

ความรับผิดชอบของรัฐและธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบท ของสิทธิมนุษยชน

The Responsibilities of State and Business for Climate Change in the Human Rights Aspects

อริศรา เหล็กคำ

Arisara Lekkham

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย 57100 ประเทศไทย

School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai Province 57100 Thailand

อีเมลล์: arisara.lek@mfu.ac.th

Email: arisara.lek@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

เป็นที่ยอมรับในปัจจุบันว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชน บทความนี้มุ่งศึกษาความรับผิดชอบของรัฐและธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเด็นของสิทธิมนุษยชน จากการศึกษาพบว่าภายใต้ระบอบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากรัฐมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแล้ว ในประเด็นสิทธิมนุษยชนรัฐยังมีความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ถูกทำลายด้วย สำหรับความรับผิดชอบของธุรกิจต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นพบว่ามีที่ยอมรับในปัจจุบัน แต่ความรับผิดชอบของธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นยังไม่ชัดเจน สำหรับการทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับนั้นพบว่ามีควมพยายามของภาคประชาสังคมที่ฟ้องบริษัทเอกชนให้รับผิดชอบเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านกลไกทางศาล และในกลไกอื่นนอกจากศาล พบว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของบางประเทศได้ประกาศให้ตนเองมีหน้าที่ในการไต่สวนและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, ความรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, ธุรกิจ และสิทธิมนุษยชน, สิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

Abstract

In present, the relationship between impact of climate change and human rights has been recognition. This paper aimed to study the responsibilities of State and business for climate change in human rights aspects. As a result, it found that under the climate change legal regime States have obligations to mitigate their emission of greenhouse gases

and, furthermore, in human rights aspects States have an obligation to protect human rights from climate change damages. In other sides, nowadays business may have responsibilities in human rights, but responsibilities for climate change remain unclear. Moreover, in the implementation of law found that some civil societies attempt to sue businesses to hold accountable for emission of greenhouse gases with remedies in judicial mechanism. Finally, in non-judicial mechanism found that National Human Rights Institutions in some countries declared their roles to investigation and monitor violation of human rights related to climate change.

Keywords: Climate Change, Responsibilities in Climate Change, Business and Human Rights, Human Rights and Climate Change

1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) คือ การเปลี่ยนแปลงลักษณะอากาศเฉลี่ย (average weather) ในพื้นที่หนึ่ง ซึ่งรวมทุกลักษณะที่เกี่ยวข้องกับอากาศ เช่น อุณหภูมิหนาวจัดหรือร้อนจัด ปริมาณฝน ระดับน้ำทะเล ความรุนแรงของลม โดยมีสาเหตุทั้งจากธรรมชาติ เช่น การเคลื่อนที่ของเปลือกโลก ภูเขาไฟระเบิด การเปลี่ยนแปลงแนววงโคจรของโลกรอบดวงอาทิตย์ การเอียงของแกนโลกจากเส้นตั้งฉากกับระนาบการหมุนของโลกรอบดวงอาทิตย์ การแกว่งไป-มาของแกนโลกขณะหมุนรอบตัวเอง เป็นต้น และจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ทำให้ปริมาณก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases หรือ GHGs) ในชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effects) รุนแรงกว่าที่จะเป็นตามธรรมชาติและส่งผลให้อุณหภูมิผิวโลกร้อนขึ้นจนเกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming)¹

ภายหลังจากที่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยืนยันว่ากิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้ทำให้ระดับก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก อันส่งผลให้พื้นผิวและบรรยากาศของโลกร้อนมากขึ้นจนเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศน์ จึงนำมาสู่การจัดทำกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC) เพื่อรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ให้กลับไปสู่ระดับการปล่อยที่ไม่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศและเพื่อให้สิ่งมีชีวิตสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐในระดับที่ต่างกันเพื่อร่วมในการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อ

¹ ดู กรมอุตุนิยมวิทยา. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ. สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560, จาก <https://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=86>

ระบบสภาวะอากาศภายในเวลาที่เหมาะสมกับการให้ระบบนิเวศปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นธรรมชาติ² บนพื้นฐานของหลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน (common but differentiated responsibilities หรือ CBDR) โดยตระหนักว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกรัฐต้องร่วมมือกัน แต่ระดับในการผูกพันของแต่ละรัฐไม่จำเป็นต้องเท่ากัน โดยแต่เดิมพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผูกพันเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น เนื่องจากมองว่าเป็นกลุ่มประเทศที่เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้ก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์เพิ่มสูงขึ้นในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม

ส่วนประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุดนั้น หากถูกจำกัดในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะเป็นการขัดขวางต่อสิทธิในการพัฒนา จึงมีข้อผูกพันเพียงการจัดทำรายงานประจำปี จนพิธีสารเกียวโตได้กำหนดกลไกให้ UNFCCC มีผลในทางปฏิบัติ โดยได้กำหนดยึดหยุ่นไว้ 3 กลไก ประกอบด้วย (1) กลไกการทำงานร่วมกัน (Joint Implementation: JI) ระหว่างประเทศพัฒนาแล้ว³ (2) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM) ที่ให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในภาคผนวกดำเนินโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศนอกภาคผนวกได้⁴ และ (3) กลไกการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emissions Trading: ET) โดยให้ประเทศพัฒนาแล้วในภาคผนวกที่ไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อผูกพันได้สามารถซื้อสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เหลือจากประเทศในภาคผนวกที่ 1 ด้วยตนเองได้⁵ และภายใต้ความตกลงปารีสซึ่งเป็นความตกลงฉบับล่าสุดภายใต้ UNFCCC มีเป้าหมายในการควบคุมอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับระดับก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม และพยายามจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกโดยเฉลี่ยให้อยู่ที่ 1.5 องศาเซลเซียส ผ่านการดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจกที่เปิดให้ทุกประเทศสมาชิกทั้งประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมด้วยการกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ การดำเนินงานด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความร่วมมือในการรับมือกับความสูญเสียและเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁶ สำหรับปัญหาสำคัญประการหนึ่งภายใต้ระบอบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ ในกรณีที่รัฐซึ่งมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่สามารถลดได้ตามเป้าหมาย ไม่มีกลไกในการบังคับให้รัฐนั้นรับผิดชอบ และเปิดช่องให้รัฐนั้นสามารถซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ ส่งผลให้การลดก๊าซเรือนกระจกที่เป็น

² The 1992 United Nations Framework on Climate Change, Article 2 and 3.

³ Kyoto Protocol, Article 6.

⁴ Ibid., Article 12.

⁵ Ibid., Article 17.

⁶ ดู อริศรา เหล็กคำ. “จากกริโอ 1992 สู่อริส 2015 : สาระสำคัญของความตกลงปารีส”. ใน ไพโรจน์ กัมพูสิริ. (บ.ก.), หนังสือที่ระลึกครบรอบการก่อตั้ง 15 ปี สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง หน้า 192-212 . กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา. และ ชีรชัย เกื้อเกตุ. “ความตกลงปารีส: โครงสร้างใหม่ทางกฎหมาย ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 6, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2560). หน้า 27-52.

