเซียน ด้านมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

(Action of ASEAN Member Countries in Transboundary Haze Pollution)

คณะอนุกรรมการจัดทำข้อมูลวิชาการด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา

บทความวิชาการ

การดำเนินการของประเทศสมาชิกอาเซียนด้านมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

(Action of ASEAN Member Countries in Transboundary Haze Pollution)

****

1. บทนำ

การประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 70 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2558 ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติ รวม 193 ประเทศ ได้ร่วมลงนามรับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ. 2573 (2030 Agenda for Sustainable Development) ซึ่งจะใช้เป็นกรอบการพัฒนาของโลกเพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ภายในปี พ.ศ. 2573 โดยกำหนดให้มีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นแนวทางให้แต่ละประเทศดำเนินการร่วมกัน 17 เป้าหมาย ประกอบด้วย (1) ขจัดความยากจน (2) ขจัดความหิวโหย **(3) สุขภาพและความเป็นอยู่ดี** (4) การศึกษาที่มีคุณภาพ (5) ความเท่าเทียมทางเพศ (6) น้ำสะอาดและการสุขาภิบาล **(7) พลังงานสะอาดที่เข้าถึงได้** (8) งานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (9) โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม (10) ลดความเหลื่อมล้ำ **(11) เมืองและชุมชนยั่งยืน (12) การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (13) การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** (14) ทรัพยากรทางทะเล (15) ระบบนิเวศบนบก (16) สันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันเข้มแข็ง และ (17) ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน[1]

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal: SDGs)

(ที่มา สำนักบริหารกิจการนิสิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

---

[1] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เกี่ยวกับ SDGs,” http://www.bangkok.go.th/pipd/page/sub/18441 (accessed September 15, 2021). ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมี 169 เป้าหมายย่อย (SDG Targets) ที่มีความเป็นสากลเชื่อมโยงและเกื้อหนุนกัน และกำหนดให้มี 247 ตัวชี้วัด เพื่อใช้ติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการพัฒนา

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ข้อข้างต้นยึดโยงกันใน 5 มิติ หรือ 5P คือ People, Planet, Prosperity, Peace และ Partnership โดยมี Planet หรือสิ่งแวดล้อมเป็นแกนกลางของการขับเคลื่อน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อทุกชีวิตบนโลก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกคนต้องให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่ 13 ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกอย่างต่อเนื่อง ที่เป็นผลสืบเนื่องจากกิจกรรมของมนุษย์ที่เพิ่มปริมาณและความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ ได้แก่ การใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล การคมนาคม การเกษตรกรรม การปศุสัตว์ การอุตสาหกรรม การตัดไม้ทำลายป่า และการใช้ที่ดิน[2] ทั้งนี้ ปัญหามลพิษจากหมอกควันที่เกิดจากไฟไหม้ที่ดินและป่าไม้ ทั้งที่เกิดจากสาเหตุทางธรรมชาติ อาทิ ปรากฏการณ์ฟ้าผ่า ภูเขาไฟระเบิด ปฏิกิริยาเคมีในดินพื้นที่ป่าพรุ รวมถึงการลุกไหม้ในตัวเองของสิ่งมีชีวิต (Spontaneous Combustion) และที่เกิดจากสาเหตุของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการเผาป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ในการเพาะปลูกและเลี้ยงปศุสัตว์[3] เป็นหนึ่งในประเด็นท้าทายของการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายย่อยของการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติหลายข้อ ดังตัวอย่างปรากฏตามตาราง

เป้าหมายหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน	เป้าหมายย่อย
เป้าหมายที่ 3 สุขภาพและความเป็นอยู่ดี	**เป้าหมายย่อยที่ 3.9** กำหนดให้มีการลดจำนวนการตายและการเจ็บป่วยจากสารเคมีอันตรายและจากมลพิษและการปนเปื้อนทางอากาศ น้ำและดิน
เป้าหมายที่ 7 พลังงานสะอาดที่เข้าถึงได้	**เป้าหมายย่อยที่ 7.3** กำหนดให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานเพื่อลดการปล่อยมลพิษเข้าสู่อากาศ
เป้าหมายที่ 11 เมืองและชุมชนยั่งยืน	**เป้าหมายย่อยที่ 11.6** กำหนดให้มีการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมโดยเน้นคุณภาพอากาศในเมือง
เป้าหมายที่ 12 การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน	**เป้าหมายย่อยที่ 12.4** กำหนดให้มีการลดการปล่อยสารเคมีสู่อากาศ น้ำ และดิน เพื่อลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม
เป้าหมายที่ 13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	**เป้าหมายย่อยที่ 13.2** กำหนดให้มีการบูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ากับนโยบายยุทธศาสตร์และการวางแผนระดับชาติ รวมถึงข้อตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ตารางแสดงเป้าหมายหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป้าหมายย่อย
ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

[2] ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา, “บทความวิชาการ การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศสมาชิกอาเซียน (Climate Change Action of ASEAN Member Countries),” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/download/article/article_20200924155302.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2564)

[3] ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ, “รู้จักภัยจากไฟป่า,” http://ndwc.disaster.go.th/cmsdetail.ndwc-9.283/26662/,” (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2564).

สองทศวรรษที่ผ่านมาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่เกิดจากการเผาไหม้ที่มีแหล่งกำเนิดทางกายภาพตั้งอยู่ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในอาณาเขตของรัฐหนึ่งและแพร่กระจายไปสู่อาณาเขตของรัฐอื่นอย่างต่อเนื่อง จากสถิติการเกิดไฟป่าครั้งใหญ่ในระหว่างปี พ.ศ. 2525-2544 พบว่ามีไฟป่าครั้งใหญ่เกิดมากขึ้นถึง 5 ครั้ง ครั้งที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 เกิดขึ้นบนเกาะสุมาตราและบอร์เนียว และล่าสุดเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2562 ที่จังหวัดจัมบีของอินโดนีเซียทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ทำให้ท้องฟ้าเปลี่ยนเป็นสีแดงและหมอกควันลอยปกคลุมหลายพื้นที่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งกระทรวงสิ่งแวดล้อมของอินโดนีเซียระบุว่าในปี พ.ศ.2562 นี้ มีผืนป่าถูกเผาไปเป็นบริเวณกว้างกว่า 857,756 เฮกตาร์ ซึ่งเป็นพื้นที่กว้างเท่ากับ 12 เท่าของพื้นที่ประเทศสิงคโปร์ ไฟป่าในปีนี้ถือเป็นไฟป่าครั้งใหญ่ที่สุดของอินโดนีเซียยิ่งกว่าครั้งเมื่อปี พ.ศ. 2558 ซึ่งส่งผลกระทบกับผู้คนกว่า 919,516 คน[4]

ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นวงกว้างครอบคลุมหลายมิติทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงทางด้านนิเวศวิทยา กล่าวคือในด้านการเมืองส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐผู้ก่อให้เกิดมลพิษกับรัฐผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่เกิดจากสถานการณ์ไฟไหม้ป่าในอินโดนีเซียทำให้เกิดหมอกควันลอยปกคลุมหลายพื้นที่ในมาเลเซียและสิงคโปร์เป็นเวลาหลายสัปดาห์ ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์และมาเลเซียออกมาแสดงท่าทีไม่พอใจต่อการบริหารจัดการปัญหาหมอกควันของรัฐบาลอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่รัฐบาลสิงคโปร์พยายามเรียกผู้อำนวยการบริษัทแห่งหนึ่งของอินโดนีเซียที่ต้องสงสัยว่ามีส่วนเชื่อมโยงกับการทำให้เกิดหมอกควันเดินทางมาให้ปากคำกับรัฐบาลสิงคโปร์เป็นเหตุให้รัฐบาลอินโดนีเซียออกมาตอบโต้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของอินโดนีเซีย และขัดต่อหลักการสำคัญของอาเซียนที่รัฐสมาชิกต้องร่วมมือกันด้วยความเคารพต่ออำนาจอธิปไตยซึ่งกันและกัน[5]

สำหรับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนได้สร้างความเสียหายแก่ภาคการท่องเที่ยว การคมนาคม และการขนส่ง เนื่องจากส่งผลต่อทัศนวิสัยในการมองเห็น เที่ยวบินทั้งภายในและระหว่างประเทศต้องถูกยกเลิกทำให้สูญเสียรายได้จากการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนยังเป็นอุปสรรคต่อการขนส่งทางน้ำและการจราจรทางทะเลเป็นผลให้การคมนาคมและการขนส่งต้องหยุดชะงักลงส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อปัญหาการจ้างงาน สำหรับปัญหา

---

[4] Greenpeace, “ASEAN Haze 2019: The Battle of Liability,” https://www.greenpeace.org/southeastasia/press/3221/asean-haze-2019-the-battle-of-liability/ (accessed September 1, 2021).

[5] มติชนออนไลน์, “อินโดนีเซียจวกสิงคโปร์ไม่เคารพอำนาจอธิปไตย เรียกเอกชนสอบหมอกควันไฟป่า,” https://www.matichon.co.th/foreign/news_172649 (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2564).

มลพิษจากควันข้ามแดนที่ส่งผลกระทบทางด้านสังคมจะเห็นได้จากหลายโรงเรียนต้องประกาศหยุดการเรียนการสอน นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อการสาธารณสุขโดยเฉพาะปัญหาต่อสุขภาพทั้งในระยะสั้น อาทิ อาการระคายเคืองตา หายใจลำบาก โรคผิวหนัง หอบหืด ภูมิแพ้ และอาจส่งผลในระยะยาว อาทิ การทำงานของหัวใจ ปอด และหลอดเลือดผิดปกติและถึงขั้นที่อาจทำให้เสียชีวิตก่อนวัยอันควร สำหรับผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา ไฟป่าส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ การสูญพันธุ์ของสัตว์ป่าบางชนิด และมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนยังทำให้เกิดฝนกรดและก๊าซเรือนกระจกสร้างความเสียหายต่อการผลิตพืชผล ตลอดจนทำลายทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศป่าไม้ให้เสียหายอย่างรุนแรง

ภาพถ่ายดาวเทียมขององค์การ NASA ในปี พ.ศ. 2558
แสดงให้เห็นหมอกควันที่เกิดจากเหตุการณ์ไฟป่าที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซีย
(ที่มา Heinrich Böll Stiftung, Southeast Asia)

ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดขึ้นใน 2 พื้นที่ คือ พื้นที่อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ได้แก่ เมียนมา ไทย สปป.ลาว กัมพูชา และเวียดนาม จะประสบปัญหาในช่วงระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนเมษายนของทุกปี โดยพบการเพิ่มสูงขึ้นของฝุ่นละอองขนาดเล็กในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย บริเวณชายแดนไทยกับเมียนมา รวมทั้งชายแดนไทยกับกัมพูชาอีกด้วย เนื่องจากเป็นช่วงหน้าแล้งที่ทำให้เกิดไฟป่าได้ง่ายและลุกลามอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเกษตรกรของแต่ละประเทศทำการเผาเศษวัสดุการเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับทำการเกษตรในช่วงฤดูฝน ประกอบกับสภาวะอากาศที่แห้งและไม่มีลมพัดผ่านทำให้ฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นาน

