

มลพิษหมอกควันข้ามแดนอาเซียนกับการแก้ไขปัญหาด้วยข้อบังคับระดับท้องถิ่นไทย

ASEAN Transboundary Haze Pollution and the Resolution of Thai Local Administrative Regulation

ตามร คำไตรย์

Damorn Kumtra

คณะสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย จังหวัดหนองคาย 43000 ประเทศไทย

Faculty of Integrated Social Sciences, Khon Kaen University Nong Khai Campus, Nong Khai 43000, Thailand

อีเมลล์: eusebio_dk@yahoo.com

Email: eusebio_dk@yahoo.com

บทคัดย่อ

ปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนในอาเซียนไม่สามารถจัดการได้โดยการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลเป็นการทั่วไป หากแต่ต้องจัดการด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับย่อยที่มีลักษณะบังคับเชิงพื้นที่ ซึ่งมีความยืดหยุ่น และเหมาะสมต่อท้องที่ซึ่งเกิดมลภาวะ นโยบายหรือแผนปฏิบัติการของรัฐ มีผลต่อการสร้างกฎหมายและแนวปฏิบัติให้เกิดขึ้นในองค์กรของรัฐระดับท้องถิ่น โดยการออกข้อบังคับที่มีผลเป็นกฎหมายบังคับได้ในระดับท้องถิ่น ช่วยให้การจัดการกับปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนมีความเป็นไปได้อย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย

คำสำคัญ: กฎหมาย, มลพิษ, หมอกควันข้ามแดน, อาเซียน, ท้องถิ่น

Abstract

Transboundary haze pollution problem in ASEAN cannot be solved by the general environmental law but rather by the subsidiary law enforced on the particular area. Such law should be flexible and suitable for the polluted area. Either national law or plan of action affects the subsidiary governmental organizations in issuing local laws and setting the guidelines to be enforced or applied in the polluted area. In this way, the problem of transboundary haze pollution is to be solved in concrete and achievable way.

Keywords: law, pollution, transboundary haze, ASEAN, local

1. บทนำ

มลภาวะทางอากาศถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม โดยมลภาวะทางอากาศมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับมลภาวะประการอื่นๆ กล่าวคือการแพร่กระจายของมลภาวะส่งผลกระทบต่อพื้นที่อื่นๆ ได้โดยง่าย และไม่จำกัดบริเวณ นอกจากนี้ยังสามารถส่งผลกระทบต่อลักษณะข้ามแดนหรือข้ามรัฐได้เช่นเดียวกับปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะทางน้ำที่เกิดขึ้นแก่แม่น้ำระหว่างประเทศ ดังเช่นกรณีพิพาทที่สำคัญเช่นคดี Lake Lanoux¹ ระหว่างประเทศฝรั่งเศสและประเทศสเปน อันเป็นบทสะท้อนให้เห็นว่าการใช้ลำน้ำซึ่งมีลักษณะระหว่างประเทศนั้น รัฐจะต้องใช้สิทธิของตนโดยไม่เป็นการล่วงละเมิดต่อรัฐอื่นด้วย ปัญหามลภาวะข้ามแดนซึ่งมาจากทรัพยากรที่มีลักษณะไม่จำกัดพื้นที่นั้นเกิดขึ้นกับอากาศเช่นกัน โดยในปี ค.ศ.1938 (พ.ศ. 2481) เกิดคดีพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ในคดีนี้ประเทศแคนาดาได้มีการอนุญาตให้มีกิจการเหมืองแร่ทองแดงในเมือง Trail ซึ่งมีพรมแดนติดกับประเทศสหรัฐอเมริกาตอนเหนือ และจากกิจการเหมืองแร่ดังกล่าวก่อให้เกิดการแพร่กระจายของกำมะถัน และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ข้ามแดนจากเมือง British Columbia ประเทศแคนาดาไปยังเมือง Washington ของประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อให้เกิดความเสียหายต่อปศุสัตว์ พื้นที่การเกษตร และที่อยู่อาศัยของชาว Washington² จนนำไปสู่การที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องค่าเสียหายจากกิจกรรมดังกล่าวของประเทศแคนาดา และนับจากนั้นมาก็เริ่มเกิดข้อตกลงระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญาในการจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามแดน โดยเริ่มต้นที่ Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution ในปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ.2522) แต่ข้อจำกัดประการสำคัญของอนุสัญญานี้คือ อนุสัญญานี้มีสมาชิกเป็นประเทศในสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ จึงทำให้การบังคับกับประเทศอื่นๆ นอกภาคียังเป็นไปได้ยาก และหากพิจารณาถึงลักษณะการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกลุ่มประเทศภาคีสหภาพยุโรปด้วยแล้ว อนุสัญญานี้ย่อมจะเกิดประสิทธิผลมากที่สุดหากใช้บังคับกับประเทศในสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ดีปัญหาในเรื่องมลภาวะทางอากาศข้ามแดนมิได้เกิดเฉพาะในภูมิภาคอเมริกา หรือยุโรปเท่านั้น ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองก็มีปัญหาเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในระหว่างปี ค.ศ. 1982-2001 (พ.ศ. 2525-2544) พบว่ามีไฟป่าครั้งใหญ่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถึง 5 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1997-1998 (พ.ศ.

¹ 1957 Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) Arbitral Tribunal, November 16, 1957 (พ.ศ.2500) โดยในคดีนี้เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสเปนและฝรั่งเศส โดยฝรั่งเศสได้มีการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำจากทะเลสาบ Lanoux ซึ่งทะเลสาบนี้มีทางไหลออกเป็นแม่น้ำคาโรลและไหลข้ามพรมแดนไปยังประเทศสเปน ซึ่งสเปนเกรงว่าการผลิตกระแสไฟฟ้าดังกล่าวจะก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำในแม่น้ำคาโรล จึงดำเนินการฟ้องคดีต่ออนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ เพื่อให้พิจารณาการดำเนินโครงการดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศส

² จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 743-747. และ 1938 Trail Smelter Case (United States, Canada), 16 April 1938 and 11 March 1941, Report s of International Arbitral Awards Volume III pp.1905-1982, United Nations 2006, pp. 1913-1914.

2540-2541) เกิดไฟป่าขึ้นที่อินโดนีเซีย สร้างความเสียหายแก่พื้นที่ป่าไม้ของอินโดนีเซียมากกว่า 9 ล้านเฮกเตอร์³ (หรือประมาณกว่า 9 หมื่นตารางกิโลเมตร) ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางอากาศ และความเป็นอยู่ของผู้คนในพื้นที่ประเทศอินโดนีเซีย รวมถึงประเทศใกล้เคียง เช่น ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และรวมถึงภาคใต้ของประเทศไทย โดยจากการศึกษาของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ (Ministry of Environment and Forestry) ของอินโดนีเซีย พบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการแก้ไขปัญหาไฟป่าในอินโดนีเซียทำได้ยาก คือการขาดการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ในอินโดนีเซีย การขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการแก้ไขปัญหา การขาดระบบเตือนภัยภายใน การขาดความร่วมมือระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และผลกระทบจากปรากฏการณ์เอลนีโญ⁴

จากปัญหาไฟป่าดังกล่าวก่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาของภูมิภาคอาเซียน โดยปี ค.ศ.1995 (พ.ศ.2538) มีความร่วมมืออาเซียนว่าด้วยเรื่องมลภาวะข้ามแดน (1995 ASEAN Cooperation on Transboundary Pollution) และนำไปสู่แผนปฏิบัติการว่าด้วยเรื่องหมอกควันในภูมิภาค ปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ.2540) (1997 Regional Haze Action Plan) และท้ายที่สุดก็เกิดข้อตกลงว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนอาเซียน ในปี ค.ศ. 2002 (2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)⁵ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อตกลงดังกล่าวของอาเซียนเกิดขึ้น แต่ก็พบว่าปัญหามลภาวะทางอากาศในภูมิภาคอาเซียนมิได้ถูกจัดการแก้ไขให้หมดไปเสียทีเดียว เพราะนอกจากไฟป่าในอินโดนีเซียจะยังคงเกิดขึ้นอีกในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) และสร้างความเสียหายใหญ่หลวงแล้ว⁶ มลภาวะหมอกควันที่เกิดขึ้นในบริเวณอื่นของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น หมอกควันบริเวณภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ซึ่งมีพรมแดนติดกับประเทศเมียนมาร์และประเทศลาวก็ไม่ได้ได้รับการจัดการแก้ไขภายใต้ความร่วมมือของอาเซียนแต่อย่างใด การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่คือความพยายามจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐเช่นสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ในการพยายามรณรงค์โครงการหยุดการเผา การสร้างข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการเผาในที่โล่ง และแม้กระทั่งความพยายามของนักวิจัยจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ซึ่งพยายามค้นหาแนวทางแก้ไข จนกระทั่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการสร้างโครงการเผาพื้นที่การเกษตรของเกษตรกรในช่วงเวลาที่ไม่ตรงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำไปสู่การลดผลกระทบจากมลภาวะหมอกควันที่มักจะเกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายนของทุกปี โดยความพยายามดังกล่าวก็นำไปสู่ผลที่ดีขึ้น โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2560 ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงของฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน⁷ เทียบ

³ S. Tahir Qadri ed., *Fire, Smoke, and Haze: The ASEAN Response Strategy*. Asian Development Bank, 2001, p. xiii.

⁴ S. Tahir Qadri ed., *Fire, Smoke, and Haze: The ASEAN Response Strategy*, p. xiv.

⁵ Paragraph 4, of Preamble of 2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

⁶ Joe Sandler Clarke, "Forest fires rage across Indonesia and dry seasons begins," available on <http://www.unearthed.greenpeace.org>, August 8, 2017.

