

รายงานผลการประชุมเรื่องเสรีภาพทางเศรษฐกิจกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ระหว่างวันที่ ๒๒ - ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์

เมื่อวันที่ ๒๒ - ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พร้อมด้วยนางหรรษา บุญรัตน์ ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เข้าร่วมการประชุมของเครือข่ายเสรีภาพทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย (Economic Freedom Network – EFN Asia) ประจำปี ๒๕๕๙ ในหัวข้อเรื่องเสรีภาพทางเศรษฐกิจกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ที่โรงแรมดุสิตธานี กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ การประชุมดังกล่าวจัดขึ้นโดยมูลนิธิฟรีดริช เนามันน์เพื่อเสรีภาพ (Friedrich Naumann Foundation for Freedom - FNF) ผู้ก่อตั้ง EFN Asia ร่วมกับคณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำฟิลิปปินส์ สมาคมเศรษฐกิจฟิลิปปินส์ ศูนย์สิทธิมนุษยชน Ateneo และสถานีโทรทัศน์บลูมเบิร์กประเทศฟิลิปปินส์ การประชุมมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีหารือเกี่ยวกับปัญหาที่อาจเกิดจากการนำเรื่องสิทธิมนุษยชนมาเชื่อมโยงกับเสรีภาพทางเศรษฐกิจเนื่องจากการเชื่อมโยงดังกล่าวจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย การจัดทำข้อกำหนดและแนวปฏิบัติต่างๆ และการรวมกลุ่มพันธมิตรทั้งในทางการเมืองและทางธุรกิจ ตลอดจนแสวงหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยนักวิชาการจากสถาบันศึกษาวิจัยทั้งในและนอกภูมิภาคเอเชียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ มีผู้แทนภาครัฐ ผู้ประกอบการธุรกิจ และผู้แทนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมประมาณ ๒๐๐ คน

ในการประชุม ได้มีการนำเสนอมุมมองที่หลากหลายในประเด็นเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างเสรีภาพทางเศรษฐกิจกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ปัญหาความไม่เท่าเทียมที่เกิดจากการพัฒนา บทบาทของภาคธุรกิจในการส่งเสริมการพัฒนาและการเคารพสิทธิมนุษยชน และประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในส่วนที่จะนำมาใช้กับภาคธุรกิจ ตลอดจนการนำมาตรฐานไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ ซึ่งมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน และผู้เข้าร่วมการประชุมได้มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องธุรกิจและสิทธิมนุษยชนพอสรุปได้ดังนี้

๑. ความเชื่อมโยงระหว่างระบบเศรษฐกิจเสรีกับการพัฒนา และความรับผิดชอบของธุรกิจตามหลักการที่ระบุว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

นาย Markus Loening อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของเยอรมนี และนาย Chito Gascon ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของฟิลิปปินส์ เป็นผู้กล่าวปาฐกถาพิเศษในหัวข้อนี้ การนำเสนอของนาย Loening มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ถึงแม้ที่ผ่านมาการค้าเสรีระหว่างประเทศต่างๆ ได้ช่วยสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทำให้คนมีงานทำมากขึ้น ลดความยากจน และทำให้คนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุขและอื่นๆ แต่ความเจริญนั้นยังไม่กระจายอย่างทั่วถึง มีคนบางกลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบเชิงลบ ทำให้เกิดการต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ แม้แต่ในโลกตะวันตกดังเห็นได้จากการที่ประชาชนในอังกฤษเลือกที่จะออกจากสหภาพยุโรปและผลการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาที่ว่าที่ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ได้ประกาศนโยบายที่สวนทางกับแนวคิดเสรีนิยม

และถือเป็นความท้าทายที่สำคัญในโลกปัจจุบัน ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญคือจะทำอย่างไรให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของบุคคล ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ใช่การจำกัดเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ประเทศต่างๆ ยังคงส่งเสริมการเคลื่อนย้ายสินค้า ทุน และแรงงานโดยเสรี แต่ต้องพยายามหาทางแก้ไขปัญหาที่เป็นผลกระทบเชิงลบของโลกาภิวัตน์มากกว่า