พันธกรณีให้รัฐต้องผูกพันไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างแท้จริง เพราะรัฐอาจยังคงปล่อยเกินระดับที่ตนเองต้องลดเท่าเดิมหรือมากขึ้น แต่ไปซื้อสิทธิที่เหลือของประเทศที่ปล่อยไม่ถึงระดับได้ อันเป็นกลไกที่บิดเบือนเป้าหมายแห่งพันธกรณี

นอกจากนี้ การปฏิบัติตามพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (mitigation) บางโครงการได้ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมา ดังตัวอย่างที่ปรากฏในรายงานของ John H. Knox ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชน ปี 2015⁷ คือ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ Santa Rita ที่สร้างขึ้นภายใต้กลไก CDM ของพิธีสารเกียวโต มีที่ตั้งในแม่น้ำ Dolores ของกัวเตมาลา⁸ ได้มีชาวบ้านที่พึ่งพิงแม่น้ำดังกล่าวร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าเขื่อน Santa Rita นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมแล้ว ขั้นตอนการก่อสร้างยังเป็นการละเมิดสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวในการปรึกษาหารือ และได้มีการส่งเรื่องดังกล่าวไปยังบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation : IFC) ผู้ร่วมให้กู้เงินในการก่อสร้างเพื่อระงับการจ่ายเงินกู้ ต่อมา IFC จึงได้ระงับการจ่ายเงินกู้โดยรับฟังรายงานการไต่สวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁰

ทั้งหมดนี้ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาภายใต้ระบอบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ทำให้การแก้ไขปัญหาโลกร้อนไม่บรรลุผล และพบว่าการดำเนินการภายใต้กลไกโลกร้อนอาจก่อให้เกิดการปัญหาอื่นตามมา บทความนี้ได้พยายามที่จะนำกรอบด้านสิทธิมนุษยชน มาพิจารณาขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่รัฐไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ตามพันธกรณีที่ตนผูกพันนั้นและส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานนั้น จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อรัฐนั้นหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ได้รับการยอมรับอย่างสากล และเป็นการเพิ่มทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหามหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

⁷ See UNEP, *Climate Change and Human Rights*. (Nairobi: UNON Publishing Service Section, 2015)

⁸ โครงการ Santa Rita เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำเป็นโครงการภายใต้กลไก CDM ที่ขึ้นทะเบียนลำดับที่ 9713 โปรดดู UNFCCC, *Project 9713 : Santa Rita Hydroelectric Plant*. Retrieved November 30, 2017, from <https://cdm.unfccc.int/Projects/DB/CONTEC1375474606.31/view>

⁹ See Carbon Market Watch, *Santa Rita: CDM Hydro Dam in Guatemala*. Retrieved November 30, 2017, from <https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2015/03/Fact-Sheet-FINAL-ENG.pdf>

¹⁰ See Carbon Market Watch, *Closing a (violent) chapter: Santa Rita hydro dam project officially cancelled*. Retrieved November 30, 2017, from <https://carbonmarketwatch.org/2017/11/30/closing-violent-chapter-santa-rita-hydro-dam-project-officially-cancelled/>

นอกจากนี้ เติมภาคธุรกิจและเอกชนไม่มีหน้าที่ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง แต่สามารถเข้าร่วมในโครงการยืดหยุ่นต่างๆ ภายใต้พิธีสารเกียวโตด้วยความสมัครใจ แต่การบรรเทาความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นต้องอาศัยความร่วมมือในทุกภาคส่วนของโลกนี้ซึ่งมีใช้แค่รัฐเท่านั้น และจากการประชุมประจำปีของรัฐสมาชิกในอนุสัญญา UNFCCC ซึ่งเรียกว่า Conference of Parties หรือ COP ครั้งที่ 21 ปี ค.ศ. 2015 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ได้ส่งเอกสารชื่อ “Key Messages on Human Rights and Climate Change” แก่ที่ประชุม โดยเอกสารดังกล่าวได้ระบุให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่ตนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเช่นเดียวกัน¹¹ ดังนั้น ปัจจุบันจึงเริ่มมีการยอมรับว่าธุรกิจอาจมีความรับผิดชอบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บทความนี้จะได้ขยายขอบเขตการศึกษาไปถึงเรื่องความรับผิดชอบของธุรกิจ ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของกฎหมายสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะศึกษาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐและธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของสิทธิมนุษยชนควรที่จะต้องทราบถึงพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่าง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชนก่อน

2. พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่าง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชน

หัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่าง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสิทธิมนุษยชนในระบอบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและระบอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนในรูปของแนวคิดความเป็นมาที่สะท้อนอยู่ในกฎหมายแต่ละระบอบ

2.1 สิทธิมนุษยชนภายใต้ระบอบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิได้ถูกออกแบบให้มีการ ปกป้องสิทธิมนุษยชน การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม หรือ ชดเชยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ เกิดจากการกระทำของปัจเจกบุคคล แต่ก็มีหลักการสำคัญที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน เช่น ในบทบัญญัติ ข้อ 4 และ 6 ได้วางหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนซึ่งถือเป็น รากฐานสำคัญในสิทธิมนุษยชน¹² รวมทั้งหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่น

¹¹ OHCHR, “Understanding Human Rights and Climate Change,” **Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change** (26 November 2015), at 4 (para.8) Retrieved November 30, 2017, from <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>

¹² **The 1992 United Nations Framework on Climate Change**, Article 4 and 6.

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสิทธิมนุษยชนได้ถูกขับเคลื่อนในรูปของประเด็นในที่ประชุมของ COP โดยในการประชุม COP 16 ปี 2010 ได้เกิดความตกลงแคนคูน (Cancun Agreement) ซึ่งเป็นความตกลงฉบับแรกภายใต้กรอบของ UNFCCC ที่ตระหนักว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบเป็นพิเศษ¹³ รวมทั้งการขยายพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกไปยังประเทศกำลังพัฒนาตามความเหมาะสมของประเทศในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งแต่เดิมจำกัดเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่มภาคผนวกของ UNFCCC และพิธีสารเกียวโตเท่านั้น

ต่อมา กลุ่มเครือข่ายนักวิชาการระดับโลกที่ศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (Global Network for the Study of Human Rights and the Environment หรือ GNHRE) ได้ช่วยกันยกร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม COP 21 ในปี 2015 จนแล้วเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2016 มีหลักการสำคัญจำนวน 24 ข้อ ซึ่งเน้นย้ำว่ารัฐและธุรกิจมีหน้าที่ในการคุ้มครองสภาพภูมิอากาศและเคารพสิทธิตามที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้¹⁴ แม้เอกสารฉบับดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันในฐานะสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่เป็นการรวบรวมหลักเกณฑ์บางประการที่อาจจะมีค่ายอมรับว่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งอาจมีผลผูกพันรัฐเป็นการทั่วไป

ท้ายที่สุดนี้ความตกลงปารีสได้กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐสมาชิกในการเคารพพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในอารัมภบท ดังนี้

*“... Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider **their respective obligation on human rights**, the rights to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, person with disabilities and people in vulnerable situations and the rights to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity.”*¹⁵

¹³ The Danish Institute for Human Rights. (2016). *Climate Change A Human Rights Concern*. Retrieved November 20, 2017, from https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/billeder/nyheder/final_dihr_hr_and_cc_paper_3_11_16.pdf

¹⁴ สำหรับรายละเอียดของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สามารถอ่านการวิเคราะห์บทบัญญัติได้ที่ Kisten Davies and et al., “The Declaration on Human Rights and Climate Change: a new legal tool for global policy change” *Journal of Human Rights and the Environment* 8, 2 (2017), pp. 217-253.

¹⁵ The Paris Agreement 2015, Preamble.

2.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้กรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชน

พัฒนาการของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เริ่มภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในปี 2005 โดยเผ่าอินูอิ (Inuit) ที่อาศัยอยู่ในทวีปอาร์กติกบริเวณสหรัฐอเมริกาและแคนาดาได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Commission on Human Rights: IACHR) ว่าผลกระทบที่ตนได้รับจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์ทางวัฒนธรรม ในทรัพย์สิน ในสุขภาพ ในชีวิต ความแข็งแรงของร่างกาย ความปลอดภัย รูปแบบในการดำรงชีพ การพักอาศัย การย้ายถิ่นฐาน และการละเมิดไม่ได้ของที่พักอาศัยซึ่งเป็นสิทธิภายใต้ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศรวมถึงปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์แห่งอเมริกา โดยผลกระทบดังกล่าวอาจเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำในนามของสหรัฐอเมริกาเนื่องจากสหรัฐอเมริกาคือแหล่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกขนาดใหญ่แต่ไม่ได้เข้าผูกพันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ IACHR ได้ปฏิเสธที่จะรับคำร้องโดยให้เหตุผลว่าข้อมูลที่นำเสนอมานั้นไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณาได้ว่าข้อเท็จจริงที่กล่าวหานั้นจะมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับความคุ้มครองโดยปฏิญญาอเมริกา¹⁶ คดีนี้แม้ผู้ร้องเรียนจะถูกยกคำร้อง แต่ผลของการฟ้องคดีก่อให้เกิดการจุดประกายให้ถกเถียงกันในวงการวิชาการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชนจนเกิดเวทีรับฟังเรื่องหลักการของธรรมชาติต่อสิทธิมนุษยชนและภาวะโลกร้อนในวันที่ 1 มีนาคม 2007 ในเวลาต่อมา¹⁷

