ที่ สม ๐๒๐๓/๒๖๖๐

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ
๑๐๒๑๐

๗ ธันวาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ....

เรียน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ....

๒. ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ....

ตามที่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำร่างกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศ ได้แก่ ๑) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปและปรับปรุงกฎหมายเดิมให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากลและสถานการณ์ปัจจุบัน และ ๒) ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. .... ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการปัญหาภาวะโลกร้อนอย่างเป็นระบบ สร้างกลไกและมาตรการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อขับเคลื่อนการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อผลกระทบ (Adaptation) ให้สอดคล้องกับการบรรลุเป้าหมายตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี นั้น

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) ได้ติดตามการจัดทำร่างกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับในการประชุมสมัชชาสิทธิมนุษยชน ประจำปี ๒๕๖๖-๒๕๖๗ ในประเด็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และองค์กรภาคีเครือข่ายได้มีมติเห็นพ้องว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิทางสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดทำกฎหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนพื้นฐานหลักสิทธิมนุษยชน และหลักความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ ในการนี้ สำนักงาน กสม. จึงขอจัดส่งข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมายังหน่วยงานของท่าน ในฐานะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้สำนักงาน กสม. ทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นางสาวหรรษา หอมหวล)
เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๕๗ (บัณฑิต)
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ bandit@nhrc.or.th

ที่ สม ๐๒๐๓/ ๓๕๙

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๑ มกราคม ๒๕๖๙

เรื่อง ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ....

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยรอบคอบ เนื่องจากมีผลกระทบหลายมิติในวงกว้าง โดยให้พิจารณาในประเด็นข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและให้รับความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป นั้น

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) ได้ติดตามการจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับในการประชุมสมัชชาสิทธิมนุษยชน ประจำปี ๒๕๖๗ ในประเด็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และองค์กรภาคีเครือข่ายได้มีมติเห็นพ้องว่าควรมีข้อเสนอแนะต่อการจัดทำกฎหมายด้านสภาพภูมิอากาศบนพื้นฐานหลักการสิทธิมนุษยชน และหลักความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ ในการนี้ สำนักงาน กสม. จึงขอจัดส่งข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. .... มายังหน่วยงานของท่าน ในฐานะที่รับผิดชอบพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้สำนักงาน กสม. ทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวหรรษา หอมหวล)
เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๕๗ (บัณฑิต)
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ bandit@nhrc.or.th

ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ....

๑. ความเป็นมา

ด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. .... เพื่อเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อผลกระทบจากภาวะโลกร้อน สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งขับเคลื่อนประเทศไทยให้เปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำอย่างยั่งยืน เพื่อบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emissions) ให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้ความตกลงปารีส ซึ่งสาระสำคัญของร่างกฎหมายได้กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการเชิงนโยบายผ่านคณะกรรมการระดับชาติ การจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศ การกำหนดมาตรการบังคับให้มีการรายงานข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการลดก๊าซเรือนกระจก อาทิ ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS) ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) และกลไกการปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (CBAM) ตลอดจนการส่งเสริมมาตรการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ติดตามการจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยพิจารณาว่า การออกกฎหมายเพื่อบริหารจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ในการประชุมสมัชชาสิทธิมนุษยชน ประจำปี ๒๕๖๗ ที่ประชุมประเด็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้มีการพิจารณาเรื่องการจัดทำกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมีมติเห็นควรให้เสนอข้อเสนอแนะต่อการจัดทำกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน หลักความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice) รวมถึงต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางและมีความหมายต่อการจัดทำกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้กลุ่มที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบางสามารถเข้าร่วมในกระบวนการได้อย่างแท้จริง

ในการนี้ กสม. ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๓/๒๕๖๘ เมื่อวันอังคารที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ ได้พิจารณาข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. .... ฉบับที่เสนอคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๘ และเห็นควรให้มีข้อเสนอแนะต่อการจัดทำกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้กฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนควบคู่ไปกับการรักษาดุลยภาพของสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

/พุทธศักราช...

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๒

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาศึกษาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๒.๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. .... (ฉบับเสนอคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

๒.๑.๒ รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[๑]

๒.๑.๓ รายงานการวิจัยโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยสำนักงาน กสม. (๒๕๖๘)

๒.๑.๔ ข้อเสนอแนะของThailand UN Country Team เรื่อง Thailand draft climate change act: Review and comments[๒]

๒.๑.๕ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change[๓]

๒.๑.๖ World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation[๔]

๒.๒ การรับฟังความคิดเห็น

๒.๒.๑ การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนฐานสิทธิมนุษยชน กรุงเทพมหานครและภาคกลาง เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๗

/ณ สำนักงาน...

---

[๑] วัชลาวลี คำบุญเรือง และคณะ. (๒๕๖๘). รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาและพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

[๒] Thailand UN Country Team. (๒๐๒๕, February ๒๑). Thailand draft climate change act: Review and comments.

[๓] Ian Fry. (๒๐๒๓). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change (A/๗๘/๒๕๕). United Nations.

[๔] World Bank. (๒๐๒๐). World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation.

ณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กรุงเทพมหานคร และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Zoom Meeting)

๒.๒.๒ การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนฐานสิทธิมนุษยชน ภาคเหนือ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ โรงแรมไอบิส สไตล์ เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Zoom Meeting)

๒.๒.๓ การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนฐานสิทธิมนุษยชน ภาคตะวันออก เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๗ ณ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา จังหวัดชลบุรี และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Zoom Meeting)

๒.๒.๔ การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนฐานสิทธิมนุษยชน ภาคใต้ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๗ ณ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง จังหวัดพัทลุง และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Zoom Meeting)

๒.๒.๕ การสัมมนารับฟังความคิดเห็นการจัดทำกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนฐานสิทธิมนุษยชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๗ ณ โรงแรมกรีน โฮเทล แอนด์ รีสอร์ท จังหวัดขอนแก่น และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Zoom Meeting)

๒.๒.๖ การประชุมรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะต่อกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุม ๗๐๔ สำนักงาน กสม.

๒.๒.๗ การประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนฐานสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุม ๗๐๔ สำนักงาน กสม. และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Zoom Meeting)

๒.๒.๘ การประชุมห้องย่อยสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี งานสมัชชาสิทธิมนุษยชนประจำปี ๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ โรงแรมเซ็นทารา ไลฟ์ ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Zoom Meeting)

๒.๒.๙ การเสวนาระดับผู้เชี่ยวชาญเพื่อหารือข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ณ โรงแรมเซ็นทารา ไลฟ์ พระนคร

๒.๒.๑๐ การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อออกแบบกฎหมายและกลไกรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสำหรับกลุ่มที่อยู่ในสถานการณ์เสี่ยง ระหว่างวันที่ ๕ – ๖ กันยายน ๒๕๖๘ ณ โรงแรม ที.เค พาเลซ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร

๒.๓ หลักการ แนวคิด หลักกฎหมาย และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

๒.๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒.๓.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

/๒.๓.๓ กติกา...

๒.๓.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convent on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)

๒.๓.๔ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development: Rio Declaration)

๒.๓.๕ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters: Aarhus Convention)

๒.๓.๖ ข้อตกลงระดับภูมิภาคว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนและความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมในละตินอเมริกาและแคริบเบียน (Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean: Escazú Agreement)

๒.๓.๗ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United nation Declaration on the rights of indigenous peoples: UNDRIP)

๒.๓.๘ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)

๒.๓.๙ ความตกลงปารีส (Paris Agreement)

๒.๓.๑๐ หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Guiding. Principles on Business and Human Rights: UNGPs)

๒.๓.๑๑ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายระดับชาติด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters, ๒๐๑๐ (UNEP Bali Guidelines))

๒.๓.๑๒ ความเห็นที่ปรึกษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเรื่องพันธกรณีของรัฐเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ICJ Advisory Opinion on Climate Change)

๒.๓.๑๓ มติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน (Resolution ๗๖/๓๐๐)

๓. ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่าสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งทวีความรุนแรงขึ้น โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่เปราะบางต่อ

/การเปลี่ยนแปลง...