สำหรับพื้นที่ตอนใต้ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ อินโดนีเซีย บรูไน สิงคโปร์ มาเลเซีย และภาคใต้ของไทย พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นในช่วงเดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคมของทุกปี เนื่องจากไฟป่าที่เกิดขึ้นจากภาวะความแห้งแล้งประกอบกับการลักลอบถางและเผาทำลายป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกไร่ปาล์มน้ำมัน การถลุงแร่ และการตัดไม้เพื่อการส่งออกบนเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย รวมถึงการเผาพื้นที่พรุในภาคใต้ของไทย ทำให้เกิดหมอกควันปกคลุมหนาแน่น ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดควันที่เกิดขึ้นไปยังช่องแคบมะละกา สิงคโปร์ มาเลเซีย และภาคใต้ของไทย กรณีของไทยจังหวัดที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ จังหวัดสงขลาและนราธิวาสซึ่งจากรายงานสถานการณ์และคุณภาพอากาศของไทยที่จัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษระบุว่าค่าปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) เฉลี่ย 24 ชั่วโมง[6] ในจังหวัดนราธิวาสเคยสูงถึง 135 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรเมื่อเดือนมิถุนายน 2556 อันเป็นผลจากไฟไหม้พื้นที่ป่าพรุในไทย[7] และเคยสูงถึง 133 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรเมื่อเดือนตุลาคม 2558[8] อันเป็นผลจากไฟไหม้ป่าครั้งรุนแรงในอินโดนีเซีย

แม้ว่าปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนจะเกิดขึ้นจากปัญหาในพื้นที่ภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศ แต่ได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างไปยังประเทศใกล้เคียง จึงเป็นปัญหาระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ทุกประเทศจะต้องให้ความสำคัญและประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ตลอดจนควรแลกเปลี่ยนและให้ความช่วยเหลือ กำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งศึกษาพันธกรณีระหว่างประเทศของกลุ่มอาเซียนและการดำเนินงานของรัฐสมาชิกอาเซียนในการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รวมถึงจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อผลักดันให้การแก้ไขมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนของอาเซียนบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

---

[6] ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) เป็นฝุ่นที่มีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางไม่เกิน 10 ไมครอน เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง การเผาในที่โล่ง ส่งผลกระทบต่อสุขภาพเนื่องจากสามารถเข้าไปสะสมในระบบทางเดินหายใจ โดยค่ามาตรฐาน PM10 เฉลี่ย 24 ชั่วโมง ที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิตจะต้องไม่เกิน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

[7] ข้อมูลสารสนเทศ, “การเกิดไฟไหม้ป่า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556,” กรมป่าไม้ http://forestinfo. forest.go.th/Content.aspx?id=10072 (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2564).

[8] รายงานสถานการณ์และคุณภาพอากาศประเทศไทย, “สรุปข้อมูลคุณภาพอากาศ พ.ศ. 2557-2562,” กรมควบคุมมลพิษ, http://air4thai.pcd.go.th/webV2/download.php?grpIndex=2 (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2564).

2. ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

(ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP)

มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเคยเกิดเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศมาแล้ว ยกตัวอย่างกรณีพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ในปี พ.ศ. 2481 ประเด็นพิพาทเกิดขึ้นจากการที่แคนาดาอนุญาตให้ดำเนินกิจการเหมืองแร่ทองแดงในรัฐบริติช โคลัมเบีย (British Columbia) ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของแคนาดา ซึ่งเหมืองแร่ทองแดงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของกำมะถันและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ข้ามแดนมายังรัฐวอชิงตัน (Washington) ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกาก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่การทำปศุสัตว์ พื้นที่การเกษตร และที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐวอชิงตัน จนนำไปสู่การเรียกร้องค่าเสียหายของสหรัฐอเมริกาต่อกิจกรรมดังกล่าวของแคนาดา นับจากนั้นปัญหาหมอกควันข้ามแดนได้นำไปสู่ความตกลงระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญาในการจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามแดนเป็นฉบับแรกคือ พิธีสารอนุสัญญาว่าด้วยมลพิษข้ามแดนระยะไกล ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) (The 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution) ทว่าอนุสัญญานี้มีรัฐสมาชิกคือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา รัสเซีย และประเทศในยุโรปเป็นสำคัญ จึงทำให้ไม่สามารถใช้บังคับกับประเทศอื่น ๆ นอกภาคีได้

ภาพพื้นที่ป่าพรุที่มีอยู่ในหลายพื้นที่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(ที่มา ASEAN Cooperation Environment)

วิกฤตมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่งผลกระทบต่อทั้งมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สาธารณสุขและสังคมเป็นอย่างยิ่ง โดยประเทศสมาชิกอาเซียนต่างยอมรับว่ามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ต้องแก้ปัญหา

โดยอาศัยความพยายามร่วมกันในระดับชาติและความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เข้มข้น[9] ดังนั้น อาเซียนจึงได้เริ่มเจรจากันเพื่อจัดทำข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมและมีการลงนามร่วมกันใน**ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน เมื่อปี พ.ศ. 2545** โดยมีประเทศภาคีสมาชิกที่ให้สัตยาบันทันที คือ บรูไน มาเลเซีย เมียนมา สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว กัมพูชา ไทย และฟิลิปปินส์ ซึ่งทำให้ข้อตกลง AATHP มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2546 และต่อมาในปี 2557 อินโดนีเซียเป็นประเทศสุดท้ายที่ได้ลงนามในข้อตกลงซึ่งทำให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายครบทั้ง 10 ประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2559 หลังจากรัฐบาลอินโดนีเซียให้สัตยาบัน และเดินหน้ากระบวนการทางกฎหมายระดับประเทศต่อธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกิดไฟป่าโดยเฉพาะในพื้นที่ป่าพรุ[10]

2.1) หลักการสำคัญของข้อตกลง AATHP

ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นตราสารทางกฎหมายที่วางรากฐานในการแก้ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน โดยข้อบทที่ 3 ของข้อตกลง AATHP ได้วางหลักการสำคัญไว้ ดังนี้

- หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น (No Harm Rule Principle[11]) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 3(1) ที่วางหลักไว้ว่าทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น ตลอดจนต้องมั่นใจว่ากิจกรรมที่เกิดขึ้น หรือที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายการพัฒนา ความรับผิดชอบ และการควบคุมในรัฐนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนรัฐอื่น ๆ อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ
- หลักความเป็นหนึ่งเดียวและความเป็นหุ้นส่วน (Spirit of Solidarity and Partnership Principle) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 3(2) ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องมีความรู้สึกของความเป็นอันหนึ่งเดียวและความเป็นหุ้นส่วนตามสถานการณ์ความจำเป็นและความสามารถของแต่ละรัฐในการเสริมสร้าง

---

[9] Helena Varkkey, “Regional Cooperation, Patronage, and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” International Environmental Agreements 14 (2013), https://doi.org/10.1007/s10784-013-9217-2 (accessed September 5, 2021).

[10] กรีนพีซ, “อาเซียนร่วมใจ แต่ทำไมจัดการมลพิษทางอากาศจากหมอกควันข้ามแดนไม่ได้สักที?,” https://www.greenpeace.org /thailand/story/9597/asean-haze-problem/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2564).

[11] UN Environment, “No harm rule,” https://globalpact.informea.org/glossary/no-harm-rule (accessed August 28, 2021) กฎการไม่ทำอันตรายเป็นหลักการที่ยอมรับกว้างขวางในกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ว่า รัฐมีหน้าที่ในการรับผิดชอบ ป้องกัน ลด และควบคุมความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและแก่รัฐอื่น

ความร่วมมือ และการประสานงานเพื่อป้องกัน เฝ้าระวังมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่เกิดจากไฟป่า โดยกำหนดหน้าที่ในการร่วมมือกันระหว่างประเทศด้วยการปรึกษาหารือ หรือการเจรจา ในกรณีที่การปฏิบัติของรัฐหนึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นบริเวณโดยรอบ รัฐนั้นจะต้องแจ้งให้รัฐอื่น ๆ ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบทราบเพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาหารือกันและเจรจาหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

- หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 3(3) ที่กำหนดให้แต่ละรัฐสมาชิกต้องมีมาตรการป้องกัน เฝ้าระวัง คาดการณ์ ติดตาม ประเมินสภาพมลพิษจากหมอกควันที่เกิดจากไฟไหม้หรือไฟป่า ในกรณีที่มีความเสี่ยงว่าการประกอบกิจกรรมใดจะก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องมีมาตรการระมัดระวังไว้ก่อน เพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดขึ้น หรือลดความรุนแรงของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น แม้ว่าจะยังไม่มีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่าจะเกิดความเสียหายขึ้นอย่างชัดเจนก็ตาม เพราะความเสียหายอาจรุนแรงเกินกว่าที่จะเยียวยาให้กลับคืนดังเดิมได้

- หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Principle) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 3(4) ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกควรบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ และที่ดินอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรต่อระบบนิเวศวิทยา กล่าวคือรัฐสมาชิกสามารถแสวงหาผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบในทางลบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นต่อไปในอนาคต ซึ่งเป็นหลักการที่สอดรับกับหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environment Justice) ที่ว่าด้วยความยุติธรรมใน 2 มิติ คือ ความยุติธรรมของคนที่อยู่ร่วมสมัยกัน (Intra-generational Justice) ที่ทุกคนจะต้องได้รับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเสมอกัน นั่นคือ คนในปัจจุบันจะต้องร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อมให้คงสภาพที่ดีให้ทุกคนในสังคมมีสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียม และในอีกมิติหนึ่งคือ ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไปในอนาคต หรือที่เรียกว่าความเป็นธรรมในระหว่างรุ่น (Inter-generational Justice) ซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในกรณีหลังนี้เกิดขึ้นจากคนในรุ่นปัจจุบันเป็นผู้กำหนดและผู้ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ[12]

- หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 3(5) ที่กำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน รวมถึงชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาภาคเอกชน (NGOs) เกษตรกร และวิสาหกิจเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมด้วยตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถร่วมกันวางแผนและปฏิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนได้อย่างแท้จริง

[12] ศักดิ์ณรงค์ มงคล, “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม,” วารสารพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2/2558: 89.

