



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
รหัสโครงการ 194512

โดย
นายพราหมณ์ นิยะบุตร
นางสาวประภัสสร ปานป้อมเพชร
นายบัณฑิต หอมเกษ
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เดือน กันยายน พ.ศ. 2568

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยฉบับนี้เป็นผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (Fundamental Fund) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2567 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจสำคัญในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามยุทธศาสตร์ของ กสม. พ.ศ. 2566-2570 ในการยกระดับความสามารถการเฝ้าระวังสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน โดยพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับการดำเนินงานองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน งานวิจัยฉบับนี้จึงสำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้บริหารสำนักงาน กสม. และเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงาน กสม. ทุกท่าน ที่ให้การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมวิจัยมาโดยตลอด

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช รองศาสตราจารย์ ดร.อُنเรื่อน เล็กน้อย และ ดร.เสรี นนทสุติ ที่ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่าในทุกขั้นตอนของการศึกษา ขอขอบคุณนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์จากสถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคธุรกิจ ภาคประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมทุกท่าน ที่กรุณาให้ข้อมูลสำคัญ และข้อเสนอแนะซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาเครื่องมือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความซาบซึ้งในไมตรีจิตและความร่วมมือจากประชาชน ชุมชนในจังหวัดระนองและจังหวัดชุมพร และจังหวัดลำปาง ที่ร่วมให้ข้อมูลในกระบวนการเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ที่ทดลองนำเครื่องมือไปใช้ ทั้งนี้ เสียงสะท้อนและประสบการณ์ตรงจากผู้ทรงสิทธิมนุษยชนทุกท่านได้ช่วยให้การศึกษานี้มีความสมบูรณ์ ครบคลุม และสะท้อนมิติสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สทว.) ที่เห็นถึงความสำคัญของงานวิจัยด้านสิทธิมนุษยชนและให้การสนับสนุนงบประมาณ และขอขอบคุณคุณอัครกานต์ กุลพรพันธ์ และคุณระพี สิทธิ เจ้าหน้าที่ สทว. ที่กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารจัดการโครงการด้วยดีเสมอมา

คณะผู้วิจัยตระหนักดีว่าความสำเร็จของงานวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นจากความร่วมมืออย่างมีความหมายของทุกภาคส่วน จึงขอแสดงความขอบคุณต่อทุกท่าน และหากมีข้อผิดพลาดบกพร่องประการใด คณะผู้วิจัยจักขออภัยอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีเป้าประสงค์เพื่อพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Impact Assessment: HRIA) ที่สามารถนำไปใช้ได้เหมาะสมในบริบทประเทศไทย โดยอ้างอิงกรอบมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights-Based Approach: HRBA) งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาองค์ความรู้ของ HRIA ช่องว่างของระบบการประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่มีอยู่ของไทยควบคู่กับการพัฒนาใช้ HRIA ตามแนวทางขั้นตอนการประเมินจากคู่มือ HRIA ต่างประเทศ และชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของ HRIA ในการเป็นเครื่องมือเชิงป้องกันที่ช่วยเสริมสร้างการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่ม และการทดลองใช้ HRIA โดยการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมใน 2 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่โครงการแลนด์บริดจ์ จังหวัดระนองและจังหวัดชุมพร และโครงการแม่เมาะเมืองน่าอยู่ จังหวัดลำปาง ผลการศึกษาชี้ว่า HRIA สามารถช่วยให้มิติด้านสิทธิมนุษยชนได้รับการพิจารณาประเมินอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะมิติด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีถูกละเลยในระดับกิจกรรมโครงการซึ่งรวมไปถึงระดับชุมชนพื้นที่ อีกทั้งยังช่วยเปิดพื้นที่ในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียได้ในทุกขั้นตอนการประเมินที่เสริมจากเครื่องมือการประเมินผลกระทบที่ใช้ในปัจจุบัน

งานวิจัยเสนอให้ HRIA เป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในการพัฒนานโยบาย โครงการกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศไทย จึงเสนอแนะการพัฒนา HRIA ดังนี้ (1) เชิงนโยบายและกฎหมาย ให้มีการทบทวนปรับปรุงกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบ โดยจัดตั้งฐานกฎหมายที่รองรับ HRIA และเชื่อมโยง HRIA เข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ (2) เชิงสถาบันและกลไก ให้มีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระเพื่อพัฒนาและกำกับดูแล HRIA เช่น บทบาทของ กสม. ในการผลักดันเชิงนโยบายและออกเกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้งสร้างความร่วมมือกับภาควิชาการและภาคประชาสังคมในการพัฒนาใช้ HRIA และ (3) เชิงเครื่องมือและกระบวนการ HRIA คำนึงถึงผู้ใช้ที่หลากหลาย ซึ่งควรปรับปรุงคู่มือ HRIA ให้เหมาะสมในแต่ละบริบท รวมทั้งการพัฒนาเครื่องมือเก็บข้อมูลที่ใช้ จัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมสิทธิในสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม การมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชน รวมทั้งพัฒนาศักยภาพผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนผ่านการอบรมและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการนำ HRIA มาใช้

คำสำคัญ: สิทธิมนุษยชน /เครื่องมือประเมินผลกระทบ /การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน/กระบวนการมีส่วนร่วม/ แนวทางอิงสิทธิมนุษยชน

Abstract

This research aimed to develop a Human Rights Impact Assessment (HRIA) tool and system that can be applied appropriately in the Thai context, drawing on international human rights standards and the Human Rights-Based Approach (HRBA). This research focused on examining HRIA knowledge and gaps in existing legal impact assessment systems in Thailand, along with developing HRIA implementations based on international HRIA guidelines. The study also highlighted the potential of HRIA as a preventative tool to enhance the protection of the rights of citizens, particularly those affected by the actions of public and private sector agencies.

The research utilized qualitative methodologies, including document study, in-depth interviews, focus group discussions, and piloting HRIA through participatory action research in two locations: the Land Bridge project in Ranong and Chumphon provinces, and the Mae Moh Pleasant City project in Lampang province. The results indicated that HRIA facilitated comprehensive human rights assessments, particularly the economic and social dimensions, which are often neglected at the project activity level, including the local community level. Furthermore, it facilitated stakeholder participation at every stage of the assessment, complementing current impact assessment tools.

The research suggests that HRIA is an important mechanism for protecting and promoting human rights in the development of various policies, projects, and activities in Thailand. Therefore, it recommends the following developments for HRIA: (1) policy and legal aspects: review and improve laws and mechanisms related to the impact assessment system. This involves establishing a legal base that supports HRIA and linking it with the existing impact assessment system. (2) institutional and mechanism aspects: establish a central, independent agency to develop and oversee HRIA, such as the role of the National Human Rights Commission (NHRC) in advocating for policy and issuing standards, as well as fostering collaboration with academics and civil society.

In HRIA development and implementation; and (3) tools and processes: HRIA takes into account diverse users. The HRIA manual should be adapted to suit each context. This includes developing data collection tools and developing human rights indicators that cover environmental, health, social, participation, and community rights. Capacity building for all stakeholders is also essential, through training and knowledge exchange on the application of HRIA.

Keywords: human rights / impact assessment tool / human rights impact assessment/ participation process /human rights based-approach

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ/แผนภาพ	ซ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	
บทที่ 1 บทนำ	13
1.1 ที่มาและความสำคัญ	13
1.2 วัตถุประสงค์	16
1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย	16
1.4 ขอบเขตการวิจัย	17
1.5 แผนการดำเนินการวิจัย	20
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	21
1.7 นิยามศัพท์สำคัญ	21
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	22
2.1 กรอบหลักการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA)	22
2.1.1 ที่มาและความหมายของ HRIA	23
2.1.2 หลักการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับ HRIA	35
2.1.2.1 พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน	37
2.1.2.2 มาตรฐานสิทธิมนุษยชนของภาคธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน	45
2.1.2.3 แนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (HRBA)	55
2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง HRIA กับระบบประเมินผลกระทบ	60
2.1.3.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	61
2.1.3.2 การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ	64
2.1.3.3 การประเมินผลกระทบทางสังคม	65
2.2 ขอบเขตและตัวอย่างการใช้ HRIA	68
2.2.1 การนำไปใช้และรูปแบบของ HRIA	68
2.2.1.1 ลักษณะการนำไปใช้	68

2.2.1.2 ช่วงเวลาที่นำไปใช้	71
2.2.1.3 ตัวอย่างรูปแบบของ HRIA และคุณลักษณะ	72
2.2.2 แนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ	76
2.2.2.1 สหราชอาณาจักร	76
2.2.2.2 ประเทศเยอรมนี	80
2.2.2.3 ประเทศเดนมาร์ก	84
2.2.2.4 ประเทศออสเตรเลีย	91
2.2.2.5 ประเทศอินโดนีเซีย	94
2.2.2.6 ประเทศแคนาดา	99
2.3 หลักเกณฑ์ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน	101
2.3.1 ระยะที่ 1 การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต	107
2.3.2 ระยะที่ 2 การรวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน	108
2.3.3 ระยะที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบ	114
2.3.4 ระยะที่ 4 การจัดการและการบรรเทาผลกระทบ	117
2.3.5 ระยะที่ 5 การเผยแพร่ต่อสาธารณะ	119
2.4 ภาพรวมของระบบการประเมินผลกระทบในกฎหมายประเทศไทย	120
2.4.1 หลักการกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการ	121
2.4.2 บริบทการประเมินผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	130
2.4.3 สภาพปัญหาของระบบประเมินผลกระทบในบริบทสังคมไทย	132
2.4.3.1 ภาพรวมของข้อจำกัดและช่องว่างของระบบ	132
2.4.3.2 ปัญหาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน: มุมมองจาก ข้อร้องเรียนต่อ กสม.	134
2.5 แนวทางการออกแบบเครื่องมือ HRIA และการนำไปใช้	146
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	153
3.1 กลุ่มเป้าหมาย	153
3.2 เครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล	153
3.3 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	154
บทที่ 4 ผลการวิจัย	157
4.1 อภิปรายผลจากการศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศ	159
4.2 อภิปรายผลจากการจากเก็บข้อมูลภาคสนาม	163
4.2.1 สรุปผลการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก	163
4.2.2 สรุปผลการรวบรวมข้อมูลจากการประชุมกลุ่ม	169

4.2.3 อภิปรายผลเชิงประจักษ์	175
4.3. อภิปรายผลจากการถอดบทเรียนในพื้นที่ทดลองใช้ HRIA	179
4.3.1 กรีนพื้นที่โครงการแลนด์บริดจ์	179
4.3.2 กรณีศึกษาการเปลี่ยนผ่านพลังงานในพื้นที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง	181
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	201
5.1 ความสำคัญในการพัฒนาใช้ HRIA ในบริบทสังคมไทย	201
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบของไทย	206
5.3 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA	208
บรรณานุกรม	213
ภาคผนวก	217
ภาคผนวก ก. คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชน (HRIA Guidance)	218
ภาคผนวก ข. ข้อมูลการตรวจประเมินทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ	268
ภาคผนวก ค. แบบสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย	270
ภาคผนวก ง. รายชื่อคณะผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการวิจัยและวิจัยวิชาการ	286

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.5	แผนการดำเนินการวิจัย
ตารางที่ 2.1	การพัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA และบริบทที่ใช้ในการประเมิน
ตารางที่ 2.2	คำอธิบายลักษณะของ HRIA โดยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน
ตารางที่ 2.3	ประเภทผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการ HRIA
ตารางที่ 2.4	ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนกับพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง
ตารางที่ 2.5	การเปรียบเทียบหลักการ HRBA เป็นหลักเกณฑ์เชิงกระบวนการของ HRIA
ตารางที่ 2.6	การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง HRIA กับ EIA และ SIA
ตารางที่ 2.7	ปัจจัยสำคัญที่ใช้ HRIA แบบเอกเทศ
ตารางที่ 2.8	จุดแข็ง-จุดอ่อนในการบูรณาการ HRIA ในการประเมินโครงการ
ตารางที่ 2.9	การเปรียบเทียบคู่มือ HRIA ที่ใช้ศึกษาเป็นแนวปฏิบัติ
ตารางที่ 2.10	รายละเอียดและเครื่องมือที่ใช้ใน HRIA แต่ละขั้นตอน
ตารางที่ 2.11	การอธิบายลักษณะข้อมูลพื้นฐาน เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชน
ตารางที่ 2.12	การอธิบายตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนและตัวอย่างแหล่งข้อมูล
ตารางที่ 2.13	การเปรียบเทียบปัจจัยที่ใช้กำหนดในการประเมินระหว่าง UNGP และ ESHIA
ตารางที่ 2.14	ข้อมูลประเด็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในระดับโครงการกิจกรรมที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ตารางที่ 2.15	ข้อพิจารณาแนวทางการพัฒนาใช้ HRIA ในระยะทดลอง
ตารางที่ 3.1	กลุ่มเป้าหมายที่กำหนดในกิจกรรมภาคสนาม
ตารางที่ 4.1	สรุปเปรียบเทียบการดำเนินการ HRIA ในต่างประเทศ
ตารางที่ 4.2	ขอบเขตที่ใช้พิจารณาก่อนดำเนินการประเมิน
ตารางที่ 4.3	ตัวชี้วัดร่วมและเฉพาะสำหรับการประเมินระดับโครงการกิจกรรม

สารบัญภาพ/แผนภาพ/แผนภูมิ

	หน้า
ภาพที่ 2.1	ชุดคำถามสำหรับการประเมินผลกระทบต่อพันธกรณีของรัฐ
ภาพที่ 2.2	ลำดับขั้นการบรรเทาผลกระทบ
ภาพที่ 4.1	แผนภาพกรอบการพัฒนาเครื่องมือ HRIA
ภาพที่ 4.2	ศักยภาพของ HRIA ในการเติมเต็มระบบประเมินผลกระทบ
แผนภาพที่ 2.1	ความสัมพันธ์ของ HRIA ในขั้นตอนการดำเนินงาน HRDD
แผนภาพที่ 2.2	ผลการวิเคราะห์จากประมวลผลหลักฐานในขั้นตอน HRIA
แผนภาพที่ 2.3	แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องตามกฎหมายในระบบ การประเมินผลกระทบของไทย
แผนภาพที่ 2.4	ลักษณะผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
แผนภาพที่ 3.1	แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ HRIA
แผนภาพที่ 4.1	กรอบการพัฒนาเครื่องมือ HRIA
แผนภาพที่ 4.2	ศักยภาพของ HRIA ในการเติมเต็มระบบประเมินผลกระทบ

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

BCG	Bio-Circular-Green Economy (เศรษฐกิจแบบชีวภาพ หมุนเวียน และรักษาสิ่งแวดล้อม)
CHIA	Community Health Impact Assessment (การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน)
COBHRAs	Community-Based Human Rights Impact Assessments (การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนโดยอิงชุมชน)
DIHR	Danish Institute for Human Rights (สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก)
EHIA	Environmental and Health Impact Assessment (การประเมินผลกระทบสุขภาพและสิ่งแวดล้อม)
EIA	Environmental Impact Assessment (การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม)
ESHIA	Environmental Social and Health Impacts Assessment (การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ)
ESG	Environmental, social, and governance (สิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล)
ETO	Extraterritorial obligation (พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขตรัฐ)
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions (กรอบความร่วมมือพันธมิตรระดับโลกของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)
HeRWAI	Health Rights of Women Assessment Instrument (เครื่องมือการประเมินสิทธิในสุขภาพของผู้หญิง)
HRBD	Human Rights Based Approach (แนวทางอิงสิทธิมนุษยชน)
HRDD	Human Rights Due Diligence (การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน)
HRIA	Human Rights Impact Assessment (การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน)
HUDERIA	Human Rights, Democracy, and the Rule of Law Impact Assessment (การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม)

FTA	Free Trade Agreement (ข้อตกลงเขตการค้าเสรี)
IAIA	The International Association for Impact Assessment (สมาคมระหว่างประเทศเพื่อการประเมินผลกระทบ)
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม)
IEE	Initial Environmental Examination (รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น)
IFC	International Finance Corporation (บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ)
ILO	International Labor Organisation (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ)
IUCN	International Union for Conservation of Nature (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ)
mHRDD	mandatory Human Rights Due Diligence (การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านภาคบังคับ)
NAP	National Action Plan on Business and Human Rights (แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน)
NCP	National Contact Point ศูนย์ติดต่อประสานงานแห่งชาติ
NHRIs	National Human Rights Institutions สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา)
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ)
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief (องค์การออกแฟม)

REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD); and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest Carbon stocks in Developing countries (+) (กรอบงานเรดด์พลัส)
RIA	Regulatory Impact Assessment (การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย)
SDG	Sustainable Development Goals (เป้าหมายเพื่อการพัฒนายั่งยืน)
SEA	Strategic Environmental Assessment (การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์)
SIA	Social Impact Assessment (การประเมินผลกระทบทางสังคม)
SWIA	Sector-Wide Assessment (การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนทั้งภาคส่วน)
TNC	Transnational Corporation (บริษัทข้ามชาติ)
TSIA	Trade and Sustainability Impact Assessment (การประเมินผลกระทบทางการค้าและความยั่งยืน)
UNDRIP	Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง)
UNICEF	United Nations Children's Fund (กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ)
UNGPs	UN Guiding Principles on Business and Human Rights (หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน)

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้รับการร้องเรียนจำนวนมากเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) โดยเฉพาะในขั้นตอนการประเมินผลกระทบในโครงการพัฒนาประเภทโครงสร้างพื้นฐาน โครงการการจัดการทรัพยากรด้านน้ำและพลังงาน โครงการสัมปทานเหมืองแร่ ฯลฯ จากการประมวลรายงานผลการตรวจสอบในช่วง พ.ศ. 2560-2566 จำนวน 133 รายงาน¹ พบว่า การดำเนินโครงการในหลายกรณีมีข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาธรรมาภิบาลและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในขั้นตอนการประเมินผลกระทบเพื่ออนุมัติหรืออนุญาตโครงการดังกล่าว ซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐ (Rights to participation in decision-making) ได้รับการรับรองว่าเป็นหนึ่งในเสาหลักของสิทธิเชิงกระบวนการ² ที่ไม่สามารถแบ่งแยกและต้องพึงพาอาศัยกันกับสิทธิมนุษยชนในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพและยั่งยืนตามที่ได้รับรองในบริบทสากล³

สมัชชาสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานรัฐ ภาคประชาสังคมและภาควิชาการ ได้มีข้อห่วงกังวลว่าระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของไทยในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมรอบด้านโดยเฉพาะมิติสิทธิมนุษยชน และส่งผลกระทบต่อจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนของชุมชนซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมและส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่พึ่งพาอาศัยฐานทรัพยากรเพื่อการดำรงชีพ แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะได้พัฒนาใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบหลายรูปแบบตั้งแต่ในระดับกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ระดับนโยบายและแผนงาน (Strategic Environmental Assessment: SEA) ระดับโครงการหรือกิจการ ได้แก่ EIA และ EHIA รวมไปถึงระดับชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) แล้ว อย่างไรก็ตาม การประเมินเหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลตามกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์และจุดเน้นในการประเมินผลกระทบแตกต่างกัน อีกทั้งยังมีสภาพบังคับและผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันอีกด้วย สมัชชา

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “ระบบสารสนเทศและฐานข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน,” เข้าถึงเมื่อ 19 มกราคม 2567, <https://hrcdb.nhr.or.th/dashboard>.

² รับรองโดยอนุสัญญาคณะกรรมการเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ และการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1998 (The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (adopted 25 June 1998, entered into force on 30 October 2001) 2161 UNTS 447

³ มติเห็นชอบในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (United Nation General Assembly: UNGA) เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2565 (UNGA Res 76 (28 July 2022) UN Doc A/HRC/RES/76/300).

สิทธิมนุษยชน⁴ จึงได้มีข้อเรียกร้องให้มีการทบทวนและปรับปรุงการประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ โดยนำ ‘เครื่องมือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Impact Assessment: HRIA)’ มาใช้เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายหรือโครงการของรัฐหรือกิจกรรมที่รัฐอนุญาตให้เอกชนดำเนินการต่อไป

ในบริบทสากล HRIA ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs)⁵ เมื่อ ค.ศ. 2011 โดยเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD) ที่วางหลักการให้ภาคธุรกิจดำเนินกิจการอย่างมีความรับผิดชอบ โดยมีระบบการจัดการความเสี่ยงที่มีขอบเขตกว้างกว่าความเสี่ยงภัยต่อธุรกิจเอง ซึ่งจะต้องครอบคลุมถึงผู้ได้รับผลกระทบเพื่อหลีกเลี่ยงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่า UNGP จะมุ่งหมายให้ภาคธุรกิจต่าง ๆ ระบุนและประเมินได้ถึงผลกระทบเพื่อป้องกันการเคารพสิทธิมนุษยชน แต่ UNGPs เป็นเอกสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย (soft law) อีกทั้งไม่ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการสำหรับการนำ HRIA ไปใช้

ตามคู่มือ HRIA Handbook ที่รวบรวมข้อมูลโดยกลุ่มนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ภาคปฏิบัติในการใช้ HRIA ในภาคธุรกิจ⁶ มีข้อสังเกตที่สำคัญว่า แม้ HRIA จะเป็นเครื่องมือตามกรอบ HRDD แต่ก็ไม่ใช่แนวทางเดียวที่นำมาใช้และอาจรวมอยู่ในแนวทางอื่น ๆ ด้วยตราบไต่ที่การตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านนั้นมีความครอบคลุม จึงยังมีข้อถกเถียงว่า HRIA มักถูกใช้เป็นเครื่องมือตามวัตถุประสงค์การประเมินที่อาจแยกเป็นเอกเทศ (stand-alone approach) ภายใต้กรอบการดำเนินงานสำหรับภาคธุรกิจเท่านั้น และ HRIA ไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมที่สุดสำหรับทุกสถานการณ์ อีกทั้งยังมีความจำเป็นในการพัฒนาวิธีการและแนวปฏิบัติในการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ควรจะเป็นด้วย

HRIA ได้รับการพัฒนาต่อเนื่องจากการนำไปปรับใช้ในการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนระดับกิจกรรมโครงการโดยองค์กรภาคธุรกิจ การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ องค์กรภาคประชาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาทิ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก (Danish Institute for Human Rights: DIHR) และสมาคมอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซโลกเพื่อประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม (The global oil and gas industry association for environmental and social issues:

⁴ ข้อดีของสมัชชาสมัชชาสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมฯ นำเสนอในงาน “สมัชชาสิทธิมนุษยชน: เหลียวหลังแลหน้า 2 ทศวรรษกสม.” เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2565 ณ โรงแรมเซ็นทาราบายเซ็นทารา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์.

⁵ หลักการ UNGP ตั้งอยู่บนเสาหลัก 3 ประการ คือ 1) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หมายถึงหน้าที่ของรัฐที่จะคุ้มครองมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของภาคธุรกิจ 2) การเคารพสิทธิมนุษยชน หมายถึงความรับผิดชอบของธุรกิจที่จะเคารพสิทธิมนุษยชน โดยหลีกเลี่ยงการกระทำที่ละเมิดหรือมีส่วนร่วมในการสร้างผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน 3) การเยียวยา หมายถึง การที่ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจสามารถเข้าถึงการแก้ไขฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพ ทั้งกลไกตามกระบวนการยุติธรรมและอื่น ๆ (จาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจ ตามกรอบงานขององค์การสหประชาชาติ การคุ้มครอง เคารพ และเยียวยา* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2557)

⁶ Nora Götzmann, ed., *Handbook on Human Rights Impact Assessment* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019), 8

IPIECA)⁷ ได้จัดทำแนวทาง HRIA เพื่อใช้ร่วมกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ (Environmental Social and Health Impacts Assessment : ESHIA) เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการนำ HRIA ไปบูรณาการ (integrated approach) กับระบบประเมินผลกระทบอื่น

ในบริบทประเทศไทย พบว่ามีการพัฒนาใช้แนวทางการประเมินตามกรอบ HRDD มาระยะหนึ่ง โดย กสม. มีบทบาทนำในการผลักดัน UNGPs และการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจนำ HRDD มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยขับเคลื่อนตามหน้าที่และอำนาจในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งในภารกิจด้านวิชาการ ในการพัฒนาองค์ความรู้โดยจัดทำคู่มือเพื่อประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านและรายการตรวจสอบของภาคธุรกิจ⁸ ในภารกิจด้านการตรวจสอบกรณีร้องเรียนและได้มีการเสนอแนะมาตรการป้องกัน แก้ไขและการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาล ภาครัฐและภาคธุรกิจ เพื่อให้สอดคล้องต่อการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหลักการ UNGPs รวมถึงในมิติการขับเคลื่อนเชิงนโยบายโดยสร้างความร่วมมือระดับชาติเพื่อเผยแพร่หลักการ UNGPs ร่วมกับทุกภาคส่วน ซึ่งในปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights: NAP) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 - 2569) และ HRIA ได้ถูกนำมาใช้ประเมินโดยองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่บางแห่งด้วย⁹ จึงถือได้ว่า HRIA ไม่ใช่เรื่องใหม่เสียทีเดียวในสังคมไทย แต่ยังจำกัดการใช้เฉพาะประเภทเครื่องมือ HRIA โดยการประเมินของภาคธุรกิจเอง (self-assessment)

จากการติดตามการดำเนินการตามแผน NAP ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2562 - 2565) และการจัดทำแผน NAP ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2566 - 2569) พบว่า ระบบและกลไกการประเมินตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลไกในระดับกฎหมาย นโยบาย ยังมีความจำเป็นต้องพัฒนา และมีการสร้างช่องทางกระบวนการที่มีส่วนร่วมกับภาคประชาชน รวมไปถึงการพัฒนาศักยภาพประชาชนในเชิงพื้นที่ระดับชุมชนเพื่อให้มีการขับเคลื่อนแผนในแนวทางปฏิบัติการมากขึ้น¹⁰ ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการ

⁷ The Global Oil and Gas Industry Association for Environmental and Social Issues (IPIECA) and The Danish Institute for Human Rights (DIHR), *Integrating Human Rights into Environmental, Social and Health Impact Assessments: A Practical Guide for the Oil and Gas Industry* (London and Copenhagen: IPIECA and DIHR, 2013)

⁸ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.), *คู่มือประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence Handbook) และรายงานตรวจสอบ (Checklist) ของภาคธุรกิจ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561).

⁹ อาทิ บริษัท โกลบอล เพาเวอร์ ซินเนอร์ยี่ จำกัด (มหาชน). *GPSC Group Human Rights Assessment Report*. 2563. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2566. <https://www.gpscgroup.com/storage/download/sustainability/social/human-rights/gpsc-human-rights-risk-en.pdf>; บริษัท บางจาก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน). *Human Rights Impact Assessment: HRIA*. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2566. <https://www.bangchak.co.th/storage/document/sustainability/2023/hria-th.pdf>; บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน). *Human Rights Risk and Impact Assessment Methodology*. 2560. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2566. https://www.irpc.co.th/wp-content/uploads/2021/07/IRPC_HRIA_Methodology_EN.pdf; บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน). *การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรคาร์บอนต่ำ GC. (ม.ป.ป.)*. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2567. <https://sustainability.pttgcgroup.com/th/society/human-rights/human-rights-impact-assessment>

¹⁰ ETOswatch, “กรมคุ้มครองสิทธิฯ เปิดตัวแผน NAP 2 – ด้านภาคประชาชนและทนายสิทธิและเอกชนจัดตั้งกลไกผลักดันธุรกิจและสิทธิมนุษยชนตลอดห่วงโซ่อุปทานทั้งในและข้ามพรมแดน ย้ำอย่ามองประชาชนก่อความวุ่นวาย,” 12 กันยายน 2566, สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2566,

ด้านชุมชน ที่ดิน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามแผน NAP ฉบับปัจจุบัน ได้เชื่อมโยงหน้าที่ของภาครัฐ (Duty of State) ตามเสาหลักของ UNGPs ในการทบทวนและพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความปลอดภัย รวมทั้งการเสริมสร้างระบบการประเมินดังกล่าวให้มีความเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่และมีความเสี่ยงสูง อาทิ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เหมืองแร่และพลังงาน รวมทั้งพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการมีมาตรการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านภาคบังคับ (mHRDD)¹¹ ในแง่นี้ การทบทวนถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงกลไกการประเมินผลกระทบที่ระบบจึงมีลำดับความสำคัญที่จำเป็นในการพิจารณา

จากสถานการณ์ข้างต้น กสม. ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของเครื่องมือและระบบ HRIA จึงได้กำหนดให้การพัฒนาการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ของ กสม.พ.ศ. 2566 – 2570 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ในการยกระดับความสามารถการเฝ้าระวังสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹² ซึ่งนำไปสู่โจทย์การศึกษาวิจัยว่า การพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) ที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและหลักการ HRBA จะสามารถปรับใช้ได้จริงในบริบทประเทศไทย โดยเฉพาะด้านสังคม สุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร โดยมีประเด็นย่อยที่ศึกษา ดังนี้ 1) เครื่องมือและระบบ HRIA ในแนวปฏิบัติสากลที่มีมาตรฐาน มีองค์ประกอบ ขั้นตอน และกลไกใดบ้าง และนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเครื่องมือ HRIA ที่เหมาะสมกับบริบทสังคมประเทศไทยได้อย่างไร 2) บริบททางกฎหมาย นโยบาย และสถาบันของไทย รวมถึงโครงสร้างและกระบวนการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ (เช่น EIA, HIA, SEA, CHIA) มีผลต่อการประยุกต์ใช้ HRIA อย่างไร เพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ และ 3) การกำหนดรายละเอียดขั้นตอน HRIA ที่เป็นแนวทาง (Guideline) สำหรับการนำไปใช้เพื่อให้สามารถป้องกันและเยียวยาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกระดับได้อย่างไร

การตอบโจทย์การวิจัยนี้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนและบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ในแผนงาน นโยบาย กฎหมาย โครงการกิจกรรมของภาครัฐ รวมทั้งการประกอบกิจการของภาคธุรกิจได้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้ การพัฒนาใช้ HRIA จะสามารถนำไปสู่การยกระดับมาตรการเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพ โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากทุกภาคส่วน

“ภาคประชาชนยื่นข้อเสนอ NAP2 จี้ต้องมีแผนปฏิบัติ มีหน่วยงานรับผิดชอบมีตัวชี้วัดชัดเจน,” 19 กันยายน 2565, สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2566, <https://thecitizen.plus/node/62770>

¹¹ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566–2570). กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2566. หน้า 91-94.

¹² สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, แผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2566–2570 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2566).

1.2 วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาองค์ความรู้สำหรับการพัฒนาเครื่องมือ ระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ทั้งในระดับกฎหมาย นโยบายและเชิงพื้นที่

1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะการวิจัย 2 ประการ ดังนี้

1) แนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights Based Approach: HRBA) เพื่อให้ผลการศึกษาวเคราะห์วิจัยสอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดย HRBA ยึดหลักสิทธิมนุษยชนตามทีบุคคลพึงได้รับการคุ้มครอง กล่าวคือผู้ทรงสิทธิมนุษยชน (Human rights holder) เป็นศูนย์กลางของกระบวนการพัฒนาต่าง ๆ และมีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน (Human rights bearer) ภายใต้หลักการที่สำคัญคือ ความเป็นสากล (universality) ไม่สามารถจะแบ่งแยกได้ (indivisibility) ความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ (equality and non-discrimination) การมีส่วนร่วม (participation) การเสริมพลัง (empowerment) การบังคับใช้สิทธิได้ตามกฎหมาย (legality) และความรับผิดชอบ (accountability)¹³

สืบเนื่องจากการศึกษาและพัฒนาระบบเครื่องมือ HRIA เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดจากกิจกรรมการพัฒนาของมนุษย์ที่ส่งผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่อทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งยังเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียม การเลือกปฏิบัติและการกระจายอำนาจอย่างไม่เป็นธรรมโดยผ่านรูปแบบของนโยบาย ยุทธศาสตร์ กฎหมายและโครงการพัฒนา ด้วยเหตุนี้ การศึกษาและพัฒนาระบบเครื่องมือ HRIA จะต้องมีมีความสอดคล้องกับ HRBA เนื่องจาก HRIA เป็นส่วนหนึ่งของระบบการประเมินผลกระทบเชิงสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนาโดยมนุษย์ โดย HRBA ช่วยกำหนดกรอบการวิจัยให้มุ่งเน้นศึกษาการพัฒนาขีดความสามารถของทั้งผู้ทรงสิทธิและผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อให้การออกแบบกฎหมาย นโยบาย รวมทั้งกระบวนการพัฒนาสอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน

2) แนวทางเชิงทฤษฎีนิติสังคมศาสตร์ (Theoretical Socio-legal approach)¹⁴ เพื่อใช้เป็นหลักคิดในการอภิปรายผลการศึกษาเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบภายในประเทศไทย กล่าวคือ การวิเคราะห์ถึงพลวัตรของกฎหมายระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ โดยศึกษาวิธีการที่กฎหมายมีปฏิสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ทางสังคม เพื่อเปิดพื้นที่ให้การวิจัยพื้นฐานที่มีกรอบการวิจัยที่มุ่งสร้าง

¹³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation* (New York: United Nations, 2006), 15–16.

¹⁴ Roger Brownsword, *An Introduction to Legal Research* (2006), accessed October 20, 2023, <https://www.scribd.com/document/14260230/An-Introduction-to-Legal-Research>

ความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมหรือความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยวิเคราะห์กฎหมายที่บังคับใช้ในบริบทสถานการณ์ที่เกิดผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อมและสุขภาวะอนามัยของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาบทบัญญัติของกฎหมาย หน่วยงานบังคับใช้ตามกฎหมายที่ควบคุมดูแลการประเมินผลกระทบ พร้อมทั้งการให้ข้อมูลสำคัญของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งกระบวนการ เพื่อจะช่วยเหลือคลายแบบแผนที่ซับซ้อน (complex regime) ในโลกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบในสังคมไทย และสามารถขยายขอบเขตมุมมองทางสังคมที่กว้างขึ้นจากสภาพปัญหาที่ค้นพบจากการศึกษาวิจัย โดยจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของกฎหมายกับสังคม เพื่อให้การเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาความเข้มแข็งของระบบและกลไกการประเมินผลกระทบในการพัฒนาเครื่องมือและระบบ HRIA ให้สอดคล้องกับบริบทของปัญหาในสังคมไทย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

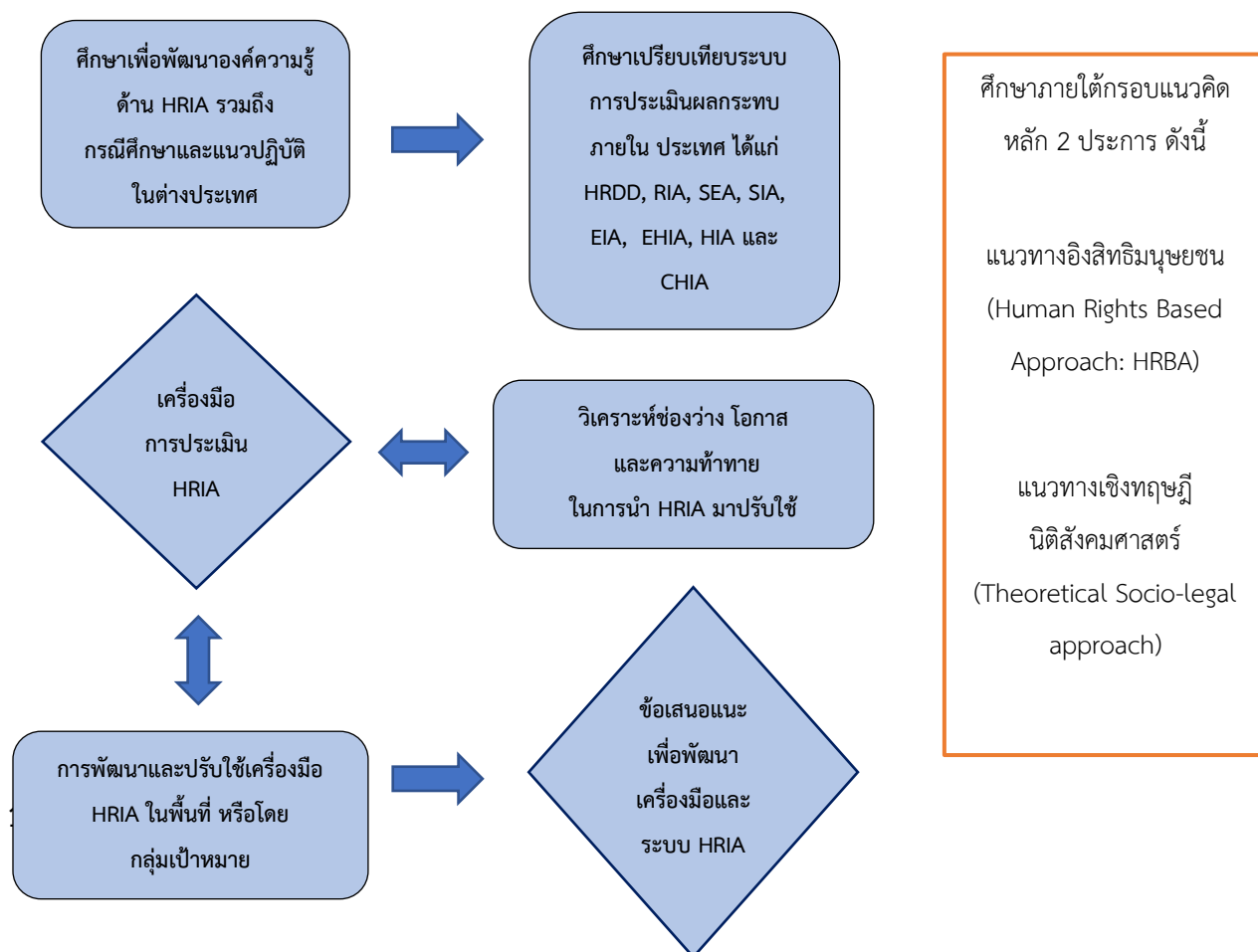
1) ศึกษาแนวคิด หลักการพื้นฐานและหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่สำคัญของการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยรวบรวมจากมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ได้แก่ พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights: ICESCR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) รวมถึงเอกสารสำคัญที่จัดทำโดยสหประชาชาติ ได้แก่ ความเห็นทั่วไป (general comments) และรายงานของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ (special rapporteur) หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ที่เกี่ยวข้อง อาทิ มาตรฐานในการคุ้มครองชนพื้นเมือง มาตรฐานแรงงาน 4 ด้าน (Core labour standards) ได้แก่ การห้ามใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ การต่อรอง และการรวมตัว เป็นต้น

2) ศึกษากรณีตัวอย่างจากต่างประเทศที่พัฒนาและนำ HRIA ไปใช้ โดยสถาบันวิชาการที่เกี่ยวข้อง อาทิ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institutions: NHRIs) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ซึ่งช่วยสะท้อนแนวโน้มของโลก (global trends) จากนโยบาย แนวปฏิบัติในทางระหว่างประเทศและต่างประเทศ ในลักษณะวิธีมองจากข้างนอกเข้ามาสู่ข้างใน (outside-in perspective) อาทิ ลักษณะการนำ HRIA ไปใช้ของภาคธุรกิจโดยมีปัจจัยหนุนเสริม หรือจากมาตรการบังคับในการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านภาคบังคับ (mHRDD)

3) ศึกษาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์สภาพปัญหาของระบบการประเมินผลกระทบด้านชุมชน สุขภาพและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ได้แก่ EIA EHIA RIA SEA HIA และ CHIA รวมทั้ง HRDD โดยรวบรวมข้อมูลจากสารบบสำนวนคำร้องและรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงข้อเสนอแนะของ กสม. ที่เกี่ยวข้อง รายงานการศึกษาและ/หรือรายงานการติดตามสถานการณ์ปัญหาจากภาควิชาการและภาคประชาสังคม ข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบกับการศึกษาบทบัญญัติ

กฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งรูปแบบขั้นตอนในทางปฏิบัติ

โดยกำหนดกรอบพัฒนาการวิจัยตามแผนภาพได้ ดังนี้



กำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1) ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.1) ศึกษาความเป็นมา หลักการแนวคิด วัตถุประสงค์ รูปแบบและวิธีการ ระยะขั้นตอนที่สำคัญ จุดเด่นจุดด้อย โอกาสและความท้าทายของการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ตามที่กำหนดไว้ในขอบเขตการวิจัย

1.2) ศึกษากระบวนการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ในประเทศไทย และศึกษาเปรียบเทียบกับ HRIA

จากข้อมูลเอกสารเชิงคุณภาพตามที่กำหนดไว้ในขอบเขตการวิจัย รวมทั้งการสำรวจข้อมูลเชิงสถิติ ได้แก่ จำนวนและเนื้อหาประเด็นที่คำร้องเรียนและรายงานผลการตรวจสอบของ กสม. และวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (content analysis) ในลักษณะวิธีการมองจากข้างในออกไปสู่ข้างนอก (inside-out perspective) เนื่องจากเป็นการมองปัญหาจากภายในที่พบเชิงประจักษ์จากกรณีคำร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบจากโครงการกิจกรรมด้านการพัฒนาจำนวนมาก

2) เก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

2.1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviews) โดยกำหนดข้อคำถามปลายเปิดเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญสามารถอธิบายรายละเอียดจากประสบการณ์ และให้ข้อคิดเห็นได้อย่างครบถ้วน

2.2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นและอภิปรายกลุ่มย่อย (focus group discussion) จากกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ (explanatory) และสะท้อนประเด็นสภาพปัญหาของระบบการประเมินผลกระทบ (exploratory) และแลกเปลี่ยนเรียนรู้องค์ความรู้เกี่ยวกับ HRIA รวมทั้งมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือ HRIA

2.3) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่โครงการกิจกรรมที่มีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน และกลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ ได้แก่ ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและภาคธุรกิจ โดยเข้าร่วมวิจัยเพื่อเรียนรู้เครื่องมือ HRIA ร่วมกัน โดยวิเคราะห์ช่องว่างและโอกาสในการพัฒนาเครื่องมือและระบบ HRIA ในประเทศไทย

3) จัดทำรายงานผลการศึกษา ซึ่งประกอบผลผลิต 2 ส่วน คือ

3.1) เครื่องมือการประเมิน HRIA เพื่อเป็นเครื่องมือกลางและเฉพาะด้าน สำหรับใช้ประเมินผลกระทบระดับแผนงานนโยบายหรือกฎหมาย และระดับโครงการกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนทั้งที่ดำเนินการโดยภาครัฐและภาคธุรกิจ โดยจัดทำในรูปแบบคู่มือ (guidance)

3.2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาและการจัดตั้งระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยอย่างยั่งยืน รวมถึงแนวทางในการผลักดันเครื่องมือ HRIA ให้ได้รับการรับรองในระบบกฎหมายของไทย

โดยมีรายละเอียดแผนการดำเนินงานตามระยะที่กำหนดตั้งแต่เดือนตุลาคม 2566 ถึงเดือนกันยายน 2568 รวมจำนวน 24 เดือน ตามตาราง ดังนี้

[illegible]

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ได้รับองค์ความรู้ในการออกแบบเครื่องมือ HRIA ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยอุดช่องว่างของกลไกระบบการประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ โดยสามารถช่วยปรับปรุงแก้ไขปัญหาเชิงกระบวนการที่ไม่เป็นธรรม และเพิ่มพื้นที่การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายหรือโครงการของรัฐหรือภาคธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน โดยมีผลสำเร็จตามเป้าหมาย ประกอบด้วย

- 1) เป้าหมายเชิงผลผลิต (Output) ได้แก่ เครื่องมือ HRIA รวมทั้งคู่มือการใช้และคำอธิบายเกี่ยวกับ HRIA และข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย นโยบายและการปฏิบัติในการพัฒนาระบบเครื่องมือ HRIA
- 2) เป้าหมายเชิงผลลัพธ์ (Outcome) ได้แก่ การผลักดันนโยบาย กฎหมายหรือแนวปฏิบัติในการเผยแพร่และรณรงค์เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนำระบบเครื่องมือ HRIA ไปปฏิบัติ

1.7 นิยามศัพท์สำคัญ

“การประเมินผลกระทบ” หมายถึง ระบบการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) ซึ่งเป็นสาขาวิชาชีพและมีระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ (a scientific discipline) โดยทั่วไป การปฏิบัติงานในระบบ IA มีหลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับกลุ่มเครื่องมือเฉพาะและเครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล ซึ่งมีพื้นฐานวิชาการในแขนงวิทยาศาสตร์กายภาพ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติและสังคมศาสตร์

สมาคมระหว่างประเทศเพื่อการประเมินผลกระทบ (The International Association for Impact Assessment: IAIA) อธิบายลักษณะของการประเมินผลกระทบไว้¹⁵ ดังนี้

- 1) คือเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับการวิเคราะห์ผลที่ตามมาจากการแทรกแซงที่วางแผนไว้ (แผน นโยบาย โครงการ กิจกรรม) หรือเหตุการณ์ที่ไม่ได้วางแผนไว้ เช่น ภัยธรรมชาติ สงคราม และความขัดแย้ง โดยให้ข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีอำนาจตัดสินใจ
- 2) คือกระบวนการทางกฎหมายและเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงกับขั้นตอนการตัดสินใจ (decision making) โดยมีการแทรกแซงได้ตามที่วางแผนไว้ ในที่นี้หมายถึงในขั้นตอนอนุมัติหรืออนุญาตในการดำเนินโครงการ กิจกรรมของรัฐและการดำเนินธุรกิจ

“การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน” หมายถึง การประเมินที่มีวัตถุประสงค์นำไปใช้ในการประเมินผลกระทบต่อประเด็นต่าง ๆ ในสังคม ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ดำเนินแผนนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรม มองเห็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ทับซ้อนกันกับประเด็นทางสังคมอย่างลึกซึ้งและกว้างขวางมากขึ้น **วิธีการประเมิน**ใช้มาตรวัดพื้นฐานมาที่มาจากตราสารและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และสามารถบูรณาการร่วมกับระบบการประเมินผลกระทบอื่น ๆ หรือดำเนินการโดยเอกเทศได้

¹⁵ IAIA. Guidance for Implementing the Impact Assessment Follow-Up International Best Practice Principles. March 2024

บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาครั้งนี้ เริ่มต้นด้วยการอธิบายความหมายและการพัฒนาการของ HRIA ตามแนวคิดของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการประเมินผลกระทบและสิทธิมนุษยชน เพื่อทำความเข้าใจฐานคิดของเครื่องมือนี้ในฐานะ “กระบวนการวัดผล” (the measuring process) ที่มีเป้าหมายในการแปรมาตรฐานสิทธิมนุษยชนให้นำไปสู่การประเมินและการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม จากนั้น จะได้ศึกษา HRIA ในบริบทสากลผ่านกรอบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยพิจารณาทั้งพันธกรณีหลัก (Core Human Rights Treaties) และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) มาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) และแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights-Based Approach: HRBA) เพื่อชี้ให้เห็นคุณค่าและหลักการสำคัญของ HRIA ในการแปลงสิทธิมนุษยชนไปสู่การปฏิบัติที่ตรวจสอบและวัดผลได้

ส่วนที่สอง ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง HRIA กับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่เดิม ได้แก่ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการประเมินผลกระทบทางสังคม (SIA) โดยเปรียบเทียบทั้งที่มาวัตถุประสงค์ กระบวนการ และสาระการประเมิน เพื่อแสดงให้เห็นว่า HRIA เป็นพัฒนาการที่ต่อยอดจากระบบประเมินผลกระทบเดิม โดยเสริมมิติสิทธิมนุษยชนเข้าไปในกระบวนการพิจารณาผลกระทบที่มีอยู่

ส่วนที่สาม จะศึกษาขอบเขตการใช้และรูปแบบต่าง ๆ ของเครื่องมือ HRIA ประกอบกรณีศึกษาและแนวทางวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับ HRIA ในต่างประเทศ โดยจะได้แนวทางหลักเกณฑ์และระยะขั้นตอนหลักของ HRIA จากการประมวลเอกสารวิชาการ ข้อเสนอแนะและคู่มือการใช้ HRIA ที่อ้างอิง

ส่วนสุดท้าย จะศึกษาภาพรวมของระบบการประเมินผลกระทบในกฎหมายประเทศไทย โดยพิจารณาหลักการกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการ ช่องว่างและข้อท้าทายในบริบทการประเมินผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคในการประเมินผลกระทบของไทย เพื่อเป็นข้อมูลที่วิเคราะห์เชื่อมโยงได้ถึงความสำคัญในการพัฒนาใช้ HRIA เป็นเครื่องมือประเมินผลกระทบที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทยต่อไปตามวัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 กรอบหลักการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA)

การทำความเข้าใจกรอบหลักการของ HRIA มีความสำคัญต่อการวางรากฐานเชิงแนวคิดของการวิจัย เนื่องจาก HRIA เป็นเครื่องมือที่พัฒนาขึ้นเพื่อเชื่อมโยงระหว่าง “มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล” กับ “กระบวนการประเมินผลกระทบ” ในทางปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การตัดสินใจเชิงนโยบาย โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปบนพื้นฐานของการเคารพ คำนึง และเติมเต็มสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ

2.1.1 ที่มาและความหมายของ HRIA

1) ความเป็นมาของ HRIA

จากงานศึกษาของ James Harrison¹⁶ และ Rory Mungoven¹⁷ ได้เสนอว่า HRIA ได้รับการพัฒนาที่สืบเนื่อง แบ่งได้เป็น 5 ช่วงเวลา ดังนี้

1.1) จุดเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษ 1990: พัฒนาจากแนวคิดการประเมินผลกระทบที่มีอยู่

แนวคิดการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนมีรากฐานมาจากเครื่องมือการประเมินผลกระทบรูปแบบอื่นที่มีอยู่ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในการพิจารณาผลกระทบของโครงการพัฒนาและนโยบายของภาครัฐและเอกชน

1.2) การเพิ่มความสำคัญของสิทธิมนุษยชนในกรอบการพัฒนา (ค.ศ.1997 - 2000)

ในปี ค.ศ. 1997 เลขาธิการสหประชาชาติ โคฟี อันนัน ได้เน้นย้ำให้มีการบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้าไปในระบบของสหประชาชาติ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแนวทางการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลางหรือแนวทางอิงสิทธิมนุษยชนต่อการพัฒนา (Human Rights-Based Approach to Development: HRBA)¹⁸ จากแนวคิดนี้นำไปสู่ความตระหนักถึงความจำเป็นของการใช้ HRIA เพื่อตรวจสอบว่านโยบายและโครงการพัฒนาส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างไร

1.3) การพัฒนาและแนะนำให้ใช้โดยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน (ค.ศ.2001 - 2004)

จากสถานการณ์ปัญหาความรุนแรงด้านสิทธิมนุษยชนจากการพัฒนาของการลงทุนข้ามชาติ ซึ่งหลายกรณีไม่สามารถเยียวยาได้เมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้นแล้ว โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิของชุมชนท้องถิ่นจากดำเนินโครงการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยกตัวอย่าง กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมือง Ogoni¹⁹ จากกิจการน้ำมันของบริษัทน้ำมันเชลล์ (Shell) ซึ่งชุมชนได้รับผลกระทบจากมลพิษในดินและน้ำ และมีความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในระดับที่มนุษย์ยอมรับไม่ได้ กระทั่งสิทธิในการดำรงชีพและการเข้าถึงอาหารที่เพียงพอจากการทำลายสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากร ทั้งรัฐยังล้มเหลวในการรับประกันให้มีการพัฒนาโครงการโดยมีส่วนร่วมจากชุมชนซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน²⁰

ในปี 2001 รายงานของข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights :OHCHR) ได้เรียกร้องให้มีการดำเนินการ HRIA สำหรับข้อตกลง

¹⁶ James Harrison, *Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future*.

¹⁷ Rory Mungoven, "Walking the Talk: Exploring Methodologies and Applications for Human Rights Impact Assessment by the United Nations," *Sabbatical Report* (New York: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2016).

¹⁸ United Nations, *Integrating Human Rights into Development* (New York: United Nations, 1997); Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation* (New York and Geneva: United Nations, 2006)

¹⁹ *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v. Nigeria*, Communication No. 155/96 (African Commission on Human and Peoples' Rights, 2001)

²⁰ *Ibid.*

ทางการค้าเป็นครั้งแรก²¹ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการประเมินผลกระทบทางสิทธิมนุษยชนต่อนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในขณะที่ NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation) ได้พัฒนา "คู่มือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน" ในระดับแผนงานนโยบายด้านการพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์กรพัฒนาภาครัฐและภาคธุรกิจ²²

1.4) การขยายการใช้งาน HRIA ในภาคธุรกิจ (ค.ศ.2004 - 2008)

จากการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง HRIA ได้ขยายบทบาทจากที่เคยเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบทางสังคม กลายเป็น “เครื่องมือเชิงนโยบาย” ที่ใช้ในการวัดผลด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบและมีลักษณะเป็นกระบวนการประเมินที่เป็นเอกเทศ

ในปี ค.ศ. 2004 บริษัท British Petroleum (BP) ถือเป็นบริษัทข้ามชาติรายแรกที่น่า HRIA มาใช้ประเมินผลกระทบของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทั้งทางสิ่งแวดล้อมและต่อชุมชนพื้นเมือง²³ ต่อมาในปี ค.ศ. 2008 รายงานของผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติได้นัยย้ำความสำคัญเชิงกระบวนการของการใช้ HRIA เกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนและบริษัทข้ามชาติและธุรกิจอื่นๆ ซึ่งตอกย้ำความสำคัญของการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนโดยภาคธุรกิจ²⁴ ในขณะที่ HRIA ได้ขยายการประยุกต์ใช้ให้ครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชนหลากหลายสาขามากขึ้นในระดับนโยบาย โครงการ และชุมชน ซึ่งเป็นผลจากคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนให้ใช้ HRIA เป็นเครื่องมือในการติดตามและตรวจสอบรัฐโดยบูรณาการกับสาขาวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น สังคม สุขภาพ และการพัฒนา โดยเฉพาะในกรณีนโยบายที่มุ่งเน้นกลุ่มเฉพาะและกลุ่มเปราะบาง อาทิ สิทธิเด็ก²⁵ สิทธิด้านสุขภาพของผู้หญิง²⁶ และสิทธิในการเข้าถึงอาหาร²⁷

ในช่วงปี ค.ศ. 2005–2011 องค์กรพัฒนาเอกชน Rights & Democracy ได้พัฒนาคู่มือ Getting it Right เพื่อสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศโบลิเวีย เอกวาดอร์ และแคเมอรูน ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการลงทุนของภาคเอกชนต่างชาติ²⁸ ภาคธุรกิจจำนวน

²¹ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements," 2001.

²² Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), *Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness & Empowerment* (Oslo: NORAD, n.d.).

²³ BP, *Human Rights Impact Assessment of the BTC Pipeline* (London: BP, 2004).

²⁴ United Nations Human Rights Council, *Human Rights Impact Assessments: Resolving Key Methodological Questions*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, A/HRC/4/74 (New York: United Nations, 2007).

²⁵ UNICEF, Danish Institute for Human Rights, and World Bank. *Child Rights Impact Assessment: A Tool to Ensure that Children's Rights Are Respected*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2007

²⁶ Aim for Human Rights. *Human Rights Impact Assessment: The Right to Health of Women*. Utrecht: Aim for Human Rights, 2008.

²⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). *Guidelines for Human Rights Impact Assessment for the Right to Food*. Rome: FAO, 2009.

²⁸ Rights & Democracy, *Getting it Right: A Step-by-Step Guide to Assess the Impact of Investment Projects on Human Rights* (Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2011)

มากเริ่มเผชิญแรงกดดันจากข้อกล่าวหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงความเสียหายทางชื่อเสียงและธุรกิจ²⁹ จึงได้ริเริ่มการประเมิน HRIA ด้วยตนเอง (self-assessment) หรือมอบหมายให้บุคคลภายนอกดำเนินการ (commissioned HRIA) ในรูปแบบคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตัวอย่างสำคัญคือกรณีโครงการก๊าซธรรมชาติเหลว Tangguh ในประเทศปาปัวนิวกินี โดยบริษัท BP ซึ่งถูกมองว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในการนำ HRIA มาใช้สร้าง “คุณค่าร่วมระหว่างองค์กรกับชุมชน” (Creating Shared Value: CSV)³⁰

หน่วยงานกำกับดูแลนโยบายเศรษฐกิจและการลงทุนโลก อาทิ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) และเครือข่ายบรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC) ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากการลงทุนข้ามชาติในระดับโครงการกิจกรรม จึงกำหนดแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานให้ภาคธุรกิจและใช้กลไกการตรวจสอบอย่างรอบด้าน (Due Diligence: DD) ซึ่งครอบคลุมถึงการประเมินและจัดการความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ³¹

1.5 การพัฒนา HRIA เป็นมาตรฐานสากล (2011 - ปัจจุบัน)

ในปี 2011 "หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs)"³² ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการถึงความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน HRIA จึงถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านของภาคธุรกิจ (HRDD) นอกจากนี้ HRIA ถูกบรรจุเข้าไปในการระบุและการประเมินผลกระทบด้านความเสี่ยงในภาคธุรกิจตามมาตรฐานสากลด้วย อาทิ ISO 26000 (มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร)³³ และ Global Reporting Initiative (GRI) ซึ่งใช้สำหรับการรายงานด้านความยั่งยืน³⁴

ในช่วงหลัง 2011 HRIA ได้ถูกขยายขอบเขตการประเมินสู่ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่หลากหลาย อาทิ สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร หรือใช้ประเมินประเด็นเฉพาะ (crossing cutting) ในบริบทปัญหาาร่วมสมัยนั้น ๆ เช่น ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบปัญญาประดิษฐ์ เป็นต้น

²⁹ พิภพ อุดร สถณี อาชวานันทกุล และธิดิมา อรุณพัฒน์พงศ์. รายงานวิจัยการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560. น. 9-11.

³⁰ C. Martha and J. M. Logahan, “Human Rights Due Diligence (HRDD) and Human Rights Impact Assessment (HRIA): Best Practices to Corporate Shared Value (CSV): A Case of British Petroleum Tangguh Project in Papua,” *Binus Business Review* 7, no. 3 (2016): 221–226.

³¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, 2011 Edition (Paris: OECD Publishing, 2011); International Finance Corporation (IFC), *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability* (Washington, DC: International Finance Corporation, 2012),

³² United Nations Human Rights Council, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, A/HRC/17/31 (New York: United Nations, 2011)

³³ International Organization for Standardization (ISO), *ISO 26000:2010 – Guidance on Social Responsibility* (Geneva: ISO, 2010)

³⁴ Global Reporting Initiative (GRI), *GRI Standards: Consolidated Set (2021)* (Amsterdam: Global Reporting Initiative, 2021)

ยกตัวอย่าง แนวทางการประเมินผลกระทบระดับโครงการกิจกรรมโดยภาคธุรกิจที่พัฒนาโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก (The Danish Institute for Human Rights: DIHR) และสมาคมอุตสาหกรรมสาหร่ายน้ำจืดและก๊าซในประเด็นสิ่งแวดล้อมและสังคม (The global oil and gas industry association for environmental and social issues: IPIECA) โดยริเริ่มการประเมินผลกระทบภาคส่วนธุรกิจในการใช้น้ำมันและก๊าซ³⁵ และเสนอแนวทางบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้ากับระบบการประเมินที่มีอยู่ด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ ต่อมา มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนได้เกณฑ์ที่สำคัญสำหรับ HRIA อาทิ หลักการพื้นฐานตามกรอบ HRBA การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระยะขั้นตอนดำเนินการ ข้อพิจารณาในการประเมินผลกระทบแบบบูรณาการหรือแบบเอกเทศ เป็นต้น สอดคล้องกับคู่มือ HRIA โดย Nora Götzmann³⁶ ที่ได้รวบรวม HRIA ตามหลักการ UNGP และวิธีการนำไปใช้ พร้อมทั้งกรณีตัวอย่างที่มีความหลากหลายในแง่วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบ ผู้ทรงสิทธิและผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งประมวลการพัฒนาใช้ HRIA ในแต่ละช่วงเวลาได้ดังนี้

ตารางที่ 2.1 การพัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA และบริบทที่ใช้ในการประเมิน

ชื่อเครื่องมือ	ผู้พัฒนา	บริบทในการใช้ประเมิน
คู่มือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนโดยอิงชุมชน (HRIA Guide: Getting It Right)	Rights and Democracy เมื่อ ค.ศ.2005; Oxfam และ the International Federation for Human Rights (FIDH) เมื่อ ค.ศ.2009	การประเมินที่ชี้แนะชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการลงทุนต่างประเทศหรือภาคประชาสังคมที่ติดตามตรวจสอบภาคธุรกิจโดยให้ชุมชนเป็นหัวใจของการประเมินรวมทั้งเป็นผู้ดำเนินการเอง
คู่มือการดำเนินการประเมินสิทธิด้านอาหาร (Guide to conducting a right to food Assessment)	องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)	วิเคราะห์กฎหมาย นโยบาย และกลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหาร เหมาะสำหรับการใช้งานในบริบทของการวางแผนยุทธศาสตร์การประเมินผลกระทบ และการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายด้านสิทธิในอาหาร
การประเมินผลกระทบต่อสิทธิเด็ก: โมเดล SCCYP	กรรมาธิการด้านเด็กและเยาวชนแห่งสกอตแลนด์ (Children and Young People's Commissioner Scotland: SCCYP) เมื่อ ค.ศ.2006	การประเมินผลกระทบต่อสิทธิของเยาวชนในการบริหารจัดการภาครัฐในสกอตแลนด์

³⁵ IPIECA and DIHR, *Integrating Human Rights into Environmental, Social and Health Impact Assessments: A Practical Guide for the Oil and Gas Industry*.

³⁶ Nora Götzmann (eds). *Handbook on Human Rights Impact Assessment*.

ชื่อเครื่องมือ	ผู้พัฒนา	บริบทในการใช้ประเมิน
Health Rights of Women Assessment Instrument: (HeRWAI)	Aim for Human Rights เมื่อ ค.ศ.2010	การประเมินผลกระทบต่อสิทธิด้านสุขภาพของสตรีทั้งในระดับนโยบายของรัฐและการปฏิบัติงาน
คู่มือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและการจัดการ (Guide to HRIA and Management: HRIAM)	ฟอรัมผู้นำธุรกิจระหว่างประเทศและ International Finance Corporation (IFC) ร่วมกับ UN Global Compact เมื่อ ค.ศ.2011	เครื่องมือเชิงปฏิบัติที่เชื่อมโยงกระบวนการจัดการประเมินความเสี่ยงที่มีอยู่ เพื่อช่วยให้บริษัทระบุเข้าใจและประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริงหรืออาจเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของโครงการกิจกรรมของตน ซึ่งปัจจุบันบริษัทมหาชนจำกัดภายในประเทศได้นำแนวทางนี้มาปรับใช้
ชุดเครื่องมือประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA toolkit)	NomoGaia เมื่อ ค.ศ.2012	การประเมินโครงการในประเทศกำลังพัฒนาที่อาจมีผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบต่อสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย เครื่องมือประเมินผลกระทบและเครื่องมือในการพัฒนานโยบายด้านสิทธิมนุษยชนในภาคธุรกิจ
คู่มือปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซ	IPECA และ DIHR เมื่อ ค.ศ.2013	การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในกิจการน้ำมันและก๊าซโดยเสนอแนะบูรณาการกับระบบการประเมินสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคม
คู่มือการประเมินผลกระทบด้านความขัดแย้งและการบริหารความเสี่ยง	UN Global Compact เมื่อ ค.ศ. 2014	เป็นส่วนหนึ่งของกรอบประเมินความเสี่ยงภายในเพื่อสนับสนุนธุรกิจในการพัฒนากลยุทธ์ที่จะลดผลกระทบเชิงลบและเพิ่มผลกระทบเชิงบวกสูงสุดของการลงทุนในเขตพื้นที่ขัดแย้ง
คู่มือการบูรณาการสิทธิเด็กเข้าสู่การประเมินผลกระทบและการดำเนินการเพื่อเด็ก	UNICEF และ DIHR เมื่อ ค.ศ.2014	ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และสิทธิเด็กเพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์กร เพื่อประเมินนโยบายและกระบวนการของตนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการเคารพส่งเสริมสิทธิเด็ก
การประเมินการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน (Human Rights Compliance Assessment: HRCA)	DIHR เมื่อ ค.ศ. 2014	เครื่องมือการประเมินตนเอง (self-assessment tool) เพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นต่อพนักงาน ชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ จากกิจกรรมของบริษัทภายใต้หลักการชี้แนะธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน
Assessment Guidance and toolbox)		

ชื่อเครื่องมือ	ผู้พัฒนา	บริบทในการใช้ประเมิน
แนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและชุดเครื่องมือ	DIHR เมื่อ ค.ศ.2016 และฉบับปรับปรุง เมื่อ ค.ศ.2020	เครื่องมือการประเมินที่ใช้ได้ทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมในพื้นที่ทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีการพัฒนาปรับปรุงที่มุ่งเน้นการปฏิบัติจริงในพื้นที่ (field-based) และคำนึงถึงแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (HRBA)
Get Started	the Roundtable Human Rights in Tourism e. V.	ประเมินผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่มุ่งเน้นห่วงโซ่คุณค่าผ่านระบบออนไลน์ให้แก่สมาชิกและกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวโดยทั่วไป
	OXFAM	การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการผลิตของห่วงโซ่อุปทานไวน์อิตาลีของบริษัท (Systembolaget) เพื่อระบุสาเหตุหลัก และเสนอแนะต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการดำเนินการตามลำดับความสำคัญ เพื่อจัดการ บรรเทา และหรือแก้ไขผลกระทบ
คู่มือการประเมินผลกระทบจากระบบการตัดสินใจให้บริการธุรกรรมทางการเงินโดยใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย เมื่อ ค.ศ.2023	ช่วยให้สถาบันการเงิน ธุรกิจ และหน่วยงานกำกับดูแลประเมินผลกระทบของ AI ในการให้บริการทางการเงินป้องกันความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดจากการใช้ AI ในธุรกรรมทางการเงิน เช่น การพิจารณาสินเชื่อ การประเมินความเสี่ยงทางการเงิน และการตรวจจับการทุจริต
คู่มือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับระบบปัญญาประดิษฐ์	คณะกรรมการนิติศาสตร์แห่งเมืองออนตาริโอ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออนตาริโอ ประเทศแคนาดา เมื่อ ค.ศ. 2024	องค์กร ธนาคารและหน่วยงานรัฐ และภาคเอกชนประเมินผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยระบุ ประเมิน ลดความเสี่ยง และป้องกันการเลือกปฏิบัติจากกใช้ AI

เห็นได้ว่า แนวทางและคู่มือ HRIA ส่วนใหญ่มีรูปแบบที่มุ่งให้ดำเนินการโดยภาคธุรกิจเอง (company-commissioned HRIA) ซึ่งมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความเป็นอิสระและความโปร่งใส เนื่องจากองค์กรธุรกิจสามารถเลือกเปิดเผยเฉพาะข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาพลักษณ์ของตน³⁷ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว จึงมีการพัฒนาแนวทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมิน

³⁷ Ana María González, *Community-Based Human Rights Impact Assessments: The Getting It Right Tool* (Boston: Oxfam America, 2014).

มากขึ้น ตัวอย่างเช่น Oxfam America ได้พัฒนาเครื่องมือ Getting it Right ซึ่งเป็นแนวทางการประเมินผลกระทบที่ช่วยเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน หรือที่เรียกว่า การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนอิงชุมชน (Community-Based HRIA: CHRIA) โดยมุ่งเน้นให้ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมทางธุรกิจมีบทบาทหลักในกระบวนการประเมิน ผ่านการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและการให้ความสำคัญกับข้อห่วงกังวลของชุมชนเอง

ทิศทางการพัฒนาและการใช้ HRIA จึงมีความเชื่อมโยงกับสาขาวิชาการหลายแขนง โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) ซึ่งมีจุดรวมกับการประเมินประเภทอื่น แต่แตกต่างกันในสาระสำคัญตรงที่ HRIA ใช้ “มาตรฐานสิทธิมนุษยชน” เป็นเกณฑ์ในการประเมิน ผลจากการใช้แนวทางนี้ทำให้ HRIA ค่อย ๆ พัฒนาเป็นสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และขยายพื้นที่การประยุกต์ใช้ในเชิงปฏิบัติการมากขึ้นตามพัฒนาการของ HRIA ในแต่ละช่วงเวลา

2) การอธิบายความหมาย HRIA

Richard Boele และ Christine Crispin ระบุว่า HRIA มีลักษณะโดยธรรมชาติเป็นเครื่องมือการประเมินผลกระทบเชิงสังคมรูปแบบหนึ่ง³⁸

World Bank นิยาม HRIA ว่าเป็นเครื่องมือสำหรับตรวจสอบนโยบาย กฎหมาย โครงการ และกิจกรรม เพื่อระบุและวัดผลกระทบที่มีต่อสิทธิมนุษยชน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อป้องกันผลกระทบด้านลบ และเพิ่มผลกระทบเชิงบวกต่อสิทธิมนุษยชน HRIA ช่วยให้การพิจารณาประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพัฒนานโยบายและโครงการต่าง ๆ โดยผสานหลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย³⁹

คู่มือ HRIAM (Human Rights Impact Assessment and Management)⁴⁰ ซึ่งได้รับการนิยามแพร่หลายจนถึงปัจจุบัน เน้นว่า HRIA เป็นกระบวนการที่ออกแบบมาเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานขององค์กรหรือโครงการจะเคารพสิทธิมนุษยชน โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ รวมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบเหล่านั้น ซึ่งกระบวนการ HRIA ควรเป็นระบบที่มีความโปร่งใส และมีมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด HRIA ควรมีความยืดหยุ่น สามารถใช้ได้ทั้งโดยรัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ

John Ruggie ผู้เชี่ยวชาญด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนและผู้พัฒนา UN Guiding Principles on Business and Human Rights นิยาม HRIA ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ "Human Rights Due Diligence" โดย HRIA คือ “กลไกป้องกันเชิงรุก (preventive mechanism) ไม่ใช่แค่การแก้ไขเมื่อเกิดความ

³⁸ Richard Boele and Christine Crispin, “What Direction for Human Rights Impact Assessments?” *Impact Assessment and Project Appraisal* 31, no. 2 (2013): 133

³⁹ World Bank and Nordic Trust Fund, *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development* (Washington, DC: World Bank and Nordic Trust Fund, 2013)

⁴⁰ Désirée Abrahams and Yann Wyss, *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management* (London and Washington, DC: International Business Leaders Forum (IBLF) and International Finance Corporation (IFC), 2010)

เสียหาย แต่เพื่อคาดการณ์และป้องกันผลกระทบที่อาจละเมิดสิทธิ ซึ่งภาคธุรกิจควรดำเนินการเพื่อประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนทั้งที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้น กระบวนการนี้ควรรวมถึงการประเมิน การจัดการ และการสื่อสารเกี่ยวกับผลกระทบดังกล่าว โดยเน้นว่าการดำเนินงานต้องเคารพสิทธิมนุษยชนในทุกขั้นตอน⁴¹

จากนิยามเหล่านี้ สะท้อนถึงบทบาทของ HRIA ในฐานะเครื่องมือสำคัญสำหรับการประเมินและจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในหลากหลายบริบท ตั้งแต่เนนโยบายสาธารณะไปจนถึงกิจกรรมทางธุรกิจ เมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์และวิธีการใช้ที่ได้รับการแนะนำใช้โดยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ปี ค.ศ.2001 เป็นต้นมา สามารถประมวลความหมายจากคำอธิบายลักษณะของ HRIA ได้ ดังนี้

ตารางที่ 2.2 คำอธิบายลักษณะของ HRIA โดยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน

ผู้เชี่ยวชาญ	คำอธิบายลักษณะ	
	วัตถุประสงค์	วิธีการ
ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิด้านอาหาร ⁴² ในกรณีข้อตกลงทางการค้า	HRIA เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์สำหรับรัฐบาลแต่ละประเทศ โดยเป็นเจตจำนงทางการเมืองซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของผู้ที่สามารถทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นจริง ดังนี้ 1. ช่วยให้นั่นใจในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยอิงตามสนธิสัญญาที่พวกเขาลงนามและให้สัตยาบันครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ทั้งสิทธิมนุษยชน การพัฒนาสิ่งแวดล้อม สตรี กฎเกณฑ์ทางการค้าการลงทุนจากต่างประเทศ และทรัพย์สินทางปัญญา - HRIA ช่วยให้รัฐบาลพิจารณาว่าข้อตกลงทางการค้าและการลงทุนใหม่หรือที่มีอยู่จะทำลายพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่ - ช่วยสร้างความมั่นใจในความสอดคล้องระหว่างภาระผูกพันด้านสิทธิและข้อตกลงทางการค้าและการลงทุน - ในขั้นตอนการเจรจาข้อตกลง มิฉะนั้นพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนย่อมเสี่ยงต่อการถูกละทิ้งเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นจากผลกลไกการบังคับใช้ที่เข้มงวดมากขึ้นในระบบการค้าและการลงทุน 2. เสริมสร้างประชาธิปไตยและความรับผิดชอบต่อพลเมืองมากขึ้น โดยช่วยให้รัฐสภา ภาคประชาสังคม และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเสียงในการประเมินนโยบายการค้าและการลงทุน	- จะต้องมั่นใจว่ามีข้อมูลของผู้เชี่ยวชาญด้านวิธีการที่พร้อมใช้งาน - รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนามีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบการดำเนินการ HRIA

⁴¹ United Nations Human Rights Council, *Human Rights Impact Assessments: Resolving Key Methodological Questions*.

⁴² Berne Declaration, Canadian Council for International Co-operation, and Misereor, *Human Rights Impact Assessment for Trade and Investment Agreements: Report of the Expert Seminar*, Geneva, Switzerland, June 23–24, 2010 (Geneva: Berne Declaration, 2010), 2.

ผู้เชี่ยวชาญ	คำอธิบายลักษณะ	
	วัตถุประสงค์	วิธีการ
	3. ให้อำนาจแก่รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาในการปรับปรุงอำนาจการต่อรองชนะเลิศที่เจรจาข้อตกลงทางการค้าและการลงทุนเพื่อปกป้องความต้องการในการพัฒนาของตน	
ผู้เชี่ยวชาญอิสระ พันธกรณีด้านสิทธิ มนุษยชนเกี่ยวกับการ เข้าถึงน้ำดื่มและ การสุขาภิบาลที่ ปลอดภัย ⁴³	- รัฐและผู้ให้บริการสาธารณะสามารถทำงานร่วมกันเพื่อบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้ากับนโยบายด้านน้ำและสุขาภิบาล เพื่อรับประกันการปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน ป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเพิ่มผลกระทบเชิงบวกให้สูงสุด - HRIA สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนได้ ดังนั้น HRIA จึงเป็นกระบวนการเชิงระบบในการตรวจสอบและวัดผลกระทบของนโยบาย โครงการ กิจกรรม และการแทรกแซงด้านสิทธิมนุษยชน	HRIA ไม่มีแม่แบบ (template) ที่จำเป็นต้องเป็นทางการมากนักเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการ และสามารถบูรณาการเข้ากับ EIA หรือ SIA ได้ โดยมีเกณฑ์โดยทั่วไป ดังนี้ (ก) ควรอยู่บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน รวมทั้งสิทธิในน้ำและสุขาภิบาล (ข) ควรแก้ไขผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะต่อผู้ที่ถูกกีดกันและถูกทำให้เป็นชายขอบมากที่สุด (ค) ควรสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงการมีส่วนร่วมเชิงรุก เสรีและมีความหมาย การไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคทางเพศ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (ง) กระบวนการควรมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างศักยภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง (จ) ควรพยายามให้กลไกด้านสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ ภูมิภาคและสากลเข้ามาเกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่และความสามารถที่มีอยู่
ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนในน้ำดื่มที่ปลอดภัยและมีสุขอนามัย ⁴⁴	HRIA เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาที่รอบคอบเพื่อตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่มีต่อสิทธิมนุษยชนด้านน้ำและสุขาภิบาล	1. ให้รัฐมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ดำเนินการ HRIA และ HRDD อย่างต่อเนื่อง

⁴³ United Nations Human Rights Council, *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Related to Access to Safe Drinking Water and Sanitation*, A/HRC/15/31 (New York: United Nations, 2010), para. 45.

⁴⁴ United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation*, A/68/264 (New York: United Nations, 2013), para. 74.

ผู้เชี่ยวชาญ	คำอธิบายลักษณะ	
	วัตถุประสงค์	วิธีการ
		2. ให้ภาคธุรกิจดำเนินการ HRIA อย่างต่อเนื่อง และมีความหมายและในทุกโครงการ โดยการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่จากชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบ บรรดานักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชายขอบหรือถูกกีดกันจากกระบวนการตัดสินใจ 3. HRIA สามารถบูรณาการเข้ากับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรือสังคมที่มีอยู่ได้ และควรดำเนินการทั้งก่อน (ex-ante) และหลัง (ex-post) เพื่อประกันว่ามีการป้องกันผลกระทบด้านลบและติดตามตลอดกระบวนการ 4. HRIA ต้องอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการดำเนินการ
ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ⁴⁵	แม้ว่าองค์กรต่าง ๆ มักมีนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว และอาจครอบคลุมอยู่ในการประเมินอื่น แล้ว เช่น EIA และ SIA แต่ HRIA ที่เฉพาะเจาะจงจะช่วยให้มั่นใจได้ว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะถูกนำมาพิจารณาอย่างเป็นระบบ ซึ่งรวมถึงผลกระทบทั้งเชิงลบและเชิงบวกที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ให้เห็นภาพรวมของขอบเขตที่มีอิทธิพลต่อธุรกิจทั้งหมด และแสดงถึงประสบการณ์การเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนเชิงลึกและเชี่ยวชาญ	มีการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงสิทธิที่ครอบคลุมและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

⁴⁵ World Bank and Nordic Trust Fund. *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development.*

ผู้เชี่ยวชาญ	คำอธิบายลักษณะ	
	วัตถุประสงค์	วิธีการ
ผู้รายงานพิเศษด้าน สถานการณ์ของ นักปกป้องสิทธิ มนุษยชน ⁴⁶	HRIA เป็นวิธีที่ดีที่สุดในการประกันว่าหลักการความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติจะได้รับการเคารพในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่	1. ใช้ HRIA อย่างเป็นระบบ ซึ่งมีการออกแบบการประเมินและดำเนินการเป็นประจำโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนอย่างเพียงพอ 2. ควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากโครงการได้รับการคำนึงถึงเหตุที่แตกต่างกันในการเลือกปฏิบัติและขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่แค่เพียงผลกระทบต่อธุรกิจหรือความยั่งยืน

จากข้อความเห็นข้างต้นโดยสรุปเบื้องต้น HRIA คือเครื่องมือการประเมินผลกระทบเชิงสังคมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอธิบายความได้ ดังนี้

(1) **วัตถุประสงค์:** เพื่อนำไปใช้ในการประเมินผลกระทบต่อประเด็นต่าง ๆ ในสังคม ที่เกี่ยวข้องกัวิถีชีวิตของประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ สุขภาพ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ดำเนินนโยบาย โครงการหรือกิจกรรม ได้มองเห็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ทับซ้อนกันกับประเด็นทางสังคมอย่างลึกซึ้งและกว้างมากขึ้น

(2) **วิธีการประเมิน:** ใช้มาตรวัดพื้นฐานมาที่มาจากตามตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และ HRIA สามารถบูรณาการร่วมกับระบบการประเมินผลกระทบอื่น ๆ หรือดำเนินการโดยเอกเทศได้ ซึ่งมีจุดเน้นที่แตกต่างคือการให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนของบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่เปราะบางด้วย

(3) **องค์ประกอบสำคัญของ HRIA** ทั้งในเชิงเนื้อหาและเชิงกระบวนการ ประกอบด้วย

(3.1) **กรอบหลักการสิทธิมนุษยชนสากล** HRIA อยู่บนพื้นฐานของพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การระบุได้ถึงถึงกลุ่มผู้ทรงสิทธิ (rights-holders) และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ (duty-bearers) และวิเคราะห์สิทธิขั้นพื้นฐานที่อาจได้รับผลกระทบ

(3.2) **การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย** เน้นการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการไม่เลือกปฏิบัติโดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อกลุ่มเปราะบางในการเปิดพื้นที่การเข้าร่วม

⁴⁶ United Nations General Assembly, *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, A/68/262 (New York: United Nations, 2013), paras. 43, 81–83.

(3.3) ความครอบคลุมประเด็นที่หลากหลาย การพิจารณาผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อสิทธิมนุษยชนได้ในหลายรูปแบบตามสิ่งที่จะประเมินตั้งแต่ในระดับแผนงานนโยบาย โครงการกิจกรรม การดำเนินงานของภาคธุรกิจ และในระดับพื้นที่ชุมชนโดยเฉพาะในกรณีธุรกิจที่ลงทุนข้ามพรมแดน โดยควรมีการพัฒนาจัดทำตัวชี้วัดเชิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights Indicators)⁴⁷ เพื่อเป็นเกณฑ์ประเมินวัดผลได้ทั้งในเชิงโครงสร้าง กระบวนการ และผลลัพธ์

(3.4) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ เน้นการเปิดเผยข้อมูลและกำหนดความรับผิดชอบในการจัดการผลกระทบและมีมาตรการป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบแสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงแผนงานตามมุมมองสิทธิมนุษยชน

(4) ข้อท้าทายต่อการพัฒนาของ HRIA:

จากคำอธิบายของผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนหลายท่าน ระบุว่า HRIA ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้มีขั้นตอนที่ตายตัวหรือระเบียบวิธีที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในระดับสากล ซึ่งสะท้อนคุณลักษณะสำคัญของ HRIA ที่เน้น “กระบวนการ” (process-oriented) เทียบเท่ากับ “ผลลัพธ์” (outcome-oriented) และเปิดโอกาสให้ปรับใช้ได้อย่างยืดหยุ่นตามบริบทของแต่ละพื้นที่และนโยบาย การพัฒนาแนวทางการประเมินที่เหมาะสมที่สุดจึงยังเป็นประเด็นท้าทายสำหรับผู้ปฏิบัติ แม้ว่าปัจจุบันจะมีคู่มือและคำแนะนำการใช้ HRIA จำนวนมากแล้วก็ตาม แต่การกำหนด “บรรทัดฐานกลาง” หรือมาตรฐานการดำเนินการ (standardized methodologies) ยังต้องอาศัยเวลาและการสังสมองค์ความรู้จากหลากหลายภาคส่วน⁴⁸

James Harrison และ Rory Mungoven⁴⁹ ได้ศึกษาและเสนอข้อสังเกตว่า แม้ HRIA ได้รับการยอมรับมากขึ้นในฐานะเครื่องมือที่มีระบบเฉพาะของตน แต่ก็ยังเป็นแนวปฏิบัติใหม่ที่เริ่มพัฒนาอย่างจริงจังในช่วงต้นทศวรรษ 2010 จึงยังเผชิญความท้าทายหลายด้าน ได้แก่

- การพัฒนาระเบียบวิธีที่เป็นระบบ HRIA ยังคงอยู่ในขั้นตอนของการสร้างและปรับปรุงระเบียบวิธีให้มีมาตรฐานร่วมกัน แม้ว่าจะมีคู่มือจำนวนมากจากองค์กรต่าง ๆ แต่ยังไม่มีฉันทามติว่าแนวทางใดดีที่สุด จึงควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ปฏิบัติในระดับสากลอย่างต่อเนื่อง

- ความท้าทายในทางปฏิบัติ: การเข้าถึงข้อมูลที่เป็นสำหรับการประเมินอย่างครอบคลุมยังเป็นอุปสรรคสำคัญ โดยเฉพาะในกรณีที่ดำเนินการโดยภาคประชาสังคม รวมทั้งการสร้างสมดุลระหว่างหลักการความโปร่งใสกับความจำเป็นในการรักษาความลับของข้อมูล⁵⁰

⁴⁷ World Bank and Nordic Trust Fund. *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development.*; United Nations Human Rights Council, *Human Rights Impact Assessments: Resolving Key Methodological Questions.*

⁴⁸ James Harrison, *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments* (University of Warwick, n.d.).

⁴⁹ Rory Mungoven, “Walking the Talk: Exploring Methodologies and Applications for Human Rights Impact Assessment by the United Nations”.

⁵⁰ World Bank and Nordic Trust Fund. *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development.*

- กระบวนการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ยังคงเป็นความท้าทายสำคัญ ทั้งในแง่การเข้าถึง การสื่อสาร และการประเมินผลกระทบเชิงสะสมที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญสหวิทยาการ

- ความท้าทายเชิงสถาบัน ยังขาดกลไกสถาบันที่ชัดเจนในการนำผลการประเมิน HRIA ไปใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือเชิงธุรกิจ จำเป็นต้องส่งเสริมความเข้าใจและยอมรับคุณค่าของ HRIA ในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

- การพัฒนาในอนาคต ควรพัฒนาตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินที่เป็นมาตรฐานมากขึ้น โดยคำนึงถึงบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่⁵¹ รวมถึงส่งเสริมการบูรณาการ HRIA เข้ากับการประเมินผลกระทบด้านอื่น เช่น EIA, SIA และ HIA พร้อมทั้งพัฒนาแนวทางติดตามผลหลังการประเมินอย่างเป็นระบบ

2.1.2 หลักการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับ HRIA

HRIA มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับกรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งในส่วนของ พันธกรณีหลัก (Core Human Rights Treaties) และ มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล (Human Rights Standards) ซึ่งกำหนดหน้าที่ของรัฐในการเคารพ คุ้มครอง และเติมเต็มสิทธิมนุษยชน รวมถึงความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่อื่น เช่น ภาครัฐกิจ

James Harrison ชี้ว่า คุณค่าของเครื่องมือ HRIA อยู่ที่การ “นำเอาหลักสิทธิมนุษยชนมาสู่การปฏิบัติในลักษณะกระบวนการวัดผล (the measuring process) ซึ่งเป็นพัฒนาการสำคัญในการพยายามวัด “ช่องว่างระหว่างมาตรฐานสิทธิมนุษยชนกับความเป็นจริง” ของการได้รับสิทธิ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง HRIA เป็นกระบวนการที่ช่วยให้เห็นความสอดคล้องหรือความเหลื่อมล้ำระหว่าง “หลักการเชิงบรรทัดฐาน” กับ “การปฏิบัติจริง” ของสิทธิมนุษยชนในพื้นที่⁵²

ดังนั้น HRIA จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของกรอบบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Normative Framework) ที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ผู้ทรงสิทธิ (rights-holders) และผู้หน้าที่รับผิดชอบสิทธิ (duty-bearers) เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการประเมิน ซึ่ง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก ได้จำแนกผู้มีส่วนร่วมหลักในการดำเนินการ HRIA ออกเป็นสามกลุ่ม⁵³ ได้แก่ ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน (Rights-holders) ผู้หน้าที่รับผิดชอบสิทธิ (Duty-bearers) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น (Stakeholders)

⁵¹ Ibid

⁵² James Harrison, *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments*

⁵³ DIHR, *Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox*. Copenhagen: DIHR, 2016.

ตารางที่ 2.3 ประเภทผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการ HRIA

ประเภทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	
ผู้ทรงสิทธิ (Rights-holders)	☛ ประชาชนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากโครงการ กิจกรรม หรือนโยบายของรัฐหรือภาคธุรกิจ ☛ สมาชิกชุมชนในพื้นที่ดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง รวมทั้งผู้หญิง เด็ก คนเฒ่าคนแก่ แรงงานข้ามชาติ ชนกลุ่มน้อย และผู้ไร้รัฐไร้สัญชาติ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมรวมทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ใกล้เคียง เช่น ชุมชนทำนายน้ำหรือพื้นที่ข้ามพรมแดน รวมทั้งชุมชนประเทศเพื่อนบ้าน ☛ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Human Rights Defenders) ☛ พนักงานของผู้ประกอบธุรกิจและครอบครัว ผู้รับเหมา ผู้ให้บริการ หรือผู้บริโภคนในห่วงโซ่อุปทาน
ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ (Duty-Bearers)	☛ หน่วยงานของรัฐในทุกระดับที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น กระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานกำกับดูแล ☛ บริษัทเอกชนที่ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมทางธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน รวมถึงผู้รับเหมา ผู้ร่วมทุน และพันธมิตรทางธุรกิจ หน่วยงานกำกับดูแลห่วงโซ่อุปทานและผู้จัดหา
ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง (relevant stakeholders)	☛ องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) และองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations: CSOs) ทั้งในและต่างประเทศ ☛ องค์กรระหว่างรัฐบาล องค์กรสหประชาชาติ และกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค ☛ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ☛ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นักวิชาการ และสถาบันการศึกษา ☛ ตัวแทนผู้ทรงสิทธิหรือองค์กรตัวแทน เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมผู้ประกอบการอาชีพ

เพื่อให้เข้าใจบริบทของ กรอบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในมิติของผู้ทรงสิทธิ (rights-holders) และ ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง (relevant stakeholders) จึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการใช้เครื่องมือ HRIA ที่ได้รับการพัฒนาและประยุกต์ใช้ในระดับสากลภายใต้กรอบกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งในมิติของแนวทางเชิงนโยบาย (policy frameworks) และแนวทางเชิงปฏิบัติการ (implementation tools) ดังจะอธิบายต่อไป

2.1.1.1 พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

พันธกรณีที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย

1) พันธกรณีในการปกป้องคุ้มครอง (Obligation to protect) รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องคุ้มครองไม่ให้บุคคลผู้ทรงสิทธิถูกละเมิดจากบุคคลที่สามที่รวมทั้งปัจเจกบุคคล องค์กรภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเอง ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องออกนโยบาย กฎหมายหรือการดำเนินการซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยให้อำนาจอรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธินั้น ๆ อาทิ สิทธิแรงงาน สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว เป็นต้น

2) พันธกรณีในการเคารพ (Obligation to respect) รัฐหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องหลีกเลี่ยงไม่ทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางแทรกแซงหรือทำให้บุคคลผู้ทรงสิทธิไม่อาจใช้สิทธิที่รับรองไว้ได้ เช่น หน้าที่ในการเคารพสิทธิของพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ ในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เป็นต้น ในส่วนสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รัฐจะต้องละเว้นการแทรกแซงการอุปโภคบริโภคสิทธิ การดำเนินการหรือใช้มาตรการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับสิทธิของบุคคล

พันธกรณีต่อสิทธิดังกล่าวสามารถบังคับให้เป็นผล (enforceable) และสามารถปรับใช้เพื่อความเป็นธรรมได้ทันที (justiciable) อันมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงป้องกันของปัจเจกบุคคล (status negatives) ที่ประชาชนสามารถปกป้องหรือเรียกร้องให้รัฐประกันสิทธิหรือโดยให้มีการออกกฎหมายหรือการกระทำทางบริหารได้

3) พันธกรณีในการเติมเต็ม (Obligation to fulfill) รัฐมีหน้าที่จัดให้มีการดำเนินนโยบายหรือกิจกรรมใด ๆ เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิทุกคนบรรลุถึงสิทธิที่ได้รับการรับรองอย่างเท่าเทียม ซึ่งมักปรับใช้กับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การเข้าถึงมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ การจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเข้าถึงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน เป็นต้น สิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงบวก (status positives) ที่รัฐต้องมีการดำเนินการอย่างเหมาะสมผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ บริหาร การงบประมาณ ตุลาการและมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้สิทธิที่รับรองไว้เป็นความจริงอย่างสมบูรณ์เป็นลำดับ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมทั้งการอำนวยความสะดวก (facilitate) โดยสร้างมาตรการในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์การส่งเสริม (promote) ให้ประชาชนรับทราบและอ้างถึงสิทธิได้ และการจัดหา (provide) โภคทรัพย์และการบริการแก่ประชาชนในกรณีที่นอกเหนือการควบคุมจัดการซึ่งพวกเขาไม่สามารถบรรลุผลได้⁵⁴

ในส่วน ‘กรอบการประเมินจากเกณฑ์มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน’ ยึดโยงได้กับเนื้อหาของอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐเป็นภาคี⁵⁵ และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

⁵⁴ Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, *Defending Dignity: A Manual for National Human Rights Institutions on Monitoring Economic, Social and Cultural Rights* (Sydney: Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, 2015), 20.

⁵⁵ ประเทศไทยได้รับรองให้สัตยาบันในการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว จำนวน 7 ฉบับ ประกอบด้วย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights:

รวมถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้กลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศระดับสากล และให้ความคุ้มครองกับผู้ทรงสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียหลักให้เป็นศูนย์กลางของกระบวนการประเมินผลกระทบ โดยพื้นฐานสำคัญของการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) คือการอ้างอิงกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน (International Human Rights Obligations) และ บรรทัดฐานสิทธิมนุษยชน (Human Rights Norms and Standards) ที่รัฐได้ให้คำมั่นไว้ภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศฉบับหลัก (Core Human Rights Treaties) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ซึ่งถือเป็นรากฐานของระบบสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ พันธกรณีหลักดังกล่าว ประกอบด้วย

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพ ความมั่นคงของร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมทางการเมือง

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) รับรองสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิในการทำงาน การศึกษา สุขภาพ และสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการขั้นพื้นฐาน

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ยืนยันหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก และสิทธิในการอยู่รอด พัฒนา และมีส่วนร่วม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (CEDAW) รับรองความเท่าเทียมระหว่างชายและหญิงในทุกมิติ ทั้งด้านการศึกษา แรงงาน การเมือง และสาธารณสุข อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (CRPD) เน้นสิทธิในการเข้าถึง (accessibility) การมีส่วนร่วม และการได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมในสังคม

ในบริบทของภาคธุรกิจและการพัฒนา HRIA ยังอิงกับหลัก UNGPs ซึ่งกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลในการคุ้มครอง” (Protect) ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิ” (Respect) และการรับรองการเยียวยา” (Remedy) แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิ นอกจากนี้ HRIA ยังใช้บรรทัดฐานจากข้อเสนอแนะทั่วไป (General Comments) ของคณะกรรมการสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Treaty Bodies) และรายงานของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ (Special Rapporteurs) เพื่อกำหนดตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนและแนวทางประเมินในแต่ละประเด็นเฉพาะ เช่น สิทธิในน้ำ สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิในการพัฒนา ซึ่งทำให้ HRIA เป็นเครื่องมือที่สามารถเชื่อมโยง“มาตรฐานสากล” กับ “การประเมินเชิงพื้นที่” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities : CRPD)

ยกตัวอย่าง ผู้มีส่วนได้เสียจากกลุ่มประเภทต่าง ๆ ที่เฉพาะเจาะจง ซึ่ง DIHR ระบุให้ผู้ดำเนินการ HRIA พิจารณากลุ่มผู้ทรงสิทธิที่มีความเปราะบางหรือมีแนวโน้มถูกเลือกปฏิบัติสูง เพื่อให้มั่นใจว่าการประเมินผลกระทบครอบคลุมสิทธิมนุษยชนในทุกมิติและไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ได้ดังนี้⁵⁶

ตารางที่ 2.4 ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนกับพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน	พันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนหลัก
เด็กและเยาวชน ประเด็นผลกระทบ: แรงงานเด็ก การตั้งถิ่นฐานใหม่ของชุมชน การย้ายโรงเรียน มลพิษทางน้ำ การขาดแคลนอาหาร การออกแบบ ผลิตภัณฑ์และการโฆษณา	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
ผู้หญิง เยาวชนและเด็กผู้หญิง ประเด็นผลกระทบ: ขาดการได้รับสิทธิในที่ดินอย่างไม่เป็นสัดส่วน จากการตั้งถิ่นฐานใหม่ การถูกตัดออกจากค่าชดเชยของโครงการ ภาระงานเพิ่มขึ้นเนื่องจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือขาดคน ทำงานให้กับบริษัท ผลกระทบด้านสุขภาพและความปลอดภัย ในชุมชน การข่มขู่และการคุกคาม และหรือความรุนแรงทางเพศ ขาดการให้คำปรึกษาและกระบวนการมีส่วนร่วมในครัวเรือน	อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรีในทุกรูปแบบ
ชนเผ่าพื้นเมือง ประเด็นผลกระทบ: การตั้งถิ่นฐานใหม่และการย้ายที่อยู่ ความเสี่ยงต่อสูญเสียที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากรที่อาจได้รับมลพิษหรือเปลี่ยนแปลงจาก โครงการหรือกิจกรรม การทำลายมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และจับต้องไม่ได้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความเสี่ยงต่อการดำรงวิถีชีวิต	-ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิ ชนเผ่าพื้นเมือง (United nation Declaration on the rights of indigenous peoples: UNDRIP) -อนุสัญญาขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ฉบับที่ 169 ว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองและ กลุ่มชนเผ่า -อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพ มาตรา 8(j) (ภูมิปัญญา ท้องถิ่น นวัตกรรม และแนวปฏิบัติ)

⁵⁶ DIHR, Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox

ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน	พันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนหลัก
	สิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองภายใต้จารีตประเพณีกฎหมาย (เช่น สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง)
พนักงานและสภาพแรงงาน ประเด็นผลกระทบ: การบังคับใช้แรงงาน ความเปราะบางที่เพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติและ/หรือไม่มีเอกสารการทำงาน การจำกัดเสรีภาพในการรวมตัว การเลือกปฏิบัติต่อสมาชิกสหภาพแรงงาน	- มาตรฐานด้านแรงงาน (Core labour standards) ของ ILO (การห้ามใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ การต่อรอง และการรวมตัว) และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87, 98, 39, 105, 138, 182, 100, 111)
ชนกลุ่มน้อย ประเด็นผลกระทบ: การเลือกปฏิบัติ การคุกคาม หรือการเข้าถึงบริการพื้นฐานไม่เท่าเทียม ความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง การคุกคามหรือการเลือกปฏิบัติ	-กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรา 27 -ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้เป็นชนกลุ่มน้อย ทางสัญชาติหรือชาติพันธุ์ ศาสนาและภาษา ค.ศ.1992 (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities 1992)
ผู้พิการ ประเด็นผลกระทบ: การเลือกปฏิบัติทางสังคม การขาดโอกาสเข้ามีส่วนร่วมจากสภาพร่างกายและ/หรือสภาพจิตใจ ซึ่งอาจต้องใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่เฉพาะเจาะจง	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ
ผู้สูงอายุ ประเด็นผลกระทบ: ความท้าทายด้านสุขภาพ สภาพร่างกายและ/หรือสภาพจิตใจ ซึ่งอาจต้องใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่เฉพาะเจาะจง	หลักการสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 128 ว่าด้วยการทุพพลภาพ ขราภาพ และผลประโยชน์ตกทอดแก่ผู้ยังมีชีวิตอยู่

ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน	พันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนหลัก
ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย และผู้พลัดถิ่น ประเด็นผลกระทบ: สถานะบุคคลทางกฎหมายที่ไม่มั่นคง มีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดและการเลือกปฏิบัติ การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน	-กติการะหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว -อนุสัญญา ILO ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานเพื่อการจ้างงาน และ ILO ข้อเสนอแนะฉบับที่ 86 ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานเพื่อการจ้างงาน -ILO อนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ และ ILO ข้อเสนอแนะหมายเลข 151 เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ -อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย
กลุ่มหลากหลายทางเพศ (LGBTQ+) ประเด็นผลกระทบ: การเลือกปฏิบัติและการกีดกัน การตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงและการคุกคาม การกีดกันทางสังคม	หลักการยอร์กยาการ์ตา (Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity)
ผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ และผู้มีภาวะสุขภาพเปราะบางอื่น ประเด็นผลกระทบ: การตีตรา การเลือกปฏิบัติ และการเข้าถึงบริการสุขภาพไม่เท่าเทียม ซึ่งอาจต้องใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่เฉพาะเจาะจง	-กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม มาตรฐาน 12 -อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มาตรา 5(e)(v) - อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรา 24 -อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ มาตรา 25

ในแง่มุมหนึ่ง HRIA ได้รับการพัฒนาให้ใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินกิจกรรมที่มุ่งเน้นต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่กำลังเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในบริบทที่รัฐภาคีมีพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในการ ค้ำครอง เคารพ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (to protect, respect and fulfill) นอกจากนั้น HRIA ยังถูกนำมาใช้เพื่อประเมิน กิจกรรมหรือการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยไม่ตั้งใจ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การจัดทำแผนพัฒนา การกำหนดนโยบายหรือกฎหมาย ตลอดจนโครงการด้านเศรษฐกิจและสังคมขนาดใหญ่ของรัฐ

ในที่นี้ จะศึกษาแนวทางการพัฒนาใช้ HRIA ในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของ HRIA ในการขับเคลื่อนและบูรณาการหลักการและวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนรวมเข้าไว้ในกฎหมาย นโยบาย โครงการสาธารณะภาครัฐ หรือในการประกอบกิจการของภาคธุรกิจต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. ลักษณะการนำ HRIA ไปใช้ประเมินตามพันธกรณีของรัฐโดยทั่วไป: ในการพัฒนา

จากแนวโน้มกรอบการพัฒนาที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนหรือ HRBA ในช่วงปี ค.ศ. 1997 ชุดเครื่องมือ HRIA ที่ใช้วัดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากนโยบายและโครงการพัฒนาได้ถูกออกแบบขึ้น อาทิ แบบรายการประเมินสิทธิมนุษยชน (Human Rights Assessment: HRA) ซึ่งพัฒนาโดย Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) ซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ถูกอ้างอิงอย่างมาก

HRA มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้แน่ใจว่าพันธกรณีของรัฐภายใต้อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน จะได้รับการระบุถึงและมีการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนประเภทต่าง ๆ ที่คาดการณ์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบไว้ในแบบนำเสนอโครงการต่าง ๆ (The program proposal)

องค์ประกอบหลักของการประเมิน คือ พันธกรณีของรัฐ (การให้สัตยาบัน/มีข้อสงวน/การรายงานล่าสุด) และผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในแง่ของความตระหนักรู้และการเสริมอำนาจของประชาชน โดยยังได้เน้นย้ำถึงสิทธิในข้อมูลข่าวสาร และการให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมด้วย โดยเสนอแนวทางการประเมินระหว่างหน่วยงานรัฐกับโครงการของรัฐในขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการ⁵⁷

⁵⁷ NORAD, *Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness & Empowerment*.

ภาพที่ 2.1 ชุดคำถามสำหรับการประเมินผลกระทบต่อพันธกรณีของรัฐ⁵⁸

กรอกแบบฟอร์มโดย: วันที่:		รหัสเอกสารสำคัญ:		รหัสโปรแกรม nr:	
อำนาจหน้าที่	การประเมิน	การจัดสรร	ทบทวน	เสร็จสิ้น	
เป้าหมายของโครงการ และวัตถุประสงค์:					
กลุ่มเป้าหมายที่มุ่งเน้น:					
ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน					
ระดับของผลกระทบ :		คะแนน		ติดตามผล	
ผลกระทบเชิงบวก		PI			
ไม่มีการเปลี่ยนแปลง		NC			
ผลกระทบเชิงลบ		NI			
ไม่พบข้อมูล		N.A.			
1. อะไรคือผลกระทบที่คาดหมายและผลกระทบที่แท้จริงของโครงการบนฐานความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ?		ความ ตระหนักรู้			
2. มีการแจ้งให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงทราบเกี่ยวกับโครงการหรือไม่?					
3. โครงการเคารพสิทธิของทุกคนในการแสวงหาและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการหรือไม่/ดำเนินการจนถึงปัจจุบันหรือไม่?					
4. โครงการเคารพสิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีในการเตรียมการและดำเนินโครงการหรือไม่? /ดำเนินการจนถึงปัจจุบันหรือไม่?		การเสริม อำนาจ			
5. โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่? /ดำเนินการจนถึงปัจจุบันหรือไม่?					
6. โครงการค้าสิทธิในการรวมตัวหรือไม่/ดำเนินการจนถึงปัจจุบันหรือไม่?					
7. โครงการเคารพสิทธิในสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยหรือไม่? /ดำเนินการจนถึงปัจจุบันหรือไม่?					
8. โครงการมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับกลุ่มเป้าหมายและบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงการเข้าถึงอาหารที่เพียงพอและการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่อย่างต่อเนื่อง? /ดำเนินการจนถึงปัจจุบันหรือไม่?					
9. โครงการมีผลกระทบ/ส่งผลกระทบต่อโอกาสในการหาเลี้ยงชีพของประชาชนในด้านกิจกรรมสร้างรายได้หรือไม่?					
10. โครงการกล่าวถึงสิทธิในการชดเชยสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบในทางลบหรือไม่?					
จำเป็น ต้องติดตามผล: ใช่/ไม่	ข้อมูลเพิ่มเติม/เสริม		จำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างจำกัด (กำหนดไว้ในการเจรจากับพันธมิตร)		จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์แบบ เต็มรูปแบบ (กำหนดไว้ในการ เจรจากับพันธมิตร)
รูปแบบของข้อมูล:					
ความคิดเห็น					

การดำเนินการ HRIA ตามแบบรายการประเมินนี้ ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างการวิเคราะห์ผลกระทบโดยละเอียด แต่ให้มีการประเมินโดยทั่วไปถึงหน้าที่ตามพันธกรณีหลัก คือ ICCPR ในประเด็นสิทธิ

⁵⁸ Ibid. p. 22.

ในข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารของรัฐ และ ICESCR ในประเด็นสิทธิแรงงานและการรวมตัว สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ เป็นต้น เพื่อให้มีการปรับใช้ และดำเนินการตามกรอบกฎหมาย หากมีผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบต่อสิทธิมนุษยชนประเภทต่าง ๆ

ข. ลักษณะการนำ HRIA ไปใช้เพื่อประเมินผลกระทบตามพันธกรณีของรัฐ: ในการบริหารราชการและบริการสาธารณะ

กรณีการบริหารราชการทุกภาคส่วน:

หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานบริการสาธารณะในสหราชอาณาจักรได้นำกระบวนการประเมินผลกระทบด้านความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชนมาใช้เพื่อประเมินนโยบายและแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำมาใช้ควบคู่กับการประเมินผลกระทบด้านความเท่าเทียม (Equality Impact Assessments: EIAs) ที่มีมายาวนานกว่า ซึ่งเป็นผลมาจากหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานสาธารณะเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเท่าเทียมกันและอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 (The Equality Act 2010)⁵⁹ กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการส่งเสริมความเสมอภาคและจัดการเลือกปฏิบัติ โดยกำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานต้อง “มีความระมัดระวังอย่างเหมาะสม (due regard) ต่อความจำเป็นในการจัดการเลือกปฏิบัติ ส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียม และเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคคลที่มีคุณลักษณะต่างกัน” โดยวัดการเลือกปฏิบัติผ่านมุมมองของประเด็นความเท่าเทียมกันต่าง ๆ ตามระบุลักษณะที่ได้รับการคุ้มครอง⁶⁰ ได้แก่ เชื้อชาติ ศาสนาหรือความเชื่อ เพศและรสนิยมทางเพศ ความทุพพลภาพ การโอนย้ายเพศ การสมรสและการจดทะเบียนคู่ชีวิต (civil partnership)

หน่วยงานสาธารณะต่าง ๆ ได้พัฒนาแบบรูปแบบสำหรับการดำเนินการประเมินความเท่าเทียมและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกัน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้ละเมิดหน้าที่ของตนภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (Human Rights Act 1998) ด้วยยกตัวอย่างในภาคสาธารณสุข อาทิ กองทุนจัดตั้งสำหรับระบบบริการสุขภาพแห่งชาติเมืองซัสเซก (Sussex NHS Foundation Trust) หน่วยงานระบบบริการสุขภาพแห่งชาติเวลส์ (NHS Wales) และองค์กร

⁵⁹ The Equality Act 2010 หรือพระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2010 โดยรวบรวมจากกฎหมายจำนวน 116 ฉบับ ไว้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียว มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซับซ้อนและให้การคุ้มครองทางกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ครอบคลุม โดยจะช่วยให้สหราชอาณาจักรเป็นสังคมที่มีความยุติธรรมมากขึ้น มีการปรับปรุงบริการสาธารณะและช่วยให้ธุรกิจดำเนินไปด้วยดี กฎหมายหลักที่รวมเข้าด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1975 พระราชบัญญัติความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติ ค.ศ. 1976 พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการ ค.ศ. 1995 ข้อบังคับด้านความเท่าเทียมในการจ้างงาน (ศาสนาหรือความเชื่อ) ค.ศ. 2003 ข้อบังคับความเท่าเทียมในการจ้างงาน (รสนิยมทางเพศ) ค.ศ. 2003 ข้อบังคับความเท่าเทียมในการจ้างงาน (อายุ) ค.ศ. 2006 พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ตอนที่ 2 และระเบียบพระราชบัญญัติความเสมอภาค (รสนิยมทางเพศ) ค.ศ. 2007 เป็นต้น เนื้อหาของกฎหมายกำหนดลักษณะเฉพาะที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย) ดู Equality and Human Rights Commission, “The Purpose of the Equality Act,” accessed January 5, 2023, <https://www.equalityhumanrights.com/equality/equality-act-2010>.

⁶⁰ United Kingdom, *The Equality Act 2010*, Section 149, Public Sector Equality Duty (London: The National Archives, 2010)

อิสระเพื่อการกำกับดูแลด้านสุขภาพและการดูแลสุขภาพผู้ใหญ่ในอังกฤษ (Care Quality Commission)⁶¹ ได้จัดให้มีการประเมินกิจกรรม แผนงาน โครงการ การออกข้อบังคับ หรือการตอบสนองตามกฎหมายเกี่ยวกับไวรัสโคโรนา เป็นต้น

การประเมินโดยภาครัฐที่ถูกพัฒนาใช้ต่อเนื่องและรวบรวมโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสกอตแลนด์ ซึ่งเรียกว่าเป็น ‘เครื่องมือการประเมินผลกระทบด้านความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชน’ (Equalities and Human Rights Impact Assessments: HREIAs) มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินให้แน่ใจว่าความเท่าเทียมกันและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของนโยบายที่กำหนดจะถูกนำมาพิจารณาเมื่อพัฒนานโยบายนั้น ๆ (ex-ante) หรือเพื่อประเมินความเท่าเทียมและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของนโยบายเมื่อมีการบังคับใช้แล้วภายหลัง (ex-post)⁶²

โดยสรุป HRIA สามารถใช้เป็นเครื่องประเมินจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงทั้งเชิงบวกและลบจากกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่ประชาชนมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ โดยการบังคับใช้จากกฎหมายกลางด้านสิทธิมนุษยชนภายในของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐจะสามารถทำหน้าที่ในการเคารพ ปกป้อง และปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น

2.1.1.2 มาตรฐานสิทธิมนุษยชนของภาคธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

จากการรับรองหลักการ UNGP โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน เมื่อปี 2554 เป็นที่แน่ชัดว่าโครงการและกิจกรรมทางธุรกิจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในวงกว้าง จึงได้มีการกำหนดที่ชัดเจนว่าภาคธุรกิจต่าง ๆ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการระบุ การหลีกเลี่ยง การบรรเทา และการแก้ไขผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องด้วย HRIA เป็นเครื่องมือสำคัญหนึ่งที่ระบุไว้เป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านหรือ HRDD สอดคล้องตามที่ John Ruggie อดีตผู้แทนพิเศษด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ เน้นย้ำว่า การให้บริษัทต่าง ๆ ประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้นผ่านกิจกรรมของตนเองและผ่านความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งช่วยให้บริษัทรับทราบและแสดงให้เห็นว่าพวกเขากำลังปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน⁶³

1) หน้าที่ความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนของภาคธุรกิจ

การละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินธุรกิจเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบให้กับผู้เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นประชาชนและชุมชนบริเวณที่ตั้งของธุรกิจ ลูกค้า คู่ค้า ผู้รับเหมา พนักงาน ผู้ถือหุ้น ผู้ลงทุน ล้วนอยู่ในห่วงโซ่อุปทานของภาคธุรกิจนั้น ๆ จนเกิดเป็นคดีความและ

⁶¹ The National Archives, “UK Government Web Archive,” accessed January 5, 2023, <https://www.cqc.org.uk/about-us/our-strategy-plans/equality-human-rights-impact-assessments>.

⁶² Scottish Human Rights Commission, “Why Assess Human Rights Impact?” accessed January 5, 2024, <http://eqhria.scottishhumanrights.com/eqhriaBusinesscase.html>

⁶³ Désirée Abrahams and Yann Wyss, *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management* (London and Washington, DC: International Business Leaders Forum (IBLF) and International Finance Corporation (IFC), 2010), 5.

ความเสียหายที่ยากจะเยียวยา ยกตัวอย่าง ปัญหาจากโครงการลงทุนข้ามชาติโดยภาคธุรกิจได้แสดงให้เห็นว่า องค์กรธุรกิจมักจะล้มเหลวในการเคารพสิทธิมนุษยชน และสถานการณ์ดังกล่าวจะเลวร้ายลงเมื่อไม่คำนึงถึงความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักเกิดในพื้นที่ประเทศที่กำลังพัฒนา การสร้างกลไกการประเมินความเสี่ยงธุรกิจต่อสังคมอย่างรอบด้านโดยเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชนจึงถูกเรียกร้องให้ดำเนินการจากหลายภาคส่วน

การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเริ่มต้นอย่างมีนัยสำคัญในภาคธุรกิจช่วงทศวรรษ 2010 โดยมีกรณีตัวอย่างสำคัญคือ โครงการ Tangguh LNG ในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งบริษัท BP เจ้าของโครงการได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนให้ดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนาม วิเคราะห์ผลกระทบ และเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส ถือเป็นแนวปฏิบัติที่บุกเบิกการใช้ HRIA ในกิจการพลังงานขนาดใหญ่ ต่อมามีการพัฒนาแนวทางและคู่มือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในภาคธุรกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น แนวทางของ NomoGaia ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และคู่มือ Guide to Human Rights Impact Assessment and Management (HRIAM) ซึ่งจัดทำโดย International Business Leaders Forum (IBLF) ร่วมกับ International Finance Corporation (IFC) เป็นกรอบสำคัญในการกำหนดขั้นตอนการประเมิน การบริหารจัดการความเสี่ยง และการบูรณาการ HRIA เข้ากับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของ IFC

สะท้อนได้ว่า แบบแผนและคุณสมบัติของ HRIA เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น โดยมีภาคธุรกิจนำไปใช้เอง (commissioned) ในขณะเดียวกัน การพัฒนาเครื่องมือโดยภาคประชาสังคม เช่น Oxfam America ได้นำไปสู่การสร้างรูปแบบ การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนอิงชุมชน (Community-Based HRIA) เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิในชุมชนมีบทบาทหลักในการระบุ วิเคราะห์ และเสนอแนวทางแก้ไขผลกระทบจากกิจกรรมของภาคธุรกิจโดยตรง⁶⁴

นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนนอกอาณาเขต (Extraterritorial Obligations) ของการลงทุนข้ามแดนของธุรกิจข้ามชาติ (Transnational Corporations: TNCs) ที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเคารพ ค้ำครองและประกันสิทธิมนุษยชนนอกดินแดนรัฐตน (Obligations to respect/protect and fulfil human right abroad) ได้รับการผลักดันในระดับสากลภายใต้หลักการมาสทริชท์ว่าด้วยพันธกรณีนอกอาณาเขตของรัฐในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights)⁶⁵ ที่เสนอโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (the International Commission of Jurist: ICJ) เพื่อเป็นกรอบแนะนำให้รัฐเคารพ ค้ำครอง และเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการ

⁶⁴ Oxfam and the International Federation for Human Rights (FIDH). *Community-Based Human Rights Impact Assessment: The Getting It Right Tool – Training Manual*. n.d.

⁶⁵ International Commission of Jurists (ICJ), *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* (Geneva: International Commission of Jurists, 2011)

ดำเนินธุรกิจข้ามพรมแดนของบริษัทสัญชาติของตน แม้ว่าหลักการนี้จะไม่ส่งผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ถือเป็นบรรทัดฐานเชิงจริยธรรมที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาแนวทาง HRIA ในภาคธุรกิจระหว่างประเทศ⁶⁶

2) หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (conduct due diligence)

ตามที่ HRIA ได้รับการรับรองให้นำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมภายใต้ UNGP กล่าวคือ UNGP ข้อ 18 กำหนดว่า “เพื่อที่จะวัดการเสี่ยงภัยในด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรธุรกิจควรระบุและประเมินผลกระทบทางลบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริงหรือที่น่าจะเกิดขึ้นได้ที่องค์กรธุรกิจอาจจะเข้าไปเกี่ยวข้อง ไม่ว่าโดยกิจการขององค์กรธุรกิจเอง หรือเป็นผลตามมาของความสัมพันธ์ทางธุรกิจขององค์กรธุรกิจ โดยมีกระบวนการ ดังนี้

(ก) ประเมินความเสี่ยงโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนภายในหรือภายนอกที่เป็นอิสระ

(ข) จัดให้มีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับกลุ่มที่อาจจะได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสีย

ตามความเหมาะสมกับขนาดขององค์กรธุรกิจ สภาพและบริบทของการดำเนินการ

UNGP ไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือวิธีการดำเนินการ HRIA ไว้ชัดเจน หรือแบบที่แน่นอนอาจไม่จำเป็นนักตามความเห็นของ John Ruggie เนื่องจากรูปแบบของ HRIA มีลักษณะตามผู้นำไปใช้ หรือผู้พัฒนาออกแบบและวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้⁶⁷ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามคำอธิบายรายข้อ⁶⁸ พบว่า UNGP ให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณลักษณะที่สำคัญของ HRIA ดังนี้

ความมุ่งหมายของ HRIA คือเพื่อเข้าใจผลกระทบที่ชัดเจนที่มีต่อกลุ่มเฉพาะ โดยอนุมานว่าเกิดจากบริบทเฉพาะในการดำเนินการประเมินสิทธิมนุษยชนก่อนหน้านี้ที่จะมีกิจกรรมทางธุรกิจระบุว่าใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบ จัดหมวดหมู่มาตรฐานและประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง และคาดการณ์ว่ากิจกรรมที่เสนอจะดำเนินการและความสัมพันธ์ทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องอาจกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้เกี่ยวข้องอย่างไร และควรจะทำให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อผลกระทบที่ตามมา โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อปัจเจกชนแยกต่างหากจากกลุ่มหรือประชากรทั่วไปที่อาจจะตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยมากขึ้น เพราะถูกกันไปอยู่ที่ชายขอบ โดยขอให้คำนึงถึงความเสี่ยงภัยของหญิงและชายที่แตกต่างกัน

กระบวนการวิธีของ HRIA ที่จะประเมินอาจรวมอยู่ในกระบวนการวิธีอื่น ๆ เป็นต้นว่าในการประเมินความเสี่ยงภัย (risk assessment) หรือขั้นตอนใน EIA หรือ SIA กระบวนการเหล่านี้ควรจะรวมเอาสิทธิมนุษยชนสากลเข้าไว้เป็นมาตรฐานอ้างอิง เพราะการดำเนินการขององค์กรธุรกิจอาจมีโอกาสดำเนินการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนด้านหนึ่งได้เสมอ

⁶⁶ กรรณก วัฒนภูมิ, “กลไกเยียวยาที่ขับเคลื่อนด้วยความสิ้นหวังเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบข้ามพรมแดน,” วารสารนิติสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 12, no. 1 (2562): 22–53.