⁷ มาตรฐานค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนนั้นสืบเนื่องมาจากประกาศกรมอนามัย เรื่อง มาตรฐานค่าฝุ่นละอองผลกระทบต่อสุขภาพจากฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2558 โดยมีกรกล่าวอ้างหลักฐานทางวิชาการ

ปริมาณไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร⁸ มีแนวโน้มลดลง โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 ในพื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีการรายงานคุณภาพฝุ่นละอองที่เกินมาตรฐานเพียง 4 วัน โดยค่าฝุ่นละอองที่สูงสุดเฉลี่ยต่อวัน อยู่ที่ 168 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าฝุ่นละอองสูงสุดของอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ อยู่ที่ 153 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งมีการตรวจพบเพียงวันเดียวของเดือน และปรากฏว่าในเดือนเมษายน พ.ศ. 2560 ไม่พบค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนมีอัตราสูงกว่ามาตรฐาน⁹ ทั้งในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย และอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลดังกล่าวอาจเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในช่วงต้นปี พ.ศ. 2560 และแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาของทุกภาคส่วน

แม้ว่าการบรรเทาของฝุ่นละอองที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย ซึ่งเป็นผลมาจากการเผาในที่โล่งจะลดลงในปี พ.ศ. 2560 จะไม่ได้เป็นผลที่พิสูจน์ได้ว่าการดำเนินการภาครัฐประสบผลจริงหรือไม่ แต่สภาพการณ์ร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมการเผาในที่โล่ง ก็เป็นแนวทางที่ควรกระทำ และอาจเป็นส่วนหนึ่งในการลดปัญหามลภาวะนี้ บทความนี้จึงมุ่งพิสูจน์ให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศในประเด็นมลพิษหมอกควันข้ามแดน จะต้องอาศัยองค์ประกอบสองประการ คือ การบังคับใช้นโยบายและกฎหมายระดับท้องถิ่น และความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นประกอบกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการจัดการในเชิงพื้นที่ซึ่งประสบปัญหามลภาวะทางอากาศ จึงจะทำให้ปัญหามลภาวะทางอากาศสามารถแก้ไขได้ ส่วนความตกลงระหว่างประเทศนั้นคงเป็นไปเพื่อความร่วมมือ การประสานงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศเท่านั้น แต่จะไม่สามารถสร้างผลบังคับในลักษณะกฎหมายเพื่อจัดการแก้ไขปัญหามลภาวะข้ามแดนได้ โดยโครงสร้างของการนำเสนอข้อพิสูจน์ในบทความนี้ประกอบด้วย การนำเสนอถึงผลบังคับที่ไม่ประสบความสำเร็จของข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน และเชื่อมโยงไปสู่ความริเริ่มของประเทศไทยในการจัดการกับปัญหาไฟป่าและการเผาในที่โล่งผ่านนโยบาย และกฎหมายในระดับท้องถิ่น และนำไปสู่ข้อท้าทายในการจัดการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน

2. การแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนโดยข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยหมอกควันข้ามแดน

ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้นว่า ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามแดนที่นำมาซึ่งความรับผิดชอบระหว่างประเทศและการแก้ไขปัญหา นั้น เริ่มต้นขึ้นมาจากกรณีข้อพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา (โดยบริษัทถลุงโลหะที่เมือง Trail ประเทศแคนาดา) ในข้อพิพาทดังกล่าว บริษัทถลุง

สนับสนุนว่าค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 10 ไมครอนจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ในงานวิจัยฉบับนี้จึงใช้เกณฑ์ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 10 ไมครอนซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ในขณะที่ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนเป็นมาตรฐานขั้นสูงขึ้นไป ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในระดับกว้างขวางมากขึ้น

⁸ ค่ามาตรฐานคือไม่เกิน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

⁹ รายงานค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงของ PM-10 ณ เวลา 09.00 น. (มคก./ลบ.ม.) เดือนมีนาคมและเมษายน พ.ศ. 2560, ส่วนแผนงานสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ สืบค้นได้จาก <http://www.pcd.go.th>

ทองแดงที่เมือง Trail ได้มีก่อมลพิษทางอากาศในเรื่องของกลิ่นและควันข้ามแดนจากฝั่งประเทศแคนาดา มายังดินแดนประเทศสหรัฐอเมริกาบริเวณรัฐ Washington ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตรของรัฐ Washington จนถึงขั้นวิกฤติ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีผ่านคณะอนุญาโตตุลาการของศาลยุติธรรมถาวรระหว่างประเทศ (PCIJ: Permanent Court of International Justice)¹⁰ ซึ่งในขณะนั้นดำเนินการภายใต้การปฏิบัติงานขององค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) โดยที่นักกฎหมายรู้จักกันในคดีที่ชื่อว่า "The Trail Smelter Case 1938"¹¹ ในการตัดสินคดีนี้ นำมาซึ่งสิทธิในการเรียกค่าเสียหายจากการก่อมลภาวะทางอากาศข้ามแดนของประเทศแคนาดา และนับได้ว่าคดีดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการตระหนักถึงปัญหามลพิษทางอากาศข้ามแดน ซึ่งในสังคมนานาชาติยังไม่เคยมีการตระหนักถึงปัญหานี้มาก่อน หลังจากปัญหามลภาวะข้ามแดนดังกล่าวได้หมดสิ้นไป ก่อให้เกิดแนวคิดในการที่จะสร้างกฎหมายระหว่างประเทศในการจัดการกับปัญหามลพิษข้ามแดนในลักษณะดังกล่าว ตั้งแต่ความริเริ่มในการประชุมสหประชาชาติที่เมืองสตอกโฮล์มว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในปี ค.ศ. 1972¹² (พ.ศ. 2515) การสร้างกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยมลภาวะทางอากาศข้ามพรมแดน ในปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ.2522) (1979 The Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) จนกระทั่งถึงการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ.1992 (พ.ศ.2535) และตามมาด้วยร่างตัวบทของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันอันตรายข้ามพรมแดนซึ่งเป็นผลมาจากกิจกรรมอันตรายที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ ปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ.2544) (2001 the United Nations International Law Commission published the Draft Article on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities Air Pollution)

หากพิจารณาในลักษณะการก่อให้เกิดการประทุระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ขึ้นมานั้นจะพบได้ว่า กลไกสำคัญที่ทำให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการรักษาสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ¹³ และเช่นเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้บริบทของการเมืองระหว่างประเทศด้วย

ในขณะที่สังคมโลกกำลังตื่นตัวกับปัญหามลภาวะทางอากาศข้ามแดน ทางฝั่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองก็เกิดสถานการณ์มลภาวะทางอากาศข้ามแดนในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นกัน โดยเหตุการณ์สำคัญคือการเกิดไฟป่าขึ้นที่ประเทศอินโดนีเซีย ในช่วงปี ค.ศ. 1982-1983, 1987, 1994,

¹⁰ ศาลยุติธรรมถาวรระหว่างประเทศปฏิบัติการในยุคองค์การสันนิบาตชาติ หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และสิ้นสุดภารกิจลงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

¹¹ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, หน้า 743.

¹² Newell, Peter, *Globalization and the Environment: Capitalism, Ecology & Power*, (Cambridge: Polity Press, 2012), p.1.

¹³ Newell, Peter, *Globalization and the Environment: Capitalism, Ecology & Power*, p.4.

1997 และ 1998¹⁴ (พ.ศ. 2525-2526, 2530, 2537, 2540 และ 2541) ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย รวมถึงตลอดจนถึงภาคใต้ของประเทศไทย¹⁵ สถานการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งแนวทางในการสร้างข้อตกลงระหว่างอาเซียนในการจัดการกับปัญหาหมอกควันข้ามแดน โดยปรากฏในรูปแบบของแผนปฏิบัติการในภูมิภาค ก่อนที่กำเนิดเป็นข้อตกลงอาเซียนในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) ว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน (2002 The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) และสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศก็ได้ให้ความเห็นชอบแก่ข้อตกลงดังกล่าวนี้ โดยเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางอากาศซึ่งสืบเนื่องจากวิกฤตการณ์หมอกควันจากไฟป่าที่เกิดขึ้นจากเกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย¹⁶ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนต้องการให้บทบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปในภูมิภาคอาเซียนเพื่อจัดการกับปัญหาหมอกควันในภูมิภาค มิใช่ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีไฟป่าที่เกิดขึ้นที่ประเทศอินโดนีเซียแต่เพียงอย่างเดียว อันสังเกตได้จากอารัมภบทของข้อตกลง ในย่อหน้าที่ 6 ซึ่งระบุว่า "โดยความตระหนักถึงระดับการเพิ่มขึ้นของมลภาวะทางอากาศภายในภูมิภาคซึ่งคาดว่าจะส่งผลกระทบในทางเลวร้ายมากยิ่งขึ้น" (CONCERNED that a rise in the level of emissions of air pollutants within the region as forecast may increase such adverse effects) และการสร้างบทบัญญัติที่ต้องการให้รัฐภาคีเกิดความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาหมอกควันทางอากาศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหมอกควันข้ามแดน โดยให้มีหน่วยงานกลางของอาเซียนในการประสานงานและรายงานผลการปฏิบัติการ¹⁷ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้จะมีการสร้างบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาแต่การทำงานของบทบัญญัตินี้ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. หลังจากมีการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนดังกล่าวยังคงมีเหตุปัญหามลภาวะหมอกควันข้ามแดนอยู่เช่นเดิม ดังสังเกตได้จากกรณีไฟป่าที่เกิดขึ้นที่ประเทศอินโดนีเซียอีกครั้งในปี ช่วงเดือนกันยายนถึงตุลาคม พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ซึ่งแม้จะมีข้อโต้แย้งที่ว่าเป็นสถานการณ์ที่คาดการณ์ไม่ได้ แต่ในบางส่วนหนึ่งก็มีการรายงานข่าวว่าไฟป่าเกิดจากการเผาพื้นที่ป่าของเกษตรกร¹⁸ ย่อมเป็นข้อเท็จจริงหนึ่งที่น่าพิจารณาว่ากลไกในการป้องกันปัญหาตามที่ได้มีการระบุเอาไว้ในข้อตกลงอาเซียนมีประสบปัญหาการขาดสภาพ

¹⁴ S. Tahir Qadri ed., *Fire, Smoke, and Haze: The ASEAN Response Strategy*, p. xiv.

