

กลไกเชิงสถาบันในการบริหารจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

Institutional Arrangements to Manage Transboundary
Environmental Problems¹

โสภารัตน์ จารุสมบัติ²

Soparatana Jarusombat²

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Political Science, Thammasat University, Thailand²

Email address: s.jarusombat@gmail.com



¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “กลไกการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน” (2560) สนับสนุนโดยศูนย์วิจัยดิเรกชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

บทคัดย่อ

ท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องการการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ โดยอาศัยพื้นฐานขององค์ความรู้ในหลายด้านผสมผสานกัน ในบรรดาปัญหาต่าง ๆ ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (Transboundary Environmental Problem) ถือเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นและมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการเป็นอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับทั้งในด้านผลประโยชน์ของการใช้ทรัพยากรและอำนาจในการบริหารจัดการที่มีขอบเขตกำหนดตามเงื่อนไขของการบริหารและการปกครองในทุกระดับ บทความนี้นำเสนอแนวทางและแนวคิดในการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนโดยเน้นกลไกเชิงสถาบัน 2 ด้าน คือ กฎหมาย และการบริหารจัดการ ขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้น การมีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแนวคิดและกลไกการบริหารจัดการปัญหาที่มีอยู่ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของการวางแนวทางการบริหารจัดการปัญหาในอนาคต

คำสำคัญ: ข้ามพรมแดน, มลพิษ, การบริหารจัดการ, กฎหมายระหว่างประเทศ

Abstract

In the context of globalization, new approach and concepts are crucial to deal with the complexity of environmental problems. Among those of the complexity, transboundary environmental problem is the one that needs institutional arrangement at several levels. This article identifies two aspects of institutional arrangement involved in the management of transboundary environmental problems: legal and management measures. The appropriate application of these two measures will be useful to support an effective management of transboundary environmental problems in the future.

Keywords: transboundary, pollution, management, international law

1. บทนำ

ด้วยความตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา จึงได้มีความพยายามในการหาแนวทางและมาตรการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนหลายลักษณะ ทั้งในด้านการกำหนดหลักการและการวางกรอบกติการ่วมกัน เช่น การประกาศกฎบัตรแห่งโลกเพื่อธรรมชาติ (World Charter for Nature) โดยระบุว่ารัฐจะต้อง “ประกันว่ากิจกรรมใด ๆ ภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของตนไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อระบบธรรมชาติที่ตั้งอยู่ในรัฐอื่น ๆ หรือพื้นที่นอกเหนือจากเขตอำนาจแห่งประเทศตน” หลักการที่ 2 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ปฏิญญาริโอ ที่ระบุว่า “รัฐจะต้อง...มีความรับผิดชอบประกันว่ากิจกรรมใด ๆ ภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของตนไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่ในรัฐอื่น ๆ หรือพื้นที่นอกเหนือจากเขตอำนาจแห่งประเทศตน” นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน 1989 (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context 1989) ซึ่งสะท้อน

วัตถุประสงค์อันเป็นที่ยอมรับทั่วไปที่จะต้องมี การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อ

1. ให้ความสำคัญอย่างชัดเจนต่อปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้ โดยการจัดให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยถือเป็นเครื่องมือที่จำเป็น เพื่อการพัฒนาคุณภาพของข้อมูลสนเทศที่จะนำเสนอต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อให้การตัดสินใจนั้นสอดคล้องกับหลักการด้านสิ่งแวดล้อม ใส่ใจต่อการลดผลกระทบร้ายแรงให้เหลือน้อยที่สุด โดยเฉพาะผลกระทบข้ามพรมแดน

2. จัดทำขั้นตอนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอนุญาตให้สาธารณชนมีส่วนร่วมและเตรียมการเพื่อบันทึกข้อมูลจากการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และ

3. จัดให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนการตัดสินใจเพื่อมอบอำนาจหรือดำเนินการตามโครงการที่เสนอ อย่างเช่นโครงการขนาดใหญ่

ในกรณีอาเซียนมีความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP) เป็นตราสารทางกฎหมายที่วางรากฐานในการแก้ปัญหาหมอกควันจาก

หมอกควัน โดยมาตรา 3 ของ AATHP ได้วาง
หลักการไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. *หลักการไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย
ต่อรัฐอื่น* แม้ว่ารัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอธิปไตย
ในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตน
เท่าเทียมกัน แต่ก็มีควมรับผิดชอบที่จะต้อง
ทำให้แน่ใจว่ากิจกรรมที่กระทำขึ้นภายในเขต
อำนาจอธิปไตยของตนจะไม่ก่อให้เกิดความ
เสียหายต่อรัฐอื่น จึงแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตย
ก็ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่าง
ประเทศ

2. *หลักความร่วมมือ* กำหนดหน้าที่ในการ
ร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้านด้วยการ
ปรึกษาหารือ หรือการเจรจา ในกรณีที่มีการปฏิบัติ
ของรัฐอาจจะส่งผลกระทบต่อรัฐบริเวณโดยรอบ
รัฐนั้นจะต้องแจ้งให้รัฐอื่น ๆ ที่คาดว่าจะได้รับ
ผลกระทบทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรึกษา
หารือกัน และเจรจาหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

3. *หลักการใช้ความระมัดระวังล่วงหน้า* ใน
กรณีที่มีความเสี่ยงว่าการประกอบกิจกรรมใด
จะก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น หรือลดความ
รุนแรงของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น แม้ว่าจะยัง
ไม่มีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์จะเกิดความเสียหาย
ขึ้นอย่างชัดเจนก็ตาม เพราะความเสียหายอาจ
รุนแรงเกินกว่าที่จะเยียวยาให้กลับคืนดังเดิมได้

4. *หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน* รัฐสามารถ
แสวงหาผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ
ของตน ด้วยการตอบสนองความต้องการของคน
รุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบในทางลบต่อความ
ต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต เพื่อให้เกิด
ความคุ้มค่าของทรัพยากร และเป็นแนวทาง
ในการพัฒนาประเทศที่หยุดยั้งความยากจนลงไปได้

5. *หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน* ผู้ที่มี
ส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในการดำเนินการ
ด้านมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รัฐภาคีควร
ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมไปถึงชุมชนท้องถิ่น
องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน เกษตรกร
เข้ามามีส่วนร่วมด้วยตามความเหมาะสม เพื่อให้
สามารถร่วมกันวางแผนและปฏิบัติ

เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมา ปัญหา
สิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนในระดับโลก โดยเฉพาะ
ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับความ
สนใจในแวดวงวิชาการอย่างกว้างขวาง
มีงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาเกี่ยวกับกลไกและ
มาตรการในการจัดการปัญหานี้ ขณะที่ปัญหา
สิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนในระดับภูมิภาคและ
ระดับท้องถิ่นยังไม่มีการศึกษาเท่าที่ควร โดยเฉพาะ
ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ปัญหา
หลายเรื่องยังคงเป็นปมปัญหาใหญ่ที่ท้าทาย
การบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ ดังเช่น

กรณีปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2540-2541 ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อีกทั้งสร้างความเสียหายแก่ภูมิภาคอาเซียนเป็นมูลค่าถึง 9,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

นอกจากนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนในระดับท้องถิ่นก็เป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่นับวันจะทวีความซับซ้อนมากขึ้น อันเนื่องจากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ทางด้านเศรษฐกิจที่แพร่กระจายไปทุกแห่ง ส่งผลต่อวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนและก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหามลพิษที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นต้องรับมืออย่างมากกว่าในอดีต ซึ่งลำพังเพียงหน่วยงานท้องถิ่นหน่วยเดียวอาจไม่สามารถทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากร ความรู้และเทคโนโลยีต่าง ๆ ท้องถิ่นบางแห่งอาจต้องเผชิญกับปัญหาที่มาจากภายนอกพื้นที่ เช่น การลักลอบทิ้งขยะ เป็นต้น

ความน่าสนใจ คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมในหลายภูมิภาคมีลักษณะที่ข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รวมถึงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่เป็นทั้งผู้ก่อให้เกิดปัญหาและผู้ได้รับผลกระทบ

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ฉะนั้น การศึกษาวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ทั้งในเชิงกฎหมาย และการบริหารจัดการที่ประเทศไทยใช้อยู่ จะมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวนี้ได้เป็นอย่างดี

2. ความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (Transboundary Environmental Problems)

สิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนทั้งโลก การทำลายสิ่งแวดล้อม ณ ที่หนึ่งของโลก อาจกระทบต่ออีกซีกโลกหนึ่งที่ห่างไกลออกไป ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสรรพสิ่งในโลกเป็นอย่างมาก บางครั้งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ เนื่องจากธรรมชาติของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ข้ามพรมแดนนั้น มีลักษณะข้ามเขตแดน หรือนัยหนึ่ง คือ มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ นอกจากนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนยังเป็นปัญหาที่ทำลายทางการบริหารจัดการด้วยเหตุผลประการสำคัญ คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเกี่ยวพันกับเรื่องของการเสาะแสวงหาและฉวยใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพัฒนา

อุตสาหกรรม (Industrialization) ของแต่ละประเทศ ซึ่งเกี่ยวพันกับประเด็นเรื่องการแสวงหาและการเข้าการใช้อย่างไม่เสมอภาคกันระหว่างรัฐพัฒนาและกำลังพัฒนา

“Boundary” สำคัญอย่างไรกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำว่า Boundary หรือ อาณาเขต ตามความหมายของพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 จะหมายถึง “แนวพรมแดน หรือ แนวแบ่งเขต” ซึ่งการแบ่งพรมแดน หรือการแบ่งเขตอำนาจการปกครองนั้นส่งผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะ “ข้ามพรมแดน”

อาณาเขตสำคัญอย่างไรกับสิ่งแวดล้อม? ภายใต้มุมมองของอาณาเขตและเส้นแบ่งเขตของอำนาจรัฐ “ทรัพยากร” ที่มีอยู่ในอาณาเขตนั้น ๆ จึงมีความสำคัญต่อรัฐอย่างยิ่งในการจัดสรร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น “แนวพรมแดน” จึงเป็น “เครื่องยืนยัน” อาณาบริเวณเขตรับผิดชอบของแต่ละรัฐ และการจัดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การดำเนินงานของแต่ละประเทศอย่างไรก็ดี การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทางการเมืองมีความเชื่อมโยงกัน

อย่างปฏิเสธไม่ได้ เนื่องจากหน้าที่ของการป้องกันและการใช้สอยทรัพยากรอย่างยั่งยืน ยังเป็นหน้าที่หลักที่ “รัฐ” รับผิดชอบ ดังนั้น อาณาเขตจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เขตดินแดนของแต่ละรัฐ

เมื่อแนวพรมแดนมีความสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากร กระนั้น แหล่งทรัพยากรธรรมชาติมิได้จำกัดอยู่ในอาณาเขตของแต่ละรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่ทว่าทรัพยากรทางธรรมชาตินั้นกำเนิดขึ้นก่อนกรอบความคิดของการแบ่งเส้นกันพรมแดนจะเกิดขึ้น ดังนั้น การจัดการทรัพยากรข้ามพรมแดนและ “การจัดการทรัพยากรร่วมกัน” (Joint Management) จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีแหล่งทรัพยากรร่วม ประกอบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่เพิ่มทวีขึ้น ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับสากล ที่ทำให้รัฐต้องตระหนัก และวิเคราะห์ถึงความจำเป็นของการบริหาร จัดสรร และดูแล แหล่งทรัพยากรร่วมกัน

ในรายงานของ UNEP กล่าวถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไว้ว่า พืชพันธุ์ สัตว์ป่า สิ่งมีชีวิตตัวเล็กตัวน้อย ผืนน้ำ ระบบสภาวะอากาศ และองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งสรรค์สร้างสิ่งแวดล้อมรวมทั้งผู้คนไม่ได้ดำรงอยู่เพียงภายใต้

เขตอำนาจรัฐ มากกว่านั้น มันข้ามผ่านพรมแดนทางการเมืองระหว่างชาติต่าง ๆ เมื่อสิ่งเหล่านี้ (ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน-ผู้เขียน) เกิดขึ้น ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความสนใจร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นและกระทบต่อพื้นที่ทางธรรมชาติ ทรัพยากร ระบบและเผ่าพันธุ์ที่อพยพ สิ่งเหล่านี้เรียกได้ว่า “ข้ามพรมแดน” นอกจากนี้ปัญหาในปัจจุบันแสดงถึงความท้าทายร่วมกันของมวลสมาชิก ความขัดแย้งสามารถที่จะเกิดขึ้นเมื่อใดที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสาเหตุในชาติ ๆ หนึ่งที่กระทบต่อชาติอื่นในทางกลับกันรัฐชาติเพื่อนบ้านบ่อยครั้งที่มีมักจะประสบปัญหาที่เหมือนกันเกี่ยวข้องกับทั้งสาเหตุของการเปลี่ยนของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ใกล้เคียงกัน และต่อผลกระทบต่อผู้คนและแหล่งที่อยู่อาศัย (United Nations Environment Program, 2008, pp.4)

รายงานของ **Save Drinking Water Foundation-SWDF** (2017) เรื่อง มลพิษข้ามพรมแดน (Transboundary pollution) กล่าวว่า มลพิษข้ามพรมแดน คือ มลพิษซึ่งเกิดขึ้นในประเทศหนึ่งแต่กระทบและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศอีกประเทศหนึ่งในลักษณะข้ามพรมแดน ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำหรือทางอากาศ มลพิษดังกล่าวนี้อาจจะ

ส่งทอดผ่านระยะทางยาวไกลกว่าหลายร้อยหลายพันกิโลเมตรนี้เป็นเหตุผลที่ทำให้จึงเรียกว่า มลพิษข้ามพรมแดน โดยลักษณะปัญหาของมลพิษข้ามพรมแดนนี้ก็คือ การที่มลพิษของที่ที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งหรือประเทศอื่น ๆ อีกปัญหาหนึ่งก็คือ เนื่องมาจากสิ่งมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่อย่างโลกนั้นมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก (All things connect) ดังนั้น มลพิษที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อประเทศที่อยู่ห่างไกลก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น สภาวะหมอกควันที่อาร์กติก (Arctic Haze) เป็นต้น

กรีนพีซ ประเทศไทย (ม.ป.ป.) เห็นว่าสาเหตุแห่งการเกิดขึ้นของปัญหาสิ่งแวดล้อม/มลพิษข้ามพรมแดนล้วนอาจไม่จำเป็นต้องเกิดจากธรรมชาติเสมอไป ตัวอย่างเช่น ระบบนิเวศป่าเขตร้อน (เช่น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้) มีฤดูกาลแห้งไฟเป็นวัฏจักร แต่ไฟที่ลุกไหม้และหมอกควันไฟที่แผ่ขยายปกคลุม เกาะสุมาตรา กะลิมันตัน สิงคโปร์ มาเลเซีย และบางส่วนทางภาคใต้ของไทยในขณะนั้นนั้นมิใช่วัฏจักรแห่งฤดูกาลแต่มนุษย์เข้าไปมีบทบาทอย่างสูง และที่สำคัญมากกว่านั้น คือ บทบาทของกระบวนการเปลี่ยนธรรมชาติให้เป็นสินค้า ในที่นี้คือ อุตสาหกรรม ปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ

ข้ามชาติ ในขณะที่ “ชุมชน” ในพื้นที่ตกเป็นแพะรับบาปในฐานะเข้าไปจุดไฟเผาเพื่อหักล้างถ่วงน้ำหนักไฟและหมอกควันพิษนี้มีมากกว่าครึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ที่รัฐบาลอินโดนีเซียประกาศห้ามให้มีการสัมปทานตัดไม้ เพื่อปลูกป่าลมน้ำมันและไม้อะคาเซียเพื่อทำเยื่อกระดาษ (forest moratorium) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอินโดนีเซียพยายามเอาผิดกับบริษัทที่ละเมิดเหล่านั้นซึ่งมีนับร้อย แต่ก็ทำได้อย่างจำกัด (ธารา บัวคำศรี, 2558, หน้า3)

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าคำอธิบายของกรีนพีซในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนนั้นมีความสัมพันธ์กับคำศัพท์อย่างน้อย 4-5 คำ คือมลพิษข้ามพรมแดน มนุษย์ รัฐบาลและชุมชน นายทุน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในทำนองเดียวกันนี้เราอาจจะพบคำอธิบายที่คล้ายคลึงกันได้ไปปรากฏอยู่ในกลุ่มของนักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่พูดถึงประเด็นเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน เช่น

งานของ Xue Hanqin (2003) ใน “Transboundary Damage in International Law” กล่าวถึง ความเสียหายข้ามพรมแดนไว้ว่า ความเสียหายข้ามพรมแดน (Transboundary damage) ถูกกล่าวอ้างถึงความเสียหายของสิ่งแวดล้อม (environmental damage) ซึ่งมี

สาเหตุต้นตอมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในรัฐหนึ่ง และส่งผลกระทบต่อข้ามเขตแดนไปยังอีกรัฐหนึ่งหรือรัฐอื่น ๆ ซึ่งรูปแบบของความเสียหายข้ามพรมแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นอาจแบ่งประเภทได้ตั้งแต่มลพิษทางน้ำข้ามพรมแดน มลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนและความเสียหายที่เกิดมาจากผืนแผ่นดินแต่กระทบต่อมหาสมุทรข้ามพรมแดน รวมถึงมลพิษการรั่วไหลของน้ำมันข้ามพรมแดน นอกจากนี้แล้วในขณะที่กฎหมายระหว่างประเทศบางฉบับกำหนดกฎเกณฑ์มาตรการของการที่รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย กฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับยังคงกำหนดเพียงมาตรการอย่างกว้างที่รัฐต้นเหตุจะต้องรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยปราศจากรายละเอียดปลีกย่อย

เช่นเดียวกับงานของ S. Jayakumar และคณะ (2015) เรื่อง “Transboundary Pollution: Evolving Issues of International Law and Policy” อธิบายว่า การเกิดปัญหามลพิษข้ามแดนนั้นไม่ได้จำกัดอยู่แค่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่หวาดันกำเนิดของมลพิษอาจเกิดภายในหนึ่งประเทศและส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ก็ย่อมได้ ไม่ว่าจะเป็นน้ำมันที่รั่วไหลในเขตประเทศหนึ่งก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน

หมอกควันจากกิจกรรมทางการเกษตรหรืออุตสาหกรรมในหนึ่งประเทศก็อาจแพร่กระจายทางอากาศไปสู่ประเทศอื่น มลพิษที่อยู่บริเวณต้นน้ำในต่างประเทศอาจจะลดคุณภาพของน้ำในประเทศที่อยู่ปลายน้ำ หรือแม้กระทั่งการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสีจากโรงงานผลิตนิวเคลียร์ในประเทศหนึ่งอาจจะกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมอันรุนแรงให้แก่ประเทศอื่นได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ยังมีคำอธิบายที่ปรากฏอยู่ในงานของนักวิจัยด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐ (State) และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International relations) เช่น

Reinhard Drifte (2003) ในงาน *Transboundary pollution as an issue in Northeast Asian regional politics* กล่าวถึง มลพิษข้ามพรมแดน (Transboundary pollution) ว่า “มันเป็นส่วนหนึ่งของวาระสิ่งแวดล้อม (environmental agenda) ซึ่งรวมไปถึงความไม่เพียงพอของทรัพยากร (พลังงาน วัตถุดิบ และอาหาร) และทรัพยากรธรรมชาติ (พื้นดิน และป่า) การสูญเสียความแตกต่างทางชีวภาพ (สัตว์ และพันธุ์พืช) และภัยธรรมชาติ (โลกร้อน และการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล) ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่ได้รับการตระหนักร่วมกันในโลกยุคหลังสงครามเย็นและเป็นผล

ของการเพิ่มขึ้นของการยึดเอารัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) และมุมมองเชิงการทหารของ ความมั่นคงต่อความมั่นคงของมนุษย์”

Gunilla Ölund Wingqvist (2014) ในงานวิจัยของเธอ เรื่อง *How to define a regional environmental problem A theoretical input to prioritizing future regional development cooperation in Sub-Saharan Africa* ได้กล่าวถึงคำว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมว่า อันที่จริงแล้วคำนี้มีปัญหาและมีลักษณะสัมพัทธ์ (relativism) ขึ้นอยู่กับกาลเวลา เพราะเวลาหนึ่งเราอาจบอกว่าสิ่งนี้ไม่เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่พอเวลาผ่านไปเราอาจจะมองสิ่งนั้นคือปัญหาสิ่งแวดล้อม

ความซับซ้อนอีกอย่างของคำว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ก็คือ การที่คำ ๆ นี้เกี่ยวพันกับเรื่อง 3 เสาหลักของปัญหาเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน บางครั้งมีความยุ่งที่เราจะแยกปัญหาสิ่งแวดล้อมออกจากเรื่องปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้น นักวิชาการหลายคนเสนอว่า เราควรจะพูดถึงปัญหาความยั่งยืนหรือความท้าทายที่ยั่งยืนแทน (sustainability problems or sustainability challenges) ในงานของ Wingqvist เสนอว่า เราควรจะพูดถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมในฐานะของเสาหลักสีเขียวของการพัฒนาที่ยั่งยืน (green

pillar of sustainable development) ถึงแม้ว่ามันจะมีปัญหาที่ซ้อนทับกันกับเรื่องของเขตแดนของรัฐ ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญในเชิงสังคม เศรษฐกิจ และบ่อยครั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมไปไกลมากไปกว่าเรื่องของสิ่งแวดล้อม

สำหรับปัญหาว่า อะไรคือปัญหาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค หรือนัยหนึ่ง “ข้ามพรมแดน” หรือ “ระหว่างประเทศ” หรือไม่นั้น Wingqvist นิยามปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องพรมแดนและมุมมองรับรู้ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ จากคำอธิบายดังกล่าว ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเป็นเรื่อง “ระหว่างประเทศ” ถ้าหากว่าผลของกิจกรรม (อันก่อให้เกิดมลพิษ) นั้นไม่ได้มีผลแก่ประเทศใดประเทศหนึ่งหรือในทางตรงข้าม คือ ข้ามพรมแดนอาณาเขตของรัฐ และจากนิยามดังกล่าวทำให้ความเป็นภูมิภาคหรือความเป็นระหว่างประเทศของปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงสามารถถูกเชื่อมโยงต่อคำ 3 คำ คือ สาเหตุ (cause) ผลกระทบ (impact) และ/หรือ การตอบสนองต่าง ๆ (response) (Wingqvist, 2014, pp.5)

สาเหตุ ถึงแม้ว่าสาเหตุโดยตรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในที่ที่หนึ่ง (เช่น ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม และกิจกรรม

อันเกิดจากการทำเกษตรกรรม เป็นต้น) แต่ทว่าสาเหตุดังกล่าวสามารถเป็นเรื่องระหว่างประเทศหรือเรื่องในภูมิภาคได้เนื่องจากโลกมีความเชื่อมต่อกันโดยเฉพาะในแง่ของตลาด ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาในประเทศหนึ่งอาจขึ้นอยู่กับความต้องการซื้อ (demand) ในอีกประเทศหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ความต้องการในวัสดุก่อสร้างของรัฐ a อาจจะทำให้รัฐ b ต้องทำลายธรรมชาติในรัฐตัวเองเพื่อตอบสนองกลไกตลาด เป็นต้น

ผลลัพธ์/ผลกระทบ จะเห็นว่าผลลัพธ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจถูกมองว่าเป็นเรื่องของถิ่นเรื่องภายในชาติใดชาติหนึ่ง ภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง และในระดับโลก ทั้งนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นในรัฐหนึ่ง ๆ สามารถที่จะกลายมาเป็นเรื่องระหว่างประเทศเนื่องเพราะ

- 1) ผลกระทบที่มีลักษณะข้ามเขตแดน
- 2) กิจกรรมที่ส่งผลกระทบในทางลบต่อโลกโดยส่วนรวม
- 3) ผลกระทบตกแก่ประเทศหลาย ๆ ประเทศ
- 4) ความรู้สึกของพลเมืองที่มากเกินไปกว่ามองว่ามลพิษดังกล่าวเป็นเรื่องภายในรัฐ หากแต่เป็นเรื่องที่โลกควรสนใจ หรือการที่พลเมืองของประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจต่อประเทศผู้ที่ได้รับผลกระทบ และ

5) แม้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอาจจะไม่ได้มีเจตนามาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมดังกล่าวอาจจะเป็นต้นเหตุที่มาของปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาหมอกควัน รวมถึงขยะของเสียจากสินค้าอิเล็กทรอนิกส์

การตอบสนอง เช่นเดียวกันว่าการตอบสนองอาจถูกทำให้มีขึ้นในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ ประเภทและระดับของการตอบสนองโดยทั่วไปเชื่อมโยงกับประเภทและระดับของความท้าทายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคเรียกร้องให้มีความร่วมมือในการตอบสนองในระดับภูมิภาค และในระดับที่แตกต่างกันเรียกร้องความร่วมมือในการตอบสนองที่ต่างกันอย่างออกไป แต่อย่างไรก็ดี แม้กระบวนการตอบสนองจะเกิดขึ้นในระดับชาติหรือท้องถิ่น แต่การตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศก็มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้ง ซึ่งทั้งหมดนี้วางอยู่บนฐานของระบบนิเวศน์หรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยกระบวนการนี้ก็เกินไปเพื่อจัดการต่อประเด็นปัญหาซึ่งเกิดและเกี่ยวข้องกับประเด็นที่มากเกินไปกว่า (beyond) เรื่อง รัฐบาล ซึ่งจะต้องได้รับการตอบสนองร่วมกันข้ามพรมแดน

ในขณะที่Wingqvist เล็งเห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาข้ามพรมแดน Amit Pandya และ Ellen Laipson มองว่าความซับซ้อนเหล่านี้ถือเป็นโอกาสอันดี

ในงานเรื่อง Transnational Trends: Middle Eastern and Asian Views นั้น Pandya และ Laipson (2008) เริ่มจากอธิบายว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน เราไม่อาจพิจารณาเพียงธรรมชาติของปัญหามลพิษดังกล่าว หากยังต้องสนใจเรื่องบริบททางสังคมภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นและการตอบสนองเชิงสถาบันที่ก่อรูปก่อร่างขึ้น ความแตกต่างของประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศต่าง ๆ นั้นเรียกร้องต้องการกระบวนการจัดการที่มีรายละเอียดและมีความหลากหลาย ซึ่งรูปแบบของกระบวนการตอบสนองต่อปัญหาอาจจะมาจากข้อตกลงที่เป็นทางการระหว่างคู่สัญญา หรือจากหลากหลายฝ่าย ชุมชนท้องถิ่นโดย NGO และรัฐบาลท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม Pandya and Laipson กล่าวว่า “ในขณะที่กระบวนการตอบสนองที่เกิดขึ้นอาจจะถูกจำกัดโดยข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง แต่มันก็ชี้ให้เห็นถึงพลวัตจากระดับความหลากหลายของกระบวนการแทรกแซงที่เกิดขึ้น