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากที่สุดในโลก จากข้อมูลดัชนีความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศ (Climate Risk Index) ประจำปี ๒๕๖๘ ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ ๓๐ จากทั้งหมด ๑๗๓ ประเทศ[๕] ซึ่งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบทั้งโดยตรงและอ้อมต่อสิทธิมนุษยชนในหลายมิติ โดยเฉพาะต่อสิทธิในชีวิต สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยกลุ่มประชากรที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบางซึ่งมีส่วนในการก่อให้เกิดปัญหาน้อยที่สุด เช่น เกษตรกรรายย่อย ชุมชนพื้นเมือง หรือผู้มีรายได้น้อย มักเป็นกลุ่มที่ต้องแบกรับภาระจากผลกระทบที่รุนแรงนี้ เนื่องจากมีความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดสำหรับการรับมือและปรับตัว ซึ่งรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ชี้ให้เห็นว่า หากไม่มีมาตรการรับมือและการปรับตัวเชิงรุกที่มีประสิทธิภาพ กลุ่มประชากรและชุมชนที่เปราะบางที่สุดจะมีความเสี่ยงที่จะถูกทิ้งไว้ข้าง[๖]

ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. .... จึงเป็นทั้งโอกาสในการวางกรอบกฎหมายเพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ ขณะเดียวกันก็ยังมีตวามกังวลว่ากลไกทางกฎหมายบางประการอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษชนและสิทธิชุมชนได้ หากไม่มีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ โดยถี่ถ้วนแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

๓.๑ หลักการทั่วไป (หมวด ๑)

ร่างพระราชบัญญัติฯ หมวด ๑ บททั่วไป มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นกรอบหลักการชี้นำการตีความและบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งฉบับ ดังนี้ เพื่อให้กฎหมายสามารถส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ กสม. เห็นควรพิจารณาประเด็นเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ การรับรองหลักการสำคัญทางสิ่งแวดล้อม ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังขาดการรับรองหลักการสำคัญอันเป็นรากฐานของการดำเนินงานด้านสภาพภูมิอากาศไว้ในบททั่วไปอย่างชัดแจ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักความยุติธรรมด้านสภาพภูมิอากาศ (climate justice) หลักความเป็นธรรมระหว่างรุ่น (intergenerational equity) หลักการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) และ

/หลักความรับผิด...

---

[๕] Adil, L., Eckstein, D., Künzel, V., & Schäfer, L. (๒๐๒๕, February ๑๒). Climate Risk Index ๒๐๒๕. Germanwatch e.V. https://www.germanwatch.org/sites/default/files/2025-02/Climate%20Risk%20Index%202025.pdf

[๖] World Bank, The Ministry of Social Development and Human Security and Chulalongkorn University. (๒๐๒๕). Building climate resilience of vulnerable populations and communities in Thailand: Synthesis report. Page ๑๑.

หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างตามศักยภาพ (CBDR-RC) ซึ่งหลักการเหล่านี้ล้วนเป็นหัวใจสำคัญที่เชื่อมโยงมิติทางสิทธิมนุษยชนเข้ากับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการปกป้องกลุ่มเปราะบางซึ่งได้รับผลกระทบอย่างไม่สมส่วน การบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนจึงเป็นหลักประกันสำคัญที่จะชี้นำให้การตีความและบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายนี้เป็นไปอย่างเป็นธรรมและเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน

๓.๑.๒ การรับรองสิทธิในสภาพภูมิอากาศที่ปลอดภัย (a safe climate) ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้รับรองสิทธิในสภาพภูมิอากาศที่ปลอดภัย (a safe climate)[๗] ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน[๘] ไว้อย่างชัดเจน แม้ในมาตรา ๓ จะกล่าวถึงเจตนารมณ์ในการคุ้มครอง “ความปลอดภัยในชีวิตและคุณภาพชีวิตของประชาชนปวงชนรุ่นหลัง และมนุษยชาติ” ซึ่งสะท้อนถึงหลักความเป็นธรรมระหว่างรุ่น แต่ถ้อยคำดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ ยังขาดสถานะของการรับรองสิทธิ ที่ประชาชนจะสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อปกป้องตนเองได้โดยตรงและมีผลในทางปฏิบัติ การขาดฐานสิทธิที่ชัดเจนนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชนในการโต้แย้งการดำเนินการของรัฐหรือเอกชนที่ส่งผลกระทบสิทธิมนุษยชนและสภาพภูมิอากาศ รวมถึงอาจเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงการเยียวยาเมื่อมีการละเมิดเกิดขึ้นด้วย

๓.๑.๓ การรับรองสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) ประกอบด้วยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แม้ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๖ ได้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการได้รับแจ้งข้อมูลและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือจากผลกระทบจากภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งเหตุเฉียบพลันและเหตุแบบค่อยเป็นค่อยไป และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ข้อมูลการคาดการณ์และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ข้อมูลประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและข้อมูลการดำเนินการของรัฐ ตลอดจนสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และมาตรา ๗ กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน ในการจัดทำแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ดี กสม. เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมเพียงพอตามมาตรฐานของสิทธิเชิงกระบวนการ (procedural rights) ในประเด็นดังต่อไปนี้

/ประการแรก...

---

[๗] A/๗๔/๑๖๑, ๑๕ July ๒๐๑๙

[๘] Boyd, D. R. (๒๐๒๔). The right to a healthy environment: A user’s guide. United Nations, Special Rapporteur on the human right to a clean, healthy and sustainable environment.

ประการแรก คำว่า “สิทธิในการแสดงความคิดเห็น” มีขอบเขตแคบกว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งหมายรวมถึงการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องต้องได้รับข้อมูลที่เพียงพอ ครบถ้วน ทันการณ์ และเข้าใจง่ายก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม[๙] มีกรอบเวลาที่สมเหตุสมผลให้ประชาชนได้เตรียมตัวและแสดงความคิดเห็น[๑๐] หน่วยงานที่มีอำนาจต้องนำความคิดเห็นของประชาชนไปประกอบการพิจารณาอย่างจริงจัง[๑๑] พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจกลับมายังประชาชน[๑๒]

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้รับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาไว้ชัดเจน ซึ่งเป็นหนึ่งในสามเสาหลักของสิทธิเชิงกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นหลักประกันที่ทำให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยครอบคลุมถึงสิทธิในการร้องเรียน อุทธรณ์ หรือฟ้องคดีต่อศาล เพื่อโต้แย้งการกระทำหรือละเลยการกระทำของรัฐและเอกชนที่ขัดต่อกฎหมายหรือละเมิดสิทธิของตน[๑๓]

๓.๑.๔ หน้าที่ของรัฐ ในบททั่วไปของร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหน้าที่นี้ครอบคลุมถึงการลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและป้องกันผลกระทบเชิงลบต่อสิทธิมนุษยชน การสร้างหลักประกันว่าทุกคนมีความสามารถในการปรับตัว การสร้างหลักประกันเรื่องความรับผิดและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ การสร้างหลักประกันเรื่องความเสมอภาคในการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ การรับประกันว่าทุกคนจะได้รับประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากอันตรายทางธุรกิจ การรับประกันความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนการสร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายและได้รับข้อมูล[๑๔] ซึ่งการไม่ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ไว้อย่างชัดแจ้ง ย่อมส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการติดตามตรวจสอบความรับผิดของรัฐต่อการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

/๓.๒ เป้าหมาย...

---

[๙] Bali Guideline ๑๐; Aarhus Convention Article ๖(๒), ๖(๖); Escazú Agreement Article ๗(๔), ๗(๖), ๗(๑๗)

[๑๐] Aarhus Convention Article ๖(๓); Escazú Agreement Article ๗(๕)

[๑๑] Bali Guideline ๑๑; Aarhus Convention Article ๖(๘); Escazú Agreement Article ๗(๗)

[๑๒] Bali Guideline ๑๑; Aarhus Convention Article ๖(๙); Escazú Agreement Article ๗(๘)

[๑๓] Bali Guideline ๑๕ – ๒๖; Aarhus Convention Article ๙; Escazú Agreement Article ๘

[๑๔] United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. (๒๐๒๑). Frequently asked questions on human rights and climate change (Fact Sheet No. ๓๘).