นาย Loening ได้กล่าวถึงหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติว่า ตามหลักการดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ในการตราและบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ภาคเอกชนต้องมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนในการดำเนินธุรกิจ และทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องรับผิดชอบในการดูแลให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงและได้รับการเยียวยา ในภาคธุรกิจมีบางคนมองว่าความรับผิดชอบต่อสังคมตามหลักการชี้แนะฯ เป็นเรื่องเดียวกับความรับผิดชอบต่อสังคม (corporate social responsibility – CSR) คือเมื่อบริษัทมีผลประโยชน์ที่ดี บริษัทก็อาจบริจาคเงินหรือทำกิจกรรมการกุศล แต่ความรับผิดชอบต่อสังคมตามหลักการชี้แนะฯ ต่างจาก CSR เพราะเป็นความรับผิดชอบที่บริษัทต้องมีอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะบริษัทจะมีผลประโยชน์เช่นใด แต่ประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงคือบริษัทจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากน้อยเพียงใดและบริษัทจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบต่อสังคมนั้น จากการสำรวจบริษัทใหญ่ๆ ในเยอรมนีประมาณ ๓๐ บริษัทพบว่าแรงกดดันให้บริษัทต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ได้มาจากรัฐแต่มาจากองค์กรประชาสังคมและความเห็นของประชาชนทั่วไป คนรุ่นใหม่มักต้องการทำงานกับบริษัทที่มีชื่อเสียงที่ดีในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและด้านสิทธิมนุษยชน ส่วนปัจจัยอื่นที่ทำให้บริษัทต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมในเรื่องนี้มากขึ้นคือความต้องการจากผู้ประกอบการธุรกิจด้วยกันเองที่ต้องการซื้อสินค้าที่ผ่านกระบวนการผลิตที่ไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การไม่ใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ก็มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าบริษัทผู้ซื้อที่มีอิทธิพลหรืออำนาจต่อรองกับบริษัทผู้ขายเพื่อให้กระบวนการผลิตสินค้าไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนมากน้อยเพียงใด เช่น กรณีบริษัทเยอรมันสั่งซื้อลูกบอลที่ผลิตในปากีสถานโดยมีการใช้แรงงานเด็ก หากบริษัทเยอรมันสั่งซื้อลูกบอลเพียงจำนวนน้อยก็อาจไม่มีอิทธิพลมากพอที่จะทำให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตลูกบอลโดยไม่ใช้แรงงานเด็กในปากีสถานได้ แต่การตัดสินใจว่าบริษัทได้ซื้ออิทธิพลหรืออำนาจต่อรองที่มีอยู่เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการผลิตสินค้าโดยผู้ประกอบการอื่นในห่วงโซ่การผลิตมากน้อยเพียงใดนั้นในบางกรณีเป็นเรื่องยากที่จะตัดสินหรือกำหนดเป็นมาตรฐานให้ชัดเจนลงไปได้

นาย Chito Gascon ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของฟิลิปปินส์ ได้กล่าวว่า รัฐบาลของฟิลิปปินส์มีนโยบายจะปฏิรูปประเทศเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแต่การดำเนินการของรัฐบาลได้สร้างผลกระทบด้านลบต่อสิทธิมนุษยชน ตนเห็นว่าเรื่องนี้เป็นประเด็นที่ต้องมีการพูดคุยกันให้มากขึ้นและเห็นว่าการส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจและสิทธิมนุษยชนต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือการพัฒนามนุษย์ (human development) จึงเป็นแนวคิดที่ไม่ได้ขัดแย้งกันและสามารถดำเนินการควบคู่กันไปได้ ในฟิลิปปินส์ ได้เริ่มมีการหารือกันเกี่ยวกับหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนอยู่บ้างแต่ยังไม่มากนัก ในส่วนเสาหลักที่หนึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่วนในเสาหลักที่สองเป็นความรับผิดชอบต่อธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นเรื่องของบริษัทเอกชนจะต้องพิจารณา

