

กฎหมายควบคุมการเผาในที่โล่งของกลุ่มประเทศอาเซียน

Legal Frameworks for Regulating Open Burning in ASEAN Member States

สิงหนาท แสงไชยา

ทนายความ สำนักงานสิงหนาท แสงไชยา ทนายความและเพื่อน

Singhanat Sangchaiya

Lawyer, Singhanat Sangchaiya and Friends Law Office

วันที่รับบทความ 12 พฤษภาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 25 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

ปัญหาหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยเฉพาะการเผาป่าและเศษวัสดุการเกษตรในประเทศสมาชิกอาเซียน ได้กลายเป็นวิกฤตสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขระดับภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพอนามัยอย่างกว้างขวาง บทความนี้มุ่งศึกษากฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่ง แต่ไม่รวมกฎหมายไทย เพื่อชี้ให้เห็นข้อดีและข้อด้อยของกฎหมายในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเด็นความเข้มงวดของมาตรการทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นแนวทางพัฒนากฎหมายไทย

คำสำคัญ: มลพิษทางอากาศ, การเผาในที่โล่ง, อาเซียน

Abstract

The problem of haze caused by open burning, particularly forest fires and the burning of agricultural residues in ASEAN member states, has become an ongoing environmental and public health crisis in the region. It has generated widespread economic, social, and health-related impacts. This article examines the domestic laws of ASEAN member countries concerning the regulation of open burning, excluding Thai legislation, in order to identify the strengths and weaknesses of each legal system. The analysis focuses on the stringency of legal measures, effectiveness of law enforcement, and the extent of public participation. The findings aim to provide guidance for the future development of Thailand's legal framework on this issue.

Keywords: Air Pollution, Open Burning, ASEAN

1. บทนำ

บทความนี้จะศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งของกลุ่มประเทศอาเซียน เพราะมีบริบทในด้านสังคม เศรษฐกิจ และภูมิประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทย ประกอบกับในภูมิภาคนี้ประสบกับปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งภายในประเทศและมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution) เช่นเดียวกับประเทศไทย การศึกษากฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียนไม่เพียงแต่ทำให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหา แต่ยังสามารถนำข้อดีของแต่ละประเทศเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยต่อไป

ในระดับภูมิภาคมีข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)¹ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศและมีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ลด และติดตามตรวจสอบมลพิษของหมอกควันข้ามแดนที่มีแหล่งกำเนิดจากการเผาไหม้บนพื้นดิน หรือพื้นที่ป่าโดยอาศัยความร่วมมือกันในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ขอบเขตการใช้บังคับเฉพาะประเทศสมาชิกของสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 10 ประเทศ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม อย่างไรก็ตาม งานบทความนี้ มีขอบเขตและวัตถุประสงค์ศึกษาเฉพาะกฎหมายภายใน (National Law) ของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน แต่ไม่รวมกฎหมายไทยเนื่องจากงานศึกษากฎหมายไทยเกี่ยวกับการควบคุมการเผาในที่โล่งนั้นมีจำนวนมากแล้ว²

2. บรูไน

บรูไน ดารุส ซาลามตั้งอยู่ตอนเหนือของเกาะบอร์เนียว ซึ่งเป็นเกาะขนาดใหญ่อันดับ 3 ของโลก 743,330 ตารางกิโลเมตร โดยมีพื้นที่ร้อยละ 73 อยู่ในกาลิมันตันของอินโดนีเซีย ร้อยละ 26 อยู่ในรัฐซาบาห์

¹ โปรตดู ชนพร เมฆไพบูลย์, ‘มลพิษของหมอกควันจากไฟป่าข้ามแดน: ภายใต้อัตลักษณ์อาเซียนว่าด้วยมลพิษของหมอกควันข้ามแดน’ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551).

² โปรตดู เดือนเด่น นาคสีหราช, ‘มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟป่าในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551); อภิรัฐ ดีทองอ่อน, ‘มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551) .

และซาราวักของมาเลเซีย และร้อยละ 1 ในบรูไน 5,765 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่ในเกาะเป็นป่าร้อนชื้น ซึ่งมีอายุมากกว่า 100 ล้านปี³ ปัจจุบัน ประมาณร้อยละ 80 หรือ 4,690 ตารางกิโลเมตรของพื้นที่ยังคงปกคลุมไปด้วยพื้นที่ป่า โดยร้อยละ 41 หรือ 2,355 ตารางกิโลเมตรได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นเขตป่าสงวน⁴

ส่วนใหญ่ไฟป่าในบรูไนเกิดจากความประมาทซึ่งลามมาจากกริมนน พื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่พัฒนา ไฟป่า (bush fire) มักไม่รุนแรงหรือแพร่ขยายเป็นวงกว้าง ซึ่งส่วนใหญ่ถูกจำกัดขอบเขตในบริเวณกริมนน มีการคาดการณ์ว่า พื้นที่ที่ถูกเผาไหม้ทั้งหมดทั่วประเทศประมาณ 62 ตารางกิโลเมตร โดยมักเกิดขึ้นจากพุ่มไม้แห้ง ป่าพลู และพื้นที่ป่า ในเขตป่าสงวนมีการตัดไม้บางส่วนเพื่อเปลี่ยนพื้นที่เพื่อปลูกหวาย และพื้นที่สวนป่า (timber plantation)⁵

2.1 กฎหมายป่าไม้ (Forestry Law 1984)

กฎหมายฉบับนี้แบ่งป่าออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ป่าสงวนที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และป่าไม้ที่เป็นของรัฐ การจัดการป่าสงวนอยู่ภายใต้อำนาจของกรมป่าไม้ (Forestry Department) ซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรพื้นฐานและการท่องเที่ยว (Ministry of Primary Resources and Tourism)

(1) ข้อกำหนดห้ามเผา

มาตรา 20 บัญญัติว่า “...ห้ามมิให้ผู้ใดจุด ก่อหรือนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดไฟไหม้ใด ๆ ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกเขตป่าสงวนในประการที่น่าจะเป็นอันตรายต่อพื้นที่เช่นนั้น”⁶ หากฝ่าฝืน มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี⁷ หรือปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์บรูไน (1,224,551 บาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸

³ สถานเอกอัครราชทูต ณ บันดาร์เสรีเบกาวัน, ‘เกร็ดความรู้เกี่ยวกับประเทศบรูไน’ <<https://bsb.thaiembassy.org/th>> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2568.

⁴ Azrina Abdullah, *A Review and Analysis of Legal and Regulatory Aspects of Forest Fires in South East Asia* (FireFight South East Asia, Jakarta: Indonesia 2002) 5.

⁵ เพิ่งอ้าง

⁶ The Forestry Law, Section 20 “...no person shall kindle, keep or carry any fire, or leave any fire burning, whether within or outside a reserved forest, in such a manner as to endanger the reserved land”.

⁷ เพิ่งอ้าง Section 26 (i).

⁸ เพิ่งอ้าง Section 27B.

ในขณะที่การเผาต้นไม้ในป่าที่เป็นของรัฐเป็นความผิด⁹ และมีโทษเช่นเดียวกับการเผาในเขตป่าสงวน¹⁰ นอกจากนี้ หากมีการเผาป่าภายหลังพระอาทิตย์ตกและก่อนพระอาทิตย์ขึ้น หรือมีการขัดขวางการบังคับใช้กฎหมายหรือขั้นตอนในทางกฎหมาย หรือได้กระทำความผิดเผาป่าซ้ำอีก ศาลอาจพิพากษาลงโทษเป็นสองเท่าของความผิดนั้น¹¹ อีกทั้ง ศาลยังมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐตามที่เห็นสมควร หากผู้กระทำความผิดเป็นลูกจ้างหรือตัวแทน ให้นายจ้างหรือตัวการรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนลูกจ้างหรือตัวแทน¹² แล้วแต่กรณี

(2) การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Informers) ในฐานะพยาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา ห้ามไม่ให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้แจ้งเบาะแส หรือเปิดเผยวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้งเบาะแส หรือกล่าวถึงเรื่องใด ๆ อันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส¹³ ยิ่งไปกว่านั้น หากหนังสือ เอกสารหรือรายงานซึ่งใช้เป็นพยานหลักฐานหรือจำเป็นต้องใช้สืบพยานในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญามีชื่อหรือบรรยายถึงผู้แจ้งเบาะแส ให้ศาลปกปิดหรือลบข้อความนั้นทั้งหมดเพื่อป้องกันการรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส¹⁴

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลสืบพยานเสร็จแล้วและเชื่อว่า ผู้แจ้งเบาะแสเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ความยุติธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแส ศาลสามารถสั่งให้นำต้นฉบับที่ร้องเรียน (Original Complaint) ในกรณีที่เขียนไว้เป็นหนังสือมาสืบพยานในศาลได้ และสั่งให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้แจ้งเบาะแส¹⁵

ผู้แจ้งเบาะแสมีสสิทธิได้รับรางวัลนำจับซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากค่าปรับและการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด รวมถึงงบประมาณแผ่นดิน¹⁶

⁹ Subsidiary Legislation: Forest Rules, Rule 4.

¹⁰ เพ็งอ้าง Rule 30.

¹¹ The Forestry Law, Section 31.

¹² เพ็งอ้าง Section 33.

¹³ เพ็งอ้าง Section 31A (1).

¹⁴ เพ็งอ้าง Section 31A (2).

¹⁵ เพ็งอ้าง Section 31A (3).

¹⁶ เพ็งอ้าง Section 52 (2) (u).

2.2 ประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code 1952)

ประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code 1952) ของบรูไนมีหลักเกณฑ์การควบคุมการเผาในที่โล่งที่สำคัญ ดังนี้

(1) กำหนดเวลาห้ามเผา

ประมวลกฎหมายอาญาของบรูไนมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยห้ามไม่ให้ผู้ที่อยู่ในที่โล่ง (open place) หรือผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่โล่งโดยจงใจหรือประมาท เลินเล่อเผาหรือก่อไฟในช่วงเวลาที่กำหนด หากฝ่าฝืน มีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์บรูไน¹⁷ (2,444,256 บาท) หากการเผาหรือก่อไฟดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นอันตรายหรือน่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์หรือ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือทำให้ทรัพย์สินเสียหาย หรือทำให้สภาพอากาศเสื่อมโทรมอันเป็นอันตราย ต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์บรูไน หรือทั้งจำ ทั้งปรับ¹⁸ การกำหนดเวลาห้ามเผา (prescribed period) เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สุข โดยประกาศเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดในการห้ามเผาในราชกิจจานุเบกษา (Gazette) โดยมีผลบังคับใช้ ทั่วประเทศ¹⁹

(2) ข้อสันนิษฐานและการพิสูจน์

เมื่อมีการเผาบนที่ดินแปลงใด ให้สันนิษฐานให้ก่อนว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ที่โล่งเป็น ผู้ทำผิด เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่า การเผาหรือการก่อไฟไม่ได้เกิดขึ้นจากความรับรู้ ความยินยอม หรือการรู้เห็นเป็นใจและไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำหรือความผิดพลาดส่วนหนึ่งส่วนใดของตน หรือตน พยายามป้องกันการกระทำที่เป็นความผิดนั้นแล้ว²⁰

(3) การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ

แม้การเผาเวลาอื่นนอกเหนือจากกำหนดเวลาห้ามเผาจะไม่เป็นความผิดตามมาตรา 244A แต่เป็นความผิดตามมาตรา 268 หากคว้นจากการเผาก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญสาธารณะ (public nuisance) โดยสร้างความเสียหายเป็นวงกว้าง หรือเป็นอันตรายหรือเป็นเหตุรำคาญต่อสาธารณชนหรือความ

¹⁷ The Penal Code, Section 277A (1).

¹⁸ เพิ่งอ้าง Section 277A (2).

¹⁹ เพิ่งอ้าง Section 277A (4).

²⁰ เพิ่งอ้าง Section 277A (3).

