

นโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ข้อมูลพื้นฐาน

นับแต่ปี 2552 แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างจำกัด กับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในปี 2558 ทีมคณะกรรมการระหว่างประเทศเห็นชอบว่า แอมเนสตี้จำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งมากขึ้นในประเด็นนี้ ทั้งในระยะกลางและระยะยาว เชื่อว่าเป็นประเด็นที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับบทบาทของแอมเนสตี้ และโอกาสในการเติบโตและการจัดตั้ง ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังคงไม่ได้ถูกจัดให้เป็นประเด็นเร่งด่วนตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของแอมเนสตี้ระหว่างปี 2559-2562 อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำประเด็นนี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงและเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีการระบุว่าแอมเนสตี้ควร

“ดำเนินงานอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดความเข้าใจภายในองค์กรเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การจัดทำยุทธศาสตร์ และความร่วมมือกับองค์กรภาคีอื่น ๆ”

เอกสารชิ้นนี้จึงมีเป้าหมายให้ข้อสรุปโดยย่อเกี่ยวกับร่างนโยบายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภาพรวมของความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิมนุษยชนกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตัวอย่างการทำงานของแอมเนสตี้ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจนถึงปัจจุบัน และสิ่งที่แอมเนสตี้สามารถทำได้ในอนาคต

สรุป ร่างนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

แอมเนสตี้เรียกร้องรัฐบาลต่าง ๆ ในสามด้าน

1. **ลดการปล่อยคาร์บอน** ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รัฐมีพันธกรณีต้องคุ้มครองการเข้าถึงสิทธิมนุษยชน ให้ปลอดภัยจากอันตรายอันเนื่องมาจากการดำเนินงาน หรือการละเว้นการดำเนินงานภายในดินแดนหรือเขตอำนาจศาลของตน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐ รวมทั้งภาคธุรกิจ ผลกระทบที่เป็นอันตรายและคาดหมายได้จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิทธิมนุษยชน หมายถึงรัฐจำเป็นต้องลดการปล่อยคาร์บอนภายในกรอบเวลาสั้นสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งในระดับประเทศและโดยผ่านความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

2. **ในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** รัฐยังต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือบุคคลและหน่วยงานในเขตอำนาจศาลของตน ให้สามารถปรับตัวเข้ากับผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิทธิมนุษยชนของตนให้เหลือน้อยสุด ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่ารัฐต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อผลกระทบเหล่านี้ เนื่องจากมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากอันตรายอันเนื่องมาจากบุคคลที่สามหรือไม่ก็ตาม

3. **นโยบาย** สิทธิมนุษยชนต้องเป็นหัวใจของการออกแบบและการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการที่ปรับปรุง ที่มุ่งแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะรัฐต้องประกันว่ามาตรการที่มีเป้าประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะไม่เป็นเหตุโดยไม่ตั้งใจให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ เช่น รัฐไม่อาจอ้างว่าต้องคุ้มครองบุคคลจากภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นเหตุในการบังคับขับไล่บุคคล

ภาพรวม: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างไร?

กลไกพิเศษของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนระบุว่า ‘การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหนึ่งในปัญหาท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนที่ยิ่งใหญ่สุดอย่างหนึ่งในยุคปัจจุบัน’ แต่แล้วการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของเราอย่างไรเป็นรูปธรรมอย่างไรบ้าง? จำเป็นต้องสังเกตว่า ปัญหานี้มีระดับความรุนแรงกว้างขวาง อันที่จริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยรวมทั้งหมด อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ปัญหานี้ส่งผลกระทบมากที่สุดต่อสิทธิดังต่อไปนี้

- สิทธิที่จะมีชีวิต
- สิทธิด้านสุขภาพ
- สิทธิด้านที่อยู่อาศัย
- สิทธิที่จะมีมาตรฐานด้านการครองชีพอย่างเพียงพอ
- สิทธิด้านอาหาร
- สิทธิด้านน้ำและอนามัย
- สิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง

ตัวเลขบางประการ... ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิทธิมนุษยชน

‘ประชาชนหนึ่งพันล้านคนอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดในเขตเมือง ซึ่งตั้งอยู่บริเวณเชิงเขาที่เสี่ยงต่อดินถล่มหรือน้ำท่วมจากแม่น้ำ และเสี่ยงภัยอย่างมากหากเกิดภาวะวิกฤตด้านสภาพภูมิอากาศ หากอุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้น 3-4 องศาเซลเซียส อาจส่งผลให้ประชาชน 330 ล้านคนต้องพลัดถิ่นฐานอย่างถาวรหรือชั่วคราวเนื่องจากอุทกภัย ส่วนประชาชนอีก 600 ล้านคนต้องมีสภาพอดอยากหิวโหยภายในปี 2623 หากเราไม่สามารถขัดขวางการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับที่เป็นอันตรายได้...’

