



**รายงานผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของบริษัท น้ำตาลขอนแก่น  
จำกัด (มหาชน) ในการปลูกไร่อ้อยที่จังหวัดเกาะก่ง ราชอาณาจักรกัมพูชา 25/07/2012**

รายงานผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของบริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด (มหาชน) ในการปลูกไร่อ้อยที่จังหวัดเกาะก่ง ราชอาณาจักรกัมพูชา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้รับเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหนังสือลงวันที่ 6 มกราคม 2553 เป็นคำร้องที่ 58/2553 เกี่ยวกับการทำไร่อ้อยในจังหวัดเกาะก่ง ผ่านศูนย์การศึกษากฎหมายชุมชน (“CLEC”) ซึ่งเป็นตัวแทนของชาวบ้าน โดยที่ดินดังกล่าวได้เคยครอบครองที่ดินมานานหลายรุ่นคน ก่อนจะถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ของตนเอง ร้องเรียนได้กล่าวหาว่า บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทานที่ดินโดยผ่านบริษัทลูกที่กัมพูชาที่จังหวัดเกาะก่ง ราชอาณาจักรกัมพูชา โดยการดำเนินกิจการนั้นเป็นไปในลักษณะละเมิดกฎหมายกัมพูชาว่าด้วยการให้สัมปทานที่ดินเพื่อโครงการทางเศรษฐกิจและมาตรฐานและกฎหมายสิทธิมนุษยชน บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด(มหาชน) ถือหุ้น 70% ของบริษัทลูกทั้งสองแห่งในกัมพูชา จึงถือว่ามีอำนาจควบคุมการบริหารกิจการอย่างเต็มที่ และยังเป็นผู้รับซื้อน้ำตาลที่ผลิตได้ 100% จากพื้นที่สัมปทานปลูกอ้อยทั้งสองแห่งในกัมพูชา ด้วยเหตุดังกล่าว กสม.จึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดำเนินการสอบสวน และประกันว่าจะมีการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในกรณีนี้

**กสม.มีเขตอำนาจในการสอบสวน**

กสม.มีเขตอำนาจและมีหน้าที่ต้องตรวจสอบการละเมิดตามข้อร้องเรียน และสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กสม.มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบรัฐไทยและบริษัทเอกชนให้ปฏิบัติตามหลักการด้านสิทธิมนุษยชน อำนาจและหน้าที่ของกสม.ไม่ได้ถูกจำกัดตามสภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน) หรือไม่ได้ถูกจำกัดตามพื้นที่ที่เกิดการละเมิดขึ้น (ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกประเทศไทย) ในปัจจุบัน กสม.อยู่ระหว่างการสอบสวนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนอีกสามกรณี ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของไทย ได้แก่กรณีโครงการเขื่อนฮัตจีในประเทศพม่า เขื่อนถ่านหินลิคไนต์ในสปป.ลาว และโครงการเขื่อนไซยะบุรีซึ่งอยู่ในสปป.ลาวเช่นกัน ในกรณีเหล่านี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้ตรวจสอบติดตามบทบาทของหน่วยงานของรัฐและเอกชนจากประเทศไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ถูกร้องเรียนเข้ามาอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาในประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว トラบไตที่มีผู้มีส่วนได้

ศูนย์การศึกษากฎหมายชุมชนได้ร้องเรียนในนามของชาวบ้านในกัมพูชาว่ามีการเวนคืนที่ดินจากประชาชนอย่างผิดกฎหมาย มีการใช้กำลังบังคับขับไล่ มีการฆ่าสัตว์เลี้ยว มีการข่มขู่และคุกคามอย่างรุนแรง ทำให้สูญเสียความมั่นคงด้านอาหารและทำให้ปัญหาความยากจนเลวร้ายลงอย่างมากโดยบริษัทที่เป็นเจ้าของและควบคุมโดยบริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด(มหาชน) การกระทำตามข้อกล่าวหาเป็นการละเมิดสิทธิ และจึงอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกสม.ที่จะตรวจสอบและติดตามผล รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่กำกับดูแลและ/หรือควบคุม