⁶⁷ United Nations Human Rights Council, *Human Rights Impact Assessments: Resolving Key Methodological Questions*.

⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *หลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจตามกรอบงานของสหประชาชาติในการคุ้มครองเคารพและเยียวยา*, น. 49–50.

การประเมินผลกระทบทางสิทธิมนุษยชนควรดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ‘ก่อนหน้า’ ที่จะมีกิจกรรมหรือความสัมพันธ์ใหม่ ‘ก่อนหน้า’ ที่จะตัดสินใจ หรือมีการเปลี่ยนแปลง การดำเนินการที่สำคัญ และต้องทำเป็นครั้งคราวตลอดอายุของกิจกรรมหรือความสัมพันธ์

HRIA นำไปสู่ขั้นตอนต่อไปของ HRDD ในกระบวนการในการระบุ ป้องกันการบรรเทา และการมีความรับผิดชอบสำหรับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ธุรกิจเกี่ยวข้อง ดังนั้น HRIA จึงเป็นขั้นตอน ที่สำคัญของ HRDD อีกนัยหนึ่ง HRIA ถือเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งซึ่งถูกรับรู้ไว้แต่ไม่ใช่เครื่องมือเดียวที่จะทำให้ บรรลุกระบวนการ HRDD ทั้งหมดได้

ภายใต้หน้าที่ความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชนข้างต้น พิจารณาจากลักษณะการนำ HRIA ไปใช้ของภาคธุรกิจได้ดังนี้

ก. ลักษณะการนำ HRIA ไปใช้เพื่อประเมินโดยความสมัครใจตามกรอบ HRDD

จากที่ UNGP ระบุว่า HRDD มีต้นแบบจากกระบวนการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ระดับองค์กรที่ภาคธุรกิจต่าง ๆ คำนึงและสามารถนำไปปรับใช้ได้สะดวกขึ้น แต่ HRDD ได้ขยายระบบการจัดการความเสี่ยงขององค์กรธุรกิจให้มีขอบเขตกว้างกว่าการจัดการความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้น องค์กรธุรกิจเอง เมื่อนำเครื่องมือ HRIA มาร่วมใช้ในขั้นตอนแล้ว การประเมินความเสี่ยงระดับองค์กรของ ธุรกิจจะต้องครอบคลุมถึงผู้ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ประกอบกับ UNGP มีลักษณะเป็น กฎหมายอ่อน (soft law) ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (non-legal binding) ให้ต้องปฏิบัติ การดำเนินการ HRDD จึงเป็นการสมัครใจ ปัจจัยที่ภาคธุรกิจตัดสินใจดำเนินการ HRDD มักมาจากสาเหตุที่เกี่ยวกับการลด ความเสี่ยงด้านชื่อเสียงของบริษัท และการช่วยลดความเสียหายทางธุรกิจจากการที่ไม่สามารถดำเนินการตาม แผนที่กำหนด⁶⁹ เนื่องจากสามารถช่วยเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน จากการถูกกล่าวหา โดยบุคคลภายนอกต่อสาธารณะว่า บริษัททำความผิด (naming and shaming) ซึ่งสะท้อนความล้มเหลว ในการเคารพสิทธิมนุษยชนของภาคธุรกิจมาเป็นรอบรู้และแสดงให้เห็น (knowing and showing)

ในแง่มุมนี้ ประโยชน์ของ HRIA ที่ดำเนินการโดยภาคธุรกิจเอง คือ เป็นกระบวนการที่ช่วย ประเมินความเสี่ยงและจัดการกับผลกระทบในระดับโครงการหรือกิจกรรมโดยเป็นผลปฏิบัติงานของบริษัทเอง ซึ่งทำให้บริษัทสามารถแสดงความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นรูปธรรม

จากตารางภาพแสดงความสัมพันธ์ของ HRIA ในฐานะส่วนหนึ่งและนำไปสู่ขั้นตอนต่อไปของ กรอบการดำเนินงาน HRDD ภายใต้ UNGP⁷⁰ ดังนี้

⁶⁹ พิภพ อุดร สฤณี อาชวานันทกุล และธิดา อรุณีพัฒน์พงศ์. รายงานวิจัยการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD).

⁷⁰ The Danish Institute for Human Rights (DIHR) and DLA Piper, *Human Rights Impact Assessment and Legal Advisory Work: Frequently Asked Questions*. Copenhagen: DIHR and DLA Piper, 2017, p. 16.

แผนภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ของ HRIA ในขั้นตอนการดำเนินงาน HRDD

ขั้นตอน	กรอบการดำเนินงาน HRDD ของภาคธุรกิจตามหลักการ UNGP
1	ประกาศนโยบายและหลักการของบริษัทด้านการเคารพสิทธิมนุษยชน
2	การประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงหรืออาจเกิดขึ้น ทั้งที่ริเริ่มเองและจากกลไกรับเรื่องร้องเรียน (หลักการข้อ 19)
3	การบูรณาการข้อค้นพบจากการประเมินและวางแผนป้องกันเรื่องที่จะได้รับผลกระทบรวมถึงกลไกควบคุมภายในภายนอก
4	การเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น (หลักการข้อ 22)
5	การติดตามและตรวจสอบประสิทธิภาพของการแก้ปัญหา (หลักการข้อ 20)
6	การรายงานและเปิดเผยผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน



ก) ข้อค้นพบจาก HRIA ได้รับการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและมีความหมายเข้ากับระบบการระบุและเฝ้าระวังความเสี่ยงของธุรกิจ

ข) ธุรกิจระบุความเสี่ยงได้จากประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (อาทิ ตั้งแต่ริเริ่มกระบวนการ HRIA) โดยจัดลำดับความสำคัญของผลกระทบตามความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อผู้ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก

ค) การนำระบบการบริหารความเสี่ยงบูรณาการกับข้อค้นพบจาก HRIA การเฝ้าระวังการแทรกแซงหรือหนุนเสริมของบริษัท และติดตามประสิทธิภาพของมาตรการด้านบริหารความเสี่ยง

ง) ระบบบริหารความเสี่ยงจัดให้มีกระบวนการสื่อสารภายในที่ออกแบบเพื่อสร้างการกำกับดูแลการใช้จุดคานงัด (leverage) และในการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและในวงกว้างจากกลไกภายนอก

กรอบ HRDD เป็นกระบวนการตรวจสอบเชิงระบบที่มีการติดตามอย่างต่อเนื่อง (Monitoring) ซึ่งเป็นการประเมินกระบวนการ (process) ระหว่างการดำเนินงานอยู่ (on-going) เป็นหลักและทำเป็นระยะ (periodic)⁷¹ ส่วนการประเมินแบบ HRIA หมายถึงการประเมิน (assessment) ทั้งโดยทั่วไปและโดยเฉพาะเจาะจงในเวลาใด ๆ เช่น ก่อนระหว่างหรือหลังการดำเนินงานนั้น ๆ ก็ได้ ดังนั้น จากการระบุความเสี่ยงนี้ ผลผลิตที่ได้คือ *การระบุความเสี่ยงหลัก* โดยที่บริษัทจะสามารถตัดสินใจโดยมีข้อมูลมากขึ้นจากการประเมินผลกระทบที่ครอบคลุม ส่วนการตอบคำถามที่ว่า HRIA เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการประเมินที่จำเป็นตามกรอบ HRDD หรือไม่ ย่อมอยู่ที่วัตถุประสงค์และการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้องครบถ้วนเพียงพอด้วย

⁷¹ ไตรภาคีร่วมพัฒนาสุขภาพชุมชน. “Monitoring, Assessment, Appraisal, Evaluation.” เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2566. <https://www.gotoknow.org/posts/12058>

ข. ลักษณะการนำ HRIA ไปใช้ประเมินโดยมีปัจจัยหนุนเสริมหรือมีมาตรการบังคับ

จากที่ UNGP ไม่มีกลไกหรือมาตรการบังคับทางกฎหมายให้นำไปสู่หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอย่างแข็งขัน การขับเคลื่อน UNGPs ที่เป็นรูปธรรมในระดับสากลไปสู่ระดับประเทศ คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (A National Action Plan on Business and Human Rights: NAP-BHR) ซึ่งกำหนดให้เป็น “การพัฒนากลยุทธ์เชิงนโยบายที่พัฒนาโดยรัฐเพื่อป้องกันผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากองค์กรธุรกิจ” ซึ่งมีปัจจัยการขับเคลื่อนเชิงนโยบายจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลในภาคธุรกิจของประเทศนั้น ๆ อาทิ การมีมาตรการบังคับให้บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จัดทำกระบวนการประเมินประเด็นสำคัญทางธุรกิจ (Materiality Assessment)

ในบริบทสากล การพัฒนาระบบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านภาคบังคับ (Mandatory Human Rights Due Diligence: mHRDD) มีบทบาทสำคัญในการใช้มาตรการผลักดันตามที่ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเรียกร้องให้มีการพัฒนาระบบกฎหมายภายในประเทศในการกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานในการดำเนินการ⁷² ซึ่งมีพัฒนาการและแนวโน้มที่เชื่อมโยงได้กับการประเมินสิทธิมนุษยชน ดังนี้

การผนวกสิทธิมนุษยชนกับกรอบการประเมินอย่างรอบด้าน (Due Diligence: DD) :

OECD เป็นองค์กรระดับนานาชาติที่มีบทบาทนำในการนำกรอบความรับผิดชอบธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ⁷³ ตั้งแต่ช่วงปี 2010 โดยออก “แนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินธุรกิจข้ามชาติ” (OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011) ที่กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจให้คำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ รวมถึงมีประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนด้วยโดยสนับสนุนการใช้ตรวจสอบประเมินอย่างรอบด้านหรือ DD ที่ครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อม แรงงาน และความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดการผลกระทบด้านลบในแต่ละภาคส่วนธุรกิจ อาทิ กิจกรรมด้านเกษตรกรรม กิจกรรมเหมืองแร่ เป็นต้น นอกจากนี้ OECD ยังได้จัดตั้งกลไกในประเทศภาคีสมาชิก⁷⁴ (the OECD National Contact Points: NCPs) เพื่อเป็นช่องทางรับเรื่องร้องเรียนเพื่อตรวจสอบปัญหาที่เกิดจากภาคธุรกิจ และกำหนดมาตรการแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรฐาน OECD รวมถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและ UNGP

ข้อร้องเรียนจำนวนมากในระบบ NCP เกิดขึ้นในพื้นที่และทรัพยากรของประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศโลกที่สาม (Third world) ซึ่งเป็นผลจากธุรกิจข้ามชาติ คณะกรรมการ NCPs มักมี

⁷² United Nations High Commissioner for Human Rights, Improving Accountability and Access to Remedy for Victims of Business-Related Human Rights Abuse: The Relevance of Human Rights Due Diligence to Determinations of Corporate Liability, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (n.d.).

⁷³ John Ruggie and Tamaryn Nelson, “Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative Innovations and Implementation Challenges,” Brown Journal of World Affairs 22, no. 1 (2015): 99–100.

⁷⁴ ประเทศภาคีสมาชิก OECD ประกอบด้วย 38 ประเทศ รวมถึงตัวแทนที่ไม่ใช่สมาชิกที่เข้าร่วมจากประเทศอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ผู้ก่อตั้งอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และแคนาดา

ข้อเสนอแนะให้มีการตรวจสอบอย่างรอบด้านรวมทั้งประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ⁷⁵

ยกตัวอย่าง กรณีกิจการเหมืองนิกเกิลของบริษัทนอร์เวย์ในเมืองมินโดโร ประเทศฟิลิปปินส์ (Nickel mining project in Mindoro, Philippines)⁷⁶ ตามที่ถูกล่ามำหาว่ามีการละเมิดแนวปฏิบัติของ OECD-FAO⁷⁷ เรื่องความโปร่งใส มีข้อบกพร่องในการปรึกษาหารือกับชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในพื้นที่ NCP นอร์เวย์ตัดสินว่า บริษัทละเมิดหลักปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมอย่างรอบคอบในชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ส่งผลให้มีความกังวลว่าการขุดเหมืองจะลดการเข้าถึงอาหารที่เหมาะสม การทำลายพื้นที่นาข้าว สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพและส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำ การปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศไม่เพียงพอที่จะรับประกันการปฏิบัติตามมาตรฐานฯ และเสนอแนะให้บริษัทต้องให้ข้อมูลและการปรึกษาหารือที่มีความหมายกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยดำเนินการ DD เพื่อแสดงให้เห็นว่าบริษัทลดความเสี่ยงสำหรับผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อชุมชนให้เหลือน้อยที่สุด จึงเห็นได้ว่าการสร้างอิทธิพลและแนวโน้มการดำเนินการ DD ของภาคธุรกิจให้เป็นผลนั้น องค์กรที่ออกเกณฑ์มาตรฐานจำเป็นจะต้องกำกับดูแลโดยเสริมด้วยกลไกการตรวจสอบและติดตามผล รวมทั้งมีข้อเสนอแนะที่ต่อเนื่อง

การพัฒนามาตรการบังคับทางกฎหมายของ DD :

ในระดับภูมิภาค คณะกรรมาธิการยุโรปให้ความสำคัญกับการผนวกรวมความยั่งยืนและการประเมินผลกระทบในกิจการองค์กรธุรกิจอย่างต่อเนื่อง อาทิ การกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบและการกำหนดชุดมาตรฐานการรายงานความยั่งยืนของยุโรป (ESRS) เป็นต้น เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2023 รัฐสภายุโรปได้รับรองหลักการของข้อบังคับว่าด้วยการตรวจสอบด้านความยั่งยืนอย่างรอบด้าน (Corporate Sustainability Due Diligence Directive: CSDDD)

ปัจจุบัน CSDDD มีผลบังคับใช้แล้ว เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2024 และนำไปบังคับใช้ในประเทศสมาชิกภายในปี ค.ศ. 2026 โดยมีประเด็นหลักในการบังคับใช้ ดังนี้

- ตรวจสอบห่วงโซ่อุปทาน บริษัทต้องทำการตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานอย่างละเอียดเพื่อระบุและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เช่น การใช้แรงงานเด็ก การบังคับใช้แรงงาน หรือการทำลายสิ่งแวดล้อม
- รับผิดชอบต่อผลกระทบ บริษัทต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อุปทาน และดำเนินมาตรการแก้ไขเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำ

⁷⁵ OECD, *Guide for National Contact Points on the Rights of Indigenous Peoples When Handling Specific Instances* (Paris: OECD Publishing, 2022), 28, citing OECD Database of Specific Instances (September 2020).

⁷⁶ OECD, "Report: Mining Company Does Not Act in Accordance with the OECD Guidelines," accessed January 11, 2024, <https://www.responsiblebusiness.no/news/report-mining-company-act-accordance-oecd-guidelines/>

⁷⁷ OECD and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains* (Paris: OECD Publishing, 2016)

- รายงานผลการดำเนินงาน บริษัทต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานและการจัดการความเสี่ยง

- ความโปร่งใส บริษัทต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจและเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม

เป็นที่น่าสนใจว่า CSDDD กำหนดภาระผูกพันเพียงต่อบริษัทขนาดใหญ่⁷⁸ โดยคำนึงถึงผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้นภายในที่มีต่อองค์กรและผลกระทบภายนอกต่อสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ที่เรียกว่าประเมินประเด็นสำคัญทางธุรกิจสองชั้น (Double Materiality assessment) รวมถึงการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นโดยใช้มาตรการที่เหมาะสม

การประเมินผลกระทบของ CSDDD มีความจำเป็นต่อการเสริมสร้างความยั่งยืนในระบบกำกับดูแลกิจการและการจัดการในความหมายกว้าง โดยมีมิติที่มาของปัญหา⁷⁹ ดังนี้ (1) ผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อบริษัทต่าง ๆ ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาอย่างเพียงพอในระบบและการตัดสินใจในการบริหารความเสี่ยงขององค์กร (2) บริษัทต่าง ๆ ไม่ได้บรรเทาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ ไม่มีธรรมาภิบาล ระบบการจัดการ และมาตรการที่เพียงพอในการบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตราย ซึ่งรวมถึงแรงงานเด็ก ทาส การแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน มลพิษ การตัดไม้ทำลายป่า และการใช้น้ำมากเกินไป เป็นต้น

ภายใต้หลักการของ CSDDD ภาคธุรกิจจะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่พึงประสงค์ทั้งหมดโดยสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม⁸⁰ ภายใต้ขอบเขตสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อม มาตรฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNGP แนวปฏิบัติและแนวทาง DD สำหรับบริษัทข้ามชาติของ OECD สำหรับการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ CSDDD จะเสริมกับกฎระเบียบการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่ยั่งยืน (the Sustainable Finance Disclosure Regulation: SFDR และ Taxonomy Regulation โดยกำหนดพันธกรณี

⁷⁸ ตาม CSDDD กำหนดขอบเขต (มาตรา 2) กฎการตรวจสอบใหม่จะนำไปใช้กับบริษัทและภาคส่วนต่อไปนี้: บริษัทในสหภาพยุโรป กลุ่มที่ 1: บริษัทจำกัดในสหภาพยุโรปทั้งหมดที่มีพนักงานมากกว่า 500 คนและมีผลประกอบการสุทธิมากกว่า 150 ล้านยูโรทั่วโลก การตรวจสอบสถานะด้านความยั่งยืนขององค์กร บริษัทในสหภาพยุโรป กลุ่ม 2: บริษัทจำกัดอื่น ๆ ที่ดำเนินงานในภาคส่วนที่มีผลกระทบสูงที่กำหนดไว้ โดยมีพนักงานมากกว่า 250 คนและมีผลประกอบการสุทธิมากกว่า 40 ล้านยูโรทั่วโลกในภาคส่วนใดส่วนหนึ่งต่อไปนี้: การผลิตและการขายส่งสิ่งทอ เสื้อผ้าและรองเท้า เกษตรกรรม รวมถึงป่าไม้และ การประมง การผลิตอาหารและการค้าวัตถุดิบทางการเกษตร การสกัดและการขายส่งทรัพยากรแร่หรือการผลิตผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องและการก่อสร้างบริษัทนอกสหภาพยุโรปที่ดำเนินธุรกิจในสหภาพยุโรป โดยมีเกณฑ์การหมุนเวียนที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรป

⁷⁹ European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937* (Brussels: COM, 2022), 19–20.

⁸⁰ European Parliament, *Council on Corporate Sustainability Due Diligence: How to Integrate Human Rights and Environmental Concerns in Value Chains, EU Legislation in Progress*, accessed January 5, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729424/EPRS_BRI\(2022\)729424_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729424/EPRS_BRI(2022)729424_EN.pdf)

ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (Environmental, social, and corporate governance: ESG) ภายในห่วงโซ่มูลค่าของตน

อย่างไรก็ตาม CSDDD ได้กำหนดแนวทางประเมินที่อิงตามความเสี่ยง (the risk-based approach) โดยใช้เกณฑ์จัดลำดับความสำคัญของผลกระทบด้านลบที่มีความเป็นไปได้ (European Commission, 2022) จึงยังมีข้อพิจารณาว่า ความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนจะถูกจัดลำดับชั้นได้อย่างเหมาะสม หรืออาจมีการประเมินที่ไม่สอดคล้องกับภาวะความเสี่ยงด้าน ESG ตัวชี้วัดและแนวทางการบริหารความเสี่ยงอื่น ๆ หรือไม่อย่างไร โดยเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งภูมิภาคยุโรป (European Network of National Human Rights Institutions: ENNHRI) ให้ข้อสังเกตและเสนอแนะที่น่าสนใจไว้⁸¹ ดังนี้

1) ผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ด้านสิทธิมนุษยชน ควรหมายถึงการกระทำใด ๆ ที่เป็นการลบล้างหรือลดความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการได้รับสิทธิหรือได้รับการคุ้มครองโดยตราสารระหว่างประเทศ ไม่ใช่แต่เพียงการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2) ควรหลีกเลี่ยงการแสดงรายการสิทธิเชิงปัจเจกบุคคล เนื่องจากสิทธิมนุษยชนแบ่งแยกไม่ได้ และขึ้นอยู่กับกันและกัน และควรเผื่อพื้นที่สำหรับขยายรายการสิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับการพัฒนาใหม่ ๆ ในสาขานี้

3) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง การมีส่วนร่วมที่มีความหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ทรงสิทธิ ควรระบุไว้ตลอดกระบวนการ DD ซึ่งไม่เพียงแต่ต้องมีส่วนร่วมเพื่อระบุผลกระทบและมาตรการที่เหมาะสม แต่ยังรวมถึงการสื่อสารเชิงรุกและการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

จากพัฒนาการประกอบข้อพึงระวังข้างต้นนี้ เป็นที่น่าสนใจว่า HRIA ในฐานะเครื่องมือหลักที่เป็นส่วนหนึ่งของกรอบ HRDD มีความจำเป็นและสามารถถูกใช้ควบคู่ไปกับการประเมิน DD ที่มีอยู่ได้ เนื่องจากการตรวจสอบอย่างรอบด้านลักษณะบังคับทำให้ภาคธุรกิจจำเป็นต้องดำเนินการอย่างรัดกุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงนำไปใช้ในการจัดทำแผนบรรเทาผลกระทบ (mitigation plan) และกำหนดวิธีการเยียวยาผลกระทบด้วย ตามที่ CSDDD กำหนดให้จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกัน โดยจะต้องได้รับการพัฒนาร่วมกับการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบ

การนำ HRIA ไปใช้ตามแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Action Plan: NAP)

แม้แนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนหรือเครื่องมือ HRIA ที่เป็นเอกเทศจะไม่ได้ถูกระบุไว้ในแผน NAP แต่ละประเทศโดยตรง แต่กระบวนการ HRDD เองได้รวมการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบความรับผิดชอบของภาคธุรกิจ และ HRIA ถือเป็นวิธีการที่เฉพาะเจาะจงใน HRDD เพื่อประเมินผลกระทบทางธุรกิจต่อสิทธิมนุษยชน ทั้งระดับโครงการและเชิงระบบ (sector-wide)

⁸¹ European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), *ENNHRI Statement in the Context of the EU Trilogue Concerning the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, accessed January 5, 2024, <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/10/ENNHRI-statement-on-Corporate-Sustainability-Diligence-Directive-in-context-of-EU-trilogue-October-2023.pdf>

ยกตัวอย่าง ประเทศอินโดนีเซียมีความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมโดยเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่ออกแผน NAP โดยประกาศใช้เป็นคำสั่งประธานาธิบดี Peraturan President No. 60 2023 ครอบคลุมช่วงปี 2023–2025 โดยกำหนดกรอบนโยบายให้นำไปปฏิบัติตาม NAP รวมถึงให้นิยาม “ผู้ประกอบการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ชัดเจน เพื่อบูรณาการลงสู่การปฏิบัติ เช่น คู่มือ และสร้างแพลตฟอร์มเครื่องมือ “PRISMA” (Platform for Business and Human Rights Risk Assessment) สำหรับสนับสนุนให้ภาคธุรกิจประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD tool) ตามตัวชี้วัด 12 ข้อ และมีความร่วมมือแบบพหุภาคี รัฐบาล ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมกัน ทั้งในด้านการออกแบบนโยบาย การใช้ HRIA/HRDD และการติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นการสร้าง “โครงสร้างนโยบาย-กฎหมาย-เครื่องมือ” ที่สนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติจริง โดยเฉพาะในกิจการที่มีความเสี่ยงสูงซึ่งในอดีตเคยถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน

ตัวอย่าง กิจการภาคเสี่ยงสูงที่ใช้งานจริง อาทิ ในกรณีพื้นที่ป่าลัมνάมัน (Central Kalimantan – Seruyan & Kotawaringin Barat) โครงการเหมืองแร่ใน Stranas BHAM ระบุให้กระทรวงพลังงานและทรัพยากรแร่ (ESDM) เป็นหน่วยงานเกี่ยวข้องในกรณีโครงสร้างพื้นฐาน (พลังงาน/คมนาคม/พื้นที่พัฒนาใหม่) และหน่วยงานแผนพัฒนาแห่งชาติ Bappenas ถูกระบุเป็นหน่วยร่วมในการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มีการประเมินผลกระทบตั้งแต่ช่วงวางแผน อนุมัติและติดตามโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

ฟิลิปปินส์ยังไม่มี NAP อย่างเป็นทางการสำหรับธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และ HRDD ยังไม่มีกรอบที่ถูกระบุอย่างเป็นระบบในระดับประเทศ แต่ได้มีการใช้ HRIA โดยองค์กรพัฒนาเอกชน อาทิ ในการประเมินโครงการเหมืองทองแดง Tampakan ในมินดาเนา ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ใช้หลัก HRDD และ HRIA โดยภาคประชาสังคมในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น

ค. ลักษณะการนำ HRIA ไปใช้ประเมินเมื่อเผชิญความท้าทายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกันหลายเรื่อง (cross-cutting issues)

ยกตัวอย่าง กรณีในภาคส่วนธุรกิจ ICT โดยองค์กร Facebook หรือ Meta เมื่อเผชิญปัญหาความเสียหายทางธุรกิจจากการไม่ปิดกั้นเนื้อหาที่ไม่พึงประสงค์และถูกโต้แย้งว่าก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคม จึงได้มีการจัดทำ HRIA ในประเทศศรีลังกาและอินโดนีเซีย ซึ่ง HRIA ที่องค์กรดำเนินการเองได้สะท้อนผลกระทบทั้งเชิงบวกและลบจากการประกอบธุรกิจ รวมทั้งผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากผู้ให้บริการของธุรกิจด้วย⁸² นอกจากนี้ HRIA สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือประเมินในประเด็นปัญหาร่วมสมัยจากการประกอบธุรกิจ อาทิ ในการให้บริการธุรกรรมทางการเงินโดยใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial intelligence: AI) ซึ่งถูกพัฒนาแนวปฏิบัติโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย

⁸² Ramiro Álvarez Ugarte, *Human Rights Impact Assessments: Trends, Challenges, and Opportunities for ICT Sector Adoption* (Buenos Aires: Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE), 2020).

2.1.2.3 แนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Right Based Approach: HRBA)

ในงานโครงการปฏิรูปแห่งสหประชาชาติ เมื่อ ค.ศ. 1997 เลขาธิการสหประชาชาติเรียกร้องให้ทุกหน่วยงานในระบบสหประชาชาตินำสิทธิมนุษยชนเข้าไปสู่กิจกรรมและโปรแกรมต่าง ๆ ภายในกรอบอานัติของตน แนวทางการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนได้รับการจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการไปประยุกต์ใช้ในลักษณะหลักปฏิบัติที่จำเป็น ซึ่งมีองค์ประกอบ คือ⁸³ ก) การประเมินและการวิเคราะห์เพื่อระบุการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนของผู้ทรงสิทธิและพันธมิตรด้านสิทธิมนุษยชนของผู้ปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนสาเหตุเฉพาะหน้า เชิงลึกและเชิงโครงสร้างที่ไม่ทำให้สิทธินั้นเป็นจริง ข) การประเมินความสามารถของผู้ทรงสิทธิในการเรียกร้องสิทธิของตน และผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีของตน และพัฒนากลยุทธ์เพื่อสร้างขีดความสามารถเหล่านี้ ค) การติดตามและประเมินทั้งผลลัพธ์และกระบวนการให้เป็นไปตามมาตรฐานและหลักการด้านสิทธิมนุษยชน ง) การได้รับข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

HRBA จึงเป็นแนวทางสำคัญที่องค์การระหว่างประเทศภายใต้กระบวนการงานด้านการพัฒนา นำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้ในทุกขั้นตอน⁸⁴ ซึ่งอธิบายได้ว่า HRBA เป็น “วิธีการในการเสริมศักยภาพโดยการสร้างความตระหนักรู้ให้กับผู้ทรงสิทธิรู้ถึงความหมายของสิทธิมนุษยชน และอ้างถึงสิทธิของตนได้ โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการกำหนดการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของพวกเขา อีกนัยหนึ่งเป็นวิธีการที่เพิ่มความสามารถของสถาบันและผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการคุ้มครอง เคารพ และเติมเต็มสิทธิมนุษยชน ดังนั้น การใช้ HRBA บุคลากรเข้ากับการกำหนดนโยบายตลอดจนการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กร จะช่วยให้มั่นใจได้ว่าทุกคนได้เข้าถึงมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน” โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการนำ HRBA ไปใช้ในทางปฏิบัติ หรือหลักการ PANEL⁸⁵ ประกอบด้วย:

การมีส่วนร่วม (Participation): ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของตน การมีส่วนร่วมต้องมีพลัง เป็นอิสระ มีความหมาย และให้ความสำคัญกับประเด็นการเข้าถึง ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลในรูปแบบและภาษาที่เข้าใจได้

ความรับผิดชอบ (Accountability): ความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น เพื่อให้ความรับผิดชอบมีประสิทธิภาพจะต้องมีกฎหมาย นโยบาย สถาบัน ขั้นตอนการบริหารและกลไกการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสมเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

⁸³ United Nations Sustainable Development Group (UNSDG), *The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, accessed January 5, 2024, https://unsdg.un.org/sites/default/files/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf

⁸⁴ OHCHR, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*.

⁸⁵ Australian Human Rights Commission (AHRC), *Human Rights-Based Approach: HRBA*, accessed January 5, 2024, <https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/human-rights-based-approaches>; Scottish Human Rights Commission (SHRC), *What Is a Human Rights-Based Approach to Policy and Decision Making?* accessed January 5, 2024, <https://eqhria.scottishhumanrights.com/eqhriaaddvalpolicy.html>.

การไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกัน (Non-discrimination and equity)

การเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ (เช่น อายุ เพศ รสนิยมทางเพศ หรือชาติพันธุ์) ที่เป็นอุปสรรคในการบรรลุถึงสิทธิต่าง ๆ จะต้องถูกห้าม ป้องกัน และขจัดออกไป นอกจากนี้ จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบางที่สุดซึ่งเผชิญอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิของตน

การเสริมอำนาจของผู้ทรงสิทธิมนุษยชน (empowerment) บุคคลและชุมชนตระหนักถึงสิทธิของตนและได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายและแนวปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา โดยจะต้องมีความสามารถและทรัพยากรในการเรียกร้องสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเสริมอำนาจบ่งบอกได้ว่าประชาชนสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสาธารณะได้ อำนาจในบริบทนี้จึงหมายถึงในการโน้มน้าวการตัดสินใจของสาธารณะ การตัดสินใจของตน การแสดงความมีส่วนได้ส่วนเสียการหยิบยกประเด็นอภิปราย ในการเจรจาเรื่องค่านิยมและผลประโยชน์ และอิทธิพลตามขนบธรรมเนียมประเพณี⁸⁶

ความถูกต้องตามกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน (legality): การได้รับการยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่บังคับใช้ได้ตามกฎหมายระดับชาติ และเชื่อมโยงกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

แนวทางอิงสิทธิมนุษยชนได้ถูกนำมาปรับใช้กับ HRIA โดยผลานเป็นหลักเกณฑ์เชิงกระบวนการที่ได้รับการยอมรับในช่วงการพัฒนา HRIA ตั้งแต่ ค.ศ. 2011 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเปรียบเทียบกับหลักการ HRBA กับหลักเกณฑ์เชิงกระบวนการของ HRIA ที่ใช้ประเมินในระดับนโยบายภายใต้กรอบพันธะหน้าที่ของรัฐ⁸⁷ และประเมินใช้ในระดับโครงการกิจกรรมของภาครัฐกิจ⁸⁸ ได้ดังนี้

ตารางที่ 2.5 การเปรียบเทียบหลักการ HRBA กับหลักเกณฑ์เชิงกระบวนการของ HRIA

หลักการ HRBA	หลักเกณฑ์เชิงกระบวนการของ HRIA
กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชน	ตั้งอยู่บนหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลเพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน ระบุถึงสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และระบุได้ถึงความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอีกกลุ่มหนึ่ง
เป้าหมาย	♦ อธิบายผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน (ประเภทสิทธิที่เกี่ยวข้อง/ลักษณะของสิทธิ (สิทธิเด็ดขาด/สิทธิสัมพัทธ์ซึ่งมีเงื่อนไขหรือมีข้อจำกัด หรือสิทธิที่ทำให้บรรลุผลสมบูรณ์อย่างค่อยเป็นค่อยไป)

⁸⁶ NORAD, *Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness & Empowerment*.

⁸⁷ James Harrison and Mary-Ann Stephenson, *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments* (Edinburgh: Scottish Human Rights Commission, 2010).

⁸⁸ Nora Götzmann (eds). *Handbook on Human Rights Impact Assessment*.

หลักการ HRBA	หลักเกณฑ์เชิงกระบวนการของ HRIA
เป้าหมาย	♦ หากเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขจะมีการแทรกแซงใด ๆ ที่จำเป็นขั้นต่ำเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้สัดส่วน
การมีส่วนร่วม	ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (engagement) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นศูนย์กลางตลอดกระบวนการประเมิน โดยผู้ทรงสิทธิมีฐานะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก การมีส่วนร่วม หมายถึงการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบสองทาง โดยดำเนินการสุจริตตอบสนองต่อมุมมองประสบการณ์และการแลกเปลี่ยนความคาดหวัง องค์กร กลไก และผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะผ่านการให้ความรู้และความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนในขั้นตอนการวิเคราะห์
เป้าหมาย	♦ กลุ่มหรือบุคคลที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบมากที่สุด ♦ วิธีการเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของตนอย่างกระตือรือร้นและมีความหมาย
ความรับผิดชอบและความโปร่งใส	ให้ความสำคัญกับ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลและการเข้าถึงการเยียวยา โดยผู้ทรงสิทธิที่เข้าร่วมสามารถเข้าถึงข้อมูลและเข้าใจโครงการหรือกิจกรรมและผลกระทบที่ตามมาได้ดียิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมของผู้ทรงสิทธิในกระบวนการ HRIA เป็นกุญแจสำคัญในการระบุและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น มีการปรึกษาหารือและทำความเข้าใจออกแบบการดำเนินการเพื่อป้องกัน บรรเทา และ ได้รับการแก้ไขผลกระทบ เหล่านี้จากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ
เป้าหมาย	♦ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการให้แน่ใจว่าสิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครองเคารพ และปฏิบัติตาม ♦ แหล่งที่มาที่เป็นหลักฐาน (เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ) ที่ช่วยแจ้งนโยบายได้ ♦ ขั้นตอนปฏิบัติสำหรับพนักงานหรือผู้ใช้บริการที่รู้สึกว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนของตนถูกหรือตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกละเมิดเพื่อให้องค์กรต้องรับผิดชอบ
การเสริมอำนาจ	เสริมศักยภาพผู้ทรงสิทธิในการตระหนักรู้สิทธิมนุษยชนของตนและ ความรับผิดชอบตามลำดับของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการรับรองส่งเสริมสิทธิเหล่านี้ โดยที่การประเมินผลกระทบไม่ใช่เพียงการรวบรวมข้อมูลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างผู้เข้าร่วมตลอดกระบวนการประเมินด้วย

หลักการ HRBA	หลักเกณฑ์เชิงกระบวนการของ HRIA
เป้าหมาย	ข้อมูลที่ได้รับผลกระทบจำเป็นต้องทราบเพื่อให้สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ	ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติตลอดทั้งกระบวนการ โดยให้ความสนใจอย่างยิ่งกับผู้ทรงสิทธิที่อาจได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมักเกิดขึ้นกับกลุ่มประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางเพศ กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อความเปราะบางที่สูงกว่าหรือชายขอบ อาทิ ผู้หญิง เด็ก คนชรา กลุ่มชาติพันธุ์ แรงงานข้ามถิ่น มักเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจต่อรองทางสังคมและถูกละเลยต่อการพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อพวกเขาอย่างแท้จริง จึงมีความเปราะบางสูงกว่า ด้วยเหตุนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับพวกเขามากย่อมมีมากขึ้น ดังนั้น ข้อกำหนดเบื้องต้นของกระบวนการที่มีความจำเป็นใน HRIA คือการประกันให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบ
เป้าหมาย	◆ การระบุบุคคลหรือกลุ่มที่เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่า ◆ นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มดังกล่าว ◆ ระบุการดำเนินการที่สามารถแนะนำเพื่อช่วยลดผลกระทบด้านลบได้

ตามเป้าหมายของกระบวนการ HRIA มุ่งเน้นที่ “ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน” ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบที่ไม่ใช่เพียงแต่การกำหนดให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินเท่านั้น แต่เป็นวิธีการลักษณะสองทาง เนื่องจากการมีส่วนร่วมในบริบทของ HRIA เชื่อมโยงได้กับการเสริมอำนาจให้กับผู้ทรงสิทธิ ซึ่งหมายถึงการมีสิทธิในการปรึกษาหารือและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการดำเนินการหรือพัฒนาโครงการที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขาซึ่งถูกกำหนดไว้ทั้งในตราสารกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายระดับชาติ (DIHR, 2020)

ตัวอย่าง สิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง:

กรณี Sakhalin Energy : offshore oil and gas project, Sakhalin island กรณี Nickel mining project และอีกหลายกรณี อาทิ จากข้อมูลตามกลไกข้อร้องเรียนต่อศูนย์ติดต่อประสานงานแห่งชาติ (National Contact Point: NCPs⁸⁹ ภายใต้แนวปฏิบัติขององค์กร OECD) ซึ่งเน้นย้ำว่าชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการคุ้มครองต่อการใช้ที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชนตามหลักฉันทานุมัติที่ได้รับทราบข้อมูล บอกรับแจ้งล่วงหน้าและเป็นอิสระ (Free, Prior, Inform and Consented: FPIC) ในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples:

⁸⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Guide for National Contact Points on the Rights of Indigenous Peoples When Handling Specific Instances* (Paris: OECD Publishing, 2022), 28, citing data from OECD Database of Specific Instances (2020).

UNDRIP)⁹⁰ อาทิ จากรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในอุตสาหกรรมเหมืองแร่: กรณีเหมือง Marlin Mine ในกัวเตมาลา การประเมินนี้ถูกดำเนินการในบริบทที่เหมืองแร่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน การดำรงชีวิต และสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น โดยใช้กระบวนการการสัมภาษณ์ชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับความกังวลด้านสิทธิมนุษยชน เช่น การขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น เช่น การละเมิดสิทธิที่ดินของชนพื้นเมือง และเสนอแนวทางแก้ไข เช่น การปรับปรุงกระบวนการปรึกษาหารือและการชดเชยสำหรับผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งเหล่านี้เป็นจุดร่วมเป้าหมายหลักของการประเมินผลกระทบทางสังคม (SIA) และสิทธิมนุษยชน คือให้ความสำคัญกับกระบวนการประเมินและผลลัพธ์ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย⁹¹

Cathal Doyle ชี้ว่า HRIA ซึ่งมีพื้นฐานจากแนวทางอิงสิทธิมนุษยชนสามารถนำเอาหลักการ FPIC มาใช้ในกระบวนการประเมินเหล่านี้ได้ โดยเสริมศักยภาพของผู้ทรงสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา⁹² ทั้งการกำหนดขอบเขตดินแดนพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ การแบ่งปันประโยชน์ร่วม การออกแบบมาตรการป้องกันการละเมิดวิถีวัฒนธรรมในดำรงชีพ ดังนั้น HRIA จะช่วยขยายขอบเขตไปว่าการประเมินผลกระทบตามกฎหมายภายในหรือผลกระทบเชิงสังคมอื่น ๆ เช่น EIA ที่ไม่ได้ประเมินครอบคลุมไปถึงผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรมและจิตวิญญาณ โดย HRIA สามารถดำเนินการได้ล่วงหน้าก่อนที่จะการเกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิในการจัดการทรัพยากรตามวิถีดั้งเดิมได้ ย่อมไม่สามารถป้องกันภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นนั้นได้

ตัวอย่างการปรับใช้ในระบบการประเมินตามกฎหมายของรัฐ: ประเทศแคนาดาได้มีกฎหมาย Impact Assessment Act, 2019 (IAA) กำหนดให้การประเมินผลกระทบของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ต้องครอบคลุมถึงผลกระทบต่อสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous peoples' rights) ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 35 ของ Constitution Act, 1982 และยึดโยงกับหลักการสากลตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) และจัดทำคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติ (Practitioners' Guide) โดยหน่วยงานการประเมินผลกระทบแห่งแคนาดา (Impact Assessment Agency of Canada) ได้ระบุขอบเขตการประเมินและขั้นตอนชัดเจนในการประเมินผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน ทรัพยากรดั้งเดิม การล่าสัตว์ และตกปลา วัฒนธรรม และการดำรงชีวิตของชนเผ่าพื้นเมือง รวมทั้งกำหนดให้มี “การมีส่วนร่วมที่มีความหมาย” (meaningful participation) และกระบวนการ FPIC ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดขอบเขต

⁹⁰ UNDRIP มาตรา 32 (2) “ชุมชนทั้งหมดมีสิทธิในการกำหนดและพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาการใช้ที่ดิน หรือทรัพยากรอื่น ๆ รัฐจะต้องปรึกษาและร่วมมือโดยสุจริตกับชนท้องถิ่นดั้งเดิมโดยผ่านผู้แทนของพวกเขา เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมอย่างอิสระ และได้รับทราบข้อมูลก่อนที่จะให้ความเห็นชอบแก่โครงการใดที่มีผลกระทบต่อที่ดินหรือเขตแดนและทรัพยากรอื่น ๆ ของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการใช้ประโยชน์หรือการแสวงประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ แร่ น้ำ และอื่น ๆ”

⁹¹ Nora Götzmann, Frank Vanclay, and Morten Seier, “Social and Human Rights Impact Assessments: What Can They Learn from Each Other?” *Impact Assessment and Project Appraisal* 34, no. 1 (2016): 17.

⁹² Cathal M. Doyle, “Indigenous Peoples' Rights: Is HRIA an Enabler for Free, Prior and Informed Consent?” in *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, ed. Nora Götzmann (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019).

โครงการ การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ผลกระทบ ไปจนถึงการออกแบบมาตรการบรรเทา และส่งผลให้รายงานการประเมิน (Impact Assessment Report) ต้องรวมข้อวิเคราะห์ว่าผลกระทบใดเป็นการละเมิดสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง และเสนอแนวทางบรรเทาหรือการเยียวยาจึงสะท้อนได้ว่าการดำเนินงานประเมินผลกระทบในแคนาดามีลักษณะการบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้ากับระบบกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างชัดเจน (Impact Assessment Agency of Canada, 2020) และมีการคำนึงถึงการประเมินผู้ได้ผลกระทบเชิงกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญ

ตัวอย่าง สิทธิของผู้หญิง: (กรณี Yemen LNG (YLNG) Projects⁹³)

บริษัท Total ได้ให้ผู้เชี่ยวชาญดำเนินแผนให้คำปรึกษาและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะโดยเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบเพื่อให้มั่นใจได้ว่าโครงการมีส่วนร่วมกับชุมชนในพื้นที่ แต่ต่อมาพบว่าข้อมูลสำคัญบางส่วนถูกลดทอนลงโดยบุคคลสำคัญในหมู่บ้านและผู้ชาย ซึ่งไม่ได้ส่งต่อข้อมูลให้กับสมาชิกผู้หญิงในครัวเรือนเสมอไป จึงแก้ปัญหาโดยส่งบุคลากรหญิงจากโครงการ YLNG ไปพูดคุยกับผู้หญิงในชุมชนเพื่อให้แน่ใจว่าได้รับข้อมูลระดับเดียวกัน และเพื่อทำความเข้าใจผลกระทบของโครงการจากมุมมองของผู้หญิง โดยจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลในแง่ของภาษาและการรู้หนังสือ การอธิบายกิจกรรมโครงการและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในภาษาท้องถิ่นและเรียบง่าย

จากตัวอย่าง HRIA สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือประเมินและการเสริมสร้างศักยภาพของผู้ทรงสิทธิโดยให้ความสำคัญกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับคุ้มครองกลุ่มเฉพาะได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์เชิงกระบวนการของ HRIA ตามแนวทางอิงสิทธิมนุษยชนนี้ยังเป็นข้อท้าทายต่อรูปแบบวิธีการของ HRIA ที่เหมาะสมครบถ้วนสำหรับผู้นำไปใช้และออกแบบการประเมินต่อไป

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง HRIA กับระบบประเมินผลกระทบ

ระบบการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) ถือว่าเป็นสาขาวิชาชีพและมีระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ (a scientific discipline) โดยทั่วไป การปฏิบัติงานในระบบ IA มีหลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับกลุ่มเครื่องมือเฉพาะและเครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล ซึ่งมีพื้นฐานวิชาการในแขนงวิทยาศาสตร์กายภาพ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติและสังคมศาสตร์

สมาคมระหว่างประเทศเพื่อการประเมินผลกระทบ (The International Association for Impact Assessment: IAIA) อธิบายลักษณะที่สำคัญของการประเมินผลกระทบไว้ ดังนี้⁹⁴

1) คือเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับการวิเคราะห์ผลที่ตามมาจากการแทรกแซงที่วางแผนไว้ (นโยบาย แผน โครงการ โครงการ) หรือเหตุการณ์ที่ไม่ได้วางแผนไว้ เช่น ภัยธรรมชาติ สงคราม และความขัดแย้ง โดยให้ข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีอำนาจตัดสินใจ

⁹³ IPIECA and DIHR, *Integrating human rights into environmental, social and health impact assessments: A practical guide for oil and gas industry*, p. 30.

⁹⁴ International Association for Impact Assessment (IAIA), *“What Is Impact Assessment?”* (Fargo, ND: IAIA, 2009)

2) คือกระบวนการทางกฎหมายและเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงกับขั้นตอนการตัดสินใจ โดยมีการแทรกแซงได้ตามที่วางแผนไว้ ในที่นี้ อาจหมายถึงในขั้นตอนอนุมัติหรืออนุญาตในการดำเนินโครงการกิจกรรมของรัฐและการดำเนินธุรกิจ

ในการศึกษานี้ จะได้ศึกษาแนวคิดและมาตรฐานของระบบการประเมินผลกระทบหลักด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม และสะท้อนถึงความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ดังนี้

2.1.3.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)

1) หลักการพื้นฐาน

EIA เป็นกระบวนการสำคัญในการพิจารณาผลกระทบจากโครงการพัฒนาทั้งด้านชีวภาพ กายภาพ สังคม และเศรษฐกิจ ก่อนที่โครงการจะได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการ (IAIA, 2019) ระบบ EIA เป็นกลไกที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับสากลและกฎหมายภายในประเทศ⁹⁵ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่ไม่พึงประสงค์ และส่งเสริมหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในระดับชาติ จะต้องมีการดำเนินการสำหรับกิจกรรมที่เสนอ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบเชิงลบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม และอยู่ภายใต้การตัดสินใจของหน่วยงานที่มีอำนาจระดับชาติ” ตามที่รับรองในปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 ซึ่งถือเป็นแม่บทสากลของหลักการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

EIA ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติผ่านอนุสัญญาต่าง ๆ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามพรมแดน (Convention on EIA in a Transboundary Context, 1991) อนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention, 1975) อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม (Aarhus Convention, 1998) และข้อปฏิบัติของสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (European Directive on EIA 85/337/EEC)

โดยสรุป EIA ถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในการประเมินผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะของมนุษย์ โดยเป็นเครื่องมือสำคัญที่สนับสนุนหลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับการบัญญัติในปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ปี 1992⁹⁶ ภายใต้หลักการ 15 (Principle 15) ซึ่งระบุว่า: “เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม หลักการระมัดระวังไว้ก่อนจะถูกนำมาใช้โดยรัฐตามขีดความสามารถของตนในกรณีที่มีภัยคุกคามต่อความเสียหายร้ายแรงหรือไม่สามารถย้อนกลับได้ การขาดหลักฐานทาง

⁹⁵ กฎหมายที่กำหนดรับรอง EIA ฉบับแรกคือรัฐบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2512 (The National Environmental Policy Act: NEPA) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2513 และต่อมาถูกนำไปใช้กำหนดไว้กฎหมายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย

⁹⁶ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), *Rio Declaration on Environment and Development* (Rio de Janeiro: United Nations, 1992).

วิทยาศาสตร์ที่แน่ชัดจะต้องไม่ถูกใช้เป็นข้ออ้างในการชะลอการดำเนินการที่คุ้มค่าเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม" หลักการนี้เน้นให้รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการมาตรการป้องกันล่วงหน้าเพื่อลดหรือขจัดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น แม้ว่าจะยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับขอบเขตของอันตรายที่อาจเกิดขึ้นก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดพัฒนาในการใช้ EIA เป็นเครื่องมือสำคัญในการระบุ วิเคราะห์ และป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

2) ความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน

EIA ในฐานะพันธกรณีของรัฐและความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน: EIA ถือเป็นพันธกรณีของรัฐในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระหว่าง ‘มนุษย์’ กับ ‘สิ่งแวดล้อม’ และการพัฒนา ทั้งนี้ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นเพียงประเด็นด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อการเข้าถึงและใช้สิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่ โดยหลักการข้อที่ 1 ระบุว่า “มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในการมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอสำหรับชีวิตที่มีศักดิ์ศรีและมีความเป็นอยู่ที่ดี” (Man has the fundamental right to freedom, equality, and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being.)⁹⁷ หลักการนี้ได้รับการยอมรับในร่างหลักการสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (The Draft Principles on Human Rights and the Environment) ซึ่งกำหนดให้ “สิทธิในการประเมินล่วงหน้าถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมที่เสนอ” เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิทางสิ่งแวดล้อม

แนวคิดดังกล่าวยังสอดคล้องกับ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรืออนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention) โดยเฉพาะมาตรา 6 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะ ที่กำหนดว่า “1) ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบโดยประกาศให้ทราบโดยทั่วกันหรือเป็นรายบุคคลตามความเหมาะสมตั้งแต่เนิ่น ๆ ในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมและในลักษณะที่เพียงพอทันเวลา และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ (e) ข้อเท็จจริงที่ว่ากิจกรรมนั้นอยู่ภายใต้ขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับชาติหรือข้ามพรมแดน... (3) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีกรอบเวลาที่เหมาะสมสำหรับขั้นตอนต่าง ๆ โดยใช้เวลาเพียงพอในการแจ้งให้สาธารณชนทราบตามวรรคสองข้างต้น และเพื่อให้ประชาชนเตรียมความพร้อมและมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในระหว่างการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม (4) แต่ละภาคีจะต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของสาธารณะตั้งแต่เนิ่น ๆ เมื่อทางเลือกทั้งหมดยังเปิดอยู่และสามารถมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ...”

นอกจากนี้ กรอบสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ค.ศ.2018 (Framework Principles on Human Rights and the Environment, 2018) ได้กำหนดหลักการที่ 8 ซึ่งระบุว่า “เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการ

⁹⁷ United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE), *Stockholm Declaration on the Human Environment* (Stockholm: United Nations, June 16, 1972).

เข้าถึงสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ รัฐควรกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการและนโยบายที่เสนอ รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการได้รับสิทธิมนุษยชน⁹⁸

EIA เป็นเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและมาตรการป้องกัน:

EIA ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการพัฒนาเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นกลไกที่สนับสนุนการตัดสินใจของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการป้องกันความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อม (Preventive Measures) โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงการที่มีผลกระทบข้ามพรมแดน

บทบาทของ EIA ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนยังรวมถึงการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งการกำหนดมาตรการเยียวยาและชดเชย ในกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากโครงการที่อาจละเมิดสิทธิมนุษยชน

3) แนวทางการพัฒนาร่วมกับ HRIA

EIA และ HRIA มีเป้าหมายร่วมกันในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดย Wilkins (2003) ระบุว่า "การใช้ดุลยพินิจใน EIA มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดผลลัพธ์ทางวิธีการและปฏิบัติการของโครงการพัฒนา" ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการตัดสินใจในกระบวนการ EIA ไม่ได้อิงจากข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์เท่านั้น แต่ยังได้รับอิทธิพลจากค่านิยม มุมมองทางสังคมและการตีความของผู้มีส่วนได้เสียด้วย⁹⁹ ในทางกลับกัน HRIA เน้นไปที่ผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในสุขภาพ สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิของชุมชนท้องถิ่น¹⁰⁰ ซึ่งช่วยเสริม EIA ให้มั่นใจว่าการพัฒนามีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน EIA จึงเป็นเครื่องมือการประเมินที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการได้รับสิทธิมนุษยชนของประชาชน กล่าวคือเป็นผู้ทรงสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจของดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้กับสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน¹⁰¹

อย่างไรก็ตาม กระบวนการ EIA ยังมีช่องว่างหากอยู่ในสถานการณ์ปัญหาด้านสิทธิพลเมืองการเมืองภายในประเทศ อาทิ การถูกลดทอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือรวมกลุ่มสมาคม

⁹⁸ John H. Knox, *Framework Principles on Human Rights and the Environment: The Main Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment* (A/HRC/37/59) (Geneva: United Nations Human Rights Council, 2018).

⁹⁹ Hugh Wilkins, "The Need for Subjectivity in EIA: Discretion, Bias and Judgment in Environmental Impact Assessment," *Environmental Impact Assessment Review* 23, no. 3 (2003): 267–284.

¹⁰⁰ Gillian MacNaughton and Paul Hunt, "Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with other Forms of Assessments, and Relevance for Development," *Health and Human Rights Journal* 11, no. 2 (2011): 63–82

¹⁰¹ United Nations General Assembly (UNGA). Resolution 76/300: *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*. UN Doc A/HRC/RES/76/300, adopted July 28, 2022

หรือมีกรณีที่ต้องคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลของลูกจ้างและพนักงานบริการในกระบวนการประเมิน¹⁰² รวมทั้งในบางกรณีระบบประเมินผลกระทบที่กำหนดไว้ตามกฎหมายไม่เอื้อต่อการชี้ให้เห็นได้ว่ามีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องอาศัยการตีความการบังคับใช้ที่ไม่สามารถขยายขอบเขตไปถึงการประเมินและตรวจสอบประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่¹⁰³

2.1.3.2 การประเมินผลกระทบสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA)

1) หลักการพื้นฐาน

HIA เป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ที่มุ่งคาดการณ์ วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางเพื่อลดผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ก่อนการตัดสินใจดำเนินการ โดยมีพื้นฐานสำคัญคือ “สุขภาพเป็นผลลัพธ์ของปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม” (social determinants of health) ซึ่งรวมถึงรายได้ การศึกษา การจ้างงาน ที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงบริการสาธารณะ ตามที่องค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดว่า HIA คือ “กระบวนการประเมินเชิงคาดการณ์ถึงผลกระทบของนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมต่อสุขภาพของประชากร และต่อการกระจายตัวของผลกระทบในหมู่ประชากร”¹⁰⁴ โดยเน้นให้การตัดสินใจเชิงนโยบายเกิดขึ้นบนฐานข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based) และความร่วมมือของประชาชน เพื่อป้องกันความเสียหายทางสุขภาพและส่งเสริมผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

2) ความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน

การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพมีรากฐานสอดคล้องกับสิทธิในสุขภาพ (Right to Health) ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) มาตรา 12 ที่ระบุให้รัฐมีหน้าที่ “รับประกันการบรรลุถึงมาตรฐานสูงสุดของสุขภาพทางกายและจิตใจ” รวมถึงแนวทาง General Comment No. 14 (2000) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ¹⁰⁵ ซึ่งได้ขยายความสิทธิในสุขภาพให้ครอบคลุมและทำให้เป็นรูปธรรมผ่านหลักการสำคัญ 4 ประการ (AAAQ) ได้แก่ ความมีอยู่จริง (Availability) การเข้าถึง (Accessibility) การยอมรับได้ (Acceptability) และคุณภาพ (Quality)

ดังนั้น HIA จึงไม่เพียงเป็นเครื่องมือทางเทคนิคเพื่อวัดความเสี่ยงทางสุขภาพเท่านั้น แต่ยังเป็น “กลไกเชิงสิทธิ” ที่ทำให้สิทธิในการมีสุขภาพดีและสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยเป็นจริงในเชิงปฏิบัติ โดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ หรือกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบทางสุขภาพมากกว่ากลุ่มอื่น การบูรณาการหลักสิทธิมนุษยชนเข้าสู่ HIA จึงช่วยให้การประเมินไม่จำกัดอยู่ในมิติสุขภาพ

¹⁰² Human Rights Council, *Human rights impact assessments - resolving key methodological questions*.

¹⁰³ Rebecca DeWinter-Schmitt and Kendyl Salcito, “The Need for a Multidisciplinary HRIA Team: Learning and Collaboration across Fields of Impact Assessment,” in *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, ed. Nora Götzmann (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019), 93–110.

¹⁰⁴ World Health Organization (WHO). *Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach* (Gothenburg Consensus Paper). Copenhagen: WHO European Centre for Health Policy, 1999.

¹⁰⁵ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNCESCR). *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the ICESCR)*. E/C.12/2000/4. Geneva: United Nations, 2000.

เท่านั้น แต่ขยายไปสู่มิติความเป็นธรรมทางสังคม การลดความเหลื่อมล้ำ และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน

3) แนวทางการพัฒนาร่วมกับ HRIA

Gillian MacNaughton เสนอว่า การพัฒนา HRIA ควรได้รับการเชื่อมโยงกับ HIA เนื่องจากทั้งสองเครื่องมือมีเป้าหมายร่วมกันในการส่งเสริมนโยบายที่มีสุขภาพดีและเคารพสิทธิมนุษยชน (Healthy and Rights-based Policy) โดยเฉพาะในภาคนโยบายสาธารณสุข การใช้ HRIA สามารถช่วยเติมเต็มมิติของ HIA ที่มักเน้นผลทางกายภาพและชีวภาพให้ครอบคลุมถึงมิติสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในสุขภาพ สิทธิในการมีส่วนร่วม และสิทธิของกลุ่มเปราะบาง¹⁰⁶ ยกตัวอย่าง กรณีศึกษาเครื่องมือ Health Rights of Women Assessment Instrument (HeRWAI) ซึ่งพัฒนาโดยองค์กรพัฒนาเอกชน *Aim for Human Rights* เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายและกฎหมายประกันสุขภาพในประเทศเนเธอร์แลนด์ ผลการประเมินพบว่ากฎหมายดังกล่าวมีช่องว่างด้านความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสุขภาพของสตรี และได้เสนอแนวทางแก้ไขที่สามารถนำไปปรับปรุงได้จริง อีกตัวอย่างหนึ่งคือการประเมินสิทธิเด็ก (Child Rights Impact Assessment: CRIA) ที่ UNICEF ร่วมกับ สหภาพยุโรป (EU) ใช้กับกรณีการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภคในประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ซึ่งพบว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะอาจกระทบต่อสิทธิเด็กในด้านคุณภาพการศึกษา สุขภาพ และความปลอดภัยทำให้เกิดข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กในบริบทเศรษฐกิจเสรีมากขึ้น กรณีศึกษาเหล่านี้สะท้อนว่า การประยุกต์ HRIA เข้ากับ HIA สามารถสร้างเครื่องมือประเมินแบบ “บูรณาการสิทธิ” โดยใช้มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลเป็นกรอบหลัก และส่งเสริมให้กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านสุขภาพคำนึงถึงศักดิ์ศรีของมนุษย์ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของผู้ทรงสิทธิ

2.1.3.3 การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment: SIA)

1) หลักการพื้นฐาน

SIA เป็นกระบวนการที่ใช้ในการวิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากโครงการ นโยบาย หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยมีพื้นฐานจากหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วย¹⁰⁷ แม้ว่าการประเมินผลกระทบทางสังคมจะมีระเบียบวิธีที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่มีกรอบกฎหมายที่มีสภาพบังคับให้ดำเนินการได้เทียบเท่ากับระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

¹⁰⁶ MacNaughton, Gillian. “Human Rights Impact Assessment: A Method for Healthy Policymaking.” *Health and Human Rights Journal* 17, no. 2 (2015): 63–75.