เป็นอยู่โดยทั่วไปของผู้อื่น อีกทั้ง หากควันจากการเผาทำให้สภาพอากาศเสื่อมโทรมเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อื่น เป็นความผิดตามมาตรา 278 มีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์บรูไน

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐสั่งห้ามไม่ให้กระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งเหตุเดือดร้อนรำคาญเช่นว่านั้น แต่ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืน มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีและปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์บรูไน²¹

นอกจากประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติความผิดลหุโทษ (Minor Offences Act 1998) ควบคุมการเผาไว้อีกด้วย โดยห้ามไม่ให้จุดไฟหรือเผาวัตถุใด ๆ อันก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือความไม่สะดวกสบายหรือเป็นอันตรายต่อสาธารณะ มีโทษปรับ 250 ดอลลาร์บรูไน²² (6,108 บาท)

กฎหมายป่าไม้ของบรูไนเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาครอบคลุม ไม่เพียงแต่ห้ามไม่ให้เผาในพื้นที่ป่าสงวนเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงพื้นที่นอกเขตป่าสงวนอีกด้วย โดยพื้นที่นอกเขตป่านี้ย่อมหมายถึงพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับเขตป่าสงวน เพราะการเผาบริเวณนี้มีลักษณะที่อาจเป็นอันตราย โดยไฟอาจลุกลามเข้าไปในเขตป่า ในขณะที่การเผาในพื้นที่อื่นที่ไม่ใช่เขตป่าสงวนหรือพื้นที่ใกล้เคียงแม้ไม่มีความผิดตามกฎหมายนี้ แต่อาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติความผิดลหุโทษ ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามีโทษปรับที่สูงกว่ากฎหมายป่าไม้ ที่เป็นอย่างนี้เพราะว่าปัญหามลพิษทางอากาศในบรูไนเกิดจากการเผา นอกเขตป่ามากกว่าการเผาในเขตป่านั้นเอง นอกจากนี้ กฎหมายป่าไม้ยังมีการให้รางวัลนำจับแก่ผู้แจ้งเบาะแส การเผาป่าซึ่งเป็นมาตรการจูงใจ (Incentive) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

3. อินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีเกาะกว่า 17,000 เกาะ ในจำนวนนี้ 6,000 เกาะเป็นที่อยู่อาศัย มีพื้นที่ป่าปกคลุม 1,400,000 ตารางกิโลเมตร โดย 1,138,000 ตารางกิโลเมตรเป็นพื้นที่ป่าถาวร และ 266,000 ตารางกิโลเมตรเป็นพื้นที่ป่าเปลี่ยนแปลง ในอดีตอินโดนีเซียประสบกับปัญหาควันไฟป่ารุนแรง โดยเฉพาะเกาะสุมาตรา กาลิมันตัน และสุลาเวสี ส่วนใหญ่ไฟป่าเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การเผาป่าเพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่เลี้ยงสัตว์ และพื้นที่ล่าสัตว์²³

²¹ เพิ่งอ้าง Section 291.

²² Minor Offences Act 1998, Section 6.

²³ Center for Forestry Planning and Statistics Ministry of Forestry, Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II Working Paper Series: Indonesia Forestry Outlook Study 2009.

นโยบายด้านป่าไม้ในประเทศอินโดนีเซียขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้รัฐจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงป่าไม้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งหลาย²⁴ ในขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่า ได้แก่ กฎหมายป่าไม้ (the Basic Forestry Law No. 41 1999) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ (the Conservation of Living Natural Resources and their Ecosystem Act No. 5 1990) กฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (the Environmental Conservation Act No. 23 1997) และข้อบัญญัติแห่งรัฐ (Government Regulation No. 28 1985) ภายใต้กฎหมายและข้อบัญญัติเหล่านี้ กระทรวงป่าไม้และกระทรวงเกษตรมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางด้านเทคนิคในการแก้ไขปัญหาไฟป่า²⁵

กฎหมาย ข้อบัญญัติ กฎกระทรวง แนวทาง และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่าของอินโดนีเซียมีอยู่หลายฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับสัมปทานป่าไม้ในเขตที่ดินที่ได้รับสัมปทาน และการจัดตั้งหน่วยงานในการจัดการไฟป่ากว่า 30 ฉบับ จึงได้เลือกกฎหมายบางฉบับที่น่าสนใจและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.1 กฎหมายป่าไม้ (The Basic Forestry Law No. 41 Year 1999)

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยการจัดการและควบคุมป่าไม้ไว้ทั้งหมด เช่น หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ป้องกันป่าไม้ การนิยามศัพท์ การบริหาร การวางแผน การจัดการป่าไม้ การศึกษาวิจัย และการพัฒนา การศึกษาและการฝึกอบรม กลไกการควบคุม การกระจายอำนาจ การขยายพื้นที่ป่า ธรรมเนียมของชุมชนท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วม ตัวแทนผู้มีอำนาจฟ้องร้อง การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับป่าไม้ การสืบสวน บทบัญญัติว่าด้วยกิจกรรมที่เป็นความผิดทางอาญา และสภาพบังคับทางปกครอง

(1) ข้อกำหนดห้ามเผา

แม้กฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเรื่องไฟป่าโดยตรง แต่มีเนื้อหา 2 หมวดที่ใกล้เคียงพอที่จะนำไปปรับใช้กับปัญหาไฟป่าได้ หมวดแรกว่าด้วยการ

²⁴ Indonesia's Constitution of 1945, Article 33 (3) “The land, the waters and the natural resources within shall be under the powers of the State and shall be used to the greatest benefit of the people.”

²⁵ Azrina Abdullah, (เชิงอรรถ 4) 6.

คุ้มครองป่าไม้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และหมวดที่สองว่าด้วยการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา โดยกำหนดให้

1) ไฟป่าเป็นส่วนหนึ่งของภาระกิจการป้องกันป่าไม้ โดยห้ามมิให้ผู้ใดเผาป่า²⁶ โทษของบุคคลที่ทำให้เกิดไฟป่าโดยเจตนาจะมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 15 ปี และปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000,000 รูเปียห์²⁷ (11,557 บาท) หากกระทำโดยประมาท จะมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 1,500,000 รูเปียห์²⁸ (3,467 บาท) และให้บริษัทรพที่ใช้ในการกระทำความผิด²⁹ แล้วนำออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาเป็นของรัฐ³⁰ โดยเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดนี้ให้จัดสรรให้กับผู้ที่แฉเกี่ยวกับ การเผาป่าด้วย³¹ นอกจากนี้ ผู้ที่เผาป่ายังต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐตามความร้ายแรงแห่งความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูป่าไม้³²

2) รัฐบาลต้องมีการจัดการทุกรูปแบบในการคุ้มครองป่าไม้ทั้งในและนอกพื้นที่ป่า³³

3) ผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้หรือผู้ได้รับใบอนุญาตมีความรับผิดชอบในการคุ้มครองป่าไม้ รวมถึงการป้องกันไฟป่า³⁴ หากเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง นอกเหนือจากจะต้องรับโทษทางอาญาแล้วยังต้องรับโทษในทางปกครองโดยอาจถูกพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต³⁵ นอกจากนี้ ผู้ได้รับสัมปทานแต่ละรายยังต้องรับผิดชอบโดยจัดหาอุปกรณ์ให้กับหน่วยลาดตระเวนและหน่วยงานด้านการคุ้มครองป่าไม้ รวมถึงสนับสนุนเงินและจัดหาเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อขนาดพื้นที่ที่ได้รับสัมปทาน³⁶

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

²⁶ The Law of the Republic of Indonesia Number 41 Year 1999 concerning Forestry, Article 50 (3) d.

²⁷ เพิ่งอ้าง Article 78 (3).

²⁸ เพิ่งอ้าง Article 78 (4).

²⁹ เพิ่งอ้าง Article 78 (15).

³⁰ เพิ่งอ้าง Article 79 (1).

³¹ เพิ่งอ้าง Article 78 (2).

³² เพิ่งอ้าง Article 80 (1).

³³ เพิ่งอ้าง Article 48 (1).

³⁴ เพิ่งอ้าง Article 48 (3).

³⁵ เพิ่งอ้าง Article 80 (2).

³⁶ Guidelines for the Protection of Utilisation Forestry Number 523/Kpts-II/1993.

ชุมชนที่อยู่อาศัยในหรือรอบพื้นที่ป่ามีส่วนร่วมในการกิจกรรมคุมครองป่าไม้ รวมถึงการป้องกันไฟป่า³⁷ และมีหน้าที่ในการรักษาและป้องกันการบุกรุกและการทำลายพื้นที่ป่า³⁸ อีกทั้ง หากมีการทำลายป่าจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนมีสิทธิฟ้องโดยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action)³⁹ ไม่เพียงแต่ชุมชนเท่านั้น องค์กรเอกชน (Non-Governmental Organization) ที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ด้านการคุมครองป่าไม้ ก็มีสิทธิดำเนินคดีแบบกลุ่มด้วยเช่นกัน⁴⁰

3.2 กฎหมายคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม (Protection and Management of Environment Law No.32 Year 2009)

กฎหมายคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อมได้นำหลักการพัฒนาย่างยั่งยืนมาปรับใช้ โดยมีการวางแผนนโยบายสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม การพัฒนา การอนุรักษ์และการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ในดูแลทรัพยากรธรรมชาติ จัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม อีกทั้ง ส่งเสริมบทบาทของชุมชนให้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย

(1) ห้ามเผาเพื่อทำไร่เลื่อนลอย

การเผาป่าเป็นความผิดตามกฎหมายป่าไม้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในขณะที่การเผาพื้นที่อื่นนอกเขตป่าเป็นความผิดตามกฎหมายคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อม โดยห้ามมิให้ผู้ใดแผ้วถางที่ดินโดยวิธีการตัดและเผาวัชพืช (slash-and-burn) เพื่อเตรียมพื้นที่การเกษตร⁴¹ แม้การเผานั้นจะเป็นภูมิปัญญาของแต่ละท้องถิ่นก็ตาม⁴² ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 3,000,000,000 รูเปียห์ (6,934,793 บาท) ถึง 10,000,000,000 รูเปียห์ (23,115,979 บาท)⁴³ การเผาลักษณะอื่นที่ไม่ใช่การเผาเพื่อ

³⁷ The Law of the Republic of Indonesia Number 41 Year 1999 concerning Forestry, Article 48 (5).

³⁸ เพ็งอ้าง Article 69 (1).

³⁹ เพ็งอ้าง Article 71 (1).

⁴⁰ เพ็งอ้าง Article 73.

⁴¹ The Law of the Republic of Indonesia Number 32 Year 2009 concerning Protection and Management of Environment Law, Article 69 (1) h.

⁴² เพ็งอ้าง Article 69 (2).

⁴³ เพ็งอ้าง Article 108.

เตรียมพื้นที่การเกษตรแม้ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 69 (1) h แต่อาจเป็นความผิดตามมาตรา 69 (1) a หากการเผาขึ้นก่อให้เกิดมลพิษ และ/หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม⁴⁴

นอกจากนี้ หากการเผาเกิดขึ้นโดยหรือเพื่อประโยชน์หรือในนามของนิติบุคคล ให้นิติบุคคลและ/หรือผู้ออกคำสั่งที่ให้มีการเผารับผิดชอบด้วย⁴⁵ เฉพาะผู้ออกคำสั่งให้ปรับและจำคุกมากกว่าหนึ่งในสามของความผิดนั้น⁴⁶

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินคดีแบบกลุ่มเพื่อปกป้องประโยชน์ของตนเองหรือประโยชน์ของชุมชนในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากมลพิษและ/หรือเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม⁴⁷ อีกทั้ง ยังให้สิทธิแก่องค์กรเอกชนฟ้องคดีเพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน⁴⁸

แม้อินโดนีเซียจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเผาป่า ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายลำดับรอง และกฎหมายห้ามเผาเพื่อเตรียมพื้นที่การเกษตรอยู่หลายฉบับ แต่การบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะกฎหมายหลายฉบับบัญญัติขึ้นจากหน่วยงานระดับชาติและระดับจังหวัด ซึ่งบ่อยครั้งไม่มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน⁴⁹

4. มาเลเซีย

มาเลเซียเป็นประเทศตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วย 13 รัฐ และดินแดนสหพันธ์ 3 ดินแดน มีเนื้อที่รวม 330,803 ตารางกิโลเมตร โดยมีทะเลจีนใต้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วนซึ่งมีขนาดใกล้เคียงกัน ได้แก่ มาเลเซียตะวันตก หรือคาบสมุทรมลายู (Peninsular Malaysia) ประกอบด้วย 11 รัฐ และ

⁴⁴ เพิ่งอ้าง Article 69 (1) a states that “Everyone shall be prohibited to carry out activities that cause pollution and/or damage of environment”.

⁴⁵ เพิ่งอ้าง Article 116 paragraph (1) letter a.

⁴⁶ เพิ่งอ้าง Article 117.

⁴⁷ เพิ่งอ้าง Article 91.

⁴⁸ เพิ่งอ้าง Article 92.

⁴⁹ BAPPENAS, *Planning for Fire Prevention and Drought Management Project* (Legislation and policy for fire prevention and drought management, Jakarta 1999) cited in Azrina Abdullah, *A Review and Analysis of Legal and Regulatory Aspects of Forest Fires in South East Asia* (FireFight South East Asia, Jakarta: Indonesia 2002) 12.

