



การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน:
กรณีศึกษาแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน
ในอุตสาหกรรมก่อสร้างในจังหวัดสงขลา*
Human Rights Due Diligence: A Case
Study of Migrant Workers in the
Construction Industry, Songkhla Province

วัชรชัย จิระจินดากุล

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Watcharachai Jirajindakul

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

วันที่รับบทความ 1 พฤษภาคม 2562; วันที่แก้ไขบทความ 17 มิถุนายน 2562; วันที่ตอบรับบทความ 10 สิงหาคม 2562

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้นำเสนอแนวทางการปรับใช้กลไกการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD) เพื่อส่งเสริมหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจในการ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Business and Human Rights) ภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง “หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนกับการตรวจสอบวิเคราะห์ด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ตามหลักการชี้แนะขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน: การปฏิบัติตามกรอบการคุ้มครองการเคารพ และการเยียวยา” (Corporate Responsibility to Respect Human Rights and the Human Rights Due Diligence according to the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the Protect, Respect, Remedy Framework)

เคารพสิทธิมนุษยชน (Corporate responsibility to respect human rights) ตามเอกสารหลักการชี้แนะขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน: การปฏิบัติตามกรอบการคุ้มครองการเคารพ และการเยียวยา (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the Protect, Respect, Remedy Framework – UNGP on Business and Human Rights) ผู้เขียนได้ใช้แนวทางการวิจัยนิติศาสตร์เชิงประจักษ์แบบคุณภาพ (Qualitative Approach to Empirical Legal Research) ศึกษาปัญหาแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในอุตสาหกรรมก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยวิธีการวิจัยกรณีศึกษา (Case Study Research Method) เพื่อค้นหาหลักฐานเชิงประจักษ์จากการตรวจสอบปรากฏการณ์หรือกรณี (case) ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ณ จุดเวลาหนึ่ง ในพื้นที่หนึ่งที่บริบทกับปรากฏการณ์มีลักษณะสัมพันธ์กัน และไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลเอกสาร ประกอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักเพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในอุตสาหกรรมก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลาถูกละเมิดสิทธิแรงงานโดยนายจ้างและหน่วยธุรกิจในช่วงโซ่อุปทาน โดยการละเมิดที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวตามหลักการชี้แนะขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน บทความได้เสนอแนวทางการปรับใช้หลักการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human rights due diligence) แก่องค์กรธุรกิจและหน่วยธุรกิจในช่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยเชื่อว่ากลไกการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านจะนำไปสู่การตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน และสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านการควบคุมห่วงโซ่อุปทานในความสัมพันธ์ทางธุรกิจของอุตสาหกรรมก่อสร้าง

คำสำคัญ: ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน แรงงานภาคก่อสร้าง การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ห่วงโซ่อุปทาน

Abstract

The paper examines a real-world problem on human rights violation of migrant workers in the construction industry, Songkhla Province and the application of human rights due diligence (HRDD), a mechanism that supports the concept of corporate responsibility to respect human rights under the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the Protect, Respect, Remedy Framework (UNGPR). By a qualitative approach to empirical legal research, the author applies a case study research method, aiming at exploring the case of human rights violation of migrant workers in the construction industry under the specific, but connected, context and phenomenon, collecting the data from the document and



interviewing the key informants so that they will be used to supplement the documentary analysis.

The paper shows that the labor rights of migrant workers in the construction industry in Songkhla province are abused and violated by construction business. To solve the problem, the paper suggests that the application of HRDD, a mechanism suggested by the UNGP, will solve human and labor rights violations of migrant workers since it addresses human rights risk impact assessment and build cooperation among all stakeholders by a supply chain control in the construction industry.

Keywords: business and human rights, labor, human rights due diligence, supply chain control, corporate responsibility

1. บทนำ

ประเด็นเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Business and Human Rights) กลับมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอีกครั้งจากประชาคมโลก โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาได้เกิดการถกเถียงในแวดวงวิชาการทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจ โดยประเด็นดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรภาคธุรกิจในพื้นที่ทั่วโลก เช่น ปัญหาแรงงานทาสยุคใหม่ การกดขี่แรงงาน การใช้แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานโดยไม่เคารพสิทธิมนุษยชน การบุกรุกที่ดินที่มีชนพื้นเมืองอาศัยอยู่ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและชุมชน เช่น การไล่รื้อที่ดินของชุมชนเพื่อนำไปพัฒนาโดยขาดการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนอย่างแท้จริง เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นมีแง่มุมพิจารณาได้หลากหลายแง่มุม ทั้งแง่มุมทางธุรกิจ ศีลธรรม นโยบาย และกฎหมาย ตลอดจนแง่มุมเรื่องบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน หรือฝ่ายเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีหน้าที่ดำเนินธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อและเคารพสิทธิมนุษยชน และฝ่ายประชาชน ชุมชน และสังคมที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจของฝ่ายเอกชนธุรกิจ

ที่ผ่านมาองค์กรธุรกิจมีความพยายามในการแก้ปัญหาและเรียกร้องให้องค์กรธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสังคมจากการประกอบธุรกิจ เช่น การเรียกร้องให้เคารพและดำเนินธุรกิจตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate social responsibility) อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาในหลายกรณีไม่ประสบความสำเร็จ โดยยังพบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจ ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นภาพความล้มเหลวและความไม่มีประสิทธิภาพของการปรับใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ตลอดจนปัญหากระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาและการเยียวยาเหยื่อผู้ได้รับความเสียหายอย่างเป็นธรรม¹ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปยังพบอีกว่า เหยื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบธุรกิจของเอกชนในหลาย ๆ กรณีมักเป็นผู้มีฐานะยากจน หรือเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้อยกว่า หรือเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบางมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มักประสบความยุ่งยากในการเข้าถึงกลไกการเยียวยาและการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดที่สะท้อนให้เห็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจ คือกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบริษัทน้ำมันเชลล์ ซึ่งตั้งอยู่ที่บริเวณแม่น้ำไนเจอร์ ในทวีปแอฟริกา โดยการประกอบกิจกรรมมีความผิดพลาด ท่อส่งน้ำมันรั่วไหลมากกว่า 1,600 บาเรล ก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำมันปนเปื้อนลำน้ำในท้องถิ่นที่โบโด โดยผลจากน้ำมันรั่วไหลลงแหล่งน้ำได้ส่งผลเสียทาง

¹ “Slavery at Sea – The Continued Plight of Trafficked Migrants in Thailand’s Fishing Industry,” Environmental Justice Foundation, (2014) accessed 21 April 2019, from <https://www.youtube.com/watch?v=5qsERAosVyw>; “Thailand’s Seafood Slaves,” Environmental Justice Foundation, (2015), accessed 2 April 2019, from <http://www.youtube.com/watch?v=bo35uvxPXPw>.