คัดจากจดหมายเวียนฉบับที่ 10: แง่มุมด้านสิทธิมนุษยชนของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Circular 10: Human Rights Aspects of Climate Change) ที่เผยแพร่ระหว่างการประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนครั้งที่ 33

ตัวอย่างการทำงานของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในบทนี้เราจะเน้นกิจกรรมที่แอมเนสตี้สำนักเลขาธิการใหญ่และแอมเนสตี้ประเทศต่างๆได้ดำเนินการนับแต่ปี 2558

1. การจัดตั้งคณะทำงานภายใน

ในปี 2558 มีการจัดตั้งคณะทำงานประกอบด้วยตัวแทนจากแอมเนสตี้เก้าประเทศ และเจ้าหน้าที่จากสำนักเลขาธิการใหญ่ ซึ่งล้วนแสดงความสนใจในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยทำหน้าที่เป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูล พิจารณาและให้ความเห็นต่อการจัดทำนโยบาย

2. เรียนรู้และให้ความเห็นต่อภาคประชาสังคมอื่น ๆ ซึ่งทำงานในประเด็นนี้

แอมเนสตี้ได้จัดการพูดคุยในการทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับฮิวแมนไรท์วอตช์ สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (OHCHR) และกลไกพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม

ในปี 2558 แอมเนสตี้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติและองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานและกฎหมายระหว่างประเทศด้านสภาพภูมิอากาศ

จากคำร้องขอของกรีนพีซ สำนักเลขาธิการใหญ่จึงให้คำแนะนำอย่างละเอียดเกี่ยวกับการยื่นจดหมายต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในฟิลิปปินส์ เกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทที่มีการปล่อยคาร์บอนอย่างเข้มข้น ความร่วมมือเช่นนี้มีส่วนช่วยปรับปรุงศักยภาพของแอมเนสตี้เองและขององค์กรภาคี

3. การจัดทำนโยบาย

ในปี 2558 สำนักเลขาธิการใหญ่ได้จัดทำข้อมูลแบบถาม-ตอบฉบับปรับปรุงใหม่ เพื่ออธิบายจุดยืนของเราเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเป็นไปตามคำร้องขอของเอไอฝรั่งเศส ก่อนการประชุมสุดยอดที่กรุงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หลังจากนั้น สำนักเลขาธิการสากลและคณะทำงานภายในยังได้จัดทำนโยบายอย่างละเอียดยิ่งขึ้น และมีการเผยแพร่ให้กับแอมเนสตี้ประเทศต่างๆในเดือนมิถุนายน 2560 และต่อมามีการจัดทำเอกสารที่ระบุถึงนโยบายฉบับสมบูรณ์

ครั้งแรกที่แอมเนสตี้กล่าวถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในรายงานวิจัยของตน คือในรายงาน 'Where Are We Going to Live? – Migration and Statelessness in Haiti and the Dominican Republic' (เราจะไปอยู่ที่ไหน? – การอพยพและภาวะไร้รัฐในเฮติและสาธารณรัฐโดมินิกัน) โดยเป็นการอภิปรายความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความแห้งแล้ง และความไม่มั่นคงด้านอาหาร ท่านสามารถดาวน์โหลดรายงานได้ที่ <https://www.amnesty.org/en/documents/amr36/4105/2016/en/>

4. การรณรงค์กดดันร่วมกับหน่วยงานอื่น

แอมเนสตี้ได้ออกแถลงการณ์ร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ เพื่อเรียกร้องให้รวมประเด็นสิทธิมนุษยชนเข้าไปในปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย อย่างเช่น

- แถลงการณ์ร่วมกับฮิวแมนไรท์วอตช์ – “สิทธิมนุษยชนในความตกลงสภาพภูมิอากาศที่กำลังตกอยู่ในอันตราย – นอร์เวย์ ซาอุดี และสหรัฐฯ ชัดขวางจุดยืนที่เข้มแข็ง” (‘Human Rights in Climate Pact Under Fire – Norway, Saudis, US Blocking Strong Position’) สามารถดูได้ที่ <https://www.hrw.org/news/2015/12/07/human-rights-climate-pact-under-fire>
- แถลงการณ์ร่วมกับกรีนพีซ – “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนผ่านอย่างเร่งด่วนไปสู่การใช้พลังงานหมุนเวียน 100% สำหรับทุกคน” (‘Protection of Human Rights from Climate Change Requires Urgent Shift to 100% Renewable Energy for All’) สามารถดูได้ที่ <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/3033/2015/en/>