มาเลเซียตะวันออก ประกอบด้วย 2 รัฐ ได้แก่ รัฐซาบาห์ (Sabah) และรัฐซาราวัก (Sarawak) ไฟป่าไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนักในรัฐที่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรมาลายูของมาเลเซีย แต่ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในรัฐซาบาห์ (Sabah) และรัฐซาราวัก (Sarawak) โดยมีสาเหตุหลักมาจากการเผาพื้นที่ป่าเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก

ไฟป่าในรัฐซาบาห์ (Sabah) และรัฐซาราวัก (Sarawak) เป็นปัญหาที่รุนแรงมาก ในรัฐซาบาห์มีพื้นที่ป่าทดแทน (Secondary Forest) ที่ถูกไฟไหม้ประมาณ 10,000 ตารางกิโลเมตรส่วนใหญ่เกิดจากความประมาท ในขณะที่รัฐซาราวัก (Sarawak) หมอกควันเกิดจากการเผาพื้นที่การเกษตร และไฟป่าที่ลามมาจากการทำการเกษตรในพื้นที่ใกล้เคียง⁵⁰

รัฐธรรมนูญของมาเลเซียให้อำนาจแต่ละรัฐสามารถตรากฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และกำหนดนโยบายป่าไม้ได้เอง⁵¹ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีมากกว่า 40 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภท และบังคับใช้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.1 กฎหมายป่าไม้แห่งชาติ (National Forestry Act 1984)

กฎหมายป่าไม้แห่งชาติตราขึ้นเพื่อให้กฎหมายป่าไม้ของแต่ละรัฐในมาเลเซียเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการ และการอนุรักษ์ รวมถึงการพัฒนาป่าไม้ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจรัฐในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบการจัดทำแผนการบริหาร และการฟื้นฟูป่าไม้ การจัดทำรายงานการพัฒนาป่าไม้ และการบริหารงบประมาณประจำปี อีกทั้ง ยังกำหนดให้ของป่าที่เกิดขึ้นในป่าสงวนหรือที่ดินของรัฐอื่น ๆ เป็นทรัพย์สินของรัฐ การใช้ประโยชน์ต้องขออนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(1) ข้อกำหนดห้ามเผา

กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ โดยมาตรา 81 (1) (b) ในเขตป่าสงวน ห้ามมิให้ผู้ใดเผาทำให้ต้นไม้เสียหาย เว้นแต่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืน มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (391,844 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵² และมาตรา 82 (1) ห้ามมิให้ผู้ใดจุด ก่อหรือนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดไฟไหม้ใด ๆ ภายในเขตป่าสงวนในประการ ที่จะอันตรายต่อพื้นที่เช่นนั้น หากฝ่าฝืน มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (391,844 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵³

⁵⁰ Thai, S.K., 'Malaysia Country' Report presented at the Regional Workshop on Forest Fire Management Collaboration in ASEAN 29-31 March 2001, Chiang Mai, Thailand.

⁵¹ Malaysia's Constitution of 1957, Article 94.

⁵² Laws of Malaysia Act 313 National Forestry Law, Article 81 (2) (b).

⁵³ เพิ่งอ้าง Article 82 (2).

ในกรณีที่นิติบุคคลถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิดเผาป่า ให้ฟ้องบุคคลที่เป็นผู้บริหารหรือกรรมการทุกคนในขณะที่นิติบุคคลทำผิดร่วมด้วยในคดีเดียวกัน และในกรณีที่ศาลพิพากษาให้นิติบุคคลรับผิดในความผิดที่ถูกฟ้อง ให้ผู้บริหารหรือกรรมการทุกคนร่วมรับผิดชอบในความผิดนั้น⁵⁴

(2) การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

กฎหมายป่าไม้แห่งชาติของมาเลเซียเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ โดยการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการเผาป่าเพื่อแลกกับรางวัลนำจับ⁵⁵ ในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา รัฐได้สร้างกลไกการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้แจ้งเบาะแส โดยการไม่เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ หรือวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้รับ หรือสิ่งอื่นใดอันจะนำไปสู่การรู้ตัวผู้ให้ข้อมูล⁵⁶ อีกทั้ง หากหนังสือ เอกสารหรือรายงานซึ่งอยู่ในพยานหลักฐานหรืออาจตรวจสอบได้ในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาได้ระบุชื่อหรือบรรยายถึงตัวผู้ให้ข้อมูลอันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้ให้ข้อมูล ให้ศาลสั่งปกปิดหรือลบข้อความนั้นเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล⁵⁷

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้วเชื่อว่า ผู้ให้ข้อมูลเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ไม่อาจอำนวยความสะดวกได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้ให้ข้อมูล ศาลย่อมมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการเรียกต้นฉบับที่ร้องเรียน (Original Complaint) ในกรณีที่เขียนเป็นหนังสือเพื่อ ไต่สวน และสั่งให้เปิดเผยทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้ให้ข้อมูล⁵⁸

4.2 กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Act 1974)

กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีเจตนารมณ์ในการกำหนดเงื่อนไขที่ยอมรับได้ในการทิ้ง ปล่อง หรือกำจัดขยะ การควบคุมเสียงและความสั่นสะเทือน การเก็บค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษ และกำหนดกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึงการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเผาในที่โล่ง อีกทั้ง ยังเป็นการรองรับนโยบายการเผาเป็นศูนย์ของมาเลเซีย (Malaysia's Zero Burning Policy) เพื่อให้บรรลุผลอีกด้วย

⁵⁴ เฟิงอ้าง Article 109.

⁵⁵ เฟิงอ้าง Article 100A.

⁵⁶ เฟิงอ้าง Article 100B paragraph 1.

⁵⁷ เฟิงอ้าง Article 100B paragraph 2.

⁵⁸ เฟิงอ้าง Article 100B paragraph 3.

กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขในส่วนของการเผาในที่โล่งในปี 1998 โดยขยายอำนาจในการสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมายให้กับหลายหน่วยงาน รวมถึงตำรวจ และเจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุขระดับท้องถิ่น มีการยกเลิกอำนาจของกรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environment) ในการออกใบอนุญาตให้เผาในที่โล่ง แต่ได้มีการกำหนดรายการการเผาบางประเภทที่สามารถเผาในที่โล่งได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมนิยามความหมายของการเผาในที่โล่ง ว่าหมายถึง ไฟใด ๆ ซึ่งเผาไหม้หรือคุกรุ่นโดยเกิดขึ้นในที่โล่ง และไม่ได้ควบคุมโดยปล่องไฟหรือปล่องควัน แต่ไม่รวมถึงไฟใด ๆ ซึ่งเผาไหม้หรือคุกรุ่นที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมที่กำหนดขึ้นโดยรัฐมนตรีซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว⁵⁹

(1) ข้อกำหนดห้ามเผา

หลักเกณฑ์การห้ามไม่ให้เผาในที่โล่งอยู่ในมาตรา 29A (1) และ (2) โดยห้ามมิให้ผู้ใดยินยอมหรือก่อให้เกิดการเผาในที่โล่งบนที่ดินของตน หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต (78,368 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองซึ่งเป็นผู้ดูแลที่ดินนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่ใช่ความผิดของตน⁶⁰

(2) กิจกรรมที่อนุญาตให้เผา

ในปี 2003 มีการตราข้อบัญญัติเพิ่มเติมแห่งรัฐ⁶¹ (Federal Subsidiary Legislation) ที่ออกตามความมาตรา 29AA ในกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยกิจกรรมที่กำหนดขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่ถือว่าการเผาในที่โล่งตามมาตรา 29A มีทั้งสิ้น 15 กิจกรรมที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1) การเผาพืชบนที่ดินเพื่อเตรียมการเพาะปลูกพืชที่ใช้เป็นอาหาร หรือพืชทางเศรษฐกิจในการทำไร่เลื่อนลอย (shifting cultivation)⁶² โดยพืชที่เผาจะต้องตายและแห้งแล้ว⁶³ การเผาต้องทำในช่วง

⁵⁹ Laws of Malaysia Act A1030 Environmental Quality (Amendment) Act 1998, Section 29A (3).

⁶⁰ เพ็งอ้าง Section 29B.

⁶¹ Federal Subsidiary Legislation: Environmental Quality Act 1974 [ACT 127] P.U.(A) 460/2003 Environmental Quality (Declared Activities) (Open Burning) Order 2003.

⁶² เพ็งอ้าง Paragraph 3 (d).

⁶³ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (d) (i).

ที่สภาพอากาศแห้งและในช่วงเวลา 8.00-18.00 น.⁶⁴ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดตลอดเวลาจนกว่าการเผาจะเสร็จสิ้น⁶⁵แต่ห้ามไม่ให้เผาในพื้นที่ป่าพรุ⁶⁶

2) การเผาฟางข้าวเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก⁶⁷ โดยฟางข้าวจะต้องแห้งเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 7 วันก่อนมีการเผา⁶⁸ ต้องเผาในช่วงที่สภาพอากาศแห้งและในช่วงเวลา 13.00-17.00 น.⁶⁹ โดยอยู่ในการดูแลและควบคุมอย่างใกล้ชิด⁷⁰ ควันและละอองที่เกิดขึ้นจากการเผาต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจราจรและการเตือนภัยอย่างเพียงพอต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนในกรณีที่มีการเผาใกล้ถนน⁷¹ การเผาต้องไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อาศัยใกล้เคียงและไม่ลดทัศนวิสัยในการมองเห็น⁷² อีกทั้ง ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใกล้ที่สุดทราบก่อนมีการเผา⁷³

3) การเผาใบอ้อยก่อนมีการเก็บเกี่ยวในพื้นที่ไม่เกิน 125 ไร่ ในช่วงการเก็บเกี่ยวผลผลิต⁷⁴ โดยต้องทำเมื่อสภาพอากาศแห้ง⁷⁵ ในช่วงเวลา 11.00-17.00 น.⁷⁶ ควันและละอองที่เกิดขึ้นจากการเผาต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจราจร และการเตือนภัยอย่างเพียงพอต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนในกรณีที่มีการเผาใกล้ถนน⁷⁷ การเผาต้องอยู่ในการดูแลและควบคุมอย่างใกล้ชิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มั่นใจว่าไฟจะไหม้อยู่ในพื้นที่จำกัด ไม่ลุกลามไปยังพื้นที่ใกล้เคียง⁷⁸ ก่อนเผาต้องยื่นคำร้องขออนุญาตเผาและได้รับการอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁷⁹ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใกล้ที่สุดทราบ⁸⁰ อีกทั้ง ต้องไม่ใช้การเผาในพื้นที่ป่าพรุ⁸¹

⁶⁴ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (d) (ii).

⁶⁵ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (d) (iii).

⁶⁶ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (d) (v).

⁶⁷ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (e).

⁶⁸ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (e) (i).

⁶⁹ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (e) (ii).

⁷⁰ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (e) (iii).

⁷¹ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (e) (iv).

⁷² เพ็งอ้าง Paragraph 3 (e) (v).

⁷³ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (e) (vi).

⁷⁴ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (f).

⁷⁵ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (f) (i).

⁷⁶ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (f) (ii).

⁷⁷ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (f) (iii).

⁷⁸ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (f) (vi).

⁷⁹ เพ็งอ้าง Paragraph 3 (f) (v).

4) การเผาพืชเพื่อเตรียมพื้นที่การเกษตรในการปลูกพืชใด ๆ ก็ตามโดยเกษตรกรรายย่อยที่มีการเผาในพื้นที่ไม่เกิน 12.5 ไร่ ต่อวัน⁸² การเผาจะทำได้เมื่อพืชได้ตายและเหี่ยวแห้งแล้ว⁸³ โดยต้องทำเมื่อสภาพอากาศแห้งในช่วงเวลา 8.00-18.00 น.⁸⁴ ต้องไม่ใช้วัสดุที่เกิดควันดำเพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการก่อไฟ⁸⁵ ห่างจากถนนและเส้นทางหลักอื่น ๆ⁸⁶ โดยต้องไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อาศัยใกล้เคียงและไม่ลดทัศนวิสัยในการมองเห็น⁸⁷ อยู่ในการดูแลและควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยต้องหยุดเผาทันทีที่พืชได้ถูกเผาจนหมดแล้ว⁸⁸แต่ห้ามไม่ให้เผาในพื้นที่ป่าพรุ⁸⁹

5) การเผาสังของใด ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของพิธีกรรมหรือการบูชาทางศาสนา⁹⁰

6) การเผาวัสดุทางการเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกโดยเกษตรกรที่ทำการเกษตรเพื่อยังชีพในชนบท แต่ต้องไม่ใช้การเผาในพื้นที่ป่าพรุ⁹¹

7) การเผาใบไม้ กิ่งไม้ และเศษวัชพืชในหมู่บ้านในเขตชนบทซึ่งไม่ใช่การเผาในพื้นที่ป่าพรุ⁹²

อย่างไรก็ตาม ห้ามไม่ให้มีการเผาสังต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นในรัศมี 30 กิโลเมตรจากสนามบินนานาชาติกัวลาลัมเปอร์⁹³

มีข้อสังเกตว่า การห้ามไม่ให้เผาในที่โล่งและการอนุญาตให้เผาได้บางกิจกรรมในกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Act) ของมาเลเซียเป็นรูปแบบเดียวกับที่ใช้ในกฎหมายของสหรัฐที่กำหนดไว้ในประมวลข้อบังคับของรัฐบาลกลาง (US Code of Federal Regulations)⁹⁴

⁸⁰ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (f) (vi).

