บทที่ 3

สาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สืบเนื่องจากปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้เกิดภาวะโลกร้อนนั้น นับเป็นประเด็นที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสนใจ และในการประชุมระดับโลกต่าง ๆ แม้แต่การประชุมสุดยอดประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก หรือการประชุม G-8 ซึ่งจัดขึ้นที่สหราชอาณาจักร ต้นเดือนกรกฎาคม 2548 ที่ผ่านมา ยังได้หยิบยกปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหนึ่งในสองประเด็นหลักของการเจรจา นอกจากนี้แล้วความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นมีผลกระทบต่อมวลมนุษย์ชาติซึ่งทุกประเทศในโลกย่อมได้รับผลกระทบ เพียงแต่แตกต่างในรูปแบบและระดับความรุนแรง ซึ่งปัญหาเหล่านี้มิใช่เป็นเพียงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศรัฐใดเพียงรัฐหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบใหญ่หลวงต่อภาคการผลิตและบริการ เช่น ภาคการเกษตร ปศุสัตว์ ประมง เพาะเลี้ยงชายฝั่ง การท่องเที่ยว เป็นต้น อันส่งผลกระทบให้เกิดการสูญเสียด้านสังคมและเศรษฐกิจในระดับภายในรัฐแห่งตนแล้ว ยังรวมถึงระดับประเทศต่อเนื่องกันไป จึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนับว่าเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติซึ่งเป็นปัญหาระดับโลก ดังนั้นแต่ละรัฐจึงได้ตระหนักถึงผลร้ายของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ที่ส่งผลให้ความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและยังส่งผลกระทบต่อการสูญเสียระบบนิเวศธรรมชาติและต่อมวลมนุษย์ชาติอีกด้วย จึงก่อให้เกิดอนุสัญญานี้คือมา นั่นคือ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”

1.ลักษณะทั่วไปของอนุสัญญา[1]

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดจากความร่วมมือกันของรัฐต่างๆในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาจากสาเหตุภาวะโลกร้อน หรือ สภาวะเรือนกระจก เนื่องจากกิจกรรมของมนุษย์ในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมามากและเกิดการสะสมในชั้นบรรยากาศที่ห่อหุ้มโลกเป็นการปิดกั้นไม่ให้ความร้อนสะท้อนออกไปจาก

---

[1] Global Warming,”วิกฤติโลกร้อนมหันตภัยคุกคามโลก” ,(บริษัท เนชั่นมัลติมีเดีย กรุ๊ป (มหาชน) จำกัด , มิถุนายน 2007).

ผิวโลกซึมผ่านชั้นบรรยากาศออกไปได้ จึงเกิดสภาวะเรือนกระจกโดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ยึดหลักอธิปไตยแห่งรัฐในการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการบัญญัติเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศที่ต้องการให้มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐานร่วมกันระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญในการจัดการแม้ว่าการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังมีความไม่แน่นอนอยู่หลายประการ เพราะยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวกับ เวลา ขนาด และรูปแบบในระดับภูมิภาคของการเปลี่ยนแปลงนั้นแตกต่างกัน แต่ความร่วมมือระหว่างประเทศในการบัญญัติข้อตกลงนี้ก็จะตีกรอบถึงการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้ได้มากที่สุดและยอมรับมาตรการที่เหมาะสมในแต่ละรัฐเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศน้อยที่สุด

1.1 หลักการ [2]

เนื่องจากรัฐต่างๆ ตามกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ และหลักกฎหมายระหว่างประเทศ มีสิทธิอธิปไตยที่จะใช้ทรัพยากรตามแนวทางและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐแห่งตน โดยเฉพาะเมื่อนานาประเทศได้เข้ามาเป็นได้เข้ามาลงนามและให้สัตยาบันจนกลายเป็นประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ซึ่งประเทศภาคีเหล่านี้ล้วนตระหนักและให้ความสำคัญกับการหาทางป้องกันไม่ให้อุณหภูมิโลกเปลี่ยนแปลงหรือแนวทางในการลดสภาวะเรือนกระจก และทั้งนี้เมื่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิได้เกิดใครที่ไหน แต่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์รัฐต่างๆจึงต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการมีส่วนร่วมที่จะบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง ตามหลักการความรับผิดชอบร่วมในระดับที่แตกต่างและเป็นไปตามขีดความสามารถและสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยได้แบ่งออกเป็น **กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex 1 Countries)** ได้แก่ ประเทศพัฒนาแล้วที่เรียกว่า กลุ่มประเทศ OECD (Organization of Economic Cooperation and Development) เป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศสมาชิกประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ ในประเทศยุโรปตะวันตก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา กับประเทศยุโรปตะวันออก ยุโรปกลาง รัฐชายฝั่งทะเลบอลติคและสหพันธ์รัสเซียที่เรียกว่า ประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นระบบตลาดเสรี หรือ EIT (Economic in Transition)

---

[2] http://www.unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html

กลุ่มประเทศที่ไม่อยู่ในภาคผนวกที่ 1 (Non-Annex 1 Countries) ได้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงประเทศที่จะได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ประเทศที่มีพื้นที่ชายฝั่งทะเลต่ำซึ่งอาจถูกน้ำท่วมหากน้ำทะเลเพิ่มระดับสูงขึ้น ประเทศที่อยู่ในภาวะที่จะกลายเป็นทะเลทรายและแห้งแล้งมาก รวมถึงประเทศที่มีรายได้หลักจากการส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกด้วย

กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 2 (Annex 2 Countries) เป็นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ใน OECD ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่รวมกลุ่มประเทศ EIT

