

ปัจจัยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการลงทุนของไทยในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว

อัจฉรา บรรจงประเสริฐ¹

วันที่รับบทความ: 11 กันยายน 2567

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 20 ธันวาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 23 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

อภิบาลสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีความยั่งยืนมากกว่าการบริหารจัดการที่รัฐเป็นศูนย์กลาง อย่างไรก็ตาม ความยั่งยืนของอภิบาลสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่สำคัญคือความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อ แม้ว่าความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อจะเป็นบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ แต่การปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อในระดับรัฐกลับอ่อนแอ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกรอบแนวคิดปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ทฤษฎีความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศได้ถูกศึกษาและนำมาวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดการนำบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาปฏิบัติภายในรัฐเพื่อพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดปัจจัยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ปัจจัยคือ 1) ปัจจัยในเรื่องความสอดคล้องในเชิงบรรทัดฐาน 2) ปัจจัยการทำให้บรรทัดฐานระหว่างประเทศเป็นสถาบัน 3) ปัจจัยความสอดคล้องในเชิงผลประโยชน์ และ 4) ปัจจัยกลไกการตรวจสอบและการปฏิบัติตาม กรอบแนวคิดที่ถูกพัฒนาขึ้นมาไม่เพียงแต่ยกระดับองค์ความรู้ทางด้านบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่ยังมีการศึกษาที่จำกัดในเรื่องปัจจัยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ แต่ยังใช้เป็นแนวทางในการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศทั้งในบริบททั่วไป และในบริบทการลงทุนของไทยในโครงการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว

คำสำคัญ: อภิบาลสิ่งแวดล้อม, บรรทัดฐานระหว่างประเทศ, ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อ, ความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ, การลงทุนของไทย

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล: achara.b@cmu.ac.th

Factors Strengthening International Norms: A Study on the Norm of Transparency and Accountability in the Case of Thailand Investment in Hydropower Dam Project in the Lao People's Democratic Republic

Achara Banjongprasert²

Received: 11 September 2024

Revised: 20 December 2024

Accepted: 23 December 2024

Abstract

Environmental governance can be considered a form of resource and environmental management that is more sustainable than state-centered management. However, the sustainability of environmental governance depends on adherence to key norms, such as transparency and accountability. While transparency and accountability are internationally recognized norms, their implementation at the state level remains weak. This article aims to propose a conceptual framework for the factors strengthening international norms. The theory of norm strength is studied and analyzed in conjunction with the concept of implementing international norms within states to develop a conceptual framework for factors that strengthen international norms, which consists of four factors: 1) Normative fit, 2) Institutionalization, 3) Interest alignment, and 4) Monitoring and Compliance mechanisms. The developed framework not only enhances the knowledge of international norms, which has limited research on factors that strengthen them, but also serves as a useful guideline for efforts to strengthen the implementation of international norms, both in general and in the context of Thailand's investment in hydropower dam projects in the Lao People's Democratic Republic.

Keywords: Environmental Governance, International Norm, Transparency and Accountability, Norm Strength, Thailand Investment

² Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: achara.b@cmu.ac.th

1. บทนำ

อภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) ถือเป็นแนวคิดในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่แพร่หลายมานับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ที่มีจุดเน้นคือเป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (ธีรพัฒน์ อังศุवाल, 2565) โดยเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมให้มาแทนที่แนวคิดการบริหารจัดการที่รัฐเป็นศูนย์กลางในการใช้อำนาจการตัดสินใจ ซึ่งนำไปสู่การบริหารจัดการแบบบังคับบัญชาและควบคุม (Command & Control) ซึ่งไม่ตอบสนองต่อการบริหารจัดการกิจการสาธารณะหรือการจัดทำโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ซึ่งมีส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น (วุฒิกมล ชูวัฒนารักษ์, 2562) แนวคิดอภิบาลสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวคิดที่เคลื่อนออกไปจากการสั่งการแบบบนลงล่างที่รัฐเป็นฝ่ายนำและใช้อำนาจมาเป็นการบริหารจัดการแบบล่างขึ้นบนที่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ติดตามตรวจสอบ ทำการประเมินผลกระทบ และการได้รับข้อมูลเพื่อทำการตัดสินใจ อภิบาลสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการทำให้เกิดความสมดุลมากขึ้นระหว่างการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

ในบริบทของอภิบาลสิ่งแวดล้อม ความโปร่งใส (Transparency) และความรับผิดชอบ (Accountability) ถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่สำคัญของการเกิดธรรมาภิบาลหรืออภิบาลที่ดี (David-Barrett & Okamura, 2016; Winanti & Hanif, 2020) โดยความโปร่งใส หมายถึงการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะได้รับการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเพียงพอต่อการตัดสินใจ (Moldaliev, 2021, p. 2) และความรับผิดชอบ หมายถึง การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่และการกระทำของตนเอง มีการประเมินตรวจสอบ และการลงโทษในกรณีที่ไม่เกิดการปฏิบัติตาม (Lebel et al., 2006) ซึ่งจะทำให้เกิดการรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนได้ โดยองค์ประกอบทั้งสอง ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่จะต้องคำนึงถึงเมื่อมีการพัฒนาโครงการเศรษฐกิจ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบต่อชุมชนที่อาจได้รับความเสียหาย และรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบและการรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำด้วย

ความโปร่งใสและความรับผิดชอบจึงกลายเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่ได้รับการสนับสนุนอยู่ในองค์การระหว่างประเทศด้านการพัฒนา เช่น ธนาคารโลก (World Bank),

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และการเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในบรรดาเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) (Heuty, 2012) บรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบจึงเป็นการคาดหวังหรือมาตรฐานที่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาควรเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามและตรวจสอบให้เกิดการรับผิดชอบต่อการตัดสินใจหรือการกระทำที่ส่งผลเสียต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมได้ บรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของความเข้มแข็งของอภิบาลสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือระหว่าง รัฐ, ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

แม้ว่าบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบจะกลายเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอยู่ในองค์การระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อนำมาใช้ภายในรัฐ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบถือเป็นบรรทัดฐานที่มีความอ่อนแอทั้งในเรื่องของคุณภาพของการเปิดเผยข้อมูลและกลไกหรือช่องทางในการทำให้เกิดการรับผิดชอบต่อ (de Paula Bueno, 2024) ดังเช่นที่นักวิชาการด้านบรรทัดฐานระหว่างประเทศ อภิปรายว่า การที่บรรทัดฐานระหว่างประเทศจะมีอิทธิพลหรือถูกนำไปปฏิบัติภายในรัฐมากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับ การยอมรับของตัวแสดงและการปรับให้เข้ากับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ภายในรัฐนั้นๆ (Acharya, 2011) ดังนั้น แม้จะบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะได้รับการยอมรับและแพร่กระจายในระดับระหว่างประเทศ แต่นั่นไม่ได้หมายความว่า จะต้องเกิดการปฏิบัติตามภายในรัฐอย่างอัตโนมัติ ตัวแสดงรัฐ เช่น ผู้กำหนดนโยบาย หรือ ข้าราชการ อาจแทรกแซงหรือแม้กระทั่งต่อต้านการปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (Engwicht, 2018)

จากความท้าทายดังกล่าว บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการเสนอกรอบแนวคิดปัจจัยที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของการปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวจะถูกนำไปวิเคราะห์ในกรณีของการลงทุนของประเทศไทยในโครงการการพัฒนาเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว การร่วมมือระหว่างประเทศไทยและลาวในการลงทุนในโครงการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำ ถือว่าเป็นความร่วมมือแบบได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายไทยก็ได้รับประโยชน์ด้านความมั่นคงพลังงานจากการนำเข้าพลังงานไฟฟ้าจาก สปป.ลาว ในส่วนของลาวก็ได้รับรายได้จากการส่งออกพลังงานไฟฟ้า (Weatherby, Intralawan, Junlakarn, Kittner, Kokchang, & Schmitt, 2021) แม้ว่าโครงการพัฒนาเขื่อนพลังงานน้ำจะนำมาซึ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจและพลังงานให้กับทั้งไทยและลาว แต่มันก็นำมา