สิ่งแวดล้อม และเกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชนท้องถิ่น ทำให้คนในท้องถิ่นขาดการเข้าถึง แหล่งน้ำและอากาศสะอาด โดยคดีดังกล่าวได้มีการฟ้องร้องกันที่ศาลในประเทศอังกฤษ โดยบริษัทเชลล์ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวบ้านที่โบโดจากกรณีน้ำมันรั่วไหล ครั้งนี้มากถึง 55 ล้านปอนด์² หรือในกรณีของประเทศไทยเองก็มีตัวอย่างการฟ้องร้องที่สะท้อนให้เห็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจเช่นกัน เช่นกรณีบริษัทแปรรูปผลไม้และบริษัทแปรรูปเนื้อไก่ ไทยที่มีประเด็นเกี่ยวกับการใช้แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานอย่างกดขี่ ไม่เคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงาน หรือกรณีบริษัทเหมืองแร่ทองคำที่มีการรั่วไหลของสารเคมีที่เป็นพิษปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อสุขภาพและวิถีชุมชน เป็นต้น³

หากพิจารณาเรื่องนี้ในแง่ความร่วมมือในทางระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ จะพบว่า ตลอดหลายปีที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการแก้ปัญหา ป้องกัน และเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจ โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights หรือ UNCHR) โดยที่ประชุม สมัชชาสหประชาชาติ ค.ศ. 2011 ได้มีมติรับรองเอกสารที่เรียกว่า “หลักการชี้แนะขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน: การปฏิบัติตามกรอบการคุ้มครอง การเคารพ และการเยียวยา” (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the Protect, Respect, Remedy Framework – UNGP on Business and Human Rights) (ต่อไปเรียกว่า “หลักการชี้แนะฯ ว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน”) เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2554 เพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐและองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติบนฐานของความสมัครใจ โดยสาระสำคัญของหลักการชี้แนะฯ ว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย 3 เสา (3 pillars) หรือ 3 เรื่องหลัก โดยเสาแต่ละเสากำหนดบทบาทและหน้าที่แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง แยกเป็น เสาที่ 1 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสาที่ 2 กำหนดให้องค์กรภาคธุรกิจมีหน้าที่เคารพหลักสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ และเสาที่ 3 กำหนดมาตรการและการจัดช่องทางการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพแก่เหยื่อที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคเอกชนและกลุ่มธุรกิจ⁴

² “Shell Lawsuit (Re Oil Spills & Bodo Community in Nigeria),” Business and Human Rights Resource Centre, accessed April 21, 2019, from <https://www.business-humanrights.org/en/shell-lawsuit-re-oil-spills-bodo-community-in-nigeria> และ “Shell’s Oil Spill Dispute with Nigeria’s Bodo Villagers Back in UK,” Reuters, accessed April 21, 2019, from <https://www.reuters.com/article/us-shell-nigeria-spill-idUSKCN1IN2BO>.

³ “ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน,” Amnesty, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2562, จาก <http://www.amnesty.or.th/our-work/business-humanrights/>.

⁴ United Nations, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework* (2011). (“หลักการชี้แนะฯ ว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน”) ดูประกอบเอกสาร United Nations, General Assembly, “The Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises,” A/73/163, 16 July 2018.

เมื่อพิจารณานโยบายและบทบาทของประเทศไทยต่อเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยเองได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้กล่าวปาฐกถาพิเศษเปิดงานสัมมนาเรื่อง “การเผยแพร่และขับเคลื่อนหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในประเทศไทย” ซึ่งจัดขึ้นที่ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ (เอสแคป) กรุงเทพฯ⁵ และเป็นสักขีพยานในการลงนามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในการขับเคลื่อนหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2560 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่อง “สิทธิมนุษยชน ร่วมขับเคลื่อน Thailand 4.0 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2560 และมีการประกาศให้สิทธิมนุษยชนเป็นวาระแห่งชาติ โดยถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ โดยกระทรวงยุติธรรมได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human rights - NAP) เพื่อขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าวในประเทศไทย⁶

เพื่อเป็นการศึกษาและวิเคราะห์รายละเอียดหลักธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนตามหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะประเด็นตามเสาที่ 2 เรื่องหลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจกับหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน (Corporate responsibility to respect human rights) บทความฉบับนี้มุ่งนำเสนอรายละเอียดการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human rights due diligence: HRDD) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมและขับเคลื่อนหลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจ (Corporate accountability)⁷ โดยรูปแบบการนำเสนอเป็น

⁵ “อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิฯ เดินหน้ากลยุทธ์แผน 2 ปี หลังรัฐบาลประกาศสิทธิมนุษยชนเป็นวาระแห่งชาติ,” มติชน (22 พฤศจิกายน 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2562, จาก https://www.matichon.co.th/local/crime/news_741063.

⁶ การประกาศให้สิทธิมนุษยชนเป็นวาระชาตินั้นมีเป้าหมายสำคัญที่ต้องการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อนำไปสู่สังคมสันติสุข ครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชนทั้ง 11 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านสาธารณสุข 2) ด้านการศึกษา 3) ด้านเศรษฐกิจ 4) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 5) ด้านที่อยู่อาศัย 6) ด้านวัฒนธรรมและศาสนา 7) ด้านข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 8) ด้านการขนส่ง 9) ด้านการเมืองการปกครอง 10) ด้านกระบวนการยุติธรรม และ 11) ด้านความมั่นคงทางสังคม และ 15 กลุ่มเป้าหมายซึ่งประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมายที่มีผลกับความมั่นคงทางสังคมและเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน 15 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้ต้องหา/ผู้ต้องขัง 2) กลุ่มผู้พิการ 3) กลุ่มผู้ต้องหาคดียาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545/กลุ่มผู้ติดยาเสพติด และผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด 4) กลุ่มเหยื่อ/ผู้เสียหาย 5) กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ 6) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน 7) กลุ่มคนจน/ผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา 8) กลุ่มเกษตรกร 9) กลุ่มผู้สูงอายุ 10) กลุ่มเด็กและเยาวชน 11) กลุ่มสตรี 12) กลุ่มคนพิการ 13) กลุ่มผู้ไร้รัฐ ชาติพันธุ์ และกลุ่มผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้หนีภัยการสู้รบ 14) กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรง และ 15) กลุ่มความหลากหลายทางเพศ/อัตลักษณ์ทางเพศ โดยมีการกำหนดกรอบระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2561 โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ดู “วาระแห่งชาติ: สิทธิมนุษยชนร่วมขับเคลื่อน Thailand 4.0 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน,” สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2562. จาก http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_10/2561/Book4.pdf

⁷ ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า หลักหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจ (corporate accountability) หากพิจารณาในแง่กฎหมายจะมีความแตกต่างจากหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (corporate social responsibility - CSR) ที่ใช้อยู่ในภาคธุรกิจ โดยความหมายของคำว่า “หน้าที่ความรับผิดชอบ” ตามความหมายของคำว่า “accountability” นั้น เป็นความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ และไม่ตั้งอยู่บนฐานของความสมัครใจ และไม่ใช่วิธีของการสงเคราะห์หรือการให้ความ