2.2) มาตรการตามข้อตกลง AATHP

บทนิยามของคำว่ามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลง AATHP หมายถึง มลพิษจากหมอกควันที่เกิดจากการเผาไหม้ที่มีแหล่งกำเนิดทางกายภาพตั้งอยู่ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในอาณาเขตของรัฐสมาชิกหนึ่ง และแพร่กระจายไปสู่อาณาเขตของรัฐสมาชิกอื่น จึงเป็นปัญหาที่รัฐสมาชิกทั้งที่เป็นรัฐผู้ก่อให้เกิดและรัฐที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินการตามข้อตกลง โดยข้อตกลง AATHP ข้อบทที่ 5 กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานควบคุมมลพิษหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control: ACC) หรือที่เรียกว่า **ศูนย์อาเซียน** (ASEAN Centre) โดยมีคณะกรรมการจากผู้แทนหน่วยงานระดับชาติของรัฐสมาชิกเป็นองค์ประกอบ มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานงาน และดำเนินความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในการจัดการกับไฟป่าและมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน นอกจากนี้ ตามข้อตกลง AATHP ยังได้กำหนดให้แต่ละรัฐสมาชิกต้องจัดตั้งหน่วยงานภายในประเทศให้เป็น**หน่วยงานรับผิดชอบ** (Competent Authorities) และ**ศูนย์ประสานงาน** (Focal Point) ในการประสานงานกับศูนย์อาเซียนอีกด้วย

ข้อตกลง AATHP ยังได้กำหนดข้อผูกพันหรือมาตรการให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ อาทิ การพัฒนาและดำเนินมาตรการเฝ้าระวัง และป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนร่วมกัน การควบคุมแหล่งที่มาของมลพิษจากหมอกควัน การพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้า การแลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยีและให้ความช่วยเหลือระหว่างกัน รวมถึงต้องจัดให้มีการดำเนินการทางกฎหมาย ทางการบริหาร และ/หรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันของข้อตกลงนี้ สรุปมาตรการสำคัญได้ดังนี้

- มาตรการเฝ้าระวัง (Monitoring) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 7 กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมในการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดไฟไหม้และไฟป่า และมลพิษจากหมอกควันที่เกิดจากไฟไหม้และไฟป่า อาทิ ในพื้นที่ป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์ต้องจัดให้มีหน่วยเฝ้าระวังไฟป่า การทำแนวกันไฟ การสร้างป่าชื้น การทำบัญชีผู้เข้าป่า ในพื้นที่เกษตรกรรม ต้องรณรงค์การควบคุมการเผา รณรงค์การไถกลบ การใช้สารย่อยสลายแทนการเผา ในพื้นที่ชุมชนต้องกำหนดกติกาชุมชนในการเฝ้าระวังการเผา และกำหนดพื้นที่ปลอดมลพิษ (Zoning) ในพื้นที่ริมทางต้องจัดให้มีชุดลาดตระเวนป้องกันไฟป่า และเฝ้าระวังการลักลอบเผา นอกจากนี้ ในข้อบทดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ **ศูนย์เฝ้าระวังแห่งชาติ** (National Monitoring Centers: NMC) ยกตัวอย่าง รัฐบาลอินโดนีเซียจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Control and Monitoring System: THPCM) ทำหน้าที่เฝ้าระวัง

และตอบสนองต่อการเกิดไฟป่าเพื่อลดความรุนแรงและความถี่ของการเกิดไฟป่า หรือกรณีของไทยได้มอบหมายให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชทำหน้าที่เป็นศูนย์เฝ้าระวังแห่งชาติ

- มาตรการติดตามประเมินผล (Assessment) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 8 กำหนดให้ศูนย์เฝ้าระวังแห่งชาติของรัฐสมาชิกประเมินพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดไฟไหม้ สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเกิดไฟป่า รวมถึงมลพิษจากหมอกควัน โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมและความเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า อาทิ ปัจจัยด้านชีวกายภาพทั้งสภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ สภาพและชนิดของป่าไม้ การเกิดจุดเกิดความร้อนสูงเกินปกติ (Hotspot) และปัจจัยจากมนุษย์ ได้แก่ การทำพื้นที่เกษตรกรรม การทำไร่เลื่อนลอย การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชน นอกจากนี้ ต้องมีการส่งเสริมและสนับสนุนโครงการวิจัยทางเทคนิค และวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุและผลกระทบของหมอกควันข้ามแดนเพื่อเป็นข้อมูลไปยังศูนย์อาเซียนทำการรวบรวมและวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพของประชากรและสิ่งแวดล้อม

- มาตรการป้องกัน (Prevention) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 9 กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดให้มีมาตรการป้องกัน ควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเผาป่าหรือไฟป่าที่อาจก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน มาตรการดังกล่าวกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องไม่ก่อภัยหรือก่อภัยให้เกิดน้อยที่สุดตามหลักการระมัดระวังล่วงหน้า รวมถึงสอดส่องดูแล วิเคราะห์และประเมินผลที่อาจจะเกิดขึ้น โดยจัดให้มีการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดไฟไหม้และไฟป่า ในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้จะต้องดำเนินการควบคุมและดับเพลิงโดยทันที นอกจากนี้ รัฐสมาชิกต้องพัฒนาและบังคับใช้กฎ ระเบียบ และมาตรการเพื่อส่งเสริมนโยบายการห้ามเผา (Zero Burning) รวมถึงนโยบายอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ นอกจากจะใช้เครื่องมือด้านกฎหมายแล้ว จำเป็นที่จะต้องสร้างความตระหนักรู้ ส่งเสริมการศึกษาและให้ความรู้แก่ประชาชน การรณรงค์สร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการจัดการ และส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและแนวปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ในการให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการป้องกันการเกิดไฟป่าและไม่ก่อให้เกิดมลพิษหมอกควัน

- มาตรการการรับมือภาวะฉุกเฉิน (National Emergency Response) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 11 กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดให้มีมาตรการทางการบริหาร ทางกฎหมาย และทางการเงินที่เหมาะสม เอื้อต่อการระดมวัสดุอุปกรณ์ บุคลากรและแหล่งเงินที่จำเป็นเพื่อใช้ในการรับมือผลกระทบที่เกิดจากมลพิษหมอกควันที่เกิดจากไฟป่า เป็นมาตรการให้รัฐสมาชิกระดมกำลัง ผู้เชี่ยวชาญ วัสดุ และอุปกรณ์ช่วยเหลือ รวมถึงทางการเงินที่จำเป็นเพื่อให้ความช่วยเหลือระหว่างกันในกรณีเกิดไฟป่า โดยมาตรการการรับมือภาวะฉุกเฉินนี้ต้องสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน กล่าวคือ จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐเจ้าของดินแดนก่อนถึงมีสิทธิเข้าไปช่วยเหลือได้ ยกตัวอย่าง สิงคโปร์ให้ความช่วยเหลือสถานการณ์ไฟป่าในอินโดนีเซียที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2559 โดยนำเครื่องบิน C-130 จำนวน 2 ลำ

เพื่อนำทีมนักดับเพลิงจากกองกำลังป้องกันภัยทางอากาศของสิงคโปร์ (Singapore Civil Defence Force: SCDF) รวมถึงให้ความช่วยเหลือภาพถ่ายดาวเทียมความละเอียดสูงของเพลิงไหม้ พิกัดจุดที่เกิดเพลิงไหม้ รวมถึงพิกัดจุดเกิดความร้อนสูงเกินปกติเพื่อช่วยในการประเมินและวางแผนการดับเพลิงให้กับอินโดนีเซีย[13] หรือกรณีไทยและเมียนมามีการบูรณาการความร่วมมือและแผนซ้อมแผนดับไฟป่าบริเวณแนวชาย รวมถึงมีการมอบเครื่องมือและอุปกรณ์ในการดับไฟป่าให้กับเมียนมา[14]

- มาตรการความร่วมมือทางเทคนิค (Technical Co-operation) ปรากฏอยู่ในข้อบทที่ 16 กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี เทคนิค และความรู้ในการปฏิบัติตลอดจนจัดให้มีการฝึกอบรม ให้ความรู้ และรณรงค์สร้างความตระหนักรู้ อาทิ เทคนิควิธีการเผาภายใต้การควบคุมโดยเฉพาะการทำการเกษตรแบบไร่เลื่อนลอยและเกษตรกรรมรายย่อย ส่งเสริมการพัฒนาตลาดเพื่อการใช้ประโยชน์จากชีวมวล และพัฒนาวิธีการกำจัดของเสียทางการเกษตรอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องพัฒนารูปแบบการรายงานข้อมูลสารสนเทศที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2.3 แผนงานว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษหมอกควันข้ามแดนด้วยวิธีปฏิบัติ (Roadmap on ASEAN Cooperation towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation)

แผนงานว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษหมอกควันข้ามแดนด้วยวิธีปฏิบัติได้รับการพัฒนาโดยคณะทำงาน (Task Force) ที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่อาวุโสและผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่รับผิดชอบด้านการจัดการอัคคีภัยและปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนจากประเทศต่าง ๆ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญและพันธมิตรที่ได้รับเชิญ โดยในเดือนสิงหาคม 2559 ที่ประชุมรัฐมนตรีประเทศภาคีต่อข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ครั้งที่ 12 (COP-12 AATHP) ได้เห็นชอบแผนงานว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนด้วยวิธีปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานที่จะดึงความร่วมมือการปฏิบัติงานร่วมกันของประเทศสมาชิกในการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

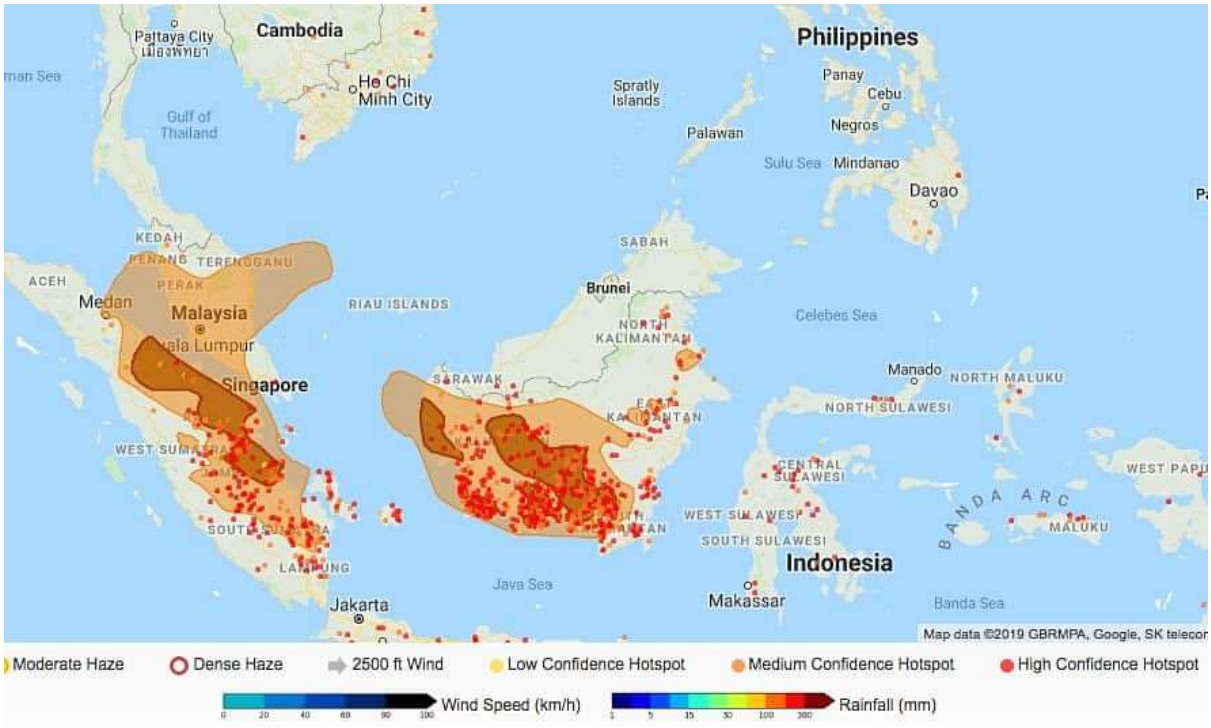
แผนงานว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษหมอกควันข้ามแดนด้วยวิธีปฏิบัติได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Visions) ว่า **“อาเซียนปลอดหมอกควันภายในปี พ.ศ. 2563”** (Transboundary Haze-Free ASEAN by 2020) และเพื่อให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว แผนงานฯ ได้กำหนดเป้าหมายรวม

---

[13] Chew Hui Min, “Singapore offers help to Indonesia to fight fires and haze as dry season starts,” the Straits Times, https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-offers-help-to-indonesia-to-fight-fires-and-haze-as-dry-season-starts (accessed September 6, 2021).