ว่าจะนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างไร เรื่องนี้อาจเทียบเคียงได้กับการที่เมื่อ ๕-๑๐ ปีที่แล้วมีขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เรียกร้องให้บริษัทเอกชนต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินการของบริษัท อาจกล่าวได้ว่าเสาหลักที่สองของหลักการชี้แนะฯ เป็นการขยายความรับผิดชอบต่อบริษัทจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ส่วนเสาหลักที่สามเป็นเรื่องของการเยียวยา ในส่วนนี้ฟิลิปปินส์ยังมีปัญหาค่อนข้างมากเกี่ยวกับการปกครองด้วยหลักนิติธรรม (rule of law) จึงจำเป็นต้องพยายามปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น ในฟิลิปปินส์มีกรณีเพลิงไหม้ในโรงงานที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนหนึ่ง แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถหาผู้กระทำผิดในกรณีดังกล่าวตามกฎหมายได้และผู้ได้รับผลกระทบยังไม่ได้รับการเยียวยา ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือการที่ภาคธุรกิจมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล ทำให้ภาคธุรกิจมีอิทธิพลและไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของฟิลิปปินส์ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจที่สร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในฟิลิปปินส์ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวโยงถึงการปล่อยสารคาร์บอนของประเทศอื่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของฟิลิปปินส์ได้มีหนังสือขอข้อมูลไปยังหน่วยงานในต่างประเทศแต่ได้รับความร่วมมือน้อยมาก อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการฯ จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะในเรื่องดังกล่าวก่อนจะพิจารณาว่าจะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปอย่างไร

ในช่วงการอภิปราย ได้มีการยกกรณีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตที่ทำให้บริษัทในประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศที่ทำการติดสินบนในประเทศกำลังพัฒนาที่กฎหมายปราบปรามการทุจริตไม่เข้มแข็งต้องถูกดำเนินคดีในประเทศของตนเอง ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการปิดช่องโหว่ของกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ นอกจากนี้ ได้มีผู้สอบถามว่าในการทำให้ภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชนนั้น ระหว่างการประณามต่อสาธารณะกับการแสดงความชื่นชมเมื่อบริษัททำในสิ่งที่ควรทำ วิธีใดจะได้ผลมากกว่ากัน ซึ่งนาย Loening ให้ความเห็นว่าต้องใช้ทั้งสองวิธี เมื่อบริษัททำดีก็ควรให้คำชม แต่เมื่อบริษัททำไม่ถูกต้องก็ต้องพูดไปตามความจริง หน่วยงานหรือองค์กรที่ติดตามหรือเฝ้าระวังการทำธุรกิจของบริษัทจำเป็นต้องนำเสนอภาพที่เป็นจริงจึงจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ บริษัทควรมีการสื่อสารกับสังคมเพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น รวมทั้งควรทำความรู้จักผู้ประกอบการในห่วงโซ่การผลิตและควรทำธุรกิจของตนให้ดี ซึ่งจะสามารถช่วยลดความเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้

๒. แนวปฏิบัติของภาคเอกชนในการทำธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคมและสิทธิมนุษยชน

วิทยากรที่ร่วมอภิปรายในหัวข้อนี้ประกอบด้วยนาย Wan Saiful Wan Jan ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและกิจการเศรษฐกิจ (Institute for Democracy and Economic Affairs – IDEAS) ของมาเลเซีย นาย Peter Kompalla ผู้แทนหอการค้าฟิลิปปินส์-เยอรมัน นาย Rishi Sher Singh ที่ปรึกษาด้านการประกอบธุรกิจอย่างยั่งยืน และ Dr. Manzoor Ahmad อดีตเอกอัครราชทูตปากีสถานประจำองค์การการค้าโลก

ผู้อำนวยการ IDEAS ให้ความเห็นว่า สำคัญตามหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติคือภาคธุรกิจต้องมีส่วนช่วยสังคม แต่ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือบริษัทเอกชนจะประกอบธุรกิจโดยรับผิดชอบต่อสังคมและในขณะเดียวกันก็ยังสามารถทำกำไรเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดได้

