

บทที่ 3

ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน

1 ลักษณะทั่วไปข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน

ประเทศภาคียึดหลักตามกฎบัตรสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยวางหลักว่าประเทศภาคีมีอธิปไตยในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของตนให้สอดคล้องกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของแต่ละประเทศ ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมของตน ที่จะต้องไม่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ในประเทศอื่นหรือพื้นที่ของประเทศอื่น¹ ในข้อตกลงมีการเสริมสร้างความร่วมมือและการประสานงาน เพื่อป้องกันและติดตามตรวจสอบมลพิษของหมอกควันข้ามแดนอันเป็นผลจากไฟ และส่งเสริมให้แต่ละประเทศ จะต้องดำเนินการให้ลดลงและวางแนวทางปฏิบัติที่รอบคอบและระมัดระวัง ในการป้องกันและติดตามตรวจสอบมลพิษของหมอกควันข้ามแดน อีกทั้งมาตรการที่ใช้ในการดำเนินการกับประเทศภาคีควรให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายซึ่งรวมถึงชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน เกษตรกรและวิสาหกิจ เอกชนเข้ามามี

¹ Article 3 (1) The Parties have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility ...

ส่วนร่วมด้วย² ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดนสร้างมาเพื่อความร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศอาเซียนและยังให้ประเทศภาคีต้องสร้างความร่วมมือภายในแต่ละประเทศด้วย เนื่องจากหมอกควันโดยทั่วไปเกิดจากการกระทำของปัจเจกชน การแก้ไขปัญหามาให้ตรงจุดจะต้องแก้ไขในแต่ละประเทศของตนและมีความร่วมมือกันจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ในการจัดการดังกล่าวมา ยังเป็นการดำเนินการไปในทางยั่งยืนและคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติพร้อมระบบนิเวศ³ ที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวคิดในหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้วย

1.1 ความเป็นมา

ในปี พ.ศ. 2540 เมื่อเกิดกรณีกลุ่มควันจากไฟป่าข้ามแดน เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมได้จัดตั้งเจ้าหน้าที่อาวุโสเฉพาะกิจของอาเซียนด้านหมอกควัน เพื่อรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันหมอกควันจากไฟป่าระดับภูมิภาคอาเซียน และได้จัดประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสเฉพาะกิจและการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านหมอกควันควบคู่กันมาอย่างต่อเนื่อง ผลจากการประชุมทั้งสองระดับที่สำคัญประกอบกับตามแผนความร่วมมือแห่งอาเซียนเรื่องมลพิษข้ามแดน ค.ศ. 1995 (ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution) ที่เน้นมลพิษข้ามแดนในบรรยากาศเรียกร้องให้กำหนดวิธีการและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อป้องกันและลดไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่าและหมอกควัน แผนปฏิบัติการหมอกควันระดับภูมิภาค ค.ศ. 1997 และแผนฮานอยเพื่อการปฏิบัติการ ซึ่งร้องเรียนให้มีการดำเนินการตามแผนความร่วมมือแห่งอาเซียนเรื่องมลพิษข้ามแดน ค.ศ. 1995 โดยเฉพาะการ

² Article 3 (5) The Parties, in addressing transboundary haze pollution, should involve, as appropriate, all stakeholders, including local communities, non-governmental organisations, farmers and private enterprises.

³ Article 3 (4) The Parties should manage and use their natural resources, including forest and land resources, in an ecologically sound and sustainable manner.

ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการหมอกควันระดับภูมิภาคให้ได้ภายใน ค.ศ. 2001⁴ และที่สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เห็นพ้องต้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา อันเป็นผลมาจากการประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมอาเซียน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในวันที่ 19 มิถุนายน 2533 ได้มีการเรียกร้องให้พยายามดำเนินการ เพื่อป้องกันและลดมลพิษข้ามแดน⁵ และตระหนักถึงปริมาณอากาศเสียที่ปล่อยทิ้ง ที่มีการคาดว่าจะเพิ่มขึ้นภายในภูมิภาค⁶ จำเป็นที่จะต้องศึกษาแหล่งกำเนิดระดับรากเหง้าเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว⁷ และต้องสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติให้มากขึ้น⁸ ก่อให้เกิดเป็นข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดนขึ้น⁹

1.2 สถานะ

กฎหมายระหว่างประเทศมีป่อเกิดได้หลายอย่างหมายถึงรวมถึง ข้อตกลงที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างประเทศ จากกรกระทำทางกฎหมายหลายฝ่ายที่ตกลงกันทำขึ้นระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศและอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

⁴ Recalling : the adoption of the 1995 ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution, which specifically addressed transboundary atmospheric pollution and called for, inter alia, ...

⁵ Recalling : the Kuala Lumpur Accord on Environment and Development which was adopted by the ASEAN Ministers of Environment on 19 June 1990 which calls for, inter alia, efforts leading towards ...

⁶ Concerned : that a rise in the level of emissions of air pollutants within the region as forecast may increase such adverse effects

⁷ Recognizing : the need to study the root causes and the implications of the transboundary haze pollution and the need to seek solutions for the problems identified

⁸ Affirming : their willingness to co-ordinate national action for preventing and monitoring transboundary haze pollution through exchange of information, consultation, research and monitoring

⁹ http://www.pcd.go.th/info_serv/air_haze.htm

การทำสนธิสัญญาเป็นเรื่องของความตกลงระหว่างรัฐผู้มีอธิปไตย เพื่อให้มีผลบางประการได้จำกัดในเรื่องแบบการทำความตกลงดังกล่าวจะมีผลต่อเมื่อผ่านแบบพิธีการให้สัตยาบันด้วย ก็คือการทำสนธิสัญญาตามความหมายอย่างแคบนั้นจะต้องผ่านพิธี 3 ระยะเวลา คือ การเจรจา การลงนาม การให้สัตยาบัน¹⁰ อย่างไรก็ตามดังได้กล่าวไว้ว่าสนธิสัญญาตามความหมายอย่างแคบคือมีการให้สัตยาบันด้วยนั้นอาจถูกเรียกในศัพท์อื่น ๆ ได้ดังเช่นมาตรา 2 (1) (a)¹¹ Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 ซึ่งก็หมายความว่ารวมถึง ความตกลงหรือข้อตกลง ดังนั้น สนธิสัญญา จึงหมายความว่าถึง ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด

ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน เป็นการตกลงกันในสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹² ความตกลงดังกล่าวทำกันเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐในแถบอาเซียน และข้อตกลงนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ¹³ ดังนั้น สถานะของข้อตกลงตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศจากคำนิยามของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วย

¹⁰ จิต เศรษฐบุตร , กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง , (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; 2516) , น. 13

¹¹ Article 2 Use of terms 1. For the purposes of the present Convention:

(a) "treaty" means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

¹² Reaffirming : the commitment to the aims and purposes of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) ... regional co-operation in Southeast Asia in the spirit of equality and partnership and thereby contribute towards peace, progress and prosperity in the region

¹³ Article 3 (1) The Parties have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant ..., and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment and harm to human health of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

สนธิสัญญา จึงเป็นสนธิสัญญาอย่างหนึ่ง ซึ่งมีผลบังคับใช้ในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่งกับประเทศภาคี

1.3 ขอบเขตการใช้บังคับ

ข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า ประเทศสมาชิก คือ ประเทศของสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹⁴ และประเทศที่จะเข้าเป็นภาคีจะต้องเป็นประเทศสมาชิกของอาเซียน¹⁵ ดังนั้น ข้อตกลงต้องการบังคับใช้เฉพาะประเทศในแถบอาเซียนเท่านั้น ซึ่งมีประเทศที่เป็นสมาชิกคือ ประเทศสมาชิกของสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเนกาโร บรูไน ดารุส ซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศมาเลเซีย สหภาพพม่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ต่อมาประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมลงนามใน ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2545 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย และได้มีการให้สัตยาบันครบ 6 ประเทศ¹⁶ ส่งผลให้ข้อตกลงเริ่มมีผลใช้บังคับกับประเทศภาคี ตั้งแต่ 25 พฤศจิกายน 2546 และต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ประเทศลาว ได้ให้สัตยาบันเป็นประเทศสุดท้ายและ

¹⁴ Article 1 (8) "Member State" means a Member State of the Association of Southeast Asian Nations

¹⁵ Article 1 (10) "Party" means a Member State of ASEAN that has consented to be bound by this Agreement and for which the Agreement is in force.

