

บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในกระบวนการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้
ภัยทางสภาพภูมิอากาศ ตั้งแต่ปี ค.ศ.2000-2022



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2565

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The role of the UNHCR in formalization of climate refugees norms between 2000 and
2022



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

ในกระบวนการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยทางสภาพ

ภูมิอากาศ ตั้งแต่ปี ค.ศ.2000-2022

โดย

ร.ต.อ.หญิงพิมพ์วิภา ชาโรจน์

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุษบาร์ตัน)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

6480097424 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: UNHCR, Climate refugees, Norm formalization

Phimwipha Charot : The role of the UNHCR in formalization of climate refugees norms between 2000 and 2022. Advisor: Assoc. Prof. NATTHANAN KUNNAMAS, Ph.D.

This independent study aims to study the role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in the formation of climate refugees norms between 2000-2022 in order to analyze the role of UNHCR in climate refugee action and evaluate the role of UNHCR in norm-making process with the conceptual framework to analyze the norm formalization.

According to the study, UNHCR is an international organization that plays a key role as an entrepreneurship of climate refugee norms by raising the issue of protecting climate refugees to the political agenda of the international community, and a leader in human rights groups to create a forum to discuss solutions and to seek concrete mechanisms to protect climate refugees. This has resulted in a norm for the protection of refugees from climate change that has been accepted by the international community and has resulted in a common international agreement. When analyzing the role of UNHCR with the norm formalization conceptual framework, it can be concluded that UNHCR, as a norm entrepreneur, plays a role in framing and raising the issue of climate refugees until it is accepted in the international community and can create a consultation mechanism to cope with such problems successfully.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2022

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยการสนับสนุนจากบุคคลหลายกลุ่มที่ทำให้ผู้วิจัยได้รับแนวทาง และกำลังใจในการเขียนสารนิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ อันดับแรก ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อทำให้งานเขียนฉบับนี้มีความถูกต้องและ สมบูรณ์ และขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์ และ ผศ.ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล ที่ให้ความ คิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อสารนิพนธ์นี้ และขอขอบพระคุณ อ.ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง ผู้ให้คำแนะนำ ผู้เขียนตั้งแต่เริ่มแรกในกำทำสารนิพนธ์ อันดับที่สอง ขอขอบคุณเพื่อนๆ ป.โท ที่ให้ความช่วยเหลือ ให้ คำปรึกษา ให้กำลังใจ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้แก่ผู้เขียน นอกจากนี้ ขอขอบคุณพี่โอ๋ห่มที่เป็น กำลังใจในการเรียน และขอขอบคุณตัวเองที่มีความพยายามจนสารนิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณทุกท่านด้วยใจจริง

พิมพ์วิภา ชาโรจน์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	3
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	3
1.4 ทบทวนวรรณกรรม	3
1.5 กรอบการวิเคราะห์.....	7
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย.....	9
1.6.1 เครื่องมือในการวิจัย.....	9
1.6.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ.....	9
1.6.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ.....	9
1.6.2 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.7 โครงสร้างของสารนิพนธ์	9
บทที่ 2 UNHCR กับการดำเนินงานเรื่องผู้ลี้ภัยทางสภาพภูมิอากาศ.....	11
2.1 ช่วงเริ่มต้น (ค.ศ.2000-2007).....	11
2.2 ช่วงเผยแพร่ประเด็นให้ป็นวาระทางการเมือง (ค.ศ.2007-2010).....	12
2.3 ช่วงองค์กรมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่บรรทัดฐาน (ค.ศ.2011-2016).....	16
2.4 ช่วงเกิดกลไกและเครื่องมือของบรรทัดฐาน (ค.ศ.2017-2022).....	18

บทที่ 3 วิเคราะห์บทบาทของ UNHCR ในกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน..... 21

 3.1 ขั้นที่ 1 Norm Emergence 21

 3.2 ขั้นที่ 2 Norm Cascade..... 25

 3.3 ขั้นที่ 3 Norm Internalization..... 27

บทที่ 4 ส่วนสรุป 29

 บรรณานุกรม..... 33

 ประวัติผู้เขียน 36



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ (Climate Refugees) หรือผู้ลี้ภัยจากสิ่งแวดล้อม เป็นคำที่นิยมใช้เพื่อดึงดูดความสนใจเกี่ยวกับสถานการณ์และความต้องการของผู้ที่ถูกทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยเนื่องจากภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่สถานการณ์และความต้องการของคนเหล่านี้คล้ายคลึงกับสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยทั่วไป เช่น การข้ามพรมแดนหลังจากเกิดภัยพิบัติ ซึ่งต้องการความคุ้มครองและความช่วยเหลือทั้งในระดับภายในรัฐ และระดับระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผลด้านสภาพภูมิอากาศยังไม่ได้ถูกจัดอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งของกฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ จึงยังไม่มีสถานะทางกฎหมายรองรับและคุ้มครองกลุ่มคนเหล่านี้¹ โดยในรายงานของศูนย์เฝ้าติดตามการพลัดถิ่นภายใน (Internal Displacement Monitoring Centre หรือ IDMC) ประจำปี ค.ศ.2022 ได้เผยให้เห็นว่า ผู้ที่ต้องพลัดถิ่นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นมีจำนวนกว่า 23.7 ล้านคน โดยเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศโดยตรง 22.3 ล้านคน และจากภัยพิบัติ 1.4 ล้านคน ซึ่งภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ได้แก่ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก เอเชียใต้ และแอฟริกาใต้ ตามลำดับ และสาเหตุที่ทำให้คนต้องอพยพมากที่สุดคือ พายุและน้ำท่วม² อีกทั้งยังมีการคาดการณ์ว่าจำนวนผู้ที่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเพิ่มขึ้นกว่า 1.2 พันล้านคน ในปี ค.ศ.2050³ และการพลัดถิ่นของคนจำนวนมากนั้นจะนำมาซึ่งความขัดแย้ง ความยากจน วิกฤตการณ์ทางอาหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นปัจจัยที่บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐ⁴

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees หรือ UNHCR) ก่อตั้งขึ้นโดยสมัชชาแห่งสหประชาชาติ เป็นองค์กรหลักที่ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย ที่มีทั้งความสามารถ ประสบการณ์และทรัพยากร มีหน้าที่ช่วยเหลือ

¹ "Environmental Migration," accessed October 23, 2022, <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration>.

² The Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement 2022* (Geneva: Norwegian Refugee Council, 2022). 16.

³ The Institute for Economics and Peace, *The Types of Ecological Threat*, Global Peace Index 2020, The Institute for Economics and Peace (Sydney, 2020). 81.

⁴ Thekli Anastasiou, "Public International Law's Applicability To Migration As Adaptation: Fit for purpose?," in *Climate Refugees* (Routledge, 2018). 188.

ผู้คนที่ต้องสูญเสียที่อยู่อาศัย หน้าที่พัก อาหาร น้ำ และการรักษาพยาบาล รวมถึงปกป้องสิทธิ์ของผู้ลี้ภัยให้เข้าถึงความปลอดภัย ช่วยหาที่อยู่อาศัยใหม่ เพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถสร้างชีวิตใหม่ได้ในระยะยาว โดยมีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 กำหนดไว้ซึ่งอำนาจทางศีลธรรมขององค์กรเป็นการเฉพาะ⁵

ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ได้นิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ให้หมายความถึงผู้ที่เดินทางออกจากประเทศของตน เนื่องจากสงคราม ความรุนแรง การประหัตประหารหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงอื่นๆ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง และด้วยความหวาดหวั่นต่อภัยอันตรายเหล่านั้น ทำให้ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ไม่สามารถกลับไปยังประเทศบ้านเกิดได้ โดย ผู้ที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดได้ อันเนื่องมาจากเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น อยู่นอกเหนือขอบเขตคำนิยาม เป็นผลให้ UNHCR ไม่มีหน้าที่คุ้มครองผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ และหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ซึ่งประเด็นอ่อนไหวต่ออาณัติและอัตลักษณ์ขององค์กร และใช้คำว่า “ผู้พลัดถิ่นที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศ”⁶ อย่างไรก็ตาม สารนิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ” เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการความคุ้มครองของกลุ่มคนเหล่านี้ โดยในสารนิพนธ์นี้จะชี้ให้เห็นว่า UNHCR มีบทบาทในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (Norm Entrepreneurs) เรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ เป็นตัวแสดงหลักในการผลักดันให้ประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศเป็นวาระสำคัญที่ต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาทั้งในเชิงปฏิบัติและในเชิงนโยบายในระบบระหว่างประเทศ มีความพยายามในการสร้างกรอบความร่วมมือกับตัวแสดงอื่นๆ และแสวงหาหลักกฎหมายในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ จนสามารถทำให้เกิดบรรทัดฐานการคุ้มครองผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศได้สำเร็จ แม้ว่าจะไม่มีการนิยาม ลักษณะ หรือขอบเขตของ “ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ” (Climate Refugees) อย่างเป็นทางการภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย⁷

สารนิพนธ์ฉบับนี้จะแสดงให้เห็นบทบาทของ UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (Norm Entrepreneurs) เรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ ในห้วงปี ค.ศ.2000 จนถึง ค.ศ.2022 เพื่อศึกษาว่า UNHCR นั้นให้ความสำคัญต่อประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศอย่างไร และเพื่อวิเคราะห์

⁵ "About UNHCR," United Nations High Commissioner for Refugees, accessed April 20, 2023, <https://www.unhcr.org/about-unhcr>.

⁶ Frank Biermann and Ingrid Boas, "Protecting climate refugees: the case for a global protocol," *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 50, no. 6 (2008): 13.

⁷ Nina Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement," *Journal of International Organizations Studies* 4, no. 1 (2013): 97-102.

ความสามารถของ UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน รวมถึงวิเคราะห์ว่า การสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นอยู่ในระยะใดในกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน

1.2 คำถามการวิจัย

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมีบทบาทอย่างไรในการเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ ในห้วงปี ค.ศ.2000-2022

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาบทบาทของ UNHCR ในฐานะเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยทางสภาพภูมิอากาศ

1.3.2 เพื่อวิเคราะห์ว่าการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นอยู่ในระยะใดในกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน

1.4 ทบทวนวรรณกรรม

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะทบทวนวรรณกรรมให้เห็นว่า UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานในประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นมีบทบาทและข้อจำกัดอย่างไร โดยจะแบ่งงานเขียนออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) งานเขียนที่กล่าวถึงสภาพปัญหาของผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ, 2) งานเขียนที่เห็นว่า UNHCR มีบทบาทสำคัญในการสร้างสถานะผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ, 3) งานเขียนที่แสดงข้อจำกัดของ UNHCR ในการเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐานดังกล่าว

ในส่วนแรก งานเขียนที่กล่าวถึงปัญหาของผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ งานเขียนของ นอร์แมน ไมเออร์ส และ โทมัส โฮเมอร์-ดิกสัน ที่กล่าวว่า ผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงจะผลักดันให้ผู้คนที่ย้ายถิ่นฐานในพื้นที่เสี่ยงต่อการสูญเสียที่อยู่อาศัยถิ่นฐานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อมีผู้ลี้ภัยทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเป็นจำนวนมาก จะทำให้ประเทศผู้รับนั้นเผชิญกับความไม่มั่นคง เนื่องจากจะเกิดความขัดแย้งในการแย่งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีวิตระหว่างผู้ลี้ภัยและผู้ที่มีถิ่นฐานเดิม และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพระหว่างประเทศ⁸ และในงานของ นิโคลัส แวน เอิร์ด ได้ให้ความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีอิทธิพลต่อการเลือกการย้ายถิ่นฐาน และเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ขับเคลื่อนผู้อพยพ และเมื่อปัญหาผู้ลี้ภัยเกิดขึ้นข้ามพรมแดนจะส่งผลกระทบต่อประเทศใกล้เคียงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งอาจ

⁸ Thomas F Homer-Dixon, "On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict," *International security* 16, no. 2 (1991). 5.