ในขณะเดียวกัน กลุ่มประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กและประเทศกำลังพัฒนาได้เริ่มมีการเจรจาประเด็นผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม สุขภาพ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่จะได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนจนมีการรับรองปฏิญญาว่าด้วยมนุษย์ในมิติของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกในเดือนพฤศจิกายน 2007¹⁸

¹⁶ Inuit Circumpolar Council Canada, **Summary of the Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omission of the United States**. Retrieved November 30, 2017, from <http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/finalpetitionsummary.pdf>

¹⁷ Borràs, S. (2012). (CEDAT, Universitat Rovira i Virgili). Climate change responsibilities in polar peoples: the Inuit Case, **EJOLT Factsheet No. 44**, p. 4. Retrieved November 30, 2017, from <http://www.ejolt.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/08/FS-44.pdf>

¹⁸ Male's Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change, 2007. Retrieved November 30, 2017, from http://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf

จนปี 2008 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council: UNHRC) ได้จัดประชุมเพื่ออภิปรายประเด็นสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2008 ได้รับรองมติที่ 7/23 ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม โดยมีการรับรองว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาสำคัญของโลกที่เรียกร้องให้ทั้งโลกต้องช่วยกันแก้ไข และ UNHRC ได้มีมติให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชนเพื่อนำเสนอต่อ UNHRC รวมถึงให้นำประเด็นนี้บรรจุในวาระการประชุมของ IPCC ต่อไป¹⁹ ผลของการประชุมในครั้งนี้เป็นการยืนยันว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาของโลกซึ่งทุกฝ่ายต้องช่วยกันแก้ปัญหา และสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กันภายใต้กลไกของสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีผลต่อระบอบกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในการอภิปรายประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับสิทธิมนุษยชนในภายหลัง ต่อมา มัลดีฟส์ได้เสนอรายงานเรื่องสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติภายใต้มติของ HCR ที่ 7/23 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2008²⁰ ที่ได้นำเสนอประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทางกายภาพในด้านของสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิในเชิงกระบวนการ ซึ่งข้อเสนอของมัลดีฟส์ดังกล่าวเป็นข้อมูลตั้งต้นให้กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชนในเวลาต่อมา

วันที่ 15 มกราคม 2009 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เสนอรายงานการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับสิทธิมนุษยชนต่อที่ประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดยอ้างอิงจากรายงานของ IPCC ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้นส่งผลต่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีทั้งผลกระทบโดยตรงจากธรรมชาติ เช่น สภาพอากาศที่เลวร้ายส่งผลกระทบต่อสิทธิในการมีชีวิต หรือผลกระทบโดยอ้อม เช่น ผลกระทบต่อสุขภาพที่เพิ่มขึ้น หรือการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรในพื้นที่เสี่ยง ซึ่งกระทบต่อคนทั้งโลก โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แนวหน้าที่จะได้รับผลกระทบก่อนพื้นที่อื่น และแม้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพียงเล็กน้อยก็ยังมีความเสี่ยงที่พื้นที่ได้รับผลกระทบต่อชีวิตและวิถีชีวิต และในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีความเสี่ยงจะได้รับผลกระทบนั้นมีปัญหาในเรื่องความสามารถในการปรับตัวของประชาชนที่มีฐานะยากจน โดยได้มีการจำแนกกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบเป็นพิเศษประกอบด้วย เด็ก ผู้หญิง ผู้สูงอายุ และ

¹⁹ United Nations Human Rights Council, (2008). **Resolution 7/23 Human Rights and Climate Change.**

Retrieved November 30, 2017, from http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf

²⁰ See **Submission of the Maldives to the Office of UN High Commissioner for Human Rights under**

Resolution HRC 7/23 Retrieved November 30, 2017, from

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/ Maldives_Submission.pdf

บุคคลที่ไร้ความสามารถซึ่งจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับคนกลุ่มนี้ภายใต้การนำแนวทางด้านสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ในการป้องกันและรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นในเชิงรุกไม่ใช่ในฐานะเหยื่อ²¹

ต่อมาในการประชุม COP 21 ปี ค.ศ. 2015 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ส่งเอกสารชื่อ “Key Messages on Human Rights and Climate Change” แก่ที่ประชุม โดยเอกสารดังกล่าวได้ระบุให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่ตนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ²² ซึ่งจะได้ศึกษาในหัวข้อที่ 4

ล่าสุด ปี 2016 นาย John H. Knox ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติได้นำเสนอรายงานเรื่องพันธกรณีในสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับความปลอดภัย ความสะอาด สุขภาพ และการพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ²³ ซึ่งได้กล่าวถึงความรับผิดชอบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของสิทธิมนุษยชนของรัฐซึ่งจะได้ศึกษาในหัวข้อที่ 3

ดังนั้น ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นอาจสรุปได้ดังนี้

1. ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อสิทธิมนุษยชนทั้งทางตรงที่เกิดขึ้นกับตัวบุคคล ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในชีวิต และวิถีชีวิต และทางอ้อม เช่น สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการเข้าถึงน้ำ สิทธิในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นสิทธิมนุษยชนเชิงเนื้อหา และสิทธิมนุษยชนเชิงกระบวนการ ดังนี้²⁴

²¹ United Nations Human Rights Council, (2009). **Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights**
Retrieved November 30, 2017, from <http://www.ohchr.org/Documents/Press/AnalyticalStudy.pdf>

²² OHCHR, “Understanding Human Rights and Climate Change,” **Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change** (26 November 2015), at 4 (para.8)

²³ John Knox, **Report of the Special Rapporteur on the issues of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: Climate change**, UNHRC, 31st Sess, UN Doc A/HRC/31/52 (2016). Retrieved November 30, 2017, from <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/InfoNoteClimateChange.pdf>

²⁴ บทความนี้ได้ลงรายละเอียดในเรื่องผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเด็น ผู้สนใจโปรดดู Siobhan McNerney-Lankford and et al. **Human Rights and Climate Change A Review of the International Legal Dimensions**, (Washington: World Bank, 2011), Chapter II Human Rights Impacts of Climate Change: A Survey of Illustrative Examples และ **Submission of the Maldives to the Office of UN High Commissioner for Human Rights under Resolution HRC 7/23** และ United Nations Human Rights Council, (2009). **Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights**

(1) สิทธิเชิงเนื้อหา ประกอบด้วยสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right to self-determination) สิทธิในการมีชีวิต (right to life) สิทธิในทรัพย์สิน (right to property) สิทธิในอาหาร (right to food) สิทธิในที่อยู่อาศัย (right to housing) สิทธิในสุขภาพ (right to health) สิทธิในน้ำ (right to water) สิทธิในการทำงาน (right to work) และสิทธิในเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอื่นๆ เป็นต้น

(2) สิทธิเชิงกระบวนการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (right of access to information) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (right of participation in decision-making) และสิทธิในการเยียวยา (right to remedy) เป็นต้น

2. มีการจำแนกกลุ่มแนวทางที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งจะต้องได้รับการช่วยเหลือในด้านการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันประกอบด้วยผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น ในพื้นที่ลุ่มต่ำ ใกล้ชายฝั่ง หมู่เกาะขนาดเล็ก ที่จะได้รับผลกระทบจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่มีสภาพอากาศกึ่งแห้งแล้งอาจจะได้รับผลกระทบจากความแห้งแล้ง

3. กลุ่มที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นพิเศษประกอบด้วยเด็ก ผู้หญิง ผู้สูงอายุ คนไร้ความสามารถ ซึ่งต้องเสริมสร้างพลังให้คนกลุ่มนี้ในการรับมือกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง ไม่ใช่ให้หรือเป็นเหยื่อที่ได้รับความเสียหายจากผลกระทบ

4. ในระบอบของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ UNFCCC ไม่ได้มีการบัญญัติประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้โดยตรง แต่ก็มีบางบทบัญญัติที่มีรากฐานมาจากสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน เช่น หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวทีต่างๆ IPCC จึงได้มีการเปิดเวทีให้อภิปรายในเรื่องสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความตกลงปารีสได้มีการรับรองว่าสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความสัมพันธ์กันไว้ในอารัมภบท

5. ในกรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ได้มีพัฒนาการเรื่อยมาในเรื่องการเรียกร้องให้รัฐมีความรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้กลไกของสิทธิมนุษยชน และรวมถึงการระบุให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่ตนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

3. ความรับผิดชอบของรัฐต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบริบทของสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของพันธกรณีของภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามที่ปรากฏในรายงาน A/HRC/10/61 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่

เสนอต่อที่ประชุม COP 21 ได้เน้นย้ำว่า รัฐมีความรับผิดชอบสำหรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน²⁵ โดยรายงานของ John H. Knox ได้จำแนกหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศออกเป็นหน้าที่ตามสิทธิในเชิงกระบวนการ (procedural rights) และหน้าที่ภายใต้สิทธิเชิงเนื้อหา (substantive rights) ดังนี้²⁶

1. หน้าที่ตามสิทธิเชิงกระบวนการ ภายใต้หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐมีหน้าที่ (1) จัดทำการประเมินผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณะ (2) ดำเนินการให้สาธารณะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม และจะต้องคุ้มครองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและรวมกลุ่ม และ (3) ดำเนินการให้มีการเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสม โดย John H. Knox ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่เหล่านี้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ²⁷

2. หน้าที่ตามสิทธิเชิงเนื้อหา รัฐมีหน้าที่ในการรับเอากฎหมายและกรอบสถาบันในการคุ้มครองและตอบสนองต่อการทำลายสิ่งแวดล้อมอันส่งผลต่อสิทธิมนุษยชน รวมถึงการปรับใช้สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ากับบริษัทและองค์กรธุรกิจอื่นเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐตามหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGPs)²⁸ ในเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชนและการเยียวยา ส่วนหน้าที่ในการคุ้มครองอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมรัฐต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายของสังคม เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน²⁹

นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังได้มีการพิจารณาถึงหน้าที่ในระดับภายในประเทศ³⁰ ระดับระหว่างประเทศโดยเฉพาะภายใต้ความตกลงปารีส³¹ พันธกรณีต่อกลุ่มที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศประกอบด้วยผู้หญิง เด็ก และชนพื้นเมืองดั้งเดิม³²

²⁵ Human Rights Council, (2009). Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights, A/HRC/10/61,

²⁶ United Nation Assembly, (2016). Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: Climate Change, A/HRC/25/53.

²⁷ Ibid., pp. 13-16.

²⁸ See United Nations, (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Retrieved November 30, 2017, from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

²⁹ Ibid., pp. 16-17.

³⁰ Ibid., pp. 17.

³¹ Ibid., pp. 17-19.

³² Ibid., pp. 19-20.

จากพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น เมื่อพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมีประเด็นสำคัญสำหรับการพิจารณา 2 ประเด็น ดังนี้

(1) รัฐจะมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รัฐทำหรือไม่ อย่างไร?

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) รัฐจะมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศต่อเมื่อได้กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ (Internationally Wrongful Acts)³³ โดยความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐได้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ

1. ที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำในนามของรัฐ และ
2. เป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐนั้นผูกพันอยู่³⁴

ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นจะเกิดความเสียหายหรือไม่

ดังนั้น ความรับผิดชอบของรัฐต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นต้องปรากฏว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสิทธิเชิงเนื้อหาหรือสิทธิเชิงกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ถือได้ว่าในนามของรัฐ และละเมิดพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐนั้นผูกพันทั้งในกรอบของสนธิสัญญารวมถึงตามที่ผูกพันเป็นการทั่วไปในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาว่าความเสียหายทางกายภาพที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น น้ำท่วมทรัพย์สิน หรือมีผู้เสียชีวิตจากคลื่นความร้อนที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยอัตโนมัติหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณารายงาน A/HRC/10/61 พบว่าผลกระทบทางกายภาพที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ทันที แต่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นถือได้ว่าเป็นการกระทำในนามของรัฐ ซึ่งคดีการฟ้องร้องส่วนมากไม่สามารถพิสูจน์ถึงความ

³³ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001, Article 1.

³⁴ Ibid., Article 2.

เชื่อมโยงได้³⁵ และในรายงานของ John H. Knox ไม่ได้อธิบายประเด็นนี้ แต่พิจารณาความรับผิดชอบของรัฐในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนแทน³⁶

(2) รัฐมีความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือไม่ อย่างไร?

การปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศซึ่งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดังต่อไปนี้³⁷

(1) หน้าที่ในการเคารพ (respect) สิทธิมนุษยชน ที่เรียกร้องให้รัฐต้องละเว้นจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงการใช้สิทธิมนุษยชน

(2) หน้าที่ในการปกป้อง (protect) สิทธิมนุษยชนที่เกิดจากบุคคลที่สาม

(3) หน้าที่ในการส่งเสริม (fulfill) สิทธิมนุษยชน ที่เรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินมาตรการที่จะรับประกันสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคนในสังคม

ดังนั้น รัฐอาจมีความรับผิดชอบในการล้มเหลวที่จะปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ แต่สำหรับความรับผิดชอบของรัฐในการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ในรายงานของ John H. Knox ที่ A/HRC/25/53 ได้อธิบายว่ารัฐมีความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย³⁸ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้รัฐจึงอาจมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่า รัฐสามารถคาดการณ์เห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการปกป้องมิให้ผลกระทบเกิดขึ้น ซึ่งหน้าที่นี้รวมถึงมาตรการในการลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวด้วย แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่ได้เกิดจากการกระทำของรัฐโดยตรงก็

³⁵ Human Rights Council, (2009). Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights, A/HRC/10/61,

³⁶ United Nation Assembly, (2016). Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: Climate Change, A/HRC/25/53.

³⁷ OHCHR, International Human Rights Law Retrieved November 30, 2017, from <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

³⁸ See United Nation Assembly, (2013). Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox, A/HRC/25/53.

ตาม³⁹ โดยองค์ประกอบนี้ได้ปรากฏในเอกสารของศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (Center for International Law หรือ CIEL) เรื่อง “ควันทันและไอควันฐานทางกฎหมายและพยานหลักฐานที่เรียกร้องให้บริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ต้องรับผิดชอบสำหรับวิกฤตการณ์ทางภูมิอากาศ” ในการฟ้องเอกชนให้รับผิดชอบว่าภายใต้กฎหมายละเมิดและกฎหมายสิทธิมนุษยชน ผู้กระทำ (actor) จะมีความรับผิดชอบในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นเมื่อ (1) ความเสียหายนั้นสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า (the ability to foresee a harm) และ (2) มีความสามารถหรือมีโอกาสที่จะหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาความเสียหาย (the ability and opportunity or minimize that harm)⁴⁰ ซึ่งคำว่าผู้กระทำ (actor) นี้ อาจหมายถึงรัฐและธุรกิจก็ได้ แม้เอกสารฉบับดังกล่าวมุ่งหาฐานทางกฎหมายในการฟ้องให้ธุรกิจรับผิดชอบเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี มีกรณีศึกษาที่ฟ้องรัฐให้รับผิดชอบต่อ การป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในคดี *Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands*⁴¹

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้แก่กลุ่มนักสิ่งแวดล้อมชาวดัตช์ชื่อ Urgenda Foundation ร่วมกับชาวบ้าน 900 คน ฟ้องรัฐบาลดัตช์ในการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้มากกว่านี้ โดยรัฐบาลได้แก้ไขเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งผู้ฟ้องอ้างว่าเป็นการละเมิดหน้าที่ในการดูแล (duty to care) ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ศาลในกรุงเฮกมีคำตัดสินในเดือนมิถุนายน 2015 เห็นชอบกับเหตุผลของผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งให้รัฐบาลดัตช์ต้องจำกัดตนเองโดยการลดก๊าซเรือนกระจก 25% จากปี 1990 ให้ได้ภายในปี 2020 และการที่รัฐบาลดัตช์ให้คำมั่นว่าจะผูกพันในการลดก๊าซเรือนกระจกเพียง 17% ไม่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วมในการลดอุณหภูมิโลกไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียส ดังนั้น ศาลจึงสรุปว่ารัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความรุนแรง โดยศาลได้อ้างมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญดัตช์ เป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกของ EU หลักการทั้งหลายภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป หลักไม่ก่อให้เกิดความเสียหายภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ทฤษฎีการละเว้นจากกิจกรรมที่เป็นอันตราย หลักความยุติธรรม หลักการระมัดระวังก่อนล่วงหน้า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบของ UNFCCC และหลักการปกป้องอย่างสูงสุด การระมัดระวังก่อนล่วงหน้า และหลักป้องกันภายใต้นโยบายด้านภูมิอากาศของ EU มาเป็นฐานในการพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่และคำตัดสิน

³⁹ John H. Knox, (2016). Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/31/52, p.9, para.33. and p. 10, para. 37.

