



บทที่ 2

อนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองชั้นบรรยากาศโอโซน

มาตรการเบื้องต้นในการแก้ปัญหา

ในเบื้องต้นหากเราคิดว่ามนุษย์ในโลกนี้เป็นสังคมเพียงสังคมเดียว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการควบคุมและจัดระเบียบสังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันหรือแม้กระทั่งสามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ สังคมได้อย่างมีความสุขที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นไปตามลำดับการควบคุมและจัดระเบียบสังคมจึงยากขึ้นตามลำดับเช่นกัน หากประสงค์ให้สังคมอยู่กันอย่างมีความสุข เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและจัดระเบียบสังคมได้ดีที่สุด นั่นคือ หลักเกณฑ์ที่สังคมตั้งขึ้นนั่นเอง และหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมพัฒนาไปเป็นกฎหมายเพื่อให้สังคมต้องยอมรับและปฏิบัติตาม

การแก้ปัญหาล้างแวล้อมก็เช่นเดียวกัน เกิดจากการพยายามหาหลักเกณฑ์มาสร้างเป็นกฎหมาย เพื่อให้สังคมสามารถอยู่ได้อย่างมีความสุข ความจำเป็นในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 2 ประการ ประการแรก คือ จำนวนมลพิษที่มนุษย์ปล่อยออกมานั้นได้เพิ่มสูงมากจนสามารถก่อให้เกิดอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อมนุษย์เอง เว้นแต่จะมีการควบคุมและจัดระเบียบอย่างเฉียบพลันทันที ประการที่สอง คือ เทคโนโลยีในการผลิตของมนุษย์ได้พัฒนามาถึงระดับที่ปล่อยมลพิษที่รุนแรง และไม่สามารถแก้ไขให้คืนดีได้ ทั้งนี้รวมถึงอันตรายจากมลพิษที่มนุษย์ยังไม่สามารถอธิบายเหตุผลโดยชัดเจนได้อีกหลายประการด้วย¹ เป็นความจำเป็นที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยทั่วไป กล่าวคือ เมื่อกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมและกิจกรรมด้านอื่นของมนุษย์ซึ่งเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรมได้พัฒนาขึ้นมาจนถึงจุดก่อให้เกิดความเดือดร้อนราคาต่อบรรยากาศแห่งการอยู่ร่วมกันแล้ว รัฐบาลและกฎหมายมักจะเริ่มการควบคุมและจัดระเบียบเป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 321.

ปัจจุบันนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดลอมไม่ได้เป็นหน่วยงานของฝ่ายปกครองในระดับล่าง เพราะว่ามีมลพิษที่ปล่อยออกมานั้นสามารถส่งผลกระทบต่อหลายภูมิภาคทั้งในประเทศและนอกประเทศ นอกจากนี้มลพิษบางประเภทที่ปล่อยออกมานั้น จะสามารถแก้ไขให้กลับดีได้ก็แต่โดยการควบคุมและจัดระเบียบ ณ แหล่งผลิตที่ปล่อยมลพิษเป็นสำคัญ เหตุนี้จึงก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและจัดระเบียบในระดับประเทศมากกว่าในระดับหน่วยการปกครองชั้นล่าง นอกจากนี้แนวโน้มการใช้กฎหมายควบคุมและการจัดระเบียบสิ่งแวดลอมยังขยายขอบเขตไปสู่ระดับระหว่างประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เพราะในระยะหลังแล้วได้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ หลายประเทศอยู่เนื่อง ๆ เช่น กรณีเรือบรรทุกน้ำมันโชวา มะรุ (Showa Maru) ของญี่ปุ่นเกยตื้นที่ช่องแคบมะละกา ในปี 2518 และทำให้น้ำมันดิบประมาณสามแสนตันรั่วไหลออกมา และก่อให้เกิดความเสียหายครั้งใหญ่ต่อสิ่งแวดลอมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาในแง่กฎหมายระหว่างประเทศด้วย