นำไปสู่ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ⁹

อย่างไรก็ตาม สถานะของผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงและยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ดังที่ปรากฏในงานของ นิโคล เดอ มัวร์และ อาน คลีเกิร์ต ที่ได้ให้ความเห็นว่า การได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ลี้ภัย หมายความว่าบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการไม่ส่งกลับ ซึ่งมีอยู่ในมาตรา 33 ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และเป็นหนึ่งในผลประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดสำหรับผู้ลี้ภัย ดังนั้น ผู้ลี้ภัยด้านสิ่งแวดล้อมควรมีสถานะเช่นเดียวกับ 'ผู้ลี้ภัยดั้งเดิม' ที่จะไม่ถูกส่งกลับไปยังดินแดนที่ชีวิตหรืออิสรภาพต้องตกอยู่ในความเสี่ยงหรือเผชิญกับสถานการณ์ที่คุกคามต่อชีวิต แม้ว่าผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศจะต้องการความคุ้มครองไม่ต่างไปจากผู้ลี้ภัยดั้งเดิม แต่สิทธิทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจน และผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศที่ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศจะไม่สามารถยื่นคำร้องขอรับความคุ้มครองต่อระบอบการคุ้มครองระหว่างประเทศสำหรับผู้ลี้ภัยได้¹⁰ และในงานของ แมทธิว ลิสเตอร์ ได้ช่วยสนับสนุนข้อคิดเห็นดังกล่าวว่า สิ่งสำคัญในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศคือการสร้างบรรทัดฐานและสถานะให้แก่ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศให้ได้รับความคุ้มครอง และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของผู้ลี้ภัยทางสภาพภูมิอากาศแล้ว มีความเห็นว่ามีลักษณะอยู่ในขอบเขตที่สอดคล้องกับตรรกะของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ¹¹

โดยสรุปแล้วประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นไม่เพียงแต่สร้างข้อกังวลภายในรัฐ แต่ยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด แต่ช่องว่างทางกฎหมายและการคุ้มครองกลุ่มคนเหล่านี้ยังไม่ได้ถูกเติมเต็มและถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นทางการ UNHCR ในฐานะที่เป็นองค์กรโลกาภิบาลที่สำคัญและเป็นตัวแสดงหลักในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยได้มีบทบาทในการสร้างบรรทัด

⁹ Nicholas Van Hear, Oliver Bakewell, and Katy Long, "Push-pull plus: reconsidering the drivers of migration," *Journal of ethnic and migration studies* 44, no. 6 (2018). 930-932.

¹⁰ Nicole De Moor and An Cliquet, "Environmental displacement: A new challenge for European migration policy" (paper presented at the Protecting People in Conflict and Crisis: Responding to the Challenges of a Changing World, 2009). 4-5.

¹¹ Matthew Lister, "Climate change refugees," *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 17, no. 5 (2014). 619-620.

ฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม โดยผู้เขียนจะกล่าวถึงบทบาทของ UNHCR ในส่วนต่อไป

ในส่วนที่ 2 ผู้เขียนจะทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับบทบาทของ UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานในเรื่องผู้ลี้ภัยทางสภาพภูมิอากาศ โดยปรากฏในงานของ นีน่า ฮอลล์ ที่กล่าวว่า UNHCR นั้น เป็นองค์กรเชิงบรรทัดฐานที่ดำเนินการตาม "ตรรกะแห่งความเหมาะสม" (logic of appropriateness) มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและสนับสนุนบรรทัดฐานที่เป็นอัตลักษณ์ขององค์กร นั่นคืออนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และหากจะเปลี่ยนแปลงขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กร บรรทัดฐานนั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาใหม่กับบรรทัดฐานหลักอย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่จึงจะสนับสนุนการขยายขอบเขตหน้าที่ขององค์กร¹² และงานเขียนที่มองว่า UNHCR นั้นมีบทบาทในการเป็นผู้ผลักดันประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้น ปรากฏในงานของ กู๊ดวิน-กิลล์ และ เจน แมคอดัม ที่ได้ชี้ให้เห็นว่า ในช่วงเริ่มทศวรรษที่ 20 นั้น UNHCR นั้นยังไม่มีบทบาทสำคัญในเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากสมาชิกต่างมีมุมมองต่อปัญหานี้แตกต่างกัน รวมทั้งยังไม่มีข้อมูลทางวิชาการที่เพียงพอที่จะเชื่อมปฏิสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุของการย้ายถิ่นฐานกับสถานะโลกร้อนได้อย่างชัดเจน บทบาทของ UNHCR จึงล่าช้าและไม่ได้มีบทบาทหลัก ต่อมา นายอันโตนิโอ กูเตอร์เรส อดีตข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมีความสนใจในเรื่องนี้เป็นการส่วนตัว จึงได้ผลักดันให้ UNHCR มีส่วนร่วมต่อประเด็นนี้อย่างแข็งขัน นำมาสู่พฤติกรรมขององค์กรที่แสดงบทบาทนำมากขึ้น โดย UNHCR นั้นมีความสามารถในการสร้างพื้นที่เจรจาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ หรือปรับปรุงรูปแบบความร่วมมือเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของรัฐ เพื่อเตรียมรับมือต่อความท้าทายของผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และนำไปสู่การพัฒนากรอบความร่วมมือ การประสานกลยุทธ์ระหว่างหน่วยงานมาโดยตลอด UNHCR จะต้องมีบทบาทในด้านนี้ทั้งในเชิงบรรทัดฐานและในเชิงปฏิบัติ เพราะจุดแข็งของ UNHCR คือการคุ้มครอง โดยผลงานชิ้นสำคัญของ UNHCR คือ โครงการ Nansen Initiative ที่สามารถสร้างวาระการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนในบริบทของภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้¹³ อีกทั้งในงานของ นีน่า ฮอลล์ ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของ UNHCR ในทางปฏิบัติ ที่ได้รับมือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เช่น เหตุการณ์สึนามิในเอเชีย

¹² Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 95-96.

¹³ Guy S Goodwin-Gill and Jane McAdam, "UNHCR and climate change, disasters and displacement," *The United Nations Refugee Agency (UNHCR), Geneva, Switzerland* (2017). 11, 25-26.

ค.ศ.2004 เหตุการณ์แผ่นดินไหวในศรีลังกา ค.ศ.2005 เหตุการณ์น้ำท่วมในเคนยา ค.ศ.2005 เหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิสในพม่า ค.ศ.2008 และแผ่นดินไหวในเฮติ ค.ศ.2010 อีกด้วย UNHCR จึงถูกมองว่าเป็นสถาบันที่มีประสพการณ์ มีความสามารถในการรับมือกับเหตุฉุกเฉินได้ โดยสามารถ จัดเจ้าหน้าที่ จัดที่พักพิงและให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนแก่ผู้พลัดถิ่นได้อย่างรวดเร็ว¹⁴ โดยสรุปแล้ว UNHCR มีศักยภาพในการเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน และมีความสามารถในการขยายความคุ้มครอง ไปยังผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศได้ ทั้งในเชิงปฏิบัติและเชิงนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามบทบาทของ UNHCR นั้นยังคงมีข้อจำกัดอยู่ด้วยโดยจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

ในส่วนที่ 3 ผู้เขียนจะทบทวนงานเขียนที่กล่าวถึงข้อจำกัดของ UNHCR ที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยทางสภาพภูมิอากาศ ซึ่งปรากฏในงานเขียนของ เจฟฟ์ คริสป์ และ เอลิน จากอบส์สัน ที่เสนอไปในแนวทางเดียวกันว่า รัฐสมาชิกของ UNHCR ต่างต่อต้านการขยายบทบาทของ UNHCR ในประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ รวมถึงผู้บริจาคหลักของ UNHCR มีความกังวลอยู่เสมอว่าองค์กรจะขยายขอบเขตหน้าที่ โดยมักแสดงความเห็นว่า องค์กรควรกลับไปสนใจ อำนาจหลักในการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา¹⁵ การขาดเจตจำนงจากตัวแทนรัฐสมาชิกจึงเป็นปัญหาสำคัญของการสร้างบรรทัดฐานใหม่ ตัวอย่างเช่น ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของ UNHCR ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2011 UNHCR เรียกร้องให้รัฐต่างๆ ให้คำมั่นว่าจะพัฒนากรอบเชิงบรรทัดฐานที่ครอบคลุมช่องว่างในการคุ้มครองผู้ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ อนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ซึ่งรวมถึงการพลัดถิ่นจากภัยพิบัติ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจาก มีเพียงห้ารัฐเท่านั้นที่ให้คำมั่นสัญญาดังกล่าว และไม่ปรากฏถ้อยคำเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศในเอกสารการประชุม¹⁶ นอกจากนี้ ในงานของ เอลิน จากอบส์สัน ยังได้กล่าวว่า สิ่งนี้คือการแสดงออกถึงการขาดเจตจำนงของรัฐบาลส่วนใหญ่ เนื่องจากประเด็น ผู้ลี้ภัย จะทำให้เกิดความอ่อนไหวต่ออำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐ และเมื่อข้อเสนอบรรทัดฐานของผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองแล้ว ความพยายามในการสร้างบรรทัดฐานจะถูกตั้งคำถาม และกลายเป็นข้อโต้แย้งทางการเมือง¹⁷

¹⁴ Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 96-97.

¹⁵ Jeff Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move," *Refuge: Canada's Journal on Refugees* 26, no. 1 (2009). 73-76.

¹⁶ Elin Jakobsson, "Norm Formalization in International Policy Cooperation: A Framework for Analysis," in *'Climate Refugees'* (Routledge, 2018). 64-66.

¹⁷ Jakobsson, "Norm Formalization in International Policy Cooperation: A Framework for Analysis." 63.

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ประเด็นปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยทางสภาพภูมิอากาศนั้นมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคตและจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ UNHCR เป็นตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทและอำนาจเชิงบรรทัดฐานที่ตระหนักถึงปัญหาและพยายามผลักดันให้เกิดบรรทัดฐาน เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาผลกระทบต่อผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบว่ามีข้อจำกัดคือรัฐสมาชิกยังขาดเจตจำนงทางการเมืองในการทำให้ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศมีสถานะทางกฎหมาย โดยในงานเขียนชิ้นนี้จะนำบทบาทของ UNHCR ในช่วงปี ค.ศ.2000-2022 มาวิเคราะห์ว่าการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศที่ผลักดันโดย UNHCR นั้นอยู่ในระยะใดของกระบวนการสร้างบรรทัดฐานในระดับสากล

1.5 กรอบการวิเคราะห์

ในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนจะใช้ พลวัตของบรรทัดฐาน (Norms Dynamics) มาใช้วิเคราะห์ UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ โดยทฤษฎี สรรสร้างนิยม (Constructivism) นั้นให้ความสำคัญกับการศึกษาพฤติกรรมของตัวแสดง (Actors) และศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแสดงกับสิ่งอื่นๆ เช่น ความคิด (Ideas) อัตลักษณ์ (Identity) และบรรทัดฐาน (Norms) ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social interaction) ซึ่งช่วยในการวิเคราะห์และขยายขอบเขตการศึกษาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้¹⁸

การศึกษาบรรทัดฐานซึ่งถือเป็นพื้นฐานของการสร้างนโยบายและระบอบการปกครองจึงมีความสำคัญ เพราะสิ่งนี้สะท้อนความคิดเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะทำ และค่านิยมใดที่พึงประสงค์ในการปฏิบัติร่วมกัน โดย สตีเฟน ดี คราสเนอร์, อเล็กซานเดอร์ เวนด์, ปีเตอร์ แคตเซนสไตน์, มาร์ธา ฟินเนมอร์ และ แคทริน ชิกคิงค์ ได้นิยามคำว่า บรรทัดฐานไปแนวทางเดียวกันคือ “มาตรฐานพฤติกรรมที่เหมาะสมของตัวแสดงที่มีต่ออัตลักษณ์ใดอัตลักษณ์หนึ่ง โดยให้มุ่งเน้นไปที่ความเหมาะสมของบรรทัดฐานว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดไม่ควรทำ เช่น การค้ายาเสพติดควรถูกจำกัด การศึกษาควรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือแม้แต่การระงับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ดังนั้น บรรทัดฐาน คือสิ่งที่ เป็นมาตรฐานของพฤติกรรมร่วมกันในการกำหนดว่าสิ่งใดควรทำ ไม่ควรทำ โดยบรรทัดฐานที่แตกต่างหลากหลายจะถูกนำมาผ่านกระบวนการสร้างบรรทัดฐานร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อตกลงอย่างเป็นทางการ และถือเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างนโยบายระหว่างประเทศที่แต่ละรัฐจะยอมนำไปปรับใช้

¹⁸ Alexander Wendt, *Social theory of international politics*, vol. 67 (Cambridge University Press, 1999). 7-8.