⁴⁰ See CIEL. (2017). Smoke and Fumes The legal and Evidentiary Basis for Holding Big Oil Accountable for the Climate Crisis. Retrieved November 20, 2017, from <http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2017/11/Smoke-Fumes-FINAL.pdf>

⁴¹ Ibid., p. 15.

ข้อสังเกตของคดีนี้คือ ในขณะที่ฟ้องร้องกันนั้นความตกลงปารีสยังไม่มีผลบังคับใช้ จึงไม่ได้มีการนำหลักการในความตกลงปารีสมาพิจารณาด้วย และคดีนี้เป็นการฟ้องโดยอาศัยพันธกรณีภายใต้ระบอบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นหลัก ไม่ใช่โดยอาศัยกลไกด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง นอกจากนี้คดีนี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นรูปแบบใหม่ในการนำมาใช้กับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ตรวจสอบนโยบายรัฐโดยกลไกทางศาล

ประเด็นต่อมา ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของสัดส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จะพิสูจน์ได้อย่างไรว่าความเสียหายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้นรัฐใดควรต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากทุกรัฐได้ร่วมกันปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทั่วโลก

กรณีนี้ในรายงานของ John H. Knox เห็นว่าทุกคนในโลกล้วนมีส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะเรียกให้ทุกคนรับผิดชอบ แต่จำเป็นจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย⁴² พร้อมทั้งยกตัวอย่างคำพิพากษาในศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปที่เป็นบรรทัดฐานแก่ศาลอื่นๆ ในการนำแนวทางการพิจารณาประเด็นเรื่องความรับผิดชอบในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากภัยพิบัติ ในกรณีที่เกิดโคลนถล่ม (mudslides) ในเมือง Tyrnauz⁴³ ซึ่งคร่าชีวิตผู้อยู่ในเมืองจำนวนมาก แม้รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้ทำโคลนถล่มโดยตรง แต่ศาลเห็นว่ารัฐบาลอาจมีความรับผิดชอบในการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันประชาชนที่อยู่ในเขตอำนาจตน⁴⁴ และรัฐบาลต้องออกแบบกรอบทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันอันตรายต่อสิทธิในชีวิตจากภัยพิบัติทางธรรมชาติเช่นเดียวกับอันตรายจากกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งศาลชี้ว่าปัจจัยที่สัมพันธ์ให้รัฐมีหน้าที่รวมถึงกรณีการที่รัฐสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าจะเป็นอันตรายซึ่งพิจารณาจากการที่รัฐได้มีการได้สวนและทำการศึกษาภายในอำนาจตามกฎหมายภายในของรัฐแล้ว ซึ่งผู้มีอำนาจจะต้องเคารพสิทธิในการให้ข้อมูลข่าวสารรวมถึงการจัดเตรียมระบบการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า โดยศาลเห็นว่าผู้สูญหายภายใต้สถานการณ์เช่นนี้อาจเรียกให้รัฐ

⁴² John H. Knox, (2016). Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/31/52, p.9, para.34.

⁴³ European Court of Human Rights, *Budayeva and others v. Russia*, application. No. 15339/02 (2008). Available from www.echr.coe.int. in UN Environment. *The status of Climate Change Litigation: A Global Review*. (Nairobi: UNON Publishing Services Section, 2017), p.10, para. 37.

⁴⁴ John H. Knox, (2016). Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/31/52, p.10, para. 37.

มีความรับผิดชอบได้ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการเตรียมการอย่างเหมาะสมในสถานการณ์ภัยพิบัติด้วยการกำหนดกรอบทางกฎหมายในการปกป้องสิทธิในชีวิตอย่างเหมาะสม⁴⁵

ประเด็นต่อมาคือ เรื่องการใช้เขตอำนาจรัฐนอกดินแดน (extraterritorial) มีคำถามว่าจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดในการที่รัฐจะนำพันธกรณีในการปกป้องสิทธิมนุษยชนไปปรับใช้นอกเขตอำนาจรัฐในกรณีของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในรายงานของ John H. Knox สรุปว่าเป็นเรื่องที่ซับซ้อน⁴⁶ อย่างไรก็ดี ในบริบทของสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้มีแนวคิดให้รัฐมีความรับผิดชอบข้ามพรมแดน ในกรณีที่เกิดการกระทำหรือละเว้นการกระทำในนามของรัฐกระทบต่อการเคารพ การปกป้อง และการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ⁴⁷ แม้จะไม่ใช่แนวคิดที่มุ่งใช้กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยตรง แต่อาจมีความสัมพันธ์กับหากมีการดำเนินการภายใต้ระบอบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่ต้องมีการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำและเป็นโครงการด้านพลังงานหมุนเวียนที่นำมาใช้ทดแทนพลังงานจากฟอสซิลอันเป็นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นตามมา รัฐที่ซื้อไฟฟ้าอาจมีความรับผิดชอบข้ามพรมแดนได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปแนวคิดในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในมุมมองของสิทธิมนุษยชนได้ดังนี้

1. ภายใต้กลไกของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังไม่สามารถแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ผล จึงมีแนวคิดในการนำกรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนมาช่วยอุดช่องว่าง
2. ภายใต้กลไกการลดก๊าซเรือนกระจกของกฎหมายเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นอื่นๆ ตามมา จึงจำเป็นต้องพิจารณาสิทธิมนุษยชนร่วมกับการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยตระหนักว่าสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน
3. หน้าที่ของรัฐในการลดก๊าซเรือนกระจก และการรับมือกับความสูญหายหรือเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้ระบอบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจนำมาซึ่งฐานในการฟ้องคดีต่อรัฐเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ภายใต้หน้าที่ในการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

⁴⁵ Ibid., p.10, para. 38.

⁴⁶ Ibid., p.11, para. 41.

⁴⁷ See Maastricht Principles on Extraterritorial Obligation of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights

4. หน้าที่ของรัฐในการดำเนินมาตรการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐจำเป็นต้องจำแนกกลุ่มบุคคลที่มีความเปราะบางหรือเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากกว่ากลุ่มอื่นออกมา และดำเนินมาตรการเชิงรุกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเหล่านี้ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

5. มีการยอมรับว่ารัฐมีความรับผิดชอบในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จากพันธกรณีนี้ทำให้รัฐมีหน้าที่หลีกเลี่ยงจากสิ่งที่คาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าผลจะก่อให้เกิดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งจะส่งผลต่อการใช้สิทธิมนุษยชน และรัฐมีหน้าที่ในการปกป้องมิให้ผลกระทบเกิดขึ้น รวมทั้งต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ภายในเขตอำนาจรัฐในการป้องกันผลกระทบเหล่านี้ แต่ทั้งนี้ ความรับผิดชอบดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการทำและผลในแต่ละกรณีไป

6. พันธกรณีของรัฐภายใต้กฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชนนี้ขึ้นอยู่กับสนธิสัญญาที่รัฐเหล่านั้นผูกพัน รวมถึงกรณีที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการบรรเทาผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหากไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐ

7. กรณีที่สภาพภูมิอากาศถูกทำลายไม่ว่ารัฐกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรง

8. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกระทบทั่วโลกโดยไม่ถูกจำกัดภายใต้ดินแดน แต่ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีสิทธิมนุษยชนยังถูกจำกัดเพียงในเขตอำนาจรัฐเท่านั้น ส่วนแนวคิดในการเรียกร้องให้รัฐมีความรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐเริ่มปรากฏ แต่สำหรับกรณีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนอกเขตอำนาจรัฐยังไม่แน่ชัด และจำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

9. บทความนี้ยังขาดการวิเคราะห์ถึงสถานะทางกฎหมายของหลักการดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาในรายละเอียดแต่ละหลักการต่อไป

4. ความรับผิดชอบของธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในมุมมองของสิทธิมนุษยชน

แนวคิดในการให้ภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเมื่อพิจารณากรอบของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแม้จะไม่ได้เป็นพันธกรณีที่ผูกพันภาคธุรกิจโดยตรง แต่ภายใต้กลไกการลดก๊าซเรือนกระจก เช่น JI, CDM, ET หรือ REDD+ นั้น เป็นกลไกเพื่อธุรกิจในการดำเนินโครงการที่ลดก๊าซเรือนกระจกโดยรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลผ่านนโยบายและกฎระเบียบของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแต่มีติของการลดก๊าซเรือนกระจกเพียงอย่างเดียวอาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นตามมาซึ่งธุรกิจควรคำนึงถึงมิติด้านสิทธิมนุษยชนควบคู่ด้วยมิเช่นนั้นอาจถูกฟ้องคดีได้

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่ให้ภาคธุรกิจรับผิดชอบในการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นได้เริ่มพัฒนามา ไล่เลี่ยกับพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชนในบริบทที่ผูกพันรัฐ โดยริเริ่ม ในปี 2005 เมื่อ UNHRC ได้แต่งตั้ง Professor John G Ruggie ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ ให้ช่วยระบุและจำแนกมาตรฐานในการกำหนดความรับผิดชอบของบริษัทข้ามชาติและองค์กรธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จนในปี 2008 ได้มีการนำเสนอกรอบในเรื่องการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา ต่อ UNHRC และพัฒนามาเป็นหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights หรือเรียกว่า UNGPs)⁴⁸ ซึ่งได้รับการรับรอง อย่างเป็นเอกฉันท์ในที่ประชุม UNHRC เมื่อเดือนมิถุนายน 2008⁴⁹ หลักการนี้เป็นกรอบสำหรับรัฐในการ ควบคุมให้ภาคเอกชนหรือธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน โดยภาคธุรกิจทุกระดับควรหลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิ มนุษยชนผู้อื่นและควรแก้ไขผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ได้มีประเด็นการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาเกี่ยวข้อง

สำหรับความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต่อการเคารพสิทธิมนุษยชนหมายถึงสิทธิมนุษยชนที่ได้รับ การยอมรับในระดับระหว่างประเทศ แม้จะไม่ได้มีผลทางกฎหมายโดยตรงกับภาคธุรกิจ แต่ความรับผิด ของภาคธุรกิจขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ⁵⁰ ซึ่งได้กำหนดหลักการให้รัฐดำเนินการ 3 ประการ ดังนี้⁵¹

1. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (protect) โดยรัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดสิทธิ มนุษยชนจากองค์กรของรัฐ รวมถึงองค์กรภาคธุรกิจด้วยการ (1) บังคับใช้กฎหมาย (2) ประกันว่ากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจจะต้องไม่เป็นอุปสรรคและต้องส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (3) การจัดให้มีแนวปฏิบัติที่มี ประสิทธิภาพ และ (4) การสนับสนุนให้ภาคธุรกิจกำหนดวิธีการรับมือกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

⁴⁸ See United Nations, (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. Retrieved November 30, 2017, from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

⁴⁹ Human Rights Council, (2009). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights, A/HRC/10/61* Retrieved November 30, 2017, from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement>

⁵⁰ See United Nations, (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*.

⁵¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *หลักการชี้แนะ เรื่อง สิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจ ตาม กรอบงานขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา*. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรุงเทพมหานครศึกษาวิจัย จำกัด, 2557), หน้า 21-72. Retrieved November 30, 2017, from <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/ebook/E08289/ebook.html#p=76>

2. การเคารพสิทธิมนุษยชน (respect) ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคธุรกิจมีหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยหลีกเลี่ยงที่จะละเมิด และดูแลผลกระทบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ตนมีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับนโยบายขององค์กร และการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน รวมถึงการประเมินผลกระทบในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน ประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน มีการจัดทำตัวชี้วัดและประเมินผลสัมฤทธิ์ การจัดทำรายงาน การเปิดเผยข้อมูล ความโปร่งใสและการสื่อสารต่อสาธารณะ

3. การเยียวยา (remedy) ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น รัฐจะต้องจัดให้มีการเยียวยาที่เหมาะสม รวมทั้งเรียกร้องให้ภาคธุรกิจจัดช่องทางในการร้องเรียนและเยียวยาเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นไม่ว่าจะโดยกิจการนั้นเอง หรือการรวมกลุ่มภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องซึ่งได้รวมกันเป็นสมาคมธุรกิจ

ดังนั้น แม้ UNGPs จะไม่ได้ครอบคลุมถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับสิทธิมนุษยชนไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อสิทธิมนุษยชนมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว ภาคธุรกิจจึงมีหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในทุกกระบวนการทำธุรกิจ โดยการหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเยียวยา (remedy) ความเสียหายต่อเหยื่อที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับการป้องกันผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นจากภาคธุรกิจได้ รวมถึงการเรียกร้องค่าเสียหายจากกิจกรรมที่ธุรกิจมีส่วนร่วมให้เกิดผลกระทบ ซึ่งแนวคิดภายใต้กรอบนี้ยังไม่ชัดเจนว่าธุรกิจจะมีความรับผิดชอบอย่างไร รวมถึงการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ต่อมาในปี 2015 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ได้ส่งเอกสารชื่อ “Key Messages on Human Rights and Climate Change” ในการประชุม COP 21 ยืนยันว่านอกจากรัฐมีความรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแล้ว ภาคธุรกิจก็มีความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน ดังนั้น ธุรกิจจึงมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อผลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และพยายามในการปรับตัวด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง⁵² อย่างไรก็ตาม เอกสารฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดหน้าที่สำหรับภาคธุรกิจไว้โดยตรง แต่พยายามเรียกร้องให้รัฐดำเนินการออกนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการในการทำให้อย่างมั่นใจได้ว่าการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวได้พยายามดำเนินการอย่างเหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติ และสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนโดยเน้นให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกัน

⁵² OHCHR, “Understanding Human Rights and Climate Change,” at 4 (para.8).

อย่างไรก็ดี รายงานของ UNEP ได้ขยายรายละเอียดในเรื่องความรับผิดชอบของธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบของ UNGPs ดังนี้⁵³

1. ธุรกิจควรต้องเคารพสิทธิมนุษยชนโดยการหลีกเลี่ยงที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชนแก่ผู้อื่นผ่านทางกิจกรรมของตน และแก้ไขผลกระทบเมื่อเกิดขึ้น

2. สิทธิมนุษยชนที่ธุรกิจควรต้องเคารพ อย่างน้อยคือสิทธิที่ถูกรับรองไว้ในตราสารสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) และหลักการเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานที่ได้เขียนไว้ในปฏิญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ทำงาน

3. เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ตนมีความรับผิดชอบ ธุรกิจจะต้องออกนโยบายและกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับธุรกิจทุกขนาดและสภาพแวดล้อมของธุรกิจโดยปกป้องสิทธิมนุษยชนในทุกกระบวนการที่ธุรกิจดำเนินการ

4. ธุรกิจควรตรวจสอบประเมินการปฏิบัติตามความรับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชน โดยนำหลักการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human rights due diligence) ไปปรับใช้

5. ในกรณีที่ธุรกิจถูกระบุว่ามีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดหรือมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดผลกระทบ ธุรกิจควรต้องจัดเตรียมหรือให้ความร่วมมือในการเยียวยาผ่านกระบวนการที่สอดคล้องกฎหมาย

