

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ที่ผ่านมาในประเทศไทย หลักสิทธิมนุษยชนมักถูกใช้เฉพาะกับภาครัฐในฐานะที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน ขณะที่บริษัทจำนวนมากมักอ้างว่าตนเองได้ปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละประเทศแล้ว ทั้งที่กฎหมายเหล่านั้นอาจจะไม่เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ตาม แต่การที่บริษัทต่างๆ มีแนวโน้มที่จะสนใจประเด็นทางสังคมผ่านกรอบคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อของธุรกิจต่อสังคม (Corporate Social Responsibility – CSR) และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ธุรกิจที่ยั่งยืน (sustainable business) โดยรับมาตรฐานสากลด้านนี้มากขึ้น ก็นับเป็นโอกาสที่จะปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ เนื่องจากมาตรฐานสากลเหล่านี้ล้วนมีมิติด้านสิทธิมนุษยชนเป็นองค์ประกอบสำคัญ

จากสถิติการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ระหว่างปี พ.ศ. 2545 ถึง พ.ศ. 2557 พบว่า การละเมิดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจในประเทศไทยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิชุมชน ในรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2556 ของ กสม. มีเรื่องที่ กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นเรื่องที่ กสม. เห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น 611 เรื่อง ซึ่งจากทั้งหมดนี้ ประกอบด้วย การละเมิดสิทธิชุมชน จำนวน 72 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11.78 การละเมิดสิทธิด้านที่ดิน 54 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 8.83 และการละเมิดสิทธิแรงงาน 13 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 2.11

งานวิจัยนี้ตั้งต้นจากแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรภาคธุรกิจทั่วโลกมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ระบุแนวทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ด้วย ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ คือ การอ้างอิงแนวปฏิบัติสำหรับธุรกิจซึ่งได้กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน และเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลและองค์กรธุรกิจในหลายประเทศทั่วโลก จำนวน 8 มาตรฐาน ดังนี้

- 1) ข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ (UN Global Compact)
- 2) หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Guiding Principles on Business and Human Rights) เริ่มใช้ในปีพ.ศ. 2554 โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - OHCHR)
- 3) หลักการกำกับกิจการที่ดีขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Principles of Corporate Governance)
- 4) แนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Guidelines for Multinational Enterprises)
- 5) มาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลของ Global Reporting Initiative (GRI)
- 6) การประเมินการส่งเสริมสถานประกอบการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างยั่งยืน (Corporate Social Responsibility, Department of Industrial Works: CSR-DIW) ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- 7) มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่ยั่งยืน (Standards on Environmental and Social Sustainability) ของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation - IFC)
- 8) ตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับภาคธุรกิจ (Human Rights Indicators for Business) จัดทำโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนเดนมาร์ก

จากแนวปฏิบัติทั้ง 8 มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนกับธุรกิจเอกชนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะร่วมกัน คือ เป็นมาตรฐานโดยสมัครใจ ขณะเดียวกันก็มีความแตกต่างกันในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการประยุกต์ใช้กับอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน เช่น สถาบันทางการเงิน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม บริษัทข้ามชาติ รวมถึงตัวชี้วัดที่มีเนื้อหาแตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรที่กำหนดมาตรฐาน เช่น องค์กรสหประชาชาติ หน่วยงานรัฐ และความเป็นมาของมาตรฐานดังกล่าว

กรณีศึกษาการละเมิดสิทธิในอุตสาหกรรมอาหารทะเล และอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ในรายงานวิจัย ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของมาตรฐานแบบสมัครใจ ซึ่งบริษัทสามารถเลือกเองได้ว่าจะรายงานประเด็นใด รวมทั้งเลือกรับเอามาตรฐานใดมาใช้ ซึ่งโดยมากก็มักเป็นมาตรฐานที่บริษัทมองว่าตนสามารถปฏิบัติตามได้