¹⁵ Tacconi, L., *Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implications*. CIFOR Occasional Paper No. 38, 2003, pp. 4-5.

¹⁶ Global Fire Monitoring Center, "The 1997-98 Air Pollution Episode in Southeast Asia Generated by Vegetation Fires in Indonesia". IFFN No. 23 - December 2000, pp. 68-71.

¹⁷ Article 5 of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

¹⁸ "สิงคโปร์-มาเลเซียส่งทีมช่วยอินโดฯ สูไฟป่า." เดลินิวส์ออนไลน์ วันเสาร์ที่ 10 ตุลาคม 2558 สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2558 (available on <http://www.dailynews.co.th/foreign/353544>)

บังคับ¹⁹ แม้กระทั่งการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาตามความตกลงนี้ก็ไม่มีความบังคับที่จริงจังระหว่างประเทศสมาชิก²⁰ จึงไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียได้

2. ระหว่างการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนดังกล่าว ไม่พบว่ามีกรรายงานจากประเทศไทยสู่เวทีระดับอาเซียนเกี่ยวกับเรื่องปัญหาหมอกควันข้ามแดนที่เกิดขึ้นในบริเวณภาคเหนือตอนบนแต่อย่างใด ทั้งนี้ปัญหานี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและต้องการการแก้ไข แต่แนวทางที่ปรากฏในประเทศคือ การยอมรับเอาข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนมากำหนดเป็นแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง และก่อให้เกิดแผนปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทดังกล่าวขึ้น นอกจากนี้ ก็เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีของข้อตกลงอาเซียน และการสร้างกฎหมายภายในระดับประกาศจังหวัด และข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยเรื่องการเผาในที่โล่ง เพื่อป้องกันการสร้างมลภาวะทางอากาศของประเทศไทยเอง ทั้งนี้ ข้อมูลจากการวิจัยบางฉบับชี้ว่าหมอกควันที่เกิดขึ้นไม่ได้มาจากกิจกรรมของเกษตรกรไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว²¹ การออกกฎหมายระดับท้องถิ่นดังกล่าวไม่อาจจะสร้างมาบนพื้นฐานใดก็ตาม ย่อมเป็นแนวทางในการควบคุมหรือแก้ไขปัญหาในระดับหนึ่ง แม้จะไม่สามารถบังคับประเทศเพื่อนบ้านได้ แต่ก็เป็นการจำกัดปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว อาจจะไม่เชื่อมโยงกับการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนโดยตรง เนื่องจากผ่านกลไกหลายขั้นตอนของรัฐบาลในการสร้างนโยบายที่สอดคล้องกับข้อตกลงอาเซียน แต่ท้ายที่สุดข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประกาศจังหวัดในเรื่องการควบคุมการเผาในที่โล่งก็มีผลในการลดมลภาวะทางอากาศเช่นเดียวกับที่ข้อตกลงอาเซียนมีเจตจำนงต้องการให้เกิดขึ้น

อนึ่ง ทฤษฎีกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศอาจแบ่งได้เป็นรูปแบบ ของทฤษฎีเอกนิยม ทฤษฎีทวินิยม และในบางกรณีมีการกล่าวถึงทฤษฎีการผสมระหว่างสองรูปแบบ โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นค่อนข้างจะมีความโน้มเอียงไปทางการยอมรับแนวคิดแบบทวินิยม กล่าวคือจะต้องมีการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวให้กลายเป็นกฎหมายภายในเสียก่อนจึงจะบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ภายในประเทศได้²² ในทางปฏิบัติกฎหมายระหว่างประเทศแต่ละฉบับจะมีผลบังคับใช้ภายในประเทศไทยหรือไม่อย่างไร ย่อมสามารถพิจารณาจากกฎหมายภายในที่มีอยู่และสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวได้ เพราะการอนุวัติการให้กฎหมายภายในประเทศเป็นไป

¹⁹ สุภารัตน์ ต้นแก้ว, ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552, หน้า 140.

²⁰ ชนพร เมฆไพบูลย์, มลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน: ภายใต้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษของหมอกควันข้ามแดน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2551, หน้า 64.

²¹ ศุภธินี ดนตรี, รายงานวิจัยการจำแนกเชิงพื้นที่ของพื้นที่เผาไหม้เพื่อเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่ง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และแม่ฮ่องสอน. แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.), 2555.

²² จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 99-106.

ตามข้อตกลงระหว่างประเทศย่อมไม่ได้หมายความว่าความเฉพาะแต่การออกกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะเพื่อมาบังคับเท่านั้น แต่ย่อมหมายถึงรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายภายในที่มีอยู่แล้วและสอดคล้องกับบทบัญญัติหรือหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนั้นๆ ด้วย²³

ข้อพิจารณาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าในขณะที่การดำเนินการของกฎหมายระหว่างประเทศมุ่งควบคุมปัญหาหมอกควันข้ามแดน แต่สิ่งที่ทำให้มาตรการดังกล่าวบรรลุผล ไม่ใช่ตัวกฎหมายระหว่างประเทศเองแต่เพียงอย่างเดียว แต่การบังคับใช้กฎหมายภายในและความตระหนักถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาของประเทศนั้นๆ ย่อมมีความสำคัญไม่แพ้กัน และอาจจะมีผลมากกว่าในบางกรณี

อุปสรรคทางการบังคับใช้กฎหมายในภูมิภาคอาเซียน

วิถีอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดเอาไว้ในกฎบัตรอาเซียน เป็นหลักการที่เน้นนโยบายทางการทูตในการแก้ไขปัญหา โดยยึดหลักการห้ามแทรกแซง การปรึกษาหารือร่วมกัน และการหาฉันทามติ²⁴ โดยหลักการดังกล่าวส่งผลต่อการบังคับใช้ข้อตกลงต่างๆ ในอาเซียนรวมถึงอนุสัญญาต่างๆ ซึ่งชาติอาเซียนได้สร้างขึ้นเพื่อก่อพันธะกรณี จึงเป็นผลทำให้การบังคับกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ในอาเซียนซึ่งรวมถึงกรณีข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนไม่ประสบผลเป็นรูปธรรมเท่าใด

แนวคิดในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศภายในกลุ่มประเทศอาเซียนค่อนข้างติดกับหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยอยู่อย่างมาก โดยหลักการในเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายใน เป็นหลักการที่ยืนยันแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐต่างๆ ในอาเซียนอย่างเข้มแข็ง จนกระทั่งการดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียนอาจเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก โดยเหตุแห่งความแตกต่างกันหลายด้าน และไม่พยายามที่จะปรับทิศทางการเมืองให้เกิดความสอดคล้องกัน ปัจจัยทางการเมืองจึงส่งผลสำคัญต่อการทำงานของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้²⁵

ประเด็นพิจารณาเพิ่มเติมทางด้านแนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์กับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

นอกเหนือจากมิติทางด้านกฎหมาย โดยการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศระดับภูมิภาคผ่านกลไกการอนุวัติการกฎหมายดังกล่าวให้มีผลใช้ภายในประเทศ ยังพบมุมมองทางด้านสังคมศาสตร์ผ่านแนวคิดโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีทัศนะว่า การทำให้คนตระหนักถึงบทบาทของตนเองต่อผู้อื่น ที่อาศัยอยู่ในโลกใบเดียวกันผ่านกระบวนการที่ทำให้คนรู้สึกร่วมกัน ย่อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำนึกร่วมกันของคนในระดับโลกได้

โลกาภิวัตน์ในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นที่แพร่หลาย โดยกระบวนการทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นของ “โลก” ผ่านการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับการผลักดัน

²³ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, หน้า 99-106.

²⁴ Parudee Nguitragool, “God-King and Indonesia: Renegotiating the Boundaries between Western and Non-Western Perspectives on Foreign Policy,” *Pacific Affairs*, Vol. 85 (4), 2012, pp. 723-743.

²⁵ Martell, L., *The Sociology of Globalization*, pp 33-35.

ปัญหาเรื่องไอโซนและความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยการบังคับผ่านกฎหมายระหว่างประเทศ กระบวนการภาคประชาสังคม รวมตลอดถึง การแก้ไขปัญหาลงสู่ระดับ ผ่านการสร้างเชื่อว่า โลกนี้คือประเทศของฉัน เพื่อให้เกิดสำนึกของการเป็นพลเมืองโลก²⁶

ทั้งนี้ในมุมมองของการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ถูกจำแนกเป็นมิติหนึ่งของโลกาภิวัตน์ ในด้านการเมืองการปกครอง และวัฒนธรรม²⁷ อันเป็นแนวคิดที่คล้ายคลึงกับลักษณะความเป็น Westernization และ Universalization (การทำให้เป็นตะวันตก และการทำให้เป็นสากล)²⁸ กล่าวคือ กฎหมายระหว่างประเทศเป็นการสร้างมาตรฐานในแบบสากล หรือในแบบตะวันตกที่ก่อให้เกิดการบังคับกับประเทศต่างๆ ในลักษณะที่ว่ามาตรฐานดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของคนโดยทั่วไปของโลก

การทำงานของโลกาภิวัตน์ย่อมกระทำผ่านกลไกหลายทาง ทั้งการแสดงที่เป็นรูปธรรม และผ่าน ค่านิยมที่เป็นนามธรรม เช่น ประเด็นในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับ

²⁶ Lechner, F. J., *Globalization the making of world society*, (West Sussex: Wiley-Blackwell, 2009), pp 253-263.