¹⁶ ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแล้ว 6 ประเทศ ได้แก่ บรูไน มาเลเซีย พม่า สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย

มีประเทศที่ยังไม่ให้สัตยาบัน 3 ประเทศ คือ ราชอาณาจักรกัมพูชา¹⁷ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย¹⁸ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์¹⁹

1.4 วัตถุประสงค์

การป้องกัน ลด ติดตามตรวจสอบมลพิษของหมอกควันข้ามแดนอันเป็นผลมาจาก ไฟบนดินและ/หรือไฟป่าที่อาศัยความร่วมมือกันในระดับประเทศและระดับภูมิภาค เพื่อนำข้อมูลของแต่ละประเทศมาวิเคราะห์เหตุ ลักษณะและระดับความรุนแรงของไฟบนดินและ/หรือไฟป่า และหมอกควันที่เกิดขึ้นตามมา โดยนำนโยบาย วิธีปฏิบัติ และเทคโนโลยีที่เป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อม มาใช้²⁰

ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ข้อตกลงได้มีการวางมาตรการให้ประเทศภาคีจะต้องร่วมมือเป็นหลัก ในการพัฒนามาตรการระบบการติดตามตรวจสอบ ระบบการวิเคราะห์ ระบบเตือนภัยล่วงหน้า การแลกเปลี่ยนสารสนเทศและเทคโนโลยี และจัดให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน²¹ กรณีที่มีมลพิษของหมอกควันข้ามแดนขึ้นแหล่งกำเนิดในพื้นที่ของ

¹⁷ การดำเนินการของประเทศกัมพูชา ในเรื่องการให้สัตยาบัน อยู่ระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมการของรัฐสภา และคาดว่าจะได้รับการเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาในเร็วนี้

¹⁸ การดำเนินการของประเทศอินโดนีเซียในเรื่องการให้สัตยาบัน รัฐสภาของอินโดนีเซียรอ ข้อคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาต้องใช้เวลาถึงสามารถให้สัตยาบันได้

¹⁹ การดำเนินการของประเทศฟิลิปปินส์ ในเรื่องการให้สัตยาบัน อยู่ระหว่างการพิจารณาของ วุฒิสภา

²⁰ Desiring : to undertake individual and joint action to assess the origin, causes, nature and extent of land and/or forest fires and the resulting haze, to prevent and control the sources of such land and/or forest fires and ...

²¹ Article 4 (1) Co-operate in developing and implementing measures to prevent and monitor ... should be mitigated, and to control sources of fires, including by the identification of fires, development of monitoring, assessment and early warning systems, exchange of information and technology, and the provision of mutual assistance.

ประเทศภาคีและประเทศที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากมลพิษของหมอกควันข้ามแดนนั้น สามารถขอข้อมูลหรือคำปรึกษาหารือที่เกี่ยวข้องจากประเทศภาคีที่เป็นต้นเหตุโดยจะต้องได้รับการตอบสนองอย่างทันที่ และในการดำเนินการจะต้องตระหนักถึงผลสืบเนื่องของมลพิษของหมอกควันข้ามแดนให้เกิดน้อยที่สุด²²

1.4.1 ป้องกันและลดมลพิษของหมอกควัน

วัตถุประสงค์หลักปรากฏอยู่ในมาตรา 2²³ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน คือ การป้องกันและลดมลพิษของหมอกควันจากไฟบนดินและ/หรือไฟป่า โดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในประเทศ ความร่วมมือระดับภูมิภาค และในระดับชาติ

1.4.2 ติดตามการปฏิบัติ

การติดตามมีมาตรการที่เหมาะสมสำหรับติดตามตรวจสอบสภาพแวดล้อม มลพิษของหมอกควัน และพื้นที่ที่อาจก่อให้เกิดไฟไหม้ทุกพื้นที่ โดยจัดตั้งหน่วยงานระดับชาติ National Monitoring Center ขึ้นอย่างน้อยหนึ่งหน่วยงานให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานการงานและเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการปฏิบัติตามภารกิจที่กำหนดไว้

²² Article 4 (2) ... respond promptly to a request for relevant information or consultations sought by a State or States that are or may be affected by such transboundary haze pollution, with a view to minimizing the consequences of the transboundary haze pollution.

²³ Article 2 Objective The objective of this Agreement is to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement.

2 มาตรการตามข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน

2.1 คำนิยาม

2.1.1 มลพิษของหมอกควัน

มลพิษทางอากาศ มีผู้ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

องค์การอนามัยโลกได้ให้ความหมายของคำว่า มลพิษทางอากาศว่าเป็นสภาพอากาศที่มีสารต่าง ๆ ปะปนอยู่เป็นจำนวนมากจนเป็นอันตรายต่อร่างกายเมื่อหายใจเข้าไปหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัวเรา²⁴

ส่วนในอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล ค.ศ. 1979 ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 1 (a)²⁵ มลพิษทางอากาศ หมายถึงการนำสารหรือพลังงานสู่อากาศโดยมนุษย์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจนเป็นผลให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อธรรมชาติ สุขภาพอนามัยของมนุษย์ การดำรงอยู่ของทรัพยากรและระบบนิเวศน์และทรัพย์สินที่จับต้องได้และเป็นอุปสรรคหรือขัดขวางต่อการใช้สิ่งแวดล้อมอย่างปกติ

ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อากาศเสีย หมายความว่าของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมวลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดเบาบางจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

จากคำนิยามทั้งหลายพอที่จะสรุปได้ว่า มลพิษทางอากาศ คือ สภาวะของอากาศที่ไม่ปกติมีของเสียเจือปนอยู่มากจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกายอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และทรัพย์สินต่าง ๆ ไม่ว่าจะการเกิดมลพิษนั้นเกิดจากแหล่งใด ๆ

²⁴ พิษณุวัฒน์ ทวีวัฒน์ , อากาศเป็นพิษ , (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ : 2519) , น. 2. (อัดสำเนา)

²⁵ Article 1(a) "Air Pollution" means the introduction by man , directly or indirectly of substances or energy into the air resulting in deleterious effects of such a nature as to endanger human health , harm living resources and ecosystems and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment , and "Air Pollution" shall be construed accordingly

ส่วนคำว่า มลพิษของหมอกควัน²⁶ จากคำนิยามในมาตรา 1(6) ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ได้ให้ความหมายไว้ว่า ควันที่เกิดจากไฟบนพื้นดิน และ/หรือไฟป่า ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหายและในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรที่มีชีวิตและระบบนิเวศน์ ตลอดจนคุณสมบัติของวัสดุต่าง ๆ อีกทั้งยังทำความเสียหายหรือรบกวนสิ่งแวดล้อมความสะอาด และการใช้ประโยชน์อื่นจากสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาที่คำนิยาม มลพิษทางอากาศและมลพิษของหมอกควัน น่าจะมีความแตกต่างเพียงแค่แหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น มลพิษทางอากาศเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าการเกิดมลพิษทางอากาศไม่ว่าจะเกิดจากแหล่งกำเนิดใดๆ ก็ตามหากส่งผลเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยอย่างปกติ เช่น มลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือจากรถยนต์ ก็รวมอยู่ในความหมายของคำว่ามลพิษทางอากาศ แต่หากมีมลพิษที่เกิดจากไฟป่าและ/หรือไฟบนดิน ก่อเป็นหมอกควันก็จะเข้าคำนิยามของมลพิษของหมอกควัน เมื่อมีการเกิดหมอกควันขึ้นแต่ยังไม่ถึงขั้นที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ก็ไม่ใช่มลพิษของหมอกควัน ดังเช่นการจุดไฟหุงข้าวของชาวบ้านโดยการก่อกองไฟ ยังไม่ถึงขั้นทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ก็ไม่เข้าตามคำนิยามของมลพิษของหมอกควัน

กรณีทีถือว่าเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยแค่ไหนเพียงใดนั้น ในข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน มิได้กำหนดไว้ว่าใช้มาตรฐานใดเป็นเกณฑ์ หากดูจากที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศ ฉบับที่ 10 (2538) กำหนดเรื่องมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ในส่วนของค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.12 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่ามัธยเรขาคณิตของสารดังกล่าวในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 100 ไมครอน ในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 0.33 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่ามัธยเรขาคณิตของสารดังกล่าวในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 0.10 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในเรื่องประกาศนี้เป็นเรื่องของกฎหมายภายในประเทศไทยไม่อาจนำมาเป็นเกณฑ์ในเรื่องนี้ได้เพราะเป็นข้อตกลงในทางระหว่างประเทศได้และประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ

²⁶ Article 1 (6) "Haze pollution" means smoke resulting from land and/or forest fire which causes deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment.