⁸¹ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (f) (vii).

⁸² เฟิงอ้าง Paragraph 3 (g).

⁸³ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (g) (i).

⁸⁴ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (g) (ii).

⁸⁵ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (g) (iii).

⁸⁶ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (g) (iv).

⁸⁷ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (g) (v).

⁸⁸ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (g) (vi).

⁸⁹ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (g) (vii).

⁹⁰ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (i).

⁹¹ เฟิงอ้าง Paragraph 3 (m).

⁹² เฟิงอ้าง Paragraph 3 (n).

⁹³ เฟิงอ้าง Paragraph 4.

(3) ข้อสันนิษฐานและการพิสูจน์

เมื่อมีการเผาบนที่ดินแปลงใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งเป็นผู้ดูแลที่ดินนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่ใช่ความผิดของตน⁹⁵

การพิสูจน์เพื่อให้พ้นผิด เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า การเผาในที่โล่งนั้นอยู่นอกเหนือการควบคุมของตน หรือตนไม่ได้รับรู้ เห็นเป็นใจหรือยินยอมในการเผานั้น⁹⁶ หรือตนได้ใช้ความระมัดระวังทุกวิถีทางอย่างดีแล้ว⁹⁷ หรือตนได้ใช้ความพยายามอย่างเหมาะสมตามความสามารถและในพฤติการณ์เช่นนั้นเพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นความผิด⁹⁸

กฎหมายป่าไม้แห่งชาติ (National Forestry Act 1984) ของมาเลเซียมีการนำเครื่องมือการสั่งการและควบคุม (command and control) มาใช้เป็นเครื่องมือหลักซึ่งอยู่ในรูป ของข้อกำหนดห้ามเผาเช่นเดียวกับประเทศอาเซียนอื่น แต่จำกัดการบังคับใช้เฉพาะไฟที่ไหม้ในพื้นที่ป่าที่อยู่ในการควบคุมดูแลของกรมป่าไม้เท่านั้น ไม่รวมถึงพื้นที่ใกล้เคียงหรือติดกับป่า กฎหมายฉบับนี้จึงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ โดยการแจ้งเบาะแสผู้เผาป่าแก่กับรางวัลนำจับ อีกทั้ง ยังมีการสร้างกลไกการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้แจ้งเบาะแสเช่นเดียวกับบรูไน โดยการปกปิดชื่อหรือข้อมูลเพื่อความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูล

ในขณะที่การเผาพื้นที่อื่นนอกเขตป่า กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้นิยามความหมายของการเผาในที่โล่งไว้อย่างชัดเจน และห้ามมิให้เผาเป็นหลักแต่อนุญาตให้เผาเป็นข้อยกเว้น โดยกิจกรรมที่อนุญาตให้เผาจะบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินต้องรับผิดชอบสำหรับการเผาในที่โล่งที่เกิดขึ้นบนที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อีกทั้ง ยังนำข้อสันนิษฐานความผิด (presumption) มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่สามารถระบุตัวผู้เผาได้ด้วย

5. สิงคโปร์

⁹⁴ Code of Federal Regulation, '§ 49.132 Rule for general open burning permits' retrieved March 13, 2025, available at <<https://ecfr.federalregister.gov/current/title-40/chapter-I/subchapter-B/part-49/subpart-C/subject-group-ECFR31dd40b47455f3c/section-49.132>>

⁹⁵ Federal Subsidiary Legislation: Environmental Quality Act 1974 [ACT 127] P.U.(A) 460/2003 Environmental Quality (Declared Activities) (Open Burning) Order 2003, Section 29B.

⁹⁶ เพิ่งอ้าง Section 29C (a).

⁹⁷ เพิ่งอ้าง Section 29C (b)(i).

⁹⁸ เพิ่งอ้าง Section 29C (b)(ii).

ประเทศสิงคโปร์ ตั้งอยู่บนเกาะมีพื้นที่ประมาณ 675.84 ตารางกิโลเมตร และร้อยละ 85 ของประชากรอาศัยบนอ่าวพาร์ทเมนท์สูง มีพื้นที่เพียงเล็กน้อยสำหรับพื้นที่อนุรักษ์ ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาเรื่องไฟฟ้า แต่มีไฟไหม้เล็กน้อยที่เกิดขึ้นบริเวณรอบนอกของพื้นที่อนุรักษ์ ส่วนใหญ่เกิดจากไฟที่ลุกลามจากการติดตั้งสถานีดาวเทียม โรงงานสาธารณูปโภค และการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของเอกชน⁹⁹

สิงคโปร์ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการไฟฟ้า แต่เป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากหมอกควันไฟฟ้าที่เกิดขึ้นจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซีย ด้วยเหตุนี้ ในปี 2014 มีการตรากฎหมายมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act 2014) มีเจตนารมณ์เพื่อเอาผิดกับนิติบุคคลที่เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดหมอกควันปกคลุมสิงคโปร์ แม้ว่าแหล่งที่มาของหมอกควันนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำหรือทรัพย์สินที่อยู่นอกสิงคโปร์ก็ตาม (extra-territorial application)¹⁰⁰

(1) ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล

กฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญว่า หากนิติบุคคลใดกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ หรือกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ โดยยินยอมให้นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาอื่นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์¹⁰¹ และมีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ในเวลาหรือช่วงเวลาที่ได้มีการกระทำนั้น โดยนิติบุคคลเช่นว่านั้น¹⁰² ย่อมมีความผิด โดยมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (2,449,321 บาท) ของทุกวันหรือส่วนหนึ่งของวันที่มีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดขึ้นในเวลาหรือช่วงเวลาที่นิติบุคคลได้กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา (1) (a) (i) or (ii) แล้วแต่กรณี แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (48,708,612 บาท)¹⁰³

นอกจากนี้ นิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของนิติบุคคลอื่น¹⁰⁴ (นิติบุคคลรายที่สอง) โดยที่นิติบุคคลรายที่สองเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่อยู่นอกสิงคโปร์¹⁰⁵ ได้กระทำการ ไม่ว่าในหรือนอก

⁹⁹ Azrina Abdullah (เชิงอรรถ 4) 15.

¹⁰⁰ Transboundary Haze Pollution Act 2014 of Republic of Singapore, Section 4.

¹⁰¹ เพิ่งอ้าง Section 5 (1) (a) (i).

¹⁰² เพิ่งอ้าง Section 5 (1) (a) (ii).

¹⁰³ เพิ่งอ้าง Section 5 (2) (a).

¹⁰⁴ เพิ่งอ้าง Section 5 (3) (a).

¹⁰⁵ เพิ่งอ้าง Section 5 (3) (b).

สิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์¹⁰⁶ หรือกระทำการ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ โดยยินยอมให้นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาอื่นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าในหรือนอกสิงคโปร์ เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์¹⁰⁷ และมีมลพิษหมอกควันในสิงคโปร์ในเวลาหรือช่วงเวลาที่ได้มีการกระทำนั้นโดยนิติบุคคลรายที่สอง¹⁰⁸ นิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของนิติบุคคลรายที่สองย่อมมีความผิด และมีโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (2,449,321 บาท) ของทุกวันหรือส่วนของวันที่มีมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดขึ้นในเวลาหรือช่วงเวลาที่นิติบุคคลได้กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา (3) (c) (i) or (ii) แล้วแต่กรณี แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (48,708,612 บาท)¹⁰⁹

(2) ความรับผิดทางแพ่งของนิติบุคคล

ไม่เพียงแต่ความรับผิดทางอาญาเท่านั้น กฎหมายมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act 2014) ยังกำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้ในกรณีที่นิติบุคคลได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กล่าวไว้สองวรรคข้างต้น ถือว่าเป็นการทำให้ละเมิดและเป็นเหตุแห่งการฟ้อง (actionable conduct) โดยบุคคลที่อยู่ในสิงคโปร์ที่ได้รับความเสียหายส่วนบุคคล (personal injury) ได้รับความเจ็บป่วยหรือเสียความสามารถทางร่างกายหรือจิตใจในสิงคโปร์ หรือตายในสิงคโปร์จากความเสียหายส่วนบุคคล ความเจ็บป่วยหรือเสียความสามารถเช่นนั้น¹¹⁰ หรือทรัพย์สินเสียหายในสิงคโปร์¹¹¹ หรือได้รับความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ (economic loss) รวมถึงการสูญเสียกำไร (loss of profits)¹¹² สามารถฟ้องนิติบุคคลที่เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ได้ ไม่ว่าการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องจะสามารถฟ้องในเขตอำนาจศาลต่างประเทศที่มีการกระทำเช่นนั้นได้หรือไม่ก็ตาม¹¹³

(3) ข้อสันนิษฐานและภาระการพิสูจน์

¹⁰⁶ เพิ่งอ้าง Section 5 (3) (c) (i).

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง Section 5 (3) (c) (ii).

¹⁰⁸ เพิ่งอ้าง Section 5 (3) (d).

¹⁰⁹ เพิ่งอ้าง Section 5 (4) (a).

¹¹⁰ เพิ่งอ้าง Section 6 (3) (a).

¹¹¹ เพิ่งอ้าง Section 6 (3) (b).

¹¹² เพิ่งอ้าง Section 6 (3) (c).

¹¹³ เพิ่งอ้าง Section 6 (4).

สำหรับข้อสันนิษฐานความผิด กฎหมายนี้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในเวลาหรือช่วงเวลาที่มัลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์ ได้มีไฟไหม้บนที่ดินหรือเกิดไฟป่าบนที่ดินที่อยู่นอกสิงคโปร์¹¹⁴ และมีข้อมูลจากดาวเทียมทิศทางและอัตราความเร็วลม และข้อมูลอุตุนิยมวิทยาในเวลาหรือช่วงเวลาที่เกิดมัลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์พบว่า ควันที่เกิดจากการเผาไหม้ของมายังสิงคโปร์ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า มัลพิษจากหมอกควันที่เกิดขึ้นในสิงคโปร์เกี่ยวข้องกับควันที่เกิดจากที่ดินหรือไฟป่านั้น แม้ว่าอาจมีไฟไหม้ในเวลาหรือช่วงเวลาเดียวกันบนที่ดินหรือไฟป่าหรือไฟอื่น ๆ บนที่ดินอื่นใดที่อยู่นอกสิงคโปร์ก็ตาม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น¹¹⁵

ในการพิสูจน์เพื่อให้พ้นผิด (defenses) นิติบุคคลสามารถทำได้หลายประการ เช่น อ้างว่า มัลพิษจากหมอกควันในสิงคโปร์เกิดจากภัยพิบัติหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ร้ายแรง การสงคราม หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในความรับรู้หรือยินยอมของนิติบุคคล หรือเป็นการกระทำที่ขัดกับเจตนาหรือคำสั่งของนิติบุคคล¹¹⁶ เป็นต้น

6. กัมพูชา

ราชอาณาจักรกัมพูชาตั้งอยู่ในส่วนใต้ของคาบสมุทรอินโดจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีพื้นที่ 181,035 ตารางกิโลเมตร มีพรมแดนทิศตะวันตกติดต่อกับประเทศไทย ทิศเหนือติดกับประเทศไทยและลาว ทิศตะวันออกและทิศใต้ติดกับเวียดนาม และทิศตะวันตกเฉียงใต้ติดอ่าวไทย โดยมีป่าไม้เป็นทรัพยากรสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ มีพื้นที่ป่าราว 110,000 ตารางกิโลเมตรหรือร้อยละ 62 ของพื้นที่ทั้งหมด¹¹⁷ ปัจจุบันป่าไม้ถูกบุกรุกเนื่องจากความต้องการที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการเกษตร ไม้แปรรูป และไม้ฟืนเนื่องจากการเร่งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่การเผาเกิดขึ้นจากผู้ที่ทำไร่เลื่อนลอยและผู้อยู่อาศัยในป่า¹¹⁸

กฎหมายป่าไม้ (Law on Forestry 2002) ของกัมพูชาเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการ การใช้ประโยชน์ การเก็บเกี่ยว การอนุรักษ์และการพัฒนาป่าไม้ทั้งหมด ทั้งที่ปลูกหรือขึ้นเองตามธรรมชาติในกัมพูชา กฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย 18 หมวด โดยแบ่งเป็น 109 มาตรา เนื้อหาสำคัญจะเป็น

¹¹⁴ เพิ่งอ้าง Section 8 (1) (b).

