

รายงานการศึกษา

การประเมินประสิทธิภาพของศูนย์ติดต่อประสานงานแห่งชาติ (National Contact Point: NCP) ผ่านโครงการขนาดใหญ่ที่มีการลงทุนไทยข้ามพรมแดนเข้าไปเกี่ยวข้อง

จัดทำโดย

กลุ่มเสรีภาพแม่น้ำโขง (The Mekong Butterfly)

คณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดน (ETO's Watch Coalition)

บทที่ 1: บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการวิจัย

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา การลงทุนข้ามพรมแดน (Cross-border Investment) โดยเฉพาะในภูมิภาคแม่น้ำโขงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยมีประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ลงทุนรายใหญ่ผ่านกลไกการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ หรือที่เรียกว่าการลงทุนไทยในต่างประเทศ (Thai Outbound Investment - TOI) หรือ การลงทุนของไทยในต่างประเทศ (Thai Direct Investment- TDI) ทั้งในภาคพลังงาน โครงสร้างพื้นฐาน เขตเศรษฐกิจพิเศษ เกษตรอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมสกัดทรัพยากร (เหมืองแร่และการขุดเจาะก๊าซ) การลงทุนเหล่านี้แม้จะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อเชิงลบในด้านสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเทศที่มีกลไกการกำกับดูแลที่อ่อนแอ

ในบริบทภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นภูมิภาคที่เปราะบางทั้งทางนิเวศวิทยาและสังคม การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน โรงไฟฟ้า ท่าเรือ หรือเหมืองแร่ มักเกี่ยวข้องกับการยึดครองทรัพยากรโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ความท้าทายหลักประการหนึ่งคือความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานที่แผ่ขยายข้ามพรมแดน ทำให้ความรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่หนึ่งๆ ไม่สามารถโยงกลับไปยังบริษัทแม่หรือผู้มีส่วนได้เสียในประเทศที่มีมาตรฐานสูงกว่าได้อย่างชัดเจน

บริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะในภาคพลังงาน เกษตรกรรม และโครงสร้างพื้นฐาน ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในพื้นที่เปราะบางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่การกำกับดูแลกิจกรรมของบริษัทเหล่านี้ยังคงมีช่องว่างด้านความรับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรณีของบริษัทในประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก OECD เข้าไปลงทุนในประเทศที่มีมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมต่ำกว่า

แนวทางปฏิบัติของ OECD สำหรับบริษัทข้ามชาติ (OECD Guidelines for Multinational Enterprises) และหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) เป็นกลไกหลักระดับโลกที่ผลักดันให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม แนวทางเหล่านี้เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักการอื่น ๆ เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวนำไปสู่การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมข้ามพรมแดนในการเรียกร้องให้บริษัทข้ามชาติต้องมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น ภายใต้หลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และการผลักดันให้ประเทศต้นทางของบริษัท (Home State) มีบทบาทในการกำกับดูแลบริษัทของตนเองขณะดำเนินกิจการในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม กลไกทางกฎหมายในประเทศเจ้าบ้าน (Host Country) กลับไม่สามารถรับรองการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพได้เสมอไป โดยเฉพาะเมื่อบริษัทต้นทางมีถิ่นฐานอยู่ในประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) ซึ่งได้กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติไว้ใน OECD Guidelines for Multinational Enterprises กลไกหนึ่ง

ที่ถูกใช้ในการดำเนินการดังกล่าวคือ ศูนย์ประสานงานระดับชาติ หรือ National Contact Points (NCPs) ซึ่งเป็นกลไกกึ่งตุลาการที่ประเทศสมาชิก OECD จำต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ได้รับผลกระทบ

ในบริบทของประเทศไทยซึ่งกำลังอยู่ระหว่างกระบวนการสมัครเข้าเป็นสมาชิก OECD การจัดตั้ง NCP ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อข้อร้องเรียนของชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจึงเป็นเรื่องเร่งด่วน และเป็นดัชนีสำคัญในการประเมินความพร้อมของไทยในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านความรับผิดชอบต่อธุรกิจ (Responsible Business Conduct: RBC) ภายใต้แนวปฏิบัติของ OECD ในอนาคต

การศึกษานี้จึงมุ่งเน้นการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของ NCP ในประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนในกรณีการลงทุนของบริษัทไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะ 5 กรณีศึกษา ที่องค์กรสมาชิกของคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบต่อการลงทุนข้ามพรมแดน (ETOs Watch Coalition) และพันธมิตรซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศที่รับการลงทุนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (INGOs) เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และรณรงค์ให้เกิดการเข้าถึงความยุติธรรมและการฟื้นฟูเยียวยาอย่างเป็นธรรม ได้แก่ โครงการเขื่อนไซยะบุรี และโครงการเขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อย ประเทศ สปป.ลาว โครงการขุดเจาะและวางท่อก๊าซชานานา ประเทศเมียนมา โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลในจังหวัดเกาะกง และโครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลในจังหวัดโอดอร์เมียนเจย ประเทศกัมพูชา ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม และมีการร้องเรียนไปยัง NCP ของประเทศสมาชิก OECD เช่น ฟินแลนด์ ออสเตรีย เกาหลีใต้ แคนาดา สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. วิเคราะห์บทบาทและประสิทธิภาพของ NCPs ในการจัดการข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนจากกรณีศึกษาที่เลือก
2. ศึกษาข้อจำกัด ปัญหา และความท้าทายของการใช้กลไก NCPs ในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของภาคธุรกิจของประเทศสมาชิก OECD ที่เกี่ยวข้อง

1.3 คำถามการวิจัย

- กลไก NCP มีประสิทธิภาพเพียงใดในการจัดการข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนจากการลงทุนข้ามพรมแดน
- ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ NCP ในแต่ละกรณีศึกษา
- บทเรียนจากกรณีศึกษานี้สามารถนำมาออกแบบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการผลักดันกลไก NCP ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยได้อย่างไร

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ครอบคลุมกรณีร้องเรียนที่ใช้กลไก NCP ของ 6 ประเทศ OECD ได้แก่ ฟินแลนด์ ออสเตรีย เกาหลีใต้ แคนาดา สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยเน้นกรณีการลงทุนของบริษัทไทยที่เข้าไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สปป.ลาว เมียนมา และกัมพูชา เป็นต้น ในช่วงระหว่างปี 2553 – 2567 ซึ่งสอดคล้องกับช่วงเวลาที่มีการขยายตัวของการลงทุนข้ามพรมแดนของไทย และการเริ่มต้นใช้กลไก NCPs ของภาคประชาสังคมข้ามพรมแดนที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาสังคมข้ามพรมแดน ทั้งในส่วนของภาคประชาสังคมไทย ภาคประชาสังคมในประเทศที่รับการลงทุนหรือได้รับผลกระทบ ภาคประชาสังคมในประเทศสมาชิก OECD และองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ

บทที่ 2 กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายงานการศึกษานี้มุ่งเน้นวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกลไก National Contact Points (NCPs) ภายใต้ OECD Guidelines for Multinational Enterprises ในการจัดการข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชนจากการลงทุนข้ามพรมแดน โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบริษัทสัญชาติไทยและการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคแม่น้ำโขง การกำหนดกรอบแนวคิดและทฤษฎีจึงต้องอิงกับหลักการระหว่างประเทศ วาทกรรมสิทธิมนุษยชน ธรรมชาติของภาคธุรกิจ และความเป็นธรรมในกระบวนการ (procedural justice) ซึ่งสามารถแจกแจงประเด็นสำคัญได้ดังนี้

2.1 หลักการ OECD Guidelines for Multinational Enterprises และบทบาทของ NCPs

2.1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของ OECD Guidelines

OECD Guidelines for Multinational Enterprises คือกรอบแนวปฏิบัติที่ไม่เป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย (non-binding) สำหรับการดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบ โดยครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน แรงงาน การเปิดเผยข้อมูล การต่อต้านคอร์รัปชัน ฯลฯ โดยได้รับการพัฒนาขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1976 และผ่านการปรับปรุงหลายครั้ง โดยการปรับปรุงที่สำคัญเกิดขึ้นในปี 2000 และ 2011 ซึ่งเพิ่มข้อบ่งชี้ด้วยสิทธิมนุษยชน สอดคล้องกับ UNGPs และปรับปรุงอีกครั้งในปี 2023 เพื่อเสริมสร้างแนวปฏิบัติด้านการดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบ (Responsible Business Conduct - RBC) แนวปฏิบัตินี้เป็นข้อเสนอแนะจากรัฐบาลถึงบริษัทข้ามชาติที่ดำเนินกิจการในหรือจากประเทศที่เข้าร่วม แม้จะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่รัฐบาลที่เข้าร่วมมีพันธกรณีทางการเมืองที่จะส่งเสริมให้บริษัทปฏิบัติตาม

OECD Guidelines ครอบคลุมประเด็นด้านการดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูล สิทธิมนุษยชน การจ้างงานและแรงงานสัมพันธ์ สิ่งแวดล้อม การต่อต้านการทุจริต การคุ้มครองผู้บริโภค วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การแข่งขัน และภาษีอากร ซึ่งในการปรับปรุงปี 2023 ยังเพิ่มประเด็นด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ความเท่าเทียมทางเพศ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.1.2 โครงสร้างและหน้าที่ของ NCPs

ศูนย์ติดต่อประสานงานแห่งชาติ หรือ National Contact Points: NCP เป็นกลไกเชิงองค์กรที่รัฐบาลประเทศที่เข้าร่วม OECD Guidelines จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของแนวปฏิบัติ โดยมีหน้าที่หลักสองประการ:

- 1) **ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ OECD Guidelines:** NCPs ต้องจัดกิจกรรมให้ความรู้ เผยแพร่ข้อมูล และส่งเสริมการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทั้งภาคธุรกิจ องค์กรแรงงาน NGOs และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ
- 2) **จัดการข้อร้องเรียน (Specific Instances):** NCPs มีหน้าที่เป็นกลไกไกล่เกลี่ยและไขข้อข้องใจ (grievance mechanism) โดยให้บริการการเจรจาและไกล่เกลี่ย (good offices) เพื่อช่วยให้คู่กรณีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

รูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินงานของ NCPs มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยอาจจัดตั้งใน 4 รูปแบบหลัก:

1. **NCPs แบบหน่วยงานเดียว (Single Agency):** อยู่ภายใต้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เช่น กระทรวงการต่างประเทศหรือกระทรวงเศรษฐกิจ
2. **NCPs แบบหลายหน่วยงาน (Multi-Agency):** ประกอบด้วยตัวแทนจากหลายกระทรวงหรือหน่วยงานรัฐ
3. **NCPs แบบผู้มีส่วนได้เสียหลากหลาย (Multi-Stakeholder):** รวมผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม
4. **NCPs แบบเป็นองค์กรอิสระ (Independent Agency):** ตั้งอยู่นอกหน่วยงานรัฐ เช่น คณะกรรมการอิสระ หรือ องค์กรกลางที่มีความเป็นกลางสูง

2.1.3 มาตรฐานหลักในการประเมินประสิทธิภาพของ NCPs

OECD ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการประเมินประสิทธิภาพของ NCPs ซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อ "Core Criteria" ประกอบด้วย 7 มิติ จากเดิมที่มีตัวชี้วัดเพียง 4 มิติ แรก ได้แก่:

- 1) **Visibility (การมองเห็นได้):** NCPs ต้องเป็นที่รู้จักในวงกว้างและเข้าถึงได้โดยผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทั้งภาคธุรกิจ องค์กรแรงงาน ภาคประชาสังคม และสาธารณชน มีการประชาสัมพันธ์บทบาทและหน้าที่ผ่านช่องทางที่หลากหลาย มีเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลครบถ้วนและเข้าถึงง่าย จัดกิจกรรมส่งเสริมความรู้อย่างสม่ำเสมอ และมีการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างเปิดเผย
- 2) **Accessibility (การเข้าถึงได้):** กระบวนการร้องเรียนต้องเข้าถึงได้ง่าย มีขั้นตอนที่ชัดเจน ไม่ซับซ้อน และไม่มีอุปสรรคที่ไม่สมเหตุสมผล เช่น ค่าใช้จ่ายสูง ข้อกำหนดทางเทคนิคที่ยุงยาก หรือความล่าช้าที่เกินควร NCPs ควรรับข้อร้องเรียนในหลายภาษาและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ร้องเรียนที่อาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึง
- 3) **Transparency (ความโปร่งใส):** NCPs ต้องดำเนินงานอย่างโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการ เกณฑ์การพิจารณา และผลการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงการรักษาความลับตามความจำเป็น มีการจัดทำรายงานประจำปี และรายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนที่เสร็จสิ้นแล้ว
- 4) **Accountability (ความรับผิดชอบ):** NCPs ต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน มีการรายงานต่อรัฐบาลและสาธารณะ และมีกลไกตรวจสอบการทำงานของตนเอง อาจมีการประเมินโดย OECD หรือหน่วยงานอิสระ และมีการปรับปรุงการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะจากการประเมิน
- 5) **Impartiality (ความเป็นกลาง):** NCPs ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลาง ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และต้องมีมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน
- 6) **Predictability (การคาดการณ์ได้):** กระบวนการต้องมีความชัดเจน มีกรอบเวลาที่แน่นอน และมีขั้นตอนที่คาดการณ์ได้ ผู้มีส่วนได้เสียควรทราบว่าเกิดอะไรขึ้นในแต่ละขั้นตอน
- 7) **Compatibility (ความสอดคล้องกับ OECD Guideline):** ปฏิบัติตามหลักการในแนวทาง OECD อย่างเคร่งครัด

จากการศึกษาของ OECD และองค์กรภาคประชาสังคม พบว่า NCPs ในแต่ละประเทศมีระดับประสิทธิภาพแตกต่างกันอย่างมาก บางประเทศมี NCPs ที่เข้มแข็ง มีทรัพยากรเพียงพอ และมีความเป็นอิสระสูง ในขณะที่บางประเทศมี NCPs ที่ขาดทรัพยากร ขาดความเป็นอิสระ หรือไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการข้อร้องเรียน

2.2. ความเชื่อมโยงกับหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: (UNGPs)

2.2.1 พัฒนาการของ UNGPs และความสัมพันธ์กับ OECD Guidelines

หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) ได้รับการรับรองจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในปี 2011 และกลายเป็นมาตรฐานโลกในการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของรัฐและธุรกิจในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินธุรกิจ UNGPs เป็นผลงานของ John Ruggie ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งทำงานมาตั้งแต่ปี 2005 ในการสร้างกรอบแนวคิดที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ในส่วนของ OECD Guidelines นั้นก็มีการได้ปรับปรุงในปี 2011 เพื่อให้สอดคล้องกับ UNGPs โดยเพิ่มบทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สะท้อนความรับผิดชอบของธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนตาม UNGPs และกำหนดให้บริษัทต้องดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (human rights due diligence)

2.2.2 หลักการ 3 เสาหลักของ UNGPs และความเชื่อมโยงกับ NCPs

UNGPs ประกอบด้วยหลักการ 3 เสาหลัก:

เสาที่ 1: รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน (State Duty to Protect) โดยรัฐมีหน้าที่ป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยบุคคลที่สาม รวมถึงธุรกิจ และรัฐต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย นโยบาย และการบริหารที่เหมาะสมเพื่อป้องกัน สอบสวน ลงโทษ และเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชน อีกทั้งรัฐควรกำหนดความคาดหวังที่ชัดเจนว่าธุรกิจทั้งหมดที่มีถิ่นฐานในดินแดนของตนต้องเคารพสิทธิมนุษยชนตลอดการดำเนินงานทั้งในและต่างประเทศ

เสาที่ 2: ธุรกิจมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน (Corporate Responsibility to Respect) ภาคธุรกิจต้องหลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่นและจัดการกับผลกระทบทางลบที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบนี้มีอยู่โดยไม่มีขึ้นกับความสามารถหรือความเต็มใจของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และภาคธุรกิจต้องดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ซึ่งรวมถึงการประเมินผลกระทบ การบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้าสู่นโยบายและการปฏิบัติ การติดตามผล และการสื่อสาร

เสาที่ 3: สิทธิในการเข้าถึงการเยียวยา (Access to Remedy) กล่าวคือผู้ได้รับผลกระทบต้องสามารถเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ รัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงการเยียวยาผ่านกลไกทางศาล กลไกที่ไม่ใช่ศาล และกลไกอื่นๆ และภาคธุรกิจควรจัดให้มีหรือมีส่วนร่วมในกลไกรับเรื่องร้องเรียนระดับปฏิบัติการที่มีประสิทธิผล

NCPs เชื่อมโยงและสอดคล้องโดยตรงกับเสาหลักที่ 3 ด้านการเข้าถึงการเยียวยา ของ UNGPs ในหลายข้อด้วยกัน เช่น ในหลักการข้อที่ 25 ที่วางหลักไว้ว่ารัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกโดยรัฐต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจจะสามารถเข้าถึงกระบวนการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพได้ซึ่งครอบคลุมทั้งในทางตุลาการและไม่ใช่ตุลาการ รวมทั้งต้องจัดให้มีกลไกจัดการข้อร้องเรียนที่เกิดจากธุรกิจได้ อีกทั้งการที่ NCP เป็นกลไกการเยียวยาที่ไม่ใช่ศาล (non-judicial grievance mechanism) ที่ดำเนินการโดยรัฐ ก็ทำให้ NCP สอดคล้องกับหลักการที่ 27 ของ UNGP ที่วางหลักไว้ว่ารัฐควรจัดให้มีกลไกร้องเรียนที่ไม่ใช่ศาลที่มีประสิทธิผลและเหมาะสม ซึ่ง NCPs เป็นตัวอย่างหนึ่งของกลไกดังกล่าว นอกจากนี้ UNGPs ยังกำหนดเกณฑ์ประสิทธิผลสำหรับกลไกร้องเรียนที่ไม่ใช่ศาลในหลักการที่ 31 ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับเกณฑ์หลักของ OECD สำหรับ NCPs

2.3 เกณฑ์ประสิทธิผลของกลไกร้องเรียนตาม UNGPs และการประยุกต์ใช้กับ NCPs

หลักการที่ 31 ของ UNGPs กำหนดเกณฑ์ประสิทธิผลสำหรับกลไกร้องเรียนที่ไม่ใช่ศาล ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับ NCPs ได้ดังนี้:¹

- 1) **ความชอบธรรม (Legitimacy):** NCPs ต้องได้รับความไว้วางใจจากผู้มีส่วนได้เสียและมีความรับผิดชอบต่อความเป็นธรรมของกระบวนการ
- 2) **การเข้าถึงได้ (Accessibility):** ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มต้องสามารถเข้าถึง NCPs ได้ โดยไม่มีอุปสรรคทางภาษา การเงิน หรือความรู้
- 3) **การคาดการณ์ได้ (Predictability):** กระบวนการของ NCPs ต้องชัดเจน มีกรอบเวลาที่แน่นอน และผู้ใช้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในแต่ละขั้นตอน
- 4) **ความเป็นธรรม (Equitability):** ผู้ร้องเรียนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล คำแนะนำ และความเชี่ยวชาญที่จำเป็นเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็นธรรม

¹ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf, p.34-35.

- 5) **ความโปร่งใส (Transparency):** NCPs ต้องดำเนินงานอย่างโปร่งใส และรายงานผลต่อสาธารณะ
- 6) **ความสอดคล้องกับสิทธิ (Rights-compatibility):** ผลลัพธ์และการเยียวยาต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล
- 7) **การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (Continuous learning):** NCPs ควรใช้บทเรียนเพื่อปรับปรุงกลไกและป้องกันข้อร้องเรียนในอนาคต
- 8) **การมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือ (Engagement and dialogue):** NCPs ควรปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการออกแบบและประสิทธิภาพของกลไก

2.4 แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐและบริษัท

2.4.1 หลักการเขตอำนาจรัฐนอกราชอาณาจักร (Extraterritorial Jurisdiction)

การลงทุนข้ามพรมแดนนำมาซึ่งคำถามสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐเจ้าบ้านและรัฐเจ้าของบริษัท หลักการเขตอำนาจรัฐนอกราชอาณาจักร (Extraterritorial Jurisdiction) เป็นแนวคิดที่ว่ารัฐสามารถและควรมีบทบาทในการกำกับดูแลการกระทำของบริษัทสัญชาติตนที่ดำเนินการในต่างประเทศ²

UNGPs ไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องใช้เขตอำนาจนอกราชอาณาจักร แต่ก็ไม่ได้ห้าม และระบุว่าไม่มีเหตุผลทางนโยบายที่หนักแน่นให้รัฐกำหนดความคาดหวังที่ชัดเจนว่าธุรกิจต้องเคารพสิทธิมนุษยชนในการดำเนินงานทั้งหมด³

กลไก NCPs เป็นตัวอย่างหนึ่งของการใช้เขตอำนาจรัฐนอกราชอาณาจักร เนื่องจาก NCPs สามารถรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของบริษัทสัญชาติตนในต่างประเทศได้ แม้ว่าจะไม่มีอำนาจบังคับทางกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นช่องทางให้รัฐสามารถกำกับดูแลการกระทำของบริษัทนอกราชอาณาจักรได้ในระดับหนึ่ง

2.4.2 การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence - HRDD)

การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence - HRDD) เป็นแกนกลางของความรับผิดชอบต่อธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนตาม UNGPs และ OECD Guidelines HRDD เป็นกระบวนการที่ธุรกิจต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อระบุการป้องกัน บรรเทา และรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ตนอาจก่อให้เกิด มีส่วนก่อให้เกิดหรือเชื่อมโยงโดยตรงกับการดำเนินงาน สินค้า หรือบริการของตน

ขั้นตอนหลักของ HRDD ประกอบด้วย:⁴

- 1) **การกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน (Develop a Human Rights Policy Commitment):** องค์กรต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยระบุถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติตามหลักการสากล เช่น UNGPs และกฎหมายท้องถิ่น นโยบายนี้ควรได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูงและสื่อสารให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทราบ รวมถึงพนักงาน คู่ค้า และซัพพลายเออร์ เพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือ
- 2) **การระบุและประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (Identify and Assess Human Rights Impacts):** องค์กรต้องระบุความเสี่ยงและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดยครอบคลุมทั้งกิจกรรมของตนเองและห่วงโซ่อุปทาน ขั้นตอนนี้รวมถึงการเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ชุมชนท้องถิ่น พนักงาน และคู่

² <https://globalnaps.org/issue/extraterritorial-jurisdiction/>

³ <http://www.glawcal.org.uk/glawcal-comments/it-is-necessary-that-the-ungps-expand-to-include-extraterritorial-jurisdiction>

⁴ <https://www.bsr.org/files/2021-12-10-huri-assessments-figure-006.pdf>

คำ รวมถึงการวิเคราะห์ประเด็นเสี่ยง เช่น การใช้แรงงานเด็ก การบังคับใช้แรงงาน หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน

- 3) การบูรณาการและดำเนินการเพื่อจัดการผลกระทบ (Integrate Findings and Take Action) หลังจากระบุผลกระทบ องค์กรต้องบูรณาการผลการประเมินเข้ากับการดำเนินงาน โดยกำหนดมาตรการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบ เช่น การปรับปรุงสภาพการทำงาน การจัดทำสัญญาที่เป็นธรรมกับซัพพลายเออร์ หรือการจัดอบรมด้านสิทธิมนุษยชนให้พนักงาน ขั้นตอนนี้ต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบและระยะเวลาที่ชัดเจน
- 4) การติดตามและประเมินผล (Track and Monitor Effectiveness) องค์กรต้องติดตามและประเมินประสิทธิผลของมาตรการที่ดำเนินการ โดยใช้ตัวชี้วัดที่เหมาะสม เช่น จำนวนข้อร้องเรียนที่ลดลง หรือการปรับปรุงสภาพการทำงาน การติดตามผลควรทำอย่างต่อเนื่องและมีการปรับปรุงเมื่อพบปัญหา เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการที่ใช้ได้ผลจริงและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบใหม่
- 5) การสื่อสารและรายงานผล (Communicate and Report on Actions Taken): องค์กรต้องสื่อสารและรายงานผลเกี่ยวกับวิธีการที่ได้จัดการกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างโปร่งใส โดยขั้นตอนนี้มีความสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการปฏิบัติตาม UNGPs ซึ่งระบุในหลักการข้อที่ 21 ว่าธุรกิจควรสื่อสารเกี่ยวกับการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเปิดเผย

กรณีร้องเรียนที่ถูกส่งไปยัง NCPs มักเกี่ยวข้องกับการที่บริษัทไม่ได้ดำเนินการ HRDD อย่างเพียงพอ หรือไม่ได้ดำเนินการตามผลของ HRDD เมื่อพบความเสี่ยงหรือผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน NCPs จึงสามารถมีบทบาทในการส่งเสริมให้บริษัทดำเนินการ HRDD และปรับปรุงการปฏิบัติของตนให้สอดคล้องกับ OECD Guidelines

2.5 แนวคิดและหลักการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการประยุกต์ใช้กับกลไก NCP

2.5.1 แนวคิดเรื่องความยุติธรรมเชิงกระบวนการ Procedural Justice

ทฤษฎีความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Justice) เน้นว่าการรับรู้ความเป็นธรรมไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์สุดท้ายเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับกระบวนการที่นำไปสู่ผลลัพธ์นั้นด้วย

องค์ประกอบหลักของความยุติธรรมเชิงกระบวนการ ประกอบด้วย:

1. **การมีส่วนร่วม (Voice):** ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. **ความเป็นกลาง (Neutrality):** กระบวนการตัดสินใจต้องเป็นกลาง ไม่ลำเอียง และอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง
3. **ความเคารพ (Respect):** ผู้มีส่วนได้เสียได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของพวกเขา
4. **ความไว้วางใจ (Trust):** ผู้มีอำนาจตัดสินใจแสดงให้เห็นถึงความจริงใจและความใส่ใจต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย

ในบริบทของ NCPs แนวคิดเรื่อง Procedural Justice มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจาก NCPs ไม่มีอำนาจบังคับทางกฎหมาย ความสำเร็จของกระบวนการจึงขึ้นอยู่กับความยอมรับและความไว้วางใจของผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะบริษัทและผู้ร้องเรียน เพราะการเข้าร่วมกระบวนการเป็นไปโดยสมัครใจ NCPs ที่มีประสิทธิภาพจึงต้องให้ความสำคัญกับหลักการของ Procedural Justice ได้แก่:

- การให้โอกาสทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นและนำเสนอข้อมูล
- การดำเนินกระบวนการอย่างเป็นกลางและโปร่งใส

- การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายด้วยความเคารพ
- การสร้างความไว้วางใจผ่านความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

2.5.2 การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายและการให้ความยินยอมโดยสมัครใจ (FPIC)

หลักการการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (meaningful participation) และการให้ความยินยอมโดยอิสระ ล่วงหน้า และได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ (Free, Prior and Informed Consent - FPIC) มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทการลงทุนที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะชนพื้นเมืองและชุมชนที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ

FPIC เป็นหลักการที่ได้รับการรับรองในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (UNDRIP) และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 169 ว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ:

Free (เสรี): การตัดสินใจโดยปราศจากการขู่เข็ญ บังคับ หรือการชักจูงที่ไม่เหมาะสม

Prior (ล่วงหน้า): การให้ความยินยอมต้องเกิดขึ้นก่อนการอนุมัติหรือเริ่มโครงการ โดยมีเวลาเพียงพอในการพิจารณาข้อมูล

Informed (ได้รับข้อมูล): ชุมชนต้องได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง และในรูปแบบที่เข้าใจได้เกี่ยวกับโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และทางเลือก

Consent (ความยินยอม): เป็นการตัดสินใจร่วมกันของชุมชน โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือที่เคารพวัฒนธรรมและระบบการตัดสินใจของชุมชน

ข้อร้องเรียนจำนวนมากที่ส่งไปยัง NCPs เกี่ยวข้องกับการละเมิดหลักการ FPIC และการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย โดยเฉพาะในโครงการที่ส่งผลกระทบต่อที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ทั่วโลก NCPs สามารถมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้บริษัทเคารพหลักการเหล่านี้และแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม FPIC ไม่ใช่เพียงการขอความยินยอม แต่เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนซึ่งต้องการการสร้างความสัมพันธ์ที่เคารพซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่อง และการเจรจาที่มีความหมาย การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายจึงไม่ใช่เพียงการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเพียงครั้งเดียว แต่เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องตลอดวงจรชีวิตของโครงการ

2.6 การเปรียบเทียบกลไกอื่น ๆ ที่เทียบเคียงได้

2.6.1 กลไกร้องเรียนระดับสากลและระดับภูมิภาค

นอกจาก NCPs แล้ว ยังมีกลไกร้องเรียนอื่น ๆ ในระดับสากลและระดับภูมิภาคที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน คือการรับและจัดการข้อร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบทางลบจากการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะในด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม การเปรียบเทียบกลไกเหล่านี้จะช่วยให้เข้าใจจุดแข็งและข้อจำกัดของ NCPs ได้ดียิ่งขึ้น

2.6.1.1 IFC Compliance Advisor Ombudsman (CAO)

CAO เป็นกลไกรับเรื่องร้องเรียนอิสระของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC) และหน่วยงานประกันการลงทุนพหุภาคี (MIGA) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มธนาคารโลก CAO มีบทบาทสามด้าน:

1. **การแก้ไขข้อขัดแย้ง (Dispute Resolution):** อำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างผู้ร้องเรียนและบริษัทเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

2. การตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐาน (Compliance): ตรวจสอบว่า IFC และ MIGA ปฏิบัติตามนโยบายสังคมและสิ่งแวดล้อมของตนหรือไม่
3. การให้คำปรึกษา (Advisory): ให้คำแนะนำเชิงระบบเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของ IFC และ MIGA

เมื่อเปรียบเทียบกับ NCPs, CAO มีความเป็นอิสระมากกว่า มีทรัพยากรมากกว่า และมีอำนาจมากกว่าในการตรวจสอบและติดตามผล อย่างไรก็ตาม CAO มีขอบเขตจำกัดเฉพาะโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก IFC หรือ MIGA เท่านั้น ในขณะที่ NCPs ครอบคลุมการดำเนินงานของบริษัทข้ามชาติทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเทศที่เข้าร่วม OECD Guidelines

2.6.1.2 Asian Development Bank Accountability Mechanism

กลไกความรับผิดชอบของธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) มีสองส่วนหลัก:

- 1) **ผู้อำนวยการความสะดวกในโครงการพิเศษ (Special Project Facilitator :SPF)** ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาโดยการอำนวยความสะดวกในการเจรจาระหว่างผู้ได้รับผลกระทบและผู้รับผิดชอบโครงการ
- 2) **Compliance Review Panel (CRP):** ตรวจสอบว่าโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก ADB ปฏิบัติตามนโยบายและขั้นตอนของ ADB หรือไม่

เช่นเดียวกับ CAO กลไกนี้มีความเป็นอิสระและทรัพยากรที่มากกว่า NCPs แต่มีขอบเขตจำกัดเฉพาะโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก ADB

