บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

สำหรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเสถียรภาพของการรักษาระดับความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการกระทำของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ทางอากาศ การรักษาระดับดังกล่าวต้องดำเนินการในระยะเวลาพอเพียงที่จะให้ระบบนิเวศน์สามารถปรับตัวได้โดยธรรมชาติเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศภายในเวลาที่พอเพียง และสามารถประกันได้ว่ากระบวนการผลิตอาหารของมนุษย์จะไม่ถูกรบกวนหรือเพิกเฉย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะที่ยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยได้เห็นความสำคัญของปัญหาโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงได้ลงนามในอนุสัญญาฯ ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ระหว่างการประชุมของสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1992 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) สำหรับพิธีสารเกียวโตประเทศไทยได้มีการลงนามในพิธีสารเกียวโต เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542 และให้สัตยาบันในวันที่ 28 สิงหาคม 2545 ด้วย นับเป็นประเทศที่ 89 ที่ให้สัตยาบันในขณะนั้น โดยพิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 และสิ้นสุดการบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2557 ผลบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อรัฐใดได้ลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโตแล้วจะส่งผลให้เป็นรัฐภาคี ดังนั้นประเทศไทยจึงเป็นประเทศรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯและพิธีสารเกียวโต ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องดำเนินการอนุรักษ์การให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯและพิธีสารเกียวโต จากการศึกษาผู้เขียนขอสรุปเป็นประเด็นสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1. เนื่องจากประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงได้เข้าร่วมเป็นประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาฯและพิธีสารเกียวโต โดยมีการกำหนดพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ 1 อันได้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว ส่วน

สำหรับประเทศไทยซึ่งจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 ไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่อย่างใด

2. เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโตแล้วจะต้องอนุรักษ์การกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโต เมื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายสามารถแบ่งประเด็นได้ดังนี้

2.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมและจัดการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับการฟื้นฟูและแก้ไขปัญหามลพิษการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศถือเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือในการป้องกันโดยการร่วมมือในการสำรวจหรือสอบสวน การชี้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งการป้องกันปัญหานี้ยังรวมถึง ประสิทธิภาพในการสร้างกลไกหรือมาตรการร่วมกัน ตัวอย่างเช่นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 มีการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ที่ให้สิทธิและหน้าที่แก่พลเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทรกไว้ในหลายมาตรา ส่วนมาตรการหรือกลไกอื่น เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดกิจกรรมรณรงค์เพื่อการป้องกันหมอกควันและไฟป่า ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน เนื่องจากเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อันเป็นก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุให้เกิดภาวะโลกร้อนและเป็นการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

4. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมและจัดการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สืบเนื่องจากในแต่ละประเทศต่างยอมรับว่าไม่มีรัฐใดที่จะมีสิทธิจะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพแวดล้อมต่อรัฐอื่นและแต่ละรัฐต่างหวงแหนอธิปไตยของตน ดังนั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโตจึงต้องมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรให้พึงใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ โดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2535 ได้จัดให้มีการควบคุมฝุ่นจากการก่อสร้าง แต่ก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการก่อสร้างถนน ทางด่วน สาธารณูปโภค และระบบขนส่งมวลชน และกฎหมายยังอยู่ในกรอบที่กว้าง ไม่ชัดเจน รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ยังไม่มีบทเชิงควบคุมและกำกับอย่างจริงจัง

5. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับการฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หน้าที่ในการแก้ไขและเยียวยาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หากเกิดความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้วสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง คือ การแก้ไขและเยียวยาให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และต้องมีมาตรการจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับการก่อให้เกิดความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้นประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธความรับผิดชอบต่อรัฐคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยและกฎหมายภายในของประเทศไทยจะบัญญัติถึงเหตุขัดข้องหรือเงื่อนไขเพื่อจะไม่ต้องรับผิดชอบหากเกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยหลักทั่วไปแล้วรัฐไทยไม่อาจอ้างกฎหมายภายในได้ อันเป็นการเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณี

ข้อเสนอแนะ

1. สำหรับประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาและพิธีสารเกียวโตจะต้องอนุวัติการกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าว ในเรื่องของการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนจะต้องร่วมมือกันสร้างกฎหมายที่มีเชิงบังคับให้เป็นรูปธรรมและมีบทลงโทษที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดความตระหนักที่ภัยอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ยังคงต้องได้รับการดูแลและให้ความร่วมมือในการรักษาและคุ้มครองให้สภาพภูมิอากาศไม่ให้ถูกทำลายมากกว่านี้

2. เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนายังต้องการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนเป็นสำคัญ รวมทั้งการพัฒนาประเทศยังต้องอาศัยทรัพยากรที่อาจเป็นสารที่ก่อให้เกิดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเป็นก๊าซที่ทำลายชั้นบรรยากาศซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น จึงต้องจัดให้มีหน่วยงานที่ควบคุมในการใช้สารที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงเห็นว่าอาจมองว่าเป็นภาระมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

3. การอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารเกียวโตนั้น จะเห็นได้ว่ายังมีกฎหมายภายในของประเทศไทยยังไม่พร้อมเนื่องจากสาเหตุ

หลายปัจจัยไม่เอื้ออำนวยในเรื่องของเศรษฐกิจ , การเมือง , สังคม,และวัฒนธรรมของแต่ละรัฐ ภาวคิตีมีความแตกต่างกันดังนั้น กฎหมายของประเทศไทยจึงยังอยู่ในระหว่างร่างกฎกระทรวงต่างๆ ให้อนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณี และเมื่อพิจารณาถึงข้อกฎหมายของประเทศไทยในการอนุวัติการตามพันธกรณีจึงยังต้องอาศัยการสร้างกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมาเติมเต็มช่องว่าง ขจัดข้อเสียดข้อจำกัดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ประสิทธิภาพบรรลุวัตถุประสงค์ตามพันธกรณีได้อย่างแท้จริง

4. กรณีศึกษากฎหมายของประเทศไทยจะเห็นได้ว่ายังไม่เพียงพอและยังต้องแก้ไขบทบังคับและบทลงโทษให้เป็นไปตามพันธกรณีถือว่าการอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโตยังไม่สอดคล้องเพราะยังต้องมีการร่างกฎหมายต่างๆ เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโต แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในส่วนของพันธกรณีของประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีในกลุ่มประเทศของนอกภาคผนวกที่ 1 จึงยังไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก แต่ก็ยังต้องรายงานบัญชีแห่งชาติซึ่งมีการปรับปรุงเป็นระยะๆ เกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอันเกิดจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ และเกี่ยวกับการดูดซับของแหล่งกักเก็บก๊าซเรือนกระจกและเสนอข้อสารสนเทศทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบรรเทา การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ และมาตรการปรับตัวเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ โดยประเทศไทยอันเป็นประเทศกำลังประเทศ จึงยังได้รับการผ่อนปรนให้ปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ได้ล่าช้ากว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

5. กรณีอนุวัติการตามพันธกรณีพิธีสารเกียวโตโดยการออกพระราชบัญญัติอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้านั้นได้และในทำนองเดียวกันนั้น พระราชบัญญัติซึ่งอนุวัติการตามพิธีสารเกียวโตก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกโดยพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาในภายหลังได้ตามกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

6. กรณีที่มีการออกพระราชบัญญัติในภายหลังซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติซึ่งอนุวัติการตามพันธกรณีพิธีสารเกียวโตและมีผลใช้บังคับอยู่ก่อนหน้านั้นแล้ว ก็จะทำให้ประเทศไทยฝ่าฝืนตามพันธกรณีพิธีสารเกียวโตซึ่งประเทศไทยมีต่อรัฐภาคีประเทศอื่นๆ แห่งพิธีสารเกียวโตไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศก็ตาม จึงส่งผลให้ประเทศไทยย่อมมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศต่อรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นภาคีแห่งพิธีสารเกียวโตได้

ผลกระทบของการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาฯและพิธีสารเกียวโต

สืบเนื่องจากประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯและพิธีสารเกียวโตจึงถือว่าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯและพิธีสารเกียวโตจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณี แม้ว่าในบทบัญญัติของพิธีสารเกียวโตนั้น ประเทศไทยไม่มีพันธกรณีที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะ แต่ก็ยังต้องผูกพันตามพันธโดยทั่วไปในการร่วมมือกันเพื่อการคุ้มครองมิให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นานาประเทศต่างได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก และภัยพิบัติจากสภาวะโลกร้อน ดังนั้นในการทำให้มาตรการและกลไกต่างๆ ภายใต้อนุสัญญาฯสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศรวมทั้งพันธกรณีแห่งพิธีสารเกียวโตจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้จริงนั้น รัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโต สำหรับประเทศไทยก็ต้องทำหน้าที่ดำเนินการรายงานประจำปีว่าด้วยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และยังมีสิทธิเข้าร่วมโครงการซึ่งใช้มาตรการและกลไกที่กำหนดภายใต้พิธีสารเกียวโต เช่น โครงการพัฒนาที่สะอาด เป็นต้น ดังนั้นในการกำหนดนโยบายและกฎหมายต้องมีความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นในเรื่องภาคปฏิบัติ เนื่องจากที่ผ่านมาจะเห็นว่า ยังไม่มีกรณีชัดเจนว่าประเทศรัฐสมาชิกใดได้ดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายภายใต้อนุสัญญาฯ และพิธีสารเกียวโตที่กำหนดไว้ได้มากนักน้อยเพียงใด และระดับไหนจึงจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขอันไม่เป็นการฝ่าฝืนและสอดคล้องกับพันธกรณี ดังนั้น ในการกำหนด มาตรการทางกฎหมายและนโยบายของหน่วยงานต่างๆ จำเป็นต้องกำหนดกฎหมายให้มีมาตรการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังต้องมีการควบคุมและจัดการ รวมทั้งแก้ไขและฟื้นฟูเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนอกจากประชาชนจะต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาแล้ว ในส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและรับผิดชอบภายใต้พิธีสารเกียวโตด้วยเช่นกัน