¹¹⁵ เพิ่งอ้าง Section 8 (1) (c).

¹¹⁶ เพิ่งอ้าง Section 7.

¹¹⁷ Bunnary and Boun, 'Forest fire in Cambodia' paper presented at the Regional Workshop on Forest Fire Management Collaboration in ASEAN, 29-31 March 2000, Chiang Mai, Thailand.

¹¹⁸ Azrina Abdullah (เชิงอรรถ 4) 16.

การวางแผนทางเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะบริหารป่าไม้ นิยามป่าไม้ของรัฐและป่าไม้ของเอกชน สิทธิของบุคคล ธรรมดาและนิติบุคคล รวมถึงสิทธิของผู้ใช้ทรัพยากรป่าไม้ดั้งเดิม

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่า กฎหมายให้อำนาจคณะบริหารป่าไม้ (Forestry Administration) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการเกษตร ป่าไม้และประมง บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ และกำหนดหน้าที่ให้ออกมาตรการที่เหมาะสมในการสืบสวน ป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า ไฟป่าและการแผ้วถางป่าเพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹¹⁹ นอกจากนี้ ในหมวดที่ 8 ว่าด้วยผลผลิตจากป่าที่ต้องห้ามและการคุ้มครองป่าไม้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่า ดังนี้

1. ป่าไม้อย่อมได้รับความคุ้มครองจากกิจกรรมที่สร้างความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไฟป่า¹²⁰
2. ห้ามมิให้จุดไฟในเขตป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตให้จุดไฟหรือใช้ไฟจากคณะบริหารป่าไม้เพื่อประโยชน์ในการปลูกป่า (silviculture) หรือสุขภาวะของป่า (forest hygiene)¹²¹
3. กระทรวงการเกษตร ป่าไม้และประมงมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ควบคุมไฟป่า การป้องกันไฟป่า และจัดตั้งคณะกรรมการดับไฟป่า (Forest Fire-Fighters Committees) โดยกฎเกณฑ์นี้ เมื่อได้ประกาศ (Prakas) ใช้แล้ว จะใช้ในฐานะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ป่าทั้งหมด¹²²
4. ประชาชน ทหาร และเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และคุ้มครองป่าไม้ ป้องกัน และดับไฟป่า¹²³

การเผาป่าโดยเจตนาเป็นความผิดและมีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และให้บริบทที่ใช้ในการกระทำความผิดให้เป็นทรัพย์สินของรัฐ¹²⁴ อีกทั้ง หากกระทำความผิดซ้ำในหมวดความผิดเดิม จะได้รับโทษเป็นสองเท่าจากความผิดนั้น¹²⁵ ค่าปรับที่ศาลกำหนดขึ้นหรือเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำ

¹¹⁹ Law on Forestry 2002 of Kingdom of Cambodia Nation Religion King Article 7 (8).

¹²⁰ เพ็งอ้าง Article 32.

¹²¹ เพ็งอ้าง Article 36 paragraph 1.

¹²² เพ็งอ้าง Article 36 paragraph 2.

¹²³ เพ็งอ้าง Article 36 paragraph 3.

¹²⁴ เพ็งอ้าง Article 97 (7).

¹²⁵ เพ็งอ้าง Article 97 paragraph 2.

ความผิดให้ตกเป็นงบประมาณของชาติ โดยรัฐบาลอาจจ่ายเงินส่วนนี้เพื่อจูงใจให้กับประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนร่วมในการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวป่าไม่เป็นการเฉพาะก็ได้¹²⁶

เช่นเดียวกับกฎหมายป่าไม้ของประเทศภูมิภาคอาเซียนอื่น กฎหมายป่าไม้ของกัมพูชาไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศโดยตรง เพียงแต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเผาป่าเท่านั้น กฎหมายนี้ห้ามไม่ให้เผาเฉพาะในเขตป่า ไม่รวมถึงนอกพื้นที่ป่า การเผานอกเขตป่าแม้เกิดลุกลามเข้าไปในป่าอนุรักษ์อาจไม่มีความผิดตามกฎหมายนี้ ในประเด็นนี้แตกต่างจากกฎหมายป่าไม้ของบรูไนที่ให้ความคุ้มครองพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ป่าด้วย อีกทั้ง การทำให้เกิดไฟป่าจะเป็นความผิดตามกฎหมายนี้เมื่อได้กระทำโดยเจตนา ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท

กฎหมายฉบับนี้กำหนดความรับผิดชอบให้กับคณะบริหารป่าไม้ในการจัดการไฟป่าภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการเกษตร ป่าไม้และประมงเท่านั้น การมอบหมายความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ดูแลจะช่วยลดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน

7. ลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีพื้นที่ 236,800 ตารางกิโลเมตร เศรษฐกิจของประเทศจำเป็นพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ ทำให้ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว โดยมีหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น การทำไร่เลื่อนลอย การตัดไม้ทำลายป่าและไฟป่า โดยร้อยละ 47 หรือราว 112,000 ตารางกิโลเมตรเป็นพื้นที่ป่า ป่าไม้ในลาวมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งเมื่อไฟที่ไม่มีการควบคุมได้ลุกลามเข้าไปในเขตป่าในปี 2020 กรมป่าไม้มีการประเมินว่า ไฟป่าที่เกิดขึ้นโดยมนุษย์ได้ทำลายพื้นที่ป่าในภาคเหนือของลาวกว่า 200 ตารางกิโลเมตร¹²⁷

กฎหมายป่าไม้ (Forestry Law 2007) ของลาวเป็นกฎหมายหลักในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ โดยกำหนดมาตรการและกฎเกณฑ์ในการจัดการป่าไม้ การอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์และการควบคุมป่าไม้และพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืน แม้ไม่ใช่กฎหมายที่เจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งโดยตรง แต่มีบางบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ โดยกำหนดให้

¹²⁶ เพิ่งอ้าง Article 92.

¹²⁷ Lao PRD, 'Forest fire- Great threat for bio-diversity conservation'

<<https://www.la.undp.org/content/laopdr/en/home/blog/2021/forest-fire--great-threat-for-biodiversity-conservation-.html>> accessed 28 March, 2025.

1. ประชาชน ครัวเรือน (Households) และหน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่ในการป้องกันไฟฟ้า¹²⁸
2. การป้องกันไฟฟ้าเป็นภาระกิจหนึ่งของการคุ้มครองป่าไม้¹²⁹
3. การป้องกันและการควบคุมไฟฟ้า หมายถึง การคุ้มครองป่าไม้และทรัพยากรป่าไม้จากการทำลายโดยไฟ¹³⁰ การป้องกันและควบคุมไฟฟ้า ประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้
 - 3.1 การใช้กฎหมายและมาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ ในการป้องกันและควบคุมไฟฟ้า¹³¹
 - 3.2 การเผยแพร่ การให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้ตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายและสาเหตุของไฟฟ้า และหลีกเลี่ยงกิจกรรมต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดไฟฟ้า เช่น การเผาทุ่งหญ้า การเผาเพื่อทำไร่เลื่อนลอย การจุดไฟในที่พักแรม และการทิ้งบุหรี่ในป่า¹³²
 - 3.3 การวางแผนป้องกันไฟฟ้า¹³³
4. ผู้ใช้ประโยชน์จากป่าไม้และพื้นที่ป่ามีหน้าที่ต้องทำทุกวิถีทางในการป้องกันไฟฟ้า¹³⁴

หากผู้ใดฝ่าฝืนโดยเผาป่า ให้รับโทษตามกฎหมายอาญา¹³⁵ มีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนถึง 1 ปี¹³⁶ และหากการเผาป่านั้นก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 5 ปี¹³⁷ และปรับเป็นสองเท่าตามมูลค่าของทรัพยากรป่าไม้ที่เสียหายตามราคาท้องตลาดที่แท้จริง¹³⁸ รวมถึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งตามความเสียหายที่เกิดขึ้นหากการเผาป่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน¹³⁹ อีกทั้ง ทรัพยากรที่ใช้ในการกระทำความผิดศาลมีอำนาจสั่งริบ¹⁴⁰ เพื่อให้ใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้ยังมีมาตรการจูงใจ ผู้ใดกระทำการที่เป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมาย

¹²⁸ Forestry Law of Lao People's Democratic Republic, Article 7.

¹²⁹ เพ็งอ้าง Article 22.

¹³⁰ เพ็งอ้าง Article 29 paragraph 1.

¹³¹ เพ็งอ้าง Article 29 paragraph 2 (1).

¹³² เพ็งอ้าง Article 29 paragraph 2 (2).

¹³³ เพ็งอ้าง Article 29 paragraph 2 (3).

¹³⁴ เพ็งอ้าง Article 97 (9).

¹³⁵ Article 127.

¹³⁶ The Penal Law, Article 139.

¹³⁷ เพ็งอ้าง Article 139 paragraph 2.

¹³⁸ Forestry Law of Lao People's Democratic Republic, Article 127.

¹³⁹ เพ็งอ้าง Article 126.

¹⁴⁰ เพ็งอ้าง Article 128.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการทำลายป่าไม้และทรัพยากรป่าไม้ มีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทน¹⁴¹ โดยรัฐเป็นผู้บังคับกฎหมายนี้¹⁴²

8. เมียนมา

สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าหรือสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาประชากรส่วนใหญ่อาศัยในเขตชนบท เศรษฐกิจส่วนใหญ่พึ่งพาภาคเกษตรกรรม ในขณะที่อุตสาหกรรมป่าไม้สร้างรายได้ในการส่งออกถึงร้อยละ 31 เมียนมามีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาร้อยละ 30 และร้อยละ 5 เป็นพื้นที่คุ้มครอง¹⁴³

กฎหมายป่าไม้ (Forest Law 1992) ของเมียนมาเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการป่าไม้ โดยมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองป่าไม้ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ การขยายพื้นที่ป่าและพื้นที่คุ้มครอง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการป่าไม้ และสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา

ผู้ใดจุด ก่อและนำเข้าไปซึ่งไฟใด ๆ หรือปล่อยให้เกิดการลุกไหม้จนอาจเกิดไฟไหม้ป่าในพื้นที่อนุรักษ์ มีความผิดและมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 จ๊าด (100 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁴⁴ และห้ามมิให้ผู้ใดทำให้เสียหายซึ่งต้นไม้ใด ๆ ในเขตป่าอนุรักษ์โดยใช้ไฟเผา หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 20,000 จ๊าด (403 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁴⁵ หากต้นไม้ที่เผาเป็นต้นสักมีโทษปรับไม่เกิน 50,000 จ๊าด (1,008 บาท) จำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁴⁶

แม้ว่ากฎหมายป่าไม้ของเมียนมาจะส่งเสริมให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ แต่ไม่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดการไฟป่าไว้ อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดหน้าที่ของบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานการทำไม้ให้ป้องกันไฟป่า หรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูป่าจากการ

¹⁴¹ เพิ่งอ้าง Article 121.

¹⁴² เพิ่งอ้าง Article 129.

¹⁴³ Forest Department Ministry of Forestry Myanmar, 'Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study Working Paper Series: Union of Myanmar' (Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for Asia and Pacific, Bangkok, 2015) 22.

¹⁴⁴ Forest Law of the Union of Myanmar, Article 40.

¹⁴⁵ เพิ่งอ้าง Article 42.

¹⁴⁶ เพิ่งอ้าง Article 43.