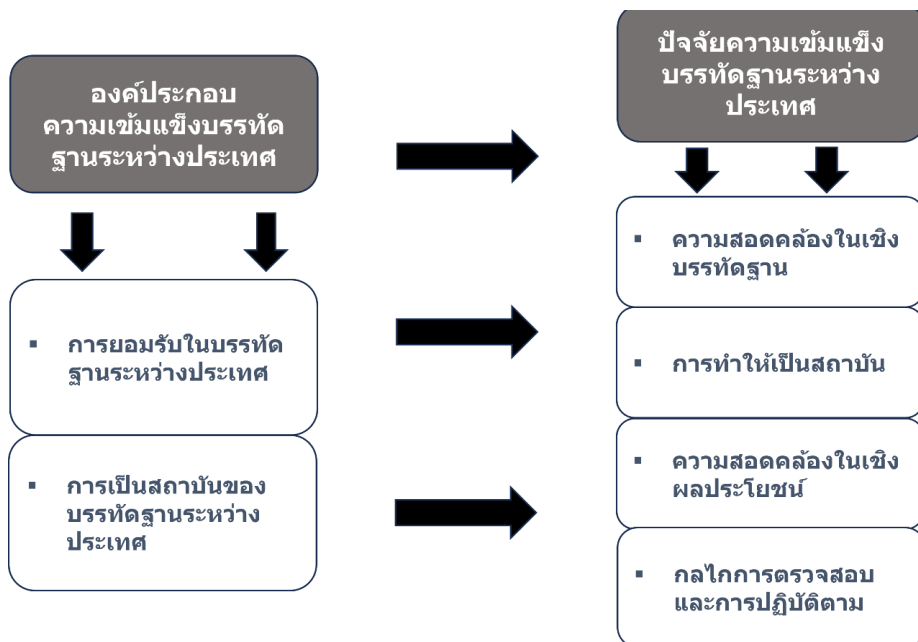
ซึ่งต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ระบบนิเวศของแม่น้ำโขงและชุมชนท้องถิ่นต้องแบกรับ (Phanthavong & Israngkura, 2020) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น บรรทัดฐานระหว่างประเทศด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบควรได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในรัฐไทยและใน สปป.ลาว (Middleton, 2012)

ในการพัฒนากรอบแนวคิดปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ งานของนักวิชาการทางด้านทฤษฎีความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ เช่น งานของ Cortell and Davis (2000), Deitelhoff and Zimmermann (2019) และ Ben-Josef Hirsch and Dixon (2020) จะถูกศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาองค์ประกอบหรือเงื่อนไขที่สำคัญในการทำให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย 2 องค์ประกอบสำคัญคือ 1) การยอมรับในบรรทัดฐานระหว่างประเทศ และ 2) การเป็นสถาบันของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ องค์ประกอบทั้งการยอมรับและการเป็นสถาบันของบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะถูกนำไปวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดการนำบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาใช้ในรัฐ เพื่อเสนอปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ปัจจัยคือ 1) ปัจจัยความสอดคล้องในเชิงบรรทัดฐาน (Normative Fit) 2) ปัจจัยการทำให้บรรทัดฐานระหว่างประเทศเป็นสถาบัน (Institutionalization) 3) ปัจจัยความสอดคล้องในเชิงผลประโยชน์ (Interest Alignment) และ 4) ปัจจัยกลไกการตรวจสอบและการปฏิบัติตาม (Monitoring and Compliance Mechanisms) โดยทั้ง 4 ปัจจัยดังกล่าวจะเป็นกรอบแนวคิดในการทำให้บรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบเกิดความเข้มแข็งในกรณีการลงทุนของไทยในโครงการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว

การพัฒนากรอบแนวคิดปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านบรรทัดฐานระหว่างประเทศ แม้ที่ผ่านมาจะมีงานวิชาการมากมายที่ศึกษาถึงความสำคัญของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ แต่งานที่ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศยังมีอยู่จำกัด ดังนั้น การศึกษาในเรื่องปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ จึงเป็นการเติมเต็มองค์ความรู้ทางด้านบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่ถูกเสนอในบทความนี้ สามารถเป็นแนวทางในการสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศทั้งในบริบททั่วไป และในบริบทของโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว ซึ่งแนวทางที่ถูกเสนอดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อ องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) ผู้เชี่ยวชาญ ชุมชนท้องถิ่น ที่ปรึกษา และภาคประชาชน ในการออกแบบยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวเพื่อให้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชนไทย ซึ่งเป็นทั้งผู้ลงทุน, พัฒนา และรับซื้อพลังงานไฟฟ้า และรัฐบาล สปป.ลาว ที่ส่งออกพลังงานไฟฟ้าได้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใส โดยการเปิดเผยข้อมูล เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปลงทุนและพัฒนาโครงการเขื่อนพลังงานน้ำในลาว

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (Factors strengthening International Norms)



ที่มา: พัฒนาจากงานของ Cortell and Davis (2000), Deitelhoff and Zimmermann (2019) และ Ben-Josef Hirsch and Dixon (2020)

2. อภิบาลสิ่งแวดล้อม

คำว่า อภิบาล (Governance) ได้กลายเป็นตัวแบบเชิงบรรทัดฐานการปกครองใหม่ที่สื่อให้เห็นถึงแนวคิดในการปกครองแบบเครือข่ายที่มีลักษณะของความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อบริหารจัดการปัญหาสาธารณะที่มีความซับซ้อนมากขึ้น (Armitage, de Loë, & Plummer, 2012) ดังนั้น แนวคิดอภิบาลจึงเป็นแนวคิดที่เคลื่อนออกไปจากการบริหารจัดการแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐหรือระบบราชการมาเป็นการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อ

ขับเคลื่อนกลไก สถาบัน กฎ และบรรทัดฐานให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ การแก้ไข ปัญหา และการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Chaffin, Gosnell, & Cosens, 2014) ดังนั้น เมื่อนำแนวคิดเรื่องอภีบาลมาใช้ในบริบททางด้านสิ่งแวดล้อม จึงเกิดเป็นแนวคิดอภีบาลสิ่งแวดล้อมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดความมีประสิทธิภาพและความยั่งยืน

คำจำกัดความของอภีบาลสิ่งแวดล้อมนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามจุดเน้น อาทิเช่น Lemos and Agrawal (2006) ให้คำจำกัดความที่เน้นไปที่ชุดของกระบวนการ กลไก และองค์การที่ทำการกำกับตัวแสดงทางการเมืองซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการกระทำและผลลัพธ์ ทางด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่คำจำกัดความของ Benson and Jordan (2017) เน้นไปที่ ตัวแสดงที่หลากหลายที่ไม่ได้จำกัดแค่ตัวแสดงรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงตัวแสดงทั้งในภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และรวมถึงชุมชน ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองสังคม ให้บรรลุเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น คำจำกัดความของอภีบาลสิ่งแวดล้อม แม้จะมีความแตกต่างในความหมาย แต่สามารถนิยามลักษณะร่วมกันที่หมายถึง การเกิดขึ้น ของสถาบัน โครงสร้าง และกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมของตัวแสดงในหลายภาคส่วน ทั้งในหน่วยงานรัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อเข้ามาร่วมอยู่ในการกำกับและการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Bennett & Satterfield, 2018)

จากคำจำกัดความดังกล่าว องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น จำต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญคือ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบในกระบวนการอภีบาลสิ่งแวดล้อม ในส่วนของความโปร่งใสนั้น นักวิชาการทางด้านอภีบาลมักเน้นไปที่คำจำกัดความว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (Information Disclosure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอันตราย ทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบที่จะมีต่อชุมชน (Mason, 2019) การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว จะช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลและติดตามผลการดำเนินงานได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่นำไปสู่การตัดสินใจในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กลไกและ มาตรการที่สนับสนุนการเปิดเผยข้อมูล เช่น การจัดทำรายงานทางสิ่งแวดล้อม และการศึกษา และเผยแพร่การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) การมีระบบสนับสนุนในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว สามารถช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่จะ ตามมาได้ (Sanne et al., 2018)

ความโปร่งใสในการเข้าถึงข้อมูลจึงไม่เพียงแต่ช่วยให้เกิดการตัดสินใจที่ดียิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงกับหลักการเรื่องความรับผิดชอบที่เน้นไปที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การกระทำของผู้มีอำนาจในกระบวนการอภีบาลสิ่งแวดล้อม Gupta and van Asselt (2019)

