

บทวิเคราะห์เรื่องภาคธุรกิจกับ  
ความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชน

# ในกลุ่มน้ำสาละวิน





International Rivers protects rivers and defends the rights of communities that depend on them.

We seek a world where healthy rivers and the rights of local river communities are valued and protected. We envision a world where water and energy needs are met without degrading nature or increasing poverty, and where people have the right to participate in decisions that affect their lives.

This report was published by International Rivers in October 2020.

1330 Broadway, 3rd Floor, Oakland CA 94612, USA.

Tel: +1 510 848 1155

[www.internationalrivers.org](http://www.internationalrivers.org)

**Authors:** Keelia Fitzpatrick and Maureen Harris

**Suggested citation:** Fitzpatrick, K. and Harris, M. (2020) Powering Conflict? An analysis of Business and Human Rights Responsibilities in the Salween Basin. Oakland, USA: International Rivers.

**Design and layout:** Siriporn Pornsiritived

**Copy editor:** Melanie Scaife

**Front cover photo:** The Salween River on the Thai-Myanmar border. On the Thai side is the Salween wildlife sanctuary, on the Myanmar side is the Salween Peace Park. Photo: International Rivers

**Back cover photo:** Karen ethnic villagers and allies from Thailand and Myanmar gather to pray for the free-flowing river on International Day of Action for Rivers. Photo: International Rivers

**Table of Contents photo:** The Salween River on the Thai-Myanmar border. Photo: Sophia Harris

#### Acknowledgements

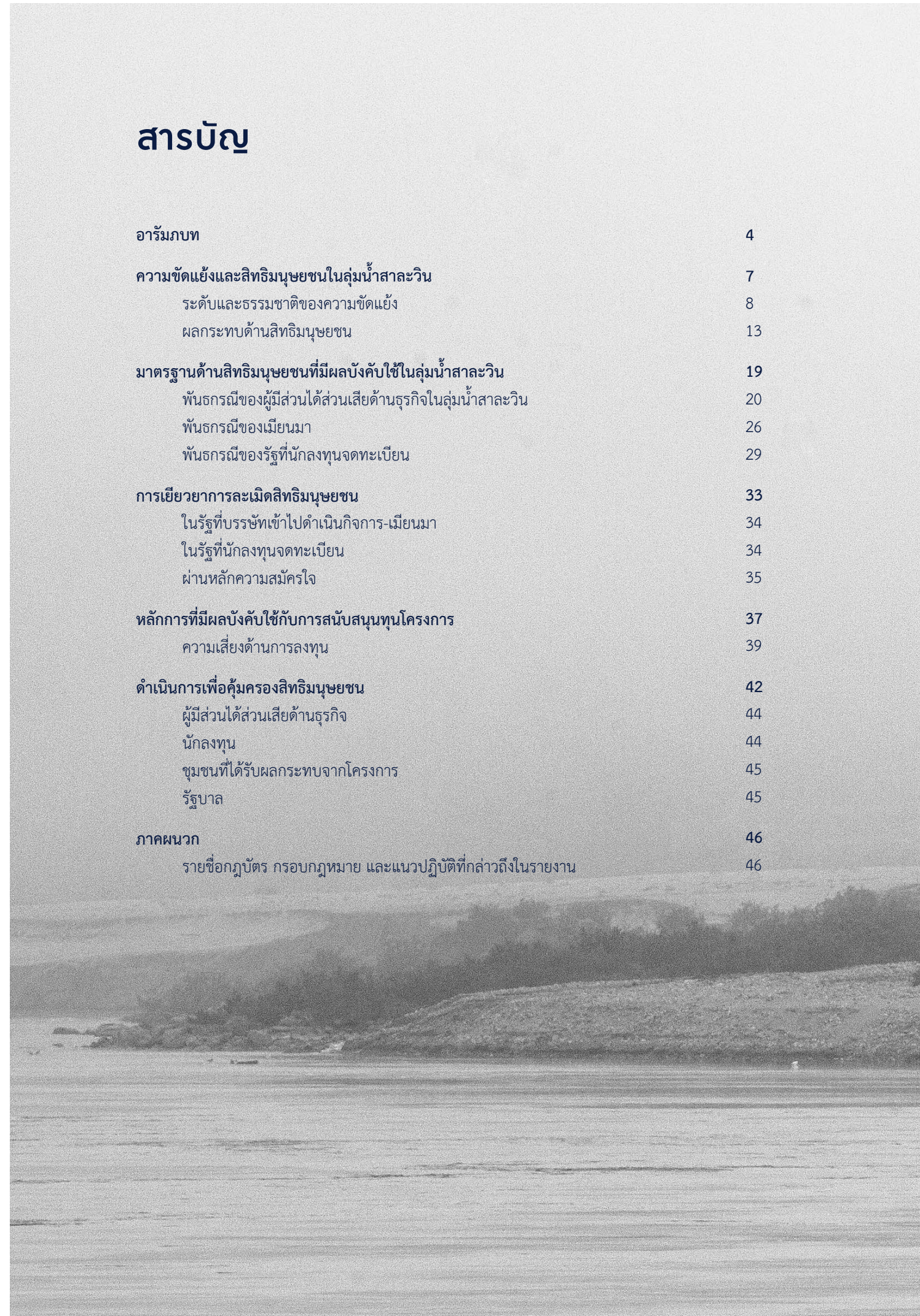
International Rivers would like to acknowledge and thank the many people who contributed to this report, including the peer reviewers for their expert input and comments; translators; and colleagues at Oxfam, KESAN and International Rivers.

This report is published with the generous support of the Transboundary Rivers of South Asia (TROSA) Program, Oxfam, and the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).

**Disclaimer:** The views expressed in this publication are not necessarily the views of TROSA, SIDA, Oxfam or KESAN.

## สารบัญ

อารัมภบท	4
ความขัดแย้งและสิทธิมนุษยชนในลุ่มน้ำสาละวิน	7
ระดับและธรรมชาติของความขัดแย้ง	8
ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน	13
มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่มีผลบังคับใช้ในลุ่มน้ำสาละวิน	19
พันธกรณีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน	20
พันธกรณีของเมียนมา	26
พันธกรณีของรัฐที่นักลงทุนจดทะเบียน	29
การเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชน	33
ในรัฐที่บริษัทเข้าไปดำเนินกิจการ-เมียนมา	34
ในรัฐที่นักลงทุนจดทะเบียน	34
ผ่านหลักความสมัครใจ	35
หลักการที่มีผลบังคับใช้กับการสนับสนุนโครงการ	37
ความเสี่ยงด้านการลงทุน	39
ดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	42
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจ	44
นักลงทุน	44
ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ	45
รัฐบาล	45
ภาคผนวก	46
รายชื่อกฎบัตร กรอบกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่กล่าวถึงในรายงาน	46







## อารัมภบท

เศรษฐกิจของเมียนมาพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว หลังสิ้นสุดระบอบปกครองของทหารในปี 2553 ภาคพลังงานมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเหล่านี้ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา หน่วยงานธุรกิจได้เสนอโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ตลอดทั้งประเทศ เพื่อผลิตพลังงานให้กับเมียนมา และส่งออกให้ประเทศเพื่อนบ้าน โครงการเหล่านี้รวมทั้งเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ในแม่น้ำสาละวิน

แม่น้ำสาละวิน<sup>1</sup> ต้นกำเนิดในประเทศจีน และไหลผ่านเมียนมาและไทย ที่ผ่านมามีโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ห้าโครงการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเขื่อนขั้นในแม่น้ำสาละวินสายประธาน เขื่อนเหล่านี้ตั้งอยู่ใน “รัฐชาติพันธุ์” หลายแห่งของเมียนมา ซึ่งเป็นที่อยู่ของกลุ่มชนพื้นเมืองที่เรียกว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” เขื่อนในแม่น้ำสาละวินสายประธานได้แก่ เขื่อนเมืองไตน์ (ท่าซาง) เขื่อนกุ่มโหลง และเขื่อนหนองผาในรัฐฉาน เขื่อนฮัตจีในรัฐกะเหรี่ยง และเขื่อนยวาทิตในรัฐคะเรนนี ยังมีการเสนอสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำอื่น ๆ ในลำน้ำสาขาหลักของกลุ่มน้ำสาละวิน

รัฐแต่ละแห่งต่างเป็นพื้นที่ความขัดแย้งมาหลายทศวรรษ ระหว่างรัฐบาลเมียนมา (และกองทัพเมียนมา) กับองค์กรติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่ม ซึ่งต่างเรียกร้องความเป็นอิสระและอำนาจจัดการตนเอง ชุมชนในท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากความขัดแย้งเหล่านี้ พื้นที่เหล่านี้ยังคงมีความเสี่ยงที่จะเกิดการสู้รบ และถือเป็น “พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง” การขูดเจาะทรัพยากรและการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำมีส่วนเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความขัดแย้งเหล่านี้ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เขื่อนสาละวินเป็นโครงการอื้อฉาว และถูกต่อต้านจากชุมชนในท้องถิ่น เนื่องจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง การอพยพคนในท้องถิ่น และความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการที่ชุมชนในท้องถิ่นไม่มีอำนาจควบคุมเหนือทรัพยากรธรรมชาติและการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง

พิธีสวดภาวนาสืบชะตาเพื่อความอุดมสมบูรณ์แด่แม่น้ำสาละวิน  
ภาพโดย: Sophia Harris

<sup>1</sup> ในเมียนมา มักเรียกแม่น้ำสาละวินว่าตานลวีน ส่วนในจีนเรียก แม่น้ำยว หรือจูเจียง

บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC) เริ่มการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมาตั้งแต่ปี 2559 โดยคาดการณ์ว่าจะมีการเติบโตของภาคไฟฟ้าพลังน้ำทางหน่วยงานได้เผยแพร่รายงานฉบับสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม 2561 เป็นการตรวจสอบผลกระทบของการพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างไฟฟ้าพลังน้ำกับความขัดแย้งโดยภาพรวมแล้ว ผลการประเมินมีข้อเสนอแนะว่า แม่น้ำสาขาของแม่น้ำหลักห้าสายในเมียนมารวมทั้งสาละวิน ควรได้รับการอนุรักษ์เอาไว้ ให้สามารถไหลได้อย่างเสรีเพื่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม<sup>2</sup>

รายงานนี้เป็นการตรวจสอบความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน ตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศและในประเทศว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนและความขัดแย้ง หน่วยงานธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเขื่อนสาละวินส่วนใหญ่จะมาจากประเทศจีน ไทย และเมียนมา ทั้งนี้รวมถึงหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (SOEs) และบริษัทมหาชนและบริษัทเอกชน ในรายงานนี้หน่วยงานธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนสาละวิน รวมทั้งนักลงทุนที่ให้ทุนสนับสนุนโครงการเหล่านี้ ต่างรวมกันเรียกว่า “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน”

รายงานนี้พบว่า ธุรกิจและสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานการลงทุนเมื่อมีการนำมาบังคับใช้อย่างเหมาะสมโดยบริษัทและนักลงทุนแล้ว จะทำให้เกิดข้อจำกัดอย่างเข้มข้นต่อการก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง รวมทั้งกลุ่มน้ำสาละวิน โดยจะช่วยยุติไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุดังกล่าว บทบาทอย่างต่อเนื่องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินในโครงการเขื่อนในกลุ่มน้ำสาละวินเหล่านี้ ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศและ

ในประเทศ และทำให้เกิดความเสี่ยงอย่างสำคัญในแง่กฎหมายการเงิน และชื่อเสียง โดยรายงานได้อธิบายถึงความเสี่ยงเหล่านี้ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิบัติกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจ รัฐบาลและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ

รายงานนี้พบว่า ธุรกิจ  
และสิทธิมนุษยชนและมาตรฐาน  
การลงทุน เมื่อมีการนำมา  
บังคับใช้อย่างเหมาะสม  
โดยบริษัทและนักลงทุนแล้ว  
จะทำให้เกิดข้อจำกัดอย่างเข้มข้น  
ต่อการก่อสร้างโครงการ  
ไฟฟ้าพลังน้ำ ในพื้นที่ที่ได้รับ  
ผลกระทบจากความขัดแย้ง  
รวมทั้งกลุ่มน้ำสาละวิน  
โดยจะช่วยยุติไม่ให้เกิดการ  
ละเมิดสิทธิมนุษยชน

<sup>2</sup> บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา รายงานฉบับสมบูรณ์, บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, 2561, น. 81 <[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/hydro+advisory/resources/sea+of+the+hydropower+sector+in+myanmar+resources+page](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/hydro+advisory/resources/sea+of+the+hydropower+sector+in+myanmar+resources+page)>.





## ความขัดแย้งและสิทธิมนุษยชน ในกลุ่มน้ำสาละวิน

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เกิดขึ้นไม่พร้อมเพรียงกันทั่วประเทศ และยังมีลักษณะเปราะบาง แม้สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนจะพัฒนาขึ้น แต่การปฏิบัติมิชอบร้ายแรงยังคงเกิดขึ้น โดยเฉพาะในบางพื้นที่ซึ่งมีความรุนแรงมากกว่าที่อื่น รวมทั้งในรัฐฉานและยะไข่ มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติปี 2561 เกี่ยวกับเมียนมาระบุว่า มีหลักฐานที่ควรนำไปสู่การสอบสวนเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกองทัพเมียนมา ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการสังหารล้างเผ่าพันธุ์ในรัฐยะไข่ และบทบาทในการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงครามในรัฐคะฉิ่น ยะไข่ และรัฐฉาน<sup>3</sup> ด้วยเหตุดังกล่าว สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนตลอดทั่วเมียนมา จึงเป็นที่สนใจของนานาชาติ และการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่ที่มีประวัติความขัดแย้งและการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนกับกลุ่มชาติพันธุ์ ย่อมถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด

แม่น้ำสาละวินส่วนชายแดนไทย-เมียนมา  
ในฝั่งไทยเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน  
ในฝั่งเมียนมาเป็นเขตอุทยานสันติภาพสาละวิน  
ภาพโดย: International Rivers

<sup>3</sup> คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, มติข้อ 39/2 สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของชาวมุสลิมโรฮิงญาและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ในเมียนมา, 27 กันยายน 2561, <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/293/69/PDF/G1829369.pdf?OpenElement>>.