2.6.1.3 กลไกอื่น ๆ สหประชาชาติ และ ASEAN Human Rights Bodies

นอกจากกลไกต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว กลไกตามอนุสัญญาของสหประชาชาติ (UN Treaty Bodies) เช่น คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (CESCR) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (HRC) สามารถรับข้อร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐภาคี แต่ไม่ได้มุ่งเน้นที่การละเมิดโดยบริษัทโดยตรง และกลไกพิเศษ เช่น ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติและคณะทำงานของสหประชาชาติในประเด็นต่าง ๆ เช่น ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Special Rapporteur on Rights to Development) หรือ UN Working Group on Business and Human Rights เองก็สามารถรับข้อร้องเรียนได้จากทั้งกลุ่ม เครือข่ายภาคประชาสังคมและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) เป็นหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคของอาเซียน แต่ยังไม่มีการรับเรื่องร้องเรียนที่ชัดเจน และมีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่

2.6.2 ข้อเปรียบเทียบสำคัญระหว่าง NCPs และกลไกอื่น ๆ

สามารถสรุปข้อเปรียบเทียบสำคัญระหว่าง NCPs และกลไกอื่น ๆ ได้ดังนี้:

2.6.2.1 ความเป็นอิสระ (Independence)

ความเป็นอิสระของกลไกรับเรื่องร้องเรียนมีความสำคัญต่อความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพ NCPs ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ภายในหน่วยงานรัฐ ทำให้มีคำถามเกี่ยวกับความเป็นอิสระ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลมีผลประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนหรือความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศเจ้าบ้านของการลงทุน ในขณะที่กลไกเช่น CAO และ CRP มีโครงสร้างที่ให้ความเป็นอิสระมากกว่า โดยรายงานตรงต่อคณะกรรมการอิสระหรือประธานของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

2.6.2.2 อำนาจและการบังคับใช้ (Authority and Enforcement)

NCPs มีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจการบังคับใช้ เนื่องจาก OECD Guidelines เป็นเครื่องมือที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย การปฏิบัติตามแนวปฏิบัติและข้อเสนอแนะของ NCPs เป็นไปโดยสมัครใจ อย่างไรก็ตาม บางประเทศได้เพิ่มมาตรการจูงใจให้บริษัทปฏิบัติตาม เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการลงทุน

CAO และกลไกความรับผิดชอบของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียมีอำนาจมากกว่าในการติดตามผลและบังคับให้มีการปฏิบัติตาม เนื่องจากสามารถมีผลต่อการสนับสนุนทางการเงินของโครงการ

2.6.2.3 ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ (Resources and Expertise)

แต่ละ NCPs มีความแตกต่างกันอย่างมากในเรื่องทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ บาง NCPs มีเจ้าหน้าที่เต็มเวลาเพียงคนเดียว และงบประมาณจำกัด ในขณะที่บาง NCPs มีทีมงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาและงบประมาณเพียงพอ กลไกเช่น CAO มักจะมีทรัพยากรมากกว่า มีทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และสามารถว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกได้เมื่อจำเป็น

2.6.2.4 ความครอบคลุม (Coverage)

NCPs มีขอบเขตกว้างกว่าในแง่ของบริษัทและประเด็นที่ครอบคลุม โดยครอบคลุมการดำเนินงานของบริษัทข้ามชาติทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเทศที่เข้าร่วม OECD Guidelines และครอบคลุมประเด็นที่หลากหลาย ตั้งแต่สิทธิมนุษยชน แรงงาน สิ่งแวดล้อม การต่อต้านการทุจริต ไปจนถึงการคุ้มครองผู้บริโภค ในขณะที่กลไกอื่น ๆ มักจะครอบคลุมเฉพาะโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันนั้น ๆ

บทที่ 3 ระเบียบวิธีในการศึกษา

งานศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเน้นการวิเคราะห์กรณีศึกษา (Case Study Analysis) ซึ่งมีความเหมาะสมกับการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับกลไก National Contact Points (NCPs) ในการจัดการข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชนจากการลงทุนข้ามพรมแดน การเลือกใช้วิธีวิจัยนี้เอื้อต่อการสำรวจบริบท กลไก กระบวนการ และผลลัพธ์ทั้งในเชิงเปรียบเทียบและเชิงวิเคราะห์นโยบาย อันจะนำไปสู่การถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนา NCP ของประเทศไทยในบริบทของการเข้าสู่การเป็นสมาชิก OECD และการดำเนินการตามหลักการ UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) รวมถึงแนวปฏิบัติของ OECD สำหรับบริษัทข้ามชาติ (OECD Guidelines for Multinational Enterprises)

3.1 ประเภทของงานวิจัยและระเบียบวิธี

การวิจัยนี้จัดอยู่ในประเภทการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา (Qualitative Case Study Research) ซึ่งมุ่งเน้นที่การเข้าใจปรากฏการณ์ในบริบทเฉพาะอย่างลึกซึ้งซึ่งมากกว่าการแสวงหาความสัมพันธ์เชิงสถิติหรือการทดสอบสมมติฐาน

กระบวนการวิจัยของงานวิจัยนี้เน้นการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเชิงลึก (Documentary Research) และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ระหว่างกรณีศึกษาต่าง ๆ

การวิจัยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในการประเมินประสิทธิภาพของ NCPs ซึ่งประกอบด้วยมิติสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การมองเห็นได้ (Visibility) การเข้าถึงได้ (Accessibility) ความโปร่งใส (Transparency) และความรับผิดชอบ (Accountability) นอกจากนี้ ยังนำแนวคิดความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Justice) มาประกอบการพิจารณาในมิติของการเข้าถึงความเป็นธรรมของผู้ได้รับผลกระทบจากการลงทุนข้ามพรมแดน

จุดเด่นของการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาคือการสามารถเจาะลึกในรายละเอียดของแต่ละกรณี ทำให้เข้าใจพลวัตของกลไกเชิงนโยบาย กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการของ NCP อันจะนำไปสู่การประเมินข้อจำกัด ความสำเร็จ และโอกาสในการพัฒนาโลกในบริบทของประเทศไทยได้ในอนาคต

3.2 วิธีการรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยนี้อาศัยการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นหลัก โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกลไก NCPs และกรณีศึกษาที่คัดเลือก แหล่งข้อมูลสำคัญประกอบด้วย:

รายงานขององค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงรายงานของ OECD เกี่ยวกับการดำเนินงานของ NCPs ทั่วโลก เอกสารประเมินผลการดำเนินงาน NCP โดย OECD Watch และรายงานจากคณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Working Group on Business and Human Rights) เอกสารเหล่านี้ให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับแนวโน้มและมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมถึงประเด็นท้าทายในการดำเนินการตามหลักการ UNGPs และ OECD Guidelines

รายงานการทบทวนโดยประเทศสมาชิก (Peer Review Reports) ของ NCP แต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ได้แก่ ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ซึ่งให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้างกระบวนการทำงาน ข้อจำกัด และแนวปฏิบัติที่ดีของ NCP แต่ละประเทศ

เอกสารข้อร้องเรียน (Specific Instance Complaints) ที่ยื่นต่อ NCP และรายงานผลการพิจารณาหรือแถลงการณ์สุดท้าย (Final Statements) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลหลักในการวิเคราะห์กระบวนการจัดการข้อร้องเรียน ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง และผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ย

รายงานการติดตามและประเมินผลจากองค์กรภาคประชาสังคม เช่น คณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดน, EarthRights International, Inclusive Development International, FIDH (International Federation for Human Rights), Clean Clothes Campaign และคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดน (ETOs Watch Coalition) ซึ่งนำเสนอมุมมองที่หลากหลายและวิพากษ์ต่อกระบวนการ NCP จากมุมมองของผู้ได้รับผลกระทบและภาคประชาสังคม

เอกสารนโยบายของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights - NAP) ระยะเวลาที่ 1 (พ.ศ. 2562-2565) และระยะเวลาที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) รวมถึงรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินการตามแผน ซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจต่อสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเอกสารรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความคืบหน้าในการดำเนินการเพื่อเข้าเป็นสมาชิกของ OECD และรายงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

เอกสารอื่น ๆ เช่น หนังสือ บทความวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ NCPs ทั่วโลก การเข้าถึงกลไกเยียวยา และการพัฒนาโลก NCP ในบริบทของประเทศไทยกำลังพัฒนา ซึ่งช่วยเสริมความเข้าใจในเชิงทฤษฎีและแนวปฏิบัติที่เป็นไปได้

นอกจากนี้ การวิจัยยังมีแผนที่จะดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีบทบาทในการผลักดันการจัดตั้ง NCP ของไทย ในระยะถัดไปเพื่อประกอบการวิเคราะห์เชิงนโยบาย ซึ่งจะช่วยทำให้เข้าใจบริบทเฉพาะของประเทศไทย ข้อท้าทาย และโอกาสในการพัฒนาโลก NCP ที่มีประสิทธิภาพ

3.3 การเลือกกรณีศึกษา

การคัดเลือกกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความน่าเชื่อถือและความครอบคลุมของงานวิจัย โดยกรณีศึกษาทั้งหมดได้รับการคัดเลือกตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้มั่นใจว่าผลการวิเคราะห์จะสามารถสะท้อนภาพรวมของการใช้กลไก NCPs ในบริบทของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างครบถ้วน

เกณฑ์ในการคัดเลือกกรณีศึกษาประกอบด้วย:

การเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนข้ามพรมแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในประเทศลุ่มน้ำโขง ซึ่งมีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยและการลงทุนของไทย

การมีการใช้กลไก NCP ในการร้องเรียน โดยอิงตามหลักการของ OECD Guidelines for Multinational Enterprises ซึ่งทำให้สามารถประเมินกระบวนการและผลลัพธ์ของกลไก NCP ได้อย่างเป็นรูปธรรม

การเกี่ยวข้องกับบริษัทข้ามชาติที่มีถิ่นฐานในประเทศสมาชิก OECD หรือมีบริษัทในห่วงโซ่อุปทานที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของประเทศสมาชิก OECD ซึ่งทำให้กลไก NCP มีผลบังคับใช้

การมีข้อถกเถียงและข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชนหรือสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ซึ่งช่วยให้สามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกลไก NCP ในการจัดการกับประเด็นที่ซับซ้อนและมีความอ่อนไหว

จากเกณฑ์ดังกล่าว งานวิจัยได้คัดเลือกกรณีศึกษาทั้งหมด 5 กรณี ซึ่งครอบคลุมความหลากหลายทั้งในด้านลักษณะโครงการ ประเภทบริษัทผู้ลงทุน ประเด็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน และลักษณะของ NCP ที่รับเรื่อง ได้แก่:

- 1) โครงการเขื่อนไซยะบุรี (ประเทศลาว) - เป็นกรณีที่ภาคประชาสังคมยื่นข้อร้องเรียนต่อ NCP ฟินแลนด์ และ NCP ออสเตรเลีย เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชนริมแม่น้ำโขง จากการพัฒนาโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ซึ่งมีบริษัทจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปและเป็นสมาชิก OECD ร่วมลงทุน
- 2) โครงการเขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อย (ประเทศลาว) - เป็นกรณีที่ทางภาคประชาสังคมยื่นข้อร้องเรียนต่อ NCP ของเกาหลีใต้ ภายหลังจากเหตุการณ์เขื่อนเซเปียน - เซินน้ำน้อยแตกในปี 2561 ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ โดยมีบริษัทเกาหลีใต้เป็นผู้ลงทุนหลัก
- 3) โครงการก้าชยาดานา (ประเทศเมียนมา) - เป็นกรณีทางภาคประชาสังคมที่ยื่นข้อร้องเรียนต่อ NCP แคนาดา และ NCP สหราชอาณาจักร เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่โครงการก้าชชธรมชาติ ซึ่งมีบริษัทพลังงานข้ามชาติเป็นผู้ดำเนินการ
- 4) โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลในจังหวัดเกาะกง (ประเทศกัมพูชา) - เป็นกรณีที่ทางภาคประชาสังคมและชุมชนยื่นข้อร้องเรียนต่อ NCP สหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินและการละเมิดสิทธิชุมชนในการพัฒนาโครงการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลในประเทศกัมพูชา
- 5) โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลไฮดอร์เมียนเจย (ประเทศกัมพูชา) - เป็นกรณีที่ภาคประชาสังคมยื่นข้อร้องเรียนต่อ NCP สหราชอาณาจักร เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในพื้นที่ดินและการบังคับโยกย้ายชุมชนเพื่อพัฒนาโครงการน้ำตาล ซึ่งมีบริษัทน้ำตาลข้ามชาติเป็นผู้ซื้อผลผลิต

กรณีศึกษาทั้ง 5 นี้มีความหลากหลายทั้งในแง่ของประเภทโครงการ (พลังงาน เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม) ประเทศที่เป็นที่ตั้งของโครงการ (ลาว เมียนมา กัมพูชา) ประเด็นสิทธิมนุษยชน (สิทธิในที่ดิน สิทธิชุมชน สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม และสงคราม) และ NCP ที่รับเรื่อง (ในที่นี้คือ NCP จาก 3 ทวีป ได้แก่ ยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชีย) ซึ่งทำให้สามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกลไก NCP ในบริบทที่หลากหลายได้อย่างครอบคลุม

3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้ใช้วิธีการเปรียบเทียบเชิงคุณภาพ (Qualitative Comparative Analysis) ซึ่งเป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษาที่มีความซับซ้อนและมีบริบทที่หลากหลาย โดยประยุกต์ใช้เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของ NCP ที่เสนอโดย OECD และ OECD Watch เป็นกรอบในการวิเคราะห์

3.4.1 เกณฑ์การประเมินของ NCP ของ OECD (Core Criteria)

เกณฑ์หลักในการประเมิน NCP ตามที่ OECD กำหนดไว้ประกอบด้วย 7 มิติสำคัญ ได้แก่:

1) Visibility (การมองเห็นได้): NCPs ต้องเป็นที่รู้จักในวงกว้างและเข้าถึงได้โดยผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ทั้งภาคธุรกิจ องค์กรแรงงาน ภาคประชาสังคม และสาธารณชน มีการประชาสัมพันธ์บทบาทและหน้าที่ผ่านช่องทางที่หลากหลาย มีเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลครบถ้วนและเข้าถึงง่าย จัดกิจกรรมส่งเสริมความรู้อย่างสม่ำเสมอ และมีการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างเปิดเผย

2) Accessibility (การเข้าถึงได้): กระบวนการร้องเรียนต้องเข้าถึงได้ง่าย มีขั้นตอนที่ชัดเจน ไม่ซับซ้อน และไม่มีอุปสรรคที่ไม่สมเหตุสมผล เช่น ค่าใช้จ่ายสูง ข้อกำหนดทางเทคนิคที่ยุงยาก หรือความล่าช้าที่เกินควร NCPs ควรรับข้อร้องเรียนในหลายภาษาและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ร้องเรียนที่อาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึง

3) Transparency (ความโปร่งใส): NCPs ต้องดำเนินงานอย่างโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการ เกณฑ์การพิจารณา และผลการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงการรักษาความลับตามความจำเป็น มีการจัดทำรายงานประจำปีและรายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนที่เสร็จสิ้นแล้ว

4) Accountability (ความรับผิดชอบ): NCPs ต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน มีการรายงานต่อรัฐบาลและสาธารณะ และมีกลไกตรวจสอบการทำงานของตนเอง อาจมีการประเมินโดย OECD หรือหน่วยงานอิสระ และมีการปรับปรุงการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะจากการประเมิน

5) Impartiality (ความเป็นกลาง): NCPs ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลาง ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และต้องมีมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

6) Predictability (การคาดการณ์ได้): กระบวนการต้องมีความชัดเจน มีกรอบเวลาที่แน่นอน และมีขั้นตอนที่คาดการณ์ได้ ผู้มีส่วนได้เสียควรทราบว่าเกิดอะไรขึ้นในแต่ละขั้นตอน

7) Compatibility (ความสอดคล้องกับ OECD Guideline): ปฏิบัติตามหลักการในแนวทาง OECD อย่างเคร่งครัด

3.4.2 เกณฑ์การประเมินเสริมจาก OECD Watch

นอกจากเกณฑ์หลักของ OECD แล้ว งานวิจัยนี้ยังประยุกต์ใช้เกณฑ์เสริมจาก OECD Watch ซึ่งเป็นเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมที่ติดตามการดำเนินงานของ NCP ทั่วโลก เพื่อให้การวิเคราะห์มีความครอบคลุมและเป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียนมากขึ้น

ในการประเมิน NCP นั้น OECD Watch ได้พัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพหลัก 38 ตัวชี้วัด (มีช่วงที่พัฒนาถึง 40 ตัวชี้วัด แต่ปัจจุบันปรับลดแล้ว) กระจายอยู่ใน 3 หมวด ผ่านการหารือกับสมาชิกเครือข่าย OECD Watch พันธมิตรด้านแรงงาน สำนักเลขาธิการ OECD และ NCPs เอง ตัวชี้วัดเหล่านี้ถูกนำมาใช้ประเมิน NCPs ซึ่งวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของ NCPs ในการอำนวยความสะดวกและให้การแก้ไขเยียวยาแก่ผู้ร้องเรียน OECD Watch จึงมีการจัดทำรายงานประเมินผล NCP อย่างสม่ำเสมอ ทั้งในรูปแบบของดัชนี KPIs รายประเทศ และภาพรวมผ่านรายงานการประเมิน NCP หรือ “NCP Evaluations” จะวัดประสิทธิภาพของแต่ละ NCP รวมทั้งสรุปคะแนน วิเคราะห์แนวโน้ม และเสนอข้อแนะนำเชิงนโยบาย และรายงาน “State of Remedy”

เกณฑ์การประเมิน NCP โดย OECD Watch ครอบคลุมองค์ประกอบหลัก 4 หมวด โดยแต่ละหใม่มีจำนวนตัวชี้วัดดังต่อไปนี้⁵

- 1) **ขั้นตอนการจัดการข้อร้องเรียน** (Complaints handling procedures) ประกอบด้วย 27 ตัวชี้วัด
- 2) **โครงสร้างองค์กร** (Organisational structures) / **การจัดองค์กร** (Organisation) ประกอบด้วย 7 ตัวชี้วัด
- 3) **กิจกรรมการสื่อสารและส่งเสริม** (Communication and promotion activities) / **การสื่อสาร** (Communication) ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด
- 4) **ความสอดคล้องทางนโยบาย** (Policy Coherence) มี 1 ตัวชี้วัด

3.4.3 การวิเคราะห์ตามแนวคิดความยุติธรรมเชิงกระบวนการ หรือ "Procedural Justice"

นอกจากเกณฑ์ข้างต้น งานวิจัยยังวิเคราะห์กระบวนการของ NCP ตามแนวคิด "ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ" (Procedural Justice) ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการที่นำไปสู่ผลลัพธ์มากกว่าตัวผลลัพธ์เอง โดยมีองค์ประกอบสำคัญที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้:

- 1) **ความยินยอม (Consent)** - วิเคราะห์ว่ากระบวนการของ NCP มีการขอความยินยอมอย่างเสรี ล่วงหน้า และได้รับข้อมูลเพียงพอ (Free, Prior and Informed Consent - FPIC) จากผู้ที่อาจได้รับผลกระทบหรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นหรือชนพื้นเมือง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการรับรองสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง
- 2) **การมีส่วนร่วมของชุมชน (Participation)** - วิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบในกระบวนการของ NCP ตั้งแต่การริเริ่มข้อร้องเรียน การเจรจาไกล่เกลี่ย การพัฒนาข้อตกลง ไปจนถึงการติดตามผล โดยคำนึงถึงอุปสรรคด้านภาษา วัฒนธรรม และทรัพยากรที่อาจจำกัดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย
- 3) **การเปิดเผยข้อมูล (Disclosure)** - วิเคราะห์การเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจอย่างมีข้อมูล รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา โดยพิจารณาว่าข้อมูลมีความครบถ้วน ถูกต้อง และเข้าใจได้สำหรับผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มหรือไม่
- 4) **ความเสมอภาคในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการ** - วิเคราะห์ความเท่าเทียมระหว่างคู่กรณีในการเข้าถึงข้อมูล และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมในกระบวนการ NCP อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความไม่สมดุลด้านอำนาจและทรัพยากรระหว่างบริษัทข้ามชาติกับชุมชนท้องถิ่นหรือกลุ่มที่อาจเปราะบาง

การวิเคราะห์ตามแนวคิด Procedural Justice นี้มีความสำคัญเพราะช่วยให้เห็นมิติของความเป็นธรรมที่อาจไม่ปรากฏในผลลัพธ์สุดท้าย แต่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกของผู้มีส่วนได้เสียว่าได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

3.4.4 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบโดยใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพของ OECD และ OECD Watch

ในการประเมินประสิทธิภาพของกลไก NCPs ในแต่ละประเทศ รายงานการศึกษานี้จะใช้แนวทางการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลจากแต่ละกรณีศึกษามาวิเคราะห์ตามกรอบเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น การวิเคราะห์จะดำเนินการในลักษณะของการเปรียบเทียบข้าม (Cross-case Analysis) เพื่อระบุรูปแบบ (Patterns) ที่เกิดขึ้นร่วมกันหรือแตกต่างกันระหว่างกรณีศึกษา

⁵ อ่านรายละเอียดแต่ละตัวชี้วัดเพิ่มที่ https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2024/05/OECD-Watch-NCP-Indicators_table-1.pdf

สำหรับแต่ละกรณีศึกษา รายงานจะวิเคราะห์ประสิทธิภาพของ NCP จากกรณีที่มีการร้องเรียนไปทั้ง 5 กรณี โดยพิจารณา ดังนี้:

- 1) **ลักษณะของข้อร้องเรียน** - ประเภทของการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือสิ่งแวดล้อม ผู้ร้องเรียน (เช่น ชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน) และบริษัทที่ถูกร้องเรียน
- 2) **กระบวนการของ NCP** - วิธีการที่ NCP รับมือกับข้อร้องเรียน ระยะเวลาในการพิจารณา การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และความโปร่งใสของกระบวนการ
- 3) **ผลลัพธ์** - ผลการพิจารณาของ NCP บทบาทในการไกล่เกลี่ย ข้อตกลงที่เกิดขึ้น (ถ้ามี) และการนำไปสู่การเยียวยาที่เป็นรูปธรรม
- 4) **การติดตามผล** - กลไกในการติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือข้อเสนอแนะ และความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหา

การวิเคราะห์เปรียบเทียบนี้จะช่วยให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทายของโลก NCPs ในบริบทต่าง ๆ รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของโลก ซึ่งจะกลายเป็นประโยชน์ในการพัฒนาข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานของ NCP ในประเทศไทยต่อไปในอนาคต

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังจะพิจารณาถึงบทบาทของปัจจัยแวดล้อมที่อาจส่งผลต่อประสิทธิภาพของ NCPs เช่น โครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแล NCP (เช่น ลักษณะแบบหน่วยงานเดียว หน่วยงานหลายหน่วย คณะกรรมการร่วม หรือเป็นองค์กรอิสระ) ระดับความเป็นอิสระจากหน่วยงานรัฐที่มีภารกิจส่งเสริมการลงทุน ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ การสนับสนุนจากรัฐบาลและภาคส่วนอื่น ๆ บริบททางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง⁶

ผลการวิเคราะห์นี้จะนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามหลักการ UNGPs และ OECD Guidelines for Multinational Enterprises และการเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นสมาชิก OECD ของประเทศไทยในอนาคต

3.5 ข้อจำกัดของการวิจัย

แม้ว่าการวิจัยนี้จะได้รับการออกแบบอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ผลการศึกษาน่าเชื่อถือและมีประโยชน์ แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ควรตระหนักถึง:

- **การเข้าถึงข้อมูล:** การศึกษาทั่วโลก NCPs ในต่างประเทศมีข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึก โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งมักเป็นความลับ งานวิจัยจึงต้องพึ่งพาข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นหลัก ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมทุกแง่มุมของกระบวนการ
- **ความแตกต่างของบริบท:** การนำบทเรียนจากกรณีศึกษาในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยต้องคำนึงถึงความแตกต่างของบริบททางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ซึ่งอาจส่งผลต่อความเหมาะสมของข้อเสนอแนะ
- **ขอบเขตของกรณีศึกษา:** แม้ว่าการศึกษาที่คัดเลือกจะมีความหลากหลาย แต่ก็ไม่สามารถครอบคลุมทุกรูปแบบของการลงทุนข้ามพรมแดนและผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ ผลการวิจัยจึงอาจไม่สามารถนำไปใช้อธิบายทุกกรณีได้

⁶ รายงาน OECD, 2011; OECD Watch 2023

- **การเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง:** กลไก NCPs และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลและการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้จึงอาจไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงล่าสุดที่เกิดขึ้นหลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูล

โดยสรุปแล้วเนื้อหาในบทนี้ได้นำเสนอระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาทั่วโลก National Contact Points (NCPs) ในการจัดการข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชนจากการลงทุนข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา ที่เน้นการวิเคราะห์เอกสารและการเปรียบเทียบเชิงคุณภาพ

การเลือกกรณีศึกษาทั้ง 5 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการลงทุนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และมีการใช้ทั่วโลก NCPs ในประเทศต่างๆ ช่วยให้สามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกลไกในบริบทที่หลากหลาย โดยใช้เกณฑ์การประเมินจาก OECD และ OECD Watch รวมถึงแนวคิดความยุติธรรมเชิงกระบวนการ

ผลการวิเคราะห์จากการวิจัยนี้จะนำไปสู่การประเมินสิทธิภาพของการใช้ทั่วโลก NCP เพื่อจัดการปัญหาด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาคธุรกิจบริษัทข้ามชาติ รวมถึงพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการออกแบบและดำเนินงานของ NCP ในประเทศไทย ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของประเทศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามหลักการสากลว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และการเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นสมาชิก OECD ในอนาคต

บทที่ 4 พัฒนาการและความพยายามของไทยในการนำหลักการด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้และการเข้าสู่กระบวนการ OECD

4.1 การดำเนินการของไทยในการส่งเสริมความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต่อสิทธิมนุษยชน

การดำเนินการของประเทศไทยเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต่อสิทธิมนุษยชนได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาทั่วโลกในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะประเด็นการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนโดยภาคธุรกิจไทยนั้นถูกผลักดันโดยภาคประชาสังคมข้ามพรมแดนที่เกิดจากความร่วมมือของภาคประชาสังคมไทยและภาคประชาสังคมในประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศด้วยการยื่นข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไทยส่งผลให้มีการตรวจสอบข้ามพรมแดนจากองค์กรอิสระของไทยนอกพรมแดนในหลายกรณีและมีข้อเสนอแนะนโยบายที่สำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างการกำกับดูแลการลงทุนของไทยตามมา

รัฐบาลไทยได้นำหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) มาปรับใช้อย่างเป็นทางการเมื่อราวปี 2559 หลังจากที่ตัวแทนของรัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจในเวทีประชุมทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามกระบวนการ ทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review: UPR) เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2559 ต่อคณะผู้แทนของประเทศสวีเดนที่เสนอให้นำหลักการ UNGP ไปปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งเสนอให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หรือ NAP (National Action Plan on Business and Human Rights) กระบวนการจัดทำ NAP จึงได้เกิดขึ้นหลังจากนั้น ทำให้นับแต่นั้นมา ประเทศไทยก็ได้แสดงความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายและกลไกต่างๆ เพื่อขับเคลื่อน UNGP อย่างเป็นทางการ

ต่อมา คณะรัฐมนตรีไทยได้มีมติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2562 เห็นชอบแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights: NAP) ระยะที่ 1 2562-2565 (และในปี 2566 ได้มีการประกาศใช้แผน NAP ระยะที่ 2 พ.ศ. 2566 – 2570 ตามมาในภายหลัง) ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญของประเทศไทยในการแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้น ในปี พ.ศ. 2564 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยการเข้าร่วมของรัฐบาลไทยในกระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD (Joint Statement on Thailand's Adherence to the OECD Declaration on International Investment and

Multinational Enterprises) ซึ่งรวมถึงการผูกพันที่จะปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ OECD Guidelines for Multinational Enterprises และจัดตั้งศูนย์ติดต่อประสานงานระดับชาติ (National Contact Point: NCP)

4.2 กลไกการร้องเรียนก่อนการจัดตั้ง NCP ของไทย

ก่อนที่จะมีการดำเนินการจัดตั้ง NCP ในประเทศไทย ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการลงทุนของไทยมักต้องพึ่งพากลไกที่มีอยู่เดิมทั้งภายในประเทศที่เกิดการละเมิดหรือประเทศที่รับการลงทุนและสำหรับประเทศที่ส่งออกการลงทุนอย่างไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยื่นเรื่องร้องเรียนโดยภาคประชาสังคมไทย ประเทศเพื่อนบ้านที่รับการลงทุน และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ของไทย เพื่อให้ทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการลงทุนไทยข้ามพรมแดน

ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ กรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการเขื่อนไซยะบุรีในประเทศลาวที่พัฒนาโดยบริษัทไทย ซึ่งมีชุมชนท้องถิ่นจากลาวและกัมพูชายื่นเรื่องร้องเรียนต่อ กสม. ในปี 2555 โดย กสม. ได้มีการตรวจสอบและจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลไทย นอกจากนี้ ยังมีกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทไทยในโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายในเมียนมา และโครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลในกัมพูชา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามของผู้ได้รับผลกระทบในการแสวงหาความเป็นธรรมผ่านกลไกที่มีอยู่แล้วในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม กลไกการร้องเรียนผ่าน กสม. มีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจาก กสม. มีอำนาจเพียงการตรวจสอบและออกข้อเสนอแนะนโยบายไปยังคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้มีการเยียวยาความเสียหายหรือปรับเปลี่ยนการดำเนินการของภาคธุรกิจโดยตรง อีกทั้งหลังการรัฐประหารในประเทศไทย กสม. เองก็ถูกลดอำนาจในการฟ้องคดีด้วยตนเองซึ่งเป็นผลจากรัฐธรรมนูญ ปี 2560⁷ อีกทั้งยังเผชิญข้อวิจารณ์เรื่องความเป็นอิสระ โดยเฉพาะหลังการรัฐประหารปี 2557 ซึ่งนำไปสู่การลดระดับสถานะจาก "A" เป็น "B" โดย Global Alliance of National Human Rights Institutions ในปี 2558⁸ ข้อจำกัดเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนากลไกเฉพาะเพื่อจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการลงทุนข้ามพรมแดน ซึ่งนำไปสู่การผลักดันให้มีการจัดตั้ง NCP ของไทย

4.3 ความพยายามในการจัดตั้ง NCP ของไทย

แม้ว่าขณะนี้ประเทศไทยจะยังไม่มีการจัดตั้ง NCP อย่างเป็นทางการ แต่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานรัฐที่ขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (NAP) ได้มีความพยายามในการศึกษาและเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดตั้ง NCP ในประเทศไทย โดยในปี 2565 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ว่าจ้างอาจารย์ ดร. ธนภัทร ชาตินันท์กร จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเหมาะสมในการจัดตั้ง NCP ของไทยและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างของ NCP ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย งานวิจัยดังกล่าวได้วิเคราะห์รูปแบบ NCP ที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ และเสนอทางเลือกสำหรับประเทศไทย โดยพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหาร ขอบเขตอำนาจหน้าที่ กระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน และความเชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ⁹

⁷ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, รายงานการศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบในการจัดตั้งกลไกศูนย์ติดต่อประสานงานแห่งชาติ (National Contact Point: NCP) โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2566