อภิปรายว่าความโปร่งใสมักถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต้องมีเพื่อทำให้เกิดความรับผิดชอบในอภិบาลสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะการเปิดเผยข้อมูลทำให้ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถติดตามตรวจสอบและประเมินการทำงานของรัฐบาลและเอกชนได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเปิดโอกาสให้เกิดการวิจารณ์และการฟ้องร้องได้หากมีการละเมิดหรือทำผิดกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลจึงเป็นกลไกสำคัญในการทำให้ผู้มีอำนาจทั้งในหน่วยงานรัฐและเอกชนต้องสามารถตอบคำถามต่อการกระทำได้ และการเข้าถึงข้อมูลยังทำให้ผู้มีอำนาจเข้าสู่การประเมินโดยผู้ที่อาจได้รับผลกระทบเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์อย่างยั่งยืนของทุกฝ่าย ความรับผิดชอบในกระบวนการอภิบาลจึงไม่เพียงทำให้ผู้ที่มิอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบผ่านการถูกตรวจสอบและประเมินแล้วยังรวมถึงการมีมาตรการหรือกลไกในการบังคับหรือลงโทษหากมีการละเมิดหรือมีการกระทำและการตัดสินใจที่ขาดความรับผิดชอบด้วย (Karlsson-Vinkhuyzen et al., 2017)

ความโปร่งใสและความรับผิดชอบจึงได้รับการสนับสนุนโดยองค์การระหว่างประเทศให้เป็นบรรทัดฐานสำคัญในความยั่งยืนของอภิบาลสิ่งแวดล้อม เช่น ธนาคารโลก ได้กำหนดกรอบงานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม (Environmental and Social Framework: ESF) เพื่อให้แน่ใจว่าโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินทุนจากธนาคารโลกจะเกิดความโปร่งใสตั้งแต่การวางแผนการดำเนินการ และการประเมินผลลัพธ์ รวมถึงตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและตัดสินใจจะรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (The World Bank, 2016) นอกจากธนาคารโลกแล้ว องค์การสหประชาชาติ ก็เป็นอีกหน่วยงานที่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบผ่านการทำงานของโปรแกรมและหน่วยงานพิเศษ (Specialized Agencies) ของสหประชาชาติ เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ หรือ United Nations Environment Programme (UNEP) ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อม และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ United Nations Development Programme (UNDP) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของสหประชาชาติด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ ทั้งสองหน่วยงานต่างสนับสนุนความโปร่งใสและความรับผิดชอบผ่านการพัฒนากรอบการทำงานและกลไกในการติดตาม การรายงาน การทบทวนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และการจัดการทรัพยากรอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม (UN Environment, 2019; UNDP Drylands Development Centre, 2006)

แม้ว่าความโปร่งใสและความรับผิดชอบจะเป็นบรรทัดฐานสำคัญที่ได้รับการยอมรับในหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ แต่การจะทำให้เกิดการปฏิบัติตามภายในบริบทของรัฐเป็นเรื่องที่ท้าทาย อันเนื่องมาจากปัจจัยภายในหลายประการ เช่น บรรทัดฐานระหว่างประเทศอาจไม่สามารถปรับให้เข้ากับค่านิยม หรือความเชื่อและแนวทางปฏิบัติเดิมที่ดำรงอยู่

ภายในรัฐ (Acharya, 2004), ความไม่สอดคล้องระหว่างบรรทัดฐานระหว่างประเทศและผลประโยชน์แห่งรัฐ (Foot & Walter, 2013, p. 332) และความอ่อนแอในความเป็นสถาบันของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติตามของรัฐอยู่ในระดับต่ำ (Kramer & Pahl-Wostl, 2014) จากปัจจัยความท้าทายดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าการนำบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาปรับใช้ภายในรัฐนั้น อาจไม่ได้รับการยอมรับหรือไม่เกิดการปฏิบัติตามโดยอัตโนมัติ แต่อาจจะถูกท้าทายหรือแม้กระทั่งถูกต่อต้านโดยตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจอธิปไตย ซึ่งทำให้การตีความหมายและความชอบธรรมของบรรทัดฐานระหว่างประเทศใหม่ เพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศนั้นๆ (Arsenault, 2010) ดังนั้น แม้ว่าบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะแพร่กระจายเข้ามาในรัฐ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดการยอมรับและการปฏิบัติตามเสมอไป ดังเช่นการนำบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบมาปฏิบัติในรัฐก็มีความเข้มแข็งและอ่อนแอแตกต่างกันไป ดังนั้น การศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องปัจจัยหรือเงื่อนไขที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศเมื่อนำมาใช้ในบริบทรัฐที่แตกต่างกันออกไป จึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมากต่อการบรรลุเป้าหมายความยั่งยืนของอภิมวลสิ่งแวดล้อม

3. การลงทุนของไทยในโครงการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการขยายตัวของการลงทุนในต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคแม่น้ำโขง (Mekong Region) หรือที่เรียกว่ากลุ่มประเทศ CLMV ซึ่งประกอบไปด้วย ประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม (Thai ETO Watch WG, 2017) โดยการลงทุนส่วนใหญ่ของไทยจะเป็นการเข้าไปลงทุนในกิจการด้านพลังงานและไฟฟ้า ซึ่งไทยถือเป็นประเทศหลักในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เข้าไปลงทุนในการพัฒนาโครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว โดยบทบาทของไทยนั้นถือได้ว่าครอบคลุมทั้งเป็นผู้ลงทุนโดยสถาบันทางการเงินและธนาคารของประเทศไทย เป็นผู้พัฒนาโดยบริษัทก่อสร้างของไทย และรวมทั้งเป็นฝ่ายรับซื้อพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ โดยรัฐวิสาหกิจไทยอย่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือ กฟผ. จากบทบาทดังกล่าว จึงมีการสรุปว่า โครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาวนั้น แท้จริงแล้วเป็นโครงการผลิตไฟฟ้าของไทยแต่ดำเนินการก่อสร้างในลาวนั่นเอง (International Rivers, 2012) จากคำกล่าวนี้ จึงทำให้เห็นถึงความสำคัญและอิทธิพลของประเทศไทยในการลงทุนและพัฒนาโครงการการผลิตพลังงานไฟฟ้าในลาวอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก ในปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้จัดทำความตกลงที่จะซื้อพลังงานไฟฟ้าจากรัฐบาล

สปป.ลาว เป็นจำนวนถึง 9,000 เมกะวัตต์ และมีแนวโน้มที่จะจัดทำความตกลงเพิ่มเติมในการรับซื้อพลังงานไฟฟ้าจากลาวอย่างต่อเนื่อง (Yong, 2023)

ในการเข้าไปลงทุนของไทยในโครงการพัฒนาเขื่อนพลังงานน้ำใน สปป.ลาว นั้น ถือได้ว่าเป็นการลงทุนตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้ลาวเป็นแบตเตอรี่แห่งเอเชีย (Battery of Asia) ซึ่งถือเป็นโครงการการลงทุนและพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ทั้งประเทศไทยและลาวต่างก็ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสองฝ่าย (win-win) เพราะในขณะที่ไทยได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงพลังงานไฟฟ้าเพื่อตอบสนองต่อ ความต้องการพลังงานภายในประเทศ (นิธิสาร พงศ์ปิยะไพบูลย์, ธรรมชาติ พูนภักดี, และพรารวี นาคใหม่, 2560, น. 3) ในส่วนของลาวเองก็ได้ผลประโยชน์จากการลงทุนโดยตรงจากไทย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาแรงงาน การพัฒนาเทคโนโลยีและสาธารณูปโภค และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การลงทุนระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ก็ตามมาด้วยผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน ในจังหวัดที่ติดริมฝั่งแม่น้ำโขงของไทย ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่อาจจะหลีกเลี่ยง ไม่ว่าจะเป็นการทำลายระบบนิเวศของแม่น้ำโขงจากการก่อสร้างเขื่อนที่กั้นขวางแม่น้ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออพยพและการวางไข่ของพันธุ์ปลาต่างๆ ในแม่น้ำโขง การเปลี่ยนแปลงในแม่น้ำโขง ย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวบ้านที่อาศัยอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ เช่น อาชีพจับปลา และความมั่นคงด้านอาหาร อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในจำนวนของปลาในแม่น้ำได้ (Yoshida et al., 2020)

