

บทความวิจัย (Research Article)

การตีความหลักการไม่แทรกแซงของอาเซียนใหม่เพื่อแก้ไขปัญหา

การจัดการมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน*

Reinterpreting the ASEAN's Non-Interference Principle to Address
Transboundary Haze Pollution Management Issues

ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมล: nid.bks@gmail.com

Chananphon Boonkerdsap

Assistant Professor

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

2086 Ramkhamhaeng Road, Hua Mak, Bang Kapi District, Bangkok 10241, Thailand, 10240

Email: nid.bks@gmail.com

วันที่รับบทความ 28 มีนาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 26 พฤษภาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 27 พฤษภาคม 2568

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันเป็น
นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

สถานการณ์มลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกอาเซียนมาเป็นเวลานาน โดยปัจจุบันอาเซียนมีกฎหมายระหว่างประเทศร่วมกันเพื่อจัดการปัญหา อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาดังกล่าวที่ยังคงมีอยู่ รัฐสมาชิกอาเซียนยังไม่อาจจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและรัฐสมาชิกอื่นก็ไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐสมาชิกใดได้เนื่องจากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอื่น

บทความนี้นำเสนอความเป็นไปได้ที่จะตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในใหม่เพื่อให้รัฐสมาชิกอาเซียนเข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐสมาชิกอื่น เช่น การหยิบประเด็นปัญหาขึ้นมาถก มาหารือ ดำเนินการใด ๆ รวมถึงการเข้าไปช่วยเหลือและช่วยจัดการปัญหาดังกล่าวในรัฐสมาชิกอื่น ในกรณีที่รัฐสมาชิกไม่อาจจัดการปัญหาได้โดยลำพัง ในการนี้ให้มีการตีความกฎบัตรอาเซียนโดยใช้หลักการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของกฎบัตรอาเซียนภายใต้ข้อ 31 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ซึ่งจะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียนในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ผูกพันรัฐสมาชิกอาเซียนด้วย อีกทั้งการตีความยังต้องพิจารณาบริบทกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่รัฐสมาชิกอาเซียนมีพันธกรณีร่วมกันประกอบด้วย ได้แก่ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (AATHP) ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) แผนงานเพื่อความร่วมมือของอาเซียนในการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนที่ออกภายใต้ข้อตกลง AATHP และจารีตประเพณีระหว่างประเทศร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียนตามหลักการไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่น (No-Harm principle)

คำสำคัญ: รัฐสมาชิกอาเซียน; มลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน; หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน; การตีความใหม่

Abstract

The transboundary haze pollution issue has long been a problem affecting ASEAN member states. Currently, ASEAN has joint international laws to manage this problem. However, the issue still persists. ASEAN member states have not been able to effectively address the problem, and other member states cannot intervene in any member state due to the principle of non-interference in the internal affairs of other member states.

This article presents the possibility of reinterpreting the principle of non-interference in internal affairs to engage with other member states, such as raising issues for discussion, consultation, taking various actions, including providing assistance and helping manage problems in other member states in cases where the member state cannot address the issue alone. This should involve interpreting the ASEAN Charter using the principle of teleological interpretation according to the objectives and purposes of the ASEAN Charter under Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, which must consider the environmental objectives of the ASEAN Charter that bind ASEAN member states. Furthermore, the interpretation must also consider the context of other international laws to which ASEAN member states have mutual obligations, including: the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), the ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER), Roadmap for ASEAN cooperation on transboundary haze pollution control issued under the AATHP Agreement and the international custom of ASEAN member states regarding No-Harm principle.

Keywords: The member states of ASEAN; Transboundary Haze Pollution; Non-Interference; Reinterpreting

1. สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบของมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนที่มีต่อรัฐสมาชิกอาเซียน

ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน (Transboundary Haze Pollution) ซึ่งเป็นภัยพิบัติ (Disaster) เกิดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานนับจากทศวรรษ 1980-1990 จนกระทั่งปัจจุบัน จากข้อมูลเบื้องต้นของสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nations) หรืออาเซียน (ASEAN) และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) พบว่าอาเซียนต้องประสบปัญหาในเรื่องไฟ (Fire) และมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหลายรัฐ¹ ทั้งนี้มลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนนี้มีแหล่งกำเนิดใน 2 บริเวณหลัก ๆ คือบริเวณทางตอนเหนือของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประเทศที่เกิดปัญหาและได้รับผลกระทบได้แก่ ประเทศไทย เมียนมา และลาว ส่วนบริเวณทางตอนใต้ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประเทศที่เกิดปัญหาและได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ ประเทศอินโดนีเซีย รองลงมาได้แก่ ประเทศมาเลเซีย บรูไนดารุสซาลาม และสิงคโปร์ ส่วนภาคใต้ของประเทศไทย เวียดนาม และฟิลิปปินส์ ยังได้รับผลกระทบไม่มาก

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุหลักของการเกิดมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนเกิดจากการกระทำของมนุษย์คือการเผา โดยจะเป็นการเผาในที่โล่ง (Open Burning) เช่น การเผาเศษวัชพืชเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับเพาะปลูกในฤดูฝนในประเทศไทย² และลาว³ การเผาพื้นที่ป่าพรุในช่วงฤดูแล้งเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกต้นปาล์มน้ำมันสำหรับใช้ในอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษในประเทศอินโดนีเซีย⁴ นอกจากนี้มลพิษจาก

¹ Association of Southeast Asian Nations, 'Haze', 1 May 2022) <<https://asean.org/our-communities/asean-socio-cultural-community/haze-2/>>

² คุณวุฒิ บุญฤกษ์, 'หมอกควัน (1) PM 2.5 ในภาคเหนือมาจากไหน?' , 29 พฤศจิกายน 2566) <<https://prachatai.com/journal/2020/12/90931>> สืบค้นเมื่อ วัน เดือน ปี; ณัฐกร วิทิตานนท์, 'หมอกควัน (2) PM 2.5 ในภาคเหนือบอกอะไรเรา?' , 29 พฤศจิกายน 2566) <<https://prachatai.com/journal/2021/02/91524>> สืบค้นเมื่อ วัน เดือน ปี; วิจารย์ สิมายา, 'มลพิษจากหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ: ปัญหาและแนวทาง' , 1 พฤษภาคม 2564) <<https://www.pcd.go.th/airandsound/>> สืบค้นเมื่อ วัน เดือน ปี ; ตามร คำไตรย์ อาริรัตน์ โกสิทธ์ และชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์, 'ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีมลภาวะทางอากาศ ศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย' (2556) 4 Assumption University Law Journal 135.

³ David Ganz, 'Framing Fires: A Country-by-country Analysis of Forest and Land Fires in the ASEAN Nations' , 29 November 2023) <https://www.iucn.org/sites/default/files/import/downloads/ff_framing_fires.pdf>

⁴ Ananda Teresia, 'Indonesia Defends Haze-fighting Effort After Malaysia Urges Action' , 29 November 2023 <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-says-forest-fires-have-declined-no-transboundary-haze-malaysia-2023-10-06/>>

หมอกควันข้ามพรมแดนยังมีสาเหตุจากธรรมชาติคือไฟป่าตามธรรมชาติซึ่งเกิดในประเทศไทย⁵ ลาว⁶ เมียนมา⁷ มาเลเซีย⁸ อินโดนีเซีย⁹ และบรูไนดารุสซาลาม¹⁰

มลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐสมาชิกอาเซียน เช่น

(1) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรัฐสมาชิกอาเซียนและเป็นส่วนหนึ่งของการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกล่าวคือ รัฐสมาชิกอาเซียนเป็นรัฐที่อุดมด้วยป่าพรุดังในตาราง

ตารางแสดงพื้นที่ป่าพรุของประเทศสมาชิกอาเซียน	
ประเทศ	จำนวนพื้นที่ (เฮกตาร์)
อินโดนีเซีย	24,668,000
มาเลเซีย	2,560,341
บรูไนดารุสซาลาม	90,900
ไทย	64,555
เวียดนาม	24,000
ฟิลิปปินส์	20,188
เมียนมา	11,299
กัมพูชา	9,850
ลาว	1,449

ที่มา: ตารางปรับจาก ASEAN Peatland Management Strategy 2023-2030¹¹

ป่าพรุมีประโยชน์หลายประการ หนึ่งในประโยชน์คือการดูดซับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่ให้ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าไปอยู่ในชั้นบรรยากาศโลกที่มากเกินไป ช่วยรักษาสภาพภูมิอากาศและรักษาระบบนิเวศ เมื่อป่าพรุถูกทำลายก็จะทำให้สูญเสียแหล่งดูดซับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ดังที่กล่าวมาแล้วว่าสาเหตุหลักการเกิดมลพิษจากหมอกควันมาจากไฟป่าและการเผาทำลายป่าพรุด้วย¹² เมื่อเกิดไฟป่าหรือการเผาป่าทำให้เกิดหมอกควันในปริมาณมาก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปริมาณก๊าซ

⁵ คุณวุฒิ บุญฤกษ์ (n 2).

⁶ David Ganz (n 3) 26-27.

⁷ Ibid 42-43.

⁸ Ibid 33.

⁹ Ibid 19.

¹⁰ Ibid 7.

¹¹ Asian Management Consulting, 'ASEAN Peatland Management Strategy 2023-2030' , 29 November 2023) <<https://asean.org/wp-content/uploads/2024/04/APMS-2-Apr-Web.pdf>>

¹² Ibid 26.

คาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นส่วนประกอบของการเกิดก๊าซเรือนกระจกสะสมและปล่อยเข้าไปในชั้นบรรยากาศโลกแล้วห่อหุ้มโลกเหมือนผ้าห่มกักเก็บความร้อนของโลกไว้ ประกอบกับการที่ป่าพรุอันเป็นแหล่งดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มีจำนวนลดลงเนื่องจากถูกเผาทำลายไป ทำให้อุณหภูมิพื้นผิวโลกเพิ่มสูงขึ้น¹³ สถานการณ์ดังกล่าวจึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำให้เกิดภาวะโลกร้อนได้¹⁴ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตร¹⁵ และความหลากหลายทางชีวภาพอีกด้วย¹⁶

(2) ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในรัฐสมาชิกอาเซียน จากการศึกษาพบว่าหมอกควันก่อให้เกิดฝุ่นละอองซึ่งมีขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนหรือที่เรียกว่า PM 2.5 ส่งผลให้ประชาชนเจ็บป่วยด้วยโรคต่าง ๆ เช่น โรคระบบทางเดินหายใจ โรคผิวหนังอักเสบ โรคดวงตาอักเสบ¹⁷ และจากรายงานวิจัยของบุคลากรทางการแพทย์และนักวิชาการซึ่งได้ศึกษาถึงผลกระทบของหมอกควันและฝุ่น PM 2.5 พบว่ามีผลกระทบต่อการทำงานของระบบหายใจ เป็นตัวกระตุ้นให้ผู้ป่วยโรคหอบหืดเกิดอาการหอบหืด ส่งผลต่อโรคปอดอุดกั้นเรื้อรังกำเริบ ส่งผลต่อผู้ป่วยโรคหลอดเลือดและหัวใจเกิดภาวะล้มเหลว และหญิงมีครรภ์เสี่ยงที่จะคลอดบุตรก่อนกำหนด¹⁸ นอกจากนี้หากผู้ป่วยมีประวัติการสูบบุหรี่ก็จะเป็นการเพิ่มความเสียหายมากขึ้น 2.3 เท่า¹⁹

(3) ผลกระทบต่อความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และการท่องเที่ยวของรัฐสมาชิกอาเซียน กล่าวคือ ผลกระทบด้านความเป็นอยู่ ปัญหาหมอกควันส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวัน เช่น ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศอินโดนีเซียประสบภัยหมอกควันจนรัฐบาลต้องประกาศให้โรงเรียนต้องหยุดการเรียนการสอนนักเรียนประมาณ 5 ล้านคนได้รับความเดือดร้อน²⁰ ในปี ค.ศ. 2024 รัฐบาลสั่งปิดโรงเรียนและสั่งประชาชนบนเกาะบอร์เนียวอพยพหนีภัยหมอกควัน²¹

¹³ World Wildlife Fund Australia, 'Causes of Global Warming' , 29 November 2023) <<https://www.wwf.org.au/what-we-do/climate/causes-of-global-warming/>>

¹⁴ Daniel Heilmann, 'After Indonesia's Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness as a Regional Environmental Governance Tool' (2015) 34 Journal of Current Southeast Asian Affairs 99.

¹⁵ Ibid 99.

¹⁶ Ibid 100.

¹⁷ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, *สถานการณ์และผลการดำเนินงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข กรณีหมอกควันและฝุ่นขนาดเล็ก* (บริษัท มินนี่ กรุ๊ป จำกัด 2564) 16.

¹⁸ อรุณรัตน์ ศรีทะวงษ์ และคณะ, 'ผลของหมอกควันต่อความแข็งแรงของกล้ามเนื้อหายใจและความเสี่ยงการเกิดโรคปอดอุดกั้นเรื้อรังในคนสุขภาพดี' (2562) ฉบับที่ เชียงใหม่เวชสาร 82.

¹⁹ ประเสริฐ สุเมธวานิชย์, 'การสัมผัสฝุ่นละออง PM 2.5 กับอาการกำเริบของผู้ป่วยโรคปอดอุดกั้นเรื้อรังในโรงพยาบาลเกาะคา จังหวัดลำปาง' (2566) ฉบับที่ วารสารวิชาการสุขภาพภาคเหนือ 41.

²⁰ Bedanta Roy and Nicholas Goh, 'A Review on Smoke Haze in Southeast Asia: Deadly Impact on Health and Economy' (2019) ฉบับที่ Quest International Journal of Medical and Health Sciences 25.

²¹ Aseanty Levi, 'The All-women Crew Fighting Indonesia's Peatland Fires' , 30 March 2021) <<https://www.bbc.com/future/article/20240214-the-power-of-mama-fight-forest-fires-in-borneo>>

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ปัญหาหมอกควันส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศอินโดนีเซียได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจมูลค่า 16.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐเนื่องจากการปิดสนามบินและมีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยววันน้อยลง²² ประเทศสิงคโปร์ ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาอันเนื่องมาจากหมอกควันสูงถึง 118.04 ดอลลาร์สิงคโปร์จากรายได้ประจำ ประเทศมาเลเซีย ปัญหาหมอกควันส่งผลให้มีผลผลิตลดลงเพราะประชาชนต้องลดวันทำงานลง และในปี ค.ศ. 2013 ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายครัวเรือนรวมทั้งสิ้น 1.49 พันล้านริงกิตมาเลเซีย คิดเป็น 0.48% ของ GDP มีภาระค่ารักษาพยาบาลจากภาวะหมอกควันรวมทั้งสิ้น 118.9 ล้านริงกิตมาเลเซีย ค่าหน้ากากอนามัย (Mask) รวมทั้งสิ้น 19.6 ล้านริงกิตมาเลเซีย และมีค่าเสียโอกาสในการหารายได้รวมทั้งสิ้น 958 ล้านริงกิตมาเลเซีย²³ ส่วนในประเทศลาว ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการท่องเที่ยวในประเทศลาวในปี ค.ศ. 2023 มีนักท่องเที่ยวยกเลิกการจองห้องพักในเมืองหลวงพระบางทำให้เกิดผลกระทบต่อรายได้เข้าประเทศ²⁴

จากปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นมายาวนาน แม้ว่าปัจจุบันอาเซียนจะมีข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: AATHP) และข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) ซึ่งออกภายใต้กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Charter of Association of Southeast Asian Nations) หรือกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) แต่รัฐสมาชิกอาเซียนต่างก็ยังคงเป็นแหล่งกำเนิดของปัญหาทำให้ยังคงประสบกับผลกระทบอยู่อย่างต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหามองต้องเกิดจากความร่วมมือกันอย่างแท้จริงของรัฐสมาชิก มิใช่เพียงรัฐสมาชิกใดรัฐสมาชิกหนึ่งแก้ไขหรือจัดการปัญหา เนื่องจากเมื่อมีมลพิษจากหมอกควันเกิดขึ้นในรัฐใดรัฐหนึ่ง ปัญหาก็จะไม่ได้เกิดและจบในรัฐเดียวแต่สามารถลอยข้ามพรมแดนไปกระทบกับรัฐอื่นได้ ทั้งนี้ในการจัดการหรือแก้ไขปัญหานั้น อุปสรรคสำคัญที่อาจทำให้ข้อตกลงอาเซียนทั้งสองมีข้อจำกัดคือรัฐสมาชิกอาเซียนต่างยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอื่นอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีข้อยกเว้นอันเป็นหนึ่งในวิถีของอาเซียน (ASEAN Way) ทำให้รัฐสมาชิกอื่นไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวไม่ว่าจะวิพากษ์รัฐสมาชิกผู้ก่อมลพิษ หรือการเข้าไปช่วยเหลือหรือจัดการปัญหาในรัฐสมาชิกอื่นในเมื่อรัฐสมาชิกนั้นไม่อาจจัดการปัญหาได้โดยลำพัง เป็นต้น

การตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในใหม่จะสามารถช่วยให้ความร่วมมือของรัฐสมาชิกอาเซียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยหากเป็นกรณีปัญหาที่ส่งผลกระทบร่วมกันในรัฐสมาชิกรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกใดไม่อาจจัดการได้ รัฐสมาชิกอื่นที่มีความพร้อมหรือมีศักยภาพก็จะสามารถอ้าแขนงเข้าไปช่วยเหลือ

²² Bedanta Roy and Nicholas Goh, A Review on Smoke Haze in Southeast Asia: Deadly Impact on Health and Economy 25.

²³ Ibid 26.

²⁴ Laotian Ties, 'Thailand Closes National Park as Fire Spreads from Laos' , 1 May 2024) <<https://laotiantimes.com/2023/03/29/thailand-closes-national-park-as-fire-spreads-from-laos/>>

หรือช่วยจัดการปัญหาในรัฐสมาชิกนั้นได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมและไม่เป็นการละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน

2. กรอบกฎหมายของอาเซียนเกี่ยวกับการจัดการและแก้ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน และข้อท้าทายบางประการ

รัฐสมาชิกอาเซียนมีกฎหมายของอาเซียนเพื่อจัดการปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงกรณีมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนและกำหนดพันธกรณีให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ได้แก่

(1) กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือกฎบัตรอาเซียน มีหนึ่งในวัตถุประสงค์คือด้านสิ่งแวดล้อมโดยสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้แน่ใจว่ามีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค²⁵ และเสริมสร้างความร่วมมือในการสร้างสิ่งแวดล้อมให้ปลอดภัยต่อประชาชนของรัฐสมาชิกในฐานะพลเมืองอาเซียน²⁶

(2) ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนหรือข้อตกลง AATHP ซึ่งกำหนดพันธกรณีให้รัฐสมาชิกต้องให้ความร่วมมือพัฒนาและดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและติดตามเฝ้าระวังมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนอันเป็นผลของไฟจากพื้นดินซึ่งหมายถึงเกิดจากการเผาของมนุษย์ และหรือจากไฟป่า การจัดทำมีมาตรการทางนิติบัญญัติและหรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณี²⁷ การดำเนินการตามมาตรการติดตามเฝ้าระวัง การประเมินผล การป้องกัน เป็นต้น²⁸ ปัจจุบันข้อตกลง AATHP มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 2003 และรัฐสมาชิกอาเซียนครบทั้ง 10 รัฐได้ให้สัตยาบันข้อตกลงนี้แล้วเช่นกัน²⁹

(3) ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินหรือข้อตกลง AADMER ซึ่งกำหนดพันธกรณีให้รัฐสมาชิกปฏิบัติเพื่อป้องกัน บรรเทา และลดความเสี่ยงของมลพิษจากหมอกควันในฐานะเป็นภัยพิบัติประการหนึ่งด้วย³⁰ ปัจจุบันข้อตกลง AADMER มีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 2009 และรัฐสมาชิกอาเซียนทั้งหมดได้ให้สัตยาบันข้อตกลงนี้แล้วเช่นกัน³¹

²⁵ Article 1 (9) of Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

²⁶ Article 1 (12) of Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

²⁷ Article 4 (1) - (3) of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

²⁸ Part II and Part III of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

²⁹ The ASEAN Secretariat, 'Roadmap on ASEAN Cooperation Towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation' , 29 November 2022) <<https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/Roadmap-on-ASEAN-Cooperation-towards-Transboundary-Haze-17-Feb-21.pdf>>

³⁰ ดู ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.