ร่วมกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางความคิดสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมภายในของรัฐ และสามารถสร้างบรรทัดฐานทางสังคมในรูปแบบใหม่ได้¹⁹

มาร์ธา ฟินเนมอร์ และ แคทริน ซิกคิงค์ ยังได้เสนอว่า พลวัตของการเกิดบรรทัดฐาน (Norms Dynamics) นั้น ต้องพิจารณาถึงสิ่งที่เรียกว่า วงจรชีวิตของบรรทัดฐาน (Life Cycle of Norms) ซึ่งมี 3 ขั้นตอน ดังนี้ ขั้นที่ 1 Norm Emergence คือต้องมีตัวแสดงที่เป็นผู้สนับสนุนให้เกิดบรรทัดฐาน (Norm Entrepreneurs) ซึ่งอาจเป็นปัจเจกหรือองค์กร จุดประกายประเด็นให้สังคมโดยกว้างหันมาสนใจต่อปัญหาหรือบรรทัดฐานที่ต้องการจะสร้างขึ้นใหม่ ขั้นที่ 2 Norm Cascade คือการกระจายตัวของบรรทัดฐานจนตัวแสดงต่างๆรับเอาบรรทัดฐานนั้นไปใช้ในการบริหารจัดการในองค์กรของตน ขั้นที่ 3 Norm Internalization คือขั้นตอนที่บรรทัดฐานนั้นกลายเป็นที่ยอมรับในสังคมเป็นวงกว้าง เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นจริง และบรรทัดฐานนั้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีการรับเอาบรรทัดฐานนั้นไปปรับใช้ภายในรัฐหรือองค์กร โดยพบว่าบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับเหล่านี้มักถูกนำไปให้สร้างเป็นนโยบายเพื่อนำมาใช้ในการจำกัดพฤติกรรมของรัฐ ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบของกฎหมายที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐต้องปฏิบัติตาม (Hard Law) หรือผลผูกพันทางการเมืองหรือศีลธรรมที่รัฐควรนำไปปฏิบัติ (Soft Law) หรือรูปแบบอื่นของข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างผู้แสดง²⁰

นอกเหนือจากกระบวนการสร้างบรรทัดฐานแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นที่ส่งผลให้เกิดบรรทัดฐานได้สำเร็จ เช่น บรรทัดฐานที่ผลักดันโดยรัฐที่มีอำนาจในเวทีระหว่างประเทศ จะได้รับความโดดเด่นและมีแนวโน้มที่จะบรรลุและได้รับการยอมรับจากระบบระหว่างประเทศ รวมถึงบรรทัดฐานที่ต้องการสร้างขึ้นนั้นจะต้องมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงมากกว่าที่จะคลุมเครือและซับซ้อน นอกจากนี้ยังควรกล่าวอ้างบรรทัดฐานให้สอดคล้องกับหลักความเป็นสากลและหลักทางศีลธรรมและต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่ จึงจะสามารถผลักดันให้เกิดบรรทัดฐานใหม่ได้ ในทางกลับกันนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้อเสนอของบรรทัดฐานไม่สำเร็จ คือการขาดเจตจำนงทางการเมือง ซึ่งทำให้กระบวนการสร้างบรรทัดฐานนั้นหยุดชะงักลง หากเจตจำนงทางการเมืองสำหรับการดำเนินการในเรื่องเหล่านั้น

¹⁹ Jakobsson, "Norm Formalization in International Policy Cooperation: A Framework for Analysis." 52-53.

²⁰ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International norm dynamics and political change," *International organization* 52, no. 4 (1998). 887-917.

อ่อนแอ ก็จะเป็นการยากสำหรับผู้เผยแพร่บรรทัดฐานที่จะได้รับการสนับสนุนและกระตุ้นการดำเนินการตามบรรทัดฐาน²¹

ในสารนิพนธ์ชิ้นนี้จะใช้แนวคิดพลวัตของบรรทัดฐาน (Norms Dynamics) มาเป็นกรอบในการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศอย่าง UNHCR ในฐานะเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (Norm entrepreneurs) เรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ โดยการดำเนินการของ UNHCR นั้นส่งผลให้บรรทัดฐานในเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสารนิพนธ์ฉบับนี้ ที่ต้องการวิเคราะห์ให้เห็นว่า การดำเนินการของ UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศสอดคล้องกับกระบวนการสร้างบรรทัดฐานในระยะใด

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

1.6.1 **เครื่องมือในการวิจัย** ผู้วิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยผู้วิจัยมุ่งศึกษาข้อมูล 2 ประเภท ดังนี้

1.6.1.1 **ข้อมูลปฐมภูมิ** ได้แก่ คำสัมภาษณ์ คำกล่าว มติของ UNHCR ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นผู้พลัดถิ่นฐานจากสภาพแวดล้อม เพื่อรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์บทบาทของ UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานต่อประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ

1.6.1.2 **ข้อมูลทุติยภูมิ** ได้แก่ วิทยานิพนธ์ วารสาร ข่าวสาร บทความทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ UNHCR ต่อผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ เพื่อวิเคราะห์และอธิบายว่าการดำเนินการของสหภาพยุโรปที่ผ่านมานั้นอยู่ในระยะใดในกระบวนการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ

1.6.2 **ขอบเขตของการศึกษา** ศึกษาบทบาทของ UNHCR ในเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ ระหว่างปี ค.ศ.2000-2022 เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ UNHCR เริ่มมีบทบาทเชิงปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ และเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐานหลักที่สามารถจุดใจตัวแสดงต่างๆในเวทีโลกให้หันมาตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นดังกล่าวว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์ จนทำให้เกิดการผลักดันบรรทัดฐานในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมในช่วงเวลานี้

1.7 **โครงสร้างของสารนิพนธ์** ผู้วิจัยจะแบ่งโครงสร้างของสารนิพนธ์เป็น 4 บท ดังนี้

²¹ Jakobsson, "Norm Formalization in International Policy Cooperation: A Framework for Analysis." 66-67.

บทที่ 1 บทนำ

ผู้วิจัยจะกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ รวมไปถึงความเกี่ยวข้องกับ UNHCR และจะแสดงให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ ขอบเขตของงานวิจัย ทบทวนวรรณกรรม และกรอบการวิเคราะห์

บทที่ 2 UNHCR กับการดำเนินงานเรื่องผู้ลี้ภัยทางสภาพภูมิอากาศ

ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสามารถของ UNHCR ที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการเผยแพร่ประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ โดยแสดงให้เห็นถึงบทบาททั่วไปของ UNHCR ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ

บทที่ 3 ประเมินบทบาทของ UNHCR ในกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน

ผู้วิจัยจะวิเคราะห์บทบาทของ UNHCR ที่ผ่านมา ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานว่าสามารถผลักดันประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศให้เป็นบรรทัดฐานในระดับสากลได้ในระดับใด และอยู่ขั้นตอนใดของกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน

บทที่ 4 บทสรุป

บทที่ 2

UNHCR กับการดำเนินงานเรื่องผู้ลี้ภัยทางสภาพภูมิอากาศ

UNHCR เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีหน้าที่พิเศษในการกำกับดูแลอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ซึ่งค่านิยามของผู้ลี้ภัยมีขอบเขตที่ชัดเจนตามที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 รวมถึงการแบ่งประเภทผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาเป็นหัวใจสำคัญของภารกิจและอัตลักษณ์ของ UNHCR²² ต่อมา UNHCR ได้ขยายขอบเขตการทำงานโดยให้คุ้มครอง “บุคคลที่นาเป็นห่วง” ซึ่งหมายถึง การช่วยเหลือผู้ที่ต้องการกลับประเทศ (Returnees) ผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum-seekers) ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Persons หรือ IDPs) และบุคคลอื่น ๆ ที่ถูกคุกคามให้พลัดถิ่น ความรับผิดชอบของ UNHCR นั้นรวมถึงผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมอย่างฉับพลัน ซึ่งเป็นการคุ้มครองแบบเฉพาะกิจ ไม่ได้อยู่ภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศ เพียงแต่ได้รับความยินยอมจากรัฐ²³ จึงเป็นที่ชัดเจนว่าผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศนั้น ยังไม่มีข้อกำหนดหรือกฎหมายใดรับรอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า UNHCR นั้นมีบทบาทในการผลักดันประเด็นนี้เป็นอย่างมาก โดยผู้เขียนจะแบ่งออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

2.1 ช่วงเริ่มต้น (ค.ศ.2000-2007)

การอพยพย้ายถิ่นฐานของมนุษย์อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เรื่องใหม่ในระบบระหว่างประเทศ โดยแนวคิดนี้ปรากฏขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1985 ในรายงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme หรือ UNDP) ซึ่งให้คำจำกัดความของ “ผู้ลี้ภัยด้านสิ่งแวดล้อม” ไว้อย่างกว้างว่า ‘ผู้คนที่ถูกบังคับให้ออกจากถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมทั้งชั่วคราวหรือถาวร เนื่องจากสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ทั้งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หรือเกิดโดยน้ำมือมนุษย์ และเป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตหรือส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้คนเหล่านั้น’²⁴ ในทศวรรษที่ 1990 และต้นทศวรรษ 2000 การย้ายถิ่นที่ขับเคลื่อนด้วยสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่ค่อนข้างซับซ้อน และไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้าง ประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศได้รับความสนใจจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น สภาผู้ลี้ภัยแห่งนอร์เวย์ สหพันธ์กาชาดระหว่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ศึกษาวิจัยและแสวงหาหนโยบายเกี่ยวกับปัญหานี้ ประกอบกับสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากให้ความสนใจต่อผู้ลี้ภัย

²² Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 104.

²³ Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 96-97.

²⁴ Essam EL-Hinnawi, "Environmental refugees," (1985). 41..

จากสภาพอากาศ โดยที่ UNHCR ยังไม่มีบทบาทที่ชัดเจนและโดดเด่นในช่วงแรก เนื่องจากข้าหลวงใหญ่ในขณะนั้นและเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรเห็นว่าปัญหานี้อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์กร อีกทั้ง UNHCR ยังโต้แย้งว่า “ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ” ตามความเป็นจริงแล้วไม่ใช่ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาปี ค.ศ.1951 และมองว่าประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศจะทำให้ขอบเขตความหมายของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญานั้นไม่ชัดเจน²⁵ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นพบว่า ในช่วงเริ่มต้นนี้ UNHCR เป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่ประสบภัยและผู้พลัดถิ่นที่เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติอย่างเห็นได้ชัด โดย UNHCR มีความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารเหตุการณ์ ในกรณีที่มีผู้อพยพจำนวนมาก²⁶ โดยสรุปแล้ว ในช่วงเริ่มต้นนี้ “ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ” ไม่ได้อยู่ในความสนใจของ UNHCR เนื่องจาก UNHCR มุ่งเน้นไปที่การปกป้องผู้ลี้ภัยที่มีสถานะทางกฎหมายตามอนุสัญญาเท่านั้น การหันไปสนใจประเด็นดังกล่าวจะทำให้เบี่ยงเบนหน้าที่หลักขององค์กร แต่ในทางปฏิบัติ UNHCR เป็นองค์กรหลักที่ให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ

2.2 ช่วงเผยแพร่ประเด็นให้เป็นวาระทางการเมือง (ค.ศ.2007-2010)

ในช่วงนี้ เป็นช่วงที่สามารถเชื่อมโยงประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศกับความมั่นคงได้ว่า การโยกย้ายถิ่นฐานที่เกิดจากปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมจะกลายเป็นปรากฏการณ์ที่มีขนาดและขอบเขตกว้างขวางอย่างไม่เคยคาดการณ์มาก่อน ผลกระทบจะเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจโลก การพัฒนา ระหว่างประเทศ และงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีนัยยะสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์เกือบทุกมิติ ที่นอกเหนือจากมิติการเมืองและความมั่นคงของรัฐ²⁷ ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ที่ UNHCR หันมาสนใจและเผยแพร่ประเด็นนี้ โดยมีมุมมองเชิงวิพากษ์เพื่อนำไปสู่การแก้ไขช่องว่างการคุ้มครองทางกฎหมาย และทำงานอย่างเข้มข้นร่วมกับรัฐและพันธมิตรอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างกรอบกฎหมายให้แก่ผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศให้ได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติ²⁸ ซึ่งผู้ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในองค์กร คือ นายอันโตนิโอ กูเตอร์เรส (Antonio Guterres) ข้าหลวงใหญ่ในขณะนั้น ได้กล่าวคำปราศรัยในเวทีสำคัญต่างๆ ให้สัมภาษณ์ และเขียน

²⁵ Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 97.

²⁶ Goodwin-Gill and McAdam, "UNHCR and climate change, disasters and displacement." 5.

²⁷ Sumudu Anopama Atapattu, "A New Category of Refugees?: 'Climate refugees' and a gaping hole in international law," in *Climate Refugees* (Routledge, 2018). 48.

²⁸ Mariam Traore Chazalnoel and Dina Ionesco, "Advancing the global governance of climate migration through the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Global Compact on Migration: perspectives from the International Organization for Migration," in *Climate refugees* (Routledge, 2018). 120.