ผลกระทบด้านลบที่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศของแม่น้ำและชุมชนท้องถิ่น ได้นำมาสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้องจากตัวแทนชุมชนริมฝั่งแม่น้ำโขง NGOs นักวิชาการและตัวแทนจากภาคประชาสังคม ให้มีการนำบรรทัดฐานด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบมาปฏิบัติใช้ในบริบทของการลงทุนของไทยในโครงการพัฒนาเขื่อนพลังงานน้ำในลาว เช่น การเคลื่อนไหวให้เปิดเผยข้อมูลการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือ EIA รวมถึงการเรียกร้องให้หน่วยงานรับผิดชอบของไทยจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจก่อนดำเนินการก่อสร้างเขื่อน (เครือข่ายประชาชนไทย 8 จังหวัดลุ่มน้ำโขง, 2565) ในส่วนธนาคารพาณิชย์ของไทย ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อในการก่อสร้างเขื่อนในลาว ก็ถูกกดดันให้ปฏิบัติตามหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Governance) โดยตัวแทนชุมชนริมฝั่งแม่น้ำโขงในไทยเรียกร้องให้ธนาคารและสถาบันทางการเงินของไทยถอนตัวหรือชะลอการสนับสนุนทางการเงินในการพัฒนาโครงการออกไปก่อน เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (Middleton & Pritchard, 2013) อย่างไรก็ตาม ธนาคารไทยก็ยังคงสนับสนุนทางการเงินในการสร้างเขื่อน แม้จะมีเสียงคัดค้านอย่างต่อเนื่องจากผู้เชี่ยวชาญและภาคประชาชน

การเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องดังกล่าว ทำให้เห็นว่าการนำบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบมาปรับใช้ในระดับรัฐเผชิญกับความท้าทายมากมาย อาทิเช่น สงครามตบ้องบุญจันทร์ (2561) อภิปรายว่ารัฐไทยไม่มีระบบกฎหมาย กลไกฝ่ายบริหาร หรือองค์กรตุลาการ เช่น ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ที่ถูกออกแบบมาเป็นการเฉพาะเพื่อจัดการกับปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่ประเทศไทยเข้าไปลงทุนพัฒนาโครงการขนาดใหญ่อย่างเช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำในประเทศลาว ด้วยเหตุนี้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนไทยที่เป็นเจ้าของโครงการ จึงไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามกฎหมายไทย เพราะโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำดำเนินการก่อสร้างในลาวไม่ใช่ในพรมแดนของรัฐไทย (คำแก้อุทธรณ์, 2559) จึงกล่าวได้ว่ามาตรการในการกำกับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฝั่งไทยเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น จึงอยู่บนพื้นฐานของการกระทำโดยสมัครใจมากกว่าสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการขาดการปฏิบัติที่ชัดเจนและการตีความหมายความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ไม่ตอบสนองต่อผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง (วัชรชัย จิรจินดากุล, 2561)

ประเทศไทยจึงขาดระบบและกลไกทางกฎหมายในการบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อผลกระทบข้ามพรมแดน ในขณะที่ประเทศลาวซึ่งเป็นพื้นที่ดำเนินการก่อสร้างเขื่อน เผชิญกับปัญหาจากนโยบายการพัฒนาพลังงานน้ำแบบบนลงล่าง (Top-down) ที่ให้อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่รัฐบาล และให้ความสำคัญกับรายได้ที่ประเทศจะได้รับจากการส่งออกพลังงานมากกว่าผลกระทบที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่นในลาว (Suhardiman et al., 2022) แม้ว่ารัฐบาลลาวจะเข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้ากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Prior Consultation) แต่เครือข่าย NGOs และชุมชนท้องถิ่นก็วิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงการก่อสร้างเขื่อนพลังงานน้ำที่เสนอโดยรัฐบาลลาวเริ่มวางแผนและดำเนินการก่อสร้างเขื่อนโดยไม่ได้อำนาจให้กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าแล้วเสร็จก่อน ดังนั้น กลไกการปรึกษาหารือล่วงหน้าจึงมีปัญหาในเรื่องคุณภาพการให้ข้อมูล ความโปร่งใสและการกำกับให้รัฐบาลลาวต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในกลไกการปรึกษาหารือล่วงหน้าจึงทำเป็นพิธีหรือเป็นแค่ตรายางเพื่อความชอบธรรมแก่รัฐบาลลาวในการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำในแม่น้ำโขงเท่านั้น (ปรีชญ์ รุจิวนารมย์, 2562)

บริบททางกฎหมายของประเทศไทยและปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสปป.ลาว จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใสในการพัฒนาโครงการเขื่อนพลังงานน้ำมีความอ่อนแอ และไม่สามารถกำกับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รับผิดชอบต่อผลกระทบข้ามพรมแดนได้ ดังนั้น เพื่อให้การลงทุนของไทยในโครงการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำใน สปป.ลาว เกิดความยั่งยืนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ พลังงาน และสิ่งแวดล้อม การทำให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบจึงเป็นปัจจัยสำคัญ บทความนี้จะนำเสนอทฤษฎีความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดเพื่อเสนอปัจจัยในการสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบในบริบทของการลงทุนของไทยในโครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำใน สปป.ลาว

4. ความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (Norm Strength)

นักวิชาการได้ใช้คำที่หลากหลายในการกล่าวถึงความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ อาทิเช่น Percy (2007) ใช้คำว่าอิทธิพล (Influence) Cortell and Davis (2000) กล่าวถึงความเข้มแข็งของบรรทัดฐานโดยใช้คำว่า ความโดดเด่น (Salience) สำหรับ Finnemore and Sikkink (1998) เลือกใช้คำว่า การยอมรับและการนำมาปฏิบัติภายใน (Acceptance and Internalization) และความเข้มแข็งของบรรทัดฐานสำหรับ Deitelhoff and Zimmermann (2019) จะหมายถึงคำว่าความคงทน (Robustness) แม้ นักวิชาการเหล่านี้จะเลือกใช้คำที่หลากหลาย เมื่อกล่าวถึงความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ แต่ในบทความนี้ ความหมายของความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะสื่อให้เห็นถึงระดับของความคาดหวังที่มีต่อบรรทัดฐานระหว่างประเทศทั้งในแง่ของการที่รัฐ และตัวแสดงทางสังคม ให้การยอมรับในความชอบธรรมของบรรทัดฐานและรวมถึงระดับการสนับสนุนในการนำบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาปฏิบัติหรือมาเป็นแนวทางในการกระทำของตัวแสดงต่างๆ ภายในประเทศ

จากคำจำกัดความดังกล่าว Ben-Josef Hirsch and Dixon (2020) ได้เสนอองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการที่เป็นตัวชี้วัดของความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย 1) การยอมรับในบรรทัดฐาน (Concordance) ซึ่งหมายถึงระดับของการยอมรับและสนับสนุนในบรรทัดฐาน หรือก็คือการมองว่าบรรทัดฐานระหว่างประเทศนั้นมีความชอบธรรมแค่ไหนในการอ้างอิงถึงและปฏิบัติตาม และ 2) การเป็นสถาบันของบรรทัดฐาน (Norm Institutionalization) หมายถึงการที่บรรทัดฐานระหว่างประเทศเมื่อถูกเผยแพร่ภายในรัฐแล้ว จะถูกนำมาผนวกเข้าไปเป็นนโยบาย หรือถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจของศาล (Judicial Decision) และการถูกทำให้เป็นกฎหมายภายในประเทศมากน้อยอย่างไร ซึ่งความเป็นสถาบันของบรรทัดฐานระหว่างประเทศยังรวมถึงการมีกลไกในการตรวจสอบ

การปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามและการให้ความสำคัญในการตอบสนองต่อการไม่ปฏิบัติตาม หรือการละเมิดในบรรทัดฐานระหว่างประเทศด้วย (Deitelhoff & Zimmermann (2019)