³¹ ASEAN Committee on Disaster Management, 'ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) Work Programme 2021-2025' , 29 November 2022) <<https://asean.org/book/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-aadmer-work-programme-2021-2025/>>

ทั้งนี้ ข้อตกลงอาเซียนทั้งสองต่างก็มีสถานะเป็นสนธิสัญญาและผูกพันรัฐสมาชิกทั้งหมดเนื่องจากรัฐสมาชิกได้ให้สัตยาบันเป็นที่เรียบร้อยแล้วและข้อตกลงทั้งสองมีผลใช้บังคับแล้ว

นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 2021 อาเซียนมี “แผนงานว่าด้วยความร่วมมือของอาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนพร้อมวิธีการดำเนินงาน” (Roadmap on ASEAN cooperation towards transboundary haze pollution control with means of implementation) อันเป็นแผนงานระยะที่ 1 เพื่อให้รัฐสมาชิกอาเซียนดำเนินการร่วมกันภายใต้กรอบการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ในการควบคุมมลพิษจากหมอกควัน³² แม้ยังไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหา ต่อมาในปี ค.ศ. 2024 อาเซียนจึงมี “แผนงานระยะที่ 2 เพื่อความร่วมมือของอาเซียนในการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนพร้อมวิธีการดำเนินงาน” (The second roadmap for ASEAN cooperation on transboundary haze pollution control with means of implementation) เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนโดยมีการเน้นย้ำให้มีมาตรการป้องกันและระงับไฟป่ามากขึ้น³³ และเพื่อให้อาเซียนปลอดจากหมอกควันข้ามพรมแดน³⁴

อย่างไรก็ดี นับแต่อาเซียนมีกฎบัตรอาเซียน รวมทั้งข้อตกลง AATHP และข้อตกลง AADMER ซึ่งมีผลใช้บังคับมานานกว่าสิบปี รวมทั้งมีแผนงานระยะที่ 1 และแผนงานระยะที่ 2 เพื่อความร่วมมือของอาเซียนในการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังคงประสบอยู่ ทั้งนี้ภายใต้ข้อตกลง AATHP ซึ่งกำหนดเพื่อควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน มีการกำหนดมาตรการป้องกัน ติดตาม บรรเทา ไฟป่าและไฟที่มาจากพื้นดินซึ่งมาจากการเผาในที่โล่ง การเผาพื้นที่การเกษตร โดยให้มีความร่วมมือผ่านความพยายามประสานงานกันในระดับชาติ และความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ อีกทั้งยังมีการพัฒนาขั้นตอนการดำเนินงานในการติดตาม ประเมิน และตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉินร่วมกัน³⁵ แต่รัฐสมาชิกอาเซียนยังไม่อาจจัดการปัญหาดังกล่าวให้หมดไปได้ตามพันธกรณีที่มีและภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ที่วางไว้ แม้ตามพันธกรณีที่มีในกฎหมายดังกล่าวที่รัฐสมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือกัน ให้ความช่วยเหลือรัฐสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติหรือมลพิษจากหมอกควัน แต่รัฐสมาชิกอาเซียนที่มีศักยภาพและมีความพร้อมก็ไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือช่วยจัดการปัญหาในรัฐสมาชิกอื่นได้หากไม่ได้เกิดจากความยินยอม ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่าอุปสรรคประการหนึ่งคือการปฏิบัติตามหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอื่นภายใต้กฎบัตรอาเซียนอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีข้อยกเว้น

อุปสรรคอันเป็นข้อท้าทายในเรื่องของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในทำให้ข้อตกลง AATHP และข้อตกลง AADMER มีจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในการนำหลักการต่าง ๆ ไปปฏิบัติคือ ในการจัดทำข้อตกลงอาเซียน

³² The ASEAN Secretariat (n 29) 2.

³³ The ASEAN Secretariat, ‘The Second Roadmap for ASEAN Cooperation on Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation’ , 1 January 2025) <<https://asean.org/wp-content/uploads/2024/09/The-Second-Haze-Free-Roadmap-2023-2030.pdf>>

³⁴ Ibid.

³⁵ Association of Southeast Asian, ‘Action ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution’ , 29 April 2025) <<https://hazeportal.asean.org/action/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>>

ทั้งสองจะอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐซึ่งเป็นหนึ่งในวิถีอาเซียน (ASEAN way)³⁶ ดังเช่น ข้อ 12 (2) ของข้อตกลง AATHP และข้อ 11 (2) ของข้อตกลง AADMER ซึ่งบัญญัติในทางเดียวกันว่า “การให้ความช่วยเหลือจะมีได้เฉพาะเมื่อมีการร้องขอและได้รับความยินยอมจากฝ่ายที่ร้องขอเท่านั้น หรือเมื่อมีการเสนอความช่วยเหลือจากอีกฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายโดยได้รับความยินยอมจากฝ่ายที่รับความช่วยเหลือ”³⁷ จะเห็นได้ว่ารัฐสมาชิกอาเซียนไม่อาจเข้าไปแทรกแซงรัฐสมาชิกอื่นได้หากมิได้รับความยินยอมแม้จะเป็นไปเพื่อให้ความช่วยเหลือก็ตาม แต่หากเป็นความยินยอมก็จะไม่เป็นการแทรกแซง

ข้อตกลงอาเซียนยังตั้งอยู่บนหลักการของวิถีอาเซียนอื่นๆ อีกเช่น หลักการแสวงหาฉันทามติ (Consensus) ร่วมกัน หลักการเคารพในสิทธิอธิปไตย (Sanctity of Sovereign Rights) หลักการของความละเอียดอ่อนและความสุภาพ (Sensitivity and Politeness) หลักการเจรจาในแบบที่ไม่เผชิญหน้า (Non-Confrontational Approaches to Negotiations) หลักการปรึกษาหารือเบื้องหลัง (Behind-The-Scenes Discussions) และใช้รูปแบบการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการและในรูปแบบที่ไม่ใช่กฎหมาย (Emphasis on Informal and Non-Legalistic Procedures) เมื่อเป็นเช่นนี้ในการจัดแก้ไขหรือจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอาเซียนรวมถึงปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน อาเซียนจะดำเนินการตามวิถีอาเซียน³⁸ ทำให้รัฐสมาชิกอาเซียนมีอิสระอย่างมากในการนำหลักการหรือมาตรการภายใต้ข้อตกลงอาเซียนไปบังคับใช้โดยที่รัฐสมาชิกอื่นไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้อันเป็นไปภายใต้หลักการไม่แทรกแซง³⁹ อีกทั้งรัฐสมาชิกอาเซียนบางรัฐ เช่น อินโดนีเซียยังมองว่าปัญหามลพิษจากหมอกควันที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาภายในรัฐ การที่รัฐสมาชิกอื่นเคลื่อนไหวในประเด็นดังกล่าวเท่ากับเป็นการแทรกแซงกิจการภายในและอำนาจอธิปไตยแล้ว⁴⁰

นอกจากนี้ยังมีเรื่องของความรับผิดชอบต่อรัฐสมาชิกอาเซียนด้วยกันหากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีและเกิดข้อพิพาทขึ้น กฎบัตรอาเซียน ข้อตกลง AATHP และข้อตกลง AADMER กำหนดวิธีระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการพูดคุยกล่าวคือ กฎบัตรอาเซียนกำหนดให้ใช้วิธีการสนทนา (Dialogue) การปรึกษาหารือ (Consultation) และการเจรจา (Negotiation)⁴¹ ส่วนข้อตกลง AATHP และข้อตกลง AADMER กำหนดให้ใช้วิธีการปรึกษาหารือหรือการเจรจา⁴² ทั้งหมดนี้จะเป็นไปตามแนวทางของวิถีอาเซียนที่มักจะเป็นการปรึกษาหารือเบื้องหลัง การเจรจาแบบไม่เผชิญหน้า การเจรจาแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งการระงับพิพาทด้วยวิธีนี้

³⁶ Daniel Heilmann (n 14) 114.

³⁷ Article 12 (2) of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution; Article 11 (2) of ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid 115.

⁴⁰ Ibid 115.

⁴¹ Article 22 (2) of Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

⁴² Article 27 of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.; Article 31 of ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.

อาจไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป ประกอบกับการที่ข้อตกลงอาเซียนทั้งสองนี้ไม่ได้กำหนดทั้งมาตรการทางแพ่งและมาตรการลงโทษไว้ ทำให้รัฐสมาชิกอาเซียนจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับอย่างจริงจังในการปฏิบัติตามข้อตกลงอาเซียนดังกล่าว

3. หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียน⁴³

กฎบัตรอาเซียนมีการกำหนดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non-Interference) รัฐสมาชิกอื่นไว้ในข้อ 2 (2) (อี)⁴⁴ ซึ่งโดยทั่วไปการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่นหมายถึงการที่รัฐใด ๆ หรือองค์การระหว่างประเทศใด ๆ จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐอื่นเกี่ยวกับกิจการภายใน ปัญหาความขัดแย้ง เขตอำนาจรัฐ และไม่เข้าไปในดินแดนของรัฐอื่นโดยที่รัฐนั้นไม่ได้ให้ความยินยอม รวมถึงไม่เข้าไปวิพากษ์แสดงความคิดเห็นต่อความสัมพันธ์ของรัฐอื่น⁴⁵ และในบริบทของอาเซียนจะเพิ่มเติมในเรื่องที่รัฐสมาชิกอาเซียนจะไม่ใช้วิธีการในลักษณะที่เป็นการตำหนิกันอย่างเปิดเผย (Do Not Resort to Publicly Lecturing) ในที่สาธารณะหรือต่อรัฐอื่น ๆ ในประเด็นเกี่ยวกับสถานการณ์ภายในรัฐ แต่ถึงกระนั้นหากเป็นประเด็นเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เป็นกังวลร่วมกัน รัฐสมาชิกก็อาจหยิบยกขึ้นมาพูดคุยกันได้อย่างไม่เป็นทางการในการประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศและการประชุมระหว่างผู้นำอาเซียน⁴⁶

ทั้งนี้กฎบัตรอาเซียนไม่ได้กำหนดให้มีข้อยกเว้นของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในไว้ จึงทำให้รัฐสมาชิกอาเซียนยึดถือและปฏิบัติตามหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอื่นอย่างเคร่งครัดจนเป็นวิถีของรัฐสมาชิกอาเซียน โดยจะไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดน ไม่บีบบังคับ ไม่ใช่กำลังเข้าแทรกแซงหรือเข้าไปก้าวล่วงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจภายในหรือปัญหาภายในรัฐสมาชิกอื่น ไม่วิพากษ์หรือแสดงความคิดเห็นกับสถานการณ์ภายในของรัฐสมาชิกอื่น รวมทั้งไม่สนับสนุนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลของรัฐสมาชิกจะเห็นได้จากในเวทีการประชุมอาเซียนระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนเองหรือในเวทีระหว่างประเทศอื่น อย่างไรก็ตามหากเป็นสถานการณ์ที่รัฐสมาชิกอาเซียนต่างเป็นกังวลร่วมกัน รัฐสมาชิกอาเซียนก็อาจมีการเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงบ้าง แต่ก็ไม่จริงจังและไม่ได้รับการยอมรับมากนักดังเช่นกรณีการออกแถลงการณ์ในที่ประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Leaders' Meeting) เมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 2021 เพื่อให้มีฉันทามติ 5 ข้อ (Five-Point Consensus) เรียกร้องให้ประเทศเมียนมาดำเนินการตามฉันทามติดังกล่าวในกรณีปัญหาการประท้วงเมื่อปี ค.ศ. 2021⁴⁷

⁴³ ชนันทกรณ์ บุญเกิดทรัพย์, 'หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในบริบทอาเซียน: เปรียบเทียบกับกฎบัตรสหประชาชาติ' (2567) 13 วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 77-101.