²⁷ Martell, L., *The Sociology of Globalization*, (Cambridge: Polity Press, 2010), pp 43-66.

²⁸ Scholte, J. A., *Globalization: A Critical Introduction*, (2nd edition), (New York: Palgrave Macmillan, 2005), pp.16-17. Scholte อธิบายความเข้าใจในเรื่อง Globalization อาจจำแนกได้เป็น 5 แนวทาง ดังนี้

1. แนวคิดที่เชื่อว่าโลกาภิวัตน์เป็น “การสร้างลักษณะระหว่างประเทศ” (Internationalization) โดยมองว่าโลกาภิวัตน์เป็นเรื่องข้ามรัฐข้ามแดน เป็นปัจจัยต่อการเติบโตทางด้านการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ (International exchange) และการพึ่งพาซึ่งกัน (interdependency) นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังเห็นว่าความสำคัญของโลกาภิวัตน์อยู่ที่การขยายตัวของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

2. แนวคิดที่ 2 เห็นว่าโลกาภิวัตน์เป็น “การทำให้เป็นเสรี” (Liberalization) โดยเป็นการลดข้อจำกัดหรือกระบวนการของความเป็นรับลง เพื่อเปิดโอกาสหรือสร้างภาวะไร้พรมแดน (Borderless) ของเศรษฐกิจโลก แนวคิดนี้พยายามอธิบายให้เห็นว่าโลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการก่อให้เกิดการรวมตัวกันทางด้านเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค เพื่อเป็นการขจัดอุปสรรคทางการค้า ข้อจำกัดในการลงทุน การควบคุมทุน และการข้ามแดน

3. แนวคิดที่ 3 มีทัศนะว่าโลกาภิวัตน์ก็คือ “การทำให้เป็นสากล” (Universalization) แนวคิดนี้มองความเป็นโลกผ่านประสบการณ์ของมนุษย์ที่ยอมรับสิ่งที่ปรากฏเป็นการทั่วไป (worldwide) เช่น โลกาภิวัตน์เกี่ยวกับยานยนต์ ร้านอาหารจีน การเลิกระบบอาณานิคม การทำฟาร์มปศุสัตว์ ฯลฯ

4. แนวคิดที่ 4 ให้คำจำกัดความโลกาภิวัตน์ว่าหมายถึง “การทำให้เป็นตะวันตก” หรือ “การทำให้ทันสมัย” (Westernization or Modernization) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การทำให้เป็นอเมริกัน”(Americanized) โดยเชื่อว่า โลกาภิวัตน์เป็นพลวัตของโครงสร้างทางสังคมสมัยใหม่ เช่น ลักษณะของทุนนิยม อุตสาหกรรมนิยม เหตุผลนิยม ระบบราชการนิยม และปัจเจกนิยม ฯลฯ ซึ่งเป็นการทำลายโครงสร้างทางสังคมแบบเดิม และเป็นการทำลายวัฒนธรรมท้องถิ่นแบบเดิม จนก่อให้เกิดอาณาจักรใหม่ๆ ทางวัฒนธรรม เช่น วัฒนธรรม McDonald, Hollywood and CNN ซึ่งประเทศกำลังพัฒนามองว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำให้เป็นอาณานิคมรูปแบบใหม่

5. แนวคิดที่ 5 (คือแนวคิดของ Scholte) ให้ทัศนะว่าโลกาภิวัตน์เป็น “การจัดพื้นที่ใหม่ทางสังคม” (Respatialization) โดยเป็นการสร้างความโปร่งใสในการเชื่อมต่อระหว่างบุคคลในลักษณะที่เป็นโครงสร้างทางภูมิศาสตร์ทางสังคม เป็นการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรเฉพาะเพื่อธุรกรรมหรือความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม และเชื่อว่าพื้นที่ทางสังคมจะไม่ขึ้นอยู่กับบริบททางดินแดนอีกต่อไป

โลกย่อมนำมาซึ่งการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศในการจัดการแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อม โดยขณะที่กลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศกำลังทำงาน การรณรงค์เรื่องบทบาทของมนุษย์ในฐานะเป็นประชากรโลก จะถูกเสนอผ่านสื่อต่างๆ ทำให้เรารับรู้ถึงข้อเท็จจริงบางอย่างที่น่าเชื่อเพราะมีหลักฐานที่อ้างว่าผ่านการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์มาแล้ว เช่น ภาวะโลกร้อน ซึ่งเกิดจากการที่มนุษย์เราก่อมลภาวะมากเกินไปที่ชั้นบรรยากาศของโลกจะรักษาสมดุลได้ รวมถึงแนวคิดที่ไม่มีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ใดที่จะยืนยันได้อย่างชัดเจน แต่เกิดเป็นความรู้สึกร่วมกันของคนโดยทั่วไป เช่น การใช้ถุงผ้าจะช่วยให้เราลดมลภาวะได้ (โดยที่เราไม่ได้คำนึงถึงขั้นตอนในการผลิตผ้า หรือถุงผ้าจากโรงงานอุตสาหกรรม) หรือการหันมาใช้จักรยานจะช่วยลดมลภาวะได้ (ซึ่งการผลิตจักรยานโดยโรงงานอุตสาหกรรมก็ก่อให้เกิดมลภาวะ เฉพาะการใช้จักรยานเท่านั้นที่อาจไม่มีมลภาวะให้เห็น) การรณรงค์ดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายที่จะบังคับให้ทุกคนต้องทำเหมือนกันทุกคน แต่สร้างกระแสของการรักโลก ไปพร้อมกับการรักษาสุขภาพของเรา จนกระทั่งเหตุผลที่เราจะเลือกกระทำเพราะคนอื่น ๆ ในสังคมต่างก็กระทำกัน กลับมีผลเป็นที่นิยมและแพร่หลายกว่าการบังคับใช้กฎหมาย เหตุนี้เนื่องด้วยการเผยแพร่สำนักหรือนิยามลักษณะนี้ มีรูปแบบไม่เป็นทางการ แตกต่างจากการบังคับใช้กฎหมายที่ดูเป็นทางการ และไม่ค่อยเป็นวิถีที่สังคมรู้สึกว่าจะสอดคล้องต่อการดำรงชีวิต การสร้างสำนักหรือนิยามผ่านสื่อและความรับรู้แบบสากลนี้ กลับส่งเสริมให้คนรู้สึกอยากจะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติด้วยตนเองมากกว่าการทำตามกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงนำมาซึ่งแนวคิดของนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มองว่าโลกาภิวัตน์จะทำงานได้ดี เมื่อเป็นการดำเนินการของกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐบาล แต่เป็นกลุ่มประชาสังคมขนาดย่อย อาจเป็นเอกชน หรือกลไกระดับย่อยของรัฐบาลที่มีอิสระ สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้²⁹ เพราะกลไกย่อยเหล่านี้สามารถสร้างเครือข่ายในการปฏิบัติการให้มาตรการระดับระหว่างประเทศกลายเป็นมาตรฐานของกลุ่ม ชุมชน หรือสังคมได้ และสามารถเข้าถึงคนทั่วไปได้ง่ายกว่า เช่น แนวคิดที่ว่าการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหของคนในพื้นที่ได้ดีกว่า เพราะเข้าใจสภาพพื้นที่มากกว่า และนักวิชาการในสายนี้มองว่ากระบวนการกระจายอำนาจ (De-centralization) เป็นแนวทางสำหรับโลกในปัจจุบันเพื่อทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว สามารถกระทำได้สะดวกขึ้น โดยตัดกระบวนการทำงานแบบรัฐบาลออกไป³⁰

ดังนั้น หากใช้กลไกการทำงานของโลกาภิวัตน์ในเรื่องสิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดการปัญหามลภาวะหมอกควันข้ามแดน โดยเชื่อมโยงกับข้อบังคับระดับท้องถิ่นได้ การแก้ไขปัญหามลภาวะที่เกิดจากชุมชนหรือคนที่อาศัยในท้องถิ่นย่อมสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น และย่อมส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายทั้งระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศที่บรรลุผลสัมฤทธิ์ การสร้างข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน

²⁹ Keck, Margaret E., and Sikkink, Kathryn. Deese, "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics," in David A. editor. *Globalization: Causes and Effects*, (Burlington: Ashgate Publishing Company, 2012), pp. 221-224.