การหยุดยั้งระหว่างกองทัพเมียนมากับองค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เกิดขึ้นมากกว่า 25 ปี การประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสันติภาพเริ่มขึ้นในปี 2559 แม้จะมีความคืบหน้าล่าสุดเช่นนี้ แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเมียนมาอยู่ในยุค “ผ่านความขัดแย้ง” มาแล้ว เนื่องจากอาจนิยามได้โดยทั่วไปได้ว่าประเทศนี้อยู่ในสภาพแวดล้อมหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งครอบคลุมถึงพื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดความขัดแย้งที่รุนแรง หรือกำลังเกิดความขัดแย้งที่รุนแรง หรือเพิ่งจะผ่านความขัดแย้งที่รุนแรงมา รวมทั้งพื้นที่ที่ได้รับการจำแนกว่าผ่านความขัดแย้งมาแล้ว<sup>4</sup> เราอาจจำแนกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งได้ โดยพิจารณาว่ามีการขัดกันด้วยอาวุธ มีความรุนแรงอย่างกว้างขวาง หรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อประชาชนอยู่หรือไม่ โดยอาจครอบคลุมถึงสงครามปลดแอกหรือการก่อความไม่สงบ หรือสงครามกลางเมือง พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งมักเป็นพื้นที่ที่มีการปฏิบัติมิชอบและการละเมิดด้านสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางตามกฎหมายในประเทศหรือระหว่างประเทศ<sup>5</sup> หน่วยงานธุรกิจที่ดำเนินงานในบริบทเช่นนี้ อาจยังทำให้เกิดอันตรายเพิ่มเติมต่อพลเรือนซึ่งที่ผ่านมาก็ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติมิชอบอยู่แล้ว

บทบาทของกองทัพเมียนมา (ทัตมะดอว์) ในการก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการประเมินด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินกองทัพ (รวมทั้งกองกำลังพิทักษ์ชายแดนภายใต้การควบคุมของทัตมะดอว์) มักทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในพื้นที่สร้างเขื่อนที่ตั้งโครงการเขื่อนสาละวินหลายแห่งอยู่ภายใต้อำนาจปกครองที่ผสมผสานกัน ทั้งของกองทัพรัฐบาลสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา กองกำลังและองค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีทัศน

แตกต่างกันเกี่ยวกับเขื่อนสาละวิน<sup>6</sup> มีรายงานระบุว่า กองกำลังพิทักษ์ชายแดนมีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัยพื้นที่เขื่อนโดยช่วยเหลือในปฏิบัติการเคลียร์พื้นที่และสร้างถนนเข้าสู่พื้นที่ก่อสร้าง

ในบทต่อไปนี้จะสรุปข้อค้นพบโดยรวมเกี่ยวกับความขัดแย้ง ตามที่ปรากฏในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา รวมทั้งสถานะของความขัดแย้งในพื้นที่ลุ่มน้ำสาละวิน

## ระดับและธรรมชาติของความขัดแย้ง

### การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ – ข้อค้นพบโดยรวม

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา (การประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์) ของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC) ครอบคลุมการประเมินพื้นฐานหลายส่วน รวมทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความขัดแย้ง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มติดอาวุธของรัฐ และกลุ่มติดอาวุธที่ไม่ใช่ของรัฐในแต่ละลุ่มน้ำย่อยชุมชนและกลุ่มประชาสังคมได้พิจารณาการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากเห็นว่าไม่มีส่วนร่วมอย่างเพียงพอในกระบวนการปรึกษาหารือ และมีการวิเคราะห์ความขัดแย้งอย่างจำกัด<sup>7</sup> แม้จะมีข้อบกพร่องเช่นนี้ แต่ข้อค้นพบจากการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นการศึกษาระดับชาติเพียงครั้งเดียวที่มีจุดเน้นโดยเฉพาะเรื่องไฟฟ้าพลังน้ำกับความขัดแย้ง

การประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ต่อ “ความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้ง” พบว่า 33% ของลุ่มน้ำย่อยทั้งหมดทั่วประเทศเมียนมา มีความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งในระดับ “สูง” ลุ่มน้ำย่อยในรัฐฉาน (ตอนเหนือ) ส่วนใหญ่ถูกจัดอยู่ในระดับ “สูง” หรือ “สูงมาก” ที่จะเกิดความขัดแย้งเนื่องจากเป็นที่ตั้งของกลุ่มติดอาวุธจำนวนมาก มีความขัดแย้งระดับสูง และมีกรอพยพของประชาชนระหว่างปี 2555 ถึง 2559<sup>8</sup> ลุ่มน้ำย่อยในรัฐฉาน (ตอนใต้และตะวันออก) และรัฐกะเหรี่ยงถูกจัดให้อยู่ในระดับ “ปานกลาง” หรือ “สูง” เนื่องจากเป็นที่ตั้งของกลุ่มติดอาวุธหลายกลุ่ม เคยมีความขัดแย้งระดับสูง และเคยมีการอพยพระดับสูงเช่นกัน แม้ว่าในปัจจุบันพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่ใต้สัญญาหยุดยิง

ตามรายงานประเมินผลฉบับสมบูรณ์ของการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ “ตานลวิน [สาละวิน] (โดยเฉพาะ)...เป็นพื้นที่ที่มีอัตราความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งสูงสุด” โดยมีข้อสังเกตว่าการจัดทำข้อเสนอโครงการในพื้นที่ที่เชื่อมโยงกับการขัดกันด้วยอาวุธ “จะทำให้ผู้พัฒนาโครงการได้รับความเสี่ยงที่ไม่อาจยอมรับได้ และจะยิ่งทำให้เกิดช่องว่างเพิ่มขึ้นระหว่างชุมชนที่ได้รับผลกระทบกับกองทัพเมียนมา และ EAOs [องค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์]”<sup>9</sup> รายงานยังระบุว่า “ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ลุ่มน้ำตานลวินอยู่ภายใต้โครงสร้างการปกครองที่มีความขัดแย้งกัน ต้องเผชิญกับการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน และการขัดกันด้วยอาวุธ การพัฒนา BAU [การทำธุรกิจแบบที่เคยเป็นมา] ทำให้เกิดความเสียหายสูงที่จะยิ่งเพิ่มความทุกข์ยากและความขัดแย้งในพื้นที่ โดยเฉพาะโครงการ HPPs [โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ] ในลำน้ำสาขาหลัก ที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ”<sup>10</sup>

โดยภาพรวมแล้ว การประเมินผลมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการอนุรักษ์ลำน้ำสาขาหลักของสาละวินและคุ้มครองให้สามารถไหลได้อย่างเสรีด้วยเหตุผลเพื่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม<sup>11</sup> หากรัฐบาลเมียนมายอมรับข้อเสนอแนะจากการประเมินผลของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศเช่นนี้ ย่อมสมควรที่จะยกเลิกโครงการเขื่อนกั้นโหลงเขื่อนหนองผา เขื่อนเมืองโต้น (ท่าซาง หรือมายตง) เขื่อนยวาดีดี และเขื่อนฮัตจี

**ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา  
ลุ่มน้ำตานลวินอยู่ภายใต้  
โครงสร้างการปกครองที่มี  
ความขัดแย้งกัน ต้องเผชิญ  
กับการปฏิบัติมิชอบด้าน  
สิทธิมนุษยชน และการขัดกัน  
ด้วยอาวุธ การพัฒนา BAU  
[การทำธุรกิจแบบที่เคยเป็นมา]  
ทำให้เกิดความเสียหายสูง  
ที่จะยิ่งเพิ่มความทุกข์ยาก  
และความขัดแย้งในพื้นที่  
โดยเฉพาะโครงการ HPPs  
[โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ]  
ในลำน้ำสาขาหลักที่จะส่ง  
ผลกระทบต่อธรรมชาติ**

<sup>4</sup> M Van Dorp, บริษัทข้ามชาติและความขัดแย้ง: หลักการและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศสำหรับความรับผิดชอบของบริษัทในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง, SOMO, Amsterdam, 2557, น.12 <<http://www.somo.nl/wp-content/uploads/2014/12/Multinationals-and-Conflict-1.pdf>>.

<sup>5</sup> องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD), แนวปฏิบัติการตรวจสอบวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทานของสินแร่จากพื้นที่ที่มีความขัดแย้งและพื้นที่เสี่ยงสูง: ดัชนีครั้งที่สาม, OECD Publishing, 2559, น. 13 <<http://www.oecd.org/corporate/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-supply-chains-of-minerals-from-conflict-affected-and-high-risk-areas-9789264252479-en.htm>>.

<sup>6</sup> Burma Environmental Working Group, สหพันธรัฐของทรัพยากร: ไรต์แมปลูการกระจายอำนาจการจัดการมรดกทางธรรมชาติของพม่า, Burma Environmental Working Group, 2560, น. 45 <<http://www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/docs23/BEWG-2017-ResourceFederalism-en-red.pdf>>.

<sup>7</sup> International Rivers, การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา: ข้อมูลเพื่อการอภิปราย, กรกฎาคม 2562

<<http://www.internationalrivers.org/resources/reports-and-publications/strategic-environmental-assessment-of-the-myanmar-hydropower-sector-discussion-brief/>>.

<sup>8</sup> บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา รายงานฉบับสมบูรณ์, IFC, 2561, น. 73–74. <[https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/f21c2b10-57b5-4412-8de9-61eb9d2265a0/SEA\\_Final\\_Report\\_English\\_web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m5lr9yx](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/f21c2b10-57b5-4412-8de9-61eb9d2265a0/SEA_Final_Report_English_web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m5lr9yx)>.

<sup>9</sup> อ้างแล้ว น. 73–74

<sup>10</sup> อ้างแล้ว น. 39

<sup>11</sup> อ้างแล้ว น. 50



# ลุ่มน้ำสาละวิน

**1 รัฐฉาน** - องค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์หลายแห่งในรัฐฉาน ได้ลงนามความตกลงหยุดยิงทวิภาคี และความตกลงหยุดยิงระดับชาติปี 2558 อย่างไรก็ดี การปะทะกันอย่างรุนแรงยังคงเกิดขึ้นเนื่องจากเป็นที่ตั้งของกองกำลังติดอาวุธในหลายพื้นที่ของรัฐ

องค์กรภาคประชาสังคมชี้ว่า ลุ่มน้ำเต็ง (หนึ่งในสี่ลำน้ำสาขาหลักของสาละวิน ที่ไหลมาจากด้านตะวันตก) ถือเป็น “พื้นที่สงครามที่มีการสู้รบ” แม้จะมีสัญญาหยุดยิง แต่กองทัพเมียนมายังคง “กระทำการละเมิดต่อพลเรือนในพื้นที่ต่อไป โดยไม่ต้องรับผิดชอบ”<sup>12</sup>

ปลายปี 2561 องค์กรภาคประชาสังคมรายงานว่า มีการตริ่งกำลังทหารเพิ่มขึ้นในพื้นที่รอบเขื่อนเมืองไต๋น โดยกองกำลังของรัฐบาลได้จัดทำ “แนวปราการเพื่อปกป้องการลงทุน” และมีการสร้างถนนยุทธศาสตร์เชื่อมโยงศูนย์กลางปฏิบัติการด้านทหารเข้ากับแม่น้ำสาละวิน<sup>13</sup> พื้นที่เขื่อนหนองผาดังอยู่ใกล้กับดินแดนภายใต้การปกครองขององค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ฉานและคะฉิ่นหลายกลุ่ม ซึ่งไม่ได้ลงนามในความตกลงหยุดยิงระดับประเทศ องค์กรภาคประชาสังคมรายงานว่า กองทัพเมียนมาและกลุ่มทหารบ้านของรัฐบาลได้ปฏิบัติการโจมตีกลุ่มติดอาวุธเหล่านี้ เพื่อเข้าควบคุมพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่<sup>14</sup> ความขัดแย้งที่เข้มข้นรอบพื้นที่เขื่อนกั้นไหลเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2558 โดยกองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (MNDA) พยายามเข้ายึดครองพื้นที่นี้อีกครั้ง หลังถูกขับไล่ออกไปโดยกองทัพเมียนมาเมื่อปี 2552<sup>15</sup>

ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากที่พลเรือนในรัฐฉานจะต้องอพยพโยกย้าย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการบังคับโยกย้ายประชากรเกือบ 50,000 คนระหว่างปี 2539 ถึง 2541 เพื่อเปิดทางให้กับแผนการพัฒนาเขื่อนเมืองไต๋น (ท่าซา) ในเบื้องต้น<sup>16</sup> พื้นที่หลายแห่งยังคงได้รับผลกระทบตั้งแต่อดีตรวมทั้งการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนที่เชื่อมโยงกับความขัดแย้ง ยกตัวอย่างเช่น องค์กรภาคประชาสังคมรายงานว่ามีการซ้อม 300 ครั้ง โดยเจ้าหน้าที่ของกองทัพเมียนมา ในระยะ 50 กม.ของที่ตั้งเขื่อนเมืองไต๋นระหว่างปี 2539 ถึง 2544<sup>17</sup> โดยภาพรวมแล้ว รายงานประเมินเชิงยุทธศาสตร์ของไอเอฟซีมีข้อสังเกตว่า สถานการณ์ทางตอนเหนือของรัฐฉานยังคงเปราะบางในแง่สัญญาหยุดยิงและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในวงกว้าง ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประชากรที่ต้องโยกย้ายเมื่อความขัดแย้งขยายตัวขึ้น

**3 รัฐคะเรนนี** - สันติภาพที่เปราะบางในรัฐคะเรนนีเป็นภาพที่ปรากฏชัด เมื่อความรุนแรงขยายตัวระหว่างกองทัพเมียนมากับกองทัพคะเรนนี ช่วงปลายปี 2561 เป็นความขัดแย้งซึ่งละเมิดความตกลงหยุดยิงแบบทวิภาคี และนับเป็นความรุนแรงครั้งแรกที่ปรากฏในรอบหกปี<sup>23</sup> จากการจัดประชุมหมู่บ้านเกี่ยวกับโครงการเขื่อนยวาทิตของไอเอฟซี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์พบว่า มีข้อกังวลว่าเขื่อนแห่งนี้จะ “ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต้องอพยพหายไปทั้งหมด” และ “ทำให้มรดกสำคัญทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมต้องจมน้ำ”<sup>24</sup> มีข้อสังเกตที่ชี้ว่า ชาวคะเรนนีไม่พอใจอย่างมากกับการทำประชาคมหมู่บ้านและอุตสาหกรรมเขื่อน อันเป็นผลมาจากมรดกของการสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำลอบิตาที่ได้รับทุนช่วยเหลือจากญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1960<sup>25</sup>

**4 รัฐมอญ** - ในรัฐมอญ ภายหลังจากความชะงักงันทางการเมืองและการเจรจาหลายปี พรรครัฐมอญใหม่ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงหยุดยิงระดับรัฐอีกครั้งเมื่อเดือนมกราคม 2555 และได้ลงนามในความตกลงหยุดยิงระดับประเทศเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2561 โดยลงนามกับรัฐบาลจากการเลือกตั้งที่นำโดยพรรค National League for Democracy ภายใต้การนำของอู่อองซานซูจี แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีสงครามความขัดแย้งในรัฐมอญ แต่มีข้อกังวลหลักเช่นเดียวกับรัฐชาติพันธุ์อื่น ๆ ว่า อำนาจการตัดสินใจและการกระจายผลกำไรจากการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและโครงการพัฒนาเหล่านี้ จะกระจุกตัวอยู่กับรัฐบาลกลางและนักลงทุนต่างชาติ โดยแทบไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่เลย<sup>26</sup> ทั้งนี้รวมถึงการขยายตัวของอำนาจควบคุมทางการเมืองและอิทธิพลจากส่วนกลางที่มีต่อพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ รัฐมอญตั้งอยู่บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำสาละวิน พวกเขาจึงมีความกังวลอย่างมากกับผลกระทบด้านท้ายน้ำของโครงการเขื่อนสาละวิน ซึ่งจะกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม และเศรษฐกิจของสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ รวมทั้งการขาดการปรึกษาหารืออย่างมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ ประชาชนในรัฐมอญต้องเผชิญกับภัยคุกคามด้านสิทธิมนุษยชนมากมายอันเนื่องมาจากผลกระทบด้านท้ายน้ำของเขื่อน ที่มีต่อแหล่งอาหารและอาชีพที่สำคัญของประชาชน กระทบต่อการเดินทาง การค้า และเศรษฐกิจสังคม