๓.๒ เป้าหมาย แผน และคณะกรรมการ (หมวด ๒ หมวด ๓ และหมวด ๕)

ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้วางโครงสร้างเชิงนโยบายและกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญของประเทศไว้ค่อนข้างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายการดำเนินงาน (หมวด ๒) คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (หมวด ๓) และแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (หมวด ๕) ซึ่งถือเป็นแกนหลักในการกำหนดทิศทางและบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม โครงสร้างดังกล่าวยังมีช่องว่างในมิติสิทธิมนุษยชนที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

๓.๒.๑ เป้าหมายและนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศของประเทศ (หมวด ๒) ร่างพระราชบัญญัติฯ หมวด ๒ กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยไว้ในมาตรา ๘ ทั้งเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDC) การบรรลุความเป็นกลางทางคาร์บอนภายในปี พ.ศ. ๒๕๙๓ (ค.ศ. ๒๐๕๐) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net-zero targets) ภายในปี พ.ศ. ๒๖๐๘ (ค.ศ. ๒๐๖๕) และมาตรา ๙ ได้กำหนดให้เป้าหมายดังกล่าวถือเป็นภารกิจของหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วน และให้มีการบูรณาการเข้ากับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือเป็นกลไกที่ก้าวหน้าในการสร้างภาระผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ยังมีบางประเด็นที่อาจต้องทบทวนเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น ดังนี้

๑) ความท้าทายของเป้าหมาย เป้าหมายที่กำหนดไว้นั้นอาจไม่ท้าทายเพียงพอ (Insufficient Ambition) และล่าช้าเกินไปเมื่อเทียบกับหลายประเทศ ที่กำหนดเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐[๑๕] ทั้งยังไม่สอดคล้องกับคำเตือนทางวิทยาศาสตร์ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) ที่ระบุว่าโลกจำเป็นต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างลึกซึ้ง รวดเร็ว และต่อเนื่อง เพื่อจำกัดอุณหภูมิโลกไม่ให้เกิน ๑.๕ องศาเซลเซียสภายในสิ้นศตวรรษนี้[๑๖] ความล่าช้านี้ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมีลักษณะเป็นการผลักภาระให้คนรุ่นหลังต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการลดก๊าซ

/เรือนกระจก...

---

[๑๕] Thailand Development Research Institute. (๒๐๒๓). Transforming Thailand into a Low-Carbon Economy and Society. https://tdri.or.th/en/2023/10/transforming-thailand-into-a-low-carbon-economy-and-society/ ; see also OECD (๒๐๒๕), The Climate Action Monitor ๒๐๒๕, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1819c631-en.

[๑๖] Intergovernmental Panel on Climate Change. (๒๐๒๓). Climate Change ๒๐๒๓: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/

เรือนกระจกในอัตราที่สูงขึ้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนีได้วินิจฉัยว่าการทำเช่นนี้ถือเป็นการละเมิดเสรีภาพขั้นพื้นฐาน[๑๗]

๒) การขาดการรับรองสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมในการกำหนดเป้าหมาย แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายในมาตรา ๓ จะกล่าวถึง "หลักความเสมอภาค ความเป็นธรรม" แต่ในหมวด ๒ ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยเป้าหมายโดยตรง กลับไม่ได้บัญญัติถึงหลักความเป็นธรรมและความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง (CBDR-RC) ไว้อย่างชัดแจ้ง ทั้งที่หลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญของความตกลงปารีสซึ่งเรียกร้องให้การกำหนดภาระการลดก๊าซเรือนกระจกต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบในอดีตและขีดความสามารถที่แตกต่างกันของแต่ละภาคส่วน เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างภาระที่ไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มที่เปราะบางที่สุด ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มถ้อยคำในหมวด ๒ กำหนดให้เป้าหมายของประเทศมีความเชื่อมโยงกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักความเป็นธรรมระหว่างรุ่น เพื่อเป็นการสร้างพันธะเชิงบวกให้แก่รัฐในการออกแบบนโยบายและมาตรการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน

๓.๒.๒ คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (หมวด ๓) มีประเด็นที่ควรทบทวนและปรับปรุง ดังนี้

๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๐ มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการประจำ รวม ๒๔ ตำแหน่ง โดยมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้เชี่ยวชาญไม่เกิน ๙ คน ผู้แทนจากภาคเอกชน ๓ คน และภาคประชาสังคม ๑ คน จะเห็นได้ว่าสัดส่วนดังกล่าว ไม่สมดุลและเพียงพอที่จะสะท้อนเสียงของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการขาดผู้แทนจากกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เช่น เกษตรกร ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มชาติพันธุ์ และเยาวชน ย่อมส่งผลให้การตัดสินใจเชิงนโยบายอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงเสนอให้ทบทวนองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ โดยเพิ่มสัดส่วนของผู้แทนจากภาคประชาสังคมและกลุ่มเปราะบางให้มีความหลากหลายมากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการสรรหาที่โปร่งใส หรืออาจพิจารณาจัดตั้งกลไกเสริมอื่น ๆ เช่น สมัชชาพลเมืองด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Citizens' Assembly)[๑๘] เพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนเสียงของประชาชน หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาเยาวชน หรือคณะกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งสหราชอาณาจักร[๑๙] ที่ประกอบด้วย

/ผู้เชี่ยวชาญ...

---

[๑๗] Steinmetz, et al. v. Germany, Federal Constitutional Court of Germany, ๒๔ January ๒๐๒๒

[๑๘] ดูตัวอย่างของไอร์แลนด์ โคลอมเบียและคอสตาริกา ใน World Bank. (๒๐๒๐). World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation.

[๑๙] ดูรายละเอียดที่ World Bank. (๒๐๒๐). World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation.

ผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคม เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำทางวิชาการในการกำหนดเป้าหมาย ตรวจสอบความคืบหน้า และประเมินผลนโยบาย พร้อมทั้งกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนี้อย่างเป็นทางการ

๒) การขาดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลจากกลไกภายนอก ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้คณะกรรมการฯ รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกำกับดูแลภายในฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากกลไกภายนอก โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ กสม. จึงเห็นควรให้บัญญัติให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการเสนอรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานตามเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกและด้านอื่น ๆ ต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตรวจสอบและกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ[๒๐]

๓.๒.๓ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (หมวด ๕) ร่างพระราชบัญญัติฯ หมวด ๕ กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานหลักที่หน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน โดยองค์ประกอบสำคัญของแผนแม่บท ประกอบด้วย กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ การรายงานสถานการณ์ เป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว แนวทางและแผนการดำเนินงานขับเคลื่อนแผนแม่บท และแนวทางการติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติตามแผนแม่บท ซึ่งการมีแผนแม่บทที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙ เป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้นโยบายและเป้าหมายถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ในการขับเคลื่อนแผนแม่บทยังมีช่องว่างบางประการ กล่าวคือ แม้มาตรา ๗ จะกล่าวถึงการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำแผน แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการร่วมขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลของแผนไว้ ซึ่งจากการรับฟังความคิดเห็นในระดับภูมิภาค มีข้อเสนอให้มีการจัดทำแผนระดับจังหวัดที่เชื่อมโยงกับแผนระดับชาติ โดยให้ชุมชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการวางแผน ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานได้โดยตรง ดังนั้น จึงเห็นควรให้เพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่ให้ชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ ควรนำกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) มาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำแผน เพื่อให้แน่ใจว่าแผนแม่บทที่ออกมาจะสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน และไม่สร้างผลกระทบเชิงลบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม

/๓.๓ กลไกการลด...

---

[๒๐] ดูตัวอย่างของกฎหมายของหราชอาณาจักรและโคลอมเบีย.โปรดดูรายละเอียดที่ World Bank. (๒๐๒๐). World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation.