การนำเสนอผ่านการเล่าเรื่องโดยใช้วิธีการวิจัยและการเก็บข้อมูลแบบผสมผสาน กล่าวคือ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวทางการวิจัยนิติศาสตร์เชิงประจักษ์แบบคุณภาพ (Qualitative approach to empirical legal research)⁸ แบบวิธีการวิจัยกรณีศึกษา (Case study research method) ซึ่งเป็นระเบียบวิธีวิจัยรูปแบบหนึ่งที่มุ่งค้นหาหลักฐานเชิงประจักษ์โดยการสังเกตตรวจสอบปรากฏการณ์ (Case) ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ภายใต้บริบทของสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ณ จุดเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการวิจัยที่โดดเด่นในการทำ ความเข้าใจขอบเขตระหว่างบริบทกับปรากฏการณ์ที่มีลักษณะสัมพันธ์กันและไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน⁹ โดยผู้เขียนใช้วิธีการวิจัยเอกสารประกอบการวิจัยกรณีศึกษาโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบและเสริมการวิเคราะห์เนื้อหาเอกสารเพื่อวิเคราะห์การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านขององค์กรธุรกิจกับบทบาทหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชนกรณีการคุ้มครองแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลาต่อไป

ผู้เขียนได้แบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วน คือ บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและลักษณะของเรื่องและวิธีการวิจัย ส่วนสองนำเสนอรายละเอียดว่าด้วยเรื่องหลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน: การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ตามหลักการชี้แนะขององค์การสหประชาชาติเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ส่วนสามแสดงเนื้อหาการออกแบบการเข้าถึงข้อมูลและสภาพปัญหาของการละเมิดสิทธิแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในอุตสาหกรรมก่อสร้างที่แรงงานกำลังประสบเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจ โดยข้อมูลที่ได้นำไปเสนอประกอบการทำความเข้าใจทฤษฎีและวิเคราะห์เนื้อหาพร้อมกับการวิจัยเอกสารก่อนหน้า จากนั้นจะได้วิเคราะห์แนวทางการปรับใช้หลักการในส่วนที่สี่ และสรุปผลในส่วนที่ห้า รายละเอียดดังนี้

ช่วยเหลือตามเหตุการณ์ แต่เป็นแง่มุมหน้าที่ความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจตระหนักและเห็นควรว่าจะต้องดำเนินการปฏิบัติ โดยคิดเชื่อและรู้สึกว่าจะต้องทำเช่นนั้น ซึ่งแตกต่างจากการทำ CSR ปัจจุบันหลักดังกล่าวได้ผันตัวเป็นหลักการทางกฎหมาย บ้างเรียกว่า “corporate legal accountability” (CLA) ซึ่งเป็นพัฒนาการของหลัก CSR. ดู Christine Parker, “Meta-Regulation: Legal Accountability for Corporate Social Responsibility,” in Doreen McBarnet, Aurora Voiculescu and Tom Campbell (eds), *The New Corporate Accountability: Corporate Social Responsibility and the Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), Chapter 1; Halina Ward, “Securing Transnational Corporate Accountability through National Courts: Implications and Policy Options,” *Hastings International Law and Comparative Law Review*, Vol. 24, No. 3, 451, pp.452 - 454, 462 - 464. (2000).

⁸ Lisa Webley, “Qualitative approaches to empirical legal research.” in Peter Cane, and Herbert M. Kritzer (eds), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, (Oxford: New York: Oxford University Press, 2010), pp.926 - 950; see also Tracey E. George, “An Empirical Study of Empirical Legal Scholarship: The Top Law Schools,” *Indiana Law Journal*, Vol. 81, No. 1, 141, pp.144 - 147. (2006); Peter H. Schuck, “Why Don't Law Professors Do More Empirical Research,” *Journal of Legal Education*, Vol. 39, No. 3, 323, pp.323 - 325, 328. (1989).

⁹ ยาใจ พงษ์บริบูรณ์, “การศึกษาแบบกรณีศึกษา: Case Study,” *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, ปีที่ 33, ฉบับที่ 4, 42, น.42 - 50 (2553) และดู บุษกร เขียวจินดาภานต์, “เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา,” *ศิลปศาสตร์ปริทัศน์*, ปีที่ 13, ฉบับที่ 25, 103, น.103 - 118 (2561); Robert K. Yin, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, 6th edition (U.S.A.: Sage publications, 2018).

2. หลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพลสิทธิมนุษยชน: การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านตามหลักการชี้แนะฯ เรื่อง ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

เนื้อหาในส่วนนี้นำเสนอรายละเอียดหลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพลสิทธิมนุษยชนตามหลักการชี้แนะฯ เรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน เนื้อหาส่วนนี้จะทำให้เข้าใจหลักการและกลไกการบังคับใช้หลักการชี้แนะฯ เสาสี่สองว่าด้วยเรื่องหลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพลสิทธิมนุษยชน ปูฐานความเข้าใจในการวิเคราะห์ปัญหาและนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาสำหรับธุรกิจก่อสร้างในการเคารพลสิทธิมนุษยชนของแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานต่อไป

2.1 ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพลสิทธิมนุษยชน

ตามที่ได้กล่าวข้างต้น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรอง “หลักการชี้แนะขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน: การปฏิบัติตามกรอบการคุ้มครอง การเคารพ และการเยียวยา” โดยสาระสำคัญของเอกสารได้ระบุหน้าที่ของภาครัฐ และความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพลสิทธิมนุษยชน โดยตั้งอยู่บนเสาหลัก 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protect) ซึ่งกำหนดหน้าที่แก่รัฐในการคุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากองค์กรของรัฐหรือบุคคลที่สาม ซึ่งหมายความรวมถึงองค์กรภาคธุรกิจด้วย โดยหน้าที่ในการคุ้มครอง เช่น การบังคับใช้กฎหมาย และการประกันว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจจะต้องไม่เป็นอุปสรรคและต้องส่งเสริมการเคารพลสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ประการที่สอง การเคารพ (Respect) ซึ่งเป็นเรื่องหลักความรับผิดชอบขององค์กรภาคธุรกิจในการเคารพลสิทธิมนุษยชน (corporate responsibility to respect human right) ทั้งนี้ ความหมายตามหลักการพื้นฐานครอบคลุมความหมาย 2 กรณี กล่าวคือ ภาคธุรกิจควรหลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น และภาคธุรกิจควรระบุผลกระทบความเสียหายต่อสิทธิมนุษยชนที่ตนได้มีส่วนเกี่ยวข้อง และประการที่สามการเยียวยา (Remedy) ซึ่งหมายถึงเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจขึ้น รัฐจะต้องจัดให้มีการเยียวยาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งโดยกระบวนการยุติธรรม หรือทางอื่น นอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งยังเรียกร้องให้องค์กรภาคธุรกิจจัดให้มีช่องทางในการร้องเรียนและเยียวยาเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น ไม่ว่าโดยกิจการนั้นเองหรือการรวมกลุ่มขององค์กรภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้รวมตัวกันเป็นสมาคมธุรกิจ

ในกรณีเสาที่ 2 ว่าด้วยหน้าที่ขององค์กรธุรกิจในการการเคารพลสิทธิมนุษยชนนั้น นัยยะคำว่าหลักสิทธิมนุษยชนที่ว่านี้มีความหมายกว้าง หมายถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ เช่น หลักสิทธิมนุษยชนดังที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชน และหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้เขียนไว้ใน



ปฏิญญาขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ทำงาน เป็นต้น¹⁰ โดยอาจแตกต่างกันไปตามบริบทและสถานการณ์ได้ด้วย กล่าวคือ มิได้จำกัดแค่เพียงการบังคับใช้กฎหมายหรือความรับผิดชอบทางกฎหมายตามบทบัญญัติกฎหมายภายในประเทศเท่านั้น อีกทั้งแนวทางอาจแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณีของประเภทสิทธิมนุษยชนเฉพาะกลุ่มซึ่งอาจมีหลักการหรือแนวทางการคุ้มครองสิทธิเฉพาะเช่นกรณีของการคุ้มครองและปกป้องสิทธิของผู้พิการ เด็ก แรงงานคนพื้นเมือง หรือกรณีพันธกรณีเฉพาะตามความตกลงระหว่างประเทศ เช่น กรณีการคุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ที่มีการขัดกันทางกำลังทางทหารภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น

หลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนนี้ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแก่องค์กรธุรกิจ คือ องค์กรธุรกิจจะต้องหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมก่อให้เกิด หรือสนับสนุนให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อสิทธิมนุษยชน และหากมีผลกระทบทางสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น องค์กรจะต้องพยายามป้องกัน หรือลดผลกระทบเสียหายต่อสิทธิมนุษยชนที่มีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงจากการดำเนินการของธุรกิจของตน ตลอดจนผลิตภัณฑ์หรือการบริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจตนแม้ว่าตัวองค์กรจะไม่ได้มีส่วนสนับสนุนต่อผลกระทบดังกล่าวก็ตาม¹¹ ในเรื่องนี้หลักการชี้แนะฯ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ความสัมพันธ์ทางธุรกิจ” (business relationships) มีความหมายครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ใด ๆ ก็ตามที่เกิดจากหุ้นส่วนทางธุรกิจ หรือหน่วยธุรกิจที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานและหน่วยงานอื่น ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ และมีใช้หน่วยงานรัฐที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อการดำเนินธุรกิจ ผลิตภัณฑ์ และสินค้าของตัวธุรกิจ¹² ซึ่งหน้าที่นี้เองที่จะนำไปสู่การควบคุมห่วงโซ่อุปทานผ่านความสัมพันธ์ทางธุรกิจและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจ หรือกิจกรรมในความสัมพันธ์ทางธุรกิจในห่วงโซ่อุปทานส่งผลกระทบหรือมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ องค์กรธุรกิจก็จะต้องมีหน้าที่และลงมือจัดการกับผลกระทบและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ หลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจต่อการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการชี้แนะฯ นั้นปรับใช้กับธุรกิจทุกกรณีโดยไม่พิจารณาว่าธุรกิจนั้นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ หรือเกี่ยวข้องในภาคส่วนไหน หรือมีบริบทในการประกอบกิจการอย่างไร หรือมีความเป็นเจ้าของและโครงสร้างหรือไม่อย่างไรก็ตาม ขนาดและความซับซ้อนของวิธีการดำเนินการธุรกิจเพื่อให้เป็นไปตามความรับผิดชอบของภาคธุรกิจอาจแตกต่างกันไปได้ตามปัจจัยที่กล่าวมา และความร้ายแรงของผลกระทบเสียหายต่อสิทธิมนุษยชนในแต่ละธุรกิจได้¹³

¹⁰ หลักการชี้แนะฯ ว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, ข้อ 12.

¹¹ เพิ่งอ้าง, ข้อ 13.

¹² เพิ่งอ้าง. ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ความหมายของคำว่า “ห่วงโซ่อุปทาน” (supply chain) ในบริบทของหลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนนั้นมีความหมายกว้าง มีลักษณะของการมุ่งประโยชน์เพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดตลอดสายของการดำเนินธุรกิจ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาที่กระบวนการที่เชื่อมโยงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดขององค์กรธุรกิจที่มุ่งตอบสนองความต้องการสุดท้ายในด้านสินค้า และบริการเพื่อให้ลูกค้าหรือผู้รับบริการมีความพึงพอใจสูงสุด

¹³ เพิ่งอ้าง, ข้อ 14.

2.2 กลไกการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD)

เพื่อให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนได้ระบุถึงกลไกสำคัญประการหนึ่งเพื่อการส่งเสริมให้เกิดการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนขององค์กรธุรกิจ คือ กระบวนการการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD) โดยได้กำหนดกรอบเพื่อให้องค์กรธุรกิจสามารถติดตามประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง โดยมุ่งหวังว่าองค์กรธุรกิจจะดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักสิทธิมนุษยชนในการป้องกัน ลดความสูญเสีย มีการประเมินผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้นได้ ตลอดจนมีการติดตามผลกระทบอย่างใกล้ชิด และมีการสื่อสารต่อสาธารณะเพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับการดูแลและเยียวยาอย่างใส่ใจ¹⁴ โดยในการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านนั้น องค์กรธุรกิจจะต้องระบุความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน (human rights risk) และประเมินผลกระทบทางลบด้านสิทธิมนุษยชน (human rights impact assessment) ทั้งที่เกิดขึ้นจริง หรือที่น่าจะเกิดขึ้น จากการที่องค์กรธุรกิจเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ว่าโดยกิจการขององค์กรธุรกิจเอง หรือเป็นผลตามมาของความสัมพันธ์ทางธุรกิจขององค์กรธุรกิจ¹⁵ ซึ่งหลักการชี้แนะได้กำหนดกระบวนการในการดำเนินการ 2 ส่วน คือ (1) ประเมินความเสี่ยงโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนภายใน หรือภายนอกที่เป็นอิสระ และ (2) จัดให้มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับกลุ่มที่อาจจะได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสียตามความเหมาะสมกับขนาดขององค์กรธุรกิจ สภาพ และบริบทของการดำเนินการ¹⁶

ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า กลไกกระบวนการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านจะประสบความสำเร็จได้นั้น ปัจจัยสำคัญ คือ การกำหนดขอบเขต “ความสัมพันธ์ทางธุรกิจ” ให้มีความครอบคลุมและขยายกว้างในทุกกิจกรรมทางธุรกิจและความสัมพันธ์ โดยความสัมพันธ์ทางธุรกิจที่มีขอบเขตกว้างนี้จะส่งผลต่อการกำหนดหน้าที่การตรวจสอบตลอดห่วงโซ่อุปทาน ครอบคลุมทุกประเภทกิจกรรมของการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนผลิตภัณฑ์และบริการซึ่งเป็นกลไกที่หลักการชี้แนะฯ คาดหวังให้เกิดการตรวจสอบป้องกันและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนร่วมกันตลอดสายของห่วงโซ่อุปทานนั่นเอง

2.3 กระบวนการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน

แนวทางปฏิบัติสำหรับธุรกิจในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRDD) ถูกระบุไว้ในหลักการชี้แนะฯ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ 1) แนวทางในการรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน 2) แนวทางในการประเมินผลและการติดตามตรวจสอบ

¹⁴ เฟ็งอ้าง, ข้อ 17 - 22.

¹⁵ เฟ็งอ้าง, ข้อ 18.

¹⁶ เฟ็งอ้าง.