แม้แนวคิดเกี่ยวกับการให้ธุรกิจมารับผิดชอบในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะยังไม่ชัดเจน แต่ปัจจุบันได้มีการฟ้องร้องคดีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change litigations) จำนวนมาก โดยมีรายงานผลการศึกษาในระหว่างปี 2014 – 2017 เกี่ยวกับการฟ้องคดีด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใน 24 ประเทศ พบว่าที่มีการฟ้องในสหรัฐอเมริกาจำนวน 654 คดี และฟ้องนอกสหรัฐอเมริกา 230 คดี⁵⁴ ที่ฟ้องรัฐและภาคธุรกิจทั้งผ่านกระบวนการทางศาลและกระบวนการอื่นที่มีใช้ ศาล เช่น ภายใต้อาณัติสิทธิมนุษยชน ซึ่งผู้ฟ้องส่วนใหญ่เป็นประชาชนและภาคประชาสังคม และมีทั้งฟ้องบนพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁵⁵ สำหรับการฟ้องภาคธุรกิจ

⁵³ UNEP. *Climate Change and Human Rights*, p. 29.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁵⁵ รายงานของ UNEP ปี 2017 เรื่องการทบทวนสถานะคดีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก อธิบายว่าประเด็นในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถจำแนกกลุ่มคดีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ 5 กลุ่ม ดังนี้

(a) ฟ้องรัฐบาลให้ปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐบาลผูกพัน

(b) ความเชื่อมโยงระหว่างผลกระทบจากการสกัดทรัพยากรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความสามารถในการกลับคืนสู่สภาพเดิม

ในการให้รับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บทความนี้ขอเสนอการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนบริษัทผู้ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ขนาดใหญ่ผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นกลไกที่มีใช้ศาลเป็นกรณีศึกษา ในคดี *In re Greenpeace Southeast Asia and Others*⁵⁶

เมื่อเดือนกันยายน 2015 กลุ่ม Greenpeace Southeast Asia ร่วมกับภาคประชาสังคมฟิลิปปินส์จำนวน 13 องค์กรและบุคคลธรรมดา 18 คน ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟิลิปปินส์ ขอให้ไต่สวนบริษัทที่ปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ขนาดใหญ่ว่ามีความรับผิดชอบต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

บริษัทที่ถูกร้องเรียนจำนวน 47 รายชื่อประกอบด้วยบริษัทนักลงทุนที่เป็นเจ้าของน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์จากถ่านหิน และผู้ผลิตซีเมนต์ ซึ่งบริษัทเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มนักลงทุนกว่า 90 ผู้ลงทุนซึ่งเป็นเจ้าของการลงทุนเอง หรือรัฐเป็นเจ้าของ หรือรัฐตั้งบริษัทตัวแทนที่มีรายงานการศึกษาในปี 2013 ว่าเป็นกลุ่มปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มากที่สุดตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ผู้ร้องเรียนจึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟิลิปปินส์ในการไต่สวนบริษัทนักลงทุนที่เป็นเจ้าของเชื้อเพลิงฟอสซิลซึ่งประกอบด้วยบริษัท Chevron, ExxonMobil, BP, Shell และ ConocoPhillips

โดยผู้ร้องเรียนอ้างว่าบริษัทเหล่านี้มีส่วนร่วมในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกแต่ล้มเหลวในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมทั้งหลายรวมทั้งผลิตภัณฑ์ของตน ทั้งๆ ที่บริษัทเหล่านี้มีความสามารถในการดำเนินการในส่วนที่ตนเกี่ยวข้องได้และบริษัทเหล่านี้รู้ว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดอันตราย ซึ่งเป็นการละเมิดหรือคุกคามว่าจะละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวฟิลิปปินส์ตามที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 1987 และยังเป็นการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ฟิลิปปินส์ลงนามไว้ นอกจากนี้ยังเป็นการละเมิดต่อสิทธิใน

(c) การปล่อยก๊าซเรือนกระจกเฉพาะรายมีความใกล้ชิดต่อสาเหตุในการก่อให้เกิดผลกระทบอันทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(d) ความรับผิดชอบในกรณีล้มเหลวที่จะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(e) การนำทฤษฎี public trust มาปรับใช้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โปรดดู UN Environment. **The status of Climate Change Litigation: A Global Review.** pp. 14.

⁵⁶ LexisPSL. “Climate change litigation – Philippines investigates carbon majors’ responsibility for human rights breaches” Retrieved November 20, 2017, from

<http://www.greenpeace.org/international/Global/international/documents/climate/Climate%20change%20litigation%E2%80%9494Philippines%20investigates%20carbon%20majors%E2%80%9999%20responsibility%20for%20human%20rights%20breaches.pdf>

สุขภาพ และความสมดุลระหว่างสุขภาพสิ่งแวดล้อม โดยผู้ร้องเรียนเรียกร้องให้คณะกรรมการฯ หาข้อเท็จจริงว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเกิดกรดในทะเลเป็นอันตรายหรือเพิ่มความเสี่ยงที่จะเป็นอันตรายต่อประชาชนฟิลิปปินส์โดยทั่วไป รวมถึงความเสี่ยงต่อสภาพอากาศที่เลวร้ายเช่นไต้ฝุ่นไต้ฝุ่นที่ยื่นที่ฆ่าชีวิตผู้คนกว่า 6,000 คน ในปี 2013 และที่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ปรากฏว่ามีกลุ่มที่ได้รับอันตรายเป็นพิเศษในหมู่เกาะ Alabat จังหวัด Quezon ที่จะต้องอพยพออกจากที่อยู่อาศัยเนื่องมาจากระดับน้ำทะเลสูงขึ้น และได้รับผลกระทบในการจับปลาและผลผลิตทางการเกษตรที่ลดลง โดยผู้ร้องเรียนตระหนักว่าไม่อาจเรียกร้องให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งเฉพาะเจาะจงในการรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อคนฟิลิปปินส์จึงฟ้องบริษัทที่ปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ทั้งหลายที่ได้ดำเนินกิจกรรมที่ปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันให้มีความรับผิดชอบ โดยให้คณะกรรมการฯ พิจารณาความรับผิดชอบภายใต้กรอบของ UNGPs ว่าบริษัทมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในกิจกรรมที่บริษัทมีส่วนร่วมและล้มเหลวที่จะป้องกันผลกระทบนั้น

หลังจากนั้นในเดือนธันวาคม 2015 คณะกรรมการฯ ได้เริ่มไต่สวนตามคำร้อง และพบว่าเมื่อมีเพียง 10 บริษัทที่คณะกรรมการฯ ที่มีที่ตั้งในฟิลิปปินส์เท่านั้นที่มีอำนาจในการไต่สวน ต่อมาวันที่ 27 กรกฎาคม 2016 ได้เรียกให้บริษัทที่ถูกร้องเรียนส่งคำตอบที่ถูกร้องเรียนและข้อวิจารณ์ภายใน 45 วันนับแต่ได้รับคำร้องเรียน ปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการไต่สวนของคณะกรรมการฯ

การฟ้องคดีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้กลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนี้เป็นการพยายามที่จะนำธุรกิจที่มีส่วนร่วมต่อการก่อให้เกิดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมารับผิดชอบต่อภายใต้กรอบของ UNGPs ในหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน ถือเป็นก้าวที่สำคัญในการนำหลักการทางกฎหมายที่ยังไม่ค้ำประกันทางกฎหมายที่ชัดเจนไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ และสร้างการรับรู้ในสังคมโลกว่าความรับผิดชอบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ใช่สิ่งที่ป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้ที่บริษัทมักจะอ้างว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบต่อเพราะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการดำเนินกิจกรรมของตน ดังนั้น การโยนความผิดให้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่แต่เดิมเป็นเพียงนามธรรมนั้น ปัจจุบันอาจพิสูจน์ให้เกิดความรับผิดชอบได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปได้ดังนี้

