

บทที่ 2

หลักการของอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและ ผู้ที่มีบทบาทในการก่อให้เกิดกฎเกณฑ์การบังคับใช้อนุสัญญาฯ

1. หลักการของอนุสัญญาฯ

1.1 หลักการป้องกันไว้ก่อน(Precautionary Principle)

การป้องกันไม่ให้เกิดสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้น ถือเป็นหลักการที่สำคัญและเป็นหัวใจของการมิให้เกิดความเสียหาย โดยการเริ่มต้นนั้นมาจากประกาศข้อ 21 ของปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มและนอกจากนี้ยังมีการยืนยันถึงหลักการป้องกันไว้ก่อนนี้ในข้อ 2 ของปฏิญญากรุงริโอ เดอ จาเนโร ว่าด้วยการประชุมสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมื่อวันที่ 3-14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 ได้รับรองอนุสัญญา 2 ฉบับ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ วันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1992 โดยหลักการป้องกันไว้ก่อนได้ถูกให้มีการร่างอนุสัญญาขึ้นโดยคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อเสียหายอันเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ¹

โดยภายใต้หลักการป้องกันไว้ก่อนนั้นจะต้องมีการจำกัดหรือข้อห้ามการดำเนินการที่แม้เป็นเรื่องที่ยังไม่อาจคาดการณ์ได้อย่างแน่ชัดหรือไม่อาจพิสูจน์ได้ แต่เป็นเหตุที่อาจเกิดความเสียหายหรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจนเป็นสาเหตุให้เกิดภาวะโลกร้อนแล้ว เพราะเนื่องจากหากให้เวลาในการวิเคราะห์จากองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาพิสูจน์แล้วอาจจะทำให้เกิดความล่าช้าหรืออาจสายเกินกว่าที่จะแก้ไขปัญหาได้ทัน ดังนั้นหลักการป้องกันไว้ก่อนจึงถือว่าเป็นการป้องกันความเสียหายไม่ให้เกิดขึ้นเสียตั้งแต่เนิ่นๆ

1.2 หลักการใช้ความระมัดระวัง

เนื่องจากแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันทางด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้นหลักการนี้เป็นเรื่องที่ให้รัฐทุกรัฐที่มีพันธกรณีจะต้องทำกิจกรรมที่รอบคอบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอาจมีผลกระทบต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเกี่ยวข้องกับ

¹ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2537.

การดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม จึงเป็นหลักการที่กว้างและเป็นหลักทั่วไปให้ทุกรัฐมีหน้าที่ร่วมกันตามความสามารถของแต่ละรัฐเพื่อคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อม หลักการนี้ถูกประกาศอย่างเป็นทางการในปฏิญญากรุงเบอร์เกน เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 1990 โดยรัฐสมาชิกของคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งทวีปภาคพื้นยุโรปของสหประชาชาติ และนอกจากนี้ยังมีการยืนยันถึงหลักการนี้ในสัญญาอีกหลายฉบับต่อมา ดังนั้นในกรณีที่มีความเสี่ยงที่อาจเกิดความรุนแรงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้จะไม่สามารถพิสูจน์หลักการทางวิทยาศาสตร์แต่ก็ไม่สามารถใช้เป็นข้ออ้างเพื่อมิให้ตนต้องใช้มาตรการในการป้องกันการสูญเสียสิ่งแวดล้อมได้ นอกจากนี้พันธกรณีตามหลักข้อ 17 ของปฏิญญากรุงริโอ เดอจาเนโร ยังมีการประเมินผลในภายหลังเพื่อหาปัจจัยเสี่ยงต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไม่ว่าจะเป็นการวางข้อบังคับเกี่ยวกับมลพิษ ในแง่ของการใช้สารพิษ การควบคุมกำกับในการใช้สารซึ่งอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