และ 3) การบูรณาการสิ่งที่ค้นพบจากการประเมินผลเข้ากับกระบวนการภายในขององค์กรธุรกิจ แยกอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

1. *แนวทางในการรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน* องค์กรธุรกิจควรแสดงความรับผิดชอบต่อกิจกรรมขององค์กรธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน โดยความรับผิดชอบต่อแต่ละองค์กรอาจมีความแตกต่างกันตามขนาด การดำเนินกิจการ และความเสี่ยงขององค์กรธุรกิจ โดยการแสดงความรับผิดชอบต่อกล่าวควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดรูปแบบและแนวทางในการปฏิบัติต่อไป โดยแนวทางการรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนมุ่งหวังให้องค์กรธุรกิจแสดงความรับผิดชอบต่อตนเอง เพื่อเป็นหลักประกันในการลดความสูญเสีย ค้ำครอง และป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบมั่นใจได้ว่าจะได้รับการดูแลและเยียวยาอย่างใส่ใจ โดยให้องค์กรธุรกิจเผยแพร่แนวทางปฏิบัติดังกล่าวต่อสาธารณชน

2. *แนวทางในการประเมินผลและการติดตาม* เมื่อผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือองค์กรธุรกิจมีแนวโน้มว่ามีความเสี่ยงในด้านสิทธิมนุษยชน แนวทางในการปฏิบัติคือองค์กรธุรกิจควรให้ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายในองค์กรหรือบุคคลภายนอก เข้ามาประเมินความเสี่ยง หลังจากนั้นควรจัดให้มีการประชุมหรือปรึกษาหารือร่วมกันกับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อทำการประเมินผลแล้ว ต่อไปเป็นขั้นตอนในการติดตามและตรวจสอบการประเมินผลดังกล่าวโดยจัดให้มีตัวชี้วัดด้านคุณภาพและปริมาณที่เหมาะสม และหาข้อมูลสนับสนุนการติดตามตรวจสอบว่าองค์กรธุรกิจได้ดูแลผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติตามแนวทางในหลักการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านหรือไม่ อย่างไร¹⁷

3. *การบูรณาการสิ่งที่ค้นพบจากการประเมินผลเข้ากับกระบวนการภายในขององค์กรธุรกิจ* ในการบูรณาการสิ่งที่ค้นพบจากการประเมินผลเข้ากับกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จะมีประสิทธิผลได้ต้องอาศัยการทำงานขององค์กรธุรกิจอย่างเป็นระบบแบบแผนและมีการมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบที่ทำหน้าที่ในการติดตามผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเหมาะสม ชัดเจน รวมถึงการสนองตอบต่อผลกระทบดังกล่าวต้องบูรณาการร่วมกันกับทุกฝ่ายเพื่อให้การติดตามตรวจสอบ มีความต่อเนื่องและมั่นคง อาทิ กระบวนการตัดสินใจภายใน การจัดสรรงบประมาณ กระบวนการกำกับดูแล

นอกจากนี้ องค์กรธุรกิจควรกำหนดบทบาทของตัวเองให้อยู่ในการกระทำที่เหมาะสม กล่าวคือ ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมการผลิตหรือผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดผลในทางลบ รวมถึงองค์กรธุรกิจควรมีความสามารถในการต่อรอง หรือการแก้ไขปัญหาเพื่อให้การติดตามตรวจสอบ

¹⁷ พิกพ อุดร, “การตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence) และการจัดทำคู่มือประเมินผลด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence Handbook) ของธุรกิจการโรงแรม รวมทั้งรายการตรวจสอบ (Checklist) ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการโรงแรม,” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559, น.9 และดู สุณิ อาชวานันทกุล, “คู่มือประสานความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence Handbook) และรายการตรวจสอบ (Checklist) ของภาคธุรกิจ,” สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, 2561.

มีประสิทธิภาพมากขึ้น¹⁸ โดยกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านนั้นมีแนวทางการปฏิบัติแตกต่างกันไปตามบริบทหรือวัตถุประสงค์ของบริษัท โดยการบูรณาการร่วมกันของทุกฝ่ายภายในบริษัทและดำเนินกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านและต่อเนื่อง โดยมีหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) การประกาศนโยบายและหลักการที่ชัดเจนของบริษัทหรือองค์กร ตลอดจนการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอกองค์กรให้เป็นที่ยอมรับและเข้าใจ

(2) การพิจารณาว่าใครมีแนวโน้มหรือได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินการแล้วประเมินผลโดยทำงานร่วมกันกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ

(3) การทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและบริษัทหรือองค์กร โดยรวมถึงการบูรณาการร่วมกันในทุกฝ่ายของบริษัท การบูรณาการผลการประเมินเข้ากับนโยบายขององค์กรหรือบริษัท เพื่อให้เข้าใจ เข้าถึงปัญหาได้อย่างไร้ข้อบกพร่อง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) การติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน และเผยแพร่รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสของธุรกิจของบริษัท และ

(5) การแสดงความรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการแก้ไขปัญหาให้ตรงจุด เหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อผู้ได้รับผลกระทบ อีกทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายโดยตรง¹⁹

3. การออกแบบการเข้าถึงข้อมูลกับสภาพปัญหาของแรงงานก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลา

เนื้อหาส่วนนี้นำเสนอรายละเอียดวิธีการวิจัยว่าด้วยการออกแบบการเข้าถึงข้อมูล และสภาพปัญหาของแรงงานก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลาเพื่อชี้ให้เห็นถึงรูปแบบและวิธีการในการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่จากเสียงสะท้อนเสียงของคนในพื้นที่ โดยข้อมูลที่ได้นำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ดังนี้

3.1 การออกแบบการเข้าถึงข้อมูล

การออกแบบการเข้าถึงข้อมูลในส่วนนี้ เป็นการออกแบบการเก็บข้อมูลเพื่อมุ่งทำความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในบริบทและพื้นที่ของแรงงานซึ่งทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างในจังหวัดสงขลา และเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารซึ่งมีรายงานว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาคธุรกิจเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการข่มขู่ หรือ

¹⁸ พิกพ อุตร, เพิ่งอ้าว, น.9, 22 - 24.

¹⁹ เพิ่งอ้าว, น.11.