1.2 วัตถุประสงค์

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรา 2 ว่า “เพื่อให้บรรลุเสถียรภาพของการป้องกันรักษาระดับความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ทางอากาศ การรักษาระดับดังกล่าวต้องดำเนินการในระยะเวลาพอเพียงที่จะให้ระบบนิเวศน์สามารถปรับตัวได้โดยธรรมชาติเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศภายในช่วงเวลาที่พอเพียง และสามารถประกันได้ว่ากระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์จะไม่ถูกกระทบกระเทือน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะที่ยั่งยืน”

ดังนั้น การที่จะให้รัฐต่างๆให้ความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยการจัดทำเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ข้อตกลง ณ ที่นี้คือ อนุสัญญา (Convention) สำหรับในเรื่องการแก้ไขปัญหาโลกร้อนจึงได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยให้ผูกพันประเทศภาคีให้ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้ง 6 ชนิด ได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) มีเทน (CH_4) ไนตรัสออกไซด์ (N_2O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCS) เปอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PCFS) ซัลเฟอร์เฮกซาฟลูโอไรด์ (SF_6) รวมทั้งการลดการใช้พลังงานเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[3]

---

[3] United Nations Framework Convention on Climate Change :Background : Negotiation the Convention, pp.1-7.

1.3 โครงสร้างของอนุสัญญา

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศฉบับนี้ต้องการแก้ไขปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์สู่ชั้นบรรยากาศ และส่งผลให้สภาวะเรือนกระจกทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้น องค์กรระหว่างประเทศ World Meteorological Organization (WMO) และthe United Nations Environment Programmer (UNEP) จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ขึ้นในปีพ.ศ. 2531 ต่อมาในปีพ.ศ. 2533 IPCC ได้จัดทำเอกสาร First Assessment Report ซึ่งยืนยันว่ากิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศจริง ประกอบกับในปีนั้น ได้มีการจัดการประชุม Second World Climate Conference ขึ้น จึงทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นที่สนใจของนานาชาติ ในการประชุมสามัญของสหประชาชาติครั้งที่ 45 ในวันที่ 11 ธันวาคม 2533 ได้มีการยกร่างจัดตั้ง Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC/FCCC) ขึ้นเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดย INC ได้จัดการประชุมขึ้น 13 ครั้ง และมีตัวแทนจากประเทศต่างๆ เข้าร่วมมากกว่า 150 ประเทศ ประเด็นที่มีการถกกัน ได้แก่ การกำหนดพันธกรณี เป้าหมายปริมาณและระยะเวลาในการลดก๊าซเรือนกระจก กลไกทางการเงิน การถ่ายโอนเทคโนโลยี และความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี เป้าหมายของ INC นั้นต้องการข้อตกลงที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย จึงไม่มีการตกลงถึงนโยบายใดนโยบายหนึ่งโดยเฉพาะ และได้ยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) ขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2535 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 21 มีนาคม 2537 ภายหลังจากมีประเทศให้สัตยาบันมากกว่า 90 ประเทศ ตามเงื่อนไขของอนุสัญญาฯ

1.4 การเข้าร่วมเป็นภาคี

ตามกฎหมายระหว่างประเทศการลงนามเป็นการทำสนธิสัญญาแบบย่อ (In Simplified from) ซึ่งในทางปฏิบัติถือเป็นเอกสารสิทธิ์ของฝ่ายบริหารที่จะผูกพันรัฐได้โดยไม่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับความตกลงในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นจะให้มีผลผูกพันรัฐต้องได้รับความเห็นชอบทั้งรัฐบาลและรัฐสภาด้วยเสียก่อนที่จะลงนาม

ดังนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแม้ไทยจะได้ทำการลงนามในอนุสัญญาฯ แล้วก็ตามยังไม่ถือว่าประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญา เนื่องจากประเทศไทยจะต้องทำการให้สัตยาบัน (Ratification) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประมุขของรัฐหรือของรัฐบาลได้ตรวจสอบว่าผู้แทนของรัฐผู้ได้รับแต่งตั้งให้ไปทำการเจรจายกร่างอนุสัญญาฯ ได้กระทำการไปในขอบเขตที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ และยังทำให้สามารถไตร่ตรองและพิจารณาอย่างรอบคอบอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการทำสนธิสัญญา

อย่างไรก็ตาม การให้สัตยาบันถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ส่วนความจำเป็นที่ต้องขอความเห็นของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นขั้นตอนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายภายในของรัฐนั้นๆ โดยบางรัฐตามกฎหมายภายในจะอนุญาตไว้ว่าในการให้ความเห็นชอบหรือการยอมรับถือเป็นการยืนยันเจตนาที่จะผูกพันสนธิสัญญาแล้ว แต่ตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว เมื่อฝ่ายบริหารให้ความยินยอมแสดงเจตนาเข้าผูกพันเช่นแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารก็มีผลผูกพันรัฐที่เกี่ยวข้อง

สำหรับประเทศไทย ในทางปฏิบัติหากเป็นกรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลจะต้องให้กระทรวงที่รับผิดชอบทราบซึ่งต้องแจ้งไปยังกระทรวงต่างประเทศอีกทีหนึ่งเพื่อดำเนินการให้สัตยาบันต่อไป โดยต้องส่งอนุสัญญาฯให้กับผู้ดูแลรักษาสนธิสัญญา[4]