อากาศ แต่ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเกณฑ์คุณภาพอากาศเป็นเกณฑ์ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยไว้ ดังนั้น ในเรื่องของคุณภาพอากาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว จึงไม่อาจนำมาใช้พิจารณาในกรณีนี้ได้

เกณฑ์ที่น่าจะนำมาใช้พิจารณากับข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ในมาตรา 1 (6)²⁷ ซึ่งวางหลักให้กับประเทศภาคีในเรื่องมลพิษของหมอกควันนั้นจะต้องมีลักษณะที่เกิดความเสียหายและมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เมื่อพิจารณาจากคำนิยามนี้ เกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาก็จะต้องเป็นเรื่องของดัชนีที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและเป็นเกณฑ์ที่ใช้กันเป็นสากล คือ ค่า PM-10 เกณฑ์ในการพิจารณาค่าดัชนีคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อร่างกาย โดยมีเกณฑ์ ดังนี้

ค่าดัชนี (PM – 10)	คุณภาพอากาศ
0-50	ดี
51-100	ปานกลาง
101-200	ผลกระทบต่อสุขภาพ
201-300	มีผลกระทบต่อสุขภาพมาก
มากกว่า 300	อันตราย

ค่า PM-10 ที่กำหนดมาตรฐานไว้ คือ 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร หากค่าดังกล่าวเกินกว่าค่ามาตรฐานมากก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นที่เกิดมลพิษของหมอกควันขึ้นเช่น เดือนมีนาคม 2543 ได้เกิดไฟไหม้ในเกาะสุมาตราและเกาะกาลิมันตัน ได้มีค่า PM-10 ในประเทศอินโดนีเซียสูงถึง 397 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร คุณภาพอากาศดังกล่าวนับได้ว่าอยู่ในขั้นเกินเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปอย่างมาก²⁸ หรือในเดือนกรกฎาคม 2543 ได้มีหมอกควันปกคลุมจากการเกิดไฟป่าในประเทศอินโดนีเซียเข้ามายังในจังหวัดสงขลาได้

²⁷ Article 1 (6) “Haze pollution” means smoke resulting from land and/or forest fire which causes deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment

²⁸ ข้อมูลจาก ASEAN Specialized Meteorological Center (ASMC) ของประเทศสิงคโปร์ ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศ

ตรวจวัดปริมาณฝุ่นขนาดเล็ก เฉลี่ย 24 ชั่วโมง มีค่า PM-10 เท่ากับ 131 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร²⁹ กรณีดังกล่าวก็ถือว่าเกินค่ามาตรฐาน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ คือ ค่า PM-10 เกินกว่า 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรและเข้าตามความหมายของคำว่ามลพิษของหมอกควันเช่นกัน เนื่องจากเกณฑ์นี้เป็นที่ใช้กันเป็นสากล หากยกขึ้นมาใช้ประกอบกับข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ที่เป็นข้อตกลงในทางระหว่างประเทศก็น่าจะยกขึ้นอ้างได้

2.1.2 มลพิษของหมอกควันข้ามแดน

ส่วนคำว่ามลพิษของหมอกควันข้ามแดนเมื่อพิจารณาจากคำว่า มลพิษทางอากาศข้ามแดนหรือมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล ในมาตรา 1 (b)³⁰ อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามแดนระยะไกล 1979 หมายถึง มลพิษทางอากาศซึ่งมีจุดกำเนิดทางกายภาพตั้งอยู่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมด แต่เกิดผลในดินแดนซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของรัฐอื่นโดยระยะทางกล่าวคือ เป็นสภาวะของการข้ามแดนเมื่อมีการเกิดมลพิษทางอากาศที่รัฐหนึ่งก่อให้เกิดของมลพิษทางอากาศนั้นได้ส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นที่มีใช้ผู้ก่อมลพิษทางอากาศ ซึ่งอาจเกิดจากการพัดพาของลม ขึ้นอยู่กับทิศทางลมในขณะนั้นและก่อให้เกิดผลกระทบที่เสียหายต่อร่างกาย ชีวิตความเป็นอยู่ในอีกรัฐหนึ่ง อย่างเช่นคดี Trail Smelter หรือ คดี Chernobyl Electricity Plant

²⁹ กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, สถานการณ์และการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ปี 2543, (2543), น. 34.

³⁰ Article 1(b) “Long-Range Transboundary Air Pollution” means air pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one state and which has adverse effects in the area under the jurisdiction of another state at such a distance that it is not generally possible to distinguish the contribution of individual emission sources or groups of sources

ส่วนคำจำกัดความว่า มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ในมาตรา 1 (13)³¹ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน อาจมีลักษณะทางกายภาพดังนี้ มลพิษของหมอกควันมีแหล่งกำเนิดทางกายภาพตั้งอยู่ทั้งหมดหรือเพียงส่วนหนึ่ง ในพื้นที่ปกครองของประเทศสมาชิกหนึ่ง และเคลื่อนตัวเข้าไปในพื้นที่ปกครองของประเทศสมาชิกอื่น ทั้งนี้ ก็ต้องเข้าค่านิยามของคำว่ามลพิษของหมอกควันก่อน ก็คือ มลพิษของหมอกควันนั้นจะต้องเกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายอนามัยของผู้ที่ได้รับ

มลพิษของหมอกควันข้ามแดนตามข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษจากหมอกควันข้ามแดนมีความหมายคล้ายกับคำว่ามลพิษทางอากาศข้ามแดนในอนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล แต่กำหนดความหมายให้แคบกว่าอยู่ 2 ข้อที่ทำให้แตกต่าง คือ ประการแรกจำกัดเฉพาะแต่มลพิษที่เกิดจากหมอกควันจากไฟ ไม่ว่าไฟนั้นจะเป็นไฟบนดินและ/หรือไฟป่า และประการที่สองนั้นจำกัดประเทศที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายเฉพาะบริเวณในแถบอาเซียนเท่านั้น หากกลุ่มหมอกควันไปก่อผลกระทบต่อประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิกอาเซียนย่อมไม่เข้าตามความหมายที่ได้ให้ไว้ แต่ทั้งนี้หากมองตามความเป็นไปได้มลพิษของหมอกควันข้ามแดนสามารถส่งผลให้เกิดความเสียหายได้เนื่องจากลักษณะของหมอกควันนั้นหากเป็นการข้ามแดนมาจากแหล่งกำเนิดในประเทศอื่นแล้วย่อมที่จะจางหรือเบาบางไป ไม่อาจก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศที่อยู่ไกลแหล่งกำเนิดมากได้

ดังนั้น มลพิษของหมอกควันจะจึงให้แคบลงมาเหลือเพียงแต่มลพิษทางอากาศที่เป็นหมอกควันจากไฟป่าและ/หรือไฟบนดินเท่านั้น และต้องให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ทั่วไป โดยดูจากค่าดัชนีคุณภาพอากาศที่ชี้ว่าเกิดผลกระทบต่อสุขภาพ คือ ค่า PM – 10 เกิน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และกรณีจะเป็นมลพิษของหมอกควันข้ามแดนต้องครบองค์ประกอบตาม ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน คือจะต้องเข้าค่านิยามของคำว่ามลพิษของหมอกควันและหมอกควันนั้นจะจำกัดเฉพาะการข้ามแดนในแถบอาเซียน ซึ่งตำแหน่งที่ถือว่าเกิดมลพิษของหมอกควันข้ามแดนพิจารณาจากตำแหน่งพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหายมิใช่พื้นที่ที่ก่อภัย ว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกายหรือ

³¹ Article 1(13) “Transboundary haze pollution” means haze pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one Member State and which is transported into the area under the jurisdiction of another Member State.