แผ้วถางพื้นที่จนก่อให้เกิดไฟฟ้า¹⁴⁷ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของอินโดนีเซียที่กำหนดให้บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานการทำไม้มีหน้าที่ป้องกันไฟฟ้า โดยการจัดหาอุปกรณ์และกำลังคนเพื่อสนับสนุนรัฐ หากไฟฟ้าเกิดขึ้นจากความผิดของบริษัทเอกชน นอกเหนือจากต้องรับผิดทางแพ่งและอาญาแล้ว ยังอาจถูกพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตสัมปทานอีกด้วย

กฎหมายป่าไม้ของเมียนมาคุ้มครองไม่ให้เผาเฉพาะเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น ไม่รวมถึงพื้นที่โดยรอบป่า และไม่ได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการป้องกันการเผาในที่โล่งในเขตป่า แต่มุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่าและต้นไม้ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ สังเกตได้จากมาตรา 43 ที่กำหนดโทษสูงขึ้นหากมีการเผาต้นสัก อีกทั้ง กฎหมายฉบับนี้ไม่มีมาตรการลงโทษเหมือนกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน

9. ฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่เป็นหมู่เกาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตก ประกอบด้วยเกาะ 7,641 เกาะ มีพื้นที่ราว 300,000 ตารางกิโลเมตร โดยร้อยละ 53 หรือ 158,800 ตารางกิโลเมตรเป็นพื้นที่ป่า¹⁴⁸

ไฟป่าเป็นปัญหาที่รุนแรงในฟิลิปปินส์ จากข้อมูลพบว่า ไฟได้ทำลายพื้นที่ป่าเกือบร้อยละ 50 คิดเป็นค่าเฉลี่ย 78 ตารางกิโลเมตรประจำปี สาเหตุสำคัญเกิดจากไฟที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติซึ่งสร้างความเสียหายเพียงเล็กน้อย ความประมาท การทำไร่เลื่อนลอย และการทำไม้โดยผิดกฎหมาย¹⁴⁹

กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (The Department of Environment and Natural Resources) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการไฟป่า โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ลดการเกิดไฟป่าในพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะเกิดไฟป่า
2. จัดตั้งหน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์จากไฟเป็นเครื่องมือจัดการไฟป่าโดยวิธีการเผาในพื้นที่ที่กำหนดไว้
3. จัดการอรรถอย่างเพียงพอเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการดับไฟของเจ้าหน้าที่กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

¹⁴⁷ Azrina Abdullah (เชิงอรรถ 3) 19.

¹⁴⁸ เฟิงอ้าง

9.1 ประมวลกฎหมายป่าไม้ฉบับปรับปรุง (The Forestry Reform Code 1975)

ประมวลกฎหมายป่าไม้ฉบับปรับปรุงของฟิลิปปินส์เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมการเผาในเขตป่า โดยมีสำนักงานพัฒนาป่าไม้ (Bureau of Forest Development) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่ป่า พืชเลี้ยงสัตว์และพื้นที่อนุรักษ์อื่น ๆ ทั้งหมด

ผู้ใดจุดไฟหรือประมาททำให้ไฟลุกลามในเขตป่ามีความผิดและมีโทษปรับตั้งแต่ 500 เปโซ (330 บาท) ถึง 20,000 เปโซ (13,228 บาท) และมีโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 2 ปี และชดเชยค่าเสียหายเต็มจำนวนในการฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหาย¹⁵⁰ หากเจ้าหน้าที่รัฐหรือลูกจ้างเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง นอกเหนือจะต้องรับโทษตามที่กล่าวมาแล้ว ยังต้องออกจากความตำแหน่งหน้าที่นั้นทันที และให้ถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติจากตำแหน่งที่ได้รับเลือกหรือที่ได้รับแต่งตั้งอย่างถาวร¹⁵¹

นอกจากนี้ ผู้ใดทำไร่เลื่อนลอย โดยมีการตัดและเผาเพื่อเตรียมพื้นที่การเกษตร เพื่อตนเองหรือผู้อื่นในพื้นที่ป่าโดยไม่ขออนุญาตหรือใช้สิทธิ (license agreement) สัญญาเช่า (lease) ใบอนุญาต (license) หรือได้รับอนุญาต (permit) มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีถึง 4 ปี และปรับเป็น 8 เท่าของค่าภาคหลวง อีกทั้ง ยังต้องชดเชยค่าเสียหายเต็มจำนวนในการฟื้นฟูพื้นที่ที่เสียหายด้วย¹⁵² ศาลมีอำนาจขับไล่และริบทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำผิดเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของสำนักงานพัฒนาป่าไม้ หากทรัพย์สินนั้นไม่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ ให้นำออกขายทอดตลาดโดยให้เงินตกเป็นของกองทุนพัฒนาสำนักงาน (Development Fund of the Bureau)¹⁵³

9.2 กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเชิงนิเวศ (The Ecological Solid Waste Management Act 2000)

กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเชิงนิเวศตราขึ้นเพื่อแก้ไขขยะมูลฝอยในฟิลิปปินส์ กฎหมายฉบับนี้วางนโยบายของประเทศไว้โดยการใช้แผนการจัดการขยะมูลฝอยเชิงนิเวศอย่างรอบด้าน (Comprehensive Ecological Solid Waste Management Program) เพื่อคุ้มครองสุขภาพ

¹⁴⁹ Pajarillaga and Lansigan, 'Forest fire control and management in the Philippines' paper presented at the Regional Workshop on Forest Fire Management Collaboration in ASEAN, 29-31 March 2015, Chiang Mai, Thailand.

¹⁵⁰ The Forestry Reform Code of the Philippines, Section 69.

¹⁵¹ เพิ่งอ้าง Section 69 paragraph 3.

¹⁵² เพิ่งอ้าง Section 69.

¹⁵³ เพิ่งอ้าง Section 69 paragraph 2.

ของประชาชนและสิ่งแวดล้อม มีการควบคุมการคัดแยกเพื่อใช้ซ้ำ (reuse) หรือนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) การเก็บรวบรวม การรับขน การเก็บรักษา และขั้นตอนการกำจัดขยะอย่างถูกต้องโดยผ่านรูปแบบและแนวปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อมที่ดี (best environmental practice) อีกทั้ง ยังมีการสร้างกลไกหน่วยงานที่จำเป็น มาตรการจูงใจ การตั้งกองทุน รวมถึงประกาศกำหนดกิจกรรมบางอย่างที่ต้องห้ามและกำหนดโทษไว้

(1) กลไกทางหน่วยงาน

ในด้านกลไกทางหน่วยงาน มีการตั้งคณะกรรมการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ (National Solid Waste Management Commission) และคณะกรรมการจัดการขยะมูลฝอยท้องถิ่น (Local Solid Waste Management Boards) ในระดับจังหวัด เมืองหรือเทศบาลในแต่ละเขตการปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนโดยเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชน โดยคณะกรรมการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติมีหน้าที่ประสานการทำงาน พัฒนาและจัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ และเห็นชอบแผนจัดการขยะมูลฝอยระดับท้องถิ่น¹⁵⁴ ในขณะที่คณะกรรมการจัดการขยะมูลฝอยท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอยเชิงนิเวศระดับท้องถิ่นในกรอบเวลา 10 ปี ซึ่งแผนนี้เน้นการใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่และการหมักทำปุ๋ยของทุกสิ่งที่สามารถทำได้¹⁵⁵

(2) มาตรการจูงใจ

กฎหมายฉบับนี้ยังมีมาตรการจูงใจโดยมอบรางวัล สนับสนุนด้านการเงินหรืออื่น ๆ ให้กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ประชาชน หน่วยงานเอกชนและนิติบุคคล รวมตลอดถึงองค์กรเอกชน (Non-Government Organization) ในการที่ได้ใช้นวัตกรรมที่โดดเด่น เทคโนโลยีหรือกิจกรรมเพื่อสนับสนุน มาตรการการใช้ซ้ำ นำกลับมาใช้ใหม่และการลดขยะมูลฝอย ซึ่งรางวัลดังกล่าวให้นำมาจากกองทุนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้¹⁵⁶

มาตรการจูงใจ ตัวอย่างเช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ ยานพาหนะและอะไหล่ที่นำมาใช้เก็บขยะมูลฝอย¹⁵⁷ การบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ

¹⁵⁴ The Ecological Solid Waste Management Act 2000, Section 5.

¹⁵⁵ เพ็งอ้าง Section 11.

¹⁵⁶ เพ็งอ้าง Section 45.

¹⁵⁷ เพ็งอ้าง Section 45 (b) (1) (a).

บริษัท หรือองค์กรเอกชนเพื่อสนับสนุนแผนการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเงินหรือทรัพย์สินที่บริจาคจะได้รับการยกเว้นภาษีและนำมาหักค่าลดหย่อนได้เต็มจำนวน¹⁵⁸

(3) กองทุนการจัดการขยะมูลฝอย

กองทุนการจัดการขยะมูลฝอย (Solid Waste Management Fund) ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น สนับสนุนผลิตภัณฑ์ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีและกระบวนการในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้อง ให้องค์กรและปัจเจกบุคคลได้ทุนศึกษาวิจัย เป็นต้น รายได้ของกองทุนมาจากค่าปรับ ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต การรับบริจาคจากแหล่งทุนภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล¹⁵⁹

(4) การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอย

การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น อีกทั้ง มีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดการขยะมูลฝอยดังที่ได้ประกาศใช้ โดยการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอย่างน้อยต้องคำนึงถึงปัจจัยเกี่ยวกับประเภทและปริมาณของขยะมูลฝอย รวมถึงระยะทางจากสถานีรับขนถึงโรงงานจัดการขยะมูลฝอย¹⁶⁰

(5) ข้อกำหนดห้ามเผา

กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเชิงนิเวศนิยามความหมายของขยะมูลฝอย (solid waste) ว่าหมายถึง สิ่งของที่ทิ้งจากครัวเรือน ขยะจากการค้า ขยะอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นอันตราย สิ่งที่กวาดรวมไว้ข้างถนน ขยะจากการก่อสร้าง วัสดุทางการเกษตร และมูลฝอยอื่น ๆ ที่ไม่เป็นอันตรายหรือเป็นพิษ¹⁶¹ โดยห้ามไม่ให้เผาขยะมูลฝอยในที่โล่ง¹⁶² ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับตั้งแต่ 300 บาท (198 บาท) ถึง 1,000 บาท (661 บาท) หรือจำคุกตั้งแต่ 1 วันถึง 15 วัน หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁶³ หากบริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นผู้กระทำความผิด ให้กรรมการบริษัท หุ่นส่วนผู้จัดการ หรือผู้บริหารอื่นได้รับโทษ

¹⁵⁸ เพิ่งอ้าง Section 45 (b) (1) (c).

¹⁵⁹ เพิ่งอ้าง Section 46.

¹⁶⁰ เพิ่งอ้าง Section 46.

¹⁶¹ เพิ่งอ้าง Section 3 (kk).

¹⁶² เพิ่งอ้าง Section 48 (3).

¹⁶³ Section 45 (b).

ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้¹⁶⁴ นอกจากนี้ ในกรณีที่คนต่างชาติ (alien) เป็นผู้กระทำความผิด หลังจากที่ได้รับโทษตามกฎหมายแล้ว ให้เนรเทศออกจากฟิลิปปินส์ด้วย¹⁶⁵ สำหรับโทษปรับ ให้เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 10 ทุก ๆ 3 ปีเพื่อให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อและคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพในการบังคับใช้¹⁶⁶

(6) การมีส่วนร่วมของประชาชน

เพื่อส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) และการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเชิงนิเวศให้อำนาจแก่ประชาชนในการฟ้องคดี (citizen suits) โดยไม่เสียค่าธรรมเนียม¹⁶⁷ เป็นคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครองต่อศาลได้¹⁶⁸ ในกรณีดังต่อไปนี้

1) มีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับที่ออกตามความกฎหมายนี้¹⁶⁹ หรือ

2) กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and Natural Resources) หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ออกคำสั่ง กฎและข้อบังคับขัดกับกฎหมายนี้¹⁷⁰ และ/หรือ

3) เจ้าหน้าที่รัฐกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายนี้หรือกฎและข้อบังคับที่ออกตามความกฎหมายนี้ หรือละเลยอำนาจในการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้หรือกฎและข้อบังคับที่ออกตามความกฎหมายนี้ แต่ห้ามไม่ให้ฟ้องจนกว่าจะล่วงพ้น 30 วันนับแต่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ถูกกล่าวหา และไม่มีการดำเนินการอย่างเหมาะสมนับแต่แจ้ง¹⁷¹

9.3 กฎหมายอากาศสะอาด (The Clean Air Act 1999)

¹⁶⁴ เพิ่งอ้าง Section 49 paragraph 2.

¹⁶⁵ เพิ่งอ้าง Section 49 paragraph 3.

¹⁶⁶ เพิ่งอ้าง Section 49 paragraph 4.

¹⁶⁷ เพิ่งอ้าง Section 52 paragraph 2.

¹⁶⁸ เพิ่งอ้าง Section 52.

¹⁶⁹ เพิ่งอ้าง Section 52 (a).

¹⁷⁰ เพิ่งอ้าง Section 52 (b).

¹⁷¹ เพิ่งอ้าง Section 52 (c).