¹⁰⁷ Frank Vanclay, “International Principles for Social Impact Assessment,” *Impact Assessment and Project Appraisal* 21, no. 1 (2003): 5–12.

2) ความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน

SIA ได้เชื่อมโยงหลักการสิทธิมนุษยชนเข้าไว้กับระบบการประเมินของตนด้วยจากการรับรองไว้ในหลักการระหว่างประเทศเพื่อการประเมินผลกระทบทางสังคม ค.ศ. 2013¹⁰⁸ ดังนี้

- 1) การมีสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การแบ่งปันอย่างเท่าเทียมกันข้ามวัฒนธรรม โดยเช่นเดียวกันทั้งชายและหญิง
- 2) สิทธิที่จะมีสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม โดยให้ความยุติธรรมเท่าเทียมกันต่อทุกคน และพร้อมสำหรับทุกคน
- 3) การมีสิทธิในการอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดีและคุณภาพชีวิตที่ดี และทำให้สามารถพัฒนาศักยภาพของมนุษย์และสังคมได้
- 4) มิติทางสังคมของสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ คุณภาพของความสัมพันธ์ทางสังคม เสรีภาพจากความกลัวและความเป็นเจ้าของ เป็นส่วนสำคัญของสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน
- 5) ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการแทรกแซงที่วางแผนไว้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา
- 6) ความรู้และประสบการณ์ภายในท้องถิ่นมีคุณค่าและสามารถนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแทรกแซงตามแผน

จากกรอบหลักการนี้ชี้ให้เห็นว่า SIA ได้กำหนดแนวทางของค่านิยมหลัก (core value) ที่ครอบคลุมผู้เข้าร่วมอย่างมีความหมายโดยการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานของการกระทำทั้งหมด¹⁰⁹ ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วม ไม่แบ่งแยก และการคุ้มครองผู้ทรงสิทธิไว้ด้วย ซึ่งสอดคล้องตามแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน¹¹⁰

3) แนวทางการพัฒนาร่วมกับ HRIA

จากหลักการร่วมข้างต้น แสดงให้เห็นว่า SIA และ HRIA มีศักยภาพในการทำงานร่วมกัน โดยการแลกเปลี่ยนความรู้และปรับปรุงกระบวนการของกันและกันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการลดผลกระทบเชิงลบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในโครงการของภาคเอกชนอย่างยั่งยืนได้¹¹¹

อย่างไรก็ตาม SIA ยังมีข้อจำกัดที่สืบเนื่องจากการไม่มีกรอบมาตรฐานชัดเจนและไม่ใช้มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลเป็นมาตรวัดโดยตรง SIA จึงมักไม่สามารถคาดการณ์ถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือหัวข้อการประเมินในระบบ SIA ครอบคลุมโดยกว้าง จึงเป็นไปได้ยากที่จะติดตามผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ทั้งหมดและอาจทำให้ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนบางประเด็นถูกมองข้ามไปได้ ตามที่ NomoGaia ซึ่งเป็นองค์กรที่พัฒนาเครื่องมือ HRIA สำหรับการประเมินโครงการกิจกรรม ตั้งข้อสังเกตต่อกรณีการประเมินผล

¹⁰⁸ Ibid

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Nora Götzmann, Frank Vanclay & Frank Seier, "Social and human rights impact assessments: what can they learn from each other?"

¹¹¹ Ibid

กระบวนทัศน์การศึกษาว่า SIA สามารถระบุระดับการศึกษาในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการได้ แต่ไม่ได้ ออกแบบมาเพื่อตัดสินว่าสิทธิในการศึกษาได้รับผลกระทบหรือไม่ และไม่ได้ตรวจสอบภาระหน้าที่ของ หน่วยงานสถาบันที่คุ้มครองหรือการเคารพสิทธิหรือเสริมอำนาจแก่ผู้ทรงสิทธิ รวมทั้งการเยียวยา (World Bank, 2013) การเรียนรู้ร่วมกันจึงเป็นการสร้างการประเมินที่ผสมผสานทั้ง SIA และ HRIA เพื่อลด ความซ้ำซ้อนในกระบวนการโดยการปรับใช้วิธีการประเมิน อาทิ การรวมกรอบมาตรฐานของ HRIA เข้ากับ กระบวนการ SIA วิธีการวิเคราะห์ผลกระทบแบบองค์รวมและการจัดการผลประโยชน์เชิงบวก ดังนี้

ตารางที่ 2.6 การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง HRIA กับ EIA HIA และ SIA

ประเภท	มาตรฐานการประเมิน	ขอบเขต/กิจกรรมที่ถูกประเมิน
EIA	อิงตามหลักการ “การป้องกันไว้ก่อน” (Precautionary Principle) ภายใต้กรอบ กฎหมายสิ่งแวดล้อมสากล เช่น Rio Declaration on Environment and Development (1992) และกฎหมาย สิ่งแวดล้อมภายในประเทศ	มุ่งประเมินผลกระทบจาก โครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ทั้งในมิติชีวภาพ กายภาพ และ สุขภาพ รวมถึงสามารถเชื่อมโยงกับการ ประเมินผลกระทบระดับนโยบายหรือพื้นที่ เชิงยุทธศาสตร์
HIA	อิงตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก (WHO) และหลักการ “Health in All Policies (HiAP)” โดยเน้นสิทธิในการมีสุขภาพกายและจิต (ตามกติการะหว่างประเทศ ICESCR มาตรา 12 และ General Comment No.14 (2000))	ประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของ ประชาชนจาก แผนงาน นโยบาย หรือ โครงการ ที่อาจมีผลต่อสุขภาพทางกาย จิตใจ และสังคม รวมถึงปัจจัยกำหนด สุขภาพ (social determinants of health)
SIA	อิงแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมตาม หลัก Principle of Proportionate Analysis และมาตรฐานสากล เช่น IAIA Guidelines on SIA โดยมุ่งประเมินผลกระทบต่อความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของชุมชน และ แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบหลายด้านใน ประเด็นทางสังคมและประเด็นเฉพาะ อาทิ หลักการวิเคราะห์อย่างได้สัดส่วน (principle of proportionate analysis) ¹¹²	ประเมินผลกระทบจาก แผนงาน นโยบาย กฎหมาย หรือโครงการพัฒนา ที่มีผลต่อ ชุมชนหรือกลุ่มทางสังคม โดยเฉพาะ ประเด็นความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ วิถีชีวิต และวัฒนธรรมท้องถิ่น

¹¹² สุรศักดิ์ บุญเรือง, แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2565), น. 6.

ประเภท	มาตรฐานการประเมิน	ขอบเขต/กิจกรรมที่ถูกประเมิน
HRIA	อิงตามพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR), กติการะหว่างประเทศ ICCPR, ICESCR และหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs)	ครอบคลุม แผนงาน นโยบาย กฎหมาย โครงการ และกิจกรรมทางธุรกิจ โดยมุ่งประเมินผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ทรงสิทธิทั้งในระดับบุคคล ชุมชน และกลุ่มเปราะบาง

2.2 ขอบเขตและตัวอย่างการใช้ HRIA

การนำเครื่องมือประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Impact Assessment: HRIA) ไปใช้ในทางปฏิบัติได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องในหลายประเทศและหลายภาคส่วน โดยเฉพาะในฐานะเครื่องมือช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและโครงการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน การพัฒนาใช้ HRIA สามารถพิจารณาได้จากสิ่งที่ถูกประเมิน ได้แก่ แผนงาน นโยบาย โครงการ กิจกรรม หรือรายประเด็นเฉพาะ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการประเมิน และผู้ที่เป็นผู้ริเริ่มหรือผู้ใช้เครื่องมือนี้

ในการประยุกต์ใช้ HRIA สามารถจำแนกได้เป็น (1) ลักษณะรูปแบบการนำไปใช้ และ (2) แนวทางการพัฒนาในประเทศตัวอย่าง ซึ่งสะท้อนถึงความหลากหลายในการนำไปใช้ รวมถึงความยืดหยุ่นของ HRIA ที่สามารถปรับเปลี่ยนตามจุดมุ่งหมายและบริบททางสังคมการเมืองของแต่ละประเทศ

2.2.1 การนำไปใช้และรูปแบบของ HRIA

การพัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA จะพิจารณาได้จากสิ่งที่ถูกประเมิน ได้แก่ แผนงานนโยบาย โครงการ กิจกรรมหรือรายประเด็นเฉพาะ วัตถุประสงค์ที่ใช้ รวมทั้งผู้ริเริ่มและผู้ใช้ ในส่วนการนำ HRIA ไปใช้สามารถแบ่งออกเป็นสองแนวทางหลัก¹¹³ ดังนี้

2.2.2.1 ลักษณะการนำไปใช้

1) การใช้แบบแยกเป็นเอกเทศ (stand-alone approach)

HRIA ที่ใช้แบบเอกเทศและถูกพัฒนาแยกออกจากระบบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่มีอยู่มักพบในอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การทำเหมืองแร่และพลังงาน โดยเฉพาะการประเมินโครงการของภาคธุรกิจข้ามชาติที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนในอีกประเทศหนึ่งหรือเป็นกรณีที่ระบบการประเมินผลกระทบในประเทศนั้น ๆ มีช่องว่างหรือไม่สามารถรองรับการประเมินสิทธิมนุษยชนได้อย่างเพียงพอ ดังนี้

¹¹³ DIHR, *Human Rights Impact Assessment: Guidance and Toolbox*.

ตารางที่ 2.7 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ HRIA ถูกใช้แบบเอกเทศ

กรณีการใช้ HRIA แบบเอกเทศ	ปัจจัยที่พิจารณา
เมื่อมีการดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพแล้ว (Environmental, Social, and Health Impact Assessment: ESHIA)	1) ยังไม่ได้มีการรวมการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนไว้อย่างเพียงพอ 2) มีบริบทที่จำเป็นต้องประเมินเฉพาะเจาะจงในประเด็นสิทธิมนุษยชน 3) ความไม่สอดคล้องระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งอาจนำไปสู่การละเลยประเด็นสิทธิมนุษยชนในกระบวนการตัดสินใจ ¹¹⁴
เมื่อมีข้อบ่งชี้ว่าจำเป็นต้องมีการตรวจสอบวิเคราะห์ด้านสิทธิมนุษยชนที่เข้มข้นขึ้น	1) เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งหรือการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชนพื้นเมือง ¹¹⁵ 2) มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเชิงระบบ (systematical human rights violations) 3) มีประวัติข้อมูลสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่ย่ำแย่ในประเทศหรือภูมิภาค อาทิ ความยากจนข้นแค้นในการยังชีพภายในชุมชน การเลือกปฏิบัติทางเพศหรือต่อกลุ่มผู้ทรงสิทธิเฉพาะกลุ่มในเชิงระบบ เช่น ชนเผ่าพื้นเมืองที่เผชิญปัญหาในการจัดการถือครองที่ดินที่ซับซ้อน การขาดไร้สิทธิในที่ดินซึ่งนำไปสู่การพลัดถิ่นและตั้งถิ่นฐานใหม่โดยไม่เต็มใจ

(2) การบูรณาการเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบอื่น ๆ (integrated approach)

การบูรณาการ HRIA เข้ากับกระบวนการขั้นตอนในระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพหรือ ESHIA เป็นแนวทางที่ช่วยให้สามารถพิจารณาประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างครอบคลุมตลอดกระบวนการพัฒนาโครงการ¹¹⁶ ดังนี้

ตารางที่ 2.8 จุดแข็ง-จุดอ่อนในการบูรณาการ HRIA ในการประเมินโครงการ

ประเด็นพิจารณา	จุดแข็ง	จุดอ่อน
กฎหมาย	เชื่อมโยงกลไกความรับผิดชอบต่อภายนอกของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามพันธกรณีสิทธิมนุษยชน	ไม่มีกฎระเบียบที่กำหนดหรือไม่ได้อนุญาตให้มีการมุ่งเน้นการประเมินด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ
ผู้ปฏิบัติงาน	ช่วยลดความเสี่ยงความซ้ำซ้อนในการทำงาน และความยากลำบากในการจัดการบริหารหรือของผู้มีส่วนได้เสีย โดยสามารถเพิ่มพื้นที่การทำงานร่วมกัน ในประเด็นด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน	ผู้ปฏิบัติงานด้าน ESHIA อาจไม่มีความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนที่เพียงพอ

¹¹⁴ John H. Knox, *Framework Principles on Human Rights and the Environment: The Main Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment* (A/HRC/37/59).

¹¹⁵ Andrea González, *Evaluating the Human Rights Impact of Investment Projects: Background, Best Practices, and Opportunities* (Mexico City: Project on Organizing, Development, Education, and Research [PODER], 2014).

¹¹⁶ DIHR, *Human Rights Impact Assessment: Guidance and Toolbox*.

ประเด็นพิจารณา	จุดแข็ง	จุดอ่อน
กระบวนการประเมิน	เอื้ออำนวยให้ใช้เวลาและทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ	ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอาจถูกลดทอนความสำคัญไปกับผลกระทบอื่น
การคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชน	สามารถจัดการประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนตามกรอบหลักการและภาษาที่ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนมีความคุ้นเคย	ในบริบทสถานการณ์ที่ละเอียดอ่อน ผู้ทรงสิทธิซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอาจตกอยู่ในความเสี่ยงหากมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะในรายงาน ESHIA

ยกตัวอย่าง จากคู่มือการบูรณาการ HRIA เข้ากับ ESHIA ในกิจกรรมอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ¹¹⁷ ซึ่งเสนอโครงสร้างการบูรณาการ HRIA เข้ากับ ESHIA ใน 3 ส่วน ได้แก่ 1) ปัญหาสิทธิมนุษยชนและผลกระทบในอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซ ครอบคลุมการระบุขอบเขตของผลกระทบและความเชื่อมโยงระหว่าง HRIA กับ ESHIA 2) ข้อพิจารณาด้านสิทธิมนุษยชนในแต่ละขั้นตอนกระบวนการ ESHIA ให้แนวทางปฏิบัติด้านสิทธิ 3) ประเด็นและกระบวนการเชิงยุทธศาสตร์ มุ่งเน้นการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการสื่อสารผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

- การกลั่นกรองโครงการ (Project Screening) ระบุบริบทสิทธิมนุษยชนของพื้นที่โครงการ รวมถึงมาตรฐานและกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- การกำหนดขอบเขตและข้อกำหนด (Scoping and Terms of Reference) โดยรวมผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเข้ากับขอบเขตของ ESHIA และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การศึกษาพื้นฐาน (Baseline Studies) วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในพื้นที่โครงการ เช่น การถือครองที่ดิน การเข้าถึงความยุติธรรม และภาวะสุขภาพของชุมชน
- การระบุและประเมินผลกระทบ (Identification and Assessment of Impacts) กำหนดระดับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยใช้หลักการด้านสิทธิมนุษยชน เช่น การมีส่วนร่วมและการไม่เลือกปฏิบัติ
- การบรรเทาผลกระทบและการจัดการ (Impact Mitigation and Management) ออกแบบมาตรการบรรเทาผลกระทบโดยใช้แนวทางการหลีกเลี่ยง ลด ฟื้นฟู และชดเชยผลกระทบ
- การติดตาม ประเมินผล สื่อสาร และรายงาน (Monitoring, Evaluation, Communicating and Reporting) สร้างกลไกการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการบรรเทาผลกระทบมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ HRIA ยังบูรณาการได้ในลักษณะเชิงประเด็นได้ อาทิ การบริหารราชการภาครัฐ ได้แก่ การประเมินผลกระทบด้านความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน ซึ่งถูกใช้ในระบบเรือนจำของสกอตแลนด์ ตั้งแต่

¹¹⁷ IPIECA and DIHR, *Integrating Human Rights into Environmental, Social and Health Impact Assessments: A Practical Guide for the Oil and Gas Industry*.

ค.ศ. 2014 หรือกรณี HRIA ที่พัฒนาสำหรับปัญญาประดิษฐ์ (Human Rights, Democracy, and the Rule of Law Impact Assessment for AI: HRDRIA for AI) โดยสภาแห่งยุโรป เพื่อประเมินผลกระทบของเทคโนโลยีต่อสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม¹¹⁸

2.2.2.2 ช่วงเวลาที่น่าไปใช้

1) ช่วงก่อนการเริ่มดำเนินการ (ex-ante)

ระบบ ESHIA มีคุณลักษณะสำคัญ คือการประเมินเพื่อคาดการณ์ผลกระทบล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการแทรกแซงใด ๆ เช่นเดียวกับ HRIA ที่มักได้รับการแนะนำให้ใช้ ‘ก่อน’ เริ่มดำเนินการหรือในขั้นตอนแรกสุดที่เป็นไปได้ในการวัดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรวมผลลัพธ์ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจ¹¹⁹ โดยทำให้ผู้กำหนดนโยบายหรือองค์กรธุรกิจสามารถพัฒนาปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแผนนโยบาย หรือโครงการกิจกรรมเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน

แต่ในความเป็นจริง กระบวนการ HRIA มักเกิดขึ้นภายหลังการดำเนินการแล้ว เนื่องจากข้อจำกัดของผู้พัฒนาและใช้ HRIA ซึ่งส่วนใหญ่คือองค์กรภาคประชาสังคมที่ประสบปัญหาในการเข้าถึงข้อมูล ที่ทันเวลาและครอบคลุมเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการจากรัฐบาลหรือองค์กรก่อนที่จะได้รับอนุมัติ อีกทั้งผู้ใช้งานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ มักทำการประเมินตามที่คุ้นเคยกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นแล้ว เช่นเดียวกับงานด้านการติดตามตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน¹²⁰

2) ช่วงระหว่างหรือภายหลังการดำเนินการแล้ว (ex-post)

จุดมุ่งหมายเพื่อพิจารณาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งรวมถึงการประเมินอีกครั้งภายหลังการใช้ HRIA ก่อนการเริ่มดำเนินการ โดยเป็นส่วนหนึ่งของระยะการเฝ้าระวังและการประเมินผลระหว่างดำเนินการ และมีการประเมินได้เป็นระยะ อาทิ กรณีโครงการก๊าซธรรมชาติเหลว Tangguh โดย BP หรือกรณีโครงการเหมืองแร่ทองคำ Marlin ที่ดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษา On common Ground¹²¹ เป็นต้น

นอกจากนี้ การเริ่ม HRIA อาจมาจากข้อร้องเรียนของผู้ได้รับผลกระทบเพื่อให้เข้าสู่การตรวจสอบว่ามีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นแล้ว อาทิ ในกลไกกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ NCPs ภายใต้แนวปฏิบัติของ OECD ได้มีมาตรการเสนอแนะให้ภาคธุรกิจจัดให้มีการตรวจสอบผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและผู้ได้รับผลกระทบได้รับบอกแจ้งข้อมูลที่โปร่งใสเพียงพอ¹²² นอกจากนี้ บางกรณีมีผลกระทบสะสม (cumulative impact) ที่จำเป็นต้องอาศัยการเก็บข้อมูลผลกระทบ

¹¹⁸ Council of Europe, *Human Rights, Democracy and the Rule of Law Impact Assessment of Artificial Intelligence Systems (HRDRIA for AI)* (Strasbourg: Council of Europe, 2020)

¹¹⁹ Green Alternatives, *Human Rights Impact Assessment (HRIA) Toolkit* (n.d.), accessed December 27, 2023, https://greenalt.org/app/uploads/2021/04/HRIA_Guide_toolkit.pdf

¹²⁰ DIHR, *Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox*.

¹²¹ On Common Ground Consultants Inc., *Human Rights Assessment of Goldcorp's Marlin Mine* (Vancouver: On Common Ground Consultants Inc., 2010). *Mine*.

¹²² OECD. *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*. Paris: OECD Publishing, 2018.

ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ อาทิ ผลกระทบต่อชุมชน คุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมที่ชัดเจนจากการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ รวมถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่จะเกิดกับคนอีกรุ่นหนึ่งอาจใช้เวลาหลายสิบปี¹²³ ในบริบทนี้ การใช้ HRIA ในระหว่างที่ดำเนินการแล้วและภายหลังดำเนินการเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่องจึงมีความจำเป็น

2.2.2.3 ตัวอย่างรูปแบบของ HRIA และคุณลักษณะ

HRIA ที่ใช้ประเมินในระดับโครงการกิจกรรมของภาคธุรกิจได้ถูกพัฒนาขึ้นต่อเนื่องอย่างมีนัยสำคัญ ในขั้นนี้ การศึกษาคุณลักษณะของ HRIA แต่ละรูปแบบมีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจถึงการพัฒนาการใช้เครื่องมือ HRIA ที่เหมาะสมต่อไป

1) การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนโดยภาคธุรกิจเอง (company-commissioned or facilitated self-assessment)

ในระยะแรกของการเผยแพร่หลักการเคารพสิทธิมนุษยชน และภาคธุรกิจยังไม่มี ความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนมากนัก HRIA ที่แนะนำโดยองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงมักเสนอ เครื่องมือสำหรับประเมินตนเองของภาคธุรกิจ และใช้ประเมินภายหลังที่มีการดำเนินการหรือมีผลกระทบ เกิดขึ้นแล้ว แม้ต่อมาจะมีการนำ HRIA ไปใช้มากขึ้นจากกระบวนการตรวจสอบอย่างรอบด้านที่จำเป็นต้องมี การจัดทำรายงานของภาคธุรกิจ แต่รูปแบบการประเมินโดยตนเองหรือที่มอบหมายให้ดำเนินการโดย ภาคธุรกิจเองยังมีข้อโต้แย้งได้ ทั้งในเรื่องความไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์เชิงกระบวนการที่คำนึงถึงหลักการ มีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และหลักความโปร่งใส อาทิ รายงานเปิดเผยความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็น ผลการประเมินตนเองโดยบริษัท ซึ่งสามารถเลือกสิ่งที่เปิดเผยต่อสาธารณะและยังเลือกสิ่งที่จะประเมินได้¹²⁴ ดังนั้น การเพิ่มช่องทางหรือแนวทางเก็บข้อมูลจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่มากขึ้นในกระบวนการ ขั้นตอน HRIA ย่อมมีความจำเป็น

2) การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนโดยอิงชุมชน (Community-based Human Rights Impact Assessment: CHRIA)

CHRIA ได้รับการพัฒนาขึ้นตามความจำเป็นที่ว่าชุมชนหรือผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ จะต้องมีส่วนร่วมในการประเมินและระบุสถานการณ์ความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากกิจกรรม ทางธุรกิจ¹²⁵ โดยนำ HRIA ไปดำเนินการขับเคลื่อนกระบวนการโดยชุมชน เครื่องมือ HRIA อิงชุมชนที่มี ประสิทธิภาพจะตอบสนองหน้าที่ ดังนี้ (1) ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มขึ้นและช่องทางในการยื่นคำร้องอย่าง มีประสิทธิภาพในหมู่สมาชิกในชุมชนและองค์กรสนับสนุน (2) การมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นระหว่างชุมชนและบริษัท และ (3) การดำเนินการตอบสนองโดยบริษัท ซึ่งหากผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนยกระดับความเสี่ยงในการ ลงทุนย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินการ ยกตัวอย่าง CHRIA ตามคู่มือ Getting It Right ซึ่งพัฒนา

¹²³ สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ, *โครงการวิจัย “สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล.”* (กรุงเทพฯ: บริษัท ปาสาละ จำกัด, 2560).

¹²⁴ Ana María González, *Community-Based Human Rights Impact Assessments: The Getting It Right Tool*

¹²⁵ Ibid

โดย Oxfam เป็นเครื่องมือที่ใช้ประเมินและเสริมด้วยการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและการเสริมสร้างศักยภาพในระดับชุมชน และสามารถจำกัดขอบเขตการประเมินให้แคบลงตามเสีย การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริงโดยชุมชนเอง โครงการนำร่องได้ดำเนินการในบริบทที่บริษัทและหน่วยงานของรัฐไม่ตอบสนองต่อข้อกังวลด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานไร่ยาสูบที่อพยพย้ายถิ่นฐานในนอร์ทแคโรไลนา

นอกจากนี้ HRIA สามารถมีกรอบการทำงานที่ผสมผสานกัน (hybrid) ระหว่าง HRIA โดยภาคธุรกิจเองและ HRIA อิงชุมชนได้โดยผ่านข้อตกลงเพื่อทำ HRIA โดยชุมชน ควบคู่ไปกับ HRIA ที่นำโดยภาคธุรกิจ จากนั้นรวบรวมผลลัพธ์ที่นำเสนอจาก HRIA ทั้งสองรูปแบบ ข้อพิจารณาที่สำคัญคือจะต้องอาศัยความร่วมมือเพิ่มเติมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในกระบวนการอย่างเท่าเทียมกันและตระหนักถึงจุดแข็งของแต่ละฝ่าย โดยเริ่มต้นจากประเด็นที่มีความสำคัญต่อชุมชน และมีจุดมุ่งหมายในการรวมความรู้ของชุมชนเข้ากับการดำเนินการโครงการกิจกรรมเพื่อให้บรรลุการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อีกทั้งการให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเข้ามาเป็นผู้นำร่วมใน HRIA จะเพิ่มโอกาสในการจัดการกับข้อค้นพบจากการประเมินและมีประโยชน์ต่อชุมชนมากกว่าผลการประเมิน HRIA ที่มาจากชุมชนฝ่ายเดียว ซึ่งอาจถูกเพิกเฉยหรือปฏิเสธได้

HRIA อิงชุมชนสามารถนำไปปรับใช้เพื่อประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริบทชุมชนได้โดยถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีก่อนเริ่มโครงการกิจกรรม อาทิ ในการเตรียมความพร้อมตามกรอบงานเรดด์พลัส (REDD+)¹²⁶ ที่นำเสนอโดยรัฐบาลชูรินาเมว่า การฝึกอบรมตัวแทนจากชุมชนพื้นเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการ REDD+ และการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพของบรรดาชนเผ่าพื้นเมืองมีความจำเป็นต่อการวิเคราะห์ผลกระทบ การออกแบบระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ การร้องทุกข์และการแก้ไขข้อขัดแย้ง การติดตามและประเมินผลกลยุทธ์ของโครงการ REDD+

3) แนวทางการประเมินโดยพหุกระบวนการของผู้มีส่วนได้เสีย (A collaborative approach)

ตามที่ John Ruggie ชี้ว่า กระบวนการของ HRIA มีความสำคัญเท่ากับหรืออาจมากกว่ารายงานขั้นสุดท้ายก็ได้ เนื่องจากสามารถใช้เป็นกลไกที่นำตัวแทนของภาคธุรกิจ ชุมชน และภาครัฐรวมตัวกันในการเจรจาหารือ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ HRIA จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือในลักษณะที่ส่งเสริมการสนทนาอย่างแท้จริงและการสร้างความสัมพันธ์ สอดคล้องกับที่ HRIA โดยพหุกระบวนการของผู้มีส่วนได้

¹²⁶ Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries, and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest Carbon stocks in Developing countries (REDD+) คือ กลไกความพยายามระหว่างประเทศที่เสนอในที่ประชุมภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สมัยที่ 11 ปี ค.ศ. 2005 โดยมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการทำลายป่าและทำให้ป่าเสื่อมโทรม รวมถึงการเพิ่มการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่าผ่านแรงจูงใจทางการเงินแก่ประเทศในป่าเขตร้อน ทั้งนี้ ภายใต้โครงการ UN-REDD (กลุ่มหน่วยงานของ UN ที่ให้การสนับสนุนโครงการ REDD+) เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 เหล่าประเทศในแอฟริกา เอเชียแปซิฟิกและละตินอเมริกา จำนวน 53 ประเทศได้เข้าร่วมในโครงการ REDD+ ซึ่งมีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้ง เช่น สิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมืองและชุมชนอื่น ๆ ในเรื่องป่าไม้ พื้นที่เพาะปลูกและทรัพยากรธรรมชาติ (โปรดดู United Nations Environment Programme (UNEP), Compendium of Good Practices on Human Rights and the Environment (Nairobi: UNEP, 2016), 126–127.)

เสียได้ถูกพัฒนาขึ้น เนื่องจากมีผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมจากหลายภาคส่วนทั้งภาคธุรกิจ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ หน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

การนำใช้ HRIA รูปแบบนี้ไปใช้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นคุณลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประวัติความสัมพันธ์ที่ผ่านมาของผู้เข้าร่วมการประเมิน รวมทั้งบริบททางการเมือง โดยจะต้องอาศัยความเข้าใจ ความคาดหวังและสิ่งจูงใจ (incentives) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วม เป็นสำคัญซึ่งอาจถูกกำหนดโดยองค์กรภายในของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละราย (รวมถึงการโต้แย้งในมุมมองที่แตกต่างกัน) รวมทั้งวัฒนธรรม ประสบการณ์ เป้าหมายและข้อจำกัดเพื่ออุดช่องว่างในบางสถานการณ์ หรือเมื่อการดำเนินการ HRIA ยังขาดความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ

แนวทาง HRIA นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อก้าวข้ามปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการจำกัดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยสร้างความสนใจที่ต้องเข้าร่วมดำเนินการ HRIA ร่วมกันที่นำไปสู่ผลลัพธ์ ดังนี้¹²⁷ (1) ความเข้าใจที่ลึกซึ้งขึ้นเกี่ยวกับผลกระทบจริงและที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงการแบ่งปันข้อมูลที่ได้รับ การปรับปรุงร่วมกัน (2) การระบุลำดับความสำคัญร่วมกัน การสื่อสารที่เพิ่มขึ้นและการตัดสินใจร่วมกัน (3) การจัดการและป้องกันความขัดแย้ง

นอกจากนี้ HRIA โดยทั่วไปไม่ได้มุ่งเน้นในการแก้ไขข้อพิพาทโดยตรง แต่ HRIA โดยพหุกระบวนการจะช่วยสร้างโอกาสในการหารือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยอาจจัดให้มีกลไกที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการสำหรับการสื่อสารความคืบหน้าและแก้ไขข้อพิพาทได้ตลอดการประเมิน และหากเป็น HRIA ก่อนที่ข้อพิพาทเกิดขึ้น อาจช่วยป้องกันความขัดแย้งที่ร้ายแรงได้ตั้งแต่แรก

ยกตัวอย่าง จากการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนในเชิงพื้นที่ (Human rights area based assessment) อาทิ ในพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ตามการประเมิน Whakatane¹²⁸ ที่ดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature: IUCN) เพื่อประเมินจัดการและแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งชนเผ่าพื้นเมืองจะได้พิจารณาว่าตนเองได้รับผลกระทบจากการกำหนดพื้นที่คุ้มครองหรือจากแนวปฏิบัติในการจัดการหรือไม่ การประเมินนี้ มีการนำร่องในประเทศเคนยา คองโก และไทย

ตัวอย่างจากการร้องขอของชุมชนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติออบหลวงในประเทศไทย เพื่อให้ประเมินผลกระทบจากระบบการจัดการร่วม (joint management system) และรับรองว่าเป็นตัวอย่างของแนวปฏิบัติที่ดีที่จะดำเนินต่อไปและทำซ้ำได้ในที่อื่น โดยมีโครงสร้างการประเมินคือ การประชุมโต๊ะกลมแรกจะรวบรวมผู้แทนสถาบันภาครัฐและวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่คุ้มครอง เพื่ออธิบายแนวคิดของกลไก Whakatane และการวางแผนล่วงหน้า จากนั้น ได้ศึกษากำหนดขอบเขตในพื้นที่คุ้มครองเพื่อพบปะกับชุมชนและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การประชุมโต๊ะกลมที่สองได้นำเสนอข้อค้นพบที่เห็นพ้องและมีข้อเสนอแนะ

¹²⁷ Columbia Center on Sustainable Investment, DIHR, and Sciences Po Law School Clinic, *A Collaborative Approach to Human Rights Impact Assessments* (New York and Copenhagen: CCSI, DIHR, and Sciences Po, 2017).

¹²⁸ การประเมิน Whakatane เป็นส่วนหนึ่งของโครงการใหญ่ที่เรียกว่ากลไก Whakatane ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการนโยบายสิ่งแวดล้อมเศรษฐกิจ และสังคมของ IUCN โครงการ Forest Peoples และภาคีองค์กรชนเผ่าพื้นเมือง

จากการประเมินผลกระทบ¹²⁹ ซึ่งพบว่า แนวทางการจัดการร่วมดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย เนื่องจากมีผลเชิงบวกอย่างเห็นได้ชัดต่อชุมชนและงานอนุรักษ์ รวมถึงลดความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลและชุมชน เพิ่มการคุ้มครองป่าไม้และแหล่งต้นน้ำ และปรับปรุงความมั่นคงในการดำรงชีวิตสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติในขณะนั้นยังขัดต่อกฎหมายและชุมชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ออบหลวงต้องการใช้การประเมินนี้เพื่อแจ้งและผลักดันการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายระดับชาติ จากกรณีนี้ สะท้อนได้ว่าการประเมินช่วยวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ถึงปัญหาของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ และนำเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยอาศัยข้อค้นพบที่สนับสนุนข้อเสนอแนะและเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายกฎหมายได้

4) การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนรายอุตสาหกรรม (Sector-Wide Assessments: SWIAs)

SWIAs คือเครื่องมือการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งหมดในบริษัทเชิงภูมิศาสตร์ แทนที่จะประเมินเพียงโครงการหรือการดำเนินงานของบริษัทใดบริษัทหนึ่ง เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของผลกระทบเชิงลบและเชิงบวกที่อาจเกิดขึ้นจากทั้งภาคส่วนรายอุตสาหกรรม ผลของการประเมินจะทำให้มีหลักฐานการดำเนินการผ่านมุมมองที่กว้างขึ้น สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์กรธุรกิจ สมาคมอุตสาหกรรม ภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และอื่น ๆ

การประเมินริเริ่มพัฒนาโดย DIHR และสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนและธุรกิจ (IHRB) ในโครงการทำงานศูนย์เมียนมาร์เพื่อธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ (MCRB) เพื่อใช้ประเมินธุรกิจรายอุตสาหกรรมในภาคน้ำมันและก๊าซ ภาคการท่องเที่ยว ภาคเหมืองแร่ และภาคเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร¹³⁰

SWIA มีความแตกต่างจาก HRIA ในระดับโครงการกิจกรรม ดังนี้¹³¹

1) มีการวิเคราะห์หลายระดับ คือ ทั้งการประเมินผลกระทบระดับโครงการโดยเฉพาะ และผลกระทบทั่วไป การประเมินจากลักษณะอุตสาหกรรมเฉพาะนั้น ๆ การประเมินผลกระทบสะสม (จากหลายโครงการในอุตสาหกรรมเดียวกันและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีส่วนทำให้เกิดผลกระทบ) และผลกระทบทั่วทั้งภาคส่วนซึ่งเชื่อมโยงกับกรอบเศรษฐกิจ สังคม หรือนโยบายในวงกว้าง

2) มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดข้อเสนอแนะต่อรูปแบบกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนในการดำเนินโครงการ ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่การกำหนดแผนบรรเทาผลกระทบของบริษัทแต่ละแห่ง

3) พิจารณาตามเสาหลักของ UNGP คือ หน้าที่หลักของรัฐในการคุ้มครอง โดยเฉพาะการมองถึงนโยบายและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องผ่านเลนส์สิทธิมนุษยชน หน้าที่ความรับผิดชอบทางธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชนและการให้มีการเข้าถึงกลไกการเยียวยาที่เพียงพอ

¹²⁹ Whakatane-mechanism. Retrieved December 20, 2023, from <https://whakatane-mechanism.org/assessments>.

¹³⁰ Myanmar Centre for Responsible Business (MCRB), Danish Institute for Human Rights (DIHR), and Institute for Human Rights and Business (IHRB), *Sector-Wide Impact Assessment (SWIA) Methodology: Lessons Learned from Myanmar* (Yangon: MCRB, DIHR, and IHRB, 2018), <https://www.myanmar-responsiblebusiness.org/swia.html>

¹³¹ Ibid

4) สามารถใช้เป็นแหล่งที่มาที่สำคัญสำหรับกำหนด HRDD ของบริษัท รวมถึงสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม และหรือ HRIA ในระดับโครงการ รวมถึงในขั้นตอนของการร่าง TOR สำหรับการประเมินดังกล่าวในอนาคต

5) เกี่ยวข้องกับการวิจัยภาคสนามที่ครอบคลุมมากขึ้น รวมถึงการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางกับผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจ

2.2.2 แนวทาง วิธีการดำเนินการ HRIA ในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบในต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม และสิทธิมนุษยชน โดยการอธิบายเกี่ยวกับแนวทางและวิธีในการดำเนินการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชน จากกรณีศึกษาตัวอย่าง 6 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เยอรมนี เดนมาร์ก ออสเตรเลีย อินโดนีเซียและแคนาดา ซึ่งมีแนวทางและการพัฒนา HRIA ไปใช้ในการประเมินผลกระทบหลายระดับตามบริบทและสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป เพื่อนำตัวอย่างเหล่านั้นมาเปรียบเทียบกับระบบการประเมินผลกระทบที่มีในกฎหมายไทย ดังนี้

2.1.2.1 สหราชอาณาจักร

1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบประเมินผลกระทบ

การดำเนินการเกี่ยวกับแผนระดับเมืองและระดับประเทศของอังกฤษจะต้องจัดทำ EIA ภายใต้ระเบียบการวางแผนเมืองและประเทศ ค.ศ. 2017 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการวางแผนเมืองและประเทศ ค.ศ. 1990¹³² มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยสร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินโครงการซึ่งมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบนั้นนำ EIA มาพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ โดยมี 5 ขั้นตอน¹³³ ดังนี้

(1) การกลั่นกรอง (Screening) พิจารณาว่าโครงการที่เสนอนั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตของระเบียบหรือไม่ มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

(2) การกำหนดขอบเขต (Scoping) ประเด็นที่จะพิจารณาในการประเมินและในรายงานสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ยื่นคำขอสามารถขอความเห็นหน่วยงานได้ว่าข้อมูลใดบ้างที่จำเป็นต้องรวบรวมไว้

(3) การจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อม (Preparing an Environmental Statement) ในกรณีที่ตัดสินว่าจะต้องมีการประเมิน ผู้ยื่นคำขอจะต้องมีข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หน่วยงานท้องถิ่นต้องตรวจสอบให้มั่นใจว่าได้จัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญประกอบรายงานด้วย

¹³² United Kingdom, Town and Country Planning Act 1990

¹³³ Gov.UK, Guidance: Environmental Impact Assessment (n.d.), accessed July 5, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment#development-covered-by-the-regulations>

(4) การจัดทำแผนประกอบการยื่นคำขอและปรึกษาหารือ (Making a planning application and consultation) จะต้องเผยแพร่ทางอิเล็กทรอนิกส์และการประกาศต่อสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานสิ่งแวดล้อม

(5) การตัดสินใจ (Decision making) ความเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจในรายงานสิ่งแวดล้อมพิจารณาโดยหน่วยงานว่าจะให้ความยินยอมหรือไม่ และประชาชนต้องได้รับแจ้งถึงการตัดสินใจและเหตุผลหลักในการตัดสินใจทั้งทางประกาศอิเล็กทรอนิกส์และการประกาศต่อสาธารณะ

ขั้นตอนข้างต้น ถูกกำหนดตามระเบียบให้ผู้ยื่นคำขอต้องปฏิบัติตามและมีเงื่อนไขในแต่ละประเภทโครงการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาระดับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและชุมชนมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการวางแผนเมืองและประเทศ ค.ศ. 1990 ให้แก้ไขหรืออนุญาตได้ ระบบ EIA ดังกล่าวมีกระบวนการกลั่นกรองโดยหน่วยงานท้องถิ่นก่อนที่จะดำเนินการประเมิน และให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ

นอกจากนี้ ยังมีระบบการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) และการประเมินความยั่งยืน (Sustainability Appraisal: SA) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการในระหว่างจัดทำแผนท้องถิ่นและยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยประเมินแผนงานใหม่และเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ ว่าส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจอย่างไร และระบุทางเลือกที่ยั่งยืนที่สุด โดย SA จะรวมข้อกำหนดของ SEA และขยายการประเมินไปยังประเด็นทางสังคมและเศรษฐกิจ และการระบุวิธีการบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากแผนพัฒนา¹³⁴

2) แนวทางและวิธีการในการดำเนินการ HRIA ในภาพรวม

หน่วยงานรัฐและภาคสาธารณะได้นำกระบวนการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนมาใช้เพื่อประเมินการปฏิบัติตามนโยบายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้ควบคู่ ได้แก่ การประเมินผลกระทบด้านความเท่าเทียม (Equality Impact Assessments: EIAs) ภายใต้พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 (The Equality Act 2010)

หน่วยงานสาธารณะต่าง ๆ ได้พัฒนารูปแบบการประเมินความเท่าเทียมและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกัน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานรัฐจะไม่ละเมิดหน้าที่ของตนภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (Human Rights Act 1998) โดยหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้กำหนดวิธีการจัดทำขึ้น อาทิ กองทุนจัดตั้งสำหรับระบบบริการสุขภาพแห่งชาติเมืองซัสเซก (Sussex NHS Foundation Trust) สภาเมืองอเบอร์ดีน (Aberdeen City Council) องค์การอิสระเพื่อการกำกับดูแลด้านสุขภาพและการดูแลสังคมผู้ใหญ่อังกฤษ (Care Quality Commission) และหน่วยงานระบบบริการสุขภาพแห่งชาติเวลส์ (NHS Wales) ก็ได้ใช้วิธีการเหล่านี้มาสร้าง HRIA ในแต่ละด้าน¹³⁵ เช่น ในด้านสาธารณสุข

¹³⁴ Gov.UK, Guidance: *Strategic Environmental Assessment and Sustainability Appraisal* (n.d.), accessed July 5, 2024, <https://www.gov.uk/guidance/strategic-environmental-assessment-and-sustainability-appraisal>

¹³⁵ James Harrison, *Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future*, p.13.

หน่วยงานเหล่านี้ได้จัดให้มีการประเมินกิจกรรม แผนงาน โครงการ การออกข้อบังคับ หรือการตอบสนองตามกฎระเบียบเกี่ยวกับไวรัสโคโรนาหรือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียม โดยสมาคมเจ้าหน้าที่ตำรวจ (Association of Police Authorities) ได้ออกคำแนะนำว่าให้หน่วยงานตำรวจมีแผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนตามการประเมินผลกระทบ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสกอตแลนด์เคยพิจารณาเกี่ยวกับ HRIA ว่า สามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรการลดงบประมาณ หรือที่กรณีกองทุนจัดตั้งความเท่าเทียม (Equality Trust) เรียกร้องให้มีการประเมินผลกระทบความไม่เท่าเทียมกันของการขึ้นภาษีและการลดการใช้จ่ายด้วย¹³⁶

3) ตัวอย่างการดำเนินการ

หน่วยงานรัฐของสหราชอาณาจักรได้พัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA อย่างต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสกอตแลนด์ได้เสนอเครื่องมือการประเมินผลกระทบด้านความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชน (Equality and Human Rights Impact Assessments: EQHRIAs) เป็นกลไกในที่ทำให้การพิจารณาความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชนรวมอยู่ในนโยบาย แนวปฏิบัติ ขั้นตอน และลำดับความสำคัญของหน่วยงานในสกอตแลนด์ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้หน่วยงานคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่อาจถูกมองข้ามและปรับปรุงประสิทธิภาพโดยทำให้แน่ใจว่าความเท่าเทียมและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของนโยบายที่กำหนดจะถูกนำมาพิจารณา หรือเพื่อประเมินนโยบายเมื่อมีการบังคับใช้แล้ว¹³⁷ โดยมีการประเมินทั้งกรณีของภาคธุรกิจและกรณีของเนื้อหากฎหมาย กรณีของภาคธุรกิจเป็นการบูรณาการความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชนเข้ากับโครงสร้างการกำกับดูแล นโยบาย และการตัดสินใจ มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและโอกาสสำหรับทุกคนในสกอตแลนด์ ทั้งในด้านการให้บริการสาธารณะคุณภาพสูงและประหยัดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของชุมชน และมีการตรวจสอบว่าการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจะช่วยป้องกันการละเมิดสิทธิได้ กรณีของการพิจารณาเนื้อหากฎหมายจะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ บรรลุหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 โดยมีการขยายขอบเขตการประเมินผลกระทบจัดให้มีการรอบการรักษาสอดคล้องระหว่างสิทธิประโยชน์และความเสี่ยง โดยเน้นย้ำถึงผลกระทบที่ร้ายแรงที่สุด ซึ่งการวิเคราะห์สิทธิมนุษยชนจะระบุผลกระทบต่อบุคคลที่มีลักษณะได้รับการคุ้มครองหรือถึงเกณฑ์ที่อาจถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่จำกัดเพียงการวิเคราะห์ความเท่าเทียม แต่ยังใช้ HRBA กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการเคารพต่อทุกคนให้ได้รับการปฏิบัติอย่างมีศักดิ์ศรี¹³⁸

ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของ EQHRIA ใช้แนวทางที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลักการ FAIR ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้

¹³⁶ James Harrison and Mary-Ann Stephenson, *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments*.

¹³⁷ Scottish Human Rights Commission, *Equality & Human Rights Impact Assessment* (n.d.), accessed July 5, 2024, <https://eqhria.scottishhumanrights.com/eqhriahome.html>

¹³⁸ Scottish Human Rights Commission, *Why Assess Human Rights Impact?* (n.d.), accessed July 5, 2024, <https://eqhria.scottishhumanrights.com/eqhriaBusinesscase.html>

(1) ข้อเท็จจริง (Facts) การประเมินผลกระทบจำเป็นต้องมีความเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่เสนออย่างถ่องแท้ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนซึ่งจะต้องมีทรัพยากรในระดับที่เหมาะสมและการพิจารณาหลักฐานที่เกี่ยวข้อง สิ่งสำคัญที่สุดคือ ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบจะต้องมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (2) การวิเคราะห์ (Analysis) การประเมินผลกระทบจำเป็นต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่เสนอเกี่ยวกับความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชน (3) การระบุความรับผิดชอบ (Identification of Responsibilities) การประเมินผลกระทบจำเป็นต้องตัดสินใจว่าควรทำการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ และระบุความรับผิดชอบสำหรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ (4) การทบทวนและรายงาน (Review and Report) จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะติดตามการดำเนินการตามหน้าที่หรือนโยบายอย่างไร และจะรายงานผลการประเมินผลกระทบอย่างไร

ตัวอย่าง การปฏิบัติในการใช้เครื่องมือเกี่ยวกับ HRIA ของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

กองทุนจัดตั้งสำหรับระบบบริการสุขภาพแห่งชาติเมืองซัสเซก (Sussex NHS Foundation Trust) ได้พัฒนาชุดเครื่องมือ Equality and Human Rights Impact Assessment toolkit: EHRIA) โดยเป็นแนวทางประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนทั้งเชิงบวกและเชิงลบในทางปฏิบัติ ซึ่งอธิบายคำศัพท์บางคำ เช่น กลุ่มความเท่าเทียมคืออะไร ผลกระทบหมายถึงอะไร แต่ไม่ได้ให้ตัวอย่างหรือคำแนะนำที่เอื้อต่อผู้มีประสบการณ์น้อยในเรื่องความเท่าเทียมหรือด้านสิทธิมนุษยชน ในส่วนคำถามที่ใช้ประเมินนั้นเปิดกว้างและกระตุ้นให้มีการไตร่ตรองมากขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่รัฐจะพิจารณาว่านโยบายมีผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบต่อสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่เพียงพิจารณาว่านโยบายนั้นจะละเมิดพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ชุดเครื่องมือนี้เป็นเรื่องพื้นฐาน¹³⁹ โดยเน้นย้ำถึงสิทธิในการมีชีวิตการห้ามทรมาน การปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมและย่ำยีศักดิ์ศรี และสิทธิในประเด็นชีวิตส่วนตัวและครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการเตรียมการในวอร์ด เป็นต้น ซึ่งบางส่วนก็มีระดับการวิเคราะห์ที่มีรายละเอียด อาทิ ข้อมูลประชากรเกี่ยวกับการใช้วอร์ดที่แตกต่างกัน

สภาเมืองอเบอร์ดีน (Aberdeen City Council) ออกคู่มือการประเมินผลกระทบด้านความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชน (Equality and Human Rights Impact Assessment toolkit: EHRIAs) โดยมีแบบฟอร์มชุดคำถามด้านสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน และได้ดำเนินการใช้ EHRIAs ในงบประมาณปี ค.ศ. 2009-2010 รวมการประเมินมากกว่า 40 ครั้ง ในด้านนโยบายสำหรับพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดค่าที่จอดรถ การปิดห้องน้ำสาธารณะ ที่อยู่อาศัย บริการสำหรับเด็ก การบริการสำหรับผู้สูงอายุ และนโยบายการศึกษา เป็นต้น แต่แบบฟอร์มดังกล่าวเป็นเพียงการระบุเครื่องหมายในช่องว่าง (tick-box) ซึ่งมีข้อจำกัดสำหรับการวิเคราะห์หรือการให้เหตุผลในการตัดสินใจ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า EHRIAs ไม่ได้สนับสนุนให้มีการวิเคราะห์โดยละเอียด เช่น นโยบายที่ดูเหมือนจะมีความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอเพื่อลดเงินทุนเพื่อต่อสู้กับคนไร้บ้าน เพื่อลดการให้บริการแก่ผู้สูงอายุบางคน

¹³⁹ James Harrison and Mary-Ann Stephenson, *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments*

และตัดตำแหน่งพนักงานที่รับผิดชอบด้านงานบ้าน นโยบายที่ละเมิดเหล่านี้ได้รับการประเมินว่าไม่มีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

กรรมการเพื่อเด็กและเยาวชนแห่งสกอตแลนด์ (Scotland's Commissioner for Children and Young People: SCCYP) มีหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิเด็กและเยาวชนตามที่ได้รับการคุ้มครองโดยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) โดย SCCYP ได้พัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิเด็กเพื่อเป็นกลไกในการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบด้วยชุดเครื่องมือสำหรับประเมินและแบบฟอร์มคำถามปลายเปิดเพื่อกระตุ้นให้มีการไตร่ตรองนโยบายอย่างเต็มที่ เช่น การตั้งคำถามว่ามีความขัดแย้งเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอหรือไม่ ข้อเสนอเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมายหรือไม่ หรือคำถามที่มีการพิจารณาทางเลือกอื่นที่สามารถแนะนำได้หรือไม่ เป็นต้น เนื่องจากการใช้หลักการตาม CRC เป็นพื้นฐานสำหรับการประเมินจึงรวมเอาการพิจารณาสิทธิในขอบเขตที่กว้างกว่า¹⁴⁰ การมีแบบฟอร์มโดยละเอียดจึงเป็นการส่งเสริมการจัดทำรายการที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนกระบวนการประเมินและการสะท้อนการตัดสินใจอย่างครอบคลุม ตัวอย่างการประเมินที่ผ่านมาคือร่างพระราชบัญญัติกลุ่มเปราะบางของสกอตแลนด์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงระดับรายละเอียดที่มีอยู่ในกระบวนการ SCCYP ซึ่งหน่วยงานที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องสิทธิเด็กสามารถวิเคราะห์รายละเอียดดังกล่าวได้และประเมินได้อย่างครอบคลุมขึ้น

2.1.2.2 ประเทศเยอรมนี

1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบประเมินผลกระทบ

เยอรมนีเป็นประเทศแรกในทวีปยุโรปที่จัดทำรายงาน EIA ตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1975 ภายหลังที่สหภาพยุโรปได้ออกข้อกำหนด (EIA Directive) ด้านการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 1985¹⁴¹ เพื่อตอบสนองต่อหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) และหลักการผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบ (Polluter Pays Principle) ให้นำมาใช้กำหนดการจัดทำ EIA ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป อาทิ ขั้นตอนในการจัดทำรายงาน EIA และประเภทของโครงการที่จำเป็นต้องทำ EIA สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม โดยประเทศเยอรมนีได้นำมารวบรวมอยู่ในรัฐธรรมนูญด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Act on Assessment of Environmental Impacts: EIA Act) ค.ศ. 1990 แบ่งออกเป็นระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น และปรับปรุงในปี ค.ศ. 2005 โดยได้เพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ด้วย (SEA)¹⁴²

¹⁴⁰ James Harrison and Mary-Ann Stephenson, *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments*.

¹⁴¹ Council of the European Communities, *Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment*, *Official Journal of the European Communities*, No. L 175 (July 5, 1985): 40–48.

¹⁴² สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ, *โครงการวิจัย “สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล.”* (กรุงเทพฯ: บริษัท ป่าสาละ จำกัด, 2560).

กฎหมายได้กำหนดประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำ EIA จำนวน 19 ประเภท แบ่งเป็น 2 ประเภทหลักตามระดับความจำเป็นที่ต้องจัดทำ EIA ได้แก่ โครงการที่จำเป็นต้องมีการจัดทำ EIA ไม่ว่ากรณีใดก็ตาม และโครงการที่อาจจำเป็นต้องมีการจัดทำ EIA เมื่อผ่านกระบวนการกลั่นกรองทั่วไปหรือการกลั่นกรองด้านพื้นที่ ซึ่งมีการจัดทำ 6 ขั้นตอน คือ

(1) การกลั่นกรองโครงการ (Screening) ว่าโครงการใดบ้างจำเป็นต้องมีการจัดทำ EIA โดยหน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ประเมินเมื่อได้รับใบยื่นคำร้องจากผู้รับผิดชอบโครงการ กระบวนการกลั่นกรองจะถูกนำมาใช้ในกรณีโครงการที่อาจจำเป็นต้องมีการจัดทำ EIA เพื่อพิสูจน์ว่าโครงการที่เสนอนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ โดยกระบวนการนี้จะถูกนำมาใช้เมื่อต้องมีการต่อใบอนุญาต หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการด้วยเช่นกัน

(2) การกำหนดเนื้อหาและขอบเขต (Scoping) ผู้รับผิดชอบโครงการและหน่วยงานรัฐจะร่วมกันกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของการจัดทำรายงาน EIA โดยปรึกษากับหน่วยงานอื่นที่ได้รับผลกระทบ ผู้ชำนาญการอิสระ หรือบุคคลภายนอก อาทิ กลุ่มพลเมือง บริษัทด้านสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์ของขั้นตอนนี้ ได้แก่ ระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการ กำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องสำหรับการประเมิน กำหนดขอบเขตและวิธีการที่ใช้ในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ให้คำปรึกษาผู้เสนอโครงการหรือบริษัทที่ปรึกษาเกี่ยวกับกระบวนการที่ถูกต้องและเหมาะสมในขั้นตอนต่อไป

(3) การยื่นแผนงานของโครงการ (Developing's Documents) ผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องยื่นข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการให้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อประเมินความถูกต้องและเหมาะสมของข้อมูล เช่น รายละเอียดของโครงการ มาตรการป้องกันผลกระทบรุนแรงด้านสิ่งแวดล้อม ประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว รายละเอียดทางเลือกในการดำเนินโครงการ เป็นต้น

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public enquiry) ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการจะต้องมีโอกาสดำเนินการแสดงความคิดเห็น โดยผู้รับผิดชอบโครงการต้องมีการเปิดเผยข้อมูลตามที่ระบุในใบเสนอโครงการสำหรับการจัดทำ EIA

ในกรณีของโครงการระหว่างประเทศผู้รับผิดชอบโครงการจำเป็นต้องทำให้แน่ใจว่าข้อมูลและความคืบหน้าของโครงการได้รับการเผยแพร่อย่างครบถ้วนและเหมาะสมในทุกประเทศ รวมถึงระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละประเทศ

(5) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Assessment of the environmental impacts) ภายหลังการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หน่วยงานรัฐจะจัดทำบทสรุปโดยย่อของผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ (Environmental Statement: ES) ซึ่งรวมถึงมาตรการที่ใช้ในการป้องกันและลดผลกระทบภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน หากหน่วยงานภาครัฐมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากที่ระบุในแผนงานของโครงการที่ผู้เสนอโครงการยื่นเข้ามา ผลการศึกษาจะถูกรวบรวมเอาไว้ในรายงาน ES และนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจอนุมัติโครงการในภายหลัง

(6) การอนุมัติโครงการ (Decision) เมื่อได้รับรายงานทั้งหมดแล้ว หน่วยงานรัฐจะเริ่มต้นตรวจสอบรายงานเพื่อตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการ โดยผลการตัดสินใจจำเป็นต้องได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะหากโครงการได้รับการอนุมัติ

ประเทศเยอรมนีมีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานรัฐที่ค่อนข้างสูง¹⁴³ โดยประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปจนถึงการคัดค้านและการร่วมประชาพิจารณ์ ซึ่งผลของประชาพิจารณ์จะต้องถูกนำไปใช้ประเมินควบคู่กับการตัดสินใจออกใบอนุญาตของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ จะมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการกลั่นกรองโครงการว่าจำเป็นต้องจัดทำ EIA หรือไม่รวมกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบเช่นเดียวกับผู้รับผิดชอบโครงการและภาคประชาชน จากนั้นจึงทำหน้าที่จัดประชาพิจารณ์และนำผลของประชาพิจารณ์ประกอบกับผลการศึกษาทั้งโดยผู้เสนอโครงการและหน่วยงานภาครัฐมาใช้เพื่อตัดสินใจอนุมัติโครงการ นำไปสู่การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการต่อไป ในส่วนมาตรการสำหรับติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานภายหลังโครงการได้รับการอนุมัติจะถูกระบุไว้ในกฎหมายที่ควบคุมโครงการแต่ละประเภท ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐผู้ออกใบอนุญาตสามารถเพิ่มเงื่อนไขหรือข้อกำหนดการติดตามตรวจสอบได้ เช่น กำหนดให้เจ้าของโครงการมีมาตรการตรวจวัดคุณภาพดินหรือน้ำ และส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานภาครัฐหรือเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการตรวจสอบโดยหน่วยงานรัฐจะทำหน้าที่เปิดเผยข้อมูลจากผลการติดตามตรวจสอบให้แก่สาธารณะ

2) แนวทางและวิธีการในการดำเนินการ HRIA

เยอรมนีมีแนวทางในการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนโดยการนำหลักการเกี่ยวกับ HRDD มาตราเป็นกฎหมาย ในช่วงปี ค.ศ. 2010 ได้เริ่มมีการถกเถียงเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านภาคบังคับ (mHRDD) ไปสู่แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) ค.ศ. 2016 ซึ่งกำหนดมาตรการโดยสมัครใจ อย่างไรก็ตาม NAP ได้มีความคาดหวังที่ชัดเจนต่อรัฐบาล และระบุว่ากฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้ถือได้ว่าเป็นทางเลือกหนึ่ง หากบริษัทต่าง ๆ ปฏิบัติตามมาตรการโดยสมัครใจได้ไม่เพียงพอ ต่อมา รัฐบาลได้มีการพัฒนาไปสู่การเสนอกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งบังคับใช้เมื่อ ค.ศ. 2023 เป็นต้นมา¹⁴⁴

3) ตัวอย่างการดำเนินการ

รัฐบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อุปทาน ค.ศ. 2021 (The German Supply Chain Due Diligence Act: LkSG)¹⁴⁵ ได้นิยาม

¹⁴³ ibid

¹⁴⁴ Markus Krajewski, Kristel Tonstad and Franziska Wohltmann. (2021). Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction? Business and Human Rights Journal, 6(3). pp.550 – 558. Retrieved July 9, 2024, from <https://doi.org/10.1017/bhj.2021.43>. pp. 552-553.