³⁰ Chirico, J., *Globalization: Prospects and Problems*, (California: Sage Publication, 2014), p.198.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือในระดับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้อาจอยู่ในรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามสิ่งที่พึงตระหนักคือแนวทางที่ชัดเจนในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางระหว่างประเทศด้วย ที่จะช่วยประสานหน่วยงานที่สามารถเข้าถึง และแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องปัญหาหมอกควันข้ามแดน ที่จะมีผลกระทบเฉพาะต่อคนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัยเท่านั้นจึงจะเข้าใจถึงความยากลำบากและแนวทางในการสร้างมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การใช้กลไกโลกาภิวัตน์ในการจัดการกับปัญหามลภาวะหมอกควันข้ามแดน จึงต้องตระหนักถึงประเด็นทั้งทางด้านการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ (Area Base) และประเด็นความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) ไปพร้อมๆ กัน

3. การแก้ไขปัญหาหมอกควันของประเทศไทย

ปัญหาหมอกควันซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำในประเทศไทย มีสาเหตุมาจากหมอกควันข้ามแดนจากประเทศอินโดนีเซีย หากแต่เป็นปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นในบริเวณภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย โดยมีรายงานสถิติข้อมูลการเจ็บป่วยของประชาชนจากโรคระบบทางเดินหายใจเข้ารับการรักษาพยาบาล เป็นจำนวนมาก จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2550 มีจำนวนผู้ป่วยกว่า 800 ราย เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลจังหวัดเชียงราย³¹ ส่วนในปี พ.ศ. 2559 พบว่ากลุ่มผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจทุกชนิดซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหามลภาวะทางอากาศ มีจำนวนมากที่สุดที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยพบถึง 74,799 ราย โดยหากคำนวณรวมผู้ป่วยหมดทั้งภาคเหนือจะมีจำนวนถึง 303,498 ราย³² และจากรายงานการวิจัยเรื่อง การจำแนกเชิงพื้นที่ของพื้นที่เผาไหม้เพื่อเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่ง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และแม่ฮ่องสอน พบว่าภาคเหนือของประเทศไทยได้รับผลกระทบจากหมอกควันที่ข้ามแดนมาจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ จากการสำรวจทางดาวเทียมพบว่า ประเทศเมียนมามีจุดความร้อนมากที่สุดในภูมิภาค ถึงร้อยละ 41 เมื่อเกิดกระแสลมในบริเวณนี้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาหมอกควันข้ามแดนมาสู่ประเทศไทย³³ อย่างไรก็ตามจะประสบกับปัญหามลภาวะข้ามแดนดังกล่าว แต่การดำเนินการระดับระหว่างประเทศก็ยังไม่ประสบผล ในทางตรงข้าม ประเทศไทยเองกลับมีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษจากหมอกควันภายในประเทศ โดยผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีและออกเป็นแผนปฏิบัติการ แต่การจะทำให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น จำต้องพึ่งพาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยการออกเป็นข้อบังคับองค์การบริหาร

³¹ <http://san.anamai.moph.go.th/activity/smoke/doc/08smoke.pdf>. ข้อมูล ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2551

³² กรมควบคุมมลพิษ, แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ ปี 2560, (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2560), หน้า 11.

³³ วนิตา แสนจิตร, “มองเข้าไปในหมอกควันกับ ผศ.ดร.ศุทธิณี ภูมิศาสตร์ มช. เราควรจะเข้าใจเรื่องนี้อย่างไร,” สำนักข่าวประชาธรรม, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มี.ค. 2557 (available on https://www.facebook.com/media/set/?set=a.607923_379295975.1073741840.333_931950028454&type=1)

ส่วนตำบล และเทศบัญญัติในเรื่องการควบคุมการเผาในที่โล่ง การดำเนินการในระดับท้องถิ่นภายในจึงเป็นเสมือนกลไกในการควบคุมพฤติกรรมก่อนมลภาวะภายในประเทศ ซึ่งย่อมมีผลต่อการควบคุมมลภาวะในระดับภูมิภาคด้วย

ภายใต้พันธกรณีที่ประเทศไทยลงนามในข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน ในข้อ 4 (3) ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีตามข้อตกลงจะต้องมีมาตรการในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร หรือมาตรการในเชิงอื่นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามพันธกรณีของข้อตกลง³⁴ ทำให้ประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายในการป้องกันปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนใน 3 ลักษณะ อันได้แก่ แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง แผนปฏิบัติการตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง และแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า³⁵ โดยแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่งมีการกำหนดยุทธศาสตร์เอาไว้ 7 ประการ อันได้แก่ 1) การรับรองตกลงอาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน 2) ยุทธศาสตร์การจัดการวัสดุเหลือใช้จากเกษตร 3) ยุทธศาสตร์การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน 4) ยุทธศาสตร์การจัดการไฟป่า 5) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน 6) การส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ 7) การใช้มาตรการด้านกฎหมาย

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 การรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน มีการกำหนดกลยุทธทั้งสิ้น 6 กลยุทธ โดยเน้นที่การสร้างหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ การสร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบ การสร้างระบบเตรียมความพร้อม และการป้องกันการเกิดไฟป่า³⁶ โดยภายใต้แผนแม่บทนี้มีการสร้างแผนปฏิบัติการตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (พ.ศ. 2547-2551) ซึ่งสร้างขึ้นมาพร้อมกับแผนแม่บทดังกล่าว เพื่อให้แผนแม่บทเกิดการบังคับใช้อย่างเป็นทางการ³⁷ และแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันบริเวณภาคเหนือตอนบน ซึ่งในส่วนของภาคเหนือ นั้น ก็มีการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ เป็นประจำทุกปี โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

นอกเหนือจากนโยบายในการจัดการแก้ไขปัญหาไฟป่าและมลพิษหมอกควันแล้ว ประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับปัญหาไฟป่าทั้งหมด 5 ฉบับ ด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.

³⁴ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, Article 4 (3) "Take legislative, administrative and/or other measures to implement their obligations under this Agreement."

³⁵ สุดารัตน์ ต้นแก้ว, ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย, หน้า 178.

³⁶ กรมควบคุมมลพิษ, แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง, (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548), หน้า 8-11.

³⁷ สุดารัตน์ ต้นแก้ว, ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย, หน้า 180.

2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550³⁸ ซึ่งภายใต้กฎหมายดังกล่าวเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า โดยมีการสร้างบทบัญญัติซึ่งมีโทษทางอาญาเพื่อบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนด้วย โดยกฎหมายดังกล่าวไม่พบว่ามีความสัมพันธ์กับข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนแต่ประการใด สังเกตได้จากการที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับมาก่อนที่จะเกิดความตกลงอาเซียน อย่างไรก็ตาม พบว่าแม้กฎหมายภายในจะไม่มีเชื่อมโยงกับข้อตกลงอาเซียน แต่ก็มีเป้าหมายไปในทางเดียวกันกับข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน ทั้งนี้ปัญหาไฟป่าในประเทศไทยก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว และการแก้ไขปัญหาโดยกฎหมายภายในก็มีการดำเนินการเป็นปกติอยู่แล้ว

การแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในพื้นที่ภาคเหนือในเขตพื้นที่เชียงใหม่และเชียงราย ปรากฏในสองรูปแบบคือ การรณรงค์เพื่องดเผาในที่โล่ง และการประกาศของจังหวัดเพื่อป้องกันปัญหาจากการเผาในที่โล่ง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประสานงานในการบังคับใช้กฎหมาย โดยในจังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ.2559 มีการประกาศจังหวัดเชียงราย เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและการเผาในที่โล่งจังหวัดเชียงราย โดยกำหนดระยะเวลา 60 วันอันตราย ระหว่างวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2559 ถึงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2559 หากมีการฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁹ เช่นเดียวกับในปี พ.ศ. 2560 ก็มีการประกาศของจังหวัดในเรื่อง 60 วันอันตราย ห้ามทำการเผาในที่โล่งทุกชนิด โดยกำหนดการห้ามเผาในช่วงระยะเวลาวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ถึง 17 เมษายน พ.ศ. 2560⁴⁰ ในขณะที่จังหวัดเชียงใหม่ก็มีการประกาศ เรื่อง กำหนดเวลาห้ามเผาในที่โล่งทุกชนิดอย่างเด็ดขาดในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนดเป็นมาตรการ 60 วันอันตรายเช่นเดียวกับจังหวัดเชียงราย โดยมีการกำหนดมาตรการ 3 ขั้นตอน คือ การป้องกันด้วยการชิงเผาก่อนและการทำแนวกันไฟ การรับมือด้วยการงดการเผาในที่โล่ง หากจะมีการเผาจะต้องขออนุญาตจากนายอำเภอก่อน และมาตรการสร้างความยั่งยืนด้วยการฟื้นฟูป่าไม้⁴¹ นอกจากนี้ประกาศของจังหวัดแล้วในระดับเทศบาลยังพบว่าการออกข้อบัญญัติเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในหลายพื้นที่ เรื่อง การควบคุมการเผาในที่โล่ง และการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา โดยประกาศในลักษณะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะดำเนินการกับผู้ที่จะทำ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

³⁹ ข้อ 2 ของประกาศจังหวัดเชียงราย เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและการเผาในที่โล่งจังหวัดเชียงราย ประจำปี พ.ศ. 2559 (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535)

⁴⁰ ประกาศจังหวัดเชียงราย เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและการเผาในที่โล่งจังหวัดเชียงราย ประจำปี พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2559

⁴¹ ประกาศจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดเวลาห้ามเผาในที่โล่งทุกชนิดอย่างเด็ดขาดในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ประจำปี พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 11 มกราคม 2560.