⁴⁴ Article 2 (2) (e) of Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

⁴⁵ Philip Kunig, 'Intervention, Prohibition of' , 29 November 2023)

<https://spacelaw.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/p_spacelaw/Kunig_Intervention_Prohibition_of.pdf>

⁴⁶ Walter Woon, *The ASEAN Charter: a commentary* (NUS Press 2015) 60.

⁴⁷ ชนันทกรณ์ บุญเกิดทรัพย์ (n 43) 95-96.

จากที่กล่าวมาเห็นว่าในสถานการณ์ของมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนซึ่งเป็นปัญหากระทบรัฐสมาชิกอาเซียนหลายรัฐ หากรัฐสมาชิกอาเซียนยังคงเคร่งครัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในมากเกินไป ทำให้รัฐสมาชิกอาเซียนต่างก็ไม่อาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวในรัฐสมาชิกอื่นได้อย่างจริงจัง เช่น การหยิบยกประเด็นปัญหามลพิษจากหมอกควันมาถกเถียงถึงปัญหาและอุปสรรคภายในรัฐของแต่ละรัฐในการแก้ไขปัญหา การกำหนดมาตรการภายในร่วมกันของรัฐสมาชิก รวมถึงการยอมรับเหตุผลให้รัฐสมาชิกอื่นที่มีศักยภาพและความพร้อมเข้าไปช่วยเหลือหรือจัดการปัญหา เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้การให้ความร่วมมือเพื่อจัดการมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนก็ไม่อาจบรรลุผลได้ ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่าปัญหามลพิษข้ามพรมแดนเป็นปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขหรือจัดการเพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่รัฐทั้งหลายต้องร่วมกันจัดการ

จากการศึกษาสถานการณ์และผลกระทบของปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน รวมทั้งอุปสรรคอันเนื่องมาจากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอธิปไตยอาเซียนอันเป็นข้อท้าทายต่อการจัดการปัญหาร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียน บทความนี้เสนอว่าหากมีการตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในใหม่เพื่อให้รัฐสมาชิกอื่นที่มีความพร้อมหรือมีศักยภาพสามารถอ้างเหตุเข้าไปช่วยเหลือหรือช่วยจัดการปัญหาในรัฐสมาชิกนั้นได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมและไม่เป็นการละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งก็จะสามารถนำไปสู่ความร่วมมือของรัฐสมาชิกอาเซียนได้

4. การตีความเพื่อให้รัฐสมาชิกอาเซียนเข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐสมาชิกอื่นเพื่อช่วยจัดการปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน

หัวข้อนี้ เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ที่จะตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในใหม่เพื่อให้รัฐสมาชิกอาเซียนเข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐสมาชิกอื่นไม่ว่าจะเป็นการยกประเด็นปัญหาขึ้นมาถก การมีมาตรการร่วมกัน และการเข้าไปให้ความช่วยเหลือจัดการปัญหา เป็นต้น โดยที่จะไม่เป็นการละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน เพื่อให้ความร่วมมือในการจัดการปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนเป็นไปอย่างราบรื่น โดยหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการตีความกฎบัตรอาเซียนโดยใช้กฎเกณฑ์การตีความสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969)

ในการตีความกฎบัตรอาเซียนซึ่งเป็นตราสารที่พัฒนาภายหลังจากปฏิญญาอาเซียนอันเป็นตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่ชื่อว่าอาเซียน การตีความกฎบัตรอาเซียนจะต้องพิจารณาข้อ 5 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ซึ่งบัญญัติว่า “อนุสัญญานี้จะไม่กระทบต่อกฎเกณฑ์ใด ๆ ของสนธิสัญญาที่เป็นตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศและสนธิสัญญาใด ๆ ที่รับรองภายในองค์การระหว่างประเทศ”⁴⁸ ภายใต้ข้อ 5 นี้ องค์การระหว่างประเทศจึงมีการกำหนดกฎเกณฑ์การตีความตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงสนธิสัญญาที่รับรองภายในองค์การระหว่างประเทศนั้นในแบบของตัวเองได้ โดยกฎเกณฑ์เฉพาะเหล่านั้นย่อมมีผลบังคับใช้เหนือกว่ากฎเกณฑ์ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมาย

⁴⁸ Article 5 of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

สนธิสัญญา ในการนี้องค์การระหว่างประเทศมักใช้หลักการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญา (Teleological Approach) มากกว่าหลักการอื่นเมื่อเทียบกับการตีความสนธิสัญญาทั่วไป ดังกรณีตัวอย่างคดี Costa v. ENEL ซึ่ง ณ เวลานั้นสหภาพยุโรปยังมีสถานะเป็นประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) คดีนี้รัฐสมาชิก EEC เสนอข้อโต้แย้งมายังศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of European Union: CJEU) ว่ากฎหมายของ EEC จะมีผลโดยตรงต่อประชาชนหรือไม่ หรือปัญหานี้ให้อยู่ภายใต้การตัดสินของกฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐสมาชิก แต่ศาลไม่เห็นด้วยและตัดสินคดีโดยใช้หลักการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญาว่า กฎหมาย EEC มาจากกฎหมายจัดตั้ง EEC อันมีวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายเพื่อสถาปนาการเป็นตลาดร่วม (Common Market) ดังนั้น กฎหมายของ EEC จึงมีผลโดยตรงต่อพลเมืองยุโรป⁴⁹

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียนพบว่ามีกำหนดในเรื่องการตีความกฎบัตรอาเซียนไว้ในข้อ 51 (1) ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อรัฐสมาชิกใดร้องขอ ให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนตีความกฎบัตรตามการดำเนินงานที่กำหนดโดยคณะกรรมการประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council)”⁵⁰ ภายใต้ข้อ 51 (1) นี้เป็นบทบัญญัติให้เลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่ตีความกฎบัตรอาเซียนภายใต้การดำเนินงานที่กำหนดโดยคณะกรรมการประสานงานอาเซียนได้ แต่จะต้องเป็นกรณีที่รัฐสมาชิกอาเซียนร้องขอให้มีการตีความเท่านั้น จะตีความโดยพลการไม่ได้ และจะต้องเป็นกรณีสถานการณ์ที่ไม่ได้มีข้อพิพาทใด ๆ แต่มีปัญหาที่จำเป็นต้องให้ตีความเพื่อให้มีคำชี้แจง⁵¹ จากข้อ 51 (1) เห็นได้ว่ากฎบัตรอาเซียนไม่ได้กำหนดหลักการที่ใช้ตีความบทบัญญัติไว้ว่าต้องใช้หลักการใด กำหนดแต่เรื่องผู้มีอำนาจตีความ เพราะฉะนั้นในการตีความกฎบัตรอาเซียน รวมถึงข้อตกลง AATHP และข้อตกลง AADMER ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่รับรองภายในอาเซียน จะตีความในแบบของอาเซียนเองได้ภายใต้ข้อ 5 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ในที่นี้ก็จะกลับมาพิจารณาการตีความสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ข้อ 31 อันเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของการตีความสนธิสัญญา

ภายใต้ข้อ 31 กำหนดเกี่ยวกับการตีความสนธิสัญญาไว้คือ จะต้องเริ่มจากการตีความโดยสุจริต โดยเป็นไปตามหลักการตีความตามความหมายธรรมดา และการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมาย รวมถึงการพิจารณาบริบท เช่น ข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ โดยมีได้กำหนดว่าการตีความสนธิสัญญาจะต้องใช้หลักการใดก่อนหลัง จึงขอกกล่าวถึงการตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกฎบัตรอาเซียนโดยพิจารณาหลักการดังกล่าวไปด้วยกันดังนี้

⁴⁹ Jan Klabbbers, *An Introduction to International Organizations Law* (3rd edn, Cambridge University Press 2015) 83-84.

⁵⁰ Article 51 (1) of Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

⁵¹ Walter Woon (n 46) 236.

4.1 การตีความโดยสุจริต

การตีความโดยสุจริตจะต้องตีความไปในทางที่สมเหตุสมผล (Reasonable Interpretation)⁵² และเป็นไปในทางที่ให้รัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีในสนธิสัญญาอันเป็นไปตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) หรือ Consent to Be Bound ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ข้อ 26 หากการตีความถ้อยคำจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่สมเหตุสมผล รัฐภาคีจะต้องใช้วิธีการตีความเป็นอย่างอื่นดังที่บัญญัติในข้อ 32 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา⁵³ เมื่อเป็นเช่นนี้ การตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกัวเตอร์อาเซียนจะไปในทางที่รัฐสมาชิกอาเซียนไม่เข้าไปแทรกแซงปัญหาอันเป็นกิจการภายใน โดยจะต้องสอดคล้องกับหลักการตีความที่จะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 4.2 - 4.3 ด้วย

4.2 การตีความตามความหมายธรรมดาของถ้อยคำในสนธิสัญญา

การตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกัวเตอร์อาเซียนภายใต้ข้อ 31 (1) แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาโดยใช้หลักการตีความตามความหมายธรรมดา⁵⁴ นั้น จะต้องตีความให้บทบัญญัติเป็นผลไปตามความหมายปกติ⁵⁵ โดยคำนึงถึงความหมายที่แท้จริงของบริบท (Context) ของกัวเตอร์อาเซียนอันเป็นไปตามแนวคิดที่ถือตัวบทเป็นใหญ่ (Objective Approach)⁵⁶ ซึ่งได้แก่ ตัวบท (Text) อารัมภบท (Preamble) และภาคผนวก (Annex)⁵⁷

เมื่อเป็นเช่นนี้ จากความหมายของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกัวเตอร์อาเซียน จึงเป็นหลักการที่รัฐสมาชิกอาเซียนจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐสมาชิกอื่นในเรื่องที่เป็นกิจการภายใน ไม่ว่าปัญหาความขัดแย้ง เขตอำนาจรัฐ ไม่เข้าไปในดินแดนของรัฐอื่นโดยที่รัฐนั้นไม่ได้ให้ความยินยอม ไม่วิพากษ์แสดงความเห็นต่อความสัมพันธ์ของรัฐสมาชิกอื่น รวมถึงไม่ใช้วิธีการในลักษณะที่เป็นการตำหนิกันอย่างเปิดเผยในที่สาธารณะหรือต่อรัฐอื่น ๆ ทั้งนี้หลักการดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนกันและกันดังที่ปรากฏอยู่ในอารัมภบทของกัวเตอร์อาเซียน ทั้งนี้หากตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามความหมายธรรมดาคงจะเป็นการเคร่งครัดมากไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ใดหากเข้าข่ายเป็นเรื่องภายในรัฐ รัฐสมาชิกอาเซียนก็จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวไม่ได้ ซึ่งสถานการณ์มลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนก็เป็นหนึ่งในสถานการณ์ที่รัฐสมาชิกอาเซียน เช่น อินโดนีเซีย มองว่าเป็นเรื่องภายในที่ห้ามเข้าแทรกแซง

⁵² Robert Kolb, *The Law of Treaties an Introduction* (Edward Elgar Publishing 2016) 148.