(มีการหักท้วงจากหลายฝ่าย-ผู้เขียน) ยังมีפקกล่าวถึงว่านักวิชาการบางคนไม่ได้มองว่านี่คือข้อจำกัด หากแต่เป็นช่องทางที่เหมาะสม และเป็นโอกาสในการสร้างสถาบันที่มีความหลากหลายอันเนื่องมาจากเสียงที่หลากหลายที่จะนำพวกเขาไปสู่การแก้ปัญหาได้” (Pandya and Laipson, 2008, pp.23)

ท่ามกลางการพูดถึงเรื่องปัญหาข้ามพรมแดน ผู้ที่มองเห็นปัญหาของระดับความต้องการที่หลากหลายของปัญหาข้ามพรมแดน และเสนอแนวทางแก้ปัญหา คือ Noah D. Hall (2007) ในงาน *Transboundary Pollution: Harmonizing International and Domestic Law* เขาเริ่มจากอธิบายว่าเนื่องเพราะปัญหามลพิษข้ามแดนเป็นเรื่องที่ไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่งและส่งผลแค่ในประเทศนั้น หากแต่ยังมีศักยภาพเพียงพอที่จะส่งผลไปตกแก่รัฐข้างเคียงและรัฐอื่น

โดยสรุป จะเห็นว่าความหมายโดยรวมของ “ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน” คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในรัฐหนึ่ง แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นอาจส่งผลต่ออีกรัฐหนึ่ง หรือรัฐอื่น ซึ่งความเสียหายหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอาจหมายถึงถึง ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อากาศ ฝุ่นดิน และน้ำมันรั่ว

ไหลทางทะเล ซึ่งอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศ

ในแง่ของความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน คือ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐ ซึ่งอาจพัฒนากลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ และเนื่องด้วยสรรพสิ่งในโลกล้วนสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก (all things connect) การที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นที่ใดที่หนึ่งของโลกย่อมที่จะกระทบต่อพื้นที่อื่น ๆ ที่ห่างไกลออกไปด้วย นอกจากนี้แล้วเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนมีความสลับซับซ้อนซึ่งบางครั้งเกี่ยวกับขอบเขตของขนาดและแรงจูงใจในการปัญหาของรัฐต่าง ๆ ดังนั้นสิ่งที่จะต้องตระหนักด้วย คือ ความสำคัญของกลไกในการจัดการปัญหา จากที่ทบวงงานเขียนข้างต้นพบว่า การจัดการเพียงมิติภายในรัฐใดรัฐหนึ่งไม่เพียงพอ หากต้องพิจารณามิติอื่น ๆ และความต้องการอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ วิธีการในการเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอาจต้องพิจารณาถึงเครื่องมือ เช่น ที่ Hall เสนอว่า ให้มีการประสานเชื่อมโยงของกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายในภูมิภาคเข้าด้วยกัน หรือที่ Charles F. Mason และคณะ (n.d.) เสนอให้นำนโยบาย

ทางการค้ามาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างแรงจูงใจต่อการแก้ปัญหาข้ามพรมแดน เป็นต้น

3. กลไกเชิงสถาบัน

ในการพิจารณากลไกเชิงสถาบันในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน อาจพิจารณาได้จากกฎหมายที่กำหนดบทบาทการบริหารจัดการ ตลอดจนลักษณะขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการนั้น ๆ หรือลักษณะทางความร่วมมือและเครือข่ายที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว โดยสามารถพิจารณาได้จาก 2 มิติ ประกอบด้วย มิติทางกฎหมาย และมิติทางการบริหารจัดการ

มิติทางกฎหมาย

การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติเชิงกฎหมาย โดยจะเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ (ASEAN Agreement on Conservation of Nature and Natural Resources 1985: ACNNR) (ASEAN Cooperation on Environment, 1985) เกิดจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 18 ในปี พ.ศ. 2528 โดยเล็งเห็นถึงความ

สำคัญของทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีต่อปัจจุบันและอนาคต โดยมุ่งเน้นไปที่ภาวะพึ่งพาอาศัยของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ภายในระบบนิเวศ และความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะทำให้การอนุรักษ์ประสบความสำเร็จ ดังนั้น ความตกลงดังกล่าวจึงมีเป้าหมายเพื่ออนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ACNNR เป็นความตกลงที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย โดยกำหนดให้ประเทศภาคีนำบางส่วนของความตกลงไปปรับใช้อย่างเหมาะสมตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ เพื่ออนุรักษ์ไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดย ACNNR ได้กล่าวถึงทรัพยากรที่มีร่วมกันไว้ว่าประเทศภาคีสมาชิกพึงร่วมมือในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยคำนึงถึงอำนาจอธิปไตย สิทธิ และผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังเปิดช่องทางในการทำความตกลงร่วมระหว่างประเทศภาคีในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เฉพาะเจาะจงร่วมกัน

ความคิดริเริ่มในการจัดการพื้นที่พรุในอาเซียน (ASEAN Peatland Management Initiative: APMI) เกิดจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 9 ในปี พ.ศ. 2545 เนื่องจาก

การลดลงของพื้นที่พรุในภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ APMI มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เสริมสร้างความเข้าใจและเพิ่มศักยภาพในการจัดการพื้นที่พรุในภูมิภาค (2) ลดสถานการณ์การเกิดไฟป่าในพื้นที่พรุและหมอกควันพิษข้ามพรมแดนในภูมิภาค และ (3) สนับสนุนการปฏิบัติการในระดับชาติและท้องถิ่นในเรื่องการจัดการพื้นที่พรุและป้องกันไฟป่า APMI เป็นกลไกส่งเสริมการจัดการพื้นที่พรุอย่างยั่งยืนภายในภูมิภาคผ่านการปฏิบัติงานร่วมกันในประเทศสมาชิกเพื่อวิถีชีวิตที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม APMI เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน (Transboundary Haze Pollution) อันเกิดจากไฟป่าในพื้นที่พรุและไม่ได้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย เพียงแต่เป็นความตกลงที่พยายามสร้างความร่วมมือภายในภูมิภาค นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า APMI ไม่ได้มีแนวทางที่ชัดเจนในการไม่ได้มีแนวทางที่ชัดเจนในการลดพื้นที่พรุที่เสียหาย รวมไปถึงไม่ได้มีแนวทางที่ชัดเจนในการลดความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (biological diversity) ในพื้นที่พรุ

พิธีสารเคียฟ (Kiev Protocol) (United Nations Economic Council of Europe, 2003) เป็นพิธีสารทางสิ่งแวดล้อมแรกที่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย โดยพิธีสารเคียฟให้ความ

สำคัญกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) กระบวนการเจรจาพิธีสารเคียฟเป็นไปภายใต้สภาเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Council of Europe: UNECE) อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของสหประชาชาติที่สนใจสามารถร่วมลงนามได้ พิธีสารเคียฟมีจุดประสงค์เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน พิธีสารเคียฟมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายเช่นเดียวกับความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ คือ กำหนดให้ประเทศภาคีบังคับใช้กฎหมายตามพิธีสารตามสมควร พิธีสารเคียฟ กล่าวถึง EIA และ SEA ไว้ในลักษณะ “ข้ามพรมแดน” (Transboundary) คือ ให้ปรับใช้ EIA และ SEA และหลักการทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อย่างเหมาะสมในประเทศภาคีซึ่งมีได้จำกัดอยู่เพียงประเทศในยุโรป นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าพิธีสารเคียฟนั้น มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะทั่วไป

มติทางการบริหารจัดการ

ตามแนวทางของ UNEP ซึ่งกล่าวว่าการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมต้องเป็นการทำงาน

ร่วมกันหลายระดับ โดยการนำของ 3 ตัวแสดงหลัก อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจะเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อม โดยผูกมัดกับระเบียบและแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หากพิจารณาตามลักษณะขององค์กรที่บริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ดังที่ เลลี นูร์ฮิเดยาห์ (Nurhidayah, 2014, pp.11-13) ได้กล่าวถึงสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ในความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP) มีลักษณะการตัดสินใจที่วางอยู่บนฐาน “วิถีอาเซียน (ASEAN Ways)” คือ การตัดสินใจดำเนินนโยบายจากฉันทามติของประเทศสมาชิก เพื่อให้การดำเนินนโยบายได้รับความร่วมมือจากทุกประเทศสมาชิกที่ลงนาม อาเซียนเป็นองค์กรความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ระดับภูมิภาค รวมไปถึงความร่วมมือเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และมีหน่วยงานย่อยที่ดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม คือ ความร่วมมืออาเซียนในด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Cooperation on Environment) โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึงปกป้องทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ อันเดรอส คลินเก้ ได้กล่าวถึงองค์กรที่บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคว่า ต้องพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตั้งคณะกรรมการเพื่อให้เกิดการพัฒนาภายในองค์กร รวมถึงพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กร เครือข่าย และความร่วมมือต่าง ๆ