**2 รัฐกะเหรี่ยง** - ในรัฐกะเหรี่ยง การเพิ่มกำลังทหารและการสร้างฐานทัพของกองทัพเมียนมาตลอดแนวอนนทเขตเข้าสู่พื้นที่สร้างเขื่อนยวาทิต เร่งให้เกิดการขัดกันด้วยอาวุธ และเพิ่มความตึงเครียดด้านการเมืองและการทหาร ระหว่างองค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ชาวกะเหรี่ยงกับที่ตมตะดอร์ และกองกำลังพิทักษ์ชายแดนที่อยู่ใต้การควบคุมของที่ตมตะดอร์ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อกองทัพเมียนมาส่งทหารเข้าไปเพิ่มขึ้นในพื้นที่เขื่อน กองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยงได้ตอบโต้ด้วยการส่งทหารเข้าไปเพิ่มขึ้นเช่นกัน<sup>18</sup> กลุ่มชาวกะเหรี่ยงและสหภาพแห่งชาติชาวกะเหรี่ยงยังเตือนอีกว่าการเพิ่มกำลังทหารใกล้พื้นที่เขื่อนเช่นนี้ ถือเป็นภาระละเมิดความตกลงหยุดยิงระดับประเทศและระดับทวิภาคี ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตชาวกะเหรี่ยง และเสี่ยงที่จะนำไปสู่สงครามกลางเมืองในประเทศ<sup>19</sup>

ยังมีอีก อดีตผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมา ยังได้ย้ำถึงผลกระทบของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่หลายแห่งที่มีต่อสิทธิของประชาชนและชุมชน และผลกระทบต่อความขัดแย้งและกระบวนการสันติภาพ โดยมีข้อสังเกตถึงความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเขื่อนยวาทิตและการสู้รบด้วยอาวุธ<sup>20</sup> การประเมินเชิงยุทธศาสตร์ของไอเอฟซีมีข้อสังเกตว่า “การเผชิญหน้าทางทหารได้เกิดขึ้นใกล้กับที่ตั้งโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนยวาทิตหลายครั้งในระหว่างปี 2557, 2558 และ 2559” โดยมักเป็นผลมาจากการโจมตีของกองทัพเมียนมาและกองทัพกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตย (DKBA) (ซึ่งลงนามในความตกลงหยุดยิงระดับประเทศในปี 2558)<sup>21</sup> การขยายตัวของความขัดแย้งบีบบังคับให้พลเรือนต้องหลบหนีออกจากพื้นที่เขื่อนและตั้งที่รายงานประเมินผลตั้งข้อสังเกต ยิ่งเร่งให้ประชาชนเกิดความเชื่อว่า “ปฏิบัติการโจมตีเหล่านี้เป็นแผนการเพื่อเคลียร์พื้นที่ของ EAOs [องค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์] และพื้นที่ของชาวบ้าน เพื่อสร้างถนนและจะนำไปสู่การก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในท้ายที่สุด”<sup>22</sup>





ครอบครัวชาวมอญจับปลาในแม่น้ำสาละวินที่เมืองปอง รัฐมอญ  
ภาพโดย: Mi Ah Chai



แม่น้ำเมย แม่น้ำสาขาสำคัญของแม่น้ำสาละวิน  
ภาพโดย: Sophia Harris

#### รายการอ้างอิงจากหน้าก่อนนี้

<sup>12</sup> Shan Human Rights Foundation, จากปฏิบัติการอย่างเป็นทางการเผาไหม้เกรียม, Shan Human Rights Foundation, 2561, น. 7. <<http://www.shanhumanrights.org/eng/index.php/shrf-archives/shrf-english-newsletter/362-from-scorched-earth-to-parched-earth>>.

<sup>13</sup> Shan Human Rights Foundation, โดรนและถนนยุทธศาสตร์สายใหม่ของกองทัพพม่าทำให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ผู้พลัดถิ่นในประเทศบริเวณพรมแดนรัฐฉาน-ไทย [ข่าวเพิ่มเติม], 4 ตุลาคม 2561. <<http://www.shanhumanrights.org/eng/index.php/358-burma-army-drones-and-new-strategic-road-instil-fear-among-idps-on-shan-thai-border>>.

<sup>14</sup> Shan Human Rights Foundation, เกษตรกรตอนเหนือ ได้และตะวันออกของรัฐฉานต่อต้านแผนสร้างเขื่อนหนองผาและโครงการไฟฟ้าพลังน้ำแม่น้ำสาละวิน [ข่าวเพิ่มเติม], 24 ธันวาคม 2560. <<http://www.shanhumanrights.org/eng/index.php/340-northern-southern-and-eastern-shan-state-farmers-oppose-the-planned-naung-pha-and-other-hydropower-projects-on-salween-river>>.

<sup>15</sup> บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, รายงานการประเมินพื้นฐาน: สันติภาพและความขัดแย้ง, การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา, บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, 2560, น. 27. <[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/50ddd06b-ee5c-4457-a717-a1cd0f9c73df/Chapter+8\\_SEA\\_Baseline+Assessment\\_Peace+and+Conflict+SEA+Baseline+Assessment.pdf?MOD=AJPERES&CVID=maaQGJY](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/50ddd06b-ee5c-4457-a717-a1cd0f9c73df/Chapter+8_SEA_Baseline+Assessment_Peace+and+Conflict+SEA+Baseline+Assessment.pdf?MOD=AJPERES&CVID=maaQGJY)>.

<sup>16</sup> Shan Human Rights Foundation, โดรนและถนนยุทธศาสตร์สายใหม่ของกองทัพพม่าทำให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ผู้พลัดถิ่นในประเทศบริเวณพรมแดนรัฐฉาน-ไทย [ข่าวเพิ่มเติม], 4 ตุลาคม 2561. <<https://www.shanhumanrights.org/eng/index.php/358-burma-army-drones-and-new-strategic-road-instil-fear-among-idps-on-shan-thai-border>>.

<sup>17</sup> Shan Sapawa Environmental Organization, สัญญาณเตือน: ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับแผนสร้างเขื่อนในแม่น้ำสาละวินในรัฐฉานของพม่า, Shan Sapawa Environmental Organization, 2549. <<http://burmariversnetwork.org/images/stories/publications/english/warningsign.pdf>>.

<sup>18</sup> Karen Environmental and Social Action Network (KESAN), โครงการลงทุนสร้างเขื่อนทำให้เกิดความเสี่ยงต่อสันติภาพ [ข่าวเพิ่มเติม], 14 มีนาคม 2555. <<http://kesan.asia/dam-investment-projects-put-peace-at-risk/>>.

<sup>19</sup> Karen Rivers Watch, ความขัดแย้งในรัฐกะเหรี่ยงเดือนกันยายน 2559 - แรงจูงใจแท้จริงของการสร้างสงครามครั้งใหม่, Karen Rivers Watch, 2559. <<http://www.burmapartnership.org/wp-content/uploads/2016/09/7056-karen-state-september-2016-conflict-the-real-motivations-behind-renewed-war.pdf>>.

<sup>20</sup> Y Lee, รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมา (A/HRC/40/68) Advanced Unedited Version, 5 มีนาคม 2562. <<https://reliefweb.int/report/myanmar/report-special-rapporteur-situation-human-rights-myanmar-ahrc4068-advance-unedited>>.

<sup>21</sup> บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, รายงานการประเมินพื้นฐาน: สันติภาพและความขัดแย้ง, การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา, บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, 2560, น. 27.

<sup>22</sup> อ้างแล้ว น. 29.

<sup>23</sup> R Gerin, 'กองทัพกะเหรี่ยงปะทะกับกองทัพเมียนมาในรัฐกะเหรี่ยง ละเมิดสัญญาหยุดยิงสองฝ่าย', Radio Free Asia, 22 ตุลาคม 2561. <<http://www.rfa.org/english/news/myanmar/karenni-army-clashed-with-myanmar-forces-in-kayah-state-10222018161042.html>>.

<sup>24</sup> บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, รายงานการประเมินพื้นฐาน: สันติภาพและความขัดแย้ง, การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา, บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, 2560, น. 27.

<sup>25</sup> T Kramer, O Russell & M Smith, จากสงครามสู่สันติภาพในรัฐกะเหรี่ยง (กะเหรี่ยง): ดินแดนที่อยู่ทางแยกในเมียนมา, Transnational Institute (TNI), 2561. <[https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni-2018\\_karenni\\_eng\\_web\\_def.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni-2018_karenni_eng_web_def.pdf)>.

<sup>26</sup> ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในรัฐมอญต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่รุนแรง และการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน รวมทั้งการสร้างท่อก๊าซธรรมชาติบาดานและเขตคน และการสร้างท่อน้ำมันและก๊าซ และทางรถไฟของบริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นต์ จำกัด (มหาชน)

## ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

สิทธิซึ่งได้รับความคุ้มครองหลายประการอาจได้รับผลกระทบจากเขื่อนสาละวิน โดยอาจเกิดขึ้นในเกือบทุกขั้นตอนของโครงการเขื่อนนี้ เราได้ระบุถึงสิทธิบางประการในตาราง 1 ด้านล่าง

การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของโครงการเขื่อนสาละวินต้องคำนึงถึง :

- ผลกระทบทั้งที่เกิดขึ้นจริงและอาจเกิดขึ้น
- หลักฐานที่บันทึกได้เกี่ยวกับ
  - ผลกระทบของการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำที่ผ่านมาในรัฐชาติพันธุ์
  - การดำเนินงานที่เกิดขึ้นแล้วหรืออยู่ระหว่างเกิดขึ้น
  - โครงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่คล้ายคลึงกันในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์
- มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับเมียนมา ซึ่งให้บริบทในระดับประเทศเกี่ยวกับการเคารพสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อค้นพบเกี่ยวกับการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนและความเสี่ยงในพื้นที่เหล่านี้<sup>27</sup>

สิทธิในการมีกรรมสิทธิ์  
ใช้ประโยชน์ และพัฒนา  
และควบคุมที่ดิน ดินแดน  
และทรัพยากร อันอยู่ในการ  
ครอบครองตนเองเนื่องจาก  
กรรมสิทธิ์ตามจารีตประเพณี  
หรือเนื่องจากการประกอบอาชีพ  
หรือการใช้ประโยชน์ตาม  
จารีตประเพณี - ข้อ 26(2)  
UNDRIP

<sup>27</sup> โปรดดู คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, มติข้อ 40/L.19 ว่าด้วยสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมา, A/HRC/40/L.19, 19 มีนาคม 2562. <<http://undocs.org/A/HRC/40/L.19>>.

ตาราง 1: ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของเขื่อนสาละวิน

สิทธิที่ได้รับ การคุ้มครองและกฎบัตร	รายละเอียด	มีผลต่อเขื่อนสาละวินอย่างไร
<b>สิทธิที่จะมีชีวิตรอด</b> ข้อ 6 กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR), ข้อ 3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR)	สิทธิที่จะไม่ถูกพรากชีวิตไป สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองชีวิต และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง จากภัยคุกคามต่อชีวิตตนเอง	ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา การละเมิดสิทธิที่จะมีชีวิตรอดมักเป็นผลมาจากความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นจากการสู้รบทางทหารเพื่อเข้าควบคุมเหนือดินแดนกลุ่มชาติพันธุ์ และการบังคับให้ประชาชนโยกย้ายถิ่นฐาน ยกตัวอย่างเช่น การโยกย้ายถิ่นฐานที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ในพื้นที่เขื่อนเมืองไต (ท่าซาง) ส่งผลให้พลเรือน 319 คน ถูกสังหารในการสังหารหมู่หรือการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย เฉพาะในเขตเมืองกุนฮิง <sup>28</sup>
<b>สิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง</b> ข้อ 1 ICCPR, ข้อ 1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR), ข้อ 3 ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP)	การกำหนดชะตากรรมของตนเอง เป็นสิทธิแบบกลุ่ม เป็นสิทธิทั้งของชุมชนและบุคคล สามารถใช้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเองได้ และเพื่อใช้ประโยชน์อย่างเสรีจากสมบัติและทรัพยากรตามธรรมชาติ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการยืนยันสิทธิกลุ่มชนพื้นเมืองในที่ดิน ตามจารีตประเพณี สิ่งแวดล้อม และสุขภาพตามอนุสัญญา UNDRIP	สิทธินี้มีผลบังคับใช้ต่อประชากรกลุ่มชาติพันธุ์และชนพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนสาละวิน การบรรลุถึงสิทธินี้ในทางปฏิบัติช่วยให้กลุ่มชนพื้นเมืองมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่และทรัพยากรของตนเองได้ กลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่เป็นตัวแทนของพลเมืองที่เป็นชนพื้นเมือง ได้แสดงความเห็นต่อต้านอย่างแข็งขันและแสดงความกังวลต่อการขาดการเจรจาทางการเมืองเกี่ยวกับประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่ตนเองมีส่วนร่วม รวมทั้งในระหว่างที่เกิดกระบวนการประชุมปางโหลงศตวรรษที่ 21 <sup>29</sup>
<b>สิทธิในการมีกรรมสิทธิ์ ใช้ประโยชน์ และพัฒนา และควบคุมที่ดิน ดินแดน และทรัพยากร อันอยู่ในการครอบครองของตนเนื่องจากกรรมสิทธิ์ตามจารีตประเพณี หรือเนื่องจากการประกอบอาชีพหรือการใช้ประโยชน์ตามจารีตประเพณี</b> ข้อ 26(2) UNDRIP	สิทธินี้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญา UNDRIP ที่ให้การยอมรับอย่างกว้างขวางต่อสิทธิในที่ดินและทรัพยากร การยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ตามจารีตประเพณี และความสำคัญขั้นพื้นฐานของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีต่อประชากรพื้นเมือง	ตรงข้ามกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง พื้นที่จำนวนมากยังคงอยู่ใต้การควบคุมขององค์กรติดต่ออาวุธกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระบบผลัดกันยึดครอง (alternate tenure systems) <sup>30</sup> ที่ผ่านมา เขื่อนสาละวินส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของที่ดินตามจารีตประเพณี คาดว่า เขื่อนเมืองไต (ท่าซาง) จะทำให้ที่ดินจมน้ำ รวมทั้งบริเวณแปดอำเภอของรัฐบาล และส่งผลกระทบต่อประชากรหลายหมื่นคน กองทัพเมียนมาได้เข้าไปครอบครองหมู่บ้านเกษตรกรรมที่มีความรุ่งเรืองอยู่เดิมแล้ว (เป็นอยู่ชั่ววูบ) ของการปลูกข้าวและถั่วเหลือง ในบริเวณหุบเขาที่อุดมสมบูรณ์) ตามอำเภอต่าง ๆ ซึ่งอยู่เหนือน้ำจากพื้นที่ตั้งเขื่อน ชุมชนจำนวนมากได้ถูกบังคับให้โยกย้ายไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในพื้นที่ใกล้กับฐานทัพทหาร และไม่สามารถเข้าไปอ้างสิทธิเหนือที่ดินและอาชีพของตนเองได้ <sup>31</sup>