บทความ เพื่อยกประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศให้เป็นที่สนใจในระดับกว้างขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ.2007 ได้กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมประจำปีของคณะกรรมการบริหารของ UNHCR ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากรัฐต่างๆ โดยเน้นย้ำว่า ตัวขับเคลื่อนให้เกิดการพลัดถิ่นของมนุษย์กำลังเปลี่ยนไปจากเดิม ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาวจะทำลายวิถีการดำรงชีวิตในทุกภาคส่วนของโลก และประชาคมระหว่างประเทศยังไม่มี ความเชี่ยวชาญในการจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยประเภทใหม่นี้²⁹ ต่อมา ในเดือนธันวาคม ค.ศ.2009 เขาได้ปรากฏตัวครั้งแรกในการเจรจาของ UNFCCC ในกรุงโคเปนเฮเกน โดยได้เน้นย้ำว่า ประชาคมระหว่างประเทศต้องพัฒนากลไกใหม่สำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยจากสภาพอากาศ³⁰ และในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2011 ได้กล่าวคำปราศรัยต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติว่ามีผู้คนจำนวนมากขึ้นถูกบังคับให้ต้องระเห็จระเหิน เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี ค.ศ.1951 และการช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านั้นคือความจำเป็นด้านมนุษยธรรม³¹ การแสดงออกของนายอันโตนิโอ ออดีต ข้าหลวงใหญ่ ถือเป็นบทบาทสำคัญขององค์กร สะท้อนให้เห็นถึงสัญญาณการเปลี่ยนแปลงบทบาท และหน้าที่ของ UNHCR เป็นครั้งแรก ที่องค์กรตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพลัดถิ่น และยังโน้มน้าวให้หน่วยงานระดับสูงหันมายอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอาจนำไปสู่การพลัดถิ่นในรูปแบบใหม่ด้วย

ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2008 เลขาธิการสหประชาชาติเรียกร้องให้หน่วยงานของสหประชาชาติทั้งหมดกำหนดปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการประชุมสมัชชาโลกร้อนที่กรุงโคเปนเฮเกน และเน้นย้ำให้องค์กรระดับสูงของสหประชาชาติให้ความสำคัญกับประเด็นนี้³² ต่อมา ข้าหลวงใหญ่ได้จัดตั้งหน่วยงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานกับสำนักงานบริหาร และติดตามพัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จัดตั้งคณะทำงานย่อยเกี่ยวกับการย้ายถิ่น การพลัดถิ่น และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้นมาโดยเฉพาะ โดยมีจุดมุ่งหมายคือการประสานกลยุทธ์

²⁹ Statement by the High Commissioner, Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, Fifty eighth session, Geneva, 1 October 2007.

³⁰ Michelle T Leighton, "Climate change and migration: rethinking policies for adaptation and disaster risk reduction," *Publication series of United Nations University*, no. 15 (2011). 108.

³¹ António Guterres (2011), "Statement by António Guterres," United Nations Security Council Briefing "Maintenance of International Peace and Security: New Challenges to International Peace and Security and Conflict Prevention," UN Security Council, New York, 23 November 2011.

³² Ban Ki-Moon. (2008). Letter to UN agencies, May 2008.

ร่วมกัน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการด้านมนุษยธรรมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยทำงานร่วมกับคณะกรรมการระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Standing Committee หรือ IASC)³³

ต่อมาในเดือนกันยายนของปีเดียวกัน หน่วยงานได้ออกเอกสารนโยบายฉบับแรกเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คือ บทความเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการพลัดถิ่นของมนุษย์" นำเสนอจุดยืนเชิงนโยบายและข้อควรระวังเบื้องต้น เพื่อเป็นหลักฐานสนับสนุนคำปราศรัยของข้าหลวงใหญ่ และแสดงจุดยืนต่อ IASC แต่เอกสารฉบับนี้ถูกต่อต้านการใช้คำศัพท์ "ผู้ลี้ภัยด้านสิ่งแวดล้อมหรือผู้ลี้ภัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ" ซึ่งถูกแย้งจากรัฐสมาชิกว่าเป็นคำที่ทำให้เข้าใจผิดและสร้างความสับสน โดยเน้นย้ำว่า คำว่าผู้ลี้ภัยควรใช้กับผู้ที่อยู่ในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหลักของหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตาม ในเอกสารดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า UNHCR ตระหนักดีว่ามีผู้อพยพบางกลุ่ม ซึ่งปัจจุบันอยู่นอกขอบเขตการคุ้มครองระหว่างประเทศ ซึ่งต้องการความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและความช่วยเหลือรูปแบบอื่นๆ³⁴ โดยเรียกกลุ่มคนเหล่านี้แตกต่างหลากหลายกันออกไป เช่น ผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนในบริบทของภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Cross-Border Displaced Person in the Context of Disaster and Climate Change) หรือ ผู้พลัดถิ่นจากสิ่งแวดล้อม (Environmentally Displaced Persons) หรือ ผู้อพยพที่เกิดจากสภาพอากาศ (Climate-Induced Migrant) เพื่อหลีกเลี่ยงคำว่าผู้ลี้ภัยที่สร้างความรู้สึกอึดใจต่อรัฐสมาชิก

ในเดือนตุลาคม ค.ศ.2008 UNHCR ได้แสดงจุดยืนที่ชัดเจนขึ้นด้วยการยื่นเอกสารต่อ UNFCCC ในหัวข้อ "การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการย้ายถิ่น ใครจะได้รับผลกระทบ" ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดว่าใครเป็นผู้พลัดถิ่น ผู้ลี้ภัย หรือบุคคลไร้สัญชาติภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมของ UNHCR ในการทำงานกับ IASC เพื่อสร้างสถานะของผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศหรือการจัดตั้งกลุ่มผู้พลัดถิ่นใหม่³⁵

³³ UNHCR. "Task force on Climate change and related issues, Final TORs Terms of Reference," UNHCR: Geneva, (2008).

³⁴ António Guterres, "Climate change, natural disasters and human displacement: A UNHCR perspective," *United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva* <http://www.unhcr.org/refworld/type, RESEARCH, UNHCR, 492bb6b92, 0. html> (2008).

³⁵ Climate Change, "Migration and Displacement: Who will be affected," *IASC/OCHA* (2008).

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2011 UNHCR ได้จัดการประชุมผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพลัดถิ่นในเมืองเบลลาจีโอ โดยวัตถุประสงค์ของการประชุมคือ เพื่อให้ UNHCR มีหลักฐานที่น่าเชื่อถือและร่วมสมัยจากผู้เชี่ยวชาญ โดยผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยว่า จำเป็นต้องมีกรอบการทำงานระดับสากล เพื่อจัดการกับการพลัดถิ่นภายนอกประเทศที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน และควรพิจารณาถึงการพลัดถิ่นระหว่างรัฐในรูปแบบอื่นๆ ด้วย³⁶ สะท้อนให้เห็นกลยุทธ์ของ UNHCR ในการจัดการประชุมเพื่อชูประเด็นและแสดงให้เห็นความสำคัญต่อประเด็นนี้

ในช่วงปี ค.ศ.2010-2011 UNHCR พยายามกระตุ้นความสนใจของรัฐให้เห็นถึงความสำคัญของบรรทัดฐาน และต้องการให้รัฐต่างๆ เห็นด้วยกับการพัฒนากรอบแนวทางสากลเกี่ยวกับการพลัดถิ่นข้ามพรมแดนในสถานการณ์ที่ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามอนุสัญญาผู้ลี้ภัย รวมถึงในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ จึงนำ Cancun Adaptation Framework มาปรับใช้ กล่าวคือ นวัตกรรม 14 (f) ที่มุ่งเน้นในการเสริมสร้างความเข้าใจ การประสานงาน และความร่วมมือมากขึ้น เกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐาน การอพยพ และการวางแผนการย้ายถิ่นฐานที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติหลังจากที่นำ Cancun Adaptation Framework มาปรับใช้ กลายเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญในการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นที่ขับเคลื่อนด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ³⁷

โดยสรุปแล้ว ในห้วงปี 2007-2011 นั้น UNHCR มีความพยายามเผยแพร่ประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ และยกระดับความสำคัญของประเด็นนี้อย่างก้าวกระโดด ซึ่งเป็นผลมาจากบทบาทนำของข้าหลวงใหญ่ในขณะนั้นที่สนใจต่อประเด็นนี้ โดย UNHCR ได้ออกเอกสารบทความจัดการประชุมผู้เชี่ยวชาญ และพยายามพัฒนากรอบความร่วมมืออยู่เสมอ และแม้ว่า UNHCR ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิก แต่ก็ประสบความสำเร็จในการผลักดันบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศให้เข้าสู่วาระทางการเมืองในระดับสากล

³⁶ UNHCR, 'Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement' (Bellagio Expert Meeting, 22-25 February 2011) 1 <http://www.unhcr.org/4da2b5e19.pdf>.

³⁷ Paragraphs Page, "Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on the first part of its fifteenth session, held in Bonn from 15 to 24 May 2012," (United Nations: New York, NY, USA, 2012).

2.3 ช่วงองค์กรมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่บรรทัดฐาน (ค.ศ.2011-2016)

แม้ว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสมาชิก แต่พบว่าในเดือนมิถุนายน ค.ศ.2011 UNHCR สนับสนุนให้นอร์เวย์ เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเรื่อง Climate Change and Displacement ในระดับภูมิภาค โดยได้เชิญรัฐต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และผู้กำหนดนโยบายมายังเมือง ออสโล ประเทศนอร์เวย์ เพื่อเข้าร่วมการประชุม Nansen Conference on Climate Change and Displacement และ UNHCR ได้ใช้โอกาสนี้แสดงบทบาทที่นอกเหนือหน้าที่ของตนในการให้ความคุ้มครองผู้พลัดถิ่นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยระบุในที่ประชุมว่า แม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะไม่ใช่มลพิษ แต่ก็มีสิทธิ์ได้รับความคุ้มครองและรับฟังความคิดเห็น อีกทั้งยังเรียกร้องให้มีกรอบกฎหมายใหม่สำหรับผู้พลัดถิ่นภายนอกประเทศ โดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมรับรองหลักการ Nansen 10 ข้อ ที่เป็นแนวทางในการรับมือต่อการพลัดถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยอันตรายจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้ UNHCR มีบทบาทในการพัฒนารอบแนวทางใหม่นี้³⁸

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของ UNHCR เดือนธันวาคม ค.ศ.2011 ไม่มีฉันทามติในการพัฒนารอบแนวทางสากลเกี่ยวกับการพลัดถิ่นข้ามพรมแดน รวมถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีเพียงห้ารัฐเท่านั้นที่ให้การสนับสนุนแนวคิดนี้อย่างเป็นทางการ ได้แก่ คอสตาริกา เยอรมนี เม็กซิโก นอร์เวย์ และสวีตเซอร์แลนด์ และให้คำมั่นว่าจะร่วมมือกับรัฐที่สนใจและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึง UNHCR ด้วย เพื่อเผยแพร่ความเข้าใจเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ระบุแนวทางปฏิบัติ และการพัฒนาฉันทามติว่าจะช่วยเหลือและปกป้องผู้ได้รับผลกระทบอย่างไรให้ดีที่สุด³⁹ เป็นผลให้ในเดือนตุลาคม ค.ศ.2012 สวิตเซอร์แลนด์และนอร์เวย์ได้ร่วมเปิดตัวโครงการ Nansen Initiative on Disaster-Induced Cross Border Displacement ถือเป็นหนึ่งในเวทีที่สำคัญและมีอิทธิพลมากที่สุดสำหรับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ และการพลัดถิ่น⁴⁰ และมีความพยายามสร้างฉันทามติผ่านการปรึกษาหารือระดับอนุภูมิภาค การประชุมภาคประชาสังคม และจัดการประชุมผู้เชี่ยวชาญกับสถาบันปรัศึกกิจและมหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ เพื่อพัฒนาแนวทางในการคุ้มครองผู้ย้ายถิ่นฐาน ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองซานเรโม ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2014 นอกจากนี้ UNHCR ยังได้จัดทำรายงานฉบับพิเศษเกี่ยวกับภัยพิบัติและ

³⁸ A Guterres, "Statement by Antonio Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees" (paper presented at the Nansen Conference on Climate Change and Displacement, Oslo, Norway, 2011).

³⁹ Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 104.

⁴⁰ Nansen Initiative, "Towards a protection agenda for disaster-induced cross-border displacement," *leaflet circulated at the launch on 2* (2012). 1.