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาล(UNEP) ที่ได้รับแต่งตั้งให้เจรจาร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจัดทำร่างอนุสัญญาเสร็จเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 และเปิดให้มีการลงนามในอนุสัญญาในการประชุมของสหประชาชาติ UNCED นครนิวยอร์ค ณ กรุง ริโอ เดอ จาเนโร เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 มีรัฐ 154 รัฐ และสหภาพยุโรปได้ลงนามในอนุสัญญา โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1994 .ซึ่งเป็นวันที่ครบ 90 วัน นับตั้งแต่วันที่มีรัฐเข้าเป็นภาคี 50 รัฐ นับจนถึงปัจจุบันอนุสัญญาฯนี้มีรัฐภาคีทั้งสิ้น 189 รัฐ

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศการลงนามโดยรัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติดังกล่าวนั้น นับจากวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ถึง วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2536 แล้ว อนุสัญญานี้อยู่ภายใต้การให้สัตยาบันเพื่อการภาคยานุวัติอันเป็นวิธีการเข้าร่วมเป็นภาคีหลังจากวันที่อนุสัญญาฯ ได้ปิดลงนามเบื้องต้นแล้ว ตราสารในการให้

---

[4] จตุรนต์ ถิระวัฒน์,กฎหมายระหว่างประเทศ,(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547),น. 110 -111.

สัตยาบันให้มอบไว้แก่ผู้ดูแลรักษาอนุสัญญา (ตามมาตรา 20 และ มาตรา 22 ข้อ 1 แห่งอนุสัญญา) ย่อมแสดงว่า การเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญานี้จะต้องทำโดยหลังจากการลงนามในอนุสัญญาฯแล้วต้องให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่ง โดยเมื่อเข้าเป็นภาคีแล้วผลทำให้รัฐภาคีต้องมีข้อผูกพันตามพันธกรณีทั้งปวงแห่งอนุสัญญาฯ (มาตรา 22 ข้อ 2 แห่งอนุสัญญา) อนุสัญญาฯ นี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 90 หลังจากวันที่มีการมอบตราสารการให้สัตยาบันเป็นฉบับที่ 50 แล้ว (มาตรา 23 แห่งอนุสัญญา)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติได้เห็นความสำคัญของปัญหาโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงได้ลงนามในอนุสัญญาฯ ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ระหว่างการประชุมของสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1992(พ.ศ.2535) และได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ.2537) โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538)

1.5 ผลทางกฎหมายของการเข้าเป็นภาคี

เมื่อประเทศใดได้เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาฯฉบับนี้แล้วจะต้องทำกฎหมายภายในมาอนุวัติการเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ด้วย ดังนั้นประเทศไทยต้องอนุวัติการหรือดำเนินการใดๆ ตามที่อนุสัญญาฯนี้กำหนดในฐานะที่ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว ซึ่งประเทศไทยจำต้องพิจารณากฎหมายภายในของตนว่าได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา โดยจะได้พิจารณาต่อไปเป็นประเด็นพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าประเทศไทยได้มีกฎหมายเป็นมาตรการป้องกัน และควบคุม รวมทั้งการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯฉบับนี้เพียงใดหรือไม่

2. พันธกรณีตามอนุสัญญา

ตามมาตรา 22 ข้อ 2 เมื่อได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วต้องดำเนินการตามข้อผูกพันตามพันธกรณีทั้งปวงแห่งอนุสัญญาฯ

2.1 พันธกรณีทั่วไปตามอนุสัญญา

2.1.1 มาตรการป้องกัน

มาตรการในการป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยหน้าที่ป้องกันก่อนเกิดความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศนี้ถือเป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีทั้งหลายจะต้องให้ความร่วมมือในการป้องกันโดยการร่วมมือในการสำรวจหรือสอบสวน การชี้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งการป้องกันปัญหานี้ยังรวมถึง ประสิทธิภาพของการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศให้ต้องมีการสร้างกลไกหรือมาตรการร่วมกัน อาทิเช่น การแลกเปลี่ยนข้อสนเทศ การแจ้งให้ทราบและการปรึกษาหารือกันกับรัฐภาคีอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมบางประการ นอกจากนี้ยังต้องประสานการทำวิจัยทางวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ รวมทั้งการจัดประชุมหารือกันเพื่อหาแนวทางการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อจัดหาทางจัดทำความตกลงที่ยอมรับกันได้และปฏิบัติได้ในทางระหว่างประเทศ

ตัวอย่างเช่น มาตรา 3 ข้อ 1. ประเทศภาคีควรปกป้องคุ้มครองระบบสภาวะอากาศเพื่อประโยชน์แก่มนุษยชาติรุ่นปัจจุบันและอนาคตตามหลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันและตามขีดความสามารถของตน

มาตรา 3 ข้อ 3. ประเทศภาคีทั้งหลายควรกำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าเพื่อคาดหมายป้องกัน หรือลดสาเหตุที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้น้อยที่สุด .. โดยไม่อาจอ้างความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์เป็นเหตุผลเพื่อชะลอมาตรการดังกล่าวได้และคำนึงถึงความแตกต่างของบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

มาตรา 4 (ค) ส่งเสริมและร่วมมือในการพัฒนา การใช้และเผยแพร่ รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยี วิธีปฏิบัติและกระบวนการที่ควบคุม ลด หรือป้องกันการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการกระทำของมนุษย์ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พิธีสารมอนทรีออล รวมทั้งภาคพลังงาน ขนส่ง อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ป่าไม้ และการจัดการของเสีย