สิทธิที่ได้รับ การคุ้มครองและกฎบัตร	รายละเอียด	มีผลต่อเขื่อนสาละวินอย่างไร
<b>สิทธิที่จะให้การยินยอมโดยสมัครใจ และได้ข้อมูลล่วงหน้า</b> ข้อ 10 UNDRIP	เป็นสิทธิที่เชื่อมโยงกับสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง โดยระบุว่า ไม่อาจมีการบังคับโยกย้ายประชากรพื้นเมืองออกจากที่ดินหรือดินแดนของตนได้ และไม่อนุญาตให้มีการโยกย้ายถิ่นฐานหากยังไม่ได้รับ “การยินยอมโดยสมัครใจ และได้ข้อมูลล่วงหน้า” จากพวกเขา ก่อน และจนกว่าจะมีการทำความเข้าใจให้มีการชดเชยอย่างยุติธรรมและเป็นธรรม และหากเป็นไปได้ ให้เปิดโอกาสให้สามารถเลือกที่จะกลับมายังดินแดนของตนได้	มีหลักฐานว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ได้ปรึกษาหารืออย่างเพียงพอกับชุมชนชาติพันธุ์และพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อน และยังไม่ได้รับการยินยอม โดยสมัครใจ และได้ข้อมูลล่วงหน้าจากพวกเขา จัดหมายต่อต้านเขื่อนเมืองไต (ท่าซาง) เมื่อปี 2558 ได้รับการลงนามจากสมาชิกในชุมชนกว่า 23,000 คน และในปี 2559 กลุ่มชุมชนในรัฐบาลกว่า 25 กลุ่มเรียกร้องให้ยกเลิกโครงการเขื่อนสาละวิน โดยระบุว่า “เป็นการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวที่จะเดินหน้าสร้างเขื่อนสาละวิน ก่อนการเจรจาทางการเมืองเกี่ยวกับความเป็นสหพันธรัฐจะเริ่มต้นขึ้น เป็นการขัดขวางไม่ให้ชุมชนชาติพันธุ์ใช้สิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง” <sup>32</sup>
<b>สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการตัดสินใจ</b> ข้อ 19 UDHR, ข้อ 19 & 25, ICCPR	สิทธิเหล่านี้เกิดขึ้นตามหลักการที่ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและได้รับข้อมูล และเข้าร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลตนเอง	การตัดสินใจเกี่ยวกับเขื่อนสาละวินเกิดขึ้นโดยแทบไม่มีความโปร่งใสหรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล และไม่มีโอกาสอย่างจริงจังในการปรึกษาหารือและรับฟังข้อมูลจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบ กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของเขื่อนเมืองไต (ท่าซาง) จัดทำโดยบริษัท Snowy Mountains Electricity Corporation ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาจากออสเตรเลียเมื่อปี 2557-2558 และได้ถูกวิจารณ์อย่างหนักหน่วงจากชุมชนและกลุ่มประชาสังคมในพื้นที่ โดยเฉพาะเนื่องจากหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบกลับถูกกีดกันไม่ให้เข้าร่วมประชุมและที่ประชุมเหล่านี้ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนโครงการ แทนที่จะเป็นการรวบรวมความเห็นและข้อกังวล <sup>34</sup>
	มีการเข้าถึงความสำคัญของสิทธิในขั้นตอนปฏิบัติในรายงานของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ ซึ่งระบุว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล และการมีส่วนร่วมเป็น “สิทธิและเครื่องมือที่สำคัญโดยตัวของมันเอง เพื่อให้สามารถใช้สิทธิอื่น ๆ ได้ รวมทั้งสิทธิที่จะมีชีวิตรอด สิทธิที่จะเข้าถึงมาตรฐานด้านสุขภาพในระดับสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิที่จะเข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอและอื่น ๆ” <sup>33</sup>	แม้จะมีข้อกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของเขื่อนสาละวิน แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของเขื่อนสาละวินต่อสาธารณะแต่อย่างใด

<sup>28</sup> Burma Environmental Working Group, *สหพันธรัฐของทรัพยากร: ไรต์แมปสู่การกระจายอำนาจการจัดการมรดกทางธรรมชาติของพม่า*, Burma Environmental Working Group, 2560, น. 46.

<sup>29</sup> Ibid, p. 7.

<sup>30</sup> Ibid, p. 36.

<sup>31</sup> Ibid, p. 50.

<sup>32</sup> อ้างแล้ว น. 6

<sup>33</sup> J Knox, รายงานของผู้ชำนาญการอิสระว่าด้วยพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด เป็นผลดีต่อสุขภาพและยั่งยืน, คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 30 ธันวาคม 2556, UN Doc. A/HRC/25/53

<sup>34</sup> M Inkey, ‘ชาวบ้านพม่าบอกว่า พวกเขาถูกหลอกเกี่ยวกับโครงการเขื่อนท่าซาง’, Asian Correspondent, 12 มิถุนายน 2558





วันหยุดเขื่อนโลก, แม่น้ำสาละวิน  
ภาพโดย: Sophia Harris

สิทธิที่ได้รับ การคุ้มครองและกฎบัตร	รายละเอียด	มีผลต่อเขื่อนสาละวินอย่างไร
สิทธิที่จะเข้าถึงมาตรฐานการ ครองชีพอย่างเพียงพอ ข้อ 25 UDHR, ข้อ 11 ICESCR	รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับอาหาร อย่างเพียงพอ (ซึ่งมีการตีความว่า หมายถึงการมีอาหารอยู่ในปริมาณ ที่เพียงพอ) การเข้าถึงน้ำและ ที่อยู่อาศัย และการพัฒนา ปรับปรุงสภาพชีวิตอย่างต่อเนื่อง	เราอาจเห็นการละเมิดสิทธิเหล่านี้ในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อน ที่มีระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นของตนเอง และประกอบอาชีพ ด้วยการทำประมง จับสัตว์น้ำ และเพาะปลูกโดยถือเป็นอาชีพหลัก ทั้งนี้รวมถึงประชากรด้านท้ายน้ำจากโครงการเขื่อนที่ต้องได้รับ ผลกระทบอย่างมาก และต้องสูญเสียแหล่งอาหารและอาชีพ โดยมัก ไม่มีการยอมรับหรือเยียวยาความสูญเสียเหล่านี้ พลเรือนบางส่วนถูก บังคับให้โยกย้ายออกจากพื้นที่ใกล้ที่ตั้งเขื่อน เนื่องจากความรุนแรง หรือการเวนคืนที่ดิน กรอบกฎหมายของเมียนมาเกี่ยวกับที่ดินไม่กำหนด ให้มีการชดเชยต่อที่ดินที่ถูกเวนคืน ส่งผลให้ผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัยใน ประเทศอาจต้องกลายเป็นผู้ไร้ถิ่นฐานอย่างถาวร ถูกอพยพไปยังพื้นที่ ที่มีที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการทำกินหรือการใช้ประโยชน์ของครัวเรือน <sup>35</sup>

<sup>35</sup> อ้างแล้ว น.6



กระท่อมของชาวประมง  
ริมฝั่งแม่น้ำสาละวิน,  
เกาะบูลู รัฐมอญ  
ภาพโดย: Mi Ah Chai



ชาวบ้านชาติพันธุ์กระเหรี่ยงและเครือข่ายต่าง ๆ  
จากประเทศไทยและเมียนมาร์ร่วมภาวนา  
เพื่อให้แม่น้ำสาละวินไหลอิสระในวันหยุดเขื่อนโลก  
ภาพโดย: International Rivers

## มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน ที่มีผลบังคับใช้ในลุ่มน้ำสาละวิน

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของสามฝ่ายในโครงการเขื่อนสาละวิน ได้แก่  
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจ รัฐบาลเมียนมา และรัฐที่นักลงทุน  
เขื่อนสาละวินจดทะเบียน ทั้งหมดต่างมีพันธกรณีหลายประการ  
ตามกรอบกฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศ





## พันธกรณีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน มีพันธกรณีหลายประการตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ซึ่งอาจสรุปได้ตามตาราง 2 ด้านล่าง

ตาราง 2: กฎบัตรสำคัญที่มีผลบังคับใช้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน

กฎบัตร	รายละเอียด	ความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง
หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UNGPs)	<p>กรอบกฎหมายระดับโลกที่สำคัญเกี่ยวกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญสามประการ ได้แก่ “คุ้มครอง เคารพ เยียวยา”</p> <p>1. รัฐต้องคุ้มครองไม่ให้เกิดการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนโดยบุคคลที่สามในเขตอำนาจของตน รวมทั้งหน่วยงานธุรกิจ</p> <p>2. หน่วยงานธุรกิจต้องเคารพ “สิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นที่ยอมรับระดับสากล” (ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, ICCPR, ICESCR)</p> <p>3. รัฐต้องดำเนินการเพื่อประกันว่าผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดเนื่องจากธุรกิจ สามารถเข้าถึงการเยียวยาอย่างเป็นผล</p>	<p>UNGP 14: หน่วยงานธุรกิจไม่ควรมีการดำเนินงานขนาดใหญ่ในพื้นที่ขัดแย้ง ต้องให้ความใส่ใจอย่างเป็นระบบและอย่างต่อเนื่องต่อความเสี่ยงมากขึ้นที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง ทั้งด้านความมั่นคง การเลือกปฏิบัติด้านชาติพันธุ์และสิทธิที่มีชีวิตรอด<sup>36</sup></p> <p>UNGP 17–21: การตรวจสอบวิเคราะห์ควรครอบคลุม</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริงและอาจเกิดขึ้น</li> <li>2. ให้นำข้อมูลที่ค้นพบมาใช้ในการดำเนินงานและหาทางแก้ไข</li> <li>3. ให้ติดตามประสิทธิภาพจากการดำเนินงานแก้ไขนั้น</li> <li>4. ให้สื่อสารว่ามีผลกระทบอย่างไร<sup>37</sup></li> </ol> <p>UNGP 21: หน่วยงานธุรกิจซึ่งดำเนินงานในบริบทที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงของผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนร้ายแรง ควรจัดทำโครงสร้างการรายงานข้อมูลอย่างเป็นทางการ และกำหนดให้ครอบคลุมรายละเอียดว่ามีการแก้ไขผลกระทบอย่างไร<sup>38</sup> บริบทดังกล่าวรวมถึงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ดังที่กำหนดใน UNGP 7 การรายงานข้อมูลอย่างน่าเชื่อถือจะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบข้อมูลอย่างเป็นอิสระ</p> <p>UNGP 23: หน่วยงานธุรกิจต้อง “ปฏิบัติต่อความเสี่ยงที่ส่งผลหรือสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในฐานะเป็นประเด็นการปฏิบัติตามกฎหมายไม่ว่าจะดำเนินงานใน ‘ใด’ ในอรรถาธิบายของ UNGP มีข้อสังเกตว่า ในสภาพแวดล้อมการค้าดำเนินงานบางประการ รวมทั้งพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง อาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการปฏิบัติมิชอบมากขึ้น และหน่วยงานธุรกิจต้องประกันว่า “พวกเขาจะไม่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง”<sup>39</sup></p>

<sup>36</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR), *หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน: การดำเนินงานตามหลัก “คุ้มครอง เคารพ เยียวยา” ตามกรอบขององค์การสหประชาชาติ*, องค์การสหประชาชาติ, 2554 <[http://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr\\_eN.pdf](http://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf)> และโปรดดู M Van Dorp, *บรรษัทข้ามชาติและความขัดแย้ง: หลักการและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศสำหรับความรับผิดชอบของบรรษัทในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง*, SOMO, 2557 <<http://www.somo.nl/wp-content/uploads/2014/12/Multinationals-and-Conflict-1.pdf>>.

<sup>37</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR), *คณะทำงานว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน, การตรวจสอบวิเคราะห์ระดับสิทธิมนุษยชนของบรรษัท – ข้อมูลพื้นฐานที่อธิบายแง่มุมสำคัญ*, Companion note I to the Working Group’s 2018 report to the General Assembly (A/73/163), องค์การสหประชาชาติ, 2561, น.2, <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/CompanionNote1DiligenceReport.pdf>>.

<sup>38</sup> อ้างแล้ว น. 4

<sup>39</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR), *หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน: การดำเนินงานตามหลัก “คุ้มครอง เคารพ เยียวยา” ตามกรอบขององค์การสหประชาชาติ*, องค์การสหประชาชาติ, 2554, น. 26

กฎบัตร	รายละเอียด	ความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง
คณะทำงานสหประชาชาติต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนและบรรษัทข้ามชาติและธุรกิจอื่นๆ <sup>40</sup>	รายงานเฉพาะทางของคณะทำงานสหประชาชาติซึ่งนำเสนอเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางด้านสิทธิมนุษยชนของธุรกิจภาครัฐและภาคเอกชนในสถานการณ์ความขัดแย้งเฉพาะทางเรื่อง ‘ภาคธุรกิจ สิทธิมนุษยชน และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งกับแนวทางยกระดับในการรับมือกับสถานการณ์’	<p>รายงานและกรอบนี้ระบุว่าภาระเมตสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของภาครัฐก็มักเกิดขึ้นในพื้นที่ซึ่งมีความขัดแย้ง</p> <p>รายงานได้ชี้ให้เห็นถึงมาตรการที่รัฐและบรรษัทธุรกิจควรนำมาปฏิบัติเพื่อป้องกันและรับทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้ง หรือหลังจากเกิดความขัดแย้ง โดยควรเน้นที่การยกระดับการตรวจสอบ และการเข้าถึงการเยียวยา</p> <p>รายงานนี้ได้เน้นย้ำถึงการใช้มุมมองในเทศสภาพในการดำเนินกิจกรรมของธุรกิจของบริษัท เนื่องจากมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น และมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ต้องเผชิญโดยผู้หญิงและเด็กในสถานการณ์ความขัดแย้งและหลังความขัดแย้ง</p>
กรอบความร่วมมือการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Global Compact)	<p>ข้อเสนอที่กระทำโดยสมัครใจขึ้นอยู่กับพันธกิจของบริษัทที่จะยึดมั่นและปฏิบัติตามหลักการความยั่งยืน</p> <p>ประกอบด้วยหลักการ 10 ข้อที่มีเนื้อหาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO), ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต</p>	<p><b>หลักการ 1:</b> หน่วยงานธุรกิจควรสนับสนุนและเคารพสิทธิมนุษยชนที่มีการประกาศในระดับสากล</p> <p><b>หลักการ 2:</b> หน่วยงานธุรกิจควรประกันว่าไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน<sup>41</sup></p>

<sup>40</sup> รายงานคณะทำงานสหประชาชาติ ต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน และบรรษัทข้ามชาติและธุรกิจอื่นๆ สิทธิมนุษยชนและภูมิภาคซึ่งได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ที่ยิ่งเพิ่มขึ้น, การประชุมทั่วไปสมัชชาสหประชาชาติ A/75/212 วันที่ 21 กรกฎาคม 2563 <<http://undocs.org/en/A/75/212>>

<sup>41</sup> United Nations Global Compact, ‘หลัก 10 ประการของ UN Global Compact’: <<http://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>>.