⁸ <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/thailand>

⁹ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, รายงานการศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบในการจัดตั้งกลไกศูนย์ติดต่อประสานงานแห่งชาติ (National Contact Point: NCP) โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2566

นอกจากนี้ ในรายงานดังกล่าวได้มีการนำเสนอความแตกต่างระหว่าง UNGP และ NCP ทั้งในเชิงรูปแบบ บทบาท และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนมีการทบทวน NCP ของ 5 ประเทศ จาก 5 ทวีปที่แตกต่างกัน พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะสำคัญจากงานวิจัยดังกล่าวรวมถึงทางเลือก 2 รูปแบบหรือวิธีการในการจัดตั้ง NCP ของไทย ได้แก่

- 1) การจัดตั้ง NCP เป็นคณะกรรมการในหน่วยงานรัฐ คล้ายกับ UK NCP, US NCP, และ Brazilian NCP
- 2) การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและที่ปรึกษา และคณะกรรมการ และมอบหมายให้หน่วยงานรัฐใดหน่วยงานรัฐหนึ่งเป็นสำนักเลขาธิการ¹⁰

ทั้งสองวิธีนี้ในทางปฏิบัติไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก เนื่องจากข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างและองค์ประกอบของ NCP ที่ระบุไว้ในงานวิจัยได้กำหนดลำดับขั้นการทำงาน ที่มา และการแบ่งอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนแล้ว

อย่างไรก็ตาม การเลือกหน่วยงานที่จะมอบหมายให้เป็นสำนักเลขาธิการควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง NCP โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการประกอบธุรกิจของบริษัทข้ามชาติ

นอกจากนี้ งานวิจัยยังได้เสนอแนะว่า NCP ของไทยควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีทรัพยากรที่เพียงพอ และมีกระบวนการที่โปร่งใสและคาดการณ์ได้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความเชื่อถือจากทุกภาคส่วน

4.4 การเตรียมความพร้อมของไทยในการเข้าเป็นสมาชิก OECD

OECD เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีสมาชิก 38 ประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมนโยบายที่ส่งเสริมความเจริญรุ่งเรือง ความเท่าเทียม และความเป็นอยู่ที่ดี¹¹ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า OECD จะมีสมาชิกในขณะนี้ทั้งสิ้น 38 ประเทศ แต่มีถึง 52 ประเทศด้วยกันที่มีการนำแนวปฏิบัติของ OECD หรือ OECD Guidelines ไปใช้ซึ่งนำมาสู่การจัดตั้ง NCP ตามมา¹²

OECD ต้องการให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามหลักการและมาตรฐานขององค์การ รวมถึงแนวปฏิบัติ OECD Guidelines for Multinational Enterprises ซึ่งครอบคลุมด้านสิทธิมนุษยชน แรงงาน สิ่งแวดล้อม และการต่อต้านการทุจริต

ประเทศไทยได้แสดงความมุ่งมั่นในการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยในปี 2561 รัฐบาลไทยได้อนุมัติแผนการดำเนินงานเพื่อเข้าเป็นสมาชิก OECD (Roadmap for Thailand's Membership in the OECD)

หนึ่งในเงื่อนไขสำคัญของการเข้าเป็นสมาชิก OECD คือการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ OECD Guidelines for Multinational Enterprises ซึ่งรวมถึงการจัดตั้ง NCP เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติและจัดการกับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทข้ามชาติ ดังนั้น การจัดตั้ง NCP จึงเป็นส่วนสำคัญของความพยายามของประเทศไทยในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าเป็นสมาชิก OECD

นอกจากนั้น ประเทศไทยยังได้เข้าร่วมในกระบวนการทบทวนนโยบายการลงทุน (Investment Policy Review) โดย OECD ซึ่งรวมถึงการประเมินความสอดคล้องของนโยบายและกฎหมายของไทยกับหลักการและมาตรฐานของ OECD ในด้านการลงทุนและการดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบ

ประเทศไทยได้แสดงความมุ่งมั่นในการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจต่อสิทธิมนุษยชนผ่านการดำเนินการต่างๆ แม้ว่ายังไม่มี การจัดตั้ง NCP อย่างเป็นทางการ และยังคงมีการแก้ไขกฎระเบียบ กฎหมาย และนโยบาย จำนวนมาก เพื่อให้เข้า

¹⁰ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, รายงานการศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบในการจัดตั้งกลไกศูนย์ติดต่อประสานงานแห่งชาติ (National Contact Point: NCP) โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2566

¹¹ <https://www.oecd.org/en/about.html>

¹² <https://globalnaps.org/issue/oecd-national-contact-points-ncps/>

เงื่อนไขของการเป็นสมาชิก OECD แต่ก็มีควมพยายามอย่างต่อเนื่องในการศึกษาและเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดตั้งกลไกดังกล่าว ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการดำเนินธุรกิจของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเป็นการสำคัญในกระบวนการเข้าเป็นสมาชิก OECD

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นหนึ่งในพันธมิตรสำคัญ (Key Partners) ของ OECD ซึ่งหมายถึงประเทศที่ OECD มีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ แต่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกเต็มตัว การที่ประเทศจะจัดตั้ง NCP นั้น โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นหลังจากที่ประเทศนั้นๆ ได้ประกาศให้คำมั่น (adhere) ใน OECD Guidelines for Multinational Enterprises อย่างเป็นทางการ ซึ่งการให้คำมั่นนี้เปิดกว้างให้ทั้งประเทศสมาชิกและไม่ใช้สมาชิก OECD สามารถทำได้

4.5 ข้อจำกัดและความท้าทาย

หากมองในภาพรวมและทบทวนจากพัฒนาการด้านการบริหารจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการลงทุนข้ามพรมแดนของไทยนั้นยังเผชิญข้อจำกัด เช่น การขาดกฎหมายเฉพาะ โดยไทยไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการลงทุนข้ามพรมแดนให้ปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชน¹³ และความแตกต่างทางกฎหมาย โดยประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาวและกัมพูชา มีกรอบกฎหมายที่อ่อนแอในการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนกว่าเมื่อเทียบกับประเทศไทยโดยเฉพาะในมิติของการบังคับใช้และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน¹⁴ และ ข้อจำกัดของ กสม. นั่นคือ ข้อเสนอแนะนโยบายของ กสม. นั้นขาดอำนาจบังคับทางกฎหมายทำให้มาตรการเยียวยาที่ปรากฏในรายงานการตรวจสอบและข้อเสนอแนะไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้หากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลนิ่งเฉยและไม่นำข้อเสนอแนะนั้น ๆ ไปใช้และมีมติเป็นคณะรัฐมนตรี¹⁵

บทที่ 5: บริบทกลไก NCP และการเปรียบเทียบโครงสร้าง NCP ที่เกี่ยวข้อง

5.1 บริบทของการจัดตั้ง NCPs ในประเทศสมาชิก OECD

ประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีพันธกรณีภายใต้แนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติ (OECD Guidelines for Multinational Enterprises) ในการจัดตั้งกลไกที่เรียกว่าศูนย์ติดต่อประสานงานแห่งชาติ (National Contact Points: NCPs) เพื่อส่งเสริมแนวปฏิบัติทางธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ และเป็นช่องทางในการร้องเรียนหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของบริษัทข้ามชาติ

โครงสร้างของ NCP ในประเทศต่าง ๆ สามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบหลัก ได้แก่:

- 1) รูปแบบหน่วยงานเดียว (Single-agency model) เป็นการจัดตั้ง NCP ภายใต้งานของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิม เช่น กระทรวงการต่างประเทศหรือกระทรวงเศรษฐกิจ โดยไม่มีคณะกรรมการที่เป็นอิสระ ตัวอย่างได้แก่ NCP ของญี่ปุ่น (Ministry of Foreign Affairs), ออสเตรีย (Federal Ministry of Labour and Economy) และเบลเยียม (Federal Public Service Economy) (OECD, 2023)
- 2) รูปแบบระหว่างหน่วยงาน (Inter-agency model) เป็นการร่วมมือกันระหว่างหลายหน่วยงานรัฐ เช่น กรณีของแคนาดาซึ่ง NCP อยู่ภายใต้กระทรวงกิจการโลก หรือ Global Affairs Canada แต่มีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงแรงงานและสิทธิมนุษยชน

¹³ <https://www.reuters.com/article/world/rights-in-poorer-nations-must-be-upheld-as-thai-firms-go-abroad-activists-say-idUSKBN1HH02P/>

¹⁴ <https://earthrights.org/blog/communities-affected-thailands-investments-abroad-take-action-un-forum/>

¹⁵ <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/thailand>

- 3) รูปแบบไตรภาคีหรือผู้มีส่วนได้เสียหลากหลาย (Tripartite or multi-stakeholder model) เป็นรูปแบบที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยมีคณะกรรมการบริหารร่วมที่เป็นอิสระจากอิทธิพลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ตัวอย่างเช่น NCP ฟินแลนด์ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากสามภาคส่วนในฐานที่เท่าเทียมกัน (Finland NCP Peer Review, 2020, pp. 9-11), เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์.
- 4) รูปแบบอิสระไม่สังกัดหน่วยงานใด (Independent model: NCP) ในบางประเทศได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระโดยสมบูรณ์ เช่น NCP ของลิทัวเนียซึ่งตั้งอยู่ภายใต้ National Human Rights Institution หรือกรณีของชิลีที่มีคณะกรรมการเฉพาะกิจจากภายนอกเข้ามาดำเนินการแบบไม่ขึ้นกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง (OECD Watch, 2021).

5.2 บทบาทของ NCPs ในการจัดการข้อร้องเรียนจากการลงทุนข้ามพรมแดน

ดังที่ได้กล่าวไปในบทก่อนหน้านี้ โดยทั่วไปแล้ว NCP มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) ส่งเสริมและเผยแพร่แนวปฏิบัติของ OECD Guidelines และ (2) ทำหน้าที่เป็นกลไกไกล่เกลี่ยข้อร้องเรียนหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัทข้ามชาติ (เรียกว่า "Specific Instances") ในกรณีที่กิจกรรมของบริษัทส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม หรือสิทธิชุมชนในประเทศที่รับการลงทุน NCP ของประเทศต้นทางของบริษัทนั้นหรือบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานสามารถรับเรื่องร้องเรียนได้ โดยไม่จำกัดว่าการละเมิดจะเกิดขึ้นในประเทศตนเองหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ กลไก NCP จึงมีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดการกับข้อร้องเรียนจากการลงทุนข้ามพรมแดน โดยเฉพาะในกรณีที่กลไกการเยียวยาภายในประเทศปลายทางที่บริษัทข้ามชาติไปลงทุนหรือประกอบกิจการยังไม่มี ความเข้มแข็งหรือขาดความเป็นอิสระ ทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่ไว้วางใจการใช้กลไกภายในประเทศของตน เช่น ในกรณีของประเทศลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะในกลุ่ม CLMV ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการในกรณีศึกษาในรายงานฉบับนี้ และเป็นทางเลือกสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมสามารถใช้กลไกนี้ในการเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยาหากว่าโครงการนั้น ๆ มีบริษัทที่มีสัญชาติจากประเทศสมาชิก OECD เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานหรือมีส่วนร่วมกับโครงการ

NCP เป็นหน่วยงานที่รัฐบาลของประเทศสมาชิก OECD และประเทศที่ยึดมั่นใน OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมประสิทธิผลของแนวทางฯ ดังกล่าว แนวทางนี้ให้คำแนะนำโดยสมัครใจแก่บริษัทข้ามชาติ (MNEs) ในทุกประเด็นหลักของการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ เช่น สิทธิมนุษยชน การจ้างงานและแรงงานสัมพันธ์ สิ่งแวดล้อม การต่อต้านการติดสินบน การเปิดเผยข้อมูล และผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยหนึ่งในบทบาทสำคัญคือการเป็นกลไกรับและจัดการข้อร้องเรียน เมื่อมีผู้กล่าวหาว่า MNEs ไม่ปฏิบัติตามแนวทางฯ โดยกระบวนการเตรียมและยื่นข้อร้องเรียนต่อกลไก NCP ตามแนวทางของ OECD นั้นผู้ร้องเรียนควรเริ่มต้นด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานและข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดหลักการใน OECD Guidelines for Multinational Enterprises อย่างครบถ้วนและเป็นระบบ จากนั้นจึงพิจารณาเลือก NCP ที่เหมาะสมสำหรับการยื่นคำร้อง เช่น ประเทศที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ประเทศที่เกิดเหตุการณ์ หรือประเทศที่บริษัทมีความเชื่อมโยงทางธุรกิจ โดยจำเป็นต้องศึกษาข้อกำหนดเฉพาะของ NCP แต่ละประเทศ ทั้งในด้านรูปแบบการส่งเอกสาร ภาษา ช่องทางติดต่อ และแนวทางปฏิบัติภายในที่อาจแตกต่างกัน อีกทั้งการจัดทำคำร้องเรียนควรมีโครงสร้างชัดเจน ประกอบด้วยข้อมูลผู้ร้อง ข้อเท็จจริงของกรณี ข้อกล่าวหาที่สอดคล้องกับหลักการ OECD และข้อเรียกร้องหรือผลลัพธ์ที่คาดหวัง ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนสามารถใช้แบบฟอร์มแนะนำของ OECD Watch เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำเอกสารดังกล่าว หลังจากนั้นจึงดำเนินการยื่นคำร้องอย่างเป็นทางการต่อ NCP ที่เกี่ยวข้อง และควรมีการติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประเมินความคืบหน้าและความโปร่งใสของกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน¹⁶

¹⁶ <https://www.oecdwatch.org/how-to-file-a-complaint/stage-two-preparing-and-filing-the-complaint/>

อย่างที่ได้อธิบายไว้ว่า NCP ไม่ใช่กระบวนการทางศาล แต่เน้นการไกล่เกลี่ยและหาทางออกร่วมกันระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน โดยหลังจากมีการยื่นข้อร้องเรียนโดยภาคประชาสังคมหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องแล้ว NCP จะดำเนินกระบวนการจัดการข้อร้องเรียนตามขั้นตอนโดยทั่วไปดังต่อไปนี้;¹⁷

1) การประเมินเบื้องต้น (Initial Assessment)

NCPs จะประเมินว่าข้อร้องเรียนนั้นสมควรได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมหรือไม่ โดยพิจารณาจากเกณฑ์ต่างๆ เช่น:¹⁸

- ความเกี่ยวข้องกับบรรษัทข้ามชาติ นั้น ๆ และแนวทางฯ (Whether the issue is material and substantiated in relation to the Guidelines): ประเด็นที่ร้องเรียนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ MNEs และสอดคล้องกับบทบัญญัติใน OECD Guidelines หรือไม่
- ความเชื่อมโยงระหว่างบรรษัทข้ามชาตินั้น ๆ กับประเด็นปัญหา (Relevance of the Guidelines): การดำเนินงานของ MNEs นั้นก่อให้เกิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลกระทบเชิงลบที่ถูกกล่าวหาหรือไม่
- ประเด็นที่คล้ายกันในกระบวนการอื่น (Consideration of similar issues in other domestic or international proceedings): มีการดำเนินการเรื่องอื่นในศาลหรือกระบวนการอื่นแล้วหรือไม่ และผลเป็นอย่างไร
- การมีส่วนช่วยในการบรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางฯ (Contribution to the purposes and effectiveness of the Guidelines): การรับเรื่องนี้จะช่วยส่งเสริมการปฏิบัติตามแนวทางฯ อย่างไร

หลังจากนั้น NCP จะแจ้งผลการประเมินเบื้องต้นให้ทั้งผู้ร้องเรียนและบริษัทที่ถูกร้องเรียนทราบ หาก NCP ตัดสินใจไม่รับเรื่อง จะต้องให้เหตุผลประกอบ ซึ่งใช้ระยะเวลาโดยทั่วไปจะแล้วเสร็จในขั้นตอนนี้ภายใน 3 เดือน แต่ในทางปฏิบัติอาจยืดหยุ่นได้

2) การเสนอความช่วยเหลือเพื่อไกล่เกลี่ย (Offer of Good Offices / Mediation or Conciliation)

หาก NCP เห็นว่าข้อร้องเรียนมีมูลและสมควรดำเนินการต่อ NCP จะเสนอ "ความช่วยเหลือ" (Good Offices) ให้กับทั้งสองฝ่าย (ผู้ร้องเรียนและบริษัท) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเจรจาหรือไกล่เกลี่ย กระบวนการนี้เป็นไปโดยสมัครใจ ทั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะยอมรับหรือปฏิเสธการเข้าร่วม และหากหากทั้งสองฝ่ายยอมรับ NCP จะทำหน้าที่เป็นคนกลางที่เป็นอิสระและเป็นกลาง หรืออาจแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยที่มีประสบการณ์ เป้าหมายคือการช่วยให้ทั้งสองฝ่ายสามารถหารือกันเพื่อทำความเข้าใจปัญหา แลกเปลี่ยนมุมมอง และหาทางออกที่ยอมรับร่วมกันได้ (mutually agreeable solution) เพื่อแก้ไขปัญหาและ/หรือป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำในอนาคต โดยกระบวนการนี้มักจะดำเนินการเป็นความลับ (confidential) เพื่อส่งเสริมการพูดคุยอย่างเปิดเผย

3) การสรุปผลและออกแถลงการณ์ (Conclusion and Final Statement)

เมื่อการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง NCP จะออกแถลงการณ์สุดท้าย (Final Statement) ซึ่งจะระบุเนื้อหาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับผลลัพธ์:

- กรณีตกลงกันได้ (Agreement Reached): แถลงการณ์จะสรุปประเด็นปัญหา กระบวนการที่ดำเนินการ และข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายบรรลุร่วมกัน (โดยได้รับความยินยอมจากทั้งสองฝ่ายในการเปิดเผยเนื้อหาข้อตกลง) โดยอาจมีการระบุถึงแผนการติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลง
- กรณีตกลงกันไม่ได้ หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิเสธการไกล่เกลี่ย (No Agreement Reached / Party Refuses Good Offices): แถลงการณ์จะสรุปประเด็นปัญหา กระบวนการที่ดำเนินการ และเหตุผลที่ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้

¹⁷ <https://www.oecdwatch.org/oecd-ncps/the-oecd-guidelines-for-mnes/what-is-in-the-oecd-guidelines/the-oecd-guidelines-and-complaints/>

¹⁸ <https://www.oecdwatch.org/how-to-file-a-complaint/stage-four-initial-assessment/>

(หากเหมาะสม) ซึ่งในกรณีนี้ NCP อาจให้ "ข้อเสนอแนะ" (Recommendations) แก่บริษัทเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติ ตาม OECD Guidelines ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และ NCP อาจระบุว่าบริษัทได้ปฏิบัติตามแนวทางฯ หรือไม่ อย่างไร

- กรณี NCP ตัดสินใจยุติกระบวนการด้วยเหตุผลอื่น: ในแถลงการณ์สุดท้ายจะอธิบายเหตุผลในการยุติกระบวนการ

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการนี้จะมีการนำแถลงการณ์สุดท้ายเผยแพร่ออกสู่สาธารณะตามช่องทางต่าง ๆ ทั้งของ NCP แต่ละ ประเทศ OECD และเว็บไซต์ของ OECD Watch ที่มีการเก็บรวบรวมและเผยแพร่เป็นอย่างดี

5.3 ข้อสังเกตและจุดอ่อนของ NCP

เนื่องด้วย NCP ไม่ได้เป็นกลไกทางการศาลที่มีคำตัดสินเป็นผลผูกพันผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น NCP จึงมีจุดอ่อนหลายประการ ดังนี้:

1) การขาดความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

NCP จำนวนมากตั้งอยู่ในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือการค้า เช่น กระทรวงเศรษฐกิจหรือการค้า ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interest) หรือถูกมองว่าไม่เป็นกลาง โดยเฉพาะเมื่อต้องจัดการข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทในประเทศของตน OECD Watch ชี้ว่าโครงสร้างนี้ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของ NCP โดยเฉพาะเมื่อต้องจัดการกับข้อร้องเรียนที่อาจกระทบต่อผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดใหญ่¹⁹

2) การขาดทรัพยากรและบุคลากร

NCP หลายแห่งขาดบุคลากรเต็มเวลาและงบประมาณที่เพียงพอ OECD Watch รายงานว่า มีเพียง 25% ของ NCP ที่มีเจ้าหน้าที่เต็มเวลาดังแต่ 2 คนขึ้นไป และบางแห่งไม่มีเจ้าหน้าที่เต็มเวลาเลย ส่งผลให้การจัดการข้อร้องเรียนล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ²⁰

3) ความโปร่งใสและการเข้าถึงที่จำกัด

NCP บางแห่งไม่เผยแพร่ข้อมูลสำคัญ เช่น การประเมินเบื้องต้น (initial assessments) หรือฐานข้อมูลข้อร้องเรียน OECD Watch ระบุว่า มีเพียง 25% ของ NCP ที่เผยแพร่การประเมินเบื้องต้น และน้อยกว่าครึ่งที่รักษาฐานข้อมูลข้อร้องเรียนอย่างสมบูรณ์ ทำให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบขาดความไว้วางใจและไม่สามารถเข้าถึงกลไกนี้ได้อย่างเท่าเทียม²¹

4) การขาดอำนาจบังคับและผลลัพธ์ที่ไม่มีผลผูกพัน

NCP ไม่มีอำนาจในการให้การเยียวยาเชิงกฎหมายหรือบังคับใช้คำแนะนำแต่อย่างใด เนื่องจาก OECD Guidelines ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อบริษัท การมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขข้อร้องเรียนจึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของบริษัท ซึ่งบางครั้งบริษัทเลือกที่จะไม่เข้าร่วมการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือนำคำแนะนำจาก NCP ไปประกาศใช้และปรับปรุงการดำเนินงาน ทำให้กลไกนี้ไร้ประสิทธิผลในหลายกรณี

5) ความแตกต่างในประสิทธิภาพและการปฏิบัติ (Lack of Functional Equivalence)

แม้ว่า OECD จะกำหนดให้ NCP ต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ความเท่าเทียมกันในเชิงหน้าที่ (functional equivalence) แต่ในทางปฏิบัติ NCPs แต่ละประเทศมีความแตกต่างอย่างมากในด้านโครงสร้าง การจัดการข้อร้องเรียน และการส่งเสริมแนวปฏิบัติ บาง NCP มีโครงสร้างที่เป็นอิสระและมีคณะกรรมการที่ปรึกษา (stakeholder advisory body) แต่บางแห่งขาดโครงสร้างดังกล่าว ส่งผลให้ขาดความสม่ำเสมอในประสิทธิภาพ²²

6) การขาดการติดตามผลและความรับผิดชอบ

OECD Watch ชี้ว่า มีเพียง 33% ของ NCP ที่ติดตามผลข้อร้องเรียนที่สิ้นสุดแล้วอย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบว่า

¹⁹ <https://www.oecdwatch.org/national-contact-point-evaluations-2024/>

²⁰ <https://www.oecdwatch.org/national-contact-point-evaluations-2024/>

²¹ <https://www.oecdwatch.org/national-contact-point-evaluations-2024/>

²² <https://www.oecdwatch.org/national-contact-point-evaluations-2024/>

บริษัทปฏิบัติตามข้อตกลงหรือคำแนะนำหรือไม่ การขาดการติดตามผลนี้ทำให้คำแนะนำของ NCP ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ²³

5.3 ข้อเปรียบเทียบเชิงโครงสร้างของ NCP ที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา

ในรายงานนี้ใช้กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการใช้กลไก NCP ทั้งหมด 6 ประเทศ จาก 5 กรณีศึกษา ได้แก่:

- 1) **ฟินแลนด์:** NCP ฟินแลนด์ใช้รูปแบบไตรภาคี tripartite model กล่าวคือมีตัวแทนจากภาครัฐ องค์กรแรงงาน และ องค์กรธุรกิจ มีความโปร่งใสสูงและมีการเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะอย่างต่อเนื่อง²⁴
- 2) **ออสเตรีย:** NCP อยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานและเศรษฐกิจ หรือ Federal Ministry of Labour and Economy และใช้รูปแบบ single-agency model แม้จะมีการเชิญ stakeholder มาให้ข้อมูล แต่โครงสร้างการตัดสินใจยังคงอยู่กับกระทรวงหลัก²⁵
- 3) **เกาหลีใต้:** NCP อยู่ภายใต้กระทรวงการค้า อุตสาหกรรม และพลังงาน (MOTIE) เป็นรูปแบบหน่วยงานเดียว single-agency model แต่มีคณะกรรมการปรึกษาซึ่งรวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน²⁶
- 4) **แคนาดา:** ใช้ inter-agency model โดย Global Affairs Canada เป็นผู้ประสานหลัก และมีผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานสิทธิมนุษยชนเข้าร่วมในกระบวนการด้วย²⁷
- 5) **สหราชอาณาจักร:** แม้ NCP จะอยู่ภายใต้ Department for Business and Trade แต่มีคณะกรรมการอิสระกำกับ การดำเนินงานซึ่งเพิ่มความน่าเชื่อถือในแง่การตรวจสอบ²⁸
- 6) **สหรัฐอเมริกา:** NCP อยู่ภายใต้กระทรวงแรงงาน โดยมีความพยายามเพิ่มความโปร่งใสผ่านการรายงานผลและรับ ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย²⁹

5.4 การประเมินประสิทธิภาพ NCP 6 ประเทศตามเกณฑ์ OECD Core Criteria และ OECD Watch

1) ฟินแลนด์

โครงสร้างและการดำเนินงาน

²³ <https://www.oecdwatch.org/national-contact-point-evaluations-2024/>

²⁴ (Finland NCP Peer Review, 2020), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/national-contact-point-for-responsible-business-conduct-peer-reviews-finland-2025_ca5a88d8/dd22c7a5-en.pdf

²⁵ (Austria NCP Peer Review, 2017), <https://www.oecdwatch.org/submission-of-oecd-watch-for-the-2017-peer-review-of-the-austrian-ncp/>

²⁶ (Korea NCP Peer Review, 2021), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/01/national-contact-point-peer-reviews-korea-2021_3c6ea09c/b38df5e2-en.pdf

²⁷ (Canada NCP Peer Review, 2023),

²⁸ (UK NCP Peer Review, 2019)

²⁹ (US NCP Peer Review, 2017)

- **โครงสร้าง:** NCP ฟินแลนด์ตั้งอยู่ภายใต้กระทรวงกิจการเศรษฐกิจและการจ้างงาน (MEAE) มีคณะกรรมการที่ปรึกษาแบบสหวิชาชีพ (tripartite) ประกอบด้วยรัฐบาล ธุรกิจ และสหภาพแรงงาน แต่ไม่มีตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนโดยตรง
- **OECD Core Criteria:**
 - **ความชัดเจนและการเผยแพร่:** NCP มีเว็บไซต์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ OECD Guidelines และกระบวนการร้องเรียนทั้งในภาษาฟินนิชและอังกฤษ รวมถึงจัดการอบรมและสัมมนาเป็นประจำ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการส่งเสริมแนวปฏิบัติ (Indicator C1)
 - **การเข้าถึงได้:** NCP มีช่องทางการติดต่อที่ชัดเจนผ่านอีเมลและแบบฟอร์มออนไลน์ พร้อมทีมงานสนับสนุน OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการเข้าถึงข้อมูล (Indicator C3) แต่ Finnwatch ระบุว่า การเข้าถึง NCP ชุมชนที่ห่างไกลโดยตรงยังมีข้อจำกัด
 - **ความโปร่งใส:** เผยแพร่รายงานประจำปีและบันทึกกรณีร้องเรียนทั้งหมดในเว็บไซต์ แต่ OECD Watch วิเคราะห์ว่าการเปิดเผยรายละเอียดผลการไกล่เกลี่ยบางกรณีถูกจำกัดเพื่อรักษาความลับ (Indicator CP6)
 - **ความรับผิดชอบ:** NCP รายงานกิจกรรมต่อ OECD เป็นประจำและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับ NCP อื่น ๆ ผ่านการประชุม เช่น OECD Peer Reviews OECD Watch ชื่นชมในตัวชี้วัดการรายงาน (Indicator O5)
 - **ความเป็นกลางและความเป็นธรรม:** ยึดเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียน 6 ข้อของ OECD Guidelines โดยไม่เพิ่มเงื่อนไขพิเศษ OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความเป็นกลาง (Indicator CP3) แต่ Finnwatch ระบุว่า การขาด NGOs ในคณะกรรมการอาจทำให้เกิดการรับรู้ถึงอคติ
 - **ความสามารถในการคาดการณ์ได้:** มีการเผยแพร่ขั้นตอนการร้องเรียนและแจ้งความคืบหน้าให้คู่กรณีทราบอย่างสม่ำเสมอ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดความชัดเจนของขั้นตอน (Indicator CP1)
 - **ความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ OECD:** การจัดการข้อร้องเรียนสอดคล้องกับ OECD Guidelines และมีการตรวจสอบข้อตกลงเพื่อให้มั่นใจว่าไม่ขัดแย้งกับแนวปฏิบัติ OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้อง (Indicator CP10)
- **OECD Watch Indicators:**
 - **การจัดการข้อร้องเรียน:** NCP มีขั้นตอนที่ชัดเจนและจัดการกรณีร้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณี *Finnwatch v. Neste Corporation* (2018-2020) ซึ่งนำไปสู่ข้อตกลงปรับปรนนโยบายความยั่งยืน OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการไกล่เกลี่ย (Indicator CP8)
 - **โครงสร้างองค์กร:** การขาด NGOs ในคณะกรรมการเป็นจุดอ่อน OECD Watch ให้คะแนนปานกลางใน ตัวชี้วัดโครงสร้างสหวิชาชีพ (Indicator O2)
 - **การสื่อสาร:** มีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างต่อเนื่องผ่านเว็บไซต์และสื่อสังคมออนไลน์ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการสื่อสาร (Indicator C5)
 - **ความสอดคล้องกับนโยบาย:** NCP สนับสนุนนโยบาย RBC ของรัฐบาลฟินแลนด์ เช่น การพัฒนา National Action Plan (NAP) OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้องนโยบาย (Indicator PC1)

- **ผลลัพธ์และการเยียวยา:**
 - กรณี *Finnwatch v. Neste Corporation* (2018-2020): NCP ไกล่เกลี่ยจนได้ข้อตกลงปรับปรีณโยบายของ Neste แต่ Finnwatch ระบุว่า การติดตามผลไม่เข้มงวดและขาดการเยียวยาโดยตรงสำหรับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ
 - OECD Watch รายงานว่า NCP ฟินแลนด์มีพัฒนาการในการติดตามผลตั้งแต่ปี 2023 แต่ยังคงกลไกการเยียวยาที่ชัดเจน (Indicator CP12)
- **ข้อสังเกตจากภาคประชาสังคม:** Finnwatch และ Amnesty International Finland เรียกร้องให้เพิ่มความโปร่งใสจากรัฐบาลและพัฒนากลไกการเยียวยาที่เป็นรูปธรรม

คะแนนรวม (OECD Watch KPIs, 2025)

- **คะแนน:** 32/38 (ดีมากในด้านการเข้าถึง, ความโปร่งใส, และการสื่อสาร แต่ต้องปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและการเยียวยา)