กฎหมายสิ่งแวดลอมระหว่างประเทศเริ่มมีวิวัฒนาการที่เด่นชัดขึ้นในยุคต้น ๆ ปี 2503 จนถือได้ว่าเป็นแขนงใหม่ของวิชากฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดลอมของมนุษยชาติ หลักกฎหมายระหว่างประเทศใหม่ ๆ เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดลอมที่เกิดขึ้นนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นผลรวมของสาเหตุจากปัจจัยสามอย่างคือ² ปัจจัยแรกเป็นผลจากความสำเร็จทางเทคโนโลยีอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในระยะสงครามโลก ครั้งที่ 2 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเช่นนี้ทำให้เกิดความเจริญรุดหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วประชากรโลกเพิ่มจำนวนมากขึ้น และมีความคาดหวังในชีวิตสูงขึ้น เป็นผลนำไปสู่การแสวงหาและนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ในขอบเขตที่กว้างขวางอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ปัจจัยประการที่สอง น่าจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่นักวิชาการด้านนิเวศวิทยาได้รับการสนับสนุน และกระตุ้นให้ทำการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังเกี่ยวกับระบบนิเวศน์ต่าง ๆ ของโลก ซึ่งจากผลของการศึกษาและการวิจัยเหล่านี้ ทำให้โลกเกิดความรู้และเข้าใจ ทั้งตระหนักขึ้นว่าแท้ที่จริงมนุษย์เรามีชีวิตอยู่ในระบบนิเวศน์เปิดที่เปราะบาง และอาจสิ้นสูญไปได้อันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์อย่างไม่ชอบเขตและขาดความระมัดระวังระงับยับยั้งของมนุษย์เอง โดยความรู้สึกและตระหนักเช่นว่านี้ทำให้เกิดมีการจัดตั้งกลุ่มและขบวนการเพื่อรณรงค์ให้มีการพิทักษ์สิ่งแวดลอม และระบบนิเวศน์ของโลกขึ้นอย่างมาก ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับโลก ซึ่งนับว่ามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมายของรัฐมิใช่น้อย ปัจจัยประการที่สาม เป็นผลจากการศึกษาเกี่ยวกับโรครินามาตะ ซึ่งเกิดจากพิษของสารปรอทที่โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่น

²มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, กฎหมายสิ่งแวดลอม หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 434

ปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ รายงานเกี่ยวกับภาวะใกล้สูญพันธุ์ของปลาวาฬน้ำเงิน ซึ่งเป็นผลจากการล่าปลาวาฬชนิดนี้โดยปราศจากการควบคุมใด ๆ รวมทั้งรายงานการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซน ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้สารเคมีที่มีผลไปลดโอโซน (O₃) ในชั้นสตราโทสเฟียร์ เป็นต้น ผลจากรายงานการศึกษาดังกล่าวรวมตลอดถึงอุบัติการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นและปรากฏให้เห็นแก่มนุษย์ เช่น มลพิษจากการรั่วไหลของน้ำมันดิบที่สร้างความเสียหายอย่างมากแก่สภาวะแวดล้อมทางทะเล แสดงให้เห็นว่าความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความร้ายแรงและกว้างขวาง ย่อมไม่รับรู้พร้อมแดนทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งมีส่วนให้ประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศเริ่มตระหนักและยอมรับว่า การป้องกันมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันอย่างแข็งขันและใกล้ชิดของทุกประเทศ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการที่จะบรรลุผลเช่นนี้ได้ จำเป็นจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย การยอมรับคุณค่าของหลักกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะเป็นมาตรการที่มีอาก้าวล่วงเสียได้ สำหรับการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองชั้นบรรยากาศโอโซน

1. การจัดตั้งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน ค.ศ. 1985

ภายหลังที่นักวิทยาศาสตร์ได้ตั้งสมมติฐานว่า สาร CFCs ในชั้นบรรยากาศมีส่วนทำให้เกิดโอโซนในชั้นบรรยากาศสตราโทสเฟียร์ลดลง ซึ่งมีผลอันตรายข้างเคียงมากมายดังกล่าวแล้ว พร้อมกันนั้นนักวิทยาศาสตร์เหล่านั้นก็พยายามหาหลักฐานอื่น ๆ มาสนับสนุนสมมติฐานดังกล่าว ทั่วโลกเริ่มตื่นตัวถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซน โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติแนะนำให้โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติทำการศึกษาวิจัย และหาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโลกดังกล่าวเท่าที่พอจะทำได้

ในเดือนมีนาคม ปี 1977 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศโอโซน ที่รัฐวอชิงตัน ดี.ซี ประเทศสหรัฐอเมริกาในที่ประชุมได้มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชนอื่น ๆ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญจากผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในที่ประชุมได้มีการรายงานสรุปแผนดำเนินงานเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศโอโซน 21 ขั้นตอน

(UNEP/WG.7/25/Rev.1, Annex III, sect. 4, paras 2 and 3)³ และให้คณะกรรมการของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ทำการประเมินการเปลี่ยนแปลงของโอโซน และสรุปรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับโอโซน และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งให้โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติเป็นศูนย์กลางให้ข้อมูลเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศโอโซนแก่ประเทศต่าง ๆ แล้วชักจูงให้ประเทศเหล่านั้น ร่วมมือกันพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน

หลังจากปี 1977 เป็นต้นมา คณะกรรมการบริหารของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 5 เห็นชอบให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมมือเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศโอโซน (Co-ordinating-Committee for the Ozone Layer-CCOL)⁴ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตั้งคณะกรรมการความร่วมมือเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศโอโซน เพื่อจัดให้มีการช่วยเหลือ ประเทศต่าง ๆ ในการศึกษาวิจัยชั้นบรรยากาศโอโซน และทำการประเมินการเปลี่ยนแปลงของโอโซนเป็นระยะ ๆ รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจากนี้จากแนวความคิดที่สำคัญเพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ จึงได้เชิญตัวแทนของภาคอุตสาหกรรมเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการร่วมมือเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศโอโซน หรือ CCOL ด้วย

ในระหว่างปี 1977 ถึง 1985 นั้น คณะกรรมการความร่วมมือเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศโอโซน (CCOL) ประกาศออกกำหนด 9 ประการ เพื่อให้การรักษาชั้นบรรยากาศโอโซนเป็นไป อย่างได้ผล อย่างไรก็ตาม แม้ CCOL จะมีข้อมูลมากมายที่เป็นประโยชน์ แต่ความก้าวหน้าในการแก้ปัญหาของ CCOL กลับเป็นไปเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากความสงสัยและลังเลที่มีอยู่ของรัฐบาลแต่ละประเทศและภาคอุตสาหกรรมนั่นเอง ดังนั้น ด้วยเหตุผลนี้โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติจึงต้องหาทางแก้ไขปัญหานั้น โดยในขณะที่นักวิทยาศาสตร์กำลังทำการศึกษาวิจัยเพื่อทำความเข้าใจปัญหาของชั้นบรรยากาศโอโซน โดยผ่านคณะกรรมการร่วมมือเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศอยู่นั้น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) เริ่มที่การดำเนินการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน โดยลงมือพัฒนากฎหมายทั้งหมด เพื่อที่จะเป็นเครื่องมือจัดทำโครงสร้างในการควบคุมอันตรายที่เพิ่มขึ้นจากการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซน

ในปี 1981 ในการประชุมคณะผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ในสาขาสีสิ่งแวดล้อมได้เสนอแนะรูปแบบของสนธิสัญญาในการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน 1982 ตามคำร้องขอของคณะกรรมการบริหารของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติในการประชุม ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 26 เดือนพฤษภาคม 1981

³United Nations Environment Programme, "Global Environmental Issues and Ozone Layer Protection," Proceedings of the Asia and Pacific Seminar on the Protection of the Ozone Layer, 31 May - 2 June 1989, Tokyo Japan.

⁴Ibid., p. 47.

(decision 9/13 B of the ninth meeting of the Governing Council, 26 May 1981)⁵ แต่งตั้งคณะกรรมการทำงานขึ้นซึ่งมีนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเพื่อจัดทำโครงร่างของสนธิสัญญาสำหรับการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน (Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts for the Elaboration of a Global Framework Convention for the Protection of the Ozone Layer) โดยในการประชุมครั้งหนึ่งของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติทำให้การประชุมขึ้น ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ซึ่งในการประชุมได้พิจารณาโดยผู้เชี่ยวชาญจากทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา หลังจากการประชุมหลาย ๆ ครั้งของคณะกรรมการเพื่อร่างกฎหมายที่จะใช้บังคับต่อประเทศต่าง ๆ เพื่อพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซนด้วยการทำงานอย่างหนักที่สุด ร่างอนุสัญญาก็สำเร็จได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเพื่อนำเสนอต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จในการร่างอนุสัญญา แต่กลับล้มเหลวในส่วนของพิธีสารซึ่งจะมีผลใช้บังคับอย่างจริงจังในร่างอนุสัญญา และในวันที่ 22 มีนาคม 1985 อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)⁶ ถูกเสนอต่อที่ประชุมเพื่อรับรอง และมีการลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวโดยประเทศ 20 ประเทศ รวมทั้งองค์การตลาดร่วมยุโรป (European Economic Community EEC) ในขณะนั้น

จากจุดเริ่มต้นของการศึกษาและวิจัยทั้งให้การสนับสนุนต่อนักวิทยาศาสตร์ เพื่อทำการศึกษาลดผลกระทบต่อการลดลงของชั้นบรรยากาศของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการศึกษาถึงผลกระทบต่อการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซนในเวลาต่อมา