กฎบัตร	รายละเอียด	ความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง
หลักการลงทุนที่รับผิดชอบแห่งสหประชาชาติ (UNPRI)	UNPRI จัดทำขึ้นโดยกลุ่มนักลงทุนเชิงสถาบันระหว่างประเทศ มีสถานะเดียวกับ UN Global Compact หลักการเหล่านี้ช่วยให้นักลงทุนสามารถนำประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (Environmental, Social and Governance - ESG) ไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติด้านการลงทุนได้ UNPRI ระบุว่าประเด็น ESG ส่งผลกระทบต่อภาพรวมการลงทุนในระยะยาว นักลงทุนจึงควรนำหลักการนี้ไปผนวกเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงาน เพื่อให้การลงทุนสามารถแสดงความรับผิดชอบต่อผู้ได้รับผลกระทบได้	<p><b>หลักการ 1:</b> นักลงทุนจะ “นำประเด็น ESG เข้ามาใช้วิเคราะห์การลงทุนและกระบวนการตัดสินใจ” เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (เครื่องมือด้านกลยุทธ์ นโยบาย การตรวจสอบ ศักยภาพการบริหารจัดการภายใน การอบรม) เพื่อประกันว่าจะสามารถดำเนินงานตามประเด็น ESG ได้อย่างเป็นผล</p> <p><b>หลักการ 2:</b> ผู้ลงทุนจะเป็น “เจ้าของอย่างกระตือรือร้นและนำหลัก ESG ไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการและการปฏิบัติในการถือครองกรรมสิทธิ์” ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากนโยบายการถือครองกรรมสิทธิ์อย่างเข้มแข็ง โดยการร่วมงานกับบริษัทที่ยึดมั่นในประเด็น ESG ใช้สิทธิในการออกเสียง และการออกข้อมติของผู้ถือหุ้นโดยคำนึงถึงประเด็น ESG</p> <p><b>หลักการ 3:</b> ผู้ลงทุนต้อง “พยายามให้มีการเปิดเผยข้อมูลด้าน ESG อย่างเหมาะสม” ในบรรดาหน่วยงานที่พวกเขาเข้าไปลงทุน รวมทั้งให้มีการรายงานข้อมูลในประเด็น ESG ในรายงานประจำปี การรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ สนับสนุนข้อมติของผู้ถือหุ้นเพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลในประเด็น ESG</p>
องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) แนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติ	แนวปฏิบัติเหล่านี้มีผลบังคับใช้กับรัฐบาลและบริษัทข้ามชาติในประเทศ OECD 36 ประเทศและอีก 12 ประเทศนอกเหนือ OECD ซึ่งเห็นชอบที่จะปฏิบัติตามแนวปฏิบัตินี้ แนวปฏิบัตินี้อ้างอิงหลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติ และมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายต่อรัฐบาล แต่ไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายต่อบริษัทข้ามชาติ อย่างไรก็ดี สามารถยื่นข้อร้องเรียนเมื่อมีการละเมิดหลักการนี้ได้ที่ National Contact Points ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในทุกประเทศที่ยึดมั่นตามแนวปฏิบัตินี้	<p><b>หมวด IV สิทธิมนุษยชน, [5]:</b> “บริษัทควร... จัดทำการตรวจสอบวิเคราะห์ด้านสิทธิมนุษยชน อย่างเหมาะสมกับขนาด คุณลักษณะ และบริบทของการดำเนินงานของตน และความร้ายแรงของความเสี่ยงที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน” ทั้งนี้หมายถึงว่า เมื่อไปดำเนินงานในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ต้องมีการใช้มาตรการเพิ่มเติมเพื่อประกันให้มีการตรวจสอบวิเคราะห์อย่างเหมาะสม (สอดคล้องกับ UNGP 17 และ 18)</p> <p><b>หมวด IV “อรรถาธิบายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” [40]:</b> “ในสถานการณ์ของการขัดกันด้วยอาวุธ บริษัทควรเคารพมาตรฐานกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้บริษัทสามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดและสนับสนุนให้เกิดผลกระทบต่อด้านลบเมื่อต้องเข้าไปดำเนินงานในสภาพแวดล้อมที่ยุ่งยากเช่นนั้น”</p>
บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC) มาตรฐานการดำเนินงาน	มาตรฐานการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่มีผลบังคับใช้กับผู้ได้รับทุนสนับสนุนจากไอเอฟซี (บริษัทที่ได้รับทุนสนับสนุนจากไอเอฟซีในการทำโครงการ)	<p><b>มาตรฐานการดำเนินงาน 4 วัตถุประสงค์:</b> “เพื่อรองรับและหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ...” “เพื่อประกันว่ามีการรักษาความปลอดภัยของคุณค่าและทรัพย์สิน อย่างสอดคล้องตามหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง...”</p> <p><b>มาตรฐานการดำเนินงาน 7 วัตถุประสงค์:</b> “เพื่อประกัน FPIC [การยินยอม โดยสมัครใจ และได้ข้อมูลล่วงหน้า] ของชุมชนชาวพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบ...”</p>
มาตรฐานการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่มีผลบังคับใช้กับผู้ได้รับทุนสนับสนุนจากไอเอฟซี (บริษัทที่ได้รับทุนสนับสนุนจากไอเอฟซีในการทำโครงการ)	มาตรฐานการดำเนินงานแปดข้อกำหนดความรับผิดชอบต่อผู้รับทุนต้องปฏิบัติตาม “ตลอดทั้งระยะเวลาการลงทุน”	

## หน่วยงานธุรกิจต้องปฏิบัติตามหลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติ

หลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (หลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติ) ถือเป็นหลักการที่สำคัญระดับสากล ที่ใช้ตรวจสอบว่าบริษัทและสถาบันการเงินมีความเข้าใจถึงพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของตนอย่างไร มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนปี 2562 ว่าด้วยสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมา กระตุ้นให้ “หน่วยงานธุรกิจทุกแห่ง [ที่ดำเนินงานในเมียนมา] รวมทั้งบริษัทข้ามชาติและวิสาหกิจในประเทศ ต้องเคารพสิทธิมนุษยชน อย่างสอดคล้องตามหลักการชี้ว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน”<sup>42</sup> หลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติไม่ได้ห้ามบริษัทจากการเข้าไปดำเนินงานในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง แต่มีการ “แจ้งเตือนอย่างจริงจัง” โดยกำหนดให้บริษัทเหล่านั้นต้องปฏิบัติตามความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดและสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เสมือนเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>43</sup>

## หน่วยงานธุรกิจต้องทำการตรวจสอบวิเคราะห์ (due diligence)

หน่วยงานธุรกิจต้องทำ “การตรวจสอบวิเคราะห์” ให้มีการปฏิบัติตามหลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติ การตรวจสอบวิเคราะห์ เป็นทั้งมาตรฐานและกระบวนการ กำหนดให้ธุรกิจต้องดำเนินการเพื่อจำแนก ยุติหรือลดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ และให้เยียวยาเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นแล้ว เป็นกระบวนการที่ต้องเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ เพื่อให้สามารถประกันได้ว่าบริษัทเคารพสิทธิมนุษยชน และไม่มีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น<sup>44</sup> การตรวจสอบวิเคราะห์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอย่างต่อเนื่อง และเป็นสิ่งที่สำคัญในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งเช่นเมียนมา ซึ่งอยู่ในจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและกระบวนการสันติภาพ และไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดความขัดแย้งขึ้นเมื่อใด



เมืองพันทอง แม่ น้ำปาง ลำสาขาของแม่น้ำสาละวินในรัฐฉาน, เมียนมาร์ พื้นที่นี้จะต้องจมอยู่ใต้น้ำหากมีการสร้างเขื่อนเมืองโตน ภาพโดย: International Rivers

<sup>42</sup> คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, มติข้อ 40/L.19 ว่าด้วยสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมา, A/HRC/40/L.19, ย่อหน้า 37, 19 มีนาคม 2562, น.14.  
<sup>43</sup> M Camilleri, *นักทำเหมือง ปืน และนักกฎหมาย: ตรวจสอบความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนโดยบริษัททำเหมืองในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง*, ตุลาคม 2558, Business and Human Rights Resource Centre, <[http://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Mark\\_Camilleri\\_Oct2015.pdf](http://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Mark_Camilleri_Oct2015.pdf)>.  
<sup>44</sup> องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ, *แนวปฏิบัติตรวจสอบวิเคราะห์ห่วงโซ่อุปทานของสินค้าที่ที่มีความขัดแย้งและพื้นที่เสี่ยงสูง*: พิมพ์ครั้งที่สาม, OECD Publishing, 2559 . <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264252479-en.pdf?expires=1596036831&id=id&acname=guest&checksum=6A674073EF00F8A4952A5520366E12B>>.





ผู้พลัดถิ่นภายในรัฐชาติพันธุ์ต่างๆ ของเมียนมาร์ ริมแม่น้ำสาละวินได้รับผลกระทบจากกองกำลังทหารและการละเมิดสิทธิมนุษยชน  
ภาพโดย: International Rivers

ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน รายใด ได้ทำการตรวจสอบวิเคราะห์อย่างสอดคล้องตามหลักการ ชี้นำแห่งสหประชาชาติข้อ 17–21 จึงควรให้ความสนใจเป็นพิเศษว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินได้ประเมินและลดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของกองทัพเมียนมา ซึ่งมักทำหน้าที่ รักษาความปลอดภัยในพื้นที่เขื่อนอย่างไร เนื่องจากพวกเขามีส่วน เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินทั้งในแง่ การดำเนินงาน ผลลัพธ์ หรือบริการของตน บริษัทไม่จำเป็นต้อง ประเมินอย่างครอบคลุมต่อสิทธิด้านสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปของ กองทัพเมียนมา แต่ต้องประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดการปฏิบัติ มิชอบขึ้น อันเป็นผลมาจากการตั้งฐานทัพในหรืออยู่ใกล้พื้นที่ สร้างเขื่อน การประเมินควรครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

- เสถียรภาพโดยรวมและหลักนิติธรรมในพื้นที่ รวมทั้งการ เป็นที่ตั้งขององค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ การมีอยู่ของ ความตกลงหยุดยิงกับองค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ และ มีการยึดมั่นตามความตกลงหยุดยิงทั้งในปัจจุบันและอดีต หรือไม่

- ทิศนคติต่อรัฐบาลหรือกองทัพ รวมทั้งมีการเคลื่อนไหว ทางการเมืองอย่างเข้มแข็งในรัฐชาติพันธุ์เพื่อเรียกร้อง อำนาจปกครองตนเองและการกระจายอำนาจมากขึ้น หรือไม่
- ทิศนคติของผู้แทนระดับพื้นที่และชุมชนในพื้นที่ต่อ กระบวนการสันติภาพที่เป็นอยู่
- ความตึงเครียดในปัจจุบันหรืออาจที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชน รวมทั้งให้พิจารณาถึงความสนับสนุนหรือการต่อต้านของ ชุมชนที่มีต่อการพัฒนาเขื่อน หรือการรณรงค์ของกลุ่มใน พื้นที่เพื่อต่อต้านเขื่อน
- การอบรมและทักษะของกองทัพเมียนมาเพื่อรับมือกับ ภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่โครงการไฟฟ้า พลังน้ำ ที่มีความสอดคล้องด้านสิทธิมนุษยชน และเป็น สิ่งที่ต้องประเมินโดยอ้างอิงกับสิทธิด้านสิทธิมนุษยชน ของกองทัพ<sup>45</sup>

การประเมินเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการความมั่นคงและสิทธิ มนุษยชนโดยสมัครใจ (หลักการความสมัครใจ) ของอุตสาหกรรม ขุดเจาะสินแร่ หลักการความสมัครใจมีลักษณะเป็นการให้ข้อมูล เพราะเน้นให้เห็นว่า ความเสี่ยงด้านความปลอดภัย โอกาสที่จะ เกิดความรุนแรง และสิทธิด้านสิทธิมนุษยชน ต่างเป็นปัจจัยสำคัญ สำหรับการวิเคราะห์การประเมินความเสี่ยงของโครงการ กรณีที่ หน่วยงานความมั่นคงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง เมียนมาเองเป็นหนึ่งใน สามประเทศที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นพื้นที่ “การดำเนินงาน ของกลุ่มนักร้องในประเทศ” เพื่อเตรียมความพร้อมในการส่งเสริม การยอมรับและใช้ประโยชน์ของหลักการความสมัครใจ<sup>46</sup>

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของไอเอสพี สรุประเบียบสำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ตรวจสอบวิเคราะห์สำหรับเขื่อนสาละวิน<sup>47</sup> อย่างไรก็ตาม รายงานนี้ ไม่อาจใช้เป็นข้ออ้างเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบวิเคราะห์ได้ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจต้องทำการประเมินความขัดแย้งและ ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในระดับพื้นที่ด้วยตนเอง การประเมิน ความขัดแย้งและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในระดับพื้นที่ อาจถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดำเนินงานของ บริษัท อย่างเช่น เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบด้าน สิ่งแวดล้อมหรือสังคม แต่ทั้งนี้ควรครอบคลุมถึงอนุสัญญาและ กฎบัตรด้านสิทธิมนุษยชนที่มีการอ้างอิงแล้ว<sup>48</sup> ยกตัวอย่างเช่น ที่ผ่านมามีการทำประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับ เขื่อนสาละวินหลายโครงการ แต่อาจยังไม่สอดคล้องตามหลักการ ด้านสิทธิ และไม่สอดคล้องตามหลักการชี้นำแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยการกอบการ “คุ้มครอง เคารพ เยียวยา”

## หน่วยงานธุรกิจต้องแก้ไขหรือหลีกเลี่ยง การละเมิดสิทธิมนุษยชน

เมื่อหน่วยงานธุรกิจตรวจพบผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ต้องมี การดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์เพื่อรับมือกับผลกระทบเหล่านี้ โดยถือเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบวิเคราะห์ กรณี ที่พบว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นจริงหรืออาจเกิดขึ้น บริษัทอาจใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมดังต่อไปนี้

- เจรจาโครงการใหม่ โดยกำหนดให้โครงสร้างการบริหาร โครงการ ครอบคลุมประเด็นที่ดินแลทรัพยากรธรรมชาติ ของกลุ่มชาติพันธุ์ด้วย
- แยกตัวจากโครงการมาช่วงหนึ่ง ระหว่างที่ดำเนินงาน เพื่อลดความเสี่ยง ยกตัวอย่างเช่น จนกว่าจะสามารถ กำหนดให้ความตกลงเกี่ยวกับโครงการเขื่อน เป็นส่วนหนึ่ง ของความตกลงสันติภาพระหว่างกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ
- เชลลการมีส่วนร่วมกับโครงการอย่างถาวร หากเห็นว่า ธุรกิจนั้นไม่สามารถลดความเสี่ยง หรือเป็นไปได้ที่จะ ทำเช่นนั้น
- เชลลการมีส่วนร่วมโดยทันที หากเห็นว่าโครงการจะทำให้ ความขัดแย้งเลวร้ายลง หรือนำไปสู่การปฏิบัติมิชอบด้าน สิทธิมนุษยชน

จากข้อมูลหลักฐานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในท้องถิ่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินไม่ได้ทำการปรึกษาหารือพวกเขาอย่างเพียงพอ ตามข้อกำหนดในหลักการชี้นำแห่ง สหประชาชาติ หลักการชี้นำข้อ 18 กำหนดว่า “ให้มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบ...โดยมีความ เหมาะสมตามขนาดของหน่วยงานธุรกิจและคุณลักษณะและ บริบทของการดำเนินงานนั้น”

<sup>46</sup> ACAS (Asia Conflict and Security) Consulting Ltd., หลักการความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนโดยสมัครใจ (VPSHR) Mapping: Myanmar, Final Report, 28 มีนาคม 2561 <<http://www.myanmar-responsiblebusiness.org/pdf/2018-05-20-VPI-Myanmar-Final-Report.pdf>>.

