

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน มีหลักกฎหมายทั่วไป คือ หลัก Sic utere tuo ut alienum non laedas ได้กำหนดว่าการใช้ทรัพย์สินของตนเองจะต้องไม่ก่อความเสียหายต่อผู้อื่น เมื่อนำหลักนี้ไปปรับกับปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน รัฐที่เป็นเจ้าของทรัพยากรป่าไม้จะมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรของตนแต่ต้องอยู่ภายใต้หลักที่ว่าการใช้ทรัพยากรนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องรับผิดชอบที่รัฐที่ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ ยังมีหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นการวางหลักให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อนำหลักนี้มาปรับใช้กับปัญหามลพิษของหมอกควันข้ามแดนจากไฟป่า ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันต้องชดใช้ต่อรัฐที่ได้รับความเสียหาย ดังนั้น ในเรื่องความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศหากเกิดกรณีมลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดนขึ้นมา รัฐผู้ก่อความเสียหายจะมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศและจะต้องดำเนินการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น

แม้ในทางระหว่างประเทศจะมีการกำหนดความรับผิดชอบไว้ก็ตาม แต่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะอนุรักษ์ไว้เพื่อคนรุ่นหลัง ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในการแก้ไขปัญหาของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดนนั้น ทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญควรที่จะอนุรักษ์และบำรุงรักษาไว้ ซึ่งในการแก้ไขปัญหานั้นก็ควรมีกฎกำหนดไว้ อย่างเช่นหลักความร่วมมือ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะเกี่ยวโยงกระทบต่อเนื่องถึงกันในการแก้ไขปัญหาจึงควรที่จะร่วมมือกัน และปัญหาสิ่งแวดล้อมบางอย่างไม่สามารถแก้ไขให้เป็นดังเดิมได้จึงควรมีหลักหลีกเลี่ยงการก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ในปัญหาของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดนก็เช่นกัน ได้มีการกำหนดหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นมา ไว้ในข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาและมีความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมขึ้น

ในข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน ได้วางแนวการแก้ไขไว้ โดยกำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกต้องร่วมมือในการให้ข้อมูลสำคัญ งานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์การแก้ปัญหา รวมถึงการลดการก่อมลพิษของหมอกควัน ซึ่งเป็นหัวใจหลักสำคัญของข้อตกลงอาเซียน ฯ แต่เป็นทราบดีว่าประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ก่อให้เกิดปัญหา มลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน แต่มิได้เข้าเป็นภาคีของข้อตกลงอาเซียน ฯ แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางแก้ไขที่ประเทศไทยควรจะดำเนินการ คือการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศอินโดนีเซียเข้ามาเป็นภาคีของข้อตกลงอาเซียน ฯ

ปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้มีการกำหนดแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง เพื่อควบคุมการเผาหรือก่อให้เกิดไฟในที่โล่ง โดยฝุ่น ควัน ก๊าซ สามารถแพร่กระจายไปในบรรยากาศ และเพื่อลดปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่า แม้แผนแม่บทแห่งชาติ ฯ จะมีได้มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ก็เป็นการวางหลักการที่แก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าที่ชัดเจนในระดับประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่านั้น พบว่าแม้ประเทศไทยจะไม่ได้มีกฎหมายที่ใช้กับปัญหาในการจัดการไฟป่าโดยเฉพาะก็ตาม แต่กฎหมายที่มีอยู่ไม่ว่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้มีการวางมาตรการในหลายด้านและสอดคล้องเพียงพอกับข้อตกลงอาเซียน ว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน และส่วนมากเป็นมาตรการหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดมลพิษของหมอกควันจากไฟป่า ที่ใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งก็สอดคล้องกับปัญหาไฟป่าที่เกิดในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดจากคนจุดไฟเผาด้วยวัตถุประสงค์ เช่น เผาไร่ ล่าสัตว์ และเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