นอกจากนี้ ไชมอน มาร์สเดน ได้กล่าวถึงองค์กรที่บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (Marsden, 2012, pp.5) เช่น คณะกรรมการปกป้องสิ่งแวดล้อมภายใต้ (ระบบ) แอนตาร์คติก (Committee on Environmental Protection under the Antarctic System) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญาว่าด้วยการปกป้องแอนตาร์คติก หรือ Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (The Secretariat of the Antarctic Treaty, 1998) โดยสมาชิกภาคีมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อเป็นคณะกรรมการ สนธิสัญญายังเปิดกว้างให้ประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกภาคีเข้าร่วมสังเกตการณ์ได้ นอกจากนี้ สนธิสัญญาดังกล่าวยังเปิดกว้างกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการทางวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ทั้งนี้ มาร์สเดน ยังได้กล่าวถึงสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและ

ทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature: IUCN) ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่สมาชิกมีทั้งรัฐและองค์กรภาคประชาสังคม โดยทำหน้าที่ในการให้ความรู้และเครื่องมือในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม IUCN มีสถานะเป็นเครือข่ายทางสิ่งแวดล้อมที่มีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายที่สุดในขณะนี้

นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนในมิติทางการบริหาร อาจพิจารณาได้จากลักษณะความร่วมมือ (Collaboration) และเครือข่าย (Network/ Partnership) ใดๆก็ตาม มิติระหว่าง “ความร่วมมือ” และ “เครือข่าย” นั้น ไม่ได้มีการแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยได้มีการแบ่งระดับความร่วมมือออกเป็นหลายระดับ คือ ความร่วมมือในระดับโลก (Global/International Level) ความร่วมมือในระดับภูมิภาค (Regional Level) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งแยกระหว่าง “ความร่วมมือ” และ “เครือข่าย” (Marsden, 2012, pp.8-9) ชัดเจนกว่าการบริหารจัดการในระดับภูมิภาค กล่าวคือ ความร่วมมือของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจะเป็นการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีลักษณะและอยู่ในระดับเดียวกัน นอกจากนี้ เครือข่ายของ

การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจะเป็นการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีสถานะไม่เท่ากัน (Asymmetric Interaction) เช่น UNEP กับเครือข่ายทะเลทางภูมิภาค และการทำงานดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับของ UNEP

4. ประเทศไทยกับการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน: กรณีปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเล

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในที่ประสบกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดนทั้งในฐานะผู้ก่อให้เกิดปัญหา และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะนับตั้งแต่หลังศตวรรษที่ 21 ที่ประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงในภูมิภาคอาเซียนที่มีการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การแสวงหาและใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น แต่ในทางกลับกันกลุ่มประเทศเหล่านั้นกลับขาดองค์ความรู้และเครื่องมือที่ประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะทำให้การใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประโยชน์สูงสุด มีความคุ้มค่า เช่นเดียวกับ

ประเทศไทยในอดีตที่ใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างขาดองค์ความรู้ในทางเดียวกันกลุ่มประเทศดังกล่าวยังขาดกฎหมายหรือมาตรการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการพิทักษ์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เป็นช่องว่างสำคัญให้บริษัทข้ามชาติที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั่วโลก เข้ามาแสวงหาผลกำไรจากช่องว่างและช่องโหว่ดังกล่าว เนื่องจากในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว มีกฎหมายและมาตรการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้น ส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนทางการผลิตของกลุ่มบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ แตกต่างจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ยังไม่มีมาตรการและกฎหมายที่ดีมากเพียงพอ

การเกิดช่องว่างและช่องโหว่ของกฎหมายและมาตรการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเต็มใจในการส่งเสริมการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก เป็นส่วนสำคัญส่งเสริมให้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของบริษัทข้ามชาติที่อาศัยการขยายตัวของโลกาภิวัตน์ได้รับผลกำไรจากการลดต้นทุนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีมากนักในกลุ่มพัฒนา

การขยายตัวของพฤติกรรมของการมองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสินค้าไม่มีต้นทุนเป็นของฟรี นำมาสู่ปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศไทยเองที่กำลังประสบปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลาย ๆ ประการ โดยในบทความส่วนนี้นำเสนอกรณีตัวอย่างการบริหารจัดการปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเลของประเทศไทยภายใต้บริบทของการจัดการข้ามพรมแดนเนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาที่กำลังทวีความสำคัญทั้งภายในประเทศไทยและในภูมิภาคอาเซียน

โดยภาพรวมถือได้ว่าประเทศไทยเผชิญกับปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเลเพิ่มมากยิ่งขึ้นจากการเติบโตของการคมนาคมขนส่งทางทะเลเนื่องจากแนวโน้มการนำเข้าและส่งออกสินค้าของประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้การขนส่งทางเรือเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากเป็นการขนส่งโลจิสติกส์ที่มีราคาถูกมากที่สุดโดยเปรียบเทียบกับระบบการขนส่งประเภทอื่น ๆ ในขณะเดียวกันปัญหาน้ำมันรั่วไหลในท้องทะเลขยายความรุนแรงข้ามขอบเขตเกินกว่าที่รัฐชาติหรือรัฐอธิปไตยหนึ่ง ๆ จะสามารถบริหารจัดการได้แล้ว กล่าวคือ ปัญหาน้ำมันรั่วไหลในท้องทะเลมีลักษณะที่ข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่า

ในบางครั้งปัญหาอาจเกิดขึ้นในประเทศหนึ่ง ๆ แต่ผลกระทบอาจขยายวงกว้างไปยังประเทศข้างเคียงได้ การเกิดปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยและประเทศข้างเคียงเผชิญกับปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันปัญหานี้ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจด้วย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการประมง อุตสาหกรรมพลังงาน และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นระบบเศรษฐกิจที่สร้างรายได้จำนวนมากให้กับประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า ปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเลในลักษณะข้ามพรมแดนสำหรับประเทศถือเป็นปัญหาใหญ่ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ เนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบในวงกว้างทั้งในเชิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อาจนำมาสู่การล่มสลายของระบบนิเวศวิทยาทางทะเล ซึ่งใช้ระยะเวลายาวนานในการแก้ไขปัญหารวมตลอดถึงผลกระทบในเชิงสังคมวัฒนธรรม โดยเฉพาะผลกระทบต่อวิถีชีวิต และการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชน ซึ่งมีความผูกพันกับท้องทะเล สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤตมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากน้ำมันรั่วไหลที่เกิดขึ้นจากทั้งที่จงใจและประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบกิจการ

นอกเหนือจากปัญหาของการแสวงหาผู้กระทำความผิดที่ส่งผลต่อการเกิดปัญหาน้ำมันรั่วไหลในท้องทะเลในลักษณะข้ามพรมแดนแล้ว ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาในเชิงกฎหมาย โครงสร้างองค์การรวมถึงเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลจากมลพิษทางน้ำที่เกี่ยวข้องด้วยน้ำมันรั่วไหล จนเป็นจุดอ่อนหลายประการของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหานี้ การอุดช่องว่างและช่องโหว่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการดำเนินการในหลากหลายด้าน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลในท้องทะเล ในลักษณะข้ามพรมแดน

5. สถานภาพปัญหาและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

5.1 สถานภาพปัญหา

ประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียนมีจุดแข็งและจุดอ่อนในหลายประการในการป้องกันแก้ไขและบริหารจัดการเกี่ยวกับปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะ

ข้ามพรมแดน ซึ่งสามารถสรุปภาพรวมของประเด็นดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

ทางด้านกฎหมายประเทศไทย มีจุดแข็งสำคัญ คือ การมีกฎหมายข้างเคียงที่สามารถนำมาปรับประยุกต์ในการแก้ไขปัญหาได้ และมีสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เอื้อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ แต่ยังมีประเด็นปัญหาที่เป็นจุดอ่อนสำคัญ อาทิ ขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารจัดการปัญหา กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่อาณาบริเวณบางส่วนของท้องทะเล ความไม่ทันสมัยของกฎหมายที่มีอยู่และไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมกฎหมายการเอาผิดต่อผู้กระทำความผิดยังขาดความชัดเจน ไม่มีกฎหมายแพ่งเฉพาะที่จะใช้บังคับ ขาดบทบัญญัติทางกฎหมายหรือข้อตกลงภายในภูมิภาคอาเซียนสำหรับการบริหารจัดการปัญหาาร่วมกัน ขาดการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้สัตยาบันแล้วมาปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ และขาดการบูรณาการกฎหมายร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียง

สำหรับด้านการบริหารจัดการในส่วนขององค์กรพบว่า ประเทศไทยมีจุดแข็งสำคัญ คือ การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่มากกว่า 6 องค์กร และความ

ร่วมมือระหว่างองค์กรของประเทศภายในภูมิภาคอาเซียน ผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่าง ๆ แต่ยังคงมีจุดอ่อนบางประการ อาทิ การบูรณาการความร่วมมือยังคงยึดติดระบบสายบังคับบัญชา และมุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหามากกว่าป้องกันปัญหา ขาดการสร้างการมีส่วนร่วมจากองค์กรนอกภาครัฐ การขาดทรัพยากรในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหา เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่งบประมาณ องค์ความรู้ เป็นต้น และขาดการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีความชัดเจนในการดำเนินการและการปฏิบัติการ