มาตรา 4 (จ) ร่วมมือในการเตรียมการเพื่อปรับตัวต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พัฒนาและผสมผสานไปกับการดำเนินการที่เหมาะสมในการจัดการเขตชายฝั่ง ทรัพยากรน้ำและการเกษตร

มาตรา 4 (ช) ส่งเสริมและร่วมมือในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เทคนิค สังคม เศรษฐกิจ และอื่นๆ การสังเกตการอย่างเป็นระบบ และการพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

มาตรา 4 (ซ) ส่งเสริมและร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เทคนิค สังคม เศรษฐกิจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยรวดเร็วและเปิดเผย

มาตรา 4 (ฌ) ส่งเสริมและร่วมมือในการให้การศึกษา การฝึกอบรม และการสร้างจิตสำนึกกับประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.1.2 มาตรการควบคุมและจัดการ

หน้าที่ควบคุมและจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สืบเนื่องจากในแต่ละประเทศต่างยอมรับว่าไม่มีรัฐใดที่จะมีสิทธิจะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่จะก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อรัฐอื่น และแต่ละรัฐต่างหวงแหนอธิปไตยของตน ดังนั้น รัฐจึงต้องมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรให้พึงใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้การควบคุมการใช้ทรัพยากรแล้วยังต้องมีการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศในการใช้ทรัพยากรอย่างความระมัดระวังอาจดำเนินการโดยมีการจัดการควบคุมการประเมินผลกระทบสภาพภูมิอากาศเสียก่อน และภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างรัฐใดรัฐหนึ่งด้วย

ตัวอย่างเช่น มาตรา 3 ข้อ 1. ประเทศภาคีควรปกป้องคุ้มครองระบบสภาวะอากาศเพื่อประโยชน์แก่มนุษยชาติรุ่นปัจจุบันและอนาคตบนพื้นฐานของความเสมอภาค

มาตรา 4 (ก) พัฒนา ปรับปรุงเป็นระยะๆ ตีพิมพ์และเผยแพร่แก่ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 12 ด้วยรายการบัญชีแห่งชาติในการควบคุมตามพิธีสารมอนทรีออล โดยกระบวนวิธีที่เทียบเท่ากับที่จะได้มีการตกลงกันในที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคี

มาตรา 4 (ข) ในการที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าตามวัตถุประสงค์ให้ประเทศภาคีส่งรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการตลอดจนผลการคาดประมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์

ดังนั้น พันธกรณีร่วมกันเพื่อการควบคุมและจัดการโดยประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศต้องดำเนินการจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) ประกอบด้วยบัญชีรายการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก (sinks)ขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถใช้วิธีการที่เปรียบเทียบกับประเทศอื่นได้ ซึ่งจะต้องไปตกลงกันในการประชุมประเทศภาคี

อนุสัญญา ทั้งนี้เฉพาะรายงานของประเทศในภาคผนวกที่ 1 (Annex 1)จะต้องมีเนื้อหาที่ละเอียดกว่าประเทศ(Non Annex)นอกภาคผนวกที่ 1 และต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอในระยะเวลาที่สม่ำเสมอกว่าและจะต้องมีการประเมินความถูกต้องของรายงาน

2.1.3 มาตรการฟื้นฟูและแก้ไข

หน้าที่ในการแก้ไขและเยียวยาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หากเกิดความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งคือ การแก้ไขและเยียวยาให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และต้องมีมาตรการจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับการก่อให้เกิดความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หน้าที่นี้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐอย่างหนึ่ง

ตัวอย่างเช่น มาตรา 3 ข้อ 3. ประเทศภาคีต้องกำหนดมาตรการบรรเทาผลกระทบทางลบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในกรณีที่มีการคุกคามที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือที่ไม่อาจแก้ไขได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้

ดังนั้น พันธกรณีของประเทศภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้จะต้องมีการกำหนดแผนระดับประเทศและระดับภูมิภาคเพื่อบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์และการกำจัดโดยการเก็บกักก๊าซเรือนกระจกทั้งปวงที่มิได้อยู่ในการควบคุมพิธีสารมอนทรีออล และมาตรการฟื้นฟูและแก้ไขที่ช่วยในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอและมีกลไกทางการเงินเข้ามาช่วยสนับสนุน(Funding) ผ่านทางกองทุนสิ่งแวดล้อม Global Environment Facility (GEF) และให้ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีทบทวนนโยบายและมาตรการในการบรรเทาความเสียหายอย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยการทบทวนนี้ให้คำนึงถึงข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพและคำนึงการประเมินและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าวให้เสียหายน้อยที่สุด ให้มีการผนวกหรือบูรณาการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าไปในนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเท่าที่สามารถจะกระทำได้ (to the extent feasible)[5]

---

[5] พรชัย ด่านวิวัฒน์, “ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน : ว่าด้วยพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ,” วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม 2543) น.41-42.