การพลัดถิ่นในสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลง คือ Forced Migration Review ที่เผยแพร่ประเด็นเกี่ยวกับผู้ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐาน วิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบ สะท้อนประสบการณ์ชีวิตจากการพลัดถิ่น และนำเสนอตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดีและข้อเสนอแนะสำหรับนโยบายและการดำเนินการ⁴¹

ในเดือนตุลาคม ค.ศ.2015 คือช่วงเวลาสำคัญในระบบการเมืองระหว่างประเทศที่มีการอภิปรายเชิงนโยบายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โครงการ Nansen Initiative ได้พัฒนาจากระดับภูมิภาคสู่การปรึกษาหารือในระดับสากล ในวาระการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนในบริบทของภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Nansen Protection Agenda) และถูกรับรองโดย 109 รัฐ แต่เป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพัน ที่แนะนำขั้นตอนที่เป็นรูปธรรมในการจัดการกับปัญหาการพลัดถิ่น การอพยพ และการย้ายถิ่นฐานในบริบทของภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และแนะนำขั้นตอนอย่างเป็นทางการที่รัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาที่สำคัญ เนื่องจากแสดงถึงเจตจำนงระหว่างประเทศร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการอพยพย้ายถิ่นฐานที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต่อมาได้เกิดองค์การที่รับผิดชอบในการติดตามผลการดำเนินการตามคำแนะนำของ Nansen Protection Agenda นั่นคือ Platform on Disaster Displacement หรือ PDD ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.2016 โดยมี UNHCR เป็นผู้สนับสนุน⁴²

Platform for Disaster Displacement (PDD) เป็นการติดตามผลของโครงการ Nansen Initiative ได้เริ่มทำงานเพื่อดำเนินการตามวาระการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนในบริบทของภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ (1) ช่วยเหลือผู้ที่มีความเสี่ยงในการพลัดถิ่นให้อยู่ในประเทศของตน (2) ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้พ้นภัยอันตราย (3) ปกป้องผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นให้ดียิ่งขึ้น และติดตามผลเพื่อให้แน่ใจว่า ผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศจะได้รับการพิจารณาและเข้าสู่กระบวนการของนโยบายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์รวมของสถาบันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสานงานเพื่อเติมเต็มช่องว่าง และอำนวยความสะดวกให้แก่ภูมิภาค⁴³

⁴¹ Goodwin-Gill and McAdam, "UNHCR and climate change, disasters and displacement." 18.

⁴² Jane McAdam, "From the Nansen Initiative to the platform on disaster displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement," *THE UNIVERSITY OF NEW SOUTH WALES LAW JOURNAL* 39, no. 4 (2016). 1524.

⁴³ Elin Jakobsson, "The politics of climate change and migration," *CLIMATE CHANGE AND MIGRATION*. 23-24.

โดยสรุปแล้วในช่วง ค.ศ.2011-2016 UNHCR เป็นผู้เผยแพร่พหุสถานเรื่องผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในระดับรัฐและภูมิภาค ให้เกิดขึ้นในระดับสากลด้วยการผลักดันให้เกิดโครงการ Nansen Initiative ซึ่งเป็นหนึ่งในเวทีที่สำคัญและมีอิทธิพลมากที่สุดสำหรับการหารือเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ และการพลัดถิ่น และพบว่าในช่วงนี้ UNHCR สามารถสร้างความตระหนักเพิ่มขึ้นในระบบระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการย้ายถิ่นฐาน จนสามารถทำให้ประชาคมระหว่างประเทศยอมรับว่าปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นประเด็นที่ต้องร่วมกันแก้ไข และต้องสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการ

2.4 ช่วงเกิดกลไกและเครื่องมือของบรรทัดฐาน (ค.ศ.2017-2022)

UNHCR มีส่วนร่วมในกระบวนการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่น ซึ่งส่งผลให้เกิดปฏิญญานิวยอร์กสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่น เมื่อวันที่ 19 กันยายน ค.ศ.2016 ถือเป็นหลักสำคัญที่แสดงถึงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันทั่วโลกที่เรียกร้องให้มีการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและประเทศปลายทางที่รับผู้ลี้ภัย⁴⁴ ซึ่งนำมาสู่การสร้างข้อตกลงใหม่ระดับโลก 2 เรื่อง ได้แก่ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) และ Global Compact on Refugees (GCR) ที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ⁴⁵

แม้ว่าจะไม่ใช่สนธิสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ GCM ก็นับเป็นก้าวสำคัญของการดำเนินการเพื่อจัดการกับผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ ที่รับรองโดยประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.2018 โดยรัฐสมาชิกยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งที่เกิดขึ้นอย่างช้าๆ และฉับพลันสามารถเป็นตัวขับเคลื่อนในการย้ายถิ่นฐานได้ นอกจากนี้ ใน GCR ซึ่งเป็นแผนการดำเนินการสำหรับรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ โดยถือเป็นข้อตกลงสากล ที่สร้างความมั่นใจว่าประเทศผู้รับปลายทางจะได้รับการสนับสนุนจากประเทศอื่นๆ และผู้ลี้ภัยสามารถมีชีวิตที่มีคุณภาพได้ อีกทั้งยังเรียกร้องให้รวมประเด็นผู้ลี้ภัยไว้ในกลยุทธ์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และกล่าวว่าผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศเป็นตัวอย่างของกลุ่มที่ความต้องการความคุ้มครอง โดยสะท้อนให้

⁴⁴ Ellen Hansen, Shahrzad Tadjbakhsh, Madeline Garlick, Marine Franck, Erica Bower, "Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's role," UNHCR :Geneva (2017). 11.

⁴⁵ Jakobsson, "The politics of climate change and migration." 17.

เห็นว่า รัฐต่างๆ ตระหนักได้ว่า การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยไม่สามารถทำได้หากปราศจากความร่วมมือระหว่างประเทศ⁴⁶

กรณีศึกษาที่น่าสนใจ คือ กรณี นายลูเน่ เตติโอด้า และครอบครัว ได้เนิ่นย้าให้เห็นถึงชะตากรรมของผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศ โดยนายลูเน่ เตติโอด้า ได้ขอลี้ภัยภายใต้เขตอำนาจศาลอนุสัญญาผู้ลี้ภัยและบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง โดยอธิบายว่าผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐคิริบาส ไม่ว่าจะเป็นความแออัด การกัดเซาะ น้ำท่วม และการขาดน้ำจืด รวมถึงระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น ทำให้เขาและครอบครัวมีความจำเป็นต้องย้ายถิ่นฐานไปอาศัยที่นิวซีแลนด์ แต่คำร้องถูกปฏิเสธโดยศาลตรวจคนเข้าเมืองและคุ้มครอง และศาลอุทธรณ์มีคำสั่งพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น หลังจากหมดสิทธิ์อุทธรณ์ นายลูเน่ เตติโอด้า ได้ดำเนินเรื่องไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNHRC) โดยโต้แย้งว่า ศาลนิวซีแลนด์ละเมิดสิทธิในชีวิตของพวกเขาด้วยการเนรเทศออกจากประเทศ กรณีนี้นำไปสู่คำตัดสินของ UNHRC ในเดือนมกราคม ค.ศ.2020 กำหนดเงื่อนไขว่า แม้ว่าผู้ลี้ภัยที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศจะไม่ใช่ไปตามเกณฑ์สำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย แต่ประเทศผู้รับต้องปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน และกำหนดให้ประเทศผู้รับต้องไม่เนรเทศหรือส่งคนกลุ่มนี้กลับประเทศต้นทาง เพราะเป็นการละเมิดสิทธิในการดำรงชีวิตตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คำตัดสินนี้ถือเป็นบรรทัดฐานระดับโลกที่ยืนยันว่า รัฐใดก็ตามที่ส่งคนกลับไปยังประเทศที่ต้อง เผชิญกับวิกฤตสภาพภูมิอากาศจนทำให้ชีวิตของพวกเขาตกอยู่ในความเสี่ยง หรือตกอยู่ในอันตรายจากการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ถือเป็นการละเมิดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน⁴⁷

ต่อมาในเดือนตุลาคม ค.ศ.2020 UNHCR ได้ออกเอกสารเพื่อชี้แจงการใช้กฎหมายผู้ลี้ภัยในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ ผู้พลัดถิ่นส่วนใหญ่ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติยังคงอยู่ในประเทศของตนและเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ในกรณีเหล่านี้ รัฐยังคงมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนของผู้พลัดถิ่นภายในภายในอาณาเขตของตนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ สำหรับผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดน กฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศอาจเกี่ยวข้องในบางกรณี และสำหรับผู้ที่ไม่เข้าเกณฑ์ผู้ลี้ภัย อาจนำกฎหมายสิทธิ

⁴⁶ "Global Compact on Refugees," accessed April 25, 2023, <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/global-compact-refugees>.

⁴⁷ Sharmistha Michaels, "Climate refugees: a 21st century crisis; Is the law in place to protect people who are forcibly displaced by environmental disaster?," 2021, EBSCOhost.

มนุษยชนระหว่างประเทศมาบังคับใช้ โดยยึดหลักการไม่ส่งกลับ ซึ่งเป็นข้อห้ามไม่ส่งกลับบุคคลไปยังประเทศที่มีความเสี่ยงอย่างแท้จริงว่าจะได้รับอันตรายร้ายแรง รวมถึงการทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้าย และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงอื่นๆ นอกจากนี้ กลไกเชิงนโยบายต่างๆ ได้ถูกนำมาปรับใช้ รวมถึงการคุ้มครองด้านมนุษยธรรมและข้อตกลงทวิภาคีหรือระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายบุคคลโดยเสรี ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐต่างๆ มีหน้าที่ต้องรักษาสิทธิมนุษยชนของบุคคลใดก็ตามที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ซึ่งรวมถึงผู้พลัดถิ่นในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย⁴⁸

ในห้วงปี ค.ศ.2017-2022 UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของรัฐต่อผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยรัฐยอมรับบทบาทของ UNHCR มากขึ้นทั้งในด้านการปฏิบัติงานและการกำหนดนโยบาย โดยพบว่า รัฐสมาชิกในระบบระหว่างประเทศยอมรับวาระเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการย้ายถิ่นฐาน มีเจตจำนงร่วมกันในการสร้างและพัฒนากลไกความร่วมมือ เพื่อขยายขอบเขตความช่วยเหลือไปยังผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศ จึงอาจสรุปได้ว่า UNHCR ได้แสดงความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติการเป็นจำนวนมาก และผลงานของ UNHCR เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ และการพลัดถิ่น ถือเป็นแบบแผนต่อการสร้างแผนงานระดับโลก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴⁸ Jane McAdam, "Moving Beyond Refugee Law: Putting Principles on Climate Mobility into Practice," *Forthcoming in (2022)* 34 (2022). 3-4.

บทที่ 3

วิเคราะห์บทบาทของ UNHCR ในกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน

จากที่ได้ศึกษาบทบาทของ UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น สามารถนำมาวิเคราะห์กับพลวัตของบรรทัดฐานใน 3 ขั้นตอน โดยในขั้นที่ 1 เป็นการเกิดขึ้นของบรรทัดฐาน ในขั้นที่ 2 คือการที่บรรทัดฐานนั้นเผยแพร่และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และในขั้นตอนสุดท้ายคือบรรทัดฐานนั้นกลายเป็นส่วนหนึ่งที่รัฐต่างๆรับเอาไปใช้ โดยในสองขั้นตอนแรกนั้น ถูกแบ่งโดย จุดเปลี่ยนสำคัญ (Tipping Point) ที่รัฐส่วนใหญ่ในเวทีระหว่างประเทศยอมรับบรรทัดฐานใหม่ และการที่บรรทัดฐานจะพัฒนาไปในแต่ละขั้นได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่เผยแพร่บรรทัดฐาน กำหนดคุณลักษณะของบรรทัดฐานใหม่ สร้างแรงกระตุ้น และสร้างกลไกในการโน้มน้าวให้ปฏิบัติตามได้⁴⁹ จากที่กล่าวมาข้างต้น UNHCR จึงเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นตัวแสดงหลักในการเผยแพร่บรรทัดฐาน โดยสามารถวิเคราะห์บทบาทของ UNHCR กับกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน ได้ดังนี้

3.1 ขั้นที่ 1 Norm Emergence

กลไกสำคัญต่อการเกิดบรรทัดฐานใหม่นั้น มีปัจจัยสำคัญอยู่สองประการ ประการแรกคือ ผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (Norm Entrepreneurs) ซึ่งเป็นผู้ชักจูง โน้มน้าวให้รัฐหรือตัวแสดงอื่นๆ ยอมรับบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นใหม่ ผู้เผยแพร่บรรทัดฐานจะต้องมีแนวความคิดที่แน่วแน่ในการสร้างพฤติกรรมที่เหมาะสมภายในสังคม⁵⁰ UNHCR ถือเป็นตัวแสดงหลักตามตรรกะความเหมาะสมในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่กำกับดูแลเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 มีประสบการณ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่นมาอย่างยาวนาน UNHCR จึงสามารถเป็นผู้โน้มน้าวหลักที่ทำให้รัฐและตัวแสดงต่างๆ ยอมรับในประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยที่ผู้คนเหล่านั้นไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองระหว่างประเทศและสมควรได้รับการคุ้มครองหรือการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม⁵¹

ผู้เผยแพร่บรรทัดฐานมีความสำคัญต่อการจูงใจบรรทัดฐาน เพราะสามารถเรียกร้องความสนใจต่อประเด็นหรือสร้างประเด็นใหม่ ด้วยการตั้งชื่อเรื่อง ตีความประเด็น เพื่อให้ประเด็นนั้นได้เป็นที่รู้จักในวงกว้าง สร้างความตระหนักรู้ต่อปัญหา และการทำให้เป็นประเด็นนั้นเร้าอารมณ์ต่อ

⁴⁹ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 895.