1.3 หลักการพัฒนายั่งยืน

หลักการนี้ให้ความสำคัญในการประสานความจำเป็นในการพัฒนาให้เข้ากับการป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงถือว่าเป็นหลักในการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชีวิตของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตด้วย เมื่อสังเกตจะเห็นว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจะให้ความสำคัญในอนาคตต่อระบบนิเวศวิทยาของโลกทำให้เกิดภาวะโลกร้อนซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่วนรัฐที่สามให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นทางแก้ปัญหาในการประนีประนอมยอมคือการรับรองหลักความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐทั้งหลายแต่เป็นความรับผิดชอบที่มีขอบเขตที่มีความแตกต่างกันไปตามระดับการพัฒนา นอกจากนี้หลักการนี้ยังมีเนื้อหาทางด้านกาลสมัย กล่าวคือในการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน ในรุ่นปัจจุบันจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศกับคนในรุ่นหลังด้วย จึงถือว่าการตอบสนองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นอาจจะต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีทั้งทรัพยากรที่สามารถทดแทนได้ และทรัพยากรที่ไม่อาจทดแทนได้คือใช้แล้วหมดไป ดังนั้น ในการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศในแต่ละรัฐจึงต้องตระหนักว่า หากจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรที่อาจมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยแล้ว จะต้องใช้ทรัพยากรอย่างมีจิตสำนึกและเป็นไปเพื่อประโยชน์คนส่วนรวมให้เกิดความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศให้น้อยที่สุดเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นหลังต่อไป

1.4 หลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน (common concern of humankind but differentiated responsibilities)

แนวความคิดที่ว่านี้มาจากความเป็นกังวลของรัฐต่างๆ ในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง นอกจากนี้รัฐต่างๆ มีความตกลงร่วมกันว่ารัฐต่างๆ ไม่ควรก่อความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศอันเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ และด้วยเหตุนี้เอง รัฐต่างๆ เห็นว่าเมื่อแต่ละรัฐต่างก็ร่วมกันใช้ทรัพยากรร่วมกันจนอาจทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่นนั้นแล้ว ดังนั้น รัฐต่างๆ จึงต้องมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันแบ่งความรับผิดชอบในประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นด้วยตามความสามารถของแต่ละรัฐ ซึ่งจะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไปตามพันธกรณีที่ทำความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศ²

โดยการแบ่งกลุ่มของประเทศภาคีสมาชิกภายใต้สนธิสัญญา จำนวน 190 ประเทศเป็น 3 ประเภท ได้แก่ Annex I คือ ประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมรวมทั้งกลุ่มประเทศ (OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) และ (EIT: Economic in Transit) คือ กลุ่มประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นระบบตลาดเสรีหรือประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของประเทศรัสเซีย Annex 2 คือ ประเทศอุตสาหกรรมในกลุ่ม OECD ซึ่งประเทศที่อยู่ใน 2 ประเภทนี้มี จำนวน 41 ประเทศ จะมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สำหรับอีกประเภทหนึ่ง คือ Non-Annex 1 ได้แก่ ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีประเทศสมาชิกจำนวน 149 ประเทศ มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกตามความสมัครใจ

1.5 หลักการมีส่วนร่วม (partnership)

จากวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติที่ว่ารัฐต่างๆ ย่อมมีพันธกรณีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติที่จะต้องให้ความร่วมมือกันระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ , สังคม , วัฒนธรรมหรือมนุษยธรรม

² เกษมสันต์ จินฉนวนโส , นโยบายของประเทศไทยในการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ , สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 21 กันยายน 2550

ข้อ 1³ กฎบัตรสหประชาชาติ

The purposes of the United Nations are.....