¹⁴⁵ Germany, *The German Supply Chain Due Diligence Act 2021*, accessed July 9, 2024, https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/EN/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf?__blob=publicationFile

ความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนไว้ว่า สถานการณ์ที่อาจส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับสากล ประกอบด้วย รายงานสถานการณ์ปลายเปิดของการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ การละเมิดเสรีภาพในการเจรจาต่อรองร่วมกัน การเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม และเพียงพอ สภาพการทำงานที่เป็นอันตรายและไร้มาตรฐานความปลอดภัย การละเมิดสิทธิในที่ดินและทรัพยากรของชุมชนพื้นเมือง รวมทั้งสิทธิอื่น ๆ ที่ได้รับการคุ้มครองใน ICCPR ICESCR และอนุสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

นอกจากนี้ LkSG ยังขยายขอบเขตการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนขององค์กรไปสู่ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับสากลที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน โดยเชื่อมโยงกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ 3 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญามินามาตะว่าด้วยสารปรอท ค.ศ. 2013 โดยบริษัทต้องตรวจสอบว่ากระบวนการผลิตของตนมีการใช้หรือปล่อยสารปรอทหรือไม่ อนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยมลพิษอินทรีย์ที่ตกค้างยาวนาน (POPs) ค.ศ. 2001 โดยบริษัทต้องตรวจสอบว่ามีการใช้สาร POPs หรือผลิตภัณฑ์ที่มีสารเหล่านี้หรือไม่ และอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยขยะอันตราย ค.ศ. 1989 โดยบริษัทต้องตรวจสอบว่ามีการส่งออกหรือกำจัดขยะอันตรายอย่างถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งความเสี่ยงของการเกิดมลพิษในดิน น้ำ และทางอากาศ หากนำไปสู่การละเมิดสิทธิด้านอาหาร น้ำ สุขภาพ และสุขภาพ รวมทั้งการทำลายระบบนิเวศที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชน

ภาระผูกพันในการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายที่ครอบคลุมบริษัทที่มีพนักงาน 1,000 คนขึ้นไปตั้งแต่ ค.ศ. 2024 ได้แก่ การทำคำแถลงนโยบาย การสร้างระบบการบริหารความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยงอยู่เสมอ การจัดทำมาตรการป้องกันและแก้ไขในธุรกิจของบริษัทเองและต่อผู้จัดหาสินค้าโดยตรง การจัดทำขั้นตอนการร้องเรียน ในส่วนเอกสารและการรายงานมีขอบเขตภาระผูกพันในการตรวจสอบสถานะถูกกำหนดโดยหลักความเหมาะสม ซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะและขอบเขตของกิจกรรมทางธุรกิจซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างทันที ความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น ความน่าจะเป็นของการละเมิดและลักษณะของการละเมิดที่บริษัทมีส่วนร่วมด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้บริษัทวิเคราะห์ความเสี่ยงประจำปีเพื่อระบุความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจของตนเองและผู้จัดหาสินค้าโดยตรง เมื่อระบุความเสี่ยงแล้ว บริษัทจะใช้มาตรการป้องกันที่เหมาะสมโดยไม่ชักช้า รวมถึงกลยุทธ์การจัดซื้อที่เหมาะสมและแนวปฏิบัติในการจัดซื้อ การฝึกอบรมในพื้นที่ธุรกิจที่เกี่ยวข้อง มาตรการควบคุมตามความเสี่ยง และการรับรองตามสัญญาจากผู้ผลิตโดยตรงเพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน และความคาดหวังด้านสิ่งแวดล้อมของบริษัทตลอดห่วงโซ่อุปทาน

ในกรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้วหรือใกล้จะเกิดขึ้น บริษัทจะต้องดำเนินการแก้ไขที่เหมาะสมทันทีเพื่อป้องกัน ยุติ หรือลดผลกระทบนั้น ๆ การยุติทางธุรกิจถือเป็นทางสุดท้ายที่จำเป็นในกรณีที่การละเมิดนั้นร้ายแรงมาก นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้บริษัทจัดทำขั้นตอนการร้องเรียนที่เพียงพอเพื่อให้ความสนใจต่อความเสี่ยงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือสิ่งแวดล้อม

ในส่วนระบบการตรวจสอบและบังคับใช้ สำนักงานกลางด้านกิจการเศรษฐกิจและการควบคุมการส่งออก (Federal Office for Economic Affairs and Export Control: BAFA) ภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจและพลังงานของรัฐบาลกลาง มีหน้าที่รับรายงานของบริษัทและทำการประเมิน ทั้งยังมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในการตรวจจับ ยุติและป้องกันการละเมิดกฎหมาย ซึ่งอาจเรียกบุคคล ขอข้อมูลและเข้าไปในสถานที่ของบริษัทได้ในการใช้มาตรการดังกล่าว หรือเมื่อมีการร้องเรียนว่าได้รับหรือมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดโดยบริษัทที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หากตรวจสอบแล้วบริษัทมีการละเมิดจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบได้แก่การจ่ายค่าปรับ ซึ่งไม่รวมถึงการเรียกร้องความรับผิดชอบต่อกฎหมายว่าด้วยละเมิดทั่วไปในการฟ้องร้องคดีการตัดสินใจจากการเข้าร่วมประมวลโครงการของรัฐ เป็นต้น

2.2.2.3 ประเทศเดนมาร์ก

1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบประเมินผลกระทบ

ประเทศเดนมาร์กมี EIA ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เพื่อให้มั่นใจว่าโครงการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ได้รับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะได้รับการอนุมัติ แม้ว่า EIA จะเริ่มต้นในลักษณะองค์รวมในช่วงต้นคือไม่ได้จำกัดเพียงผลกระทบทางกายภาพแต่รวมถึงปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพ แต่แนวทางบรรเทาผลกระทบและกฎระเบียบที่บังคับใช้ส่วนใหญ่ยังคงสะท้อนถึงกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแบบดั้งเดิม เช่น พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Act) ในช่วงแรก ระบบ EIA ในเดนมาร์กได้รับความเห็นที่หลากหลายจากทั้งภาครัฐ นักวิชาการ และองค์กรภาคประชาชน หลายฝ่ายเคยมองว่า EIA เป็นภาระที่ไม่จำเป็น แต่ต่อมา ด้วยอิทธิพลจาก EIA Directive และแนวโน้มด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดขึ้น EIA จึงได้รับการปรับปรุงและขยายขอบเขตให้ครอบคลุมโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ¹⁴⁶ ต่อมาได้ปรับใช้ข้อกำหนดดังกล่าวเข้ากับกฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติการวางแผน พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติพลังงาน และพระราชบัญญัติการปกป้องธรรมชาติ

2) แนวทางและวิธีการในการดำเนินการ HRIA ในภาพรวม

DIHR ได้จัดทำแนวทางและพัฒนาเครื่องมือ HRIA มาอย่างต่อเนื่อง โดยออกคำแนะนำและชุดเครื่องมือ HRIA ที่ออกแบบมาปรับใช้กับโครงการและกิจกรรมของภาคธุรกิจ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การวางแผนและกำหนดขอบเขต (Planning and scoping) เพื่อกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการประเมินโดยการพิจารณาประเภทของโครงการกิจกรรม บริบทด้านสิทธิมนุษยชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำ TOR ที่นำเสนอขอบเขตและวัตถุประสงค์ของ HRIA ทำให้ TOR มีความสำคัญในการรับรองว่าการประเมินจะดำเนินการตามมาตรฐานและหลักการที่วางไว้ บริษัทจะสร้างทีมงานผู้ปฏิบัติงาน HRIA ซึ่งควรเป็นอิสระจากบริษัท เพื่อให้แน่ใจว่ามีความโปร่งใส

¹⁴⁶Lone Kørnøv, Per Christensen, and Eskild Holm Nielsen, "Mission Impossible: Does Environmental Impact Assessment in Denmark Secure a Holistic Approach to the Environment?" *Impact Assessment and Project Appraisal* 23, no. 4 (2005): 303–314.

การกำหนดขอบเขตและ TOR มีความยืดหยุ่น เพื่อเพิ่มเวลาและความใส่ใจในประเด็น ที่เกี่ยวข้องมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่หรือกลุ่มผู้ทรงสิทธิ เช่น ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย คนงาน ผู้บริโภค ผู้จัดหาและจัดซื้อจัดจ้าง หรือความสัมพันธ์ของรัฐบาล และกฎหมาย เป็นต้น รวมถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ไม่คาดคิดด้วย โดยทีมประเมินจะไปยังพื้นที่ประเมินเพื่อรับรู้ภาพรวมเบื้องต้นซึ่งมีประโยชน์อย่างมากในบริบทที่ซับซ้อน

(2) การรวบรวมข้อมูลและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน (Data collection and baseline development) ทีมงาน HRIA จะลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อทำการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของพนักงานสมาชิกในชุมชน และผู้ทรงสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิเพิ่มเติมเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ช่วยให้ทีม HRIA ระบุผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและคาดการณ์ผลกระทบในอนาคตได้

การเลือกตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อใช้รวบรวมข้อมูล รวมทั้งบรรเทาและการจัดการผลกระทบที่ตามมา จะเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ โดยทีมงาน HRIA จะพิจารณาตัวชี้วัดทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณในระดับโครงสร้าง กระบวนการ และผลลัพธ์ โดยจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอกับขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลเพื่อให้มั่นใจในคุณภาพของข้อค้นพบ

(3) การวิเคราะห์ผลกระทบ (Analysing impacts) จากข้อมูลที่รวบรวมได้ เพื่อระบุผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและประเมินความรุนแรง ซึ่งจะตั้งเนื้อหาที่เป็นบรรทัดฐานของมาตรฐานและหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเปรียบเทียบข้อค้นพบจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและอื่น ๆ ในทางปฏิบัติ ซึ่งการวิเคราะห์บางส่วนจะเกิดขึ้นในระหว่างการรวบรวมข้อมูลแล้ว

การจัดสรรเวลาและพื้นที่โดยเฉพาะสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบเป็นสิ่งสำคัญ เพราะไม่เพียงพิจารณาแต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นในทันทีเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาผลกระทบที่ธุรกิจก่อขึ้นและมีส่วนร่วมด้วย เช่นเดียวกับผลกระทบที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการดำเนินธุรกิจ ผลิตภัณฑ์ และบริการผ่านความสัมพันธ์ทางธุรกิจ การวิเคราะห์ผลกระทบควรเกี่ยวข้องกับการประเมินความรุนแรงของผลกระทบ รวมถึงการพิจารณาขอบเขต ขนาด และการแก้ไขผลกระทบไม่ได้ ซึ่งต้องคำนึงถึงผลกระทบจากมุมมองของผู้ที่กำลังประสบอยู่ และเพื่อสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชนของธุรกิจ การดำเนินการ HRIA ของโครงการกิจกรรมควรมุ่งเน้นที่การระบุและจัดการกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเป็นอันดับแรก แม้ว่าผลกระทบเชิงบวกอาจสังเกตได้ แต่ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักและไม่ควรเบี่ยงเบนไปจากการระบุและจัดการผลกระทบด้านลบ

(4) การบรรเทาและการจัดการผลกระทบ (Impact mitigation and management) ทุกฝ่ายจะร่วมกันสร้างแผนการป้องกันและจัดการกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยผลกระทบที่ร้ายแรงที่สุดจะมีความสำคัญเป็นอันดับแรก ในขั้นตอนนี้ ผู้ทรงสิทธิควรมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการวางแผน บังคับใช้ และติดตามความพยายามในการจัดการผลกระทบ

การวางแผนการจัดการผลกระทบที่มีประสิทธิผลเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการ HRIA การจัดสรรเวลาและทรัพยากรเพื่อพัฒนาแผนการจัดการผลกระทบโดยละเอียดตั้งแต่เริ่มแรกของ HRIA และพิจารณาว่าควรดำเนินการใดเพื่อจัดการกับผลกระทบที่ระบุ แผนบรรเทาผลกระทบควรมุ่งเน้นที่การหลีกเลี่ยงและลดผลกระทบด้านลบในด้านสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก และควรใช้ประโยชน์ในการจัดการ

ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่สาม เช่น ภาครัฐ ผู้ประกอบการรายอื่นในพื้นที่ และผู้รับเหมาในห่วงโซ่อุปทาน เนื่องจากผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน อีกทั้งต้องติดตามว่าการดำเนินการเพื่อแก้ไขผลกระทบที่ระบุได้รับการดำเนินการ และการดำเนินการดังกล่าวสามารถแก้ไขผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ การเข้าถึงการเยียวยาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบรรเทาและจัดการผลกระทบ รวมถึงกลไกการร้องทุกข์ในการจัดการผลกระทบและวิธีการจัดการกับข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องด้วย

(5) การรายงานและการประเมินผล (Reporting and evaluation) การสื่อสารและการรายงานเกี่ยวกับวิธีการและข้อค้นพบของ HRIA ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการสื่อสารเกี่ยวกับ HRIA เกิดขึ้นตลอดการประเมิน การเขียนและเผยแพร่รายงานการประเมินผลขั้นสุดท้ายก็มีความสำคัญเช่นกัน รายงาน HRIA โดยละเอียดที่ผู้ทรงสิทธิ ผู้ปฏิบัติหน้าที่และฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้ สามารถส่งเสริมการเจรจาและความรับผิดชอบโดยการรวบรวมผลกระทบที่ได้รับการระบุ รวมทั้งมาตรการที่ใช้เพื่อจัดการกับผลกระทบเหล่านั้น โดยคำนึงถึงข้อพิจารณาเป็นพิเศษด้วย อาทิ ความอ่อนไหวของข้อมูล

3) ตัวอย่างการดำเนินการ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์กใช้ HRIA เป็นเครื่องมือประเมินในการนำเอามาบูรณาการในการประเมินผลกระทบโดยเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพของประชาชน อาจยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจนได้ใน 2 กรณี คือ การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนทั้งภาคส่วนรายอุตสาหกรรม (SWIAs) และการบูรณาการ HRIA มาใช้พิจารณาในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ (ESHIAs) ตามที่กล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 2.2.2.3 ตัวอย่างรูปแบบของ HRIA และคุณลักษณะต่าง ๆ นั้น ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอน ดังนี้

SWIA เป็นเครื่องมือการวิเคราะห์หลายระดับ ทั้งผลกระทบระดับโครงการ ผลกระทบสะสมจากหลายโครงการในอุตสาหกรรมเดียวกันและกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อหลายภาคส่วน ซึ่งเชื่อมโยงกับกรอบเศรษฐกิจ สังคม หรือนโยบายในวงกว้าง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดรูปแบบกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนการดำเนินการระดับโครงการ ซึ่งมีชุดขั้นตอนและใช้วิธีการประเมินผลกระทบที่แตกต่างกันทั้ง HRIA EIA SEA กระบวนการนี้เกี่ยวข้องกับการวิจัยแบบตั้งโต๊ะและการวิจัยภาคสนามที่กว้างขวาง โดยกระบวนการ SWIA ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน¹⁴⁷ ได้แก่

(1) การกลั่นกรอง (Screening) พิจารณาว่าจะมีการประเมินและจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หรือไม่ เนื่องจาก SWIA ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย จึงจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ คุณค่าของการวิจัย ความสำคัญของภาคต่อเศรษฐกิจและโอกาส ความซับซ้อนและขนาดของผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนนี้ ศักยภาพในการพัฒนามนุษย์ และพื้นที่ทางภูมิศาสตร์

¹⁴⁷ The Danish Institute for Human Rights (DIHR), *Sector-Wide Impact Assessments (SWIA)* (n.d.), accessed July 2, 2024, <https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/Sector-wide%20impact%20assessments%20%28EN%29.PDF>

(2) การกำหนดขอบเขต (Scoping) มีการจัดตั้งทีม SWIA และสร้างขีดความสามารถ ซึ่งรวมถึงตัวอย่างการเสริมสร้างความรู้ในอุตสาหกรรมเฉพาะ วิธีการวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน มาตรฐานสิทธิมนุษยชนและประเด็นสำคัญเฉพาะในประเทศและหรืออุตสาหกรรม โดยการพัฒนาชุดเอกสารเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางธุรกิจโดยเฉพาะ การวิจัยและทบทวนกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะและประเด็นทางสังคมและสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจรวมถึงรายงานจากการวิจัยและองค์กรพัฒนาเอกชน และข้อมูลตัวเลขจากหน่วยงานทางสถิติ ฯลฯ การกำหนดขอบเขตของ SWIA โครงการที่เฉพาะเจาะจงและสถานที่การวิจัยภาคสนาม ห่วงโซ่คุณค่า ในภาคส่วนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อีกทั้งการปรึกษาหารือทั้งแบบไม่เป็นทางการและเป็นทางการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาตลอดกระบวนการประเมินซึ่งมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายพร้อมด้วยผู้เชี่ยวชาญในระดับชาติและนานาชาติ

(3) การระบุและการประเมินผลกระทบ (Identification and assessment of impacts) การระบุและประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนผ่านการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิในการวิจัยภาคสนาม ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของกิจกรรมทางธุรกิจในแต่ละด้านจะถูกเก็บรวบรวมซึ่งอาจเป็นประเด็นสิทธิในที่ดินและการดำรงชีวิตของชุมชน แรงงาน สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศบริการ ตลอดจนผลกระทบต่อความมั่นคงหรือสถานการณ์ความขัดแย้ง ความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการแสดงออกในกิจกรรมทางดิจิทัล ในการวิจัยภาคสนามควรระบุผลกระทบที่แตกต่างกันต่อกลุ่มเปราะบาง อาทิ ผู้หญิงและเด็กผู้หญิง กลุ่มเสี่ยง กลุ่มชาติพันธุ์และคนที่นับถือศาสนาส่วนน้อย LGBTIQ+ ผู้พิการ และเด็ก

วิธีการวิจัยรวมถึงการสำรวจ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแบบกึ่งโครงสร้าง เช่น คนในชุมชนและแรงงาน ตัวแทนรัฐบาล ธุรกิจที่มีขนาดต่างกัน ภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน หน่วยงานของสหประชาชาติ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญอิสระ เป็นต้น โดยการอภิปรายกลุ่มสนทนา การเยี่ยมชมสถานที่ และการทำแผนที่โครงการและผลกระทบ

ข้อมูลทุติยภูมิที่มีอยู่ เช่น รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม (ESIA) รายงานจากหน่วยงานกำกับดูแล เช่น การตรวจสอบแรงงานและหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รายงานของบริษัทที่ส่งไปยังหน่วยงานกำกับดูแล ข้อตกลงการแบ่งปันการผลิต ข้อตกลงการลงทุน สัญญาแรงงาน คดีความ ฯลฯ

(4) การป้องกัน บรรเทา และบริหารจัดการผลกระทบ ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนย่อย คือ การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมประกอบกับการวิจัยภาคสนาม และการระบุมาตรการที่จะช่วยลดความเสี่ยงหรือลดให้เหลือน้อยที่สุด บรรเทาแก้ไขผลกระทบที่ระบุ และกำหนดคำแนะนำให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องแต่ละชุด คำแนะนำต่อรัฐบาลอาจรวมถึงข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปกฎหมายและนโยบาย และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหน้าที่ด้านกฎระเบียบในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น ข้อเสนอแนะสำหรับธุรกิจต่าง ๆ มุ่งเน้นไปยังประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในส่วนที่ควรตระหนักและควรจัดการผ่านการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน และโอกาสในการดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาสะสม

คำแนะนำสำหรับภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เช่น ความร่วมมือที่มุ่งเน้นการสนับสนุนธุรกิจและภาครัฐในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การดำเนินธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อมากขึ้น

(5) การปรึกษาหารือและการสรุปผล (Consultation and finalisation) โดยการเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สนใจให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อค้นพบหลักในรายงานฉบับร่าง และประชุมปรึกษาหารือระดับทวิภาคีหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายกับผู้มีบทบาทสำคัญภายในธุรกิจ รัฐบาล และภาคประชาสังคม เพื่อหารือและตรวจสอบความถูกต้อง การพูดคุยสนทนาดังกล่าวยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อระบุวิธีแก้ปัญหา ร่วมกันและให้คำแนะนำได้

(6) การติดตาม (Follow-up) เมื่อรายงาน SWIA ได้รับการเผยแพร่แล้ว ให้ติดตามกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อกระตุ้นให้เกิดการดำเนินการตามคำแนะนำ ซึ่งรวมถึงการประสานงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เช่น ผู้มีบทบาทของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ผู้มีบทบาททางธุรกิจรวมถึงบริษัทแต่ละแห่งและสมาคมอุตสาหกรรม เพื่อสำรวจว่าคำแนะนำสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างไร

ยกตัวอย่างการนำ SWIA ที่พัฒนาไปใช้ อาทิ กรณีการใช้ SWIA ในภาคประมงขนาดเล็กของบังกลาเทศ มุ่งเน้นการศึกษาสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของชาวประมงขนาดเล็กในเขต Barguna และ Cox's Bazar ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชากรพึ่งพาการทำประมงเป็นหลัก รัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชนได้ร่วมกันดำเนินการศึกษานี้ในช่วงปี 2019–2020 โดยมีข้อค้นพบหลักว่า แรงงานประมงจำนวนมากต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยและการใช้แรงงานที่ขาดหลักประกันทางกฎหมาย และมีปัญหาค่าจ้างต่ำและไม่เป็นธรรม ซึ่งทำให้แรงงานต้องพึ่งพาระบบหนี้สินที่นำไปสู่ภาวะหนี้สินเรื้อรัง ในส่วนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตพบว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและความมั่นคงทางอาหารของชุมชนประมง รวมทั้งมาตรการของรัฐ เช่น การห้ามจับปลา 65 วันต่อปี ส่งผลกระทบต่อรายได้และความเป็นอยู่ของครอบครัวชาวประมง รายงาน SWIA นี้ ได้มีข้อเสนอแนะในการส่งเสริมนโยบายคุ้มครองแรงงานประมง และมาตรฐานค่าจ้างที่เป็นธรรม และการพัฒนามาตรการทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อลดผลกระทบจากมาตรการปิดฤดูจับปลา¹⁴⁸

กรณีการใช้ SWIA ในอุตสาหกรรมแชลมอนของชิลี โดยมุ่งเน้นการศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมแชลมอนที่มีต่อสิทธิมนุษยชนในประเทศชิลี โดยเฉพาะในด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม และสิทธิของชนพื้นเมือง (Riedemann Fuentes, Bansal, & Pardo Núñez, 2021) พบว่าผลกระทบด้านแรงงาน โดยคนงานในอุตสาหกรรมแชลมอนต้องเผชิญกับค่าจ้างที่ต่ำและสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัย คนงานหญิงถูกจำกัดสิทธิในที่ทำงาน โดยมีกรณีของ การเลือกปฏิบัติทางเพศและความรุนแรงในที่ทำงาน ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า การเลี้ยงแชลมอนก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำและผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ยาปฏิชีวนะและสารเคมีในระดับสูงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลอีกทั้งละเมิดสิทธิของชนพื้นเมืองโดยการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้รับความยินยอม

¹⁴⁸ BILS, COAST Trust, and Manusher Jonno Foundation, *Sector-Wide Human Rights Impact Assessment in Small-Scale Artisanal Fishing Communities in Bangladesh* (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2021).

รายงาน SWIA นี้ ได้มีข้อเสนอแนะในการเพิ่มมาตรการ ความโปร่งใสและการกำกับดูแลจากภาครัฐ และส่งเสริมแนวทาง การประมงที่ยั่งยืน และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁴⁹

ในส่วนการบูรณาการ HRIA มาใช้ในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ (ESHIA) ตามตัวอย่างที่กล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 2.2.2.3 นั้น DIHR ร่วมกับ IPIECA พัฒนาแนวทาง ที่ช่วยกำหนดขอบเขตและระบุผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ โดยเฉพาะสำหรับบุคคล และกลุ่มเปราะบาง เช่น ชนพื้นเมืองและผู้ได้รับผลกระทบทางเพศ เพื่อส่งเสริมการผนวกรวมสิทธิมนุษยชน เข้าในกระบวนการ ESHIA ตามมาตรฐานสากลโดยมีกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้คือผู้จัดทำ ESHIA เกี่ยวกับ อุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซและบริษัทที่ปรึกษา

แม้ว่า ESHIA จะมีความคล้ายคลึงกันอย่างมีนัยสำคัญกับ HRIA แต่ก็มีผลกระทบ ด้านสิทธิมนุษยชนบางด้านที่ในทางปฏิบัติไม่ได้รวมอยู่ในขอบเขตของ ESHIA เช่น ปัญหาด้านแรงงานกับ ผู้รับเหมา และภายในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและบริการสำหรับโครงการ พื้นที่หลังความขัดแย้งหรือพื้นที่ อ่อนไหวต่อความขัดแย้ง กิจกรรมการรักษาความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน การวิเคราะห์ประเด็น เพศ ชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งมุ่งเน้นไปที่บุคคลและกลุ่มที่มีความเปราะบาง ผลกระทบของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับ ความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือกิจกรรมไม่ว่าผู้มีส่วนได้เสียภาครัฐหรือการดำเนินกิจการร่วมค้า ผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชนที่ต่อเนื่องมาจากกิจกรรมของผู้ประกอบการรายก่อน ผลกระทบสะสมด้านสิทธิมนุษยชนของ บริษัทอื่นที่ดำเนินงานในพื้นที่เดียวกัน และผลกระทบต่อโครงการและการโยกย้ายถิ่นฐาน เช่น โครงสร้าง พื้นฐานที่มากเกินไปและบริการทางสังคม จะเป็นการนำเอาประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนมาประเมินร่วมกับ ESHIA โดยพิจารณาตามกระบวนการจัดทำ ESHIA แต่ละขั้นตอน ดังนี้ (DIHR and IPIECA, 2013)

ขั้นตอนที่ 1 การกลั่นกรองโครงการ (Project screening) กำหนดบริบทด้าน สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อทำความเข้าใจสิทธิมนุษยชนในระดับทั่วไป และจุดแข็งและจุดอ่อน ในกฎหมายของประเทศ รวมทั้งระบอบและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน เช่น พันธกรณีสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศที่ได้รับการลงนามและให้สัตยาบัน และตรวจสอบความสามารถของระบบตุลาการ ในการเยียวยาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ มีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่โครงการที่เกิดขึ้นก่อนการดำเนินโครงการหรือไม่ และพิจารณาว่า บุคคลหรือกลุ่มใดที่ต้องการความใส่ใจและความช่วยเหลือเป็นพิเศษในการมีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูล พื้นฐาน

¹⁴⁹ Andrea Riedemann Fuentes, Tanvi Bansal, and Francisco Pardo Núñez, *The Salmon Industry and Human Rights in Chile: Sector-Wide Impact Assessment* (Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2021).

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดขอบเขตและข้อกำหนด (Scoping and Term of Reference) เพื่อระบุ ประเมิน และจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยรวบรวมกรอบและมาตรฐานกฎหมาย สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่ระบุไว้ในขั้นตอนการคัดกรอง และการอ้างอิงที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้ในขอบเขต เนื่องจากการพิจารณาด้านสังคมและสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ ESHIA อาจนอกเหนือไปจากข้อกำหนดด้านกฎระเบียบของประเทศที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการรวมผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนทุกประเภท และกล่าวถึงอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการบูรณาการข้อพิจารณาด้านสิทธิมนุษยชนใน ESHIA รวมทั้งมีส่วนร่วมกับชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับขอบเขตและวิธีการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

ขั้นตอนที่ 3 การศึกษาพื้นฐาน (Baseline studies) เป็นการกำหนดเป้าหมายข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริบทด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่โครงการ ตัวอย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับระดับการพัฒนามนุษย์ ตัวชี้วัดด้านสุขภาพ สถานะการจ้างงานและระดับการศึกษา สภาพการทำงานและสวัสดิการแรงงาน วัฒนธรรม และมรดกทางวัฒนธรรม การถือครองที่ดิน บริการสาธารณะ ธรรมชาติบำบัดทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงความยุติธรรม และสถาบันและระบบการเมือง เป็นต้น มีการรวมเอาชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบไว้ในกิจกรรมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระหว่างการศึกษาพื้นฐาน และออกแบบกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อให้สามารถประเมินความแตกต่างด้านสิทธิมนุษยชนของกลุ่มย่อยในชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงกลุ่มและบุคคลที่มีความเสี่ยงหรือชายขอบโดยเฉพาะ ทั้ง ประเมินความเปราะบางและความสามารถในการฟื้นตัวของชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อผลกระทบ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นไว้ในการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย

ขั้นตอนที่ 4 การระบุและประเมินผลกระทบ (Identification and Assessment of Impacts) เป็นการกำหนดความเปราะบางและความสามารถในการฟื้นตัวของชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยใช้เกณฑ์ด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้เข้าใจความสำคัญของผลกระทบจากมุมมองของชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบ โดยวิธีการระบุและประเมินผลที่รวบรวมผลกระทบทั้งหมด และใช้หลักสิทธิมนุษยชนในการมีส่วนร่วม ความครอบคลุม การไม่เลือกปฏิบัติ และความรับผิดชอบ ทั้งยังให้คำนึงถึงผลกระทบทางอ้อม ผลกระทบระยะยาวและสะสมด้วย สุดท้ายนำไปบูรณาการและตอบสนองต่อความคิดเห็นของชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับวิธีการประเมินและผลลัพธ์สำหรับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

ขั้นตอนที่ 5 การบรรเทาผลกระทบและการจัดการ (Impact Mitigation and Management) ใช้ลำดับขั้น หลีกเลียง ลด ฟื้นฟู และชดเชย เมื่อออกแบบกลยุทธ์การบรรเทาผลกระทบและการจัดการ โดยมีส่วนร่วมกับชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในการวางแผนและติดตามการบรรเทาและการจัดการผลกระทบ และการติดตามมาตรการลดผลกระทบในขอบเขตที่สามารถปฏิบัติได้ และระบุผู้รับผิดชอบหลักและบทบาทที่เกี่ยวข้องในการบรรเทา การจัดการ และการติดตามผลกระทบ ตรวจสอบว่าฝ่ายเหล่านั้นมีทักษะและทรัพยากรเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่และกิจกรรมของตนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แผนการจัดการและบรรเทาผลกระทบประกอบด้วย มาตรการอย่างเต็มรูปแบบ และมีการสร้างกลไกการร้องทุกข์ระดับโครงการที่ชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถ

เข้าถึงได้โดยเกี่ยวข้องกับข้อกังวลและผลกระทบที่เกิดจากโครงการ การบรรเทาผลกระทบ การจัดการ และการติดตาม

ขั้นตอนที่ 6 การติดตาม ประเมินผล สื่อสารและรายงาน (Monitoring, Evaluation, Communicating and Reporting) มีส่วนร่วมกับชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ผู้รับผิดชอบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในการติดตามมาตรการจัดการผลกระทบและการประเมินกระบวนการประเมินผลกระทบโดยรวม ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายโดยการเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือตัวแทน สนับสนุนการเข้าถึงการจัดการผลกระทบต่อชุมชนและบุคคล ซึ่งต้องมีการสื่อสารผลการประเมินผลกระทบและมาตรการการจัดการที่เกี่ยวข้องผ่านรูปแบบที่เหมาะสมและแนวทางการมีส่วนร่วม โดยเน้นความโปร่งใสและไม่แบ่งแยก จำเป็นต้องคำนึงถึงเพศ กลุ่มเสี่ยง การเข้าถึงข้อมูลทางกายภาพ และอุปสรรคด้านเทคโนโลยีหรือภาษาและความสม่ำเสมอ

นอกจากการนำสิทธิมนุษยชนมาประเมินร่วมกับ ESHIA แล้ว ยังมีกรณีที่น่าเอาประเด็นสิทธิมนุษยชนเชิงยุทธศาสตร์โดยใช้เครื่องมือ HRIA ใน ESHIA ได้ ในกรณีที่อาจมีสถานการณ์หรือเลือกดำเนินการ HRIA โดยเฉพาะ เช่น การตั้งถิ่นฐานใหม่ หรือการวิเคราะห์ความขัดแย้ง ได้แก่ บริบทของโครงการที่มีประวัติประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ และยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ การตัดสินใจและการทุจริตในระดับสูงที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน หลักฐานของการกำกับดูแลที่อ่อนแอและการบังคับใช้หลักนิติธรรมในประเทศที่ไม่ดี รวมถึงปัญหาการเข้าถึงความยุติธรรม ทั้งยังมีการเลือกปฏิบัติอย่างกว้างขวางอย่างเป็นระบบต่อกลุ่มเปราะบาง หรือบนพื้นฐานของเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ชาติพันธุ์ รสนิยมทางเพศ เป็นต้น ชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หรือมีความเชื่อมโยงแบบดั้งเดิมกับที่ดินที่มีกิจกรรมโครงการเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากชุมชนเหล่านี้ถูกแยกออกจากกันทางภูมิศาสตร์หรือวัฒนธรรม จะต้องพึงพาทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีวิตหรือไม่ได้รับการยอมรับทางกฎหมายหรือการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีระดับความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันในพื้นที่โครงการสูง สภาพแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์อย่างกว้างขวางในพื้นที่โครงการ อาทิ การบังคับใช้แรงงาน ปัญหาระบบการถือครองที่ดินที่ทับซ้อนและไม่มีทะเบียนที่ดินหรือสิทธิในทรัพย์สินในพื้นที่โครงการ

นอกจากนี้ การประเมินและการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องมีการพัฒนาทักษะด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งสำหรับผู้ดำเนินการประเมินและภายในองค์กรที่รับผิดชอบ ในการกำกับดูแลการประเมินผลกระทบและการจัดการผลกระทบ สำหรับทีมประเมินผลกระทบและทีมจัดการอาจฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชนให้เหมาะสม การแบ่งปันความรู้ข้ามสายงาน และรวมถึงระบบความเสี่ยงและการจัดการโครงการ รวมถึงความเชี่ยวชาญภายนอกจากผู้เชี่ยวชาญอิสระที่น่าเชื่อถือหรือภาคประชาสังคม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือรัฐบาล

2.2.2.4 ประเทศออสเตรเลีย

1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบประเมินผลกระทบ

ประเทศออสเตรเลียมีระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งถูกกำหนดครั้งแรกในพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 (the Environmental Protection (Impact

of Proposals) Act 1974: the EPIP Act)¹⁵⁰ ต่อมา ได้พัฒนาและปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (the Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999: EPBC Act) ซึ่งหากมีการดำเนินการเสนอโครงการ การพัฒนา กิจกรรม หรือการเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเรื่องที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น แหล่งมรดกของชาติ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ หรือพยาน้ำที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาก๊าซและการพัฒนาเหมืองถ่านหินขนาดใหญ่ เป็นต้น จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งต้องมีการจัดทำข้อมูลอ้างอิงในขั้นตอนการวางแผนและการพัฒนา¹⁵¹

กระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อม มี 2 ขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

(1) การจัดทำอ้างอิง (Referral) มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินการเสนอโครงการ การพัฒนา กิจกรรม หรือการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องได้รับอนุมัติภายใต้พระราชบัญญัติ EPBC หรือไม่ ซึ่งมี 5 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การส่งการอ้างอิงก่อนที่จะดำเนินการที่อาจมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเรื่องที่ได้รับการคุ้มครองโดยจะต้องกรอกแบบฟอร์มการอ้างอิง และส่งไปที่รัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการตัดสินใจ หลังจากรัฐมนตรีได้รับแล้วจะมีการตัดสินใจว่าการดำเนินการที่เสนอนั้นจะต้องมีการประเมินและการอนุมัติภายใต้รัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนที่ 3 ช่วงแสดงความคิดเห็นสาธารณะ เป็นโอกาสสำหรับรัฐมนตรีของรัฐบาลออสเตรเลียระดับรัฐและเขตปกครองที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการที่เสนอ

ขั้นตอนที่ 4 การตัดสินใจว่าการดำเนินการต้องมีการประเมินและการอนุมัติหรือไม่ รัฐมนตรีจะตัดสินใจว่าการดำเนินการที่เสนอมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องที่ได้รับการคุ้มครองหรือไม่ หากมีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ การดำเนินการจะต้องได้รับการประเมินและอนุมัติก่อนจึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้

ขั้นตอนที่ 5 การดำเนินการที่เสนอจะได้รับการประเมินอย่างไร การดำเนินการที่เสนอสามารถประเมินได้โดยใช้วิธีการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับช่วงของการพิจารณา รวมถึงความซับซ้อนของการดำเนินการที่เสนอ รัฐมนตรีจะแจ้งให้ทราบว่าจะใช้วิธีใดในการประเมินการดำเนินการที่เสนอ

(2) การประเมินหรือตัดสินใจว่าจะอนุมัติหรือไม่ (Assessment/decision whether to approve) มีการดำเนินการโดยใช้วิธีการประเมินอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ การประเมินที่ได้รับการรับรอง

¹⁵⁰ Parliament of Australia. (n.d.). *Environmental Impact Assessment*. Retrieved July 7, 2024, from https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Environment_and_Communications/Completed_inquiries/1999-02/enviropowers/report/c05.

¹⁵¹ Australian Government. (n.d.). *EPBC ACT-Environment Assessment process*. Retrieved July 7, 2024, from <https://www.dcceew.gov.au/sites/default/files/documents/assessment-process-workflow-updated.pdf>.

การประเมินข้อมูลการอ้างอิง การประเมินเอกสารเบื้องต้น การประเมินโดยคำชี้แจงผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS) หรือรายงานสิ่งแวดล้อมสาธารณะ (PER) และการประเมินโดยการสอบถามสาธารณะ

ในการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าจะอนุมัติหรือไม่นั้นจะพิจารณาจากผลกระทบของการดำเนินการที่เสนอในเรื่องที่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม ต้องคำนึงถึงหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนทางนิเวศน์ ผลการประเมินผลกระทบของการดำเนินการที่เสนอ รวมทั้งที่เกี่ยวข้อง รายงานข้อเสนอแนะจากเลขาธิการแผนกสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง เอกสารอ้างอิงความคิดเห็นของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มีอยู่เกี่ยวกับผลกระทบของการดำเนินการที่เสนอ และความคิดเห็นจากรัฐบาลออสเตรเลีย รวมถึงประวัติการดำเนินการทางสิ่งแวดล้อมของบริษัทด้วย

2) แนวทางและวิธีการในการดำเนินการ HRIA ภาพรวม

ภาพรวมของการพัฒนาใช้ HRIA พบจากบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย (The Australian Human Rights Commission) ซึ่งพิจารณาจากแนวโน้มของออสเตรเลียในปัจจุบันและอนาคตว่าจะมีการใช้ AI เพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจมากขึ้น ทั้งในทางบริหารและนโยบายของรัฐบาล จากรายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพิจารณาว่า ควรมีการพิจารณาหรือกระบวนการใช้ AI ก่อนกระบวนการตัดสินใจกับสาธารณะและในขั้นตอนแรกของการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในการใช้ AI วิเคราะห์สถานการณ์และประโยชน์ที่สังคมจะได้รับต้องได้รับความไว้วางใจและมีความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการสนับสนุนการใช้สิทธิมนุษยชนในการออกแบบหลักการและกระบวนการ เช่น การประเมินผลกระทบจากอัลกอริทึมโดยใช้การประเมินสิทธิมนุษยชนถูกนำมาใช้ในบริบทของ AI มากขึ้น รวมถึงการใช้อัลกอริทึมและการตัดสินใจโดยอัตโนมัติ เห็นได้จากการริเริ่มบางส่วนจากภาคเอกชน รัฐบาลหรือองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ เช่น หลักจริยธรรม AI ของรัฐบาลออสเตรเลีย กล่าวถึงระบบ AI ที่เคารพสิทธิมนุษยชนตลอดทั้งห่วงโซ่ของ AI รวมถึงการพิจารณาความเสี่ยงอย่างรอบคอบ¹⁵²

3) ตัวอย่างการดำเนินการ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียและธนาคารแห่งชาติออสเตรเลีย (National Australia Bank: NAB) ได้พัฒนา HRIA ในประเด็นปัญหาร่วมสมัยจากการประกอบธุรกิจในการให้บริการธุรกรรมทางการเงินโดยใช้ระบบ AI¹⁵³ เพื่อช่วยให้ธนาคารพิจารณาความเสี่ยงต่อสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากระบบ AI และจัดการกับความเสี่ยง รวมถึงการเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีที่ AI เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจหรือกระบวนการตัดสินใจและในกรณีที่การตัดสินใจมีผลกระทบทางกฎหมายหรือนัยสำคัญต่อปัจเจกบุคคล

¹⁵² Australian Human Rights Commission, *Human Rights and Technology: Final Report 2021* (Sydney: Australian Human Rights Commission, 2021), 58, <https://humanrights.gov.au/our-work/technology-and-human-rights/publications/final-report-human-rights-and-technology>

¹⁵³ Australian Human Rights Commission, *Human Rights Impact Assessment Tool: AI-informed Decision-making Systems in Banking* (Sydney: Australian Human Rights Commission, 2023).

HRIA ใช้รูปแบบของคำถามที่ออกแบบมาเพื่อดึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่ธนาคารใช้พิจารณา เมื่อมีการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากการใช้ระบบ AI คำถามจะมาพร้อมกับคำอธิบายเพื่อให้คำถามปรับใช้กับแต่ละบริบท เนื้อหาของเครื่องมือ HRIA มุ่งเน้นสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติ และสิทธิที่เกี่ยวข้องในการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่อาจจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบในรูปแบบอื่นด้วย¹⁵⁴ ซึ่งผู้ประเมินจะได้มีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไม่เลือกปฏิบัติและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการบรรเทาผลกระทบในทางปฏิบัติและการเยียวยาเพื่อจัดการกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากระบบ AI ของธนาคาร

2.2.2.5 ประเทศอินโดนีเซีย

1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบประเมินผลกระทบ

ประเทศอินโดนีเซียมีกรอบกฎหมายด้านการประเมินผลกระทบที่ชัดเจนมายาวนาน โดย EIA ในอินโดนีเซียเรียกว่า “AMDAL” (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) ซึ่งเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1982 และปรับปรุงภายใต้รัฐธรรมนูญสิ่งแวดล้อมและฉบับล่าสุดคือปี 2009 ที่ว่า โครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมร้ายแรงจะต้องจัดทำ AMDAL ก่อนขออนุญาตดำเนินโครงการขั้นตอน AMDAL เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่ากระบวนการ EIA ที่โครงการนี้มีข้อบกพร่องและก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิชุมชนสะท้อนความจำเป็นในการยกระดับคุณภาพและความโปร่งใสของระบบ IA ในอินโดนีเซียด้วย

นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบทางสังคมในการเวนคืนที่ดินได้รับการเน้นมากขึ้น โดยรัฐบาลออกคำสั่งประธานาธิบดี Perpres No. 60/2023 ปี 2018¹⁵⁵ วึ่งว่าด้วย แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงมาตรการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจดำเนินการHRDD ซึ่งรวมถึงการจัดการผลกระทบทางสังคมในกระบวนการเวนคืนที่ดินเพื่อโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่เวนคืนที่ดิน จัดทำแผนรองรับผลกระทบทางสังคม เช่น มาตรการชดเชยเป็นเงินหรือการจัดหาที่อยู่ใหม่ให้ชุมชนที่ต้องย้ายออกถือเป็นการยกระดับการคำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนในนโยบายสาธารณะของอินโดนีเซีย

2) แนวทางและวิธีการในการดำเนินการ HRIA

จากการผลักดันให้ธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชน แม้การดำเนินการ HRIA ยังไม่มีข้อบังคับทางกฎหมาย แต่มีนโยบายและความริเริ่มเชิงสมัครใจตามแนวทางนี้โดยมีจากแรงกดดันจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ดังนี้

ในระดับนโยบายรัฐ อินโดนีเซียมีความก้าวหน้าอย่างมากด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน โดยในปี 2023 รัฐบาลได้ออกยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Strategi Nasional Bisnis dan HAM: Stranas BHAM) ผ่านคำสั่งประธานาธิบดี Perpres No. 60/2023 ครอบคลุมปี 2023–2025

¹⁵⁴ Ibid

¹⁵⁵ Republic of Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2018 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2018)

เพื่อกำหนดกรอบให้หน่วยงานรัฐทุกระดับและภาคธุรกิจดำเนินการส่งเสริม เคารพ และเยียวยาด้านสิทธิมนุษยชนในกิจการธุรกิจ ครอบคลุมทั้งการคุ้มครองสิทธิโดยรัฐ ความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิโดยธุรกิจ และการเข้าถึงการเยียวยาของเหยื่อกรณีเกิดการละเมิด หนึ่งในมาตรการสำคัญคือ การจัดตั้งคณะทำงานธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนแผนและมีแพลตฟอร์ม “PRISMA” ซึ่งเป็นเครื่องมือออนไลน์ให้ธุรกิจเข้ามาประเมินตนเองด้านความเสี่ยงสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ประกอบด้วย ชุดตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน 12 ข้อ ให้บริษัทตรวจสอบการดำเนินงานของตนเอง เช่น ด้านสิทธิแรงงาน การไม่เลือกปฏิบัติ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยกระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชนอินโดนีเซียเป็นผู้พัฒนาระบบนี้ ข้อมูล ณ เดือนเมษายน 2024 มีบริษัทประมาณ 300 แห่งลงทะเบียนใช้งาน PRISMA แต่มีเพียง 31 แห่งที่สามารถปฏิบัติตามตัวชี้วัดทั้ง 12 ข้อได้ครบถ้วน¹⁵⁶ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการปรับตัวของภาคเอกชนยังอยู่ในระดับเริ่มต้นและต้องการแรงจูงใจและแรงกดดันเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐนำเรื่องนี้เข้าสู่ยุทธศาสตร์ชาติและสร้างเครื่องมือรองรับถือเป็นสัญญาณบ่งชี้ว่า HRIA/HRDD กำลังได้รับการสนับสนุนส่งเสริมอย่างจริงจังในอินโดนีเซีย

ในระดับภาคธุรกิจ บริษัทขนาดใหญ่และธุรกิจระหว่างประเทศบางรายได้ริเริ่มทำ HRIA หรือกระบวนการคล้ายคลึงแล้ว โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงด้านสิทธิมนุษยชน เช่นเหมืองแร่ พลังงาน ปาล์มน้ำมัน เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ฯลฯ

ในระดับภาคประชาสังคมและความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนและสหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริม HRIA ในอินโดนีเซียเช่นกัน เช่น UNDP Indonesia เคยจัดทำโครงการนำร่องด้าน HRDD โดยร่วมมือกับบริษัทภาคเอกชนบางแห่งเพื่อสาธิตวิธีประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิและจัดทำแนวปฏิบัติที่ดี อีกด้านหนึ่งองค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอินโดนีเซีย (Komnas HAM) ทำงานติดตามตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิจากภาคธุรกิจ และเสนอแนะให้รัฐบาลปรับปรุงกฎหมาย/นโยบาย เช่น กรณีปัญหาเหมือง โรงงานอุตสาหกรรมที่มีเรื่องร้องเรียนจากชุมชน และมักตรวจสอบและรายงานเชิงนโยบาย ขณะเดียวกัน แรงกดดันจากต่างประเทศก็เป็นปัจจัยสำคัญ เช่น ตลาดสหภาพยุโรปออกกฎหมายใหม่เรื่องการไม่ตัดไม้ทำลายป่าห้ามนำเข้าสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดป่าโดยผิดกฎหมาย ซึ่งบังคับให้บริษัทส่งออกปาล์มน้ำมันอินโดนีเซียต้องแสดงการปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม รวมถึงหลักการว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินอย่างถูกต้องตามสิทธิชนพื้นเมือง บริษัทจำนวนไม่น้อยจึงเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับ HRIA เพื่อรักษาประโยชน์ทางธุรกิจ

ในบริบทของอินโดนีเซีย HRIA จึงถือเป็นเครื่องมือประเมินเฉพาะทางภายใต้ HRDD โดยมีขั้นตอนโดยทั่วไป ดังนี้

(1) การกำหนดขอบเขตและประเด็นสิทธิมนุษยชนที่จะประเมิน (Screening/Scoping) ระบุว่ากิจการหรือโครงการอาจกระทบต่อสิทธิใดของกลุ่มใดบ้าง จากนั้นกำหนดขอบเขตการศึกษาที่ชัดเจน

¹⁵⁶ Republic of Indonesia, *Introduction of PRISMA 2.0 by Directorate General of Human Rights (Ditjen HAM)*, Ministry of Law and Human Rights, 22 December 2023 (Jakarta: Ministry of Law and Human Rights, 2023), accessed July 21, 2024, <https://indonesiagcn.org/introduction-of-prisma-2-0-by-djham-22-december-2023>

เช่น สิทธิแรงงาน สิทธิชุมชนพื้นเมือง สิทธิที่ดิน สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ในขั้นนี้จะพิจารณาปัจจัยความเสี่ยง (risk factors) และบริบทของประเทศและพื้นที่ เช่น กฎหมายท้องถิ่น ขนบธรรมเนียม และสถานการณ์ความเปราะบางของกลุ่มชน

(2) การรวบรวมข้อมูล (Data Collection) ใช้หลายวิธีควบคู่ ทั้งการศึกษาข้อมูลเอกสารและกฎหมายเพื่อเข้าใจบริบทและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์และการหารือกลุ่มกับผู้มีส่วนได้เสียหลากหลายกลุ่ม ทั้งบุคลากรภายในองค์กร ลูกจ้าง ชุมชนท้องถิ่น ลูกค้า คู่ค้า หน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่น ฯลฯ ตลอดจนการสังเกตการณ์ภาคสนาม ในพื้นที่ดำเนินการของกิจการ การเก็บข้อมูลจะต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้หญิง เด็ก ชนพื้นเมือง) ต้องเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลโดยเสรี ปราศจากการข่มขู่คุกคาม ตลอดจนจะต้องมีมาตรการคุ้มครองความลับและความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูล

(3) การวิเคราะห์ผลกระทบ (Analysis): ข้อมูลที่รวบรวมจะถูกนำมาประเมินเทียบกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน ที่ยอมรับในระดับสากลและกฎหมายประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและการเมือง สิทธิเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของอินโดนีเซีย ตลอดจนแนวปฏิบัติอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักการ Voluntary Principles on Security and Human Rights สำหรับภาคความมั่นคง จากการวิเคราะห์จะชี้ให้เห็นว่า สิทธิแต่ละประการได้รับผลกระทบอย่างไร ระดับความรุนแรงและความน่าจะเป็นเพียงใด และกลุ่มใดได้รับผลกระทบมากที่สุด ในขั้นนี้มักสร้างตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเทียบเคียง และพิจารณาว่ากระบวนการมีส่วนร่วมเป็นไปตามหลัก FPIC หรือไม่ หรืออัตราค่าจ้างแรงงานสอดคล้องกับค่าแรงขั้นต่ำและมาตรฐานแรงงานหรือไม่ เป็นต้น

ยกตัวอย่าง ในภาคปาล์มน้ำมันของอินโดนีเซีย มีการใช้ HRIA เพื่อตรวจสอบสิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิในที่ดินและ FPIC ของชุมชนท้องถิ่น ผลการประเมินพบว่าบ่อยครั้ง บริษัทยังกระทำไม่สอดคล้องกับสิทธิเหล่านี้ กล่าวคือชุมชนไม่ได้รับข้อมูลครบถ้วน ไม่มีโอกาสปฏิเสธการมาของสวนปาล์ม และการใช้ที่ดินโดยไม่มีการชดเชยที่เป็นธรรม นอกจากนี้ สิทธิแรงงานก็ถูกละเมิดอย่างเป็นระบบ เช่น ใช้แรงงานรายวันจ้างเหมาค่าแรงต่ำกว่ากฎหมาย กีดกันไม่ให้จัดตั้งสหภาพแรงงาน กรณีเช่นนี้สะท้อนปัญหาเชิงระบบที่แม้มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิ แต่การบังคับใช้ยังอ่อนแอจนการละเมิดเกิดขึ้นแพร่หลาย

(2) การจัดทำข้อเสนอแนะและแผนจัดการ (Recommendations & Management Plan) เมื่อทราบถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างละเอียดแล้ว ทีมประเมินจะเสนอมาตรการบรรเทาผลกระทบเชิงลบและส่งเสริมผลกระทบเชิงบวกที่เฉพาะเจาะจง เช่น หากพบว่ากระบวนการปรึกษาหารือไม่เป็นธรรม ก็แนะนำให้บริษัทปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมใหม่ตามหลัก FPIC หากพบการจ้างงานไม่เป็นธรรม ก็เสนอให้ปรับสัญญาจ้างตามมาตรฐานแรงงานและเปิดให้ลูกจ้างรวมตัวได้ เป็นต้น ข้อเสนอแนะเหล่านี้ควรเชื่อมโยงกับ แผนปฏิบัติการแก้ไข/ป้องกัน/เยียวยา ที่เป็นรูปธรรม (Action Plan) สำหรับ HRIA ที่ดำเนินการโดยบริษัทเอง ข้อเสนอแนะเหล่านี้จะถูกใช้ ปรับปรุงนโยบายและระบบบริหารความเสี่ยงของบริษัทอย่างต่อเนื่อง และสามารถติดตามความก้าวหน้าของการแก้ไขปัญหาเมื่อเวลาผ่านไป เช่น ในกรณีเหมือง Grasberg ของบริษัท Freeport ที่ทำ HRIA โดยบุคคลที่สามได้จัดทำเมตริกซ์ความก้าวหน้า (maturity

matrix) เพื่อวัดระดับความเข้มแข็งของระบบบริหารสิทธิมนุษยชนของเหมืองก่อนและหลังดำเนินมาตรการแก้ไขตามข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของขั้นตอนนี้เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3) ตัวอย่างการดำเนินการ

บริษัท Freeport-McMoRan ดำเนินกิจการเหมืองทองคำและทองแดง Grasberg ในจังหวัดปาปัวได้ดำเนินการ HRIA¹⁵⁷ โดยจ้างบริษัทที่ปรึกษาภายนอก (Acorn International) ประเมินอย่างเป็นอิสระในช่วงปี 2021-2022 ครอบคลุมทุกมิติของการดำเนินงานเหมืองและชุมชนรอบข้าง เช่น ความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพ สิทธิแรงงานในการรวมตัวต่อรอง และสิทธิของชุมชนท้องถิ่นรอบเหมือง เช่น สิทธิในที่ดินทำกิน ผลกระทบต่อวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองอามูเมและดานี กระบวนการนี้ใช้เวลาประมาณ 18 เดือน มีการสัมภาษณ์และหารือกับผู้มีส่วนได้เสียกว่า 160 คน ทั้งคนในองค์กรและนอกองค์กร HRIA นี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ DD ด้านสิทธิมนุษยชน ที่ Freeport ต้องทำตามมาตรฐานสากลข้อกำหนดของสภาระหว่างประเทศว่าด้วยการขุดและโลหะ (International Council on Mining and Metals: ICMM) ที่สมาชิกต้องประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงสิทธิมนุษยชน

ผลจาก HRIA ทำให้ Freeport ได้รับทราบจุดแข็งจุดอ่อนของมาตรการด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ และวางแผนปรับปรุงระบบบริหารจัดการและการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนระยะยาวที่โปร่งใส เช่น ด้านความปลอดภัยของแรงงาน การจัดการข้อร้องเรียนของชุมชน เพื่อยกระดับให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดี นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงต่อลูกค้า ผู้ซื้อแร่และผู้ลงทุนว่าเหมือง Grasberg บริหารความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างโปร่งใส และลดความเสี่ยงความขัดแย้งกับชุมชน

ในภาคพลังงาน ตัวอย่างจากโครงการก๊าซธรรมชาติเหลว Tangguh LNG ของบริษัท BP ที่จังหวัดปาปัวตะวันตก เมื่อช่วงวางแผนโครงการในต้นทศวรรษ 2000 บริษัท BP ได้ถูกจับตามองเรื่องผลกระทบต่อชนพื้นเมืองและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ห่างไกล BP จึงตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาอิสระ (Tangguh Independent Advisory Panel: TIAP) และจัดทำ HRIA เบื้องต้นของโครงการ Tangguh ในปี 2003 เพื่อระบุประเด็นเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนล่วงหน้า เช่น ผลกระทบจากการอพยพโยกย้ายชุมชน การเข้ามาของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงของรัฐ วัฒนธรรมท้องถิ่นที่อาจถูกกระทบจาก HRIA ดังกล่าวทำให้ BP กำหนดมาตรการจำนวนมากเพื่อป้องกันปัญหา เช่น จัดทำแผนพัฒนาชุมชนและแผนโยกย้ายที่เป็นธรรม ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยให้เคารพสิทธิ สนับสนุนการอนุรักษ์วัฒนธรรมและเพิ่มโอกาสการจ้างงานท้องถิ่น เป็นต้น แต่โดยแล้ว Tangguh ถือเป็นกรณีที่ภาคธุรกิจได้พยายามบูรณาการหลักสิทธิมนุษยชนเข้ากับการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ และสร้างบรรทัดฐานใหม่ให้กับอุตสาหกรรมพลังงานในด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน¹⁵⁸

¹⁵⁷ Freeport-McMoRan, *Human Rights Impact Assessment: PT Freeport Indonesia's Grasberg Operations* (Phoenix, AZ: Freeport-McMoRan Inc., 2024)

¹⁵⁸ Martha Carolina and John M. Logahan, "Human Rights Due Diligence (HRDD) and Human Rights Impact Assessment (HRIA) Best Practices to Corporate Shared Value (CSV): A Case of British Petroleum Tangguh Project in Papua,".