[14] ผู้จัดการออนไลน์, “บูรณาการร่วมกันทุกฝ่าย ขึ้นดอยดับไฟป่า ที่ลุกไหม้มาจากประเทศเพื่อนบ้าน จากเมียนมาเข้าไทย,” https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/965263/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2564).

(Overall Goal) ว่า “มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาคต้องกำจัดโดยการดำเนินการร่วมกันอย่างแข็งขันเพื่อป้องกันและควบคุมทั้งจากไฟป่าและไฟจากพื้นดิน พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัด (Indicators) สำคัญ 3 ประการคือ 1) จำนวนวันที่อากาศมีคุณภาพดีหรือเป็นไปตามมาตรฐานค่า AQI ต้องมีจำนวนเพิ่มขึ้น กล่าวคือ วันที่อากาศคุณภาพดีต้องมีค่าตรวจวัดฝุ่นละอองขนาดเล็ก (particle matter) ไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) และขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ 2) ลดจำนวนจุดเกิดความร้อนสูงเกินปกติลงให้ต่ำกว่าการเตือนระดับ 2 ตามเกณฑ์ของมาตรฐานวิธีปฏิบัติของอาเซียน (ASEAN SOP) และ 3) ลดพื้นที่ที่ได้รับมลพิษจากหมอกควัน



ศูนย์อุตุนิยมวิทยาอาเซียนแสดงแผนภาพแสดงจุดเกิดความร้อนสูงเกินปกติและการกระจายมลพิษหมอกควัน (ที่มา Saigoneer)

ทั้งนี้ แผนงานว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษหมอกควันข้ามแดนด้วยวิธีปฏิบัติยังได้บรรจุ 8 ยุทธศาสตร์หลักเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

- <u>ยุทธศาสตร์ที่ 1 การขับเคลื่อนข้อตกลงการป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน</u> (Implementation of the ASEAN Agreement on Tranboundary Haze Pollution: AATHP) โดยภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ได้กำหนดตัวชี้วัดให้มีการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมืออาเซียนสำหรับการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control: ACC THPC) ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มรูปแบบภายในปี พ.ศ. 2561 มีหน้าที่ในการสร้างระบบติดตามและแจ้งเตือนระหว่างรัฐสมาชิก กำหนดให้มีการปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติงาน

(Standard Operating Procedure: SOP) ระหว่างรัฐสมาชิกในการประเมินและตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉินร่วมกัน นอกจากนี้ กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนหมอกควันอาเซียน (ASEAN Haze Fund) โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐสมาชิกและความช่วยเหลือจากภายนอก

- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การบริหารและป้องกันไฟจากพื้นที่ป่าพรุอย่างยั่งยืน (Sustainable Management of Peatlands for Peatland Fires Prevention) ตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์นี้คือ การลดจำนวนจุดเกิดความร้อนสูงเกินปกติในพื้นที่ป่าพรุ การลดไฟไหม้ในพื้นที่ป่าพรุ การลดพื้นที่การเผาที่ได้รับอนุญาต การเพิ่มพื้นที่ป่าพรุที่ได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 2 เป็นการดำเนินการเพื่อเสริมยุทธศาสตร์การบริหารป่าพรุอย่างยั่งยืนปี พ.ศ. 2549-2563 (ASEAN Peatland Management Strategy: APMS 2006-2020) และโครงการบริหารระบบนิเวศพื้นที่ป่าพรุอย่างยั่งยืนปี พ.ศ. 2557-2563 (ASEAN Programme for Sustainable Management of Peatland Ecosystems: APSMPE 2014-2020) ให้รัฐสมาชิกดำเนินการ

- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การมีกลไกป้องกันไฟป่าในพื้นที่เกษตรกรรมและป่าไม้อย่างยั่งยืน (Sustainable Management of Agriculture Land and Forest to Prevent Large Scale and/or Land Fires) ตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์นี้คือ การลดจำนวนจุดเกิดความร้อนสูงเกินปกติ การลดพื้นที่เผาไหม้ การลดกิจกรรมเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรกรรมและป่าไม้ การมีกฎระเบียบและแนวปฏิบัติในการสร้างพื้นที่ปลอดมลพิษหรือปราศจากการเผาไหม้ โดยการให้สิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจไม่ให้เผา นอกจากนี้ มีกรอบในการปฏิบัติ ประกอบด้วย ประเมินต้นเหตุและจัดทำมาตรการป้องกันตามลำดับความสำคัญ จัดทำแผนอนุรักษ์และคุ้มครองป่าอย่างยั่งยืน ส่งเสริมและสนับสนุนไม่ให้มีการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงส่งเสริมแนวทางที่เหมาะสมในการทิ้งหรือใช้ขยะเกษตร เช่น การพัฒนาตลาดสำหรับการใช้ชีวมวล เป็นต้น

- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมนโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์และการนำไปปฏิบัติ รวมถึงการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีการบังคับใช้ของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับ ข้อบทที่ 16 ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลง AATHP ข้อบทที่ 16(f) (Strengthening Policies, Laws, Regulations and their Implementation, including to facilitate exchange of experience and relevant information among enforcement authorities of the Parties in accordance with the AATHP Article 16 (f)) ที่กำหนดให้มีการสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานผู้รับผิดชอบของแต่ละรัฐสมาชิก ตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์นี้คือ รัฐสมาชิกต้องพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบให้เหมาะสม รวมถึงมีมาตรการบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กำหนดให้จัดโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการระหว่างรัฐสมาชิกเพื่อแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการพัฒนาและบังคับใช้กฎเกณฑ์และข้อบังคับตามกฎหมาย

- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การยกระดับความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยี และการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกมิติ (Enhancing Cooperation, Exchange of Information and Technology, and Strengthening of Capacity of Institutions at All Levels) ด้วยการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการบริหารจัดการและการป้องกันไฟป่าและไฟจากพื้นดินบนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และการวิจัยทางเทคนิค ทั้งในระดับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียภายในประเทศ รวมถึงระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน โดยกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการในการจัดโครงการความร่วมมือระดับชาติและระดับภูมิภาคในการป้องกันและเตรียมการ พร้อมทั้งส่งเสริมกลไกการทำงานของศูนย์เฝ้าระวังแห่งชาติ (National Monitoring Center: NMC) ส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นรากเหง้าของปัญหาเพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการในการเผชิญเหตุฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกอบรมให้แก่อาสาสมัครในพื้นที่ให้เป็นส่วนหนึ่งในการป้องกันไฟป่าและไฟจากพื้นดิน

- ยุทธศาสตร์ที่ 6 การยกระดับการตระหนักรู้ของสาธารณชน และการมีส่วนร่วมข้ามภาคส่วน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Enhancing Public Awareness and Cross-Sectoral and Stakeholders Participation) ตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์นี้คือ การจัดโครงการส่งเสริมการตระหนักรู้ของสาธารณชน การจัดเสวนาหรือการอบรมให้ความรู้ การส่งเสริมกิจกรรมเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

- ยุทธศาสตร์ที่ 7 การได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอจากผู้มีส่วนได้เสียจากหลากหลายกลุ่มในการป้องกันปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Securing Adequate Resources from Multi-Stakeholders for Preventing Transboundary Haze) ยุทธศาสตร์นี้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรด้านการเงิน อุปกรณ์หรือเครื่องมือ รวมถึงบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะในการป้องกันและระงับภัยที่ก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ทั้งนี้ เพื่อให้มีเงินสนับสนุนทรัพยากรมนุษย์ และเทคนิคที่เพียงพอในการขับเคลื่อนแผนงานว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษหมอกควันข้ามแดนด้วยวิธีปฏิบัติเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

- ยุทธศาสตร์ที่ 8 การลดความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมและการปกป้องสิ่งแวดล้อมโลก (Reducing Health and Environmental Risks and Protection of Global Environment) ยุทธศาสตร์ข้อนี้ให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน พ.ศ. 2568 (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025) โดยได้กำหนดตัวชี้วัดให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องลดการการกระทำใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ รวมถึงการหลีกเลี่ยง

การทำลายสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีกลไกและมีฐานข้อมูลในการเฝ้าระวังผลกระทบมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่เชื่อมโยงกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน

2.4 แนวทางปฏิบัติอื่น ๆ ภายใต้ข้อตกลง AATHP

ภายใต้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและการประชุมหารือในหลายโอกาส รัฐสมาชิกอาเซียนได้เห็นชอบแนวทางปฏิบัติจำเพาะที่เป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน อาทิ

- แนวทางปฏิบัติการไม่ใช้ไฟเผาของอาเซียน พ.ศ. 2546 (Guidelines for the Implementation of the ASEAN Policy on Zero Burning 2003) เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานภายในประเทศของรัฐสมาชิกในการควบคุมการเผา อาทิ กำหนดห้ามเตรียมพื้นที่โดยวิธีการเผา เว้นแต่จะมีการระบุเป็นสถานการณ์เฉพาะ หรือในกรณีที่มีการใช้วิธีการเผาเพื่อเตรียมที่ดินสำหรับการปลูกทดแทนต้องมีหลักฐานที่แสดงถึงการอนุญาตล่วงหน้าในการควบคุมการเผา รวมถึงการสร้างองค์ความรู้และทางเลือกให้กับเกษตรกรโดยการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรนำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์แทนการนำไปเผา
- การริเริ่มเพื่อการจัดการพื้นที่ป่าพรุของภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Peatland Management Initiative: APMI) การริเริ่มฯ นี้มีเป้าหมายหลักในการลดความเสี่ยงการเกิดไฟป่าและปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอันเกิดจากการเผาพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ป่าพรุ ภายใต้การริเริ่มฯ ดังกล่าวมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการพื้นที่ป่าพรุของรัฐสมาชิกอาเซียนอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2549-2563 (Strategy and Action Plan for Sustainable Management of Peatlands in ASEAN Member States 2006-2020) ที่มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) ส่งเสริมความรู้เรื่องพื้นที่ป่าพรุ (2) รับมือกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม (3) สนับสนุนการจัดการพื้นที่ป่าพรุอย่างยั่งยืน และ (4) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าพรุ[15]

[15] เพ็ญพร เจนการกิจ, “ระบบนิเวศพื้นที่พรุ: เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการประเมินมูลค่าเพื่อการอนุรักษ์,” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, https://kukr2.lib.ku.ac.th/kukr_es/kukr/search_detail/result/411071 (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2564).