อนามัย ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดว่าเกิดผลกระทบต่อร่างกายที่ถึงต้องแสดงผลออกมาแล้วก็ได้ ตัวอย่างของการเกิดมลพิษของหมอกควันข้ามแดนที่เคยเกิดขึ้นหลายครั้ง ดังเช่น การเกิดไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย หรือล่าสุดเกิดขึ้นทางตอนเหนือของประเทศไทย และปัญหาดังกล่าวก็มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากสภาวะของโลกร้อน การเกิดไฟป่าย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย และทวีความรุนแรงมากขึ้นเช่นกัน³²

2.2 มาตรการให้ความร่วมมือ³³

2.2.1 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

เนื้อหาของสนธิสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมอาจกล่าวได้ว่า คือการร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีความสำคัญ นอกจากนั้นแล้วยังเป็นการเพิ่มความเข้าใจสภาพปัญหาในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม และยังเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการเฝ้าระวังด้วย เนื่องจากในการแก้ไขปัญหาจำเป็นจะต้องทราบข้อมูลของแต่ละประเทศ ในมาตรา 16 (1) (b) (f)³⁴ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน แต่มีประเด็นที่น่าสนใจ คือการกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความเชี่ยวชาญ และเทคโนโลยี ทั้งนี้ เพื่อช่วยในการวางทิศทางในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันในทางเดียวกันและถูกต้องตรงปัญหาที่เกิดขึ้นและการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันจากภาคีทุกรัฐโดยเฉพาะข้อมูลต่าง ๆ ที่รัฐจะต้องส่งข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันปัญหามลพิษของหมอกควันร่วมกัน

ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลตามข้อตกลงอาเซียน ได้กำหนดให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการควบคุมมลพิษของหมอกควันข้ามแดนแห่งอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for

³² ประดับธรรม เพชร , “ไฟป่าอีกปฏิบัติการโลกร้อน” , มติชนสุดสัปดาห์ , ปีที่ 26 ฉบับที่ 1352 (14 – 20 กรกฎาคม 2549), น. 92.

³³ David Hunter , Julia Sommer and Scott Vaughan , Concept and Principles of International Law : an Introduction , R Rojas Databank Journal , (January ; 1997) , p. 9.

³⁴ Article 16 Technical Co-operation In order to increase the preparedness for and to mitigate the risks to human health and the environment arising from land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires, ...

Transboundary Haze Pollution Control (ACC))³⁵ ศูนย์ ACC ปฏิบัติงานบนพื้นฐานที่ว่า หน่วยงานระดับชาติของประเทศภาคีต้นเหตุต้องดับไฟด้วยตนเองก่อน และเมื่อประเทศภาคีนั้น ประกาศภาวะฉุกเฉิน ถึงร้องขอให้ความช่วยเหลือได้³⁶ มีนัยสำคัญว่า ศูนย์ ACC แม้จะมีการให้ความยินยอมในข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน แล้วก็ยังไม่เกิดสิทธิอย่างเด็ดขาดในการจัดการปัญหาหมอกควันจากไฟป่ายังคงให้ความสำคัญกับสิทธิอธิปไตยเหนือดินแดนของแต่ละรัฐ ดังนั้น การช่วยเหลือประเทศภาคีในการจัดการหมอกควัน จำเป็นต้องได้รับความยินยอมก่อน หากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนอาจเป็นการละเมิดระหว่างประเทศได้

ศูนย์ ACC มีคณะกรรมการจากผู้แทนหน่วยงานระดับชาติของประเทศภาคี มาดูแลการปฏิบัติงาน³⁷ และประสานงานกับศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับไฟป่า คุณภาพอากาศและระดับของมลพิษ³⁸ รวมถึงการช่วยเหลือประเทศภาคีในการจัดเตรียมวิธีปฏิบัติ³⁹ จัดทำระบบและปรับปรุงข้อมูล เพื่อการแลกเปลี่ยนคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ อำนวยความสะดวกในการประสานงานและความร่วมมือในการจัดการผลกระทบของหมอกควันจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า

³⁵ The Second Meeting of the Conference of the Parties to the ASEAN agreement on transboundary haze pollution (21 April 2006 , Thailand)

³⁶ Article 5 (2) The ASEAN Centre shall work on the basis that the national authority will act first to put out the fires. When the national authority declares an emergency situation, it may make a request to the ASEAN Centre to provide assistance.

³⁷ Article 5 (3) A Committee composed of representatives of the national authorities of the Parties shall oversee the operation of the ASEAN Centre.

³⁸ Terms of reference 1 : Establish and maintain regular contact with the respective National Monitoring Centres regarding the data, including those derived from satellite imagery and meteorological observation ...

³⁹ Terms of reference 13 : Assist the Parties in the preparation of standard operating procedures (SOP).

ส่วนเรื่องของสถานที่จัดตั้งศูนย์ ACC ทางประเทศอินโดนีเซียได้มีการเสนอให้จัดตั้งในประเทศของตน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการหาสถานที่ที่เหมาะสมอยู่และประเทศภาคีอื่น ๆ ก็มิได้ขัดข้องแต่ประการใด⁴⁰

ทั้งนี้ ประเทศภาคีแต่ละประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องแต่งตั้งหน่วยงานของแต่ละประเทศเป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Centre) ซึ่งการติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามวิธีการของแต่ละประเทศภาคี⁴¹ ศูนย์ ACC มีหน้าที่เพียงรับ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติหรือหน่วยงานกลางประสานงานการดำเนินงานของประเทศภาคี⁴² เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับมาเท่าที่เป็นไปได้ และศูนย์ ACC จะจัดส่งผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดมาจากหมอกควันของไฟบนดินและ/หรือไฟฟ้า ให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศ โดยผ่านทางหน่วยงานกลางประสานงานการดำเนินงาน⁴³

2.2.2 การวิจัยทางวิทยาศาสตร์

เนื่องจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ใช้ในการชี้ปัญหาและวิเคราะห์ เพื่อกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหา เมื่อทราบข้อมูลแล้วก็สามารถนำข้อมูลพร้อมคำแนะนำ รวมถึงเทคโนโลยีทางสิ่งแวดล้อมจากรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐไปสู่รัฐอื่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อหาวิธีป้องกัน แก้ไขและเยียวยาปัญหาทางสิ่งแวดล้อมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ส่วนในการแก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันก็หมายรวมถึงการจัดการไฟบนดินและ/หรือไฟฟ้า และการดับไฟได้กำหนดไว้ในมาตรา 17⁴⁴

⁴⁰ อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 38.

⁴¹ Article 7 (2) Each Party shall designate one or more bodies to function as National Monitoring Centres, to undertake monitoring referred to in paragraph 1 above in accordance with their respective national procedures.

⁴² Article 8 (2) The ASEAN Centre shall receive, consolidate and analyze the data communicated by the respective National Monitoring Centres or Focal Points.

⁴³ Article 8 (3) On the basis of analysis of the data received, the ASEAN Centre shall, where possible, provide to each Party, through its Focal Point, ...