2.2 การดำเนินงานตามอนุสัญญา

2.2.1 การจัดการประชุมสมัชชาประเทศภาคี

เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ในการประชุม Earth Summit สหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ประเทศต่างๆ ได้ลงนามให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว จึงได้มีการจัดการประชุมสมัชชาประเทศภาคีขึ้นโดยมีสำนักงานเลขาธิการเป็นผู้จัดเตรียมวาระของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีรวมถึงองค์กรย่อยของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคี เพื่อวางมาตรการและกระบวนการกำหนดขั้นตอนต่างๆภายใต้อนุสัญญา ทั้งนี้จะใช้จำนวนเสียงข้างมากในการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้ในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมัยแรกให้สำนักงานเลขาธิการชั่วคราวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 เป็นผู้จัดการประชุม และให้ประชุมกันไม่ช้ากว่าหนึ่งปีหลังจากวันที่อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ หลังจากนั้นให้มีการประชุมสามัญของสมัชชาประเทศภาคีเป็นประจำทุกปี เว้นแต่ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีจะมีมติเป็นอย่างอื่น ส่วนการประชุมวิสามัญสมัชชาประเทศภาคีมีขึ้นในเวลาอื่นใดตามที่ประชุมเห็นสมควร หรือประเทศภาคีใดอาจร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ โดยภายในหกเดือนที่สำนักงานเลขาธิการได้ส่งคำร้องขอไปยังประเทศภาคีต่างๆ แล้ว คำร้องขอดังกล่าวนั้นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างน้อยหนึ่งในสามของประเทศภาคี (ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งอนุสัญญา)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ (Conference of the Parties. COP) ถือได้ว่าเป็นองค์กรสูงสุดของอนุสัญญาฯ ประกอบด้วยรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิก เพื่อทำการพิจารณาข้อตัดสินใจและมติที่สำคัญเพื่อทำหน้าที่ดูแลให้การดำเนินตามวัตถุประสงค์ของสัญญาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยจัดให้มีการประชุมสมัชชาฯ ทุกปี และกำหนดให้มีภาระหน้าที่ต่างๆ[6]

ตัวอย่างเช่น ติดตาม ประเมิน และตรวจสอบการอนุวัติตามอนุสัญญาอันเป็นมติของที่ประชุมสมัชชาภาคี โดยทำเป็นระยะๆ , ประเมินและตรวจสอบ การอนุวัติตามพันธกรณีของภาคี

---

[6] การศึกษาและจัดทำรายงานแห่งชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โครงการศึกษาแหล่งกักเก็บก๊าซเรือนกระจกจากภาคป่าไม้และกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้พิธีสารเกียวโต คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (กองสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม),2545.

เป็นระยะๆ ทำการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างภาคีให้เป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว มีการจัดตั้งองค์กรย่อย ซึ่งในปัจจุบันมี 2 องค์กร ภายใต้ COP คือ องค์กรย่อยเพื่อให้คำปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Scientific and Technology , SBSTA) และองค์กรย่อยเพื่ออนุวัติ (Subsidiary Body for Implementation ,SBI) และยังกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่กลไกทางการเงิน คือ กองทุนสิ่งแวดล้อม (Global Environments Facility ,GEF) โดยการทำหน้าที่วางกฎระเบียบขั้นตอนขององค์กรภายใต้อนุสัญญา และนอกจากนี้แล้วยังมีการจัดตั้งองค์กรเพิ่มเติมตามความจำเป็น เช่น Ad hoc Group on the Berlin Mandate (AGBM) Ad hoc Group on Article 13 (AG13) เป็นชุดเฉพาะกิจซึ่งจัดว่าเป็นองค์กรย่อยที่ทำการจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สมัยแรก ในการเจรจาเพื่อนำไปสู่การรับรองพิธีสารเกียวโต โดย AGBM ได้ประชุมครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2540[7]

การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา ฯ สมัยที่ 1 ณ นครเบอร์ลิน ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม - 7 เมษายน พ.ศ. 2538 โดยการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่าพันธกรณีที่มีอยู่เดิมสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วยังไม่เพียงพอที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ โดยนำผลการศึกษาของ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Second Assessment Report (1995) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งในปี พ.ศ. 2521 โดยองค์กรอุตุนิยมวิทยาโลกและโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ทำหน้าที่สำรวจความรู้ด้านเทคนิคและวิทยาศาสตร์และตีพิมพ์รายงานการประเมินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นที่ยอมรับ ซึ่ง IPCC จึงเป็นข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ที่สำคัญที่นำมาสู่การตัดสินใจในการเพิ่มพันธกรณีให้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว และได้มาโดยผลการศึกษาจากนักวิทยาศาสตร์กว่า 2,500 คน ทั่วโลก โดยมีการระบุว่าหากยังไม่ดำเนินการใดๆเพื่อแก้ไขปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ยังคงปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะส่งผลให้ปริมาณความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ของระดับที่มีอยู่ช่วงก่อนทำการปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้วนั้น ภายในสิ้นศตวรรษหน้าคือปี พ.ศ. 2643 อุณหภูมิของโลกโดยเฉลี่ยจะ

---

[7] โครงการผลกระทบสนธิสัญญาและมาตรการการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการลดและแลกเปลี่ยนสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ต่อการค้าและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย คณะสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล

เพิ่มสูงขึ้น 2 องศาเซลเซียสและระดับน้ำทะเลจะสูงขึ้นโดยเฉลี่ย 50 เซนติเมตร ซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดอันตรายต่อมวลมนุษยชาติ

การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 2 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 8-9 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างประเทศเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Activities Implemented Jointly - AIJ) ในระยะนำร่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539-2543 โดยไม่มีการคิดเครดิต

การประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 3 ณ นครเกียวโตประเทศญี่ปุ่น ที่ประชุมสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในการเจรจาเกี่ยวกับพิธีสารภายใต้อนุสัญญาฯ โดยมีกำหนดภายใต้ชื่อว่า พิธีสารเกียวโต ซึ่งกำหนดพันธกรณีเป็นการเพิ่มเติมให้กับประเทศภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 1 ที่ได้ทำการพิจารณาว่าพันธกรณีเดิมของอนุสัญญาฯ ไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีการเน้นให้พิจารณาเพิ่มเติมในส่วนพันธกรณีให้กับประเทศพัฒนาแล้วและประเทศในกลุ่ม Economic in Transition ที่อยู่ในประเทศภาคผนวกที่ 1 ให้มากขึ้น