คุกคามโดยนายจ้าง การจ่ายค่าจ้างและชั่วโมงการทำงานที่ไม่เป็นธรรม การใช้แรงงานหญิง แรงงานเด็ก หรือปัญหาการเข้าถึงสิทธิหลักประกันสุขภาพ และการค้ามนุษย์ เป็นต้น²⁰ โดยข้อมูลที่ได้ผ่านการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลแบบสามเส้า (Data triangulation) เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ ความถูกต้อง และความเป็นไปได้มากที่สุดของข้อมูล โดยข้อมูลถูกตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างผู้ให้ข้อมูลในกลุ่ม การตรวจสอบระหว่างผู้ให้ข้อมูลข้ามกลุ่ม และการตรวจสอบผ่านข้อมูลเอกสาร จนเกิดร่องรอยเวียนซ้ำของข้อมูลทำให้ตัวข้อมูลเปิดเผยตัวมันเองได้มากที่สุด และใกล้เคียงกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงมากที่สุด โดยผู้เขียนใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) แบบไม่เป็นทางการ คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (purposeful selection) และแบบลูกโซ่ (Snowball technique) ทั้งนี้ แนวทางการวิจัยดังกล่าวเป็นแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพแบบวิธีการวิจัยกรณีศึกษา ใช้กลุ่มตัวอย่างแบบ small-N ไม่ใช่การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ หรือการวิจัยแบบ large-N ดังนั้น ความสำคัญของเรื่องจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่มตัวอย่างแต่อย่างใด แต่ให้น้ำหนักกับความสมบูรณ์ของข้อมูลจากกรณีผ่านการตรวจสอบแบบสามเส้าทั้งการตรวจสอบร่วมกับเอกสาร และข้อมูลข้ามกลุ่ม จนกว่าข้อมูลจะปรากฏร่องรอยเวียนซ้ำและความสามารถในการอนุมานผลของผู้เขียน รายละเอียดดังตาราง

ผู้ให้ข้อมูล	จำนวน (คน)
แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน	8
ภาคประชาสังคม	5
รวม	13

จากตาราง ผู้ให้ข้อมูลมีจำนวนทั้งสิ้น 13 ตัวอย่าง โดยผู้ให้ข้อมูลต่างได้เล่าเรื่องสะท้อนปัญหา และรูปแบบการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนของแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในอุตสาหกรรมก่อสร้างในพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็นกลุ่มแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่ถูกละเมิดสิทธิ จำนวน 8 ตัวอย่าง และกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน/ประชาสังคมจำนวน 5 ตัวอย่าง โดยผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง มีบทบาทและมีความเชี่ยวชาญกับกรณี โดยกลุ่มตัวอย่างได้ตอบคำถามและสะท้อนสภาพปัญหาบางประการ รายละเอียดปรากฏในส่วนถัดไป

²⁰ Michelle Buckley et al, *Migrant Work and Employment in the Construction Sector*, (International Labour Office: Geneva, 2016), pp.36-38. และดู “From the Tiger to the Crocodile: Abuse of Migrant Workers in Thailand,” Human Rights Watch, (February 2010), accessed April 21, 2019 from https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/thailand0210_insert_low.pdf.

3.2 สภาพปัญหาของแรงงานก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลา

เนื้อหาในส่วนนี้แบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และสภาพปัญหาที่แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในอุตสาหกรรมก่อสร้างบอกเล่า รายละเอียดดังนี้

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ประเทศไทยอยู่ในช่วงที่ต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจเพื่อพยายามเปลี่ยนผ่านจากประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่งผลให้ประเทศไทยต้องพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนนและโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่าง ๆ และเป็นสาเหตุของการต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งแรงงานในกลุ่มนี้โดยมากเป็นแรงงานข้ามชาติ หรือแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยอาศัยช่องทางความร่วมมือผ่านบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ ประเทศพม่า ประเทศกัมพูชา และประเทศลาว โดยการเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างนั้นเป็นการเข้าเมืองมาทางด่านตรวจคนเข้าเมืองปกติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความต้องการและการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในอุตสาหกรรมดังกล่าว ทั้งนี้เป็นได้ว่า งานในอุตสาหกรรมก่อสร้างมักถูกเข้าใจว่าเป็นงานในกลุ่มประเภท 3 D คือ Dirty (สกปรก) Dangerous (อันตราย) และ Difficult (ยากลำบาก) ซึ่งที่ผ่านมาปริมาณของแรงงานไทยที่หลีกเลี่ยงและปฏิเสธที่จะทำงานดังกล่าวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้แรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างของไทยเป็นแรงงานข้ามชาติ²¹

สภาพปัญหาของแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างผ่านการบอกเล่า จากข้อมูลสัมภาษณ์ พบว่ามีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในอุตสาหกรรมก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลา กำลังประสบกับปัญหาการถูกละเมิดสิทธิแรงงานในฐานะของสิทธิมนุษยชนหลายประการ ยกนำเสนอรายละเอียดได้ ดังนี้

1) ปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติเรื่องค่าจ้างเพราะความแตกต่างทางเพศ พบว่า บริษัทหรือผู้รับเหมาก่อสร้างเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานชายกับแรงงานหญิงในเรื่องค่าจ้าง โดยการคิดค่าจ้างนั้น “แรงงานชายได้ค่าจ้างวันละ 420 บาท ในขณะที่ข้าพเจ้าแรงงานหญิงได้ค่าจ้างวันละ 300 บาท โดยมีการกำหนดจ่ายเดือนละครึ่ง”²² นอกจากนี้ ยังพบว่า บริษัทแห่งหนึ่งซึ่งมีแรงงานทั้งหมดประมาณ 200 กว่าคน “แรงงานชายได้รับค่าจ้างวันละ 310-330 บาท ส่วนแรงงานหญิงได้รับค่าจ้างวันละ 210 บาท”²³

2) ปัญหาค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม พบว่า แรงงานได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม ระยะเวลาการทำงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และอัตราค่าจ้างไม่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง

²¹ เอกสารแนวปฏิบัติการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) จัดทำโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สิงหาคม, 2561.

²² สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 1, สัมภาษณ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

²³ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 2, สัมภาษณ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.



อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 9) ซึ่งได้ประกาศให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 มีนาคม 2561 โดยกำหนดให้จังหวัดสงขลามีค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ที่วันละ 320 บาท²⁴ เสี่ยงสะท้อนจากตัวแรงงาน เช่น

“เนื่องจากเราเป็นแรงงานก่อสร้าง ซึ่งมีนาย [...] เป็นผู้ควบคุมการทำงาน และการทำงานก็ไม่ได้มีการทำสัญญาจ้างกับนายจ้างแต่อย่างใด ... เวลาทำงานตั้งแต่ 07.00 น. – 17.00 น. (พักเที่ยง 12.00 น. - 13.00 น.) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด”²⁵ และ “ข้าพเจ้าเป็นแรงงานก่อสร้าง ซึ่งมีนาย [...] เป็นผู้รับเหมา ซึ่งจากการทำงานที่ผ่านมา ประสบปัญหาว่า ผู้รับเหมาจ่ายค่าจ้างให้ไม่ตรงตามกำหนดระยะเวลา”²⁶