อย่างไร ที่ผ่านมามีแนวคิดที่แนวปฏิบัติในการเคารพสิทธิมนุษยชนสำหรับบริษัทใหญ่กับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อาจต้องมีความแตกต่างกัน แต่จนถึงขณะนี้ยังไม่มีการให้ความสนใจกับปัญหาที่ SMEs อาจประสบเท่าที่ควร เช่น ประเด็นเรื่องการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งอาจเป็นปัญหามากในประเทศกำลังพัฒนาที่เด็กจำนวนมากไม่น้อยต้องทำงานเพราะความยากจน หากเด็กไม่ทำงานอาจทำให้ครอบครัวลำบาก จึงเป็นประเด็นที่ควรมีการพิจารณาว่ากรณีเช่นนี้จะถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

ผู้แทนหอการค้าฟิลิปปินส์-เยอรมันให้ข้อมูลว่าในองค์กรของตนมีหลักการและค่านิยมบางประการที่สมาชิกจะต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกันรวมถึงการรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียในสังคม หลักการและค่านิยมดังกล่าวถือเป็นกรอบในการประกอบธุรกิจของสมาชิกแต่ไม่ได้เป็นข้อกำหนดที่มีผลบังคับใช้เช่นกฎหมาย สมาชิกที่เป็น SMEs ก็มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องแต่อาจมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติมากกว่าบริษัทใหญ่ ตนเห็นว่าการกำหนดกรอบที่เคร่งครัดเช่นกฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินธุรกิจได้ แนวทางที่หอการค้าใช้อยู่ในขณะนี้คือการที่สมาชิกกำกับดูแลกันเอง (self-governing organization) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญหากสมาชิกไม่ต้องการให้รัฐเข้ามาควบคุม ในประเทศเยอรมนี สมาชิกหอการค้าต้องมีความรับผิดชอบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งต้องทำการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของการดำเนินกิจการของบริษัทต่อสังคม สำหรับแนวทางการนำหลักการชี้แนะฯ ไปปฏิบัตินั้นเห็นว่าบริษัทแต่ละแห่งควรเริ่มจากการทำให้บุคลากรของบริษัทมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวเป็นลำดับแรก

ที่ปรึกษาด้านการประกอบธุรกิจอย่างยั่งยืนกล่าวว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ ในเรื่องนี้ต้องคำนึงถึงหลักสำคัญที่ว่าผู้ประกอบการรวมทั้ง SMEs สามารถนำไปปฏิบัติได้ ตนเห็นว่าปัจจุบัน บริษัทต่างๆ มีความเข้าใจดีว่าบริษัทเอกชนต้องดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ว่าจะเป็นความตระหนักที่เกิดจากแรงกดดันจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้บริโภคซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินธุรกิจมากขึ้น หรือเป็นความตระหนักที่เกิดจากจิตสำนึกของผู้ประกอบการเอง แต่ประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ที่ว่าบริษัทจะต้องมีความรับผิดชอบต่อระดับใดหรือความรับผิดชอบต่อบริษัทที่มีขอบเขตเพียงใด และบริษัทจะต้องมีการปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง จากประสบการณ์ในการเป็นที่ปรึกษาให้กับบริษัทต่างๆ ตนเห็นว่าในการกำหนดแนวปฏิบัติใดๆ ควรคำนึงว่าบริษัทใหญ่กับ SMEs มีศักยภาพที่แตกต่างกัน ในส่วนของหลักการชี้แนะฯ นั้น บริษัทควรเริ่มจากการทำความรู้จักผู้ประกอบการรายย่อยในห่วงโซ่การผลิตของตน นอกจากนั้น บริษัทควรพิจารณาโครงสร้างภายในของตนเพื่อดูว่าจะสามารถนำหลักการชี้แนะฯ เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงานของบริษัทได้อย่างไร ตามหลักการชี้แนะฯ บริษัทจะต้องสำรวจดูว่าผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่จะเกิดจากการดำเนินงานของบริษัทในภาพรวม ทั้งในส่วนของบริษัทเองและผู้ประกอบการรายย่อยในห่วงโซ่การผลิตของบริษัท อย่างไรก็ตาม หลักการชี้แนะฯ ไม่ได้ให้รายละเอียดว่าบริษัทและ SMEs ต้องทำอย่างไรบ้างในการนำหลักการชี้แนะฯ ไปปฏิบัติ โดยทั่วไปแล้ว แต่ละบริษัทจะต้องพิจารณาเองว่าวิธีการใดเป็นวิธีการที่ใช้ได้ผลกับบริษัทของตน