๓.๓ กลไกการลดก๊าซเรือนกระจก (หมวด ๖-๑๑)

ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้วางกลไกการลดก๊าซเรือนกระจกไว้หลายกลไก ไม่ว่าจะเป็นฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก (หมวด ๖) แผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจก (หมวด ๗) ไปจนถึงเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ประกอบด้วยระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS) (หมวด ๘) การปรับราคาคาร์บอนข้ามพรมแดน (CBAM) (หมวด ๙) ภาษีคาร์บอน (หมวด ๑๐) และคาร์บอนเครดิต (หมวด ๑๑) อย่างไรก็ดี กสม. เห็นว่าการแก้ไขปัญหาวิกฤตสภาพภูมิอากาศ คือการให้ความสำคัญกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ณ แหล่งกำเนิด โดยเฉพาะการลดการพึ่งพาและการยุติการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกว่าร้อยละ ๖๐ ของประเทศ แต่เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว ไม่พบว่ามีการกำหนดมาตรการบังคับให้มีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แหล่งกำเนิดอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังกังวลว่ากลไกบางส่วนตามกฎหมายอาจมีช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และอาจกลายเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนจากเป้าหมายการแก้ไขวิกฤติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนี้

๓.๓.๑ ฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก (หมวด ๖) การกำหนดให้มีฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก เป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศ เพราะฐานข้อมูลที่มีคุณภาพและเข้าถึงได้ง่ายจะเป็นเครื่องมือให้สาธารณชนสามารถติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศและของภาคส่วนต่าง ๆ ได้ ทว่าบทบัญญัติในมาตรา ๕๒ ซึ่งกำหนดให้ข้อมูลที่หน่วยงานรัฐได้มาหรือครอบครองอยู่ต้องถือเป็นความลับอย่างเคร่งครัดและห้ามมิให้นำไปเปิดเผย เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือมีกฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อขอให้เปิดเผยได้นั้น ถือเป็นบทบัญญัติที่เสี่ยงจะถูกนำไปใช้จำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก และการปกปิดข้อมูลเป็นข้อยกเว้นเฉพาะมีเหตุผลอันสมควรเท่านั้น และต้องไม่ยกเว้นสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมถึงต้องนำหลักการทดสอบประโยชน์สาธารณะ (public interest test) มาใช้เพื่อชั่งน้ำหนักระหว่างเหตุผลการปกปิดข้อมูลกับการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย[๒๑]

๓.๓.๒ กลไกการกำหนดราคาคาร์บอน โดยเฉพาะระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และคาร์บอนเครดิต แม้จะมีศักยภาพในการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีความเสี่ยงสำคัญที่ต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ดังนี้

/๓.๓.๒ กลไกการ...

---

[๒๑] Aarhus Convention Article ๕ (๔)

๑) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS) (หมวด ๘) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS) และการกำหนดให้สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขาย แลกเปลี่ยนได้ ถือเป็นกลไกตลาดที่ถูกนำมาใช้สร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์เพื่อควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ดี หากขาดการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง ระบบดังกล่าวอาจโน้มเอียงไปสู่การพึ่งพาการซื้อขายสิทธิเพื่อชดเชยการปล่อย (Offsetting) มากกว่าการลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีและกระบวนการผลิตเพื่อลดการปล่อยก๊าซที่แหล่งกำเนิดอย่างแท้จริง

๒) คาร์บอนเครดิต (หมวด ๑๑) กลไกคาร์บอนเครดิตเป็นประเด็นที่ภาคประชาสังคมกังวลมากที่สุด เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงต่อเรื่องการฟอกเขียว (Greenwashing) และการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ข้อกังวลนี้สอดคล้องกับงานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องเชิงระบบของโครงการคาร์บอนเครดิตทั่วโลก โดยเฉพาะการให้เครดิตเกินจริง (overcrediting) โดยพบว่าโครงการส่วนใหญ่มีการประเมินประโยชน์ต่อสภาพภูมิอากาศสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งเกิดจากความล้มเหลวเชิงคุณภาพที่ไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย ทำให้การใช้คาร์บอนเครดิตมักเป็นเพียงการฟอกเขียวที่บ่อนทำลายและชะลอความพยายามในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่แหล่งกำเนิดโดยตรง อีกทั้งงานวิจัยยังชี้ให้เห็นว่าโครงการคาร์บอนเครดิตที่อิงกับธรรมชาติมักก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การบังคับขับไล่ และการแย่งชิงที่ดินของชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์อย่างกว้างขวาง[๒๒] นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ แล้วพบว่ายังไม่มีการกำหนดหลักประกันที่เพียงพอในการกำกับดูแลโครงการคาร์บอนเครดิต รวมถึงขาดการกำหนดให้ต้องมีกระบวนการให้ความยินยอมโดยสมัครใจ ล่วงหน้า และโดยมีข้อมูลครบถ้วน (Free, Prior and Informed Consent: FPIC) เมื่อมีการดำเนินโครงการในพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์/ชนเผ่าพื้นเมือง ทั้งยังขาดหลักประกันเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมกับชุมชน ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงที่กลไกคาร์บอนเครดิตจะสร้างผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน สิทธิในทรัพยากร และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ได้ ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนกลไกนี้อย่างจริงจังและรอบด้านมากขึ้น

๓) ภาษีคาร์บอน (หมวด ๑๐) แม้มาตรการทางภาษีจะถูกออกแบบมาเพื่อสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย รวมถึงสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐ อย่างไรก็ดี ยังมีข้อกังวลว่ามาตรการนี้อาจผลักภาระต้นทุนไปยังผู้บริโภค ทำให้ราคาสินค้าและพลังงานสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบอยากมากต่อครัวเรือน

/ผู้ที่มีรายได้...

---

[๒๒] Romm, J., Lezak, S., & Alshamsi, A. (๒๐๒๕). Are carbon offsets fixable? Annual Review of Environment and Resources, ๕๐, ๖๔๙–๖๘๐. https://doi.org/10.1146/annurev-environ-112823-064813; See also A/HRC/56/46, para 32.

ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ประกอบการรายย่อย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ แล้วพบว่า ยังขาดมาตรการในการบรรเทาผลกระทบ หรือเยียวยากลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

๓.๔ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (หมวด ๑๒) เป็นหัวใจสำคัญในการบรรเทาผลกระทบสิทธิมนุษยชนท่ามกลางวิกฤตการณ์สภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ได้วางโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการดำเนินงานด้านการปรับตัวไว้หลายประการ ตั้งแต่การจัดทำข้อมูล การประเมินความเสี่ยง ไปจนถึงการวางแผนในระดับต่าง ๆ อย่างไรก็ดี เพื่อให้มาตรการสนับสนุนการปรับตัวสามารถคุ้มครองและบรรเทาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่ จึงเห็นควรพิจารณาประเด็นเพิ่มเติมต่อไปนี้

๓.๑.๑ การจัดทำข้อมูลและองค์ความรู้ ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้มีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศด้านภูมิอากาศของประเทศ และการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในมิติต่าง ๆ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการวางแผนการปรับตัวที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เห็นว่าข้อมูลตามที่กำหนดไว้ยังมีลักษณะรวมศูนย์และเป็นข้อมูลในระดับมหภาค ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในการนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการวางแผนระดับท้องถิ่นและชุมชน ซึ่งจากเวทีรับฟังความคิดเห็นในภูมิภาค โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคประชาชนมีข้อเสนอให้จัดทำข้อมูลเชิงพื้นที่ซึ่งสะท้อนบริบทความเปราะบางที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่/ชุมชน โดยต้องสร้างกระบวนการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดเก็บ วิเคราะห์ และใช้ประโยชน์จากข้อมูลด้วย เพื่อให้การจัดทำแผนการปรับตัวอยู่บนฐานข้อมูลที่รอบด้านและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้กำหนดให้การประเมินความเสี่ยงต้องได้รับการทบทวนและปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันตามหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ อย่างสม่ำเสมอ[๒๓] จึงเห็นควรกำหนดเงื่อนไขการทบทวนดังกล่าวไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

๓.๑.๒ แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ถือเป็นกลไกที่สำคัญ แต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนว่า แม้มาตรา ๗ จะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการจัดทำแผนดังกล่าวด้วย แต่ยังขาดการกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายสำหรับกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมักเป็นกลุ่มที่มักถูกละเลยจากกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ จึงเห็นควรกำหนดให้มีกลไกที่สร้างหลักประกันว่ากลุ่มเปราะบางต่าง ๆ จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง และเห็นควรนำการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) มาใช้เป็นเครื่องมือในกระบวนการจัดทำแผน

/เพื่อให้แน่ใจ...