3) ปัญหาเรื่องสิทธิในการเข้าถึงกองทุนประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพ พบว่า แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานมีปัญหาเรื่องสิทธิในการเข้าถึงกองทุนประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพ โดยลูกจ้างแรงงานต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง ซึ่งสาเหตุเกิดจากหลายกรณีดังกล่าวจากผู้ปฏิบัติงาน เช่น “การทำงานยังไม่มีสวัสดิการในส่วนหลักประกันสุขภาพ และบัตรประกันสังคม เวลาเจ็บป่วยก็ต้องซื้อค่ายา ค่ารักษาเองทั้งหมด อีกทั้งนายจ้าง (ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา) ไม่มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องของหลักประกันสังคมด้วย”²⁷ หรือ “ไม่มีหลักประกันสุขภาพ และบัตรประกันสังคมให้แก่ลูกจ้างแต่อย่างใด ซึ่งหากเจ็บป่วยลูกจ้างก็ต้องรับผิดชอบค่ารักษากันด้วยตนเอง”²⁸ นอกจากนี้ ยังพบตัวอย่างการให้ข้อมูลเชื่อมโยงสิทธิในหลักประกันสุขภาพกับนโยบายบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค ว่า “ทางผู้รับเหมาเองก็ไม่มีหลักประกันสุขภาพ และบัตรประกันสังคมแต่อย่างใด แต่เมื่อก่อนนั้นมีบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค แต่ในปัจจุบันก็ถูกยกเลิกไปแล้ว ซึ่งในส่วนของบัตรประกันสังคมนั้นก็เป็นที่ของนายจ้างอยู่แล้วที่จะต้องทำให้กับลูกจ้าง”²⁹

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลได้พบตัวอย่างบางกรณีที่นายจ้างได้ทำบัตรประกันสังคมให้แรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน โดยผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า “นายจ้างเองก็ไม่มีสวัสดิการ หรือสิทธิต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้างแต่อย่างใด ไม่มีหลักประกันสุขภาพ ทำให้เวลาลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน ลูกจ้างก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด แต่ของข้าพเจ้านายจ้างมีการทำบัตรประกันสังคมให้”³⁰

²⁴ ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 9), ข้อ 4.

²⁵ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 3, สัมภาษณ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

²⁶ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 4, สัมภาษณ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

²⁷ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 2, สัมภาษณ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

²⁸ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 1, สัมภาษณ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

²⁹ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 8, สัมภาษณ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

³⁰ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 6, สัมภาษณ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

4) ปัญหาเรื่องสิทธิในการกำหนดวันหยุด/วันลา พบว่า นายจ้างไม่มีการกำหนดให้ลูกจ้าง (แรงงานก่อสร้าง) วันหยุดในการทำงานปกติและวันหยุดตามประเพณี “เป็นการทำงานที่เกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ อีกทั้งยังไม่มีวันหยุดในการทำงาน”³¹ หรือ “การทำงานที่ผ่านมาทางผู้รับเหมาเองก็ไม่มีวันหยุดให้ และหากถ้าหยุดก็就会被หักเงินเดือนอีกด้วย”³²

5) ปัญหาเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์ต่อหน่วยงานกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่า การร้องเรียนร้องทุกข์นั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ได้เพิ่มขึ้นตอนการร้องทุกข์ โดยกำหนดให้การร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐต้องมีคนไทยไปด้วย ซึ่งทำให้ยากต่อการเข้าถึงสิทธิดังกล่าว

ทางมูลนิธิสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เองมีหน้าที่ในการช่วยประสานงานในการช่วยเหลือแรงงานต่าง ๆ ในการเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานควรได้รับ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐพอสมควร เนื่องจากว่าผู้ใช้แรงงานเป็นแรงงานข้ามชาติ ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ก็ต้องการให้คนไทยมาร้องเรียนร้องทุกข์ ซึ่งจะต้องให้ตัวแรงงานพาคนไทยมาร่วมร้องเรียนด้วยหากไม่มีคนไทยเจ้าหน้าที่ก็จะไม่รับเรื่องให้³³

จะเห็นได้ว่า ข้อมูลจากพื้นที่ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลาโดยองค์กรธุรกิจ โดยการกระทำของบริษัทหรือตัวแทนผู้รับเหมาก่อสร้างมีส่วนเกี่ยวข้องขัดต่อหลักการชี้แนะฯ เรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเรียกร้องและกำหนดให้ภาคธุรกิจมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาโดยการปรับใช้หลักการชี้แนะฯ เนื้อหาในส่วนถัดไปจะนำเสนอบทวิเคราะห์แนวทางและกลไกการดำเนินการตรวจสอบวิเคราะห์สิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเพื่อสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการชี้แนะฯ

4. การปรับใช้หลักการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านกับการส่งเสริมหลักความรับผิดชอบต่อธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

จากการศึกษา พบว่า แนวทางการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรธุรกิจ หากพิจารณาแนวทางปฏิบัติในต่างประเทศภายใต้กรอบหลักการชี้แนะฯ จะพบว่า ภาคธุรกิจมีการจัดทำรายงานการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเนื่องจากการเห็นว่าการจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการลดความเสี่ยงและความเสียหายของชื่อเสียงของบริษัท และป้องกันความเสียหายทางธุรกิจจากการไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากแรงจูงใจของ

³¹ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 5, สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

³² สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 7, สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.

³³ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐานคนที่ 8, สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สาขาหาดใหญ่ (ภาคใต้ตอนล่าง), 20 ตุลาคม 2561.



ภาคเอกชนในการบริหารความเสี่ยงด้านชื่อเสียงและภาพลักษณ์องค์กรแล้ว ภาครัฐเองก็มีส่วนสำคัญต่อการจัดทำ การตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนรอบด้านของธุรกิจเช่นกัน ตัวอย่างเช่น กฎหมาย Burma Responsible Investment Requirements ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้บริษัทสัญชาติอเมริกันทุกบริษัทที่ลงทุนในเมียนมาร์ 500,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไปต้องจัดทำรายงานด้านสิทธิมนุษยชนเสนอต่อกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา เช่น การเลือกปฏิบัติทางเพศในการจ้างงาน ผู้หญิงได้รับค่าจ้างน้อยกว่าผู้ชาย เป็นต้น³⁴

เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทย พบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีกฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่แก่ภาคธุรกิจ ในอุตสาหกรรมก่อสร้างในการเคารพสิทธิมนุษยชนด้วยการจัดทำ “พิมพ์เขียว” หรือกำหนดการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านในอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการชี้แนะฯ ในบริบทของอุตสาหกรรมก่อสร้างในประเทศไทย ผู้เขียนจึงวิเคราะห์และเสนอแนวทางการดำเนินการจัดทำ การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านแก่บริษัทหรือองค์กรธุรกิจในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ดังนี้

1. บริษัทรับเหมาก่อสร้างและภาคธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจในห่วงโซ่อุปทานของการก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลาควรมีการประกาศนโยบายและหลักการของบริษัทว่าด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชน (policy commitment statement) ซึ่งการประกาศนโยบายและหลักการจะสะท้อนหลักความรับผิดชอบต่อบริษัทในการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และแสดงให้เห็นงานของบริษัท ผู้เกี่ยวข้อง และสาธารณะเห็นว่า บริษัทให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิมนุษยชน และบริษัทต้องเปิดเผยความเสี่ยงที่เกิดขึ้น หรือที่อาจมีกับบุคคล และให้ความสำคัญต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนเมื่อมีการตัดสินใจทางธุรกิจ อีกทั้งการประกาศนโยบายยังเป็นการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และกิจกรรมทั้งหมดของบริษัทในอนาคต ตลอดจนกำหนดและลดปัจจัยความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนของบริษัท สร้างความเข้มแข็งและความไว้วางใจกับผู้มีส่วนได้เสียภายนอกตลอดจนความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจก่อสร้าง

2. การประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงหรือมีแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมของธุรกิจก่อสร้างซึ่งการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นเป็นสาระสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชนขององค์กรธุรกิจ บริษัทรับเหมาก่อสร้างควรต้องเข้าใจการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการกระทำและปฏิสัมพันธ์ของบริษัทกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจอื่น ๆ เพราะการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเป็นความพยายามที่จะสร้างสมดุลระหว่างความน่าเชื่อถือ การมีส่วนร่วม และมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการไม่สร้างภาระให้กับธุรกิจมากเกินไป โดยวัตถุประสงค์ของการประเมินนี้ คือ เพื่อให้บริษัทเริ่มดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนรอบด้านจากภายในองค์กรในการปกป้องสิทธิมนุษยชน ดังนั้น บริษัทจะต้องเข้าใจและประเมินให้ได้ว่า การดำเนินงานของตนก่อให้เกิดหรือมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มใดหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลกระทบนี้อาจไม่

³⁴ สฤณี อาชวานันทกุล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น.15.