การเผาในที่โล่ง รวมตลอดถึงเจ้าของที่ดินซึ่งปล่อยให้ที่ดินของตนเสี่ยงต่อการเกิดไฟไหม้พืชที่แห้งแล้วได้ แต่โทษที่กำหนดเอาไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นลักษณะนี้ จะมีเพียงโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาทเท่านั้น ไม่มีโทษจำคุก

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีความพยายามในการสร้างข้อบังคับและกฎหมายในระดับท้องถิ่น⁴² ในปริมาณที่ค่อนข้างมาก แต่ยังพบว่า มีประเด็นที่น่าพิจารณา ดังนี้

1) ข้อพิจารณาเรื่องความเด็ดขาดและผลในการบังคับใช้ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีเพียงโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งค่อนข้างเบา และในทางปฏิบัติก็ไม่พบการระบุดำเนินการที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องจำนวนผู้ที่ถูกจับกุมหรือปรับในกรณีนี้ว่ามีจำนวนมากหรือน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ยังไม่มีการประสานงานของข้อมูลที่น่าไปสู่การวิเคราะห์แนวทางในการจัดการกับปัญหาต่อไป จึงทำให้การประเมินผลการบังคับใช้ข้อบังคับระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่อาจระบุได้ นอกจากนี้ ยังพบว่า ในหลายกรณีไม่สามารถจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ เพราะกว่าจะพบว่ามีกรณีเกิดขึ้น ก็ไม่อาจติดตามผู้ทำการเผาได้แล้ว และประเด็นสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการ และการตรวจสอบติดตามการกระทำความผิดที่ยังค่อนข้างจำกัด ทำให้การดำเนินการไม่อาจบรรลุผลได้ตามที่คาดหวัง

2) ข้อพิจารณาเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับผลการลดหมอกควันยังไม่มีผลชัดเจน ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2560 พบว่าการลดลงของหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน และพบว่า จุดความร้อนก็ลดลงเช่นเดียวกัน⁴³ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการเกิดภาวะฝนตกก่อนฤดูดูแลฝุ่นละอองที่ลอยในอากาศจึงลดลงกว่าปีอื่นๆ จึงอาจวิเคราะห์ได้ว่า ในบางกรณีนั้น สถิติอาจไม่ได้นำมาซึ่งข้อสรุปในการประเมินผลสัมฤทธิ์เสมอไป ทั้งนี้ ต้องวิเคราะห์บริบทแวดล้อมและสถานการณ์ต่างๆ ประกอบด้วย นอกจากนี้ ในปีอื่นๆ ยังพบค่าฝุ่นละอองที่เกินมาตรฐานอยู่เช่นเดิม จึงอาจยังสรุปไม่ได้เสียทีเดียวว่าการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศของจังหวัดนั้นนำไปสู่การลดหมอกควันได้เพียงใด แต่อาจสรุปได้ว่าอย่างน้อยที่สุดการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวก็ยังคงดีกว่าที่จะไม่มีเสียเลย

3) นอกเหนือจากการบังคับใช้ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศของจังหวัดแล้วยังมีแนวทางในการดำเนินนโยบาย “ชิงเผาก่อน” ซึ่งเป็นผลมาจากการวิจัยของนักวิชาการในพื้นที่ และคาดว่าจะให้ผลในทางที่ดี แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับพบว่า การชิงเผาก่อนเป็นการลดปริมาณมลภาวะหมอกควันที่เกิดขึ้น

⁴² “ท้องถิ่น” หมายถึง การบริหารจัดการแผ่นดินที่มีการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ “กลไกในระดับท้องถิ่น” จึงหมายถึงการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดแนวทางหรือการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาหมอกควันในพื้นที่ของตนเอง

⁴³ สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, รายงานพิเศษ: “สรุปสถานการณ์หมอกควันไฟป่าปี 2560 และแผนรับมือปี 2561”, วันที่ 31 ธันวาคม 2561 สืบค้นจาก http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/WNRPT6012310020001 เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2561

ในช่วงเดือนมีนาคมให้ลดลงจากเดิม แต่กลับเป็นการขยายระยะเวลาในการเกิดหมอกควันให้ยาวนานขึ้นไปจนถึงเดือนเมษายน จึงพบว่าการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดที่สุดคือการไม่เผา⁴⁴

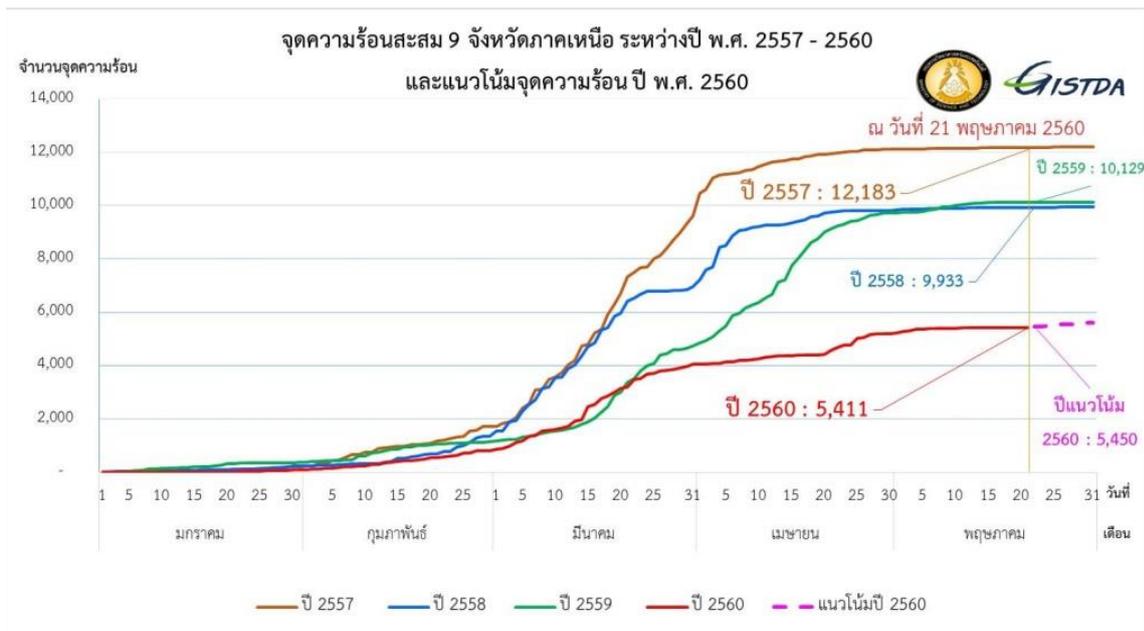
4) การประสานงานในระดับท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจน ทั้งนี้โดยลักษณะของปัญหาหมอกควันไม่ใช่สิ่งที่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่จะต้องเกิดจากความร่วมมือในการจัดการทุกภาคส่วน การประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็น แต่ทางปฏิบัติกลับไม่พบการทำงานที่สอดคล้องประสานกันของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งย่อมนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในลักษณะที่ก่อให้เกิดการบูรณาการมากขึ้น การแก้ไขปัญหาหมอกควันในพื้นที่จึงเป็นการดำเนินการเฉพาะพื้นที่เท่านั้น ตัวอย่างที่ดีคือการรายงานผลค่าฝุ่นละอองในอากาศของกรมควบคุมมลพิษที่สามารถกระทำได้ทั้งประเทศทำให้สามารถวิเคราะห์สภาพของพื้นที่ที่ประสบปัญหาหมอกควันได้ และนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ เพราะมีการเชื่อมโยงข้อมูลและรายงานข้อมูลให้ปรากฏต่อสาธารณะ ในขณะที่การเชื่อมโยงข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำได้ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เป็นสื่อกลางในการประสานข้อมูลและข่าวสารการดำเนินการ จะช่วยทำให้มีการนำเสนอข้อมูลของแต่ละพื้นที่ ต่อสาธารณะอันจะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

5) ประเด็นเรื่องความเชื่อมโยงของข้อบังคับในระดับท้องถิ่นและประกาศจังหวัดกับข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนนั้นยังไม่มี ความชัดเจน แม้ว่านโยบายในการจัดการกับปัญหาหมอกควันของรัฐบาลไทยจะตอบสนองต่อแนวทางของข้อตกลงอาเซียน แต่การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยก็อยู่ห่างไกลจากแนวทางของอาเซียนมาก ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นที่มีการบังคับใช้ข้อบังคับเกี่ยวกับการห้ามเผาในที่โล่งมากที่สุดคือบริเวณภาคเหนือตอนบน ในขณะที่ข้อตกลงอาเซียนเป็นผลมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาไฟป่าในอินโดนีเซีย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยตอนล่าง ในขณะที่ประเทศไทยตอนล่าง หรือภาคใต้ของไทยนั้นไม่มีปัญหาในเรื่องการเผาในที่โล่งและหมอกควันในพื้นที่มากเท่ากับบริเวณภาคเหนือตอนบน การแก้ไขปัญหาของทั้งสองพื้นที่จึงเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่ตนเองต้องประสบ เพียงแต่การแก้ไขปัญหาทั้งสองพื้นที่ก่อให้เกิดการบรรจบกันของความพยายามในการลดปัญหาหมอกควันเหมือนกันในสองพื้นที่เท่านั้น

แนวทางในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแม้จะพบว่ายังไม่มีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะหมอกควันข้ามแดน แต่อย่างน้อยที่สุดการสร้างกฎหมายในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคที่เกิดขึ้นก็เป็นเสมือนการช่วยอนุวัติการข้อตกลงอาเซียนให้เกิดขึ้นกับท้องถิ่นไทยแล้ว และนำไปสู่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาต่อไป ซึ่งแนวทางในการสร้างกฎหมายในระดับท้องถิ่นนี้ยังมีความสอดคล้องกับแนวทางในการลดมลภาวะของโลกด้วย แนวทางดังกล่าวจึงสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์อย่างลงตัว

⁴⁴ สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7, “หมอกควันไฟป่าแม่ฮ่องสอนใกล้วิกฤต งดชิงเผาตามหลักวิชาการ”, วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560, ข้อมูลจาก <http://news.ch7.com/detail/216850> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2561

นอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่นแล้ว ยังอาจเกิดข้อสังเกตเพิ่มเติมได้ว่ากฎหมายต่างๆ ที่ปรากฏในประเทศไทยนั้นมีผลบังคับใช้อยู่แล้ว เพียงแต่การหยิบยกขึ้นมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาหมอกควันไม่พบบ่อยนัก เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการด้านสาธารณสุขของท้องถิ่นได้⁴⁵ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการจัดการกับปัญหาด้านสาธารณสุขในเชิงพื้นที่ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการจัดการขององค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เอง ดังนั้น ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนเกี่ยวข้องในการบังคับใช้มาตรการในสองลักษณะคือ การช่วยปฏิบัติงานตามประกาศจังหวัดซึ่งอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทำให้มีอัตราโทษทั้งจำทั้งปรับ ในขณะที่ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะมีบทลงโทษเพียงการปรับไม่เกิน 1,000 บาทเท่านั้น ซึ่งการรณรงค์โครงการ 60 วันอันตรายเพื่องดการเผาอาจมีส่วนสำคัญในการลดมลพิษหมอกควันซึ่งเกิดจากพฤติกรรมในพื้นที่เอง โดยหากพิจารณาจากภาพแสดงจุดความร้อนที่มีการเปรียบเทียบในช่วง 4 ปี ย้อนหลังจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2560 จุดความร้อนมีแนวโน้มลดลง ดังนี้



ข้อมูลจากสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
 ในรายงานสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันรายสัปดาห์ ระหว่างวันที่ 15-21 พฤษภาคม พ.ศ. 2560
 โดยใช้ข้อมูลจากดาวเทียม หน้า 12.

