



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

บทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในการส่งเสริมและคุ้มครอง
สิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน

จัดทำโดย นายศุภชัย เอกอุ่น
รหัส ๖๘๑๓๓๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน

ศุภชัย เอกอุ่น^๑

บทคัดย่อ

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาททั้งในฐานะผู้กำหนดแนวทางปฏิบัติและผู้ขับเคลื่อนมาตรฐานแรงงานที่เคารพสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในประเด็นด้านการจ้างงานที่เป็นธรรม ความปลอดภัยในการทำงาน การไม่เลือกปฏิบัติ และการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มของแรงงานอย่างใดก็ตาม ยังมีความท้าทายด้านการบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้าสู่ระบบนโยบายภายในอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงข้อจำกัดด้านความรู้ ความเข้าใจ และกลไกติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายเชิงกลยุทธ์ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการด้านสิทธิมนุษยชนในรัฐวิสาหกิจให้มีความเข้มแข็ง ยั่งยืน และสามารถเป็นแบบอย่างให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างเป็นระบบ โดยใช้กรอบแนวคิดสิทธิมนุษยชนสากลร่วมกับนโยบายภาครัฐและแนวทางปฏิบัติที่ดีในระดับองค์กร โดยมุ่งวิเคราะห์ทั้งในเชิงนโยบาย โครงสร้างการบริหารจัดการภายใน และแนวปฏิบัติที่สะท้อนถึงความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล ตลอดจนแนวทางขององค์การระหว่างประเทศ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)^๒ และหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs)^๓

^๑ วศ.ม. (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

^๒ International Labour Organization (ILO), *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, 1998.

^๓ United Nations, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011.

บทนำ

ในปัจจุบันความตระหนักถึงประเด็นว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนได้รับความใส่ใจเป็นวงกว้างในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน จากบทความของ Amnesty International ได้ให้เหตุผลว่า^๔ ในปีพ.ศ. ๒๕๔๑ หลังเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การสหประชาชาติได้กำหนดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยไม่มีใครสามารถพรากสิทธิ และเสรีภาพนี้ไปจากเราได้ นับตั้งแต่มีการกำหนดปฏิญญานี้ขึ้น สิทธิมนุษยชนจึงถูกใช้เป็นรากฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทุกฉบับ ซึ่งหลายฝ่ายได้ให้ความสำคัญกับคุณลักษณะของสิทธิมนุษยชน โดยมีองค์ประกอบ คือ หลักความเป็นสากล ที่สิทธิมนุษยชนเป็นของมนุษย์ทุกคน หลักที่ไม่สามารถถูกพรากจากเราได้ หลักไม่สามารถแบ่งแยกได้ เพราะสิทธิทุกสิทธิล้วนเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน (Amnesty International, ๒๐๒๕) ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนคือสิทธิที่มีตามธรรมชาติ ซึ่งติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด โดยมีความเป็นสากล และมีการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกา อนุสัญญา ข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ทุกประเทศรับรอง^๕ สอดคล้องกับหลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน ประกอบกับ ปณัตตา รักษาแก้ว (๒๕๖๔) ได้ระบุถึงความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ตามแนวคิดของเบอร์นาร์ด วิลเลียม (Bernard Willian) มี ๓ ประการ ได้แก่ ความเท่าเทียมในฐานะที่เป็นมนุษยชาติ (Common Humanity) ความเท่าเทียมด้านความสามารถทางศีลธรรม (Moral Capacities) และ ความเท่าเทียมด้านโอกาส (Equality of Opportunity) คือการแบ่งปันโอกาสให้กับทุกคนอย่างเท่าเทียม จึงเห็นได้ว่า หลักสิทธิมนุษยชนไม่ได้เป็นเพียงแค่กฎหมายในการใช้กำกับพฤติกรรมของคนในสังคม แต่ยังเป็นหลักการที่มนุษย์ทุกคนใช้ตัดสินใจต่อสิ่งที่เราประสบพบเจอในแต่ละวันอีกด้วย^๖

ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนมีการให้คุณค่าในหลากหลายมิติ แต่สำหรับบทความฉบับนี้มุ่งให้ความสำคัญบทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนควรได้รับไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการทำงานที่ปลอดภัย และแนวทางปฏิบัติในการกำหนดเป็นนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของแต่ละหน่วยงานในการกำกับดูแลกิจการ จรรยาบรรณของธุรกิจให้อยู่ภายใต้มาตรฐานสากล โดยยึดแนวทางสากลของ UNGPs