อดีตเอกอัครราชทูตปาकिสถานประจำองค์การการค้าโลกกล่าวว่า ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าบริษัทเอกชนจะแสวงหากำไรแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย ขณะนี้ได้มีการจัดทำมาตรฐานในเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก เช่น หลักการชี้แนะฯ และกฎระเบียบต่างๆ ขององค์การความร่วมมือ

ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกำหนดให้บริษัทต้องจัดทำรายงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม การออกข้อกำหนดควรคำนึงถึงการนำไปใช้ในทางปฏิบัติด้วยโดยข้อกำหนดดังกล่าวไม่ควรส่งผลกระทบต่อธุรกิจมากเกินไป ตนเห็นว่าการดูแลให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชนอาจใช้แนวทางผสมผสานระหว่างการควบคุมโดยรัฐกับการให้ภาคธุรกิจกำกับดูแลตนเอง ทั้งนี้ ความคิดเห็นของประชาชนและผู้บริโภคจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ

ในช่วงการอภิปราย มีผู้เข้าร่วมการประชุมตั้งข้อสังเกตว่าการให้บริษัทกำกับดูแลตนเองโดยกำหนดกรอบการดำเนินการร่วมกันนั้น บริษัทย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าของสังคมโดยรวม และเห็นว่าการกำกับดูแลภาคธุรกิจอาจต้องมีการควบคุมโดยรัฐ เช่น ในสหรัฐอเมริกามีการตั้งหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีหน้าที่ในการดูแลการประกอบธุรกิจที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมบางคนเห็นว่า รัฐควรระมัดระวังในการเข้าไปแทรกแซงเรื่องต่างๆ รัฐควรมีหน้าที่เพียงการดูแลให้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพที่มีอยู่โดยธรรมชาติเท่านั้น แต่นาย Loening อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของเยอรมนีเห็นว่าในบางกรณี รัฐจำเป็นต้องมีการจำกัดเสรีภาพของบุคคลบ้างเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพียงแต่การจำกัดเสรีภาพนั้นต้องหาจุดที่สมดุลโดยควรพยายามจำกัดเสรีภาพให้น้อยที่สุดและให้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพได้มากที่สุด

ที่ปรึกษาด้านการประกอบธุรกิจอย่างยั่งยืนกล่าวว่าในประเทศอินเดีย มีการตรากฎหมายด้วยความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจโดยส่งเสริมให้บริษัทต่างๆ นำเงินจากผลกำไรที่ได้อ้อยละ ๒ ไปใช้ในกิจกรรม CSR ในส่วนนี้กฎหมายใช้แนวทางให้ภาคธุรกิจดำเนินการโดยสมัครใจ แต่กฎหมายมีข้อกำหนดให้บริษัทต้องจัดทำรายงานในเรื่องดังกล่าว แนวทางที่ใช้จึงเป็นการผสมผสานระหว่างการดำเนินการโดยสมัครใจกับการควบคุมโดยรัฐ ในส่วนของรัฐบาลมีข้อกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความเข้มงวดมากขึ้นและคาดว่าจะมีกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเรื่องนี้มากขึ้น ส่วนบทบาทของหอการค้านั้น ตนเห็นว่าควรส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจตามหลักการชี้แนะฯ ให้แก่บริษัทที่เป็นสมาชิก