ด้านการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์พบว่าประเทศไทยมีจุดแข็งสำคัญ คือ มีการปฏิบัติใช้หลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย และมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้ พบว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่เพียงพอและประสบปัญหาจุดอ่อนหลายประการ เช่น เครื่องมือหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้อยู่ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น มุ่งเน้นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้รับเงินสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากภาครัฐ ขาดมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติใช้เอื้อให้การช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ และขาดการวาง

มาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ร่วมกันของ ประเทศในภูมิภาคอาเซียน เพื่อเอื้ออำนวยต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย

- การปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมถึง บริเวณพื้นที่ที่ก่อให้เกิดปัญหา ภาคส่วน ที่ก่อให้เกิดปัญหา และเพิ่มช่องทางในการ ประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ

หนึ่งในปัญหาสำคัญของประเทศไทย ในการแก้ไขและป้องกันน้ำมันรั่วไหลในทะเล ในลักษณะข้ามพรมแดน คือ กฎหมายที่ไม่มีความ ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำจำกัดความของกฎหมายไทย เกี่ยวกับทะเลไทย ที่มีวงจำกัดไม่ครอบคลุมถึงเขต เศรษฐกิจจำเพาะ กล่าวคือ ปัจจุบันคำนิยามของ น่านน้ำไทย ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 3 ระบุไว้ว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตย ของราชอาณาจักรไทยและให้หมายความรวมถึง น่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักร ไทยด้วย

ทั้งนี้ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ไทยลงนาม ให้สัตยาบันว่าจะนำมาปรับปรุงและปฏิบัติใช้ ภายในประเทศ ทั้งนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ระบุให้รัฐชายฝั่ง มีพันธกรณีต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ที่ ก่อให้เกิดมลพิษ หรือมลภาวะทางทะเลอันส่ง ผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาทางทะเลที่สร้าง ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อรัฐชายฝั่ง ข้างเคียง ทั้งนี้ ให้รวมถึงพื้นที่เขตเศรษฐกิจ จำเพาะที่รัฐชายฝั่งนั้น ๆ มีอำนาจในการแสวงหา ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามที่อนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อนุญาตให้กระทำได้ด้วย

ฉะนั้นการขยายขอบเขตคำนิยามภายใน กฎหมายไทยเกี่ยวกับน่านน้ำไทย ที่อยู่ภายใต้ อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยจึงควรขยาย ขอบเขตให้กว้างไกลกว่าเขตต่อเนื่องที่ปัจจุบัน ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ ไทย พระพุทธศักราช 2456 กล่าวคือ ควรขยาย นิยามให้ครอบคลุมพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันเพื่อให้ มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ประเทศไทย

ได้ลงนาม และมีพันธกรณีต้องนำมาปฏิบัติใช้ ในประเทศให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งผลดีจากการขยายนิยามน่านน้ำไทยให้ครอบคลุม เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป จะส่งผล ให้การดำเนินคดีของผู้กระทำความผิดอันเกี่ยวเนื่องด้วยปัญหามลพิษจากน้ำมันรั่วไหล ในท้องทะเล ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน สะดวก มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานที่มีความ เกี่ยวข้องยังสามารถบังคับใช้อำนาจในการตรวจสอบ เรือเดินสมุทร รวมถึงเรือประมงต่าง ๆ ที่มา ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่ ดังกล่าวได้ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการกระทำ ความผิดได้อีกขึ้นหนึ่ง

อีกหนึ่งข้อเสนอแนะสำหรับประเด็นทาง ด้านกฎหมายในป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการ ปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน คือ การ ปรับปรุงกฎหมายหรือร่างกฎหมายให้มีความ ทันสมัยมากยิ่งขึ้นตอบสนองต่อความเป็นจริง ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดช่องให้ภาครัฐ สามารถประสานหรือสร้างความร่วมมือกับ ภาคส่วนอื่น ๆ นอกภาครัฐได้ เช่น ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ภาคเอกชน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ จะช่วยลดการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ

ในขณะที่เดียวกันอย่างก่อให้เกิดเครือข่ายการทำงาน ที่มีประสิทธิภาพด้วย หากกฎหมายที่มีการปรับปรุง หรือมีการยกร่างขึ้นมาใหม่ สามารถเปิดช่องให้ เกิดการสร้างการมีส่วนร่วมได้ จะช่วยส่งผล ให้ในอนาคตการป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการ ปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน มี ประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และเกิดความ โปร่งใสมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันยังสามารถ สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของในหมู่เครือข่าย ความร่วมมือดังกล่าวได้อีกด้วย

- การผลักดันร่างพระราชบัญญัติหรือ กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับ กรณีปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน

อีกหนึ่งจุดอ่อนสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินงานและกฎหมายของประเทศไทยในการป้องกัน และบริหารจัดการปัญหาทางด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะ ข้ามพรมแดน โดยเฉพาะในประเด็นตัวอย่างเช่น ปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเลที่สร้างผลกระทบ ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมถึงวิถีชีวิตชุมชนริมชายฝั่ง ที่มีส่วนสำคัญ ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตชนิด ต่าง ๆ รวมตลอดถึงการสร้างผลกระทบต่อระบบ

เศรษฐกิจด้วย คือ การขาดกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้กับผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาและสร้างผลกระทบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดนดังกล่าว โดยเฉพาะกฎหมายทางแพ่งที่บังคับใช้เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิด เพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการแก้ไขและป้องกันปัญหาดังกล่าว เยียวยาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งระบบนิเวศทางทะเลที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำมันรั่วไหล ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาจำนวนมากในการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติ รวมตลอดจนการชดเชยต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเกิดปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ทั้งในประเด็นทางด้านการดำรงชีวิต และประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ

สำหรับประเด็นปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเลนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำความผิด หรือปล่อยปละให้เกิดปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเลที่มีลักษณะข้ามพรมแดนส่งผลให้ภาครัฐไทยต้องอาศัยกฎหมายที่มีอยู่ในการบังคับใช้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในหมวดว่าด้วยการละเมิด พระราช

บัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทลงโทษเฉพาะ รวมถึงมีอัตราการเรียกปรับ หรือบทลงโทษที่ค่อนข้างอ่อน หากเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เป็นจริงที่เกิดจากปัญหามลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากน้ำมันรั่วไหล

การผลักดันร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ซึ่งมีการถกเถียงและจัดทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นตัวบทกฎหมายกลางสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการบังคับและลงโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางทะเลอันเนื่องมาจากน้ำมัน โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญมาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 ฉบับที่แก้ไขในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีการระบุถึงแนวทางการรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดปัญหา การวางระบบหลักประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงิน การดำเนินคดี และอายุความของคดี การระบุถึงเขตอำนาจศาล

และบทลงโทษ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้มีผล บังคับใช้ถึงความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้น ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยด้วย ทั้งนี้ ความ รับผิดชอบดังกล่าวให้รวมถึงเจ้าของเรือด้วย มีการ วางกฎเกณฑ์ที่มีความแน่นอนในการคำนวณ ค่าเสียหายอันเกิดจากปัญหามากยิ่งขึ้น มีการ กำหนดให้เรือไทยซึ่งบรรทุกน้ำมันในระวางอย่าง สิ้นค้าเกินกว่า 2,000 ตันขึ้นไป ต้องมีใบรับรอง ที่แสดงถึงการจัดหาประกันภัย ทั้งนี้ มาตรการ ดังกล่าวให้ใช้บังคับกับเรือต่างประเทศที่เข้าออก อาณาเขตทางทะเลของราชอาณาจักรไทยด้วย ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับ กรมเจ้าท่าในหลายประเด็น รวมถึงระบุถึง แนวทางการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่ง เพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. จึงถือเป็นอีกคำตอบสำคัญในการแก้ไข ปัญหา ช่องว่างและช่องโหว่ทางกฎหมายของประเทศไทย ในการบังคับใช้ต่อผู้กระทำผิดให้มีภาระรับผิด ขอบต่อผลกระทบข้างเคียงที่เกิดจากปัญหา น้ำมันรั่วไหลในทะเลที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ทั้งนี้ การผลักดันร่างพระราชบัญญัติความรับผิด ทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพิทักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ของประเทศไทยจากปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเล ในขณะที่เดียวกันการที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการปรับประยุกต์มาจากอนุสัญญาระหว่าง ประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความ เสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 ฉบับที่ แก้ไขในปี ค.ศ. 1992 การตัดสินใจและการดำเนิน คดีตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีความเป็นสากล และจะได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติมาก ยิ่งขึ้น

5.2.2 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

- การสร้างการบูรณาการการทำงาน ระหว่างองค์กรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการปัญหา สิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

ประเด็นปัญหาเรื่ององค์กรและโครงสร้าง องค์กรของประเทศไทยถือเป็นจุดอ่อนสำคัญของ ประเทศไทย ที่ส่งผลให้การป้องกัน แก้ไข และ บริหารจัดการปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดบุคลากรและองค์ความรู้ ความสามารถเฉพาะของหน่วยงานหลักที่ทำ หน้าที่ในการป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการ ปัญหา ตัวอย่างเช่น กรมเจ้าท่า ที่ถือเป็น

หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ทั้งในส่วนของการประสานงาน การวางแผนการแก้ไขปัญหา การลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเล หรือในกรณีของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นแม่งานหลักสำคัญในการแก้ไขปัญหาก่อนที่จะส่งต่อไปให้กับกระทรวงมหาดไทยนำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันลักษณะการทำงานที่มีความเป็นระบบราชการสูง หรือ กรมาธิปไตย ส่งผลให้การประสานงานข้อมูล หรือสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรภายในประเทศไทยเองประสบปัญหาอย่างมาก

ลักษณะการทำงานของระบบราชการที่มีความเป็นสายการบังคับบัญชาในระดับกรมที่ค่อนข้างสูง ทำให้การป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน โดยเฉพาะประเด็นปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเล ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทรัพยากร งบประมาณ องค์ความรู้ และบุคลากรจำนวนมากในการป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากตัวแบบการบูรณาการทำงานจะเห็นได้ถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาโดยใช้พื้นที่เป็นสำคัญ มากกว่าที่จะใช้ขอบเขตอำนาจ

ในเชิงบริหารจัดการระดับกระทรวงหรือกรมในการดำเนินงาน ฉะนั้นแล้วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เมื่อประสบปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดนต้องมีการปรับประยุกต์ใช้แนวคิดการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยพื้นที่เป็นสำคัญ (Area Based)

สิ่งที่ถือได้ว่าควรนำไปปฏิบัติใช้โดยอาศัยการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน คือ การมุ่งเน้นการสร้างการบูรณาการการทำงานและการสร้างเครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐให้ครอบคลุมตั้งแต่ประเด็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าว เพราะจากการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าแนวทางการบูรณาการและสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรส่วนใหญ่ภายในประเทศไทย มักจะดำเนินการเมื่อพื้นที่นั้นประสบปัญหาวิกฤตหรือปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนแล้ว ทำให้ปัญหาเริ่มลุกลาม สร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงตลอดถึงระบบเศรษฐกิจที่มีความเกี่ยวข้อง

ดังนั้น การพยายามแก้ไขปัญหาลักษณะแบบปลายเหตุโดยอาศัยการบูรณาการความร่วมมือและสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรในช่วงสภาวะวิกฤตเช่นนี้ ส่งผลให้ประเทศไทยมีภาระค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่ค่อนข้างสูง โดยเปรียบเทียบ ในขณะที่บางครั้งการแก้ไขปัญหาลักษณะทำได้ยากเนื่องจากปัญหามีความลุกลามอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่ความสามารถของประเทศไทยจะรับมือได้ ที่สำคัญคือ การต่อสู้กับปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ในแนวทางแบบตั้งรับเช่นนี้ ไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุอย่างแท้จริง ดังนั้นประเทศไทยควรหันมาเริ่มต้นการทำงาน การปฏิบัติการ การบูรณาการการทำงาน และการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อป้องกันปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน มากกว่าที่จะมาแก้ไขปัญหาลักษณะในภายหลังที่มีมูลค่าความเสียหายที่สูงมาก โดยเปรียบเทียบกับการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาจำนวนมากในการฟื้นฟูให้กับสู่สภาพเดิม หรือแม้แต่สุขภาพอนามัยของประชาชนเอง ที่บางครั้งไม่สามารถแก้ไขได้แล้ว การหันกลับไปหาโจทย์ปัญหาใหม่ เพื่อให้

เกิดการแก้ไขปัญหาที่มีความตรงจุดมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยในการป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

- การให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

ปัญหาสำคัญของการป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน คือ การขาดการเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนอกภาครัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมชัดเจน ภาครัฐยังไม่มี การเปิดพื้นที่มากเพียงพอให้กับองค์กรนอกภาครัฐ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้การบูรณาการการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาเกิดจุดอ่อนและช่องว่างจำนวนมาก เพราะต้องยอมรับว่าภาครัฐมีข้อจำกัดหลาย ๆ ประการในการป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการปัญหา ในความเป็นจริงปัจจุบันภาคเอกชนถือเป็นหนึ่งในภาคส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนประเทศ และยังโดยเฉพาะกับประเด็นปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ภาคเอกชนถือเป็นหนึ่งใน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ ที่ทั้งเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาและผู้ที่จะช่วยบรรเทาปัญหา ผ่านโครงการอนุรักษ์ต่าง ๆ ที่มีกฎหมายระบุให้ภาคเอกชนต้องป็นงบประมาณบางส่วนเพื่อกิจกรรมดังกล่าว

ในขณะที่ในหลายกรณีของปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนภาครัฐ ขาดจำนวนบุคลากร องค์ความรู้ เครื่องมือและงบประมาณ ภาคเอกชนถือเป็นหนึ่งในองค์กรภายนอกภาครัฐที่ถือได้ว่ามีศักยภาพค่อนข้างสูง ที่สามารถอุดช่องว่างดังกล่าวของภาครัฐได้ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน แก้ไข และบริหารจัดการปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนภาครัฐ อาจกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญหรือมิติใหม่ทางการบริหารจัดการภาครัฐในการต่อสู้กับปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนภาครัฐ เช่น การเปิดให้มีการระดมทุนสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชน การขอรับความช่วยเหลือทางด้านข้อมูลหรือองค์ความรู้ที่ภาคส่วนเอกชนมี การขอรับความช่วยเหลือทางด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะ เป็นต้น ทั้งนี้สิ่งเหล่านี้ต้องมีการสร้างเครือข่ายที่มีความชัดเจน กล่าวคือ ภาครัฐไทยต้องออกไปพบปะหรือแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงาน

นอกภาครัฐมากยิ่งขึ้น

- การพัฒนาความรู้ความสามารถแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในประเทศไทยถือเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่จะมีส่วนสำคัญที่ส่งเสริมให้การแก้ไขป้องกันและบริหารจัดการปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการจำกัดศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่มีศักยภาพและความสามารถรับผิดชอบในหลากหลายภารกิจ ทั้งนี้เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานระดับที่ใกล้ชิดพื้นที่และรับรู้ถึงปัญหาดีที่สุด ในขณะที่เดียวกันมีข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ค่อนข้างครบครันรอบด้าน การส่งเสริมและเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ในการแก้ไขป้องกันและบริหารจัดการปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลไทยต้องส่งเสริม ในขณะเดียวกันต้องสร้างระบบการประสานความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับพื้นที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังมีกำลังคนและงบประมาณที่สูงในการบริหารจัดการปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่ภายใต้ขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย หน่วยงานที่ควรรับผิดชอบในการดำเนินงานในเรื่องนี้ คือ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะทำหน้าที่ในการเพิ่มจำนวนและพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่บุคลากร รวมทั้งการสนับสนุนเครื่องมือและงบประมาณในการดำเนินงานกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษ ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างความรู้เชิงเทคนิคและพื้นฐานความรู้ในเชิงวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับระบบนิเวศและกระทรวงคมนาคม โดยกรมเจ้าท่า ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเล และตรวจสอบติดตามการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้กันอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ

- พัฒนามาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์แบบป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาในภายหลัง และใช้เครื่องมือทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่มีความหลากหลาย

จุดอ่อนอีกประเด็นหนึ่งในการป้องกันแก้ไข และบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน คือ มาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ ทั้งที่มีการปฏิบัติใช้แล้วในประเทศไทยและภายในภูมิภาคอาเซียนมุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหามากกว่าที่เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา กล่าวคือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งปัจจุบันเริ่มมีการปฏิบัติใช้มากยิ่งขึ้นภายในประเทศไทย รวมถึงประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน โดยหลักการแบบเป็นการมุ่งเน้นแสวงหาค่าเสียหายจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายความว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจหรือการกระทำที่เป็นไปตามกิจวัตรประจำวัน เสียก่อน จึงสามารถปรับใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์อย่างหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่ายได้ ปัญหาสำคัญของแนวคิดที่ปฏิบัติใช้ในปัจจุบันคือจำกัดใช้เฉพาะในภาคส่วนอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ เนื่องจากการดำเนินการในการตรวจวัดความเสียหายที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งการปลดปล่อยมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศ หรือการปล่อยน้ำเสียสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในภาคส่วนอุตสาหกรรมสามารถดำเนินการได้ง่าย แตกต่างจากการปฏิบัติใช้กับภาคส่วนอื่น ๆ

ดังนั้น มาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น หลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย ยังคงมีข้อจำกัดบางประการในการปฏิบัติใช้ กล่าวคือ ยังคงมีการจำกัดการปฏิบัติใช้กับเพียงไม่กี่ภาคส่วนเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันหลักการนี้เริ่มมีการปรับใช้กับภาคครัวเรือนมากยิ่งขึ้น แต่ยังคงไม่ได้ได้รับความนิยมแพร่หลายมากเท่าใดนัก กล่าวคือ บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เก็บค่าบริการในการบำบัดน้ำเสียจากภาคครัวเรือน แต่เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเสี่ยงต่อการเสียคะแนนนิยม ส่งผลให้หลายภาคส่วนไม่มีการนำเอาแนวคิดนี้มาปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง โดยภาพรวมหากต้องการให้เกิดการนำเอาหลักคิดผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย มาปรับใช้ต้องขยายขอบเขตให้ครอบคลุมภาคส่วน ครัวเรือน และภาคเกษตรกรรมและการประมงที่มีส่วนสำคัญที่ในการสร้างปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