^๔ Amnesty International. (2021). Human rights at work. <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/worker-rights/>

^๕ พระศักดิ์ พอจิต. (๒๕๕๙). สิทธิมนุษยชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

^๖ ปณัตตา รักษาแก้ว. (๒๕๖๔). สิทธิมนุษยชนกับความเป็นธรรมในสังคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐธรรมนูญไทยกับสิทธิมนุษยชน

รัฐธรรมนูญไทยในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีบทบาทสำคัญในการรับรอง ค้ำครอง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประชาชนภายใต้หลักการประชาธิปไตยและนิติรัฐ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในหลายมิติ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้รัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติกับสถานการณ์ทางการเมือง สังคม และกฎหมาย ที่เปลี่ยนแปลงไปกลับส่งผลให้เกิดข้อจำกัดและปัญหาเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีนัยสำคัญ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นหลักการสากลที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียม และเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีโดยไม่ขึ้นอยู่กับเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือสถานะทางสังคม องค์การสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๙^๗ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการยอมรับสิทธิมนุษยชนในระดับโลก สำหรับประเทศไทย แม้จะเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่เครื่องมือทางกฎหมายภายในประเทศ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ยังคงเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการรับรองและปกป้องสิทธิของประชาชน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยมีพัฒนาการมาแล้วหลายฉบับ และล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแตกต่างกันออกไปตามบริบททางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๐) ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นฉบับที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจนในเชิงถ้อยคำ โดยบทบัญญัติด้านสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในหมวด ๓ และมีบทบัญญัติในหมวดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถจำแนกออกเป็นหมวดหมู่หลักได้ดังนี้

๑. สิทธิพลเมืองและการเมือง (Civil and Political Rights)

รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย (มาตรา ๒๘) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา ๓๔) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (มาตรา ๔๔) และสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (มาตรา ๒๙, ๔๐) สิทธิเหล่านี้เป็นองค์ประกอบหลักของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่เน้นการจำกัดอำนาจรัฐ

๒. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural Rights)

เช่น สิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา ๕๔) สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ (มาตรา ๕๕) สิทธิในการทำงานและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม (มาตรา ๗๕) ตลอดจนสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๔๓)

^๗ United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

๓. สิทธิของกลุ่มเฉพาะและผู้เปราะบาง

รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มต่าง ๆ เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มชาติพันธุ์ โดยกำหนดให้รัฐต้องมีมาตรการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการของรัฐ (มาตรา ๗๑)

กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากการรับรองสิทธิผ่านบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกลไกทางสถาบันที่มีหน้าที่ปกป้องสิทธิของประชาชน ได้แก่

๑. ศาลรัฐธรรมนูญ

ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือการกระทำขององค์กรรัฐ หากมีกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีคำวินิจฉัยให้ยุติการบังคับใช้ได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นระบบตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นช่วงที่มีความพยายามในการปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงวางศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นองค์กรตุลาการอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐ การถอดถอนนักการเมือง หรือการยุบพรรคการเมือง

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

เป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เสนอแนะนโยบายต่อรัฐ และสร้างความตระหนักรู้ในสังคม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เริ่มก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีสถานะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมา มีการปรับปรุงบทบาทตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และล่าสุดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ พร้อมพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดบทบาทใหม่ให้ใกล้เคียงกับมาตรฐาน ปารีส (Paris Principles) ที่เป็นแนวทางสากลว่าด้วยสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา ๒๔๗ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

- (๑) ตรวจสอบและรายงานกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (๒) เสนอแนะนโยบายและมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาลและรัฐสภา
- (๓) เผยแพร่และส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในสังคม
- (๔) ให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิ

๓. องค์การตรวจสอบอื่น ๆ

ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งสามารถรับเรื่องร้องเรียนกรณีที่มีการใช้อำนาจรัฐละเมิดสิทธิประชาชน

สิทธิมนุษยชนกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

๑. ด้านแรงงาน

รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิของแรงงาน ทั้งในแง่ของค่าตอบแทนที่เป็นธรรมชาติ ความปลอดภัยในการทำงาน สิทธิในการรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรอง และความเท่าเทียมในการจ้างงาน รวมถึงการป้องกันการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือความพิการ

๒. ด้านสิ่งแวดล้อมและชุมชน

กิจการบางประเภทของรัฐวิสาหกิจ เช่น ไฟฟ้า น้ำมัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน เช่น การเวนคืนที่ดิน การสร้างมลพิษ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชาวบ้าน ดังนั้น รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการอย่างยั่งยืน มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม (ESIA) และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม

๓. ด้านบริการสาธารณะ

การเข้าถึงบริการพื้นฐานอย่างเท่าเทียม เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน รัฐวิสาหกิจต้องคำนึงถึงผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนในพื้นที่ห่างไกล เพื่อให้เกิดการเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึงและไม่เลือกปฏิบัติ

ความเชื่อมโยงระหว่างแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) กับแผนและนโยบายระดับชาติ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล

แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐)^๔ ได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของการเชื่อมโยงหลักการ UNGPs เข้ากับบริบทของประเทศไทย โดยพิจารณาประกอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๘๐ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) พันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากกลไก

^๔ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๖๖). แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐). กระทรวงยุติธรรม. เข้าถึงจาก <https://www.nhrc.or.th/NationalActionPlan-Phase2>

สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และกลไก Universal Periodic Review (UPR) ตลอดจนมาตรฐานสากลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๘๐ แผนปฏิบัติการฯ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในหลายมิติ อาทิ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งแผนปฏิบัติการฯ จะเป็นเครื่องมือในการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมให้ภาคธุรกิจดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อและเคารพสิทธิมนุษยชน การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยมุ่งแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติด้านสิทธิแรงงานและการประกอบอาชีพ โดยอาศัยเหตุผลทางเพศ ความพิการด้านร่างกาย สถานะหรือเหตุอื่น ๆ เพื่อสร้างความเสมอภาคให้กับประชาชนในการเข้าถึงโอกาสการทำงาน การเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งแผนปฏิบัติการฯ ได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ผลักดันการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ต้องทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยเน้นถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจทั้งการประกอบธุรกิจภายในหรือการลงทุนข้ามพรมแดน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวสามารถเข้าถึงข้อมูล และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริง และในกรณีที่ได้รับความเสียหาย ผู้เสียหายจะต้องได้รับการช่วยเหลือเยียวยาอย่างเป็นธรรมโดยไม่ล่าช้า การปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ โดยกำหนดเป้าหมายระบบบริหารจัดการภาครัฐ “ภาครัฐของประชาชน และเพื่อประชาชน” โดยแผนปฏิบัติการฯ ให้ความสำคัญกับการสร้างหรือปรับปรุงกลไกการร้องทุกข์และการเยียวยาให้มีประสิทธิภาพ มีกลไกการติดตามและรายงานผลให้กับประชาชนผู้ร้องเรียนผ่านช่องทางการสื่อสารหลากหลายรูปแบบ รวมถึงการใช้เทคโนโลยี เพื่อให้สามารถสื่อสารได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

๒) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิบัติการฯ มีความสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในหลายประเด็น อาทิ ประเด็นการต่างประเทศ ประเด็นอุตสาหกรรมและการบริการแห่งอนาคต ประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์และดิจิทัล ประเด็นผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ ประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ประเด็นการเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี ประเด็นพลังทางสังคม ประเด็นเศรษฐกิจฐานราก ประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม ประเด็นการเติบโตอย่างยั่งยืน ประเด็นการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ ประเด็นการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ประเด็นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม รวมถึงแผนแม่บทเฉพาะกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากสถานการณ์ COVID-19

๓) แผนการปฏิรูปประเทศ แผนปฏิบัติการฯ มีความสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในหลายด้าน อาทิ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม ด้านพลังงาน ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการศึกษา ด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

๔) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐)^๙ แผนปฏิบัติการฯ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ ในหลายหมวดหมาย อาทิ หมวดหมายที่ ๕ ไทยเป็นประตูการค้า การลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์ที่สำคัญของภูมิภาค หมวดหมายที่ ๗ ไทยมีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เข้มแข็ง มีศักยภาพสูง และสามารถแข่งขันได้ หมวดหมายที่ ๘ ไทยมีพื้นที่และเมืองอัจฉริยะที่น่าอยู่ ปลอดภัย เดิบดีได้อย่างยั่งยืน หมวดหมายที่ ๙ ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และคนไทยทุกคนมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอเหมาะสม หมวดหมายที่ ๑๐ ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ หมวดหมายที่ ๑๑ ไทยสามารถลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และหมวดหมายที่ ๑๓ ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน

๕) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) แผนปฏิบัติการฯ มีความสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ในนโยบายและแผนความมั่นคงที่ ๑ การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ ที่มุ่งเน้นให้สังคมไทยอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และเคารพในความแตกต่างหลากหลายบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชน และพร้อมธำรงไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และนโยบายและแผนความมั่นคงที่ ๖ การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองและผู้อพยพย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ให้มีความสมดุลระหว่างมิติความมั่นคง เศรษฐกิจ และหลักสิทธิมนุษยชน

๖) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) แผนปฏิบัติการฯ มีความสัมพันธ์กับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายด้าน อาทิ ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจ และธุรกิจ และแผนสิทธิมนุษยชนรายกลุ่มเปราะบาง อาทิ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มสูงอายุ กลุ่มเด็ก และสตรี กลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชน กลุ่มคนพิการ และกลุ่มหลากหลายทางเพศ

๗) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) แผนปฏิบัติการฯ มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในหลายเป้าหมาย อาทิ เป้าหมายที่ ๕ ความเท่าเทียมทางเพศ เป้าหมายที่ ๘ ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและทั่วถึงให้เป็นไปอย่างยั่งยืน ส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำและการจ้างงานเต็มที่ และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน เป้าหมายที่ ๙ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการปรับตัวให้เป็นอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนและทั่วถึง และสนับสนุนนวัตกรรม เป้าหมายที่ ๑๐ การลดความเหลื่อมล้ำ และเป้าหมายที่ ๑๖ ส่งเสริมสังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยกเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๘) พันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี แผนปฏิบัติการฯ มีความสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Covenant

^๙ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๕). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐). <https://www.nesdc.go.th>

on Elimination of All Forms of Racial Discrimination Rights: ICEFRD) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Covenant of the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)

๙) ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และกลไก Universal Periodic Review (UPR) การจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ได้คำนึงถึงข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากคณะกรรมการสหประชาชาติประจำสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากกลไกพิเศษของสหประชาชาติ โดยเฉพาะคณะทำงานสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UN Working Group on Business and Human Rights) นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับมาจากการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กลไก UPR รอบที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจ (Voluntary Pledge) ในการพิจารณาแนวทางส่งเสริมมาตรการบังคับสำหรับภาคธุรกิจในการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านด้วย

๑๐) มาตรฐานสากลอื่น ๆ อาทิ มาตรฐานด้านแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี มาตรฐานการดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบ (Responsible Business Conduct: RBC) ขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ซึ่งรวมถึง OECD Guidelines for Multination for Enterprises, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นระเบียบและปกติในภูมิภาค ฯลฯ

แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

การบูรณาการสิทธิมนุษยชนสู่ภาคธุรกิจเป็นประเด็นสำคัญในเวทีโลก หลักการแนวทางขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) ซึ่งมี ๓ เสาหลัก คือ รัฐต้องคุ้มครอง (Protect) ไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิจากภาคธุรกิจ ธุรกิจต้องเคารพสิทธิมนุษยชน (Respect) โดยดำเนินการ Due Diligence เพื่อตรวจสอบผลกระทบจากการดำเนินงาน และรัฐพร้อมธุรกิจต้องให้การเยียวยา (Remedy) ผู้ได้รับผลกระทบ

ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้ โดยรัฐบาลไทยได้ประกาศใช้ “แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน” ฉบับแรก (พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๕) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๒ ซึ่งทำให้ไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีแผนปฏิบัติการเฉพาะด้านนี้ โดยแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ร่างขึ้นจากความตระหนักในผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากภาคธุรกิจ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาครัฐและภาคธุรกิจปรับกรอบแนวทางสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) เป็นกรอบนโยบายระดับชาติที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้กับภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนและชุมชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากการประกอบธุรกิจ ป้องกัน บรรเทา หรือแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเกิดจากการประกอบธุรกิจ ตลอดจนส่งเสริมแนวทางการดำเนินธุรกิจ มีความรับผิดชอบ และเคารพสิทธิมนุษยชนตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) โดยมุ่งหวังให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) พัฒนาต่อยอดมาจากการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๕) บนพื้นฐานของการนำหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นเพื่อมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) พันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตลอดจนมาตรฐานสากลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคำนึงถึงสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (climate change) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ

หลักการตามแนวทาง UNGPs ซึ่งได้รับการรับรองจากสภาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เป็นแนวปฏิบัติหลักที่ประเทศต่างๆ ควรใช้เป็นพื้นฐาน ดำเนินตามหลักการ ๓ เสา คือ รัฐต้องคุ้มครอง (Protect) สิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะการออกกฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกัน จัดการและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากภาคธุรกิจ เช่น การตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ปลอดภัย การป้องกันการบังคับใช้แรงงาน หรือการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ภาคธุรกิจต้องเคารพ (Respect) สิทธิมนุษยชน โดยหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนต้องจัดทำนโยบายของหน่วยงานและระบบตรวจสอบ (Human Rights Due Diligence) เพื่อตรวจสอบ ป้องกัน และบรรเทาผลกระทบสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินงาน เช่น ดูแลแรงงานในซัพพลายเชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิ การเยียวยา (Remedy) ถือเป็นเสาที่สาม รัฐและภาคธุรกิจต้องจัดให้มีช่องทางเยียวยาทางกฎหมายหรือไม่ใช่ทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายให้มีประสิทธิภาพ เข้าถึงได้ และเป็นธรรม หลักการทั้งสามนี้สรุปได้ว่า รัฐจะต้องสร้างกรอบกฎหมายและนโยบายเพื่อปกป้องสิทธิ ขณะที่ภาคธุรกิจต้องดำเนินกิจการอย่างระมัดระวังและมีมาตรการแก้ไขหากเกิดความเสียหาย และหากเกิดการละเมิดในที่สุด ผู้ได้รับผลกระทบจะต้องได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม

สาระสำคัญของแผนปฏิบัติการระดับชาติไทย แบ่งเป็น ๔ แผนปฏิบัติการหลัก ได้แก่

๑) แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน (Action Plan on Labour) ซึ่งมุ่งเพิ่มการคุ้มครองแรงงานทุกประเภท (แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ) เช่น การแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้ใกล้เคียงมาตรฐานสากลจัดทำพระราชบัญญัติป้องกันการใช้แรงงานบังคับ และขยายประกันสังคม ไปถึงแรงงานนอกระบบ

๒) แผนปฏิบัติการด้านชุมชน ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่เน้นสิทธิชุมชน ในการมีส่วนร่วมและได้รับการเยียวยา หากธุรกิจก่อผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EHIA) การส่งเสริม วิถีชีวิตในชุมชน และการเจรจาร่วมกันก่อนดำเนินโครงการ

๓) แผนปฏิบัติการด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งกำหนดมาตรการคุ้มครองนักปกป้อง สิทธิและเครือข่ายสิทธิมนุษยชน ป้องกันการใช้ความรุนแรงหรือกดดัน รวมทั้งส่งเสริมความเข้าใจและ ความเคารพบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

๔) แผนปฏิบัติการด้านการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเน้นภาคธุรกิจ และนักลงทุนไทยในต่างประเทศ ต้องเคารพสิทธิมนุษยชนเหมือนในประเทศ โดยร่างกฎหมายและ มาตรการกำกับดูแลธุรกิจไทยในต่างแดนให้ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเดียวกับในประเทศ

แนวทางการดำเนินการของประเทศไทย : นโยบาย กฎหมาย และภาคปฏิบัติ

ประเทศไทยนำแนวทางตาม UNGPs มาบรรจุในนโยบายและกรอบยุทธศาสตร์ชาติต่าง ๆ โดยยึดเป็นกรอบแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคธุรกิจใช้ส่งเสริมและปกป้อง สิทธิคนในประเทศเพื่อลดความเสี่ยงการละเมิดสิทธิจากภาคธุรกิจ รวมถึงมีการตรากฎหมายและ แก้ไขกฎหมายแรงงานหลายฉบับให้คุ้มครองแรงงานได้ดีขึ้น (เช่น ปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำทั่วประเทศ, พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์, พระราชบัญญัติประมง เป็นต้น) และร่างกฎหมายป้องกันแรงงาน เพื่อขยายขอบเขตการคุ้มครองแรงงานรวมทั้งแรงงานข้ามชาติและแรงงานไทยที่ทำงาน ในต่างประเทศ

รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับ (เช่น ฉบับป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อแรงงาน ฉบับส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน ฉบับต่อต้าน แรงงานบังคับ ฉบับคุ้มครองแรงงานประมง) เพื่อเป็นมาตรฐานการปฏิบัติภายในประเทศ ในฝั่ง กฎหมายสิ่งแวดล้อม แม้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับแก้ไข) กำกับดูแล แต่หน่วยงานหลายฝ่ายในแผนฯ ได้รับคำแนะนำให้เร่งปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมสิทธิชุมชน และสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รัฐบาลยังมีนโยบายร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านด้านแรงงาน (MOU ด้านแรงงาน) และปฏิบัติการตรวจสอบบริเวณป่าไม้ (ควบคุมการลักลอบจับปลา IUU) เพื่อป้องกัน ละเมิดสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อม ด้านการดำเนินการของภาคธุรกิจ มีการส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดี เช่น เครือข่ายโกลบอลคอมแพคไทย รัฐวิสาหกิจบางแห่งออกระเบียบให้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และมีการ จัดกิจกรรมอบรม เพิ่มความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้ภาคเอกชน. ปัจจุบันไทยอยู่ระหว่าง ร่างกฎหมายบังคับให้ภาคธุรกิจดำเนินการ Due Diligence ด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม

(mandatory Human Rights and Environmental Due Diligence law – mHREDD) กฎหมายนี้จะบังคับใช้กับธุรกิจทุกขนาดที่ประกอบการในไทย ให้ระบุ ตรวจสอบ ป้องกัน และเยียวยาความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในทุกห่วงโซ่การผลิต

ความท้าทายในการบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้าภาคธุรกิจการนำแนวทางเชิงสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติจริงยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ เช่น การบังคับใช้ที่ยังไม่เข้มข้น โดยแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน เป็นแนวทางการดำเนินการแบบสมัครใจ ไม่มีบทลงโทษชัดเจนสำหรับหน่วยงานหรือบริษัทที่ละเมิด ทำให้ภาคธุรกิจอาจมองข้ามได้ง่าย ในขณะเดียวกันกลไกตรวจสอบและกำกับดูแลยังขาดความเข้มงวดและบุคลากรมีความรู้จำกัด รวมถึงความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมที่ไม่เพียงพอ ปัญหาบางส่วนเกิดจากภาคธุรกิจและแม้แต่หน่วยงานรัฐยังไม่เข้าใจแนวทางสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร การเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอาจเพิ่มขึ้นจากอดีต แต่ยังมีเสียงวิจารณ์ว่าการตีความคำว่าความร่วมมือระหว่างภาคส่วนยังต่างกันและยังไม่เพียงพอ สามคือ ความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานและธุรกิจขนาดเล็ก ภาคธุรกิจไทยมีผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากที่ยังไม่มีระบบหรือทรัพยากรจะทำ due diligence ครบถ้วน การติดตามเครือข่ายซัพพลายเชนที่อยู่ต่างประเทศจึงทำได้ยาก

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ภายใต้แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) รัฐวิสาหกิจและภาคธุรกิจต้องมีความตระหนักและดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบ และเคารพสิทธิมนุษยชน เพื่อคุ้มครองประชาชนและชุมชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากการประกอบธุรกิจของหน่วยงาน รวมถึงป้องกันและแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบเชิงลบอันเกิดจากการประกอบธุรกิจโดยแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) คลอบคลุมประเด็นหลัก (Key Priority Area) ๔ ด้าน ประกอบด้วย

- ๑) แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน
- ๒) แผนปฏิบัติการด้านชุมชน ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๓) แผนปฏิบัติการด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- ๔) แผนปฏิบัติการด้านการลงทุนระหว่างประเทศ และบรรษัทข้ามชาติ

การดำเนินงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในมิติด้านแรงงาน

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน โดยได้มีการจัดทำนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดกรอบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development

Goals: SDGs) พันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยได้มีการทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการด้านแรงงานภายในประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑) ค่าจ้าง เนื่องจากกระทรวงแรงงานได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ โดยที่ผ่านมาได้มีการประชุมเพื่อทบทวนและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่พนักงาน ลูกจ้าง และกลุ่มคนงานจ้างเหมาบริการ ให้สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย บริบทสภาพแวดล้อมและค่าครองชีพที่เป็นปัจจุบัน