ในประเด็นเรื่องกำหนดมาตรฐาน มีผู้ให้ความเห็นว่าการปรับกฎระเบียบของประเทศต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวอาจเป็นผลดีกับธุรกิจขนาดใหญ่ในแง่ของการลดภาระการต้องปฏิบัติตามมาตรฐานของแต่ละประเทศที่มีรายละเอียดแตกต่างกันได้ แต่การนำมาตราฐานกลางมาใช้ เช่นมาตรฐานของกลุ่มสหภาพยุโรปอาจทำให้ SMEs ในประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถเข้าถึงตลาดสหภาพยุโรปได้เพราะเมื่อเปรียบเทียบแล้ว SMEs มักมีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามมาตรฐานต่างๆ มากกว่าบริษัทขนาดใหญ่ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในแง่ของสัดส่วนค่าใช้จ่ายระหว่างบริษัทขนาดใหญ่กับ SMEs การกำหนดมาตรฐานต่างๆ จึงควรคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย นอกจากนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่ามาตรฐานต่างๆ ที่จัดทำขึ้นในกรอบสหประชาชาติมีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรฐานเดียวขึ้นใช้กับทุกคน (one-size-fits-all) ผู้ที่กำหนดมาตรฐานอาจไม่มีความรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งในประเด็นนี้ อดีตเอกอัครราชทูตปากีสถานฯ กล่าวถึงการกำหนดมาตรฐานในกรอบองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ว่าเป็นกระบวนการที่ให้ผู้มีส่วนได้เสีย ๓ ฝ่ายมีส่วนร่วม คือ ภาครัฐ ผู้แทนนายจ้าง และผู้แทนลูกจ้าง จึงมีการคำนึงถึงประโยชน์

ของผู้มีส่วนได้เสียพอสมควร อย่างไรก็ตาม นาย Loening เห็นว่าในเรื่องของมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนยังอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกันอยู่บ้าง เช่น เรื่องแรงงานเด็ก ตนเห็นว่าแรงงานเด็กที่เป็นข้อห้ามนั้นไม่ได้หมายถึงการใช้แรงงานเด็กทั่วไป แต่หมายถึงการบังคับให้เด็กทำงานโดยไม่สมัครใจหรือการให้เด็กทำงานในสภาพคล้ายทาส ส่วนมาตรฐานแรงงานอื่นๆ ที่ต้องมีการปฏิบัติตาม เช่น การให้ค่าจ้างที่เท่าเทียมสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากัน และการให้สิทธิลูกจ้างในการเจรจาต่อรอง เป็นต้น แต่ก็มีมาตรฐานบางประการที่อาจเป็นปัญหา เช่น การกำหนดว่าการทำงานต้องไม่เกิน ๖๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ อาจมีลูกจ้างที่ต้องการทำงานมากกว่า ๖๐ ชั่วโมงเพราะต้องการรายได้เพิ่มขึ้น กรณีเช่นนี้อาจมีปัญหาวานายจ้างจะอนุญาตให้ลูกจ้างทำงานมากกว่า ๖๐ ชั่วโมงตามความต้องการของลูกจ้างได้หรือไม่

๓. ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในความตกลงด้านการค้า

วิทยากรที่ร่วมอภิปรายในหัวข้อนี้ประกอบด้วยนาย Franz Jessen เอกอัครราชทูตสหภาพยุโรป (European Union – EU) ประจำฟิลิปปินส์ Dr. Lee Taekyu จากสถาบันวิจัยเศรษฐกิจเกาหลี (Korea Economic Research Institute) และนาย Arpee Santiago จากศูนย์สิทธิมนุษยชน Ateneo ของฟิลิปปินส์ เอกอัครราชทูต EU ประจำฟิลิปปินส์กล่าวว่า EU ไม่ได้มองการค้าเสรีเป็นเป้าหมายในตัวเอง แต่เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนา ในปี ๒๕๕๘ EU ได้ให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนที่ผนวกเรื่องการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การพัฒนา และการต่อต้านการทุจริตไว้ในยุทธศาสตร์ด้วย EU เห็นว่าการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาและสิทธิมนุษยชนได้ ส่วน Dr. Lee เห็นว่าการเปิดเสรีทางการค้ามีส่วนช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่การนำเอาประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมาผนวกไว้ในความตกลงด้านการค้าอาจเป็นมาตรการกีดกันที่มีใช้การค้า (non-trade barrier) ที่สร้างอุปสรรคต่อการเข้าถึงตลาดของประเทศกำลังพัฒนาและเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศพัฒนาแล้ว Dr. Lee เห็นว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรค่อนข้างมากในการดำเนินการซึ่งประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีทรัพยากรไม่เพียงพอ และเห็นว่าประเทศที่จะสามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการพัฒนาถึงระดับหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น การใช้แรงงานเด็กซึ่งมักมีสาเหตุมาจากความยากจน จึงเห็นว่าไม่ควรนำเรื่องสิทธิมนุษยชนมาผนวกไว้ในความตกลงทางการค้า แต่การกล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าตนไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ตนมองว่าหากประเทศพัฒนาแล้วมีความจริงจังในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนก็ควรช่วยพัฒนาศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงซึ่งจะเป็นวิธีที่ดีกว่า