2.2.2 การกำหนดนโยบายแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแห่งชาติและดำเนินมาตรการที่สอดคล้องต้องกันในการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และโดยการคุ้มครองป้องกันและเพิ่มแหล่งรองรับ และที่กักเก็บก๊าซเรือนกระจก โดยมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้พิธีสารมอนทรีออลให้อยู่ในระดับการปล่อยก๊าซดังกล่าวในปี พ.ศ. 2533 ภายในทศวรรษนี้ โดยดำเนินการด้วยตนเองหรือร่วมกันเป็นการประชุมสมัชชาที่ได้เรียกร้องให้นักวิทยาศาสตร์ทั่วโลกที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศ ให้จัดทำรายงานเพื่อกำหนดนโยบายแห่งชาติให้แก่ผู้นำของโลกได้ทราบเกี่ยวกับภัยอันอาจจะเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก โดยมีใจความที่เชื่อว่าเกิดจากการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ เป็นการเพิ่มภาวะของก๊าซเรือนกระจกซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชั้นบรรยากาศจนทำให้เกิดภาวะโลกร้อน[8]

---

[8] The Greenpeace Report , “Global Warming”, (Oxford University Press 1990) , pp. 12 – 13.

2.2.3 การตรวจสอบและประเมินเพื่อควบคุมก๊าซที่ก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 จะต้องจัดทำและส่งรายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจกประจำปีให้กับฝ่ายเลขานุการอนุสัญญาฯ ภายในวันที่ 15 เมษายน ของทุกปี โดยรายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจกเหล่านี้ จะต้องจัดทำขึ้นตามแนวทางของ IPCC อีกทั้ง จะต้องส่งรายงาน National Communication ซึ่งมีการระบุถึงแนวทางนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ โดยรายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจกฉบับแรกจัดทำภายใน 6 เดือนนับจากวันที่อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ รายงานฉบับที่สองจัดทำภายในวันที่ 15 เมษายน 2540 และรายงานฉบับที่สามจัดทำภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544 สำหรับรายงานฉบับต่อๆไป คาดว่าจะต้องจัดทำขึ้นทุกๆ 3 ปี

ส่วนประเทศนอกกลุ่มภาคผนวกที่ 1 จะต้องจัดทำรางาน National Communication เช่นกัน โดยจะได้รับการช่วยเหลือทางการเงิน เมื่อได้รับความช่วยเหลือทางการเงินแล้วจะต้องดำเนินการจัดทำรายงานแห่งชาติฉบับแรก (Initial National Communication) ให้เสร็จภายใน 3 ปี จนถึงปัจจุบัน มีประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 ส่งรายงานแห่งชาติฉบับแรกแล้วมากกว่า 100 ประเทศ ประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 ไม่จำเป็นต้องจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกประจำปีแยกต่างหาก และข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกไม่จำเป็นต้องละเอียดเหมือนกับประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1

2.2.4 การวางนโยบายและวางแผนร่วมกัน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้เปิดโอกาสให้ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ดำเนินนโยบายและมาตรการในการวางแผนร่วมกับประเทศอื่นๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้อยู่ในระดับพ.ศ. 2533 จึงเป็นที่มาของ activities implement jointly (AIJ) ภายใต้โครงการ AIJ ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 สามารถดำเนินโครงการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือเพิ่มการดูดซับก๊าซเรือนกระจกนอกประเทศของตนได้ ทั้งนี้ไม่มีการได้รับเครดิตในการลดก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว เนื่องจากเป็นโครงการนำร่องที่ต้องหาประสบการณ์ในการเรียนรู้

2.3 การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามอนุสัญญา

2.3.1 กลไกทางการเงิน

กลไกทางทางเงินที่สำคัญคือ การสนับสนุนทางเงิน (Funding) ผ่านทางกองทุนสิ่งแวดล้อม Global Environment Facility (GEF) โดยตั้งแต่พ.ศ. 2534 ได้มีการให้ทุนต่างๆ เกี่ยวกับการศึกษาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วประมาณ 1.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนร่วมจากหน่วยงานอื่นๆ อีก 6.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ รวมเป็นเงิน 8.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้แล้ว Marrakesh Accords ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นใหม่อีก 2 กองทุน ซึ่งจะมีการบริหารจัดการโดย GEF ตัวอย่างเช่น A special climate change fund สนับสนุนทางด้านการเงินให้กับโครงการส่งเสริมขีดความสามารถ การปรับตัว และการถ่ายโอนเทคโนโลยี การลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.3.2 การพัฒนาและถ่ายโอนเทคโนโลยี

