

กฎหมายว่าด้วย การเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ



ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)^๑ ไม่ว่าจะเป็นอุณหภูมิที่เพิ่มสูง น้ำท่วม น้ำแล้ง การกัดเซาะชายฝั่ง และภัยธรรมชาติต่าง ๆ เหมือนกับหลาย ๆ ประเทศในโลกที่ประสบปัญหาดังกล่าวเช่นกัน ปัจจุบันปัญหาวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนับเป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกมากล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากผลกระทบจากวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นค่อนข้างรุนแรงและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือการปล่อยก๊าซเรือนกระจก^๒ ของโลกที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันมีสาเหตุมาจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นตัวเร่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการสังสมของปริมาณก๊าซเรือนกระจก

ในชั้นบรรยากาศทำให้ปรากฏการณ์ก๊าซเรือนกระจกและความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก ดังนั้น หลายประเทศทั่วโลกจึงมีความตื่นตัวในการหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศทั้งภายในประเทศของตนเองและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เกิดอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC)^๓ ซึ่งกำหนดนโยบายและพันธกรณีตามอนุสัญญาเพื่อให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตาม

ต่อมาประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๗ ส่งผลให้อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้กับ

^๑ นายทศวิวัฒน์ เกียรติทัตต์, วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

^๒ ตามความหมายที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของอากาศซึ่งเกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม อันทำให้ส่วนประกอบของบรรยากาศโลกเปลี่ยนแปลงไปนอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติในช่วงเวลาเดียวกัน

^๓ ก๊าซเรือนกระจกที่อยู่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ก๊าซมีเทน (CH₄) ก๊าซไนตรัสออกไซด์ (N₂O) ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFC) ก๊าซเพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFC) และก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF₆)

^๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ หลายประเทศได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นผลมาจากการที่โลกร้อนขึ้น และเพื่อจัดการกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และมีแนวทางการดำเนินการ ร่วมกับนานาชาติในการรักษาระดับความเข้มข้นของ ปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศและปรับตัวต่อ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศร่วมกับการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง ตลอดจน ได้พัฒนาการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมภายในประเทศ เพื่อรองรับพันธกรณีที่เกิดขึ้นในระดับนานาชาติมาจนถึง ปัจจุบัน ซึ่งกำลังจะเข้าสู่กรอบการดำเนินงานตามข้อกำหนด ของความตกลงปารีส ที่มุ่งเน้นให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไข ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เป็น รูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้เข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาแล้ว แต่ประเทศไทยก็ยังไม่มีความหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศเป็นการเฉพาะ เพราะแม้แต่ในกฎหมาย สิ่งแวดล้อมหรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้มีการกำหนดเรื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้เป็นหนึ่งในสาระของคำว่า สิ่งแวดล้อมแต่ประการใด อีกประการหนึ่งนั้น บริบทของคำว่า “การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (Climate Change) นั้น กว้างและหลากหลาย และเชื่อมโยงกับหลายภาคส่วน ซึ่งการ ขับเคลื่อนให้เกิดการบรรลุเป้าหมายจะต้องมีเครื่องมือที่จะ บูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ดังนั้น ประเทศไทยจึง จำเป็นจะต้องเตรียมการดำเนินโครงสร้าง เชิงสถาบันและกฎหมายภายในประเทศ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการ ดำเนินงานร่วมกับนานาชาติดังกล่าวได้ อย่างยั่งยืน

ประกอบกับบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ข. ด้าน อื่น ๆ (๑) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ว่า “ให้ มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มี

ประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการ การใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม และสภาพภูมิอากาศประกอบกัน” ซึ่งคำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่สำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะตราขึ้นเพื่อ ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ จำนวน ๑๖ ฉบับ โดยที่ กฎหมายที่จะตราขึ้นทั้ง ๑๖ ฉบับนั้น มีกฎหมายว่าด้วยการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอยู่ด้วย อีกทั้งแผนการปฏิรูป ประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑) เรื่อง สิ่งแวดล้อม ประเด็นปฏิรูปที่ ๓ ผลักดันทุกภาคส่วนให้ร่วม แก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งได้กำหนด ให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อช่วยให้ประเทศไทย มีความพร้อมโดยเสริมสร้างระบบและกลไกภายในประเทศ ให้สามารถดำเนินการกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