2) ออสเตเรีย

โครงสร้างและการดำเนินงาน

- **โครงสร้าง:** NCP ออสเตรียตั้งอยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานและเศรษฐกิจ (BMAW) มีคณะที่ปรึกษาที่รวมตัวแทนจากกระทรวง ธุรกิจ สหภาพแรงงาน และ NGOs ซึ่ง OECD Watch ชื่นชมว่าเป็นโครงสร้างที่สมดุล
- **OECD Core Criteria:**
 - **ความชัดเจนและการเผยแพร่:** เว็บไซต์มีข้อมูลทั้งภาษาเยอรมันและอังกฤษ พร้อมจัดการอบรมเกี่ยวกับ OECD Guidelines เป็นประจำ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการส่งเสริมแนวปฏิบัติ (Indicator C1)
 - **การเข้าถึงได้:** มีช่องทางการติดต่อที่ชัดเจนและแบบฟอร์มออนไลน์ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการเข้าถึงข้อมูล (Indicator C3)
 - **ความโปร่งใส:** เผยแพร่รายงานประจำปี คำแถลงขั้นสุดท้าย และบันทึกกรณีร้องเรียนทั้งหมด OECD Watch ชื่นชมว่ามีความโปร่งใสสูงในตัวชี้วัดการเผยแพร่ผล (Indicator CP6)
 - **ความรับผิดชอบ:** NCP รายงานต่อ OECD และเข้าร่วม Peer Reviews อย่างสม่ำเสมอ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการรายงาน (Indicator O5)
 - **ความเป็นกลางและความเป็นธรรม:** ยึดเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียนตาม OECD Guidelines และมีนโยบายป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความเป็นกลาง (Indicator CP3)
 - **ความสามารถในการคาดการณ์ได้:** มีการเผยแพร่ขั้นตอนและแจ้งความคืบหน้าให้คู่กรณีทราบอย่างสม่ำเสมอ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดความชัดเจนของขั้นตอน (Indicator CP1)
 - **ความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ OECD:** การจัดการข้อร้องเรียนสอดคล้องกับ OECD Guidelines OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้อง (Indicator CP10)

- **OECD Watch Indicators:**
 - **การจัดการข้อร้องเรียน:** มีขั้นตอนที่ชัดเจนและจัดการกรณีร้องเรียนได้ดี เช่น กรณี *Xayaburi Dam* (2014-2018) OECD Watch ให้คะแนนสูงในหัวข้อจัดการใกล้เกลี่ย (Indicator CP8)
 - **โครงสร้างองค์กร:** การรวม NGOs ในขณะที่ยังคงเป็นจุดแข็ง OECD Watch ให้คะแนนสูงในหัวข้อวัดโครงสร้างสหวิชาชีพ (Indicator O2)
 - **การสื่อสาร:** มีการเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์และสื่อสังคมออนไลน์ OECD Watch ให้คะแนนสูงในหัวข้อวัดการสื่อสาร (Indicator C5)
 - **ความสอดคล้องกับนโยบาย:** สนับสนุนนโยบาย RBC ของรัฐบาลออสเตรเลีย OECD Watch ให้คะแนนดีในหัวข้อวัดความสอดคล้องนโยบาย (Indicator PC1)
- **ผลลัพธ์และการเยียวยา:**
 - กรณีเขื่อนไซยะบุรี: NCP ได้ออกคำแถลงขั้นสุดท้ายแนะนำให้ Andritz AG ปรับปรุงการปฏิบัติตาม OECD Guidelines แต่ EarthRights International ระบุว่ายังขาดการเยียวยาโดยตรงสำหรับชุมชนและการติดตามผลไม่เพียงพอ
 - OECD Watch รายงานว่า NCP ออสเตรเลียมีพัฒนาการในการติดตามผลตั้งแต่ปี 2023 แต่ยังคงขาดกลไกการเยียวยาที่ชัดเจน (Indicator CP12)
- **ข้อสังเกตจากภาคประชาสังคม:** EarthRights International และ SOMO เรียกร้องให้เพิ่มความเข้มงวดในการติดตามผลและพัฒนากลไกการเยียวยาที่มีผลผูกพัน

คะแนนรวม (OECD Watch KPIs, 2025)

- **คะแนน:** 34/38 (ดีมากในด้านโครงสร้าง, ความโปร่งใส, และการสื่อสาร แต่ต้องปรับปรุงการเยียวยาและการติดตามผล)

3) สหรัฐอเมริกา

โครงสร้างและการดำเนินงาน

- **โครงสร้าง:** NCP สหรัฐฯ ตั้งอยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ มีคณะที่ปรึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Advisory Board) ที่รวมตัวแทนจากธุรกิจ สหภาพแรงงาน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนหรือภาคประชาสังคม โดย OECD Watch ระบุว่าโครงสร้างที่ครอบคลุม
- **OECD Core Criteria:**
 - **ความชัดเจนและการเผยแพร่:** เว็บไซต์มีข้อมูลครบถ้วนทั้งภาษาอังกฤษและสเปน พร้อมจัดการสัมมนาเกี่ยวกับ OECD Guidelines OECD Watch ให้คะแนนสูงในหัวข้อวัดการส่งเสริมแนวปฏิบัติ (Indicator C1)
 - **การเข้าถึงได้:** มีช่องทางการติดต่อที่ชัดเจนและทีมงานสนับสนุน OECD Watch ให้คะแนนสูงในหัวข้อวัดการเข้าถึงข้อมูล (Indicator C3)

- **ความโปร่งใส:** เผยแพร่ค่าเฉลี่ยสูงสุดท้ายและรายงานประจำปี แต่ OECD Watch วิจารณ์ว่าการเปิดเผยผลการใกล้เคียงบางกรณี (เช่น Koh Kong Sugar) จำกัด (Indicator CP6)
 - **ความรับผิดชอบ:** รายงานต่อ OECD และเข้าร่วม Peer Reviews OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดการรายงาน (Indicator O5)
 - **ความเป็นกลางและความเป็นธรรม:** ยึดเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียนตาม OECD Guidelines แต่ Inclusive Development International ระบุว่าความถี่ของความถี่บางครั้งเข้มงวดเกินไป (Indicator CP3)
 - **ความสามารถในการคาดการณ์ได้:** มีการเผยแพร่ขั้นตอนและแจ้งความคืบหน้าให้คู่กรณีทราบ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดความชัดเจนของขั้นตอน (Indicator CP1)
 - **ความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ OECD:** การจัดการข้อร้องเรียนสอดคล้องกับ OECD Guidelines OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้อง (Indicator CP10)
- **OECD Watch Indicators:**
 - **การจัดการข้อร้องเรียน:** มีขั้นตอนที่ชัดเจนแต่บางกรณีถูกปฏิเสธโดยไม่สมเหตุสมผล เช่น กรณี Koh Kong Sugar (2013) OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดการไกล่เกลี่ย (Indicator CP8)
 - **โครงสร้างองค์กร:** การมีคณะที่ปรึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นจุดแข็ง OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดโครงสร้างสหวิชาชีพ (Indicator O2)
 - **การสื่อสาร:** มีการเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์และสื่อ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการสื่อสาร (Indicator C5)
 - **ความสอดคล้องกับนโยบาย:** สนับสนุนนโยบาย RBC ของรัฐบาลสหรัฐฯ OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้องนโยบาย (Indicator PC1)
 - **ผลลัพธ์และการเยียวยา:**
 - กรณีสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลจังหวัดเกาะกง NCP ปฏิเสธการไกล่เกลี่ยโดยอ้างว่าไม่เกี่ยวข้องกับบริษัทสหรัฐฯ โดยตรง Inclusive Development International วิจารณ์ว่าขาดความโปร่งใสและการเยียวยา
 - OECD Watch รายงานว่า NCP สหรัฐฯ มีพัฒนาการในการติดตามผลตั้งแต่นั้นปี 2023 แต่ผลลัพธ์การเยียวยายังจำกัด (Indicator CP12)
 - **ข้อสังเกตจากภาคประชาสังคม:** Business & Human Rights Resource Centre และ Oxfam เรียกร้องให้เพิ่มความโปร่งใสและพัฒนากลไกการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

คะแนนรวม (OECD Watch KPIs, 2025)

- **คะแนน:** 30/38 (ดีในด้านการเข้าถึงและโครงสร้าง แต่ต้องปรับปรุงความโปร่งใสและการเยียวยา)

4) สหราชอาณาจักร

โครงสร้างและการดำเนินงาน

- **โครงสร้าง:** NCP สหราชอาณาจักรตั้งอยู่ภายใต้กรรมการค้าและอุตสาหกรรม มีคณะกรรมการกำกับดูแล (Steering Board) ที่รวมตัวแทนจากรัฐบาลและผู้เชี่ยวชาญอิสระ OECD Watch ขึ้นชมว่ามีความเป็นอิสระสูง
- **OECD Core Criteria:**
 - **ความชัดเจนและการเผยแพร่:** เว็บไซต์มีข้อมูลครบถ้วนและจัดการสัมมนาเกี่ยวกับ OECD Guidelines OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการส่งเสริมแนวปฏิบัติ (Indicator C1)
 - **การเข้าถึงได้:** มีช่องทางการติดต่อที่ชัดเจนและสนับสนุนหลายภาษา OECD Watch จึงให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการเข้าถึงข้อมูล (Indicator C3)
 - **ความโปร่งใส:** เผยแพร่บันทึกกรณีร้องเรียน คำแถลงขั้นสุดท้าย และรายงานประจำปีอย่างครบถ้วน OECD Watch ขึ้นชมว่าเป็น NCP ที่โปร่งใสที่สุด (Indicator CP6)
 - **ความรับผิดชอบ:** รายงานต่อ OECD และเข้าร่วม Peer Reviews OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการรายงาน (Indicator O5)
 - **ความเป็นกลางและความเป็นธรรม:** ยึดเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียนตาม OECD Guidelines แต่ OECD Watch วิเคราะห์กรณี *Ascent Resources* (2019-2020) ขาดความโปร่งใสในการปฏิเสธ (Indicator CP3)
 - **ความสามารถในการคาดการณ์ได้:** มีการเผยแพร่ขั้นตอนและแจ้งความคืบหน้าให้คู่กรณีทราบ OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดความชัดเจนของขั้นตอน (Indicator CP1)
 - **ความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ OECD:** การจัดการข้อร้องเรียนสอดคล้องกับ OECD Guidelines OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้อง (Indicator CP10)
- **OECD Watch Indicators:**
 - **การจัดการข้อร้องเรียน:** มีขั้นตอนที่ชัดเจนและจัดการกรณีร้องเรียนได้ดี เช่น กรณี *Bonsucro* (2020) OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการไกล่เกลี่ย (Indicator CP8)
 - **โครงสร้างองค์กร:** การมีคณะกรรมการกำกับดูแลเป็นจุดแข็ง OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดโครงสร้างสหวิชาชีพ (Indicator O2)
 - **การสื่อสาร:** มีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างต่อเนื่อง OECD Watch ให้คะแนนสูงในตัวชี้วัดการสื่อสาร (Indicator C5)
 - **ความสอดคล้องกับนโยบาย:** สนับสนุนนโยบาย RBC ของรัฐบาลสหราชอาณาจักร OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้องนโยบาย (Indicator PC1)
- **ผลลัพธ์และการเยียวยา:**
 - กรณี *Bonsucro* (2020): NCP ไกล่เกลี่ยจนได้ข้อตกลงปรับปรีณโยบายของ Bonsucro แต่ Inclusive Development International ระบุว่า การเยียวยาโดยตรงสำหรับชุมชนยังไม่เพียงพอ
 - OECD Watch รายงานว่า NCP สหราชอาณาจักรมีกลไกการติดตามผลที่ดี แต่การเยียวยายังไม่ครอบคลุม (Indicator CP12)

- ข้อสังเกตจากภาคประชาสังคม: Amnesty International และ SOMO เรียกร้องให้เพิ่มความเข้มงวดในการเยียวยาและลดการตีความเกณฑ์ที่เข้มงวดเกินไป

คะแนนรวม (OECD Watch KPIs, 2025)

- คะแนน: 35/38 (ดีเยี่ยมในด้านความโปร่งใสและโครงสร้าง แต่ต้องปรับปรุงในมิติการเยียวยา)

5) แคนาดา

โครงสร้างและการดำเนินงาน

- โครงสร้าง: NCP แคนาดาตั้งอยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศและการค้า มีคณะที่ปรึกษาจาก 8 หน่วยงานรัฐบาล แต่ไม่มี NGOs หรือสหภาพแรงงาน OECD Watch วิจัยพบว่าขาดความเป็นอิสระ
- OECD Core Criteria:
 - ความชัดเจนและการเผยแพร่: เว็บไซต์มีข้อมูลทั้งภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส แต่การเผยแพร่ในชุมชนที่ห่างไกลจำกัด OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดการส่งเสริมแนวปฏิบัติ (Indicator C1)
 - การเข้าถึงได้: มีช่องทางการติดต่อที่ชัดเจน แต่ขาดการสนับสนุนในชุมชนท้องถิ่น OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดการเข้าถึงข้อมูล (Indicator C3)
 - ความโปร่งใส: เผยแพร่ค่าถลงขั้นสุดท้าย แต่การเปิดเผยผลการไกล่เกลี่ยจำกัด OECD Watch วิจัยในในตัวชี้วัดการเผยแพร่ผล (Indicator CP6)
 - ความรับผิดชอบ: รายงานต่อ OECD และเข้าร่วม Peer Reviews OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดการรายงาน (Indicator O5)
 - ความเป็นกลางและเป็นธรรม: มีนโยบายลงโทษบริษัทที่ไม่ให้ความร่วมมือ แต่ Canada Tibet Committee ระบุว่ากรณีความขัดแย้งบางครั้งมีอคติ (Indicator CP3)
 - ความสามารถในการคาดการณ์ได้: มีการเผยแพร่ขั้นตอนแต่การแจ้งความคืบหน้าบางครั้งล่าช้า OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดความชัดเจนของขั้นตอน (Indicator CP1)
 - ความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ OECD: การจัดการข้อร้องเรียนสอดคล้องกับ OECD Guidelines OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้อง (Indicator CP10)
- OECD Watch Indicators:
 - การจัดการข้อร้องเรียน: มีขั้นตอนที่ชัดเจนแต่บางกรณีถูกวิจารณ์ว่ามีอคติ เช่น กรณี *China Gold* (2014) OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดการไกล่เกลี่ย (Indicator CP8)
 - โครงสร้างองค์กร: การขาด NGOs เป็นจุดอ่อน OECD Watch ให้คะแนนต่ำในตัวชี้วัดโครงสร้างสหวิชาชีพ (Indicator O2)
 - การสื่อสาร: มีการเผยแพร่ข้อมูลแต่ไม่ครอบคลุม OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดการสื่อสาร (Indicator C5)
 - ความสอดคล้องกับนโยบาย: สนับสนุนนโยบาย RBC ของรัฐบาลแคนาดา OECD Watch ให้คะแนนดีในตัวชี้วัดความสอดคล้องนโยบาย (Indicator PC1)

- ผลลัพธ์และการเยียวยา:
 - กรณี *China Gold International Resources* (2014): NCP ระบุว่าบริษัทไม่ปฏิบัติตาม OECD Guidelines และแนะนำตัดสิทธิประโยชน์ทางการค้า แต่ Canada Tibet Committee ระบุว่าไม่มีการเยียวยาโดยตรง
 - OECD Watch รายงานว่าการเยียวยายังไม่เป็นรูปธรรม (Indicator CP12)
- ข้อสังเกตจากภาคประชาสังคม: Progressive Voice Myanmar และ Inter Pares เรียกร้องให้เพิ่มความโปร่งใสและกลไกการเยียวยาที่มีผลผูกพัน

คะแนนรวม (OECD Watch KPIs, 2025)

- คะแนน: 28/38 (ปานกลาง ต้องปรับปรุงโครงสร้าง, ความโปร่งใส, และการเยียวยา)

6) เกาหลีใต้

โครงสร้างและการดำเนินงาน

- โครงสร้าง: NCP เกาหลีใต้ตั้งอยู่ภายใต้กระทรวงการค้า อุตสาหกรรม และพลังงาน มีคณะกรรมการที่รวมตัวแทนจากรัฐบาล ธุรกิจ และสหภาพแรงงาน แต่ไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปเป็นตัวแทน ทำให้ OECD Watch วิจัยเห็นว่าขาดความเป็นอิสระ
- OECD Core Criteria:
 - ความชัดเจนและการเผยแพร่: เว็บไซต์มีข้อมูลทั้งภาษาเกาหลีและอังกฤษ แต่การเผยแพร่จำกัด OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดการส่งเสริมแนวปฏิบัติ (Indicator C1)
 - การเข้าถึงได้: มีช่องทางการติดต่อแต่ขั้นตอนการร้องเรียนไม่ชัดเจน OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดการเข้าถึงข้อมูล (Indicator C3)
 - ความโปร่งใส: การเผยแพร่บันทึกกรณีร้องเรียนและผลการไกล่เกลี่ยจำกัด OECD Watch วิจัยในตัวชี้วัดการเผยแพร่ผล (Indicator CP6)
 - ความรับผิดชอบ: รายงานต่อ OECD แต่การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับ NCP อื่น ๆ จำกัด OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดการรายงาน (Indicator O5)
 - ความเป็นกลางและความเป็นธรรม: ยึดเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียนตาม OECD Guidelines แต่ People's Power ระบุว่ามีการไกล่เกลี่ยบางกรณีมีอคติ (Indicator CP3)
 - ความสามารถในการคาดการณ์ได้: ขั้นตอนการร้องเรียนไม่ชัดเจนเพียงพอ OECD Watch ให้คะแนนต่ำในตัวชี้วัดความชัดเจนของขั้นตอน (Indicator CP1)
 - ความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ OECD: การจัดการข้อร้องเรียนสอดคล้องกับ OECD Guidelines แต่ขาดความเข้มงวด OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดความสอดคล้อง (Indicator CP10)
- OECD Watch Indicators:
 - การจัดการข้อร้องเรียน: ขั้นตอนไม่ชัดเจนและการไกล่เกลี่ยบางกรณีล้มเหลว เช่น กรณี *Xe Pian-Xe Namnoy* (2019-2021) OECD Watch ให้คะแนนต่ำในตัวชี้วัดการไกล่เกลี่ย (Indicator CP8)

- โครงสร้างองค์กร: การขาด NGOs เป็นจุดอ่อน OECD Watch ให้คะแนนต่ำในตัวชี้วัดโครงสร้างสหวิชาชีพ (Indicator O2)
- การสื่อสาร: การเผยแพร่ข้อมูลจำกัด OECD Watch ให้คะแนนต่ำในตัวชี้วัดการสื่อสาร (Indicator C5)
- ความสอดคล้องกับนโยบาย: สนับสนุนนโยบาย RBC ของรัฐบาลเกาหลีได้ในระดับหนึ่ง OECD Watch ให้คะแนนปานกลางในตัวชี้วัดความสอดคล้องนโยบาย (Indicator PC1)
- ผลลัพธ์และการเยียวยา:
 - กรณีเขื่อนเปียน – เชน้ำน้อยแตก เมื่อปี 2561 NCP เกาหลีใต้ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงและขาดการเยียวยาโดยตรงได้ ส่งผลกระทบต่อประชาสังคมข้ามพรมแดน เช่น People’s Power และ International Rivers วิจารณ์ว่าขาดความเข้มงวด
 - OECD Watch รายงานว่าการเยียวยายังไม่เพียงพอ (Indicator CP12)
- ข้อสังเกตจากภาคประชาสังคม: People’s Power และ My Mekong เรียกร้องให้เพิ่มความโปร่งใสและกลไกการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

คะแนนรวม (OECD Watch KPIs, 2025)

- คะแนน: 26/38 (ต่ำ ต้องปรับปรุงความโปร่งใส, โครงสร้าง, และการเยียวยา)

บทที่ 6 กรณีศึกษาและการประเมินสิทธิภาพของกลไก NCP ของประเทศที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาในบทนี้นำเสนอข้อมูลและรายละเอียดภาพรวมของกรณีศึกษาและนำเสนอประสิทธิภาพการทำงานของ NCP แต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมใน 5 โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีภาคธุรกิจไทยเข้าไปเกี่ยวข้องและมีภาคธุรกิจจากประเทศสมาชิก OECD เข้าไปเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานไม่ทางใดก็ทางหนึ่งทั้งในฐานะผู้พัฒนาโครงการ ผู้ร่วมลงทุน ผู้ให้คำปรึกษาหรือเทคนิคเฉพาะทาง ผู้ให้บริการทางเทคโนโลยี ในภูมิภาคแม่น้ำโขง จำนวน 3 ประเทศ คือ ลาว เวียดนาม และกัมพูชา ได้แก่ โครงการเขื่อนไซยะบุรี โครงการเขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อย โครงการก้าชยาดานา โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อปลูกอ้อยในจังหวัดเกาะกงและโอดอร์เมียนเจย

6.1 โครงการเขื่อนไซยะบุรี

ข้อมูลพื้นฐานและรายละเอียดโครงการ

โครงการเขื่อนไซยะบุรี (Xayaburi Dam) ถูกโฆษณาว่าเป็นเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแบบน้ำไหลผ่าน (run-of-river) ตั้งอยู่บนแม่น้ำโขงตอนล่าง ห่างจากเมืองไซยะบุรี แขวงไซยะบุรี ทางตะวันออกประมาณ 30 กิโลเมตรในประเทศลาว และอยู่ห่างจากอำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ประเทศไทย ประมาณ 200 กิโลเมตร (กิโลเมตรที่ 1,931 จากปากแม่น้ำโขง) โครงการมีกำลังการผลิตติดตั้ง 1,285 เมกะวัตต์ โดยมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้า 7 เครื่อง (175 เมกะวัตต์ต่อเครื่อง) และ 1 เครื่อง (60 เมกะวัตต์) ผลิตไฟฟ้าเฉลี่ยปีละ 7,370 ล้านหน่วย อ่างเก็บน้ำมีพื้นที่ 49 ตารางกิโลเมตร ความยาว 90 กิโลเมตร ความจุ 726.02 ล้านลูกบาศก์เมตร และสามารถระบายน้ำสูงสุด 5,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที โดยโครงการนี้เริ่มก่อสร้างในปี 2555 หลังจากมีการหยุดชะงักชั่วคราวในปีเดียวกันเนื่องจากข้อกักรงจากประเทศกัมพูชาและเวียดนาม เขื่อนเริ่มดำเนินการเชิงพาณิชย์ในวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2562

วัตถุประสงค์หลักของโครงการคือการผลิตไฟฟ้าเพื่อส่งออกไปยังประเทศไทย โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือ กฟผ. (EGAT) ตกลงรับซื้อไฟฟ้าถึง 95% ของกำลังการผลิตทั้งหมด หรือราว 1,220 เมกะวัตต์ เจ็อนไชยะบุรีเป็นเขื่อนแห่งแรก จากทั้งหมด 11 เขื่อนที่มีการวางแผนก่อสร้างบนแม่น้ำโขงตอนล่าง ซึ่งโครงการนี้ได้รับการพัฒนาโดยบริษัทไชยะบุรี (Xayaburi Power Company Limited: XPCL) ซึ่งมีบริษัทไทยเป็นผู้ลงทุนหลัก

รูปแบบและลักษณะการลงทุน

โครงการเขื่อนไชยะบุรีดำเนินการโดยบริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด (Xayaburi Power Company Limited - XPCL) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเขื่อนไชยะบุรี มีผู้ร่วมทุนและผู้ถือหุ้นหลักประกอบด้วย:

- บริษัท ซีเค พาวเวอร์ จำกัด (มหาชน) (CKPower): ถือหุ้นร้อยละ 37.5 เป็นบริษัทในเครือของ บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้พัฒนาและลงทุนหลักในโครงการ
- บริษัท นที ซินเนอร์ยี จำกัด (Natee Synergy Co., Ltd.): ถือหุ้นร้อยละ 25 เป็นบริษัทที่ร่วมลงทุนในโครงการนี้
- รัฐวิสาหกิจไฟฟ้าลาว (Electricité du Laos - EDL): ถือหุ้นร้อยละ 20 เป็นตัวแทนของรัฐบาลลาวที่เข้าร่วมเป็นผู้ถือหุ้น
- บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) (EGCO): ถือหุ้นร้อยละ 12.5 เป็นบริษัทในกลุ่มพลังงานของไทยที่เข้าร่วมลงทุน
- บริษัท พีที จำกัด (PT Corporation): ถือหุ้นร้อยละ 5 เป็นผู้ถือหุ้นส่วนน้อยในโครงการ

โครงสร้างผู้ถือหุ้นนี้สะท้อนถึงการร่วมทุนระหว่างภาคเอกชนของไทยและรัฐบาลลาว โดยมีมูลค่าโครงการทั้งสิ้นประมาณ 135,000 ล้านบาท และดำเนินการภายใต้สัญญาสัมปทานแบบ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) เป็นเวลา 31 ปี

นอกจากนี้ โครงการเขื่อนไชยะบุรียังได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารไทย 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารทหารไทย และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

มูลค่าการก่อสร้างประมาณ 1.5 แสนล้านบาท โดยไฟฟ้าที่ผลิตได้ 95% ขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้า 29 ปี สิ้นสุดปี 2591 อีก 5% ใช้ในลาว โครงการนี้ไม่ใช่หลัก Equator Principles ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลในการบริหารความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความโปร่งใสและธรรมาภิบาล

ปัญหาและผลกระทบ

เขื่อนไชยะบุรีสร้างผลกระทบในหลายมิติทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตวัฒนธรรมที่ผูกโยงสัมพันธ์กัน

- ด้านสิ่งแวดล้อม: การกั้นแม่น้ำโขงด้วยเขื่อนไชยะบุรีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงต่อระบบนิเวศธรรมชาติของกลุ่มน้ำโขง ระดับน้ำที่ขึ้นลงไม่เป็นไปตามฤดูกาลตามธรรมชาติ เนื่องจากการบริหารจัดการน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า โดยเฉพาะในช่วงที่มีความต้องการพลังงานสูง ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันหรือน้ำแห้งในบางพื้นที่ เช่น บริเวณจังหวัดหนองคายและนครพนมของไทย การลดลงของตะกอนที่พัดพามากับน้ำอย่างมีนัยสำคัญ (ประมาณ 50-90% ตามรายงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง หรือ Mekong River Commission) กระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของดินในที่ราบลุ่มตอนล่าง โดยเฉพาะในกัมพูชาและเวียดนาม ซึ่งพึ่งพาตะกอนเพื่อการเกษตร นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงระดับน้ำอย่างรวดเร็วส่งผลต่อการอพยพของปลานานาชนิด เช่น ปลาบึกและปลาค้างคาว ซึ่งเป็นสาย

พันธุ์ที่สำคัญต่อระบบนิเวศและการประมง ทำให้ประชากรปลาลดลงอย่างเห็นได้ชัด และระบบนิเวศชายฝั่งในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงของเวียดนามเสื่อมโทรมลงจากขาดตะกอน

- ด้านเศรษฐกิจ: ชุมชนริมแม่น้ำโขงในไทย (8 จังหวัดริมน้ำโขง) ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ต้องเผชิญกับความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การประมง ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของชาวบ้านลดลงอย่างมาก เนื่องจากปริมาณปลาและความหลากหลายของพันธุ์ปลาลดน้อยลงจากการกั้นเขื่อนขวางลำน้ำซึ่งเป็นส่งผลกระทบต่ออพยพและการวางไข่ของปลา การเกษตรได้รับผลกระทบจากน้ำที่ไม่สม่ำเสมอ เช่น การขาดน้ำในช่วงฤดูเพาะปลูก และการท่องเที่ยวที่พึ่งพาแม่น้ำโขง เช่น การล่องเรือหรือชมวิวน้ำในจังหวัดเชียงรายและหนองคาย ก็ลดลง เนื่องจากทัศนียภาพและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ชาวบ้านในพื้นที่โครงการในลาว เช่น บ้านหนองเต๋อ และชุมชนใกล้เคียง ถูกย้ายถิ่นบังคับโดยบางรายไม่ได้รับการชดเชยที่เหมาะสม ส่งผลให้สูญเสียที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และแหล่งรายได้ถาวร นอกจากนี้ การสูญเสียทรัพยากรน้ำประปาที่สะอาดยังบีบให้ชุมชนต้องลงทุนเพิ่มในการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย
- ด้านสังคม: การย้ายถิ่นฐานของชุมชนในพื้นที่เขื่อนไซยะบุรี เช่น ในแขวงหลวงพระบางและเชียงขวางของลาว นำไปสู่ความยากลำบากในการปรับตัวสู่สภาพแวดล้อมใหม่ รวมถึงการสูญเสียเครือข่ายสังคมดั้งเดิม ชุมชนในลุ่มน้ำโขงมีประเพณีที่ผูกพันกับแม่น้ำอย่างลึกซึ้ง เช่น พิธีบั้งไฟที่เชื่อมโยงกับพญานาคเพื่อขอฝน ซึ่งได้รับผลกระทบจากระดับน้ำที่ไม่แน่นอน ทำให้พิธีกรรมบางส่วนไม่สามารถจัดได้ตามปกติ หรือสูญเสียความหมายดั้งเดิม การจับปลาตามฤดูกาลและการปลูกพืชในลุ่มน้ำท่วมถึง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำวัน ถูกกระทบจากน้ำที่ควบคุมโดยเขื่อน ส่งผลให้ความรู้ดั้งเดิมเกี่ยวกับการประมงและการเกษตร เช่น การคาดการณ์ฤดูกาลจากแม่น้ำ หรือการเลี้ยงปลาในธรรมชาติ ค่อย ๆ หายไปจากชุมชน โดยเฉพาะในหมู่คนรุ่นใหม่ที่ย้ายไปพึ่งพิงงานนอกภาคเกษตรกรรม
- ด้านสุขภาพและความมั่นคงทางอาหาร: การลดลงของผลผลิตปลา ซึ่งเป็นแหล่งโปรตีนหลักของประชากรลุ่มน้ำโขงกว่า 60 ล้านคน โดยเฉพาะในกัมพูชาและเวียดนามที่พึ่งพาปลาแม่น้ำโขงถึง 70-80% ของการบริโภคโปรตีน ส่งผลกระทบรุนแรงต่อความมั่นคงทางอาหาร ชาวประมงในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงรายงานว่าปริมาณปลาลดลงถึง 40% นับตั้งแต่เขื่อนไซยะบุรีเริ่มดำเนินการ ซึ่งบีบให้ชุมชนต้องหันไปพึ่งพาอาหารสำเร็จรูปหรือปลาที่เลี้ยงในฟาร์มที่มีราคาแพงกว่า ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางโภชนาการ โดยเฉพาะในครอบครัวที่ยากจน

สถานะปัจจุบัน

เขื่อนไซยะบุรีเริ่มดำเนินการผลิตไฟฟ้าเชิงพาณิชย์ในเดือนตุลาคม 2562 และยังคงผลิตไฟฟ้าต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การประท้วงจากชุมชนและภาคประชาสังคมยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในประเทศไทยและประเทศพม่า เนื่องจากผลกระทบจากการดำเนินการของเขื่อนไซยะบุรียังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยังไม่ได้รับการติดตามผลกระทบที่มีประสิทธิภาพและการแก้ไขอย่างเพียงพอ

ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมและการต่อสู้ทางคดีความ

ภาคประชาสังคมทั้งในลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม มีบทบาทสำคัญในการคัดค้านเขื่อนไซยะบุรี ตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า (PNPCA) จวบจนปัจจุบันที่แม้ว่าโครงการจะมีการก่อสร้างและดำเนินการไปแล้ว โดยมีการรณรงค์ในวิธีการต่าง ๆ ตั้งแต่การเก็บข้อมูลและการทำวิจัย การสื่อสารสาธารณะ การชุมนุมประท้วง การออกแถลงการณ์ร่วม การร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค และการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อองค์กรอิสระอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไทย (กสม.) รวมถึงการดำเนินคดีหรือการใช้กระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการยื่นข้อร้องเรียนไปยังกลไก NCP ของประเทศที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานของโครงการ

การร้องเรียนผ่าน NCP ที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีเขื่อนไซยะบุรี ทั่วโลก NCP ภายใต้แนวทางการกำกับดูแลของ OECD โดยเฉพาะ OECD Guidelines for Multinational Enterprises ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการร้องเรียนต่อบริษัทข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ โดยเฉพาะ NCP ของฟินแลนด์และออสเตรเลียซึ่งมีความเกี่ยวข้องในห่วงโซ่การลงทุนของโครงการ

NCP ฟินแลนด์

บริบทและความเกี่ยวข้อง

เขื่อนไซยะบุรีเริ่มก่อสร้างในปี 2555 โดยมีบริษัท Pöyry Group ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาด้านวิศวกรรม สัญชาติฟินแลนด์มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้คำแนะนำด้านเทคนิคแก่รัฐบาลลาว ภาคประชาสังคมมีความกังวลว่า Pöyry มีบทบาทสนับสนุนการเดินหน้าของโครงการ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนลุ่มน้ำโขงและการละเมิดพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงแม่น้ำโขงปี 1995³⁰

ข้อร้องเรียน

ในปี 2555 กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) จำนวน 16 องค์กร นำโดยมูลนิธิ Siemenpuu (Siemenpuu Foundation) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมจากฟินแลนด์ ร่วมกับพันธมิตรเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับสากลภูมิภาคแม่น้ำโขง เช่น International Rivers และกลุ่มชุมชนท้องถิ่นในไทย กัมพูชา และเวียดนาม ได้ยื่นข้อร้องเรียนต่อ NCP ฟินแลนด์ โดยข้อร้องเรียนดังกล่าวมีการกล่าวหาว่า บริษัท Pöyry ละเมิดแนวทางการกำกับดูแลของ OECD ผ่านการให้บริการที่ปรึกษาแก่รัฐบาลลาว โดยเฉพาะการทบทวนความสอดคล้อง (compliance review) ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อผลักดันการก่อสร้างเขื่อน โดยไม่คำนึงถึงความเห็นขัดแย้งจากประเทศสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื้อหาแย้งระบุว่า Pöyry รู้ถึงความเสี่ยงต่อการทำลายระบบนิเวศและการย้ายถิ่นของชุมชน แต่กลับดำเนินการโดยขาดความรับผิดชอบ³¹

การดำเนินการและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

NCP ฟินแลนด์ ซึ่งตั้งอยู่ที่กระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ ดำเนินการตามขั้นตอนของ OECD โดยเริ่มจากการประเมินความเหมาะสมของการร้องเรียน (initial assessment) ในปี 2555 หลังจากนั้นได้มีการเจรจาระหว่างผู้ร้องเรียนและ Pöyry โดย NCP ทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (mediation) เพื่อหาทางออกร่วมกัน กระบวนการนี้ใช้เวลาหลายเดือน โดยเน้นการตรวจสอบว่าบริษัทปฏิบัติตามแนวทาง OECD หรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นการประเมินความเสี่ยงและการรายงานผลกระทบ

ผลลัพธ์

ในเดือนกรกฎาคม 2556 NCP ฟินแลนด์เผยแพร่แถลงการณ์ขั้นสุดท้าย (final statement) ระบุว่า Pöyry ไม่ได้ละเมิดแนวทาง OECD อย่างชัดเจน เนื่องจากบริษัทได้พยายามบรรเทาความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมผ่านคำแนะนำที่ละเอียดต่อผู้พัฒนาโครงการ อย่างไรก็ตาม NCP ฟินแลนด์ ชี้ว่า Pöyry ควรประเมินความเสี่ยงอย่างรอบคอบยิ่งขึ้นและเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานในอนาคต แม้จะไม่มีบทลงโทษ แต่การร้องเรียนนี้ถูกมองว่าเป็นการสร้างแรงกดดันให้บริษัทต้องปรับปรุงการปฏิบัติ

การติดตามผล

³⁰ <https://www.oecdwatch.org/complaint/siemenpuu-et-al-vs-poyry-group/>

³¹ <https://www.oecdwatch.org/complaint/siemenpuu-et-al-vs-poyry-group/>

หลังจากการร้องเรียน NCP ฟินแลนด์ไม่ได้รายงานการติดตามผลอย่างเป็นทางการอย่างต่อเนื่อง ภาคประชาสังคมยังคงติดตามการดำเนินงานของ Pöyry ในโครงการอื่น ๆ และวิจารณ์ว่าแถลงการณ์ของ NCP ขาดการบังคับใช้ที่เข้มงวด อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักฐานว่า Pöyry ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างมีนัยสำคัญตามคำแนะนำของ NCP

การตอบสนองของภาคประชาสังคม

หลังจาก NCP ฟินแลนด์ ออกแถลงการณ์ขั้นสุดท้ายในเดือนกรกฎาคม 2556 ระบุว่า Pöyry ไม่ได้ละเมิดแนวทาง OECD อย่างชัดเจน แต่แนะนำให้บริษัทปรับปรุงการประเมินความเสี่ยงและความโปร่งใสในอนาคต ภาคประชาสังคมตอบสนองด้วยความผิดหวังอย่างมากต่อผลลัพธ์นี้โดยมีข้อวิพากษ์วิจารณ์หลักดังนี้:

- ขาดการบังคับใช้และการเยียวยา: International Rivers ออกแถลงการณ์วิจารณ์ว่า NCP ฟินแลนด์ขาดอำนาจบังคับใช้ที่แท้จริง และคำแนะนำที่ให้กับ Pöyry ไม่มีผลผูกพัน ทำให้ไม่มีการเยียวยาที่เป็นรูปธรรมสำหรับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการย้ายถิ่นและการสูญเสียทรัพยากร
- การเพิกเฉยต่อผลกระทบที่รุนแรง: กลุ่มชุมชนท้องถิ่นในไทย เช่น Thai Mekong People's Network from Eight Provinces ระบุว่า NCP ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานที่ชี้ถึงผลกระทบรุนแรงต่อระบบนิเวศและการประมง โดยเฉพาะการลดลงของประชากรปลาในแม่น้ำโขง
- การดำเนินการที่ล่าช้า: ภาคประชาสังคมวิจารณ์ว่ากระบวนการของ NCP ใช้เวลานานเกินไป และเมื่อถึงเวลาที่มีแถลงการณ์ การก่อสร้างเขื่อนก็ดำเนินไปมากแล้ว ทำให้ผลลัพธ์ไม่สามารถหยุดยั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

NCP ออสเตรีย

บริบทและความเกี่ยวข้อง

ในส่วนของออสเตรียนั้น บริษัท Andritz AG ซึ่งเป็นผู้ผลิตเทอร์ไบน์จากออสเตรีย ลงนามสัญญามูลค่า 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐในการจัดหาเทคโนโลยีหลักให้เขื่อนไซยะบุรี ภาคประชาสังคมมองว่าบริษัทนี้มีส่วนรับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสนับสนุนการก่อสร้างที่ขาดการประเมินผลกระทบอย่างครอบคลุม

ข้อร้องเรียน

ในเดือนเมษายน 2557 EarthRights International (ERI) ร่วมกับ Finance & Trade Watch (FTW) กลุ่มชุมชนท้องถิ่นในไทย และพันธมิตรจากกัมพูชา เวียดนาม และไทย เช่น Northeastern Community Network และ International Rivers ได้ยื่นข้อร้องเรียนต่อ NCP ออสเตรีย โดยในข้อร้องเรียนดังกล่าวมีการอ้างว่าบริษัท Andritz ละเมิดแนวทาง OECD โดยการมีส่วนร่วมในโครงการที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการผลักดันชุมชนยากจนสู่ความอดอยากและการขาดสารอาหาร รวมถึงปัญหาการย้ายถิ่นที่ไม่เป็นธรรมของชุมชนในลาว เนื้อหาเรียกร้องให้ Andritz ดำเนินการประเมินผลกระทบ ป้องกันและบรรเทาผลกระทบ ตลอดจนจัดให้มีนโยบายเพื่อป้องกันการละเมิดในอนาคต

การดำเนินการและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

NCP ออสเตรีย ซึ่งตั้งอยู่ที่กระทรวงแรงงานและเศรษฐกิจ เริ่มกระบวนการประเมินเบื้องต้นและจัดตั้งการไกล่เกลี่ย (mediation) ที่ดำเนินการตั้งแต่ปี 2557 ถึง 2560 ผู้ร้องเรียนและ Andritz เข้าร่วมการเจรจา โดย NCP ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก กระบวนการนี้เน้นการแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นและการพัฒนานโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของบริษัท

ผลลัพธ์

ในเดือนกรกฎาคม 2560 การเจรจาสิ้นสุดลงด้วยแถลงการณ์ร่วม (joint statement) โดยบริษัท Andritz ตกลงที่จะดำเนินการต่อเนื่องเพื่อรับข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนที่ถูกย้ายถิ่น และพัฒนานโยบายการตรวจสอบสิทธิมนุษยชน (human rights due diligence) อย่างไรก็ตาม ERI และ FTW ถอนตัวจากกระบวนการก่อนสิ้นสุด เนื่องจากมองว่าการไกล่เกลี่ยไม่สามารถแก้ไขปัญหาโครงสร้างของโครงการได้อย่างแท้จริง

การติดตามผล

หลังการร้องเรียน NCP ออสเตรเลียเผยแพร่รายงานการประเมินในปี 2561 แสดงถึงความคืบหน้าในการพัฒนานโยบายของ Andritz อย่างไรก็ตาม ภาคประชาสังคมยังคงกดดันให้บริษัทปฏิบัติตามคำมั่น โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่โปร่งใสเกี่ยวกับชุมชนที่ถูกย้ายถิ่น และติดตามผลกระทบในระยะยาว ซึ่งยังคงเป็นประเด็นที่ค้างคา

การตอบสนองของภาคประชาสังคม

NCP ออสเตรเลียสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ยในเดือนกรกฎาคม 2560 ด้วยแถลงการณ์ร่วม โดย Andritz ตกลงที่จะพัฒนานโยบายการตรวจสอบสิทธิมนุษยชน (human rights due diligence) และรับข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนที่ถูกย้ายถิ่น อย่างไรก็ตาม ERI และ FTW ได้ถอนตัวจากกระบวนการก่อนสิ้นสุด โดยมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังนี้:

- **การแก้ไขปัญหาที่ไม่ครอบคลุม:** ERI ออกแถลงการณ์ระบุว่า การไกล่เกลี่ยของ NCP ออสเตรเลียไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การหยุดโครงการหรือการเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง การมุ่งเน้นไปที่การพัฒนานโยบายในอนาคตของ Andritz ไม่ได้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นไปแล้ว³²
- **ขาดความโปร่งใสในกระบวนการ:** ภาคประชาสังคมในไทยวิจารณ์ว่า NCP ออสเตรเลียขาดการสื่อสารที่ชัดเจนกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และกระบวนการไกล่เกลี่ยไม่ได้ให้โอกาสชุมชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่
- **ผลลัพธ์ที่อ่อนแอ:** ถึงแม้บริษัท Andritz จะตกลงพัฒนานโยบาย แต่ภาคประชาสังคมมองว่าเป็นเพียงการตอบสนองเชิงสัญลักษณ์ ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมในโครงการเขื่อนไซยะบุรีได้จริง

ข้อวิพากษ์วิจารณ์เบื้องต้น

กรณีโครงการเขื่อนไซยะบุรีเป็นตัวอย่างของความท้าทายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในภูมิภาคที่มีความอ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ทั่วโลก NCP มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม แต่ข้อจำกัดในด้านการบังคับใช้และความร่วมมือของบริษัททำให้ผลลัพธ์ที่สามารถป้องกัน เยียวยา หรือแก้ไขผลกระทบนั้นไม่สมบูรณ์และไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง การร้องเรียนต่อ NCP ฟินแลนด์นำไปสู่คำแนะนำที่ไม่มีผลผูกพัน ในขณะที่กรณี NCP ออสเตรเลียได้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมมากกว่า แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างได้เต็มที่ การติดตามผลที่อ่อนแอและการพึ่งพาการสมัครใจของบริษัทเป็นจุดอ่อนที่ต้องได้รับการปรับปรุง เพื่อให้ทั่วโลก NCP มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในอนาคต อีกทั้งเนื่องจากเป็นกระบวนการที่เน้นไปที่การเข้าถึงความยุติธรรมและการเยียวยาจึงทำให้แทบไม่มีผลอะไรต่อการหยุดโครงการ เพราะโครงการเขื่อนไซยะบุรียังคงสามารถเดินหน้าต่อจนเปิดดำเนินการและผลกระทบต่าง ๆ ก็ยังส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน

6.2 โครงการเขื่อนเซเปียน - เซน้าน้อย

³² https://earthrights.org/media_release/policy-brief-widespread-environmental-and-human-rights-damages-from-rare-earth-mining-in-kachin-state-myanmar-linked-to-green-energy-industry/

ข้อมูลพื้นฐานและรายละเอียดโครงการ

เขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อยตั้งอยู่บนที่ราบสูงโบลาวนในจังหวัดจำปาศักดิ์และอัตตะปือ ประเทศลาว โดยมี การเปลี่ยนทิศทางการไหลของแม่น้ำเซเปียน เซินน้ำน้อย และห้วยมกจัน เพื่อระบายน้ำลงสู่แม่น้ำโขง ซึ่งเป็นสาขาของแม่น้ำโขง โครงการนี้มีกำลังการผลิต 410 เมกะวัตต์ และคาดว่าจะผลิตไฟฟ้าได้ 1,860 กิกะวัตต์-ชั่วโมงต่อปี การก่อสร้างเริ่มในเดือนกุมภาพันธ์ 2556 และมีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2562 แต่เหตุการณ์พังทลายของสันเขื่อนย่อย D ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2561 ส่งผลต่อความคืบหน้าของโครงการ โครงการประกอบด้วยอ่างเก็บน้ำ 3 แห่งและเขื่อนย่อย 5 แห่ง ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น เครื่องเจาะอุโมงค์ เพื่อเพิ่มแรงดันน้ำสำหรับผลิตไฟฟ้า โครงการมีมูลค่ากว่า 1.02 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดย 90% ของไฟฟ้าที่ผลิตได้จากโครงการจะส่งออกไปยังการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT) ส่วนไฟฟ้าอีก 10% ถูกจำหน่ายให้กับการไฟฟ้าวลาว หรือ EDL

รูปแบบและลักษณะการลงทุน

โครงการเขื่อนเซเปียน – เซินน้ำน้อย ดำเนินการภายใต้รูปแบบ Build-Operate-Transfer (BOT) เป็นระยะเวลา 27 ปี โดยหลังจากนั้นการดำเนินการจะถูกโอนให้รัฐบาลลาว โดยมีบริษัทผู้ดำเนินโครงการคือบริษัทเซเปียน-เซินน้ำน้อย เพาเวอร์ (Xe-Pian Xe-Namnoy Power Company: PNPC) ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่าง 4 บริษัทจาก 3 สัญชาติ ดังนี้:

- SK Engineering and Construction (SK E&C, จากเกาหลีใต้): ถือหุ้น 26% และเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง
- Korea Western Power (KOWEPO, จากเกาหลีใต้): ถือหุ้น 25%
- ราชบุรีไฟฟ้าโฮลดิ้ง (RATCH, จากประเทศไทย): ถือหุ้น 25%
- Lao Holding State Enterprise (LHSE, ลาว): ถือหุ้น 24%

โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนเงินกู้จากทั้งเงินลงทุนของบริษัทผู้ถือหุ้นในโครงการและธนาคารหลายแห่ง โดยแบ่งเป็นเงินทุนส่วนตัว (Equity) คิดเป็นร้อยละ 30 ของมูลค่าโครงการ (ประมาณ 306 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) มาจากการลงทุนของผู้ถือหุ้นทั้ง 4 ราย และเงินกู้ (Debt) จากธนาคาร คิดเป็นร้อยละ 70 (ประมาณ 714 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินในประเทศไทยทั้งหมด 4 แห่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย และ ธนาคารธนาชาติ ซึ่งให้เงินกู้รวมประมาณ 714 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

อีกทั้งยังมีการสนับสนุนเพิ่มเติมจากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าของเกาหลีใต้ (KEXIM) ผ่านกองทุน EDCF จำนวน 95.5 พันล้านวอน (81.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ด้วย³³ นอกจากนี้โครงการนี้ยังได้มีการประกันความเสี่ยงของไว้ด้วย โดยมีการระบุว่าการโครงการมีการทำประกันความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม (liability insurance) มูลค่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ผ่านบริษัทประกัน เช่น American International Group (AIG) และ Korean Reinsurance เพื่อรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ

ปัญหาและผลกระทบ

เหตุการณ์พังทลายของสันเขื่อนย่อย D (Saddle Dam D) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2561 เป็นภัยพิบัติครั้งใหญ่ที่สร้างผลกระทบมหาศาลในหลายด้าน โดยมีผลกระทบดังนี้:

³³ <https://www.inclusivedevelopment.net/cases/laos-xe-pian-xe-namnoy-dam-collapse/>

- **ด้านสังคม:** มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 71 คน สูญหาย 22 คน และกว่า 14,440 คนใน 19 หมู่บ้านได้รับผลกระทบ โดย 7,095 คนใน 6 หมู่บ้านได้รับผลกระทบรุนแรง³⁴ ชุมชนสูญเสียบ้านเรือน ที่ดินทำกิน และแหล่งอาหาร³⁵
- **ด้านสิ่งแวดล้อม:** น้ำท่วมทำลายพื้นที่เกษตรและระบบนิเวศในจังหวัดอัตตะปือ และไหลไปถึงกัมพูชาตอนเหนือซึ่งอยู่ห่าง 80 กิโลเมตร³⁶ การสะสมของตะกอนโคลนทำให้ชุมชนบางแห่งไม่สามารถกลับไปอยู่อาศัยได้³⁷
- **ความล้มเหลวในการจัดการ:** รายงานระบุว่ามียอรั่วร่วนบนสันเขื่อนก่อนเกิดเหตุ แต่บริษัทและหน่วยงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการแก้ไขทันเวลา³⁸ การสอบสวนอิสระของรัฐบาลลาวพบว่าสาเหตุมาจากข้อผิดพลาดของมนุษย์³⁹

สถานะปัจจุบัน

หลังเหตุการณ์การพังทลายของเขื่อน โครงการเขื่อนเซเปียน - ซ่าน้อยยังคงดำเนินการก่อสร้างต่อและเริ่มผลิตไฟฟ้าในเดือนธันวาคม 2562⁴⁰ ในเดือนเมษายน 2563 มีการลงนามข้อตกลงชดเชย 91.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้เสียชีวิต ทรัพย์สินที่เสียหาย และการฟื้นฟู รวมถึงการก่อสร้างบ้าน 700 หลัง⁴¹ อย่างไรก็ตาม ผู้รอดชีวิตเกือบ 5,000 คนยังคงอยู่ในที่พักชั่วคราว และเผชิญปัญหาการขาดแคลนอาหารและน้ำ การวางแผนสร้างเขื่อนใหม่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น เขื่อนเซกองใต้ A หรือ South Sekong A ได้สร้างความกังวลเพิ่มเติม⁴² ผู้ได้รับผลกระทบยังคงไม่ได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ ทัวถึง และเป็นธรรมอย่างเพียงพอจากบริษัท สถาบันการเงิน และภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แม้เหตุการณ์ดังกล่าวจะผ่านมานานกว่า 7 ปี แล้วก็ตาม

ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม

หลังโศกนาฏกรรมการพังทลายของเขื่อน ภาคประชาสังคมทั้งจากในภูมิภาคแม่น้ำโขงโดยเฉพาะในไทย เกาหลีใต้ และองค์กรระหว่างประเทศ เช่น International Rivers, Mekong Watch, และ Inclusive Development International ได้ดำเนินการร่วมกันในลักษณะเครือข่ายเพื่อเรียกร้องต่อบริษัทและธนาคารที่เกี่ยวข้องให้เกิดความรับผิดชอบ โดยมีกิจกรรมรณรงค์ในทั้งในรูปแบบการจัดเวทีสัมมนาและการสื่อสารสาธารณะทั้งในไทยและเกาหลีใต้ ตลอดจนมีการจัดชุมนุมประท้วงที่หน้าบริษัทสัญชาติเกาหลีใต้ซึ่งเป็นผู้ดำเนินโครงการ การส่งจดหมายไปยังบริษัทที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการยื่นหนังสือร้องเรียนไปยัง

³⁴ <https://www.inclusivedevelopment.net/cases/laos-xe-pian-xe-namnoy-dam-collapse/>

³⁵ <https://www.inclusivedevelopment.net/cases/laos-xe-pian-xe-namnoy-dam-collapse/>

³⁶ <https://www.internationalrivers.org/resources/reports-and-publications/report-reckless-endangerment-assessing-responsibility-for-the-xe-pian-xe-namnoy-dam-collapse-2019/>

³⁷

https://www.researchgate.net/publication/344786633_Catastrophic_and_Slow_Violence_Thinking_about_the_Impacts_of_the_Xe_Pian_Xe_Namnoy_Dam_in_Southern_Laos/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6Ij9kaXJY3OjICjWYwdlJjoiX2RpcmVjdCJ9fQ

³⁸ <https://www.inclusivedevelopment.net/cases/laos-xe-pian-xe-namnoy-dam-collapse/>

³⁹ <https://www.internationalrivers.org/news/joint-statement-one-year-after-xe-pian-xe-namnoy-dam-collapse-civil-society-from-korea-and-the-mekong-call-for-immediate-accountability-and-redress/>

⁴⁰ <https://www.power-technology.com/projects/xe-pian-xe-namnoy-power-project/>

⁴¹ <https://www.power-technology.com/projects/xe-pian-xe-namnoy-power-project/>

⁴² <https://www.rfa.org/english/news/laos/laos-so-se-a-dam-03132020175505.html>

กสม. ของไทย ตลอดจนการยื่นข้อร้องเรียนไปยัง NCP เกาหลีใต้ในฐานะประเทศสมาชิก OECD ด้วย อย่างไรก็ตามกรณีนี้ยังไม่มีการยื่นฟ้องคดีความต่อศาลทั้งในลาวและในประเทศของผู้ลงทุนทั้งในไทยและเกาหลีใต้

ในส่วนของการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์เขื่อนน้อยของเซเปียน – เซน่าน้อยแตก เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2561 ภาคประชาสังคมนำโดยคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดน (ETOs Watch Coalition) และโครงการเสวนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Project Sevana Southeast Asia) ในนามเครือข่ายจับตาการลงทุนในเขื่อนลาว (Laos Dam Investigation Monitor: LDIM) ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อ กสม. เพื่อขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์เขื่อนเซเปียน-เซน่าน้อยแตกในแขวงอัตตะปือ ประเทศลาว หลังจากการตรวจสอบเป็นเวลาเกือบสองปี เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2563 กสม. มีมติให้ยุติเรื่องการตรวจสอบ เนื่องจากโครงการเขื่อนดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของประเทศลาว ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ กสม. อย่างไรก็ตาม กสม. ได้มีข้อเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรี ธนาคารแห่งประเทศไทย และบริษัทผู้ถูกร้อง คือ บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) หรือ บริษัท ราช กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลการลงทุนของไทยในต่างประเทศให้เคารพสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด⁴³

ก่อนหน้าการออกรายงานการตรวจสอบโดย กสม. ในเดือนเมษายน 2563 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน จาก UNHRC ออกจดหมายถึงบริษัทผู้ลงทุนโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเซเปียน-เซน่าน้อย รัฐบาลลาว เกาหลีใต้ และไทย ตลอดจนธนาคารผู้ปล่อยเงินกู้ เน้นย้ำให้ผู้ประกอบการในโครงการเขื่อนเซเปียน-เซน่าน้อยเคารพหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน และเร่งรัดขอความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้ประสบภัย โดยเนื้อหาในจดหมายระบุว่าแม้ภัยพิบัติอันเกิดจากเขื่อนเซเปียน-เซน่าน้อยแตกในครั้งนี้จะผ่านมาเป็นเวลาเกือบสองปีแล้วก็ตาม ผู้รอดชีวิตจากเหตุสะเทือนขวัญครั้งดังกล่าว นับหมื่นคนกลับยังถูกละเลย ไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากบริษัทผู้ลงทุนโครงการเขื่อน และหน่วยงานรัฐเท่าที่ควร ทำให้พวกเขายังคงต้องดำรงชีวิตอยู่อย่างแร้นแค้นยากลำบากในค่ายพักพิงชั่วคราว ไม่สามารถเข้าถึงอาหาร น้ำสะอาด และยารักษาโรค ไร้ซึ่งความมั่นคงในชีวิต⁴⁴

นอกจากนี้ จากการติดตามความรับผิดชอบของบริษัทและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องโดยภาคประชาสังคมไทยพบว่าความรับผิดชอบของบริษัทไทยปรากฏออกมาในลักษณะการช่วยเหลือระยะสั้น เช่น การออกประกาศแสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และบริจาคเงินช่วยเหลือ ในส่วนของ 4 ธนาคารที่ปล่อยเงินกู้ในโครงการนี้พบว่า มีธนาคารเพียง 2 แห่งเท่านั้นที่ออกประกาศแสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและบริจาคเงินช่วยเหลือ ทว่าอีก 2 ธนาคารกลับเงียบเชียบ ไม่มีการแสดงความเสียใจหรือแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

การร้องเรียนผ่าน NCP ที่เกี่ยวข้อง

บริบทและความเกี่ยวข้อง

โครงการเขื่อนเซเปียน – เซน่าน้อย ดำเนินการโดย Xe-Pian Xe-Namnoy Power Company (PNPC) ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่าง SK Engineering & Construction (SK E&C) และ Korea Western Power (KOWEPO) จากเกาหลีใต้, Ratchaburi Electricity Generating Holding (RATCH) จากไทย และ Lao Holding State Enterprise (LHSE) จากลาว กล่าวคือมีบริษัทจากเกาหลีใต้เข้าไปเกี่ยวข้องถึงสองบริษัททั้งในส่วนของผู้ถือหุ้นและผู้ดำเนินโครงการ โดย SK E&C รับผิดชอบในการ

⁴³

https://etowatchcom.wordpress.com/2020/08/03/%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%AA%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%B2/?utm_source=chatgpt.com

⁴⁴ รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ เล่ม 2, 2566, หน้า 136.

ออกแบบและก่อสร้างเขื่อน ส่วน Korea Western Power รับผิดชอบการดำเนินงานเขื่อนหลังการก่อสร้าง ความล้มเหลวในการจัดการความปลอดภัยและการประเมินความเสี่ยงถูกชี้ว่าเป็นสาเหตุหลักของภัยพิบัตินี้ กรณีนี้มีความเกี่ยวข้องกับ NCP เกาหลีใต้ เนื่องจากบริษัทเกาหลีใต้มีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญ และ OECD Guidelines for Multinational Enterprises ซึ่ง NCP ต้องปฏิบัติตาม ครอบคลุมการรับผิดชอบต่อผลกระทบข้ามพรมแดน

ข้อร้องเรียน

ในเดือนมิถุนายน 2562 กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมเกาหลีใต้ 7 แห่ง ซึ่งรวมถึง Korean Transnational Corporations Watch (KTCW) และพันธมิตร ได้รวมตัวเป็น "คณะทำงานภาคประชาสังคมเกาหลีใต้เพื่อการถล่มของเขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อย" ร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขงและระดับนานาชาติ ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ NCP เกาหลีใต้ ข้อร้องเรียนชี้ว่าบริษัทเหล่านี้ ล้มเหลวในการแก้ไขข้อบกพร่องในการออกแบบและการก่อสร้างเขื่อน และ ล้มเหลวในการใช้มาตรการความปลอดภัยที่จำเป็น แม้ว่าจะมีการเรียกร้องให้มีแผนตอบสนองความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเขื่อนก็ตาม นอกจากนี้ ข้อร้องเรียนยังระบุว่า⁴⁵บริษัทเหล่านี้ได้ เพิ่มผลกระทบที่เป็นอันตรายจากการพังทลาย โดยการ ล่าช้าในการดำเนินการระบายน้ำฉุกเฉิน และ ล้มเหลวในการออกมาตรการเตือนภัยที่จำเป็น เช่น คำสั่งอพยพ

สำหรับ KEXIM ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของโครงการ ข้อร้องเรียนระบุว่า KEXIM มีส่วนรับผิดชอบต่อการละเมิดหลักเกณฑ์ โดย ล้มเหลวในการดำเนินการตรวจสอบสถานะโครงการและความเสี่ยงอย่างรอบด้าน (due diligence) และ ปฏิเสธที่จะสื่อสารกับภาคประชาสังคมหรือตอบสนองต่อคำขอเปิดเผยข้อมูล

ผู้ร้องเรียนต้องการให้ NCP ดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อสนับสนุนการเจรจาที่จะนำไปสู่การเยียวยาสำหรับชุมชนที่ได้รับผลกระทบและนำไปสู่การดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของบริษัทเพื่อป้องกันเหตุภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

การกระทำดังกล่าวอาจละเมิด OECD Guidelines ในประเด็นต่อไปนี้:⁴⁶

- นโยบายทั่วไป: ขาดการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมสำหรับโครงการขนาดใหญ่
- การเปิดเผยข้อมูล: ไม่มีการสื่อสารที่โปร่งใสเกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบต่อชุมชน
- สิทธิมนุษยชน: การละเมิดสิทธิชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการขาดการยินยอมล่วงหน้าโดยอิสระ (FPIC)
- สิ่งแวดล้อม: ขาดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมก่อนและหลังการก่อสร้าง

การดำเนินการและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

NCP เกาหลีใต้รับเรื่องร้องเรียนอย่างเป็นทางการในเดือนตุลาคม 2562 หลังจากดำเนินการประเมินเบื้องต้น (initial assessment) ซึ่งใช้เวลาประมาณ 3-4 เดือนเพื่อตรวจสอบความเกี่ยวข้องกับแนวปฏิบัติ OECD NCP พยายามอำนวยความสะดวกในการไกล่เกลี่ย (mediation) โดยเชิญผู้ร้องเรียน (KTCW และพันธมิตร) และบริษัทที่เกี่ยวข้อง (SK E&C, KOWEPO, KEXIM) เข้าร่วมกระบวนการ อย่างไรก็ตาม กระบวนการเผชิญกับอุปสรรคสำคัญเมื่อทั้งสามฝ่ายปฏิเสธที่จะเข้าร่วมไกล่เกลี่ยอย่างเต็มรูปแบบ โดยอ้างถึงข้อจำกัดทางกฎหมายและการดำเนินการทางกฎหมายคู่ขนานในลาว ส่งผลให้ NCP ไม่สามารถผลักดันกระบวนการไกล่เกลี่ยต่อไปได้ และตัดสินใจยุติกระบวนการในเดือนกรกฎาคม 2563 กระบวนการนี้ถูกวิจารณ์ว่าขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดกลไกบังคับให้บริษัทมีส่วนร่วม

⁴⁵ <https://www.oecdwatch.org/complaint/south-korean-civil-society-task-force-team-vs-kexim/>

⁴⁶ <https://www.oecdwatch.org/complaint/south-korean-civil-society-task-force-team-vs-kexim/>