คณะอนุกรรมการฯ ได้รับแจ้งให้ดำเนินการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของบริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด(มหาชน) ซึ่งกระทำโดยผ่านบริษัทลูกทั้งสองแห่งในกัมพูชา รวมทั้งตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐไทยในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่การสอบสวนของคณะอนุกรรมการฯ ไม่ครอบคลุมถึงความรับผิดชอบของภาวะใดๆ ภายใต้เขตอำนาจของรัฐกัมพูชา

### **หลักปฏิบัติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ**

ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการองค์การสหประชาชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) ได้จัดทำกรอบ “การคุ้มครอง การเคารพ และการเยียวยา (“Protect, Respect, Remedy” - PRR) โดยกำหนดความรับผิดชอบสำคัญสามประการได้แก่ 1) หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยบุคคลภายนอก รวมทั้งที่เป็นบรรษัทการค้า 2) ความรับผิดชอบของบรรษัทที่จะเคารพสิทธิมนุษยชน และ 3) ความจำเป็นที่ผู้เสียหายจะสามารถเข้าถึงการเยียวยาอย่างเป็นผลทั้งกระบวนการตุลาการและอย่างอื่น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนได้ยอมรับในกรอบ PRR เมื่อปี 2551 และหน่วยงานอื่น ๆ ก็ให้ความสนับสนุนต่อกรอบการปฏิบัติเช่นนี้ สิทธิมนุษยชนได้ให้ความเห็นชอบต่อหลักปฏิบัติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนเพื่อปฏิบัติให้เป็นผลตามกรอบ PRR :

Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework (“UNGP”) นอกจากนี้ประชาคมอาเซียนเองก็ยอมรับนำหลักปฏิบัติ UNGPs มาใช้เป็นมาตรฐานหลักในการจัดทำกรอบความรับผิดชอบด้านสังคมของบรรษัทของอาเซียน โดยมีการแถลงและยืนยันความสนับสนุนในแถลงการณ์ในที่ประชุมคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนครั้งที่ 5 (The Fifth ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงจาการ์ระหว่างวันที่ 25-29 เมษายน 2555 และกสม. ก็มีความมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนการปฏิบัติตามหลักปฏิบัติ UNGPs ให้เป็นรูปธรรมตามที่สิทธิมนุษยชนและประชาคมอาเซียนได้รับความเห็นชอบด้วยเช่นกัน

หลักปฏิบัติ UNGPs ระบุว่า “ความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานระดับโลก เป็นพฤติกรรมที่คาดหวังว่าหน่วยงานธุรกิจทุกแห่งจะปฏิบัติไม่ว่าจะดำเนินงานในที่ใด เป็นมาตรฐานที่ดำรงอยู่โดยไม่คำนึงว่ารัฐแห่งนั้นจะสามารถและ/หรือมีเจตจำนงที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของตนเองหรือไม่ก็ตาม และไม่เป็นการบั่นทอนพันธกรณีเหล่านั้น” ซึ่งหมายความว่า บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด

### **การเคลื่อนไหวของสถาบันสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน**

ในขณะที่บรรษัทมีบทบาทการดำเนินงานข้ามพรมแดน และส่งผลกระทบต่อ การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น จึงมีการยอมรับมากขึ้นไปถึงความจำเป็นที่จะใช้กลไกระดับภูมิภาคเพื่อแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชน และมีความพยายามอย่างมากที่จะดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานของบรรษัทจากต่างชาติ โดยเฉพาะกรณีพิพจน์ได้ว่าไม่มีกลไกเอี่ยวยา และคุ้มครองการละเมิดสิทธิที่เป็นผลอยู่ในประเทศดังกล่าว เช่นเดียวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRIs) ในมาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ กสม.ของไทยก็มีบทบาทในโครงการสิทธิมนุษยชนและธุรกิจ: สิทธิมนุษยชน สิทธิในการพัฒนาและสิทธิชนพื้นเมือง (Project on Human Rights and Business: Human Rights, Right to Development and Indigenous Peoples) ปรากฏอยู่ในเวทีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia National Human Rights Institutions Forum - SEANF) ในเวทิดังกล่าว กสม.พยายามผลักดันให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่สถาบันสิทธิมนุษยชนจะช่วยส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชน อย่างเช่น หลักปฏิบัติ UNGPs โดยยึดโยงจากการตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกรณีที่ส่งผลกระทบต่อข้ามพรมแดน กรณีศึกษาซึ่งเกิดขึ้นในจังหวัดเกาะกง โครงการเขื่อนฮัตจี โครงการเหมืองถ่านหินหงสา และเขื่อนไซยะบุรี ล้วนเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบบทบาทของหน่วยงานของรัฐและเอกชนจากไทยที่ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งยังเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นความจำเป็นที่หน่วยงานธุรกิจข้ามชาติจะต้องจำแนกและประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงหรืออาจเกิดขึ้นแต่เป็นผลกระทบร้ายแรงต่อสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ โดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนจากไทยที่ดำเนินการในต่างประเทศ

### **รายงานอิสระว่าด้วยการสัมปทานที่ดินเพื่อโครงการทางเศรษฐกิจในกัมพูชา**

คณะอนุกรรมการฯ ได้รับทราบว่ามีรายงานอิสระที่ยืนยันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากการให้สัมปทานที่ดินเพื่อโครงการทางเศรษฐกิจในกัมพูชา โดยเฉพาะในจังหวัดเกาะกง ในปี 2550 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งกัมพูชาได้เผยแพร่รายงาน “การให้สัมปทานที่ดินเพื่อโครงการทางเศรษฐกิจในกัมพูชา - มุมมองด้านสิทธิมนุษยชน” (“Economic land concessions in Cambodia – A human rights perspective”) ซึ่งได้อธิบายผลกระทบของโครงการสัมปทานที่ดินสองแห่งในจังหวัดเกาะกง

ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2555 ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในกัมพูชา ได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการสอบสวนผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของการให้สัมปทานที่ดินเพื่อโครงการทางเศรษฐกิจ และการให้สัมปทานที่ดินโครงการอื่น ๆ ในกัมพูชา ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติพบว่า แม้ในกัมพูชามีข้อกฎหมายเพื่อคุ้มครองการให้สัมปทานสิทธิและการจัดการสัมปทานที่ดิน แต่ “กรอบกฎหมายที่อยู่ในบทบัญญัติก็เป็นเรื่องหนึ่ง แต่การบังคับใช้กฎหมายเป็นอีกเรื่องหนึ่ง”

คณะกรรมการด้านฯ จึงให้นำหน้ากันอย่างมากต่อการพิจารณาข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบริษัทลูกในกัมพูชาของบริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด(มหาชน)

### ข้อค้นพบเบื้องต้น

พยานหลักฐานเท่าที่ได้จากการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ว่ามีการละเมิดหลักการและกฎบัตรสิทธิมนุษยชนจริง และบริษัทแม่ซึ่งอยู่ในประเทศไทย มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับบริษัทลูกในจังหวัดเกาะกง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เกิดการละเมิดดังกล่าวขึ้นมา คณะกรรมการฯ ได้จำแนกการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายๆ กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะมีชีวิตและสิทธิในการตัดสินใจของตนเอง คณะกรรมการฯ ยังได้ตรวจสอบพบเห็นความล้มเหลวที่ไม่อาจจะสนับสนุนส่งเสริมสิทธิในการพัฒนาของประชาชน รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วม ช่วยเหลือ และการใช้สิทธิในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง และสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการรับรองเอาไว้อย่างเต็มที่ ขณะนี้กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ เสร็จสิ้นแล้ว โดยกำลังอยู่ในขั้นตอนการเขียนรายงานฉบับสมบูรณ์ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีภาระหน้าที่คือการดำเนินการตามเจตนารมณ์ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นหลักประกันให้ชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติได้รับการคุ้มครอง และมีการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นธรรม

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศไทย  
25 กรกฎาคม 2555