สามารถเห็นได้ชัดเจน ทำให้บริษัทจำเป็นต้องทำงานร่วมกับตัวแทนของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ ประเมินความเสี่ยงด้วยการปรึกษาหารือกับผู้ได้รับผลกระทบเพื่อให้สามารถช่วยระบุมหา ความเสี่ยง และกำหนดมาตรการบรรเทาผลร้าย

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนจะต้องมีการจัดทำข้อมูลพื้นฐานการวิเคราะห์ทางการเมือง การพัฒนาความคิดเห็นต่อสถานการณ์ที่ต้องการ การเลือกคำถาม การสร้างทางเลือกทางนโยบายและกิจกรรม การกำหนดว่าจะดำเนินนโยบายและกิจกรรมใดบ้าง การเฝ้าระวัง การประเมิน และการเยียวยาในห่วงโซ่อุปทานของตนเอง อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนแรกสุดบริษัทควรเริ่มจากการพิจารณา ความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนของบริษัทด้วยการตรวจสอบรายงานกฎหมายและบันทึกเกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชนล่าสุดที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว รวมถึงข้อตกลง ระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยการระบุความเสี่ยงต้องครอบคลุมไปถึงคู่ค้าหรือผู้รับจ้างเหมาช่วงด้วย

4. การบูรณาการนโยบายเข้ากับการประเมิน รวมถึงกลไกควบคุมภายในและภายนอก ซึ่งการบูรณาการข้อค้นพบจากกระบวนการประเมินผลกระทบเข้าไปในการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ และ ขั้นตอนต่าง ๆ ภายในองค์กร เป็นการป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่ค้นพบจากการประเมิน และวาง กลไกการตัดสินใจ กลไกงบประมาณ และกลไกควบคุมภายในเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นวิธีปฏิบัติที่มี ประสิทธิภาพ โดยการดำเนินการนี้เกี่ยวข้องกับบุคคลที่สาม ซึ่งบริษัทต้องหาจุดคานงัดเพื่อเปลี่ยนแปลง พฤติกรรม นอกจากนี้ เมื่อมีกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น แม้จะมีการป้องกันแล้วก็ตาม ก็จะต้องมี กลไกการเยียวยาด้วยกระบวนการบูรณาการซึ่งจะช่วยให้บริษัทนำข้อค้นพบจากการประเมินผล กระทบมาพิจารณาว่าใครในบริษัทที่จะต้องมีส่วนในการจัดการกับผลกระทบ

5. การติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน โดยการดำเนินการเช่นนี้จะทำให้รู้ว่า กระบวนการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านได้ผลหรือไม่ และนำไปสู่การปรับปรุงบริษัท และหาแนวทางในการประเมินความสัมพันธ์ทางธุรกิจในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมก่อสร้าง ทั้งนี้ การติดตามผลยังรวมถึงการติดตามการปฏิบัติงานของผู้จัดหาวัตถุดิบ การจัดหาแรงงาน และคู่ค้าทาง ธุรกิจ เนื่องจากความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นได้ตลอดสายสัมพันธ์ทางธุรกิจ ดังนั้น กระบวนการ ตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีวิธีการตรวจสอบที่ดี ซึ่งจะช่วยให้ เกิดการปรับปรุงกระบวนการได้อย่างต่อเนื่อง และส่งผลต่อการทบทวนผลประกอบการ และการ ดำเนินการในการคุ้มครองแรงงาน

5. บทสรุป

ปัจจุบันแนวทางการดำเนินธุรกิจมีความสัมพันธ์กับหลักสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น โดยองค์กร ธุรกิจถูกคาดหวังจากประชาคมโลกให้มีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน (corporate responsibility to respect human rights) ดังปรากฏในเสาหลักที่ 2 หลักการชี้แนะฯ ว่าด้วยธุรกิจ กับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมกฎหมายระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่า หลักหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังเป็น หลักการที่อยู่ในช่วงของการก่อตัวซึ่งมีแนวโน้มจะพัฒนาเป็นหลักกฎหมายในอนาคต (de lege



ferrenda) ทั้งนี้ แม้ปัจจุบันสถานะทางกฎหมายของหลักการชี้แนะฯ ว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ขององค์การสหประชาชาติยังไม่มีสถานะเป็นความตกลงระหว่างประเทศ เป็นแต่เพียงหลักการชี้แนะที่ มุ่งหวังให้รัฐสมาชิกมีหน้าที่ความรับผิดชอบให้ความคุ้มครอง และให้องค์กรธุรกิจมีหน้าที่ความ รับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม บัญชีไม่ได้ว่าหลักการเรื่องดังกล่าวมีทิศทางของ การพัฒนาที่อาจก่อตัวเป็นหลักกฎหมายในทางระหว่างประเทศ และกลายเป็นบ่อเกิดกฎหมายระหว่าง ประเทศได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักการชี้แนะฯ โดยเฉพาะในเสาที่สองว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบ สิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน การประเมินผลกระทบทางสิทธิมนุษยชน และการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน จะเห็นได้ว่า เป็นกลไกที่ถูกออกแบบมาเพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญ และมุ่งขับเคลื่อนหลักความ รับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลลัพธ์ในทางปฏิบัติ โดยไม่แยกว่าเป็น องค์กรธุรกิจภายในประเทศ หรือธุรกิจระหว่างประเทศ และเมื่อพิจารณารูปแบบการดำเนินธุรกิจ ใน อุตสาหกรรมก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสงขลา จะพบว่า แรงงานในพื้นที่ในอุตสาหกรรมดังกล่าว เป็นแรงงานเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน โดยแรงงานเหล่านั้นกำลังประสบปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและ สิทธิมนุษยชน บทความนี้ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งปรับใช้หลักการ ชี้แนะฯ ให้สอดคล้องกับนโยบาย และวาระแห่งชาติของประเทศไทยในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือ การส่งเสริมการปรับใช้หลักการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนในอุตสาหกรรมก่อสร้าง เกิดการสร้างแนวร่วมการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานใน อุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานองค์กรธุรกิจ และเป็นการผลักดันและส่งเสริมหลักความ รับผิดชอบขององค์กรธุรกิจในการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนในท้ายที่สุด