ดังนั้น การที่รัฐต่างๆได้ลงนามและมีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาฯ¹ ถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างหน้าที่ระหว่างกันทั้งในระดับทวิภาคี ระดับอนุภูมิภาค และระดับพหุภาคีอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เมื่อรัฐภาคีได้ให้ความยินยอมโดยถูกต้องแล้ว ย่อมมีผลให้รัฐคู่สัญญาแต่ละ

¹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “มุมมองบ้านสามย่าน”, กรุงเทพธุรกิจ (วันพฤหัสบดีที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2551)

ฝ่ายต่างมีหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นเพื่อรับรองตามพันธกรณีโดยหากยังไม่มีกฎหมายก็ต้องตรา
 กฎหมายขึ้นใหม่หรือหากมีกฎหมายแต่ไม่สอดคล้องต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมของรัฐ
 ตลอดจนมีการเตรียมการตามกรอบร่างและให้กฎหมายภายในรัฐของตนบังคับการให้เป็นไปตาม
 พันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ โดยสุจริต และเคร่งครัด สำหรับประเทศไทยเมื่อได้ลงนามผูกพันตาม
 อนุสัญญาฯ แล้ว รัฐบาลจะต้องมีการเตรียมการที่จะสามารถปฏิบัติตามและอำนวยความสะดวกให้
 มาตรการต่างๆ ภายในรัฐปฏิบัติตามข้อผูกพันตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ ซึ่งมีอยู่มากหลาย
 ประการ และเพราะเหตุนี้เองข้อผูกพันเหล่านี้จำเป็นต้องขอให้รัฐสภาตราเป็นพระราชบัญญัติฉบับ
 ใหม่ออกมารองรับหลายกรณีจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วให้สอดคล้อง
 ต้องกันด้วย เช่น ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองการเปลี่ยนแปลงสภาพ
 ภูมิอากาศเพื่อรองรับกับความผูกพันที่ตกลงไว้กับประเทศคู่สัญญา หลายพันธกรณีอาจส่งผล
 กระทบต่อผู้ประกอบการโรงงาน เช่นการปล่อยมลพิษในโรงงาน อุตสาหกรรมต่างๆ และถ้าหาก
 การปฏิบัติตามความตกลงนั้นก็อาจกระทบกับประโยชน์ของชุมชนเช่น การตรวจสอบท่อไอเสีย
 ของรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ หรือสิทธิหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจะต้องให้
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องร่วมมือด้วยแล้ว เช่นการรณรงค์พื้นที่สีเขียว การรณรงค์การปลูก
 ป่า รักษาป่า รัฐบาลเองก็ต้องระมัดระวังมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญ ได้รับรองสิทธิเสรีภาพ
 ของชุมชนท้องถิ่น โดยมีกำหนดในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 และยิ่งเด่นชัดขึ้นในรัฐธรรมนูญ
 ฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยหากพิจารณาในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว รัฐบาลเองไม่อาจ
 ละเลยได้อีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการปฏิบัติตามพันธกรณีนั้น เกี่ยวพันกับ
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และหากรัฐบาล
 ไทยไม่มีการปฏิบัติรวมทั้งไม่สามารถจัดให้มาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่ฝ่ายต่างๆ ทั้ง
 ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมมือกับรัฐบาลในการปฏิบัติตามความผูกพันในอนุสัญญาฯระหว่าง
 ประเทศจะเกิดผลกระทบในกฎหมายระหว่างประเทศได้ โดยที่รัฐบาลไทยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือ
 ปฏิเสธความรับผิดชอบต่อรัฐภาคีอีกฝ่ายหนึ่งได้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยรวมทั้ง
 กฎหมายภายในของประเทศจะมีการบัญญัติถึงเงื่อนไขในการทำอนุสัญญาฯไว้อย่างไรก็ตาม หรือ
 มีเหตุขัดข้องภายในอย่างไรก็ตาม โดยหลักทั่วไปรัฐบาลก็ไม่สามารถอ้างบทบัญญัติของกฎหมาย
 ภายใน หรือเหตุขัดข้องนั้นเพื่อเป็นเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม
 พันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ได้ ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามความตกลงและก่อให้เกิด
 ความเสียหายแก่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ จะทำให้ประเทศไทยต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐภาคีซึ่ง
 เป็นคู่สัญญานั้น เนื่องจากสำหรับประเทศไทย ตามระบบกฎหมายไทย ศาลจะทำการปฏิเสธไม่ใช้

บังคับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ระหว่างประเทศบังคับแก่ข้อพิพาทในศาลโดยตรง หากว่าอนุสัญญาฯ ฉบับนั้นๆ ไม่ได้มีการผ่านการแปลงสภาพให้เป็นกฎหมายภายในตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดเสียก่อน² สืบเนื่องจากศาลนั้นทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและตัดสินคดีความให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามระบบแบบทวินิยมซึ่งประเทศไทยใช้อยู่ จะแตกต่างจากประเทศที่มีการใช้ระบบเอกนิยม ที่มีการถือว่าอนุสัญญาฯ ที่รัฐจะทำการผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น จะต้องมีการพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนได้ทราบแล้ว ย่อมถึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายของรัฐได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านแบบพิธีใดๆอีก เมื่อศาลไม่ใช้บังคับอนุสัญญาฯ แต่ใช้บังคับกฎหมายภายในอื่นๆ ซึ่งมีเนื้อหาที่ขัดแย้งกับอนุสัญญาฯ ก็เท่ากับว่าความผูกพันตามอนุสัญญาฯ ในฉบับนั้น จะไม่ได้รับการเคารพปฏิบัติให้เป็นกฎหมายภายในประเทศไทยนั่นเอง จะส่งผลให้เกิดการพิพาทระหว่างประเทศไทยกับรัฐภาคีดังนั้น วิธีที่จะป้องกันไม่ให้ประเทศที่ยึดถือระบบทวินิยมอย่างประเทศไทยต้องรับผิดชอบกับรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ ในกรณีที่ทำละเมิดฝ่าฝืนความตกลงในอนุสัญญาฯ กล่าวคือ ประเทศไทยจะต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดวิธีการอันเป็นหลักประกันที่จะทำให้อนุสัญญาฯ ที่รัฐบาลไปลงนามและให้สัตยาบัน อันเป็นการผูกพันไว้แล้วตามกฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับภายในรัฐ และในขณะเดียวกันก็ต้องมีการสร้างหลักประกันไม่ให้พันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ เหล่านั้น ถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปได้ง่าย ทั้งนี้กฎหมายที่ตราขึ้นมาในภายหลังเช่นพระราชบัญญัติต่างๆที่ตราขึ้นมาโดยรัฐสภาหรือฝ่ายบริหารเองด้วย นอกจากนี้ในการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ว่าฉบับก่อนๆ หรือจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวกับการทำอนุสัญญาฯ ระหว่างประเทศ ไม่มีการปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่จะเป็นหลักประกันเรื่องดังกล่าวได้ ย่อมหมายถึงระบบกฎหมายของประเทศไทย ยังไม่ได้พัฒนาองค์ความรู้ในประเด็นเหล่านี้เพียงพอที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือมีฉะนั้นแล้วจำเป็นที่นักกฎหมายละเลยไม่ได้ใส่ใจมาโดยตลอด ทั้งๆที่รัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นต้นแบบกฎหมายมหาชนไทย อย่างประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศเยอรมนี ได้มีข้อกำหนดในเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

² [http:// en.wikipedia.org/wiki/law_](http://en.wikipedia.org/wiki/law_)

หากพิจารณาถึงงานวิจัยของสถาบันนานาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (IIED: International Institute for Environment and Development) พบว่าประเทศทั่วโลกได้พบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจนเป็นที่มาของปัญหาสภาวะโลกร้อน³

นักวิทยาศาสตร์ของคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC : Inter – government Panel on Climate Change) ได้กล่าวเตือนภัยที่จะมาถึงอันเนื่องมาจากสภาวะโลกร้อนที่ส่งผลให้ระดับน้ำทะเลจะมีปริมาณสูงขึ้น และพื้นที่ชายฝั่งทะเลมีแนวโน้มว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่นับวันจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เช่น น้ำท่วมอย่างฉับพลัน ลมพายุจะมีขนาดใหญ่และรุนแรงมากขึ้นเช่น มีความถี่ของจำนวนครั้งมากกว่าเดิม ดังนั้น หากจะมาวิเคราะห์ถึงการเตือนภัยจากฐานข้อมูลของทางวิทยาศาสตร์ของ IPCC แล้ว ย่อมกล่าวได้ว่า พื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตที่มีพื้นที่ระดับน้ำทะเลสูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลางไม่ถึง 10 เมตร จะกลายเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่ออันตราย เสี่ยงต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นพื้นที่ที่มนุษย์ไม่ควรไปตั้งถิ่นฐาน หรือ หากมีความจำเป็นต้องตั้งถิ่นฐานก็ควรจะมีการพร้อมพร้อมในด้านแผนการปฏิบัติการรองรับความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้น

แต่เมื่อเรามองถึงความเป็นจริงปัจจุบันแล้ว พบว่าคนไทยมากกว่า 16.4 ล้านคนยังตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีอัตราการเสี่ยง นอกเหนือจากกรุงเทพฯ และปริมณฑลแล้ว ยังมีพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติอันสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทำให้เกิดสภาวะโลกร้อน และยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชายฝั่งทะเลในภาคตะวันออกและภาคใต้ของประเทศไทยเช่นจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดปัตตานีด้วย ดังนั้น ประเทศไทยควรต้องตระหนักถึงคำเตือนของ IPCC เพื่อเตรียมพร้อมในการวางแผนปฏิบัติต่อนโยบายในการวางผังเมืองและเพื่อการเตรียมพร้อมกับการป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยดังกล่าว