องค์ประกอบทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น ได้กลายมาเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการ สร้างตัวชี้วัดในการวัดระดับความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่ถูกนำมาปฏิบัติ ภายในรัฐ เช่น ในงานของ Cass (2007) ได้ใช้องค์ประกอบด้านความชอบธรรมของบรรทัดฐาน ระหว่างประเทศมาเป็นตัวชี้วัดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยพิจารณา จากถ้าบรรทัดฐานระหว่างประเทศถูกอ้างอิงถึงโดยรัฐและตัวแสดงทางสังคม และยังนำ ไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและการต่างประเทศเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตาม นั่นก็ หมายความว่าบรรทัดฐานระหว่างประเทศมีระดับของความเข้มแข็งหรือการปฏิบัติตามที่สูง ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐหรือตัวแสดงทางสังคมไม่ค่อยอ้างอิงหรือกล่าวถึงบรรทัดฐานระหว่าง ประเทศเท่าไรนัก และไม่มีความสนใจที่จะผนวกบรรทัดฐานระหว่างประเทศเข้าไปใน กระบวนการทางนโยบายและการต่างประเทศ นั่นก็หมายความว่าบรรทัดฐานระหว่างประเทศ นั้นมีความอ่อนแอหรือมีระดับความเข้มแข็งที่ต่ำนั่นเอง (Wiener, 2017)

แม้ว่าจะมีนักวิชาการอื่นๆ ที่เสนองค์ประกอบที่แตกต่างออกไป แต่กล่าวได้ว่า องค์ประกอบทั้งสองดังกล่าวข้างต้น เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ถูกนำไปใช้ร่วมกันในการศึกษา และพัฒนาเป็นตัวชี้วัดในการวัดระดับความเข้มแข็งของการนำบรรทัดฐานระหว่างประเทศ มาปฏิบัติภายในรัฐ นอกจากนั้น ยังมีการศึกษาที่พยายามจะนำเอาองค์ประกอบพื้นฐาน ทั้งในเรื่องของการยอมรับในบรรทัดฐานและการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันมาเป็นกรอบในการ วิเคราะห์เพื่อหาเงื่อนไขหรือการออกแบบปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของ บรรทัดฐานระหว่างประเทศเมื่อถูกนำมาใช้ภายในบริบทของรัฐด้วย บทความนี้ก็เช่นเดียวกัน ที่จะนำเอาองค์ประกอบพื้นฐานของความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาเป็นกรอบ ในการพัฒนาปัจจัยในการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศต่อไป

5. ปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ

ความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศเมื่อถูกนำมาปฏิบัติภายในรัฐยังขึ้นอยู่กับ อิทธิพลของบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และผลประโยชน์ดั้งเดิมที่ ดำรงอยู่ภายในรัฐนั้นๆ ด้วย ดังเช่นที่ Alger and Dauvergne (2019) อภิปรายว่าบรรทัดฐาน ระหว่างประเทศส่วนใหญ่มักเจอความท้าทายจากการต่อต้านและบริบทในการดิ้นรนและ แสวงหาอำนาจของตัวแสดงต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติตาม บรรทัดฐานระหว่างประเทศในระดับรัฐอ่อนแอหรือแม้กระทั่งล้มเหลว ความไม่สอดคล้องกัน

ระหว่างบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เป็นบรรทัดฐานจากภายนอก กับการดำรงอยู่ของบรรทัดฐานหรือค่านิยม และผลประโยชน์ดั้งเดิมของกลุ่มต่างๆ ในสังคม จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (Cortell & Davis, 1996) นอกจากนั้น เงื่อนไขในการทำให้บรรทัดฐานระหว่างประเทศเป็นสถาบันและมีความเป็นทางการ ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ หมายความว่า บรรทัดฐานระหว่างประเทศจะมีความเข้มแข็งในการปฏิบัติภายในรัฐก็ต่อเมื่อบรรทัดฐานระหว่างประเทศถูกทำให้เป็นสถาบัน มีการกำกับอย่างเป็นทางการ และมีหน่วยงานและกลไกที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อติดตามตรวจสอบให้เกิดการปฏิบัติตาม ดังนั้น ในบทความนี้จะใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องของความสอดคล้องของบรรทัดฐานและผลประโยชน์เดิมที่ดำรงอยู่ ร่วมกับการทำให้บรรทัดฐานระหว่างประเทศมีความเป็นสถาบัน มาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งปัจจัยดังกล่าวได้ 4 ปัจจัย โดยทั้ง 4 ปัจจัยจะนำไปวิเคราะห์กับตัวอย่างของความเข้มแข็งในบรรทัดฐานทางด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบในกรณีของการลงทุนของไทยในโครงการพัฒนาเขื่อนพลังน้ำใน สเปน.ลาว

5.1 ปัจจัยในเรื่องความสอดคล้องในเชิงบรรทัดฐาน

การแพร่กระจายของบรรทัดฐานระหว่างประเทศเข้ามาภายในรัฐนั้นไม่ได้เกิดขึ้นบนสุญญากาศ หากแต่การเข้ามาของบรรทัดฐานใหม่นั้นย่อมเผชิญกับบรรทัดฐานเดิมที่ดำรงอยู่ก่อนแล้วภายในบริบทของประเทศนั้นๆ การมีอยู่ของบรรทัดฐานภายในรัฐ จึงเป็นสภาพแวดล้อมทางบรรทัดฐานที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการแพร่กระจายของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (Krook & True, 2010) นั้นหมายความว่า การที่บรรทัดฐานระหว่างประเทศจะสามารถไปถึงขั้นของการนำไปใช้ภายในประเทศได้นั้นย่อมต้องทำการประนีประนอมหรือแม้กระทั่งหาฉันทามติร่วมกันระหว่างบรรทัดฐานจากภายนอกและบรรทัดฐานเดิมที่เป็นความเข้าใจที่มีอยู่ก่อนแล้วภายในประเทศ (García Iommi, 2020) เพื่อให้บรรทัดฐานตัวใหม่ที่เข้ามาได้รับการยอมรับและมีผลในการใช้ ถ้าบรรทัดฐานตัวใหม่จากภายนอกมีความสอดคล้องหรือเข้ากันได้กับความเชื่อและบรรทัดฐานเดิมที่ดำรงอยู่ภายใน แนวโน้มที่บรรทัดฐานตัวใหม่นี้จะได้รับการยอมรับและมีความเข้มแข็งก็จะมีสูง แต่ถ้าบรรทัดฐานตัวใหม่ไม่มีความสอดคล้องหรืออาจไปขัดแย้งกับบรรทัดฐานหรือความเชื่อเดิมภายใน ก็อาจทำให้บรรทัดฐานตัวใหม่ถูกต่อต้านหรือปฏิเสธ หรือการนำมาปฏิบัติใช้ภายในรัฐอาจไม่มีประสิทธิภาพได้ Foot and Walter (2013, p. 334) อภิปรายว่าความเข้มแข็งของ

บรรทัดฐานจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบรรทัดฐานจากภายนอกสอดคล้องหรือเข้ากันได้กับบรรทัดฐานและค่านิยมเดิมที่ครอบงำอยู่ภายในประเทศนั้นๆ

ในกรณีที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในการนำบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบมาใช้ในการบริหารจัดการโครงการการก่อสร้างเขื่อนพลังงานน้ำของไทยในลาว ก็จะต้องคำนึงถึงปัจจัยเรื่องความสอดคล้องในเชิงบรรทัดฐานด้วย ซึ่งหมายความว่า การปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบในโครงการการพัฒนาเขื่อนพลังงานน้ำในลาวนั้นจะมีความเข้มแข็ง ก็ต่อเมื่อมันมีความสอดคล้องไปกับบรรทัดฐานหรือค่านิยมเดิมที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงด้านพลังงาน ซึ่งเป็นบรรทัดฐานและค่านิยมที่ดำรงอยู่ที่มีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาของหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น บรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบจะมีความเข้มแข็ง ก็ต่อเมื่อการปฏิบัติตามของบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบนั้นมีความสอดคล้องไปกับบรรทัดฐานทางผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและความมั่นคงด้านพลังงานของหน่วยงานรัฐและเอกชนไทยที่มีบทบาทในการเข้าไปลงทุนในการพัฒนาโครงการเขื่อนพลังงานน้ำในลาวนั่นเอง