กฎหมายอากาศสะอาดของฟิลิปปินส์เป็นกฎหมายที่วางนโยบายและแผนการจัดการคุณภาพอากาศอย่างรอบด้านเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรักษาคุณภาพอากาศที่ดีของชาวฟิลิปปินส์ โดยส่งผลกระทบทางลบต่อเศรษฐกิจน้อยที่สุด กฎหมายฉบับนี้แบ่งการควบคุมมลพิษทางอากาศออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) การควบคุมการปล่อยมลพิษจากยานพาหนะที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ (mobile source) (2) การควบคุมการปล่อยมลพิษจากอุตสาหกรรม (stationary source) และ (3) การควบคุมการเผาเชิงพื้นที่ (area source)

(1) ข้อกำหนดห้ามเผา

การควบคุมการเผาเชิงพื้นที่ที่กฎหมายฉบับนี้นิยามว่าหมายถึง การเผาขยะชุมชน ขยะติดเชื้อ และขยะอันตรายซึ่งกระบวนการเผาไหม้ก่อให้เกิดควันพิษ ห้ามไม่ให้เผาขยะดังกล่าว เว้นแต่เป็นการเผาปริมาณเล็กน้อย (small-scale) ตามประเพณีเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสุขอนามัยของชุมชน การเตรียมการทางประเพณี การเกษตร วัฒนธรรม สุขภาพและอาหาร รวมถึงการเผาศพ¹⁷² โดยให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นสนับสนุน ส่งเสริมและบังคับใช้แผนการจัดการขยะมูลฝอยเชิงนิเวศในแต่ละเขตการปกครองของตน รวมถึงการคัดแยก การนำกลับมาใช้ใหม่และการนำขยะหมักทำปุ๋ยด้วย¹⁷³ ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับตั้งแต่ 10,000 เปโซ (6,614 บาท) ถึง 100,000 เปโซ (66,141 บาท) หรือจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 6 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้ทำผิดเป็น นิติบุคคล ให้กรรมการ หุ่นส่วนผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลโดยตรงในการดำเนินงานด้านมลพิษรับโทษดังกล่าวด้วย¹⁷⁴

มีข้อสังเกตว่า แม้การเผาปริมาณเล็กน้อยจะเป็นข้อยกเว้นที่สามารถทำได้ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ว่า แคไหนที่เรียกว่าปริมาณเล็กน้อย ในประเด็นนี้แตกต่างจากกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Act 1974) ของมาเลเซียที่กำหนดรายละเอียดการอนุญาตให้เผากิจกรรมบางประเภทไว้อย่างชัดเจน เช่น การเผาใบอ้อยก่อนมีการเก็บเกี่ยวในพื้นที่ไม่เกิน 125 ไร่ เป็นต้น

นอกจากนี้ หากเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้หรือกฎและข้อบังคับที่ออกตามความกฎหมายนี้อย่างร้ายแรง คณะกรรมการวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับมลพิษ (Pollution Adjudication Board) อาจเสนอพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด การกระทำความผิดอย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำความผิดสามครั้งหรือมากกว่านั้นใน 1 ปี กระทำความผิดสามครั้งหรือมากกว่า

¹⁷² Philippine Clean Air Act of 1999, Republic Act No. 8749, Section 20.

¹⁷³ เพิ่งอ้าง Section 20 paragraph 2.

¹⁷⁴ เพิ่งอ้าง Section 47.

นั้นเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน กระทำการหรือละเว้นการกระทำตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงหรือไม่อาจฟื้นฟูได้¹⁷⁵ ผู้กระทำความผิดมีโทษจำคุกตั้งแต่ 6 ปีถึง 10 ปี หากผู้ทำผิดเป็นนิติบุคคล ให้กรรมการ หุ่นส่วนผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งดูแลโดยตรงในการดำเนินงานด้านมลพิษรับโทษดังกล่าวด้วย¹⁷⁶

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายอากาศสะอาดให้อำนาจแก่ประชาชนในการฟ้องคดี (Citizen Suits) โดยไม่เสียค่าธรรมเนียม¹⁷⁷ เป็นคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครองต่อศาลได้¹⁷⁸ ในกรณีดังต่อไปนี้

1) มีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับที่ออกตามความกฎหมายนี้¹⁷⁹ หรือ

2) กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Environment and Natural Resources) หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ออกคำสั่ง กฎและข้อบังคับขัดกับกฎหมายนี้¹⁸⁰ และ/หรือ

3) เจ้าหน้าที่รัฐกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายนี้หรือกฎและข้อบังคับที่ออกตามความกฎหมายนี้ หรือละเลยอำนาจในการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้หรือกฎและข้อบังคับที่ออกตามความกฎหมายนี้ แต่ห้ามไม่ให้ฟ้องจนกว่าจะล่วงพ้น 30 วันนับแต่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ถูกกล่าวหา และไม่มีการดำเนินการอย่างเหมาะสมนับแต่แจ้ง¹⁸¹

¹⁷⁵ เพิ่งอ้าง Section 48.

¹⁷⁶ เพิ่งอ้าง Section 48 paragraph 2.

¹⁷⁷ เพิ่งอ้าง Section 41 paragraph 2.

¹⁷⁸ เพิ่งอ้าง Section 41.

¹⁷⁹ เพิ่งอ้าง Section 41 (a).

¹⁸⁰ เพิ่งอ้าง Section 41 (b).

¹⁸¹ เพิ่งอ้าง Section 41 (c).

การฟ้องคดีปกครองต่อบุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้อื่นในการฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาแต่อย่างใด¹⁸²

10. เวียดนาม

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมีพื้นที่ 337,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากรราว 94.6 ล้านคน ในจำนวนนี้ประชากรประมาณ 9 ล้านคนเป็นชนกลุ่มน้อยที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ในการดำรงชีพ ปัจจุบันป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากการใช้เกินความจำเป็นและเกิดไฟป่าบ่อยครั้งอันเป็นผลมาจากการบริหารที่ผิดพลาด ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ป่าในเวียดนามสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าเพราะเป็นป่าเปิด มีการคาดการณ์ว่าพื้นที่ป่าราว 500-1,000 ตารางกิโลเมตรถูกเผาเป็นประจำทุกปี ไฟป่าเกิดขึ้นโดยมีสาเหตุหลักมาจากกิจกรรมของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเผาเพื่อทำไร่เลื่อนลอย การเผาทุ่งหญ้า การเผาเตรียมการเพาะปลูก และการล่าสัตว์¹⁸³

กรมคุ้มครองป่าไม้ (Forest Protection Department) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบท (Ministry of Agriculture and Rural Development) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกันไฟป่าและปราบปรามการกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองป่าถูกมองว่าไม่ใช่เรื่องที่สำคัญมากนักเนื่องจากเวียดนามต้องฟื้นฟูความเสียหายจากสงครามและต้องเผชิญกับความขาดแคลนด้านทรัพยากรทางการเงินและบุคคล¹⁸⁴ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่งมีดังนี้

10.1 กฎหมายป่าไม้ (Law on Forestry 2017)

กฎหมายป่าไม้ ปี 2017 มีผลบังคับใช้ในปี 2019 และยกเลิกกฎหมายคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้ (Law on Protection and Development of Forests 1992) ซึ่งบังคับใช้มาก่อนหน้า กฎหมายป่าไม้ฉบับปัจจุบันวางหลักเกณฑ์ในการจัดการ การคุ้มครอง การพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ สิทธิและหน้าที่ของเจ้าของป่า (forest owner) โดยแบ่งพื้นที่ป่าออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

¹⁸² Section 42.

¹⁸³ Pham N.G., 'Community based forest fire management for biodiversity conservation in Vietna' paper presented at the Proceedings of First International Workshop on National Guidelines on the Protection of Forests against Fire, March 2017, Bogor, Indonesia.

¹⁸⁴ Azrina Abdullah (เชิงอรรถ 4) 22.

1. ป่าสงวน (reserve forests) ส่วนใหญ่ใช้เพื่ออนุรักษ์ระบบนิเวศป่าไม้ทางธรรมชาติ แหล่งพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตในป่า การศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ อนุรักษ์โบราณวัตถุที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ให้บริการทางสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติและเขตอนุรักษ์ธรรมชาติ

2. ป่าคุ้มครอง (protection forests) เป็นพื้นที่ใช้สำหรับคุ้มครองแหล่งน้ำและดิน ป้องกันดินโคลนถล่มหรือน้ำท่วม ป้องกันการกลายสภาพเป็นทะเลทรายและยับยั้งการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ

3. ป่าเศรษฐกิจ (production forest) เป็นพื้นที่ป่าที่ได้กำหนดไว้ให้ทำหน้าที่ผลิตไม้และของป่าเพื่อการค้า¹⁸⁵

กฎหมายฉบับนี้สร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและพัฒนาป่าไม้ด้วยวิธีการให้ประชาชนเป็นเจ้าของป่า โดยรัฐจัดสรรหรือให้เช่าพื้นที่ป่าเพื่อปลูกป่า การสืบต่อพันธุ์ป่า (forest regeneration) หรือการพัฒนา และให้เจ้าของป่ามีสิทธิใช้ประโยชน์จากป่าและมีกรรมสิทธิ์เหนือผลผลิตจากป่าที่ตนปลูก สิทธิในการเป็นเจ้าของป่านี้ไม่เพียงแต่ได้มาโดยความยินยอมจากรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการได้รับโอนจากเจ้าของป่ารายอื่นโดยการให้หรือการรับมรดกอีกด้วย¹⁸⁶ อย่างไรก็ตาม กรรมสิทธิ์เหนือผลผลิตจากป่าที่ปลูก (ownership right over planted production forests) คงมีอยู่ในช่วงเวลาที่ได้รับการจัดสรรหรือระยะเวลาตามสัญญาเช่าเพื่อการปลูกป่าเท่านั้น¹⁸⁷ ในด้านการป้องกันและการควบคุมไฟป่ามีหลักการที่สำคัญดังนี้

(1) ข้อกำหนดห้ามเผาและการป้องกันไฟป่า

1) ห้ามไม่ให้ผู้ใดละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันไฟป่า¹⁸⁸ ผู้ใดเผาป่าและสร้างความเสียหาย ดังต่อไปนี้

- สร้างความเสียหายเป็นพื้นที่ตั้งแต่ 30,000 ตารางเมตร ถึง 50,000 ตารางเมตรในป่าที่ยังไม่โตเต็มที่ (Immature Forest) หรือในพื้นที่ที่จัดสรรไว้เพื่อทำการเกษตร หรือ
- สร้างความเสียหายเป็นพื้นที่ตั้งแต่ 5,000 ตารางเมตร ถึง 10,000 ตารางเมตรในป่าเศรษฐกิจ หรือ

¹⁸⁵ Law on Forestry 2017, Article 5.

¹⁸⁶ เพ็งอ้าง Article 2 sub-paragraph 9.

¹⁸⁷ เพ็งอ้าง Article 2 sub-paragraph 10.

¹⁸⁸ เพ็งอ้าง Article 9 sub-paragraph 5.

- สร้างความเสียหายเป็นพื้นที่ตั้งแต่ 3,000 ตารางเมตร ถึง 7,000 ตารางเมตร ในป่าคุ้มครอง หรือ
- สร้างความเสียหายเป็นพื้นที่ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตร ถึง 3,000 ตารางเมตร ในป่าสงวน หรือ
- ในกรณีที่ไม่สามารถระบุพื้นที่ป่าที่เสียหายได้เพราะความผิดไม่ได้ทำในพื้นที่จำกัดหากรสร้าง ความเสียหายแก่ผลผลิตจากป่าธรรมชาติ (Natural Product Forest) ประเมินราคาได้ 30,000,000 ดง (43,638 บาท) ถึง 60,000,000 ดง (87,276 บาท) หรือสร้างความเสียหายแก่ผลผลิตจากป่าปลูกและป่าฟื้นฟู (Planted Production Forests and Forest Restoration Sites) ประเมินราคาได้ 100,000,000 ดง (145,461 บาท) ถึง 200,000,000 (290,922 บาท) มีโทษปรับตั้งแต่ 50,000,000 ดง (72,730 บาท) ถึง 500,000,000 ดง (727,305 บาท) หรือถูกมาตรการลงโทษในชุมชน (Community Sentence) 3 ปี หรือโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 36 เดือน¹⁸⁹

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคณะบุคคลหรือเป็นองค์กร หรือทำความเสียหาย ในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจตั้งแต่ 50,000 ตารางเมตรถึง 100,000 ตารางเมตร หรือทำความเสียหายในพื้นที่ป่าคุ้มครองตั้งแต่ 7,000 ตารางเมตรถึง 10,000 ตารางเมตร หรือในกรณีที่ไม่สามารถระบุพื้นที่ป่าที่เสียหายได้เพราะความผิดไม่ได้ทำในพื้นที่จำกัดหากรสร้าง ความเสียหายขึ้นแก่ผลผลิตจากป่าธรรมชาติ ประเมินราคาได้ 60,000,000 ดง (87,276 บาท) ถึง 120,000,000 ดง (174,553 บาท) หรือความเสียหายขึ้นแก่ผลผลิตจากป่าปลูกและป่าฟื้นฟู ประเมินราคาได้ 100,000,000 ดง (145,461 บาท) ถึง 200,000,000 ดง (290,922 บาท) มีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 7 ปี¹⁹⁰

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลได้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 243 วรรคหนึ่ง มีโทษปรับ 500,000,000 ดง (727,305 บาท) ถึง 2,000,000,000 ดง (2,909,220 บาท) หรือได้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 243 วรรคสอง มีโทษปรับ 2,000,000,000 ดง(2,909,220 บาท) ถึง 5,000,000,000 ดง (7,273,051 บาท) รวมถึงสั่งพักไม่ให้ดำเนินธุรกิจเป็นเวลาตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 36 เดือน

¹⁸⁹ The Criminal Code of Viet Nam, Article 243 clause 1.