⁵³ Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press 2007) 234.

⁵⁴ Article 31 (1) of Vienna Convention on the Law of Treaties.

ภายใต้ข้อ 31 (1) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาบัญญัติในเรื่องการตีความสนธิสัญญา นอกจากจะต้องตีความโดยสุจริต ยังต้องตีความไปในทางที่สอดคล้องกับความหมายธรรมดาของถ้อยคำคือ หลักการตีความตามความหมายธรรมดาของถ้อยคำในสนธิสัญญา (Textual Approach)

⁵⁵ จุมพต สายสุนทร, 'การตีความสนธิสัญญา' ใน พิรุณา ดิงศภัทย์ (บรรณาธิการ) *การใช้การตีความกฎหมาย* (กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552) 377.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน 376.

⁵⁷ Article 31 (2) of Vienna Convention on the Law of Treaties.

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาเมื่อการตีความสนธิสัญญาจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศมักใช้หลักการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญามากกว่าหลักการอื่นเมื่อเทียบกับการตีความสนธิสัญญาทั่วไป⁵⁸ การตีความกฎบัตรอาเซียนอาจพิจารณาหลักการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายมาใช้ในการตีความได้ เนื่องจากแนวคิดที่ถือวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญาเป็นใหญ่เป็นแนวคิดที่เปิดกว้างให้สามารถนำปัจจัยต่าง ๆ มาช่วยในการค้นหาวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญา ทั้งนี้ปัจจัยที่ว่ายังรวมไปถึงการค้นหาเจตจำนงหรือเจตนารมณ์ของรัฐภาคีในสนธิสัญญาอันเป็นแนวคิดที่ถือเจตนารมณ์ของรัฐภาคีเป็นใหญ่ รวมถึงการนำแนวคิดที่ถือวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาเป็นใหญ่มาช่วยตีความเพื่อค้นหาวัตถุประสงค์ด้วย⁵⁹ โดยเมื่อพิจารณาแนวคิดที่ถือเจตนารมณ์ของรัฐภาคีเป็นใหญ่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้มีการนำปัจจัยที่เกิดขึ้นหลังจากทำสนธิสัญญามาช่วยตีความ อาจก่อให้เกิดปัญหาว่าปัจจัยที่เกิดขึ้นภายหลังจากการทำสนธิสัญญาอาจขัดแย้งกับปัจจัยที่เกิดขึ้นก่อนการทำสนธิสัญญาได้ อีกทั้งจะทำให้ความแน่นอนและเสถียรภาพของสนธิสัญญาต้องเสียไป⁶⁰

4.3 การตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญา

การตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรอาเซียนโดยใช้หลักการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของกฎบัตรอาเซียนเป็นหลักการตามข้อ 31 (1) แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา⁶¹

การพิจารณา “วัตถุประสงค์” (Object) จะพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบการควบคุมกำกับเรื่องใด เช่น เรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การตีความก็ต้องคำนึงถึงคำศัพท์และการใช้ให้สอดคล้องกับเรื่องนั้น ๆ ส่วนคำว่า “ความมุ่งหมาย” (Purpose) จะพิจารณาเป้าหมายของสนธิสัญญานั้น ๆ ว่ามีเป้าหมายอย่างไร เช่น เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน⁶² เพราะฉะนั้นการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายจึงเป็นการตีความไปในทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญา จะไม่ตีความให้ขัดต่อวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญานั้น⁶³ เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามสนธิสัญญาได้อย่างถูกต้องเนื่องจากรัฐภาคีมีพันธกรณีซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาอันเป็นไปตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาตามข้อ 26 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา

⁵⁸ Jan Klabbbers (n 49) 83-84.

⁵⁹ จุมพต สายสุนทร (n 55) 378.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน 379.

⁶¹ Article 31 (1) of Vienna Convention on the Law of Treaties.

ภายใต้ข้อ 31 (1) ช่วงท้ายของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาบัญญัติในเรื่องการตีความสนธิสัญญาจะต้องตีความถ้อยคำในสนธิสัญญาโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญาอันเป็นไปตามหลักการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญา (Teleological Approach)

⁶² Robert Kolb (n 52) 145.

⁶³ จุมพต สายสุนทร (n 55) 392.

การตีความกฎบัตรอาเซียนจึงต้องพิจารณาว่าตัวกฎบัตรอาเซียนมีวัตถุประสงค์และมีความมุ่งหมายอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ากฎบัตรอาเซียนไม่เพียงมีความมุ่งประสงค์ในเรื่องการธำรงรักษาสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพ⁶⁴ ซึ่งเป็นการนำไปสู่หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน กฎบัตรอาเซียนยังมีความมุ่งประสงค์ในด้านอื่นด้วย เช่น การปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรัฐสมาชิกจะต้องสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้ภูมิภาคอันเป็นที่ตั้งของรัฐสมาชิกมีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁶⁵ การจะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจแก้ไขหรือจัดการได้ด้วยรัฐสมาชิกรัฐใดเพียงรัฐเดียว แต่จะต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างรัฐสมาชิก และหากทางปฏิบัติไม่อาจบรรลุผลได้อันเนื่องมาจากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นอุปสรรคดังที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ ทำให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียนทั้งสองมีความขัดแย้งกัน

การตีความในกรณีดังกล่าว จะตีความวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันไปในทางที่ก่อให้เกิดความผูกพันรัฐภาคีให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้อันเป็นไปตามหลักการประสานกัน (Principle of Harmonization)⁶⁶ เพราะฉะนั้นหากจะตีความให้รัฐสมาชิกอาเซียนไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอื่นในกรณีสถานการณ์ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนโดยพิจารณาความมุ่งประสงค์ของกฎบัตรอาเซียนเพียงเรื่องสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคง ซึ่งรัฐจะต้องเคารพอธิปไตยรัฐสมาชิกอื่นทำให้ไม่อาจเข้าไปแทรกแซงปัญหาดังกล่าวของรัฐสมาชิกอื่น เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ เนื่องจากสถานการณ์มลพิษจากหมอกควันดังกล่าวเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันของอาเซียน จึงต้องพิจารณาความมุ่งประสงค์ของกฎบัตรอาเซียนในเรื่องอื่นประกอบด้วยในที่นี่คือวัตถุประสงค์ในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาว่าทำอย่างไรให้การบรรลุวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นโดยที่ไม่เป็นการละเมิดต่อวัตถุประสงค์ด้านอธิปไตย

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงการก่อตั้งอาเซียนและการวางหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในก่อนที่จะมีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน ซึ่งได้รับแรงบันดาลใจจากกฎบัตรสหประชาชาติ ในสถานการณ์เช่นว่านั้นเป็นช่วงของสงครามเย็นซึ่งการก่อตั้งอาเซียนเกิดจากความกังวลร่วมกันและการระมัดระวังการแทรกแซงจากรัฐภายนอก⁶⁷ ด้วยรัฐสมาชิกอาเซียนหลายรัฐเคยตกเป็นอาณานิคมของรัฐมหาอำนาจตะวันตก⁶⁸ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในช่วงการก่อตั้งอาเซียนและนำมาสู่การบัญญัติในกฎบัตรอาเซียนน่าจะตั้งอยู่บนหลักการที่รัฐสมาชิกต้องเคารพอธิปไตยของรัฐอื่น ซึ่งไม่ต้องการให้รัฐอื่นมาคุกคามหรือมาใช้กำลังทหาร เป็นเรื่องความ

⁶⁴ Article 1 (1) of Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

⁶⁵ Article 1 (9) of Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

⁶⁶ International Law Commission, 'Conclusion of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law 2006', 29 April 2025)
<https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_9_2006.pdf>

⁶⁷ Preamble of Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality 1971.

⁶⁸ Eric Cothay, 'The ASEAN Doctrine of Non-Interference in Light of the Fundamental Principle of Non-Intervention' (2016) 17 Asian-Pacific Law & Policy Journal 6.

มันคงมากกว่า ยังไม่เน้นไปที่ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ในการนี้หากตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในใหม่ให้ลดความเคร่งครัดลงเพื่อให้รัฐสมาชิกเข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐสมาชิกอื่นได้ เช่น การเข้าไปช่วยเหลือหรือจัดการปัญหา ฯลฯ ก็จะทำให้นำไปสู่ความร่วมมือในการแก้ไขและจัดการปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนร่วมกันและทำให้บรรลุดัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมดังที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียนได้อีกด้วย

นอกจากนี้ในการตีความเพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมในสถานการณ์ของมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน ยังต้องพิจารณาบริบทอื่น ๆ ตามข้อ 31 (3) แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา เช่น กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ (Any Relevant Rules of International Law) ตามข้อ 31 (3) (ซี) ดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 4.4

4.4 การตีความโดยพิจารณาจากกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้ข้อ 31 (3) (ซี) แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา การตีความโดยพิจารณาจากกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐภาคี⁶⁹ กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีบ่อเกิดตามข้อ 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไป⁷⁰ ซึ่งกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศดังกล่าวต้องมีลักษณะดังนี้

(1) เป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศอันที่มาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไป⁷¹

(2) เป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเดียวกันกับที่กฎเกณฑ์ที่กำลังถูกตีความโดยผู้ตีความ⁷²

(3) เป็นกฎเกณฑ์ที่ปรับใช้กับความสัมพันธ์ของรัฐภาคี เช่น รัฐภาคีทุกรัฐของสนธิสัญญาที่จะถูกตีความจะต้องเป็นรัฐภาคีในสนธิสัญญาที่จะนำมาใช้ตีความ⁷³

เมื่อพิจารณากฎหมายภายใต้ข้อ 38 ที่เกี่ยวข้องและกำหนดพันธกรณีของรัฐสมาชิกอาเซียนที่จะต้องดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียนในการปกป้องสิ่งแวดล้อม พบว่ามีทั้งกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญาและจารีตประเพณีระหว่างประเทศร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียนเข้ามาเกี่ยวข้องและมีผลผูกพันรัฐสมาชิกอาเซียน การตีความเพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมจึงต้องพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวประกอบ

⁶⁹ Article 31 (3) (c) of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

⁷⁰ จุมพต สายสุนทร (n 55) 391.

⁷¹ นพตล เดชสมบุรณ์รัตน์, *กฎเกณฑ์และหลักการพื้นฐานว่าด้วยการตีความสนธิสัญญา* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565) 153-154.