5.2 ปัจจัยการทำให้บรรทัดฐานระหว่างประเทศเป็นสถาบัน

ความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศยังถูกพิจารณาจากความเป็นสถาบัน หรือก็คือบรรทัดฐานระหว่างประเทศจำเป็นต้องมีการบังคับใช้อย่างเป็นทางการ (Formal Validity) เช่น บรรทัดฐานระหว่างประเทศถูกผนวกเข้าไปในข้อตกลง สนธิสัญญา เอกสารการประชุม และที่สำคัญคือการเป็นกฎหมายภายในประเทศ การเป็นสถาบันของบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะแสดงให้เห็นถึงการได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการและผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย สอดคล้องกับที่ Deitelhoff and Zimmermann (2019) อธิบายว่าความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะเกิดขึ้น ต้องอาศัยปัจจัยในเรื่องของการนำไปใช้ (Implementation) เช่น เนื้อหาและหลักการของบรรทัดฐานระหว่างประเทศนั้นปรากฏอยู่ในนโยบาย การออกเป็นกฎหมาย และเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานและสถาบันของรัฐและเอกชน

นั่นหมายความว่ายิ่งบรรทัดฐานระหว่างประเทศถูกนำไปใช้อย่างเป็นทางการมากเท่าใด หรือกลายเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ ก็หมายความว่าบรรทัดฐานนั้นมีความเป็นสถาบันและมีความเข้มแข็ง ดังนั้น ปัจจัยความเป็นสถาบันของบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะเป็นตัวบ่งบอกความเข้มแข็งของบรรทัดฐาน เช่น บรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบในบริบทของโครงการการพัฒนาเขื่อนพลังงานน้ำของไทยในลาว จะมี

ความเข้มแข็งก็ต่อเมื่อบรรทัดฐานดังกล่าวถูกทำให้เป็นสถาบัน มีการนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายหรือเป็นแนวทางการกำกับหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการอย่างเป็นทางการ และมีการออกมาตรการ, นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกลไกต่างๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความโปร่งใส และการกำกับให้หน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบข้ามพรมแดนได้

5.3 ปัจจัยความสอดคล้องในเชิงผลประโยชน์ (Interests Alignment)

ความสอดคล้องทางผลประโยชน์เชิงวัตถุเป็นอีกปัจจัยที่สำคัญในการทำให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐาน ผลประโยชน์เชิงวัตถุในที่นี้หมายถึงผลประโยชน์ในเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตัวแสดงทั้งตัวแสดงรัฐและตัวแสดงทางสังคม ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ตัวแสดงให้ความสำคัญ โดยอาจเป็นผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ความมั่นคง หรือการรักษาไว้ซึ่งอำนาจและสถานะ (Cortell & Davis, 2000) Alger and Dauvergne (2019, p. 4) อภิปรายว่าความหมายของบรรทัดฐานระหว่างประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวแสดง ดังนั้นผลประโยชน์เชิงวัตถุจึงไม่ใช่ปัจจัยแค่การกล่อมเกล้าให้ตัวแสดงปรับเปลี่ยนการกระทำหรือพฤติกรรมไปในทางที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานระหว่างประเทศ แต่เป็นปัจจัยที่ทำให้ตัวแสดงในรัฐพิจารณาเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Considerations) ถึงผลได้ผลเสียจากการปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐาน (Checkel, 1997)

Arsenault (2010, pp. 22-23) ยกตัวอย่างว่ารัฐอาจยอมปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศเพราะพิจารณาแล้วว่าจะได้รับประโยชน์ในเรื่องของชื่อเสียงและการยอมรับ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่มากกว่าการไม่ปฏิบัติตาม หรือ Winanti and Hanif (2020) อภิปรายว่าความเข้มแข็งของบรรทัดฐานยังขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ว่าบรรทัดฐานนั้นต้องทำให้อำนาจหน้าที่และความชอบธรรมของรัฐเข้มแข็ง หรือแม้กระทั่งไม่ได้ไปขัดแย้งกับการมีอำนาจของรัฐในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการควบคุมของรัฐในการจัดการทรัพยากรภายในประเทศ ดังนั้นถ้าต้องการให้บรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบมีความเข้มแข็ง หน่วยงานรัฐและเอกชนไทยที่เข้าไปลงทุนและพัฒนาโครงการเขื่อนพลังงานน้ำในลาว จะต้องเล็งเห็นว่าการปฏิบัติตามในบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบนั้นเป็นประโยชน์ที่สอดคล้องไปกับการดำเนินงานในการพัฒนาโครงการเขื่อน เช่น การปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบจะช่วยให้หน่วยงานรัฐและเอกชนไทยมีความชอบธรรมมากขึ้นในการเข้าไปลงทุนและพัฒนาโครงการเขื่อนพลังงานน้ำในลาว (Cronin et al., 2016) ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนการสร้างเขื่อนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ

ซึ่งการลดความขัดแย้งดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นความสอดคล้องในเชิงผลประโยชน์ ซึ่งอาจส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐและเอกชนไทยยอมรับและปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบมากขึ้น

5.4 ปัจจัยกลไกการตรวจสอบและการปฏิบัติตาม

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วบรรทัดฐานระหว่างประเทศจะได้รับการยอมรับโดยรัฐและตัวแสดงระดับระหว่างประเทศ แต่การนำเอาบรรทัดฐานมาปฏิบัติใช้ภายในประเทศนั้นกลับไม่ใช่เรื่องที่จะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่กลับขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในที่แตกต่างกันจากบริบทหนึ่งสู่อีกบริบทหนึ่ง (Restoy & Elbe, 2021) ดังนั้น อีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญของความเข้มแข็งของบรรทัดฐานก็คือ กลไกการตรวจสอบและการปฏิบัติตาม Goertz and Diehl (1992, p. 638) วิเคราะห์หนึ่งในองค์ประกอบของบรรทัดฐานว่า บรรทัดฐานจะกำหนดพฤติกรรมที่เหมาะสมให้กับสังคม และเมื่อพฤติกรรมดังกล่าวถูกละเมิดก็จะต้องมีการลงโทษ (Sanction) โดยกลุ่มที่มีอำนาจที่มีความเต็มใจและความสามารถในการบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามบรรทัดฐาน

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอย่าง Donà (2018) ได้วิเคราะห์ว่า การใช้แต่กลไกการลงโทษเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการทำให้บรรทัดฐานระหว่างประเทศเข้มแข็ง แต่ควรจะต้องมีการเสริมด้วยกลไกที่เป็นการสนับสนุนด้วย เช่น การสร้างกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศของรัฐขึ้นมา โดยกลไกในการตรวจสอบดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับกระบวนการขัดเกลากายทางสังคม (Socialization) เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามมากกว่าการลงโทษเพียงอย่างเดียว เงื่อนไขในเรื่องกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามบรรทัดฐานจึงเป็นอีกกลไกสำคัญในการทำให้บรรทัดฐานระหว่างประเทศเข้มแข็ง การใช้กลไกหรือการเมืองการตรวจสอบการปฏิบัติตามบรรทัดฐานรวมทั้งการลงโทษเมื่อมีการละเมิดบรรทัดฐานจึงเป็นตัวบ่งชี้ถึงความเข้มแข็งของบรรทัดฐาน บรรทัดฐานจะมีความเข้มแข็ง จะต้องมีการกลไกหรือหน่วยงานที่จะตรวจสอบ ประเมิน และตอบสนองเมื่อมีการละเมิดบรรทัดฐาน ถ้าขาดซึ่งกลไกดังกล่าว อาจแสดงให้เห็นว่าบรรทัดฐานนั้นเริ่มไม่ได้รับการยอมรับ ไม่มีอิทธิพลหรือความสำคัญ หรืออ่อนแอลงได้ (Ben-Josef Hirsch & Dixon, 2020)

ดังนั้น กลไกในการตรวจสอบเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศจึงเป็นอีกปัจจัยสำคัญในการทำให้การนำบรรทัดฐานระหว่างประเทศไปใช้ภายในรัฐเกิดความเข้มแข็ง ทั้งนี้ เพราะกลไกในการตรวจสอบให้เกิดการปฏิบัติตามที่มีทั้งอำนาจในการบังคับ ลงโทษ และรวมทั้งกลไกในการสนับสนุนเพื่อขัดเกลากายตัวแสดงในสังคมให้เกิดการปฏิบัติ