ผลลัพธ์

NCP เกาหลีใต้ได้ยุติกระบวนการไกล่เกลี่ยในเดือนกรกฎาคม 2563 ทำให้ไม่มีแถลงการณ์สุดท้าย (Final Statement) ที่ระบุผลการตัดสินอย่างชัดเจน NCP เกาหลีใต้เผยแพร่รายงานสรุปว่ามีหลักฐานเบื้องต้นว่าบริษัทอาจจะผิดแนวปฏิบัติ OECD ในด้านการประเมินความเสี่ยงและการสื่อสารกับชุมชน แต่ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากขาดความร่วมมือจากบริษัท PNPC รายงานว่าจ่ายเงินชดเชย 91.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามการเจรจากับรัฐบาลลาว อย่างไรก็ตาม ภาคประชาสังคมโต้แย้งว่าเงินส่วนใหญ่ถูกโอนไปยังรัฐบาลลาว และไม่ถึงมือชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ส่งผลให้การเยียวยายังไม่ครอบคลุมและไม่เป็นธรรมมาจนถึงปัจจุบัน

การติดตามผล

NCP เกาหลีใต้ไม่ได้ดำเนินการติดตามผลอย่างเป็นทางการหลังยุติกระบวนการในเดือนกรกฎาคม 2563 ไม่มีการรายงานของบริษัทได้ปรับปรุงนโยบายหรือให้การเยียวยาเพิ่มเติม และไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบระยะยาวต่อชุมชนในลาว การขาดการติดตามผลนี้สะท้อนถึงข้อจำกัดของ NCP ในการบังคับใช้คำแนะนำและการขาดความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์

การตอบสนองของภาคประชาสังคม

การตอบสนองของภาคประชาสังคมต่อการตรวจสอบของ NCP เกาหลีใต้มักเป็นไปในทิศทางของ **ความผิดหวังอย่างรุนแรง (Strong disappointment)** และมองว่า NCP ยังคงทำหน้าที่เป็น "เสือกระดาษ" ที่ไม่สามารถสร้างความรับผิดชอบที่แท้จริงจากบริษัทเกาหลีใต้ที่มีการลงทุนในต่างประเทศได้โดยเฉพาะในประเด็นที่ NCP ได้ปฏิเสธที่จะรับพิจารณาข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับ KEXIM การตัดสินใจดังกล่าวของ NCP ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากภาคประชาสังคม ซึ่งโต้แย้งว่าเป็นการสร้างช่องว่างให้สถาบันการเงินของรัฐสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนได้ และเป็นการตีความที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของแนวปฏิบัติฯ ที่มุ่งให้เกิดความรับผิดชอบต่อตลอดห่วงโซ่อุปทาน⁴⁷

ภาคประชาสังคมทั้งในเกาหลีใต้ ลาว และระดับนานาชาติ เช่น KTCW, Justice for Myanmar, และ International Rivers ยังคงกดดันให้บริษัทและ NCP รับผิดชอบต่อเหตุการณ์นี้ โดยเรียกร้องการชดเชยที่เป็นธรรมและโดยตรงถึงชุมชน การปฏิรูปนโยบายของบริษัทและ NCP เพื่อป้องกันเหตุการณ์ลักษณะนี้ในอนาคต

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อ NCP

ภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องวิพากษ์วิจารณ์ว่า NCP ขาดอำนาจบังคับ ไม่สามารถบังคับบริษัทเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือปฏิบัติตามคำแนะนำ อีกทั้งยังขาดความเป็นอิสระเพราะการตั้ง NCP ภายใต้กระทรวงการค้า อุตสาหกรรม และพลังงาน อาจนำไปสู่การปกป้องผลประโยชน์ของบริษัทเกาหลีใต้ นอกจากนี้ยังมีข้อวิจารณ์ในประเด็นการขาดการเผยแพร่ข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับการตัดสินใจยุติกระบวนการ แม้แต่ OECD Watch เองยังระบุว่า NCP เกาหลีใต้ล้มเหลวในการแสดงบทบาทผู้นำในการส่งเสริมแนวปฏิบัติ OECD และการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

หากกล่าวโดยสรุปแล้ว กรณีเขื่อนเซเปียน-เซินน้อยเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของข้อจำกัดของ NCP ในการจัดการข้อร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในภูมิภาค แม้จะมีการใช้กลไก OECD Guidelines เพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบ แต่การขาดอำนาจบังคับ ความเป็นอิสระ และการขาดการติดตามผลของ NCP เกาหลีใต้ทำให้กระบวนการนี้ไม่สามารถนำไปสู่การเยียวยาที่เป็นรูปธรรมได้ ผลกระทบต่อชุมชนในลาวยังคงรุนแรง และภาคประชาสังคมยังคงผลักดันให้มีการปฏิรูปกลไก NCP เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในอนาคต

⁴⁷ <https://www.peoplepower21.org/english/1668722?ckattempt=1>

6.3 โครงการก๊าซยาดานา

โครงการก๊าซยาดานาตั้งอยู่ในอ่าวมะตะมะ หมู่เกาะอันดามันและนิโคบาร์ ประเทศเมียนมา เริ่มพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1990 โดยมีการสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติครั้งแรกในปี 2541 โครงการนี้มีกำลังการผลิตก๊าซประมาณ 650 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน โดยก๊าซส่วนใหญ่ (ประมาณ 80%) ส่งออกไปยังประเทศไทยผ่านท่อส่งก๊าซยาว 425 กิโลเมตร เพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้าในภาคตะวันตกของไทย ส่วนที่เหลือใช้ภายในเมียนมา โครงการนี้บริหารจัดการโดยกลุ่มบริษัทข้ามชาติและรัฐวิสาหกิจเมียนมา มีพื้นที่ครอบคลุมบล็อก M5 และ M6 ในอ่าวมะตะมะ

รูปแบบและลักษณะการลงทุน

โครงการยาดานาดำเนินการภายใต้รูปแบบการร่วมทุนระหว่างบริษัทพลังงานข้ามชาติและรัฐวิสาหกิจเมียนมา ดังนี้:

- **ผู้ดำเนินการเดิม (จนถึงปี 2565):** TotalEnergies (ฝรั่งเศส) ถือหุ้น 31.24% และเป็นผู้ดำเนินการหลัก
- **ผู้ถือหุ้นอื่น:**
 - Chevron (สหรัฐอเมริกา): 28.26%
 - ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม (ปตท.สผ., ประเทศไทย): 25.5%
 - Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE, รัฐวิสาหกิจเมียนมา): 15%
- **หลังการรัฐประหารเมียนมาในปี 2564:** หลังการรัฐประหารในเมียนมาเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในส่วนของผู้ดำเนินโครงการและผู้ถือหุ้นของโครงการ เมื่อบริษัท TotalEnergies ประกาศถอนตัวในเดือนมกราคม 2565 เนื่องจากแรงกดดันด้านสิทธิมนุษยชนและการไม่สามารถหยุดรายได้ที่ไหลไปยังคณะเผด็จการทหารผ่าน MOGE ได้ ปตท.สผ. เข้ารับบทบาทเป็นผู้ดำเนินการหลักตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2565 โดยมีการปรับสัดส่วนหุ้นเพิ่มขึ้น และผู้ถือหุ้นในโครงการเหลือเพียง 3 ราย ทำให้สัดส่วนการถือหุ้นเปลี่ยนเป็นทำให้ Chevron กลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุด ต่อมาเมื่อปี 2567 Chevron ได้ถอนตัวออกจากโครงการอย่างเป็นทางการ และมีความพยายามในการขายหุ้นในส่วนของตนเองให้กับบริษัทพลังงานจากแคนาดาอย่าง MTI Energy แต่ในท้ายที่สุดหุ้นในส่วนของ Chevron ก็ถูกกระจายให้กับอีกสองบริษัทที่เหลืออย่างบริษัท ปตท. สผ. (เมียนมา) และ MOGE ทำให้ ปตท. สผ. กลายเป็นผู้ถือหุ้นสูงสุดควบตำแหน่งผู้ดำเนินโครงการจนถึงปัจจุบัน (2568)

การลงทุนมีมูลค่าหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารและสถาบันการเงินในหลายประเทศ ก๊าซจากยาดานาเป็นแหล่งพลังงานสำคัญสำหรับประเทศไทย คิดเป็น 14% ของอุปทานก๊าซธรรมชาติทั้งหมดในปี 2566

ปัญหาและผลกระทบ

- **ด้านสิทธิมนุษยชน:** ตั้งแต่เริ่มโครงการในทศวรรษ 1990 มีรายงานว่ากองทัพเมียนมาใช้แรงงานบังคับและกวาดล้างชุมชนในพื้นที่วางท่อส่งก๊าซ ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การย้ายถิ่นฐานโดยบังคับและการใช้ความรุนแรง หลังการรัฐประหารปี 2564 รายได้จากโครงการยาดานาถูกกล่าวหาว่าเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญของรัฐบาลทหาร โดย MOGE มีรายได้ประมาณ 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐในไตรมาสที่สองของปี 2565

- **ด้านสิ่งแวดล้อม:** การวางท่อส่งก๊าซและการขุดเจาะในอ่าวมะตะมะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล รวมถึงแนวปะการังและสัตว์น้ำ การรั่วไหลของก๊าซหรือน้ำมันอาจก่อให้เกิดมลพิษรุนแรง
- **ด้านสังคมและเศรษฐกิจ:** ชุมชนท้องถิ่นในเมียนมาได้รับประโยชน์จำกัดจากโครงการ เนื่องจากก๊าซส่วนใหญ่ส่งออกไปไทย ขณะที่ชุมชนในพื้นที่เผชิญกับการสูญเสียที่ดินและแหล่งทำกิน ในประเทศไทย การพึ่งพาก๊าซจากภายนอกทำให้เกิดความเสี่ยงด้านความมั่นคงพลังงาน หากมีการหยุดชะงักจากการเมืองในเมียนมา

สถานะปัจจุบัน

โครงการก๊าซยาดานายังคงดำเนินการผลิตก๊าซอย่างต่อเนื่อง โดย ปตท.สผ. เป็นผู้ดำเนินการหลักของโครงการตั้งแต่ปี 2565 อย่างไรก็ตาม สัมปทานของโครงการจะสิ้นสุดในปี 2569 และมีการถกเถียงเกี่ยวกับการต่ออายุสัมปทาน เนื่องจากแรงกดดันจากภาคประชาสังคมและการคว่ำบาตรของนานาชาติต่อคณะเผด็จการทหารเมียนมา

ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมและการต่อสู้ทางคดีหรือกฎหมาย

การเข้าถึงความยุติธรรมหรือการต่อสู้ทางคดีความในกรณีนี้เกิดขึ้นก่อนการรัฐประหารเมียนมาในปี 2564 โดยเริ่มต้นขึ้นในทศวรรษ 1990 เมื่อชาวบ้านจากเมียนมาได้ยื่นฟ้อง **บริษัท Unocal** (ซึ่งต่อมาถูกซื้อโดย Chevron) ต่อศาลในรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา คดีนี้รู้จักกันในชื่อ **Doe v. Unocal** โดยโจทก์กล่าวหาว่าบริษัทฯ ต้องร่วมรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่กระทำโดยกองทัพเมียนมา ซึ่งทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยให้กับโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซ ข้อกล่าวหาหลักประกอบด้วย การบังคับใช้แรงงาน การสังหาร การข่มขืน และการทรมาณชาวบ้านในพื้นที่โครงการ คดีนี้ถือเป็นการบุกเบิกการใช้กฎหมาย Alien Tort Statute (ATS) ของสหรัฐฯ เพื่อฟ้องร้องบริษัทข้ามชาติให้รับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ

หัวใจของการต่อสู้ทางคดีคือการพิสูจน์ว่า Unocal มีส่วนรู้เห็นและได้รับประโยชน์จากการกระทำอันโหดร้ายของกองทัพเมียนมา ฝ่ายโจทก์ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์กร EarthRights International ได้นำเสนอหลักฐานว่าบริษัทฯ ทรยศถึงประวัติการละเมิดสิทธิมนุษยชนของกองทัพ แต่ยังคงร่วมมือและให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กองทัพเพื่อเคลียร์พื้นที่และรักษาความปลอดภัย คดีนี้ได้สร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่สำคัญว่าบริษัทเอกชนสามารถถูกฟ้องร้องในข้อหาสมรู้ร่วมคิดในการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้ แม้ว่าบริษัทจะไม่ได้เป็นผู้ลงมือกระทำโดยตรงก็ตาม

แม้คดี Doe v. Unocal จะไม่ได้ไปถึงคำพิพากษาสุดท้าย แต่ก็ได้จบลงด้วยการที่บริษัทตกลงยอมความนอกศาล ในปี พ.ศ. 2548 โดยจ่ายเงินชดเชยเยียวยาให้กับโจทก์และครอบครัว และให้ทุนสนับสนุนโครงการพัฒนาชุมชนในพื้นที่ ชัยชนะในครั้งนี้ได้กลายเป็นแรงบันดาลใจและเป็นต้นแบบให้เกิดการฟ้องร้องบริษัท TotalEnergies (ผู้ร่วมทุนอีกราย) ในลักษณะเดียวกันที่ประเทศฝรั่งเศส และได้วางรากฐานสำคัญให้กับหลักการ "ความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชน" (Corporate Accountability for Human Rights) ทั่วโลก ซึ่งยืนยันว่าบริษัทไม่สามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อุปทานของตนได้

ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม

โครงการก๊าซยาดานาในประเทศไทยเมียนมาไม่เพียงแต่เป็นโครงการพลังงานขนาดใหญ่ แต่ยังเป็นกรณีศึกษาสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงพลังการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมจากหลากหลายประเทศ ในการต่อต้านผลกระทบเชิงลบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการลงทุนข้ามพรมแดน การเคลื่อนไหวเหล่านี้เกิดขึ้นทั้งในเมียนมา ประเทศไทย และในระดับนานาชาติ เพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบต่อบริษัทและรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับโครงการยาดานา

ภายในประเทศเมียนมาเอง แม้จะเผชิญกับข้อจำกัดด้านความปลอดภัยและการปราบปรามภายใต้ระบอบรัฐบาลทหาร กลุ่มนักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มรณรงค์หยุดเงินเปื้อนเลือด (Blood Money Campaign) ซึ่งเครือข่ายภาคประชาสังคมเมียนมาที่ออกมาเปิดโปงความเกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจหรือนักลงทุนจากต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในเมียนมากับคณะเผด็จการทหารเมียนมาได้ออกมาเคลื่อนไหวอย่างเข้มแข็งเพื่อต่อต้านการดำเนินธุรกิจของ ปตท.สผ. และ ปตท. กับคณะเผด็จการทหารเมียนมาในโครงการยาดานา เนื่องจากโครงการนี้เป็นหนึ่งในโครงการที่สนับสนุนและสร้างความมั่งคั่งให้กับกองทัพเมียนมานำเงินค่าก๊าซไปซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์และน้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบินรบในการปราบปรามประชาชนและกองกำลังฝ่ายต่อต้านเผด็จการทหารและเป็นการยอมรับความชอบธรรมของกองทัพพม่าทำให้ภาคธุรกิจถูกมองว่ามีความเกี่ยวข้องกับการอาชญากรรมสงครามและอาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่กระทำการโดยกองทัพเมียนมา กล่าวคือ พวกเขามุ่งเน้นชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารายได้มหาศาลจากโครงการก๊าซนี้กำลังเป็นเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงคณะเผด็จการทหาร และมีส่วนสนับสนุนการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง โดยพวกเขามีข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลไทยและบริษัทไทยที่เกี่ยวข้องให้หาช่องทางในการนำเงินค่าก๊าซที่ต้องจ่ายไปไว้บัญชีดูแลผลประโยชน์ (Escrow Account) หรือไม่ก็ถอนการลงทุนออกจากโครงการ รูปแบบการรณรงค์และประท้วงของกลุ่มเหล่านี้มักจัดขึ้นในช่องทางออนไลน์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยกว่า และมีการจัดการประท้วงหน้าสถานทูตเมียนมาในต่างประเทศโดยกลุ่มชาวเมียนมาที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ เพื่อส่งเสียงให้ประชาคมโลกรับรู้ถึงสถานการณ์อันโหดร้ายในประเทศ

ในส่วนของประเทศไทย ซึ่งเป็นปลายทางหลักของก๊าซจากโครงการยาดานา **องค์กรภาคประชาสังคมในไทย** โดยเฉพาะ **คณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดน (ETOs Watch Coalition)** รวมถึงเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่น ๆ ได้ออกมาเรียกร้องตั้งแต่ช่วงต้นของการรัฐประหารในปี 2564 ให้ภาคธุรกิจไทยถอนการลงทุนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะเผด็จการทหารเมียนมา และเรียกร้องให้บริษัท ปตท.สผ. ซึ่งเป็นบริษัทลูกของ ปตท. เป็นหนึ่งในผู้ร่วมลงทุนและปัจจุบัน (2568) เป็นผู้ดำเนินโครงการนำเงินค่าก๊าซที่จะนำไปจ่ายให้กับ MOGE ไปไว้ในบัญชีดูแลผลประโยชน์ (Escrow account) หรือถอนตัวออกจากโครงการยาดานา และหันไปลงทุนในพลังงานหมุนเวียนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและไม่สร้างผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนแทน การรณรงค์ของกลุ่มเหล่านี้รวมถึงการยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงผู้บริหารระดับสูงของ ปตท.สผ. และการจัดเสวนา แลกเปลี่ยนข้อมูลต่อสาธารณะ รวมไปถึงจัดนิทรรศการเป็นระยะเพื่อสร้างความตระหนักและกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการลงทุน นอกจากนี้ยังได้มีการยื่นเรื่องหนังสือร้องเรียนไปยังพรรคก้าวไกลซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคดำรงตำแหน่งในกรรมาธิการกิจการศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และกองทุน ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ทาง กมธ. ได้ทำการตรวจสอบความเกี่ยวข้องระหว่างเครือ ปตท. และคณะเผด็จการทหารเมียนมาผ่าน MOGE เพื่อหาทาง⁴⁸

ในระดับนานาชาติ **องค์กรภาคประชาสังคมระดับนานาชาติ** ได้ผนึกกำลังกันรณรงค์อย่างหนัก โดยมีเป้าหมายหลักคือการเรียกร้องให้บริษัทข้ามชาติยักษ์ใหญ่อย่าง **Chevron** และ **TotalEnergies** ถอนตัวออกจากโครงการยาดานา จนในที่สุดทั้งสองบริษัทดังกล่าวก็ประกาศถอนตัว นอกจากการรณรงค์ให้บริษัททั้งสองถอนตัวแล้ว ภาคประชาสังคมในระดับนานาชาติยังมีการเรียกร้องให้ชาติต่าง ๆ ประกาศคว่ำบาตรเมียนมาโดยเฉพาะคณะเผด็จการทหารและ MOGE ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการโครงการยาดานามากที่สุด จนในที่สุดทางสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาก็ได้ประกาศคว่ำบาตรต่อ MOGE อีกทั้งทางสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศคว่ำบาตรต่อธนาคารระหว่างประเทศแห่งเมียนมา หรือ MIFB โดยห้ามไม่ให้ภาคการธนาคารของสหรัฐฯ รวมถึงบุคคลหรือนิติบุคคลทำธุรกรรมการเงินกับ MIFB ด้วย การรณรงค์เหล่านี้ใช้ช่องทางที่หลากหลาย รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลและสร้างความตระหนักผ่านโซเชียลมีเดีย และที่สำคัญคือการยื่นข้อร้องเรียนอย่างเป็นทางการต่อ NCP ของประเทศที่บริษัทเหล่านี้มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ซึ่งเป็นการใช้ช่องทางตามหลักเกณฑ์ OECD เพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบทางธุรกิจจากบริษัทข้ามชาติที่กำลังจะเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างกรณี EarthRights International และภาคประชาสังคมเมียนมาได้ยื่นข้อร้องเรียนไปยัง NCP แคนาดา เนื่องจากบริษัท MTI Energy บริษัทพลังงานสัญชาติแคนาดาได้รับการเสนอให้ซื้อหุ้นในส่วนของ Chevron ซึ่งจะทำให้บริษัทเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับโครงการและอาจถูกกล่าวหาจากภาคประชาสังคมว่ามีส่วน

⁴⁸ <https://prachatai.com/journal/2024/02/107892>

เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและอาชญากรรมต่อมนุษยชาติในเมียนมาซึ่งขัดกับหลักเกณฑ์ของ OECD guidelines⁴⁹ จนในที่สุดทาง MTI Energy ก็ไม่ได้ซื้อหุ้นจาก Chevron หรือร่วมลงทุนในโครงการยาดานาแต่อย่างใด นอกจากนั้นแล้วภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศยังได้ร่วมกันรณรงค์ให้บริษัทหรือกองทุนต่าง ๆ ที่เป็นผู้ถือหุ้นในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในเมียนมาต้องถอนการลงทุนออกไปด้วย เช่น กองทุนความมั่งคั่งนอร์เวย์ (Norwegian Wealth Fund) กองทุนความมั่งคั่งที่ใหญ่ที่สุดในโลกก็ได้ถอนหุ้นออกจาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (PTT) และ บริษัท ปตท. น้ำมันและการค้าปลีก จำกัด (มหาชน) (PTTOR) ที่ลงทุนในประเทศเมียนมาโดยให้เหตุผลเรื่องความเสี่ยงอันยอมรับไม่ได้ที่จะเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน⁵⁰ เช่นเดียวกับกับ Rebeco บริษัทจัดการสินทรัพย์ของเนเธอร์แลนด์ที่ได้ถอนหุ้นออกจาก บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) (PTTEP) ซึ่งแม้จะไม่ใช่จำนวนหุ้นที่มากแต่ก็ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์ของบริษัทประเทศไทย⁵¹

ในส่วนการต่อสู้ทางคดีความนั้น ในช่วงทศวรรษ 1990 ชาวบ้านในพื้นที่วางท่อส่งก๊าซของโครงการยาดานาได้ยื่นฟ้อง TotalEnergies และ Unocal (ต่อมา Chevron เข้าซื้อกิจการ) ในศาลสหรัฐอเมริกา ภายใต้ Alien Tort Statute โดยกล่าวหาว่าบริษัทมีส่วนรู้เห็นกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของกองทัพเมียนมา คดีนี้ยุติด้วยการตกลงกันนอกศาลในปี 2548 โดยบริษัทจ่ายเงินชดเชยให้ชุมชน แต่ไม่มีการเปิดเผยจำนวนเงิน⁵² อย่างไรก็ตาม หลังการรัฐประหารปี 2564 ยังไม่มีคดีใหม่ในศาลระหว่างประเทศหรือศาลในประเทศที่เป็นผู้ดำเนินโครงการหรือเป็นผู้ถือหุ้นในโครงการแต่มีการยื่นข้อร้องเรียนต่อ NCP ในแคนาดาและสหราชอาณาจักรในปี 2565 ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในกรณีโครงการก๊าซยาดานา สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและพลังที่แข็งแกร่งของประชาชนและองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ในการขับเคลื่อนประเด็นสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน แม้จะต้องเผชิญกับความท้าทายและความซับซ้อนของโครงสร้างการลงทุนระหว่างประเทศก็ตาม การรวมพลังจากหลายภาคส่วนแบบข้ามพรมแดนนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างแรงกดดันและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโครงการนี้ในท้ายที่สุด

การร้องเรียนต่อ NCP ที่เกี่ยวข้อง

โครงการก๊าซยาดานาในเมียนมาเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญและซับซ้อนอย่างยิ่งในบริบทของธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการรัฐประหารในปี 2564 ที่ทำให้สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมาเลวร้ายลงอย่างมีนัยสำคัญ ในฐานะภาคประชาสังคม เราได้ใช้กลไกแก้ไขปัญหาเฉพาะจุด (NCP) ภายใต้หลักเกณฑ์สำหรับองค์กรข้ามชาติของ OECD เพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบจากบริษัทที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินโครงการนี้

⁴⁹ EarthRights International and Myanmar Civil Society, Specific Instance Request to The National Contact Point of Canada and United Kingdom under the Specific Instance Procedure of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises

50

<https://etowatchcom.wordpress.com/2024/10/04/%e0%b9%84%e0%b8%97%e0%b8%a2%e0%b8%9a%e0%b8%b2%e0%b8%97->

<https://etowatchcom.wordpress.com/2024/10/04/%e0%b9%84%e0%b8%97%e0%b8%a2%e0%b8%9a%e0%b8%b2%e0%b8%97->

51

<https://etowatchcom.wordpress.com/2024/10/04/%e0%b9%84%e0%b8%97%e0%b8%a2%e0%b8%9a%e0%b8%b2%e0%b8%97->

<https://etowatchcom.wordpress.com/2024/10/04/%e0%b9%84%e0%b8%97%e0%b8%a2%e0%b8%9a%e0%b8%b2%e0%b8%97->

⁵² <https://earthrights.org/publication/briefer-how-totalenergies-and-chevron-can-divest-responsibly-from-myanmar/>

NCP แคนาดา

บริบทและความเกี่ยวข้อง

ในกรณีของ NCP แคนาดา การร้องเรียนของภาคประชาสังคมที่นำโดย EarthRights International และภาคประชาสังคมเมียนมา พุ่งเป้าไปที่ MTI Energy Inc. ซึ่งเป็นบริษัทแคนาดา โดยบริษัทนี้มีแผนที่จะเข้าถือหุ้น 41.1% ของบริษัท Chevron ในโครงการก๊าซยาดานา ข้อกังวลหลักของเราคือการเข้าถือหุ้นนี้จะทำให้ MTI Energy Inc. กลายเป็นหนึ่งในผู้ถือหุ้นหลักของโครงการก๊าซยาดานา ซึ่งเป็นโครงการที่ถูกเชื่อมโยงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรายได้จากโครงการยังคงไหลไปสู่ Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลทหารเมียนมา

ข้อร้องเรียน

EarthRights International และเครือข่ายภาคประชาสังคมชี้ว่ากิจกรรมของ MTI Energy ในการเข้าถือหุ้น Chevron อาจเข้าข่ายละเมิดแนวทาง OECD หลายประการ โดยเฉพาะในบทที่เกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบความเสี่ยง (due diligence) ตามข้อ A.11 ของบทที่ II ที่ตั้งคำถามว่าบริษัทได้ดำเนินการเพื่อประเมิน ตรวจสอบ ป้องกัน และบรรเทาผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนในโครงการยาดานาหรือไม่ รวมถึงความเสี่ยงด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการทุจริต นอกจากนี้ผู้ร้องเรียนยังตั้งข้อสังเกตว่าบริษัทขาดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่โครงการ (meaningful stakeholder engagement) ตามข้อ A.15, ขาดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะตามข้อในบทที่ III, และอาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองที่ไม่เหมาะสม (improper political involvement) ภายใต้ข้อ A.16 ของบทที่ II ซึ่งผู้ร้องเรียนมองว่าการเจรจาหรือการทำธุรกิจกับ MOGE ในสภาพที่รัฐบาลทหารยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการทางการเมือง อาจเท่ากับเป็นการยอมรับรัฐบาลทหารเอง อีกทั้งยังมีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการ “มีส่วนร่วม” หรือ “เกี่ยวข้องโดยตรง” กับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนหรือการทุจริตผ่านความสัมพันธ์ด้านธุรกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทที่ IV และบทที่ VII ของแนวทาง OECD⁵³

การดำเนินการและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

NCP แคนาดาได้ตอบรับคำร้องและเริ่มกระบวนการประเมินเบื้องต้นตามแนวทางของ OECD โดย NCP ได้แจ้งให้ MTI Energy รับทราบการร้องเรียนและส่งสำเนาคำร้องให้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2023 พร้อมคำอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการของ NCP และเชิญให้บริษัทตอบข้อกล่าวหา MTI Energy ตอบกลับเพียงว่าบริษัทมุ่งมั่นต่อการพัฒนาพลังงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อข้อร้องเรียนจริงจัง NCP ได้ส่งร่างการประเมินเบื้องต้นให้ทั้งสองฝ่ายตรวจสอบในเดือนมกราคม 2024 พร้อมคำเชิญให้แสดงความเห็น ซึ่งฝ่ายผู้ร้องได้ส่งความคิดเห็นกลับ แต่ทั้ง NCP และผู้ร้องไม่เคยได้รับการตอบกลับจาก MTI Energy ทั้งในระหว่างการจัดทำร่างและในการติดตามผลต่อมา NCP ได้ส่งการประเมินขั้นสุดท้ายให้ทั้งสองฝ่ายในเดือนมีนาคม 2024 และต่อมาปรับปรุงร่างการประเมินอีกครั้งในเดือนตุลาคม 2024 โดยเชิญทั้งคู่ให้ตรวจสอบก่อนการเผยแพร่จริง อย่างไรก็ตาม MTI Energy ไม่ได้ตอบกลับใด ๆ ต่อการประเมินหรือคำเชิญในทุกขั้นตอน

ผลลัพธ์

⁵³ https://www.international.gc.ca/trade-commerce/ncp-pcn/2025-09-25-earthrights.aspx?lang=eng&fbclid=IwY2xjawOYpMxleHRuA2FlbOixMABicmlkETFTczVSamJXYUdyTndtYlpmc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODIwMDg5MgABHlpj345ML4AmuhOshj_wTu9FfGkAl7WzEDOxa9Jy2wT_w9N3fSBFFiZM7en_N_aem_OU2BLY1oc5hKtxXlKznAZO

NCP แคนาดาได้ออกเอกสาร **Final Statement** สำหรับกรณีนี้เมื่อวันที่ **15 มิถุนายน 2025** โดยในแถลงการณ์ Final Statement ระบุว่า NCP ได้พยายามติดต่อ MTI Energy หลายครั้งตั้งแต่เดือนธันวาคม 2024 แต่บริษัทไม่ได้ตอบรับข้อเสนอของ NCP หรือแสดงความเห็นใด ๆ ต่อการประเมินเบื้องต้นและการเสนอให้ใช้บริการ “good offices” เพื่ออำนวยความสะดวกในการเจรจา ซึ่งหมายความว่า NCP ได้ดำเนินการตามระเบียบและข้อกำหนดของแนวทาง OECD แต่ไม่สามารถจัดการให้มีการเจรจาโดยตรงระหว่างผู้ร้องและ MTI Energy ได้ NCP จึงตัดสินใจเผยแพร่ Final Statement โดยให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสตรวจสอบก่อนการเผยแพร่ แต่ก็ไม่ได้รับการตอบกลับใดก่อนวันเผยแพร่⁵⁴

การติดตามผล

ในแง่ของการติดตามผล แม้ Final Statement จะชี้ว่าประเด็นที่ผู้ร้องยกขึ้นเกี่ยวกับการตรวจสอบความเสี่ยง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเปิดเผยข้อมูลมีความเกี่ยวข้องกับการนำแนวทาง OECD ไปปฏิบัติ และว่า NCP เห็นว่าการเสนอบริการ good offices ยังคงเป็นสิ่งที่เหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการสนทนา แต่ด้วยการที่ MTI Energy ไม่ตอบสนอง NCP จึงไม่ได้ตั้งกรอบหรือแผนการติดตามภาคปฏิบัติหรือมาตรการแก้ไขร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมภายในเอกสาร Final Statement เอง นั่นหมายความว่าในทางปฏิบัติยังไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมายหรือแผนการปฏิบัติที่ผู้ร้องหรือผู้ถูกร้องต้องดำเนินการต่อไปหลัง Final Statement ของ NCP

