

เรื่องเล่าจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี : หลักความรับผิดชอบต่อสังคมที่บังคับไม่ได้ กับวิถีแห่งอาเซียนต่อสถาบันการเงิน

A Tale of Xayaburi Hydroelectric Dam: The Unenforceable Concept of Corporate Social Responsibility and “ASEAN Way” on Financial Institutions

วัชรชัย จิระจินดากุล

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ชั้น 5 อาคารบุญชนะ อตถกมล 118 หมู่ที่ 3

ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่นเขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

Watcharachai Jirajindakul

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration 5th Floor,
Bunchana-Atthakorn Building 118 Moo 3 Seri Thai Road, Klongchan, Bangkok 10240

E-mail: watcharachai.j@nida.ac.th

Received: September 27, 2018; Revised: December 24, 2018; Accepted: December 30, 2018

บทคัดย่อ

แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) ถือว่าเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน โดยเฉพาะในบริบทของภูมิภาคอาเซียน แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะมีการกล่าวถึงมานาน อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวยังขาดความมีประสิทธิภาพในการปรับใช้และการบังคับใช้ในทางปฏิบัติเนื่องจากเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจขององค์กรธุรกิจ ขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย อีกทั้งเมื่อพิจารณาประกอบหลักการว่าด้วยวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งเป็นทางปฏิบัติของรัฐสมาชิกอาเซียน จึงยิ่งทำให้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมในบริบทของภูมิภาคอาเซียนมีความท้าทายในการปรับใช้มากยิ่งขึ้น

เพื่อศึกษาปัญหาความท้าทายของการปรับใช้แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมและหลักการว่าด้วยวิถีแห่งอาเซียนในบริบทของภูมิภาคอาเซียนดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษากรณีศึกษาเรื่องเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีมาวิเคราะห์และอธิบาย โดยใช้กลวิธีการเล่าเรื่องประกอบการวิเคราะห์เนื้อหา บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการปรับใช้แนวคิดหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมกับหลักการว่าด้วยวิถีแห่งอาเซียนผ่านกรณีศึกษา ผลของการศึกษาแสดง

ให้เห็นว่าการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมมีปัญหาในการบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินนั้น มีแนวโน้มที่ไม่สามารถบังคับได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดตราสารกฎหมายอย่างอื่นมาใช้บังคับแทนจะส่งผลให้เกิดข้อบังคับที่ชัดเจน และสร้างแนวทางแก่องค์กรธุรกิจให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นโดยองค์กรธุรกิจ

คำสำคัญ: ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคม หลักการวิธีแห่งอาเซียน
เขื่อนไชยะบุรี สถาบันการเงิน

Abstract

The concept of Corporate Social Responsibility (CSR) is considered an essential part of business operations. Although such an idea has been discussed for a long time, CSR still lacks the efficiency in deploying and enforcing in practice especially in the context of Southeast Asia region. Since the CSR concept is based on voluntary, there is no legal binding force. Additionally, have been considering CSR and the principles of ASEAN way in practice, it causes more challenge in implementation and applying the idea and principle.

To study the challenges of implementing the concepts of CSR and the ASEAN way principle in the context of the ASEAN region, the author selected the Xayaburi Hydroelectric Dam as a case study, using storytelling technique for content analysis. The study showed that the adoption of CSR in the ASEAN context is problematic, that is, some problem in implementation and common understanding of CSR concept, particularly in the context of financial institutions are likely to be uncontrollable. For this reason, the author suggested that implementing other legal instruments to be used instead of will result in having practical solutions to control business when human rights abuse occurred.

Key words: Corporate Social Responsibility, ASEAN way, the Xayaburi Hydroelectric Dam, Financial Institutions

1. บทนำ

ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนได้รวมตัวกันเพื่อเข้าเป็นส่วนหนึ่งของตลาดโลกตามแผนการพัฒนาและขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ของภาคธุรกิจทั้งจากภายในและภายนอกภูมิภาคโดยเกิดจากการสนับสนุนหลักจากรัฐบาลประจำภูมิภาคของแต่ละประเทศ นโยบายการพัฒนาในรูปแบบดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากภายในภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ถนน เชื้อเพลิงงานไฟฟ้าและโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงฟอสซิล การขยายตัวของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ซึ่งนำมาสู่ปัญหาเรื่องมลพิษในภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการขยายตัวการใช้ประโยชน์จากที่ดินสำหรับธุรกิจทางการเกษตร เป็นต้น การพัฒนาเหล่านี้ได้สะท้อนจำนวนผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น (Gross Domestic Product : GDP) และดัชนีชี้วัดความเป็นอยู่ที่ดีก็พัฒนาขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มาควบคู่กับการพัฒนาดังกล่าวคือปัญหาความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้างและการขยายตัวในวงกว้างของความไม่เท่าเทียมในสังคม ยิ่งไปกว่านั้น ผลของการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ก่อให้เกิดการแข่งขันดึงดูดนักลงทุนและเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศอันเนื่องมาจากเหตุของการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน โดยแบบพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community (AEC) Blue Print) ได้วางกรอบเค้าโครงสำหรับการรวมตัวทางเศรษฐกิจไว้ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการส่งเสริมหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจ โดยกำหนดแยกไว้ในแบบพิมพ์เขียวเสาประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community หรือ ASCC)

อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาประเด็นความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจต่อสังคมในบริบทของอาเซียนอย่างเป็นทางการนั้นเริ่มต้นขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 โดยประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทยแลนด์ และฟิลิปปินส์ได้รวมตัวกันจัดตั้งจัดตั้งเครือข่ายความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจต่อสังคมแห่งอาเซียน (ASEAN CSR Network) ขึ้นอันเป็นผลของโลกาภิวัตน์ รวมทั้งแรงกดดันจากกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม กลุ่มผู้บริโภค และสื่อสาธารณะ¹ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเครือข่ายความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจต่อสังคมแห่งอาเซียนมีขึ้นเพื่อปกป้องและตรวจสอบการลงทุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผล

¹ รายละเอียด โปรดดู เครือข่ายความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจต่อสังคมแห่งอาเซียน, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, <https://www.asean-csr-network.org/c/>

ของการจัดตั้งเครือข่ายดังกล่าวก่อให้เกิดการกำหนดมาตรฐานสำหรับความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจต่อสังคมระหว่างบริษัทและบริษัทข้ามชาติขึ้น

ทั้งนี้แม้จะพบว่ามียางานเกี่ยวกับทางปฏิบัติที่ดีในอาเซียนในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามจากรายงานที่ปรากฏก่อให้เกิดข้อสังเกตในประเด็นของความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ของบริษัทและนโยบายเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคม ในขณะที่การมีอยู่ของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมก่อให้เกิดการเพิกเฉยในการปฏิบัติตามของภาคธุรกิจเนื่องจากไม่มีสภาพบังคับ ผลคือเกิดความคาดหวังเห็นว่าอาเซียนควรที่จะก้าวข้ามโครงสร้างของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคมเพื่อนำไปสู่การสร้างตราสารผูกพันที่มีสภาพบังคับ เพื่อก่อให้เกิดหลักการเกี่ยวกับธุรกิจและความรับผิดชอบต่อสังคมที่ดีขึ้น²

เมื่อพิจารณาการลงทุนข้ามพรมแดนของประเทศไทย หรือการลงทุนโดยตรงของประเทศไทยในต่างประเทศ กล่าวได้ว่าเริ่มต้นขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1980 (ประมาณปี พ.ศ. 2528 -2532) โดยกลุ่มบริษัทนักลงทุนที่เริ่มไปลงทุนในต่างประเทศแรกๆ เช่น Bangkok Bank (1950s), Charoen Pokphand (1970s), S&P (1990), Saha Union (1972s), Siam Cement Conglomerate group (1990) และ Thai Union Food (1990s) เป็นต้น กล่าวได้ว่า กลุ่มบริษัทเหล่านี้ได้มีการขยายการลงทุนในต่างประเทศภายใต้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ. 2534 ทั้งบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และบริษัทที่จะจดทะเบียนทั่วไป ซึ่งนโยบายดังกล่าวอยู่ภายใต้กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจหลักระดับโลกที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ “ฉันทมติวอชิงตัน” (Washington Consensus) โดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงฉันทมติแห่งวอชิงตันเป็นแนวการพัฒนาเศรษฐกิจ 4 เรื่องสำคัญ ได้แก่ การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization) การเปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ (Liberalization) การลดการกำกับและลดการควบคุมจากรัฐ (Deregulation) และการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่เอกชน (Privatization)³ อีกนัยหนึ่งกล่าวได้ว่า ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยและกลุ่มประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Cambodia- LaoPDR- Myanmar-Viet Nam – “CLMV”) นั้นได้ถูกขับเคลื่อนภายใต้กรอบฉันทมติแห่งวอชิงตันนี้เช่นกัน

ผลของการดำเนินการภายใต้นโยบายดังกล่าวได้ส่งผลที่ตามมาทั้งด้านบวกและด้านลบ

² Carl Middleton and Pritchard Ashley. "Corporate accountability in ASEAN: A human rights-based approach." Forum-Asia, 2013, 8-10.

³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. *ฉันทมติวอชิงตัน = Washington Consensus*. กรุงเทพฯ: คปฟ, 2548.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลในด้านลบนั้นส่วนใหญ่จะถูกเผยแพร่ออกมาในเรื่องของความไม่โปร่งใสและการขาดหลักธรรมาภิบาล ผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนปัญหาการเยียวยาที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น โดยจะพบเห็นได้จากข้อร้องเรียนในหลายกรณี ในโครงการการลงทุนที่เกิดขึ้นในประเทศกัมพูชาและเมียนมา โดยที่ผ่านมามหาหน่วยงานของประเทศไทยเองก็ได้เคยร่วมตรวจสอบคำร้องเรียนที่มีการส่งมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อาทิเช่น โครงการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลเกาะกง โครงการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลเมียนเจียร์ และโครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย เป็นต้น

ทั้งนี้กรณีศึกษาการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีนั้นถือได้ว่าเป็นหนึ่งในประเด็นการร้องเรียน ซึ่งหากพิจารณาตามประวัติของการเริ่มก่อสร้างเขื่อนสามารถย้อนพิจารณานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา กล่าวคือ ได้มีความพยายามจากทั้งฝ่ายไทย ลาว ในการพัฒนาเขื่อนพลังน้ำบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงโดยองค์กรธุรกิจที่ถือได้ว่าเป็นผู้นำและผู้พัฒนาหลักในโครงการดังกล่าวได้แก่ บริษัท ช. การช่าง จำกัด และสถาบันการเงินของประเทศไทย 4 สถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงไทย โดยต่อมาภายหลังได้มีสถาบันการเงินอีกสองแห่งเข้ามาเกี่ยวข้องร่วมให้สินเชื่อ ได้แก่ ธนาคารทิสโก้ และธนาคารนำเข้าและส่งออก⁴

ผลของการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำดังกล่าวก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องย้ายผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงแถบประเทศลาว จำนวน 10 หมู่บ้าน (2,130 คน) ออกจากพื้นที่โดยประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับที่เขื่อนได้สร้างขึ้นต่างก็มีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบในการใช้ชีวิตด้วยหลายสาเหตุ เนื่องจากพันธุ์ปลาที่ต้องสูญพันธุ์เป็นจำนวนมากและปัญหาที่ดินทางการเกษตรเนื่องจากขาดน้ำ เป็นต้น

ในทางวิชาการ การดำเนินการสร้างเขื่อนดังกล่าวมีประเด็นต้องพิจารณาหลายมิติและหลายประเด็น โดยมีมิติหนึ่งคือประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ กล่าวได้ว่า การสร้างเขื่อนดังกล่าวก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบนิเวศของลุ่มแม่น้ำโขงอย่างมีนัยยะสำคัญและก่อให้เกิดข้อกังวลทั้งจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission : MRC) และอีกหลายภาคส่วน อีกนัยหนึ่ง การก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีเพื่อรองรับการพัฒนาเป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อองค์กร

⁴ สฤณี สฤณี อาชวานันทกุล, “นับต่อธนาคารเจ้าหนี้ กรณีศาลปกครองสูงสุดรับฟ้องคดีไซยะบุรี | ประชาชน 2.0,” 10 กรกฎาคม 2557, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, <https://bangkokbiznews.com/blog/detail/592343>

ธุรกิจต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสถาบันทางการเงินในบริบทของอาเซียน เนื่องจากนโยบายของสถาบันการเงินทั้งหมดนั้นต่างแสดงจุดยืนในลักษณะของการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจต่อสังคม รวมถึงการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจต่อสังคม⁵ โดยสถาบันการเงินทั้ง 6 สถาบัน ยังยืนยันที่จะสนับสนุนให้โครงการเชื่อมโยงบุรีดำเนินต่อไป แม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงรายงานจากภาคประชาสังคม และเสียงคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ว่าโครงการดังกล่าวหากสร้างแล้วเสร็จมีแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน สังคมของผู้คนในพื้นที่ใกล้เคียงอย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นดังกล่าวมีความท้าทายในการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ อีกทั้งจำเป็นต้องพิจารณาประกอบหลักการเรื่องวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way) โดยเฉพาะในประเด็นการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น และการตัดสินใจกระทำการใดในนามสมาชิกอาเซียน ต้องได้รับความเห็นชอบโดยฉันทามติ ซึ่งจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีค่าบังคับเพื่อให้กิจการสำเร็จลุล่วง

เพื่อทำความเข้าใจกรณีศึกษาและประเด็นวิเคราะห์เรื่องหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจต่อสังคมและแนวคิดเรื่องวิถีแห่งอาเซียน ผู้เขียนขอแบ่งประเด็นที่จะทำการศึกษาออกเป็นหมวดหมู่ดังนี้ ส่วน 1 บทนำ ส่วน 2 เส้นทางการสร้างเชื่อมโยงบุรี ส่วน 3 แนวคิดที่บังคับไม่ได้ของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและวิถีแห่งอาเซียน ส่วน 4 บทวิเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นถึงเหตุผลของการบังคับใช้ไม่ได้จริงของ 2 หลักการดังกล่าวผ่านกรณีศึกษา และส่วนที่ 5 บทสรุป รายละเอียดดังนี้

2. เส้นทางการสร้างเชื่อมโยงบุรี: เรื่องเล่าจากกลุ่มแม่น้ำโขงสู่เชื่อมโยงพลังงานน้ำโขงบุรี

แม่น้ำโขงมีต้นกำเนิดอยู่ในเขตพื้นที่ประเทศจีน ระยะทางราว 2,200 กิโลเมตร มีเขื่อนพลังงานน้ำทั้งหมดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นประมาณ 20 เขื่อน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ จีน จำนวน 8 เขื่อน และบริเวณประเทศไทย ลาว กัมพูชา จำนวน 12 เขื่อน⁶ กล่าวได้ว่า เขื่อนโขงบุรีถือเป็นเขื่อนแรก que เข้าสู่กระบวนการการแจ้งการปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลงซึ่งเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement : PNPCA) ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่กำหนดไว้ในความตกลงบนพื้นฐานแห่งความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มน้ำโขง ลง

⁵ Carl Middleton and Pritchard Ashley, 11-13.

⁶ เขื่อนจำนวน 12 เขื่อนบริเวณประเทศไทย ลาว และกัมพูชา ประกอบด้วยเขื่อนปากแบ่ง เขื่อนหลวงพระบาง เขื่อนโขงบุรี เขื่อนปากลาย เขื่อนสนะคาม เขื่อนปากชม เขื่อนบ้านกุ่ม เขื่อนลาดเสือ เขื่อนดอนสะโฮง เขื่อนท่าค้อ เขื่อนสตึงตริง และเขื่อนข้าวบอ

วันที่ 5 เมษายน 2538 (Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin)⁷ โดยในข้อที่ 7 และข้อที่ 8 ของเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงหลักการที่สำคัญว่าประเทศในแถบลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งประกอบไปด้วยกัมพูชา ลาว ไทย เวียดนามจะต้องป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพของน้ำ ระบบนิเวศน์ และกระบวนการที่จะทำให้น้ำแม่น้ำโขงเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งถ้าหากรัฐใดกระทำการจะต้องรับผิดชอบที่เกิดขึ้นในฐานะเป็นความรับผิดชอบของรัฐ โดยที่หลักการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น เป็นไปตามข้อที่ 34 และ 35 ข้อกฎบัตรสหประชาชาติที่ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทอย่างสันติวิธีและโดยสันติวิธี⁸

จากข้อเท็จจริง เขื่อนไชยะบุรีมีความยาว 810 เมตร ตั้งอยู่บริเวณแก่งหลวงอยู่ห่างจากหลวงพระบางลงมาราว 200 กิโลเมตร เป็นเขื่อนพลังงานน้ำแบบไหลผ่านมีกำลังผลิตไฟฟ้า 1,285 เมกะวัตต์ ผลิตไฟฟ้าเฉลี่ยปีละ 7,370 ล้านหน่วย จำหน่ายให้การไฟฟ้าแห่งประเทศไทย จำนวน 1,220 เมกะวัตต์ ในราคาหน่วยละ 2.159 บาท/กิโลวัตต์-ชม. ตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ของไทย เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2553 ซึ่งการดำเนินการโดยภายใต้กรอบของคณะกรรมการมิแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) โดยกระบวนการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ของโครงการเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงทั้ง 12 โครงการ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงยุทธศาสตร์อย่างกว้างขวาง และนำเสนอผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงซึ่ง MRC ได้จัดทำ SEA ขึ้นก่อนที่จะเกิดกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลง

เนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลงครอบคลุมประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ประเด็นความมั่นคงด้านพลังงานและการก่อให้เกิดรายได้การค้า และการลงทุนจากต่างประเทศ ประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจและการขจัดความยากจน ประเด็นความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของระบบนิเวศน์ลุ่มน้ำ ประเด็นการประมงและความมั่นคงทางอาหาร รวมทั้งเกษตรกรรม ประเด็นระบบสังคมเช่น วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชน ที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น โดยผลการประเมิน SEA ได้ระบุถึงผลกระทบอย่างรุนแรงในด้านต่างๆ โดยเฉพาะผลกระทบในด้านประมงซึ่งไม่อาจทดแทนได้ รวมทั้งการสูญเสียรายได้จากการประมง

⁷ Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf>

⁸ United Nations, Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 UNTS XVI, article 34-35.

ซึ่งการสร้างเขื่อนจะนำมาซึ่งความเสี่ยงและความไม่แน่นอนที่รุนแรงหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์จากเขื่อนจะตกอยู่กับบริษัทสร้างเขื่อน และหน่วยงานที่ผลักดันโครงการเป็นส่วนใหญ่ โดยการสร้างเขื่อนดังกล่าวยังไม่มีหลักประกันชี้ชัดว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะถูกถ่ายโอนไปยังระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม หรือประชาชนในพื้นที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการมากนักเลย เพียงใด ทั้งๆ ที่ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง⁹

ท้ายที่สุด บทสรุปของคณะทำงาน SEA ในเดือนตุลาคม 2553 ได้มีข้อเสนอแนะให้ชะลอการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนแม่น้ำโขงสายหลักออกไปเป็นเวลา 10 ปีโดยชี้ว่าจะเกิดการสูญเสียอย่างถาวรแม้จะมีมาตรการบรรเทาปัญหาที่จะช่วยลดผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาก็ตาม ที่สำคัญกว่านั้นเป็นที่ชัดเจนว่ายังมีทางเลือกในการดึงเอาพลังงานจากลำน้ำโขงสายหลักมาใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องสร้างเขื่อนกันทั้งลำน้ำ อีกทั้งยังมีทางเลือกอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการใช้พลังงานที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอ¹⁰

นอกจากนี้ การดำเนินการอื่นยังได้ขยายไปถึงการร้องเรียนประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีการยื่นข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย โดยเรียกร้องให้ทางคณะกรรมการเข้าไปตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม มีมติยุติการตรวจสอบเนื่องจากผู้ร้องได้ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังศาลปกครอง และศาลปกครองมีคำสั่งรับเรื่องร้องเรียนเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2557 ในการประชุมครั้งที่ 38/2558 ทั้งนี้ในท้ายที่สุดเกิดช่องว่างในการตีความทางกฎหมายปกครอง โดยศาลเห็นว่าการลงนามซื้อขายไฟฟ้าไม่ใช่โครงการของรัฐที่ต้องดำเนินการตามระเบียบซึ่งต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูณกำหนด และที่สำคัญคือประเด็นช่องว่างของอำนาจในการพิจารณาคดีเนื่องจากโครงการเขื่อนไซยะบุรีเป็นโครงการที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในประเทศไทย ศาลจึงเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่

แม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านจากหลายภาคส่วนและปัญหาช่องว่างการตีความ บจก. ไซยะบุรี พาวเวอร์ ได้เดินหน้าทำสัญญากู้เงินในโครงการสร้างเขื่อนไซยะบุรี จากธนาคารพาณิชย์ของไทยรวม 4 ธนาคาร ได้แก่ บมจ.กรุงไทย บมจ.ไทยพาณิชย์ บมจ.กสิกรไทย และบมจ.กรุงเทพ โดยมูลค่ารวมประมาณ 7.8 หมื่นล้านบาท โดยมี บมจ.กรุงไทย เป็นตัวแทนเจ้าหนี้สถาบันการเงิน

⁹ โครงการฟื้นฟูนิเวศในภูมิภาคแม่น้ำโขง (TERRA) มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, “แม่น้ำโขงสายน้ำแห่งชีวิต แหล่งพึ่งพิงของชุมชน,” มีนาคม 2554. หน้า 43-48.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

โครงการไชยะบุรี¹¹ โดยบมจ.กรุงไทยได้อนุมัติวงเงินกู้จำนวน 16,600 ล้านบาท และ 200 ล้านเหรียญสหรัฐ¹² อย่างไรก็ตาม ภายหลังมีสถาบันการเงินอีก 2 แห่ง ได้แก่ บมจ.ทีสโก้ และบมจ.เพื่อการนำเข้าและส่งออกได้ร่วมให้เงินกู้ด้วยเช่นกัน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 บมจ.ช. การช่าง ได้อนุมัติวงเงินช่วยเหลือทางการเงินแก่ บจก. ไชยะบุรี พาวเวอร์ ในวงเงินรวม 13,547 ล้านบาท โดยมีกำหนดชำระคืนทั้งเงินต้นและเงินดอกเบี้ยภายใน พ.ศ. 2574 ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลประเทศลาวได้ขอให้ บจก.ไชยะบุรี พาวเวอร์ ปรับปรุงงานก่อสร้างเขื่อนด้านสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลลาวจะร่วมรับผิดชอบในการลดอัตราค่าภาคหลวงและอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมทั้งขยายระยะเวลาสัมปทานไปอีก 2 ปี จาก 29 ปี เป็น 31 ปี โดยสารสนเทศของ บมจ. ช. การช่าง ยังได้ระบุว่าได้ขยายระยะเวลาทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ที่ บจก.ไชยะบุรี พาวเวอร์ ได้ลงนามร่วมกับ กฟผ. จากเดิม 29 ปี เป็น 31 ปีเช่นกัน¹³

3. แนวคิดที่บังคับไม่ได้ของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและวิถีแห่งอาเซียน

ในภาคธุรกิจเอกชนจะไม่ใช่คำว่าธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตามก็มีคำในลักษณะทำนองเดียวกันคือคำว่า “บรรษัทภิบาล” หรือการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Government: CG) ซึ่งสถาบันไทยพัฒน์ได้ให้ความหมาย คือ การกำกับดูแลกิจการให้เจริญรุดหน้าอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเงื่อนไขของความถูกต้องโปร่งใส การมีจริยธรรมที่ดีโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียในกิจการเป็นหลัก ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ประกาศเผยแพร่การกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนในปี 2545 จำนวน 15 ข้อ และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้เทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการของ The Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD Principles of Corporate Government ปี 2004)¹⁴ และข้อเสนอแนะของธนาคารโลกภายใต้โครงการ Corporate Governance – Reports on the Observance of Standards and Codes (CG-ROSC) และเผยแพร่การกำกับดูแลกิจการที่ดี

¹¹ สารสนเทศของบริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) เรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด, 16 พฤษภาคม 2559 สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562.

<http://www.ck.listedcompany.com/newsroom/160520162012220239T>.

¹² รายงานผลการพิจารณา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1171/2558, หน้า 30.

¹³ สารสนเทศของ บมจ. ช.การช่าง. (มหาชน) เรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด.

¹⁴ OECD, "The OECD principles of corporate governance." 2004.

สำหรับบริษัทจดทะเบียนในปี 2549 ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 หมวด ได้แก่ สิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน หลักการของผู้มีส่วนได้เสีย หลักการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

ภายหลัง ในปี 2555 ตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้ทำการปรับปรุงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนอีกครั้ง โดยเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของแนวปฏิบัติที่ดีของทั้ง 5 หมวด ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ASEAN Corporate Governance Scorecard (ASEAN CG Scorecard) ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้วัดระดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียนสำหรับประเทศในกลุ่ม ASEAN¹⁵ ซึ่งสถาบันการเงินทั้ง 4 สถาบันการเงินที่ได้ให้กู้เงินโครงการนั้นล้วนอยู่ภายใต้หลักกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี 2555 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทั้งสิ้น¹⁶

เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัญหาการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ซึ่งอาศัยเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่อาจมีลักษณะของการพัฒนาที่ยั่งยืนเนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมจากชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการพิจารณา ด้วยเหตุนี้ ในทางมาตรฐานระหว่างประเทศได้กำหนดหลัก Equator Principles โดยหลักการดังกล่าวใช้เป็นกรอบเพื่อช่วยธนาคารกำหนดประเมินและบริหารจัดการผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมจากโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่นๆ ที่ธนาคารให้การสนับสนุนทางการเงิน¹⁷

(ก) แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR)

อะไรคือความหมายของคำว่า “ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ” หรือ CSR

¹⁵ ธรรมชาติของข้าพเจ้าพรหมแดนจากการลงทุนในภูมิภาค จาก 5 โครงการ โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย(เมียนมา), โครงการเขื่อนไชยะบุรี (สปป.ลาว), โครงการเขื่อนปากแบ่ง (สปป.ลาว), โครงการเหมืองแร่เฮงดา (เมียนมา), โครงการปลูกอ้อย และจัดตั้งโรงงานน้ำตาลโอไดเนนเจอร์ (กัมพูชา). โดยคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบต่อการลงทุนข้ามพรมแดนของไทย, 2560, 7-8.

¹⁶ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, “Stock Price”, สืบค้นเมื่อ 26 มกราคม 2562.
<https://marketdata.set.or.th/mkt/sectorquotation.do?sector=BANK>

¹⁷ สถาบันที่ปล่อยกู้ทั้ง 6 สถาบัน ยังไม่ได้ลงนามในหลักการ Equator Principles โดยมีหลักการประกอบด้วย 1. Review and Categorization 2. Social and Environmental Assessment 3. Application Social and Environmental Standard 4. Action Plan and Management System 5. Consultation and Disclosure 6. Grievance Mechanism 7. Independent Review 8. Covenants 9. Independent Monitoring and Reporting 10. EPFI Reporting; เสวนาการเงินที่ยั่งยืน (1) : ‘สู่การธนาคารที่ยั่งยืน บางบทเรียนของธนาคารไทย,’ ThaiPublica (blog), 28 สิงหาคม 2558, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, <https://thaipublica.org/2015/08/sustainable-banking-1/>.

ซึ่งหากจะกล่าวถึง ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในความหมายอย่างกว้างสามารถอธิบายได้ว่าเป็นแนวความคิดที่นำไปสู่หรือการโน้มน้าวให้ภาคธุรกิจเป็นไปในลักษณะของการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นมียุทธศาสตร์ที่ลึกลับกว่าความหมายที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทและทางปฏิบัติ การมองแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ที่ต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ (1) แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจขึ้นอยู่กับบริษัทจะให้ความสำคัญว่าความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจถือว่าเป็นหลักปฏิบัติพื้นฐานที่บริษัทต้องเคารพหรือไม่ (2) มาตรฐานขั้นต่ำของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจสามารถที่จะไปเติมเต็มหน้าที่ทางกฎหมายหรือการบังคับใช้ทางกฎหมายที่ยังพร่องอยู่ของบริษัท¹⁸

เนื่องมาจากการขาดคำนิยามที่ชัดเจนของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ส่งผลให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานต่างให้คำนิยามและแปลความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจบนพื้นฐานของประโยชน์ที่พวกเขาจะได้รับสูงสุดซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดแนวความคิดที่ไม่เป็นกลาง¹⁹ โดยหลักการทั่วไปนั้น ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจวางอยู่บนพื้นฐานของการกระทำโดยสมัครใจของบริษัทและอยู่บนพื้นฐานของความคาดหวังของบริษัท ด้วยเหตุนี้เอง บริษัทจึงมีรูปแบบของการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจอยู่ในรูปแบบของการให้เพื่อเติมเต็มในส่วนที่รัฐบาลไม่สามารถที่จะเติมเต็มในจุดต่างๆ ได้²⁰

เป็นที่น่าสังเกตอีกเช่นกันว่า คำที่ใช้เรียกหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นแตกต่างกัน โดยมีคำเรียกอื่นๆ เช่น ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (corporate responsibility) การเป็นพลเมืองที่ดีของธุรกิจ (corporate citizenship) กิจกรรมเพื่อสังคม (social enterprise) ความยั่งยืน (sustainability) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ไตรกำไรสุทธิ (triple-bottom line) จริยธรรมบริษัท (corporate ethics) และบรรษัทภิบาล

¹⁸ United Nations, CSR and Developing Countries what scope for government action?, Sustainable Development, *Innovation Brief*. (1 February 2007), 1.

¹⁹ Thomas, T. and Chandra, A., Team on Business and Human Rights of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 5.

²⁰ Anita Ramasastry, "WCorporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability," *Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 2, pp. 237-59 (2015), 237.

(corporate governance) ซึ่งความหมายของคำแต่ละคำมีความหมายแตกต่างกันตามบริบท อย่างไรก็ตามที่ทั้งหมดต่างสื่อความหมายในลักษณะทำนองเดียวกับคำว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจซึ่งมุ่งถึงการรับผิดชอบต่อสังคมนั่นเอง

แม้ว่าความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจจะถูกใช้โดยคำเรียกที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ต่างสอดคล้องและมุ่งเน้นไปในทิศทางเดียวกัน คือ หลักการดังกล่าวต้องการเรียกร้องให้บริษัทกระทำการในลักษณะอันก่อให้เกิดพัฒนาที่ยั่งยืนและก่อให้เกิดความโปร่งใส ขอบด้วยกฎหมายของบริษัท ในขณะที่ดูเหมือนว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจจะเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญเพื่อส่งเสริมก่อให้เกิดธรรมาภิบาลของบริษัท แต่เนื่องด้วยการขาดซึ่งสภาพบังคับทางกฎหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจอาจนำไปสู่ข้อกังวลในการปรับใช้หลักธรรมาภิบาลต่อบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในบริบทของเรื่องสิทธิมนุษยชนและในอาเซียนนั้น การปรับใช้หลักดังกล่าวบนหลักการของเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นมีความยากในการปรับใช้ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

ประการแรก บริษัทส่วนใหญ่ต่างยอมรับและเห็นพ้องไปในทิศทางเดียวกันว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจขึ้นอยู่กับพื้นฐานของใจสมัครของบริษัท ส่งผลให้หลักการดังกล่าวสร้างหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนได้น้อยมากซึ่งในบางครั้งความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจอาจใช้ถูกใช้เป็นเครื่องมือของบริษัทในการปกปิดหรือสร้างภาพลักษณ์ให้บริษัทดูดีและมีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของอาเซียนที่มักจะมีปัญหาในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน และความด้อยของสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง ปัจจัยดังกล่าวล้วนกีดกันประสิทธิภาพของการปรับใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในประเด็นของเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันมีผลมาจากภาคธุรกิจ

ประการที่สอง เนื่องจากการขาดการปฏิบัติที่ชัดเจนและความไม่ชัดเจนในความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจส่งผลให้บริษัทในแถบประเทศเอเชียนำหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจมาปรับใช้บนพื้นฐานของการบริจาคหรือไม่ก็ทำบุญ แนวคิดดังกล่าวสวนทางกับหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจที่ปรับใช้กับประเทศแถบยุโรปในประเทศแถบยุโรปนั้น แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจถือเป็นแนวคิดหนึ่ง ที่ถือว่าเป็นกลยุทธ์ทางสังคม กล่าวคือเป็นแนวคิดที่สอดแทรกและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสิทธิมนุษยชนรวมถึงการจ้างงานในขณะที่ในบริบทของเอเซียนั้นจะเน้นไปในเรื่องของการสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น การสร้างอาคารเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

ประการที่สาม อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดด้วยกิจกรรมของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นเกิดขึ้นจากแนวคิดเพื่อพัฒนาสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นล่าง แต่ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่า แนวคิดของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจขึ้นอยู่กับการกำหนดนโยบายของผู้บริหารระดับสูงมากกว่า ส่งผลให้หลักประกันในประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งมักจะมีแนวคิดพื้นฐานมาจากประชากรในระดับรากหญ้ามักจะถูกใช้และตีความไปในทางที่คลาดเคลื่อนทั้งนี้หลักการดังกล่าวมักจะคำนึงถึงหลักการของความต้องการขององค์กร เป็นหลักมากกว่า

ประการสุดท้าย ในยุคปัจจุบันไม่สามารถปฏิเสธข้อเท็จจริงได้ว่าสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนมีอิทธิพลอย่างมากต่อพฤติกรรมของบริษัท จุดนี้เองยังตอกย้ำถึงความกังวลของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจของกลุ่มบริษัทในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งยังปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจบนพื้นฐานของแนวคิดการทำบุญและการบริจาค ซึ่งส่งผลให้ขาดสภาพบังคับที่จะบังคับใช้กับบริษัทให้เคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนได้²¹

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นจะประกอบด้วยประเด็นดังนี้ คือ สิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน ผลกระทบในเรื่องของสิ่งแวดล้อม การทุจริต ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน ตลาดสินค้า ความเท่าเทียมกันระหว่างลูกจ้างชายหญิง เสรีภาพในการรวมกลุ่ม กิจกรรมแบ่งปันต่างๆ กระบวนการบริหารความเครียด จากประเด็นดังกล่าวสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจนั้นมีขึ้นเพื่อให้ประเทศมีรายได้ปานกลางและต่ำสามารถเลือกดัดแปลงหลักการ เพื่อให้เข้ากับบริบทของประเทศตนเพื่อนำไปสู่หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนในสังคม

ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ความท้าทายในการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีความแตกต่างกัน เนื่องด้วยการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีหลักการปรับใช้แนวคิดเรื่องดังกล่าวต่างกันออกไป ดังจะเห็นได้จากประเทศอเมริกา และออสเตรเลียในฐานะประเทศพัฒนาแล้วได้ยึดหลักดังกล่าวโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของทางปฏิบัติองค์กร อย่างไรก็ตาม ในทางตรงข้ามสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนากลับพบทาง

²¹ Thomas Thomas and Alexander Chandra, Report: *The Study Team on Business and Human Rights of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)*, 6-7.

ปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวน้อยมาก ซึ่งประเด็นดังกล่าวนำไปสู่ช่องว่างในเรื่องของการปรับใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา²²

เมื่อพิจารณาลึกลงไป กล่าวได้ว่า ความท้าทายของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจของประเทศกำลังพัฒนาประกอบด้วย 4 เรื่อง คือ 1) ความพยายามในการหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อยุคโลกาภิวัตน์ 2) ความพยายามในการลดช่องว่างของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในทางปฏิบัติ 3) การออกแบบรวมถึงการพัฒนามาตรฐานของแนวปฏิบัติที่ดีของห่วงโซ่อุปทาน และ 4) การยืนยันถึงการปฏิบัติองค์กรในลักษณะอย่างกว้าง²³

ในขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนานั้นมีประเด็นเรื่องความท้าทายปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจดังนี้ คือ 1) การเพิ่มความตระหนักในเรื่องของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจให้เกิดขึ้นในองค์กร 2) การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรที่มีอยู่ในเรื่องของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ 3) กระตุ้นให้กลุ่มธุรกิจในระดับท้องถิ่นยอมรับหลักการในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจและสุดท้ายคือการถ่ายโอนความสามารถไปยังกลุ่มบริษัทย่อย²⁴ แต่เนื่องด้วยปัญหาการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ผลคือหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจจึงยากแก่การบังคับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งปัจจัยหนุนเสริมอีกปัจจัยอันนำไปสู่การปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจไม่มีประสิทธิภาพของกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้แก่ หลักเรื่องของวิถีแห่งอาเซียนโดยหลักการดังกล่าวประกอบด้วยสองกฎเกณฑ์ย่อยได้แก่การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น รวมทั้งการดำเนินกิจการของอาเซียนต้องผ่านการยอมรับในรูปแบบของฉันทามติ ซึ่งผู้เขียนจะได้ลงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

²² M. Nazmul Amin Majumda, et.al. Challenges of the Corporate Social Responsibility Practices in Developing Countries. 2-3.

²³ Filemon A. Uriarte, Corporate Social Responsibility in the ASEAN Region, 8; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “รายงานผลการพิจารณาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1171/2558” [Report no. 1171/BE 2558 on the result of the consultation upon the National Human Rights Commission of Thailand]. 2015. (in Thai)

²⁴ Ibid.

(ข) แนวคิดภายใต้หลักวิถีแห่งอาเซียน (Concept of “the ASEAN Way”)

เรื่องของสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลในกลุ่มประเทศภูมิภาคอาเซียนก็มีความพยายามอย่างยิ่งยวดในการพัฒนาและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนซึ่งเห็นได้จากการลงนามในตราสาร ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรระดับภูมิภาคเพื่อส่งเสริมและปกป้องเรื่องของสิทธิมนุษยชนได้แก่ ASEAN Intergovernmental Commission on human Rights (AICHR) รวมถึงการจัดทำปฏิญญาสิทธิมนุษยชนแห่งอาเซียน ASEAN human rights declaration (AHRD) ASEAN และการจัดตั้งคณะกรรมการระดับรัฐบาลเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิของสตรีและเด็ก the ASEAN intergovernmental Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Child แต่อย่างไรก็ตามพัฒนาการในเรื่องของสิทธิมนุษยชนของ ASEAN กลับเดินไปไม่สุดทางด้วยเหตุของหลักวิถีแห่งอาเซียนนั่นเอง²⁵ กล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องวิถีแห่งอาเซียนประกอบด้วยสองหลักการใหญ่ได้แก่ กระบวนการตัดสินใจต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักฉันทามติ และหลักการที่ระบุไว้ในข้อ 2 สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁶

นอกจากนี้หลักการวิถีแห่งอาเซียนประกอบด้วย 6 หลักย่อยได้แก่ หลักการเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น เสรีภาพอันปราศจากการแทรกแซงจากภายนอกรวมถึงการไม่แทรกแซงในกิจการภายใน หลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี หลักการไม่ใช้กำลังทางทหารรวมถึงการประสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐ หนึ่งในข้อกังวลที่เกิดขึ้นซึ่งรัฐสมาชิกอาเซียนทุกรัฐให้ความสนใจคือหลักการตามที่ระบุไว้ในข้อ 2 (e) ของกฎบัตรอาเซียนซึ่งก็คือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นนั่นเอง²⁷

ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ประเทศในกลุ่มสมาชิกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลายเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นในบริบทของการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ส่งผลให้การกระทำในเรื่องที่มีความหลากหลาย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนำไปสู่ข้อกังวลในเรื่องของสิทธิมนุษยชน

²⁵ Sriprapha Petcharamesree, *The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and Challenges*, 1-2.

²⁶ ASEAN, Sekretariat. "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia." 1976.

²⁷ Lee Leviter, *The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member Failure*, 3. accessed: 12 December 2018). <http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/43.1-Leviter.pdf>

**(ค) จากแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจสู่เรื่องของบริษัท
บาล (From CSR to Corporate Accountability)**

ในปัจจุบันนี้มีคำถามในแง่ของความแตกต่างระหว่างบริษัทบาลและหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจว่ามีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไร ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อพูดถึงเรื่องของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับในลักษณะที่เป็นค่านิยมว่าจะกระทำอันใดโดยปราศจากสภาพบังคับทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักในเรื่องของความสมัครใจเป็นหลัก ในขณะที่นิยามของคำว่าบริษัทบาลสามารถอธิบายได้ในรูปแบบของความรับผิดชอบที่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อย่างไรก็ดีไม่น่าแปลกใจที่ธุรกิจหลายแห่งในอาเซียนไม่ได้คำนึงถึงเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างจริงจังเนื่องจากนโยบายหลักของประเทศในอาเซียนมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการประกาศใช้กฎหมายและนโยบายที่เข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิมนุษยชนส่งผลให้ในบางครั้งรัฐบาลแสวงหาปิดตาเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศตน²⁸

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจได้รับการถกเถียงกันมากในสังคม ผลคือในปี 2554 ได้มีการกำหนดแนวนโยบายด้านการดำเนินธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UNGPs) โดยที่ตราสารดังกล่าวได้รับการยอมรับเป็นเอกฉันท์โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติและกรอบแนวคิดดังกล่าวได้รับการเสนอแนะและปรับปรุงอีกครั้งโดยศาสตราจารย์ Jonh Ruggie ในปี 2548 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอาณัติของเขาในฐานะตัวแทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน²⁹

**(ง) หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนสู่สถานะการบังคับใช้ทางกฎหมาย
(From voluntary document to legally binding in instrument)**

องค์ประกอบสำคัญที่สุดของ UNGPs มุ่งเน้นไปที่หน้าที่ของรัฐในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและบริษัทต้องดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อประเมินผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมของตน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการให้สิทธิแก่เหยื่อสิทธิในการเข้าถึง

²⁸ Carl Middleton, ASEAN : How About Accountability Beyond Borders?, Accessed on 22 January 2018, <http://www.csdcs-chula.org/publications/2016/04/21/asean-how-about-accountability-beyond-borders>

²⁹ Chatham House, The Royal Institution of International Affairs, International Law Programmed, September 2015. *Business and Human Rights: Bridging the Governance Gap*. accessed on 22 January 2016. https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150922BusinessHumanRightsFordV2.pdf

การเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ แม้ว่าจะไม่มีการรับประกันว่า บริษัทที่มีภาระผูกพันทางกฎหมายกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่ UNGPs คาดว่าจะสามารถแสดงให้เห็นว่า บริษัท ต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินงานอันเป็นผลเสียต่อสิทธิมนุษยชนแม้ว่ากฎหมายของประเทศจะไม่มีอยู่ และเพื่อให้ UNGPs มีผลใช้บังคับ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) จึงเป็นเอกสารที่สำคัญ เนื่องจากเป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับหลัก UNGPs

แต่อย่างไรก็ดีเพื่อยืนยันถึงความจำเป็นของหลักการ UNGPs และการจัดทำ NAP รวมถึงปัญหาความอ่อนด้อยของหลักความรับผิดชอบต่องค์กรธุรกิจและวิถีแห่งอาเซียน ผู้เขียนจะทำการอธิบายขยายความในบทวิเคราะห์ต่อไปโดยจะใช้กรณีศึกษาของเชียนไฮเซบูริเป็นกรณีศึกษาเพื่อให้สะท้อนปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

4. บทวิเคราะห์

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ได้มีการฟื้นฟูแผนสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ถึง 12 เขื่อนบนแม่น้ำโขงหรืออีก 8 แห่งในประเทศลาวส่วนอีก 2 แห่งอยู่ที่ชายแดนไทย - ลาวและอีกสองแห่งในกัมพูชา ในปี 2553 รัฐบาลลาวและไทยได้ตกลงที่จะสร้างเขื่อนไฮเซบูริขนาด 1,285 เมกะวัตต์ขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขง โครงการนี้ดำเนินการโดย บริษัท ช. การช่าง และได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารไทยอีก 6 สถาบัน³⁰ ภายใต้การสนับสนุนหลักของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) เนื่องด้วยเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าจากเขื่อนพลังงานน้ำดังกล่าว แม้ว่าโครงการนี้ได้รับการถกเถียงกันอย่างมาก ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นโครงการ เนื่องจากกระบวนการนี้เรียกว่า "การให้คำปรึกษา ก่อน" ไม่ได้ได้รับการดำเนินการอย่างสมบูรณ์หรือในการปรึกษาหารือสาธารณะเสร็จสิ้น"

นอกจากนี้ การศึกษาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเมื่อปี 2553 แสดงให้เห็นว่าหากเขื่อนไฮเซบูริยังคงดำเนินต่อไปก็จะมีเขื่อนอีกกว่า 10 แห่งในแม่น้ำโขง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า 40 ล้านคนในทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ ไทย กัมพูชา เวียดนาม และลาว ในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของสถาบันการเงิน หรือธนาคารไทยแต่ละแห่งที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนไฮเซบูรินั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ธนาคารแต่ละแห่งมีนโยบายกำกับดูแลกิจการที่ดีที่สามารถดูรายละเอียดได้จากรายงานเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร

³⁰ The six Thai Commercial banks include (i) Siam Commercial Bank (ii) Kasikorn Bank (iii) Bangkok Bank (iv) Krung Thai Bank (v) Tisco (vi) the Export-Import Bank of Thailand (EXIM)

ธุรกิจของแต่ละสถาบันการเงิน กล่าวคือธนาคารกสิกรไทยมีการวางนโยบายชัดเจนว่าธนาคารจะดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วยความยุติธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด และธนาคารส่งเสริมกิจกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคม ในขณะที่ธนาคารไทยพาณิชย์มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจคือ การดำเนินธุรกิจธนาคารด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและให้ความสำคัญกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และให้ความร่วมมืออย่างสม่ำเสมอทั้งมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสังคมและจะปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมโดยปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลเสียต่อชุมชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณานโยบายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจของธนาคารกรุงเทพ พบว่า ธนาคารกรุงเทพได้กำหนดว่า ธนาคารสนับสนุนมาตรการและแนวปฏิบัติที่ดีในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม หลักจรรยาบรรณและหลักจริยธรรมทางธุรกิจ ในขณะที่ธนาคารกรุงไทยได้กำหนดถึงการตระหนักถึงความสำคัญของสังคมและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกันเพื่อลดหรือขจัดผลกระทบด้านลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการดำเนินธุรกิจของธนาคารอันอยู่ภายใต้หลัก Seven Principles of Good การกำกับดูแลกิจการที่ดี

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้ว่าธนาคารไทยทั้ง 4 แห่งมีนโยบายด้านความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารไทยพาณิชย์มีส่วนงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมที่มุ่งเน้นการทำบุญ การพัฒนาชุมชน ขณะที่ธนาคารกสิกรไทยพยายามจัดทำดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจด้วยเมตริก GRI³¹ แต่หลักการวางไว้อย่างถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติไม่ครอบคลุมทุกกรณี เนื่องจากแม้ว่าจะมีรายงานจากหลายหน่วยงานออกมารายงานถึงผลกระทบด้านที่จะเกิดขึ้น หากมีการสร้างเขื่อนขึ้นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประชาสังคม (Asia Forum for Human Rights and Development) คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) รวมถึงการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน³² ซึ่งอ้างถึงว่าโครงการมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนโดยอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนในประเทศ

³¹ Niki West “Corporate Social Responsibility in Mekong Hydropower Development”, 1-5

³² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไทยมีมติยุติการตรวจสอบประเด็นดังกล่าว เนื่องจากผู้ร้องได้ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังศาลปกครองและศาลปกครองมีคำสั่งรับเรื่องร้องเรียนเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2557 ในการประชุมครั้งที่ 32/2558 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2558

เพื่อนบ้านของลาว และประเทศไทย ได้แก่ กัมพูชาและเวียดนาม เนื่องจากกัมพูชาและเวียดนาม จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติ

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติทั้งสองประเทศได้รับข้อมูลเพียงเล็กน้อย และยังไม่ได้รับคำปรึกษา อย่างเต็มที่ หรือได้รับความยินยอมในการก่อสร้างโครงการดังกล่าวซึ่งถือว่าขัดต่อกฎหมายระหว่าง ประเทศและตราสารอื่นด้านสิทธิมนุษยชนอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ หลักการที่ระบุไว้ในความตกลงเรื่อง ความร่วมมือสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 1995) เรื่อง กระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง รวมถึงหลักการที่สำคัญในกฎหมาย สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้แก่หลักการสมัครใจ ล่วงหน้า และการได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ (Free, Prior and informed consent)

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปล่อยกู้ให้โครงการสร้างเขื่อนยังคงเดินหน้าโดยมีข้อกล่าวอ้างและ เหตุผลจากทางธนาคาร เช่น ธนาคารไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม จึงรับฟังข้อมูลจาก หน่วยงานศึกษาที่เป็นอิสระ ธนาคารไม่เห็นว่ามีประเทศอื่นใดในกลุ่มแม่น้ำโขงทำการท้วงติงหรือ คัดค้านการสร้างเขื่อน เป็นต้น³³

จากที่ได้กล่าวข้างต้น ความเข้าใจเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ในกลุ่ม ประเทศอาเซียนยังคงพัฒนาต่อไป และมีแนวโน้มว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ อาจจะง่ายที่จะถูกละทิ้งและเพิกเฉย เนื่องจากไม่มีสภาพการบังคับใช้ที่แน่นอนและชัดเจน ทั้งนี้ การสร้างสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันตามกฎหมายเพื่อควบคุมองค์กรธุรกิจเป็นเรื่องยากเช่นกัน โดย หนึ่งในอุปสรรคสำคัญคือหลักการภายใต้เรื่องของวิถีแห่งอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการ ไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า จำต้องมีการทำความเข้าใจและทบทวนความหมายที่แท้จริงของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก อาเซียน โดยหลักการดังกล่าวควรจะตีความให้สิทธิแก่รัฐสมาชิกในการแทรกแซงกิจการภายในของ รัฐอื่นใดได้หากมีข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นภายในรัฐ นั้น และปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบและแผ่ขยายไปยังรัฐสมาชิกอื่นโดยรอบ ซึ่งในกรณีการ

³³ ธรรมชาติป่าชุ่มพรหมแดนจากการลงทุนในภูมิภาค จาก 5 โครงการ โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษหวาย(เมียนมา), โครงการเขื่อนไชยะบุรี (สปป.ลาว), โครงการเขื่อนปากแบ่ง (สปป.ลาว), โครงการเหมืองแร่เฮงดา (เมียนมา), โครงการปลูกอ้อย และจัดตั้งโรงงานน้ำตาลโอไดเนนเจอร์ (กัมพูชา). โดยคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบต่อสังคมการลงทุนข้ามพรมแดนของไทย. 2560, 24.

สร้างเขื่อนไซยะบุรีนั้น แม้ว่าเขื่อนจะสร้างในที่ประเทศลาว แต่ผลกระทบได้เกิดขึ้นในหลายประเทศ ส่งผลให้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการที่ถือปฏิบัติภายใต้แนวคิดวิถีแห่งอาเซียน ไม่สามารถนำมาปรับใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และกลับกลายเป็นอุปสรรคและข้ออ้างของประเทศสมาชิกในการปฏิเสธความรับผิดชอบอันเกิดจากผลกระทบจากการสร้างเขื่อนไซยะบุรี

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวจากแง่มุมสิทธิมนุษยชน Dr.Oliver De Schutter ในฐานะนักวิชาการที่มีชื่อเสียงด้านสิทธิมนุษยชนได้ให้ความเห็นในหลักการตีความของการขยายเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐว่า การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนอกอาณาเขตสามารถกระทำได้อย่างได้พื้นฐานของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน³⁴ แต่ด้วยข้อจำกัดในปัญหาเรื่องการตีความทำให้หลักการวิถีแห่งอาเซียนถูกถือเป็นข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดที่รัฐสมาชิกทั้งหมดถือปฏิบัติเรื่อยมา³⁵ อีกทั้งข้อบังคับ Equator Principles ดังกล่าวไม่ได้รับลงนามจากสถาบันการเงินที่ปล่อยกู้ทั้ง 6 แห่งทำให้การดำเนินโครงการขนาดใหญ่เพื่อพัฒนาโครงการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานเกิดช่องว่างในการแสดงความรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุนี้เอง ธุรกิจและสิทธิมนุษยชนจึงต้องมีการปรับใช้หลักการตาม UNGPs เพื่อเป็นหนึ่งในเครื่องมือความรับผิดชอบต่อองค์กรเพื่อจัดการกับการละเมิดธุรกิจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยมุ่งเน้นให้รัฐมีบทบาทหลักในการป้องกันการล่วงละเมิดทางสิทธิมนุษยชนโดยบุคคลที่สาม รวมทั้งจัดช่องทางในการเยียวยาที่เป็นธรรมในขณะที่ประเทศไทย การจัดทำแผนดำเนินการแห่งชาติ (National Action Plan - NAP) นั้นเกิดขึ้นจากความริเริ่มของรัฐบาลที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญ จำเป็น และเร่งด่วนในการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลจากการประกอบธุรกิจ สืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลถึงแนวทางการจัดตั้งกลไกหรือกำหนดภารกิจเพื่อกำกับดูแลการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนสัญชาติไทยให้เคารพต่อหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนโดยนำหลักการ UNGPs มาเป็นกรอบในการดำเนินการ ในวันที่ 23 สิงหาคม 2561 แผนปฏิบัติการระดับชาติฯ ภายใต้การดูแลของกรมคุ้มครองสิทธิได้ออกมาในรูปของร่างเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างฉบับดังกล่าวโดยสรุปเป็นประเด็นเร่งด่วนที่เห็นว่ารัฐควรจะ

³⁴ The Home State Duty to Regulate the Human Rights Impacts of TNGs Abroad: A Rebuttal, Business and Human Right Journal, 2561 (พิมพ์ครั้งที่3), 49.

³⁵ การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงโดยรัฐบาลพม่าต่อกลุ่มชาติพันธุ์โรฮิงญา ถือเป็นหนึ่งในเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของอาเซียนในแง่การปรับใช้หลักการไม่แทรกแซงในมุมมองที่เปลี่ยนไป

ดำเนินการก่อนในขั้นต้นประกอบด้วย 4 ประเด็นได้แก่ 1) ประเด็นด้านสิทธิแรงงาน 2) ประเด็นที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) การปกป้องนักปกป้องสิทธิ และ 4) ประเด็นการลงทุนระหว่างประเทศ³⁶

แม้ว่าหลักการของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจและ UNGPs ยังอาจถือได้ว่ามีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างอ่อน แต่การบังคับใช้ UNGPs ผ่าน NAP ก็ก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจนกว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ เนื่องจากหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจมุ่งเน้นเรื่องความสนใจขององค์กรธุรกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะในบริบทของอาเซียน เป็นการปรับใช้ในลักษณะของการกุศโลบายและสร้างภาพลักษณ์องค์กรมากกว่าการก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจเพื่อให้เคารพสิทธิมนุษยชนจริงๆ ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีความพยายามระหว่างประเทศที่จัดทำ ข้อบังคับตามกฎหมายเพื่อให้บริษัทรับผิดชอบในการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยชี้ อ้อว่า “Zero Draft on Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporation and other business enterprises”

ยิ่งไปกว่านั้น การบังคับใช้สนธิสัญญาเพื่อเอาผิดต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะข้ามพรมแดนนั้น อาเซียนได้มีการจัดทำข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยผลกระทบของหมอกควันข้ามพรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) โดยที่ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควัน ลงนามรองรับโดยรัฐบาลของ 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2545 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ข้อตกลงนี้เป็นการจัดการระดับภูมิภาคแห่งแรกของโลกที่มีข้อผูกมัดรัฐที่มีพรมแดนติดต่อกันในการจัดการกับปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน อันเป็นผลมาจากไฟป่า นอกจากนี้ยังเป็นแบบอย่างระดับโลกในการจัดการกับปัญหาข้ามพรมแดน แม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะขาดสภาพบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ทรสารดังกล่าวก็แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของอาเซียนในการพยายามที่จะเอาผิดต่อรัฐที่ก่อให้เกิดการละเมิดข้ามพรมแดน สะท้อนให้เห็นความเป็นไปได้ของการเกิดขึ้นของตราสารทางกฎหมายเพื่อเอาผิดต่อบริษัทหรือรัฐ

³⁶ UN Human Rights Council, *Protect, respect and remedy : a framework for business and human rights : report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, John Ruggie, 7 April 2008, A/HRC/8/5, available at: <https://www.refworld.org/docid/484d2d5f2.html> [accessed 28 June 2019]

ในกรณีที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายข้ามพรมแดนและสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังเช่นกัน

5. บทสรุป

จากที่ได้กล่าวข้างต้นเรื่องของข้ออ่อนของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ
ในบริบทอาเซียน และการปรับใช้หลักการไม่แทรกแซง (non- intervention) ในฐานะส่วนหนึ่ง
ของหลักวิถีของอาเซียน (ASEAN ways) จนนำไปสู่ความพยายามในการปรับใช้หลัก UNGPs และ
NAP ผ่านกรณีศึกษาเชียนไฮเยะบุรี สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของการบังคับใช้ตราสารที่ค่า
บังคับเพื่อให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน เนื่องจากความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ
นั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างที่ควรจะเป็น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากมีตราสารที่มีสภาพบังคับเพื่อเอา
ผิดกับภาคเอกชนที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะก่อให้เกิดการพัฒนาในทางกฎหมายระหว่าง
ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็ถือเป็นประเทศแรกของโลกในการมีสนธิสัญญาเอาผิดกับรัฐในการ
กระทำละเมิดข้ามพรมแดน ได้แก่ การบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยผลกระทบของหมอกควัน
ข้ามพรมแดน

ในบริบทอาเซียนนั้น ถือได้ว่าอาเซียนพยายามปรับใช้ข้อบังคับอย่างอ่อนทางกฎหมาย
ในฐานะหนึ่ง กลไกขับเคลื่อนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนในการดำเนินธุรกิจในเรื่อง
ของกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคด้านสิทธิมนุษยชน ได้มีการก่อตั้ง ASEAN
CSR Network มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของภาคธุรกิจเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของธุรกิจ
แต่ความพยายามในการใช้หลักการดังกล่าวถูกจำกัดโดย 2 หลักการที่ได้กล่าวอ้าง ด้วยเหตุนี้
หลักการวิถีแห่งอาเซียนจะต้องตีความในบริบทที่กว้างขึ้นและเปลี่ยนไป

References

- Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin. Accessed June 26, 2019.
<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf>
- ASEAN CSR Network. Annual Report 2015, Accessed <http://www.asean-csr-network.org/c/about-us/annual-report>.
- ASEAN, Sekretariat. "Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia." 1976.
- Asian Forum for Human Rights and Development. Corporate Social Responsibility in ASEAN Needs to Emphasize. "Responsibility" Available at: <https://www.forum-asia.org/?p=12822>
- Center for Transboundary Legal Development. Company-Community Conflicts: The Effectiveness of Outcomes of Non-Judicial Conflict Resolution. An Exploratory Report. The Netherlands: Tilburg University, 2013.
- Chor Karn Chang Public Company Limited. สารสนเทศของบริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) เรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด [Document of the Chor Karn Chang Public Company Limited., Financial Support to Xayaburi Power Co., Ltd.] 16 May 2016. Accessed June 26, 2019]
<http://www.ck.listedcompany.com/newsroom/160520162012220239T>. (in Thai).
- Corporate Social Responsibility Initiative. Right-Compatible Grievance Mechanisms: A Guidance Tool for Companies and Their Stakeholders John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2008.
- Felice, Damiano de. "Challenges and opportunities in the production of business and human rights indicators to measure the corporate responsibilities", 2015.

Focus on the Global South. “Civil Society Statement on Corporate Accountability in ASEAN”, Accessed 13 November 2012 <https://focusweb.org/civil-society-statement-on-corporate-accountability-in-asean/>

Foundation for Ecological Recovery. “แม่น้ำโขงสายน้ำแห่งชีวิตแหล่งพึ่งพิงของชุมชน” [The Mekong River, the river for life and the community]. Thailand Ame Trandem, “Xayaburi Dam” International Rivers. Accessed <https://www.internationalrivers.org/campaigns/xayaburi-dam>

Middleton, Carl & Pritchard, Ashley. “Corporate Accountability in ASEAN: A Human Right-Based Approach”, Asian Forum for Human Rights and Development, 2013.

Middleton, Carl. “ASEAN: How About Accountability beyond Borders?” <http://www.aseannews.net/asean-accountability-beyond-borders/Nature> Explorer, 2011. (in Thai)

Prasam Marukpitak, วิฤติแม่น้ำศึกษากรณีเขื่อนไซยะบุรี. [The Crisis of the River from the case of Xayaburi Dam]. Bangkokbiznews, 2011. (in Thai)

Petcharamesree, Sriprapha. "The ASEAN human rights architecture: its development and challenges." (2013).

Pleawtree Witvate. CK expecting to sign a contract for the Xayaburi Dam in this March 2011 after having requested for loan from 4 huge banks”. Accessed November 17, 2010. <https://www.ryt9.com/s/iq10/102953>

Ramasasthy, Anita, Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability (2015). Journal of Human Rights, Vol. 14, No. 2, pp. 237-59 (2015); University of Washington School of Law Research Paper No. 2015-39.

Rangsan Thanaponphan, *ฉันทมติวอชิงตัน = Washington Consensus* [Washington Consensus] Bangkok: Kobfai, 1995. (in Thai).

Ruggie, John. "Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights." *Innovations: Technology, Governance, Globalization* 3.2 (2008): 189-212.

Sarinee achavanuntakul. . *นับต่อธนาคารเจ้าหนี้ กรณีศาลปกครองสูงสุดรับฟ้องคดีไชยะบุรี / ประชาชน 2.0*. [Toward the Creditor Bank: The Hearing of the Administrative Court on Xayaburi Case / People 2.0] July 10, 2004. Accessed June 26, 2019. <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/592343> (in THai).

Thai Extra-Territorial Obligations Working Group: ETO Watch, ธรรมชาติข้ามพรมแดนจากการลงทุนในภูมิภาคจาก 5 โครงการ โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (เมียนมา), โครงการเขื่อนไชยะบุรี (สปป.ลาว), โครงการเขื่อนปากแบ่ง (สปป.ลาว), โครงการเหมืองแร่เฮงดา (เมียนมา), โครงการปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลโอดอยเญยร์ (กัมพูชา) [Extra-territorial Governance from investments in 5 projects: Dawei Special Economic Zone in Myanmar, Xayaburi Dam in Laos, Pak Beng Dam in Laos, Heinda Mine in Myanmar and the sugar cane farming and establishment a sugar manufacturer called Odoyenger Company in Cambodia] 2017. 7-8. (in Thai)

ThaiPublica (blog). *เสวนาการเงินที่ยั่งยืน (1) : ‘สู่การธนาคารที่ยั่งยืน บางบทเรียนของธนาคารไทย,’*, [Talk on the Sustainable Finance (1): [Toward the Sustainable Finance: Some Lessons of Thai Banks.] August 28, 2015. Accessed June 26, 2019. <https://thaipublica.org/2015/08/sustainable-banking-1/>.

The National Human Rights Commission of Thailand. *รายงานผลการพิจารณาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ 1171/2558* [Report no. 1171/2558 on the result of the consultation upon the National Human Rights Commission of Thailand]. 2015 (in Thai).

The Stock Exchange of Thailand. “Stock Price”. Accessed January 6, 2019. <https://marketdata.set.or.th/mkt/sectorquotation.do?sector=BANK>

UN Human Rights Council, *Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights: Report of the Special Representative of the Secretary-*

General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie, 7 April 2008, A/HRC/8/5.
accessed 28 June 2019.

United Nations, Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 UNTS XVI,

United Nations, CSR and Developing Countries what scope for government action?,

Sustainable Development, *Innovation Brief*. (1 February 2007), 1.

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/no1.pdf>

West, Niki. Corporate social responsibility in Mekong hydropower development.
2013.