ตามบรรทัดฐานนั้น จะช่วยให้ผู้ที่มีอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เป็นธรรมและการคอร์รัปชันได้ ดังเช่นในกรณีที่เครือข่ายข้ามชาติของ NGOs และภาคประชาสังคม ร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย ทำการตรวจสอบและติดตามการลงทุนของไทยในการก่อสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงและผลกระทบข้ามพรมแดน (Middleton, 2018) เครือข่ายของ NGOs และภาคประชาสังคมนี้เสนอให้รัฐบาลไทยมีมาตรการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น จนไปถึงการเรียกร้องให้มีการออกกฎหมายที่จะมีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม (Thai ETO Watch WG, 2017) โดยให้มีหน่วยงานหรือกลไกที่จะมีอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมายในการกำกับหน่วยงานไทยที่เข้าไปลงทุนและก่อสร้างเขื่อนในลาวให้มีความรับผิดชอบต่อผลกระทบข้ามพรมแดนและการชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนด้วย

การเรียกร้องดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเครือข่าย NGOs และภาคประชาสังคมต่างตระหนักถึงความสำคัญของปัจจัยด้านกลไกในการตรวจสอบเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อ โดยกลไกดังกล่าวไม่เพียงแต่จะมีมาตรการเชิงสนับสนุน เช่น การติดตาม ประเมิน และตรวจสอบ แต่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่จะมีอำนาจในการกำกับและลงโทษอย่างเหมาะสมเพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจต้องร่วมรับผิดชอบในผลกระทบข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้น และรวมทั้งการมีมาตรการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการชดเชยและแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบด้วย ดังนั้น กลไกและมาตรการในการตรวจสอบและการปฏิบัติตาม จึงเป็นอีกปัจจัยสำคัญในการทำให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อในบริบทของการลงทุนของไทยในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำในลาว

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ได้นำเสนอให้เห็นว่า อภิบาลสิ่งแวดล้อม คือรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีความยั่งยืนมากกว่าการใช้กลไกที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐ อย่างไรก็ตาม ความยั่งยืนของอภิบาลสิ่งแวดล้อมก็ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อ แม้ว่าความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อจะเป็นบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศผ่านวัตถุประสงค์และกรอบการทำงานขององค์การระหว่างประเทศด้านการพัฒนา แต่การปฏิบัติตามบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อในระดับรัฐ

กลับอ่อนแอ อันเนื่องมาจากการแทรกแซงหรือแม้กระทั่งการต่อต้านจากตัวแสดงและบริบทภายในรัฐ ดังนั้น บทความนี้จึงศึกษาทฤษฎีความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศเพื่อนำมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ปัจจัยคือ 1) ปัจจัยในเรื่องความสอดคล้องในเชิงบรรทัดฐาน 2) ปัจจัยการทำให้บรรทัดฐานระหว่างประเทศเป็นสถาบัน 3) ปัจจัยความสอดคล้องในเชิงผลประโยชน์ และ 4) ปัจจัยกลไกการตรวจสอบและการปฏิบัติตาม

กรอบแนวคิดปัจจัยความเข้มแข็งของบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่น่าเสนอในบทความนี้ ไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ในการสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามบรรทัดฐานระหว่างประเทศในบริบททั่วไปเท่านั้น แต่ยังสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงให้เกิดความเข้มแข็งในการนำบรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบมาใช้ในบริบทของการลงทุนของไทยในโครงการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่เห็นความสำคัญในปัจจัยความสอดคล้องในเชิงบรรทัดฐานและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และรวมถึงปัจจัยการทำให้บรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบมีความเป็นสถาบันมากขึ้น โดยการเสนอให้มีระบบกฎหมายเป็นการเฉพาะในการจัดการกับปัญหามลพิษข้ามพรมแดนที่เกิดจากการลงทุนของไทย และการที่รัฐบาลลาวควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายพัฒนาพลังงานน้ำของประเทศ ในขณะที่หน่วยงานในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งเป็นผู้ลงทุนและพัฒนาโครงการต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยการแก้ไขมาตรการและกลไกความรับผิดชอบต่อสังคมของเอกชนที่มีอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจมากกว่าการบังคับใช้ ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามบรรทัดฐานเกิดความอ่อนแอได้ จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยในความสอดคล้อง การเป็นสถาบัน และการมีกลไกในการตรวจสอบและการปฏิบัติตาม จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้บรรทัดฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบเกิดความเข้มแข็งในบริบทการลงทุนของไทยในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำใน สปป.ลาว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- คำแก้อุทธรณ์. (2559). *คำแก้อุทธรณ์ คดีไชยะบุรี*. สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2567, จาก <https://crcthai.org/archives/2035>
- เครือข่ายประชาชนไทย 8 จังหวัดลุ่มน้ำโขง. (2565). *สรุปย่อสถานการณ์เขื่อนไชยะบุรี*. สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2567, จาก <https://www.mymekong.org/document/xayaburism/>
- ธีรพัฒน์ อังศุवाल. (2565). *Governance 101: ความหมายและรูปแบบที่หลากหลาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิธินาร์ พงศ์ปิยะไพบูลย์, ภิรมภา พูนภักดิ์, และพรารวี นาคใหม่. (2560). *การลงทุนโดยตรงในต่างประเทศของไทย: ไปที่ไหน ไปเพื่ออะไร?* สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2567, จาก https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/Article_19Dec2017.html
- ปรัชญ์ รุจิวนารมย์. (2562). *นักสิ่งแวดล้อมวิพากษ์ กระบวนการ PNPCA ตราขาย ทำน้ำโขง วิกฤติ หลังลาวประกาศเดินน้ำเขื่อนหลวงพระบาง*. สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2567, จ ก ก https://greennews.agency/?p=19618&_ga=2.219297041.921497044.1734599122-1690813029.1734599122
- วัชรชัย จิรจินดากุล. (2561). *เรื่องเล่าจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไชยะบุรี: หลักความรับผิดชอบต่อสังคมที่บังคับไม่ได้ กับวิถีแห่งอาเซียนต่อสถาบันการเงิน*. *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 12(1), 54-79.
- วุฒิกรณ ชูวัฒนารักษ์. (2562). *โลกาภิวัตน์ด้านสิ่งแวดล้อม: ประเด็นปัญหา ตัวแสดง และสิ่งท้าทาย*. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 10(1), 195-230.
- สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์. (2561). *กลไกทางกฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีจากมลพิษข้ามพรมแดนของประเทศไทย: กรณีศึกษาเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสาแขวงไชยะบุรี ประเทศลาว*. *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 11(1), 55-86.

ภาษาอังกฤษ

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58(2), 239-275.
- Acharya, A. (2011). Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World. *International Studies Quarterly*, 55(1), 95-123.
- Alger, J., & Dauvergne, P. (2019). The Translocal Politics of Environmental Norm Diffusion. *Environmental Communication*, 14(2), 155-167. <https://doi.org/10.1080/17524032.2019.1665567>
- Armitage, D., de Loe, R., & Plummer, R. (2012). Environmental Governance and Its Implications for Conservation Practice. *Conservation Letters*, 5(3), 245-255.
- Arsenault, E. G. (2010). *The Domestic Politics of International Norms: Factors Affecting U.S. Compliance with the Geneva Conventions* (Doctoral dissertation), Georgetown University.
- Ben-Josef Hirsch, M., & Dixon, J. M. (2020). Conceptualizing and Assessing Norm Strength in International Relations. *European Journal of International Relations*, 27(2), 521-547.
- Bennett, N. J., & Satterfield, T. (2018). Environmental Governance: A Practical Framework to Guide Design, Evaluation, and Analysis. *Conservation Letters*, 11(6), 1-13. <https://doi.org/10.1111/conl.12600>
- Benson, D., & Jordan, A. (2017). *Environmental Governance*. In Richardson, D., Castree, N., Goodchild, M. F., Kobayashi, A., Liu, W., & Marston R. A. (Eds.). *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology* (pp. 1-9). Hoboken: John Wiley & Sons.
- Cass, L. R. (2007). Measuring the Domestic Salience of International Environmental Norms: Climate Change Norms in American, German, and British Climate Policy Debates. In Pettenger, M. E. (Ed.). *The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses* (pp. 23-50). Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