⁵⁰ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 896-897.

⁵¹ Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 95-96.

ผู้ฟัง คือกลยุทธ์ที่สำคัญของผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน เพราะถ้าทำสำเร็จประเด็นนั้นจะกระจายไปสู่สาธารณชนในวงกว้าง และจะถูกนำไปคิดใหม่หรือนำไปทำความเข้าใจใหม่⁵² ซึ่งสอดคล้องไปกับพฤติกรรมของ UNHCR ในช่วงปี ค.ศ.2007-2011 ที่นายอันโตนิโอ กูเตอร์เรส ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยในขณะนั้น ซึ่งถือเป็นตัวแทนคนสำคัญของ UNHCR ได้ยกประเด็น “ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ” มีความพยายามผลักดันประเด็นให้ประชาคมโลก และผู้มีอำนาจในเวทีระหว่างประเทศตระหนักว่า ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นต้องเผชิญความยากลำบากไม่ต่างไปจากผู้ลี้ภัยประเภทอื่น และมีผู้คนจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผ่านการปราศรัย การให้สัมภาษณ์ และเรียกร้องให้ประชาคมนานาชาติแสวงหาแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ เป็นผลให้ผู้กำหนดนโยบายในระดับนานาชาติรับรู้ต่อปัญหา และปรึกษาหารือกันเพื่อหาแนวทางแก้ไขร่วมกันผ่านการประชุมระหว่างประเทศในหลายเวที⁵³

นอกจากนี้ ผู้เผยแพร่บรรทัดฐานมักจะพึ่งพางานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน เพราะเป็นเครื่องมือและกลยุทธ์ที่สะท้อนความมีเหตุผล เอกลักษณะ และความรู้ทั่วไปของบรรทัดฐาน เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในระบบการเมืองโลก โดยจะเห็นได้จากการตีพิมพ์รายงาน การจัดงานต่างๆ เช่น การประชุม สัมมนา การเดินขบวน เพื่อดึงความสนใจไปที่ข้อเสนอบรรทัดฐานและชักชวนให้ผู้อื่นสนับสนุนบรรทัดฐานนั้นซึ่งสอดคล้องกับบทบาทของ UNHCR ที่เป็นตัวแทนในการจัดการประชุมผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพลัดถิ่นในเมืองเบลลาจีโอ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ UNHCR มีหลักฐานที่น่าเชื่อถือและร่วมสมัยจากผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการในประเด็นของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน อีกทั้งยังมีการจัดสัมมนาและสร้างเวทีในการปรึกษาหารือระหว่าง UNHCR และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอีกด้วย⁵⁴

แต่อย่างไรก็ตาม บรรทัดฐานใหม่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการต่อสู้กับบรรทัดฐานเดิม หรือบรรทัดฐานอื่นๆ หรือผลประโยชน์อื่นๆ อยู่เสมอ บรรทัดฐานใหม่เกิดขึ้นภายใต้ตรรกะของความเหมาะสมที่ต้องแสดงให้เห็นว่า บรรทัดฐานเดิมนั้นมีความไม่เหมาะสมอยู่ และมักจะถูกโต้แย้งกับบรรทัดฐานเดิมอยู่เสมอ⁵⁵ เช่นเดียวกันกับการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ ที่ในช่วงแรกนั้นยังไม่ได้รับการยอมรับและถูกคัดค้านจากรัฐสมาชิกว่า UNHCR ควรหันกลับไปสนใจหน้าที่ตามอาณัติ

⁵² Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 897.

⁵³ Nina Hall, "Climate Change and Organizational Change in UNHCR," *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction* (2010). 107-108.

⁵⁴ Jakobsson, "Norm Formalization in International Policy Cooperation: A Framework for Analysis.", 59-60.

⁵⁵ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 896-898.

หลักของตนคือการคุ้มครองผู้ลี้ภัยดั้งเดิมเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม UNHCR ได้แสดงให้เห็นว่า องค์กรมีความสามารถในการเผยแพร่ปัญหาของผู้คนจำนวนมากที่ยังเผชิญกับความเปราะบางในชีวิตอันเกิดจากการสภาวะโลกร้อน หรือภัยพิบัติ โดยที่ผู้พลัดถิ่นที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายระหว่างประเทศตามหลักมนุษยธรรม แม้ว่าจะถูกรัฐสมาชิกโต้แย้งเรื่องการขยายขอบเขตการทำงาน แต่ UNHCR ก็ยังมีความพยายามเผยแพร่ประเด็นจนได้รับการยอมรับจากตัวแสดงอื่นๆ ให้เป็นผู้นำของเครือข่ายทางด้านมนุษยธรรมในการสร้างความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ จนเกิดหน่วยงาน คณะทำงานร่วมต่างๆ ขึ้นมาเพื่อศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้อย่างจริงจัง⁵⁶

แรงจูงใจของผู้เผยแพร่บรรทัดฐานที่ทำให้มีความพยายามผลักดันบรรทัดฐานใหม่นั้น มาจากความเห็นอกเห็นใจ เข้าใจในความรู้สึกของคนอื่น ความเห็นแก่ผู้อื่น หรืออุดมการณ์ซึ่งนับเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่สุด โดยผู้เผยแพร่บรรทัดฐานจะสนใจในสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของผู้อื่น แม้ว่าจะไม่มีผลประโยชน์โดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ หรือทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้เผยแพร่บรรทัดฐานดีขึ้น และประเด็นที่น่าสนใจคือ ผู้เผยแพร่บรรทัดฐานจะไม่กระทำการที่คัดค้านกับผลประโยชน์ของตน แต่จะดำเนินการตามความเข้าใจที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน⁵⁷ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่า จากการที่ UNHCR ได้ปฏิบัติหน้าที่ในภาคสนาม และในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 นั้น มีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทั้งเหตุการณ์สึนามิในเอเชีย ค.ศ.2004 แผ่นดินไหวในศรีลังกา ค.ศ. 2005 น้ำท่วมในเคนยา ค.ศ.2005 พายุไซโคลนนาร์กิสในพม่า ค.ศ.2008 และแผ่นดินไหวในเฮติ ค.ศ. 2010 เป็นต้น UNHCR ในฐานะที่เป็นองค์กรทำงานใกล้ชิดกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์เหล่านั้น และมีส่วนเกี่ยวข้องในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ทำให้เห็นถึงความทุกข์ยากของผู้ลี้ภัยอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁵⁸ ประกอบกับอุดมการณ์อันแน่วแน่ของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยในขณะนั้นที่ต้องการสร้างรูปแบบความช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าจะอยู่นอกเหนืออาณาเขตความรับผิดชอบของหน่วยงาน ถือเป็นแรงจูงใจหลัก ที่ทำให้ UNHCR สนใจในสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มคนเหล่านั้น แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้แก่ UNHCR เป็นการเฉพาะ⁵⁹ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า UNHCR นั้นไม่สามารถเสนอต่อสหประชาชาติให้แก้ไขคำนิยามของผู้ลี้ภัย

⁵⁶ Jane McAdam, "Creating New Norms on Climate Change, natural disasters and displacement: international developments 2010-2013," *Refugee* 29 (2012). 16.

⁵⁷ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 898.

⁵⁸ Goodwin-Gill and McAdam, "UNHCR and climate change, disasters and displacement." 9-10.

⁵⁹ Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 92-94.

ในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยให้ครอบคลุมถึงผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศได้ และองค์กรเองต้องหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” โดยใช้คำว่า “ผู้ถูกบังคับให้พลัดถิ่น” แทน เนื่องจากมีเสียงคัดค้านจากรัฐสมาชิก ว่าการใช้คำว่าผู้ลี้ภัยนั้นจะเป็นการขยายบทบาทหน้าที่หลัก และก่อให้เกิดความเข้าใจผิดต่ออัตลักษณ์ที่แท้จริงขององค์กร เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างความมุ่งหมายและอัตลักษณ์ของหน่วยงาน UNHCR จึงดำเนินการในรูปแบบของการเผยแพร่ความรู้ การจัดการปรึกษาหารือ และสร้างข้อตกลง สร้างคำแนะนำและแนวทางแก่รัฐเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศขึ้นมาใหม่ โดยไม่ให้กระทบต่อบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951⁶⁰

ปัจจัยสำคัญประการที่สองคือ รูปแบบองค์กร (Organization Platform) ผู้สนับสนุนบรรทัดฐานในระดับสากลต้องการองค์กรเพื่อส่งเสริมบรรทัดฐาน ลักษณะเด่นโดยเฉพาะและอิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศคือ การใช้ความเชี่ยวชาญและข้อมูลเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตัวแสดงอื่นๆ⁶¹ โดยจากการศึกษาพบว่า UNHCR เป็นทั้งผู้เผยแพร่บรรทัดฐานและเป็นองค์กรระหว่างประเทศไปในคราวเดียวกัน มีลักษณะโครงสร้างที่โดดเด่นเรื่องผู้ลี้ภัย และมีอิทธิพลต่อบรรทัดฐานด้านมนุษยธรรม จึงสามารถส่งเสริมบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เรื่องผู้ลี้ภัยเป็นอย่างดี เช่น การให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน การประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ การสร้างเวทีสำคัญในการปรึกษาหารือ การประชุมภาคประชาสังคม และการประชุมผู้เชี่ยวชาญกับสถาบันที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อเท็จจริงและข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญมาสนับสนุนความเหมาะสมในการสร้างบรรทัดฐานใหม่ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าถึงข้อมูลได้สำเร็จ⁶²

ในช่วงการเปลี่ยนผ่านของกระบวนการสร้างบรรทัดฐานขั้นที่ 1 ไปยังขั้นที่ 2 นั้น มักเกิดจุดเปลี่ยนที่สำคัญ คือ Tipping Point กล่าวคือ การสร้างบรรทัดฐานได้ดำเนินมาถึงจุดเปลี่ยน ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่ผู้เผยแพร่บรรทัดฐานสามารถโน้มน้าวให้รัฐจำนวนมากยอมรับบรรทัดฐานจนกลายมาเป็นผู้นำในการปฏิบัติตามบรรทัดฐาน จากการศึกษาคพบว่า จุดเปลี่ยนสำคัญของบรรทัดฐานจะเกิดขึ้นได้หลังจากรัฐสมาชิกจำนวนหนึ่งในสามของทั้งหมดยอมรับบรรทัดฐาน นอกจากนี้ รัฐที่มีอิทธิพลหรือรัฐที่เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานนั้นโดยตรง มักมีความสำคัญต่อการเผยแพร่บรรทัดฐาน เพราะมีแนวโน้มที่

⁶⁰ McAdam, "Creating New Norms on Climate Change, natural disasters and displacement: international developments 2010-2013." 16.

⁶¹ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 899.

⁶² Hall, "Moving beyond its mandate? UNHCR and climate change displacement." 104.

จะประสบความสำเร็จมากกว่าการเผยแพร่โดยรัฐอื่นๆ แม้ว่าการเผยแพร่บรรทัดฐานนั้นต้องการรัฐที่มีอิทธิพล แต่ปัจจัยนี้ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการเผยแพร่จนไม่สามารถเกิดบรรทัดฐานใหม่ได้⁶³ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า จุดเปลี่ยนสำคัญของกระบวนการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นเกิดขึ้นใน ปี ค.ศ.2015 ที่โครงการ Nansen Initiative ได้พัฒนาเป็นวาระการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนในบริบทของภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Nansen Protection Agenda) และถูกรับรองโดย 109 รัฐ สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงระหว่างประเทศร่วมกันในการยอมรับบรรทัดฐานเรื่องการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁶⁴ และแม้ว่าโครงการ Nansen Initiative จะไม่ได้ริเริ่มจากรัฐที่มีอิทธิพลทางการเมืองในระบอบระหว่างประเทศ โดยริเริ่มจากประเทศนอร์เวย์และสวีเดนแลนด์ แต่บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศยังสามารถพัฒนาไปสู่ขั้นตอนการเผยแพร่ประเด็นได้อย่างต่อเนื่อง

จากที่กล่าวมาข้างต้น UNHCR จึงเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (Norm Entrepreneurs) ที่มีแนวคิดที่หนักแน่นในการทำให้ประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศปรากฏขึ้นมาอย่างมีนัยสำคัญในเวทีระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับให้เป็นตัวแสดงหลักในการผลักดันประเด็นการสร้างบรรทัดฐานการคุ้มครองให้แก่ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ จนทำให้สังคมโดยกว้างและรัฐต่างๆ หันมาสนใจต่อปัญหามากขึ้น สามารถโน้มน้าวรัฐสมาชิกให้ยอมรับปัญหาและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยหันมาให้ความร่วมมือกันสร้างกรอบความคุ้มครองให้แก่กลุ่มบุคคลที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย จนสามารถสร้างวาระการคุ้มครองได้สำเร็จ ซึ่งบทบาทของ UNHCR นั้น สอดคล้องไปกับการเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน ในขั้นที่ 1 ของกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน⁶⁵

3.2 ขั้นที่ 2 Norm Cascade

ขั้นที่ 2 คือระยะที่บรรทัดฐานนั้นแพร่กระจายไปยังรัฐอื่นๆ โดยรัฐที่มีอิทธิพล มีความพยายามในการ ชักจูงรัฐอื่นๆ ให้มาทำตามบรรทัดฐานใหม่ โดยพบว่า ในบริบทของการเมืองระหว่างประเทศ กลไกหลัก คือกระบวนการการชักจูงทางสังคมระหว่างประเทศที่มีจุดประสงค์ในการชักนำผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานให้กลายเป็นผู้ปฏิบัติตาม โดยใช้วิธีการยกย่องทางการทูตหรือการว่ากล่าว ทั้งในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคี อย่างไรก็ตาม เครือข่ายผู้เผยแพร่บรรทัดฐานและองค์กร

⁶³ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 901.