---

[๒๓] ตัวอย่างกฎหมายของสหราชอาณาจักร โปรดดูรายละเอียดที่ World Bank. (๒๐๒๐). World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation.

เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการปรับตัวที่กำหนดขึ้นจะเพิ่มผลเชิงบวก และไม่สร้างผลกระทบเชิงลบ หรือละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่ได้ตั้งใจ

๓.๕ กลไกทางการเงิน (หมวด ๔ และหมวด ๑๓)

กลไกทางการเงิน โดยเฉพาะกองทุนภูมิอากาศ (หมวด ๔) และมาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม (หมวด ๑๓) ถือเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกฎหมายให้เป็นจริง อย่างไรก็ดี ยังมีบางประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อให้การใช้ทรัพยากรทางการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมมากขึ้น ดังนี้

๓.๕.๑ กองทุนภูมิอากาศ (หมวด ๔) การจัดตั้งกองทุนภูมิอากาศเป็นนิติบุคคลถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านสภาพภูมิอากาศของประเทศ อย่างไรก็ตาม กสม. เห็นว่าควรมีการพิจารณาในบางประเด็นเพิ่มเติม ดังนี้

๑) โครงสร้างการบริหารกองทุน องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก และการกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการ เอกชนและประชาสังคม จำนวนไม่เกิน ๕ คน ยังขาดหลักประกันว่าจะมีผู้แทนจากภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มเปราะบางอื่นเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการในสัดส่วนที่สมดุลได้ ซึ่งอาจส่งผลต่อการตัดสินใจจัดสรรเงินทุนที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

๒) หลักเกณฑ์การเข้าถึงเงินทุน ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการในการพิจารณาจัดสรรเงินทุนที่โปร่งใสและชัดเจนเพียงพอ รวมถึงยังขาดกลไกที่จะเป็นหลักประกันสำหรับกลุ่มที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบางในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากกองทุนดังกล่าวได้

๓) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ แม้ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๖ จะกำหนดให้กองทุนจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่ยังขาดข้อกำหนดทางกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานที่สำคัญอื่น ๆ ต่อสาธารณะในรูปแบบที่เข้าถึงง่ายและเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เช่น สถานะของเงินกองทุน รายละเอียดการใช้จ่าย และผลลัพธ์ของโครงการที่ได้รับการสนับสนุน ซึ่งการขาดกลไกการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นระบบ ย่อมทำให้สาธารณชนไม่สามารถตรวจสอบความคุ้มค่าและประสิทธิผลของการใช้เงินกองทุนได้อย่างเต็มที่

/๓.๕.๒ มาตรฐาน...

๓.๕.๒ มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจฯ (หมวด ๑๓)

มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม หรือที่รู้จักกันว่า Green Taxonomy เป็นเครื่องมือสำคัญในการจำแนกและกำหนดนิยามว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจใดถือเป็นกิจกรรมสีเขียว อย่างไรก็ดี เพื่อให้มาตรฐานนี้เป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมความเป็นธรรมและสิทธิมนุษยชนด้วย เห็นควรกำหนดให้กระบวนการจัดทำและบังคับใช้มาตรฐานดังกล่าว มีการบูรณาการมิติทางสังคมและสิทธิมนุษยชนเข้าไปอย่างเข้มข้น รวมถึงการกำหนดให้ต้องมีมาตรการคุ้มครองขั้นต่ำ (minimum safeguards) ที่สะท้อนหลักการสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานสากล โดยเฉพาะตามที่ระบุไว้ในหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) และแนวปฏิบัติของ OECD สำหรับวิสาหกิจข้ามชาติ (OECD Guidelines for Multinational Enterprises: OECD Guidelines) รวมถึงสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปด้วย[๒๔] ผลของการกำหนดเพิ่มมาตรการด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าว จะทำให้กิจกรรมที่ช่วยลดก๊าซเรือนกระจก แต่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิในที่ดินของชุมชนหรือส่งผลกระทบต่อสุขภาพของแรงงาน ไม่ถูกจัดว่าเป็นกิจกรรมสีเขียว

๓.๖ ประเด็นสำคัญอื่นที่ยังไม่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาในมิติทางสิทธิมนุษยชน พันธกรณีของรัฐและความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว พบว่ามีบางประเด็นที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งจำเป็นต้องเติมเต็มช่องว่างเหล่านี้ เพื่อยกระดับกฎหมายให้สามารถสร้างหลักประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างสมบูรณ์ ดังนี้

๓.๖.๑ ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชน ร่างพระราชบัญญัติฯ มุ่งเน้นการสร้างแรงจูงใจและภาระผูกพันต่อภาคธุรกิจผ่านกลไกตลาดเป็นหลัก เช่น ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS) ภาษีคาร์บอนและคาร์บอนเครดิต แต่ยังไม่ได้กำหนดกลไกความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในมิติสิทธิมนุษยชนมากนัก โดยเฉพาะการกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนและสภาพภูมิอากาศอย่างรอบด้าน (Human Rights and Climate Due Diligence) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) ที่กำหนดให้ภาคธุรกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการระบุ ป้องกัน บรรเทา และ

/รับผิดชอบ...

---

[๒๔] The EU Regulation no. ๒๐๒๐/๘๕๒ on the Establishment of a Framework to Facilitate Sustainable Investment (the Taxonomy Regulation), Article ๓(c) and ๑๘.

รับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากกิจกรรมของตน รวมถึงกิจกรรมที่เชื่อมโยงโดยทางธุรกิจ (business relationships)[๒๕] นอกจากนี้ เหากต้องการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมาย ควรยกระดับความรับผิดชอบของภาคธุรกิจให้เป็นไปตามกรอบป้องกัน ละเว้น และเยียวยา ซึ่งหมายความว่าภาคธุรกิจไม่เพียงแต่ต้องรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนเอง แต่ต้องรับผิดชอบไปถึงการปล่อยก๊าซในห่วงโซ่อุปทาน และต้องจัดทำรายงานการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ (Climate-related Financial Disclosures) อย่างเป็นระบบและโปร่งใส เพื่อป้องกันการฟอกเขียว (Greenwashing)[๒๖] ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอจากเวทีรับฟังความคิดเห็นที่เสนอว่า ควรกำหนดความรับผิดของภาคธุรกิจตามหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎหมายด้วย[๒๗]

๓.๖.๒ การสูญเสียและความเสียหาย (Loss and Damage) ร่างพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดกลไกเฉพาะสำหรับจัดการกับการสูญเสียและความเสียหาย (Loss and Damage) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งประเด็นนี้เป็นหนึ่งในสามเสาหลักของการดำเนินการด้านสภาพภูมิอากาศภายใต้ข้อตกลงปารีส[๒๘] ควบคู่ไปกับการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว การสูญเสียและความเสียหายนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงความเสียหายทางเศรษฐกิจที่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการสูญเสียที่ไม่ใช่เชิงเศรษฐกิจ (Non-economic losses) ด้วย อาทิ การสูญเสียระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการสูญเสียมรดกทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชุมชน[๒๙] กสม. เห็นว่าการสูญเสียและความเสียหายนี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยตรง จึงเห็นควรกำหนดกลไกเฉพาะเพื่อจัดการกับการสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงการเยียวยาที่เป็นธรรมได้ นอกจากนี้ เพื่อให้การเยียวยาการสูญเสียและความเสียหายมีความเป็นธรรม กฎหมายควรพิจารณากำหนดให้ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายใหญ่ (Carbon Majors) มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อต้นทุนของความสูญเสียและความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

/๓.๖.๓ การเข้าถึง...