๒) มาตรการบริหารจัดการและดูแลหน่วยงานในระบบห่วงโซ่อุปทานให้เคารพสิทธิมนุษยชน (Supply Chain Management) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีการจัดทำนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน ถือเป็นปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันและแจ้งให้ผู้รับจ้างเหมาบริการงานด้านต่าง ๆ เช่น กลุ่มงานจ้างบริการงานด้านระบบไฟฟ้า กลุ่มงานจ้างบริการงานขั้วรถยนต์/ขั้วเรือ และอื่น ๆ รวมถึงบริษัทในเครือ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจ เพื่อรับทราบแนวทางปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับ มีการจัดทำโครงการ/แผนงาน ประเมินผลการดำเนินงานของผู้รับจ้างบริการเพื่อเป็นการควบคุมให้ผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่ค้า/คู่สัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการดูแลสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น การจ่ายเงินสมทบเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม จ่ายเงินสมทบเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับเงินทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และมีการจัดทำประกันอุบัติเหตุในระหว่างทำงาน เป็นต้น ทั้งนี้ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีการทบทวนนโยบายและแนวทางปฏิบัติดังกล่าวทุกปี

๓) การส่งเสริมการจ้างงาน ส่งเสริมการสร้างอาชีพให้แก่กลุ่มเปราะบาง (กลุ่มคนพิการ) เนื่องจากตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจ้างงานคนพิการ โดยรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา ๓๓ หรือให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการ ด้วยวิธีการพิเศษ ผิดงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการตามมาตรา ๓๕

กฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดไว้ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด ในอัตราส่วนผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้คนพิการทุกหนึ่งร้อยต่อคนพิการหนึ่งคน เศษของหนึ่งร้อยคนถ้าเกินห้าสิบคนต้องรับคนพิการเพิ่มอีกหนึ่งคน และนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการผู้ใดที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามที่กำหนด และมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นรายปี โดยคำนวณจากอัตราค่าสุดของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับครั้งล่าสุดในปีก่อนปีที่มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ คูณด้วยสามร้อยหกสิบห้า และคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ไม่ได้รับเข้าทำงาน

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) ซึ่งเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) และได้พิจารณาถึงความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) โดยมีสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง ดำรงชีวิตอิสระอย่างมีศักดิ์ศรีในสังคมอย่างยั่งยืน โดยตามแผนปฏิบัติการเรื่องที่ ๑ เสริมพลังคนพิการ ผู้ดูแลคนพิการ และองค์กรด้านคนพิการให้มีศักยภาพและความเข้มแข็ง (Empowerment) แนวทางที่ ๑.๙ เพิ่มประสิทธิภาพของระบบและกลไกทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคม เพื่อเพิ่มศักยภาพของคนพิการให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพ มีงานทำและมีรายได้มากขึ้น ประกอบกับ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐) แผนงานที่ ๖ การจัดการเลือกปฏิบัติการล่วงละเมิด และการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางแรงงาน ข้อ ๖.๓ ส่งเสริมอาชีพ และการจ้างงานคนพิการในสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐ รวมถึงพัฒนาประสิทธิภาพของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการจัดทำโครงการ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วยวิธีการจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อการประกอบอาชีพของคนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการ ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับ จัดทำโครงการ ๑ การไฟฟ้า ๑ การสนับสนุนคนพิการ ภายใต้ความร่วมมือระหว่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กับ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการสามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ขาดการสนับสนุนที่เพียงพอ ให้คนพิการได้รับโอกาสและเข้าถึงการสนับสนุนอย่างเหมาะสมอย่างต่อเนื่อง ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้อย่างยั่งยืน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตั้งแต่มีการกำหนดแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ประกอบกับมีการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ที่เป็นกรอบการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการกำหนดเป็นนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของแต่ละหน่วยงาน ในการกำกับดูแลกิจการ จรรยาบรรณของธุรกิจให้อยู่ภายใต้มาตรฐานสากล โดยยึดแนวทางสากลของ UNGPs (การคุ้มครอง-เคารพ-เยียวยา) เป็นหลัก และเป็นโอกาสให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตามความท้าทายในการบังคับใช้ยังมีอีกมาก ทำให้ผลสัมฤทธิ์ของแผน ยังขึ้นกับความร่วมมือและการลงมือปฏิบัติที่ต่อเนื่อง จึงจำเป็นที่รัฐบาลต้องยกระดับทั้งกฎหมายและการปฏิบัติเข้มข้นยิ่งขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีส่วนร่วม