⁴⁴ Article 17 The Parties shall individually or jointly, including in co-operation with appropriate international organisations, promote and, whenever possible, support

ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ข้อตกลงนี้ได้ให้ประเทศภาคีดำเนินการด้วยตนเองหรือร่วมกับประเทศอื่นและร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อหามาตรการและวิธีการที่ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมหรือหามาตรการลดผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในระดับรากเหง้าและผลสืบเนื่องจากมลพิษของหมอกควัน ตลอดจนวิถีทาง วิธีการ เทคนิค และเครื่องมืออุปกรณ์ การวิจัยนี้มีความสำคัญต่อการบรรลุดัชนีประสิทธิผลของข้อตกลงอาเซียน ควรนำแนวทางนี้ไปพัฒนาและส่งเสริมสมรรถนะของชาติ โดยวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเสริมสร้างตั้งแต่ระดับสถาบัน

2.2.3 ความร่วมมือทางด้านเทคนิค

ความร่วมมืออีกอย่างหนึ่ง คือ ด้านเทคนิค เช่น ส่งเสริมการจัดทำรูปแบบการรายงานข้อมูลและข่าวสารให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี เทคนิคและความรู้ความชำนาญที่เกี่ยวข้อง มีกำหนดไว้ในมาตรา 16⁴⁵ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ประเทศภาคีตกลงจะให้ความร่วมมือด้านเทคนิค ซึ่งรวมถึงการอำนวยความสะดวกการระดมทรัพยากรที่เหมาะสมภายในและภายนอกประเทศภาคี โดยจัดให้มีการฝึกอบรม การให้การศึกษา การรณรงค์ เพื่อสร้างจิตสำนึกที่เกี่ยวข้องตลอดจนแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับวิธีการเผาที่มีการควบคุม ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายของประเทศภาคี ส่งเสริมการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากชีวมวลและวิธีการที่เหมาะสมในการกำจัดของเสียจากภาคเกษตรกรรม พัฒนาระบบงานการฝึกอบรม สำหรับพนักงานดับไฟและผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้การอบรมต่อไปของระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับภูมิภาค สร้างเสริมและส่งเสริมขีดความสามารถทางเทคนิคของ

scientific and technical research programmes related to the root causes and consequences of transboundary haze pollution and the means, methods, techniques and equipment ... including fire fighting

⁴⁵ Article 16 (1) Technical Co-operation In order to increase the preparedness for and to mitigate the risks to human health and the environment arising from land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires, the Parties shall undertake technical co-operation in this field, ...

ประเทศภาคีในการปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ เพื่อเพิ่มการเตรียมความพร้อมและลดความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากหมอกควันของไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า

ในมาตรการนี้ประเทศไทยได้นำเสนอเทคโนโลยีการสำรวจข้อมูลระยะไกลเป็นศาสตร์ทางด้านวิทยาศาสตร์และศิลปะของการได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุ พื้นที่และปรากฏการณ์ต่าง ๆ บนพื้นโลก จากเครื่องมือบันทึกข้อมูลโดยอาศัยคุณสมบัติของคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าเป็นสื่อจากข้อมูลที่มาจากดาวเทียมสำรวจทรัพยากร ที่บันทึกข้อมูลจากการสะท้อนพลังงานแม่เหล็กไฟฟ้าของสรรพสิ่งบนพื้นพิภพ มีรูปร่างลักษณะที่แตกต่างกันตามคุณลักษณะการสะท้อนพลังงานของแต่ละพื้นผิวตามช่วงเวลาและวิธีการบันทึกข้อมูล รวมทั้งกระบวนการในการผลิตภาพข้อมูลจากดาวเทียมแสดงให้เห็นสภาพของสิ่งต่างๆ ในมุมมองกว้าง ที่ไม่สามารถสังเกตเห็นในระดับพื้นดิน นอกจากนี้ยังอาจแสดงให้เห็นข้อมูลที่ยากต่อการสำรวจด้วยสายตามนุษย์ เช่น การระบาดของโรคพืช มลพิษในน้ำ โดยปัจจุบันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจทรัพยากรได้พัฒนาจนมีรายละเอียดสูง สามารถตอบสนองความต้องการในระดับท้องถิ่น ซึ่งข้อมูลจากดาวเทียม ได้ถูกนำมาใช้ในการวางแผนป้องกันเหตุดังกล่าว⁴⁶ การประยุกต์ข้อมูลดาวเทียมด้านภัยพิบัติ สามารถนำไปใช้งานภัยพิบัติในหลายรูปแบบ ภาพจากดาวเทียมที่บันทึกก่อนเกิดเหตุการณ์ จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนป้องกันการเกิดภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม ดินถล่ม และเพลิงไหม้ ภาพถ่ายจากดาวเทียมสามารถบันทึกภาพขณะเกิดเหตุการณ์ ทำให้วางแผนและจำกัดขอบเขตความเสียหายได้ทันเวลา และหลังจากเกิดเหตุการณ์ยังสามารถประเมินความเสียหาย ตลอดจนการวางแผนอพยพ การใช้เทคโนโลยีข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมเพื่อการติดตาม ฝ้าระวังการเกิดไฟป่า ซึ่งหลายสถาบันการศึกษาให้ความสำคัญ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) และองค์กรของรัฐและเอกชน เช่น สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) และกรมป่าไม้ ได้วิจัยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีระยะไกลเพื่อการติดตามการเกิดไฟป่า ตัวอย่างเช่น นักวิจัยจากสถาบัน AIT ได้สร้างเว็บไซต์โดยติดตามภาพถ่ายดาวเทียมในช่วงเวลาใกล้เคียงปัจจุบัน เมื่อพบป่าไม้บริเวณพื้นที่ใดเกิดไฟป่า การสะท้อนพลังงานแม่เหล็กไฟฟ้าจากกลุ่มควันและเปลวเพลิงทำให้สีที่ปรากฏบนภาพ

⁴⁶ สถาบันพัฒนาองค์ความรู้ด้านอวกาศ สำนักเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, เอกสารประกอบการฝึกอบรมเทคโนโลยีการสำรวจข้อมูลระยะไกล, Fundamental of Remote Sensing, (16-25 มกราคม 2550)

จากดาวเทียมแตกต่างจากสภาพป่าปกติ ทำให้ผู้เฝ้าติดตามสามารถวางแผนเพื่อระงับ ไฟป่าและอพยพคนในพื้นที่ได้ทันเวลา

จากเทคโนโลยีดังกล่าวจะสามารถนำมาประยุกต์เพื่อใช้ในการตรวจจับ การเกิดไฟป่าในประเทศอินโดนีเซียได้ แม้ว่าการเกิดไฟป่าของประเทศอินโดนีเซียบางครั้งจะเกิด ในชั้นใต้ดินที่ไม่อาจตรวจสอบด้วยตาเปล่าได้ ไฟป่าในบริเวณชั้นใต้ดินบางที่ใช้ระยะเวลาเป็นปีถึง จะสามารถตรวจสอบได้แต่หากนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ตรวจสอบก็สามารถตรวจพบแต่ เน้น ๆ ได้ ซึ่งจะแก้ไขได้อย่างรวดเร็วและลดความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นไม่ให้ร้ายแรงอย่างที่เป็นมา

2.2.4 การปฏิบัติกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน

หลักในการช่วยเหลือกรณีฉุกเฉินไม่ว่าจะเป็นในด้านการเงินหรือการช่วยเหลือใน ปัจจัยด้านต่างๆ ในการช่วยเหลือนั้นส่วนมากจะเป็นการช่วยเหลือแบบให้เปล่า ได้กำหนด หลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 11⁴⁷ และมาตรา 12⁴⁸ ของข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอก คควันข้ามแดน เพื่อมีโอกาสบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในภาวะคับขัน หากประเทศภาคี ต้องการความช่วยเหลือในกรณีที่เกิดหมอกควันของไพบนพื้นดินและ/หรือไฟป่าซึ่งเกิดในพื้นที่นั้น สามารถขอความช่วยเหลือจากประเทศภาคีใดๆ ก็ได้ โดยขอความช่วยเหลือโดยตรงหรือผ่านศูนย์ อาเซียนหรือองค์การนานาชาติต่าง ๆ จะให้ความช่วยเหลือได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอและประเทศที่ ร้องขอยินยอมหรือเมื่อประเทศภาคีประเทศหนึ่งประเทศใดหรือหลายประเทศ เสนอความ ช่วยเหลือให้และประเทศที่ได้รับการเสนอหรือขอรับความช่วยเหลือนั้นยอมรับ ในเรื่องการให้ ความช่วยเหลือนี้ได้มีการกำหนดให้สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน แม้ว่ารัฐจะมี เหตุฉุกเฉิน แต่ก็จำเป็นที่จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าของดินแดนก่อนถึงจะมีสิทธิเข้าไป ช่วยเหลือได้

⁴⁷ Article 11 (2) Each Party shall forthwith inform other Parties and the ASEAN Centre of such measures.