---

[๒๕] UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs), Principle ๑๗

[๒๖] Ian Fry. (๒๐๒๓). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change (A/๗๘/๒๕๕). United Nations. และโปรดดูร่างกฎหมายของฟิลิปปินส์ The Climate Accountability (CLIMA) Act, House Bill No. ๙๖๐๙. Republic of the Philippines, House of Representatives, Nineteenth Congress, Second Regular Session.

[๒๗] การสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนฐานสิทธิมนุษยชน ภาคเหนือ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๗ ณ โรงแรมไอบิส สไตล์ เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ และผ่านระบบออนไลน์

[๒๘] the Paris Agreement, Article ๘.

[๒๙] See supra note ๒๖.

๓.๖.๓ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านภูมิอากาศ ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้กำหนดกลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบขาดช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการฟ้องร้องคดีด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งการฟ้องคดีภูมิอากาศมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ทั้งรัฐและเอกชนต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน และเป็นเครื่องมือส่งเสริมความยุติธรรมระหว่างรุ่น (Intergenerational Justice)[๓๐] จึงเห็นควรกำหนดรับรองสิทธิในการฟ้องคดีด้านสภาพภูมิอากาศ[๓๑] ทั้งนี้ เนื่องจากความยากในการพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กฎหมายควรกำหนดภาระการพิสูจน์และกลไกสนับสนุนการดำเนินคดีไว้เป็นการเฉพาะด้วย[๓๒]

๓.๖.๔ การเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) แม้ร่างพระราชบัญญัติฯ จะมีเป้าหมายมุ่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างพลังงาน แต่กฎหมายกลับไม่ได้บัญญัติรับรองหลักการและกลไกการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) ไว้อย่างชัดเจน ทั้งที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างพลังงาน โดยเฉพาะการลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิล อาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อความมั่นคงทางอาชีพและวิถีชีวิตของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง กสม. เห็นว่า การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวจำเป็นต้องยึดถือหลักสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลาง โดยกฎหมายต้องกำหนดพันธกิจให้รัฐจัดทำมาตรการคุ้มครองทางสังคม ควบคู่ไปกับการยกระดับและปรับทักษะแรงงาน (Reskilling/Upskilling) ตลอดจนส่งเสริมการสร้างงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Jobs) เพื่อรองรับผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นระบบ

๔. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๓/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนไปยังกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ ดังนี้

/๔.๑ บททั่วไป...

---

[๓๐] Ian Fry. (๒๐๒๓). Ibid.

[๓๑] การรับฟังความเห็นในการประชุมห้องย่อยสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี งานสมัชชาสิทธิมนุษยชน ประจำปี ๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ โรงแรมเซ็นทารา ไลฟ์ ศูนย์ราชการและคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

[๓๒] See supra note ๒๖.

๔.๑ บททั่วไป (หมวด ๑)

เพื่อเป็นกรอบในการตีความและกำกับการบังคับใช้กฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติฯ ควรรับรองหลักการสำคัญ สิทธิ และกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ครอบคลุมเรื่องต่อดังนี้

๔.๑.๑ หลักการสำคัญ บัญญัติรับรองหลักความเป็นธรรมด้านภูมิอากาศ หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่น หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่าง

๔.๑.๒ สิทธิเชิงเนื้อหา บัญญัติให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิที่จะอยู่ในภาพภูมิอากาศที่ปลอดภัย สิทธิในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรและได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม สิทธิในวิถีชีวิต วัฒนธรรม และการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยบูรณาการสิทธิดังกล่าวในการดำเนินการด้านการลดก๊าซเรือนกระจก การปรับตัว และการสร้างความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๔.๑.๓ สิทธิเชิงกระบวนการ บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมและการเยียวยาด้านสภาพภูมิอากาศ ดังนี้

๑) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลด้านสภาพภูมิอากาศอย่างกว้างขวาง ทันที และครอบคลุม จึงเสนอให้เพิ่มสิทธิของบุคคลและชุมชน ดังนี้

(๑) สิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามฉุกเฉินด้านสภาพภูมิอากาศโดยทันที รวมถึงได้รับการแจ้งเตือนผ่านระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนได้การสนับสนุนจากรัฐเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งเหตุเฉียบพลันและเหตุแบบค่อยเป็นค่อยไป

(๒) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ข้อมูลการคาดการณ์และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ข้อมูลประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ข้อมูลการดำเนินการของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๒) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสภาพภูมิอากาศอย่างมีความหมายในทุกระดับ จึงเสนอให้เพิ่มสิทธิของบุคคลและชุมชน ดังนี้

(๑) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย แผน โครงการหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านสภาพภูมิอากาศ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำ การนำไปปฏิบัติ การติดตามตรวจสอบ ไปจนถึงการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้ควรกำหนดให้การดำเนินการที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อที่ดิน ทรัพยากร หรือวิถีชีวิตของ

กลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมือง และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จะต้องได้รับความยินยอมที่เป็นอิสระ แจ้งล่วงหน้า และได้รับข้อมูล (Free, Prior, and Informed Consent) จากกลุ่มดังกล่าวก่อนเริ่มดำเนินการ

(๒) สิทธิในการได้รับการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงการส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยั่งยืน และเป็นธรรม

๓) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยา เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงเสนอเพิ่มสิทธิ ดังนี้

(๑) สิทธิของบุคคล ชุมชน หรือองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมหรือสภาพภูมิอากาศ ในการดำเนินคดีรัฐธรรมนูญ คดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือกระบวนพิจารณาใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะในกรณีที่หน่วยงานรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือเพื่อป้องกันความเสียหายร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ แม้จะยังไม่ปรากฏความเสียหายที่ชัดเจนก็ตาม รวมถึงให้มีสิทธิดำเนินคดีแบบกลุ่มตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

(๒) สิทธิของบุคคลและชุมชนในการได้รับเยียวยาจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือจากการดำเนินการใด ๆ เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๔.๑.๔ หน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สิทธิที่รับรองไว้มีผลในทางปฏิบัติ จึงเสนอให้เพิ่มหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

๑) จัดทำ รวบรวม และเผยแพร่ข้อมูลด้านสภาพภูมิอากาศในเชิงรุกอย่างสม่ำเสมอผ่านระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก และไม่มีค่าใช้จ่าย

๒) จัดตั้งและพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าด้านสภาพภูมิอากาศที่เข้าถึงได้โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ

๓) จัดให้มีและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจด้านสภาพภูมิอากาศ

๔) ลดอุปสรรคและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะด้านสภาพภูมิอากาศ หรือสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบซึ่งมีฐานะยากจน

๕) ฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิมมากที่สุด และมีหน้าที่ดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่รัฐได้ใช้ไปจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบที่แท้จริง

/๖) จัดให้มี...

๖) จัดให้มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและจากการดำเนินการใด ๆ เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๗) สนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพของบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทรัพยากรที่จำเป็นในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๘) ดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกัน ควบคุมและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และพัฒนาขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๙) คุ้มครองและให้ความช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง รวมถึงเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีรายได้น้อย ให้สามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายนี้ได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น

๔.๒ เป้าหมาย แผน และคณะกรรมการ

๔.๒.๑ เป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย (หมวด ๒) เพื่อยกระดับเป้าหมายให้ท้าทายมากขึ้น และสร้างกลไกที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง จึงเสนอแนะดังนี้

๑) ยกระดับเป้าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ให้บรรลุเร็วขึ้น โดยเห็นควรกำหนดให้บรรลุภายในปี พ.ศ. ๒๕๙๓ (ค.ศ. ๒๐๕๐) ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของหลายประเทศ รวมถึงสหภาพยุโรป ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั้งรุ่นปัจจุบันและอนาคตจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว ยังช่วยยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศ และดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างชาติที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

๒) เพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินงานตามเป้าหมายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณะ พร้อมทั้งกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินความสอดคล้องของงบประมาณประจำปีต่อเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศ เพื่อสามารถตรวจสอบได้ว่าการจัดสรรทรัพยากรของรัฐเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ประกาศไว้หรือไม่

๓) กำหนดให้มีการทบทวนและปรับปรุงเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ โดยเสนอให้ดำเนินการทุก ๕ ปี หรือเร็วกว่านั้นตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปรับเป้าหมายให้มีความท้าทายมากขึ้น (Ambition) และเพื่อให้ทันต่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยควรกำหนดห้ามการ

/ปรับปรุงเป้าหมาย...