ในประเด็นนี้ เอกอัครราชทูต EU ประจำฟิลิปปินส์กล่าวว่าขณะนี้ EU อยู่ระหว่างการเจรจาความตกลงทางการค้ากับฟิลิปปินส์ซึ่ง EU จะพิจารณาให้สิทธิพิเศษแก่ฟิลิปปินส์หากฟิลิปปินส์ปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ ที่ฟิลิปปินส์เป็นภาคี แต่ Dr. Lee เห็นว่าในการเจรจาทางการค้า ประเทศกำลังพัฒนามีอำนาจต่อรองน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วมาก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเรื่องสิทธิมนุษยชนผนวกไว้ในความตกลงทางการค้ามากขึ้น ในกรณีดังกล่าวควรมีการจำกัดประเด็นสิทธิมนุษยชนที่จะนำมาใช้ในการเจรจาความตกลงทางการค้าเฉพาะเรื่องที่สำคัญจริงๆ เช่น การบังคับใช้แรงงานในลักษณะเยี่ยงทาส เป็นต้น

นาย Santiago จากศูนย์สิทธิมนุษยชน Ateneo กล่าวว่าในระบบการค้าเสรี ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถแข่งขันกับประเทศพัฒนาแล้วได้ และดูเหมือนว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบางเรื่องขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของประเทศ ในทัศนะระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมก็ได้รับว่า สิทธิในกติกาฯ เช่น สิทธิด้านการศึกษาและการได้รับบริการด้านสาธารณสุขเป็นสิทธิที่สามารถดำเนินการให้มีความก้าวหน้าไปโดยลำดับตามศักยภาพและทรัพยากรของประเทศได้ (progressive rights) แต่ตนเห็นว่าในการเจรจาความตกลงด้านการค้าควรคำนึงถึงมิติด้านสิทธิมนุษยชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนึงถึงผู้ที่อาจได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากความตกลงดังกล่าวซึ่งควรมีมาตรการป้องกันและมาตรการเยียวยาที่เหมาะสม

๔. การให้สัมภาษณ์แก่ผู้จัดการประชุม

ผู้จัดการประชุมได้ขอสัมภาษณ์นางประกายรัตน์ฯ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในช่วงบ่ายของวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ โดยได้สอบถามถึงการดำเนินการของ กสม. เกี่ยวกับการส่งเสริมให้มีการนำหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติไปใช้ในประเทศไทย ความท้าทายที่สำคัญในการดำเนินการดังกล่าวคืออะไร และ กสม. จะมีวิธีการดูแลผู้ที่อยู่ใน informal sector ที่อาจมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิอย่างไร

ในส่วนคำถามแรก นางประกายรัตน์ฯ ได้ตอบว่าในการส่งเสริมการนำหลักการชี้แนะฯ ไปใช้ กสม. ได้ดำเนินการใน ๓ ส่วน คือ ๑) การผลักดันให้รัฐบาลจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนโดยได้ประสานกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลัก ๒) การแปลหลักการชี้แนะฯ เป็นภาษาไทย เพื่อเผยแพร่ในวงกว้างเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งหน่วยงานรัฐ ผู้ประกอบธุรกิจ และประชาชนทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว และ ๓) กสม. จะดำเนินโครงการรณรงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการได้นำหลักการชี้แนะฯ ไปใช้ในทางปฏิบัติ โดยเริ่มจากผู้ประกอบการโรงแรมในจังหวัดภูเก็ตที่สนใจและมีความพร้อมในการดำเนินการ

