



๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจ
ทวาย ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)
เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๕๔ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๔ รับทราบรายงานผลการพิจารณาคำร้องที่มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึก และเขตเศรษฐกิจทวาย ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) และมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอของกสม. และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศขอเรียน ดังนี้

๑. ภูมิหลัง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้พิจารณาคำร้องประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเดินทางลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อเท็จจริง และได้พบว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนเมียนมา ทั้งนี้ ถือได้ว่ารัฐบาลไทยเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการโดยตรง เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาและรัฐบาลไทยมีข้อตกลงและสนับสนุนการดำเนินโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย ในขณะที่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของภาคเอกชนไทยยังไม่ได้รับการแก้ไข และผลกระทบยังคงมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต กสม. จึงได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อบริษัท อิตาเลียนไทยฯ และคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๑.๑ บริษัท อิตาเลียนไทยฯ สมควรพิจารณาดำเนินการชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการฯ โดยให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการพิจารณาดำเนินการชดเชยเยียวยาของบริษัทฯ ในทุกขั้นตอน จนกระทั่งผู้ได้รับผลกระทบได้รับการชดเชย เยียวยาแล้วเสร็จอย่างเป็นธรรม

๑.๒ คณะรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรจัดตั้งกลไกหรือกำหนดภารกิจการกำกับดูแลการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทย ให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยนำหลักการแห่งสหประชาชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน: การปฏิบัติตามกรอบการคุ้มครอง เศรษฐกิจ เยียวยา (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights : Implementing the Protect, Respect, Remedy Framework (ค.ศ. ๒๐๑๑)) มาเป็นกรอบในการดำเนินการ

๒. หลักการแห่งสหประชาชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน : การปฏิบัติตามกรอบการคุ้มครอง เศรษฐกิจ เยียวยา (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the Protect, Respect, Remedy Framework (ค.ศ. ๒๐๑๑)) ได้รับการรับรองโดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council – HRC) เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ โดยถือเป็นเอกสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่กำหนดความสัมพันธ์ หน้าที่ของรัฐ และความรับผิดชอบของภาคเอกชนในการปกป้องและเคารพสิทธิมนุษยชน บนหลักการว่า (๑) รัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงการที่รัฐควรมีส่วนช่วยเหลือบริษัทเอกชน

/ที่จัดทะเบียน...

ที่จดทะเบียนในประเทศของตนในการดำเนินธุรกิจในประเทศ ให้เคารพต่อสิทธิมนุษยชนด้วย (๒) บริษัทเอกชนมีความรับผิดชอบที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชน (๓) รัฐและเอกชนควรมีหลักประกันให้ผู้เสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าถึงการเยียวยา ทั้งนี้ แม้หลักการดังกล่าวไม่ถือเป็นตราสารระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อรัฐ แต่สหประชาชาติก็ได้จัดตั้งกลไกพิเศษเพื่อติดตามประเด็นธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนและการดำเนินการของรัฐต่าง ๆ

๓. การดำเนินการในประเทศอื่นๆ ประเทศในยุโรป อาทิ สหราชอาณาจักร สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน เนเธอร์แลนด์ ได้พยายามนำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติ โดยมีรูปแบบการดำเนินการ อาทิ การจัดทำ National Action Plan on Good Business การกำหนดให้รายงานประจำปีของเอกชนมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การเผยแพร่ความรู้ การจัดให้มีจุดติดต่อของภาครัฐทั้งในและต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือและแนะนำเอกชนในเรื่องดังกล่าว ประเทศสมาชิก Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ยังได้ใช้ประโยชน์จากจุดติดต่อของ OECD เพื่อรับข้อร้องเรียนและการช่วยเหลือข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับภาครัฐกิจ สำหรับในอาเซียน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาเลเซียได้เสนอแผนปฏิบัติการระดับชาติที่สอดคล้องตามหลักการฯ ให้รัฐบาลพิจารณา ในขณะที่รัฐบาลเมียนมากำลังศึกษาการทำแผนในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน

๔. กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณาข้อเสนอของ กสม. เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ โดยมีผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เข้าร่วม (ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วม) ที่ประชุมมีความเห็นโดยสรุป ดังนี้

๔.๑ การดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะในโครงการการลงทุนขนาดใหญ่ปัจจุบัน ประสบกับความท้าทายที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น การดำเนินโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวายในเมียนมาของบริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) ก็เป็นหนึ่งในกรณีดังกล่าว

๔.๒ สำหรับกรณีโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวาย ร่างขอบเขตงาน (Terms of reference) ของสัญญาหรือข้อตกลงที่จะมีขึ้นในอนาคตสำหรับโครงการทั้งหมดระบุว่า ให้ดำเนินการตามแผนการย้ายคนออกจากพื้นที่และการให้ค่าชดเชยอย่างเป็นระบบมากขึ้นตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ รัฐของประเทศเจ้าบ้าน (เมียนมา) คือผู้ดำเนินการจัดสรรให้เงินชดเชยและสร้างที่อยู่ใหม่ให้กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ โดยมีเอกชนผู้ได้สัมปทานเป็นผู้ที่รับผิดชอบค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามที่ผ่านมารัฐบาลไทย (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ) ก็ได้ดำเนินการโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของชุมชนในพื้นที่ อาทิ การสร้างตึกฉุกเฉินให้กับโรงพยาบาล การสร้างวิทยาลัยเทคนิคทวาย ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา มิได้เกี่ยวข้องกับโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจทวายโดยตรง

๔.๓ ในส่วนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของ กสม. ต่อ ครม. ที่ประชุมสนับสนุนในหลักการให้มีกลไกกำกับดูแลหรือสนับสนุนภาคเอกชนให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยให้สอดคล้องกับหลักการฯ โดยรัฐควรมีหน้าที่ส่งเสริมให้เอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมและเคารพหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนในการลงทุนทั้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและการลงทุนของผู้ลงทุนสัญชาติไทยในต่างประเทศ

๔.๔ ประเทศไทยมีช่องทางที่สามารถผลักดันการปฏิบัติตามหลักการฯ ได้หลายแนวทาง ทั้งนี้ หลายมาตรการซึ่งดำเนินการอยู่ในปัจจุบันก็มีพื้นที่สอดคล้องหรือเสริมหลักการดังกล่าว อาทิ ยุทธศาสตร์การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมของภาครัฐ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๐) ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ การกำหนดให้บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยระบุสาระเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในรายงานประจำปี พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้มีการจัดทำโครงการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ก่อนเริ่มดำเนินการสำหรับอุตสาหกรรมและโครงการบางประเภท อย่างไรก็ตาม ไทยควรผลักดันมาตรการเพิ่มเติม เพื่อให้มีการนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างจริงจังและแพร่หลายมากขึ้น อาทิ

๔.๔.๑ การเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการฯ ผ่านการจัดกิจกรรมฝึกอบรม รวมถึงการจัดแปลเอกสารเผยแพร่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ

๔.๔.๒ การผลักดันให้ภาคเอกชนมีมาตรการที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ โดยตรงและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น โดยควรขยายเพิ่มเติมจากการดำเนินการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้ ปัจจุบันหลายมาตรการของเอกชนเป็นไปโดยความสมัครใจ รัฐบาลจึงควรกำหนดให้เอกชนที่ลงทุนในต่างประเทศดำเนินการเรื่องนี้มากขึ้น โดยเอกชนควรพิจารณาจัดให้มีกลไกปรึกษาหารือและรับข้อร้องเรียนจากชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบ มีการศึกษาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของโครงการต่าง ๆ รวมถึงจัดทำรายงานประจำปีหรือเปิดเผยข้อมูลที่มีสาระเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจประกอบด้วยหน่วยงานตามข้อ ๔.๔.๑ รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ กระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

๔.๔.๓ หากรัฐบาลประสงค์จะแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองในระดับที่สูงขึ้น ก็อาจพิจารณาใช้เครื่องมือเชิงนโยบาย อาทิ การมียุทธศาสตร์การลงทุนของประเทศที่ระบุสาระเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ด้วย การมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับภาคส่วนต่างๆ จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังอาจพิจารณาความเป็นไปได้ของการใช้เครื่องมือประเภทแรงจูงใจทางภาษี หรือเงื่อนไขในการขอรับเงินกู้หรือสิทธิประโยชน์จากภาครัฐในการผลักดันให้เอกชนเคารพสิทธิมนุษยชนและรักษาสิ่งแวดล้อม การให้รางวัลยกย่องบริษัทหรือผู้ประกอบการ โดยควรมีกลไกติดตามผล เพื่อส่งเสริม หรือกำหนดให้เอกชนปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมมากขึ้นต่อไป ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาจพิจารณาต่อไป

อนึ่ง การดำเนินการตามข้อ ๔.๔.๑ - ๔.๔.๓ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องร่วมมือกับภาคเอกชน อาทิ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย เพื่อผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

๔.๔.๔ ในเวทีระหว่างประเทศ หากประสงค์ไทยสามารถแสดงบทบาทนำในกลไกระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอาเซียน เช่น การผลักดันให้มีการรับรองเอกสารเรื่องการประกอบธุรกิจและสิทธิมนุษยชน เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของไทยและของประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ โดยอาจพิจารณาช่องทางและรูปแบบของเอกสารที่เหมาะสมและจะได้รับการยอมรับต่อไป ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณาดำเนินการต่อไป

๕. ข้อพิจารณา

กระทรวงการต่างประเทศขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบการดำเนินการ โดยพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ ๔.๔.๑ - ๔.๔.๔ ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้มีการรายงานผลผ่านกลไกคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อติดตามความคืบหน้าตามความเหมาะสมต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายดอน ปรมัตถ์วินัย)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