<sup>47</sup> รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ฉบับสมบูรณ์มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการจัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งสำหรับ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ และให้มีการประเมินความขัดแย้งอย่างละเอียด โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำช่วงก่อนและระหว่าง การสำรวจในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงด้านความขัดแย้ง โปรดดู IFC, 2561, น. 5–6

<sup>48</sup> OHCHR, 2554, น. 20

<sup>45</sup> M Van Dorp, 2557, น. 30



โครงการเขื่อนยังต้องปฏิบัติตาม**ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง** ซึ่งระบุว่า ไม่อนุญาตให้มีการผลักดันหรือโยกย้ายแบบบังคับ หากปราศจากความยินยอมอย่างเสรีเป็นการล่วงหน้า และเกิดจากการได้รับข้อมูลของประชากรพื้นเมือง ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนและกลุ่มประชาสังคมในท้องถิ่น คำว่าบัตรและประท้วงไม่เข้าร่วมการปรึกษาหารือ ที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับเขื่อนเมืองโตตัน (ท่าซาง) ด้วยเหตุดังกล่าว การมีส่วนร่วมของชุมชนในการประชุมเหล่านี้จึงเกิดขึ้นอย่างจำกัดและภายใต้ข้อกำหนดซึ่งไม่อาจถือว่าเป็น “การปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบ” และไม่เป็นเหตุทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ สามารถหลีกเลี่ยงจากการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้หลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติได้

การปฏิบัติตามหลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติข้อ 18 มีความสำคัญอย่างยิ่ง กรณีที่ชุมชนแสดงความเห็นคัดค้านโครงการอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากมีการประท้วงและยื่นจดหมายร้องเรียนเพื่อต่อต้านเขื่อนสาละวินอย่างสม่ำเสมอ องค์การภาคประชาสังคมระบุว่า ความอึดอัดใจในบรรดาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนเลวร้ายยิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติของบริษัทและรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น มีการลงนามสัญญาไฟฟ้าพลังน้ำโดยมิได้รับฟังความเห็นจากประชาชน และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ คนในพื้นที่บางส่วนยังไม่ทราบด้วยซ้ำว่ามีแผนการสร้างเขื่อน จนกระทั่งเริ่มมีการสำรวจหรือก่อสร้างแล้ว<sup>49</sup>

หลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติข้อ 23 กำหนดอย่างชัดเจนว่า กรณีที่มีความเสี่ยงว่าจะเกิดการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเพิ่มขึ้นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง หน่วยงานธุรกิจต้องปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน เสมือนการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยไม่มีทางเลือกอื่น หลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติมีความหวังว่า หน่วยงานธุรกิจ “จะปฏิบัติตามความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดและสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเสมือนเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายในทุกพื้นที่ที่เข้าไปดำเนินการ” และประกันว่าปัญหาดังกล่าว “จะไม่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง”

การขยายตัวของความขัดแย้งในหลายพื้นที่ของเขื่อนสาละวิน อันเป็นผลมาจากการดำเนินงานช่วงเตรียมโครงการ แสดงให้เห็นว่าโครงการเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงเพียงใด การเกิดขึ้นของความรุนแรงตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาโครงการ ชี้ให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินอาจไม่ได้ใส่ใจมากเพียงพอตามข้อกำหนดของหลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติปฏิบัติต่อความเสี่ยงนั้น

## พันธกรณีของเมียนมา

เมียนมาให้สัตยาบันรับรองกฎบัตรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ รวมทั้ง

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

สนธิสัญญาด้านสิทธิอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ต่างประกอบขึ้นเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในขั้นพื้นฐาน และย่อมมีผลบังคับใช้ต่อเมียนมาเช่นกัน

พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของเมียนมายังปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อคำนึงถึงกฎบัตรอื่น ๆ รวมทั้ง**หลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติ** และบรรดาธิบายของหน่วยงานตามสนธิสัญญาและตามแนวคิดศาสตร์ของศาล<sup>50</sup> ทั้งนี้รวมถึงหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน เมื่อเข้าทำความตกลงกับรัฐอื่น ๆ หน่วยงานระหว่างประเทศหรือบริษัท<sup>51</sup>

กฎหมายเมียนมายังยอมรับหลักการสิทธิมนุษยชนและสิทธิเชิงขั้นตอนปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ รวมถึงกรอบกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การเวนคืนที่ดินและการจัดสรรที่อยู่ใหม่ และการลงทุน



แม่น้ำเมย แม่น้ำสาขาสำคัญของแม่น้ำสาละวินซึ่งไหลจากประเทศไทย ภาพโดย: International Rivers

ระบบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ถูกกำหนดไว้ใน**ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม 2558**<sup>52</sup> ตามพระราชบัญญัติอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ตามขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โครงการต่าง ๆ ต้องจัดทำอีไอเอ กรณีที่มีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรง ซึ่งมีการนิยามอย่างกว้าง ๆ ว่ารวมถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม สังคม-เศรษฐกิจ สุขภาพ วัฒนธรรม สุขภาพและความปลอดภัยของชุมชน<sup>53</sup> โครงการที่มีข้อกำหนดให้จัดทำอีไอเอ ยังจะต้องจัดทำแผนบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อหลีกเลี่ยงแก้ไข และลดผลกระทบ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จในการอนุมัติ อนุมัติอย่างมีเงื่อนไข หรือไม่อนุมัติอีไอเอและแผนบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม กรณีที่กระทรวงให้ความเห็นชอบ จะมีการออกใบประกาศอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้

ซึ่งเป็นเอกสารที่ต้องใช้ในการยื่นขออนุญาตจัดทำโครงการในขั้นสุดท้าย แม้ว่าขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อกักงวลด้านสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังเป็นแนวทางสำคัญของกฎหมายระดับชาติ เพื่อประเมินและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิมนุษยชน

ข้อกำหนดที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายในขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ครอบคลุมการเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของสาธารณะตลอดทั้งกระบวนการอีไอเอ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการจัดทำแนวปฏิบัติเพื่อสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแนวปฏิบัตินี้ รวมทั้งแนวปฏิบัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสาธารณะในกระบวนการอีไอเอ และแนวปฏิบัติว่าด้วยอีไอเอของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งทำให้การมีส่วนร่วมของสาธารณะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ<sup>54</sup>

<sup>49</sup> Burma Environmental Working Group, 2560, น. 44

<sup>50</sup> S Bain, *เขตเศรษฐกิจพิเศษในเมียนมา และหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน*, International Commission of Jurists (ICJ), 2560, น. 5–6

<sup>51</sup> International Commission of Jurists (ICJ), *แนวปฏิบัติมาตรฐานที่ว่าการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม*, 26 มกราคม 2540, ข้อ 15(j)

<sup>52</sup> ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเมียนมา, สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (ประกาศกระทรวง MOECAP ที่ 616 วันที่ 29 ธันวาคม 2558)

<sup>53</sup> อ้างแล้ว, ข้อ 2(g)

<sup>54</sup> S Bain, 2560, น. 36





ชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์กระเหรี่ยงและเครือช่ายต่าง ๆ จากไทยและเมียนมาร์ ร่วมกันภาวนาเพื่อให้แม่น้ำไหลอิสระในวันหยุดเชื่อมโลก  
ภาพโดย: International Rivers

แนวปฏิบัติด้านอีไอเอยังกำหนดให้โครงการที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่สมัครใจ หรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนพื้นเมือง ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่สมัครใจ และประชาชนพื้นเมือง รวมทั้งนโยบายคุ้มครองของกลุ่มชนวนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย<sup>55</sup>

กรอบกฎหมายของเมียนมาเกี่ยวกับที่ดินมีความซับซ้อน และกระจายอยู่ในกฎหมายและระเบียบหลายฉบับ ในวันที่ 19 สิงหาคม 2562 รัฐสภาแห่งชาติ ได้บัญญัติพระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดิน การจัดสรรที่อยู่ใหม่และการเยียวยา<sup>56</sup> เพื่อใช้ทดแทนพระราชบัญญัติ

เวนคืนที่ดินตั้งแต่สมัยอาณานิคม (2437) นับเป็นกฎหมายหลักที่นำมาใช้กับการบังคับเวนคืนที่ดินของรัฐเพื่อโครงการพัฒนา กฎหมายนี้ประกอบด้วยข้อบทเพื่อป้องกันในเชิงปฏิบัติอย่างชัดเจนในส่วนของโยกย้ายและการเยียวยา นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินแห่งชาติ ซึ่งมีการรับรองในปี 2559 เน้นย้ำความจำเป็นของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ของกระบวนการใช้ประโยชน์และธรรมาภิบาลเกี่ยวกับที่ดิน โดยกำหนดให้รัฐบาลเมียนมาต้องปฏิรูปกฎหมายที่ดิน ให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และให้มีการปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคม<sup>57</sup>

<sup>55</sup> ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเมียนมา, 2558, ข้อ 7

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดิน การจัดสรรที่อยู่ใหม่และการเยียวยา, สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา, (Pyidaungsu Hluttaw Law No. 24/2019)

<sup>57</sup> นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินแห่งชาติ, สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา, มกราคม 2559, ข้อ 8

ข้อกำหนดการลงทุนในเมียนมา 2560 ที่จัดทำโดยกระทรวงการวางแผนและการเงินภายใต้พระราชบัญญัติการลงทุนของเมียนมา พ.ศ. 2559 กำหนดให้คณะกรรมการการลงทุนแห่งเมียนมาประเมินข้อเสนอโครงการ โดยพิจารณาว่าผู้ลงทุนแสดงพันธกิจที่จะลงทุนอย่างไร้ข้อสงสัยและยั่งยืน และมีการปฏิบัติตามนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่<sup>58</sup> ข้อกำหนดการลงทุนในเมียนมายังเกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุมัติโครงการลงทุนของคณะกรรมการการลงทุนแห่งเมียนมา เมื่อนักลงทุนแสดงให้เห็นว่าจะยินยอมปฏิบัติตามอย่างเต็มที่ตามแนวปฏิบัติด้านอีไอเอ<sup>59</sup>

## พันธกรณีของรัฐที่นักลงทุนจดทะเบียน

บริษัทจากจีนและไทยเป็นนักลงทุนหลักในการสร้างเขื่อนสาละวิน ไทยและจีนต่างเป็นภาคีในสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนสากลหลายฉบับ ทั้งจีนและไทยต่างให้สัตยาบันรับรอง

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ไทยให้สัตยาบันรับรอง ส่วนจีนได้ลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่การบังคับใช้มาตรฐานระหว่างประเทศต่อหน่วยงานธุรกิจทั้งของจีนและไทยแตกต่างกันในแต่ละประเทศ

## ประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องในโครงการเขื่อนเมืองไต (ท่าซาง) และเขื่อนฮัตจี เนื่องจากเป็นบริษัทแม่ของบริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทลูก และดำเนินการในเมียนมา จึงอาจถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ซึ่งสามารถรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับบริษัทไทยที่ดำเนินงานในเขตอำนาจศาลต่างประเทศได้

การสอบสวนผลกระทบของหน่วยงานธุรกิจไทยที่ดำเนินการในต่างประเทศ น่าจะมีเพิ่มขึ้นหลังมีการรับรองแนวปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของไทยเมื่อปี 2562<sup>60</sup> ซึ่งครอบคลุมพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขต กรณีที่เป็นการลงทุนในต่างประเทศของคนไทย รัฐบาลไทยประกาศอย่างชัดเจนว่า บริษัทจากไทยที่ดำเนินการในต่างประเทศควรปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมทั้งมาตรฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับในปี 2559 และ 2560 ซึ่งยอมรับพันธกรณีนอกอาณาเขตของรัฐที่เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินงานและการลงทุนของบริษัทจากไทยในต่างประเทศ และความจำเป็นที่จะต้องประกันให้มีการปฏิบัติตามหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติ นอกจากนั้น ในปี 2561 รัฐบาลไทยสั่งการให้รัฐวิสาหกิจ 55 แห่งของประเทศ แสดงความเป็นผู้นำในการปรับแนวทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติ<sup>61</sup>

<sup>58</sup> ข้อกำหนดการลงทุนในเมียนมา 2560, ข้อ 64 (d)

<sup>59</sup> อ้างแล้ว, ข้อ 190

<sup>60</sup> แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของไทย 2562-2565 <<http://globalnaps.org/wp-content/uploads/2017/11/nap-thailand-en.pdf>>

<sup>61</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR), คณะทำงานว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน, *ถ้อยแถลงหลังสิ้นสุดการเยือนประเทศไทยของคณะทำงานว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ*, OHCHR, 2561. <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22915&LangID=>>>



## ประเทศจีน

สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินจากจีน มาตรฐานในประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท มักถือว่ามีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ มากกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจจากจีนหลายแห่งรวมทั้งรัฐวิสาหกิจของจีนซึ่งอยู่ใต้การควบคุมโดยตรงของรัฐบาลกลาง (บริษัท China Three Gorges Project Corporation และ บริษัท China Southern Power Grid) จึงต้องอยู่ใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการแห่งรัฐของคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลและบริหารทรัพย์สินของรัฐ (State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council - SASAC) ของจีน ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจภายใต้การควบคุมจากรัฐส่วนกลาง คณะมนตรีได้ประกาศใช้มาตรการและแนวปฏิบัติหลายข้อ ซึ่งอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน ยกตัวอย่างเช่น มาตรการเพื่อกำกับดูแลและการบริหารการลงทุนในต่างแดนของวิสาหกิจส่วนกลาง (Measures for the Supervision and Administration of Overseas Investment by Central Enterprises) (SASAC [2017] #35) ซึ่งกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจของรัฐบาลกลาง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ด้านธุรกิจและการปฏิบัติเชิงวัฒนธรรมของประเทศที่เข้าไปลงทุนและดำเนินงาน

แนวปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติตามความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท (Guidelines to the State-owned Enterprises Directly Under the Central Government on Fulfilling Corporate Social Responsibilities) ที่ประกาศใช้โดยคณะมนตรี สะท้อนให้เห็นพันธกิจตามลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของจีนที่มีต่อความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท แนวปฏิบัตินี้ไม่ได้มีพื้นฐานด้านสิทธิ หากแต่

กระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจที่มีทรัพยากร พยายามอย่างเต็มที่เพื่อปฏิบัติตามความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ในระหว่างจัดทำโครงการ กำหนดรายละเอียดที่ต้องรายงานตามความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท และกำหนดกรอบของระบบและกลไกเพื่อปฏิบัติตามความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทในการดำเนินงานโครงการ และกำหนดให้มีกลไกสื่อสารและเจรจากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

แนวปฏิบัติของคณะมนตรียังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจ ประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามกฎหมายและกรอบกฎหมายของประเทศที่เข้าไปลงทุน ซึ่งรวมถึงพันธกิจด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศที่ตนเข้าไปลงทุน มาตรฐานอื่น ๆ ของจีนเกี่ยวกับการลงทุนในต่างแดน ยังรวมถึงแนวปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในการลงทุน และความร่วมมือในต่างแดน (Guidelines for Environmental Protection in Foreign Investment and Cooperation) (2556) และล่าสุดคือแนวปฏิบัติว่าด้วยการส่งเสริมโครงการเบลต์แอนด์โรดสีเขียว (Guidance on Promoting Green Belt and Road) (2560) ซึ่งต่างเรียกร้องให้บริษัทจีนปฏิบัติตามกฎหมายและกรอบกฎหมายว่าด้วยการลงทุนในรัฐที่บริษัทเข้าไปดำเนินการ

นอกจากนั้น บริษัทจากจีนบางแห่งยังเริ่มสมัครใจนำมาตรฐานระหว่างประเทศมาใช้ เป็นแนวทางกำหนดนโยบายภายใน ยกตัวอย่างเช่น ธนาคารเพื่อการส่งออกของจีนเริ่มนำกระบวนการตรวจสอบความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมภายในมาใช้ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากมาตรฐานการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ<sup>62</sup> บริษัท State Grid Corporation of China ยังได้นำเนื้อหาของ ISO 26000:2010 แนวปฏิบัติด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรมาตรฐานระหว่างประเทศ มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของแนวปฏิบัติด้านการดำเนินงานเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท<sup>63</sup>