ในภาคป่าไม้/เกษตรกรรมปาล์มน้ำมัน: อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันของอินโดนีเซีย ถูกเชื่อมโยงกับปัญหาสิทธิมนุษยชนมายาวนาน เช่น การบุกรุกที่ดินของชุมชนดั้งเดิม การเวนคืนโดยไม่เป็นธรรม ความขัดแย้งเรื่องเอกสารสิทธิที่ดิน การจ้างงานไม่เป็นธรรมและการละเมิดสิทธิชนพื้นเมือง อาทิ HRIA ในเขตจังหวัดกาลิมันตันกลางเขต Kotawaringin Barat และ Seruyan ซึ่งมีสวนปาล์มน้ำมันหนาแน่น เพื่อประเมินภาพรวมเชิงระบบของผลกระทบด้านสิทธิในอุตสาหกรรมนี้โดยนักวิจัยอิสระร่วมกับ NGO และได้รับการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาจังหวัดยังยืน ผลการประเมินพบการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบในทั้งสองเขต ได้แก่ บริษัทได้สัมปทานพื้นที่ปลูกปาล์มโดยไม่ได้ปรึกษาหรือรับความยินยอมล่วงหน้าจากชุมชน ที่ดินของชาวบ้านถูกนำไปใช้โดยไม่ได้รับค่าชดเชยที่เหมาะสมบริษัทไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้ เช่น ไม่จัดสรรที่ดินทำกินขนาดเล็กให้ชุมชนตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิแรงงานถูกละเลยโดยคนงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกจ้างแบบรายวัน ค่าแรงต่ำกว่าขั้นต่ำ ไม่มีสภาพแรงงาน ชุมชนหรือแรงงานที่ประท้วงพบการข่มขู่ คุกคามดำเนินคดี และกลไกร้องทุกข์ที่มีอยู่ไม่ให้ความยุติธรรม ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นแม้กฎหมายอินโดนีเซียจะมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิ แต่มีปัญหาการบังคับใช้

ข้อค้นพบจาก HRIA¹⁵⁹ ดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลภาครัฐที่ระบุว่าการพัฒนาปาล์มน้ำมันในกาลิมันตันสร้างประโยชน์ให้ชุมชนท้องถิ่นน้อย แต่กลับก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมโดยรวม รายงาน HRIA นี้ได้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เช่น ให้ท้องถิ่นออกกฎบังคับใช้มาตรฐานจากการเจรจาโต๊ะกลมระหว่างประเทศว่าด้วยปาล์มน้ำมันยั่งยืน (Roundtable on Sustainable Palm Oil: RSPO) กับทุกบริษัทในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการยกระดับทั้งระบบไม่ใช่แค่บริษัทสมัครใจรายใดรายหนึ่ง ซึ่งได้ประกาศเจตนารมณ์ให้ทุกบริษัทปาล์มน้ำมันต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความยั่งยืนที่มีองค์ประกอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มงวด ไม่เช่นนั้นจะไม่สามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ กรณีนี้สะท้อนว่า HRIA สามารถเป็นเครื่องมือให้ภาครัฐและท้องถิ่นมองเห็นปัญหาสิทธิมนุษยชนเชิงโครงสร้าง และนำไปสู่นโยบายเชิงรุกเพื่อแก้ปัญหาในภาคส่วนได้ อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มจึงเป็นภาคส่วนที่มีการดำเนิน HRIA เนื่องจากมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างรุนแรงซึ่งนำไปสู่ความพยายามในการบังคับใช้ HRDD และ HRIA กับสถาบันการเงินและบริษัทที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานน้ำมันปาล์มภายในภาคอุตสาหกรรมตามมาตรฐาน RSPO ที่รวมหลักการ HRIA ไว้ในกระบวนการรับรองมาตรฐานนี้ด้วย

โครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่: โครงการโครงสร้างพื้นฐานระดับชาติจำนวนมาก (ถนน ทางรถไฟ เขื่อน โรงไฟฟ้า เป็นต้น) หลายโครงการก่อให้เกิดการร้องเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น การเวนคืนที่ดิน การย้ายชุมชน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชุมชน ซึ่งคำสั่งประธานาธิบดี 62/2018 เป็นความพยายามหนึ่งในการจัดการผลกระทบทางสังคมเหล่านี้ ตัวอย่างกรณี โครงการสร้างโรงงานปูนซีเมนต์เมือง Rembang ชาวกลาง ถือเป็นบทเรียนสำคัญที่ภาครัฐอนุมัติโครงการโดยดูตามรายงาน EIA ที่จัดทำ แต่ปรากฏว่ารายงานประเมินประเด็นน้ำบาดาลไม่รอบด้าน ซึ่งส่งผลให้หลังเริ่มก่อสร้างชาวบ้านเกิดความกังวลว่าน้ำจะหายไปจากภูเขาปูน จึงรวมตัวประท้วงใหญ่และดำเนินคดีฟ้องร้องจนศาลสั่งเพิกถอน

¹⁵⁹ Marcus Colchester et al., *Human Rights Impact Assessment of the Expansion of Oil Palm Plantations in Central Kalimantan, Indonesia* (Moreton-in-Marsh: Forest Peoples Programme, 2021)

ใบอนุญาต Komnas HAM ได้ลงพื้นที่สอบสวนและชี้ว่า ความขัดแย้งเกิดขึ้นจากกระบวนการประเมินผลกระทบและการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่โปร่งใสเพียงพอ กระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชน จากกรณีนี้กระทรวงสิ่งแวดล้อมอินโดนีเซียยอมรับว่าต้องปฏิรูประบบ AMDAL ให้รัดกุมขึ้นทั้งในแง่คุณภาพเนื้อหาและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง¹⁶⁰

ภาคเทคโนโลยีและบริการดิจิทัล: บริษัท Facebook (Meta) ได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกทำ HRIA ประเมินผลกระทบของแพลตฟอร์มตนเองต่อสังคมในประเทศต่าง ๆ ที่มีเหตุรุนแรงหรือความขัดแย้งจากสื่อออนไลน์ อินโดนีเซียเป็นหนึ่งในประเทศที่ Meta ทำ HRIA ภายหลังเผชิญข้อกล่าวหาว่าเนื้อหาใน Facebook ปลุกปั่นความเกลียดชังและความแตกแยกทางสังคม ผลการประเมินชี้ให้เห็นทั้งผลกระทบเชิงบวก เช่น การเข้าถึงข้อมูล และผลกระทบเชิงลบ เช่น ขวาล้อมสรางความขัดแย้ง) ที่ผู้ใช้แพลตฟอร์มได้รับ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางให้บริษัทปรับปรุงระบบคัดกรองเนื้อหาและนโยบายชุมชนผู้ใช้งาน กรณีนี้สะท้อนว่าหลัก HRIA มีความยืดหยุ่นในการประยุกต์ใช้กับหลากหลายบริบทธุรกิจ แม้กระทั่งบริการออนไลน์เพื่อประเมินและบริหารจัดการผลกระทบด้านสิทธิที่ซับซ้อนร่วมสมัย เช่น สิทธิความเป็นส่วนตัวในยุคข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการแสดงออกกับการป้องกันถ้อยคำสร้างความเกลียดชัง เป็นต้น

2.2.2.6 ประเทศแคนาดา

1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบประเมินผลกระทบ

ประเทศแคนาดาพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) ครอบคลุมทั้งสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพ และสิทธิมนุษยชน โดยมีฐานจากพระราชบัญญัติการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment Act: IAA) 2019 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางสำหรับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ภายใต้เขตอำนาจรัฐบาลกลางที่เน้นการเปลี่ยนผ่านจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แบบดั้งเดิมไปสู่การประเมินแบบบูรณาการ (integrated assessment) ที่พิจารณาทั้งผลกระทบเชิงสังคม สิทธิและความเสมอภาคทางเพศ (Gender-Based Analysis Plus: GBA+) ควบคู่กัน

จุดเด่นสำคัญคือ การบังคับให้การประเมินโครงการทุกประเภทที่มีนัยสำคัญต้องวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญปี 1982 และเชื่อมโยงกับหลักการสากลตามปฏิญญาสิทธิมนุษยชนว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2010 (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: UNDRIP) ซึ่งทำให้ระบบ IA ของแคนาดามีลักษณะเฉพาะคือ การบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้าในระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

2) แนวทางและวิธีการในการดำเนินการ HRIA

แม้จะไม่มีการใช้เครื่องมือ HRIA แยกต่างหากอย่างชัดเจน แต่การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองโดยตรงได้ถูกผนวกอยู่ในกระบวนการ IA อย่างเป็นระบบ

¹⁶⁰ Basten Gokkon, "Indonesia to Strengthen Environmental Impact Assessments through Process Review," Mongabay News, January 23, 2018, <https://news.mongabay.com/2018/01/indonesia-to-strengthen-environmental-impact-assessments-through-process-review/#:~:text=,developers%20to%20obtain%20an%20AMDAL>.

และมีกลไกทางกฎหมายรองรับ ตามที่หน่วยงานการประเมินผลกระทบแห่งแคนาดา (Impact Assessment Agency of Canada: IAAC) ได้จัดทำคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติ (Practitioner's Guide) ภายใต้กฎหมาย Impact Assessment Act, 2019 (IAA)¹⁶¹ รวมถึงโครงการที่กำหนดไว้ รวมทั้งกิจกรรมทางกายภาพที่อยู่ภายใต้การควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติความปลอดภัยและการควบคุมนิวเคลียร์ (NSCA) หรือพระราชบัญญัติหน่วยงานกำกับดูแลพลังงานของแคนาดา (CERA) เพื่อเป็นแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิของชนพื้นเมือง (Assessment of Potential Impacts on the Rights of Indigenous Peoples) โดยคู่มือดังกล่าวไม่ใช่เพียงการเสริมในขั้นตอนการประเมิน แต่ถือเป็นกลไกบังคับที่ต้องดำเนินการในทุกโครงการที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐบาลกลางให้ต้องประเมินว่ากิจกรรมที่เสนออาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของชนพื้นเมืองอย่างไรบ้าง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง โดยยึดหลักการว่า ชุมชนชนพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบควรมีบทบาทนำในการประเมินผลกระทบต่อสิทธิของตนเอง เพราะเป็นผู้มีองค์ความรู้และความผูกพันกับพื้นที่มากที่สุด แนวทางการดำเนินงานเน้น 3 มิติสำคัญ คือ *การมีส่วนร่วมที่มีความหมาย* (Meaningful participation) เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิ โดยเฉพาะชนเผ่าพื้นเมืองเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ต้นไม่ใช่เพียงให้ความเห็น และจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนการมีส่วนร่วม เช่น กองทุนเพื่อให้ชุมชนจ้างผู้เชี่ยวชาญอิสระมาตรวจสอบข้อมูล หลักการยินยอมโดยเสรี ล่วงหน้าและได้รับข้อมูลครบถ้วน (FPIC) ใช้เป็นมาตรฐานเชิงปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์ผลกระทบต้องตรวจสอบว่า โครงการใดละเมิดสิทธิชุมชนและควรได้รับการยินยอมโดยเสรี ล่วงหน้าและอย่างมีข้อมูลครบถ้วน *การบูรณาการองค์ความรู้ชนพื้นเมือง* (Indigenous Knowledge): กฎหมายและคู่มือยอมรับว่าความรู้ดั้งเดิมของชนพื้นเมืองมีน้ำหนักเทียบเท่าหลักฐานเชิงวิทยาศาสตร์ และต้องนำมาประกอบการประเมิน

คู่มือนี้ระบุขั้นตอนการดำเนินการ 7 ประการ ซึ่งปรับใช้ตามบริบทของแต่ละชุมชนและโครงการ ได้แก่ (1) การระบุและทำความเข้าใจสิทธิของชุมชน: วิเคราะห์ขอบเขตสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามสนธิสัญญาและกฎหมาย รวมถึงข้อมูลจากแหล่งวิชาการและการปรึกษาหารือกับชุมชน (2) การทำความเข้าใจบริบทและผลกระทบสะสม: พิจารณาทั้งผลกระทบในปัจจุบันและผลสะสมจากโครงการพัฒนาที่ผ่านมา (3) การกำหนดคุณค่าหรือประเด็นหลัก (Valued Components): ให้ชุมชนร่วมระบุสิ่งที่เป็นรากฐานต่อสิทธิ เช่น พื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ การดำรงชีพแบบดั้งเดิม หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (4) การวิเคราะห์เส้นทางผลกระทบ (Impact Pathways): ศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมของโครงการกับการใช้สิทธิ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ หรือทรัพยากรสัตว์ป่า (5) การประเมินระดับความรุนแรง: กำหนดระดับผลกระทบ (ต่ำ-ปานกลาง-สูง) โดยร่วมกับผู้ทรงสิทธิ (6) การหาหรือมาตรการบรรเทาผลกระทบ: ออกแบบมาตรการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบผ่านกระบวนการเจรจาระหว่างชุมชน-ผู้พัฒนา-รัฐ (7) การตรวจสอบและติดตาม: ทบทวนผลการประเมินและมาตรการเป็นระยะ โดยให้ชุมชนมีบทบาทในกระบวนการติดตามและประเมินผล

¹⁶¹ Impact Assessment Agency of Canada (IAAC), *Guidance: Assessment of Potential Impacts on the Rights of Indigenous Peoples* (Ottawa: Government of Canada, 2021)

นอกจากนี้ คู่มือยังเน้นว่าชุมชนชนพื้นเมืองสามารถเป็นผู้นำในการประเมินสิทธิของตนเอง หากมีความประสงค์ โดย IAAC และหน่วยงานรัฐมีหน้าที่สนับสนุนทรัพยากรและประสานงานเพื่อให้ผลการประเมินมีความถูกต้องและสะท้อนมุมมองของผู้ทรงสิทธิ์อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวมักถูกผนวกเข้ากับแผนการมีส่วนร่วม (Indigenous Participation Plan) และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบที่ต้องชี้ชัดว่าโครงการก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิใดบ้าง พร้อมทั้งเสนอแนวทางบรรเทาหรือการเยียวยา

3) ตัวอย่างการดำเนินการ

กรณีโครงการเขื่อนในรัฐบริติชโคลัมเบีย การอนุมัติให้สร้างเขื่อนขนาดใหญ่บนแม่น้ำ Peace ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ประเมินสิทธิชนเผ่าไม่เพียงพอโดยเฉพาะสิทธิในการใช้ที่ดินและทรัพยากรตามสนธิสัญญา ส่งผลให้ชุมชนพื้นเมืองต้องฟ้องร้องต่อศาลในคดี Yahey v. British Columbia (2021)¹⁶² ศาลสูงบริติชโคลัมเบียวินิจฉัยว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมจำนวนมากรวมกันในพื้นที่ Blueberry River First Nations ได้ละเมิดสิทธิตามสนธิสัญญา เนื่องจากก่อให้เกิดผลกระทบสะสมต่อวิถีชีวิตและการใช้ประโยชน์ที่ดินดั้งเดิม คดีนี้จึงวางหลักสำคัญในการบังคับให้รัฐต้องพัฒนากลไกประเมินผลกระทบสะสม และสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มข้นยิ่งขึ้น จากกรณีนี้สะท้อนถึงความจำเป็นที่ระบบการประเมินผลกระทบต้องพิจารณาสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มงวดไม่ใช่เพียงด้านสิ่งแวดล้อม¹⁶³ (Amnesty International, 2016)

2.3 หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า HRIA ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามวัตถุประสงค์การนำไปใช้ในหลายลักษณะจากหลายภาคส่วนนั้น ในขั้นนี้ พบว่ามีคู่มือที่ใช้มาตรฐานอ้างอิงสิทธิมนุษยชนสากลครอบคลุมทั้งระดับแผนงานนโยบาย ระดับการพัฒนา และระดับโครงการหรือกิจการ ซึ่งมีขั้นตอนที่สอดคล้องกับหลักการ HRBA ที่มุ่งเน้นให้ผู้ทรงสิทธิ์มีส่วนร่วมกับการประเมินในทุกขั้นตอนตามกรอบแนวคิดการพัฒนาวิจัย โดยประกอบด้วยระยะขั้นตอนหลักในการดำเนินการ และแต่ละคู่มือมีรายละเอียดและเครื่องมือที่ใช้ใน HRIA ตามตาราง ดังนี้

¹⁶² Yahey v. British Columbia, 2021 BCSC 1287 (CanLII), <https://www.canlii.org/en/bc/bcsc/doc/2021/2021bcsc1287/2021bcsc1287.html>

¹⁶³ Amnesty International, *Out of Sight, Out of Mind: Gender, Indigenous Rights, and Energy Development in Northeast British Columbia, Canada* (London: Amnesty International, 2016), <https://www.amnesty.ca/what-we-do/indigenous-rights/out-of-sight-out-of-mind/>

ตารางที่ 2.9 การเปรียบเทียบคู่มือ HRIA ที่ใช้ศึกษาเป็นแนวปฏิบัติ

คู่มือ	ขั้นตอนหลัก	ความสอดคล้องกับ HRBA
HRIA Guidance & Toolbox¹⁶⁴ เพื่อใช้เป็นแนวทางเชิงปฏิบัติ (field-based) โดยพัฒนาต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2016 ผู้ใช้: ภาครัฐ ภาคธุรกิจ องค์กรประชาสังคม โดยเน้นโครงการที่มีผลกระทบเชิงพื้นที่ และใช้ได้ทั้งแบบเอกเทศหรือบูรณาการกับ EIA/HIA	ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน (1) วางแผนและกำหนดขอบเขต (2) รวบรวมข้อมูลพื้นฐาน (3) วิเคราะห์ผลกระทบ (4) วางแผนจัดการและบรรเทาผลกระทบ (5) รายงานและติดตามผล	มุ่งเน้นให้ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลางมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง
HRIA Study¹⁶⁵ จัดทำขึ้นเพื่อทบทวนและสังเคราะห์รูปแบบขั้นตอน HRIA โดยเชื่อมโยงกับโครงการพัฒนา ผู้ใช้: หน่วยงานพัฒนา รัฐบาล และองค์กรพหุภาคีที่ต้องการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนของนโยบาย/โครงการในประเทศกำลังพัฒนา	ประกอบด้วยขั้นตอนโดยทั่วไป คือ 1) การกลั่นกรอง 2) วิเคราะห์ผลกระทบ 3) การเสนอแนะ 4) การติดตาม ภายใต้ 4 องค์ประกอบ ดังนี้ 1) กรอบสิทธิมนุษยชน 2) การมีส่วนร่วมสาธารณะ 3) การวิเคราะห์เชิงหลักฐาน 4) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ-คุณภาพ	เน้นการพัฒนากระบวนการประเมินตามหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบเพื่อเสริมพลังของผู้ทรงสิทธิโดยเฉพาะประเด็นผลกระทบด้านการพัฒนา
Scottish Human Rights Commission HRIA Review¹⁶⁶ จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสกอตแลนด์ โดยสรุปบทเรียนการใช้ HRIA ในประเทศอังกฤษ และต่างประเทศ พร้อมทั้งเสนอขั้นตอนการประเมินที่เป็นมาตรฐาน ผู้ใช้: หน่วยงานภาครัฐในสกอตแลนด์ องค์กรท้องถิ่น และหน่วยงานที่ต้องการบูรณาการ HRIA กับประเมินผลกระทบต่าง ๆ อาทิ การประเมินผลกระทบด้านความเท่าเทียม	ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน คือ 1) การคัดกรอง 2) การกำหนดขอบเขต 3) การรวบรวมหลักฐาน 4) การปรึกษาหารือ 5) การวิเคราะห์ 6) จัดทำข้อสรุป 7) การเผยแพร่รายงาน 8) การติดตามและทบทวน	เน้นการประเมินผลที่ไปไกลกว่าการปฏิบัติตามกฎหมาย (beyond legal compliance) โดยการมีส่วนร่วมของผู้ทรงสิทธิในทุกขั้นตอน และสามารถผนวก HRBA เข้ากับประเมินผลกระทบที่ดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อสร้างผลลัพธ์ด้านสิทธิมนุษยชนที่จับต้องได้

¹⁶⁴ DIHR, *Human Rights Impact Assessment: Guidance and Toolbox*.

¹⁶⁵ World Bank and Nordic Trust Fund, *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development*.

¹⁶⁶ James Harrison and Mary-Ann Stephenson, *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments*.

ตารางที่ 2.10 รายละเอียดและเครื่องมือที่ใช้ใน HRIA แต่ละขั้นตอน

ขั้นตอนการประเมิน	รายละเอียดและเครื่องมือที่ใช้		
	DIHR (2020)	World Bank/Nordic (2013)	Scottish HRs Commission (2010)
1. กลั่นกรองและกำหนดขอบเขต	☑ ใช้คำถามกลั่นกรอง (Screening Question) เพื่อตัดสินใจว่าโครงการ/นโยบายจำเป็นต้องทำ HRIA หรือไม่ ☑ ระบุสิทธิที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบ โดยอ้างอิงพันธกรณีสิทธิมนุษยชนสากลและบริบทประเทศ ☑ ใช้แบบขอบเขต (Scoping Template) ระบุขอบเขตสิทธิ กลุ่มผู้ทรงสิทธิ กิจกรรม และพื้นที่ที่จะประเมิน รวมทั้งทรัพยากรและกรอบเวลา ผลที่ได้: ☑ รายงานการพิจารณากลั่นกรอง ☑ แผนการดำเนินการ HRIA พร้อมด้วยขอบเขตและกลยุทธ์การมีส่วนร่วม	☑ วิเคราะห์ความเสี่ยงสิทธิมนุษยชนเบื้องต้น ☑ จัดลำดับความสำคัญและกลุ่มผู้ทรงสิทธิที่ต้องเก็บข้อมูลเชิงลึก ☑ กำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ (Geographic Scope) และขอบเขตประเด็นสิทธิ ☑ รวมการกลั่นกรองสิทธิในขั้นตอนกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบทางสังคม (ถ้ามี) ผลที่ได้: ☑ เมทริกซ์การจัดลำดับความสำคัญ	☑ ตรวจสอบว่าข้อเสนอแนะนโยบาย/โครงการมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิใดบ้าง ผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบที่คาดว่าจะเกิด ☑ จัดลำดับความสำคัญสิทธิ โดยเน้นกลุ่มเปราะบางและประเด็นที่ขัดต่อหน้าที่ด้านความเท่าเทียม (Equality Duties) ☑ วางแผนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ผลที่ได้: ☑ รายงานผลการทดสอบความเกี่ยวข้อง (Relevance Test Report) ☑ ขอบเขตการประเมินที่รวมมุมมองสิทธิความเท่าเทียม และความเปราะบาง (Initial Impact Screening Sheet) ☑ แผนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Engagement Plan)
2. รวบรวมข้อมูลพื้นฐาน	☑ จัดทำแบบบันทึกข้อมูลด้านสิทธิที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่และโครงการ ☑ ใช้เมทริกซ์ผลกระทบเพื่อระบุว่ากิจกรรมใดที่อาจกระทบสิทธิใด ☑ รวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง (เช่น ทบทวนเอกสาร สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ สนทนากลุ่ม)	☑ กำหนดขอบเขตระบุข้อมูล (TOR) ที่ต้องจัดเก็บ (สิทธิ, กลุ่ม, ตัวชี้วัด) ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ☑ ใช้คู่มือการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก และคู่มือการสนทนากลุ่ม ☑ บันทึกข้อมูลลงในเมทริกซ์ตัวชี้วัดที่ผูกสิทธิ	☑ ระบุข้อมูลพื้นฐานเชิงบริบท (Contextual Baseline) เช่น กฎหมาย นโยบาย โครงสร้างการปกครอง โดยรายการตรวจสอบนโยบาย/บริบท ☑ ใช้บันทึกการรวบรวมหลักฐาน (Evidence collection log)

ขั้นตอนการประเมิน	รายละเอียดและเครื่องมือที่ใช้		
	DIHR (2020)	World Bank/Nordic (2013)	Scottish HRs Commission (2010)
	๓๒ แยกข้อมูลตามกลุ่มผู้ทรงสิทธิ รวมถึงกลุ่มเปราะบาง โดยใช้แผนที่ ผู้มีส่วนเสีย (Stakeholder Map) สำหรับระบุกลุ่มที่จะให้ข้อมูล ผู้ดำเนินการ: ทีม HRIA ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน นักวิชาการเฉพาะด้าน (เช่น สุขภาพ สิ่งแวดล้อม แรงงาน) และผู้แทนผู้ทรงสิทธิในพื้นที่	ผู้ดำเนินการ: ทีมสหวิชาชีพ ได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ นักสิทธิมนุษยชน นักกฎหมาย ผู้แทนชุมชน/ผู้ทรงสิทธิ หน่วยงานรัฐ	๓๒ ใช้แบบฟอร์มบันทึกการปรึกษาหารือกับผู้ทรงสิทธิ ผู้ดำเนินการ: สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานกำกับดูแลนโยบาย องค์การภาคประชาสังคม ผู้ทรงสิทธิ
3. การวิเคราะห์ผลกระทบ - ระบุสิทธิและกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ - ประเมินความรุนแรง/ความสำคัญ - วิเคราะห์ช่องว่างกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน - วิเคราะห์สาเหตุรากฐานปัญหา (Causality) - การใช้ข้อมูลหลายแหล่ง - การพิจารณากลุ่มเปราะบางและความเท่าเทียม	๓๒ ใช้ตารางการวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Analysis Table) ระบุสิทธิที่ได้รับผลกระทบ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ และสาเหตุ ๓๒ ใช้เมทริกซ์การประเมินความรุนแรง (Severity Assessment Matrix) ตามเกณฑ์ขอบเขต ระยะเวลา ความสามารถในการเยียวยา ๓๒ ใช้แผนที่พันธกรณีสิทธิมนุษยชนสากล (treaty mapping) ประกอบด้วย การจับคู่สิทธิ → ข้อบทในพันธกรณีที่เกี่ยวข้อง → วิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis) ผลการวิเคราะห์: ☒ ตารางสรุปผลกระทบสิทธิมนุษยชนตามกลุ่มสิทธิ และจัดลำดับความสำคัญผลกระทบ (prioritization) ☒ ข้อเสนอแนะมาตรการลดผลกระทบ/เยียวยา	๓๒ ใช้การวิเคราะห์ตามกรอบการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและการวิเคราะห์ช่องว่าง (Human Rights Compliance & Gap Analysis) ๓๒ ระบุผลกระทบเทียบกับพันธกรณีและมาตรฐานสากล ๓๒ ระบุสาเหตุรากของปัญหา (Causality Analysis) ๓๒ ประเมินความรุนแรงและความน่าจะเป็น (Severity & Likelihood) ๓๒ ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจากภาคสนาม ผลการวิเคราะห์: ☒ รายงานผลกระทบแยกตามสิทธิ (Right-by-Right Analysis) ☒ ตารางวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis Table) ซึ่งบันทึกสถานะปัจจุบันจาก	๓๒ ใช้ตารางการวิเคราะห์ผลกระทบตามหลักฐานที่บันทึก (Evidence-Based Rights Analysis) ๓๒ ใช้มุมมองความเท่าเทียมและความเปราะบาง (Equality & Vulnerability Lens) ผลการวิเคราะห์: ☒ ตารางผลกระทบสิทธิพร้อมลำดับความสำคัญ ☒ แผนติดตามและประเมินซ้ำ (Review & Monitoring Plan) ☒ ข้อเสนอปรับปรุงนโยบายหรือโครงการ

ขั้นตอนการประเมิน	รายละเอียดและเครื่องมือที่ใช้		
	DIHR (2020)	World Bank/Nordic (2013)	Scottish HRs Commission (2010)
		ข้อมูลภาคสนาม/รายงานเทียบกับมาตรฐานสิทธิ (สิ่งที่ควรเป็นกับสิ่งที่ป็นจริง) ☒ ข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายและมาตรการบรรเทา	
4. การจัดการและบรรเทาผลกระทบ - การระบุประเด็นที่ต้องจัดการ - การออกแบบมาตรการ - การมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการ - การกำหนดผู้รับผิดชอบ - การผูกมาตรการกับกลไกร้องเรียน/ติดตาม - การบูรณาการมาตรการกับระบบอื่น	■ ใช้แบบฟอร์มแผนปฏิบัติการบรรเทาผลกระทบ (Mitigation Action Plan Template) ระบุมาตรการสำหรับผลกระทบแต่ละสิทธิที่จัดลำดับความสำคัญ ■ กำหนดผู้รับผิดชอบ (Responsible Entity) และระยะเวลาดำเนินการ ■ เชื่อมโยงมาตรการกับกลไกร้องเรียน (Grievance Mechanism) เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิใช้ติดตามหรือเรียกร้องสิทธิ ผลที่ได้: ☒ แผนมาตรการ (Mitigation Plan) ที่บูรณาการลงในแผนงาน/นโยบาย/โครงการ ☒ กรอบติดตาม (Monitoring Framework) สำหรับวัดความคืบหน้า	■ ใช้ผลการวิเคราะห์ช่องว่าง เพื่อระบุสิทธิหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด ■ กำหนดมาตรการตามหลัก SMART (Specific (เจาะจง), Measurable (วัดได้), Achievable (บรรลุได้), Relevant (เกี่ยวข้อง), Time-bound (มีกำหนดเวลา) แยกเป็นมาตรการเชิงป้องกัน (Preventive) เชิงบรรเทา (Mitigative) และเชิงเยียวยา (Remedial) ■ จัดลำดับความสำคัญตามทรัพยากรและศักยภาพการดำเนินการ ผลที่ได้: ☒ บันทึกคำแนะนำ+แผนปฏิบัติการ (Recommendation Log + Action Plan) ที่เชื่อมกับตัวชี้วัดเชิงปริมาณและคุณภาพ ☒ เสนอให้ผู้กมาตรการเข้ากับนโยบาย/งบประมาณของหน่วยงาน	■ ใช้แบบฟอร์มระบุข้อเสนอแนะเพื่อลด/เยียวยาผลกระทบ ■ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ (Feasibility) และผลกระทบต่อทรัพยากร ■ เชื่อมโยงมาตรการกับข้อผูกพันทางกฎหมายและหน้าที่ด้านความเท่าเทียม ■ ปรับมาตรการหลังการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) ผลที่ได้: ☒ รายการข้อเสนอเชิงปฏิบัติและแผนติดตามผล (Monitoring & Review Schedule) ☒ มาตรการถูกบันทึกในเอกสารรายงาน HRIA เพื่อความโปร่งใส
5. การเผยแพร่ต่อสาธารณะ	■ รายงาน HRIA ประกอบด้วย - ขอบเขตและวิธีการประเมิน - ผลการวิเคราะห์ผลกระทบ - มาตรการลดและเยียวยา - แผนติดตามผล (Monitoring Plan)	■ จัดทำรายงานสรุป (Synthesis Report) โดยเชื่อมผลวิเคราะห์ช่องว่างกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ■ เสนอรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (รัฐบาล, ภาคธุรกิจ, ภาคประชาสังคม)	■ จัดทำรายงาน HRIA ที่เปิดเผยวิธีการ ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ ■ กำหนดตารางการติดตามและทบทวนร่วมกับหน่วยงานเจ้าของนโยบาย

ขั้นตอนการประเมิน	รายละเอียดและเครื่องมือที่ใช้		
	DIHR (2020)	World Bank/Nordic (2013)	Scottish HRs Commission (2010)
	📄 การมีส่วนร่วมของผู้ทรงสิทธิในรอบติดตาม (Follow-up Consultations) ผลที่ได้: ☑️ รายงาน HRIA ฉบับสมบูรณ์ และกรอบติดตามที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ (Public Disclosure) ☑️ รายงานความก้าวหน้า (Progress Reports) ตามรอบที่กำหนด	📄 วางแผนติดตามผลโดยใช้ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome) และตัวชี้วัดเชิงกระบวนการ (Process) โดยใช้รอบติดตามแบบกำหนดช่วงเวลา (Periodic Review) เพื่อประเมินการลดช่องว่างสิทธิ ผลที่ได้: 📄 รายงานเชิงนโยบาย (Policy Report) 📄 ตารางติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามมาตรการ (Follow-up Matrix)	📄 ใช้กลไกติดตามแบบมีส่วนร่วม (Participatory Monitoring) โดยเชิญผู้ทรงสิทธิมาเฝ้าติดตามประเมินซ้ำ 📄 ทบทวนและปรับปรุงมาตรการตามผลติดตาม (Adaptive Management) ผลที่ได้: ☑️ รายงาน HRIA แบบเปิดเผย ☑️ แผนติดตามและประเมินซ้ำ ☑️ ข้อเสนอปรับปรุงนโยบายในรอบต่อไป

ในขั้นนี้ จึงขอประมวลโดยเลือกศึกษาจากคู่มือ HRIA ข้างต้นและรายงานผล HRIA ฉบับสมบูรณ์ต่าง ๆ ซึ่งได้นำเสนอระยะขั้นตอนของ HRIA ที่เป็นแบบแผนชัดเจนตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนการประเมินผลกระทบโดยทั่วไป เพื่อศึกษาคุณลักษณะร่วมเชิงระบบของเครื่องมือ ดังนี้

2.3.1 ระยะที่ 1 การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต (screening and scoping)

1.1) การกลั่นกรอง การพิจารณาทบทวนก่อนเริ่มดำเนินการเป็นขั้นตอนที่กระตุ้นให้ผู้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายได้พิจารณาความเหมาะสมของการจัดทำ HRIA เต็มรูปแบบหรือบางส่วน และจะได้พิจารณาถึงแหล่งข้อมูลที่สามารถคัดกรองได้ก่อน อาทิ ผลการศึกษาวิจัยระดับทฤษฎีและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่างๆ รวมทั้งข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติมใด ๆ ที่จำเป็น

1.2) การกำหนดขอบเขต (Terms of Reference: TOR) ประกอบด้วย

★ **ขอบเขตของผลกระทบ:** การพิจารณาความสำคัญของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ HRIA รายละเอียดของนโยบาย โครงการกิจกรรม จุดมุ่งหมาย เหตุผลในการดำเนินกิจกรรมโครงการ รวมทั้งความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้น (จากการเชื่อมโยงโดยตรง และที่มีส่วนสนับสนุน) โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านสิทธิมนุษยชน สังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งช่วงเวลาที่จะทำการประเมิน

★ **ขนาดของผลกระทบ (scale) :** การระบุบุคคลหรือชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

★ **ความรุนแรงของผลกระทบ (severity) :** ความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและมีแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นกิจกรรม (actual and potential human rights impacts) ต่อสิทธิมนุษยชนของ ‘ผู้ได้รับผลกระทบ’ และผลที่อาจเกิดขึ้นตามมา ซึ่งมีความแตกต่างกับผลกระทบที่มีนัยสำคัญ (significance) ในระบบ EIA และ SIA ที่มุ่งพิจารณาจากความน่าจะเป็น แต่การประเมินความรุนแรงตาม HRIA มีจุดเน้นในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญ โดยมุ่งเน้นไปที่ประสบการณ์ของผลกระทบจากมุมมองของผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ

กรอบคิดเรื่องความรุนแรงของผลกระทบ (severity) มีความสำคัญตามบริบทของ UNGP ซึ่งตระหนักว่า ภาครัฐกิจต่าง ๆ ไม่สามารถจัดการกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ไม่พึงประสงค์ทั้งหมดได้ ในแง่นี้ HRIA จะช่วยขยาย ‘ขอบเขตของผลกระทบ’ ที่เกี่ยวข้องไปยังขอบเขตที่มีอิทธิพลอื่น ๆ ยกตัวอย่าง ผลกระทบร้ายแรงที่อยู่ ‘นอกรั้ว’ ของภาครัฐกิจซึ่งรวมถึงในห่วงโซ่อุปทาน อาจจำเป็นต้องได้รับการจัดลำดับความสำคัญมากกว่าผลกระทบที่รุนแรงน้อยกว่าภายในรั้วของธุรกิจนั้นโดยตรง

ในขั้นตอนนี้ จะมีการระบุประเด็นสิทธิมนุษยชนและตัวผู้ทรงสิทธิมนุษยชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรม และจะมีการประเมินขนาดและขอบเขตของผลกระทบ รวมถึงขนาดและขอบเขตของความสามารถในการแก้ไขผลกระทบ เมื่อรวมกันแล้วจึงจะกำหนดความรุนแรงของผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

1.3) การกำหนดตัวผู้ปฏิบัติในกระบวนการ HRIA ซึ่งประกอบด้วยผู้ทำหน้าที่ ดังนี้

👤 **ทีมงาน HRIA** คือ ผู้ทำหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนและดำเนินการประเมิน ซึ่งควรมีความเป็นอิสระโดยไม่ถูกแทรกแซง มีความน่าเชื่อถือซึ่งรวมทั้งระมัดระวังต่อการรับรู้ของผู้ทรงสิทธิ ในส่วนการประเมินในรอบของ HRDD โดยบริษัทเองหรือมอบให้ดำเนินการ จึงอาจยังมีข้อจำกัดหรือถูกโต้แย้งถึงสามารถในการประกันความอิสระของกระบวนการประเมินได้อย่างเพียงพอ หรือความสมบูรณ์ของกระบวนการ HRIA

ผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการประเมินควรมีความรู้เข้าใจเกี่ยวกับอุปสรรคเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้นในการปรึกษาหารือหรือการมีส่วนร่วมสำหรับกลุ่มเฉพาะและผู้เปราะบาง โดยมีวิธีการจัดการเพื่อจัดอุปสรรคให้กับพวกเขา ดังนั้น ในทีมผู้ปฏิบัติงานจำเป็นจะต้องมีนักสิทธิมนุษยชนที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งการให้คำตัดสินหรือการให้ข้อมูลสำคัญถือเป็นหนึ่งในแหล่งข้อมูลพื้นฐานด้วย

👤 **คณะกรรมการอำนวยการ (steering committee)** คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะใน HRIA บางกรณี อาทิ SWIA เนื่องจากในกระบวนการมีผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมจากหลายภาคส่วน เพื่อช่วยสร้างธรรมาภิบาลความโปร่งใสและเสริมบทบาทของทุกภาคส่วนในลักษณะแนวทางการทำงานร่วมกัน (collaborative approach)¹⁶⁷ โดยทำหน้าที่กำกับดูแลภาพรวมและมีอำนาจอนุมัติงบประมาณการดำเนินงานของทีม HRIA ผ่านผู้ดูแลประโยชน์ (trustee)

2.3.2 ระยะที่ 2 การรวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน (developing baseline data)

ชุดข้อมูลที่รวบรวม แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การออกแบบและเก็บข้อมูลที่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน และ 2) การออกแบบและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสีย

การพัฒนาข้อมูลพื้นฐานมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดแปลงมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อกำหนดเป็นเกณฑ์ชี้วัดสำหรับวัดผลกระทบเหล่านั้น¹⁶⁸ จากตาราง ดังนี้

ตารางที่ 2.11 การอธิบายลักษณะข้อมูลพื้นฐาน เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชน

ประเภท	คำอธิบายลักษณะ
ข้อมูลพื้นฐาน (baseline)	การอธิบายตามหลักฐานเชิงประจักษ์ในการใช้สิทธิมนุษยชนทางปฏิบัติ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ประเทศ และควรระบุถึงระดับการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึง; ✓ ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และฐานข้อมูลอื่น ๆ ซึ่งสามารถประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมได้

¹⁶⁷ Magaret Wachenfeld, Elin Wrzoncki, and Luris F. de Anglo, "Sector-Wide Impact Assessment: 'A Big Picture' Approach to Addressing Human Rights Impacts," in *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, ed. Nora Götzmann (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019), 74.

¹⁶⁸ DIHR, *Human Rights Impact Assessment: Guidance and Toolbox*.

	✓ การอธิบายถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด โดยเฉพาะชุมชนและพนักงานที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ ข้อมูลส่วนนี้ได้รับการพัฒนาผ่านการทำงานภาคสนามและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (หรือเรียกว่า ข้อมูล 'ประวัติชุมชน' ใน SIA) ✓ ประเภทของข้อมูลที่ใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการประเมิน ตัวอย่างเช่น ข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ทรงสิทธิ ข้อมูลเชิงเหตุการณ์ (จากการสังเกตการณ์ภาคสนาม/ข้อมูลรายงานสถานการณ์สิทธิ/สื่อเผยแพร่ เป็นต้น) สถิติด้านสังคมเศรษฐกิจจากภาครัฐ แบบสอบถามความเห็นและการรับรู้ และข้อมูลจากคำตัดสินของผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ข้อมูลพื้นฐานที่ได้นี้ จะถูกใช้เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่มีอยู่ในกรณีการประเมินภายหลัง (ex-post assessments) และคาดการณ์ผลกระทบในอนาคตในกรณีการประเมินก่อนดำเนินการ (ex-ante assessments)
เกณฑ์มาตรฐานสิทธิมนุษยชน (benchmark)	เป้าหมายและจุดเปรียบเทียบได้ว่ามากขึ้น เเท่าเดิมหรือลดลง ซึ่งจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในตราสารระหว่างประเทศ และมีรายละเอียดตามหลักนิติศาสตร์ รวมถึงรายงานจากผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชน กรอบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและจากองค์การระหว่างประเทศ
ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน (Human rights indicators)	ตัวชี้วัด คือ ข้อมูลเฉพาะทั้งเชิงปริมาณและ/หรือเชิงคุณภาพ เกี่ยวกับสถานะหรือสถานะของวัตถุ เหตุการณ์ กิจกรรม หรือผลลัพธ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ตัวชี้วัดสามารถใช้เพื่อวัดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งอธิบายและเปรียบเทียบสถานการณ์ได้ ตัวชี้วัดสามารถช่วยระบุผลกระทบตั้งแต่เนิ่น ๆ และวัดการเปลี่ยนแปลงเมื่อเวลาผ่านไป หากใช้ร่วมกับเกณฑ์มาตรฐานและข้อมูลจะถูกจัดทำขึ้นเป็นระยะ

ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนสามารถพัฒนาตั้งแต่ในระยะกำหนดขอบเขตหรือตั้งแต่ในระยะต้น ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าควรรวบรวมหลักฐานใด ซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้พัฒนากลอบตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน (Human Rights Indicators Framework)¹⁶⁹ เพื่อช่วยรัฐในการวัดผลการดำเนินงานตามพันธกรณีสิทธิมนุษยชน โดยแนวทาง OHCHR ให้เริ่มจากการระบุ “องค์ประกอบเนื้อหาสาระ” ของสิทธินั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศ คำอธิบายทั่วไปของคณะกรรมการ (General

¹⁶⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (Geneva: United Nations, 2012).

Comments) รายงานของกลไกพิเศษ และคำพิพากษาศาลสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีขั้นตอนในการจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน ดังนี้¹⁷⁰

1) พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการพัฒนา อาทิ เพื่อประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐ หรือเพื่อประเมินการดำเนินงานหรือการบรรลุเกณฑ์มาตรฐานสิทธิมนุษยชน

2) คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนจากสาระแห่งสิทธิ พันธกรณีและกรอบหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

3) พิจารณาถึงกลไกระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่สามารถประเมินใช้ข้อมูลได้ทั้งในเชิงประจักษ์และเชิงวิจักษ์ รวมถึงการพัฒนาการเก็บข้อมูลและการเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง อาทิ ตัวชี้วัดตามเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ตัวชี้วัดที่กำหนดในขั้นตอนนี้ HRIA จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาตามบริบทเฉพาะและเชื่อมโยงกับกรอบสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ และออกแบบเพื่อช่วยให้ผู้ประเมินหรือผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ใช่นักกฎหมายสามารถเข้าใจพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการประเมินได้

คำอธิบายตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นที่นำมาใช้ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อครอบคลุมมิติการปฏิบัติของรัฐต่อสิทธินั้น ๆ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เชิงโครงสร้างเชิงกระบวนการ และเชิงผลลัพธ์ และต่อมาได้ถูกแนะนำใช้ในขั้นตอน HRIA (DIHR, 2016) นำมาใช้ในภาคธุรกิจโดยเทียบเคียงให้เหมาะสมกับบริบท ทั้งยังสอดคล้องตามที่ UNGPs ได้เน้นย้ำความสำคัญในการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิผลของมาตรการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนของธุรกิจ ตามหลักการข้อ 20 ที่กำหนดไว้ว่าการติดตามผล (tracking performance) ควรอยู่บนพื้นฐานของตัวชี้วัดเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่เหมาะสม และควรรับฟังข้อมูลป้อนกลับจากทั้งผู้มีส่วนได้เสียภายในและผู้ได้รับผลกระทบภายนอกตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 2.12 การอธิบายตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนและตัวอย่าง

ประเภท ตัวชี้วัด	คำอธิบาย	ตัวอย่างการแสดงผลข้อมูลที่บ่งชี้	ตัวอย่าง แหล่งข้อมูล
โครงสร้าง (structural indicators)	แสดงถึงความตั้งใจหรือเจตจำนงของรัฐในการเคารพสิทธิมนุษยชนและต้องกรยกระดับสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น โดยการยอมรับมาตรฐานระหว่างประเทศมาปรับใช้ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบการให้สัตยาบันต่อกติการะหว่างประเทศหรืออนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน การออกกฎหมายภายใน	✓ ช่องว่างของระบอบกฎหมายภายในของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติกฎหมายตลอดจน คำพิพากษาบรรทัดฐาน	♦ พันธกรณีระหว่างประเทศ ♦ รัฐธรรมนูญ บัญญัติรับรองสิทธิ

¹⁷⁰ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2556). การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. น. 29-38.

ประเภท ตัวชี้วัด	คำอธิบาย	ตัวอย่างการแสดงผลข้อมูลที่บ่งชี้	ตัวอย่าง แหล่งข้อมูล
	และมีกลไกที่จำเป็นเพื่อตระหนักถึง การมีสิทธิและเกิดสิทธิขึ้นในสังคม อันเป็นไปตามพันธกรณีของรัฐ	✓ ช่องว่างของนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกรอบนโยบาย ยุทธศาสตร์แผนงานและวิธีการของรัฐ ที่เกี่ยวข้องของเนื้อหาแห่งสิทธิแต่ละ ประเภท ✓ กลไกและโครงสร้างสถาบันภายใน ของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	•บทบัญญัติ กฎหมายที่รับรอง ส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิ •คำพิพากษา บรรทัดฐาน
กระบวนการ (process indicators)	✓ แสดงถึงเครื่องมือหรือวิธีการที่จะทำให้ ให้การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของ รัฐเป็นไปตามเป้าหมาย หรือให้เกิดผล ตามนโยบายหรือแผนที่กำหนดขึ้นโดย สัมพันธ์กับตัวชี้วัดผลลัพธ์ อีกนัยหนึ่ง คือการบรรลุหน้าที่ในการทำให้เป็นผล สัมฤทธิ์และสะท้อนความพยายามของรัฐ ในการปกป้องคุ้มครองส่งเสริมสิทธิ มนุษยชน ตัวชี้วัดนี้จึงสำคัญต่อการ ติดตามและตรวจสอบความก้าวหน้าของ การทำสิทธิให้เป็นจริง ซึ่งสะท้อน พันธกรณีของรัฐในการเติมเต็มสิทธิ มนุษยชน ✓ อธิบายได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่าง เหตุหรือปัจจัยและผล ซึ่งทำให้ประเมิน ความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีด้าน สิทธิมนุษยชนได้ง่ายขึ้น โดยเครื่องมือใน การทำให้เป้าหมายสัมฤทธิ์ผล พิจารณา ได้จากการดำเนินมาตรการ วิธีการ ปฏิบัติต่าง ๆ ของรัฐ และรวมถึงที่ดำเนิน โดยภาคเอกชนด้วย ✓ ลักษณะสำคัญคือเปลี่ยนแปลงง่าย และอาจใช้ตัวชี้วัดที่ หลากหลาย โดยปรับปรุงได้ตามความเหมาะสม เนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงแนวทาง หรือนโยบายตามพลวัตรของสังคม โดยเฉพาะในกรณีสิทธิทางเศรษฐกิจ	✓ สารสำคัญของกระบวนการที่ เกิดจากการผลักดันภายในประเทศ โดยอาจกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ที่เฉพาะเจาะจง เช่น สตรี ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ ✓ ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ของรัฐเพื่อการดำเนินงานด้าน สิทธิมนุษยชน ทั้งในกรอบกฎหมาย นโยบายของหน่วยงาน ยุทธศาสตร์ แผน เป้าหมาย ระเบียบ คำสั่ง คู่มือ และข้อเสนอแนะ ตลอดจนการจัดสร รงบประมาณทั้งในระดับประเทศและ ระดับท้องถิ่น ✓ ข้อมูลหรือสารสนเทศที่แสดงถึง การให้ความสำคัญอย่างสูงของรัฐ ต่อการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบรรลุ เป้าหมายด้านสิทธิมนุษยชน ✓ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หรือ กำกับดูแล และกลไกมาตรฐานขั้นต่ำ ในการตรวจสอบและรับเรื่องราว ร้องทุกข์และระงับข้อพิพาท	◆กรอบกฎหมาย กรอบนโยบาย สาธารณะ นโยบายของ หน่วยงาน ยุทธศาสตร์ แผน หรือเป้าหมาย งานที่มีข้อมูลที่ แสดงถึงการให้ ความสำคัญ อย่างสูงใน การจัดสรร ทรัพยากร ◆มีหน่วยงานที่มี อำนาจหน้าที่หรือ กำกับดูแล ◆มีกลไก มาตรฐานขั้นต่ำ ในการตรวจสอบ และรับ เรื่องราว ร้องทุกข์และ ระงับข้อพิพาท

ประเภท ตัวชี้วัด	คำอธิบาย	ตัวอย่างการแสดงผลข้อมูลที่บ่งชี้	ตัวอย่าง แหล่งข้อมูล
	สังคมและวัฒนธรรมซึ่งไม่มีสภาพบังคับ เป็นสิทธิเด็ดขาด และยังมีปัจจัยที่ต้อง อาศัยการจัดสรรทรัพยากรโดยฝ่าย บริหารด้วย		
ผลลัพธ์ (outcome indicators)	แสดงความสำเร็จของการดำเนินการ หรือพยายามดำเนินการตามมาตรการ ด้านต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้สิทธิมนุษยชน เกิดผลขึ้นจริงทั้งในแง่สิทธิมนุษยชนใน ภาพรวม และสิทธิแต่ละด้านที่เกิดจาก การดำเนินนโยบายหรือแผนตามตัวชี้วัด กระบวนการ	✓ การประเมินหรือวัดการดำเนินงาน ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ✓ สะท้อนถึงเหมาะสมของตัวชี้วัด โครงสร้างและตัวชี้วัดกระบวนการได้ อีกด้วย ในบางกรณีหากไม่เกิดความ สัมฤทธิ์ผลหรือผลมีระดับต่ำแสดงว่า อาจมีการกำหนดตัวชี้วัดไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องหรือไม่สัมพันธ์กัน	จำนวน ข้อร้องเรียน ต่อหน่วยงาน

นอกจากนี้ สำหรับกรอบการประเมินผลกระทบที่เกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (อาทิ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอรวมถึงที่อยู่อาศัย อาหาร น้ำสะอาด รวมทั้งความมั่นคงแน่นอนในการถือครองที่ดิน สิทธิแรงงาน สิทธิด้านสุขภาพกายและจิต สิทธิในการได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี สะอาดและยั่งยืน) จะต้องพิจารณาให้สอดคล้องภายใต้พันธะหน้าที่ของรัฐภาคีจะต้องดำเนินการตาม ICESCR มาตรา 2 วรรคหนึ่ง¹⁷¹ ในการประกันการรับรองความคืบหน้าอย่างต่อเนื่องของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ประกอบด้วย

หน้าที่ในการดำเนินการตามลำดับ: เป็นพันธกรณีที่จะต้องกระทำการ (Obligation of conduct) เพื่อให้เกิดผลทันที ทั้งการบัญญัติกฎหมาย การพิจารณาคดีงบประมาณ การบริหารราชการ และมาตรการอื่น ๆ

การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างสูงสุด (maximum available): สืบเนื่องจากขีดความสามารถที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐซึ่งขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มีอยู่และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ รัฐควรจึงจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

การทำให้สิทธิที่รับรองไว้เป็นจริงโดยคืบหน้าเป็นลำดับและไม่ถอยหลัง (progressive realization and non-retrogression): **พันธะหน้าที่หลักขั้นต่ำ (minimum core obligations):** เป็นพันธกรณีที่จะต้องทำให้เกิดผล (obligation of result) ในระดับขั้นต่ำที่จำเป็นต่อการอุปโภคสิทธิ

¹⁷¹ ICESCR มาตรา 2 วรรคหนึ่ง “รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะดำเนินการ โดยเอกเทศและโดยความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและวิชาการ โดยใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้กลายเป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับด้วยวิธีทั้งปวงที่ เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรวมทั้งการกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้วย”

แต่ละประเภท *การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)* : ทั้งจากเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา แนวคิดทางการเมืองหรือความเห็นต่าง แหล่งกำเนิด ฐานะ หรือสถานะอื่นใด และยังรวมถึงการจัดการเลือกปฏิบัติทางกฎหมาย

หน้าที่ในการประกันความต้องการพื้นฐาน: โดยการจัดให้มีสิ่งอุปโภคและการบริการขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อเติมเต็มสิทธิ ซึ่งโดยทั่วไปเกณฑ์มาตรฐานของสิ่งอุปโภคและการบริการขั้นพื้นฐานจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ AAAQ¹⁷² ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้ (1) ทุกคนสามารถใช้ได้อย่างมีคุณภาพเพียงพอ (Available) (2) ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (Accessible) ทั้งโดยทางกายภาพ และทางเศรษฐกิจ (3) ทุกคนสามารถยอมรับได้ (Acceptable) ทั้งในเชิงวัฒนธรรมและสังคม และนำไปใช้ตามบริบทของแต่ละท้องถิ่นได้ (4) มาตรฐานสินค้าและการบริการมีคุณภาพเหมาะสม (adequate Quality) โดยไม่เลือกปฏิบัติ

ในขั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานนี้ การมีส่วนร่วมในการเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียหลักที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในระยะที่ 1 มีความจำเป็นและต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมเพียงพอ โดยสามารถเลือกใช้วิธีการรวบรวมข้อมูล ได้ดังนี้

กระบวนการปรึกษาหารือ ในบางคำแนะนำแยกกระบวนการนี้เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนหลักของ HRIA เนื่องจากเป็นขั้นตอนสำคัญตามหลักการมีส่วนร่วมและหลักความโปร่งใสตาม HRBA และช่วยสร้างความเข้าใจร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียตลอดทั้งกระบวนการ HRIA

สำหรับการเก็บข้อมูลของ HRIA ระดับแผนงานนโยบาย ควรพิจารณาให้ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย พนักงาน ผู้ใช้บริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ และแน่ใจว่าผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสเพียงพอในการตอบสนอง และการตอบสนองเหล่านั้นจะต้องถูกนำมาพิจารณา รวมทั้งมีการบันทึกหลักฐานการปรึกษาหารือ ในขั้นนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถร่วมกำหนดปรับปรุงตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน และ AAAQ ได้ด้วย

การเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ชุมชน มักใช้สำหรับการเก็บข้อมูลของ HRIA ระดับโครงการกิจกรรม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่สะท้อนรูปแบบ HRIA ที่นอกเหนือไปจากการดำเนินการเองของภาคธุรกิจ (Company-led HRIAs) ไปสู่รูปแบบ HRIA แบบผสมผสาน (hybrid approach HRIAs) หรือรูปแบบ CHRIA (Community-based HRIA) ที่เรียกว่า HRIA อิงชุมชน¹⁷³ โดยใช้วิธีการประเมินผลกระทบทางสังคมและวิธีวิจัยทางสังคมถูกนำมาใช้เพื่อรวบรวมข้อมูลด้วย อาทิ การวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) หรือเป็นที่รู้จักว่าวิธีการเรียนรู้และการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Learning and Action) โดยเป็นวิธีการที่มอบหมายให้สมาชิกของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ชุมชน (Participatory Action Research: PAR) เพื่อมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในโครงการพัฒนาและการริเริ่มอื่น ๆ เนื่องจากจะช่วยเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชน

¹⁷² Asia Pacific Forum of National Human rights Institutions (APF). (2015). *Defending Dignity: A Manual for National Human rights Institutions on Monitoring Economic, Social and Cultural Rights*. Australia: APF.

¹⁷³ Oxfam America. *Community voice in human rights impact assessments*.

ในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ภาษาอังกฤษสิทธิมนุษยชนถูกกล่าวหาในเชิงการเมืองหรือยากต่อการทำความเข้าใจ

วิธีการทั่วไปในการรวบรวมข้อมูลแบบมีส่วนร่วม คือ การสนทนากลุ่ม ซึ่งมีประโยชน์ในการทำ ความเข้าใจ การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชน คำถามมักเป็นลักษณะปลายเปิดและคำตอบของกลุ่มสนทนามักจะเปิดกว้างและเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งแตกต่างจากข้อมูลจากการทำแบบสอบถาม

เมื่อพิจารณาประกอบหลักเกณฑ์เชิงรูปแบบของ HRIA ที่มุ่งเน้นการเสริมศักยภาพและให้ ความสำคัญกับกลุ่มผู้เปราะบางเป็นการเฉพาะนั้น การออกแบบการเก็บข้อมูลควรมีการจัดการอย่างรอบคอบ อาทิ ในการสนทนากลุ่มโดยการแบ่งกลุ่มประเภทผู้ทรงสิทธิอาจมีความจำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวก ในการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ภายในชุมชน และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ อาทิ การสนทนากลุ่มที่อุทิศให้กับ กลุ่มเด็กเยาวชน คนเฝ้าพื้นเมือง ผู้หญิง ผู้อพยพ เป็นต้น ยกตัวอย่าง กลุ่มผู้หญิงมักจะเปิดเผยข้อมูลภายใน ชุมชนที่แตกต่างจากกลุ่มผู้ชาย อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำใช้ในครัวเรือน พื้นที่ชุมชนที่อาจมีผลกระทบ ที่รุนแรงเพิ่มขึ้น สถานที่ที่ผู้หญิงและเด็กใช้เวลาอยู่เป็นประจำ หรือในกรณีการประเมินผลกระทบด้านสิทธิ ขอเด็ก ทีม HRIA ควรใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลที่เหมาะสมกับช่วงวัยเพื่อจัดกระบวนการให้ข้อมูลและมีวิธีการ หลากหลายในการแสดงความรู้สึกและบอกเล่าเหตุการณ์ เช่น อาจใช้ภาพวาด ภาพถ่าย กระดานเล่าเรื่อง

2.3.3 ระยะที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบ

ในขั้นตอนนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ตามขั้นตอน HRIA ในระยะที่ 1 และประกอบด้วยข้อมูลหลักฐานที่รวบรวมได้ตามขั้นตอน HRIA ระยะที่ 2 เพื่อระบุผลกระทบ ที่เกี่ยวข้องและประเมินความรุนแรงของผลกระทบในทางปฏิบัติ

การวิเคราะห์บางส่วนจะเกิดขึ้นแล้วในระหว่างการรวบรวมข้อมูลในระยะที่ 2 ตั้งแต่ ในขั้นตอนของกระบวนการปรึกษาหารือและการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ชุมชน อย่างไรก็ตาม การจัดสรรระยะเวลา ที่เหมาะสมและเปิดพื้นที่เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบโดยเฉพาะเจาะจงก็มีความจำเป็น โดยมีประเด็นที่สำคัญ ในการพิจารณาวิเคราะห์ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 : การอ้างอิงถึงบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง
(ตามเกณฑ์มาตรฐานสิทธิมนุษยชนจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในระยะที่ 2)

การวิเคราะห์จากตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนในการวัดผลกระทบมีความจำเป็นต้องเปรียบเทียบ การได้รับสิทธิมนุษยชนก่อนการแทรกแซง (นโยบาย/แผน รวมถึงกฎหมาย) กับเงื่อนไขด้านสิทธิมนุษยชน ที่คาดการณ์ไว้หลังจากมีการดำเนินนโยบายหรือโครงการกิจกรรม (ประเมินก่อน) หรือในเงื่อนไขหลังจาก ที่การแทรกแซงนั้น ๆ ถูกนำมาใช้ปฏิบัติ (การประเมินภายหลัง) แต่ HRIA บางกรณีมักใช้การประเมิน จากชุดคำถามสำคัญแทนการวิเคราะห์จากตัวชี้วัด เช่น แบบชุดคำถามของ NORAD และหน่วยงานบริการ ด้านสาธารณสุขในประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ในการวัดประเมิน HRIA จำเป็นจะต้องอาศัยตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนตามที่อธิบายแล้ว ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นพื้นฐานสำหรับ

การประเมินมีความเกี่ยวข้องกับพันธะหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้เกิดความคืบหน้าต่อเนื่องของสิทธิ เพื่อจะได้พิจารณาว่านโยบายหรือโครงการกิจกรรมดังกล่าวมีผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบต่อสิทธิที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไรและจำเป็นต้องระบุการแทรกแซงเชิงนโยบายที่หลากหลายมากกว่า HRIA ที่มุ่งเน้นสิทธิพลเมืองและการเมือง

ประเด็นที่ 2 : การระบุถึงแง่มุมที่สำคัญทั้งผลกระทบในด้านเนื้อหาสาระและขั้นตอนของการแทรกแซง

ในแง่ HRIA ไม่ควรตรวจสอบเพียงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่จากการแทรกแซงเท่านั้นแต่ควรประเมินได้ถึงกระบวนการกำหนด การอนุมัติและการดำเนินการตามการแทรกแซงนั้นว่าดำเนินการตามหลักการและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อาทิ โครงการกิจกรรมในการพัฒนาที่ต้องขออนุมัติจากหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจประกอบกับระบบการประเมิน EIA

ประเด็นที่ 3 : การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจริง (actual) หรือที่อาจเกิดขึ้น (potential) จากกิจกรรมที่แทรกแซง

ยกตัวอย่าง ลักษณะความสัมพันธ์ของผลกระทบที่ใช้วิเคราะห์จากกรณีประเมินระดับโครงการกิจกรรมของภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน ดังนี้

✱ ผลที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจ (จากการกระทำหรือการละเว้นของธุรกิจ) อาทิ บริษัทเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน เช่น จ่ายค่าจ้างไม่เท่ากัน ไม่ให้โอกาสที่เท่าเทียมสำหรับผู้สมัครที่เป็นชนพื้นเมือง)

✱ ผลที่ภาคธุรกิจมีส่วนสนับสนุนให้เกิดขึ้น (ผ่านกิจกรรมของตนหรือผ่านบุคคลที่สามรวมถึงผลกระทบสะสม) อาทิ บริษัทให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้อินเทอร์เน็ตแก่รัฐบาลเพื่อใช้ข้อมูลในการสอดแนมฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ที่ตั้งโครงการสามารถปล่อยมลพิษในปริมาณที่ได้รับอนุญาตออกสู่สิ่งแวดล้อมในชุมชน แต่หากนำไปรวมกับการปล่อยมลพิษที่อนุญาตโดยบริษัทอื่นจะส่งผลกระทบต่อการใช้บริการระบบนิเวศของชุมชนได้ เช่น แหล่งน้ำ ซึ่งผลกระทบเหล่านี้ไม่ใช่เพียงแต่ผลกระทบที่เหมือนจะ 'เกิดขึ้นทันที' เท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาผลกระทบที่ธุรกิจมีส่วนร่วมก่อด้วย

✱ ผลที่เชื่อมโยงโดยตรงจากการดำเนินธุรกิจผ่านกิจกรรมต่างๆ ของธุรกิจ ห่วงโซ่อุปทานหรือบุคคลที่สาม รวมถึงผลกระทบสะสม อาทิ คู่ค้าของบริษัทรับเหมาร้างงานปฏิกิริยาต่อต้านเครื่องแต่งกายโดยใช้แรงงานเด็ก

จากตารางเปรียบเทียบปัจจัยที่ใช้กำหนด (parameter) ที่จำกัดความในการประเมินระบบประเมินด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ (ESHIA) กับกรอบ UNGP ได้ดังนี้

ตารางที่ 2.13 การเปรียบเทียบปัจจัยที่ใช้กำหนดในการประเมินระหว่าง UNGP และ ESHIA

ปัจจัยที่ใช้กำหนดในการประเมิน	UNGP	ESHIA
ความร้ายแรงของผลกระทบ	ขนาดและแนวโน้ม	ความเข้ม (intensity)
จำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบ	ขอบเขต (scope)	ขอบข่าย (Extent) หรือ ขนาด(scale)
ความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบ	ความสามารถเยียวยาได้	ความสามารถในการแทนที่ได้
ความน่าจะเป็น	-	ความเป็นไปได้และการ คาดคะเน
การประเมินผลกระทบ ที่ครอบคลุม	ความรุนแรง	นัยยะสำคัญ

ประเด็นที่ 4 : การระบุความรุนแรงของผลกระทบ (severity)

การวิเคราะห์ความรุนแรงของผลกระทบอยู่ภายใต้หลักการสิทธิมนุษยชนสากลที่ว่า สิทธิมนุษยชนทุกประการมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและไม่อาจแบ่งแยกได้ จึงมีความสำคัญเสมอกันและไม่ มีสิทธิมนุษยชนที่สำคัญเป็นอันดับแรก

อย่างไรก็ตาม สำหรับ HRIA สิ่งสำคัญในการประเมิน คือ 'ความรุนแรง' ของผลกระทบต่อ สิทธิ ซึ่งหมายถึงการพิจารณาขอบเขต ขนาด และผลกระทบที่แก้ไขไม่ได้ (ชี้ตจำกัดใด ๆ ในการฟื้นฟู บุคคลที่ได้รับผลกระทบให้เท่ากับหรือเทียบเท่ากับสถานการณ์ของพวกเขา ก่อนที่จะเกิดผลกระทบเชิงลบ) และให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อกลุ่มเปราะบาง เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญ ในการพยายามป้องกันและ บรรเทาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงที่สุด หรือในกรณีที่การตอบสนองล่าช้าจะทำให้แก้ไขไม่ได้ โดยจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่กำหนดจากมุมมองที่ผู้ที่มีส่วนได้เสียกำลังประสบอยู่ และขึ้นอยู่กับบริบท ท้องถิ่น รวมถึงความน่าจะเป็นและผลที่ตามมาจากความขัดแย้งที่อาจเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาความ รุนแรง

ยกตัวอย่าง กิจกรรมทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิด้านสุขภาพของพนักงาน เนื่องจากขาดอุปกรณ์ป้องกันและขั้นตอนด้านสุขภาวะอนามัยและความปลอดภัยไม่เพียงพอ ไม่สามารถ ชดเชยด้วยการเสนองานให้กับคนงานในท้องถิ่นมากขึ้น หรือหากธุรกิจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิใน มาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอของชุมชนเนื่องจากมลพิษในน้ำใต้ดิน ซึ่งส่งผลให้ความสามารถของประชาชน ในการผลิตอาหารลดลง ย่อมไม่อาจชดเชยได้ด้วยการจัดทำโครงการพัฒนาชุมชนอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้ HRIA สามารถประเมินถึงผลลัพธ์เชิงบวกของการแทรกแซงที่อาจสังเกตได้ อย่างไรก็ตาม DIHR และ Green Alternatives แนะนำว่า การระบุผลกระทบเชิงบวกด้านสิทธิมนุษยชนไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของ HRIA ซึ่งควรให้ความสำคัญกับการระบุและจัดการกับผลกระทบเชิงลบเป็นลำดับแรก ในส่วนผลกระทบที่สนับสนุน

เชิงบวก (เช่น การสร้างงาน รายได้ของรัฐบาล ฯลฯ) สามารถพิจารณาแยกวิเคราะห์ให้เห็น แต่ไม่ควรนำไปใช้ เพื่อให้การแทรกแซงมีความชอบธรรม ดังนี้

แผนภาพที่ 2.2 ผลการวิเคราะห์จากประมวลผลหลักฐานในขั้นตอน HRIA

ผลการวิเคราะห์ผลกระทบ			
ข้อมูลพื้นฐาน			
เกณฑ์มาตรฐานสิทธิมนุษยชน (Human Rights benchmarks)		ข้อมูลจากการรวบรวมหลักฐาน (Evidence based gathering)	
มาตรฐานและหลักการ สิทธิมนุษยชนระหว่าง ประเทศ	ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน AAAQ (ถ้ามี)	ข้อมูลจากการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและ อื่น ๆ ในทางปฏิบัติ ได้แก่ กระบวนการปรึกษาหารือ การสนทนากลุ่ม แบบสอบถามความเห็น และการรับรู้	-ข้อมูลเชิงเหตุการณ์ -ข้อมูลเชิงสถิติด้าน สังคม เศรษฐกิจจาก สถาบันที่น่าเชื่อถือ และภาครัฐ

2.3.4 ระยะที่ 4 การจัดการและการบรรเทาผลกระทบ

จุดสำคัญของ HRIA ที่แตกต่างจากระบบประเมินอื่น ๆ คือ การให้ความสำคัญต่อการเข้าถึงกลไกการเยียวยาความเสียหายและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ในขั้นตอนนี้ผู้ทรงสิทธิควรมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ตั้งแต่ในการวางแผนการจัดการการนำไปใช้และติดตามความพยายามในการจัดการผลกระทบที่มีประสิทธิผล ซึ่งหลังจากการวิเคราะห์และระบุผลกระทบที่ได้ตาม HRIA ในระยะขั้นตอนที่ 3 โดยสามารถตัดสินใจได้เกี่ยวกับพิสัย (range) ที่ดำเนินการได้ว่าจะสามารถที่จะป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร

ในขั้นตอนนี้ ทีมงาน HRIA และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะร่วมกันจัดทำ ‘แผนการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน’ (impact management plan) เพื่อพิจารณาว่าควรดำเนินการใด ๆ เพื่อจัดการกับผลกระทบที่ระบุ และนำไปสู่การเสนอมาตรการเพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบด้านลบและเสริมสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อไป

การกำหนดมาตรการจัดการและบรรเทาผลกระทบทางสิทธิมนุษยชนพิจารณาตามกรอบที่เรียกว่า “ลำดับชั้นการบรรเทาผลกระทบ” (mitigation hierarchy) เช่นเดียวกับระบบประเมิน ESHIA ซึ่งคาดหวังว่าการชดเชยควรเป็นมาตรการจำนวนน้อยที่สุดที่เป็นไปได้ ตามภาพ ดังนี้

ภาพที่ 2.3 ลำดับชั้นการบรรเทาผลกระทบ

ลำดับชั้น	คำอธิบาย
การหลีกเลี่ยง	การเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายแผนงาน โครงการ/กิจกรรม เพื่อไม่ให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์
การลดลง	เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นจริงให้เหลือน้อยที่สุด
การฟื้นฟู	ดำเนินการให้ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบให้อยู่ในสถานการณ์ที่เท่าเทียมหรืออย่างน้อยให้เทียบเท่ากับสถานการณ์ของพวกเขา ก่อนผลกระทบ
การชดเชย	การชดเชยค่าสินไหมทดแทนในลักษณะหรือโดยวิธีอื่นในกรณีที่ไม่สามารถบรรเทาผลกระทบอย่างอื่นเป็นไปไม่ได้และไม่มีประสิทธิผล

จากภาพ แผนดังกล่าวควรมุ่งเน้นที่การหลีกเลี่ยงและลดผลกระทบด้านลบเป็นหลัก และตรวจสอบให้แน่ใจว่ามาตรการเหล่านั้นอยู่บนพื้นฐานตามตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนที่จัดทำขึ้นในระยะข้อมูลพื้นฐานและระยะกำหนดขอบเขต อย่างไรก็ตาม DIHR (2020) และ Green Alternatives (n.d.) มีข้อสังเกตที่ตรงกันว่า ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนมีข้อระมัดระวังต่อมาตรการบรรเทาสำหรับความไม่สามารถเยียวยาโดยชดเชยเป็นสิ่งอื่นแทนกันได้ ซึ่งมีแตกต่างกับผลกระทบอื่นตามตารางเปรียบเทียบปัจจัยที่กำหนดผลกระทบของระบบประเมินต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ตัวอย่างเช่น การชดเชยการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ในพื้นที่ด้วยการลดการปล่อยก๊าซในอีกพื้นที่ที่สามารถทำได้เพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ในทางกลับกัน การชดเชยผลกระทบสิทธิมนุษยชนด้านหนึ่งโดยเฉพาะการสนับสนุนมาตรการเชิงบวกอื่น ๆ ในบางกรณีอาจไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถทำได้

ในการจัดทำแผนการจัดการผลกระทบควรพิจารณาสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กรอบแผนการจัดการผลกระทบ: การกำหนดประมาณการเพื่อจัดเตรียมการ เช่น ความถี่ ระยะเวลาและต้นทุนของขั้นตอนการจัดการ เป็นต้น ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ รวมถึงวิธีการติดตามและการรายงานผล

การกำหนดมาตรการ ประกอบด้วย:

☐ การระบุการดำเนินการ เพื่อจัดการหรือแก้ไขจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับแนวทางอิงสิทธิมนุษยชนซึ่งให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบและการเสริมอำนาจความสามารถของผู้ทรงสิทธิในการเรียกร้องสิทธิและผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

✦ การระบุบุคคลเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ การระบุผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นเกี่ยวข้องมีความจำเป็นต่อการบรรลุหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนข้างต้น ซึ่งรวมถึงการยอมรับหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันแต่เสริมกัน (the differentiated yet complimentary duties) ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐและที่ไม่ใช่ของรัฐ

ยกตัวอย่าง กรณีการระบุมাত্রการในการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจสามารถจำแนกตามผลกระทบที่กำหนดไว้ใน ‘ระยะการวิเคราะห์ผลกระทบ ในประเด็นที่ 3’ กล่าวคือ ผลจากการประกอบธุรกิจเอง/มีส่วนร่วม/ผลกระทบที่เชื่อมโยงกับกิจการของบริษัท ในการกำหนดมาตรการฯ ภาคธุรกิจสามารถใช้บทบาทตามจุดคานงัด (leverage) ที่มีอยู่ กล่าวคือ ความสามารถในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานอื่นที่ก่อให้เกิดอันตราย หรืออีกนัยหนึ่งคือความสามารถของบริษัทในการโน้มน้าวพฤติกรรมของผู้อื่น

ในกรณีการระบุมাত্রการในการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบจากแผนงานนโยบายของรัฐ (หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ประเมินเอง) ผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามตามคำแนะนำหรือมาตรการที่ระบุควรได้รับความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังกล่าวและกำหนดระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น คำแนะนำควรลงนามโดยผู้อาวุโสในองค์กรที่ทำการประเมิน โดยมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงานนโยบาย

☐ **การกำหนดวิธีการติดตามผล** แผนจัดการจะต้องระบุชัดเจนว่าควรติดตามอะไรเมื่อใด โดยใครและจำนวนความถี่ เนื่องจากสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงควรได้รับการประเมินเป็นระยะ ๆ โดยขึ้นอยู่กับขนาดและขอบเขตของการแทรกแซง อาทิ ทุก ๆ 3 - 5 ปี ในกรณีกิจกรรมโครงการ

นอกจากนี้ กลไกการร้องทุกข์ระดับปฏิบัติการในการจัดการผลกระทบ (operational-level grievance mechanisms) ควรถูกจัดตั้งหรือกำหนดไว้ด้วย เพื่อช่วยระบุผลกระทบที่เกิดขึ้นและให้การเข้าถึงการเยียวยาโดยการลดและการจัดการผลกระทบมีประสิทธิภาพขึ้น

☐ **การเฝ้าระวังและประเมินผล** การติดตามได้ว่าการดำเนินการตามมาตรการที่ระบุไว้ตามแผนข้างต้น และมาตรการดังกล่าวสามารถจัดการผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพมีความจำเป็นอย่างยิ่งตามที่ John Ruggie ชี้ว่า แม้ว่ากระบวนการ HRIA จะมีคุณค่าเพียงใดแต่ก็ไม่ได้สิ้นสุดในตัวเอง เช่นเดียวกับเครื่องมือการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบอื่น ๆ ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องควรได้ใช้สิ่งที่ค้นพบได้และมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการ ในขั้นตอนนี้ การออกแบบการติดตามและประเมินผลอย่างเหมาะสมจะช่วยเพิ่มความรับผิดชอบและสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ซึ่งการติดตามผลแบบมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย (participatory monitoring) ได้รับการแนะนำให้มีการนำมาปรับใช้ด้วย

2.3.5 ระยะที่ 5 การเผยแพร่ต่อสาธารณะ

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการประเมินและสรุปผลตามขั้นตอนข้างต้น รายงานผล HRIA ฉบับสมบูรณ์ควรได้รับการเผยแพร่ผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้ง่าย อาทิ ผ่านเว็บไซต์และเป็นการสื่อสารความหมายด้านต่าง ๆ ได้แก่ ภาษาที่ใช้ การรู้หนังสือของกลุ่มเป้าหมาย ความซับซ้อนของข้อมูล การเข้าถึงและเวลา โดยมีเนื้อหาสาระประกอบด้วย การคัดกรองและกำหนดขอบเขต การอธิบายผลการประเมิน แผนการจัดการและการบรรเทาผลกระทบ วิธีการติดตามผล รวมถึงข้อเสนอแนะอื่น ๆ นอกจากนี้ อาจมีการเผยแพร่ร่าง HRIA ก่อนเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมแสดงความคิดเห็น อาทิ กระบวนการปรึกษาหารือในการสรุปผลประเมินระดับ

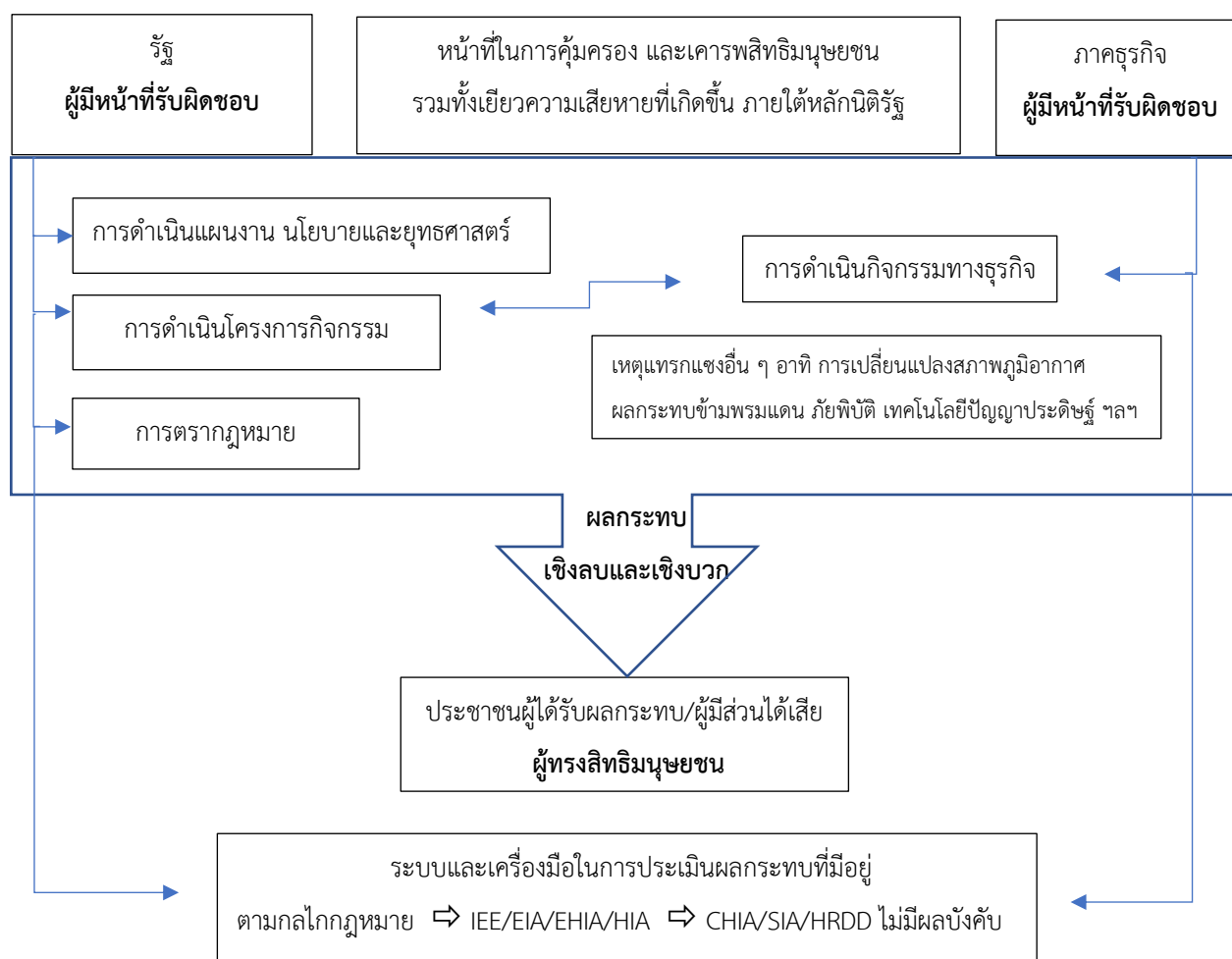
แผนนโยบายของหน่วยงานภาครัฐซึ่งสอดคล้องตามหลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ควรมีการพิจารณาทางเลือกอื่นอย่างรอบคอบนอกเหนือจากการเปิดเผยรายงาน HRIA ทั้งหมด อาทิ การเผยแพร่รายงานแบบสรุปย่อ หากการเปิดเผยดังกล่าวอาจส่งเสี่ยงที่จะเป็นอันตรายต่อผู้มีส่วนได้เสีย

นอกจากนี้ การเผยแพร่รายงาน HRIA สามารถช่วยสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการดำเนินการใด ๆ ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ได้

2.4 ภาพรวมของระบบการประเมินผลกระทบในประเทศไทย

ระบบการประเมินผลกระทบของประเทศไทยในปัจจุบันมีการรับรองไว้อย่างชัดเจนในกรอบกฎหมายหลายระดับ ภายใต้กฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองต่างๆ ซึ่งได้วางโครงสร้างการประเมินผลกระทบตามมาตรฐานสากลที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยจำแนกได้เป็นในระดับยุทธศาสตร์และนโยบาย หรือกฎหมาย ได้แก่ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และระดับโครงการกิจกรรม ได้แก่ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การประเมินผลกระทบสุขภาพ (HIA) รวมทั้งการประเมินผลกระทบสุขภาพโดยชุมชน (CHIA) ซึ่งแสดงภาพความสัมพันธ์ได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 2.3 แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องตามกฎหมายในระบบการประเมินผลกระทบของไทย



จากแบบแผนข้างต้น เครื่องมือการประเมินผลกระทบของไทยทุกรูปแบบได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับกับการอนุมัติอนุญาตจะพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบที่ผ่านความเห็นชอบตามขอบเขตและขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายที่จะได้ศึกษาต่อไป โดยภาพรวม ระบบการประเมินผลกระทบจึงถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบและสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมอย่างรอบด้าน ซึ่งเครื่องมือประเมินทุกรูปแบบได้ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนที่สำคัญของการประเมิน โดยมีรายละเอียดที่ศึกษาตามประเด็น ดังนี้

2.4.1 หลักการกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการ

1) การประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA)

ภายหลังการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการพัฒนาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายโดยจัดตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ” ในปี พ.ศ. 2544 โดยนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของ OECD) (The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) มาเป็นแนวทางในการพัฒนา ต่อมาหลักการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 ที่บัญญัติว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงออกกฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ เตรียมดำเนินการ และได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดและวิธีการให้ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะการเผยแพร่ข้อมูลต่อประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

ขอบเขตและขั้นตอนการดำเนินการ:

ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการ 7 ขั้นตอน¹⁷⁴ ดังนี้

¹⁷⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย,” ราชกิจจานุเบกษา 136, ตอนที่ 132 ก (27 พฤศจิกายน 2562): 7-8.

(1) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยวิเคราะห์สภาพปัญหาและเหตุผลที่รัฐควรเข้าไปแทรกแซงในเรื่องนั้น และพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ ทั้งทางเลือกที่เป็นกฎหมายและไม่เป็นกฎหมาย

(2) การเริ่มต้นกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานรัฐมีหน้าที่นำเสนอเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายให้ชัดเจน โดยกำหนดให้ต้องพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศ สังคม หรือประชาชน ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ หรือผลกระทบอื่นโดยรวมที่สำคัญ รวมทั้งต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐมีความพร้อมและต้นทุนในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

(3) การจัดรับฟังความคิดเห็นหลังการตรวจสอบความจำเป็น นำข้อสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายและสาระสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยกำหนดประเด็นที่จะต้องรับฟังครอบคลุมว่าใครจะได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย โดยนำเสนอผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญด้วย

(4) การทำรายงาน RIA เมื่อจัดรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานรัฐจะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการจัดทำรายงาน RIA ซึ่งให้มีการนำเสนอผลกระทบต่อประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ โดยการอธิบายหรือนำเสนอข้อมูลต้องใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย กระชับ ครบถ้วน ตรงประเด็น และระบุข้อมูลข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือตรวจสอบได้

(5) การเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงาน RIA หน่วยงานรัฐมีหน้าที่เปิดเผยเนื้อหาในรายงาน RIA และผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ทราบกันโดยทั่วไป

(6) การเสนอร่างกฎหมายและรายงาน RIA หน่วยงานรัฐจะเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

(7) การตรวจสอบและพิจารณารายงาน RIA เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบความครบถ้วนของการดำเนินการแล้ว หากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการในส่วนใดเพิ่มเติม ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการให้ครบถ้วน ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากมีกรณีที่เห็นว่าควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมจะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการก็ได้ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีอำนาจปรับปรุงหรือแก้ไขรายงาน RIA ให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาด้วย

2) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

ประเทศไทยเริ่มนำ SEA มาใช้ในปี พ.ศ. 2546 โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เสนอให้นำเครื่องมือนี้มาใช้ในการส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดแผนพัฒนาระดับภูมิภาคที่เหมาะสม และมีการตั้งคณะกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาระบบ SEA รวมทั้งดำเนินโครงการศึกษานำร่อง ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 สผ. ได้ออกแนวทาง SEA ฉบับแรก ซึ่งใช้ในการกำหนดนโยบาย วางแผน และพัฒนาโครงการใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ SEA เป็นเครื่องมือในเชิงนโยบายให้หน่วยงานรัฐกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งระดับประเทศ ราชสาขาและเชิงพื้นที่ ในระยะต่อมา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พัฒนาปรับปรุงร่างแนวทาง SEA ให้มีความถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทประเทศไทย คือแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์¹⁷⁵ และได้จัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ พ.ศ. เพื่อรองรับการขับเคลื่อน SEA ไปสู่การปฏิบัติ

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดรับรองไว้อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาจากแนวทางฯ ของ สศช. (2564) ที่ได้ให้ความหมายว่า SEA เป็นกระบวนการที่เป็นระบบเพื่อใช้สนับสนุนกระบวนการตัดสินใจในการวางแผน โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล รวมทั้งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ขอบเขตและขั้นตอนการดำเนินการ:

จากแนวทางฯ ของ สศช. และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ พ.ศ. มีขอบเขตและระดับการใช้ SEA ที่สนับสนุนการวางแผนในระดับนโยบาย (Policy) แผน (Plan) และแผนงาน (Program) ของการพัฒนา เพื่อเป็นการวางกรอบยุทธศาสตร์และการพิจารณาตัดสินใจดำเนินงานในระยะยาว กำหนดขั้นตอนในการจัดทำ SEA ดังนี้

(1) การกลั่นกรองแผนที่ต้องจัดทำ SEA โดยพิจารณาแผนระดับต่าง ๆ นั้นว่ามีความจำเป็นต้องประยุกต์ใช้ SEA ในการจัดทำหรือปรับปรุงแผนอย่างไร แบบเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ **ลักษณะที่ 1** การกลั่นกรองจากประเภทและระดับของแผน ต้องจัดทำ SEA ประกอบด้วย คมนาคม พลังงาน อุตสาหกรรม ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผังเมือง เขตพัฒนาพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษ¹⁷⁶ **ลักษณะที่ 2** การกลั่นกรองโดยใช้เกณฑ์ (Criteria) คือ กรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบสะสมที่เกินขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาสาขาหรือเชิงพื้นที่

¹⁷⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (ฉบับปรับปรุง) (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564).

¹⁷⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, หนังสือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ลงวันที่ 28 เมษายน 2566 เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี, สืบค้นเมื่อ 19 มิถุนายน 2567, https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2566/P_409127_23.pdf, น. 6-7.

กรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงพื้นที่ ซึ่งข้ามเขตปกครองระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด กรณีอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่กว้างขวาง กรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบในขอบเขตพื้นที่ใหญ่กว่าโครงการใดโครงการหนึ่งเท่านั้น หรือผลกระทบนั้นจะส่งผลเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ด้วย กรณีอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีความเปราะบางของสภาพธรรมชาติ เป็นพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรม และ/หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญระดับชาติและระหว่างประเทศ หากเป็นไปตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หน่วยงานเจ้าของแผนสามารถพิจารณาจัดทำ SEA ได้ (สศช., 2564) และลักษณะที่ 3 การกลั่นกรอง โดยใช้แนวทางผสมผสานทั้งลักษณะที่ 1 และ 2 ข้างต้น

(2) การกำหนดขอบเขต ประกอบด้วย การวิเคราะห์ทบทวนแผน ยุทธศาสตร์ และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และการระบุขอบเขตการจัดทำ SEA การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและการจัดทำแผนการสื่อสารและการมีส่วนร่วมถือเป็นหัวใจหลักที่มีความสำคัญของกระบวนการ SEA การวิเคราะห์ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าหมายการพัฒนา วัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และตัวชี้วัด เป็นขั้นตอนที่จะระบุเป้าหมายและทิศทางการพัฒนา การประเมินข้อมูลฐาน (Baseline assessment) เป็นการทบทวนข้อมูลของตัวชี้วัดเพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัด และการรายงานการกำหนดขอบเขต

(3) การพัฒนาและการประเมินทางเลือก การกำหนดทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินงานตามแผน และยังเป็นกระบวนการตัดสินใจที่เป็นการป้องกันว่าผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานเจ้าของแผนจะได้รับการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อพิจารณาหาทางเลือกที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ของการพัฒนา

(4) การกำหนดมาตรการเพื่อความยั่งยืน โดยพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งมาตรการส่งเสริม มาตรการหลีกเลี่ยง และมาตรการลดหรือบรรเทาให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ทุกภาคส่วน

(5) การจัดทำรายงานการศึกษา SEA สรุปผลการดำเนินงาน และมีการจัดทำรายงานวิชาการ และการจัดทำรายงานฉบับประชาชน (Non-technical report) เพื่อใช้สื่อสาร ให้ข้อมูลและชี้แจงผลการจัดทำ SEA ต่อผู้มีส่วนได้เสีย โดยเน้นสรุปประเด็นสำคัญ ผลจากการมีส่วนร่วม โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย สามารถสื่อสารกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกประเด็นเพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงให้สมบูรณ์อีกครั้งก่อนจะจัดทำร่างแผนพัฒนา

(6) การควบคุมคุณภาพของการจัดทำ SEA การตรวจสอบการดำเนินงานของ SEA เพื่อให้มีความครบถ้วนขั้นตอน

(7) การติดตามและประเมินผล ใน 2 ระดับ โดยการติดตามของหน่วยงานเจ้าของแผนหรือแผนงาน เป็นการติดตามและประเมินผลการบรรลุผลตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของการดำเนินงานตามแผนงาน และอีกระดับคือการติดตามของคณะกรรมการพัฒนาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นการติดตามและประเมินผลว่าได้มีการบูรณาการผลการจัดทำ SEA เข้าสู่แผนงาน

3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA/EHIA)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับหลักการสิทธิและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 57 มาตรา 58 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 48 บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใด ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดขนาดและประเภทโครงการที่เข้าข่ายต้องทำรายงานฯ มีการออกอนุบัญญัติแยกเป็น 2 ฉบับ คือ ประกาศโครงการที่ต้องจัดทำ EIA และประกาศโครงการที่ต้องจัดทำ EHIA รวมทั้งมีประกาศเรื่องแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ขอบเขตและขั้นตอนการดำเนินการ:

กระบวนการ EIA ของประเทศไทยอยู่ในรูปแบบการจัดทำเป็นรายงาน โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สนผ.) ทำหน้าที่เสนอรายงานและพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) ซึ่งเป็นกลไกพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานตามประเภทโครงการ จำนวน 9 คณะ อาทิ โครงการโครงสร้างพื้นฐานทางบก และอากาศ โครงสร้างพื้นฐานทางน้ำ อุตสาหกรรมปิโตรเลียม ปิโตรเคมี และเคมี พลังงาน เหมืองแร่ อาคาร การจัดสรรที่ดิน และบริการชุมชน โดย คชก. มีองค์ประกอบของผู้เชี่ยวชาญด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมอยู่ด้วยแล้ว หลังจากนั้น สนผ. จะมีหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA/EHIA โดยมีขั้นตอนการจัดทำรายงาน ดังนี้

(1) การกั้นกรองโครงการ (Screening) เป็นการพิจารณาว่าโครงการจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชน และโครงการฯ ที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงตามประเภทที่กำหนด¹⁷⁷

(2) การกำหนดขอบเขตการศึกษาโครงการ (Scoping) เป็นการเลือกพื้นที่และกำหนดผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบ โดยการกำหนดประเด็นที่พิจารณา ข้อมูลที่ต้องรวบรวม และวิธีการที่เหมาะสมเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการ มีเป้าหมายเพื่อศึกษาผลกระทบให้ครอบคลุมทุกประเด็นที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ

¹⁷⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566. (5 มกราคม 2567). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 141 ตอนพิเศษ 4 ง.; ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566. (5 มกราคม 2567). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 141 ตอนพิเศษ 4 ง.

(3) การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Report Preparation)

ในการจัดทำรายงาน EIA และ EHIA ประกอบด้วยสาระสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังนี้

- ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับที่มาโครงการ วัตถุประสงค์ เหตุผลความจำเป็น ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา รวมทั้งทางเลือกในการเลือกที่ตั้ง พร้อมระบุเหตุผลในการตัดสินใจทางเลือกนั้น
- ข้อมูลรายละเอียดโครงการ พื้นที่จัดตั้งโครงการและพื้นที่ใกล้เคียงอย่างชัดเจน เช่น ประเภท ขนาด วิธีการดำเนินการ กิจกรรมประกอบ โดยมีภาพถ่ายและแผนที่แสดงสถานที่ตั้งและองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ
- สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน นำเสนอข้อมูลสภาพสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องศึกษาและเกี่ยวข้องกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทางกายภาพ ชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ตลอดจนสภาพปัญหาปัจจุบัน
- การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกด้านที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต
- มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายละเอียดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งจากการประเมินและกรณีที่มีความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ให้เสนอมาตรการชดเชยเยียวยาความเสียหาย และรายละเอียดมาตรการติดตามตรวจสอบที่เหมาะสมทางวิชาการและทางปฏิบัติ

(4) การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Review) เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลในรายงานว่าเพียงพอหรือไม่ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น จะต้องนำข้อมูลที่ได้มาจากการรับฟังดังกล่าวมาร่วมพิจารณาด้วย และต้องตรวจสอบว่าข้อมูลในรายงานมีความถูกต้องตรงกันกับในขั้นตอนกลั่นกรองหรือไม่

(5) การติดตามตรวจสอบ (Monitoring) เพื่อทราบผลในทางปฏิบัติว่าหลังจากดำเนินโครงการแล้วมีผลกระทบที่คาดการณ์ไว้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ โครงการได้มีการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในโครงการหรือไม่ รวมถึงการประเมินว่าวิธีการที่ใช้เป็นมาตรการป้องกันผลกระทบนั้นมีประสิทธิภาพเพียงใด

ในขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้างต้น ผู้ที่รับผิดชอบจัดทำรายงานฯ ต้องดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ สผ. กำหนด¹⁷⁸ ในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง คือ ในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอโครงการ (เวที ค.1) และในการรับฟังความคิดเห็นต่อมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบ (เวทีค.2)

¹⁷⁸ ประกาศสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566. (31 สิงหาคม 2566). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 140 ตอนพิเศษ 211 ง

ในส่วนการจัดทำรายงาน EHIA ผู้ที่รับผิดชอบจัดทำรายงานฯ ต้องดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 3 ครั้ง ได้แก่ การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อมา เป็นการจัดรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการประเมินผลกระทบและการจัดทำรายงานฯ และการจัดรับฟังความคิดเห็นเพื่อทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบ ทั้งนี้ การจัดรับฟังความคิดเห็นในแต่ละครั้งจะต้องให้ข้อมูลกับผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนล่วงหน้าอย่างเพียงพอ โดยจัดวางเอกสารข้อมูลโครงการที่เกี่ยวข้องไว้ในที่สาธารณะเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย รวมทั้งอาจเผยแพร่ในช่องทางออนไลน์

4) การประเมินผลกระทบสุขภาพ (HIA)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคแรก บัญญัติว่าการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (HIA) ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 11 และมาตรา 25 ต่อมา คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้ออกประกาศ สช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ พ.ศ. 2552 เพื่อให้หน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมพิจารณายึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ปัจจุบัน สช. ได้ออกประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ พ.ศ. 2564¹⁷⁹ ให้ความหมายของ HIA ว่า “การคาดการณ์หรือประเมินถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนทั้งด้านลบและด้านบวกที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะ รวมถึงความเป็นธรรมจากการได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะดังกล่าว โดยประยุกต์ใช้เครื่องมือที่หลากหลายและมีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม เพื่อสนับสนุนและเสนอต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว”

ขอบเขตและขั้นตอนการดำเนินการ:

ตามประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ พ.ศ. 2564 ได้กำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจนำไปใช้กับกระบวนการนโยบายสาธารณะ 2 ระดับ ระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เช่น การใช้กับโครงการหรือกิจกรรมที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ เป็นต้น ประกาศดังกล่าวยังได้วางหลักการเพื่อให้การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพเป็นไปตามหมวดสิทธิและหน้าที่

¹⁷⁹ ประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ พ.ศ. 2564. (25 พฤศจิกายน 2564). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 138 ตอนพิเศษ 289 ง หน้า 57-65.

ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ควรเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย หลักความเป็นธรรม หลักการใช้ข้อมูลหลักฐานอย่างเหมาะสม หลักความเหมาะสมในทางปฏิบัติ หลักความร่วมมือ หลักสุขภาวะองค์รวม หลักความยั่งยืน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของสังคมที่มีสุขภาวะและหลักการป้องกันไว้ก่อน เพื่อป้องกันผลกระทบด้านลบและสนับสนุนผลกระทบด้านบวกที่จะเกิดขึ้นกับสุขภาพประชาชน (สช., 2564) ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

1) การกลั่นกรอง นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม (Screening) เป็นขั้นตอนการพิจารณาว่า นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เข้าข่ายต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพหรือไม่ โดยพิจารณาจากความรุนแรงและขนาดของผลกระทบ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และกระทบต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มเสี่ยงหรือไม่

2) การกำหนดขอบเขตการศึกษา และแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Scoping) เป็นการกำหนดขอบเขตในด้านภูมิศาสตร์ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลา การบ่งชี้ขอบข่ายของปัญหาและผลกระทบต่อสุขภาพด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น

3) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Assessing) การประเมินผลกระทบตามขอบเขตที่ได้รับระบุไว้ โดยวิเคราะห์ทั้งด้านบวกและด้านลบ เพื่อนำมากำหนดข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขผลกระทบที่มีต่อสุขภาพ และจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงรายละเอียดการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพและลดปัจจัยเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ

4) การทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Review) เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกันพิจารณาความถูกต้องและความครบถ้วนของข้อมูล ข้อเสนอ รวมถึงมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านลบต่อสุขภาพ ในร่างรายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และเสนอความเห็นเพื่อการปรับปรุงร่างรายงานประเมินผลกระทบด้านสุขภาพให้มีความสมบูรณ์

5) การผลักดันเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ (Influencing) เป็นการนำเสนอผลการศึกษาการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและทางเลือกในการดำเนินนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้นต่อภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การดำเนินการตามข้อเสนอที่ได้จากการศึกษา

6) การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เป็นขั้นตอนการตรวจสอบว่าการดำเนินนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมนั้น มีการปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านสุขภาพหรือไม่ รวมทั้งก่อให้เกิดผลด้านบวกและด้านลบต่อสุขภาพตามที่ได้คาดการณ์หรือศึกษาไว้ในรายงาน HIA หรือไม่ เพื่อให้ได้ข้อมูลนำไปพิจารณาว่าควรมีการทบทวนหรือปรับปรุงมาตรการต่อไป

นอกจากนี้ สช. ได้พัฒนาแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพหลายรูปแบบ โดยกำหนดให้การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (CHIA) เป็นรูปแบบหนึ่งในฐานะกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม โดยให้ความหมายว่า CHIA คือกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นในการ

แสวงหาข้อมูลหลักฐานประกอบการตัดสินใจเลือกนโยบาย โครงการ และกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นผลดีต่อสุขภาวะของชุมชน โดยมีเป้าหมายสู่การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความเป็นธรรมด้านสุขภาพ¹⁸⁰

CHIA ในประเทศไทยเริ่มขึ้นครั้งแรกในเดือนเมษายน พ.ศ. 2551 โดยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการพัฒนาแนวทางการทำ CHIA โดยมีชุมชนที่สนใจเข้าร่วม 14 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ตลอดกระบวนการทำงานได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติการจริงไปสังเคราะห์และเสนอเป็นระเบียบวาระการพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติในปี พ.ศ. 2552 ต่อมาได้เริ่มขยายพื้นที่ในการทำ CHIA ไปสู่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายเหมืองแร่ โรงไฟฟ้าชีวมวล กระทั่งปัจจุบันได้ขยายการใช้เครื่องมือนี้ไปสู่ต่างประเทศ เช่น เมียนมา กัมพูชา ลาว และฟิลิปปินส์

CHIA ได้พัฒนารวมเอาแนวคิดด้านสุขภาพ แนวคิดด้านการศึกษา และแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะ มาผสมผสานในการทำงาน ซึ่งแบ่งขั้นตอนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพชุมชนออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้ (1) กระบวนการค้นหาคุณค่าหลักของชุมชน โดยการทำแผนที่ชุมชน แสดงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรในชุมชนกับการใช้ประโยชน์ รวมถึงลำดับเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงของชุมชนตั้งแต่อดีตเพื่อคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยการรวบรวมข้อมูลของชุมชนเอง (2) กระบวนการศึกษาข้อมูลโครงการ/นโยบายที่จะดำเนินการในชุมชน เพื่อให้ทราบเหตุผลและความจำเป็นของนโยบายหรือโครงการ กระบวนการดำเนินงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งขั้นตอนนี้ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านมาให้ความรู้ชุมชนและเรียนรู้ร่วมกับชุมชนเพื่อช่วยคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (3) กระบวนการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิชุมชน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาตโครงการ เช่น ขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA หรือขั้นตอนทางกฎหมายในการให้ใบอนุญาตโครงการ เพื่อให้ทราบว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูล ความคิดเห็นในขั้นตอนใดบ้าง ในขั้นตอนนี้ต้องอาศัยนักกฎหมายเพื่อช่วยในการทำทำความเข้าใจขั้นตอนกระบวนการขออนุญาตตามกฎหมาย (4) กระบวนการประเมินผลกระทบและการตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินผลกระทบ จากกระบวนการเรียนรู้ข้อมูลชุมชนและข้อมูลนโยบายหรือโครงการ จะทำให้ทราบถึงขอบเขตการประเมินผลกระทบและการคาดการณ์ผลกระทบ โดยการจัดทำเป็นแผนที่ความเสี่ยงเพื่อทำให้เห็นประเด็นข้อห่วงกังวลมากขึ้น (5) กระบวนการผลักดันเข้าสู่การตัดสินใจ ซึ่งเป็นการนำข้อมูลไปใช้ตั้งแต่ขั้นสอบถามความคิดเห็นในระดับชุมชน ประกอบการพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมใน EIA/EHIA ตามกฎหมาย ตลอดจนเสนอแนะต่อหน่วยงานที่อนุญาตเพื่อพิจารณาควบคู่ไปกับข้อมูลเจ้าของโครงการ (6) กระบวนการติดตามประเมินผลจากการดำเนินโครงการและการเฝ้าระวังตามมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันผลกระทบทั้งที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน

¹⁸⁰ สมพร เพ็งคำ และคณะ, การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) แนวคิด แนวทาง และกรณีศึกษา (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาระบบประเมินผลกระทบโดยชุมชน, ม.ป.ป.)

2.4.2 บริบทการประเมินผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ในขั้นตอนการประเมินผลกระทบตามเครื่องมือการประเมินในระดับต่าง ๆ ข้างต้น ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในลักษณะสิทธิเชิงกระบวนการทั้งสิทธิในการข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยผ่านการรับฟังความเห็นจากประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสีย เป็นต้น เหล่านี้นำไปสู่การเชื่อมโยงกับสิทธิในเชิงเนื้อหาในด้านสังคม เศรษฐกิจที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งภาครัฐและธุรกิจ

1) การประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA)

การจัดทำรายงาน RIA ในกฎหมายไทยได้นำเครื่องมือประเมินที่จัดทำโดย OECD มาใช้เป็นแนวทาง ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ โดยมีหลักการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้ (1) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องเป็นข้อบังคับ โดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานราชการใด ๆ (2) การรับฟังความเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย (3) การรับฟังความเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของคู่มือการจัดรับฟังความคิดเห็นที่ออกแบบด้วยหน่วยงานกลาง (4) ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ (5) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใด ๆ ที่ได้รับจากเวทีการแสดงความคิดเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณชนทางเว็บไซต์ (6) หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบข้อคิดเห็น หรือข้อซักถามต่าง ๆ ที่ได้รับต่อทั้งสาธารณะและต่อผู้ที่แสดงความคิดเห็นนั้น ๆ เป็นลายลักษณ์อักษร (7) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อมูลใด ๆ ที่ได้รับจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมายด้วย (8) มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ

2) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

กระบวนการ SEA เป็นเครื่องมือที่ใช้กำหนดนโยบาย แผน และแผนงานของประเทศ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเน้นไปที่กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำ SEA และการจัดทำแผน (สศช, 2564) ตั้งแต่การกำหนดขอบเขต การพัฒนาและประเมินทางเลือก การกำหนดมาตรการเพื่อความยั่งยืน รวมถึงขั้นตอนการจัดทำรายงานการศึกษา SEA เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมตรวจสอบว่ามีความครบถ้วนถูกต้องชัดเจนและมีทิศทางที่เป็นทางเลือกเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจาก SEA มีขอบเขตก่อนกว้างโดยมุ่งเน้นไปที่การกำหนดทางเลือกและทิศทางการพัฒนาแผนระดับบนไปสู่ระดับล่างในเชิงนโยบายในแต่ละด้านมากกว่าการประเมินลงลึกในรายละเอียดระดับโครงการที่มีการประเมินผลกระทบในระดับพื้นที่หรือชุมชน ซึ่งเป็นส่วนที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA/EHIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลโครงการพัฒนาเพื่อให้มั่นใจว่าผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมได้รับการพิจารณาก่อนดำเนินโครงการ การประเมินเหล่านี้ช่วยให้สามารถคาดการณ์และป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้าตามหลักการด้าน

สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ระบบ EIA และ EHIA ยังมีความสำคัญในเชิงกฎหมายในการประกอบการพิจารณาตัดสินใจในขั้นตอนการอนุมัติอนุญาตของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย รวมทั้งรายงาน EIA เป็นข้อมูลที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้เกิดการรับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทั้งต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนได้กำหนดให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและชุมชน เป็นการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของหลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ได้แก่ กระบวนการมีส่วนร่วมต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรกของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูล เพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจและช่วยให้เกิดทางเลือกหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมขึ้น ทั้งยังต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม มีความจริงใจเปิดเผย โปร่งใสและสื่อสารข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการใช้วิธีการหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากโครงการ ความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่และกลุ่มเปราะบางที่ต้องการความช่วยเหลือสนับสนุนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการด้วย โดย สผ. ได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่นำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ในส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ปรับปรุงให้มีความเหมาะสมในทางปฏิบัติกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อ พ.ศ. 2566 โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลักที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีบทบาท ดังนี้

- ขั้นศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นขั้นตอนที่ประชาชนสามารถให้ข้อมูลสภาพปัจจุบันและปัญหาในพื้นที่ เรื่องร้องเรียนและประเด็นความขัดแย้งเกี่ยวกับโครงการ รวมถึงให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าในพื้นที่ และข้อมูลสำคัญอื่น ๆ รวมทั้งความคิดเห็น ข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

- ขั้นพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากมีกรณีที่ได้รับผลกระทบหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องเสนอข้อคิดเห็นระหว่างการศึกษาพิจารณาฯ คชก. จะนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

- ขั้นการดำเนินงานและการติดตามตรวจสอบ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ ให้ข้อคิดเห็นหรือเฝ้าระวังผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

4) การประเมินผลกระทบสุขภาพ (HIA)

ตามประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ พ.ศ. 2564 ได้กำหนดให้พิจารณาปัจจัยกำหนดสุขภาพ (Health Determinants) หมายความว่า สิ่งหรือปัจจัยใด ๆ ที่ส่งผลกระทบร่วม หรือช่วยลด บรรเทา หรือแก้ไขผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนซึ่งรวมทั้งประเด็นที่มีความสำคัญด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรม รายละเอียดในประเด็นดังกล่าวได้พิจารณาครอบคลุมผลกระทบที่อาจจะทำให้การเปลี่ยนแปลงสภาพและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อาชีพ การจ้างงาน ความสัมพันธ์ของ

ชุมชน การเปลี่ยนแปลงพื้นที่สำคัญด้านมรดกและศิลปวัฒนธรรม มลพิษที่คุกคามสุขภาพของประชาชน ในพื้นที่ รวมถึงผลกระทบที่กลุ่มเปราะบางจะได้รับซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบเป็นพิเศษ เช่น เด็ก ผู้พิการ สตรีตั้งครรภ์ ผู้สูงอายุ พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

2.4.3 สภาพปัญหาของระบบประเมินผลกระทบในบริบทสังคมไทย

2.4.3.1 ภาพรวมของข้อจำกัดและช่องว่างของระบบ

เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในบริบทสังคมไทย ทั้งในการประเมินระดับแผนงานยุทธศาสตร์ กฎหมายและนโยบาย โครงการกิจกรรมซึ่งรวมถึงระดับชุมชนพื้นที่ตามวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย คือการพัฒนาจัดตั้ง HRIA เป็นกลไกการประเมินที่สำคัญในการช่วยสร้างความเป็นธรรมผ่านกระบวนการที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนบนพื้นฐานหลักการสิทธิมนุษยชน ในการนี้ การรับทราบถึงสภาพปัญหาหรือช่องว่างอุปสรรคที่ระบบการประเมินผลกระทบของไทยเผชิญอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบันย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษารายงาน HRIA ที่นำไปปรับใช้เหมาะสมได้ต่อไป

จากงานศึกษาวิจัยโดย สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ¹⁸¹ มีข้อค้นพบถึงปัญหาด้านธรรมาภิบาลของระบบ EIA ในไทย โดยระบุว่า 1) ปัญหาการพัฒนาโครงการโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพัฒนาโครงการมักก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรและนำไปสู่ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งในหลายกรณีต้องใช้งบประมาณมากในการแก้ไขปัญหาภายหลัง 2) ขาดกลไกธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการ ขอบกพร่องในกระบวนการพิจารณารายงาน EIA และปัญหาเกี่ยวกับใบอนุญาตผู้ทำรายงาน EIA ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาโครงการ 3) ความไม่โปร่งใสและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดเผยข้อมูลของรายงาน EIA มักเกิดขึ้นหลังจากที่โครงการได้รับอนุมัติแล้ว ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อร่างรายงานล่วงหน้า ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจ และบางครั้งนำไปสู่การประท้วงหรือความขัดแย้งในพื้นที่โครงการ มีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบ EIA ว่าควรมีกระบวนการพิจารณาที่โปร่งใสและให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น รวมถึงต้องกำหนดมาตรฐานทางวิชาชีพที่เข้มงวดสำหรับผู้จัดทำรายงาน EIA เพื่อให้กระบวนการประเมินผลกระทบมีความน่าเชื่อถือและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมมากขึ้น

ในการกำหนดขนาดและประเภทโครงการที่ต้องทำรายงาน EIA หรือ EHIA แบบตายตัวนั้น ตามที่ สรุชัย ตรังงาม และอัมรินทร์ สายจันทร์ ชี้ว่า ได้ทำให้เกิดการหลบเลี่ยงกฎหมายที่เจ้าของโครงการอาจปรับลดขนาดลงเล็กน้อยเพื่อไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นเทียบเท่าขนาดที่จัดทำรายงานฯ เช่น โครงการโรงไฟฟ้าขนาดกำลังผลิต 9.9 เมกะวัตต์ แต่ตามหลักเกณฑ์

¹⁸¹ สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ, *สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล* (กรุงเทพฯ: บริษัท ป่าสาละ จำกัด, 2560).

บังคับโครงการที่มีขนาดกำลังการผลิตตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป¹⁸² หรือในกรณีการจัดทำรายงาน EIA และ EHIA ไม่มีการประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Impact) จากการดำเนินของโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้ แม้ว่าจะมีการใช้การประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) ในบางกรณี แต่จากปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมาย ทำให้ในทางปฏิบัติไม่มีการประเมินผลกระทบสะสมในพื้นที่และเกิดปัญหาผลกระทบที่มากกว่าที่ได้ประเมินไว้

การดำเนินงานของ EIA และ EHIA ในทางปฏิบัติพบปัญหาหลายประการ โดยหนึ่งในประเด็นสำคัญคือการกำหนดค่านิยมของ "ผู้มีส่วนได้เสีย" (stakeholders) ที่ไม่ชัดเจน ทำให้กลุ่มประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการไม่ได้รับโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและมีการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่ครอบคลุมพื้นที่และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้านเพียงพอ

ในส่วนรายการกิจกรรมโครงการนั้น ธนพล เพ็ญรัตน์ มีข้อสังเกตเห็นเกี่ยวกับ EIA ในกรณีของโครงการเหมืองถ่านหินกะเบือดิน ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาหลักของระบบ EIA ในประเด็นสำคัญ ดังนี้¹⁸³ 1) EIA ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพชุมชน โดยไม่สามารถตอบสนองต่อข้อกังวลของชุมชนกะเบือดินเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตได้ทั้งในเรื่องการขาดแคลนน้ำผิวดินจากการเปลี่ยนเส้นทางน้ำ มลพิษทางอากาศจากฝุ่น และสารปนเปื้อนโลหะหนักในน้ำ 2) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยชุมชนในพื้นที่ไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการและส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือให้ข้อเสนอแนะต่อรายงาน EIA อย่างแท้จริง ทำให้เกิดการต่อต้านและการร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง EIA จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการอนุมัติโครงการมากกว่าการปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ ยังไม่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ ผลการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA สำหรับโครงการด้านคมนาคมยังมีข้อจำกัด เนื่องจากเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยและอยู่ในช่วงท้ายของกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลต่อความไว้วางใจและการยอมรับผลการประเมินของชุมชน¹⁸⁴

สุรศักดิ์ บุญเรือง ศึกษาวิจัยบทบาทของหลักการพัฒนายั่งยืนใน EIA โดยสรุปได้ว่า¹⁸⁵ กฎหมายไทยยังขาดความชัดเจนในการบูรณาการหลักการพัฒนายั่งยืนกับ EIA โดยไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่าผู้พิจารณารายงาน EIA ต้องคำนึงถึงหลักการพัฒนายั่งยืน ทำให้การพิจารณาขาดมิติ

¹⁸² สุรัชย์ ตรงงาม และอัมรินทร์ สายจันทร์, “ปัญหาข้อกฎหมายและอุปสรรคในทางปฏิบัติของระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ใน 60 ปี อำนาจ วงศ์บัณฑิต *เสาหลักใหญ่กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา 2563).

¹⁸³ ธนพล เพ็ญรัตน์, *ข้อสังเกตประเด็นปัญหาทางวิชาการและแนวทางการปรับปรุงในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการเหมืองถ่านหินกะเบือดิน คำขอประทานบัตรที่ 1/2543 ของบริษัท 99 สุวานนท์ จำกัด อำเภอมกน้อย จังหวัดเชียงใหม่* (เอกสารวิชาการ, มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2567)

¹⁸⁴ รัชศิริ ประดิษฐ์กุล และคนางค์ คันธมธูพรณ์, “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาโครงการประเภทคมนาคม,” *Humanities, Social Sciences and Arts* 12 (2562).

¹⁸⁵ สุรศักดิ์ บุญเรือง, *บทบาทของหลักการพัฒนายั่งยืนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม: ศึกษาการกำหนดเงื่อนไขประกอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

ด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างรอบด้าน ซึ่งปัญหาที่เกิดจากการขาดกรอบกฎหมายที่เชื่อมโยง EIA กับการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำให้กระบวนการพิจารณา EIA อาจมุ่งเน้นด้านกฎหมายและเทคนิคเฉพาะ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ดังนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ EIA เป็นเครื่องมือที่สามารถควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสะท้อนว่า การจัดทำรายงาน EIA มุ่งเน้นเฉพาะมิติด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ในขณะที่การประเมินผลกระทบด้านอื่นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยตรง เช่น ด้านสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมชุมชน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอ จึงทำให้การประเมินขาดรายละเอียดที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบด้านอื่น ๆ ตามมาด้วย

2.4.3.2 ปัญหาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน: มุมมองจากข้อร้องเรียนต่อ กสม.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน¹⁸⁶ โดยให้ความสำคัญต่อขั้นตอนการสืบสวนตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง¹⁸⁷ และเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้ว่ามีการกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อาทิ ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้น การค้นหาความจริงโดยการลงพื้นที่ อีกทั้งยังมีกลไกการเฝ้าระวังและประเมินเพื่อจัดทำรายงานในกรณีที่มีสถานการณ์ที่มีกระทบหรืออาจมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี¹⁸⁸

สำหรับการพัฒนากรอบการประเมินด้านสิทธิมนุษยชนในบริบทประเทศไทย กสม. มีบทบาทนำในการศึกษาเกี่ยวกับกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน หรือ HRDD ตั้งแต่ช่วงปี 2560 โดยขับเคลื่อนผลักดันภายใต้หลักการ UNGP และการพัฒนาการแนะนำใช้ HRDD โดยจัดทำรายการตรวจสอบของธุรกิจการโรงแรม¹⁸⁹ ทั้งยังมีการติดตามผลักดันให้ภาคธุรกิจเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องในแง่ของเครือข่ายความร่วมมือเพื่อเผยแพร่และขยายผลโครงการนำร่อง¹⁹⁰ การติดตามตรวจสอบโดยมีมาตรการและข้อเสนอแนะตามที่มีการประเมินสถานการณ์ในประเด็นธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง¹⁹¹ และในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบในกรณีกิจกรรมโครงการที่ดำเนินงานโดยภาคธุรกิจ และที่รัฐเป็นผู้อนุมัติอนุญาตโครงการ

¹⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (1) และ (3)

¹⁸⁷ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹⁸⁸ ประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและขอบเขตหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2565

¹⁸⁹ สฤณี อาชวานันทกุล, คู่มือประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence Handbook) และรายการตรวจสอบ (Checklist) ของธุรกิจการโรงแรม (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561).

¹⁹⁰ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กิจกรรมโครงการนำร่องในธุรกิจภาคการท่องเที่ยวและโรงแรม, สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2566, <https://www.nhrc.or.th/businessandhumanrights/Activities.aspx>

¹⁹¹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ประจำปี 2560–2565. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสม., 2566.