5. ปฏิบัติการของแอมเนสตี้ประเทศต่างๆ

แอมเนสตี้บางประเทศได้เริ่มทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับประเทศ โดยมีตัวอย่างดังนี้

- แอมเนสตี้สหรัฐฯ วิจัยการรณาดนตัวของรัฐบาลทรัมป์จากการปกป้องสภาพภูมิอากาศในเดือนเมษายน 2560
- ในปี 2560 แอมเนสตี้แคนาดาเขียนจดหมายถึงรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิทธิมนุษยชน และเน้นถึงพันธกรณีของรัฐบาลในการเคารพ คุ้มครอง และปฏิบัติให้เกิดผลซึ่งสิทธิมนุษยชนในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- แอมเนสตี้นิวซีแลนด์ได้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายปฏิบัติการด้านสภาพภูมิอากาศนิวซีแลนด์ ร่วมกับกรีนพีซนิวซีแลนด์ และได้เข้าร่วมในการเดินขบวนเพื่อสภาพภูมิอากาศของประชาชนเมื่อปี 2558 และได้เขียนข้อมูลในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในบล็อก
- แอมเนสตี้ยังพิจารณาหาทางลดรอยเท้าคาร์บอนของตนเอง และผลกระทบด้านลบอื่น ๆ ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

มองไปข้างหน้า: แอมเนสตี้จะทำอะไรได้บ้าง?

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเชื่อว่าจะสามารถช่วยเพิ่มคุณค่าของงานขององค์กรอื่นในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ ทั้งนี้โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในองค์กร แอมเนสตี้อาจมีบทบาทดังต่อไปนี้

1. พูดมากขึ้นเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แอมเนสตี้จะช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้กับกลุ่มเป้าหมายใหม่ๆ ผ่านการใช้งานสื่อ การรณรงค์สาธารณะ และสิทธิมนุษยชนศึกษา

นอกจากนั้น องค์การด้านสิทธิมนุษยชนยังสามารถร่วมมือกับสาธารณะในลักษณะที่แตกต่างจากองค์การด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านการพัฒนา

กลุ่มสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างเช่น กรีนพีซ แอคชั่นเอด และแคร์ ต่างสนับสนุนอย่างยิ่งให้แอมเนสตี้อมีส่วนรวมมากขึ้นในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. **ให้ความสนับสนุน/ความรู้ต่อหน่วยงานอื่น ๆ** กรีนพีซได้ขอความเห็นด้านกฎหมายจากแอมเนสตี้อหลายครั้งเกี่ยวกับการใช้ข้อโต้แย้งบนพื้นฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนในการทำงานของตน ทั้งยังมีประสบการณ์ร่วมมือกับกลไกตามสนธิสัญญาของสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม กรีนพีซได้ขอความเห็นด้านกฎหมายจากแอมเนสตี้อหลายแห่งที่ทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่เคยมีประสบการณ์เช่นนี้ ส่วนแอมเนสตี้อมีทั้งเครื่องมือและกลไกเพื่อกดดันให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบ หากไม่ดำเนินการอย่างเป็นทางการเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบาย การปรับตัว และการบรรเทาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เราสามารถแบ่งปันความช่วยเหลือเฉพาะด้านเหล่านี้ให้กับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการทำงานของพวกเขา

3. **การร่วมมือมากขึ้นกับองค์กรภาคี** เราจำเป็นต้องพูดคุยมากขึ้นกับองค์กรภาคีเกี่ยวกับขอบเขตการมีส่วนร่วมของแอมเนสตี้อในระยะเวลาดำเนินการตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ขั้นต่อไปและหลังจากนั้น โดยมีทางเลือกต่าง ๆ ดังนี้

- ความร่วมมือที่ใช้ทรัพยากรน้อย โดยแอมเนสตี้อสามารถให้ความเห็นด้านกฎหมายและนโยบายสิทธิมนุษยชนกับองค์กรภาคีประชาสังคมอื่นและส่งเสริมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- แอมเนสตี้อสามารถทำงานวิจัยการรณรงค์กดดัน และการรณรงค์เพื่อชี้ให้เห็นความล้มเหลวอย่างเป็นทางการของรัฐบาลในการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนที่มีต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการฟ้องคดีและการรณรงค์สาธารณะระหว่างแอมเนสตี้อกับองค์กรภาคี