การตอบสนองของผู้ร้องเรียนหรือภาคประชาสังคม

ฝ่ายผู้ร้องและภาคประชาสังคมมีการตอบสนองต่อกระบวนการของ NCP อย่างต่อเนื่อง โดยแม้การตอบสนองของ MTI Energy จะไม่มีอยู่จริง แต่ผู้ร้องเห็นว่า การที่ NCP ยอมรับและจัดทำ Final Statement เป็นสัญญาณที่สำคัญแก่บริษัท แคนาดาและนักลงทุนต่างชาติว่าประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและการคอร์รัปชันต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในบริบทการลงทุนข้ามพรมแดน ผู้ร้องยังคงติดตามและเตรียมพร้อมเข้าร่วมในกระบวนการต่อไปหากมีการเปิดพื้นที่เจรจาหรือมีพัฒนาการใหม่ เช่น การประกาศ follow-up หรือการเปลี่ยนแนวทางของ MTI Energy แต่นับจนถึงการเผยแพร่ Final Statement ในคราวนี้ ยังไม่มีการตอบสนองต่อแผนการปฏิบัติหรือการแก้ไขจากฝั่งบริษัท

ข้อวิพากษ์วิจารณ์หรือจุดอ่อนของ NCP แคนาดา

ในกรณีนี้ประการสำคัญคือ แม้ NCP จะดำเนินการตามขั้นตอนที่ OECD กำหนดอย่างครบถ้วนและโปร่งใส แต่ข้อจำกัดอยู่ที่ **ขอบเขตอำนาจที่ไม่สามารถบังคับให้บริษัทร่วมมือหรือปฏิบัติตามคำแนะนำได้จริง** ซึ่งสะท้อนทั้งข้อจำกัดของกลไก NCP และความท้าทายในการผลักดันความรับผิดชอบของบริษัทในบริบทที่ผู้ถูกร้องนิ่งเฉยต่อกระบวนการ นอกจากนี้ การที่กระบวนการใช้เวลานานและผลลัพธ์สุดท้ายคือเพียง Final Statement โดยไม่มีมาตรการปฏิบัติหรือการติดตามผลเชิงแผนงาน ยังทำให้การเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ได้รับผลกระทบจริงยังไม่มีความชัดเจน

NCP สหราชอาณาจักร (UK NCP)

บริบทและความเกี่ยวข้อง

ในกรณีของ NCP สหราชอาณาจักร ภาคประชาสังคมได้ยื่นข้อร้องเรียนร่วมกับ NCP แคนาดา โดยพุ่งเป้าไปที่ MTI Energy Inc. ซึ่งมีสำนักงานจดทะเบียนในสหราชอาณาจักรด้วยเช่นกัน ทำให้ NCP UK มีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนที่

⁵⁴ https://www.international.gc.ca/trade-commerce/ncp-pcn/2025-09-25-eartright.aspx?lang=eng&fbclid=IwY2xjawOYpMxleHRuA2FlbOixMABicmlkETFTczVSamJXYUdyTndtYlpmc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODlwMDg5MgABHlpj345ML4AmuhOshj_wTu9FfGkAl7WzEDOxa9Jy2wT_w9N3fSBFFiZM7en_n_aem_OU2BLY1oc5hKtxXlKzNAZO

เกี่ยวข้องกับบริษัทนี้ บริษัทคือความเกี่ยวข้องของ MTI Energy Inc. ในฐานะผู้จะเข้าถือหุ้นในโครงการยาดานา ซึ่งเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อด้านสิทธิมนุษยชนและสนับสนุนรัฐบาลทหารเมียนมา

ข้อร้องเรียน

ข้อร้องเรียนต่อ NCP UK มีเนื้อหาเช่นเดียวกับที่ยื่นต่อ NCP แคนาดา โดยกล่าวหาว่า MTI Energy Inc. จะมีส่วนสนับสนุนการละเมิดสิทธิมนุษยชน ผ่านการจ่ายเงินให้กับ MOGE และมีความเสี่ยงต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ OECD

การดำเนินการและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

NCP UK ก็ได้รับข้อร้องเรียนของเราและได้เริ่มกระบวนการประเมินเบื้องต้นเช่นเดียวกับ NCP แคนาดา โดยมีเป้าหมายเพื่อพิจารณาว่าข้อร้องเรียนมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ เราคาดหวังว่า NCP UK จะทำงานร่วมกับ NCP แคนาดา ในการพิจารณาข้อร้องเรียนนี้อย่างเป็นธรรมและโปร่งใส เนื่องจากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับบริษัทเดียวกันและประเด็นเดียวกัน

ผลลัพธ์

ข้อร้องเรียนต่อ MTI Energy Inc. ที่ยื่นต่อ NCP UK ยังคงอยู่ในระหว่างกระบวนการ และยังไม่มีการสรุปผลการพิจารณาหรือข้อตกลงการไกล่เกลี่ยใดๆ ณ เวลานี้

การติดตามผล

ภาคประชาสังคมยังคงติดตามการดำเนินการของ NCP UK อย่างใกล้ชิด โดยหวังว่าการพิจารณาของทั้งสอง NCP จะนำไปสู่การตัดสินใจที่สอดคล้องกันและส่งเสริมความรับผิดชอบของ MTI Energy Inc. ในที่สุด การประสานงานระหว่าง NCP สองประเทศในกรณีเดียวกันนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพของกลไก NCP โดยรวม

การตอบสนองของภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมผู้ร้องเรียนยืนยันว่า MTI Energy Inc. ควรพิจารณาบทบาทของตนในโครงการยาดานาอย่างรอบคอบ และหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่อาจสนับสนุนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมา ภาคประชาสังคมคาดหวังว่า NCP UK จะเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการดำเนินการตรวจสอบสถานะด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มงวด

ข้อวิพากษ์วิจารณ์หรือจุดอ่อนของ NCP UK

โดยทั่วไปแล้ว NCP UK มีชื่อเสียงในการเป็นหนึ่งใน NCP ที่มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่พบบ่อยสำหรับ NCP โดยรวมคือการขาดกลไกการบังคับใช้ที่ชัดเจน ซึ่งหมายความว่าแม้ NCP จะมีข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะ บริษัทก็อาจไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป นอกจากนี้ ความซับซ้อนของคดีข้ามพรมแดนและการเมืองภายในประเทศที่เกี่ยวข้องอาจทำให้กระบวนการล่าช้าและผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามที่ผู้เสียหายคาดหวัง

6.4 โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาล จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา

ข้อมูลพื้นฐานและรายละเอียดโครงการ

โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลในจังหวัดเกาะกง เริ่มต้นในปี 2549 โดยบริษัท Koh Kong Plantation Company Limited (KKPC) และ Koh Kong Sugar Industry Company Limited (KCSI) ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างบริษัทน้ำตาลขอนแก่น จำกัด (มหาชน) (KSL) จากประเทศไทย, Ve Wong Corporation จากไต้หวัน และ

วุฒิสมาชิกกัมพูชา Ly Yong Phat โครงการนี้ได้รับสัมปทานที่ดินจากรัฐบาลกัมพูชาเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2549 รวมพื้นที่ 19,100 เฮกตาร์ (ประมาณ 119,375 ไร่) เพื่อเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทราย โรงงานน้ำตาลเริ่มดำเนินการผลิตในปลายปี 2551 โดยมีเป้าหมายส่งออคน้ำตาลไปยังตลาดสหภาพยุโรปภายใต้โควตาพิเศษ “ทุกอย่างยกเว้นอาวุธ” (Everything But Arms: EBA) ซึ่งให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) เช่น กัมพูชา โครงการตั้งอยู่ในหมู่บ้าน Chikor, Chhuk และ Trapaeng Kandal อำเภอ Sre Ambel และ Botum Sakor จังหวัดเกาะกง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีชุมชนเกษตรกรอาศัยอยู่มาก่อน

รูปแบบและลักษณะการลงทุน

การลงทุนในโครงการนี้เป็นรูปแบบการร่วมทุนระหว่างภาคเอกชนจากสามประเทศ โดย KSL ถือหุ้น 80% และ Ve Wong Corporation ถือหุ้น 20% เงินลงทุนทั้งหมดประมาณ 2,000 ล้านบาท ใช้สำหรับการพัฒนาที่ดิน การปลูกอ้อย และการก่อสร้างโรงงานน้ำตาล โครงการนี้ได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาลกัมพูชาในรูปแบบสัมปทานที่ดินระยะยาว 70 ปี ภายใต้กรอบ Economic Land Concession (ELC) ซึ่งเป็นนโยบายส่งเสริมการลงทุนในภาคเกษตรอุตสาหกรรมของกัมพูชา นอกจากนี้โครงการยังได้รับการสนับสนุนด้านภาษีนำเข้าและส่งออกจากข้อตกลง EBA ของสหภาพยุโรป ทำให้สามารถส่งออคน้ำตาลไปยังตลาดยุโรปโดยไม่ต้องเสียภาษี อย่างไรก็ตาม การลงทุนนี้ขาดการประเมินผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบ ซึ่งกลายเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาในเวลาต่อมา

ปัญหาและผลกระทบ

โครงการนี้ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อชุมชนท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการบังคับย้ายถิ่นและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ชาวบ้าน 456 ครอบครัวในสามหมู่บ้านถูกบังคับให้ย้ายออกจากที่ดินทำกินตั้งแต่ปี 2549 โดยไม่ได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม มีรายงานการใช้ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและบริษัท รวมถึงการยิงข่มขู่และการเผาทำลายทรัพย์สินของชาวบ้าน การสูญเสียที่ดินส่งผลให้ชุมชนขาดแคลนที่อยู่อาศัยและแหล่งทำกิน ซึ่งส่วนใหญ่พึ่งพาการเกษตรและปศุสัตว์ นอกจากนี้ การตัดไม้ทำลายป่าเพื่อเคลียร์พื้นที่ปลูกอ้อยยังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศท้องถิ่น รวมถึงแหล่งน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพ โครงการนี้ยังถูกวิจารณ์ว่าละเมิดกฎหมายกัมพูชา เนื่องจากพื้นที่สัมปทานเกินขีดจำกัด 10,000 เฮกตาร์ตามกฎหมายที่ดิน และขาดการปรึกษาหารือกับชุมชนตามหลักการยินยอมล่วงหน้าโดยอิสระ (Free, Prior, and Informed Consent - FPIC)

สถานะปัจจุบันของโครงการ

บริษัทน้ำตาลขอนแก่น (KSL) ได้ประกาศถอนการลงทุนในกัมพูชา เนื่องจากสภาพธุรกิจไม่เอื้ออำนวย รวมถึงราคาน้ำตาลโลกที่ต่ำ ตลาดในกัมพูชาที่ชะลอตัว และการที่กัมพูชาไม่ได้ใช้ประโยชน์จาก Generalized System of Preferences (GSP) ในการส่งออคน้ำตาลไปยังยุโรปและสหรัฐอเมริกา การตัดสินใจนี้เกิดขึ้นหลังจาก KSL เข้าไปลงทุนในกัมพูชาตั้งแต่ปี 2549 โดยร่วมกับพันธมิตรจากกัมพูชาและได้วันในการจัดตั้งบริษัท Koh Kong Plantation Co. Ltd (KKPC) และ Koh Kong Sugar Co. Ltd (KCSI) เพื่อดำเนินการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลบนพื้นที่สัมปทาน 19,100 เฮกตาร์ (ประมาณ 125,000 ไร่) ภายใต้สัญญาเช่าที่ดิน 90 ปี อย่างไรก็ตาม บริษัทพบว่าผลตอบแทนจากการลงทุนในกัมพูชาไม่ดีเท่ากับในประเทศไทยและลาว โดยในลาว KSL ได้รับสัมปทานพื้นที่ปลูกอ้อย 60,000 ไร่ และมีรายได้มากกว่า 200 ล้านบาทต่อปี⁵⁵

⁵⁵ <https://www.bangkokpost.com/business/general/2823614/ksl-pulls-out-investment-in-cambodia>

ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมทั้งในกัมพูชาและนานาชาติมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดความยุติธรรมในกรณีนี้ องค์กรอย่าง EarthRights International, Community Legal Education Center (CLEC) และ Clean Sugar Campaign ได้สนับสนุนชุมชนเกาะกงในการยื่นร้องเรียนต่อ NCP สหรัฐอเมริกาในปี 2556 เพื่อเรียกร้องให้ American Sugar Refining (ASR) ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของ Tate & Lyle รับผิดชอบต่อการละเมิดในห่วงโซ่อุปทาน นอกจากนี้ ยังมีกรณียื่นเรื่องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย (กสม.) ซึ่งในปี 2558 ตัดสินว่า KSL ต้องรับผิดชอบและแนะนำให้ชดเชยและคืนที่ดิน ภาคประชาสังคมยังจัดการรณรงค์สาธารณะ เช่น การชุมนุมและการเผยแพร่ข้อมูลผ่านแคมเปญ “Blood Sugar” เพื่อกดดันบริษัทและรัฐบาลให้แก้ไขปัญหา ความเคลื่อนไหวเหล่านี้ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางส่วน แต่ชุมชนยังคงเรียกร้องการเยียวยาที่ครอบคลุมมากขึ้น

โครงการนี้เผชิญกับแรงกดดันจากทั้งในและนอกประเทศ หลังจากการร้องเรียนและการฟ้องร้องในระดับนานาชาติ รวมถึงการร้องเรียนต่อ NCP สหรัฐอเมริกาในปี 2556 และการฟ้องร้อง Tate & Lyle ในศาลสหราชอาณาจักร ในปี 2562 Tate & Lyle ตกลงจ่ายเงินชดเชยให้กับชุมชน 700 ครอบครัว (ประมาณ 100-150 ล้านบาท) และรัฐบาลกัมพูชาคืนที่ดินบางส่วน (1,500 เฮกตาร์) ให้กับชุมชน อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านจำนวนมากยังคงเรียกร้องการชดเชยเพิ่มเติมและการคืนที่ดินทั้งหมด โครงการนี้ยังถูกจับตามองจากสหภาพยุโรป ซึ่งในปี 2563 ถอนสิทธิพิเศษ EBA บางส่วนจากกัมพูชา เนื่องจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงกรณีในเกาะกง ส่งผลให้การส่งออกน้ำตาลของ KSL ไปยังยุโรปได้รับผลกระทบ

การร้องเรียนผ่าน NCP ที่เกี่ยวข้อง

บริบทและความเกี่ยวข้อง

นอกจากบริษัทผู้ดำเนินการและผู้ร่วมลงทุนจากไทย ไต้หวัน และกัมพูชาแล้ว โครงการนี้ยังมีความเชื่อมโยงในระดับห่วงโซ่อุปทานกับบริษัท American Sugar Refining (ASR) บริษัทสัญชาติอเมริกาซึ่งเป็นบริษัทแม่ของ Tate & Lyle ในสหราชอาณาจักร มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะผู้รับซื้อน้ำตาลจาก KSL ตั้งแต่ปี 2553 โดยน้ำตาลดังกล่าวมาจากโรงงานในเกาะกง การร้องเรียนต่อ NCP สหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นเพื่อเรียกร้องให้ ASR รับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่อุปทานของตน ตามแนวปฏิบัติ OECD Guidelines for Multinational Enterprises⁵⁶

ข้อร้องเรียน

ในเดือนตุลาคม 2556 ตัวแทนชุมชนเกาะกง ร่วมกับ EarthRights International และ Community Legal Education Center (CLEC) ยื่นคำร้องต่อ NCP สหรัฐอเมริกา โดยกล่าวหาว่า ASR ละเมิดแนวปฏิบัติ OECD ในด้านต่อไปนี้⁵⁷:

- **สิทธิมนุษยชน:** ASR ได้รับประโยชน์จากน้ำตาลที่ผลิตโดย KSL ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบังคับย้ายถิ่น การใช้ความรุนแรง และการละเมิดสิทธิชุมชนในที่ดินและการดำรงชีพ
- **สิ่งแวดล้อม:** การตัดไม้ทำลายป่าและการใช้ที่ดินโดยไม่มีกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่เหมาะสม ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศท้องถิ่น

⁵⁶ <https://earthrights.org/case/koh-kong-sugar-plantation/>

⁵⁷ <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/koh-kong-sugar-plantation-lawsuits-re-cambodia/>

- **การเปิดเผยข้อมูล:** ASR ล้มเหลวในการตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทาน
- **ความรับผิดชอบในห่วงโซ่อุปทาน:** ASR ขาดการดำเนินการตรวจสอบสถานะด้านสิทธิมนุษยชน (human rights due diligence) เพื่อป้องกันการละเมิดที่เกิดจากซัพพลายเออร์ ผู้ร้องเรียนเรียกร้องให้ ASR มีส่วนร่วมในการเยียวยาชุมชน เช่น การชดเชยที่เป็นธรรมและการคืนที่ดิน รวมถึงปรับปรุงนโยบายห่วงโซ่อุปทานให้สอดคล้องกับ OECD Guidelines

การดำเนินการและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

NCP สหรัฐอเมริกา ซึ่งตั้งอยู่ที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐ รับเรื่องร้องเรียนในกรณีนี้ในเดือนตุลาคม 2556 และเริ่มกระบวนการประเมินเบื้องต้น (initial assessment) เพื่อพิจารณาว่าข้อร้องเรียนอยู่ในขอบเขตของ OECD Guidelines หรือไม่ กระบวนการนี้ใช้เวลาประมาณ 3 เดือน โดย NCP ตรวจสอบเอกสารและปรึกษากับผู้ร้องเรียนและ ASR ในเดือนเมษายน 2556 NCP ตัดสินว่าข้อร้องเรียนมีมูลเพียงพอสำหรับการพิจารณาต่อ และเสนอให้มีการไกล่เกลี่ย (mediation) เพื่อหาทางแก้ไขร่วมกัน อย่างไรก็ตาม กระบวนการไกล่เกลี่ยเผชิญกับอุปสรรคเมื่อชุมชนยื่นฟ้อง Tate & Lyle ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ ASR ในศาลสูงสหราชอาณาจักรในเดือนมีนาคม 2556 ASR อ้างว่าการฟ้องร้องนี้เป็นการดำเนินการคู่ขนาน (parallel proceedings) และเรียกร้องให้ชุมชนถอนฟ้องเพื่อให้การไกล่เกลี่ยดำเนินต่อไปได้ ชุมชนปฏิเสธข้อเรียกร้องนี้ โดยยืนยันว่าการฟ้องร้องในศาลเป็นสิทธิของพวกเขา ส่งผลให้ ASR ถอนตัวจากการไกล่เกลี่ยในเดือนมิถุนายน 2556⁵⁸

ผลลัพธ์

ในเดือนมิถุนายน 2556 NCP สหรัฐอเมริกาเผยแพร่แถลงการณ์สุดท้าย (Final Statement) โดยระบุว่าข้อร้องเรียนมีความเกี่ยวข้องและมีมูล เนื่องจากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทานของ ASR อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ASR ถอนตัวจากการไกล่เกลี่ย NCP จึงไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ และไม่ได้ออกคำแนะนำเพิ่มเติมหรือกำหนดให้ ASR รับผิดชอบต่อการเยียวยา ผลลัพธ์นี้ทำให้ชุมชนเกาะกงไม่ได้รับการเยียวยาผ่านกลไก NCP และต้องพึ่งพาการดำเนินคดีในศาลสหราชอาณาจักร ซึ่งต่อมาในปี 2565 นำไปสู่ข้อตกลงยุติคดี โดย Tate & Lyle จ่ายเงินชดเชยให้ชาวบ้าน 200 ครัวเรือนเฉลี่ยครัวเรือนละประมาณ 6,000 เหรียญสหรัฐ ประมาณ 2-3 ล้านบาท⁵⁹ และรัฐบาลกัมพูชาคืนที่ดินบางส่วน⁶⁰

การติดตามผล

NCP สหรัฐอเมริกาไม่ได้ดำเนินการติดตามผลอย่างเป็นทางการหลังจากเผยแพร่แถลงการณ์สุดท้ายในเดือนมิถุนายน 2556 ไม่มีการรายงานว่ามีกรตรวจสอบเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ OECD โดย ASR หรือการเยียวยาให้กับชุมชนเกาะกง การขาดการติดตามผลนี้สะท้อนถึงจุดอ่อนของ NCP ในการรับประกันผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมสำหรับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ⁶¹

การตอบสนองของภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคม รวมถึง EarthRights International, CLEC และ Clean Sugar Campaign แสดงความผิดหวังอย่างมากต่อผลลัพธ์ของ NCP สหรัฐอเมริกา โดยระบุว่ากระบวนการนี้ล้มเหลวในการให้การเยียวยาที่เป็นธรรมแก่ชุมชนเกาะกง กลุ่มเหล่านี้หันไปใช้ช่องทางอื่น เช่น การฟ้องร้องในศาลสหราชอาณาจักรต่อ Tate & Lyle ซึ่งนำไปสู่การชดเชยบางส่วนในปี

⁵⁸ <https://earthrights.org/wp-content/uploads/NCP-Final-statement.pdf>

⁵⁹ <https://cambodianews.com/koh-kong-families-settle-years-long-land-dispute-involving-u-k-sugar-conglomerate/>

⁶⁰ <https://kiripost.com/stories/koh-kong-families-settle-in-long-running-land-dispute>

⁶¹ <https://www.oecdwatch.org/complaint/clec-eri-vs-american-sugar-refining-incorporated/>

2562 นอกจากนี้ ยังยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย (กสม.) ซึ่งในปี 2558 ตัดสินว่า KSL ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเกาะกง และแนะนำให้มีการชดเชยและคืนที่ดิน ภาคประชาสังคมยังคงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปโลก NCP เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ รวมถึงการพัฒนากลไกที่มีอำนาจบังคับใช้มากขึ้น⁶²

ข้อวิพากษ์วิจารณ์หรือจุดอ่อนของ NCP

NCP สหรัฐอเมริกาถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในกรณีนี้ในประเด็นต่อไปนี้:

- **ขาดอำนาจบังคับ:** NCP ไม่สามารถบังคับให้ ASR เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือปฏิบัติตามคำแนะนำได้ ส่งผลให้กระบวนการไร้ผลเมื่อบริษัทปฏิเสธความร่วมมือ
- **การจัดการกับการดำเนินการคู่ขนาน:** การที่ NCP อนุญาตให้ ASR ถอนตัวจากการไกล่เกลี่ยเพียงเพราะมีการฟ้องร้องในศาล ถูกมองว่าเป็นการจำกัดสิทธิของชุมชนในการเข้าถึงความยุติธรรมผ่านช่องทางอื่น ซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของ OECD Guidelines ที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาแบบไม่ใช่ศาล
- **ขาดความโปร่งใสและการติดตามผล:** NCP ไม่ได้ให้ข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับการตัดสินใจยุติกระบวนการ และไม่มี การติดตามผลเพื่อให้มั่นใจว่าชุมชนได้รับการเยียวยา ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในสายตาของผู้ร้องเรียน
- **ประสิทธิภาพต่ำ:** OECD Watch ระบุว่า NCP สหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพต่ำเมื่อเทียบกับ NCPs ในยุโรป เช่น สหราชอาณาจักรหรือเนเธอร์แลนด์ เนื่องจากขาดการตัดสินใจที่ชัดเจนว่าบริษัทละเมิดแนวปฏิบัติหรือไม่ และมัก หลีกเลี่ยงการจัดการข้อร้องเรียนที่มีความซับซ้อน⁶³

โดยสรุปแล้ว การร้องเรียนต่อ NCP สหรัฐอเมริกาในกรณีโครงการน้ำตาลเกาะกงแสดงให้เห็นถึงความพยายามของภาคประชาสังคมในการใช้กลไก OECD เพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบจากบริษัทข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม การที่ ASR ถอนตัวจากการไกล่เกลี่ยและการขาดการติดตามผลจาก NCP ทำให้ชุมชนเกาะกงไม่ได้รับการเยียวยาผ่านกลไกนี้ ข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อ NCP สหรัฐอเมริกาเน้นย้ำถึงจุดอ่อนในด้านอำนาจบังคับ ความโปร่งใส และประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเพื่อให้สามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต การหันไปใช้ช่องทางศาลในสหราชอาณาจักรและการร้องเรียนต่อกสม. ไทยแสดงถึงความจำเป็นในการใช้กลไกหลายช่องทางเพื่อให้เกิดการเยียวยาที่เป็นธรรม

6.5 โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาล จังหวัดไอตอร์เมียนเจย ประเทศกัมพูชา

ข้อมูลพื้นฐานและรายละเอียดโครงการ

โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาล จังหวัดไอตอร์เมียนเจย ครอบคลุมพื้นที่หลายอำเภอในจังหวัดไอตอร์เมียนเจย ทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์ความขัดแย้งและมีความเปราะบางด้านสิทธิในที่ดินสูง ชุมชนจำนวนมากเป็นผู้ที่อพยพกลับมาตั้งถิ่นฐานหลังสงครามกลางเมืองสิ้นสุดลง โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่สัมปทานขนาดใหญ่เพื่อการเพาะปลูกอ้อยในเชิงอุตสาหกรรม และมีแผนจะจัดตั้งโรงงานน้ำตาล (แม้ว่าโรงงานอาจจะไม่ได้ถูกสร้างขึ้นอย่างสมบูรณ์ในทุกพื้นที่สัมปทาน) เพื่อการส่งออกเป็นหลัก

รูปแบบและลักษณะการลงทุน

⁶² <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/koh-kong-sugar-plantation-lawsuits-re-cambodia/>

⁶³ <https://www.hrw.org/news/2010/11/03/us-review-national-contact-point-oecd-guidelines-multinational-enterprises>

- ผู้ได้รับสัมปทานหลัก:
 - บริษัท มิตรผล จำกัด (Mitr Phol Group): กลุ่มบริษัทผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของประเทศไทย และเป็นหนึ่งในผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ของโลก มิตรผลได้รับสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ (Economic Land Concessions - ELCs) หลายแปลงผ่านบริษัทย่อยที่จดทะเบียนในกัมพูชา ได้แก่ Angkor Sugar Co. Ltd., Tonle Sugar Cane Co. Ltd., และ Cane and Sugar Valley Co. Ltd.
- ขนาดพื้นที่สัมปทาน: กลุ่มบริษัทมิตรผลได้รับสัมปทานที่ดินรวมกันประมาณ 19,000 - 20,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 118,750 - 125,000 ไร่) ในจังหวัดอุดรธานี
- ระยะเวลาสัมปทาน: โดยทั่วไปสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชามีระยะเวลายาวนาน เช่น 70 ปี
- เป็นการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ (FDI) ในภาคเกษตรอุตสาหกรรมของกัมพูชา โดยรัฐบาลกัมพูชาในขณะนั้นมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนผ่านการให้สัมปทานที่ดินขนาดใหญ่ (ELCs) แก่บริษัทเอกชนทั้งในและต่างประเทศ
- การลงทุนของมิตรผลดำเนินการผ่านบริษัทย่อยที่จัดตั้งขึ้นในกัมพูชา เพื่อดำเนินการตามเงื่อนไขของสัมปทาน
- ผลผลิตน้ำตาลจากโครงการนี้มีเป้าหมายหลักเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปยังตลาดยุโรป ซึ่งในขณะนั้น กัมพูชาได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าภายใต้โครงการ "Everything But Arms" (EBA) ของสหภาพยุโรป ทำให้สามารถส่งออกสินค้า (รวมถึงน้ำตาล) ไปยัง EU ได้โดยปลอดภาษีและโควตา

ปัญหาและผลกระทบ

โครงการสัมปทานของมิตรผลในจังหวัดอุดรธานี ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบร้ายแรงต่อชุมชนท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ซึ่งได้รับการบันทึกและรายงานโดยองค์กรสิทธิมนุษยชนและภาคประชาสังคมหลายแห่ง:

- **การละเมิดสิทธิในที่ดินและการบังคับไล่รื้อ (Forced Evictions and Land Grabbing):**
 - ชาวบ้านหลายพันครอบครัวในหลายร้อยหมู่บ้านถูกบังคับให้ออกจากที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และที่ดินตามประเพณีที่พวกเขาถือครองและใช้ประโยชน์มานาน โดยไม่ได้รับการปรึกษาหารืออย่างแท้จริง ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลโครงการอย่างเพียงพอ และไม่ได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรมและเหมาะสม
 - มีการใช้กำลัง การข่มขู่ การเผาทำลายบ้านเรือนและพืชผล (เช่น นาข้าว สวนผลไม้) และการไถกลบที่ดินของชาวบ้าน เพื่อเคลียร์พื้นที่สำหรับปลูกอ้อย
 - เอกสารสิทธิในที่ดินของชาวบ้านจำนวนมากไม่ได้รับการยอมรับ หรือกระบวนการพิสูจน์สิทธิเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่เป็นธรรม
- **ผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความมั่นคงทางอาหาร และความยากจน (Impacts on Livelihoods, Food Security, and Poverty):**
 - การสูญเสียที่ดินทำกินส่งผลให้ชาวบ้านสูญเสียแหล่งรายได้หลักและความสามารถในการผลิตอาหารเลี้ยงชีพ ทำให้หลายครอบครัวต้องเผชิญกับความอดอยาก ความไม่มั่นคงทางอาหาร และภาวะหนี้สินที่เพิ่มสูงขึ้น
 - การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าชุมชน แหล่งน้ำ และพื้นที่เก็บหาของป่า ถูกจำกัดหรือทำลายลง

- หลายครอบครัวต้องย้ายไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่รัฐจัดสรรให้ ซึ่งมักเป็นที่ดินที่ไม่มีคุณภาพ ขาดโครงสร้างพื้นฐาน และไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร
- **การใช้แรงงานเด็ก (Child Labour):**
 - มีรายงานและการสืบสวนที่น่าเชื่อถือจากองค์กรภาคประชาสังคม (เช่น ActionAid, LICADHO) ที่พบหลักฐานการใช้แรงงานเด็กในไร่อ้อยของบริษัทผู้รับสัมปทานและผู้รับเหมาช่วง เด็กๆ ต้องทำงานหนักเป็นเวลานานในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย และได้รับค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐาน
- **ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impacts):**
 - การแผ้วถางพื้นที่ป่าไม้ขนาดใหญ่เพื่อเตรียมพื้นที่ปลูกอ้อย ส่งผลให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และการเสื่อมโทรมของดิน
 - ข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้สารเคมีทางการเกษตรในปริมาณมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนงานและชุมชนโดยรอบ รวมถึงปนเปื้อนแหล่งน้ำ
- **การคุกคามและการใช้ความรุนแรง (Harassment and Violence):**
 - ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน และนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ออกมาคัดค้านโครงการหรือเรียกร้องสิทธิของตน มักเผชิญกับการคุกคาม การข่มขู่ การฟ้องร้องดำเนินคดี และในบางกรณีมีการใช้ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบริษัท
- **การขาดการเยียวยาที่เป็นธรรม (Lack of Adequate Remedy):**
 - แม้จะมีความพยายามในการเรียกร้องค่าชดเชยและการเยียวยา แต่กระบวนการเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ชุมชนจำนวนมากยังคงไม่ได้รับความเป็นธรรม

สถานะปัจจุบันของโครงการ

สถานการณ์ของโครงการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญหลังจากเผชิญแรงกดดันอย่างหนักจากภาคประชาสังคมทั้งในระดับชาติและนานาชาติ รวมถึงผู้ซื้อรายใหญ่:

- **Tate & Lyle ยุติการซื้อน้ำตาล:** ในปี 2556 Tate & Lyle PLC (ซึ่งต่อมาส่วนธุรกิจน้ำตาลในยุโรปขายให้ ASR Group) ประกาศว่าจะไม่ต่อสัญญาการจัดซื้อน้ำตาลจากมิตรผลที่มาจากประเทศกัมพูชา หลังจากการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ NCP สหราชอาณาจักร และแรงกดดันจากแคมเปญน้ำตาลสะอาด "Clean Sugar"
- **Coca-Cola ดำเนินการตรวจสอบ:** บริษัท Coca-Cola ซึ่งเป็นผู้ซื้อน้ำตาลรายใหญ่จากมิตรผล ได้ดำเนินการตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานของตนในกัมพูชา และเรียกร้องให้มิตรผลแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- **มิตรผลถอนการลงทุนและคืนที่ดินสัมปทาน:** ในช่วงปี 2557-2558 บริษัทมิตรผลได้ประกาศถอนการลงทุนออกจากโครงการสัมปทานอ้อยทั้งหมดในประเทศกัมพูชา และส่งคืนที่ดินสัมปทานทั้งหมด (ประมาณ 19,000 เฮกตาร์) ให้กับรัฐบาลกัมพูชา การตัดสินใจนี้เป็นผลมาจากแรงกดดันจากหลายฝ่าย รวมถึงความเสียงด้านชื่อเสียงและการสูญเสียลูกค้ารายใหญ่
- **กระบวนการเยียวยาและการคืนที่ดินให้ชุมชน:**

- แม้ว่ามิตรผลจะคืนที่ดินสัมปทานให้กับรัฐบาลกัมพูชาแล้ว แต่กระบวนการจัดสรรที่ดินคืนให้กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นไปอย่างล่าช้าและมีความซับซ้อน ชุมชนจำนวนมากยังคงไม่ได้รับที่ดินคืนอย่างครบถ้วนและเป็นธรรม
- มีการจัดตั้งคณะทำงานหลายฝ่ายเพื่อแก้ไขปัญหา แต่การดำเนินการยังคงเผชิญกับความท้าทาย
- องค์กรภาคประชาสังคมยังคงติดตามและผลักดันให้เกิดการเยียวยาที่แท้จริงและยั่งยืนสำหรับทุกครอบครัวที่ได้รับผลกระทบ

ความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเปิดโปงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนและสร้างความตระหนักในระดับสากล ทั้งยังผลักดันให้เกิดความรับผิดชอบและการแก้ไขปัญหาในหลายระดับ:

- **ระดับชุมชน:** ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบได้รวมตัวกันประท้วง ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานรัฐ และพยายามต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดินของตน แม้จะเผชิญกับความเสี่ยงและการคุกคาม
- **องค์กรภาคประชาสังคมในกัมพูชา:**
 - **Equitable Cambodia (EC):** มีบทบาทนำในการทำงานวิจัย จัดทำเอกสารหลักฐานการละเมิดสิทธิ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ชุมชน และเป็นผู้ประสานงานหลักในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อกลไก NCPs และกลไกอื่นๆ
 - **ADHOC (Cambodian Human Rights and Development Association) และ LICADHO (Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights):** เป็นองค์กรสำคัญที่ติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ชาวบ้าน และเผยแพร่รายงานการละเมิดสิทธิ รวมถึงประเด็นแรงงานเด็ก
- **องค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ:**
 - **ActionAid:** เป็นองค์กรหลักในการรณรงค์ "Clean Sugar Campaign" ซึ่งมุ่งเป้าไปที่บริษัทผู้ซื้อน้ำตาลรายใหญ่ เช่น Tate & Lyle และ Coca-Cola เพื่อให้แสดงความรับผิดชอบต่อปัญหาในห่วงโซ่อุปทาน และเป็นผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนหลักต่อ NCP สหราชอาณาจักร กรณี Tate & Lyle
 - **Inclusive Development International (IDI):** ทำงานวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบจากการลงทุนสนับสนุนการใช้กลไกการร้องเรียนระหว่างประเทศ และรณรงค์กดดันบริษัทและสถาบันการเงิน
 - **Amnesty International และ Human Rights Watch:** ได้เผยแพร่รายงานและแถลงการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิในที่ดินและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกัมพูชา ซึ่งรวมถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับสัมปทาน อ้อย
- **การใช้กลไกการร้องเรียน:**
 - การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ **NCP สหราชอาณาจักร** กรณีบริษัท Tate & Lyle PLC (โดย ActionAid และชุมชน) ซึ่งนำไปสู่การที่ Tate & Lyle ยุติการซื้อน้ำตาลจากมิตรผลในกัมพูชา

- การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ของประเทศไทย กรณีบริษัทมิตรผล ซึ่ง กสม. ได้มีรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะให้มิตรผลดำเนินการเยียวยา
- การรณรงค์กดดันผู้ลงทุนและผู้ซื้อขายอื่นๆ
- **การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ:** องค์กรภาคประชาสังคมในกัมพูชา ไทย และระดับสากล ได้ร่วมมือกันในการรณรงค์ แลกเปลี่ยนข้อมูล และสนับสนุนซึ่งกันและกัน

กรณีสัมปทานที่ดินในจังหวัดโอดอร์เมียนเจยเป็นอุทธรณ์ที่สำคัญถึงผลกระทบร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนขนาดใหญ่ที่ไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม และยังแสดงให้เห็นถึงพลังของภาคประชาสังคมในการตรวจสอบและผลักดันให้เกิดความรับผิดชอบ แม้ว่าการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมและการเยียวยาที่แท้จริงสำหรับชุมชนยังคงเป็นความท้าทายที่ต้องดำเนินต่อไป

การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลังจากที่ชาวบ้านหลายร้อยครอบครัวในจังหวัดโอดอร์เมียนเจยต้องเผชิญกับการถูกบังคับไล่รื้อที่ดินอย่างรุนแรงในช่วงปี 2551-2552 และเมื่อการเรียกร้องความยุติธรรมภายในประเทศกัมพูชาเผชิญกับทางตัน ภาคประชาสังคมจึงได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์ครั้งสำคัญ

ด้วยความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมในกัมพูชา (นำโดย Equitable Cambodia) และองค์กรระหว่างประเทศ (เช่น Inclusive Development International) พวกเขาได้มองหาที่ต้นทางของปัญหา นั่นคือ **ประเทศไทย** ซึ่งเป็นที่ตั้งของ **บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด** บริษัทแม่ของผู้ได้รับสัมปทาน

การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ถือเป็นการใช้กลไกของประเทศไทยในการตรวจสอบบริษัทสัญชาติไทยเอง โดยอาศัยหลักการความรับผิดชอบของบริษัทแม่ (Parent Company Liability) และภาระหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินธุรกิจของบริษัทตนเอง แม้จะอยู่นอกอาณาเขตก็ตาม (Extraterritorial Obligations)

ในเดือนพฤษภาคม 2556 ภาคประชาสังคมไทย กัมพูชา พร้อมด้วยตัวแทนชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ โดยการสนับสนุนของภาคประชาสังคม จึงได้ยื่นคำร้องอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ของไทย เพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำของบริษัทมิตรผลที่เข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในประเทศกัมพูชา การยื่นเรื่องครั้งนี้ถือเป็นการเปิดศักราชใหม่ของการใช้กลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพื่อจัดการกับผลกระทบข้ามพรมแดน

สรุปผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะของ กสม.

กสม. ได้ใช้เวลากว่า 2 ปีในการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างละเอียด ซึ่งรวมถึงการลงพื้นที่ การสัมภาษณ์ผู้ได้รับผลกระทบ และการขอข้อมูลจากบริษัทมิตรผลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในที่สุด วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2558 กสม. ได้ออกรายงานการตรวจสอบออกมา ซึ่งมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่สำคัญและทรงพลัง ดังนี้:

ผลการตรวจสอบ ของ กสม. พบว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เกิดขึ้นจริงในพื้นที่สัมปทานของบริษัทย่อยของมิตรผลในจังหวัดอุดรมีชัย ทั้งการบังคับไล่รื้อ การทำลายทรัพย์สินและพืชผล และการทำให้ชาวบ้านสูญเสียที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ กสม. ยังวินิจฉัยอย่างชัดเจนว่า บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ในฐานะบริษัทแม่ มีส่วนต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น จากการกระทำของบริษัทที่ตนเข้าไปลงทุน แม้จะอ้างว่าเป็นการดำเนินงานของบริษัทย่อยก็ตาม และพบว่าบริษัทล้มเหลวในการดำเนินการธุรกิจที่ขัดต่อหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNGPs)

ข้อเสนอแนะของ กสม. แบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือข้อเสนอต่อบริษัทมิตรผล กสม. เรียกร้องให้บริษัท ดำเนินการแก้ไข และชดใช้เยียวยาความเสียหาย ที่เกิดขึ้นกับประชาชนชาวกัมพูชาอย่างเร่งด่วนและเป็นธรรม และส่วนที่สองคือข้อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานรัฐไทยที่เกี่ยวข้อง กสม. เรียกร้องให้รัฐบาลไทย จัดตั้งกลไกและกำหนดมาตรการกำกับดูแลการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทย เพื่อให้แน่ใจว่าการลงทุนนั้นเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในการนำกรณีมิตรผล-กัมพูชาเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของ กสม. ไทย นับเป็น ยุทธศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง แม้ว่าการเยียวยาที่แท้จริงจะยังต้องผ่านกระบวนการที่ยาวนานในชั้นศาล แต่ รายงานของ กสม. ได้ทำหน้าที่เป็น "ก้าวแรกที่มั่นคง" ในการวางรากฐานทางข้อเท็จจริงและหลักการความรับผิดชอบ ซึ่งส่งผล สะท้อนต่อไปยังการต่อสู้ในเวทีอื่นๆ และได้ยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อบริษัทไทยในการลงทุนข้ามพรมแดนไป อย่างสิ้นเชิง

กระบวนการต่อสู้คดีทางกฎหมาย

การต่อสู้ทางกฎหมายระหว่างชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่โครงการกับบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด มหาชน ยักษ์ใหญ่ แห่งอุตสาหกรรมน้ำตาลของไทย มิใช่เป็นเพียงคดีพิพาทเรื่องที่ดินธรรมดาค่า แต่คือหมุดหมายสำคัญทางประวัติศาสตร์ กระบวนการยุติธรรมของไทยและภูมิภาค ที่ท้าทายเส้นแบ่งพรมแดนของรัฐชาติและตั้งคำถามถึงความรับผิดชอบต่อบริษัทข้ามชาติที่ทรงอิทธิพล เป็นเรื่องราวการเดินทางอันยาวนานเพื่อทวงคืนความยุติธรรมจากชุมชนที่ถูกทำให้ไร้เสียงสู่ห้อง พิจารณาคดีของศาลไทย

เรื่องราวเริ่มต้นขึ้นในช่วงปี 2551-2552 เมื่อบริษัทย่อยของกลุ่มมิตรผลในประเทศกัมพูชาได้รับสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ (Economic Land Concession - ELC) ขนาดเกือบ 20,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 125,000 ไร่) ในจังหวัดโอดอร์เมียนเจย ทาง ตะวันตกเฉียงเหนือของกัมพูชา เพื่อพัฒนาเป็นไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่ ชาวบ้านกว่า 700 ครอบครัวในหลาย หมู่บ้านต้องเผชิญกับการถูกบังคับขับไล่ออกจากที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่พวกเขาครอบครองมานานหลายชั่วอายุคน

รายงานจากองค์กรสิทธิมนุษยชนหลายแห่งได้บันทึกภาพความรุนแรงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้กำลังข่มขู่ การเผาทำลาย บ้านเรือนและพืชผลทางการเกษตร การยึดที่ดินโดยปราศจากการปรึกษาหารืออย่างมีความหมาย และการจ่ายค่าชดเชยที่ไม่ เป็นธรรม การกระทำเหล่านี้ได้ทำลายวิถีชีวิตและความมั่นคงทางอาหารของชุมชนลงอย่างสิ้นเชิง หลายครอบครัวต้องไร้ที่อยู่ สูญเสียแหล่งรายได้ และตกอยู่ในภาวะยากจน

หลังจากความพยายามเรียกร้องความเป็นธรรมภายในประเทศกัมพูชาไม่เป็นผล และแรงกดดันผ่านกลไกต่างๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย ยังไม่นำไปสู่การเยียวยาที่เป็นรูปธรรม แม้ว่าจะมีข้อเสนอแนะนโยบายให้มิตร ผลต้องร่วมรับผิดชอบ ในปี 2561 ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ นำโดยฮอย โม และสมิน เทต พร้อมการสนับสนุนจากภาค ประชาสังคมและทนายความจึงตัดสินใจเดินทางข้ามพรมแดนมายื่นฟ้อง **บริษัทแม่** คือ บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ต่อศาล แพ่งกรุงเทพใต้ ในประเทศไทย

การฟ้องคดีครั้งนี้เป็นการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีโจทก์จากต่างประเทศฟ้องร้องบริษัทไทยต่อศาล ไทยในคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร

ประเด็นสำคัญการต่อสู้ของคดีนี้คือการพิสูจน์หลักการ**ความรับผิดชอบต่อบริษัทแม่ (Parent Company Liability)** โดย ฝ่ายโจทก์โต้แย้งว่า บริษัทมิตรผลในฐานะบริษัทแม่ มีอำนาจควบคุมและได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินงานของบริษัทย่อย ในกัมพูชา จึงต้องร่วมรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น แม้ว่าเหตุจะเป็นอีกประเทศหนึ่งก็ตาม ข้อเรียกร้อง หลักคือการชดเชยค่าเสียหายต่อทรัพย์สินที่ถูกทำลาย การสูญเสียโอกาสในการทำมาหากิน และความเสียหายทางจิตใจ

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้เต็มไปด้วยอุปสรรคทางกฎหมาย ฝ่ายจำเลยได้ต่อสู้ในหลายประเด็น เช่น ศาลไทยไม่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีที่เกิดนอกราชอาณาจักร การฟ้องคดีขาดอายุความ และที่สำคัญคือการพยายามคัดค้านไม่ให้ศาลรับพิจารณาคดีนี้เป็นคดีแบบกลุ่ม

จุดเปลี่ยนครั้งสำคัญเกิดขึ้นในวันที่ 31 กรกฎาคม 2563 เมื่อศาลอุทธรณ์มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลชั้นต้น และ **มีคำสั่งให้รับพิจารณาคดีนี้เป็นคดีแบบกลุ่ม** คำสั่งนี้มีความหมายอย่างยิ่งยวด เพราะเป็นการเปิดประตูให้ชาวบ้านอีกกว่า 700 ครอบครัวสามารถเข้าร่วมในการฟ้องร้องได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ และเป็นการยืนยันหลักการว่า "พรมแดนของรัฐต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม" คำตัดสินนี้ได้รับการยกย่องจากองค์กรสิทธิมนุษยชนทั่วโลกว่าเป็นก้าวสำคัญของกระบวนการยุติธรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หลังจากการต่อสู้ทางกฎหมายอันยาวนาน และการเผชิญกับอุปสรรคในการรวบรวมพยานหลักฐานจากต่างประเทศหลายครั้ง ในที่สุด คดีก็ได้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นศาลช่วงปลายปี 2567 ถึงต้นปี 2568 และนำไปสู่บทสรุปที่ไม่คาดคิด

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2568 ทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ โดยมีรายงานว่าบริษัทมิตรผลตกลงที่จะให้การสนับสนุนและบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือและฟื้นฟูชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ข้อตกลงดังกล่าวนำไปสู่การที่ฝ่ายโจทก์ได้ยื่นคำร้องขอถอนฟ้องคดีแบบกลุ่ม ต่อศาลในช่วงต้นปี 2568 เป็นการปิดฉากมหากาพย์การต่อสู้ในศาลที่ดำเนินมาเกือบ 7 ปี

แม้คดีจะสิ้นสุดลงด้วยการถอนฟ้องและไม่ได้มีคำพิพากษาชี้ขาดถึงที่สุดว่าฝ่ายใดถูกหรือผิด แต่การเดินทางของคดีนี้ได้สร้างแรงสั่นสะเทือนและทิ้งมรดกที่สำคัญไว้เบื้องหลัง ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า แม้จะเป็นเพียงชาวบ้านตัวเล็กๆ แต่ด้วยความกล้าหาญ การสนับสนุนจากภาคประชาสังคมข้ามพรมแดน ทนายความด้านสิทธิมนุษยชน และกลไกทางกฎหมายที่เอื้ออำนวย ก็สามารถท้าทายอำนาจของบรรษัทยักษ์ใหญ่ข้ามชาติได้

คดีนี้ได้กลายเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญว่า **"การลงทุนในต่างประเทศต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบ"** บริษัทแม่ไม่สามารถปฏิเสธความเกี่ยวข้องกับการกระทำของบริษัทย่อยได้อีกต่อไป และที่สำคัญที่สุด มันได้เปิดเส้นทางแห่งความหวังให้กับชุมชนอื่นๆ ทั่วทั้งภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากการลงทุนข้ามพรมแดน ให้กล้าที่จะลุกขึ้นมาทวงถามความยุติธรรม แม้จะต้องข้ามน้ำข้ามทะเลมายืนอยู่หน้าศาลในประเทศของนักลงทุนก็ตาม

การร้องเรียนต่อ NCP ที่เกี่ยวข้อง

บริบทและความเกี่ยวข้อง

กรณีนี้เกิดขึ้นในจังหวัดไอเดอร์เมียนเจย ประเทศกัมพูชา เมื่อครอบครัวเกษตรกรกว่า 700 ครอบครัวถูกขับไล่ด้วยความรุนแรงระหว่างปี 2551-2552 เพื่อเปิดทางให้บริษัทย่อยในกลุ่มบริษัทมิตรผล ซึ่งเป็นยักษ์ใหญ่น้ำตาลของไทย ดำเนินการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลภายใต้สัมปทานที่ดินจากรัฐบาลกัมพูชา การยึดที่ดินนี้ส่งผลให้ชุมชนสูญเสียที่ดินทำกิน บ้านเรือน และวิถีชีวิต โดยมีรายงานการเผาบ้านและการจับกุมผู้ต่อต้าน การกระทำดังกล่าวเชื่อมโยงกับการส่งเสริมการค้ากับสหภาพยุโรป (EU) ผ่านนโยบาย "Everything but Arms" (EBA) ซึ่งสนับสนุนการส่งออกน้ำตาลจากกัมพูชา แต่กลับนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน การร้องเรียนต่อ National Contact Point (NCP) ของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ OECD สำหรับวิสาหกิจข้ามชาติ (OECD Guidelines) มีความเกี่ยวข้องเนื่องจาก Bonsucro หน่วยงานรับรองความยั่งยืนของอุตสาหกรรมน้ำตาล ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ในสหราชอาณาจักร ถูกกล่าวหาว่าล้มเหลวในการควบคุมบริษัทน้ำตาลมิตรผล ที่เป็นสมาชิก

ข้อร้องเรียน

ข้อร้องเรียนยื่นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2562 โดยตัวแทนครอบครัวที่ถูกขับไล่ ร่วมกับองค์กร Inclusive Development International, Equitable Cambodia และ Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO) กล่าวหาว่า Bonsucro ละเมิดแนวปฏิบัติ OECD โดยไม่ดำเนินการตรวจสอบหรือใช้แรงกดดันต่อมิตรผล หลังจากบริษัทนี้ยึดที่ดินและทิ้งชุมชนให้ยากจน โดยเฉพาะการรับกลุ่มบริษัทมิตรผลกลับเป็นสมาชิกในปี 2558 โดยไม่มีการแก้ไขปัญหาเดิมที่ร้องเรียนตั้งแต่ปี 2554 นอกจากนี้ ยังระบุว่า Bonsucro ขาดนโยบายสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนและกลไกร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไทยจะยืนยันว่ามิตรผลมีความรับผิดชอบ แต่บริษัทปฏิเสธการชดเชย⁶⁴

การดำเนินการและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน

หลังรับเรื่อง NCP สหราชอาณาจักรได้ประเมินเบื้องต้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2562 และยอมรับคำร้องให้พิจารณาต่อกระบวนการนี้เน้นการตรวจสอบว่า Bonsucro ซึ่งเป็นองค์กรข้ามชาติ ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ OECD หรือไม่ โดยเฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ทางธุรกิจ NCP เสนอการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่ขัดแย้ง แต่จำกัดขอบเขตการพิจารณาเฉพาะการกระทำของ Bonsucro ไม่รวมถึงกลุ่มบริษัทมิตรผลโดยตรง เนื่องจากอยู่นอกอำนาจของ NCP

ผลลัพธ์

แถลงการณ์ขั้นสุดท้ายจาก NCP เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2565 พบว่า Bonsucro ไม่ได้ก่อหรือมีส่วนในการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่ล้มเหลวในการตรวจสอบอย่างเพียงพอเมื่อรับกลุ่มบริษัทมิตรผลกลับเป็นสมาชิกในปี 2558 และไม่ใช้แรงกดดันเพื่อแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้น NCP ชี้ว่า Bonsucro มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับมิตรผล และควรใช้ประโยชน์จากจุดนี้เพื่อเยียวยาชุมชน อย่างไรก็ตาม NCP ไม่สามารถลงโทษการกระทำก่อนปี 2554 ตามแนวปฏิบัติ OECD ที่ปรับปรุงใหม่

การติดตามผล

หลังคำตัดสิน Bonsucro ได้ปรับปรุงกลไกร้องเรียนและนโยบายภายในให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติ OECD รวมถึงเผยแพร่มาตรฐานการผลิตใหม่ในปี 2565 อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการรายงานผลการเยียวยาชัดเจนจากกลุ่มบริษัทมิตรผล หรือ Bonsucro ต่อชุมชนที่ได้รับผลกระทบ การดำเนินคดีในศาลไทยโดยผู้ร้องเรียนก็ยังคงดำเนินต่อไป โดยมีการไกล่เกลี่ยตามคำสั่งศาลเมื่อปี 2561

การตอบสนองของภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคม โดยเฉพาะองค์กรอย่าง Inclusive Development International, Equitable Cambodia และ LICADHO มีบทบาทสำคัญในการผลักดันคำร้อง ตั้งแต่การยื่นเรื่องต่อ Bonsucro, NCP และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไทย รวมถึงการรณรงค์ให้บริษัทยักษ์ใหญ่ เช่น Coca-Cola และ Nestlé ใช้แรงกดดันต่อมิตรผล การเคลื่อนไหวนี้สะท้อนความพยายามในการเรียกร้องความรับผิดชอบจากองค์กรรับรองความยั่งยืนและสร้างความตระหนักถึงผลกระทบจากสัมปทานที่ดิน

ข้อวิพากษ์วิจารณ์หรือจุดอ่อนของ NCP

NCP ถูกวิจารณ์ว่ามีขอบเขตอำนาจจำกัด เนื่องจากไม่สามารถลงโทษการกระทำของมิตรผลโดยตรง และการพิจารณาจำกัดเฉพาะ Bonsucro ทำให้ผลลัพธ์ขาดพลังบังคับใช้ นอกจากนี้ การยอมรับคำร้องช้ากว่า 6 เดือน และการตัดสินที่เน้นการแนะนำมากกว่าการลงโทษ อาจสะท้อนถึงความอ่อนแอในการบังคับใช้แนวปฏิบัติ OECD ต่อองค์กรข้ามชาติ การพึ่งพาการไกล่เกลี่ยโดยสมัครใจยังถูกมองว่าไม่เพียงพอต่อการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

⁶⁴ <https://www.oecdwatch.org/complaint/idi-ec-and-licadho-v-bonsucro/>

บทที่ 7: บทสรุปและการประเมินประสิทธิภาพของกลไก National Contact Points (NCPs) จากมุมมองภาคประชาสังคม

บทนี้นำเสนอการสังเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของกลไก National Contact Points (NCPs) ภายใต้ OECD Guidelines for Multinational Enterprises โดยอาศัยบทเรียนจากกรณีศึกษาการลงทุนข้ามพรมแดนจำนวน 5 กรณี ได้แก่ โครงการเขื่อนไซยะบุรี โครงการเขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อย โครงการก๊าซยาดานา และโครงการสัมปทานอ้อยในจังหวัดเกาะกง และโอดอร์เมียนเจย ประเทศกัมพูชา การวิเคราะห์ในบทนี้มุ่งเน้นการประเมินผลลัพธ์เชิงรูปธรรมของกระบวนการ NCP ทั้งในด้านการเข้าถึงความยุติธรรม การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และความสามารถของกลไกในการจัดการปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการลงทุนข้ามพรมแดนในบริบทของอำนาจที่ไม่สมดุล

7.1 โครงการเขื่อนไซยะบุรี (ประเทศลาว)

กรณีโครงการเขื่อนไซยะบุรีสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกลไก NCP อย่างเด่นชัด แม้การร้องเรียนต่อ NCP ฟินแลนด์และออสเตรเลียจะเปิดพื้นที่ให้มีการตรวจสอบบทบาทของบริษัทที่ปรึกษาและบริษัทในห่วงโซ่การลงทุน แต่กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถนำไปสู่การทบทวนความชอบธรรมของโครงการ หรือการป้องกันและเยียวยาผลกระทบต่อชุมชนลุ่มน้ำโขงได้อย่างแท้จริง

ภาคประชาสังคมเห็นว่า NCP ฟินแลนด์ขาดความเป็นอิสระจากรัฐและภาคธุรกิจ และมีท่าทีที่ตีความบทบาทของบริษัทอย่างจำกัด ส่งผลให้ข้อร้องเรียนถูกจัดการในเชิงเทคนิคมากกว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ขณะที่ NCP ออสเตรเลีย แม้จะมีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมมากกว่าในเชิงกระบวนการ แต่ก็ยังไม่สามารถนำไปสู่การเยียวยาที่มีความหมายต่อผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของโครงการพัฒนาเขื่อนขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขงได้ กล่าวคือ กลไก NCP ในกรณีเขื่อนไซยะบุรีถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดแรงกดดันด้านชื่อเสียงให้บริษัทมากกว่าการเป็นกลไกการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ

7.2 โครงการเขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อย (ประเทศลาว)

กรณีเขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อยเป็นตัวอย่งที่สะท้อนข้อจำกัดของกลไก NCP อย่างรุนแรงในบริบทของภัยพิบัติจากโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ แม้ NCP เกาหลีใต้จะรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน OECD Guidelines แต่กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองต่อความเร่งด่วนและความร้ายแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ได้

จากมุมมองของภาคประชาสังคม NCP เกาหลีใต้ขาดทั้งอำนาจบังคับ ความเป็นอิสระ และกลไกการเยียวยาที่ยืดหยุ่นเสียหายนเป็นศูนย์กลาง ส่งผลให้การร้องเรียนไม่สามารถนำไปสู่การชดเชยความเสียหาย การฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ได้รับผลกระทบ หรือการกำหนดความรับผิดชอบของบริษัทผู้ลงทุนได้อย่างเป็นรูปธรรม กรณีนี้จึงสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของ NCP ในประเทศที่รัฐมีผลประโยชน์ร่วมกับภาคธุรกิจอย่างใกล้ชิด

7.3 โครงการก๊าซยาดานา (ประเทศเมียนมา)

กรณีโครงการก๊าซยาดานาเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนทั้งศักยภาพและข้อจำกัดของกลไก NCP ในบริบทความขัดแย้งและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะหลังการรัฐประหารในประเทศเมียนมา การร้องเรียนต่อ NCP แคนาดาและสหราชอาณาจักรช่วยสร้างแรงกดดันเชิงนโยบายและเชิงชื่อเสียงต่อบริษัทที่เกี่ยวข้อง และทำให้ประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับในระดับสากลมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม กลไก NCP ไม่สามารถบังคับให้บริษัทถอนการลงทุนหรือยุติความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐทหารได้ ผลลัพธ์ของกระบวนการส่วนใหญ่จบลงที่การออกแถลงการณ์หรือคำแนะนำโดยไม่มีแผนปฏิบัติการที่มีผลผูกพัน ส่งผลให้การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบยังคงอยู่ในระดับเชิงนามธรรม กรณีนี้จึงสะท้อนบทบาทของ NCP ในฐานะกลไกเชิงศีลธรรมและการสื่อสารเชิงนโยบาย มากกว่ากลไกการเข้าถึงความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ

7.4 โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาล จังหวัดเกาะกง (ประเทศกัมพูชา)

ในสายตาของภาคประชาสังคม กรณีโครงการน้ำตาลในจังหวัดเกาะกงเป็นตัวอย่างของความล้มเหลวของกลไก NCP อย่างชัดเจน แม้การร้องเรียนต่อ NCP สหรัฐอเมริกาจะสามารถชี้ให้เห็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบในห่วงโซ่อุปทานของบริษัทข้ามชาติ แต่กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถรักษาการมีส่วนร่วมของบริษัทผู้ถูกร้องไว้ได้จนสิ้นสุดกระบวนการ

การถอนตัวของบริษัทจากกระบวนการไกล่เกลี่ยและการขาดกลไกติดตามผลที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การร้องเรียนไม่ก่อให้เกิดการเยียวยาใด ๆ ต่อชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ ภาคประชาสังคมจึงมองว่า NCP สหรัฐอเมริกามีข้อจำกัดอย่างมากในด้านอำนาจบังคับ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย

7.5 โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาล จังหวัดโอดอร์เมียนเจย (ประเทศกัมพูชา)

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีอื่น ๆ NCP สหราชอาณาจักรเป็นหนึ่งในกลไกที่มีประสิทธิภาพสูงในเชิงกระบวนการ กรณีโครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาล จังหวัดโอดอร์เมียนเจยนำไปสู่แรงกดดันเชิงระบบต่อบริษัทผู้ซื้อ ผู้รับรองมาตรฐาน และผู้มีส่วนได้เสียในห่วงโซ่อุปทาน จนเกิดการถอนการลงทุนและการคืนที่ดินสัมปทานในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม แม้จะเกิดผลลัพธ์เชิงโครงสร้างบางประการ แต่การเยียวยาต่อชุมชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงยังคงไม่สมบูรณ์ และต้องอาศัยแรงกดดันจากกลไกอื่นควบคู่กัน ภาคประชาสังคมจึงเห็นว่าแม้ NCP สหราชอาณาจักรจะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของกลไกนี้ แต่ยังคงจำเป็นต้องพัฒนาแนวทางการเยียวยาที่ให้ความสำคัญกับผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น

สรุปภาพรวมและข้อค้นพบเชิงวิเคราะห์

จากทั้ง 5 กรณีศึกษา ภาคประชาสังคมเห็นว่ากลไก NCP ยังมีข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญในการทำหน้าที่เป็นกลไกการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากการลงทุนข้ามพรมแดน ปัญหาสำคัญประกอบด้วย การขาดอำนาจบังคับ ความไม่เป็นอิสระจากรัฐและภาครัฐกิจ การที่ต้องพึ่งพาความสมัครใจของบริษัท และการขาดกลไกการเยียวยาที่มีผลผูกพัน

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ NCP มีความโปร่งใส เปิดรับแรงกดดันจากสาธารณะ และมีกระบวนการติดตามผลที่ชัดเจน แสดงให้เห็นว่ากลไกนี้ยังมีศักยภาพในการสร้างแรงกดดันเชิงนโยบายและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระดับหนึ่ง บทเรียนจากกรณีศึกษาทั้งห้าจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาและออกแบบกลไก NCP ในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงที่ไทยอยู่ระหว่างกระบวนการสมัครเข้าเป็นสมาชิก OECD ซึ่งจะถูกนำไปสู่การอภิปรายและข้อเสนอเชิงนโยบายในบทถัดไป