⁴⁸ Article 12 (1) If a Party needs assistance in the event of land and/or forest fires or haze pollution arising from such fires within its territory... from other States or international organisations. (2) Assistance can only be employed at the request of and with the consent of the requesting Party, or, when offered by another Party or Parties, with the consent of the receiving Party

ทั้งนี้ มาตรา 12⁴⁹ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ยังได้กำหนดวิธีการร้องขอความช่วยเหลือรัฐที่เกิดเหตุฉุกเฉินโดยตัดสินใจและแจ้งในทันทีทันใด เพื่อให้ประเทศที่ขอความช่วยเหลือทราบโดยตรงหรือผ่านศูนย์ ACC ว่า ตนอยู่ในสถานภาพที่จะให้ความช่วยเหลือได้หรือไม่ หากสามารถช่วยเหลือได้ในระดับใดและเงื่อนไขอย่างไร เมื่อประเทศภาคีแต่ละประเทศที่ได้รับข้อเสนอความช่วยเหลือจะต้องตัดสินใจและแจ้งในทันทีทันใด ให้ประเทศภาคีที่ให้ความช่วยเหลือทราบโดยตรงหรือผ่านศูนย์ ACC และหากมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประเทศภาคีที่ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับประเทศภาคีนั้นใช้ประกอบการตัดสินใจได้ว่า จะให้ความช่วยเหลือในระดับที่ร้องขอมา

ในกรณีที่ประเทศร้องขอไม่สามารถระบุขอบเขตและประเภทของความช่วยเหลือได้ ประเทศที่ร้องขอนั้นและประเทศภาคีที่ให้ความช่วยเหลือจะปรึกษาหารือ เพื่อวิเคราะห์และตัดสินใจร่วมกันว่า ควรให้ความช่วยเหลือในระดับใดและประเภทใด⁵⁰ ภายใต้ขีดจำกัดความสามารถของตน

⁴⁹ Article 12 (3) Each Party to which a request for assistance is directed shall promptly decide and notify the requesting Party, directly or through the ASEAN Centre, whether it is in a position to render the assistance requested, and of the scope and terms of such assistance...

⁵⁰ Article 12 (5) The requesting Party shall specify the scope and type of assistance required and, where practicable, provide the assisting Party with such information as may be necessary for that Party to determine the extent to which it is able to meet the request...

2.2.5 ทิศทางและการควบคุมในการให้ความช่วยเหลือ

ในมาตรา 13⁵¹ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน กำหนดให้ ประเทศภาคีที่ร้องขอหรือได้รับความช่วยเหลือจะดำเนินการในการประสานงานและดูแลความช่วยเหลือในพื้นที่รับผิดชอบของตน หากความช่วยเหลือเกี่ยวข้องกับบุคลากร ประเทศภาคีที่ให้ความช่วยเหลือ ให้หารือกับประเทศภาคีที่ร้องขอหรือได้รับความช่วยเหลือนั้น จะมอบหมายบุคคลหรือหน่วยงานให้รับผิดชอบและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ที่จัดให้ ประเทศภาคีที่ร้องขอหรือได้รับความช่วยเหลือ จะจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้ความช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือต้องให้หลักประกันในการคุ้มครองบุคลากร เครื่องมือ และวัสดุของประเทศภาคีที่ให้ความช่วยเหลือ ที่นำเข้ามาในพื้นที่ของประเทศภาคีที่ร้องขอหรือได้รับความช่วยเหลือนั้น⁵² และจะรับยกเว้นภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ สำหรับเครื่องมือ และวัสดุ เพื่อจุดมุ่งหมายของการช่วยเหลือที่นำเข้ามาในประเทศของประเทศภาคีที่ร้องขอหรือได้รับความช่วยเหลือ ให้กับประเทศภาคีที่ให้ความช่วยเหลือ⁵³

⁵¹ Article 13 (1) The requesting or receiving Party shall exercise the overall direction, control, co-ordination and supervision of the assistance within its territory. The assisting Party should, where the assistance involves personnel, designate in consultation with the requesting or receiving Party, ... The designated person or entity should exercise such supervision in co-operation with the appropriate authorities of the requesting or receiving Party.

⁵² Article 13 (2) The requesting or receiving Party shall provide, to the extent possible, local facilities and services for the proper and effective administration of the assistance. It shall also ensure the protection of personnel, equipment and materials brought into its territory ...

⁵³ Article 14 (2) The requesting or receiving Party shall accord the assisting Party exemptions from taxation, duties or other charges on the equipment and materials ... or receiving Party for the purpose of the assistance.

2.3 มาตรการหลีกเลี่ยงการก่อมลพิษของหมอกควัน

ถ้าพิจารณาในด้านเศรษฐศาสตร์แล้ว ค่าใช้จ่ายในการป้องกันล่วงหน้าจะน้อยกว่าการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาบางครั้งก็ไม่อาจทำให้สภาพแห่งความสูญเสียได้กลับฟื้นคืนมาได้ดังเดิม

2.3.1 การไม่ก่อภัยใดหรือการก่อภัยให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด

การไม่ก่อภัยหรือกรณีไม่สามารถหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดขึ้นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องก่อภัยดังกล่าวให้เกิดผลกระทบให้น้อยที่สุดเท่าที่จะดำเนินการได้ หลักนี้ได้รับการยืนยันใน Principle 6⁵⁴ Stockholm Declaration ส่วนในมาตรา 1 (14)⁵⁵ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ก็ได้มีข้อเรียกร้องในการลดจำนวนการปล่อยหรือการสร้างมลพิษของหมอกควันที่เกิดจากไฟป่าและ/หรือไฟบนดินเช่นกัน โดยได้มีการกำหนดนโยบายห้ามเผาอย่างสิ้นเชิง คือ การห้ามเผาในพื้นที่ที่หมอกควันไปรวมตัวกับอากาศทั่วไปได้หรืออาจเรียกว่าการเผาแบบเปิด (Open burning)⁵⁶ นโยบายนี้ต้องการลดจำนวนการก่อให้เกิดขึ้นหมอกควัน โดยหากมีความจำเป็นก็ให้เผาในสถานที่ที่เตรียมไว้เพื่อการเผาโดยเฉพาะ

2.3.2 การใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า

เป็นกลไกในการลดผลกระทบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นถือเป็นอีกหลักหนึ่งที่มีความสำคัญมาก เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการเกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมส่งผลให้บรรยากาศทั่วไปไม่ถูก

⁵⁴ Principle 6 ... the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems.

⁵⁵ Article 1 (14) “Zero burning policy” means a policy that prohibits open burning but may allow some forms of controlled burning.

⁵⁶ Article 1 (9) “Open burning” means any fire, combustion or smouldering that occurs in the open air.

ทำลายไปและยังสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในมาตรา 3 (3)⁵⁷ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ได้มีการกำหนดหลักนี้ไว้ว่า ประเทศภาคีจะต้องใช้มาตรการที่รอบคอบระมัดระวังในการป้องกัน ติดตาม ตรวจสอบมลพิษของหมอกควันข้ามแดนอันเนื่องมาจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า และกรณีที่มีการเกิดหมอกควันแล้วได้มีการกำหนดพันธกรณีไว้ในมาตรา 4 (2)⁵⁸ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน หากกรณีมลพิษของหมอกควันข้ามแดนจากประเทศภาคีจะต้องมีการตอบสนองอย่างทันทั่วทั้งที่ และลดความเสียหายให้น้อยที่สุด การเกิดไฟบนดินและ/หรือไฟป่า โดยกำหนดให้ประเทศภาคี

2.3.3 การสอดส่องดูแล

เพื่อติดตามตรวจสอบ พื้นที่ที่อาจเกิดไฟไหม้ได้ทุกพื้นที่ รวมถึงหมอกควันซึ่งเกิดจากไฟนั้น⁵⁹ และตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าประเทศภาคีจะต้องตั้งหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Centre) ที่มีหน้าที่ดำเนินการติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามแต่ละวิธีการของแต่ละประเทศ⁶⁰ และหากมีการเกิดไฟไหม้ขึ้น แต่ละประเทศจะต้องดำเนินการเพื่อควบคุมและดับไฟนั้นทันทีทันใด⁶¹

⁵⁷ Article 3 (3) The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent and monitor ... which should be mitigated, to minimise its

⁵⁸ Article 4 (2) When the transboundary haze pollution originates from within their territories, respond promptly ... may be affected by such transboundary haze pollution, with a view to minimising the consequences of the transboundary haze pollution.

⁵⁹ Article 7 (1) Each Party shall take appropriate measures to monitor... haze pollution arising from such land and/or forest fires.

⁶⁰ Article 7 (2) Each Party shall designate one or more bodies to function as National Monitoring Centres, to undertake monitoring ... with their respective national procedures.

⁶¹ Article 7 (3) The Parties, in the event that there are fires, shall initiate immediate action to control or to put out the fires.

2.3.4 การวิเคราะห์ประเมินผล

ในมาตรา 8⁶² ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน โดยข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์และประเมินผลนั้นมาจากศูนย์ ACC จะรับ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติหรือหน่วยงานกลางประสานงานของประเทศภาคี บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับมาเท่าที่เป็นไปได้ รวมถึงวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติของตนแต่ละประเทศต้องสื่อสารกับศูนย์ ACC เป็นระยะๆ ตามช่วงเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้าแล้ว ทั้งนี้อาจสื่อสารกันโดยตรงหรือผ่านหน่วยงานกลางประสานงานเพื่อดำเนินการก็ได้ สิ่งสื่อสารแลกเปลี่ยนกัน ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่อาจเกิดไฟบนดินและ/หรือไฟป่า และมลพิษของหมอกควันที่เกิดจากไฟบนดินและ/หรือไฟป่า นั้น

2.3.5 การป้องกัน

ในมาตรา 9 ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน กำหนดให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศดำเนินมาตรการป้องกันและควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า ดังนี้

- 1) การพัฒนาและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย และกฎระเบียบอื่น ๆ ตลอดจนพัฒนาและดำเนินแผนงานและกลยุทธ์การส่งเสริมนโยบายห้ามเผาโดยสิ้นเชิง เพื่อรับมือหมอกควันจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า⁶³
- 2) พัฒนานโยบายอื่นที่เหมาะสม ในการสกัดกั้นกิจกรรมที่อาจส่งผลให้เกิดไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า⁶⁴ ยึดหลักการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของการจัดการไฟ การดับไฟ และการประสานงานในระดับท้องถิ่น

⁶² Article 8 Assessment (1) Each Party shall ensure that its National Monitoring Centre, at agreed regular intervals, communicates to the ASEAN Centre...

⁶³ Article 9 (a) Developing and implementing legislative and other regulatory measures, as well as programmes and strategies to promote zero burning policy ...

⁶⁴ Article 9 (b) Developing other appropriate policies to curb activities that may lead to land and/or forest fires...

3) ส่งเสริมการศึกษาและการรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้กับสาธารณชน รวมทั้งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการไฟ เพื่อป้องกันไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า ตลอดจนมลพิษของหมอกควันที่เกิดจากไฟเหล่านั้น⁶⁵

4) ส่งเสริมและใช้ภูมิปัญญาและวิถีปฏิบัติของท้องถิ่น เพื่อป้องกันและจัดการไฟ⁶⁶ และต้องทำให้มาตรการด้านกฎหมาย การบริหารมาตรการที่เกี่ยวข้องอื่น ถูกนำมาใช้ เพื่อควบคุมการเผาในที่โล่งแจ้ง และเพื่อป้องกันการใช้ไฟเพื่อปรับพื้นที่⁶⁷

2.3.6 การเตรียมความพร้อม

เป็นมาตรการที่ประเทศภาคีแต่ละประเทศจะต้องจัดเตรียมวิธีที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้มีมาตรฐานในการจัดการและควบคุมความเสี่ยงต่ออนามัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในแต่ละประเทศย่อมต้องมีการจัดเตรียมตามความเหมาะสมขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศของแต่ละประเทศเป็นหลัก และทั้งนี้แต่ละประเทศยังจะต้องวางแนวความร่วมมือในระดับภูมิภาคด้วยการที่จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมนี้ก็เพื่อลดการเกิดมลพิษของหมอกควันขึ้น เนื่องจากหากมีการเตรียมความพร้อมที่ดีแล้วในการแก้ไขปัญหาหมอกควันที่มีทิศทางและพร้อมที่จะรับมือเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจริง

ในมาตรา 10⁶⁸ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน กำหนดให้ประเทศภาคีจะพัฒนากลยุทธ์และแผนปฏิบัติการร่วมกันหรือด้วยตนเอง เพื่อระดมมาตรการในการจัดการและควบคุมความเสี่ยงที่มีต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจาก

⁶⁵ Article 9 (e) Promoting public education and awareness-building campaigns and strengthening community participation in fire management to prevent land ...

⁶⁶ Article 9 (f) Promoting and utilising indigenous knowledge and practices in fire prevention and management...

⁶⁷ Article 9 (g) Ensuring that legislative, administrative and/or other relevant measures are taken to control open burning ...

⁶⁸ Article 10 (1) The Parties shall, jointly or individually, develop strategies and response plans to identify, manage and control risks to human health and the environment arising from land and/or forest fires and related haze pollution arising from such fires.

หมอกควันของไพบนพื้นดินและ/หรือไฟฟ้า และให้ประเทศภาคีจะจัดเตรียมวิธีปฏิบัติตามความเหมาะสม เพื่อเป็นวิธีปฏิบัติของประเทศตนและเป็นวิธีปฏิบัติของความร่วมมือในระดับภูมิภาค ที่ต้องดำเนินการตามข้อตกลงนี้⁶⁹

2.4 การชดใช้ความเสียหาย

การจะเป็นละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่จำเป็นต้องเกิดความเสียหายขึ้น ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ Zemanek ถึงกับกล่าวว่า การละเมิดพันธกรณีและความเสียหายมีความหมายอย่างเดียวกัน นอกจากนี้แล้วในเรื่องนี้ คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศ (International Law Commission) ได้ให้เหตุผลว่า ความเสียหายเป็นสิ่งที่อยู่หรือเกิดขึ้นจากการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศและไม่ต้องการผลของความเสียหาย เนื่องจากคิดว่าอาจเกิดการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศได้ โดยปราศจากความเสียหาย⁷⁰ ไม่ว่าความเสียหายนั้นอาจคำนวณเป็นจำนวนเงินได้หรือไม่อาจคำนวณเป็นจำนวนเงินได้

เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ก็ต้องได้รับการเยียวยาในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยมีหลักที่ใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน จากการเกิดความรับผิดชอบของรัฐตามข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดนมิได้กล่าวถึงเรื่องของการจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้แต่หากเป็นกรณีที่มีความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา รัฐภาคีคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ในสนธิสัญญาโดยสุจริต การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐผู้ไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น⁷¹ ในกรณีนี้ได้ให้อำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาถึงทางลักษณะของการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้ง การชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดพันธกรณีดังกล่าวด้วย⁷² และศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศ (P.C.I.J.) ก็ได้มีการตัดสินในคดี ChorZow Factory 1927 ว่า การละเมิดพันธกรณีย่อมนำไปสู่หน้าที่ที่จะต้องชดใช้ ดังนั้น การ

⁶⁹ Article 10 (2) The Parties shall, as appropriate, prepare standard operating procedures for regional co-operation and national action required under this Agreement.