3. การดำเนินการของประเทศสมาชิกตามข้อตกลง AATHP

ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการพัฒนาและบังคับใช้กฎ ระเบียบ และมาตรการในการควบคุม รวมถึงโครงการและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมนโยบายการห้ามเผา ซึ่งเป็นการกำหนดพันธกรณีให้กับรัฐสมาชิกทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สอดรับกับวัตถุประสงค์ของข้อตกลง AATHP ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงการดำเนินการภายในของรัฐสมาชิก ทั้งฝ่ายบริหารว่ามีแผนยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หรือนโยบายใด ๆ ในการขับเคลื่อนและป้องปรามมิให้ก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละประเทศที่อาจพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้บังคับและรับมือโดยตรงเกี่ยวกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน หรืออาจจะใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิมบังคับใช้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและปัจจัยภายในของแต่ละประเทศ

- <u>บรูไน</u> ฝ่ายบริหารมีคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง อาทิ แผนปฏิบัติการหมอกควันแห่งชาติของบรูไนดารุสซาลาม การดำเนินการตามนโยบายการห้ามเผา การติดตั้งสถานีตรวจสอบคุณภาพอากาศ 24 ชั่วโมง จำนวน 2 แห่ง คือ ในเมืองหลวงและในเขตเบไลต์ การตั้งคณะกรรมการระดับชาติแก้ปัญหาหมอกควัน การตั้งศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับหมอกควันการออกคำแนะนำด้านสุขภาพในช่วงหมอกควัน โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อม

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อาทิ กฎหมายคุ้มครองและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติความผิดลหุโทษ พ.ศ. 2515 มาตรา 6 กำหนดว่าการเผาหรือจุดไฟเผาวัตถุใด ๆ ที่สร้างความรำคาญ ความไม่สะดวก หรือภยันตรายต่อสาธารณะเป็นความผิด ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2495 ได้บัญญัติฐานความผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศไว้โดยตรง อาทิ มาตรา 277A กำหนดให้มีความผิดเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ มาตรา 278 กำหนดให้การทำให้เกิดอากาศเป็นพิษและเป็นภัยต่อสุขภาพของบุคคลถือเป็นความผิด มาตรา 285 และ มาตรา 289 กำหนดให้การกระทำประมาทเลินเล่อเกี่ยวกับไฟหรือวัตถุที่ติดไฟได้และสารระเบิดถือเป็นความผิด นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติใกล้เคียง มาตรา 268 กำหนดว่า เหตุรำคาญทั่วไปอันเป็นเหตุให้เกิดการบาดเจ็บ ภยันตราย หรือความรำคาญต่อสาธารณะถือเป็นความผิด

- <u>กัมพูชา</u> ฝ่ายบริหารได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมและแผนพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาสีเขียว พ.ศ. 2556-2573 ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและการเกิดมลพิษโดยกำหนดกลยุทธ์การเจริญเติบโตสีเขียว (The Green Growth Strategies) ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดการที่ดินในรูปแบบที่จะช่วยลดปัญหาความยากจน การใช้เครื่องมือ

และการดำเนินวิถีชีวิตที่ประหยัดพลังงาน รวมถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ รัฐบาลมีโครงการว่าด้วยป่าไม้แห่งชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2553-2562) และแผนงานการเจริญเติบโตสีเขียว (Green Growth Roadmap Programme) โดยเน้นการลดพื้นที่ที่สามารถนำมาจัดทำคาร์บอนเครดิตสำหรับการค้าคาร์บอน (carbon trading) และดำเนินโครงการอนุรักษ์ป่าไม้ รวมถึง การรณรงค์การปลูกต้นไม้เพื่อสร้างเชื้อเพลิงชีวภาพ (bio-fuels) นอกจากนี้ รัฐบาลมีหนังสือเวียนเรื่องมาตรฐานที่จำเป็นในการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีสาระสำคัญในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยการกำหนดมาตรการป้องกันที่เข้มงวดในการควบคุมการปราบปรามการกำจัดอาชญากรรมใด ๆ ที่กระทำต่อทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการบุกรุกที่ดินที่อยู่ในเขตสงวนและเขตอนุรักษ์ธรรมชาติ

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อาทิ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและส่งเสริมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชน โดยการป้องกัน ลด และควบคุมมลภาวะ เพื่อส่งเสริมและทำให้ประชาชนสามารถร่วมรักษาสิ่งแวดล้อมและร่วมบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงเพื่อปราบปรามการกระทำใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อนุกฤษฎีกาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ที่กำหนดให้ทุกโครงการหรือการดำเนินงานของรัฐและเอกชนทั้งหมดต้องปฏิบัติตามเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม อนุกฤษฎีกาว่าด้วยการตรวจสอบมลภาวะทางอากาศและมลภาวะทางเสียง มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดการตรวจสอบมลภาวะทางอากาศและมลภาวะทางเสียงเพื่อป้องกันและลดสารต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศและมลภาวะทางเสียงในชั้นบรรยากาศเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยของประชาชน นอกจากนี้ขอบเขตของอนุกฤษฎีกาฉบับนี้ยังครอบคลุมถึงมาตรการใด ๆ ก็ตามที่ดำเนินการเพื่อกำจัดแหล่งกำเนิดมลภาวะทั้งทางอากาศและทางเสียงต่าง ๆ ทั้งหมดทั้งที่เป็นแหล่งที่สามารถเคลื่อนที่ได้และเป็นแหล่งที่อยู่กับที่

- <u>อินโดนีเซีย</u> ฝ่ายบริหารได้ออกข้อกำหนดและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง อาทิ ข้อกำหนดว่าด้วยการควบคุมการกำเนิดมลพิษและการทำลายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและไฟป่า พ.ศ. 2544 รวมถึงข้อกำหนดว่าด้วยการวางแผนป่าไม้ พ.ศ. 2547 ข้อกำหนดว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ยังได้กำหนดแผนปฏิบัติการป้องกันไฟไหม้และไฟป่า พ.ศ. 2558

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อาทิ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ พ.ศ. 2542 กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2549 กฎหมายการจัดการและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 และกฎหมายป่าไม้ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- สปป.ลาว ฝ่ายบริหารได้กำหนดยุทธศาสตร์การเติบโตสีเขียวแห่งชาติ สู่ปี พ.ศ. 2573 ซึ่งภาคการเกษตรและภาคป่าไม้เป็น 1 ใน 7 ภาคส่วนที่เป็นเป้าหมายหลักของยุทธศาสตร์ฉบับนี้ ในภาคป่าไม้ กำหนดให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการคุ้มครองป่าไม้ และรัฐต้องสร้างอาชีพที่มั่นคงให้กับเกษตรกรที่ยังทำไร่เลื่อนลอย นอกจากนี้ ยังมีแผนยุทธศาสตร์การควบคุมมลพิษแห่งชาติ และแผนปฏิบัติการ พ.ศ. 2561–2568 สู่วิสัยทัศน์ พ.ศ. 2573 กำหนดกลยุทธ์ในการควบคุมมลพิษที่สำคัญคือผู้ก่อมลพิษต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมถึง รัฐต้องจัดให้มีกลไกในการบริหารจัดการปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 5 ปี ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2559 – 2563) ได้บรรจุประเด็นการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุมและการจัดการมลพิษ โดยจัดให้มีการรวบรวมข้อมูลด้านมลพิษทางอากาศและการทำเกษตรแบบแผ้วถางและเผาซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่สำคัญ รวมทั้ง จัดตั้งระบบเฝ้าระวังและประเมินผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารได้ประกาศแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ พ.ศ. 2552 โดยในแผนงานด้านป่าไม้ได้นำเสนอโครงการการพัฒนารูปแบบการใช้ที่ดินแบบถาวรเพื่อทดแทนระบบเกษตรแบบแผ้วถางและเผา

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อาทิ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุง) กำหนดให้พลเมือง สปป.ลาว และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในทุกภาคส่วนต้องดูแลรักษาอนุรักษ์ และพัฒนาป่าไม้ มิให้ถูกทำลาย เกิดความเสื่อมโทรมจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังได้กำหนดมาตรการการป้องกันและควบคุมไฟป่า เช่น การออกมาตรการที่จำเป็นในการติดตามการเฝ้าระวัง และการสกัดกั้นไฟป่า การกำหนดเขตพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าในแต่ละพื้นที่ การสร้างความตระหนักรู้ให้ประชาชนเข้าใจถึงสาเหตุและผลกระทบจากไฟป่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเฝ้าระวัง สกัดกั้น ดับไฟป่าที่เกิดใกล้กับหมู่บ้าน รวมถึงการจำกัดการทำเกษตรแบบไร่เลื่อนลอยที่ใช้วิธีการแผ้วถางและเผา นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ซึ่งประเด็นปัญหามลพิษทางอากาศถือเป็นมลพิษอีกประเภทหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ รัฐต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันมิให้เกินค่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด รวมทั้ง มิให้ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับทั้งพลเมือง สปป.ลาว บุคคลต่างด้าว

บุคคลไร้สัญชาติ ชาวต่างชาติที่พักอาศัยหรือประกอบอาชีพใน สปป.ลาว รวมทั้ง นิติบุคคลตามกฎหมายและองค์กรที่จัดตั้งขึ้น

- มาเลเซีย ฝ่ายบริหารได้ออกข้อกำหนดในการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน อาทิ ข้อกำหนดว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) พ.ศ. 2530 ที่กำหนดกิจกรรมที่ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เช่น การสร้างเขื่อน การตัดไม้ การอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (การมีอากาศสะอาด) พ.ศ. 2557 กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการปล่อยสารมลพิษสู่อากาศ ข้อกำหนดว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (การจัดการสารลดอุณหภูมิ) พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้สารที่ลดระดับโอโซนในอากาศถูกจัดให้อยู่ในประเภทสิ่งที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม ข้อกำหนดว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มลพิษด้านอุตสาหกรรม) พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้การดำเนินงานในสถานที่หรือการก่อสร้างอาคารซึ่งก่อให้เกิดการขับออกหรือปล่อยของเสียจากอุตสาหกรรมต้องจัดทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรต่ออธิบดีกรมคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการ ข้อกำหนดว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ของเสียตามบัญชี) พ.ศ. 2548 ที่กำหนดจำแนกประเภทของเสียตามบัญชี โดยรัฐบาลไม่สนับสนุนการเผาของเสียประเภทของเสียตามบัญชี โดยใช้เตาเผาในที่ตั้งโครงการ หากเป็นกรณีจำเป็นจะต้องติดตั้งเตาเผาจะต้องทำตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดโดยเคร่งครัด

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ และมลพิษอื่น ๆ โดยกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากกรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) ก่อนจึงจะเริ่มดำเนินกิจกรรมนั้นได้ นอกจากนี้ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปล่อย ระบาย หรือสะสมสารซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมสารมลพิษ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2527 กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ โดยกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจ พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์ที่ดิน พ.ศ. 2503 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่ดินภูเขาและป้องกันหน้าดินจากการสึกกร่อนและโคลนถล่ม รวมถึงการห้ามทำลายพื้นที่ภูเขา พระราชบัญญัติว่าด้วยพลังงานหมุนเวียน พ.ศ. 2554 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสร้างระบบการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยพยายามลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานอื่นทดแทน พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์การพัฒนาพลังงานที่ยั่งยืน พ.ศ. 2554

มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดการด้านพลังงาน คือ องค์การพัฒนาพลังงานที่ยั่งยืน (Sustainable Energy Development Authority: SEDA) ดำเนินการเกี่ยวกับพลังงานที่ยั่งยืนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเกี่ยวข้องกับพลังงาน

- <u>เมียนมา</u> ฝ่ายบริหารได้กำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย แผนปฏิบัติการ และดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน อาทิ ยุทธศาสตร์การจัดการของเสียแห่งชาติของเมียนมาและแผนปฏิบัติการหลัก พ.ศ. 2561-2573 นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเมียนมา พ.ศ. 2552 แผนปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์แห่งชาติบูรณาการด้านการจัดการอัคคีภัยในเมียนมา เมษายน–ธันวาคม 2562 โดยความร่วมมือกับองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) แนวทางปฏิบัติด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (การปล่อยมลพิษ) พ.ศ. 2558 โครงการจัดการระบบนิเวศที่ดินพรุอย่างยั่งยืนในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง พ.ศ. 2562-2565 โดยความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนานโยบาย กรอบ กลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการที่ดินพื้นที่ป่าพรุอย่างยั่งยืน โครงการประเมินคุณภาพอากาศโดยรอบบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงในรัฐฉาน พ.ศ.2563-2565 ตั้งเป้าหมายในการตรวจสอบมลพิษหมอกควันข้ามแดน โครงการปรับปรุงความสามารถในการตรวจสอบคุณภาพอากาศในเมียนมา โดยความช่วยเหลือทางการเงินและเทคนิคจากรัฐบาลญี่ปุ่น