¹⁹⁰ เพ็งอ้าง Article 243 clause 2.

ห้ามไม่ให้กระทำการบางอย่าง หรือห้ามไม่ให้ระดมทุน (Raise Capital) เป็นเวลา 1 ปี ถึง 3 ปี¹⁹¹ ยิ่งไปกว่านั้น หากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Emergency) และความเสียหายนั้นไม่อาจฟื้นฟูได้¹⁹² ต้องถูกสั่งปิดเป็นการถาวร¹⁹³

2) เจ้าของป่าต้องจัดทำและปฏิบัติตามแผนป้องกันไฟป่า พร้อมทั้งปฏิบัติตามคำสั่งและอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ¹⁹⁴ ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้จุดไฟในหรือใกล้ป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ปลูกป่า หรือจุดไฟก่อนฤดูแล้งหรือใช้ไฟเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดทำมาตรการป้องกันไฟป่าด้วย¹⁹⁵

3) องค์กรเอกชน ครุฑเรือนและประชาชนที่อยู่หรือทำกิจกรรมในหรือใกล้ป่าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยการป้องกันไฟป่า และใช้มาตรการป้องกันไฟป่าที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าของป่า¹⁹⁶

4) เมื่อมีไฟป่าลุกลาม เจ้าของป่าต้องรีบดับไฟและรีบแจ้งเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือดับไฟอย่างเร่งด่วน¹⁹⁷ หากการลุกลามสร้างความเสียหายเป็นบริเวณกว้างก่อให้เกิดภัยพิบัติจนนำไปสู่สถานการณ์ฉุกเฉิน การดับไฟป่าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน¹⁹⁸

5) เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีหน้าที่ควบคุมและร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ดับเพลิงในการจัดทำข้อเสนอแนะให้กับเจ้าของป่าเพื่อพัฒนาแผนป้องกันไฟป่า¹⁹⁹

6) การสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันไฟป่า โดยทำแนวกันไฟ หอคอยสำหรับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ สถานีสังเกตการณ์และคาดการณ์การเกิดไฟป่า²⁰⁰ รวมถึงการจัดซื้อยานพาหนะและอุปกรณ์เพื่อใช้ควบคุมและแจ้งเตือนจากไฟป่า²⁰¹

¹⁹¹ เฟิงอ้าง Article 243 clause 5.

¹⁹² เฟิงอ้าง Article 79.

¹⁹³ เฟิงอ้าง Article 243 clause 5.

¹⁹⁴ Law on Forestry 2017, Article 39 sub-paragraph 1.

¹⁹⁵ เฟิงอ้าง Article 39 sub-paragraph 2.

¹⁹⁶ เฟิงอ้าง Article 39 sub-paragraph 3.

¹⁹⁷ เฟิงอ้าง Article 39 sub-paragraph 4.

¹⁹⁸ เฟิงอ้าง Article 39 sub-paragraph 5.

¹⁹⁹ เฟิงอ้าง Article 39 sub-paragraph 6.

²⁰⁰ เฟิงอ้าง Article 51 sub-paragraph 3.

²⁰¹ เฟิงอ้าง Article 94.

(2) หน้าที่ในการป้องกันไฟฟ้า

1) ความรับผิดชอบในการคุ้มครองป่าไม้ ซึ่งรวมถึงการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าเป็นของทุกภาคส่วน ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรเอกชน ชุมชน ครุว์เรือนและประชาชน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้และกฎหมายอื่นอย่างเคร่งครัด²⁰² เมื่อเกิดไฟฟ้า ภาวประชาชนต้องรีบแจ้งหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหรือเจ้าของป่า และต้องเชื้อฟงบุคลากรและชุดกำลังพลเคลื่อนที่ของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ²⁰³

2) กระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบททำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการช่วยเหลือหน่วยงานรัฐในการบริหารจัดการป่าไม้และป้องกันไฟฟ้า²⁰⁴

3) คณะกรรมการประชาชนระดับจังหวัด (People's Committees of Provinces) มีหน้าที่ป้องกันไฟฟ้า และจัดหากำลังพลเคลื่อนที่ วัสดุ อุปกรณ์ และยานพาหนะขององค์กร ครุว์เรือน และประชาชนในเขตปกครองของตนเพื่อแก้ไขปัญหาไฟฟ้าในสถานการณ์ฉุกเฉิน²⁰⁵ ส่วนคณะกรรมการประชาชนระดับอำเภอ (People's Committees of Districts) มีหน้าที่ป้องกันไฟฟ้า²⁰⁶ ในขณะที่คณะกรรมการประชาชนระดับชุมชน (People's Committees of Communes) มีหน้าที่ขับเคลื่อนกิจกรรมป้องกันไฟฟ้า²⁰⁷

(3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้

เจ้าหน้าที่ป่าไม้ (forest rangers) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดการและการคุ้มครองป่าไม้ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายป่าไม้และมีบทบาทเป็นกำลังพลพิเศษในการป้องกันไฟฟ้า²⁰⁸ บังคับใช้กฎหมายกับผู้ละเมิดข้อกำหนดแห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันไฟฟ้า²⁰⁹ และแจ้งเตือนหรือ

²⁰² เฟิ่งอ้าง Article 43 sub-paragraph 1.

²⁰³ เฟิ่งอ้าง Article 43 sub-paragraph 2.

²⁰⁴ เฟิ่งอ้าง Article 101

²⁰⁵ เฟิ่งอ้าง Article 102 sub-paragraph 1 i.

²⁰⁶ เฟิ่งอ้าง Article 102 sub-paragraph 2 e.

²⁰⁷ เฟิ่งอ้าง Article 102 sub-paragraph 3 e.

²⁰⁸ เฟิ่งอ้าง Article 103

²⁰⁹ เฟิ่งอ้าง Article 104 sub-paragraph 1 a.

คาดการณ์ความเสี่ยงของไฟฟ้า จัดเตรียมกำลังพลป้องกันไฟฟ้า²¹⁰ รวมถึงสั่งให้เจ้าของป่าจัดทำและใช้แผนป้องกันไฟฟ้า²¹¹

10.2 กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Law on Environmental Protection 2020)

สภาแห่งชาติของเวียดนาม (The National Assembly of Vietnam) ได้เห็นชอบกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ปี 2020 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2020 กฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ตั้งฉบับในวันที่ 1 มกราคม 2022 และเป็นการยกเลิกกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ปี 2014 ฉบับเดิม²¹²

กฎหมายนี้ได้แบ่งประเภทของโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) กำหนดให้เจ้าของโรงงานต้องใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดในการควบคุมมลพิษและลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง วางบทบาทของผู้อาศัยในชุมชนให้มีส่วนสำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยการตรวจสอบและสะท้อนปัญหาเพื่อปกป้องสิทธิและประโยชน์ของเขาเองผ่านกิจกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมให้นำขยะกลับมาใช้ใหม่และใช้ซ้ำ รวมถึงแบ่งประเภทของขยะเพื่อใช้เป็นแหล่งวัตถุดิบในการผลิตพลังงาน หรือเป็นองค์ประกอบสำคัญของผลิตภัณฑ์ในอุตสาหกรรมอื่น มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle) มาปรับใช้กับภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือน

ในด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ มาตรา 7 (7)²¹³ ห้ามไม่ให้ปล่อยควัน ฝุ่นหรือแก๊สที่เป็นพิษ หรือมีกลิ่นสู่อากาศเกินมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยข้อกำหนดทางเทคนิคด้านสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณา มาตรา 113 ว่าด้วยการออกข้อกำหนดทางเทคนิคด้านสิ่งแวดล้อม ควบคุมเฉพาะการปล่อยมลพิษจากยานพาหนะ และโรงงานเท่านั้น ไม่รวมถึงการเผาในที่โล่ง ซึ่งต่างจากกฎหมายอากาศสะอาดของฟิลิปปินส์ที่มีการควบคุมการเผาในที่โล่งด้วย

11. บทสรุป

²¹⁰ เพิ่งอ้าง Article 104 sub-paragraph 1 c.

²¹¹ เพิ่งอ้าง Article 104 sub-paragraph 1 dd.

²¹² Allen and Gledhill, 'Vietnam's New Law on Environmental Protection'

<<https://www.allenandgledhill.com/vn/publication/articles/17795/s-new-law-on-environmental-protection-partially-in-force-from-1-february-2021>> accessed 13 March 2025.

²¹³ Law on Environmental Protection 2020, Article 7.

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเผาในที่โล่งของกลุ่มประเทศอาเซียน มีมาตรการทางกฎหมายที่น่าสนใจเพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเผาในที่โล่งของไทย ดังนี้

1. การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

โดยทั่วไปการบุกรุกแผ้วถางป่ามักกระทำโดยผู้มีอิทธิพล หากไม่มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส อาจทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดความกลัวและไม่กล้านำข้อมูลไปแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ในท้ายที่สุดการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงไม่อาจใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ควรสร้างกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในฐานะพยาน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญา ห้ามไม่ให้เปิดเผยชื่อหรือ ที่อยู่ของผู้แจ้งเบาะแส หรือเปิดเผยวัตถุและลักษณะของข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้งเบาะแส หรือกล่าวถึงเรื่องใด ๆ อันอาจนำไปสู่การรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส ยิ่งไปกว่านั้น หากหนังสือ เอกสารหรือกระดาษซึ่งใช้เป็นพยานหลักฐานหรือจำเป็นต้องใช้สืบพยานในการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญามีชื่อหรือบรรยายถึงผู้แจ้งเบาะแส ให้ศาลปกปิดหรือลบข้อความนั้นทั้งหมดเพื่อป้องกันการรู้ตัวผู้แจ้งเบาะแส

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลสืบพยานเสร็จแล้วและเชื่อว่า ผู้แจ้งเบาะแสเจตนาแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนต่อความจริง หรือในระหว่างพิจารณาศาลเห็นว่า ความยุติธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ระหว่างคู่ความหากไม่มีการเปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแส ศาลสามารถสั่งให้นำต้นฉบับที่ร้องเรียนในกรณีที่เคยยื่นไว้เป็นหนังสือมาสืบพยานในศาลได้ และสั่งให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับตัวผู้แจ้งเบาะแส การสร้างกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูล ไม่เพียงแต่สร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสเท่านั้น แต่ยังรวมถึงทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพอีกด้วย ประเทศที่นำกลไกการคุ้มครองพยานมาใช้ ได้แก่ บรูไนและมาเลเซีย

2. ข้อสันนิษฐานความผิด

การเผาในพื้นที่เกษตรกรรมมักเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ทราบถึงการเผา แม้จะมีควันปกคลุมในเขตท้องที่ แต่ไม่ทราบว่าควันดังกล่าวมีที่มาจากแหล่งใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่สามารถออกคำสั่งระงับการเผาได้ หรือในกรณีการเผาเกิดขึ้นในพื้นที่ห่างไกล กว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งให้หยุดเผา การเผาก็เสร็จสิ้นแล้ว และไม่รู้ตัวผู้เผา ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ดังนั้น ควรนำข้อสันนิษฐานความผิดมาใช้ โดยเสนอว่า “เมื่อมีการเผาบนที่ดินแปลงใดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งเป็นผู้ดูแลที่ดินนั้นเป็นผู้เผา เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น”

ประเทศที่นำข้อสันนิษฐานมาใช้ ได้แก่ บรูไน มาเลเซีย และสิงคโปร์ การนำข้อสันนิษฐานมาใช้นี้จะช่วยแก้ปัญหาการไม่สามารถระบุตัวผู้เผาได้และทำให้มาตรการสั่งห้ามมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อความเป็นธรรม ควรเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินพิสูจน์เพื่อให้
พ้นผิดการพิสูจน์เพื่อให้พ้นผิดเสนอว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการเผาในที่โล่งนั้น
อยู่นอกเหนือการควบคุมของตน หรือตนไม่ได้รับรู้ รู้เห็นเป็นใจหรือยินยอมในการเผานั้น หรือตนได้ใช้ความ
ระมัดระวังทุกวิถีทางอย่างดีแล้ว หรือตนได้ใช้ความพยายามอย่างเหมาะสมตามความสามารถและ
ในพฤติการณ์เช่นนั้นเพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นความผิด”