ปรับปรุงเป้าหมายในลักษณะที่ลดความท้าทาย เว้นแต่จะมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ถดถอย (Non-regression Principle)

๔) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและทบทวนเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศข้างต้นด้วย

๔.๒.๒ คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (หมวด ๓)

๑) ปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยเพิ่มสัดส่วนของกรรมการจากภาคประชาชนที่มาจากตัวแทนกลุ่มที่มีความหลากหลาย เช่น เกษตรกร ชนเผ่าพื้นเมือง เยาวชน สตรี คนพิการ โดยให้สรรหาผ่านกระบวนการเสนอชื่อคัดเลือกกันเองของแต่ละกลุ่ม

๒) แก้ไขกระบวนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ โดยกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและสุ่มเลือกกรรมการจากทะเบียนดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความเป็นอิสระ โปร่งใส และปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือกลุ่มผลประโยชน์

๓) เพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ในการรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลจากตัวแทนประชาชน

๔.๒.๓ แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (หมวด ๕)

๑) กำหนดให้กระบวนการจัดทำแผนแม่บท ต้องรับฟังและนำข้อมูลและข้อเสนอแนะจากระดับท้องถิ่นมาประกอบการตัดสินใจด้วย เพื่อกลไกเชื่อมโยงแผนงานจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) ควบคู่กับบนลงล่าง (Top-down) เพื่อปิดช่องว่างระหว่างนโยบายระดับชาติกับความเป็นจริงในพื้นที่ ให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

๒) กำหนดให้การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) เป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนแม่บท เพื่อให้มั่นใจว่าแผนแม่บทได้ผ่านการกลั่นกรองความเสี่ยงและมีมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านก่อนการประกาศใช้

๔.๓ การลดก๊าซเรือนกระจก

ปรับปรุงกลไกการลดก๊าซเรือนกระจกให้มีความรัดกุม โปร่งใส และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ดังนี้

๔.๓.๑ ฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจก (หมวด ๖) กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลสำคัญต่อสาธารณะเป็นมาตรฐานหลัก โดยข้อมูลนั้นต้องอยู่ในรูปแบบดิจิทัลที่เข้าถึงง่าย ค้นหาได้สะดวก และเป็นปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที สำหรับการปกปิดข้อมูลใด ๆ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลอันสมควรที่กฎหมายรองรับอย่างชัดเจนเท่านั้น โดยต้องผ่านกระบวนการพิจารณาที่โปร่งใส ไม่ใช่การใช้อำนาจดุลยพินิจอย่างไร้ขอบเขต ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเรื่องการเปิดเผยข้อมูล เช่น ความลับทางการค้า ให้ใช้หลักการชั่งน้ำหนักผลประโยชน์สาธารณะ

/(Public Interest...

(Public Interest Test) โดยหากพิสูจน์ได้ว่าการไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน ให้ถือว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักเหนือกว่าผลประโยชน์ทางธุรกิจ และต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นเสมอ

๔.๓.๒ การลดก๊าซเรือนกระจก (หมวด ๗)

๑) กำหนดให้การจัดทำแผนลดก๊าซเรือนกระจก ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญและสิทธิที่ถูกรับรองไว้ในบททั่วไปด้วย

๒) กำหนดกรอบเวลาการทบทวนแผนลดก๊าซเรือนกระจกให้สอดคล้องกับวาระของเป้าหมายการมีส่วนร่วมที่ประเทศกำหนด (NDC) เพื่อความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน โดยต้องยึดมั่นในหลักการห้ามถดถอย (Non-regression Principle) ซึ่งห้ามปรับลดระดับเป้าหมายหรือความเข้มข้นในการดำเนินงานลงจากเดิม เว้นแต่จะมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับรองรับเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปรับปรุงแผนทุกครั้งจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการการดำเนินงานให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๓) เพิ่มรายละเอียดที่ต้องกำหนดในแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกให้ครอบคลุมมาตรการรองรับผลกระทบมิติทางสังคมและแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) ซึ่งจะช่วยประกันว่าการขับเคลื่อนงานด้านสภาพภูมิอากาศจะดำเนินไปควบคู่กับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

๔.๓.๒ มาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แหล่งกำเนิด กำหนดให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA/EHIA) ต้องมีการประเมินการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วย ซึ่งรวมถึงการปล่อยก๊าซทางตรงจากกิจกรรมโครงการ การปล่อยก๊าซทางอ้อมจากการใช้พลังงาน และการปล่อยก๊าซทางอ้อมอื่น ๆ ตลอดห่วงโซ่อุปทาน และนำผลการประเมินมาใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาทุกระดับสอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ

๔.๓.๓ กลไกกำหนดราคาคาร์บอน

๑) ระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (ETS) (หมวด ๘)

(๑) เพิ่มกลไกทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมในโครงสร้างการกำกับดูแลระบบ ETS ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ กล่าวคือ ตั้งแต่กระบวนการจัดทำและปรับปรุงแผนการจัดสรรสิทธิ การยกร่างระเบียบข้อบังคับ ไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการซื้อขายในตลาด ทั้งนี้ เพื่อสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสร้างความมั่นใจว่าการจัดสรรสิทธิและการบริหารจัดการระบบจะเป็นไปอย่างเป็นธรรม

/(๒) กำหนดให้...

(๒) กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการรับร้องเรียนและตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

๒) ภาษีคาร์บอน (หมวด ๑๐) กำหนดให้กระบวนการกำหนดพิกัดอัตราภาษีต้องผ่านการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) อย่างรอบด้าน และให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้การจัดเก็บภาษีคาร์บอนมีความเป็นธรรมและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ครัวเรือนรายได้น้อย หรือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

๓) คาร์บอนเครดิต (หมวด ๑๑)

(๑) กำหนดให้โครงการคาร์บอนเครดิตที่มีลักษณะหรือที่ตั้งที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นหรือกลุ่มชาติพันธุ์ จะต้องจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมโดยสมัครใจ ล่วงหน้า และได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน (FPIC) จากชุมชนที่ได้รับผลกระทบก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

(๒) กำหนดให้องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) จัดให้มีกลไกการร้องเรียนที่เป็นอิสระ เข้าถึงง่าย และมีประสิทธิภาพ เพื่อทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบและดำเนินการเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการลดก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรองคาร์บอนเครดิต

๔.๓.๔ กำหนดความผิดฐานการฟอกเขียว (Greenwashing) โดยกำหนดให้การแสดงข้อความ โฆษณา หรือกระทำการสื่อสารต่อสาธารณะในลักษณะที่เป็นการบิดเบือน หลอกลวง หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับคุณลักษณะ การได้รับการรับรอง หรือผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ การดำเนินงาน หรือบริการว่าเป็นการลดก๊าซเรือนกระจกหรือเป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ เป็นความผิดและมีโทษปรับอย่างเหมาะสม เช่น การปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกินสิบล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำนั้น แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

๔.๔ การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (หมวด ๑๒)

๔.๔.๑ เพิ่มรายละเอียดแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้แผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศสู่ระดับท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และเท่าทันต่อสถานการณ์วิกฤต ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำแผนเพิ่มเติม ดังนี้

๑) การประเมินผลกระทบแบบบูรณาการและรอบด้าน โดยต้องยกระดับการประเมินให้ครอบคลุมมากกว่ามิติทางกายภาพ โดยผนวกการประเมินผลกระทบด้านสังคม สุขภาพ และสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่แตกต่างกัน