การพัฒนาและถ่ายโอนเทคโนโลยี (Development and transfer of technologies) โดยที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ และคณะทำงานที่ให้คำปรึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Scientific and Technology , SBSTA) โดยขอให้มีการส่งเสริมการรวบรวมข้อมูลและกระจายข่าวสารให้กับประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 โดยฝ่ายเลขานุการได้จัดทำเอกสารทางเทคนิคและเผยแพร่ในลำดับเรื่องนั้นๆ อาทิเช่น เทคโนโลยีในการปรับตัว และเงื่อนไขของการถ่ายโอนหัวใจสำคัญอยู่ที่การจัดทำรายการเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายภูมิอากาศแต่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถเข้าถึงได้ รวมทั้งมีการจัดสัมมนาต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะให้มีการจัดทำเป็น Framework for meaningful of effective actions เพื่อให้การบรรลุถึงการถ่ายโอนเทคโนโลยี ซึ่งได้รวมเป็นส่วนหนึ่งของ Marrakesh Accords โดยกรอบดังกล่าวมีใจความสำคัญ ได้แก่ การประเมินความต้องการทางเทคโนโลยี การจัดตั้งระบบข้อมูลทางเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ การส่งเสริมสภาพแวดล้อมเพื่อช่วยให้เกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยี และยังช่วยเพิ่มขีดความสามารถ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง expert group on the technology transfer ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 20 คน และประชุมปีละ 2 ครั้ง เพื่อดูแลการดำเนินการตามกรอบดังกล่าว โดยการจัดทำรายงานให้แก่คณะทำงานที่ให้คำปรึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Subsidiary Body for Scientific and Technology , SBSTA)

2.3.3 การเพิ่มขีดความสามารถ

การเพิ่มขีดความสามารถ (Capacity Building) การเพิ่มขีดความสามารถจะช่วยให้ประเทศนอกภาคีที่ 1 สามารถรองรับกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ดีขึ้น ใน Marrakesh Accords รัฐบาลของประเทศต่างๆให้ความเห็นด้วยกับการพัฒนาขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจสู่ระบบตลาดเสรี (Economies in Transition : EIT) ซึ่งเนื้อหาจะครอบคลุมหลักการและแนวทางต่างๆ เช่น การเพิ่มขีดความสามารถดำเนินการเป็นรายประเทศ ควรมีการเรียนรู้โดยลงมือทำ และต่อยอดจากกิจกรรมที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องให้ข้อมูลความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ในขณะที่ประเทศในภาคผนวกที่ 2 ควรให้การสนับสนุนทางด้านการเงินและเทคนิคสำหรับการเพิ่มขีดความสามารถผ่าน GEF หรือช่องทางอื่นๆเป็นการเปิดโอกาสให้กับประเทศกำลังพัฒนาได้มีส่วนร่วมในข้อตกลงระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในชั้นบรรยากาศและการพัฒนาอย่างยั่งยืนสืบไป[9]

2.3.4 การให้ข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติม[10]

ในการดำเนินการตามพันธกรณีในการส่งเสริมและร่วมมือให้การศึกษา การฝึกอบรมและการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมาตรา 6 แห่งอนุสัญญาว่าให้ประเทศภาคีต้องทำการส่งเสริม และ อำนวยความสะดวกในระดับชาติ และตามสมควร ไม่ว่าจะในระดับภูมิภาคและภูมิภาคย่อยตามมาตรการและนโยบายของแต่ละประเทศ โดยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการพัฒนาโดยการเพิ่มมาตรการและนโยบายที่เพียงพอ

นอกจากนี้ในการดำเนินงานตามพันธกรณีประเทศภาคีแต่ละประเทศต้องติดต่อให้ข้อมูลข่าวสารให้กับที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีดังต่อไปนี้โดยผ่านสำนักเลขาธิการ

(ก) รายการบัญชีแห่งชาติในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ และการกำจัดก๊าซเรือนกระจกโดยแหล่งรองรับที่มิได้ควบคุมโดยพิธีสารกรุงมอนทรีออลของประเทศเท่าที่ขีดความสามารถจะทำได้โดยได้รับการเห็นชอบและสนับสนุนจากที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคี

---

[9] The Thailand Development Research Institute Bangkok , Thailand 2008

[10] United Nations Framework Convention on Climate Change, Article 6

(ข) คำอธิบายทั่วๆไปถึงขั้นตอนที่ประเทศภาคีนั้นได้ใช้หรือที่คาดว่าจะใช้เพื่ออนุวัติตามอนุสัญญาและ

(ค) ข้อมูลข่าวสารอื่นใดที่ประเทศภาคีพิจารณาแล้วเห็นว่าเกี่ยวกับการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และเหมาะสมที่จะรวมไว้ในรายงานบัญชีแห่งชาติของประเทศภาคี และรวมถึงเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ถ้าหากข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นความลับตามหลักเกณฑ์ให้สำนักงานเลขาธิการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อคุ้มครองก่อนจะนำข้อมูลข่าวสารนั้นออกเผยแพร่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรายงานและทบทวนข้อมูลข่าวสารนั้น ตามมาตรา 12 แห่งอนุสัญญา

2.3.5 การสนับสนุนโครงการลดก๊าซที่ก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีสมัยแรก ที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีจัดหาบทบัญญัติเพื่อประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศภาคี ในเรื่องความสนับสนุนทางเทคนิค และทางการเงิน เมื่อมีการร้องขอในโครงการลดก๊าซเรือนกระจกและมาตรการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาภายใต้มาตรา 4 การสนับสนุนการดำเนินการโดยประเทศภาคผนวกที่ 1 หรือโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีขีดความสามารถและโดยสำนักงานเลขาธิการดำเนินการตามความเหมาะสม มาตรา 12 ข้อ 7

การดำเนินมาตรการร่วมกันของประเทศภาคผนวกที่ 1 เพื่อลดก๊าซเรือนกระจกเป็นที่มาของโครงการ AIJ นั้น ฝ่ายสำนักงานเลขาธิการได้รวบรวมดำเนินโครงการ AIJ มากกว่าหลายร้อยโครงการไม่ว่าจะเป็นระดับชาติและระดับภูมิภาคซึ่งประกอบด้วยมาตรการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายใต้การดำเนินการของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ

2.3.6 การติดตามประเมินผลและประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ

การส่งเสริมและร่วมมือกันของประเทศภาคีในด้านการวิจัย การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการศึกษาในการประเมินผลและได้จัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อสมัชชารัฐภาคี (Conference of the Parties หรือ COP) เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา โดยจะมี Bureau เป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงานกำหนดทิศทางการทำงานของที่ประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ประกอบด้วยกรรมการ 10 คน ที่ได้รับการเลือกเพื่อทำการติดตามและประเมินผลรวมทั้งต้องทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ โดยได้รับความ

ร่วมมือระหว่างประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาเพื่อลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3. การบังคับใช้อนุสัญญา[11]

3.1 การมีผลบังคับใช้อนุสัญญากับรัฐภาคี

ตามมาตรา 23 แห่งอนุสัญญา ว่า ให้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีผลบังคับใช้ในวันที่ 90 หลังจากวันที่มีการมอบตราสารการให้สัตยาบันเป็นฉบับที่ 50

ดังนั้น หลังจากที่สหภาพยุโรปได้ลงนามในอนุสัญญา โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นวันที่ครบ 90 วัน นับตั้งแต่วันที่มีรัฐเข้าเป็นภาคี 50 รัฐ ปัจจุบันมีรัฐเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ จำนวน 189 ประเทศ

3.2 การระงับข้อพิพาทภายใต้อนุสัญญา

ตามมาตรา 14 แห่งอนุสัญญา ว่า

ข้อ 1. ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคีสองภาคีหรือมากกว่าซึ่งเกี่ยวกับ

การตีความหรือการบังคับใช้อนุสัญญาให้ประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องหาทางระงับข้อพิพาทต้องทำโดยสันติวิธีโดยการเจรจาหรือโดยวิธีอื่น

ข้อ 2. เมื่อให้สัตยาบันแล้ว ประเทศภาคีที่มิใช่องค์การร่วมทางเศรษฐกิจแห่ง

ภูมิภาคอาจประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรในตราสารที่เสนอต่อผู้ดูแลเอกสารว่าในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิพาทซึ่งเกี่ยวกับการตีความหรือการบังคับใช้อนุสัญญาต้องยอมรับในเชิงบังคับตามข้อเท็จจริงโดยปราศจากข้อตกลงพิเศษต่อประเทศภาคีแห่งอนุสัญญา

(ก) การยื่นข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

โดยมีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ตัวอย่างคดีดังนี้

---

[11] United Nations Framework Convention on Climate Chang Article 23 . Article 14

คดี Corfu Channel ได้วางหลักไว้ว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้องพยายามตามควรที่จะต้องเตือนภัยตนทราบให้แก่รัฐอื่นทราบ[12]

คดี Nuclear Test ซึ่งคดีนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศไม่ได้วินิจฉัยในแง่เนื้อหาสืบเนื่องจากถ้อยแถลงของประเทศฝรั่งเศสที่ว่าจะไม่ทำการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในชั้นบรรยากาศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้ข้อพิพาทหมดไป แต่อย่างไรก็ตามก็มีความเห็นของผู้พิพากษา Weeramantry ซึ่งได้กล่าวไว้ถึงการทดลองนิวเคลียร์ไว้ว่าเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมของมวลมนุษยชาติ[13]

ความรับผิดชอบของรัฐตาม Stockholm Declaration **ใน** Principle 21 มีหลักดังนี้

1.ความเสียหายที่เกิดต่อปัญหาการสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นผลมาจากการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ

2.การละเมิดเช่นว่านั้นอาจเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของรัฐหรือเอกชนที่อยู่ในเขตอำนาจหรือความควบคุมของรัฐนั้น

3.ไม่มีข้ออ้างหรือเหตุผลใดที่สามารถหยิบยกมาปฏิเสธความรับผิดได้ เช่น ความยินยอมของรัฐที่ได้รับผลกระทบเอง

4.ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องมีนัยสำคัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับการพิสูจน์และการตีความว่าขนาดเท่าใดจึงจะมีนัยสำคัญ[14]

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อรัฐใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งรัฐนั้นได้เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาฯที่ได้ตกลงร่วมกันในระดับระหว่างประเทศ ถือได้ว่ารัฐนั้นได้ทำการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่ารัฐนั้นจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ อันเนื่องจากจะนำหลักกฎหมายแพ่งในเรื่องละเมิดตามกฎหมายภายในมาใช้บังคับไม่ได้ และการละเมิดต่อพันธกรณีโดยการกระทำกิจกรรมต่างๆอันส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมของรัฐหรือเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐหรือการ

---

[12] I.C.J. Report (1949) , p. 22.

[13] I.C.J. Report (1974) , p. 253.

[14] พรชัย ด่านวิวัฒน์, “ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน”, วารสารนิติศาสตร์ ,(มีนาคม 2543) น.42-43

ควบคุมของรัฐนั้นแล้ว รัฐนั่นเองจะนำข้ออ้างหรือเหตุผลตามกฎหมายภายในของรัฐแห่งตนมาปฏิเสธต่อความรับผิดระหว่างประเทศไม่ได้ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐด้วยว่าจะมีการพัฒนาไปในทิศทางใด ซึ่งทั้งนี้ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆไป

(ข) ผ่านอนุญาโตตุลาการตามกระบวนการที่จะกำหนดกันโดยที่ประชุมสมัชชาแห่งประเทศภาคีโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ในทางปฏิบัติ ในภาคผนวกว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

3.3 **ข้อสงวน**

ห้ามมิให้รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาตั้งข้อสงวนใดๆแก่อนุสัญญาฉบับนี้