แต่ปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าก็ยังพบเห็นได้เสมอ ปัญหาดังกล่าวจึงน่าจะเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย แม้มีกฎหมายที่ครบถ้วนทุกด้านแล้วแต่ไม่นำกฎหมายไปบังคับใช้เต็มประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาในการจัดการไฟป่าก็น่าจะเกิดจากหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องการจัดการไฟป่า ซึ่งในกฎหมายแม่บทแต่ละฉบับก็จะมีหน่วยงานที่ดูแลแต่ละหน่วยงาน แบ่งไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ อย่างเช่น พื้นที่ป่าธรรมชาติและป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้เป็นผู้ดูแล ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมอุทยานแห่งชาติเป็น

ผู้ดูแล ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าธรรมชาติ ไปคาบเกี่ยวหรือซ้อนทับ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงไม่มีความชัดเจนหากเกิดปัญหาขึ้นว่าหน่วยงานใดดูแลกรณีเกิดไฟป่า ในพื้นที่ดังกล่าว

## 2 ข้อเสนอแนะ

1) ปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ไม่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ในการล่าสัตว์ หาของป่า เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีมาตรการห้ามเข้าพื้นที่ป่าน่าจะจะเป็นมาตรการที่น่าจะแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด แต่ทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้และยังเป็นการขัดกับวิถีการดำรงชีวิตของชาวบ้านในชนบท และยังขัดกับแนวคิดที่จะให้ชุมชนในพื้นที่ป่าเป็นผู้ดูแลรักษาพื้นที่ป่าอย่างในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนหรือในมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สิทธิชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หากกำหนดห้ามประชาชนเข้าพื้นที่ป่า เป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและยังขัดกับความรู้สึกของประชาชน หากกำหนดมิให้ชาวบ้านเข้าพื้นที่ป่าแม้จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดแต่สามารถนำมาใช้ได้จริงจึงมิใช่ทางออกของการแก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่าที่ดีที่สุด

เมื่อพิจารณามาตรการในหลักกฎหมายซึ่งในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่า ได้มีการกำหนดมาตรการห้ามเผาป่าไว้ในทุกพื้นที่ป่า ซึ่งก็เพียงพอกับการป้องกันไฟป่าทั้งยังสอดคล้องและครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลงอาเซียนว่าด้วย มลพิษของหมอกควันข้ามแดน แต่ปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟปายังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอและสามารถพบเห็นโดยเฉพาะในฤดูร้อน ปัญหานี้น่าจะเกิดจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ มิได้นำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังนั้น ในเรื่องนี้จึงควรที่จะแก้ไขปัญหาคือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ควรที่จะนำมาตรการที่มีอยู่มาบังคับให้เกิดประสิทธิภาพ

2) ปัญหาอีกด้านหนึ่งของการแก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟป่า น่าจะเกิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการไฟป่านั้นมีหลายหน่วยงาน ซึ่งแบ่งหน้าที่รับผิดชอบกันโดยขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ จัดตั้งพื้นที่ของป่าในบางพื้นที่มีลักษณะทับซ้อนกันดังที่กล่าวไว้แล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าการเกิดไฟป่าในพื้นที่ดังกล่าวหน่วยงานใด

ควรที่จะเป็นหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งปัญหานี้ควรที่จะแก้ไขโดยการสร้างมาตรฐานของวิธีปฏิบัติให้กับแต่ละหน่วยงานโดยการประชุมร่วมกันเพื่อทำความเข้าใจปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนกันในพื้นที่ที่เป็นปัญหา

3) ควรจัดทำคู่มือเกี่ยวกับไฟฟ้าขึ้นและควรจัดอบรมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องไฟฟ้าให้แก่เจ้าหน้าที่หรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง เมื่อเกิดไฟฟ้าควรมีแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อทราบวิธีการดำเนินการในการจัดการไฟฟ้าและลดความเสียหาย

ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหามลพิษของหมอกควันจากไฟฟ้าที่ยังยี่น ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้ความรู้กับประชาชนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าให้เห็นถึงโทษที่เกิดจากไฟฟ้า เนื่องจากการมุ่งใช้มาตรการทางกฎหมายแก้ไขปัญหาก็เพียงอย่างเดียวไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้หากขาดความร่วมมือจากประชาชน