3 To purpose international co-operation in solving international problems of economic, social, cultural, or humanitarian character

แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมนี้เองที่ทำให้รัฐต่างๆ ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ปัญหาที่เรียกว่า Participation ในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศให้เกิดเป็นรูปธรรม อาทิเช่น การแลกเปลี่ยนข้อสารสนเทศ การปรึกษาหารือ ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันถือว่าหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งผูกพันรัฐทุกรัฐ (ergo omnes) แล้วโดยรัฐต่างๆ ได้ดำเนินต่อเนื่องมาโดยจะต้องมีความเชื่อร่วมกันว่าแนวปฏิบัตินั้นเป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกันระหว่างประเทศนั่นเอง⁴

2. ผู้ที่มีบทบาทในการก่อให้เกิดกฎเกณฑ์มาบังคับใช้อุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโต⁵

2.1 รัฐและประชาคมระหว่างประเทศ

จากการที่เกิดปัญหาอันเนื่องจากสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงไปนั้น ซึ่งจะเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดขึ้นเพียงรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการสร้างกฎเกณฑ์มาบังคับใช้อุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโตเพื่อหาทางมาป้องกันและรักษาปัญหานี้จึงต้องทำขึ้นโดยตกลงร่วมกันในระดับระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโตถือเป็นข้อพิสูจน์ว่าการร่วมมือกันโดยแสดงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและมีจุดประสงค์หลักในการแสดงปฏิกิริยาของประชาคมระหว่างประเทศในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งถือเป็นปัญหาระหว่างประเทศ และยังก่อให้เกิดผลอีกสองประการกล่าวคือ

³ [http:// www.un.org](http://www.un.org)

⁴ ไพโรจน์ วงศ์วุฒิวัฒน์ , "หยุดโลกร้อน ภารกิจร่วมของมนุษยชาติ ธนากรกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)" จุลสารธนากรกรุงเทพ (2550) , น. 2

⁵ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ประการแรก เขตอำนาจรัฐเหนือดินแดนของตนเองจะถูกจำกัดลง ตัวอย่างเช่นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ยืนยันไว้ในคดีช่องแคบคอร์ฟู ค.ศ. 1949 ว่ารัฐมีพันธกรณีที่จะไม่ปล่อยให้มีการใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่เป็นการขัดกับสิทธิของรัฐอื่น และหลักว่าด้วยการใช้ดินแดนในลักษณะที่ก่อความเสียหายกับรัฐอื่นซึ่งได้ถูกประกาศอย่างเป็นทางการในที่ประชุมกรุงสตอกโฮล์ม ในหลักการข้อ 21 ตลอดจนในหลักการข้อ 2 ของปฏิญญากรุงริโอ เดอ จาเนโร ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ยืนยันค่าบังคับทางกฎหมายของหลักการในความเห็นเชิงปรึกษา

ประการสอง ในเรื่องของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้มีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโตแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกซึ่งผลร้ายของการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นความตระหนักร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ว่ารัฐทุกรัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบร่วมกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐควรตระหนักว่ากิจกรรมต่างๆ ภายใต้เขตอำนาจรัฐหรือภายใต้การควบคุมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศของรัฐอื่นหรือบริเวณอื่นหรือบริเวณนอกเขตอำนาจรัฐของตน ดังนั้น แม้รัฐซึ่งมิได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต ก็ต้องตระหนักและเห็นคุณค่าต่อการร่วมมือในการใช้ทรัพยากรที่ไม่ส่งผลต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยเช่นกัน เพื่อไม่ให้เกิดภาวะโลกร้อนไปมากกว่านี้

2.2 องค์การระหว่างประเทศ

สืบเนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศในการสร้างกฎเกณฑ์การบังคับใช้อนุสัญญาและพิธีสารเกียวโต ไม่อาจบังคับหรือลงโทษได้โดยตรงเพราะเป็นเรื่องของจิตสำนึกในการเล็งเห็นคุณค่าของปัญหาสภาพภูมิอากาศ ทำให้มีการสร้างมาตรการและกลไกต่างๆขององค์การระหว่างประเทศ ในการร่วมมือที่จะป้องกัน ควบคุมและจัดการ รวมทั้งฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเป็นปัญหาระหว่างประเทศ เปิดการเจรจาเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ รวมทั้งการประสานงานร่วมกันของหลายองค์กรไม่ว่าจะภาครัฐหรือเอกชน⁶ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะต้องไม่ก่อความเสียหายให้แก่สภาพภูมิอากาศอันเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ

⁶ เพิ่งอ้าง.