1. ภายใต้กรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้นมีการยอมรับให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนและเยียวยาความเสียหาย แต่ยังไม่มีการเฉพาะที่มุ่งให้ภาคธุรกิจรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ตนมีส่วนร่วมอันส่งผลให้เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีพัฒนาการในการฟ้องคดีเพื่อนำทุกภาคส่วนทั้งรัฐและธุรกิจมารับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
2. ความรับผิดชอบของธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับการยอมรับและมีการฟ้องคดีในปัจจุบันบนพื้นฐานทางกฎหมายที่หลากหลาย ทั้งหลักเรื่องละเมิด รวมทั้งสิทธิมนุษยชน ซึ่ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติควรศึกษาความรับผิดชอบของธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะในรายละเอียดต่อไป

5. สรุป

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจจะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยตรงหรือโดยอ้อมได้ การนำกรอบทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนมาพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐและธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะช่วยส่งเสริมให้กลไกภายใต้ระบอบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบรรลุผลมากขึ้น เพราะสิทธิมนุษยชนผูกพันทั้งรัฐและธุรกิจให้ปฏิบัติตามพันธกรณี นอกจากนี้ยังพบว่า การปฏิบัติตามกลไกภายใต้ระบอบของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเอง เช่น โครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำ Santa Rita ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นตามมา ซึ่งรัฐและธุรกิจที่ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต้องใช้ความระมัดระวังอย่างรอบด้านในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการทุกขั้นตอนด้วย

ความรับผิดชอบของรัฐต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในกรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนพบว่ารัฐมีหน้าที่ในเชิงเนื้อหาและหน้าที่ในเชิงกระบวนการในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายและกฎระเบียบในการรับมือการปรับตัวต่อกลุ่มที่เปราะบางที่จะได้รับความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นพิเศษรวมทั้งการรับมือกับความสูญเสียที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ทางด้านความรับผิดชอบของรัฐนั้นพบว่าผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่สามารถถือได้ว่ารัฐละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่ต้องพิสูจน์ถึงระดับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นว่านั้นเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำในนามของรัฐที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นเรื่องที่พิสูจน์ยาก แต่ความรับผิดชอบของรัฐในการเคารพสิทธิมนุษยชนและปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้นสามารถพิจารณาจากการออกนโยบาย กฎระเบียบข้อบังคับที่ป้องกันความเสี่ยงที่จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรงรวมทั้งการเกิดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นการเสี่ยงว่าจะละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งง่ายสำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้รัฐรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้กลไกบังคับภายใต้กรอบกฎหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่มีผลบังคับในกรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี ดังนั้น การฟ้องคดีที่พบบ่อยจะเป็นการฟ้องผ่านศาลภายในประเทศหรือศาลสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค รวมทั้งการร้องเรียนผ่านกลไกอื่นที่มีใช้ศาล เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

สำหรับความรับผิดชอบของธุรกิจต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น แม้ขอบเขตความรับผิดชอบของธุรกิจที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนจะยังไม่ชัดเจน แต่มีความพยายามนำหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนของธุรกิจภายใต้ UNGPs มาใช้พิจารณาในการเรียกร้องให้ธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชนโดยการหลีกเลี่ยงที่จะกระทำการอันเป็นการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเป็นการละเมิดหรือคาดการณ์ได้ว่าจะเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกขั้นตอนการทำธุรกิจ รวมทั้งการเยียวยาในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการดำเนินธุรกิจ ซึ่งต้องอาศัยการฟ้องคดีเพื่อสร้างบรรทัดฐานและความชัดเจนต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมอุตุนิยมวิทยา. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ. สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560, จาก <https://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=86>
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2557). *หลักการชี้แนะ เรื่อง สิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจ ตามกรอบงานขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรุงเทพคลาสสิกสแกน จำกัด
- ธีรชัย เกื้อเกตุ. (2560). ความตกลงปารีส: โครงสร้างใหม่ทางกฎหมาย ในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ. *วารสารรวมคำแห่ง ฉบับนิติศาสตร์*, 6 (2), 27-52.
- อริศรา เหล็กคำ. (2561). จากริโอ 1992 สู่ปารีส 2015 : สาระสำคัญของความตกลงปารีส,” ใน ไพโรจน์ กัมพูสิริ. (บ.ก.), *หนังสือที่ระลึกครบรอบการก่อตั้ง 15 ปี สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง* หน้า 192-212. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- Borràs, S. (2012). (CEDAT, Universitat Rovira i Virgili). Climate change responsibilities in polar peoples: the Inuit Case, *EJOLT Factsheet No. 44*, p. 4. Retrieved November 30, 2017, from <http://www.ejolt.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/08/FS-44.pdf>
- Center for International Environmental Law. (2017). *Smoke and Fumes The Legal and Evidentiary Basis for Holding Big Oil Accountable for the Climate Crisis*. Retrieved November 20, 2017, from <http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2017/11/Smoke-Fumes-FINAL.pdf>
- Danish Institute for International Studies. (2014). *Report on Human Rights Perspectives on Climate Change Adaptation Civil Society Experiences in Cambodia and Kenya*. Denmark: Eurographic Denmark.
- Davies, K. et al. (2017). The Declaration on Human Rights and Climate Change: a new legal tool for global policy change. *Journal of Human Rights and the Environment*, 8 (2), 217-253.
- DIHR and ICAR, (2017). *National Action Plans on Business and Human Rights Toolkit*. Retrieved November 20, 2017, from https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrd_2017/dihr_icar_nap_toolkit_2017_edition.pdf

- Hsieh, N. (2017). Business Responsibilities for Human Rights: A Commentary on Arnold. *Business and Human Rights Journal*, 2 (2), 297-309.
- Human Rights Council (2008). *Resolution 7/23 Human Rights and Climate Change*. Retrieved November 20, 2017, from http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf
- Human Rights Council (2009). *Resolution 10/4 Human Rights and Climate Change*. Retrieved November 20, 2017, from http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf
- Inuit Circumpolar Council Canada, *Summary of the Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omission of the United States*. Retrieved November 30, 2017, from <http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/finalpetitionsummary.pdf>
- Knox, J. (2016) *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: Climate change*, UNHRC, 31st Session, UN Doc A/HRC/31/52. Retrieved November 20, 2017, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2729611
- Okubo, N. (2013). Climate Change Litigation: A Global Tendency. In Ruppel, C. O., (Eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance* (741-758). Germany: Nomos.
- Shelton, D. (2009). *Human Rights and Climate Change*, Buffett Center for International and Comparative Studies Working Paper No. 09-002. Retrieved November 20, 2017, from http://buffett.northwestern.edu/documents/working-papers/Buffett_09-002_Shelton.pdf
- The Danish Institute for Human Rights. (2016). *Climate Change A Human Rights Concern*. Retrieved November 20, 2017, from https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/billeder/nyheder/final_dihr_hr_and_cc_paper_3_11_16.pdf
- The Declaration on Human Rights and Climate Change, 2007
- The Kyoto Protocol

The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligation of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights

The Male's Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change, 2007.

The Paris Agreement, 2015

The United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992

UNEP, (2015). *Climate Change and Human Rights*. Nairobi: UNON Publishing Service Section.

UNEP, (2017). *The Status of Climate Change Litigation A Global Review*. Nairobi: UNON Publishing Service Section.

United Nations, (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*. Retrieved November 20, 2017, from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

Translated Thai References

Meteorological Department. *Climate Change*. Retrieved November 20, 2017, from <https://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=86>

National Human Rights Commission. (2014). *Guiding Principles on Business and Human Rights Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*. Bangkok: Bangkok Classic Scan.

Teerachai Kuakate. (2017). Paris Agreement: The New Paradigm of Climate Change Law. *Ramkhamhaeng Law Journal*, 6 (2), 27-52.

Arisara Lekham. (2018). "From Rio 1992 to Paris 2015 : The Essential Elements of the Paris Agreement," in Pairoj Kampusiri. (Ed.) *The book related to 15th Anniversary of School of Law, Mae Fah Luang University* (pp.192-212) Bangkok: October Prints.

หน่วยงานผู้แต่ง: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย 57100 ประเทศไทย

อีเมลล์: arisara.lek@mfu.ac.th

Affiliation: School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai Province 57100 Thailand

E-mail: arisara.lek@mfu.ac.th