⁷² เรื่องเดียวกัน 154.

⁷³ เรื่องเดียวกัน.

4.4.1 สนธิสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งผูกพันรัฐสมาชิกอาเซียน

ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รัฐสมาชิกอาเซียนจะต้องร่วมมือกันจัดการปัญหาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอาเซียน การตีความกฎบัตรอาเซียนตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงต้องพิจารณาบริบทซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งผูกพันรัฐสมาชิกอาเซียนด้วย ในที่นี้มีข้อตกลง AATHP และข้อตกลง AADMER ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่รับรองภายในอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน โดยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนเป็นภัยพิบัติประเภทหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหามลพิษจากหมอกควันและนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมของกฎบัตรอาเซียน ทั้งนี้รัฐสมาชิกอาเซียนทั้งหมดเป็นภาคีในข้อตกลงอาเซียนทั้งสองแล้ว

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์⁷⁴ หลักการ⁷⁵ และพันธกรณีของข้อตกลงอาเซียนทั้งสอง⁷⁶ จะเห็นได้ว่ารัฐสมาชิกอาเซียนมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้หลักการของข้อตกลง ดังกล่าว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบรรเทาและการให้ความร่วมมือไม่ว่าจะในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ ประกอบกับภายใต้ข้อตกลง AATHP รัฐสมาชิกอาเซียนยังมีการจัดทำแผนงานระยะที่ 2 เพื่อความร่วมมือของอาเซียนในการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนพร้อมวิธีการดำเนินงาน ซึ่งเป็นแผนงานที่สืบเนื่องจากแผนงานแรกที่ว่าด้วยความร่วมมือของอาเซียนเพื่อควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนพร้อมวิธีการดำเนินงาน โดยแผนงานทั้งสองมุ่งให้เกิดแนวทางปฏิบัติและนำไปสู่ความร่วมมือของรัฐสมาชิกดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2 แสดงให้เห็นว่ารัฐสมาชิกอาเซียนมีความมุ่งประสงค์ที่จะให้มีการจัดการปัญหามลพิษจากหมอกควันจริงและจะเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมดังที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียนด้วย

4.4.2 หลักการไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศของรัฐสมาชิกอาเซียน

รัฐสมาชิกอาเซียนมีหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศร่วมกัน ซึ่งนำมาใช้พิจารณาประกอบการตีความตามหลักวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของกฎบัตรอาเซียนคือ หลักการไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่น (No-Harm Principle)

หลักการไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นได้รับการรับรองในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศในคดี Pulp Mills on the River Uruguay ระหว่างประเทศอาร์เจนตินากับประเทศอูรุกวัย คดีนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า “จากหลักการป้องกัน (Principle of Prevention) ในฐานะกฎหมาย

⁷⁴ Article 2 of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.; Article 2 of ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.

⁷⁵ Article 3 of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.; Article 3 of ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.

⁷⁶ Article 4-17 of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.; Article 4-20 of ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.

จารีตประเพณีอันมีต้นกำเนิดจากหลักการปฏิบัติหน้าที่ในดินแดนของตนด้วยความระมัดระวัง (*Due Diligence*) รัฐทุกรัฐจึงมีหน้าที่ผูกพันที่จะหลีกเลี่ยงการดำเนินกิจกรรมใดๆ ในเขตอำนาจรัฐของตนที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น” (*No-Harm Principle*)⁷⁷ ในการนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Law Commission) ได้มีข้อสรุปเรื่องเกี่ยวกับการเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศไว้ว่า จารีตประเพณีระหว่างประเทศเฉพาะ (*Particular Customary International Law*) ไม่ว่าจะระดับภูมิภาค ท้องถิ่น หรืออื่นๆ เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (*Customary International Law*) ที่ใช้บังคับเฉพาะกลุ่มของรัฐจำนวนจำกัดเท่านั้น โดยจะต้องมีการปฏิบัติโดยทั่วไประหว่างรัฐ (*General Practice Among the States*) และจะต้องมีการยอมรับโดยรัฐเหล่านั้นว่าเป็นกฎหมาย (*Opinio Juris*)⁷⁸ กล่าวคือ

(1) มีการปฏิบัติโดยทั่วไปของรัฐ รัฐมีบทบาทในการก่อให้เกิดทางปฏิบัติ⁷⁹ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรืออื่นๆ⁸⁰ ซึ่งการปฏิบัติจะเป็นลักษณะที่เป็นการทั่วไป ปฏิบัติอย่างกว้างขวาง โดยไม่มีกำหนดว่าต้องมีระยะเวลาานเท่าใด⁸¹

(2) มีการยอมรับการปฏิบัติว่าเป็นกฎหมาย รัฐต้องปฏิบัติด้วยความรู้สึกของการมีหน้าที่ผูกพันทางกฎหมาย⁸² โดยมีรูปแบบของการยอมรับว่าเป็นกฎหมายเช่น การมีคำแถลงต่อสาธารณะที่ทำในนามของรัฐ (*Public Statements Made on Behalf of States*) สิ่งพิมพ์อย่างเป็นทางการหรือทางราชการ (*official publications*) ความเห็นทางกฎหมายของรัฐบาล (*Government Legal Opinions*) การติดต่อทางการทูต (*Diplomatic Correspondence*) คำตัดสินของศาลภายในรัฐ (*Decisions of National Court*) บทบัญญัติของสนธิสัญญา (*Treaty Provisions*) มติที่ยอมรับโดยองค์การระหว่างประเทศ (*Resolution Adopted by An International Organization*) มติที่ประชุมระหว่างรัฐบาล (*Intergovernmental Conference*)⁸³ และกฎหมายภายในของรัฐ (*National Legislation*)⁸⁴ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่ารัฐสมาชิกอาเซียนมีการนำหลักการไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นมาปรับใช้โดยการบัญญัติในกฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีดำเนินกิจกรรมโดยการเผาในที่โล่งหรือโดยการควบคุมมลพิษไม่ให้เกินค่ามาตรฐานอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน เช่น

⁷⁷ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) (Merits)* [2010] ICJ Rep 45-46.

⁷⁸ International Law Commission, *Draft conclusion on identification of customary international law, with commentaries (2018)* UN Doc A/73/10, p. 122.

⁷⁹ *Ibid* 130.

⁸⁰ *Ibid* 132.

⁸¹ *Ibid* 135-136.

⁸² *Ibid* 138.

⁸³ *Ibid* 140.

⁸⁴ *Ibid* 141.

- ประเทศไทย มีกฎหมายควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศออกสู่สิ่งแวดล้อม⁸⁵ มีกฎหมายกำหนดให้การก่อให้เกิดฝุ่น ละออง เหมม่า หรือเถ้าเป็นเหตุรำคาญ⁸⁶ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามการก่อเหตุรำคาญดังกล่าวในที่สาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งระงับ กำจัด ควบคุมเหตุรำคาญเช่นว่า⁸⁷ นอกจากนี้ยังมีการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ เพื่อห้ามการเผาเช่น ประกาศผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายกำหนดห้ามเผาในที่โล่งทุกชนิดเพื่อควบคุมและป้องกันการสะสมของมลพิษทางอากาศในจังหวัด และเพื่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า หมอกควัน และฝุ่น⁸⁸

- ประเทศอินโดนีเซีย มีกฎหมายห้ามบุคคลเผาในที่โล่ง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ⁸⁹

- ประเทศเวียดนาม มีกฎหมายกำหนดให้จัดการผลพลอยได้ทางการเกษตรหรือที่ได้จากพืชตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่ห้ามมีการเผาในที่โล่งเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อม⁹⁰

- ประเทศสิงคโปร์ มีกฎหมายว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน เพื่อจัดการกับปัญหาหมอกควันที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะจากประเทศอินโดนีเซีย

⁸⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 บัญญัติว่า ‘ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้’.

⁸⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 บัญญัติว่า ‘ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(4) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิด..ฝุ่น ละออง เหมม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ’.

⁸⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 26 บัญญัติว่า ‘ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คูคลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้’.

⁸⁸ ประกาศกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย, ‘กำหนดห้ามเผาในที่โล่งทุกชนิดโดยเด็ดขาด “92 วันปลอดการเผาในพื้นที่จังหวัดเชียงราย (ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม – 31 พฤษภาคม 2568)” , 23 พฤษภาคม 2568 <<https://www.sansailocal.go.th/athf/news/20250207113923.pdf>>

⁸⁹ Article 69 of Environmental Protection and Management (Law No. 32/2009) states that ‘Prohibition

(1) Everybody shall be prohibited from:

(h) opening land by means of burning’.

⁹⁰ Article 61 of Law on Environmental Protection 2020 states that ‘Environmental protection in agricultural production

(4) Agricultural by-products must be collected to manufacture products and goods, used as raw materials and fuels, used for production of fertilizers and energy or managed as prescribed; by-products of plants must not be burned in the open air to avoid causing environmental pollution’.

โดยสิงคโปร์มีอำนาจดำเนินคดีกับบริษัทและบุคคลที่ก่อให้เกิดหมอกควันที่ส่งผลกระทบต่อสิงคโปร์ แม้การกระทำผิดจะอยู่นอกประเทศก็ตาม⁹¹

- ประเทศมาเลเซีย มีกฎหมายให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยควบคุมการเผาในที่โล่งมิเช่นนั้นจะมีโทษ⁹²

- ประเทศกัมพูชา มีกฎหมายที่ห้ามดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษขึ้นสู่สิ่งแวดล้อมเช่น การห้ามเผาสารอันตราย (Hazardous Substance) ในที่ดิน ที่โล่ง หรือในพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น⁹³ การห้ามเผาขยะในเขตเมือง พื้นที่สาธารณะ ที่ดินเอกชน ที่โล่ง โดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ⁹⁴ และการห้ามเผาป่า ทุ่งหญ้า ตอซังข้าว เศษวัสดุทางการเกษตร และการเผาขยะหรือมูลฝอยในที่โล่งหรือในหลุมฝังกลบขยะ⁹⁵ เป็นต้น

⁹¹ Part 2 Article 5 of Transboundary Haze Pollution Act 2014 states that ‘Liability for Transboundary Haze Pollution

Offences for causing, etc., haze pollution in Singapore

(1) An entity shall be guilty of an offence if

(a) the entity

(i) engages in conduct (whether in or outside Singapore) which causes or contributes to any haze pollution in Singapore; or

(ii) engages in conduct (whether in or outside Singapore) that condones any conduct (whether in or outside Singapore) by another entity or individual which causes or contributes to any haze pollution in Singapore; and

(b) there is haze pollution in Singapore at or about the time of that conduct by that entity

(2) An entity which is guilty of an offence under subsection...’.

⁹² Section 29 A of Environmental Quality Act 1974 states that ‘Prohibition on open burning

(1) Notwithstanding anything to the contrary contained in this Act, no person shall allow or cause open burning on any premises’.