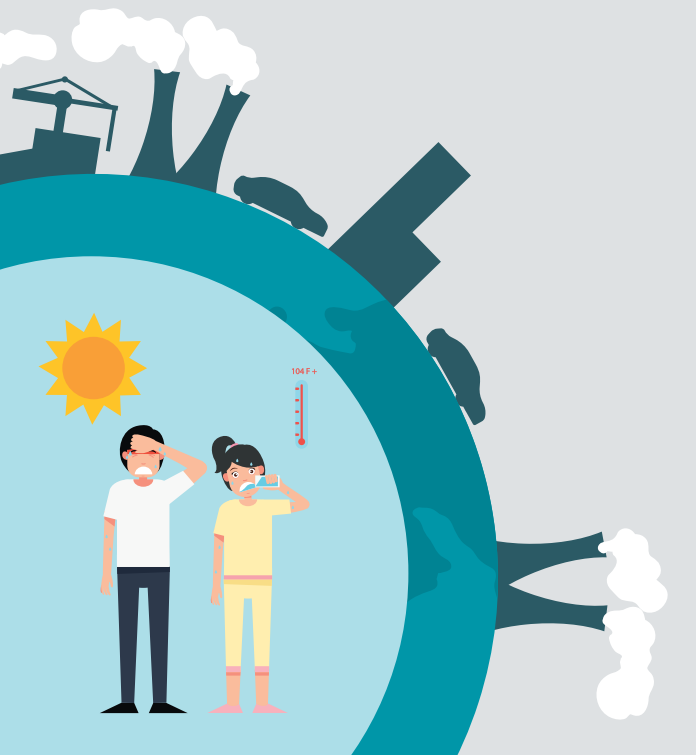
สำหรับการร่างกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศนั้น เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน นโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)



ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ หลายประเทศตระหนักว่าข้อกำหนดลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังไม่ เพียงพอ จึงได้เจรจาหรือกันอีกหลายครั้ง โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ทั่วโลกเพิ่มการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้จัดทำพิธีสารเกียวโตขึ้น

พิธีสารเกียวโต กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย ระยะเวลา ผูกมัดพิธีสารเกียวโตช่วงแรกเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และสิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ช่วงที่ ๒ เริ่มขึ้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ถึงปัจจุบัน ซึ่ง สม. ได้ทำหน้าที่อย่างต่อเนื่องในการรับผิดชอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการดำเนินงานทั้งในส่วนการศึกษาวิจัยแนวทาง หลักการ ตลอดจนการพัฒนาสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฯ (รายละเอียด) ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศอย่างกว้างขวาง รวมทั้งได้เสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านกฎหมาย ภายใต้คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนให้การยกร่างกฎหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จได้อย่างเรียบร้อยสมบูรณ์



ปัจจุบัน สม. อยู่ระหว่างรวบรวมข้อเท็จจริงทางวิชาการ และข้อเสนอแนะที่ได้ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบกับกรอบการดำเนินงานตามแผนการปฏิรูป และนำมาปรับปรุงสาระสำคัญในเชิงหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. (รายละเอียด) ซึ่งได้ดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่ผ่านมา โดยในเบื้องต้น สม. ได้นำร่างของ สกสว. มาปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้บริการภาครัฐทั้งในส่วนนโยบายและการปฏิบัติ ประกอบด้วย ๘ หมวด^๕ ได้แก่

บททั่วไป

หมวด ๑ คณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หมวด ๒ นโยบายและแผนระดับชาติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หมวด ๓ ข้อมูลปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

หมวด ๔ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หมวด ๕ การลดก๊าซเรือนกระจก

หมวด ๖ มาตรการส่งเสริม

หมวด ๗ บทกำหนดโทษ

บทเฉพาะกาล

และคาดว่าจะเสนอกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายในปี ๒๕๖๓ นี้

การมีกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะทำให้การแก้ไขปัญหาโลกร้อนมีอำนาจเชิงการบริหารที่เชื่อมโยงได้ ทุกภาคส่วน ต่างจากคำสั่งในปัจจุบันที่สามารถบังคับใช้ได้กับหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว ไม่มีผลผูกพันกับภาคเอกชนและประชาชน ซึ่งในอนาคตการบังคับใช้กฎหมายโลกร้อนก็จะมีผลผูกพันกับภาคเอกชนและประชาชน เช่นเดียวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมก่อนหน้านี้

“แต่สิ่งที่ต้องพิจารณาให้ดีคือ น้ำหนักของการบังคับใช้กับภาคเอกชนและประชาชน เพราะ climate change ไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นในเฉียบพลัน แต่เป็นสิ่งที่ต้องการการแก้ไขในระยะยาว ฉะนั้นรูปแบบวิธีการภายใต้กฎหมายต้องคิดให้ดี ซึ่งนี่จะถือเป็นเครื่องมือสำคัญ และทำให้เราเป็นประเทศต้น ๆ ที่จะมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้เพื่อใช้ในการขับเคลื่อน”^๖ ■

^๕ ข้อมูลจาก กลุ่มงานพัฒนามาตรการและกลไก (กพม.) Measure and Mechanism Development Section (ClimateMMD) สำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ณ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^๖ พิรุณ สัยยะสิทธิ์พานิช รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ไทยพร้อมมี ‘พ.ร.บ.โลกร้อน’ ผุดปลายปี ‘๖๓ บังคับใช้เป็นประเทศต้น ๆ สืบค้น ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๓ จากเว็บไซต์ http://www.tei.or.th/th/highlight_detail.php?event_id=381