ข้อเสนออีกประการสำคัญ คือ การปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศไทย ที่ปัจจุบันอาศัยเงินสนับสนุนจากภาครัฐเป็นสำคัญ ควรเปลี่ยนมาเป็นการจัดเก็บจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่สร้างผลกระทบและสร้างปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมและการขนส่งคมนาคม

ทั้งทางบก ทางอากาศ และทางทะเล อันนำมาซึ่งปัญหาค่าใช้จ่ายของภาครัฐจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีการขยายตัวของปัญหาเพิ่มมากขึ้น จนเป็นวิกฤตระหว่างประเทศจากผลกระทบของปัญหาที่มีลักษณะข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น การอาศัยและเรียกเก็บเงินงบประมาณจากภาคส่วนที่มีส่วนในการสร้างปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเข้ากองทุนดังกล่าว จึงเป็นเครื่องยืนยันว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะได้รับการเยียวยาเบื้องต้นจากการใช้จ่ายเงินของกองทุนนี้ และแน่นอนว่าประชาชนทั้งประเทศไม่ต้องมาแบกรับภาระค่าความเสียหายดังกล่าวจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเข้าไปอุดหนุนกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องดังกล่าวจึงควรมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกลายเป็นเครื่องมือทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างความยุติธรรมให้กับผู้เสียหาย และประชาชนทั้งประเทศ ที่เป็นผู้เสียภาษีให้แก่รัฐบาล

การปรับปรุงกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศไทย โดยให้เงินทุนของกองทุนมาจากภาคส่วนที่มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน อาทิ ภาคส่วน

อุตสาหกรรม ภาคส่วนการเกษตร ภาคส่วนการคมนาคมขนส่ง หรือแม้แต่ภาคส่วนครัวเรือนเองจะเป็นเครื่องช่วยการันตีถึงเงินชดเชยที่ผู้เสียหายจะได้รับภายหลังจากได้รับผลกระทบจากปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนชนิดต่าง ๆ ที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำรงชีวิต ในขณะที่เดียวกันภาครัฐเองก็จะมีเงินทุนงบประมาณในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

มาตรการทางด้านภาษีหรือการเงินถือเป็นอีกหนึ่งในมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่มีส่วนสำคัญในการจำกัดหรือกำหนดพฤติกรรมของภาคเศรษฐกิจให้ตระหนักถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากดำเนินกิจกรรมที่สุ่มเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนชนิดต่าง ๆ กล่าวคือประเทศไทยควรมีการเรียกเก็บภาษีล่วงหน้าหรือเงินมัดจำที่เป็นรูปธรรม ในกลุ่มภาคส่วนการผลิตอย่างภาคอุตสาหกรรมหรือภาคการเกษตร หรือแม้แต่ภาคครัวเรือน ที่คาดว่าจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน อันจะนำมาสู่ค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการแก้ไขปัญหา

หน่วยงานที่ควรจะทำหน้าที่รับผิดชอบคือ กระทรวงการคลัง ที่ควรมีการปรับแนวทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับกองทุนให้สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับสถานการณ์ของระดับปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่

6. บทสรุป

สิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนทั้งโลก การทำลายสิ่งแวดล้อม ณ ที่หนึ่งของโลกอาจจะกระทบต่ออีกซีกโลกหนึ่งที่ห่างไกลออกไป ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสรรพสิ่งในโลกเป็นอย่างมากบางครั้งอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ เนื่องเพราะธรรมชาติของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ข้ามพรมแดนนั้นมีลักษณะตัดข้ามเขตแดน หรือนัยหนึ่ง คือ มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาตินอกจากนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนยังเป็นปัญหาที่ทำลายทางการบริหารจัดการ เนื่องจากเหตุผลประการสำคัญ คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเกี่ยวพันกับเรื่องของการเสาะแสวงหาและฉวยใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialization) ของ

แต่ละประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่อง การแสวงหาและการเข้าการใช้อย่างไม่เสมอภาคกัน ระหว่างรัฐพัฒนาและกำลังพัฒนา

ปัญหาน้ำมันรั่วไหลในทะเลถือเป็นประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการพูดถึงอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเกิดปัญหาการรั่วไหลของน้ำมันในพื้นที่บริเวณเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง ซึ่งถือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภาคการท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นหนึ่งรายได้หลักของประเทศไทย ทั้งนี้ เหตุการณ์ดังกล่าวมิใช่เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลครั้งแรกของประเทศไทย

หากแต่อุบัติเหตุน้ำมันรั่วไหลเกิดขึ้นแล้วหลายครั้งภายในประเทศไทย โดยหลายครั้งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกันของอาณาเขตอธิปไตยทางทะเลที่ทับซ้อนกันของประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย อันส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวมีลักษณะข้ามพรมแดน ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน ข้อเสนอในด้านกฎหมายและการบริหารจัดการในข้างต้นจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้ประเทศไทย สามารถเตรียมการรับมือกับความท้าทายของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรีนพีซ ประเทศไทย. (ม.ป.ป.). ไฟป่า และปัญหาหมอกควันพิษข้ามพรมแดน. ค้นเมื่อ 10 เมษายน 2559 จาก https://web.facebook.com/greenpeaceseath/posts/10153243737327098:0?_rdr

ธารา บัวคำศรี. (2558). วิฤตหมอกควันพิษข้ามพรมแดนจากอินโดนีเซีย ใครรับผิดชอบ?. (Online). ค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2560 จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/blog/54344/> แปลจาก Johnston, F., Henderson, S., Chen, Y., Randerson, J., Marlier, M., DeFries, R., Kinney, P., Bowman D&Brauer, M.. (2012). Estimated global mortality attributable to smoke from landscape fires._Environmental Health Perspectives 120: pp.695-701.

ภาษาอังกฤษ

Amit Pandya and Ellen Laipson. (2008). **Transnational Trends: Middle Eastern and Asian Views**. Retrieved September 25, 2015 from <https://www.files.ethz.ch/isn/95155/complete.pdf>

ASEAN Cooperation on Environment. (1985). **Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources**. Retrieved January 10, 2017, from <http://environment.asean.org/agreement-on-the-conservation-of-nature-and-natural-resources/>.

Charles F. Mason, Victoria I. Umanskaya, and Edward B. Barbier. (n.d.). **Trade, Transboundary Pollution, and Foreign Lobbying**. Retrieved March 11, 2015 from http://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/mason_paper.pdf

- Gunilla Ölund Wingqvist. (2014). **How to define a regional environmental problem
A theoretical input to prioritising future regional development cooperation
in Sub-Saharan Africa**. Retrieved April 5, 2016 from http://sidaenvironmenthelpdesk.se/wordpress3/wp-content/uploads/2014/12/%C3%96lund-Wingqvist_2014_Regional-Env-Challenges_Final-Report.pdf
- Hanqin, Xue. (2003). **Transboundary Damage in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laely Nurhidayah. (2014). Regional Environmental Governance: An Evaluation of the ASEAN Legal Framework for Addressing Trans-boundary Haze Pollution. **Australian Journal of Asian Law**. 15(1), 11-25.
- Noah D. Hall. (2007). **Transboundary Pollution: Harmonizing International and Domestic Law**. Retrieved January 6, 2014 from http://www.greatlakeslaw.org/blog/files/Hall_JLR_article.pdf
- Reinhard Drifte. (2003). **Transboundary pollution as an issue in Northeast Asian regional politics**. Retrieved January 22, 2015 from http://eprints.lse.ac.uk/25201/1/ARCWP12_ReinhardDRIFTE2003.pdf
- S. Jayakumar, Tommy Koh, Robert Beckman, Hao Duy Phan. (2015). **Transboundary Pollution: Evolving Issues of International Law and Policy**. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Safe Drinking Water Foundation. (2017). **Transboundary Pollution**. Retrieved April 23, 2017 from https://www.safewater.org/PDFS/resourcesknowthefacts/Transboundary_Pollution_Fact_07.pdf
- Simon Marsden. (2012). **Transboundary Environmental Governance: Inland, Coastal, and Marines Perspectives**. London: Routledge.

The Secretariat of the Antarctic Treaty. (1998). **Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty**. Retrieved September 11, 2015 from http://www.ats.aq/documents/recatt/Att006_e.pdf

The United Nations Economic Commission for Europe . (2003). **Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Trans-boundary Context**. Retrieved January 15, 2015 from <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf>.

United Nations Environment Program. (2008). **Chapter 3: Trans-boundary Issues**. Retrieved March 3, 2015 from http://www.unep.org/dewa/africa/kenyaatlas/PDF/KenyaAtlas_Chapter3.pdf

หน่วยงานผู้แต่ง: ²คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Affiliation: ²Faculty of Political Science, Thammasat University