⁹³ Article 206 of Royal Kram no. 0623/007 on Environment and Natural Resources Code 2023 states that ‘Prohibition of causing hazardous substance release

Activities that cause hazardous substance release into the environment are strictly prohibited, including but not limited to:

(b) Destroying or burning hazardous substances on possessed land, open fields, or public Spaces’.

⁹⁴ Article 218 of Royal Kram no. 0623/007 on Environment and Natural Resources Code 2023 states that ‘Prohibition relating to disposal and burning of urban solid waste

(2) The burning of urban solid waste in the street, public spaces, private/possessed land, open space, and waste incinerators without permission from the ministry responsible for environment and natural resources is strictly prohibited’.

⁹⁵ Article 326 of Royal Kram no. 0623/007 on Environment and Natural Resources Code 2023 states that ‘Prohibition of activities causing air pollution

The following activities that cause air pollution are strictly prohibited:

(a) Burning of forest, grassland, rice stubble, agricultural waste, and burning of garbage or

- ประเทศฟิลิปปินส์ มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยห้ามเผาขยะชุมชน ขยะทางการแพทย์ และขยะอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจก่อมลพิษ แต่ไม่รวมถึงการเผาในวิธีการแบบดั้งเดิมเช่น การเกษตร การเผาปนกิจ เป็นต้น⁹⁶

- ประเทศบรูไนดารุสซาลาม มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของบุคคลทุกคนในบรูไนให้มีการดำเนินมาตรการเพื่อคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งป้องกัน ลด หรือควบคุมอันตรายที่อาจก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม⁹⁷ อีกทั้งยังกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีการขออนุญาตก่อน⁹⁸

- ประเทศลาว มีคำสั่งของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2021 ว่าด้วยการควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2013 (Environmental Protection Law 2013) โดยกำหนดมาตรการควบคุม ติดตาม เฝ้าระวัง และตรวจสอบมลพิษ รวมถึงการมีมาตรการควบคุมมลพิษในกรณีฉุกเฉิน เพื่อลดผลกระทบต่ออากาศไม่ให้เกินมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้คำสั่งดังกล่าวจะใช้บังคับกับบุคคล นิติบุคคล หรือองค์กรทั้งในและต่างประเทศที่ดำเนินกิจกรรมในลาว⁹⁹

solid waste in open space or garbage landfills.

(b) Burning of all types of waste or inflammatory objects in public spaces, in the street, in public or private buildings, or on private/possessed land causes public health impact, security, and social order’.

⁹⁶ Section 20 of Republic Act No. 8749 (An act providing for a comprehensive air pollution control policy and for other purposes) states that ‘Ban on Incineration - Incineration, hereby defined as the burning of municipal, bio-medical and hazardous wastes, which process emits poisonous and toxic fumes, is hereby prohibited: Provided, however, That the prohibition shall not apply to traditional small-scale method of community/neighborhood sanitation "siga", traditional, agricultural, cultural, health, and food preparation and crematoria: Provided, further, That existing incinerators dealing with bio-medical wastes shall be phased out within three years after the effectivity of this Act: Provided, finally, That in the interim, such units shall be limited to the burning of pathological and infectious wastes, and subject to close monitoring by the Department’.

⁹⁷ Article 7 of Environmental Protection and Management Act 2016 states that ‘It shall be the duty of every person in Brunei Darussalam —

(a) to take, so far as is reasonably practicable, such measures to ensure the protection and management of the environment and the prevention, reduction, or control of any potential hazard that may cause pollution or damage to the environment’.

⁹⁸ Article 9 of Environmental Protection and Management Act 2016 states that ‘

(1) It shall be the duty of every person, who intends to carry out the prescribed activity as set out in Schedule 1, before he undertakes such prescribed activity to submit a written notification to the Authority’.

⁹⁹ Article 9 of Decision on the Pollution Control No. 1687/MONRE 2012.

- ประเทศเมียนมา มีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การผลิต การก่อสร้างมีการป้องกันมลพิษหรือลดความเสี่ยงของการเกิดมลพิษให้น้อยที่สุด¹⁰⁰ รวมทั้งการมีมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันและลดมลพิษ¹⁰¹

การที่รัฐสมาชิกอาเซียนทั้งหลายมีการนำหลักการไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นมาบัญญัติในกฎหมายภายในเพื่อใช้บังคับภายในรัฐของตน เพื่อที่การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ต้องไม่ก่อมลพิษเกินค่ามาตรฐานและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ซึ่งการเกิดมลพิษยังส่งผลกระทบข้ามแดนไปยังรัฐอื่นได้ และห้ามการดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่จะส่งผลดังกล่าวเช่น การเผา แสดงให้เห็นทางปฏิบัติของการก่อให้เกิดเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียนตามข้อ 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้¹⁰² ภายใต้ข้อสรุปของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่ององค์ประกอบเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เนื่องจากรัฐสมาชิกอาเซียนมีทางปฏิบัติโดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายภายใน และกฎหมายภายในก็เป็นรูปแบบการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย รัฐสมาชิกอาเซียนจึงมีความผูกพันร่วมกันตามหลักการที่จะไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ¹⁰³ เพราะฉะนั้นรัฐสมาชิกอาเซียนจึงมีพันธกรณีต้องดำเนินการร่วมกันและให้ความร่วมมือจัดการมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน

จากหัวข้อที่ 4 ในกรณีสถานการณ์มลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน ความเป็นไปได้ของการตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในใหม่เพื่อให้รัฐสมาชิกอาเซียนเข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐสมาชิกอื่น เช่น การยกประเด็นปัญหาดังกล่าวขึ้นมาถกอย่างตรงไปตรงมา หรือเกี่ยวกับอุปสรรคของการจัดการปัญหา ดำเนินมาตรการร่วมกัน หรือเข้าไปให้การช่วยเหลือช่วยจัดการปัญหา เป็นต้น การตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของกฎบัตรอาเซียนโดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วยและพิจารณาบริบทต่อไปนี้ประกอบ

¹⁰⁰ Article 91 of Environmental Impact Assessment Procedure 2015 states that

‘(d) Pollution Prevention: Effectiveness of production or construction methods or waste storage and treatment facilities to prevent or, where this is not practicable, to minimize pollution, and to prevent or minimize the risk of pollution’.

¹⁰¹ Article 9 of Environmental Impact Assessment Procedure 2015 states that

‘(k) Control measures:

(iii) control and maintenance of pollution prevention/ minimization measures’.

¹⁰² Article 38 (1) of Statute of the International Court of Justice states that ‘The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

(b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law’.

¹⁰³ ดู คดีพิพาทไหล่ทวีประหว่างประเทศลิเบียกับประเทศมอลตา ค.ศ. 1985 (Continental Shelf (Libya v. Malta), 1985) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของการเกิดจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าเกิดจากทางปฏิบัติอย่างแท้จริง (actual practice) ของรัฐและการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย (*opinio juris*); Malcolm N. Shaw, *International Law* (6nd edn, Cambridge University Press 2008) 74.

- ข้อตกลง AATHP และข้อตกลง AADMER รวมถึงแผนงานระยะที่ 1 และแผนงานระยะที่ 2 ซึ่งออกภายใต้ข้อตกลง AATHP เพื่อควบคุมและจัดการหมอกควันอันเป็นทางปฏิบัติร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียน
- หลักการไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียน

จะทำให้รัฐสมาชิกอาเซียนเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนอันเป็นปัญหา ร่วมกันได้ในกรณีที่รัฐสมาชิกใดไม่อาจจัดการปัญหาเพียงลำพัง อันจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ด้าน สิ่งแวดล้อมของกฎบัตรอาเซียนและข้อตกลงอาเซียน โดยที่ไม่เป็นการละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการ ภายใน

หากรัฐสมาชิกอาเซียนยังคงการละเมิดพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การจัดการมลพิษจาก หมอกควันตามข้อตกลง AATHP ข้อตกลง AADMER และกฎบัตรอาเซียน รวมถึงอาจเป็นการละเมิดพันธกรณี ตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากสนธิสัญญาของอาเซียนด้วย จะนำไปสู่ความรั บผิดในทางระหว่างประเทศได้ บทความนี้ขอเสนอว่าหากเป็นสถานการณ์ของมลพิษจากหมอกควันข้าม พรมแดน ให้รัฐสมาชิกอื่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพื่อช่วยเหลือหรือช่วยจัดการปัญหาในรัฐสมาชิกอื่นได้ โดยที่ไม่ จำเป็นต้องถึงขนาดได้รับความยินยอมจากรัฐสมาชิกที่ได้รับการช่วยเหลือจึงจะเข้าไปได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) มีสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเช่น มลพิษจากหมอกควันเกิดขึ้นในรัฐสมาชิกและ ส่งผลกระทบต่อข้ามพรมแดนไปยังรัฐสมาชิกอื่นหรือส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอันเป็นที่ตั้งของรัฐสมาชิก
- (2) มีผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ความเป็นอยู่ หรือสุขภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ
- (3) รัฐสมาชิกที่เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำไม่อาจจัดการปัญหาหรือไม่สมัครใจจัดการปัญหาอันเป็น การละเมิดพันธกรณีตามกฎบัตรอาเซียน ข้อตกลงอาเซียนที่เกี่ยวข้อง และ
- (4) การเข้าไปยุ่งเกี่ยวก็เพื่อประโยชน์ร่วมกันของรัฐสมาชิกเป็นสำคัญ

เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ข้างต้นทั้ง 4 ประการ รัฐสมาชิกอาเซียนควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพื่อช่วยเหลือหรือจัดการ ปัญหาในรัฐสมาชิกอื่นได้โดยไม่เป็นการละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในแม้จะไม่ได้รับความ ยินยอมก็ตาม ทั้งนี้การตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในให้เหมาะสมกับปัญหาดังกล่าวก็เพื่อให้ นำไปสู่ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ หากรัฐสมาชิกอาเซียนให้ความร่วมมือกันจัดการ ปัญหาที่เกิดในภูมิภาค แต่ถ้าวรัฐสมาชิกใดไม่อาจจัดการปัญหาได้ก็ควรให้รัฐสมาชิกอื่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพื่อ ช่วยเหลือ จะช่วยบรรเทาและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนได้เนื่องจากต้นเหตุของปัญหา โดยมากมีแหล่งกำเนิดจากภายในรัฐสมาชิกเอง