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าเรื่องสิทธิมนุษยชนจะมีการรับรองสิทธิผ่านบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ประกอบกับมีกลไกทางสถาบันที่มีหน้าที่ปกป้องสิทธิของประชาชน รวมถึงมีแผนปฏิบัติการและ

ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่มีเข้ามาเป็นกรอบในการดำเนินงานขององค์กรต่างให้มีประสิทธิภาพ แต่พบว่า ความรู้ความเข้าใจของประชาชนและองค์กรต่างทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนยังมีไม่มากนัก อีกทั้งการปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรฐาน และหลักการสิทธิมนุษยชน ยังต้องมีส่วนอื่น ๆ ที่องค์กรจะต้องนำไปขยายผล เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด โดยรัฐวิสาหกิจและภาคธุรกิจควรดำเนินการดังนี้

๑) ทบทวน ระเบียบ ข้อบังคับ ขององค์กร รวมถึงส่งเสริม ทำความเข้าใจ และสนับสนุน การแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับ ขององค์กรและบริษัทในเครือ รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทาน และปรับปรุงให้สอดคล้องกับกฎหมาย มาตรฐาน หลักการ UNGPs และหลักการสิทธิมนุษยชน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๒) รัฐวิสาหกิจและภาคธุรกิจควรจัดให้มีการอบรมความรู้เกี่ยวกับหลักการ มาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ได้รับรองในทางสากลตามที่ถูกรับรองไว้ภายใต้ UNGPs แนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติ OECD (OECD Guidelines for Multinational Enterprises) และหลักการประกอบธุรกิจด้วยความรับผิดชอบ เช่น BCG Model ให้แก่พนักงาน และบริษัทในเครือ รวมถึงคู่ค้า คู่สัญญา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานขององค์กร

๓) ควรมีการจัดทำการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนรอบด้าน (Human Right Due Diligence) รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน โดยเฉพาะชุมชนและประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ดำเนินอยู่ทั้งโดยตรงและผ่านตัวแทน ทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านสิทธิมนุษยชนแก่สาธารณชน

๔) รัฐวิสาหกิจควรมีกลไก ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิด อันเป็นผลมาจากการประกอบธุรกิจที่มีกฎการรักษาความลับและประสานส่งต่อข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ รวมถึงสามารถติดตามความคืบหน้าการดำเนินการได้

๕) ส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างงานแรงงานกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะคนพิการ ให้มีงานทำ มีรายได้จากการประกอบอาชีพ เพื่อให้มีศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมในสังคม ให้ครอบคลุมคนพิการที่กระจายอยู่ทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งกำหนดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอต่อบุคคลกลุ่มดังกล่าว

๖) รัฐวิสาหกิจและภาคธุรกิจควรกำหนดมาตรการ นโยบายขององค์กรในการป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศ และการใช้ความรุนแรงในสถานที่ทำงาน โดยนำมาตราฐานข้อปฏิบัติทางธุรกิจว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีความหลากหลายทางเพศในภาคเอกชนของสหประชาชาติ (UN Standards of Conduct for Business : Tackling Discrimination against LGBTI People) มาปรับใช้ในองค์กร

บรรณานุกรม

หนังสือ

ปนัดดา รักษาแก้ว. (๒๕๖๔). *สิทธิมนุษยชนกับความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พีระศักดิ์ พอจิต. (๒๕๕๙). *สิทธิมนุษยชนเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๓

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐.

Henry J. Steiner, Philip Alston and Ryan Goodman, *International Human Right in Context Law, Politics, Moral, Third Edition*, London: Oxford University Press, 2017

International Labour Organization (ILO), *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, 1998.

OHCHR Regional Office for South-East Asia Letter Ref. THA 20/2017 to admiral
United Nations, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011.

แหล่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, กรกฎาคม ๒๕๕๑.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570)*. <https://www.nesdc.go.th>

Amnesty International. (2021). Human rights at work. <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/worker-rights/>

United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

United Nations. (2011). *Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework*. <https://www.ohchr.org/en/publications/reference-publications/guiding-principles-business-and-human-rights>