⁶⁴ Jakobsson, "The politics of climate change and migration." 21-22.

⁶⁵ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 896-898.

ระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นตัวแทนของการขัดเกลาทางสังคม โดยใช้วิธีกดดันรัฐให้นำนโยบายและกฎหมายใหม่มาใช้ การให้สัตยาบันสนธิสัญญา รวมถึงการติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลงสากลด้วย ดังนั้น การขัดเกลาทางสังคมจึงเป็นกลไกที่โดดเด่นของระยะการเผยแพร่ของบรรทัดฐาน ถือเป็นเครื่องมือของผู้เผยแพร่บรรทัดฐานที่ดึงดูดให้รัฐอื่นปฏิบัติตาม ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐอื่นต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมาปฏิบัติตามบรรทัดฐานใหม่คือ อัตลักษณ์ของรัฐในฐานะสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ โดยทั่วไปแล้ว อัตลักษณ์ของรัฐเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐ แต่ในทางกลับกัน อัตลักษณ์ของรัฐก็ถูกหล่อหลอมด้วยวัฒนธรรมขององค์กรเช่นกัน เป็นเพราะว่าการที่รัฐจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมใดสังคมหนึ่งได้ รัฐต้องปฏิบัติตามบรรทัดฐานบางอย่างของสังคมนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังจุดเปลี่ยนที่สำคัญมาสู่ขั้นตอนการเผยแพร่บรรทัดฐานคือ การที่รัฐที่มีอิทธิพลและรัฐทั่วไปรวมตัวกันจนมีจำนวนเพียงพอที่จะกำหนดพฤติกรรมที่เหมาะสมร่วมกันระหว่างรัฐจนกลายเป็นบรรทัดฐานใหม่ การที่รัฐส่วนใหญ่ยอมรับเอาบรรทัดฐานใหม่ไปใช้ เปรียบเสมือนกับการสร้างแรงกดดันภายในสังคมระหว่างประเทศ ทำให้รัฐอื่นที่ไม่เห็นด้วยรู้สึกว่าจะไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมระหว่างประเทศ หากไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานนั้น⁶⁶ ภายหลังที่ UNHCR นั้นสามารถเผยแพร่ให้สังคมระหว่างประเทศยอมรับการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศได้สำเร็จ ต่อมา UNHCR ได้พัฒนากลไกการติดตามพฤติกรรมของรัฐ โดยการสร้างสถาบันที่เฉพาะเจาะจงต่อบรรทัดฐานนั้นเพื่อให้บรรทัดฐานที่เกิดขึ้นนั้นดำเนินต่อไปได้ โดยสถาบันจะทำหน้าที่ชี้แจงว่าบรรทัดฐานใหม่นั้นแท้จริงแล้วเป็นอย่างไร และพฤติกรรมใดถือเป็นการละเมิดบรรทัดฐาน ซึ่งในการศึกษานี้ พบว่า UNHCR มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิด Platform for Disaster Displacement (PDD) ที่ทำหน้าที่ติดตามการดำเนินการตามวาระการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดน โดยถือเป็นสถาบันที่สอดส่องว่ารัฐใดปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนการดำเนินการหรือไม่ นอกจากนี้ UNHCR มีส่วนร่วมในกระบวนการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่น นำไปสู่การเกิดปฏิญญานิวยอร์กสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่น ในปี ค.ศ.2016 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐส่วนใหญ่ในระดับนานาชาตินั้น ยอมรับและแสดงถึงความเห็นที่น้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อเรียกร้องให้มีการช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศและช่วยเหลือประเทศปลายทางที่รับผู้ลี้ภัย โดยสหประชาชาติได้รับรองข้อตกลงใหม่ทั้ง Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) และ Global Compact on Refugees (GCR) อีกด้วย⁶⁷

⁶⁶ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 902.

⁶⁷ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 902-904.

ในระยะที่ 2 ของกระบวนการสร้างบรรทัดฐานนั้น บริบทสถานการณ์โลกในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสาร การขนส่ง และการพึ่งพาซึ่งกันและกันในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 นอกจากจะทำให้รัฐต่างๆ มีความเชื่อมโยงระหว่างกันมากขึ้นแล้ว ในอีกด้านหนึ่งยังทำให้บรรทัดฐานสากลที่เกิดขึ้นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน สร้างโอกาสในการเสนอบรรทัดฐานใหม่ และช่วยส่งเสริมการขยายตัวของบรรทัดฐานได้เร็วยิ่งขึ้น เป็นผลให้ การเปลี่ยนแปลงเชิงบรรทัดฐานนั้นสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว่าที่ผ่านมา รวมถึงการขยายตัวขององค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะองค์กรสหประชาชาติ เป็นส่วนสนับสนุนสำคัญที่ให้โอกาสในการแก้ไขและเจรจาในประเด็นเชิงบรรทัดฐานที่หลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงศตวรรษที่ 19 การสร้างบรรทัดฐานเรื่องสิทธิการเลือกตั้งของสตรี ต้องใช้เวลากว่า 120 ปี ในการนำเสนอและเผยแพร่บรรทัดฐานจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เมื่อเปรียบเทียบกับในต้นศตวรรษที่ 21 การสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศโดย UNHCR ใช้เวลาประมาณ 30 ปี สะท้อนให้เห็นว่า บริบทของโลกาภิวัตน์และการขยายตัวขององค์กรระหว่างประเทศส่งเสริมให้บรรทัดฐานใหม่เผยแพร่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น⁶⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้น ถือได้ว่า UNHCR ในฐานะองค์กรระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการขัดเกลาทางสังคม โดยสามารถทำให้สหประชาชาติสร้างข้อตกลงร่วมกันได้ และรัฐต่างๆ รับเอานโยบายและข้อตกลงใหม่ไปใช้ รวมถึงสร้างสถาบันเพื่อติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลงสากลด้วย แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลงที่เกิดขึ้น ไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด บทบาทของ UNHCR จึงสอดคล้องไปกับระยะของการสร้างบรรทัดฐาน ขั้นที่ 2 ประกอบกับบริบทโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้บรรทัดฐานนั้นแพร่กระจายตัวไปยังรัฐต่างๆ อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว

3.3 ขั้นที่ 3 Norm Internalization

เมื่อบรรทัดฐานใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นได้เผยแพร่และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นจริง และรัฐปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น ในขั้นนี้ รัฐจะต้องดำเนินการตามบรรทัดฐานนั้นโดยอัตโนมัติ และไม่ถูกโต้แย้งจากการเมืองภายในรัฐ รวมถึงเอาบรรทัดฐานนั้นไปกำหนดนโยบายภายในรัฐของตน ทำให้พฤติกรรมของรัฐเปลี่ยนแปลงไปตามบรรทัดฐานในกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน⁶⁹ ในขั้นตอนสุดท้ายนี้ พบว่า UNHCR สามารถทำให้เกิดข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม โดยรัฐต่างๆ รับรองบรรทัดฐานนี้ร่วมกันผ่านการลงนามผ่านองค์กรสหประชาชาติ เมื่อได้ข้อตกลงแล้ว รัฐต่างๆ ได้รับเอาข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ และ

⁶⁸ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 909.

⁶⁹ Finnemore and Sikkink, "International norm dynamics and political change." 904.

ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย มาปรับใช้ภายในประเทศของตน โดยรัฐต่างๆยินยอมที่จะทำงานอย่างแข็งขันและเป็นหนึ่งเดียวกันในการคุ้มครองผู้อพยพและผู้ลี้ภัย ยืนยันถึงหลักการของกฎหมายสากล และแสดงถึงความเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน โดยรัฐต่างๆ จะแบ่งปันความเชี่ยวชาญและทรัพยากรที่มีให้ทั่วถึงและเท่าเทียม และทำงานร่วมกันมากขึ้น แม้ข้อตกลงทั้ง 2 ฉบับนั้นไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ถือได้ว่า UNHCR ในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ ได้เป็นตัวแสดงสำคัญที่ผลักดันให้กระบวนการสร้างบรรทัดฐานดังกล่าวดำเนินมาสู่ขั้นที่ 3 ได้สำเร็จ รัฐสมาชิกเห็นด้วยกับกลไกที่เกิดขึ้นและปฏิบัติตามกลไก แม้ว่าจะไม่สามารถเพิ่มค่านิยามเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยได้ แต่ UNHCR ก็สามารถสร้างกลไกอื่นๆขึ้นมาแทน ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ในการสร้างความคุ้มครองต่อผู้ที่ถูกบังคับให้พลัดถิ่นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้สำเร็จ⁷⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่ากระบวนการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นได้ดำเนินมาสู่ขั้นตอนสุดท้าย และประสบความสำเร็จในการสร้างบรรทัดฐาน โดย UNHCR ทำหน้าที่เป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการจูงใจ ชัดเจน ภาพดีกรรมของรัฐ และสร้างกลไกระหว่างประเทศ สร้างบรรทัดฐานจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้เท่าทันกับสภาพปัญหาของผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁷⁰ Jakobsson, "The politics of climate change and migration." 18-24.

บทที่ 4

ส่วนสรุป

ผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศคือผู้ที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์จากภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงจากสภาพภูมิอากาศ หรือสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมจนไม่สามารถอาศัยอยู่ในถิ่นที่อยู่เดิมได้ จึงถูกบังคับให้พลัดถิ่นข้ามพรมแดน โดยมีสถิติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และกลุ่มคนเหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมครองผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ เนื่องจากไม่มีบัญญัติประเภทผู้ลี้ภัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 จึงเกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเป็นสาเหตุของความขัดแย้งและการอพยพจำนวนมาก และอาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมและความไม่มั่นคงในภูมิภาค และนำไปสู่การแทรกแซงด้านมนุษยธรรมมากขึ้น

UNHCR เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 โดยได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล ช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กร ต่อมาได้ขยายขอบเขตการทำงานให้คุ้มครองบุคคลที่นาเป็นห่วง ได้แก่ ผู้ที่ต้องการกลับประเทศ ผู้แสวงหาที่พักพิง ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และบุคคลอื่นๆที่ถูกคุกคามให้พลัดถิ่น โดยผู้พลัดถิ่นที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศนั้นไม่มีอยู่ในภายใต้การคุ้มครองของ UNHCR และได้รับสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ในช่วงเริ่มต้นศตวรรษที่ 21 UNHCR นั้นยังไม่มีบทบาทและไม่มี ความสนใจในประเด็นนี้ โดยองค์กรมุ่งเน้นการปฏิบัติหน้าที่ตามอาณัติเท่านั้น และไม่เต็มใจที่จะนำองค์กรเข้าไปมีส่วนร่วม กับปัญหาผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศโดยมองว่าอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน จนกระทั่งปี ค.ศ.2007 เป็นต้นมา นายอันโตนิโอ กูเตอร์เรส ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในขณะนั้น ได้ออกมาปราศรัย สัมภาษณ์ เพื่อทำให้ประชาคมโลกได้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่าง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ กับการย้ายถิ่นฐาน และประชาคมโลกยังไม่ความเชี่ยวชาญในการจัดการกับกลุ่มคนเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงความคิดครั้งสำคัญภายใน UNHCR ที่ตระหนักรู้ต่อปัญหา และออกมาโน้มน้าวหน่วยงานในระดับสากลให้ยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นั้นนำไปสู่การพลัดถิ่นรูปแบบใหม่