1.1 ความจำเป็นในการจัดตั้งอนุสัญญาเวียนนา

เป็นที่ทราบกันดีว่าชั้นบรรยากาศโอโซน โดยเฉพาะในชั้นสตราโทสเฟียร์เป็นเหมือนปราการป้องกันอันตรายจากรังสีอัลตราไวโอเล็ต การลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซนมีผลต่อสิ่งแวดล้อมบนโลกมนุษย์ แม้ในปัจจุบันยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซนจะมีผลกระทบร้ายแรงเพียงใดคงมีแต่ข้อสมมติฐานเบื้องต้นเท่านั้น แต่แนวโน้มที่จะเกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีโอกาสเป็นไปได้อย่างสูง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องร่วมมือป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซนนั้นไม่สามารถกระทำได้เพียงประเทศใดประเทศหนึ่งหรือองค์การใดองค์การหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากปัญหาการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซน ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ หลาย ๆ ประเทศ องค์การสหประชาชาติจึงได้มอบหมายให้โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ทำการศึกษาวิจัยและหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว และในที่สุดอนุสัญญาฉบับแรกเกี่ยวกับ

⁵Ibid., p.47.

⁶Ibid., p.48.

การพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซนจึงถูกจัดตั้งขึ้นดังกล่าวแล้วข้างต้น

1.2 ลักษณะทางกฎหมายและสภาพบังคับของอนุสัญญาเวียนนา

เนื่องจากอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน ค.ศ. 1985 ถูกจัดตั้งขึ้นในขณะที่ประเทศทั่วโลกกำลังตื่นตัวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก โดยเฉพาะปัญหาการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซน ซึ่งเป็นปัญหาใหม่ และไม่สามารถคาดเดาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ชัดเจน ดังนั้น ประเทศทั้งหลายจึงหาแนวทางจัดทำแผนเพื่อพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซนไว้ โดยให้มีผลผูกพันให้ประเทศที่เข้าร่วมต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น อนุสัญญาเวียนนาจึงเป็นเพียงข้อกำหนดที่เป็นแนวทางให้ประเทศภาคีร่วมกันจัดทำข้อตกลงที่เป็นมาตรการป้องกันการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซน ดังนั้น อนุสัญญานี้จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บทเพื่อออกข้อตกลงย่อยกำหนดมาตรการการควบคุมต่อมาในภายหลัง (Umbrella treaty)⁷ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายในเชิงรูปแบบเพื่อสร้างกฎเกณฑ์เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาเวียนนาดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นด้วยความยินยอมของประเทศภาคีย่อมมีผลผูกพันให้ประเทศภาคีเหล่านั้นต้องปฏิบัติตาม

2. การจัดตั้งพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน ค.ศ. 1987

2.1 ความเป็นมาของพิธีสารมอนทรีออล

จากความล้มเหลวที่คณะกรรมการความร่วมมือเกี่ยวกับชั้นบรรยากาศโอโซน (CCOL) ในจัดทำร่างพิธีสารเกี่ยวกับมาตรการการควบคุมการใช้และการผลิตสารคลอโรฟลูโอโรคาร์บอนขึ้น เพื่อให้มีผลใช้บังคับไปพร้อม ๆ กับอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน ดังนั้น ภายหลังจากที่อนุสัญญาเวียนนาดังกล่าวมีการจัดตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในบทบัญญัติตามอนุสัญญาเวียนนา ข้อ 2 ระบุให้ประเทศภาคีจะต้องจัดทำมาตรการตามความเหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในอนุสัญญาเวียนนาและพิธีสารทั้งหลาย ให้มีผลบังคับได้ ฯลฯ และในข้อ 8 จึงระบุให้ที่ประชุมของประเทศภาคีอาจจะจัดทำพิธีสารให้มีผลได้ตามที่ระบุไว้ในข้อ 2⁸ ของอนุสัญญาเวียนนานี้ ดังนั้น ในภายหลังจึงมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะจัดตั้งพิธีสารอีกฉบับหนึ่งโดยกำหนดมาตรการที่ชัดเจน และมีผลใช้บังคับอย่างจริงจังกว่าอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการพิทักษ์ชั้น

⁷Peter M. Morrisette, The Evolution of Policy Responses to Stratospheric Ozone Depletion, Natural Resources Journal Vol. 29 No. 3 (1989) : 793-820.