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากสถานการณ์มลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกอาเซียน หากรัฐสมาชิกอาเซียนจะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นพันธกรณีภายใต้กฎบัตรอาเซียน ข้อตกลง AATHP และข้อตกลง AADMER รวมถึงจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐสมาชิกอาเซียนจะกระทำเพียงลำพังไม่ได้เนื่องจากปัญหามลพิษจากหมอกควันเป็นปัญหาข้ามพรมแดน แม้รัฐสมาชิกอาเซียนใดจะมีกระบวนการจัดการที่ดี แต่หากรัฐเพื่อนบ้านยังคงเป็นแหล่งกำเนิดของปัญหาและไม่ได้ดำเนินมาตรการจัดการใด ๆ ต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ปัญหา ก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป ในการจัดการปัญหาจึงควรที่จะให้รัฐสมาชิกร่วมมือกัน อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวอาจติดขัดกับอุปสรรคในเรื่องของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งเป็นข้อท้าทายเนื่องจากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในทำให้ข้อตกลง AATHP และ ข้อตกลง AADMER มีจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในการนำหลักการต่าง ๆ ภายใต้ข้อตกลงไปปฏิบัติหรือไปใช้บังคับ

บทความนี้ได้นำเสนอความเป็นไปได้ที่จะตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในใหม่เพื่อให้รัฐสมาชิกเข้าไปยุ่งเกี่ยวในรัฐสมาชิกอื่นได้โดยใช้กฎเกณฑ์การตีความตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ข้อ 31 ตีความกฎบัตรอาเซียน ซึ่งในการตีความนั้นจะเป็นไปตามหลักการตีความตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งจะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียนในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย อีกทั้งการตีความยังต้องพิจารณาบริบทกฎหมายระหว่างประเทศอื่นประกอบด้วยได้แก่ ข้อตกลง AATHP ข้อตกลง AADMER รวมถึงแผนงานระยะที่ 1 และแผนงานระยะที่ 2 เพื่อความร่วมมือของอาเซียนในการควบคุมมลพิษฯ ที่ออกภายใต้ข้อตกลง AATHP และหลักการไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียน เพื่อให้รัฐสมาชิกอาเซียนที่มีศักยภาพมีความพร้อมเข้าไปยุ่งเกี่ยวในปัญหาของรัฐสมาชิกอื่น เช่น การริเริ่มหยิบประเด็นปัญหาขึ้นมากัน มาหารือกันอย่างตรงไปตรงมาถึงอุปสรรคในแต่ละรัฐ การหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน และการเข้าไปช่วยเหลือช่วยจัดการปัญหาในรัฐสมาชิกอื่นที่ยังไม่มีความพร้อมต่อการแก้ไขปัญหา เป็นต้น โดยไม่เป็นการละเมิดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน จะนำไปสู่ความร่วมมือแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐสมาชิกอาเซียนจะต้องทบทวนแล้วว่าหากยังคงเคร่งครัดไม่ยอมให้รัฐสมาชิกอื่นเข้ามายุ่งเกี่ยวในปัญหามลพิษจากหมอกควันซึ่งเป็นปัญหาที่ตนไม่อาจจัดการได้ และยังคงไม่ร่วมมือดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากปัญหาจะยังคงดำเนินอยู่ต่อไป และถือได้ว่ารัฐสมาชิกอาเซียนมีการละเมิดพันธกรณีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การจัดการมลพิษจากหมอกควันตามข้อตกลง AATHP ข้อตกลง AADMER กฎบัตรอาเซียน และจารีตประเพณีระหว่างประเทศร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียนเป็นเหตุให้รัฐสมาชิกอาจต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

อาจเริ่มจากรัฐสมาชิกใดรัฐสมาชิกหนึ่งริเริ่มหยิบประเด็นปัญหาดังกล่าวขึ้นมาเจรจาในที่ประชุมอย่างเป็นทางการและหาเจตจำนงร่วมกัน (Political Will) เพื่อจะได้นำไปสู่การดำเนินการดังนี้

- ให้มีการจัดทำ Code of Conduct เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันของรัฐสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีสาระสำคัญ โดยอาจอาศัยแนวทางปฏิบัติจากในแผนงานระยะที่ 2 เพื่อความร่วมมือของอาเซียนในการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนพร้อมวิธีการดำเนินงานอันเป็นแผนงานฉบับปัจจุบัน ให้รัฐสมาชิกอาเซียนตกลงกัน

(1) งดเว้นการกระทำที่จะนำไปสู่การเผาพื้นที่การเกษตร การเพิ่มพื้นที่ที่เกิดไฟ และพื้นที่ที่เกิดมลพิษจากหมอกควัน

(2) กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

(3) กำหนดมาตรการความรับผิดชอบ เช่น มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญาแก่ผู้กระทำผิด

- ให้รัฐสมาชิกอาเซียนทุกรัฐ ไม่รวมรัฐสมาชิกที่มีกฎหมายภายในและมาตรการดังกล่าวแล้ว นำหลักการตามข้อตกลง AATHP ไปตราเป็นกฎหมายภายในของรัฐ โดยกำหนดให้เป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยมลพิษจากหมอกควัน และกำหนดมาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญาอย่างหนักสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควัน

รายการอ้างอิง

- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, *สถานการณ์และผลการดำเนินงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข กรณีหมอกควันและฝุ่นขนาดเล็ก* (บริษัท มินนี่ กรุ๊ป จำกัด 2564)
- คุณวุฒิ บุญฤกษ์, ‘หมอกควัน (1) PM 2.5 ในภาคเหนือมาจากไหน?’, (29 พฤศจิกายน 2566) <<https://prachatai.com/journal/2020/12/90931>>
- จุมพต สายสุนทร, ‘การตีความสนธิสัญญา’ ใน พิรุณา ดิงศภัทย์ (บรรณาธิการ) *การใช้การตีความกฎหมาย* (กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552) .
- ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์, ‘หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในบริบทอาเซียน: เปรียบเทียบกับกฎบัตรสหประชาชาติ’ (2567) 13 *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*
- ณัฐกร วิฑิตานนท์, ‘หมอกควัน (2) PM 2.5 ในภาคเหนือบอกอะไรเรา?’ (29 พฤศจิกายน 2566) <<https://prachatai.com/journal/2021/02/91524>>
- ดามร คำไตรย์ อารีรัตน์ โกสิทธิ์ และชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์, ‘ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกรณีมลภาวะทางอากาศ ศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย’ (2556) 4 *Assumption University Law Journal* 135.
- นพดล เดชสมบุญรัตน์, *กฎหมายและหลักการพื้นฐานว่าด้วยการตีความสนธิสัญญา* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565).
- ประเสริฐ สุขเมธวานิชย์, ‘การสัมผัสฝุ่นละออง PM 2.5 กับอาการกำเริบของผู้ป่วยโรคปอดอุดกั้นเรื้อรังในโรงพยาบาลเกาะคา จังหวัดลำปาง’ (2566) *วารสารวิชาการสุขภาพภาคเหนือ* .
- วิจารย์ สิมายา, ‘มลพิษจากหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ: ปัญหาและแนวทาง’ (1 พฤษภาคม 2564) <<https://www.pcd.go.th/airandsound/>>.
- อรุณรัตน์ ศรีทะวงษ์ และคณะ, ‘ผลของหมอกควันต่อความแข็งแรงของกล้ามเนื้อหายใจและความเสี่ยงการเกิดโรคปอดอุดกั้นเรื้อรังในคนสุขภาพดี’ (2562) *เชียงใหม่เวชสาร*.
- Ananda Teresia, ‘Indonesia Defends Haze-fighting Effort After Malaysia Urges Action’ (29 November 2023) <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-says-forest-fires-have-declined-no-transboundary-haze-malaysia-2023-10-06/>>
- Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press 2007).
- ASEAN Committee on Disaster Management, ‘ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) Work Programme 2021-2025’ (29 November 2022) <<https://asean.org/book/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-aadmer-work-programme-2021-2025/>>.

- Asian Management Consulting, 'ASEAN Peatland Management Strategy 2023-2030' (29 November 2023) <<https://asean.org/wp-content/uploads/2024/04/APMS-2-Apr-Web.pdf>>.
- ¹ Aseanty Levi, 'The All-women Crew Fighting Indonesia's Peatland Fires' (30 March 2021) <<https://www.bbc.com/future/article/20240214-the-power-of-mama-fight-forest-fires-in-borneo>>.
- Association of Southeast Asian, 'Action ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution' (29 April 2025) <<https://hazeportal.asean.org/action/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>>.
- Association of Southeast Asian Nations, 'Haze' (1 May 2022) <<https://asean.org/our-communities/asean-socio-cultural-community/haze-2/>>.
- ¹Bedanta Roy and Nicholas Goh, 'A Review on Smoke Haze in Southeast Asia: Deadly Impact on Health and Economy' (2019) Quest International Journal of Medical and Health Sciences.
- Daniel Heilmann, 'After Indonesia's Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness as a Regional Environmental Governance Tool' (2015) 34 Journal of Current Southeast Asian Affairs
- David Ganz, 'Framing Fires: A Country-by-country Analysis of Forest and Land Fires in the ASEAN Nations' (29 November 2023) <https://www.iucn.org/sites/default/files/import/downloads/ff_framing_fires.pdf>.
- Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality 1971.
- Eric Cothay, **The ASEAN Doctrine of Non-Interference in Light of the Fundamental Principle of Non-Intervention**, Asian-Pacific Law & Policy Journal, Volume 17 (2016).
- International Law Commission, 'Conclusion of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law 2006' (29 April 2025) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_9_2006.pdf>.
- International Law Commission, Draft conclusion on identification of customary international law, with commentaries (2018) UN Doc A/73/10
- Jan Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law* (3rd edn, Cambridge University Press 2015).

- Laotian Ties, 'Thailand Closes National Park as Fire Spreads from Laos' (1 May 2024)
<<https://laotiantimes.com/2023/03/29/thailand-closes-national-park-as-fire-spreads-from-laos/>>.
- Malcolm N. Shaw, *International Law* (6th edn, Cambridge University Press 2008).
- Philip Kunig, 'Intervention, Prohibition of' (29 November 2023)
<https://spacelaw.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/p_spacelaw/Kunig_Intervention_Prohibition_of.pdf>.
- Robert Kolb, *The Law of Treaties an Introduction* (Edward Elgar Publishing 2016)
- The ASEAN Secretariat, 'Roadmap on ASEAN Cooperation Towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation' (29 November 2022)
<<https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/Roadmap-on-ASEAN-Cooperation-towards-Transboundary-Haze-17-Feb-21.pdf>>.
- The ASEAN Secretariat, 'The Second Roadmap for ASEAN Cooperation on Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation' (1 January 2025)
<<https://asean.org/wp-content/uploads/2024/09/The-Second-Haze-Free-Roadmap-2023-2030.pdf>>.
- Walter Woon, *The ASEAN Charter: a commentary* (NUS Press 2015).
- World Wildlife Fund Australia, 'Causes of Global Warming' (29 November 2023)
<<https://wwf.org.au/what-we-do/climate/causes-of-global-warming/>>.