การที่ทั่วโลกต่างให้ความสนใจในการแก้ไขกับปัญหาสภาวะโลกร้อนอันสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจนทำให้ประเทศไทยเองก็ให้ความร่วมมือโดยการลงนามเมื่อเดือนมิถุนายน 2535 และให้สัตยาบันในอีก 2 ปีต่อมาต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ

³ เพ็ญญา หงษ์ทอง , “อยู่อย่างไทย เย็นๆใจ ในวันโลกร้อน”, ชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม, น. 19

⁴ นโยบายการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย เอกสารเผยแพร่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย , 2550

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change) นอกจากนี้ประเทศไทยร่วมลงนามในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542 และให้สัตยาบันวันที่ 28 สิงหาคม 2545 โดยมีผลบังคับใช้วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 และสิ้นสุดการบังคับใช้วันที่ 2557 ย่อมแสดงว่าประเทศไทยเองก็ตระหนักและให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยทางรัฐบาลของประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีภายใต้พันธกรณีแห่งอนุสัญญาและพิธีสารเกียวโตในการจัดทำข้อบังคับระหว่างประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน แม้ถึงว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 และเป็นประเทศเล็กๆที่ยังปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่มากนักเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งจัดอยู่ในประเทศภาคผนวกที่ 1 ก็ตาม แต่ก็ยังต้องให้ความร่วมมือในการลดก๊าซเรือนกระจกตามความสมัครใจ ภายใต้พันธกรณีของพิธีสารเกียวโต ซึ่งต้องการให้ประเทศในภาคผนวกที่ 1 ลดก๊าซเรือนกระจก 6 ชนิด ได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน เปอร์ฟลูออโรคาร์บอน และซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ โดยตามพันธกรณีได้บัญญัติให้รัฐภาคีต้องลดให้อยู่ในระดับต่ำกว่าปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี 2533 เฉลี่ยร้อยละ 5.2 และต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระหว่างปี 2551-2555

จากการศึกษาและค้นคว้าในทางปฏิบัติของประเทศไทยหลังจากได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกตามข้อตกลงระหว่างประเทศพบว่าไม่ได้มีการเตรียมการในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพราะว่า 15 ปีที่ผ่านมาหลังจากการเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในการแก้ไขปัญหาเรื่องโลกร้อนก็ยังเป็นเรื่องที่คนไทยส่วนน้อยหรือมีเพียงกลุ่มน้อยเท่านั้นที่ตระหนักและเข้าใจถึงปัญหาอย่างแท้จริง หรือที่ผ่านมาก็มีการประชุมภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในระดับใดก็ตามไม่เคยมีตัวแทนของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรหลักในการกำหนดขอบเขตนโยบายในการพัฒนาประเทศเข้าร่วมประชุม

จากการสัมภาษณ์ของท่านเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)⁶ คุณเกษมสันต์ จิณณวาโส ผู้ทำหน้าที่ประสานงานของหน่วยงานกลางในการ

⁵<http://www.nycclimatesummit.com/case studies>

⁶ สัมภาษณ์ เกษมสันต์ จิณณวาโส, เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)

ดำเนินการภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้ให้สัมภาษณ์ถึง ตัวแทนของสภาพัฒน์ ว่าการเข้าร่วมประชุมจะมีตัวแทนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเข้าประชุมทุกครั้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่คุณเกษมสันต์ จินณวาโส กล่าวถึงนั้น ได้แก่ กรณีป่าไม้ จะมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนจากกรมป่าไม้ ในส่วนของภาคเกษตรก็จะมีกรมวิชาการเกษตร หรือภาคพลังงานก็เป็นตัวแทนจากกระทรวงพลังงาน เป็นต้น โดยท่านยังให้สัมภาษณ์ถึงการแก้ปัญหาของประเทศไทยว่าได้มีการจัดทำร่างขึ้นมาเรียกว่า⁷ “แผนยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” เมื่อปี 2550 ในการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเด็นการปรับตัวและการลดผลกระทบซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติเห็นชอบในปี 2550 มุ่งหมายเพื่อให้เป็นมาตรการกลางที่หน่วยงานอื่นๆ นำไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องต้องกัน มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

การสร้างความสามารถในการปรับตัว

1. การป้องกันการสูญเสียจากการที่ทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง เพื่อป้องกันทรัพยากรดิน การใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ทางด้านการเกษตร สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน ทรัพยากรน้ำ พื้นที่ชายฝั่งทะเล ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าให้พ้นจากความเสียหายจากสภาพแห้งแล้ง ฝนทิ้งช่วงและน้ำท่วมทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว รวมทั้งป้องกันผลเสียหายอันเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิและระดับน้ำทะเล

2. การปรับปรุงให้กลับคืนสู่สภาพเดิม เพื่อฟื้นฟูและปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้มีคุณภาพและปริมาณเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มความทนทานและความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้มากขึ้น

3. การกระจายความเสียหาย ไม่ให้ผลกระทบเกิดขึ้นที่จุดใดเพียงจุดเดียวและลดโอกาสเกิดความเสียหายในระยะยาว

4. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำการกิจกรรมหรือการใช้ทรัพยากร

⁷ แผนปฏิบัติการว่าด้วยการลดปัญหาภาวะโลกร้อนของกรุงเทพมหานคร ปี 2550-2555 , กรุงเทพมหานคร , 2550.

การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

1.ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิดโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม จะเป็นการพิจารณาทั้งการปล่อยด้านอุปทาน (Supply side) เน้นการสร้างประสิทธิภาพของการผลิตพลังงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และการลดการปล่อยด้านอุปสงค์ (demand side) เน้นการใช้พลังงานอย่างประหยัด

2.การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการเพิ่มแหล่งดูดซับคาร์บอน (carbon sinks)

ในการจัดตั้งองค์การรองรับกับนโยบายทางด้านกาการค้าและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2549 คณะรัฐมนตรีในสมัย พล.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้อนุมัติในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการภาวะเรือนกระจกตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ โดยให้มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรมมหาชน ซึ่งวันที่ 8 พฤษภาคม 2550 คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ นำโดย พล.อ.สุรยุทธ์ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศโดยได้รับการแต่งตั้งจากทหารที่ทำการปฏิวัติรัฐประหารได้ให้ความเห็นชอบซ้ำอีกครั้งหนึ่ง โดยในร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ระบุวัตถุประสงค์ขององค์กรมมหาชนที่กำลังอยู่ระหว่างจัดตั้งนี้ไว้ชัดเจนว่า เพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงการและการตลาดการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก

การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก หรือ Carbon Trade คือ มาตรการที่ได้รับการรับรองในพิธีสารเกียวโต หรือจัดเป็นการกำหนดโควต้าในแต่ละประเทศที่จะสามารถปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ปริมาณเท่าใด ซึ่งแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน ส่วนประเทศที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาอาจจะมีการกำหนดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยกว่าโควต้าที่ตนเองได้รับก็นำโควต้าส่วนที่เหลือขายสิทธิ์ในการปล่อยให้กับประเทศที่มีพันธกรณีในการต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแต่ไม่สามารถทำได้จริง ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สำหรับประเทศไทยก็อาจจะ เป็นประเทศที่ได้รับผลตอบแทนเป็นเงินจากการขายโควต้าจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

จากการศึกษาทางกลไกการพัฒนาที่สะอาดพบว่าประเทศไทยเราเน้นหนักไปกับการได้รับผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก จนเห็นว่าโครงการพัฒนาที่สะอาดมีมากเกินไป จนอาจมองว่าเป็นการแก้ไขปัญหาก็ไม่ตรงจุดสักทีเดียว เพราะในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นต้องให้หน่วยงานกลางระดับชาติที่เข้ามาดูเรื่องของปัญหาโลกร้อนในภาพของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ไม่ใช่ดูแต่เฉพาะกลไกการพัฒนาที่สะอาดเท่านั้น เมื่อได้ศึกษาถึงการประชุมของคณะกรรมการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC และ IPCC) จะพบว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเกิดจากสภาวะโลกร้อนนั้น เป็นปัญหา

สิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อน นอกจากนั้นแล้วยังมีความสัมพันธ์กับศาสตร์ต่างๆ หลายแขนง ดังนั้น ในการเข้าใจถึงสภาพปัญหาจำเป็นต้องศึกษาและทำการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ถึงสาเหตุและคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศอย่างละเอียดเพื่อทำการป้องกันและเตรียมพร้อมไม่ให้เกิดความเสียหายอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว จะมีวิธีการบรรเทาให้ความเสียหายเจือจางจนกระทั่งต้องมีกฎหมายมาฟื้นฟูแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพปกติให้เร็วที่สุดเพื่อดำรงสิ่งแวดล้อมให้กับคนรุ่นหลังได้ใช้ อันเป็นวิธีการพัฒนาแบบยั่งยืนให้ได้มากที่สุด

นอกจากนี้แล้วในการศึกษาถึงมุมมองของหน่วยงานระดับชาติเช่น UNFCCC และ IPCC แล้ว ในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่าถือเป็นการศึกษาในกรอบของภาพระดับโลกโดยรวม ซึ่งแม้ นักวิทยาศาสตร์ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคนชาติตะวันตกที่ทำการวิเคราะห์ไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นการมองลึกในรายภูมิภาคหรือแต่ละประเทศ ซึ่งในเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อยในเรื่องของปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนและไม่อาจคาดการณ์ได้ต้องใช้ความรู้ที่ละเอียดอ่อน ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องมีความรู้ที่มาสาเหตุรวมทั้งผลกระทบในมุมมองของประเทศไทยเองด้วย