⁸United Nations Environment Programme, "Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (Final Act)," 1985

บรรยากาศไอโซน

ในปี 1986 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ได้ทำการประชุมโดยมีตัวแทน ทั้งจากรัฐบาล องค์กรต่าง ๆ และตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม และที่ไม่อยู่ในรูปขององค์ การเข้าร่วมประชุมด้วย ได้แสดงหลักฐานว่า นอกจากสาร CFCs แล้ว มีสารประกอบอื่นบาง ชนิดยังเป็นสาเหตุในการทำลายชั้นบรรยากาศไอโซน โดยเฉพาะในชั้นสตราโทเฟียร์ด้วยเช่นกัน ซึ่งสารเหล่านั้นเป็นที่รู้จักกันในนามของสารเฮลอน โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ เริ่มทำการประชุม เพื่อจัดการประชุมโครงการกฎหมายทางเทคนิค (Legal-Technical) โดยความร่วมมือจากตัวแทนของทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา รวมทั้งตัวแทน จากตลาดร่วมยุโรป (EC) ซึ่งเข้าร่วมประชุมเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีภาคอุตสาหกรรม และองค์กรต่าง ๆ ของเอกชนเข้าร่วมด้วย และในที่สุด คณะกรรมการบริหารของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติจึงมีมติให้มีการจัดทำร่างพิธีสารว่าด้วยสารที่มีผลทำให้ชั้นบรรยากาศ ไอโซนลดลง

ในเดือนกันยายน ปี 1987 หลังจากการประชุมหลายครั้ง ที่ประชุมของโครงการ สิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ณ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ในการประชุมของผู้มี อำนาจเต็มจากประเทศต่าง ๆ เห็นด้วยกับการควบคุมสารคลอโรฟลูโอโรคาร์บอน (CFCs) และสารอื่น ๆ ซึ่งมีผลต่อการลดลงของชั้นบรรยากาศไอโซนเช่นเดียวกัน พิธีสารมอนทรีออลว่า ด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศไอโซน ค.ศ. 1987 จึงถูกจัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 1987 โดยสาระสำคัญในพิธีสารมอนทรีออล ดังกล่าว คือ กำหนดลดและเลิกใช้สารทำลายชั้น บรรยากาศไอโซน ทั้งมีมาตรการกีดกันการค้าสารทำลายชั้นบรรยากาศไอโซนและสินค้าที่ผลิต ด้วยหรือบรรจุด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศไอโซน⁹ ทั้งนี้เพื่อให้พิธีสารดังกล่าวมีผลในทาง ปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.2 ลักษณะทางกฎหมายและสภาพบังคับของพิธีสารมอนทรีออล

เนื่องจากอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศไอโซน ค.ศ. 1985 กำหนดให้ประเทศภาคีตามอนุสัญญานี้จะต้องประชุมจัดตั้งอนุสัญญาย่อยหรือพิธีสาร เพื่อกำหนด มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การพิทักษ์ชั้นบรรยากาศไอโซนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จริง ๆ ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งพิธีสารมอนทรีออล กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดและเลิกใช้ สารทำลายชั้นบรรยากาศไอโซน พิธีสารฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นบทบังคับให้ประเทศภาคีตามพิธี สารมอนทรีออลจะต้องปฏิบัติตาม หรือมีลักษณะทางกฎหมายในเชิงบังคับ อย่างไรก็ตาม แม้ใน พิธีสารมอนทรีออลนี้จะไม่มียกเว้นโทษต่อประเทศที่ละเมิดพันธกรณีตามพิธีสารเด่นชัดนัก แต่เนื่อง

⁹กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, "สาระสำคัญของ พิธีสารมอนทรีออล," (อัสส่าเนา).

จากมาตรการห้ามค้าตามพิธีสารมีบทบาทสำคัญที่ทำให้พิธีสารนี้บรรลุถึงจุดประสงค์ในเวลาอันรวดเร็ว พิธีสารมอนทรีออล ถูกจัดตั้งขึ้นโดยความยินยอมของประเทศภาคี มีรัฐเข้าร่วมทั้งสิ้น 76 ประเทศในเบื้องต้น แต่ทั้งนี้ผลบังคับใช้ (Entry Into Force) ของพิธีสารดังกล่าวจะมีได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2532 โดยจะต้องมีประเทศภาคีอย่างน้อย 11 ประเทศ และมีปริมาณการใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของปริมาณการใช้สารดังกล่าวในปี 2529 และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในวรรคแรกของ ข้อ 17 ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน ค.ศ. 1985 เรียบร้อยแล้ว หากพิธีสารนี้ไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2532 ก็จะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นเก้าสิบวันหลังจากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นพร้อมแล้ว¹⁰ อย่างไรก็ตาม พิธีสารมอนทรีออลมีผลใช้บังคับกับประเทศภาคีแล้วเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2532



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰United Nations Environment Programme, "Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Article 16 (Entry into Force)," 1987.