⁴⁵ มาตรา 6 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ทั้งนี้ไม่ว่าปัญหาการเผาจะลดลงไปด้วยเหตุใด จากสถิติก็พบว่าการเผาที่ลดลงมีความสัมพันธ์กับจุดความร้อนที่มีน้อยลงด้วย นอกจากนี้ ยังสัมพันธ์กับสถิติฝุ่นละอองในอากาศ ปี พ.ศ. 2560 ที่น้อยลงกว่าปีอื่นๆ ด้วย แต่ก็มีข้อสังเกตว่า

1) ในปี พ.ศ. 2560 ปริมาณจุดความร้อนลดลงส่วนหนึ่งนั้นเนื่องมาจากภาวะฝนตกก่อนฤดูการทำไร่ทำให้ปริมาณฝุ่นละอองลดลง และจุดความร้อนก็ลดลงกว่าปีก่อนๆ

2) แม้โครงการรณรงค์ 60 วันงดเผานี้จะมีการดำเนินการในปี พ.ศ. 2559 ด้วย และจุดความร้อนก็ลดลง แต่กลับไม่สัมพันธ์กับปริมาณค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนที่มีอัตราค่อนข้างวิกฤติ จึงสรุปได้ยากว่าปัจจัยใดบ้างที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหามอกควันได้อย่างแท้จริง แต่อย่างน้อยที่สุดการบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่นนี้ ก็ค่อนข้างมีผลใกล้เคียงต่อการแก้ไขปัญหในพื้นที่เป็นอย่างมาก และยังเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติตามข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดนได้เกิดการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมด้วย โดยข้อจำกัดที่เกิดขึ้นคือการบังคับตามข้อตกลงอาเซียนนั้นเกิดขึ้นเฉพาะกับประเทศไทยเท่านั้น จึงไม่อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหในระดับภูมิภาคที่เห็นผลชัดเจนได้

กล่าวโดยสรุปจะพบว่าแนวทางในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหามอกควัน ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางของข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน แต่ไม่ได้เป็นกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงถึงกันเพราะไม่ได้มีความเกี่ยวข้องต่อกัน แต่ท้ายสุดกลับนำไปสู่เป้าหมายปลายทางเดียวกัน ทั้งนี้การบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนก็ยังคงมีประเด็นปัญหาในเรื่องของผลบังคับที่จะเกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ ซึ่งยังติดกับแนวทางของอาเซียนที่เป็นความผูกพันแบบหลวม การทำให้กฎหมายมีผลบังคับอย่างเด็ดขาดจึงทำไม่ได้ ในขณะที่การใช้ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยดูเหมือนจะเป็นแนวทางที่ดีแต่ก็ยังมีปัญหาเพราะบทบังคับที่อ่อน ไม่มีความชัดเจนในการสร้างกลไกในการบังคับใช้กฎหมายที่ประสบผลสัมฤทธิ์ได้ และยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง ทำให้ความพยายามในการแก้ไขปัญหายังไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวัง แต่แนวทางที่ปรากฏในระดับท้องถิ่นของไทยนั้นก็ก็เป็นแนวทางที่ดีและควรมีการพัฒนาต่อไปสู่การสร้างความร่วมมือระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศเพื่อจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนอย่างเป็นรูปธรรมและมีการบูรณาการองค์ความรู้ต่อไป

4. ข้อท้าทายต่อการจัดการปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน

ข้อท้าทายของการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น อาจแบ่งได้เป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) ข้อท้าทายจากการบังคับใช้กฎหมายในระดับภูมิภาคอาเซียน

ข้อท้าทายสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายในภูมิภาคอาเซียน คือ ข้อจำกัดในเรื่องวิถีอาเซียน (ASEAN way) ซึ่งมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายหรือข้อตกลงในภูมิภาคอาเซียนที่จะต้องกระทำโดยยืดหยุ่น และมีผลบังคับที่ค่อนข้างอ่อน อันสืบเนื่องมาจากเจตจำนงของกฎบัตรอาเซียนเองที่ตระหนักถึงความแตกต่างทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละประเทศอาเซียนที่แตกต่างกัน โดยลักษณะของความยืดหยุ่นและบังคับเชิงอ่อนเช่นว่านั้น ย่อมมีผลดีในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศที่ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละประเทศในการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง ทำให้ประเทศที่ไม่พร้อมไม่ต้องรับแรงกดดันจากนโยบายหรือกฎหมายของอาเซียน แต่ผลในทางลบที่เกิดขึ้นคือกฎหมายหรือข้อตกลงต่างๆ ของอาเซียนนั้นแทบจะบังคับให้ประสบผลสัมฤทธิ์ได้ค่อนข้างยาก การสร้างข้อตกลงในการจัดการกับปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนจึงกระทำได้เพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูล แลกเปลี่ยนเทคโนโลยี และการสร้างความร่วมมือในลักษณะทางการทูตระหว่างประเทศเท่านั้น แต่การจะช่วยแก้ไขปัญหาระหว่างกันในกลุ่มประเทศอาเซียน รวมถึงการเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้หลักกฎหมายที่มาจากข้อตกลงของอาเซียนย่อมเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม การยกเลิกหลักการวิถีอาเซียนก็เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในปัจจุบัน ด้วยเหตุและปัจจัยของอาเซียนที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้กฎหมายซึ่งกระทำโดยรัฐเอง ผ่านกลไกระดับย่อย เช่น ระดับองค์กรภาคประชาสังคม หรือหน่วยงานภาครัฐที่ต่ำกว่ารัฐบาลกลางอาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถเข้าถึงสังคมระดับย่อยได้มากกว่า⁴⁶ และจะช่วยทำให้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

2) ข้อท้าทายจากการบังคับใช้กฎหมายภายในท้องถิ่นของประเทศไทย

ข้อท้าทายที่ปรากฏจากการบังคับใช้ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบันคือข้อจำกัดของศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และปัญหาที่เกิดจากจิตสำนึกของคนในพื้นที่ซึ่งเป็นเรื่องที่ยืดหยุ่นได้ยาก โดยในส่วนปัจจัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาจากปัญหาในการจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอต่อการตรวจตราดูแลพื้นที่ที่เกิดการเผาและนำไปสู่ปัญหาหมอกควัน ในขณะที่หากพิจารณาโทษปรับที่เกิดจากข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเผาในที่โล่งนั้น ก็ยังคงมีอัตราที่ค่อนข้างต่ำ คือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ซึ่งแท้จริงแล้วก็สอดคล้องกับสภาพของความเป็นอยู่เกษตรกรที่มีรายได้น้อย แต่โดยโทษปรับดังกล่าว ย่อมทำให้ข้อบังคับระดับท้องถิ่นนี้ดูเบาและไม่น่าจะแก้ไขปัญหาได้ นอกจากนั้นแล้วการจัดการกับผู้ก่อปัญหาในพื้นที่ก็ทำได้ยาก เพราะผู้จุดไฟเผา มักจะไม่ปรากฏตัวในที่เกิดเหตุอยู่แล้ว จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ยากในการจับตัวผู้เผา ในขณะที่วิธีการเผาที่ดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่แทบจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ในชุมชน การห้ามเผาอย่างสมบูรณ์จึงเป็นไปได้ไม่ได้ แต่การกำหนดเวลาให้

⁴⁶ Martell, L., *The Sociology of Globalization*, pp.36-41.

เผาได้เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้มากกว่า จึงนำไปสู่แนวทางในการจัดการกับการเผา และการกำหนดช่วงระยะเวลาการห้ามเผา โดยนโยบายของภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิตของเกษตรกรเป็นอย่างดี ปัญหาในการจัดการโดยท้องถิ่นเองซึ่งน่าจะทำได้ง่ายที่สุดก็ยังคงมีความซับซ้อนในหลายประเด็นอันนำไปสู่การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และก่อให้เกิดผลในเชิงนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมควบคุมมลพิษ ในการกำหนดนโยบายจัดระเบียบการเผา และการประสานงานต่อหน่วยงานในท้องถิ่นต่อไป

3) ข้อท้าทายในการสร้างความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างประเทศ

เนื่องจากปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาที่มาจากทั้งพฤติกรรมเผาของประชาชนในเขตพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยเอง และประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านทั้งเมียนมาร์และลาวด้วย การจะบังคับใช้กฎหมายของส่วนท้องถิ่นไทยเอง จึงอาจแก้ไขเฉพาะเท่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้เท่านั้น แต่การจะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านไทยก็จะต้องใช้วิธีการเดียวกันกับที่ประเทศไทยใช้ด้วยคือจะต้องดำเนินการผ่านองค์กรระดับท้องถิ่นของประเทศเมียนมาร์และลาว โดยอาจต้องมีการสร้างความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังที่รัฐบาลไทยได้มีนโยบายในการสร้างความร่วมมือ แต่ปัญหาก็จะยังคงเกิดขึ้นอยู่เช่นเดิมว่าจะมีมาตรการใดในการสร้างความมั่นใจได้ว่าหน่วยงานระดับท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้านเราจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะแม้แต่หน่วยงานของประเทศไทยเองก็ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายได้ประสพผลสัมฤทธิ์เสียทีเดียว ความหวังในการสร้างความร่วมมือระดับทวิภาคีดังกล่าวจึงอาจเป็นไปได้เพียงแนวทางที่ก่อให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมมากกว่าข้อตกลงของอาเซียนที่มีลักษณะเป็นนโยบายกลางๆ แต่มีผลบังคับอ่อนเพียงเท่านั้น