จากนั้น UNHCR ได้ดำเนินการเชิงรุกในการเผยแพร่ประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ โดยได้จัดตั้งหน่วยงาน คณะทำงานเฉพาะ เพื่อประสานกลยุทธ์กับตัวแสดงอื่นๆ ในการผลักดันประเด็นนี้

นอกจากนี้ยังออกเอกสารที่ให้ข้อมูลแก่สาธารณชนให้รับรู้ข้อเท็จจริงของปัญหาว่ามีความจำเป็นที่ทุกประเทศจะต้องร่วมมือแก้ไข จัดการประชุมผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับหารเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูลและบรรทัดฐานที่เผยแพร่ และพยายามนำกรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิมมาปรับใช้ แต่พบว่า รัฐสมาชิกยังขาดความกระตือรือร้นในการดำเนินการดังกล่าว เพราะมองว่า UNHCR นั้นรับภาระหน้าที่มากเกินไป อย่างไรก็ตาม UNHCR ประสบความสำเร็จในการผลักดันเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศให้เข้าสู่วาระทางการเมือง จนกระทั่งในปี ค.ศ.2012 นอร์เวย์และสวีเดนเซอร์แลนด์ ได้ร่วมกันเปิดตัวโครงการ Nansen Initiative ที่เป็นเวทีสำคัญและมีอิทธิพลในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติและผู้พลัดถิ่น แม้ว่าโครงการนี้นำร่องโดยรัฐ แต่สามารถพัฒนาไปสู่ระดับภูมิภาคและระดับสากลได้ ซึ่งจุดเปลี่ยนสำคัญของกระบวนการสร้างบรรทัดฐานนั้น คือการที่รัฐต่างๆ ยอมรับว่าประเด็นผู้ลี้ภัยเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดผู้พลัดถิ่นและต้องร่วมกันจัดการปัญหานี้ ปรากฏตามที่รัฐจำนวนกว่า 109 รัฐ ได้ร่วมลงนามรับรองวาระการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนในบริบทของภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงร่วมกันของรัฐที่ต้องการปิดช่องว่างการคุ้มครอง จึงร่วมกันเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมภายในของตน จากนั้นบรรทัดฐานจึงดำเนินไปจนเกิดกลไกและสถาบันเข้ามารองรับบรรทัดฐานเพื่อทำหน้าที่สอดส่อง ติดตามผล Platform on Disaster Displacement

ภายหลังจากที่ UNHCR สามารถโน้มน้าวรัฐสมาชิกให้มีเจตจำนงร่วมกันในการแก้ปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศได้สำเร็จ ในปี ค.ศ.2016 รัฐสมาชิกได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญานิวยอร์กสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่น นำไปสู่การสร้างข้อตกลงร่วมกันจำนวน 2 ฉบับ คือ Global Compact for safe, Olderly, and Regular Migration (GCM) และ Global Compact on Refugees (GCR) แม้จะไม่มีผลผูกพันแต่รัฐสมาชิกก็ยินยอมที่จะรับเอาข้อตกลงดังกล่าวไปปฏิบัติตาม เพื่อสร้างความมั่นใจว่าผู้พลัดถิ่นระหว่างประเทศได้รับการคุ้มครองอย่างมีคุณภาพ และประเทศปลายทางผู้รับว่าจะได้รับการสนับสนุนจากประชาคมโลกเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ต้องให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ UNHCR ยังได้ทำหน้าที่ชี้แจงการใช้กฎหมายผู้ลี้ภัยในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติในกรณีผู้พลัดถิ่นต้องข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ และเป็นบุคคลซึ่งไม่เข้าเกณฑ์ผู้ลี้ภัย อาจนำกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมาบังคับใช้ โดยยึดหลักการการไม่ส่งกลับ

โดยสรุปแล้ว UNHCR เป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.2007 เป็นต้นมา โดยสามารถจุดประกายของปัญหา ผลักดันให้เป็นวาระทางการเมืองที่สำคัญในเวทีระหว่างประเทศ เป็นตัวแสดงหลักในการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง รวมถึงข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ

นำมาเผยแพร่ให้ประชาคมโลกรับทราบถึงความเชื่อมโยงของปัญหาผู้อพยพและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า UNHCR สามารถทำให้บรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศนั้นปรากฏขึ้นมาได้สำเร็จ สอดคล้องไปกับขั้นที่ 1 ของกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน ต่อมา UNHCR สามารถโน้มน้าวให้รัฐสมาชิกยอมรับว่าประเด็นผู้ลี้ภัยนั้นเป็นเรื่องที่ต้องแสวงหาแนวทางแก้ไข เปลี่ยนเจตจำนงของรัฐ จากเดิมที่คัดค้านให้ UNHCR หันกลับไปสนใจหน้าที่เดิมในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยดั้งเดิม จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้บรรทัดฐานนี้ก้าวเข้าสู่ขั้นที่ 2 บรรทัดฐานได้แพร่กระจายไปจนเป็นที่ยอมรับในระบบระหว่างประเทศ ต่อมาจึงได้เกิดกลไกและสถาบัน เพื่อติดตามผล รวมถึงข้อตกลงร่วมกันในการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อรัฐรับเอาบรรทัดฐานนั้นไปใช้ภายในรัฐตนเองอย่างสิ้นข้อสงสัยต่อบรรทัดฐานแล้ว จึงสอดคล้องกับกระบวนการเกิดขึ้นของบรรทัดฐานในขั้นที่ 3 อย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่สามารถประสบความสำเร็จในการเพิ่มคำนิยามของผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศได้ แต่ UNHCR ก็ได้สร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้พลัดถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติได้สำเร็จ และสามารถสร้างกรอบความร่วมมือในการช่วยเหลือ ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ในการสร้างบรรทัดฐาน จึงกล่าวได้ว่า กระบวนการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้พลัดถิ่นจากสภาพภูมิอากาศนั้นประสบความสำเร็จ UNHCR มีบทบาทในการเป็นผู้เผยแพร่บรรทัดฐานในทุกกระบวนการสร้างบรรทัด

จากการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของตัวแสดงกับการสร้างบรรทัดฐาน องค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายร่วมกันระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรทัดฐานระหว่างประเทศ เพราะบรรทัดฐานที่หลากหลายจะถูกนำมาผ่านกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการ และนำไปสู่ นโยบายระหว่างประเทศที่แต่ละรัฐจะยอมนำไปปรับใช้ร่วมกัน องค์การระหว่างประเทศจึงสามารถเปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมของรัฐ และสามารถสร้างบรรทัดฐานทางสังคมในรูปแบบใหม่ได้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม อีกทั้งหากรัฐส่วนใหญ่เห็นชอบว่าบรรทัดฐานนั้นเหมาะสม รัฐอื่นๆก็จะถูกกดดันให้คล้อยตามและยอมรับบรรทัดฐานตามสังคมนั้นๆ การไม่ทำตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะทำให้รัฐนั้นถูกตราหน้าว่าเป็นรัฐที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐาน เป็นผลให้รัฐนั้นสูญเสียชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ การดำเนินการตามนโยบายระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่ยังคงให้ความสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับความชอบธรรมของรัฐในการปกครองเมืองภายในประเทศ ถ้ารัฐไม่ได้รับการยอมรับในสังคมนั้นๆ พลเมืองภายในรัฐก็จะไม่ยอมรับผู้นำของรัฐเช่นกัน ในกรณีนี้ UNHCR เห็นความสามารถขององค์การระหว่างประเทศในการสร้างบรรทัดฐานเรื่องผู้ลี้ภัยจากสภาพ

ภูมิอากาศผ่านกระบวนการสร้างบรรทัดฐาน จนนำไปสู่ข้อตกลงอย่างเป็นทางการ และด้วยโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศมีส่วนทำให้บรรทัดฐานนี้เกิดขึ้นได้ความสำเร็จ สามารถเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมของรัฐสมาชิกให้ยอมรับต่อประเด็นผู้ลี้ภัยจากสภาพภูมิอากาศ และเกิดบรรทัดฐานใหม่ขึ้นมาในสังคมระหว่างประเทศ



บรรณานุกรม

- Anastasiou, Thekli. "Public International Law's Applicability to Migration as Adaptation: Fit for Purpose?". In *Climate Refugees*, 188: Routledge, 2018.
- Atapattu, Sumudu Anopama. "A New Category of Refugees?: 'Climate Refugees' and a Gaping Hole in International Law." In *Climate Refugees*, 34-51: Routledge, 2018.
- Biermann, Frank, and Ingrid Boas. "Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol." *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 50, no. 6 (2008): 8-17.
- Centre, The Internal Displacement Monitoring. *Global Report on Internal Displacement 2022*. (Geneva: Norwegian Refugee Council, 2022).
- Change, Climate. "Migration and Displacement: Who Will Be Affected." *IASC/OCHA* (2008).
- Chazalnoel, Mariam Traore, and Dina Ionesco. "Advancing the Global Governance of Climate Migration through the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Global Compact on Migration: Perspectives from the International Organization for Migration." In *Climate Refugees*, 103-17: Routledge, 2018.
- Crisp, Jeff. "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move." *Refuge: Canada's Journal on Refugees* 26, no. 1 (2009): 73-76.
- De Moor, Nicole, and An Cliquet. "Environmental Displacement: A New Challenge for European Migration Policy." Paper presented at the Protecting People in Conflict and Crisis: Responding to the Challenges of a Changing World, 2009.
- El-Hinnawi, Essam. "Environmental Refugees." (1985).
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International organization* 52, no. 4 (1998): 887-917.
- Goodwin-Gill, Guy S, and Jane McAdam. "Unhcr and Climate Change, Disasters and Displacement." *The United Nations Refugee Agency (UNHCR), Geneva, Switzerland* (2017).
- Guterres, A. "Statement by Antonio Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees." Paper presented at the Nansen Conference on Climate Change and Displacement, Oslo, Norway, 2011.
- Guterres, António. "Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A Unhcr Perspective." *United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva* http://www.unhcr.org/refworld/type_RESEARCH_UNHCR_492bb6b92_0.html (2008).
- Hall, Nina. "Climate Change and Organizational Change in Unhcr." *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction* (2010): 104.
- . "Moving Beyond Its Mandate? Unhcr and Climate Change Displacement." *Journal of International Organizations Studies* 4, no. 1 (2013): 91-108.
- Homer-Dixon, Thomas F. "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict." *International security* 16, no. 2 (1991): 76-116.
- Initiative, Nansen. "Towards a Protection Agenda for Disaster-Induced Cross-Border Displacement." *leaflet circulated at the launch on 2* (2012).
- "Environmental Migration." accessed October 23, 2022, <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration>.
- Jakobsson, Elin. "Norm Formalization in International Policy Cooperation: A Framework for Analysis." In *Climate Refugees*, 52-69: Routledge, 2018.
- . "The Politics of Climate Change and Migration." *CLIMATE CHANGE AND MIGRATION*: 7.
- Leighton, Michelle T. "Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and

- Disaster Risk Reduction." *Publication series of United Nations University*, no. 15 (2011).
- Lister, Matthew. "Climate Change Refugees." *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 17, no. 5 (2014): 618-34.
- McAdam, Jane. "Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010-2013." *Refuge* 29 (2012): 11.
- . "From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement." *The UNIVERSITY OF NEW SOUTH WALES LAW JOURNAL* 39, no. 4 (2016): 1518-46.
- . "Moving Beyond Refugee Law: Putting Principles on Climate Mobility into Practice." *Forthcoming in (2022)* 34 (2022): 22-36.
- Michaels, Sharmistha. "Climate Refugees: A 21st Century Crisis; Is the Law in Place to Protect People Who Are Forcibly Displaced by Environmental Disaster?", 2021, 7. EBSCOhost.
- Page, Paragraphs. "Report of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention on the First Part of Its Fifteenth Session, Held in Bonn from 15 to 24 May 2012." United Nations: New York, NY, USA, 2012.
- Peace, The Institute for Economics and. *The Types of Ecological Threat*. Global Peace Index 2020, The Institute for Economics and Peace (Sydney: 2020).
- "About Unhcr." United Nations High Commissioner for Refugees, accessed April 20, 2023, <https://www.unhcr.org/about-unhcr>.
- "Global Compact on Refugees." accessed April 25, 2023, <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/global-compact-refugees>.
- Van Hear, Nicholas, Oliver Bakewell, and Katy Long. "Push-Pull Plus: Reconsidering the Drivers of Migration." *Journal of ethnic and migration studies* 44, no. 6 (2018): 927-44.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Vol. 67: Cambridge University Press, 1999.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

ร.ต.อ.หญิงพิมพ์วิภา ชาโรจน์

วัน เดือน ปี เกิด

28 กรกฎาคม 2537

สถานที่เกิด



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY