

มลพิษของหมอกควันจากไฟฟ้าข้ามแดน
: ภายใต้อุตกมลอาเซียน ว่าด้วย
มลพิษของหมอกควันข้ามแดน

โดย

ชนพร เมฆไพบูลย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ.2551

มลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน
: ภายใต้ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน
Transboundary Haze Pollution from Forest Fire
: under ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

โดย

ชนพร เมฆไพบูลย์
Police Sub-Licutenant Charnaporn Makepiboon

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2551

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

ร้อยตำรวจตรีหญิง ชนพร เมฆไพบูลย์

เรื่อง

มลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน : ภายใต้อุตกมลอาเซียน

ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 27 พฤษภาคม 2551

ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. ประสิทธิ์ เอกบุตร)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. จุมพต สายสุนทร)

กรรมการวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร. พรชัย ตำนวิวัฒน์)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาถึงปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน ภายใต้หลักและสาระสำคัญของข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน โดยศึกษาแนวทางที่ประเทศไทยควรดำเนินการในฐานะประเทศภาคี เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีและแก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันที่สร้างปัญหาเพิ่มขึ้นและทวีความรุนแรง

จากการศึกษาวิจัยพบว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดนในเรื่องของการใช้ทรัพยากรเชิงอนุรักษ์มีหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ มีหลัก Sic Utere Ut Alienum Non Leadas และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่สิ่งแวดล้อมบางอย่างไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้และมาตรการดั่งที่กล่าวมาไม่ได้เป็นการป้องกันปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดนก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น ซึ่งทางกลุ่มประเทศอาเซียนได้เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการสร้างข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน เพื่อให้เกิดมาตรการร่วมมือและมาตรการหลีกเลี่ยงการก่อมลพิษของหมอกควันจากไฟป่าอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งยังมีการวางมาตรการป้องกันและติดตาม เพื่อป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

ข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์ ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีของข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน จากที่ได้ศึกษามาพบว่ามีหลักกฎหมายที่ครบถ้วนและเพียงพอสอดคล้องกับข้อตกลงอาเซียน ฯ แต่ปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าก็เกิดขึ้นและพบเห็นได้เสมอโดยเฉพาะในฤดูร้อน ดังนั้น แม้จะมีกฎหมายที่ใช้การจัดการปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่า แต่ยังขาดการนำมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับให้เกิดประสิทธิภาพ

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีโอกาสสำเร็จลุล่วงไปได้โดยหากไม่ได้รับความเมตตา จากท่าน ศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร กรณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้ความรู้ รวมถึง บัญชีพื้นฐานในด้านกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นคุณานุประโยชน์แก่ผู้เขียน ซึ่งท่านอาจารย์ได้ให้ความรู้ เอาใจใส่ และให้กำลังใจผู้เขียนตลอดมาตั้งแต่ผู้เขียนศึกษาอยู่ในชั้นปีที่หนึ่ง ที่ท่านสละเวลาอันมีค่าให้กับผู้เขียนอย่างมากมาย และรองศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่ได้กรุณา เป็นกรรมการวิทยานิพนธ์พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะประเด็นที่สำคัญในวิทยานิพนธ์นี้หลายรอบ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร ที่ได้รับกรุณาเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ปรารถนาให้โอกาสผู้เขียนได้มีเวลาแก้ไขวิทยานิพนธ์และเอื้อเพื่อเอกสารทางวิชาการที่ใช้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พรชัย ด่านวิวัฒน์ อย่างยิ่งที่ได้สละเวลาตลอดจนได้ให้ข้อคิดเห็นและประเด็นต่างๆ รวมถึงการตรวจทาน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แก่ผู้เขียน

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ซึ่งให้ทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตของผู้เขียน ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และอาจารย์ทุกท่าน ที่ได้รับประสิทธิประสาทวิชาความรู้มาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน และขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ในคณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านข้อมูลและข่าวสาร ตลอดจนให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา รวมถึงน้องของข้าพเจ้าที่ช่วยจัดพิมพ์และให้ความช่วยเหลือในทุกเรื่อง และทุกท่านที่มีได้กล่าว นามได้หมดในที่นี้

ร้อยตำรวจตรี หญิง ชนพร เมฆไพบูลย์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2551

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(2)
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1 ความสำคัญของสภาพปัญหา.....	1
2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
3 ขอบเขตของการศึกษา	2
4 วิธีดำเนินการศึกษา	3
5 สมมติฐานการศึกษา.....	3
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
2 มลพิษของหมอกควันจากไฟฟ้าข้ามแดน	5
1 กรณีการเกิดมลพิษทางอากาศข้ามแดน	5
1.1 ตัวอย่างมลพิษทางอากาศข้ามแดน.....	5
1.1.1 Trail Smelter Arbitration 1949	5
1.1.2 Chernobyl Electricity Plant Accident 1986.....	7
1.2 ตัวอย่างมลพิษของหมอกควันจากไฟฟ้าข้ามแดน	8
1.2.1 ไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย	8
1.2.2 ไฟป่าในประเทศไทยทางตอนเหนือ.....	11

