

บทคัดย่อ

โครงการ “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) การดำเนินโครงการเป็นการศึกษาวิจัยทางด้านนิติศาสตร์ โดยมุ่งศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งระบบ ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ ระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้ทราบถึงเหตุผล หลักการ แนวคิด เบื้องหลังการบัญญัติกฎหมาย ตลอดจนการใช้กลไกทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้ศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย ปัญหาในการบริหารจัดการและบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกทางกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ขั้นตอนของการศึกษา คือ การรวบรวมเอกสารทางวิชาการ ตำรา และข้อมูลเผยแพร่ตามสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้ของประเทศเป้าหมายในการศึกษา ได้แก่ ประเทศเม็กซิโก ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศนิวซีแลนด์ และนำข้อมูลเหล่านั้นมาศึกษาเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและตอบโต้ภัยการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยอันเป็นวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ โดยคณะผู้วิจัยได้จัดการประชุมกลุ่มย่อย 2 ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 29 มกราคม 2558 และครั้งที่ 2 เมื่อวันพุธที่ 18 พฤศจิกายน 2558 โดยเชิญตัวแทนจากหน่วยงานราชการ องค์กรมหาชน และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และคณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงรายงานการศึกษาตามที่ได้รับคำแนะนำจากทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและที่ได้รับจากการประชุมกลุ่มย่อยทั้งสองครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามกรอบข้อตกลงของงานวิจัย

จากการศึกษาวิจัย พบว่าปัญหาทางด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกมีสาเหตุมาจากปัญหาหลายประการ เช่น การขาดความต่อเนื่องของนโยบายการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การใช้กลไกระดับกระทรวงในการแก้ไขปัญหาซึ่งไม่ใช่กลไกที่ออกแบบมาเพื่อการแก้ไขปัญหาแบบข้ามภาคส่วนและสำหรับจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยเฉพาะ และการขาดหน่วยงานหลักที่มีความเชี่ยวชาญและบริหารจัดการเครื่องมือต่างๆ ของรัฐ อย่างบูรณาการ เป็นต้น ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยอาศัยเครื่องมือทางด้านกฎหมายนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า

ประการที่หนึ่ง ควรมีการตรากฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ของประเทศไทยในระดับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายทั่วไป (General Law) ซึ่งมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เมื่อมีกรณีทับซ้อนขัดหรือแย้งกันระหว่างกฎหมายอื่นซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีอยู่เดิมกับ กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะตราขึ้น กรณีจะต้องบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ในกรณีปกติ จะต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะตามหลักกฎหมายทั่วไป ที่เรียกว่า กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป (Specific Law prevails over General Law Principle) ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันกรณีที่เมื่อมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกัน อาจจะต้องนำกฎหมายเฉพาะอื่นซึ่งไม่ได้มีเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยตรงในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาบังคับใช้ แก่กรณีแทนที่กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ถูกบัญญัติขึ้นซึ่งมีเจตนารมณ์หรือ วัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหานี้โดยตรง อันจะช่วยให้การแก้ปัญหานี้ในประเทศไทย มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของ ประเทศไทยที่จะตราขึ้น ต้องมีเครื่องมือและกลไกในการแก้ไขปัญหาทั้งในแบบข้ามภาคส่วน (Cross Sector Approach) และเฉพาะภาคส่วน (Sector by Sector Approach) ควบคู่กัน

ประการที่สาม มาตรการและเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญที่ควรปรากฏในร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย อย่างน้อยต้องประกอบด้วย เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ (1) เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องกำหนด อย่างชัดเจนในเนื้อหาของกฎหมาย (2) การจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบาย แก่รัฐบาล (3) การกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ (4) การรายงานข้อมูล การปล่อยก๊าซเรือนกระจก (5) การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ อาทิ มาตรการทางภาษี การจัดตั้ง กองทุน เป็นต้น มาใช้ (6) กลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ในแต่ละช่วงเวลา (7) การกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน และ (8) การส่งเสริมการศึกษาวิจัย อันจะช่วยให้การจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยที่จะตราขึ้น ควรกำหนดให้มีการทบทวนการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่ใช้ในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้ทันกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นพลวัต

ประการที่ห้า บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยที่จะตราขึ้น ต้องประกอบด้วยและอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายที่เป็นสากล และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

อนึ่ง ข้อเสนอแนะตามกรอบการวิจัยเป็นเพียงแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ประเทศไทยประสบปัญหาในปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) โดยวิธีการทางกฎหมาย ทว่า บริบทและข้อเท็จจริงอาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายและความตระหนักรู้ของสังคม ซึ่งอาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอแนะของงานวิจัยในภายหลังได้

Abstract

This research project is entitled “A Comparative Study of the Law on Climate Change” funded by The Thailand Research Fund (TRF). The project is carried out a methodology of legal research that has focused on the content, essence and spirit of the provisions of the law relating to the climate change in the level of the Constitution, the legislative law and administrative law in order to know the reasons or idea behind the law on climate change and the use of legal mechanisms to tackle climate change. Moreover, we studied international law that can influence the direction or policy related to the climate change issue, management issue, including the role and responsibilities of the various agencies involved in climate change to make recommendations to solve the problem of climate change through legal mechanisms which are appropriate to the context of Thailand.

For research, we gathered information published in academic papers, books and documents on electronic media of the specified countries, namely Mexico the United Kingdom, Indonesia and New Zealand. Therefore, taking them to the study and analysis to find solutions to the problems of the climate change issue in accordance with the purpose of this research in terms of measures to reduce greenhouse gas emissions (mitigation) and measures to adapt to climate change (adaptation). The research team conducted focus groups meeting twice, the first time was on Thursday, January 29, B.E. 2558 and the second time was on Wednesday, November 18, B.E. 2558 by inviting representatives of government agencies, the public sector and the private sector related to climate change issues in order to participate and comment on the issue of climate change and on the climate change solution by legal means which is the main purpose of this research. Finally, the research team has updated the report as instructed by The Thailand Research Fund and recommendations received by the two focus group meetings as part of the research framework.

After studying, we found that the problem of structure and management of the greenhouse gases is caused by several problems, such as lack of continuity of climate change policies, the lack of the mechanism to solve the climate change problem that is not

a mechanism designed to solve across sectors problems, the lack of key agencies that have the expertise and the integration of management tools of all sectors, etc. As a result the suggestions for solving climate change problems by legal means is that;

1. There should be a law on climate change as a legislative act which specifies that the other law implicitly applied to the climate change issue contradicts the law on climate change. It shall not be applied.

2. The law on climate change should be a legal tool to solve both the problems at cross sector and specific sectors.

3. The measures and legal instruments that should be included in the law on climate change, at least the following; (1) purpose and spirit of the law (2) expert organization (3) measures comply with international obligations (4) greenhouse gas reporting (5) economic mechanisms (6) measures to reduce greenhouse gas emissions (7) sanctions and (8) research and development.

4. There should be a review of the law on climate change and the measures applied in practice in order to keep pace with climate change conditions.

5. The provisions of the law should include a universal legal principle to tackle climate change, including the hearing feedback from those who have been affected by the measures adopted, the law review, etc.

However, the recommendation in research is an approach to solving the climate change problem facing the country today (B.E. 2559) by legal means. In the future, the facts and the context of climate change could be changed, especially law and awareness of society. This could have the effect on the research recommendations later.