มุมมองของการป้องกันและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น นอกจากประชาชนแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องมีวิสัยทัศน์เพื่อมุ่งหวังป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นสาเหตุให้เกิดภาวะโลกร้อนตั้งแต่เนิ่นๆ มิใช่เพียงแต่เห็นว่าประเทศไทยไม่ได้จัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศภาคผนวกที่ 1 ที่ต้องมีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีของพิธีสารเกียวโตได้กำหนดไว้ ดังนั้นในรูปการดำเนินการอย่างเป็นทางการจึงเห็นเป็นเพียงลักษณะของการอาสาสมัครซึ่งเป็นจุดบอดที่เป็นสาเหตุให้เห็นได้ว่า 17 ปีผ่านไปหลังจากไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเดือนมิถุนายน 2535 และ 10 ปี หลังจากการลงนามในพิธีสารเกียวโตจึงเป็นเพียงนามธรรมที่ไม่เห็นเป็นรูปเป็นร่างให้เห็นเป็นกฎหมายอย่างแท้จริง และเป็นเหตุผลที่ประเทศไทยขยับตัวตอบรับกับปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจังๆ เสียที

หากเราได้ศึกษาถึงแผนการการเตรียมตัวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของนานาประเทศเพื่อให้เห็นเพื่อแผนการปฏิบัติในการเตรียมพร้อมกับภัยพิบัติจากภาวะโลกร้อนจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกฎหมายหากเกิดกรณีมีภัยพิบัติเกิดขึ้นและมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรณีการคมนาคมขนส่ง

ศพเหล่านั้นในช่วงนั้นจะมีวิธีการอย่างไร การแยกแยะศพผู้เสียชีวิต กับการเก็บรักษาและทำลายศพ มีการเตรียมสถานที่สำหรับเก็บศพ อีกแผนอย่างไร

รวมทั้งการวางแผนว่าด้วยการเตรียมการอพยพประชาชนผู้ที่รอดชีวิตจากภัยพิบัติอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่นว่าด้วยการกำหนดกฎหมายถึงการเตือนภัยล่วงหน้า การเตรียมความพร้อมที่จะมีที่หลบภัยให้ การวางแผนทางด้านน้ำท่วมฉับพลัน หรือภัยพิบัติอันเกิดขึ้นจะอพยพประชาชนอย่างไรให้ทันทั่วทั้ง

รวมถึงประเทศไทยยังไม่มี การกำหนดกฎหมายที่เป็นการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติผลได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม อย่างเช่น⁸ ประเทศอังกฤษจะมีการจัดเก็บภาษีรถยนต์ที่วิ่งเข้าไปในทางการค้าและธุรกิจของเมืองเพื่อลดความหนาแน่นของการจราจร และผลักดันให้คนหันมาใช้บริการสาธารณะกันมากขึ้น , นอกจากนี้ยังมี การจำกัดรถยนต์ส่วนบุคคลในตัวเมือง โดยปรับปรุงรถโดยสารสาธารณะให้เพิ่มมากขึ้นและลดค่าโดยสารลง เพื่อให้ประชาชนหันมาใช้รถโดยสารมากกว่ารถยนต์ส่วนบุคคล หรือ ประเทศจีนมีการรณรงค์ให้ประชาชนให้จักรยาน เพื่อลดมลภาวะจากการใช้รถยนต์อันทำให้เกิดปัญหาก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่ถึงเห็นถึงการให้พลังงานแบบทดแทนและมีประสิทธิภาพด้วย ตัวอย่างในปี 2002 เทศบาลเมืองพอร์ตแลนด์ รัฐโอเรกอน ได้มีการเปลี่ยนหลอดไฟฟ้าในระบบสัญญาณไฟจราจรจากหลอดไส้มาเป็นหลอด LED ซึ่งเป็นหลอดประหยัดพลังงานกินไฟลดลงถึง 83-84 เปอร์เซ็นต์ เมื่อเทียบกับหลอดไส้ และมีอายุการใช้งานที่ยาวนานขึ้น นอกจากนี้ยังไม่ระบายความร้อนออกมา ในระหว่างการใช้งาน ทำให้เทศบาลเมืองพอร์ตแลนด์สามารถประหยัดไฟฟ้าได้มากถึง 4.75 ล้านกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง นั่นคือประหยัดค่าไฟได้ถึง 335,000 เหรียญ เป็นต้น

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าประสบปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเนื่องจากภาวะโลกร้อน ดังนั้น จึงมีการตื่นตัวในการรับมือค่อนข้างสูง โดยทางสหรัฐอเมริกาได้มีหน่วยงานด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ หรือเรียกว่า US Environmental Protection Agency ได้มีการออกคู่มือในการปฏิบัติตัวเมื่อต้องประสบกับภาวะคลื่นความร้อนแจกให้กับบุคคลากรของรัฐทุกระดับ ทั้งบุคคลากรที่ทำงานในชุมชนทำงานด้านการจัดการฉุกเฉิน นักอุตุนิยมวิทยา และนักวิชาการอื่นๆเพื่อเป็นคู่มือว่า เมื่อมีคลื่นความร้อนเกิดขึ้นจะต้องปฏิบัติตัวเช่นไรเพื่อรักษาชีวิตผู้คนให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้แล้ว US-EPA ยังอยู่ระหว่างการจัดทำแผนการ

⁸ [http:// www.nyclimatesummit.com/case studies](http://www.nyclimatesummit.com/case studies)

จัดการทรัพยากรธรรมชาติใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะโลกร้อนที่กำลังจะเกิดขึ้น โดยในแผนนี้ จะมีมุมมองปัญหาตั้งแต่เริ่มต้นว่าทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างไรบ้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะมองปัญหาอย่างไร และจัดการกับทรัพยากรอย่างไรภายใต้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงและไม่อาจหยุดยั้งนี้ โดยคาดว่าแผนฉบับนี้จะแล้วเสร็จภายในปี 2009

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในการจัดทำแผนการผลิตภาคเกษตรใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยควรจัดทำให้มีการผลิตหรือปลูกพืชบางชนิดให้เร็วขึ้น บางชนิดให้ช้าลง หรืออาจทำการปรับเปลี่ยนประเภทพันธุ์ของพืชที่จะปลูกเพื่อการปรับตัวและให้คงอยู่ของพันธุ์พืชบางชนิดได้ และประเทศไทยยังไม่มีการทำกฎหมายเพื่อปกป้องดูแลสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ เพื่อลดการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีพายุหรือน้ำท่วมฉับพลันอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ประเทศไทยแม้จะเป็นสมาชิกภาคีแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภายใต้พันธกรณีแห่งพิธีสารเกียวโตแต่จะเห็นว่าในทางปฏิบัติไม่อาจปฏิบัติได้จริงเนื่องจากประเทศไทย ยังไม่มีความพร้อมในหลายๆด้านไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร ทุนทรัพย์ เทคโนโลยี วิชาการต่างๆ จึงไม่สามารถดำเนินการตามกรอบของอนุสัญญาฯ ดังกล่าวและตามพันธกรณีแห่งพิธีสารเกียวโตได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายของประเทศไทย ควรกำหนดกรอบชัดเจนในการทำกฎหมายให้เป็นรูปธรรมที่สามารถบังคับให้ปฏิบัติได้จริง เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพันธกรณีในการคุ้มครองพัฒนาสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน หรือ เพื่อการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลดปัญหาภาวะโลกร้อนได้จริง นอกจากนี้ในการประสานงานในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จะต้องมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการวางแผนการปฏิบัติการ หรือการร่างอนุสัญญาต่างๆ รวมทั้งตรากฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชากรโลก โดยมีค่าใช้จ่ายชัดเจนแต่เฉพาะเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแก่รัฐใดรัฐหนึ่ง แต่จำต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐภาคีทุกรัฐจะได้รับผลประโยชน์จากการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ในการทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดการประชุมสหประชาชาติอันถือได้ว่าเป็นการประสานงานของหน่วยงานระหว่างประเทศเพื่อระดมความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ไม่ว่าปัญหาดังกล่าวจะเกิดไปแล้วกำลังเผชิญอยู่รวมทั้งปัญหาที่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะวางแผนหรือกรอบป้องกันแก้ไขปัญหาล่วงหน้าได้ทันที่วงที่ สำหรับประเทศต่างๆก็จะต้องพยายามกำหนดกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ภายใต้เงื่อนไขกรอบของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต โดยควรกำหนดนโยบายของประเทศให้สอดคล้องว่าจะดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนโดยการคำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกันเป็นไปตามขีดความสามารถและสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐ เนื่องจากการวางมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพนั้น วัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญในการจัดการกฎหมายควรสะท้อนถึงกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภายใต้พิธีสารเกียวโตที่มีความเหมาะสม และต้องมีการยอมรับว่ามาตรฐานบางประเทศนำไปใช้นั้นอาจไม่เหมาะสมกับอีกประเทศหนึ่งก็ได้ และอาจก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจต่างกัน จึงต้องมีการแยกประเภทของประเทศกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 ออกจากกัน ทั้งนี้ การร่วมมือป้องกันและแก้ไขปัญหาเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นกุญแจไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นั่นคือการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานภาคเอกชนแล้ว ในฐานะของการเป็นพลเมืองในรัฐย่อมต้องมีหน้าที่ในการช่วยกันดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมเพราะต้องรับผิดชอบร่วมกันจากกิจกรรมต่างๆ ที่ตนได้ทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจนเป็นเหตุให้เกิดสภาวะโลกร้อน แต่ทั้งนี้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศเพื่อชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นหลังสืบไป

แม้ว่าการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังมีความไม่แน่นอนอยู่หลายประการ เพราะยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวกับ เวลา ขนาด และรูปแบบในระดับภูมิภาคของการเปลี่ยนแปลงนั้นแตกต่างกัน แต่ความร่วมมือระหว่างประเทศในการบัญญัติข้อตกลงนี้ก็จะตีกรอบถึงการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้ได้มากที่สุดและยอมรับมาตรการที่เหมาะสมในแต่ละรัฐเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพภูมิอากาศน้อยที่สุด