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อาทิ กฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 กฎหมายอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและพื้นที่คุ้มครอง พ.ศ. 2561 และกฎหมายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2561

- <u>ฟิลิปปินส์</u> ฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีมีคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง อาทิ คำสั่งประธานาธิบดีที่ 522 ว่าด้วยนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สืบเนื่องจากปัญหาความไม่สมดุลระหว่างการเติบโตของประชากร การขยายความเจริญของเมืองและอุตสาหกรรม ได้เข้ารุกล้ำธรรมชาติทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีเพิ่มมากขึ้น จึงก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ทั้งมนุษย์และธรรมชาติควรอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุล และมีสภาพแวดล้อมที่ดีไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน นอกจากนี้ มีคำสั่งประธานาธิบดีที่ 1152 ว่าด้วยแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคำสั่งที่ออกโดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและดำรงคุณภาพของสภาพอากาศให้ได้มาตรฐาน และเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน สัตว์ สิ่งมีชีวิตและพืชพันธุ์ต่าง ๆ รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศให้ดำเนินควบคู่กันไปได้อย่างยั่งยืน รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 1586 มีวัตถุประสงค์หลักในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการรักษาสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมของประเทศ โดยรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ได้นำไปสู่การจัดตั้งระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการวางแผนและการจัดการกับผลกระทบด้านลบหรือมีความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมได้ โดยกำหนดให้กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลในการจัดทำรายงานสรุปสถานะ คุณภาพอากาศของประเทศเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำกรอบการฟื้นฟูคุณภาพอากาศแบบบูรณาการ (Integrated Air Quality Improvement Framework) มีอำนาจในการออกกฎระเบียบเพื่ออนุวัติตามรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ นอกจากนี้ ยังมีสำนักบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Environment Management Bureau: EMB) มีหน้าที่ให้คำแนะนำและออกนโยบายและแผนงานการจัดการสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ได้บัญญัติประเด็นเกี่ยวกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนไว้คือ มาตรา 2(16) ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยสิทธิดังกล่าวจะต้องมีความสมดุลกับระบบนิเวศ มีความกลมกลืนสอดคล้องกับธรรมชาติ นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 2(12) บัญญัติ ให้สัตว์ ป่าดอกไม้ พืชและอื่น ๆ เป็นของรัฐ และการจำหน่าย พัฒนา และใช้ประโยชน์จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแล นอกจากนี้ มีกฎหมายลำดับรอง อาทิ รัฐบัญญัติว่าด้วยอากาศสะอาด กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายในการรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาประเทศ และการรักษาสิ่งแวดล้อม และมาตรการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดทำนโยบายแห่งรัฐเพื่อจัดกิจกรรมและโครงการในการจัดการกับปัญหามลภาวะที่เป็นพิษของประเทศโดยมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างคณะผู้แทนต่าง ๆ ในหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการประสานงานและจัดกิจกรรม สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือกันและการกำหนดนโยบายเฉพาะในองค์กรกลุ่มอุตสาหกรรมและในชุมชนว่าด้วยการจัดการกับมลภาวะที่เป็นพิษผ่านสิทธิประโยชน์ทางการตลาดต่าง ๆ ที่จะได้รับให้ความสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดมลภาวะที่เป็นพิษมากกว่าการควบคุม โดยมีการจัดทำโครงการเพื่อการจัดการกับมลภาวะทางอากาศที่ครอบคลุม นอกจากนี้ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาไฟป่าและมลภาวะจากการเผาไหม้ข้ามแดน อาทิ รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 6975 บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามไฟป่า กำหนดให้มีหน่วยตำรวจทางทะเลปฏิบัติหน้าที่หน่วยยามฝั่งทั้งทางทะเลและทางอากาศ

- <u>สิงคโปร์</u> ฝ่ายบริหารมีการจัดตั้งคณะทำงานด้านมลพิษ (Haze Task Force: HTF) ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐ 28 หน่วยงานนำโดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำงานร่วมกันเฉพาะในการแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบอันเกิดจากมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน โดยกำหนดให้แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในขอบเขตงานที่ตนเองรับผิดชอบ ยกตัวอย่างมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่ในการจัดหาเครื่องฟอกอากาศและเครื่องระบายอากาศ

ในกรณีที่เกิดหมอกควัน รวมถึงให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ กระทรวงแรงงานมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติในพื้นที่โล่งในภาวะวิกฤตมลพิษหมอกควัน นอกจากนี้ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐประสานกับศูนย์เชี่ยวชาญด้านอุตุนิยมวิทยาแห่งอาเซียน เพื่อติดตามจุดเกิดความร้อนสูงเกินปกติที่เกิดขึ้นบนเกาะสุมาตรา รวมถึงมีการกำหนดมาตรการป้องกันและเตรียมความพร้อมสำหรับสถานการณ์ในช่วงฤดูแล้งเดือนกรกฎาคม-ตุลาคมของทุกปี และเฝ้าระวังการเกิดลมที่พัดเอามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมาจากเกาะสุมาตราและเกาะบอร์เนียวของอินโดนีเซีย

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรงคือ กฎหมายมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน พ.ศ. 2557 (Transboundary Haze Pollution Act 2014: THPA) ซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อใช้สำหรับการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตราขึ้นตามหลักการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าแต่ละรัฐมีสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของตนตราบเท่าที่ไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่น[16] กฎหมาย THPA มีวัตถุประสงค์สำคัญในการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ก่อให้เกิดหรือทำให้มลพิษจากหมอกควันแพร่กระจายเข้าไปในอาณาเขตสิงคโปร์ โดยกำหนดโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อวัน นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนหรือองค์กรใด ๆ ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากมลพิษหมอกควันสามารถยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันได้โดยตรง อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้มิได้มุ่งหมายให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายในรัฐอื่น หากแต่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาข้ามแดนตามหลักการของความร่วมมือระหว่างประเทศ

- <u>ไทย</u> ฝ่ายบริหารได้กำหนดแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน อาทิ แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านอัคคีภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2556-2562 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่โดยตรงในการเตรียมการป้องกันอัคคีภัยและเข้าเผชิญเหตุโดยตรง ทั้งสาเหตุจากไฟป่า การเผาในที่โล่งและหมอกควัน การสร้างแนวป้องกันไฟป่า นอกจากนี้มีแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ. 2550-2554 อันเป็นแผนที่สืบเนื่องจากมติการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเฉพาะกิจของอาเซียนด้านหมอกควัน ครั้งที่ 12 และการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านหมอกควัน ครั้งที่ 6 เห็นชอบให้ทุกประเทศในอาเซียนมีการบังคับใช้นโยบายการห้ามเผา (Zero Burning Policy) และแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง กำหนด 3 มาตรการ คือ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่การแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนและในช่วงวิกฤต 2) การป้องกันและลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง

[16] สำหรับกรณีนี้แม้ว่าแหล่งกำเนิดของหมอกควันและผู้ก่อหรือผู้ทำให้เกิดหมอกควันจะอยู่นอกประเทศ แต่หมอกควันหรือผลของการกระทำได้ข้ามเข้าไปยังอาณาเขตของสิงคโปร์ ดังนั้น ผู้ก่อหรือผู้ทำให้เกิดหมอกควันจึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นภายใต้เขตอำนาจศาลของรัฐสิงคโปร์

แหล่งกำเนิด ระยะสั้น พ.ศ. 2562-2564 และระยะยาว พ.ศ. 2565-2567 และ 3) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ ระยะสั้น พ.ศ. 2562-2564 และระยะยาว พ.ศ. 2565-2567

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อใช้กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อใช้ในการควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เพื่อใช้ในการควบคุมการเผาทำลายป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 เพื่อใช้ควบคุมและรักษาป่าสงวน ไม่ให้มีการบุกรุก และเผาทำลาย

- <u>เวียดนาม</u> ฝ่ายบริหารได้เข้าร่วมโครงการความร่วมมือเพื่ออากาศสะอาด (Climate and Clean Air Coalition: CCAC) ของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) รวมถึงเป็นประเทศแรก ๆ ในอาเซียนที่ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามความตกลงปารีส (Paris Agreement) ในการลดมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษจากหมอกควันจากการเผาในภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 03/CT-TTg ว่าด้วยการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมทางอากาศให้รัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่นดำเนินการรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ-สังคมให้ควบคู่ไปกับการสาธารณสุขของประชาชนภายในประเทศ รวมถึง ข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีที่ 985a/QD-TTg เห็นชอบแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการบริหารจัดการคุณภาพอากาศ พ.ศ. 2564-2568 รวมถึงกำหนดมาตรการป้องกันการเผาขยะและการเผาทางการเกษตรในที่โล่ง

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อาทิ กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2549 และที่แก้ไขเพิ่ม พ.ศ. 2557 มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติตามหลักสากล เช่น การขอใบอนุญาตในการดำเนินการใด ๆ ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) การเสียภาษีสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้มีกฎหมายพัฒนาและคุ้มครองป่าไม้ที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันการรุกรานและทำลายป่าไม้ รวมถึงกำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ป้องกันการเกิดไฟป่า และการแผ้วถางป่าไม้ที่ผิดกฎหมาย

4. การดำเนินการของสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly: AIPA) ว่าด้วยปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

จากการศึกษาค้นคว้าในระยะเวลา 5 ปีย้อนหลัง พบว่าฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสมาชิกอาเซียนได้มีการหยิบยกประเด็นปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมาหารือในเวทีการประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียนอย่างต่อเนื่อง โดยบรรจุไว้ในรายงานผลการประชุมใหญ่ ทั้งที่ระบุไว้ชัดแจ้ง หรือสอดแทรกอยู่ในประเด็นอื่น ๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มลภาวะทางอากาศ หรือคุณภาพอากาศ ดังนี้

ในการประชุมครั้งที่ 38 เมื่อปี พ.ศ. 2560 ที่ฟิลิปปินส์ ภายใต้แนวคิดหลัก “AIPA และอาเซียน : หุ้นส่วนเพื่อการเปลี่ยนแปลงทุกภาคส่วน” (AIPA and ASEAN: Partnering for Inclusive Change) มีการหยิบยกประเด็นเรื่องปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมในภาพรวมที่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างรัฐสมาชิกและพันธมิตรจากประเทศต่าง ๆ อาทิ องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแคนาดา (Canadian International Development Agency: CIDA) นอกจากนี้ ที่ประชุมได้กล่าวถึงสภาพปัญหาที่มีผลกระทบต่อระดับความความยากจนของประชากรในภูมิภาค ทั้งปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การทำลายสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์ การเสื่อมคุณภาพของน้ำและดิน และการขาดแคลนเครื่องมือบริหารจัดการกับความเสี่ยงต่าง ๆ รวมถึงความมั่นคงทางด้านการเงินที่จะรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น อาทิ ภัยธรรมชาติ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม ปัญหาด้านสุขภาพ ซึ่งล้วนเป็นประเด็นที่แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกำหนดไว้ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสมาชิกสามารถมีบทบาทในการสนับสนุนแนวทางหรือออกข้อปฏิบัติในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ[17]

สำหรับการประชุมครั้งที่ 39 เมื่อปี พ.ศ. 2561 ที่สิงคโปร์ ภายใต้แนวคิดหลัก “การมุ่งไปสู่ประชาคมที่เข้มแข็งโดยมีนวัตกรรมนำ” (Towards a Resilient and Innovative Community) ได้หยิบยกประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมว่าเป็นภัยคุกคามข้ามแดนที่รัฐสมาชิกจำเป็นต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาโดยการพัฒนานวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์อันเป็นผลมาจากมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน มลพิษทางอากาศ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[18]

---

[17] รัฐสภาไทย, “รายงานการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 38,” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=62787&filename=AIPA_report (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2564).