⁷⁰ Article 3 Commentary , Y.I.L.C.,(1973) ,vol II, p. 183.

⁷¹ อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 12 , น. 149.

⁷² ม.36 ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ วรรค 2d

ชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นผลที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ในสนธิสัญญา แม้ว่าสนธิสัญญาอาจจะมีได้ระบุไว้ก็ตาม

ในเรื่องการชดใช้ค่าเสียหาย หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐรับรองว่าเมื่อมีการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศแล้วรัฐผู้ทำละเมิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐผู้เสียหาย หลักกฎหมายข้อนี้ นักกฎหมายระหว่างประเทศยังเห็นพ้องต้องกันว่า การละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศก่อให้เกิดหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐผู้เสียหาย⁷³ เพื่อลบล้างผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดกฎหมายทุกประการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อรัฐผู้เสียหายกับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหาย ส่วนการจะชดใช้ความเสียหายด้วยวิธีใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าความเสียหายที่รัฐได้รับความเสียหาย เป็นแบบใด อย่างเช่น การละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐ การชดใช้ก็อาจเป็นการแสดงความเสียใจอย่างเป็นทางการ การชดใช้ค่าเสียหายในแบบของเงิน⁷⁴ ซึ่งเป็นการชดใช้ค่าเสียหายที่ปกติธรรมดาที่สุด⁷⁵ ในกรณีที่ไม้อาจชดใช้ค่าเสียหายด้วยสิ่งเดียวกันได้

3 มาตรการอื่น ๆ ตามข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน

3.1 การระงับข้อพิพาท

เมื่อเกิดมีปัญหาข้อพิพาทจากปัญหาหมอกพิษของหมอกควันข้ามแดน จะต้องมีการไกล่เกลี่ยจะนำมาใช้ระงับข้อพิพาทที่ชัดเจนและเป็นทางเลือกสำหรับรัฐคู่พิพาท ตามมาตรา 27⁷⁶ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน กำหนดว่า หากมีกรณีข้อพิพาทระหว่างประเทศ

⁷³ Ago, Fourth Report on state responsibility , p.99 ; Przetacnik, protection of officials of foreign state according to international law , (Netherlands : Martinus , 1933) , p. 213 – 214.

⁷⁴ Arechaga, International State Responsibility , p. 369.

⁷⁵ Arbitral Award in the Lusitania case 1933 cited by Arechaga , International State Responsibility, (International law : achievement and prospects) , p.369.

⁷⁶ Article 27 Any dispute between Parties as to the interpretation or application of, or compliance with, this Agreement or any protocol thereto, shall be settled amicably by consultation or negotiation

ภาคี ในการแปลความหมาย การนำไปใช้ การปฏิบัติตามข้อตกลง หรือพิธีสารที่เกิดจากข้อตกลงนี้ จะยุติด้วยการปรึกษา หรือการเจรจาฉันท์มิตร ประกอบกับมาตรา 3 (1)⁷⁷ ข้อตกลงอาเซียน ว่า ด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน กำหนดว่าประเทศภาคีจะยึดหลักการตามกฎบัตร สหประชาชาติและหลักการแห่งกฎหมายระหว่างประเทศเป็นแนวทาง ก็คือ หลักการระงับข้อ พิพาทด้านสิ่งแวดล้อมอย่างสันติ โดยหลักดังกล่าวก็มีปรากฏอยู่ใน Principle 26⁷⁸ Rio Declaration 1992 ซึ่งเป็นประกาศว่าในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ จะต้องระงับข้อ พิพาทด้านสิ่งแวดล้อมโดยสันติวิธีและวิธีการที่เหมาะสมตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ก็หมายถึง ข้อ 2 (3) และข้อ 33 (1) กฎบัตรสหประชาชาติ ที่ในข้อ 2 (3)⁷⁹ กฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดว่า สมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติจะต้องระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยสันติวิธีในลักษณะที่จะ ไม่ทำให้เป็นภัยต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม และในข้อ 33 (1)⁸⁰ ได้กำหนดวิธีในการระงับข้อพิพาทตามแต่คู่พิพาทจะเลือก เช่น การเจรจา การสอบสวน การ ประนีประนอม การไกล่เกลี่ย อนุญาโตตุลาการ หรือการระงับข้อพิพาททางศาล ดังนั้น ในการ ระงับข้อพิพาทตาม ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน น่าจะเป็นการนำหลัก ในกฎบัตรสหประชาชาติมาปรับใช้กับคู่พิพาทโดยยึดวิธีการอย่างสันติ ซึ่งมีวิธีการต่างๆ ให้เลือก ตามที่กล่าวมาแล้ว

⁷⁷ Article 3 (1) The Parties have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law,...

⁷⁸ Principle 26 States shall resolve all their environmental disputes peacefully and by appropriate means in accordance with the Charter of the United Nations.

⁷⁹ Article 2 (1) shall act in accordance with the following Principles 3 All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.

⁸⁰ Article 33 (1) The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

3.2 จัดตั้งกองทุน

เพื่อการปฏิบัติการตามข้อตกลงอาเซียน ฯ โดยกองทุนนี้เรียกว่า กองทุนอาเซียน เพื่อการควบคุมมลพิษของหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund) โดยให้สำนักเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่บริหารกองทุนนี้⁸¹

ตามแนวกำหนดซึ่งที่ประชุม PreCOP2 ได้มีการเสนอที่ประชุมในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามกองทุน (Draft Financial Rules for the ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund) ทราบถึงความเร่งด่วนของการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้สำหรับกิจกรรมภายใต้ ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน และเห็นชอบให้ประเทศภาคีกลับไปพิจารณาจำนวนเงินขั้นต่ำที่แต่ละประเทศจะให้การสนับสนุนกองทุน โดยสำนักเลขาธิการอาเซียนได้เสนอตัวเลขเบื้องต้น เพื่อประกอบการพิจารณาไว้ที่ 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้จำนวนเงินสนับสนุนขั้นต่ำจากประเทศภาคีจะถูกพิจารณาอีกครั้งในที่ประชุม COP2⁸² แต่ในเบื้องต้นกำหนดในมาตรา 20 (4) ข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศสามารถบริจาคเงินเข้ากองทุนตามแต่ความสมัครใจ⁸³ ไม่มีบทบังคับใด ๆ ว่าจะต้องบริจาคเท่าใดเพียงไหน ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละประเทศว่าสามารถให้การสนับสนุนได้เพียงใด ซึ่งแต่ละประเทศจะต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุมของประเทศของตน เพื่อจะให้ความเห็นชอบและตัดสินใจในการดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

โดยทั่วไปการจัดตั้งกองทุนในทางปฏิบัติระหว่างประเทศจะไม่กำหนดให้เป็นการบริจาคตั้งข้อตกลงนี้ ที่มาของเหตุดังกล่าวเนื่องจากบางประเทศยังเห็นว่าปัญหาไฟป่านั้นเป็นปัญหาของประเทศอินโดนีเซียเท่านั้นที่จะต้องหาทางดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง มิใช่ปัญหาของกลุ่มประเทศอาเซียนในการแก้ไขปัญหในการควบคุมมลพิษของหมอกควันข้ามแดน ซึ่งกองทุนอาเซียนนี้ในทางปฏิบัติจึงกำหนดให้เป็นการบริจาคแทน ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศว่ามองปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาของอาเซียนหรือไม่

⁸¹ Article 20 (3) The Fund shall be administered by the ASEAN Secretariat under the guidance of the Conference of the Parties.

⁸² อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 38.

⁸³ Article 20 (4) The Parties shall, in accordance with the decisions of the Conference of the Parties, make voluntary contributions to the Fund.