4) ข้อท้าทายจากปัจจัยภายนอกการบังคับใช้กฎหมาย

เหตุการณ์ไฟป่าที่อินโดนีเซียนั้นมีปัจจัยที่กล่าวอ้างในเรื่องปรากฏการณ์เอลนีโญ ซึ่งก่อให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ และส่งผลต่อความชื้นหรือความแห้งแล้งของพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อันนำไปสู่ปัญหาการเกิดขึ้นของไฟป่าที่เกาะสุมาตรา ซึ่งกฎหมายย่อมไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกันปัญหาดังกล่าวได้ การแก้ไขปัญหาก็จะต้องมาจากการศึกษาทางวิทยาศาสตร์และภูมิศาสตร์ และสร้างเป็นแนวนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยกฎหมายย่อมมีบทบาทในการกำหนดความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ การสร้างความร่วมมือในการแจ้งเตือนปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาเป็นสำคัญ แต่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายในเชิงการเรียกร้องให้ผู้ก่อมลภาวะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย ย่อมเป็นไปได้ยากภายใต้บริบทความเป็นอาเซียน

ในขณะที่เหตุการณ์หมอกควันที่เกิดขึ้นในภาคเหนือของประเทศไทยมีปัจจัยที่ต้องตระหนักถึงทั้งเรื่องการเผาของประเทศไทยเพื่อนบ้านที่ต้องการขยายพื้นที่ในการทำการเกษตรอันเป็นการตอบรับต่ออุตสาหกรรมเกษตรที่ขยายตัวในปัจจุบัน และบางส่วนของภาคพื้นที่ในการเกษตรและพื้นที่ป่าของ

ประเทศไทย ซึ่งเป็นวิถีชีวิตของคนในพื้นที่อันแก้ไขได้ยาก เป็นปัจจัยที่ทั้งมาจากสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่เอง ซึ่งการแก้ไขปัญหาด้วยการใช้กฎหมายบังคับที่ไม่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม ย่อมไม่สามารถทำให้ปัญหาหมดไปได้ การจัดการกับปัญหาดังกล่าวจึงต้องดำเนินการผ่านโครงการรณรงค์และการสร้างจิตสำนึกของคนในชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจังได้ยาก และต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคมและชุมชน การจัดการกับปัญหาที่อยู่นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาด้วยกฎหมายนี้จึงเป็นข้อท้าทายประการหนึ่งต่อการจัดการกับปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนของอาเซียน

5. บทสรุป

มลพิษหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และจัดการแก้ไขได้ค่อนข้างยาก เพราะจะต้องอาศัยทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศ และการสร้างกฎหมายภายในเพื่อจัดการกับต้นเหตุของปัญหา โดยกฎหมายภายในที่จะบังคับและจัดการกับปัญหาได้นั้นจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงลักษณะเชิงพื้นที่ซึ่งประสบปัญหา ดังที่ปรากฏการแก้ไขปัญหายภายในประเทศไทยเอง ซึ่งดำเนินการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐระดับย่อย ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไป ทั้งรูปแบบของกฎหมายกลางของรัฐบาลและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหานี้ จะไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างประสบผล เนื่องด้วยโดยลักษณะของการเกิดขึ้นและผลกระทบของมลพิษนั้นมิได้ก่อผลกระทบในลักษณะเป็นการทั่วไปกับทุกพื้นที่ คงมีแต่เฉพาะพื้นที่ซึ่งประสบปัญหาเท่านั้นที่ต้องการมาตรการในการจัดการที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น และการบังคับในระดับท้องถิ่นย่อมสามารถทำได้สะดวกกว่าการจัดการโดยรัฐบาลซึ่งอยู่ห่างจากปัญหา และท้องถิ่นย่อมเข้าใจลักษณะเฉพาะและปัญหาของพื้นที่ตนเองได้ดีกว่ารัฐบาล การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่คนในท้องถิ่นและสำนึกร่วมกันของคนในท้องถิ่นจึงนำไปสู่การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่า

อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาด้วยท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเพียงพื้นที่เดียวย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษข้ามแดนได้อย่างเต็มที่ เพราะต้นเหตุของปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนโดยเฉพาะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยนั้นมีที่มาจากทั้งประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านด้วย การแก้ไขปัญหาด้วยจึงต้องมาจากผู้ที่มีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องกับปัญหามลภาวะทุกฝ่าย กล่าวคือหน่วยงานระดับท้องถิ่นของประเทศเมียนมาร์และประเทศลาวซึ่งเป็นพรมแดนเพื่อนบ้านติดกับประเทศไทยตอนบนและเป็นผู้ร่วมก่อมลพิษหมอกควันข้ามแดน จะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาด้วย โดยความร่วมมือระดับท้องถิ่นในทางระหว่างประเทศอาจเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยทำให้ปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดนได้รับการจัดการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมได้

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. (2560). แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันภาคเหนือ ปี 2560. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.
- จุมพต สายสุนทร. (2539). กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชนพร เมฆไพบูลย์. (2551). *มลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน: ภายใต้อุตกกลางอาเซียนว่าด้วยมลพิษของหมอกควันข้ามแดน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2551.
- วนิดา แสนจิตร, “มองเข้าไปในหมอกควันกับ ผศ.ดร.ศุทธิณี ภูมิศาสตร์ มช. เราควรจะเข้าใจเรื่องนี้อย่างไร,” สำนักข่าวประชาธรรม, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มี.ค. 2557 จากเว็บไซต์ www.ryt9.com
- ศุทธิณี ดนตรี. (2555). *รายงานวิจัยการจำแนกเชิงพื้นที่ของพื้นที่เผาไหม้เพื่อเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่ง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และแม่ฮ่องสอน*. แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.).
- “สิงคโปร์-มาเลเซียส่งทีมช่วยอินโดฯ ลูไฟป่า.” เดลินิวส์ออนไลน์ วันเสาร์ที่ 10 ตุลาคม 2558 สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2558 (available on <http://www.dailynews.co.th/foreign/353544>)
- สุดารัตน์ ต้นแก้ว. (2552). *ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Clarke, J. S. (2017). “Forest fires rage across Indonesia and dry seasons begins,” available on <http://www.unearthed.greenpeace.org>, August 8, 2017.
- Chirico, J. (2014). *Globalization: Prospects and Problems*. California: Sage Publication.
- Global Fire Monitoring Center. (2000). “The 1997-98 Air Pollution Episode in Southeast Asia Generated by Vegetation Fires in Indonesia”. IFFN No. 23 - December 2000, p. 68-71.
- Keck, Margaret E., and Sikkink, Kathryn. Deese, (2012), *Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics*. in David A. editor. *Globalization: Causes and Effects*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Lechner, F. J. (2009). *Globalization the making of world society*. West Sussex: Wiley-Blackwell.

- Martell, L. (2010). *The Sociology of Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Newell, P. (2012). *Globalization and the Environment: Capitalism, Ecology & Power*. Cambridge: Polity Press.
- Parudee Nguitragoon. (2012). "God-King and Indonesia: Renegotiating the Boundaries between Western and Non-Western Perspectives on Foreign Policy." *Pacific Affairs*, Vol. 85 (4), pp. 723-743.
- Qadri, S.T. ed. (2001). *Fire, Smoke, and Haze: The ASEAN Response Strategy*. Asian Development Bank.
- Scholte, J. A. (2005). *Globalization: A Critical Introduction*. (2nd edition). New York: Palgrave Macmillan.
- Tacconi, L. (2003). *Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implications*. CIFOR Occasional Paper No. 38.
- United Nations. (2006). 1938 Trail Smelter Case (United States, Canada), 16 April 1938 and 11 March 1941. Report s of International Arbitral Awards Volume III pp.1905-1982.
- 1957 Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) Arbitral Tribunal, November 16, 1957.
- 2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

Translated Thai References

- Charnaporn Makepiboon. (2551). *Transboundary Haze Pollution from Forest Fire: under ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Master of Laws Thesis. Faculty of Law, Thammasart University.
- Jumpot Saisuntorn. (2539). *International Law*. Bangkok: Thammasart University.
- Vanida Saenjit. "Look in to the haze with Associate Professor Dr. Suthini Dontri and Geographical of Chiang Mai University, how do we understand this issues." *Prachatham news*. Available in website <http://www.ryt9.com> (Search in March 15, 2014)
- "Singapore-Malaysia send the firefighter staffs to Indonesia." *Daily News online*. October 10, 2015 available on <http://www.dailynews.co.th/foreign/353544>

Suthini Dontri. (2555). *The Research of the Classification of Area for Burning in order to Precaution and Prevent of the Opened Air Burning: Case Study of Chiang Mai Lamphun and Mae Hong Sorn*. Thai Universities for Healthy Public Policies.

Sudarat Tonkaew. (2552). *Problems and Prospects concerning the Implementation of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Relation to Thailand*. Master of Laws Thesis Faculty of Law, Chulalongkorn University.

Pollution Control Department. (2560). *Plan of Action on the Prevention and Resolve of Haze Problem in Northern of Thailand B.E. 2560*. Bangkok: Pollution Control Department.

หน่วยงานผู้แต่ง: คณะสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย จังหวัดหนองคาย 43000 ประเทศไทย
อีเมลล์: eusebio_dk@yahoo.com

Affiliation: Faculty of Integrated Social Sciences, Khon Kaen University Nong Khai Campus, Nong Khai 43000, Thailand E-mail: eusebio_dk@yahoo.com