นอกจากนี้ ยังมีสัญญาณเชิงบวกว่าจีนพร้อมที่จะพิจารณาพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิทธิในระหว่างการลงทุนในต่างประเทศของจีน โดยรัฐบาลจีนได้ออกเสียงเห็นชอบต่อมติของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการขยายความของกฎบัตรระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ต่อบริษัทข้ามชาติและหน่วยงานธุรกิจอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในการอธิบายก่อนออกเสียง รัฐบาลจีนตั้งข้อสังเกตว่า ให้ความสำคัญสนับสนุนความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศที่จะส่งเสริมความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของหน่วยงานธุรกิจ โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติ<sup>64</sup> จีนยังระบุว่าเห็นชอบกับ “การเจรจาและความร่วมมือเพื่อปรับปรุงและพัฒนาหลักการชี้ว่าแห่งสหประชาชาติ เพื่อประกันให้เกิดผล

อย่างแท้จริง”<sup>65</sup> ในเดือนมีนาคม 2562 จีนได้ยอมรับข้อเสนอแนะหลายประการอย่างเป็นทางการ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในโครงการขุดเจาะสินแร่และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในต่างประเทศ โดยเป็นส่วนหนึ่งของกการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนตามวาระ (Universal Periodic Review) ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ<sup>66</sup>

<sup>64</sup> คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, มติว่าด้วยการขยายความของกฎบัตรระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ต่อบริษัทข้ามชาติและหน่วยงานธุรกิจอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน, A/HRC/26/L.22/Rev.1, 26 มิถุนายน 2557  
<sup>65</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR), ‘คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนจัดตั้งคณะทำงานเพื่อขยายความกฎบัตรระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ต่อบริษัทข้ามชาติและหน่วยงานธุรกิจอื่น ๆ’, 26 มิถุนายน 2557, โปรดดู: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14785&LangID=E#sthash.jm6Jcyp5.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14785&LangID=E#sthash.jm6Jcyp5.dpuf)  
<sup>66</sup> F Koop & R Soutar, ‘จีนรับฟังข้อเรียกร้องด้านสิทธิมนุษยชนจากละตินอเมริกา’, Diálogo Chino, 29 มีนาคม 2562 <<http://dialogochino.net/25431-china-acknowledges-latin-american-human-rights-pleas/>>

พื้นที่เกษตรกรรมริมฝั่งแม่น้ำสาละวินของชุมชนในที่เกาะมาจี เมืองปอง, รัฐมอญ  
ภาพโดย: Mi Ah Chai



<sup>62</sup> บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, บทบาทของไอเอฟซีในการเปลี่ยนแปลงของภาคการเงินของจีน, บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, 2555 <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/225981468263351007/pdf/835100WPOv10IF00Box382079B00PUBLIC0.pdf>>

<sup>63</sup> State Grid Corporation of China, รายงานความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท 2560, State Grid Corporation of China, 2561 <<http://www.sgcc.com.cn/html/files/2018-08/29/20180829165036376453337.pdf>>





## การเยียวยาการละเมิด

หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติกำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต้องสามารถเข้าถึงการเยียวยา ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่ต้องประกันให้มีการเข้าถึงการเยียวยา โดยต้องกำหนดให้มีมาตรการของฝ่ายบริหาร มาตรการด้านกฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสม  
อย่างไรก็ดี หน่วยงานธุรกิจยังมีความรับผิดชอบต้องเยียวยาการละเมิดกรณีที่เกิดหรือสนับสนุนให้เกิดผลกระทบร้ายแรง ธุรกิจจะต้อง “จัดให้มีหรือร่วมมือในการเยียวยาผ่านกระบวนการที่ชอบธรรม”  
(หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติข้อ 22)



## ในรัฐที่บรรษัทเข้าไปดำเนินกิจการ - เมียนมา

เมียนมาได้ดำเนินการตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกำหนดระเบียบที่เข้มงวดขึ้นต่อการลงทุนจากต่างชาติ ทั้งนี้รวมถึงขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเมียนมา 2558 การทำอื้อเอเอของเขื่อนสาละวินหลายโครงการมักจัดทำขึ้นก่อนปี 2558 จึงไม่ได้มีการเตรียมพร้อมให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในระบบอื้อเอเอใหม่นี้ ในระบบใหม่กำหนดให้โครงการรายงานผลกระทบด้านลบทางสังคม และกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอนุสัญญาสนธิสัญญา และความตกลงระหว่างประเทศ ตามมาตรา 8 ของขั้นตอนปฏิบัติด้านอื้อเอเอที่ปรับปรุงใหม่นี้ โครงการที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้อาจยังต้องปฏิบัติตามอื้อเอเอ เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการลงทุนแห่งเมียนมา การตรวจสอบผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของเขื่อนสาละวินตามข้อกำหนดที่เข้มงวดขึ้นนี้ ย่อมทำให้เกิดตัวแปรที่แตกต่างไปในการพิจารณาความเป็นไปได้ และให้ความเห็นชอบต่อโครงการ

ข้อกำหนดการลงทุนยังกำหนดให้คณะกรรมการการลงทุนแห่งเมียนมาพิจารณาว่า นักลงทุนแสดงพันธกิจต่อการลงทุนอย่างไร รับผิดชอบหรือไม่ ในการพิจารณาพฤติกรรมและชื่อเสียงที่ดีของนักลงทุน โดยคณะกรรมการอาจศึกษาว่า นักลงทุนดังกล่าวหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จากการลงทุนนั้น ละเมิดกฎหมายในเมียนมาหรือประเทศอื่น ๆ หรือไม่ ข้อกำหนดนี้ยังกล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แรงงาน ภาษี สิบบน และการทุจริต และสิทธิมนุษยชน พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงทุนและข้อกำหนดการลงทุนยังให้อำนาจคณะกรรมการในการจัดทำและบริหารกลไกรับข้อร้องเรียน เพื่อดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทด้วย<sup>67</sup>

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเมียนมาเป็นกลไกระดับประเทศอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจนำไปสู่การเยียวยาในรัฐที่บรรษัทเข้าไปดำเนินกิจการ ข้อร้องเรียนส่วนใหญ่ต่อคณะกรรมการเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทด้านทรัพย์สิน รวมทั้งการเวนคืนที่ดิน<sup>68</sup>

## ในรัฐที่นักลงทุนจดทะเบียน

การสอบสวนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับการลงทุนในต่างขาติ ปรากฏเพิ่มขึ้นในหลายเขตอำนาจศาล รวมทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยกตัวอย่างเช่นในประเทศไทย กสม.ได้สอบสวนการละเมิดที่เป็นผลมาจากโครงการธุรกิจของคนไทย รวมทั้งกรณีเขื่อนไซยะบุรีและโรงไฟฟ้าหงสาที่ลาว และกรณีบริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด (มหาชน) (KSL) ซึ่งทำกิจการปลูกพืชผลในกัมพูชา เมื่อเร็ว ๆ นี้ มีฟ้องคดีในศาลแพ่งของไทยต่อบริษัทน้ำตาลของไทย ซึ่งถูกกล่าวหาว่าครอบครองที่ดินซื้อที่ดินและละเมิดสิทธิมนุษยชนในกัมพูชา ซึ่งเน้นให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะฟ้องคดีเมื่อมีการละเมิดนอกอาณาเขตต่อกฎหมายและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน<sup>69</sup>

## ผ่านหลักความสมัครใจ

บริษัทสามารถสมัครใจลงนามในข้อเสนอด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนได้ แต่ก็มักจะมีผลในเชิงคัดกรองและตรวจสอบการปฏิบัติตามของบริษัทค่อนข้างน้อย และไม่มีกลไกบังคับใช้ตามมาตรฐานเป็นการเฉพาะ

UN Global Compact เป็นแนวปฏิบัติโดยสมัครใจใหญ่สุดของโลกด้านความยั่งยืนของบริษัท โดยมีผู้เข้าร่วมกว่า 13,500 ราย จากกว่า 170 ประเทศ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินทั้งบริษัท China Southern Power Grid และบริษัท Shwe Taung Group ต่างเป็นผู้ลงนามในสัญญาี้ มีความคาดหวังว่าหน่วยงานที่ลงนามจะปฏิบัติตามหลักการ 10 ข้อและแนวปฏิบัติในการดำเนินงาน หลักการของ UN Global Compact ที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนสาละวินได้แก่ หลักการ 1 - “หน่วยงานธุรกิจพึงสนับสนุนและเคารพการคุ้มครอง “สิทธิมนุษยชนที่มีการประกาศ” ในระดับสากล และหลักการ 2 - “หน่วยงานธุรกิจพึงประกันว่า จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน”

แม้ข้อปฏิบัติโดยสมัครใจอย่าง UN Global Compact จะไม่มีกลไกบังคับใช้ แต่บริษัทที่ไม่ปฏิบัติตามก็อาจมีความเสี่ยงและได้รับผลกระทบด้านกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น สัญญาที่จัดทำระหว่างบริษัทกับหน่วยงานเอกชนอาจมีเนื้อหาครอบคลุมรายละเอียดว่าบริษัทเป็นผู้ลงนามใน UN Global Compact และสัญญาว่าจะปฏิบัติตามหลักการในฐานะผู้ลงนาม แต่โดยทั่วไปแล้ว การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของข้อปฏิบัติแบบสมัครใจ อาจถือได้ว่าเป็นการยกระดับการปฏิบัติที่คาดหวังของบริษัทผู้ลงนาม การเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของข้อปฏิบัติ เท่ากับว่าบริษัทยอมรับที่จะนำหลักการนี้มาใช้<sup>70</sup>

ในคดี *Choc v Hudbay* Hudbay Minerals Inc. ซึ่งเป็นบริษัทจากแคนาดาถูกฟ้องเนื่องจากเพิกเฉยไม่ป้องกันการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน ที่เกิดขึ้นจากการรักษาความปลอดภัยของโครงการในกัวเตมาลา คดีนี้ถือเป็นคำประกาศต่อสาธารณะของบริษัท Hudbay ที่จะยึดมั่นกับหลักการชั้นนำแห่งสหประชาชาติ และหลักการความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนโดยสมัครใจ ศาลมีข้อสังเกตว่า “[Hudbay] ประกาศต่อสาธารณะว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับชุมชนในท้องถิ่น และมีพันธกิจที่จะเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งย่อมทำให้เกิดความคาดหวังในส่วนของผู้เป็นโจทก์”<sup>71</sup>

ด้วยเหตุดังกล่าว การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินในข้อปฏิบัติเพื่อความยั่งยืนและสิทธิมนุษยชน จึงอาจมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับโครงการเขื่อน และอาจนำมาใช้เมื่อต้องมีการฟ้องคดีได้ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ข้อปฏิบัติโดยสมัครใจทำหน้าที่เหมือนแว่นที่ช่วยตรวจสอบพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจ และเป็นกระจกสะท้อนการปฏิบัติของพวกเขา

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงทุนแห่งเมียนมา, มาตรา 25(n) และมาตรา 82(k) 2559, ข้อกำหนดการลงทุนในเมียนมา 2560

<sup>68</sup> องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ, ข้อมูลพื้นฐาน: การดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อในเมียนมาและแนวปฏิบัติสำหรับบรรษัทข้ามชาติของ OECD, OECD, 2557, น. 7 <<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/2014-Myanmar-Responsible-Investment-Conference-Background-Note.pdf>>

<sup>69</sup> R Chandran, ‘เกษตรกรชาวกัมพูชาสู้คดีครั้งสำคัญในการฟ้องบริษัทน้ำตาลจากไทย’ Reuters, 12 มิถุนายน 2562 <[<sup>70</sup> M Camilleri, 2558, น.17](http://www.reuters.com/article/us-cambodia-landrights-court/cambodian-farmers-battle-in-landmark-lawsuit-against-thai-sugar-firm-idUSKCN1TD00P></a></p></div><div data-bbox=)

<sup>71</sup> *Choc v Hudbay Minerals Inc*, 2556, ONSC 1414, [69]



ชาวบ้านกำลังเตรียมตัวกลับบ้าน  
หลังจากออกไปจับปลาที่เกาะบูลู, รัฐมอญ  
ภาพโดย Mi Ah Chai

# หลักการที่มีผลบังคับใช้กับ การสนับสนุนทุนโครงการ

กรอบธุรกิจและสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ เน้นบทบาทของหน่วยงานธุรกิจ  
ซึ่งให้ทุนสนับสนุนโครงการ กรอบเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อช่วยให้นักลงทุน  
สามารถจำแนกและหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในบริษัทหรือโครงการของบริษัท  
ที่พวกเขาลงทุน





หมู่บ้านชนบทริมฝั่งแม่น้ำสาละวิน  
ภาพโดย: Sophia Harris

กรอบพื้นฐานที่สำคัญได้แก่ **หลักการลงทุนที่รับผิดชอบต่อสังคม** หลักการเหล่านี้มีพื้นฐานจากความตระหนักว่า ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล ส่งผลกระทบต่อ ภาพลักษณ์ของการลงทุนในระยะยาว และเป็นสิ่งที่นักลงทุนต้อง คำนึงถึงเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของตนได้ การลงทุน อย่างรับผิดชอบต่อสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อนักลงทุนเป็น “เจ้าของที่มีบทบาท เข้มแข็ง” โดยเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับบริษัทที่พวกเขาลงทุน ในประเด็น ด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล ยกตัวอย่างเช่น นักลงทุน ในโครงการสาละวินซึ่งมีแนวทาง “การลงทุนอย่างรับผิดชอบต่อสังคม” ต้องมีส่วนร่วมร่วมกับบริษัทที่จัดทำโครงการสาละวินในประเด็นด้าน สิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล รวมทั้งความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง กับเขื่อน

กรอบอื่น ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับภาคการเงิน ได้มีการนำ มาใช้งานอย่างแพร่หลายเช่นกัน รวมทั้งมาตรฐานการดำเนินงาน ของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้กับโครงการ ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากบริษัท ธนาคารเอกชนและพาณิชย์ ขนาดใหญ่ที่สุดหลายแห่งของโลก ยึดมั่นตามหลักการอีเคเวเตอร์ ซึ่งมีเนื้อหาอ้างอิงมาจากมาตรฐานการดำเนินงานของบริษัท เงินทุนระหว่างประเทศ

หลักการลงทุนที่รับผิดชอบต่อสังคมแห่งชาติ และ **แนวปฏิบัติ ของธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งและพื้นที่ เสี่ยงสูงของ UN Global Compact** แสดงให้เห็นว่านักลงทุน ในโครงการสาละวินควรสนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลจาก บริษัทผู้พัฒนาโครงการ โดยควรแสวงหาข้อมูลว่ากลุ่มธุรกิจหลัก ของบริษัทเหล่านี้ มีส่วนเชื่อมโยงกับพลวัตด้านความขัดแย้งอย่างไร และทางบริษัทประกันไม่ให้เกิดอันตรายขึ้นอย่างไร คำถามสำคัญ ที่นักลงทุนต้องถาม เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการ 2 ของหลักการลงทุนที่รับผิดชอบต่อสังคมแห่งชาติ<sup>72</sup> ได้แก่

- บริษัทที่สร้างเขื่อนสาละวินได้ดำเนินการตามหลักการชั้นนำ แห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบวิเคราะห์ หรือไม่ หากใช่ มีการดำเนินงานเป็นผลอย่างไรบ้าง?
- บริษัทมีนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานในพื้นที่ที่ได้รับ ผลกระทบจากความขัดแย้ง และมีแนวทางในการลด ความเสี่ยงและผลกระทบด้านลบหรือไม่และอย่างไร?
- ได้มีการทำ “การประเมินความเสี่ยงและผลกระทบด้าน ความขัดแย้ง” เป็นการเฉพาะ ก่อนการลงทุน และก่อน เริ่มการดำเนินงาน (นอกเหนือจากกระบวนการประเมิน ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และสังคม) หรือไม่?
- ทางบริษัทติดตามข้อมูลสภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน อย่างสม่ำเสมอและอย่างต่อเนื่อง เพื่อประกันว่าจะได้ รับทราบข้อมูลอย่างเป็นปัจจุบันและน่าเชื่อถือ เกี่ยวกับ ความเสี่ยงด้านการเมืองและความมั่นคงหรือไม่? ทางบริษัท ร่วมมือกับองค์กรในท้องถิ่นหน่วยงานใดบ้าง และหน่วยงาน เหล่านั้นมีความชำนาญและทักษะในระดับพื้นที่อย่างไร?