2 ความเสียหายมลพิษของหมอกควันจากไฟฟ้าข้ามแดน	12
2.1 ความเสียหายด้านเศรษฐกิจ	13
2.2 ความเสียหายด้านสุขภาพ	14
2.3 ความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม	14
2.3.1 พืช	15
2.3.2 ดิน	16
2.3.3 น้ำ.....	17
2.3.4 อากาศ.....	17
2.3.5 สัตว์ป่า	19
3 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษของหมอกควันจากไฟฟ้า ข้ามแดน	20
3.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	20
3.2 หลักความร่วมมือ	23
3.3 หลักการหลีกเลี่ยงการก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม.....	26
3.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย.....	30
4 ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับมลพิษของหมอกควันจากไฟฟ้าข้ามแดน.....	32
4.1 ความหมายของความรับผิดชอบของรัฐ	32
4.2 องค์ประกอบความรับผิดชอบของรัฐ	32
4.2.1 การกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐ	33
4.2.2 การฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศ.....	34
4.3 ผลทางกฎหมายในความรับผิดชอบของรัฐ.....	34
4.3.1 การยุติการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ	34
4.3.2 การชดเชยค่าเสียหาย	34
3 ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน	37
1 ลักษณะทั่วไปข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน.....	37
1.1 ความเป็นมา	38

1.2 สถานะ	39
1.3 ขอบเขตการใช้บังคับ.....	41
1.4 วัตถุประสงค์	42
1.4.1 ป้องกันและลดมลพิษของหมอกควัน	43
1.4.2 ติดตามการปฏิบัติการ.....	43
2 มาตรการตามข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน.....	43
2.1 คำนิยาม.....	43
2.1.1 มลพิษของหมอกควัน.....	43
2.1.2 มลพิษของหมอกควันข้ามแดน.....	47
2.2 มาตรการให้ความร่วมมือ	49
2.2.1 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร	49
2.2.2 การวิจัยทางวิทยาศาสตร์.....	51
2.2.3 ความร่วมมือทางด้านเทคนิค	52
2.2.4 การปฏิบัติกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน	54
2.2.5 ทิศทางและการควบคุมในการให้ความช่วยเหลือ	55
2.3 มาตรการหลีกเลี่ยงการก่อมลพิษของหมอกควัน.....	56
2.3.1 การไม่ก่อภัยใดหรือการก่อภัยให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด.....	56
2.3.2 การใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า	57
2.3.3 การสอดส่องดูแล	57
2.3.4 การวิเคราะห์ประเมินผล	58
2.3.5 การป้องกัน	58
2.3.6 การเตรียมความพร้อม.....	60
2.4 การชดเชยค่าเสียหาย	60
3 มาตรการอื่น ๆ ตามข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควัน	
ข้ามแดน.....	62
3.1 การระงับข้อพิพาท.....	62
3.2 จัดตั้งกองทุน.....	63

4	การจัดการปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟฟ้าข้ามแดน	65
	1 หลักกฎหมายไทย.....	65
	1.1 การดำเนินการของประเทศไทย	65
	1.1.1 แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ...	65
	1.1.2 ร่างระเบียบจังหวัด...ว่าด้วย การประสานงาน และดำเนินการเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง	66
	1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการไฟฟ้า	67
	1.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	67
	1.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	71
	1.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	74
	1.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ...	77
	1.2.5 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.....	82
	1.2.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	83
	2 หลักกฎหมายระหว่างประเทศ	86
	2.1 ความรับผิดชอบของรัฐด้านสิ่งแวดล้อม	86
	2.2 ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน	88
	2.3 กฎหมายระหว่างประเทศ	90
	2.3.1 หลักการใช้สิทธิโดยมิชอบ.....	90
	2.3.2 หลัก Sic Utere Ut Alienum Non Leadas.....	91
	2.3.3 หลักเพื่อนบ้านที่ดี	92
5.	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	95
	1 บทสรุป.....	92
	2 ข้อเสนอแนะ	96

ภาคผนวก	
ก. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution	100
ข. แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง	122
ค. แผนปฏิบัติการตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (พ.ศ.2547 - 2551) (OPEN BURNING CONTROL PLAN OF IMPLEMENTATION)	145
ง. ร่างระเบียบจังหวัด...ว่าด้วยการประสานงานและดำเนินการเพื่อควบคุม การเผาในที่โล่ง.....	174
บรรณานุกรม	179
ประวัติการศึกษา	185