อุปสรรคสำคัญของการใช้มาตรฐานในบริบทไทย ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจของบริษัทหลายแห่งในความสำคัญของการวางระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิผล และการขาดการบูรณาการกระบวนการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนเข้ากับระบบประเมินความเสี่ยงของบริษัท ส่วนข้อจำกัดสำคัญของมาตรฐานทั้ง 8 มาตรฐานที่ศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ คือ การขาดแคลนกลไกตรวจสอบและติดตามผล ในบรรดามาตรฐานทั้งหมดที่ศึกษาในรายงานชิ้นนี้ มีเพียงแนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติของ OECD และมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่ยั่งยืนของ IFC เท่านั้นที่มีกลไกการตรวจสอบ ติดตามผล และรับเรื่องร้องเรียนว่า บริษัทผู้รับมาตรฐานได้ปฏิบัติตามมาตรฐานจริงหรือไม่ เพียงใด

ข้อจำกัดด้านกลไกตรวจสอบและติดตามผลของมาตรฐานเชิงสมัครใจต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้มาตรฐานเหล่านี้สามารถถูกใช้กล่าวอ้างโดยธุรกิจได้ง่าย เช่น กล่าวถึงการ “ได้” มาตรฐาน ประหนึ่งหมายความว่าตนได้ “ปฏิบัติตาม” มาตรฐานแล้ว ทั้งที่เป็นสองประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกัน ลำพังการประกาศว่าตนรับมาตรฐานย่อมมิได้หมายความว่าบริษัทปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นๆ อย่างครบถ้วนแต่อย่างใด

จากการทบทวนโครงสร้าง เนื้อหา และการบังคับใช้จำนวน 8 มาตรฐานในงานวิจัยชิ้นนี้ ประกอบกับกรณีศึกษาจากทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงประสบการณ์และข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียคณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจุบันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนถือเป็นส่วนสำคัญของหลักการแนวปฏิบัติและมาตรฐานทุกชุดที่รณรงค์ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ตั้งแต่ข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ (UN Global Compact) เป็นต้นมา ตลอดจนมาตรฐานระดับอุตสาหกรรม อาทิ Equator Principles (สถาบันการเงิน), Extractive Industries Transparency Initiative (อุตสาหกรรมขุดเจาะ), Bonsucro (น้ำตาล), Marine Stewardship Council (อาหารทะเล) ฯลฯ ซึ่งบริษัทไทยให้ความสนใจเข้าร่วมอย่างต่อเนื่อง มาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภาคธุรกิจจึงมีความครอบคลุมและเพียงพอแล้ว กสม. จึงไม่จำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานใหม่ อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมามีใช้การขาดความตระหนักต่อมาตรฐานเหล่านี้ แต่เป็นเรื่องของการขาดความรู้ ความเข้าใจของภาคธุรกิจในภาคปฏิบัติ โดยเฉพาะวิธีการและระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ หัวใจของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของภาคธุรกิจอยู่ที่การตรวจสอบและประเมินสถานะขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Due Diligence) ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์มาตรฐานภายในและนอกประเทศ จำนวน 8 มาตรฐาน พบว่า ทุกมาตรฐาน ยกเว้นข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ และหลักการกำกับกิจการที่ดีของ OECD ซึ่งทั้งสองมาตรฐานเป็นหลักการ (principles) กว้างๆ มากกว่าแนวปฏิบัติ กำหนดให้บริษัทที่รับมาตรฐานต้องจัดทำและดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว โดยหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) ได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ในการจัดทำกระบวนการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านสำหรับภาคธุรกิจ ได้แก่

- 1) การประกาศนโยบายและหลักการของบริษัทที่ว่าด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยบูรณาการเข้ากับระบบประเมินความเสี่ยงของบริษัท (ข้อ 17)
- 2) การประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงหรือมีแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมของบริษัท (ข้อ 18)
- 3) การบูรณาการข้อผูกมัดเชิงนโยบายเข้ากับการประเมิน รวมถึงกลไกควบคุมภายในและภายนอก (ข้อ 19) และ
- 4) การติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน (ข้อ 19 และ 20)

คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอให้ กสม. พิจารณาริเริ่มการจัดทำคู่มือตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence) จัดการอบรม และร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเผยแพร่คู่มือและสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนนำคู่มือดังกล่าวไปปฏิบัติ อีกทั้ง กสม. อาจพิจารณาบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติตามคู่มือดังกล่าวของภาคเอกชนเป็นระยะ