สำหรับคำถามที่สองเกี่ยวกับความท้าทายที่สำคัญนั้น นางประกายรัตน์ฯ เห็นว่าสิ่งสำคัญคือการทำให้ทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการชี้แนะฯ เพื่อให้มีการนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ทั้งในส่วนหน่วยงานภาครัฐก็ต้องเข้าใจว่าตามเสาหลักที่หนึ่งของหลักการชี้แนะฯ รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิ รวมทั้งต้องพิจารณาว่าในการคุ้มครองสิทธิ รัฐควรดำเนินการอย่างไรบ้าง ในส่วนของบริษัทเอกชนก็ต้องเข้าใจบทบาทและตระหนักถึงความรับผิดชอบของตนในการเคารพสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียตามเสาหลักที่สอง ส่วนในเสาหลักที่สาม ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างมีบทบาทในการดูแลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบได้เข้าถึงความเป็นธรรมและได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม ทั้งโดยกระบวนการทางศาลและกระบวนการที่มีใช้ศาล ซึ่ง กสม. ก็เป็นช่องทางหนึ่งในการช่วยเหลือให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงการเยียวยาได้

ในประเด็นเรื่องการดูแลผู้ที่อยู่ใน informal sector นั้น นางประกายรัตน์ฯ ได้กล่าวว่าในประเทศไทยมีผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในห่วงโซ่การผลิตของบริษัทขนาดใหญ่ในเรื่องนี้ กสม. จะทำความเข้าใจกับบริษัทขนาดใหญ่เพื่อให้ช่วยดูแลผู้ประกอบการรายย่อยในห่วงโซ่การผลิต

ของตนเพราะผลที่จะได้รับจะทำให้สามารถทำธุรกิจได้อย่างยั่งยืนและเป็นประโยชน์สำหรับทุกคนทั้งบริษัทใหญ่และผู้ประกอบการรายย่อย

การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมของเครือข่ายเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ผู้เข้าร่วมการประชุมหลายคนจึงมีแนวคิดสนับสนุนการรักษาเสรีภาพในทางเศรษฐกิจและการค้าและการจำกัดบทบาทภาครัฐในการประกอบธุรกิจของเอกชน อย่างไรก็ตาม ผู้จัดการประชุมได้เชิญวิทยากรและผู้เข้าร่วมที่มีความเห็นต่าง ทำให้ได้รับทราบมุมมองที่หลากหลายพอสมควร ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่าผู้ประกอบการธุรกิจในปัจจุบันต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิทธิมนุษยชน แต่ประเด็นที่เป็นปัญหาคือความรับผิดชอบต่อบริษัทเอกชนควรมีขอบเขตเพียงใด โดยเฉพาะความรับผิดชอบต่อห่วงโซ่การผลิตซึ่งอาจมีการเหมาช่วงต่อไปยังผู้ประกอบการรายย่อยหลายชั้นทำให้หลายบริษัทไม่รู้ว่าผู้ผลิตสินค้าให้บริษัทที่แท้จริงคือใคร นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการนำหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติไปใช้ในทางปฏิบัติว่าควรมีการดำเนินการหรือขั้นตอนอย่างไร และการกำกับภาคธุรกิจในเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชนควรใช้แนวทางความสมัครใจหรือการควบคุมโดยรัฐ รวมทั้งยังอาจมีปัญหาเรื่องความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่จะนำมาใช้กับบริษัท ซึ่งในที่ประชุมไม่มีข้อสรุปและคงเป็นประเด็นที่คงต้องมีการหารือในเวทีระหว่างประเทศกันต่อไป

นางพรรษา บุญรัตน์
ผู้จัดทำรายงานผลการประชุม
๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