ทางเพศสภาพ เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการต่าง ๆ จะไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและมีความละเอียดอ่อนต่อความต้องการของทุกเพศวัย

๒) การสร้างภูมิคุ้มกันที่เจาะจงต่อกลุ่มเปราะบาง เนื่องจากความสามารถในการปรับตัวของแต่ละกลุ่มประชากรมีความแตกต่างกัน แผนจึงต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองพิเศษสำหรับกลุ่มเปราะบาง โดยวิเคราะห์ความเสี่ยงเฉพาะด้านเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างภูมิคุ้มกันที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละกลุ่ม เพื่อไม่ให้กลุ่มใดถูกทิ้งไว้ข้างหลังในภาวะวิกฤต

๓) การผสานพลังองค์ความรู้ท้องถิ่นและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ การจัดทำแผนจะต้องไม่อิงเพียงวิทยาศาสตร์กระแสหลักเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเคารพและนำภูมิปัญญาท้องถิ่นรวมถึงองค์ความรู้ของกลุ่มชาติพันธุ์และชนพื้นเมือง เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของฐานข้อมูลในการตัดสินใจ เพื่อให้แผนสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และวิถีชีวิตชุมชนอย่างยั่งยืน

๔.๔.๒ การพัฒนาระบบเตือนภัยและจัดการภัยพิบัติที่ครอบคลุม ควรกำหนดให้กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมเป็นแกนหลักในการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) และระบบการจัดการภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมุ่งเน้นการออกแบบระบบที่มีประสิทธิภาพ แม่นยำและครอบคลุมพื้นที่เสี่ยงภัยทั่วประเทศ โดยต้องคำนึงถึงการเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรเปราะบาง เพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนทุกคนจะได้รับข้อมูลแจ้งเตือนที่เข้าใจง่ายและทันท่วงที ซึ่งจะช่วยลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินจากภัยคุกคามทางสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้น

๔.๔.๓ การทบทวนความเสี่ยงเป็นระยะ เพื่อให้แผนงานและมาตรการรับมือมีความสอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่มีความผันผวนสูง ควรกำหนดให้มีการทบทวนผลการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยทุก ๕ ปี หรือทันทีที่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ชุดใหม่ที่มีนัยสำคัญเปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการนี้จะช่วยให้ภาครัฐสามารถปรับปรุงยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันต่อพลวัตของวิกฤตโลกร้อน และสอดคล้องกับมาตรฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด (Best Available Science) ในขณะนั้น

๔.๕ กลไกทางการเงิน

๔.๕.๑ กองทุนภูมิอากาศ (หมวด ๔) เพื่อให้กองทุนภูมิอากาศ สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเสนอแนวทางปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารจัดการกองทุน ดังนี้

๑) สร้างการมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย ด้วยการปรับโครงสร้างคณะกรรมการกองทุนให้มีความสมดุลและรอบด้าน โดยกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก

ภาคประชาสังคม จำนวนไม่น้อยกว่า ๒ คน ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิทธิมนุษยชน หรือการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจของกองทุนจะครอบคลุมมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

๒) กระจายโอกาสการเข้าถึงสู่ท้องถิ่นและกลุ่มเปราะบาง โดยกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนให้ชัดเจน โดยอาจใช้วิธีการกันวงเงินขั้นต่ำ (Earmarking) ของรายได้กองทุน เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ สำหรับสนับสนุนโครงการที่เสนอโดยตรงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน หรือภาคประชาสังคม โดยเน้นรูปแบบเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าเป็นหลัก เพื่อลดภาระและเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบสูงแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการปรับตัวได้จริง

๓) สร้างระบบตรวจสอบและความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนมีหน้าที่และอำนาจในการจัดตั้งกลไกการรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบที่เป็นอิสระและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาในกรณีที่โครงการซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกองทุนก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อสิทธิมนุษยชน ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม

๔.๕.๒ มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม (หมวด ๑๓)

๑) ยกระดับเกณฑ์มาตรฐาน โดยกำหนดให้มาตรฐานการจัดกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Taxonomy) ในทุกระยะ ต้องไม่พิจารณาเพียงแค่มิติด้านสิ่งแวดล้อม แต่ต้องผนวกมาตรการคุ้มครองขั้นต่ำ (Minimum Safeguards) ด้านสังคมและสิทธิมนุษยชนด้วย โดยอ้างอิงมาตรฐานสากลที่สำคัญ ได้แก่ หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) แนวปฏิบัติขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสำหรับวิสาหกิจข้ามชาติ (OECD Guidelines for Multinational Enterprises) รวมถึงสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

๒) เงื่อนไขความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล โดยกำหนดเงื่อนไขให้นิติบุคคลหรือผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งรูปแบบตัวเงินและมิใช่ตัวเงิน จากการดำเนินกิจกรรมตามมาตรฐานนี้ มีหน้าที่ต้องจัดทำและเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานที่ครอบคลุมทั้งมิติสิ่งแวดล้อม สังคม และสิทธิมนุษยชนต่อสาธารณะ โดยข้อมูลดังกล่าวต้องสามารถตรวจวัดค่าได้จริง (Measurable) และผ่านการทวนสอบความถูกต้อง (Verifiable) ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

๓) กำหนดกลไกเรียกคืนสิทธิประโยชน์ โดยกำหนดให้กรณีที่ปรากฏว่านิติบุคคลหรือผู้ประกอบการที่ได้รับประโยชน์ มีการกระทำการอันเป็นการฟอกเขียว (Greenwashing) ให้หน่วยงานของรัฐผู้ให้สิทธิประโยชน์มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือเรียกคืนสิทธิประโยชน์ที่ได้ให้ไปทั้งหมดหรือบางส่วน

/๔.๖ เรื่องที่ยังไม่มี...

๔.๖ ข้อเสนอเพิ่มเติมเพื่อยกระดับความรับผิดชอบและกลไกการเยียวยา

เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติฯ มีความครอบคลุมและเท่าทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน จึงเห็นควรเสนอเพิ่มเติม ๒ ประเด็นสำคัญที่ยังขาดความชัดเจน ดังนี้

๔.๖.๑ กำหนดความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต่อสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดให้นิติบุคคลหรือผู้ประกอบการตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

๑) ดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนและสภาพภูมิอากาศอย่างรอบด้านตลอดห่วงโซ่คุณค่าของตน (Human Rights and Climate Due Diligence) ตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๒) จัดทำและปฏิบัติตามแผนการลดการปล่อยก๊าซฯ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและแผนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศ

๓) ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการตรวจสอบ ป้องกัน และบรรเทาผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนจากกิจกรรมด้านสภาพภูมิอากาศของตน รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสิทธิการปล่อยคาร์บอนและคาร์บอนเครดิต เพื่อไม่ให้การแก้ปัญหาโลกร้อนสร้างปัญหาสิทธิมนุษยชนใหม่

๔.๖.๒ กลไกการจัดการความสูญเสียและความเสียหาย (Loss and Damage)

๑) กำหนดนิยาม "ความสูญเสียและความเสียหาย" ให้ชัดเจนในกฎหมาย โดยหมายถึงผลกระทบเชิงลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกินขีดความสามารถในการปรับตัว (Beyond Adaptive Capacity) ของมนุษย์และระบบนิเวศ ครอบคลุมทั้งภัยพิบัติรุนแรงฉับพลัน (Extreme Events) และภัยที่เกิดขึ้นอย่างช้าๆ (Slow-onset Events) รวมถึงให้ความคุ้มครองความเสียหายทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ (Economic Losses) และมิติที่ไม่ใช่ตัวเงิน (Non-economic Losses) เช่น วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสุขภาพ

๒) กำหนดให้กองทุนภูมิอากาศ มีอำนาจหน้าที่และงบประมาณสำหรับช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ทั้งในรูปแบบตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน โดยครอบคลุมถึงการฟื้นฟูวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายและการตั้งถิ่นฐานใหม่ในกรณีที่ต้องย้ายถิ่นฐานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตลอดจนการฟื้นฟูความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและโครงสร้างทางสังคมในพื้นที่ประสบภัย