[18] AIPA, “Report of the 39th General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly,” https://drive.google.com/file/d/13eVNXBpQ0xzZFcit4QDoq2J_97PsgUoD/view (accessed September 19, 2021).

ขณะที่การประชุมครั้งที่ 40 เมื่อปี พ.ศ. 2562 ที่ไทยเป็นเจ้าภาพ ภายใต้แนวคิดหลัก “นิติบัญญัติ ร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล เพื่อประชาคมที่ยั่งยืน” (Advancing Parliamentary Partnership for Sustainable Community) รายงานผลการประชุมใหญ่ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยตรง หากแต่มีการเน้นย้ำถึงการให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านป่าไม้ อาทิ การอนุรักษ์ป่าไม้ การยกระดับการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ดี ในการประชุมแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานร่วมกับประเทศผู้สังเกตการณ์ สมาชิกรัฐสภาไทยได้กล่าวถึงภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) ที่จะส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ไปถึงการพัฒนาประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม อาทิ ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงทางประชากร (demographic changes) ที่ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องยึดหลักการแก้ไขปัญหาโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-oriented) และการสร้างประชาคมอาเซียนสีเขียว (Green ASEAN Community) อันเป็นแนวทางสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ[19]

ในการประชุมครั้งที่ 41 เมื่อปี พ.ศ. 2563 ที่เวียดนาม ภายใต้แนวคิดหลัก “การทูตรัฐสภาเพื่อประชาคมอาเซียนที่แน่นแฟ้นและตอบสนอง” (Parliamentary Diplomacy for a Cohesive and Responsive ASEAN Community) ถ้อยแถลงของประธานรัฐสภาสิงคโปร์ในระหว่างการประชุมได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกสมัชชารัฐสภาอาเซียนตระหนักถึงผลประโยชน์ร่วมกันในภูมิภาคโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความท้าทายที่เกิดขึ้นข้ามแดน อาทิ ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รัฐสมาชิกต้องไม่ละเลยและต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ[20] ขณะเดียวกัน รองประธานรัฐสภาเวียดนาม คนที่หนึ่ง ได้กล่าวถึงการให้ความสำคัญและความร่วมมือในการสนับสนุนและเสริมสร้างประชาคมอาเซียนให้มีอัตลักษณ์ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการกับประเด็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนซึ่งหนึ่งในนั้นคือ มลภาวะในสิ่งแวดล้อม[21]

---

[19] รัฐสภาไทย, “Concept Paper on Partnership for Good Regulatory Practices,” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/aipa2019/download/article/AIPAGA/ObserverCountry/draftconceptpaperfordialoguewithobservers150819.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2564).

[20] AIPA, “Report of the 41st General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly,” https://drive.google.com/drive/folders/1w8tCOEPrelVk_PEMigH5gankKI1AlHFz (accessed September 19, 2021).

[21] รัฐสภาไทย, “รายงานการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 41 ในรูปแบบการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์,” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=74186&filename=foreign 2_index (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2564).

นอกจากนี้ การประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 42 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 23-25 สิงหาคม 2564 ที่บรูไนดารุสซาลาม ภายใต้แนวคิดหลัก “การสร้างความร่วมมือของรัฐสภาในการเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อมุ่งสู่ประชาคมอาเซียน พ.ศ. 2568” (Forging Parliamentary Cooperation in Digital Inclusion towards ASEAN Community 2025) กล่าวถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาข้ามแดนที่รัฐสมาชิกอาเซียนต้องให้ความร่วมมืออย่างแข็งขัน ทั้งการเกิดไฟป่าและหมอกควันข้ามแดน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเกิดน้ำท่วมฉับพลันและดินถล่ม ที่รัฐสมาชิกต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน[22]

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1) บทสรุป

แม้ว่าอาเซียนจะมีข้อตกลงว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่กำหนดให้ทุกประเทศในอาเซียนยอมรับให้ปัญหาหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ในการจัดการร่วมกันและประเทศที่ร่วมลงนามในข้อตกลงต้องนำมาตรการป้องกัน ตรวจสอบ และเตือนภัยไฟป่าที่เป็นมาตรฐานเดียวกันมาปรับใช้ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนยังเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในอาเซียนเกือบทุกปีและยังเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก เนื่องจากอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ

5.1.1) อุปสรรคจากวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ที่ใช้เป็นหลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือ (Consultation) การตกลงร่วมกันโดยฉันทามติ (Consensus) และการไม่ก้าวก่ายและแทรกแซงกิจการภายใน (Non-Interference) ซึ่งในทางปฏิบัติ หลักการดังกล่าวทำให้รัฐสมาชิกเลือกวิธีการที่ไม่เผชิญหน้า (non-confrontational approaches) เลือกการเจรจาหารือแบบลับ (behind-closed-door discussions) และเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาแบบที่ไม่เป็นทางการและไม่ใช่ทางกฎหมาย (informal and non-legalistic procedures)[23] ซึ่งทั้งสามหลักการดังกล่าวปรากฏชัดอยู่ในข้อตกลง AATHP ข้อบทที่ 12(2) ที่กำหนดให้ การให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินจะต้องได้รับการร้องขอและโดยความยินยอมของรัฐภาคีผู้ทำการร้องขอ

---

[22] AIPA, “Report of the 42nd General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly,” https://drive.google.com/file/d/1GADG6HDY066VMxvNxrD__zV6IuKjCQrE/view (accessed September 19, 2021).

[23] Greenpeace, “ASEAN Haze 2019: the Battle of Liability,” https://www.greenpeace.org/southeastasia/press/3221/asean-haze-2019-the-battle-of-liability/ (accessed September 19, 2021).

รวมถึงข้อบทที่ 27 ที่กำหนดให้การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐสมาชิกต้องใช้วิธีการหารือหรือการเจรจาต่อรอง ดังนั้น การที่ข้อตกลง AATHP กำหนดให้เมื่อเกิดกรณีปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนภายในรัฐสมาชิกใดก็ตาม รัฐสมาชิกนั้นจะต้องรายงานสถานการณ์และข้อมูลให้รัฐสมาชิกอื่น ๆ ทราบจึงอาจทำให้รัฐสมาชิกนั้นเสียอำนาจอธิปไตยที่เคยมีแต่เพียงผู้เดียวในการแก้ไขปัญหาภายในของตนเอง ส่งผลให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อตกลง

5.1.2) อุปสรรคจากการขาดกลไกบังคับ (Lack of Enforcement Mechanisms) หากพิจารณาข้อตกลง AATHP จะพบว่าข้อตกลงดังกล่าวไม่มีข้อบทใดที่บัญญัติถึงการรับผิด (liability) การลงโทษ การปรับ หรือมาตรการบังคับทางกฎหมาย (legal enforcement) ใด ๆ ที่จะใช้บังคับให้รัฐสมาชิกที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน หรือละเมิดข้อตกลง AATHP ได้รับการลงโทษหรือบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามข้อตกลง AATHP อย่างเคร่งครัด

5.1.3) อุปสรรคจากการไม่ปฏิบัติตามหลักสุจริต (Good Faith) รัฐสมาชิกที่เป็นต้นเหตุของปัญหาไม่ให้ความร่วมมือด้วยความสุจริตและจริงใจ ยกตัวอย่าง อินโดนีเซียในฐานะรัฐสมาชิกที่มีสถิติการก่อให้เกิดปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังมีแนวทางการดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่ไม่เป็นรูปธรรมและมีความล่าช้าในการดำเนินการ[24]

ปัญหาหมอกควันข้ามแดนจึงไม่ใช่เป็นเพียงปัญหาภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปัญหาระหว่างประเทศในอาเซียนที่ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกประเทศในอาเซียนในการวางแผน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ดังนั้น ประเทศสมาชิกจึงควรเจรจาหารือเพื่อจัดทำความตกลงในการกำหนดให้แต่ละประเทศจัดทำกฎหมายภายในเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งกำหนดให้ประเทศที่ได้รับผลกระทบสามารถเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือ แก้ไข ป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในพื้นที่ของประเทศที่เกิดหมอกควันโดยไม่ส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยกันและกัน

[24] Nurhidayatuloh, Ferbian, Mada Apriandi, Annalisa Y, Helena Primadianti, Sulistyaningrum, Irawai Handayani, Fatimatuz Zuhro, Abdul Kadir Jaelani, and Kukuh Tedjomurti, “Transboundary Haze-Free for Southeast Asian Countries by 2020: A Delusional Vision?, *International Journal of Psychosocial Rehabilitation,* Volume 24 Issue 2 (February 2020): 1923-1929.

5.2) ข้อเสนอแนะ

5.2.1) ระดับระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน

1) สมัชชารัฐสภาอาเซียนควรสร้างเวทีหารือเฉพาะในเรื่องการสร้างความสอดคล้องทางกฎหมายด้านปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ซึ่งเป็นวาระสำคัญที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องร่วมพูดคุยหารือกันขึ้นเป็นการเฉพาะ รวมถึงการสรรหาบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาเพื่อเป็นผู้ประสานงานหลัก (Champion / Key Person) ของรัฐสภาในการผลักดันประเด็นปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

2) สมัชชารัฐสภาอาเซียนควรพิจารณาบรรจุวาระปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นประเด็นหารือในที่ประชุมของคณะกรรมาธิการด้านสังคม ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA GA) เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อมติอย่างเป็นทางการ ซึ่งจะเป็นการยกระดับความสำคัญของปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอย่างเป็นรูปธรรมในกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอาเซียน นอกเหนือจากการขับเคลื่อนข้อมติว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งคณะกรรมาธิการด้านสังคมได้มีการจัดทำขึ้นไว้ก่อนแล้วในการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 37 ระหว่างวันที่ 30 กันยายน - 2 ตุลาคม 2559 ณ กรุงเนปิดอว์ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

3) คณะผู้แทนสมัชชารัฐสภาอาเซียนควรใช้เวทีการประชุมร่วมกับผู้นำอาเซียน (AIPA - ASEAN Interface) เพื่อกำหนดแผนงานหรือแนวทางที่จะบูรณาการร่วมกันในการผลักดันความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ การกำหนดแผนงานหรือแนวทางนั้นควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมกำหนดซึ่งจะทำให้ได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องส่งผลทำให้แผนงานหรือแนวทางที่กำหนดมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสูง และเกิดการยอมรับจากภาคส่วนต่าง ๆ

4) ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนควรใช้เวทีหารือระหว่างประเทศในกรอบการประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียน โดยเฉพาะการประชุม AIPA Caucus ให้เป็นกลไกสำคัญในการผลักดันและติดตามการดำเนินการตามข้อมติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน พร้อมทั้ง สร้างความตระหนักรู้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายย่อยต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