- Chaffin, B. C., Gosnell, H., & Cosens, B. A. (2014). A Decade of Adaptive Governance Scholarship: Synthesis and Future Directions. *Ecology and Society*, 19(3), 56.
- Checkel, J. T. (1997). International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist—Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*, 3(4), 473-495. <https://doi.org/10.1177/1354066197003004003>
- Cortell, A. P., & Davis, J. W. (1996). How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. *International Studies Quarterly*, 40(4), 451-478. <https://doi.org/10.2307/2600887>
- Cortell, A. P., & Davis, J. W. (2000). Understanding The Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Review*, 2(1), 65-87. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00184>
- Cronin, R., Eyler, B., & Weatherby, C. (2016). *Letters from the Mekong: A Call for Strategic, Basin-Wide Energy Planning in Laos*. Washington, D.C.: The Stimson Center.
- David-Barrett, E., & Okamura, K. (2016). Norm Diffusion and Reputation: The Rise of the Extractive Industries Transparency Initiative. *Governance*, 29(2), 227-246.
- de Paula Bueno, E. (2024). *G20: Why Accountability Must Be Improved from Legal and Global Governance Perspectives*. Retrieved September 9, 2024, from <https://sites.usp.br/gebrics/g20-why-accountability-must-be-improved-from-legal-and-global-governance-perspectives/>
- Deitelhoff, N., & Zimmermann, L. (2019). Norms Under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness. *Journal of Global Security Studies*, 4(1), 2-17.
- Donà, A. (2018). How Do International Norms Matter? The Impact of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women in Italy. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 48(2), 221-241. <https://doi.org/10.1017/ipo.2017.28>

- Engwicht, N. (2018). The Local Translation of Global Norms: The Sierra Leonean Diamond Market. *Conflict, Security & Development*, 18(6), 463-492. <https://doi.org/10.1080/14678802.2018.1532639>
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Foot, R., & Walter, A. (2013). Global Norms and Major State Behaviour: The Cases of China and the United States. *European Journal of International Relations*, 19(2), 329-352. <https://doi.org/10.1177/1354066111425261>
- García Iommi, L. (2020). Norm Internalization Revisited: Norm Contestation and The Life of Norms at the Extreme of the Norm Cascade. *Global Constitutionalism*, 9(1), 76-116.
- Goertz, G., & Diehl, P. F. (1992). Toward A Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement Issues. *The Journal of Conflict Resolution*, 36(4), 634-664. <http://www.jstor.org/stable/174303>
- Gupta, A., & van Asselt, H. (2019). Transparency in Multilateral Climate Politics: Furthering (or Distracting from) Accountability? *Regulation & Governance*, 13(1), 18-34. <https://doi.org/10.1111/REGO.1215>
- Heuty, A. (2012). Chapter 18. The Role of Transparency and Civil Society in Managing Commodities for Inclusive Growth and Development. In Arezki, R., Pattillo, C., Quintyn, M., & Zhu, M. (Eds.). *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries* (pp. 349-366). Washington, D.C.: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781616353797.071.ch018>
- International Rivers. (2012). *Testing The Waters: Laos Pushes Xayaburi Dam to Critical Point*. Retrieved September 10, 2024, from <https://riverresourcehub.org/resources/testing-the-waters-laos-pushes-xayaburi-dam-to-critical-point/>
- Karlsson-Vinkhuyzen, S. I., Groff, M., Tamás, P. A., Dahl, A. L., Harder, M., & Hassall, G. (2017). Climate Policy Entry into Force and Then? The Paris Agreement and State Accountability. *Climate Policy*, 18(5), 593-599. <https://doi.org/10.1080/14693062.2017.1331904>

- Kramer, A., & Pahl-Wostl, C. (2014). The Global Policy Network Behind Integrated Water Resources Management: Is It an Effective Norm Diffusor? *Ecology and Society*, 19(4), 11.
- Krook, M. L., & True, J. (2010). Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality. *European Journal of International Relations*, 18(1), 103-127.
- Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P., & Wilson, J. (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 11(1), 19.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297-325.
- Mason, M. (2019). Transparency, Accountability, and Empowerment in Sustainability Governance: A Conceptual Review. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(1), 98-111. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1661231>
- Middleton, C. (2012). Transborder Environmental Justice in Regional Energy Trade in Mainland South-East Asia. *ASEAS - Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 5(2), 292-315. <https://doi.org/10.4232/10.ASEAS-5.2-7>
- Middleton, C. (2018). National Human Rights Institutions, Extraterritorial Obligations, and Hydropower in Southeast Asia: Implications of the Region's Authoritarian Turn. *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 11(1), 81-97.
- Middleton, C., & Pritchard, A. (2013). Corporate Accountability in ASEAN: A Human Rights-Based Approach. Retrieved December 19, 2024, from <https://link.gale.com/apps/doc/A344024039/EAIM?u=anon~9389109d&sid=sitemap&xid=7af2539c>
- Moldaliev, J. (2021). Localizing Transparency and Accountability in Extractives. *The Extractive Industries and Society*, 8(4), 1-10.
- Percy, S. V. (2007). Mercenaries: Strong Norm, Weak Law. *International Organization*, 61(2), 367-397.

- Phanthavong, P., & Israngkura, A. (2020). Environmental Cost of Hydropower Development Project: Case Study from the Xaiyaburi Hydropower Dam. *Development Economic Review*, 14(2), 11-47.
- Restoy, E., & Elbe, S. (2021). Drilling Down in Norm Diffusion: Norm Domestication, “Glocal” Power, and Community-Based Organizations in Global Health. *Global Studies Quarterly*, 1(3), 1-10. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksab025>
- Sanne Vammen Larsen, A. M., Hansen, H. N., & Nielsen, H. (2018). The Role of EIA and Weak Assessments of Social Impacts in Conflicts Over Implementation of Renewable Energy Policies. *Energy Policy*, 115, 43-53.
- Suhardiman, D., Manorum, K., & Rigg, J. (2022). Institutional Bricolage (Re)Shaping The Different Manifestations of State-Citizens Relations in Mekong Hydropower Planning. *Geoforum*, 134, 118-130.
- Thai ETO Watch WG. (2017). Thai Outbound Investments in the Mekong Region and Myanmar: Protecting Human Rights and Ensuring Due Diligence in Thailand’s Outbound Investments. UN Business and Human Rights Forum in Geneva, November 25-27. Retrieved September 9, 2024, from https://earthrights.org/wp-content/uploads/TOI-Briefer_11_16.pdf
- The World Bank. (2016). *Environmental and Social Framework*. Retrieved December 19, 2024, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/383011492423734099/pdf/The-World-Bank-Environmental-and-Social-Framework.pdf>
- UN Environment. (Ed.). (2019). *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP Drylands Development Centre. (2006). *Decentralized Governance of Natural Resources: Part 1: Manual and Guidelines for Practitioner*. New York: United Nations Development Programme (UNDP).
- Weatherby, C., Intralawan, A., Junlakarn, S., Kittner, N., Kokchang, P., & Schmitt, R. (2021). Alternative Development Pathways for Thailand’s Sustainable Electricity Trade with Laos. Washington, D.C.: The Stimson Center.

- Wiener, A. (2017). *Access to Contestation for Stakeholders and Normative Robustness in Global Society*. Retrieved December 19, 2024, from https://www.researchgate.net/publication/318012071_Access_to_Contestation_for_Stakeholders_and_Normative_Robustness_in_Global_Society
- Winanti, P. S., & Hanif, H. (2020). When Global Norms Meet Local Politics: Localizing Transparency in Extractive Industries Governance. *Environmental Policy and Governance*, 30(5), 263-275.
- Yong, M. L. (2023). *Opinion: Thai Investment in Laos Hydropower Reveals Dire Disconnect in the Mekong*. Retrieved September 10, 2024, from <https://dialogue.earth/en/energy/opinion-thai-investment-in-laos-hydropower-reveals-dire-disconnect-in-the-mekong/>
- Yoshida, Y., Lee, H. S., Trung, B. H., Tran, H.-D., Lall, M. K., Kakar, K., & Xuan, T. D. (2020). Impacts of Mainstream Hydropower Dams on Fisheries and Agriculture in Lower Mekong Basin. *Sustainability*, 12(6), 2408. <https://doi.org/10.3390/su12062408>