นอกจากการแสวงหาข้อมูลในประเด็นหลักจากบริษัทโดยตรง นักลงทุนยังอาจศึกษาแนวปฏิบัติของ OECD สำหรับนักลงทุน เชิงสถาบัน ซึ่งอธิบายถึงสิทธิขององค์กรภาคประชาสังคมในการ มีส่วนร่วมกับผู้ถือหุ้นของบริษัทตามแนวปฏิบัติสำหรับบริษัท

ข้ามชาติของ OECD แนวปฏิบัติของ OECD ยังระบุว่า นักลงทุน อาจมีส่วนร่วมในกรณีที่เกิดการละเมิดแนวปฏิบัติสำหรับบริษัท ข้ามชาติของ OECD หลังมีการร้องเรียนกับ National Contact Point และนักลงทุนสามารถนำถ้อยแถลงและข้อเสนอแนะของ National Contact Point มาใช้ในการดำเนินงานร่วมกับบริษัท<sup>73</sup> แม้จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับภาคไฟฟ้าพลังน้ำ แต่ OECD ได้ตีพิมพ์เผยแพร่แนวปฏิบัติว่าด้วยการตรวจสอบวิเคราะห์เพื่อ การรับซื้อสินทรัพย์ที่รับผิดชอบต่อสังคม กรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่ได้ รับผลกระทบจากความขัดแย้งและมีความเสี่ยงสูง<sup>74</sup>

## ความเสี่ยงด้านการลงทุน

การวิเคราะห์ด้านการลงทุนของเขื่อนสาละวินที่ครอบคลุมประเด็น ด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล มีแนวโน้มที่จะสามารถ จำแนกความเสี่ยงที่สำคัญด้านกฎหมาย การเงิน และชื่อเสียง ซึ่งเป็นสิ่งที่นักลงทุนต้องคำนึงถึง เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ ของตนได้ โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดของความเสี่ยงเหล่านี้ด้านล่าง

### ความเสี่ยงด้านกฎหมาย

การลงทุนอย่างรับผิดชอบต่อสังคมจะเกิดขึ้นได้เมื่อนักลงทุนแสวงหาการ รายงานข้อมูลของบริษัท ว่ามีการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ อย่างไร หากบริษัทไม่ปฏิบัติตามหลักการชั้นนำแห่งสหประชาชาติ เกี่ยวกับการตรวจสอบวิเคราะห์ อาจถือได้ว่าบริษัทไม่ได้ปฏิบัติตาม มาตรฐานระหว่างประเทศ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมอาจทำให้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน เสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบ ต่อความเสียหายด้านสังคมที่เกิดขึ้นจากเขื่อน ความเสี่ยงด้าน กฎหมายจะยิ่งเพิ่มขึ้น กรณีที่การดำเนินธุรกิจนั้นเกิดขึ้นในพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของ ความขัดแย้งช่วงที่มีการเตรียมพื้นที่เพื่อสร้างเขื่อนฮัตจี เขื่อน กุนโหลง และเขื่อนเมืองโตน

<sup>72</sup> UN Global Compact – PRI, 2553 <<http://www.unpri.org/pri/what-are-the-principles-for-responsible-investment>>

<sup>73</sup> องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ, *การปฏิบัติด้านธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมสำหรับนักลงทุนเชิงสถาบัน: ข้อพิจารณาหลักสำหรับการตรวจสอบ วิเคราะห์ตามแนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติของ OECD, 2560* <<https://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf>>

<sup>74</sup> OECD, 2559



นักลงทุนและนักพัฒนาโครงการที่ถือได้ว่ามีส่วนสนับสนุนให้เกิด การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง ย่อมอาจต้อง รับผิดชอบกับการเยียวยาด้วย โดยอาจมีการร้องเรียนอย่างเป็นทางการหรือการฟ้องคดีต่อพวกเขาในประเทศเมียนมา หรือใน ต่างประเทศ

### ความเสี่ยงด้านการเงิน

โครงการเขื่อนสาละวินหลายโครงการถูกชะลอออกไปเป็นเวลาเกือบ ทศวรรษ โดยการเตรียมงานก่อนก่อสร้างต้องถูกชะลอออกไป เพราะความขัดแย้ง โครงการเหล่านี้ยังอาจจะต้องเผชิญกับ อุปสรรคและความล่าช้าเพิ่มเติม เนื่องมาจากการขยายตัวของ ความขัดแย้ง และความไม่ชัดเจนว่ารัฐบาลจะปฏิบัติตามข้อเสนอ แนะนำจากการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ ที่เสนอให้อนุรักษ์ลำน้ำสาขาหลัก ของสาละวิน ไม่ให้มีการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำอย่างไร ปัจจัยเหล่านี้ ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของโครงการ และความ เหมาะสมที่จะรับทุนสนับสนุน คำถามเกี่ยวกับการทำประชาคม หมู่บ้าน และคำถามที่ว่าได้มีการขอความยินยอมอย่างเสรี เป็นการ ล่วงหน้า และเกิดจากการได้รับข้อมูลหรือไม่ อาจทำให้เกิดต้นทุน การเงินมหาศาล ต้นทุนเหล่านี้ยังอาจเกิดขึ้นจากข้อพิพาท อุปสรรค ที่เกิดขึ้นระหว่างการผลิต และเวลาที่ต้องใช้ในการบริหารจัดการ ปัญหาเหล่านี้ ความเสี่ยงในระยะยาวอื่น ๆ อาจรวมถึงต้นทุนจาก การฟ้องคดี และค่าชดเชยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอันเนื่องมาจาก การไล่อ้อและการจัดสรรที่อยู่ใหม่

### ความเสี่ยงด้านชื่อเสียง

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน อาจต้องเผชิญกับ ความเสี่ยงด้านชื่อเสียง กรณีที่ชุมชนแสดงความเห็นคัดค้านอย่าง ต่อเนื่องและกว้างขวางต่อเขื่อนสาละวินในทุกรัฐชาติพันธุ์ ความเสี่ยง เหล่านี้จะเพิ่มขึ้น หากมีการเดินหน้าโครงการและนำไปสู่การละเมิด สัญญาหยุดยิง อันเป็นผลให้ความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับองค์กร ติตอาวรุกกลุ่มชาติพันธุ์เริ่มขึ้นอีกครั้ง บริบทเช่นนี้ย่อมนำไปสู่การ ตรวจสอบอย่างเข้มข้นว่า หน่วยงานธุรกิจได้ปฏิบัติตามหลักการ ขึ้นนำแห่งสหประชาชาติ หลักการลงทุนที่รับผิดชอบแห่งสหประชาชาติ และหลักการที่นำมาใช้โดยสมัครใจอย่างไรบ้าง

การต่อต้านเขื่อนของชุมชนอย่างเป็นระบบ ขยายวงกว้าง เนื่องจาก ที่ผ่านมามีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินและรัฐบาล เมียนมา ยังไม่มีการปรึกษาหารืออย่างเพียงพอกับกลุ่มที่ได้รับ ผลกระทบ การขาดการปรึกษาหารือที่เหมาะสมกับชุมชน ทำให้เกิดความเชื่อว่าทางโครงการเพิกเฉยต่อผลกระทบด้านสังคม ของเขื่อน บริบทโดยรวมด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมา ยังอาจ ส่งผลให้การทำธุรกิจของต่างชาติใด ๆ ในประเทศ ตกเป็นเป้า การตรวจสอบอย่างใกล้ชิดจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดโครงการที่มีการโต้แย้ง และส่งผลให้นักลงทุน และผู้พัฒนาโครงการถูกสอบสวน และมีการรายงานข่าวโดย สำนักข่าวต่าง ๆ





# ข้อเสนอแนะ: ดำเนินการเพื่อคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน

ผู้พลัดถิ่นในเขตรัฐชาติพันธุ์ต่าง ๆ  
ริมแม่น้ำสาละวินได้รับผลกระทบจากการ  
ละเมิดสิทธิมนุษยชนและกองกำลังทหาร  
ภาพโดย: International Rivers



## ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวินควร

- เชลลการมีส่วนร่วมในโครงการเชื่อมสาละวิน เมื่อคำนึงว่าหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติระบุว่า หน่วยงานธุรกิจที่ดำเนินงานในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งไม่ควรทำให้ “สถานการณ์เลวร้ายลง” ไม่ควรเดินหน้าโครงการ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีการปฏิบัติตามหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติ
- ตรวจสอบกระบวนการปรึกษาหารือกับชุมชนของบริษัท และตรวจสอบว่าการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นกับกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบจากเชื่อมสาละวิน เพื่อจำแนกว่าได้มีการปฏิบัติตามหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับการตรวจสอบวิเคราะห์ และมาตรฐานด้วยความยินยอมอย่างเสรี เป็นการล่วงหน้า และเกิดจากการได้รับข้อมูลหรือไม่
- ยอมรับให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเชื่อม สามารถปฏิบัติตามระบบการครอบครองที่ดินตามจารีตประเพณีหรือโครงสร้างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ และดำเนินการเพื่อประกันให้มีการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของพวกเขาตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

## นักลงทุน

นักลงทุนในโครงการเชื่อมสาละวินควร

- มีส่วนร่วมกับบริษัทที่พัฒนาเชื่อมสาละวิน ในแง่ของผลกระทบด้านสังคมและสิทธิมนุษยชนของโครงการ ประกาศให้พวกเขาทราบอย่างชัดเจนว่า ท่านอาจเสี่ยงไปลงทุนในโครงการอื่น กรณีที่นโยบายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานของบริษัทไม่สอดคล้องกับหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติ นักลงทุนควรแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับ ก) นโยบายของบริษัทในการดำเนินงานในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง และ/หรือเมียนมา และนโยบายเหล่านี้มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติหรือไม่ และ ข) นโยบายของบริษัทเพื่อลดความเสี่ยงและลดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
- หลีกเลี่ยงการลงทุนในโครงการที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติ และกรอบสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ

## ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ

ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสามารถ

- ศึกษาแนวทางป้องกันคดีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านธุรกิจในกลุ่มน้ำสาละวิน ซึ่งได้ลงนามเป็นสมาชิกของ UN Global Compact และข้อเสนอด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ กรณีที่มีหลักฐานว่าได้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นมาจริง และกรณีที่บริษัทนั้นโฆษณาว่าตนเองได้ปฏิบัติตามข้อเสนอเหล่านี้

## รัฐบาล

- รัฐบาลเมียนมา ควรพิจารณาที่จะรับรองข้อเสนอแนะของการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นทางการ เพื่ออนุรักษ์ลำน้ำสาขาหลักของสาละวิน ให้ปลอดภัยจากการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ และให้ยกเลิกโครงการสร้างเขื่อนในแม่น้ำสาละวินสายประธาน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการสนับสนุนให้เกิดความขัดแย้งและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากการลงทุน

- รัฐบาลเมียนมา ควรสั่งการให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและกรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงและเสนอรายงานประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของเชื่อมสาละวินใหม่ ให้สอดคล้องกับระบบอีไอเอใหม่ โดยในระหว่างนี้ทางคณะกรรมการการลงทุนแห่งเมียนมา ควรชะลอการอนุมัติโครงการ
- เพื่อแสดงพันธกิจที่มีต่อธุรกิจและสิทธิมนุษยชน รัฐบาลไทย ควรติดตามความคืบหน้า หลังมีการสั่งการให้รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งแนวปฏิบัติและตัวชี้วัดการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม
- รัฐบาลกลางสาธารณรัฐประชาชนจีน ควรปรับปรุงแนวปฏิบัติและมาตรฐานการดำเนินงานเพื่อการตรวจสอบได้ ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของบริษัทจากจีนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนในต่างประเทศ โดยให้มีเนื้อหาสอดคล้องตามมาตรฐานระหว่างประเทศ การปรับปรุงเนื้อหาของแนวปฏิบัติและมาตรฐานอาจรวมถึง ก) การนำกรอบตัวชี้วัดทั่วไปด้านการดำเนินงานทางสังคมและสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นแนวทางในการรายงานข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ และ ข) จัดทำกลไกรับข้อร้องเรียนเพื่อช่วยให้มีการติดตามผลและการปฏิบัติตามกรอบ

ผู้ผลิตถ่านหินในเขตรัฐชาติพันธุ์ต่างๆ ในเมียนมาร์ ริมฝั่งแม่น้ำสาละวิน ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกองกำลังทหาร  
ภาพโดย: International Rivers



# ภาคผนวก

## รายชื่อกฎบัตร กรอบกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่กล่าวถึงในรายงาน

- แนวปฏิบัติของจีนในการสนับสนุนโครงการ Belt and Road: <http://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/12479.htm>
- China's SASAC Guidelines to the State-owned Enterprises Directly Under the Central Government on Fulfilling Corporate Social Responsibilities: [http://en.sasac.gov.cn/2011/12/06/c\\_313.htm](http://en.sasac.gov.cn/2011/12/06/c_313.htm)
- China's SASAC Measures for the Supervision and Administration of Overseas Investments by Central Enterprises: <http://en.hxlawyer.com/news/32.html>
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>
- Convention on the Rights of the Child: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- หลักการอีเควเตอร์: <http://equator-principles.com/about/>
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR): <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR): <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- มาตรฐานการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC): [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics\\_Ext\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_Site/Sustainability-At-IFC/Policies-Standards/Performance-Standards](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Sustainability-At-IFC/Policies-Standards/Performance-Standards)
- ISO 26000:2010 แนวปฏิบัติด้านความรับผิดชอบต่อสังคม
- แนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติของ OECD: <http://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/>
- การปฏิบัติด้านธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อแก่นักลงทุนเชิงสถาบัน: ข้อพิจารณาหลักสำหรับการตรวจสอบวิเคราะห์ตามแนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติของ OECD: <http://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf>
- แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของไทย: <http://globalnaps.org/wp-content/uploads/2017/11/nap-thailand-en.pdf>
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR): <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>
- United Nations Global Compact: <http://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>
- แนวปฏิบัติของธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อพื้นที่ที่มีความขัดแย้งและพื้นที่เสี่ยงสูงของ United Nations Global Compact: <http://www.unglobalcompact.org/library/281>
- หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UNGPs)
- หลักการลงทุนที่รับผิดชอบต่อสหประชาชาติ (UNPRI): [http://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf)
- United Nations Principles for Responsible Investment (UNPRI): <http://www.unpri.org/pri/what-are-the-principles-for-responsible-investment>
- คณะทำงานสหประชาชาติ ต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน, ภาคธุรกิจ สิทธิมนุษยชน และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งกับแนวทางการระดับในการรับมือกับสถานการณ์: <http://undocs.org/en/A/75/212>
- ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP): <http://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>
- หลักการความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนโดยสมัครใจ: <http://www.voluntaryprinciples.org/the-principles/>