5) ประชาคมอาเซียนควรผลักดันแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ปี พ.ศ. 2559-2568 ด้านปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ที่ได้กำหนดมาตรการเชิงยุทธศาสตร์เรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้หุ้นส่วนระดับโลกและสนับสนุนการดำเนินการตามข้อตกลงและกรอบการดำเนินงานระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่รัฐสมาชิกอาเซียนมีการดำเนินการอยู่แล้ว นอกจากนี้

อาเซียนควรส่งเสริมความร่วมมือและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติงานด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมผ่านกลไกการประชุมและการทำงานภายในกรอบอาเซียน อาทิ การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Ministerial Meeting on Environment: AMME) สมัชชารัฐภาคีต่อข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Conference of the Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: COP) คณะกรรมการภายใต้รัฐภาคีต่อข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Committee under the Conference of the Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: COM) คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมระดับอนุภูมิภาคว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution: MSC) และคณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Technical Working Group on Haze for Mekong Sub-region: TWG Mekong)

5.2.2) ระดับภายในรัฐสมาชิกอาเซียน

1) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของประเทศสมาชิกอาเซียน ต้องให้ความสำคัญและพิจารณาร่วมกันในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายเฉพาะภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมาใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือบูรณาการร่วมกันของทุกภาคส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

2) ภาครัฐ ซึ่งถือเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ควรศึกษาหรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิกที่มีความก้าวหน้า อาทิ สิงคโปร์ เพื่อนำมาเป็นต้นแบบและประยุกต์ในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับประเทศของตน นอกจากนี้ ควรสนับสนุนหรือส่งเสริมให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินการโดยภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เช่น ส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพเข้าร่วมดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมากขึ้น เป็นต้น รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างถูกต้องและต่อเนื่องเพื่อปรับตัวหรือลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

5.2.3) ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายนิติบัญญัติของไทย

1) ควรผลักดันกฎหมายเฉพาะว่าด้วยปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนออกมาบังคับใช้

2) ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมด้านการรับมือปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนไปปฏิบัติ ควรกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

ให้มีประสิทธิภาพ และควรส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วม อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการผลักดันเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านการรับมือปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอย่างเป็นรูปธรรม

3) ควรใช้กลไกของรัฐสภาในการขับเคลื่อนและผลักดันปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอย่างเป็นรูปธรรมผ่านคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง อาทิ ด้านสิ่งแวดล้อม ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน เกษตรและสหกรณ์ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านการจัดการประชุมเพื่อติดตามการดำเนินการของฝ่ายบริหาร การจัดเวทีสัมมนาให้ความรู้แก่ประชาชน และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน และการศึกษาดูงานในประเทศและระหว่างประเทศในสมาชิกอาเซียนเพื่อแสวงหาความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ

4) ฝ่ายบริหารควรกำหนดมาตรการรองรับด้านสาธารณสุขที่สำคัญและจำเป็นในการป้องกันและรักษาสุขอนามัยสำหรับประชาชนในพื้นที่ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนหรือเกษตรกรผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกษตรกรเผาวัสดุการเกษตรในช่วงฤดูกาลเพาะปลูก เช่น การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และตระหนักถึงผลกระทบจากการเกิดหมอกควัน การสนับสนุนปัจจัยการผลิต อาทิ ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ แก่เกษตรกรที่ไม่เผาวัสดุการเกษตรในช่วงฤดูกาลเพาะปลูก การส่งเสริมการแปรรูปฟางข้าวเป็นอาหารเลี้ยงโค-กระบือ

****

คำย่อสำคัญ

AATHP	**ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน** (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)
ACB	**ศูนย์อาเซียนว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ** (ASEAN Centre for Biodiversity)
ACC	**ศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน** (ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control)
AMME	**การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม** (ASEAN Ministerial Meeting on Environment)
AMS	**รัฐสมาชิกอาเซียน** (ASEAN Member States)
APMS	**ยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าพรุของอาเซียน** (ASEAN Peatland Management Strategy)
APSMPE	**แผนงานของอาเซียนด้านการจัดการระบบนิเวศพื้นที่ป่าพรุอย่างยั่งยืน** (ASEAN Programme for Sustainable Management of Peatland Ecosystems)
ACC THPC	**ศูนย์ความร่วมมืออาเซียนสำหรับการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน** (ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control)
AQI	**ดัชนีคุณภาพอากาศ** (Air Quality Index)
ASCC	**ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน** (ASEAN Socio-Cultural Community)
ASEC	**สำนักงานเลขาธิการอาเซียน** (ASEAN Secretariat)
ASMC	**ศูนย์เชี่ยวชาญด้านอุตุนิยมวิทยาแห่งอาเซียน** (ASEAN Specialised Meteorological Centre)
ATFP	**คณะทำงานพิเศษพื้นที่ป่าพรุแห่งอาเซียน** (ASEAN Task Force on Peatlands)
AWGCC	**คณะทำงานอาเซียนด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** (ASEAN Working Group on Climate Change)

COM	**คณะกรรมการของสมัชชารัฐภาคีต่อข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน** (Committee under the Conference of the Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)
COP	**สมัชชารัฐภาคีต่อข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน** (Conference of the Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)
MSC	**คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมระดับอนุภูมิภาคว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน** (Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution)
NAPPs	**แผนปฏิบัติการพื้นที่ป่าพรุแห่งชาติ** (National Action Plans on Peatlands)
NGOs	**องค์กรนอกภาครัฐ** (Non-Government Organizations)
NMC	**ศูนย์เฝ้าระวังแห่งชาติ** (National Monitoring Centre)
PSI	**ดัชนีมาตรฐานในการวัดระดับมลพิษในอากาศ** (Pollutant Standard Index)
SOM-AMAF	**การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสของการ ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้** (Senior Officials Meeting of the ASEAN Ministers Meeting on Agriculture and Forestry)
SOP	**มาตรฐานการปฏิบัติงาน** (Standard Operating Procedure)
TWG	**คณะทำงานมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน** (Technical Working Group on Transboundary Haze Pollution)

บรรณานุกรม

เว็บไซต์

กรีนพีซ, “อาเซียนร่วมใจ แต่ทำไมจัดการมลพิษทางอากาศจากหมอกควันข้ามแดนไม่ได้สักที?,” https://www.greenpeace.org /thailand/story/9597/asean-haze-problem/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2564).

ข้อมูลสารสนเทศ, “การเกิดไฟไหม้ป่า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556,” กรมป่าไม้ http://forestinfo. forest.go.th/ Content.aspx?id=10072 (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2564).

ผู้จัดการออนไลน์, “บูรณาการร่วมกันทุกฝ่าย ขึ้นดอยดับไฟป่า ที่ลุกไหม้มาจากประเทศเพื่อนบ้าน จากเมียนมาเข้าไทย,” https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/965263/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2564).

เพ็ญพร เจนการกิจ, “ระบบนิเวศพื้นที่พรุ: เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการประเมินมูลค่าเพื่อการอนุรักษ์,” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, https://kukr2.lib.ku.ac.th/kukr_es/kukr/search_detail/result/411071 (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2564).

มติชนออนไลน์, “อินโดนีเซียจวกสิงคโปร์ไม่เคารพอำนาจอธิปไตย เรียกเอกชนสอบหมอกควันไฟป่า,” https://www.matichon.co.th/foreign/news_172649 (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2564).

รายงานสถานการณ์และคุณภาพอากาศประเทศไทย, “สรุปข้อมูลคุณภาพอากาศ พ.ศ. 2557-2562,” กรมควบคุมมลพิษ, http://air4thai.pcd.go.th/webV2/download.php?grpIndex=2 (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2564).

รัฐสภาไทย, “รายงานการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 41 ในรูปแบบการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอกนิกส์,” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=74186& filename=foreign2_index (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2564).

_____, “Concept Paper on Partnership for Good Regulatory Practices,” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/aipa2019/download/article/AIPAGA/ObserverCountry/draftconceptpaperfordialoguewithobservers150819.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2564).

_____, “รายงานการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 38,” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=62787&filename=AIPA_report (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2564).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน),” ศูนย์รวบรวมข้อมูลกฎหมายอาเซียน (Law for ASEAN) https://lawforasean.krisdika.go.th/Home/About (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2564).

ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ, “รู้จักภัยจากไฟป่า,” http://ndwc.disaster.go.th/cmsdetail.ndwc-9.283/26662/,” (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2564).

ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา, “บทความวิชาการ การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศสมาชิกอาเซียน (Climate Change Action of ASEAN Member Countries),” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/download/article/article_20200924155302.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2564).

AIPA, “Report of the 42nd General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly,” https://drive.google.com/file/d/1GADG6HDY066VMxvNxrD__zV6IuKjCQrE /view (accessed September 19, 2021).

_____, “Report of the 41st General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly,” https://drive.google.com/drive/folders/1w8tCOEPrelVk_PEMigH5gankKI1AlHFz (accessed September 19, 2021).

_____, “Report of the 39th General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly,” https://drive.google.com/file/d/13eVNXBpQ0xzZFcit4QDoq2J_97PsgUoD/view (accessed September 19, 2021).

Chew Hui Min, “Singapore offers help to Indonesia to fight fires and haze as dry season starts,” the Straits Times, https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-offers-help-to-indonesia-to-fight-fires-and-haze-as-dry-season-starts (accessed September 6, 2021).

Greenpeace, “ASEAN Haze 2019: The Battle of Liability,” https://www.greenpeace.org/southeastasia /press/3221/asean-haze-2019-the-battle-of-liability/ (accessed September 1, 2021).

Helena Varkkey, “Regional Cooperation, Patronage, and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” International Environmental Agreements 14 (2013), https://doi.org/10.1007/s10784-013-9217-2 (accessed September 5, 2021).

Kyu Kyu Sein, “Implementation on Urban Air Pollution and Transboundary Haze Pollution in Myanmar,” Department of Meteorology and Hydrology,

https://www.unescap.org/sites/default/files/11.%20Implementation%20on%20Urban%20Air%20Pollution%20and%20Transboundary%20Haze%20Pollution%20in%20Myanmar_DMH.pdf (accessed September 3, 2021).

Ministry of Natural Resources and Environmental Conservation (MONREC), "Myanmar National Waste Management Strategy and Master Plan (2018-2030)," http://13.213.169.7/wp-content/uploads/2020/08/NWMSMP-ENG-4.2.2020-Launching-Version-2.pdf (accessed September 3, 2021).

บทความวารสาร

กรมควบคุมมลพิษ, "แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ "การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง," *คพ. 03-129,* (กันยายน 2562)

ศักดิ์ณรงค์ มงคล, "ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม," วารสารพัฒนาสังคม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2/2558: 89.

Melda Kamil Ariadno, "Haze Pollution in Indonesia," *Afe Babalola University, Journal of Sustainable Development Law and Policy,* Vol. 2 Iss. 1 (2013): 1-35.

Nurhidayatuloh, Ferbian, Mada Apriandi, Annalisa Y, Helena Primadianti, Sulistyaningrum, Irawai Handayani, Fatimatuz Zuhro, Abdul Kadir Jaelani, and Kukuh Tedjomurti, "Transboundary Haze-Free for Southeast Asian Countries by 2020: A Delusional Vision?, *International Journal of Psychosocial Rehabilitation,* Volume 24 Issue 2 (February 2020): 1923-1929.