ในบริบทภาคธุรกิจไทย พบว่ามีการยอมรับหลักการ UNGP และการนำ HRDD ไปปรับใช้ อาทิ บริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ จากการขับเคลื่อนนโยบายตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights: NAP) ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจกรรมในตลาดทุน อาทิ การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน การกำหนดให้มีการแสดงข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนในแบบ 56-1 หรือ One Report เป็นต้น¹⁹² ในฐานะส่วนหนึ่งของกรอบ HRDD เครื่องมือ HRIA ก็ได้ถูกนำมาเริ่มใช้ประเมินโดยองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่บางแห่ง และเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะแล้ว แม้จะถือได้ว่า HRIA ไม่ใช่เรื่องใหม่เสียทีเดียวในสังคมไทย แต่ยังคงจำกัดการใช้เฉพาะประเภทเครื่องมือ HRIA โดยการประเมินจากภาคธุรกิจเอง นอกจากนี้ จากการติดตามแผน NAP ฉบับแรก (พ.ศ. 2562 - 2565) พบว่ายังต้องการการขับเคลื่อนที่เข้มข้นขึ้น โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาศักยภาพระดับชุมชน ส่วนแผน NAP ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2566 - 2569) มุ่งเน้นการปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความปลอดภัย โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่และโครงการที่มีความเสี่ยงสูง เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐาน เขื่อนแร่ และพลังงาน นอกจากนี้ ยังอยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดมาตรการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเป็นภาคบังคับ และการบูรณาการกับบทบาทของรัฐ (Duty of State) ตามเสาหลักของหลักการ UNGPs ในการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านในระดับต่าง ๆ ทั้งกลไกในระดับกฎหมาย นโยบาย

จากข้อมูลการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ กสม. ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2566 พบว่า มีกรณีกิจกรรมโครงการหลายประเภทที่ก่อให้เกิดผลกระทบหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ทั้งด้านคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพ ดังตารางต่อไปนี้

¹⁹² สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) และคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *แนวทางการตรวจสอบสถานะสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านสำหรับบริษัทจดทะเบียน* (ม.ป.ป.).

ตารางที่ 2.14 ข้อมูลประเด็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในระดับโครงการกิจกรรมที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹⁹³

ประเภทโครงการ/กิจกรรม	ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน	ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน	ผลกระทบด้านต่าง ๆ (สิ่งแวดล้อม/สังคม/สุขภาพ)	ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมิน
โครงการโรงไฟฟ้า (โรงไฟฟ้าพลังน้ำ/โรงไฟฟ้าถ่านหิน/โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน/โรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงขยะและโรงไฟฟ้าขยะชุมชน/โรงไฟฟ้าชีวมวล/โรงงานน้ำตาล/โรงงานกำจัดขยะมูลฝอย)	☑ขอให้ตรวจสอบโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบงและเขื่อนसानะคาม (คร.102/2566 คร.79/2566) ☑ขอให้ตรวจสอบโครงการโรงไฟฟ้าหงสา ลิกไนต์ (คร. 83/2566) ☑คัดค้านโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านาบอน 1 และนาบอน 2 (รง. 170/2565) ☑กรณีกล่าวอ้างว่ารัฐปกปิดข้อมูลจริงและให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเพื่อความชอบธรรมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินในพื้นที่ภาคใต้ (รง.47/2562) ☑กรณีกล่าวอ้างว่าได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวลและขอให้ระงับโครงการฯ แห่งที่ 2 (รง.480/2562) ☑กรณีกล่าวอ้างว่าการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา (รง.243-244/2561) ☑กรณีกล่าวอ้างว่าโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน โรงสีข้าวและโรงไฟฟ้าชีวมวล โรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงขยะ ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชน สิ่งแวดล้อม และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ (รง.238-239/2557 รง.120/2558 รง.138/2558 รง.637/2560 รง.764/2560 รง.223/2560 รง.	- สิทธิชุมชน - สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน - สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี - สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร - สิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ - สิทธิทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน - สิทธิในกระบวนการยุติธรรมและการเข้าถึงการเยียวยา - ภาครัฐกีดกันการเคารพสิทธิมนุษยชน	- พื้นที่ตั้งไม่เหมาะสม อาทิ ใกล้แหล่งน้ำ โรงไฟฟ้าตั้งอยู่ห่างชุมชน 400 เมตร และ 800 เมตร - ข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ สุขภาพ ชุมชน และวิถีวัฒนธรรมชุมชน - การจัดการทรัพยากรน้ำ/การแย่งน้ำ/การระบายน้ำทิ้ง - การประกอบกิจการก่อให้เกิดมลพิษ อาทิ การปล่อยน้ำเสีย และมลพิษทางอากาศ - ได้รับความเดือดร้อนรำคาญในการประกอบกิจการ อาทิ จากการระบายฝุ่นละออง	- กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA ไม่เพียงพอไม่โปร่งใสหรือมีข้อบกพร่อง - การไม่เปิดเผยข้อมูลและรายละเอียดการดำเนินโครงการกิจการอย่างครบถ้วน - การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ครอบคลุม - การพิจารณาอนุญาต/ความเหมาะสมของพื้นที่ โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ - ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลการดำเนินโครงการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อน - ระยะเวลาในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นไม่เหมาะสมเพียงพอ - ข้อจำกัดในการดำเนินกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้าและ

¹⁹³ ข้อมูลจาก ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมและบริการสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน. สืบค้นเมื่อ มกราคม 20, 2567, จาก <http://hris.nhrc.or.th/nhrc2015/ExamineComplaint/ViewReportNoList.aspx#/>.

ประเภท โครงการ/กิจกรรม	ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน	ผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชน	ผลกระทบด้านต่าง ๆ (สิ่งแวดล้อม/สังคม/สุขภาพ)	ปัญหาที่เกี่ยวกับระบบการประเมิน
	770/2560 รง.842/2560 รง.917-918/2560 รง.225/2561 รง.247/2561 รง.49/2562 รง.314/2562 รง.117/2563 รง.196/2563 รง.189/2561 รง.352/2561 รง.275-276/2561 รง.402-403/2562 รง.31/2563 รง.109-111/2563 รง.201-202/2563) ☐กรณีกล่าวอ้างว่า บริษัทจำกัด ก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล (รง.186-187/ 2561) โรงงานน้ำตาลทรายแดง และโรงไฟฟ้าชีวมวลขนอ้อยในพื้นที่ตำบลโนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด กระทบบวิถีชีวิตของประชาชนและขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (รง.164-165/2567) ☐กรณีกล่าวอ้างว่า บริษัทจำกัด มีแผนจัดสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าจากขยะอุตสาหกรรมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชุมชน (รง.354/2562) ☐กรณีคัดค้านการกำหนดเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้า 500 กิโลวัตต์ โรงไฟฟ้าบริษัท จำกัด – ปลวกแดง (รง.196/2563) ☐กรณีกล่าวอ้างว่ามีความรุนแรงในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เส้นทางขนส่งถ่านหิน โรงไฟฟ้าถ่านหิน (รง.218-219/2562)			ข้อตกลงต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบ - ขาดการศึกษาผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ หรือ SEA

ประเภท โครงการ/กิจกรรม	ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน	ผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชน	ผลกระทบด้านต่าง ๆ (สิ่งแวดล้อม/สังคม/สุขภาพ)	ปัญหาที่เกี่ยวกับระบบการประเมิน
	☐ กรณีกล่าวอ้างว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไข ปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ (คร.430-432/2562) ☐ กรณีกล่าวอ้างว่าจะได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้าง เขื่อนวังหีบ จังหวัดนครศรีธรรมราช (คร.793/2559)			
โครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคม (อาทิ ถนน สะพาน ท่าเทียบ เรือ)	☐ กรณีกล่าวอ้างว่า ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้าง อาคารสถานีรถไฟความเร็วสูงสถานีปากช่อง (รง.3/2566) ☐ กรณีกล่าวอ้างว่าโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำ เจ้าพระยา บริเวณแยกเกียกกาย ขาดการมีส่วนร่วม กระทบ ต่อสภาพแวดล้อมและประชาชน (คร.152-153/2565) ☐ กรณีกล่าวอ้างว่า หน่วยงานของรัฐดำเนินโครงการสำรวจและออกแบบทางแยกต่างระดับจุดตัดทางหลวง หมายเลข 420 กับทางหลวงหมายเลข 401 (แยกท่ากูบ) และจุดตัดถนนเทศบาล (แยกตาปาน) โดยขาดการมีส่วนร่วม ของประชาชน (คร. 49/2565)	- สิทธิชุมชน - สิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วม - สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ	- ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และที่อยู่อาศัย	
การอนุมัติสัมปทาน บัตรเหมือง (แร่หินปูน ทองคำ โพแทช และ ถ่านหิน)	☐ กรณีกล่าวอ้างว่า โครงการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรม ชนิดหินปูนและหินดินดานเพื่ออุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ ในพื้นที่จังหวัดสระบุรีส่งผลกระทบ (คร.173/2565 รง.146-147/2566) ☐ กรณีกล่าวอ้างว่าได้รับผลกระทบจากการประกอบ กิจการเหมืองแร่และโรงไฟฟ้าแม่เมาะ (คร.126/2565)	- สิทธิชุมชน - สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน - สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี - สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร - สิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วม	- การประกอบกิจการก่อให้เกิดมลพิษ อาทิ อันตรายจาก แหล่งแร่ ฝุ่นละอองและกลิ่นเหม็นจากสารเคมี ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ ประชาชน	- การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ครอบคลุม - การขาดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

ประเภท โครงการ/กิจกรรม	ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน	ผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชน	ผลกระทบด้านต่าง ๆ (สิ่งแวดล้อม/สังคม/สุขภาพ)	ปัญหาที่เกี่ยวกับระบบการประเมิน
	☐กรณีกล่าวอ้างว่า การขุดเจาะทำเหมืองแร่โพแทชของบริษัท จำกัด ส่งผลกระทบ (รง.6/2566) ☐ขอให้ตรวจสอบการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าและการรับคำขอประทานบัตรของโครงการเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดสตูล (คร. 107/2565) ☐กรณีกล่าวอ้างว่ารายงานการไต่สวนประกอบคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำที่จังหวัดเลยของบริษัทจำกัด ไม่ตรงกับความเป็นจริง และขอให้ตรวจสอบกรณีพนักงานบริษัทจำกัด ขอให้ช่วยเหลือเนื่องมาจากการปิดกิจการของบริษัทฯ (รง.430-432/2562)	- สิทธิแรงงาน - ภาครัฐกิจกับการเคารพสิทธิมนุษยชน		
การอนุมัติอนุญาตประกอบกิจการ/โรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม (โรงงานน้ำตาล โรงงานยางพารา)	☐กรณีได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการดูทรายในคลองพุมดวง จังหวัดสุราษฎร์ธานี (รง.173/2565) ☐กรณีขอให้ตรวจสอบและคัดค้านการประกอบธุรกิจใแม่น้ำชีจังหวัดอุบลราชธานี (คร.104/2565) ☐กรณีขอให้ตรวจสอบโครงการจัดตั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์วิจัย (คร.86/2565) ☐กรณีกล่าวอ้างว่าประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการจัดเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงในพื้นที่ตำบลแหลมใหญ่จังหวัดสมุทรสงคราม (รง.122/2565)	- สิทธิชุมชน - สิทธิในข้อมูลข่าวสาร - สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน - สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี - สิทธิในการเข้าถึงการเยียวยา - ภาครัฐกิจกับการเคารพสิทธิมนุษยชน	- ข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และชุมชน	- กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA ไม่เพียงพอ ไม่โปร่งใสหรือมีข้อบกพร่อง - ประเภทโครงการกิจกรรมไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ

ประเภท โครงการ/กิจกรรม	ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน	ผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชน	ผลกระทบด้านต่าง ๆ (สิ่งแวดล้อม/สังคม/สุขภาพ)	ปัญหาที่เกี่ยวกับระบบการประเมิน
	๖๖๖กรณีกล่าวอ้างว่า การก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมจะนะขาดการมีส่วนร่วม และกระทบต่อสภาพแวดล้อม (คร. 229/2564) ๖๖๖กรณีกล่าวอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงานของบริษัทจำกัด (มหาชน) (คร. 145/2563)			
การกำหนด ประกาศ หรือขยายเขตป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ข้อมูลเรื่องร้องเรียน ตั้งแต่ปี 2559 ถึงปี 2564 รวมจำนวน 93 คำร้อง)	๖๖๖กรณีขอให้ตรวจสอบสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ แก่งกระจาน และขอความช่วยเหลือด้านอาหารและสาธารณสุข (คร.150/2564) ๖๖๖กรณีกล่าวอ้างว่า การขึ้นทะเบียนพื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติอาจกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ภายในพื้นที่ (รง.167-168/2565) ๖๖๖กรณีพิพาทเรื่องที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ตลอดจนป่าชุมชน ทับซ้อนกับเขตป่าและพื้นที่อนุรักษ์ (เลขรายงานผลการตรวจสอบที่ 189/2559, 476/2559, 291/2559, 361/2559, 334/2559, 524/2559, 522/2559, 283/2559, 324/2559, 523/2559, 290/2559, 481/2559, 214/2559, 212/2559, 366/2559, 362/2559, 703/2559, 310/2559, 256/2559, 236/2559, 365/2559, 237/2559, 500/2559, 102/2559, 215/2559, 409/2559, 360/2559, 244/2559, 579/2559, 361/2559,	- สิทธิชุมชน - สิทธิของกลุ่มเฉพาะ ชนเผ่าพื้นเมือง/ชาติพันธุ์ (การจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามภูมิปัญญา และวิถีวัฒนธรรม พื้นที่ทำกินที่อยู่อาศัย และพื้นที่จิตวิญญาณ) - สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน - สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมถึงการเข้าถึงอาหาร และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ - สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ	- การขาดแคลนที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัยของประชาชน - การขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน - ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ	- ประเภทโครงการกิจกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐ และไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ

ประเภท โครงการ/กิจกรรม	ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน	ผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชน	ผลกระทบด้านต่าง ๆ (สิ่งแวดล้อม/สังคม/สุขภาพ)	ปัญหาที่เกี่ยวกับระบบการประเมิน
	334/2559, 524/2559, 522/2559, 283/2559, 484/2559, 479/2559, 213/2559, 478/2559, 158/2559, 363/2559 51/2560, 52/2560, 218/2560, 234/2560, 380/2560, 422/2560, 513/2560, 359/2560, 67/2560, 301/2560, 310/2560, 54/2560, 429/2560, 190/2560, 189/2560, 197/2560, 296/2560, 186/2560, 485/2560, 546/2560, 466/2560, 416/2560, 368/2560, 496/2560, 493/2560, 467/2560, 498/2560, 497/2560, 495/2560, 437/2560, 609/2560, 276/2560, 434/2560, 433/2560, 50/2560, 494/2560, 144/2560, 436/2560, 412/2560, 521/2560, 283/2560, 386/2560 81/2561, 84/2561, 22/2561, 116/2561, 132/2561, 155/2561 63/2562 104/2563, 37/2563 73/2564, 187/2564)			

จากการศึกษารายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะของ กสม. ข้างต้น พบว่ามีประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบในบริบทสังคมไทย ดังนี้

สภาพปัญหาการประเมินผลกระทบระดับกิจกรรมโครงการ :

จากการร้องเรียนและตรวจสอบประเด็นสิทธิมนุษยชนจำนวนมากกว่า 65 รายงานข้างต้น เป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบของกิจกรรมโครงการ อาทิ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โรงงาน อุตสาหกรรม โรงไฟฟ้าพลังงาน เหมืองแร่ ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับ EIA/EHIA ซึ่งเป็นระบบประเมินผลกระทบหลักในระดับโครงการกิจกรรมของไทยที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอนุมัติอนุญาตโครงการหรือกิจการจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับตามกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดตามที่ศึกษามาแล้วนั้น แต่ยังคงพบว่า ระบบประเมินดังกล่าวมีปัญหาในทางปฏิบัติใช้ อีกทั้งยังมีปัญหาด้านความเชื่อมั่นของประชาชนที่ร้องเรียนต่อระบบการประเมินดังกล่าวและเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างชุมชนหรือระหว่างภาคประชาสังคมกับประชาชนในหลายพื้นที่ (greenpeace.org, (ไม่ระบุปี); สฤณี และคณะ, 2559)

ผลกระทบด้านสิทธิเชิงกระบวนการ:

ตามประเด็นที่ร้องเรียนต่อ กสม. พบว่า มีกรณีขอให้ตรวจสอบการละเมิดด้านสิทธิชุมชนและกล่าวอ้างถึงปัญหาเชิงกระบวนการขั้นตอนของ EIA และ EHIA จำนวนมาก โดยเฉพาะในขั้นตอนการให้ข้อมูลข่าวสารและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจากผลการตรวจสอบของ กสม. พบปัญหาหลายประการซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ

- ประเภของโครงการกิจกรรมไม่ครอบคลุมให้ต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบ
- การให้ข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอต่อการเข้าร่วมและให้ความเห็น
- การกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาผลกระทบจากโครงการที่แคบเกินไป
- การกำหนดตัวผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ครอบคลุม
- การจัดให้มีระยะเวลาและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เหมาะสมเพียงพอ
- การไม่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง

ในบางโครงการกิจกรรมที่มีผลกระทบข้ามพรมแดน เช่น การก่อสร้างเขื่อนในบริเวณลุ่มน้ำโขงหรือโรงไฟฟ้าซึ่งมีการซื้อไฟฟ้าจากโครงการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มักมีข้อจำกัดในการประเมินผลกระทบที่ครอบคลุมและในการดำเนินกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลงต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบ

จากสภาพปัญหาเหล่านี้ เครือข่ายสมัชชาสิ่งแวดล้อมของ กสม. ได้เสนอแนะการผลักดันให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านหรือ HRDD ตามหลักการ UNGP มาใช้ประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนอย่างเป็นรูปธรรมด้วย¹⁹⁴

¹⁹⁴ ข้อมูลของสมัชชาสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 2 ในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (จาก หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม 0701/106 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2566 เรื่อง ผลการประชุมสมัชชาสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ 2 กราบเรียน นายกรัฐมนตรี)

ผลกระทบด้านสิทธิเชิงเนื้อหา :

ปัญหาโครงการพัฒนาและการประกอบธุรกิจมักส่งผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือการได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สะอาดและยั่งยืน การมีคุณภาพชีวิตและสุขภาพที่ดี ผลกระทบเหล่านี้รวมถึงมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมสาธารณะ อาทิ แหล่งน้ำธรรมชาติ ป่าต้นน้ำ ป่าชุมชน และพื้นที่ใช้ประโยชน์ของชุมชน

ในบางกรณี ผลกระทบเหล่านี้เกิดการสะสมต่อเนื่องยาวนาน เช่น กิจการเหมืองแร่ ในขณะที่การชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเป็นไปได้ยาก ทั้งในแง่ของการประเมินความเสียหายและการสร้างช่องทางการเยียวยาที่เหมาะสม รวมถึงการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา

ผลกระทบด้านสิทธิเฉพาะกลุ่ม :

พบว่ามิประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีข้อจำกัดเรื่องภาษาและข้อจำกัดเรื่องการเดินทางเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ห่างไกล กลุ่มคนเหล่านี้อาจได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือไม่รอบด้าน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในโครงการกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในพื้นที่ชุมชน

สถานการณ์นี้นำไปสู่ปัญหาการกำหนดมาตรการแก้ไขและการชดเชยเยียวยาต่อกลุ่มเฉพาะที่ได้รับผลกระทบที่ไม่ครอบคลุมสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในการมีมาตรฐานการดำรงชีพที่เพียงพอ (ICESCR มาตรา 11) อาทิ:

- การเปลี่ยนแปลงวิถีการยังชีพ
- การเข้าถึงการใช้และจัดการทรัพยากร
- การขาดไร่ที่ทำกินหรือที่อยู่อาศัยที่มั่นคงแน่นอน

สภาพปัญหาการประเมินผลกระทบระดับแผนงานและนโยบาย:

จากผลกระทบระดับโครงการกิจกรรมที่พบในหลายประเภทโครงการ พบว่ามักมีความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับแผนงานและนโยบายด้วยเสมอ วัตถุประสงค์ศึกษาประเมินผลกระทบจากแผนหรือนโยบายมีความเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมโครงการที่กำหนดหรือเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งประชาชนแทบไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายหรือแผนงานดังกล่าวตั้งแต่ขั้นแรก ตัวอย่างจากการประมวลคำร้องมีดังนี้:

กรณีโครงการโรงไฟฟ้าและการก่อสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า: โครงการโรงไฟฟ้าประเภทต่างๆ (โรงไฟฟ้าพลังน้ำ/โรงไฟฟ้าถ่านหิน/โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน/โรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงขยะและโรงไฟฟ้าขยะชุมชน/โรงไฟฟ้าชีวมวล/โรงงานน้ำตาล/โรงงานกำจัดขยะมูลฝอย) มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2561 -- 2580 (PDP)

ตัวอย่างเช่น ประชาชนในพื้นที่ร้องเรียนคัดค้านโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาด 1 และขนาด 2 โดยชี้ว่าพวกเขาไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการ EIA ตั้งแต่เริ่มต้นและกระบวนการไม่ครอบคลุมข้อห่วงกังวลของประชาชน ประชาชนได้เสนอให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เกี่ยวกับความเหมาะสมของพื้นที่ก่อสร้างโครงการ โดยพิจารณาจากศักยภาพและความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกในการพัฒนา

ปัจจุบัน SEA ได้ถูกนำมาใช้ประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเชิงสะสม (cumulative impact) จากการดำเนินโครงการกิจการหรือประเมินผลกระทบภาพกว้างในระดับนโยบาย แผนงานและยุทธศาสตร์ของพื้นที่ เช่น โครงการเมืองต้นแบบที่ 4 (นิคมอุตสาหกรรมจะนะ) ซึ่งดำเนินการโดยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และใช้เป็นตัวนำในการประเมินผลกระทบเชิงภาพรวมเพื่อบูรณาการกับการประเมินผลกระทบระดับโครงการหรือกิจการต่อไป อย่างไรก็ตาม SEA เป็นเพียงแนวทางประเมินเฉพาะกรณีที่กำหนด โดยไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย¹⁹⁵

กรณีโครงการอนุมัติสัมปทานบัตรเหมือง (แร่หินปูน ทองคำ โพแทช และถ่านหิน) :

โครงการสัมปทานบัตรเหมืองประเภทต่างๆ (แร่หินปูน ทองคำ โพแทช และถ่านหิน) มีความเชื่อมโยงกับแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ซึ่งปัจจุบันเป็นแผนฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2566 - 2570) แผนแม่บทนี้ประกอบด้วยการจัดทำข้อมูลพื้นฐาน (Baseline Data) ข้อมูลในพื้นที่ศักยภาพแร่ เช่น ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ข้อมูลการใช้ประโยชน์ของชุมชน เป็นต้น

ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในกรณีนี้คือผู้ที่อยู่อาศัยทำกิน หรืออยู่บริเวณใกล้เคียงกับเขตแหล่งแร่ที่มีการทำเหมืองแร่ ประชาชนเหล่านี้มักมีข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และชุมชน และผลการดำเนินกิจการเหมืองแร่ก่อให้เกิดมลพิษ อาทิ อันตรายจากแหล่งแร่ ฝุ่นละอองและกลิ่นเหม็นจากสารเคมี ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน

กรณีการกำหนด ประกาศหรือขยายเขตป่าไม้:

กรณีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากระหว่างปี 2557 - 2559 เกี่ยวกับการกำหนด ประกาศหรือขยายเขตป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สืบเนื่องจากการได้รับผลกระทบจากมาตรการทวงคืนผืนป่าเพื่อปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่า¹⁹⁶

ประชาชนในพื้นที่ตลอดจนกลุ่มชาติพันธุ์และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าเป็นผู้อาศัยอยู่มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีพ สูญเสียพื้นที่ทำกิน และอยู่อาศัย ตลอดจนการถูกจับกุมและตกเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

กรณีนี้ยังมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับแผนการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 - 2593 แผนแม่บทบูรณาการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2558 - 2564 แผนแม่บทการพัฒนาภูมิทัศน์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558 - 2560 และแผนแม่บทอุทยานแห่งชาติแบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 - 2564 เป็นต้น

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 47 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลกระทบประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย”

¹⁹⁶ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557

โดยสรุป ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดหรือเกิดขึ้นจากเหตุแทรกแซงโดยการดำเนินการต่าง ๆ ของทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจที่มีพันธหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชน อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

แผนภาพที่ 2.4 ลักษณะผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

ผลกระทบเชิงเนื้อหา :	ผลกระทบเชิงกระบวนการ:	ผลกระทบสิทธิเฉพาะกลุ่ม:
❖ คุณภาพชีวิต อาทิ - มาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ - การประกอบอาชีพและการจ้างงาน - ที่อยู่อาศัย การถือครองที่ดิน - การเข้าถึงอาหาร น้ำดื่มสะอาด - ชีวิต ร่างกาย สุขภาพกายและจิตที่ดี ❖ การได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ❖ สมดุลและยั่งยืน อาทิ อากาศสะอาด น้ำ ❖ ดิน ระบบนิเวศที่หลากหลายทางชีวภาพ ❖ การดำรงวิถีชีวิต ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมดั้งเดิม ฯลฯ	❖ การเข้าถึงการพัฒนา ❖ การเข้าถึง จัดการและได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ❖ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ❖ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงหลักการฉันทานุมัติที่ได้รับการบอกแจ้งล่วงหน้า และเป็นอิสระ (FPIC) ❖ การเข้าถึงกลไกการลดผลกระทบและเยียวยาความเสียหาย ฯลฯ	❖ ผู้หญิง ❖ เด็กและเยาวชน ❖ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมือง ❖ ผู้พิการ ❖ ผู้สูงอายุ ❖ ผู้อพยพและผู้พลัดถิ่น ฯลฯ

2.5 แนวทางการออกแบบเครื่องมือ HRIA และการนำไปใช้

เครื่องมือประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) สำหรับบริบทประเทศไทย จำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการสิทธิมนุษยชนสากลและแนวทางปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับ เช่น UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs), Danish Institute for Human Rights (DIHR), OECD Guidelines และ IPIECA Framework โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างกระบวนการประเมินในมิติสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การออกแบบต้องคำนึงถึงความยืดหยุ่น (flexibility) ให้สามารถประยุกต์ใช้ได้ทั้งในระดับ แผน/นโยบาย โครงการ และชุมชน และปรับเข้ากับข้อจำกัดด้านทรัพยากร บุคลากร และระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ (EIA, EHIA, SEA, CHIA) ในกฎหมายไทย ขณะเดียวกัน ยังต้องตอบสนองต่อข้อท้าทายเชิงโครงสร้าง เช่น การมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบาง ความโปร่งใส และกลไกความรับผิดชอบ (accountability) ที่ชัดเจน เพื่อให้ HRIA ไม่เป็นเพียง “เครื่องมือเชิงเทคนิค” แต่เป็นกระบวนการเสริมสิทธิในวงจรรนโยบายและการตัดสินใจอย่างรอบด้าน ในขั้นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาต้นแบบเครื่องมือ HRIA เพื่อเสนอและนำไปใช้ในการศึกษาในพื้นที่ทดลองต่อไป ดังต่อไปนี้

2.5.1 ขอบเขตและลักษณะการนำไปใช้

ตามที่พบว่า ระบบ HRIA อาศัยการประเมินที่มีมาตรวัดจากพันธกรณีหลักด้านสิทธิมนุษยชน โดยทั่วไปหรือโดยเฉพาะ โดยสามารถนำไปใช้ประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเฉพาะ เช่น เด็ก ผู้หญิง ชนพื้นเมือง หรือตามประเด็นที่เฉพาะเจาะจง เช่น สิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือการใช้เป็นเครื่องมือประเมินผลกระทบได้หลายระดับ โดยมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับใช้ได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการประเมิน ลักษณะของสิ่งที่ได้รับการประเมิน และเนื้อหาของพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งแม้ HRIA จะใช้หลักสิทธิมนุษยชนสากลเป็นกรอบ แต่ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานวิธีวิทยาที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน (common methodology) ว่าควรใช้ตัวชี้วัดหรือขั้นตอนใดเป็นหลัก (Boele & Crispin, 2013) จากความหลากหลายของคู่มือ (DIHR, Oxfam, NORAD, World Bank) ทำให้ผลการประเมินมีลักษณะไม่เทียบเคียงกันและยากต่อการนำผลลัพธ์ไปใช้ในเชิงเปรียบเทียบ

ด้วยเหตุนี้ **ความท้าทายสำคัญของ HRIA คือความหลากหลายของรูปแบบและวิธีการ** เนื่องจาก HRIA สามารถประยุกต์ใช้ในหลายระดับและวัตถุประสงค์ ตั้งแต่ระดับโครงการ/กิจกรรม (Project-Level) เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องผ่าน EIA/EHIA ระดับแผน/นโยบาย (Policy-Level) เช่น การจัดการพลังงานหรือเหมืองแร่ ไปจนถึงระดับภาคส่วนหรืออุตสาหกรรม (Sector-Wide Impact Assessment: SWIA) เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบทั้งอุตสาหกรรมพลังงานหรือการประมง ทั้งนี้ **การเลือกใช้และออกแบบเครื่องมือจึงควรคำนึงถึงขอบเขตการใช้ HRIA ให้ชัดเจนจะต้องพิจารณาก่อนเริ่มดำเนินการ**

ข้อพิจารณาสำคัญประการต่อมาในการพัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA คือ 'ใคร' คือผู้นำไปใช้และใครควรเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากระบบ HRIA ในปัจจุบันไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย การนำไปใช้จึงเป็นแบบสมัครใจ (voluntary) ซึ่งมักริเริ่มและดำเนินการโดยภาคประชาสังคมและสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และพัฒนาใช้โดยภาคธุรกิจตามกรอบ Human Rights Due Diligence (HRDD) การนำเครื่องมือ HRIA ไปบูรณาการกับระบบประเมินที่มีอยู่เดิมซึ่งมีสภาพบังคับตามระบบกฎหมายภายในประเทศแล้ว ได้แก่ EIA และ EHIA จึงเป็นแนวทางที่มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง

การนำ HRIA ไปใช้แบบบังคับ (mandatory) มีแนวโน้มที่ถูกนำไปใช้ดำเนินการโดยภาคธุรกิจ ในอนาคต สืบเนื่องจากการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบอย่างรอบด้านคือ DD และ mHRDD รวมถึงใช้ในการจัดทำรายงานประเมินความเสี่ยงในภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตาม HRIA ยังมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่ถูกเลือกไปใช้

การพัฒนาเครื่องมือ HRIA ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ประเมินเอง มักเกิดขึ้นเพื่อใช้ในการประเมินแผน นโยบาย กฎหมาย การบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกและลบ หรือการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โดยตั้งใจก่อนที่จะมีผลเกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐ เห็นได้จากตัวอย่างจากแนวทางของสหราชอาณาจักร ที่มีที่มาจาก การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องควบคู่กัน

ได้แก่ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมและพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐยึดถือหน้าที่รับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยพัฒนาแนวทางการประเมินที่เป็นองค์รวม

อย่างไรก็ตาม การประเมินตนเองในลักษณะนี้อาจยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการที่ประกันความโปร่งใสและการถูกทำให้เป็นการตีตราภายในระบบราชการ (bureaucratisation) (Harrison (n.d.) หากแต่การนำ HRIA ไปใช้นี้น้อยจะช่วยให้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในการกำหนดแผนงาน นโยบาย กฎหมายได้ในเชิงรูปแบบ และมีศักยภาพที่จะส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมเชิงโครงสร้างสถาบันและการตัดสินใจในองค์กรอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง HRIA ที่ดำเนินการโดยผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำนโยบาย ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง และริเริ่มคำนึงถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างสม่ำเสมอในกระบวนการตัดสินใจ (World bank, 2013)

นอกจากนี้ เครื่องมือ HRIA ยังมีศักยภาพในเชิงการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนก่อนที่จะเกิดขึ้นมากกว่าการแก้ไข โดยเป็นช่องทางที่มีศักยภาพในการนำเอาหลักการสิทธิมนุษยชนมาสู่การปฏิบัติจริงได้ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการกิจกรรมใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน หากระบบ HRIA ดังกล่าวถูกติดตั้งในวงจรนโยบายก่อนการตัดสินใจและก่อนที่ผู้ทรงสิทธิจะได้รับผลกระทบ อาทิ การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หลักการ FPIC ในการเคารพสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง อีกทั้งการประเมินคาดการณ์ได้ก่อนยังแตกต่างจากงานของผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (investigation) หรือการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนผ่านการเฝ้าระวังและติดตาม (monitoring) จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว

ข้อจำกัดอีกประการคือ สถานะของ HRIA ในระบบกฎหมาย ปัจจุบัน HRIA ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย การนำไปใช้จึงเป็นแบบสมัครใจ (voluntary) ซึ่งมักริเริ่มโดยภาคประชาสังคม องค์กรสิทธิมนุษยชน และภาคธุรกิจในฐานะส่วนหนึ่งของการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD) การเลือกใช้รูปแบบการบูรณาการ (Integrated) HRIA เข้ากับระบบที่มีกลไกบังคับอยู่แล้ว เช่น EIA และ EHIA จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะสร้าง “ช่องทาง” ในการประเมินที่ช่วยอุดช่องว่างปัญหาของระบบที่มี ลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความครอบคลุมด้านสิทธิในกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการ ซึ่งจะเป็นประเด็นคำถามสำคัญที่ต้องนำมาศึกษาในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่อไป

2.5.2 การดำเนินการตามขั้นตอนการประเมิน

การนำ HRIA ไปใช้ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาและข้อท้าทายหลายประการ เพื่อให้การประเมินมีประสิทธิภาพและสามารถสร้างผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้จริง ดังนี้

1) การพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานการวัดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

การแปรพันธกรณีระหว่างประเทศและกรอบมาตรฐานสิทธิมนุษยชนเพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการวัดผลกระทบถือเป็นหัวใจสำคัญในระบบ HRIA อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวมีความยุ่งยากซับซ้อนและบางครั้งต้องอาศัยการตีความที่เฉพาะเจาะจง โดยใช้ความเข้าใจและองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน ในระยะแรกของการพัฒนา HRIA เช่น แนวทาง HRA ของ NORAD มักใช้แบบสอบถามจากชุดคำถามทั่วไปเพื่อตรวจสอบพันธกรณี แต่ไม่ได้มีการต่อยอดเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและยังไม่สามารถสะท้อนผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง (Harrison (n.d.))

ในระยะต่อมา คู่มือ HRIA และผู้พัฒนาแนวปฏิบัติได้ให้คำแนะนำต่อการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานการวัดที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น และนำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนมาใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ตั้งแต่การกำหนดขอบเขตเพื่อยืนยันว่าควรรวบรวมหลักฐานใดบ้าง (Harrison, 2010; World bank, 2013; DIHR, 2020) ซึ่งได้ระบุไว้ในการศึกษาหลักเกณฑ์ที่สำคัญของ HRIA ในระยะที่ 2 การรวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน โดยตัวชี้วัดดังกล่าวครอบคลุมมิติทั้งเชิงโครงสร้าง กระบวนการ และผลลัพธ์

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาและเลือกใช้ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเพื่อประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเองยังคงมีความท้าทาย ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญด้านเนื้อหาสิทธิมนุษยชนเพื่อกำหนดมาตรวัดให้กับแต่ละประเด็นสิทธิให้ครอบคลุมทั้งโครงสร้าง กระบวนการ และผลลัพธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการประเมินผลกระทบด้านสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากพันธกรณีที่รัฐมีความผูกพันในการประกันความคืบหน้าอย่างต่อเนื่องของสิทธิ ซึ่งจะช่วยระบุการแทรกแซงเชิงนโยบายได้หลากหลายขึ้น

2) ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญในการประเมิน

การจัดทำ HRIA ตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนตามแนวทางอิงสิทธิมนุษยชนที่มีคุณภาพ จะต้องอาศัยระยะเวลาดำเนินการ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางหลายด้าน เช่น สิทธิมนุษยชน กฎหมาย สังคมศาสตร์ และมีทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง¹⁹⁷ ดังนั้น ผู้ดำเนินการ HRIA จะต้องตรวจสอบให้แน่ใจถึงปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ ทั้งงบประมาณ บุคลากร และมีระบบบริหารจัดการ HRIA ที่ดี ควรเรียบง่ายและเข้าถึงได้สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

HRIA โดยพหุกระบวนการของผู้มีส่วนได้เสีย หรือแบบผสมผสาน (hybrid) ที่ประกันขั้นตอนหลักเกณฑ์ตามแนวทาง HRIA อาจเป็นโมเดลที่มีศักยภาพ ซึ่งจะช่วยปรับปรุงข้อบกพร่องของ HRIA ที่นำโดยภาคธุรกิจ ภาครัฐ หรืออิงชุมชนแต่เพียงอย่างเดียว ในกรณีระดับโครงการกิจกรรม บทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ร่วมดำเนินการประเมินย่อมช่วยให้สมาชิกในชุมชนเน้นย้ำข้อกังวล ทั้งยังช่วยเสริมสร้างหลักการยอมรับหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันแต่เสริมกัน (the differentiated yet complementary duties) ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐและที่ไม่ใช่ของรัฐ โดยช่วยให้บรรลุเป้าหมายด้านสิทธิมนุษยชนในระยะสั้น

¹⁹⁷ World Bank and Nordic Trust Fund, *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development*.

ร่วมกัน อาทิ การหลีกเลี่ยงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในโครงการนั้น ๆ จากแผนและมาตรการลดผลกระทบที่ร่วมออกแบบ การปรับปรุงปฏิสัมพันธ์ของเจ้าของโครงการกิจกรรมกับชุมชนท้องถิ่น และในระยะยาว อาทิ เจ้าของโครงการสามารถผนวกสิทธิมนุษยชนไว้ในนโยบายและการดำเนินงานองค์กร

3) การประกันความชอบธรรมของกระบวนการในฐานะที่เป็นผลลัพธ์ของ HRIA

สิทธิมนุษยชนมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยธรรมชาติ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนมีสถานะทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล และมีคุณค่าเชิงสัญลักษณ์ที่ทรงพลังในฐานะอำนาจเหนือทางวาทกรรมทางศีลธรรมและการเมืองในยุคปัจจุบัน โดยเชื่อมโยงได้กับการเสริมอำนาจและการมีส่วนร่วมของผู้คนในสังคม ในแง่ที่ว่าถูกใช้เป็นภาษาเพื่อขังน้ำหนักรื้อรื้อที่ขัดแย้งกันในทางสาธารณะและเป็นเกณฑ์สำหรับความชอบธรรมทางการเมืองและการอภิปรายทางสังคม (World bank, 2013) ฉะนั้นความท้าทายทางการเมืองต่อ HRIA จึงเป็นเรื่องที่คาดหมายได้ ในขณะที่ James Harrison (2011) วิเคราะห์ว่า HRIA มีความตึงเครียดโดยธรรมชาติระหว่างความละเอียดลึกซึ้งของระเบียบวิธีกับความสามารถในการใช้งานจริง หากทำแบบง่ายเกินไปก็ขาดความน่าเชื่อถือ แต่หากทำอย่างเข้มงวดมากก็อาจซับซ้อนเกินกว่าจะถูกนำไปใช้จริงในเชิงนโยบายหรือนำเสนอผลได้ทันเวลา

จากการศึกษานี้ กรอบสิทธิมนุษยชนโดย HRBA จะสามารถเสริมความชอบธรรมของกรอบการทำงาน HRIA ดังนั้น สิ่งที่ตรวจสอบได้ว่า HRIA มีความถูกต้องสมบูรณ์ คือ HRIA ที่ดำเนินการตาม HRBA และควรนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในการปรับปรุงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบขั้นตอนของ HRIA จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์เชิงเนื้อหาและเชิงกระบวนการในทุกขั้นตอน ต้องประกันได้ถึงหลักการความโปร่งใส และปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นรูปธรรมว่าการมีส่วนร่วมจะมีประสิทธิผลเป็นอย่างไร อาทิ กำหนดเกณฑ์ที่ระบุถึงรูปแบบและความถี่ของการมีส่วนร่วมของชุมชน มาตรการที่รับประกันการเป็นตัวแทนของผู้ทรงสิทธิ และความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการมีส่วนร่วมของผู้ทรงสิทธิ ซึ่งอาจจำกัดอยู่ที่การปรึกษาหารือหรือรวมถึงการมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจด้วย นอกจากนี้ HRIA ยังให้ความสำคัญกับหลักการหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมถึงความสามารถของผู้ทรงสิทธิในการเรียกร้องสิทธิและผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

2.5.3 แนวทางการพัฒนาต้นแบบเครื่องมือ HRIA ในระยะทดลองใช้

HRIA เป็นระบบการประเมินที่มีจุดเด่นจากการยึดถือหลักการด้านสิทธิมนุษยชนทั้งเชิงเนื้อหา การประเมินโดยมีการควบคุมกำหนดเกณฑ์มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน และมีหลักเกณฑ์เชิงกระบวนการตามกรอบ HRBA โดยให้ความสำคัญต่อผู้ทรงสิทธิมนุษยชนและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งยังสามารถนำไปบูรณาการใช้กับระบบประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ จากผลศึกษาเบื้องต้น แนวทางการพัฒนาหลักเกณฑ์ HRIA ที่มีรูปแบบเหมาะสมและควรนำไปใช้ในระยะทดลองใช้ มีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

1) ขอบเขตการใช้เครื่องมือ HRIA เบื้องต้น ประกอบด้วย การคำนึงถึงสิ่งที่ถูกประเมิน (แผนงาน นโยบาย/โครงการกิจกรรม หรือรายประเด็นเฉพาะ) วัตถุประสงค์ และผู้ริเริ่มและผู้ใช้ ดังนี้

ตารางที่ 2.15 ข้อพิจารณาแนวทางการพัฒนาใช้ HRIA ในระยะทดลอง

ข้อพิจารณา			ตัวอย่าง รูปแบบการนำไปใช้
สิ่งที่ประเมิน	วัตถุประสงค์	ผู้ริเริ่มและผู้ใช้	
โครงการ/กิจกรรม (อาจอยู่ระหว่างการประเมิน EIA EHIA ตามกฎหมาย)	✓ เพื่อตรวจสอบและสร้างความ เป็นธรรมให้กับกระบวนการประเมิน ✓ เพื่อดำเนินการภายใต้กรอบ DD หรือ mHRDD ✓ เพื่อเสริมอำนาจให้กับผู้ทรงสิทธิ อาทิ ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับ ผลกระทบ ✓ เพื่อเสริมสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้กับผู้มีหน้าที่ตามพันธกรณี ด้านสิทธิมนุษยชน	- ภาครัฐกิจ (ประเมินตัวเอง) - ผู้ได้รับผลกระทบ (ผ่านหน่วยงานด้าน สิทธิมนุษยชน เช่น ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ และ สถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ) - หน่วยงานภาครัฐ	ชุดแบบรายการ ตรวจสอบ (checklist) HRIA โดยภาครัฐกิจเอง การประเมินผลกระทบ สิทธิมนุษยชนโดยอิง ชุมชน การประเมินโดยพหุ กระบวนการของผู้มีส่วน ได้เสีย การประเมินผลกระทบ สิทธิมนุษยชนทั้งภาค ส่วนรายอุตสาหกรรม
แผนงาน/นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นเฉพาะตาม แผนงาน อาทิ การจัดการพลังงาน การจัดการเหมืองแร่ การจัดการเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ เป็นต้น	✓ เพื่อตรวจสอบและสร้างความ เป็นธรรมให้กับกระบวนการประเมิน และเสริมสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้กับผู้มีหน้าที่ตามพันธกรณีด้าน สิทธิมนุษยชน ✓ เพื่อเชื่อมโยงการวิเคราะห์หลาย ระดับ อาทิ ทั้งการประเมินผลกระทบ ระดับโครงการกิจกรรมผลกระทบ สะสมทั่ว และทั่วทั้งภาคส่วนซึ่ง เชื่อมโยงกับกรอบเศรษฐกิจ สังคม หรือนโยบายในวงกว้าง และกำหนด ได้ถึงมาตรการหรือข้อเสนอแนะต่อ รูปแบบกฎหมาย นโยบาย	- หน่วยงานภาครัฐ (ประเมินตัวเอง) - ภาครัฐกิจ - หน่วยงานด้าน สิทธิมนุษยชน - ผู้ได้รับผลกระทบ (ผ่านหน่วยงานด้าน สิทธิมนุษยชน เช่น ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ และ สถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ)	ชุดแบบรายการ ตรวจสอบ HRIA โดย หน่วยงานภาครัฐเอง การประเมินโดยพหุ กระบวนการของผู้มีส่วน ได้เสีย การประเมินผลกระทบ สิทธิมนุษยชนทั้งภาค ส่วนรายอุตสาหกรรม การประเมินผลกระทบ

ข้อพิจารณา			ตัวอย่าง รูปแบบการนำไปใช้
สิ่งที่ประเมิน	วัตถุประสงค์	ผู้ริเริ่มและผู้ใช้	
	✓ เพื่อเสริมอำนาจให้กับผู้ทรงสิทธิ อาทิ ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับ ผลกระทบ		สิทธิมนุษยชนโดยอิง ชุมชน
รายละเอียดปัญหาเฉพาะ อาทิ ปัญญาประดิษฐ์ ในภาคส่วนธุรกิจธนาคาร, ICT	✓ เพื่อตรวจสอบ คาดการณ์ สถานการณ์ที่ถูกแทรกแซง และระบุ ความเสี่ยงและผลกระทบสิทธิ มนุษยชนอย่างรอบด้าน	- ภาคธุรกิจ (ประเมินตัวเอง) - หน่วยงานด้าน สิทธิมนุษยชน	ชุดแบบรายการ ตรวจสอบ HRIA โดยภาค ธุรกิจเอง การประเมินโดยพหุ กระบวนกรของผู้มีส่วน ได้เสีย

2) มุ่งเน้นศักยภาพและประโยชน์ของ HRIA ในฐานะเครื่องมือสำคัญที่หลักเกณฑ์เชิงระบบ
ที่มีมาตรฐานตามหลักการสิทธิมนุษยชนให้กับทุกภาคส่วนทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ

3) มุ่งเน้นการพัฒนาแนวทางดำเนินการ HRIA “ก่อน” ที่จะมีการดำเนินการใดที่มีการแทรกแซง
และส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ย่อมสามารถใช้เป็นเครื่องมือหลักที่สนับสนุนงานด้านการป้องกันของ
ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนได้อีกทางหนึ่ง

4) HRIA สามารถใช้ดำเนินการร่วมกันโดยภาคส่วนและองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง
ได้โดยรวมใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ร่วมกันได้

5) HRIA สามารถใช้ประเมินได้ทั้งผลกระทบเชิงลบและเชิงบวก และทั้งระยะดำเนินการก่อนและ
หลังมีเหตุแทรกแซงเกิดขึ้น

6) มุ่งเน้นการพัฒนาแบบเครื่องมือในแต่ละขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วยแบบฟอร์มชุดคำถามสำคัญ
และรายการตรวจสอบทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งสามารถใช้เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดเชิงคุณภาพที่มีบริบท
เฉพาะได้ หรือใช้เป็นเครื่องมือเบื้องต้นสำหรับการเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสีย แม้จะมีขอบเขตและบริบท
ที่แตกต่างได้

7) มุ่งเน้นการพัฒนาตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนครอบคลุมจากข้อมูลพื้นฐานที่ได้รับรวบรวมในกิจกรรม
ภาคสนามในพื้นที่ทดลอง เพื่อให้เลือกใช้ในประเด็นผลกระทบด้านต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมเป็นมาตรฐาน
รวมทั้งเอื้ออำนวยให้ผู้เชี่ยวชาญในระบบประเมินผลกระทบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ นักกฎหมายสิทธิมนุษยชน
ทำความเข้าใจพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและช่วยอำนวยความสะดวกประเมินได้

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 กลุ่มเป้าหมาย

กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกจากความชำนาญและมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและระบบประเมินผลกระทบของไทย และใช้วิธีการสุมตัวอย่างแบบอ้างอิงด้วยบุคคลและผู้เชี่ยวชาญ (snowball sampling) เพื่อให้ได้เครือข่ายข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน แบ่งเป็น 5 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

- กลุ่มที่ 1 หน่วยงานผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง
- กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบ
- กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาคธุรกิจ
- กลุ่มที่ 4 หน่วยงานภาคประชาชนและประชาสังคม
- กลุ่มที่ 5 ผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันการศึกษาและวิชาการ

3.2 เครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) เก็บข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research) ตามที่กำหนดไว้ในขอบเขตการศึกษา

2) เก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

2.1) การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviews) ซึ่งกำหนดข้อคำถามปลายเปิดเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้อธิบายรายละเอียดจากประสบการณ์และให้ความเห็นอย่างครบถ้วน ซึ่งมีประเด็นคำถามหลัก ดังนี้

(1) ประเด็นสภาพปัญหา

(1.1) ปัญหาของระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่

(1.2) ปัญหาอุปสรรค (อาทิ แนวคิดพื้นฐาน เทคนิควิธีการ) และข้อท้าทายต่อการพัฒนา HRIA

(2) ความคาดหวังต่อศักยภาพและประโยชน์ของ HRIA

(3) ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบ HRIA ในประเทศไทย

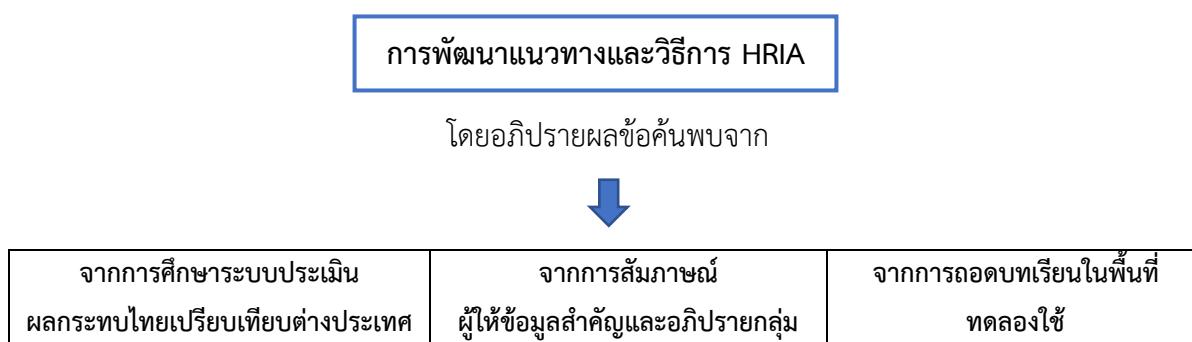
2.2) การประชุมกลุ่มย่อย จากกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมตัวแทนจากทุกภาคส่วน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มภาคธุรกิจ กลุ่มภาคประชาชนและประชาสังคมรวมทั้งภาควิชาการ/สถาบันการศึกษา เพื่อร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ (explanatory) และสะท้อนประเด็นสภาพปัญหาของระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ (exploratory) แลกเปลี่ยนเรียนรู้องค์ความรู้เกี่ยวกับ HRIA รวมทั้งมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือ HRIA ซึ่งมีประเด็นการอภิปรายหลัก ดังนี้

(1) การพัฒนาเชิงระบบ แนวคิดและหลักเกณฑ์ขั้นตอนของ HRIA

(2) แนวทางประเมิน HRIA ในระดับระดับแผนงาน/นโยบาย และกฎหมาย และระดับโครงการกิจกรรม

2.3) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายคือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่โครงการกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ ได้แก่ ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานภาครัฐและภาคธุรกิจ โดยเข้าร่วมวิจัยอย่างเสมอภาคกันในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ในการสำรวจข้อมูลเชิงพื้นที่ การทดลองการดำเนินการประเมินตามขั้นตอน HRIA เพื่อเรียนรู้การใช้เครื่องมือและวิเคราะห์ข้อถ่วงรั้งรวมทั้งโอกาสในการพัฒนาเครื่องมือและระบบ HRIA ในประเทศไทย

แผนภาพที่ 3.1 แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ HRIA



3.3 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

1) รวบรวมและวิจัยเอกสารตามที่กำหนดในขอบเขตการศึกษา และจัดทำเอกสารรายงานผลการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีหัวข้อหลักที่ศึกษา ประกอบด้วย (1) HRIA กับระบบประเมินผลกระทบ (2) HRIA กับกรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (3) สาระสำคัญของการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (4) แนวทางการออกแบบเครื่องมือ HRIA ในระยะทดลองใช้

2) ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด โดยดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน 17 หน่วยงาน รวมจำนวน 36 คน ระหว่างเดือนมีนาคม ถึงกรกฎาคม 2567 ณ สถานที่สังกัดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผ่านระบบออนไลน์ ดังนี้

ตารางที่ 3.1 กลุ่มเป้าหมายที่กำหนดในกิจกรรมภาคสนาม

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน (หน่วยงาน/คน)
1. หน่วยงานผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง - สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ - กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	2 หน่วยงาน/12 คน

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน (หน่วยงาน/คน)
2. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบ - สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา - สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ - สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ	5 หน่วยงาน/12 คน
3. หน่วยงานภาคธุรกิจ - บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) - บริษัท บางจาก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)	2 หน่วยงาน/4 คน
4. หน่วยงานภาคประชาชนและประชาสังคม - สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา - คณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดน (Extra – Territorial Obligation Watch Coalition: ETOs Watch Coalition)	2 หน่วยงาน/ 2 คน
5. สถาบันการศึกษาและวิชาการ - ศูนย์กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - หน่วยวิจัยและพัฒนาบูรณาการเกษตรและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร - คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล - สถาบันพัฒนาระบบประเมินผลกระทบโดยชุมชน (CHIA Platform) - นักวิชาการอิสระ และผู้ทรงคุณวุฒิ กสม.	6 หน่วยงาน/6 คน

3) จัดการประชุมอภิปรายกลุ่มย่อย จำนวน 3 ครั้ง ดังนี้

3.1) ครั้งที่ 1 การอภิปรายกลุ่มย่อยเพื่อให้เห็นต่อแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน: ระดับโครงการกิจกรรม จากกลุ่มเป้าหมายภาคประชาชนและภาคประชาสังคม เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2568 จำนวนรวม 8 คน ณ โรงแรมแคนทารี จังหวัดเชียงใหม่

3.2) ครั้งที่ 2 การอภิปรายกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความเห็นต่อการพัฒนา HRIA จากกลุ่มเป้าหมายภาคประชาชนและภาคประชาสังคม จำนวน 9 หน่วยงาน รวมทั้งผู้เข้าร่วมจากสำนักงาน กสม. จำนวน 20 คน เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2567 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร

3.3) ครั้งที่ 3 การอภิปรายกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความเห็นต่อการพัฒนา HRIA จากกลุ่มเป้าหมายภาครัฐ จำนวน 10 หน่วยงาน และหน่วยงานภาคธุรกิจ (บริษัทที่ปรึกษาและจัดทำรายงาน EIA) จำนวน 2 หน่วยงาน รวมทั้งผู้เข้าร่วมจากสำนักงาน กสม. จำนวน 65 คน ในหัวข้อ “สิทธิมนุษยชนในระบบประเมินผลกระทบของไทย” เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2567 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร

4) จัดกิจกรรมการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

4.1) เกณฑ์การเลือกพื้นที่ศึกษา ดังนี้

(1) เป็นพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการกิจกรรมการพัฒนาโดยภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งอาจผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

(2) เป็นพื้นที่ศึกษาระบบการประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่ครอบคลุมทุกระดับ ซึ่งเชื่อมโยงได้กับสภาพปัญหาเชิงระบบโครงสร้างและกระบวนการประเมินผลกระทบของไทย

4.2) วัตถุประสงค์ของกิจกรรม

(1) เพื่อร่วมกันสะท้อนประเด็นสภาพปัญหาของระบบการประเมินที่มีอยู่ และเชื่อมโยงได้ถึงความสำคัญในการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการปรับใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่สอดคล้องแต่ละบริบทพื้นที่

(2) เพื่อได้แนวทางในการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุม และตอบโจทย์ปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งในระดับแผนงานยุทธศาสตร์ กฎหมายและนโยบาย โครงการกิจกรรมซึ่งรวมไปถึงระดับชุมชนพื้นที่ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการสิทธิมนุษยชน

4.3) กลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากโครงการกิจกรรม ภาคประชาชนซึ่งเป็นเครือข่ายชุมชนและดำเนินการเก็บข้อมูลในชุมชน

4.4) วิธีดำเนินการ ระยะเวลาเดือนธันวาคม 2567 ถึงสิงหาคม 2568 ประกอบด้วย 5 กิจกรรม ดังนี้ (1) ศึกษาข้อมูลพื้นที่ (2) การสร้างการมีส่วนร่วม (3) การออกแบบเครื่องมือ (4) การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการศึกษา

จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยในการศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) ภายใต้มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และวิเคราะห์เชื่อมโยงความสำคัญในการพัฒนาใช้ HRIA เป็นเครื่องมือประเมินผลกระทบที่สอดคล้องกับบริบทในสังคมไทยได้ สรุปสาระสำคัญจากพัฒนาการและตัวอย่างการใช้ HRIA ต่างประเทศ ได้ดังนี้

1) HRIA เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการป้องกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทุกระดับจากการวัดผลกระทบโดยใช้มาตรฐานสิทธิมนุษยชน

การพัฒนา HRIA เริ่มต้นขึ้นในปลายทศวรรษ 1990 สืบเนื่องจากปัจจัย ดังนี้

(1) ภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับสากลเริ่มให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น และตามทีสหประชาชาติเน้นย้ำกับองค์กรกลไกภายในทั้งหมดให้บูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้ากับกระบวนการพัฒนาต่างๆ ที่นำไปสู่กรอบแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights-Based Approach : HRBA)

(2) มีการพัฒนาใช้ HRIA โดยผู้มีบทบาทหลากหลาย เช่น ภาครัฐประชาสังคมและวิชาการ โดยขยายจากประเด็นส่วนหนึ่งของผลกระทบทางสังคม และกลายเป็นเครื่องมือเชิงเทคนิคนโยบายที่ใช้ในการวัดผลประเมินที่เป็นเอกเทศ โดยเฉพาะในกิจกรรมที่เกิดจากภาคธุรกิจข้ามชาติซึ่งสร้างผลกระทบด้านลบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น

(3) HRIA ได้รับการเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนให้ใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินติดตามปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น สังคม สุขภาพ การเข้าถึงอาหาร หรือการมุ่งเน้นการคุ้มครองโดยเฉพาะกลุ่ม อาทิ ผู้หญิง เด็ก ชนเผ่าพื้นเมือง นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

แม้ว่าจะมีคำแนะนำหรือคู่มือการใช้ HRIA จำนวนมากหลายรูปแบบก็ตาม แต่การพัฒนาแนวทางและขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานยังต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาและพิจารณาการใช้ในแต่ละบริบท การกำหนดให้ HRIA มีกระบวนการที่เหมือนกันทั้งหมดจึงอาจไม่เกิดประสิทธิผล ดังนั้น รูปแบบ HRIA ที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับลักษณะของสิ่งที่ประเมิน วัตถุประสงค์ ผู้พัฒนาและผู้ใช้ รวมถึงการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับกระบวนการประเมินนั้น แต่องค์ประกอบที่สำคัญและหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาประเมินจะต้องเหมือนกัน คือการใช้มาตรวัดจากการแปรมาตรฐานตามกรอบหลักการสิทธิมนุษยชน

2) HRIA มีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงได้กับระบบประเมินผลกระทบต่าง ๆ

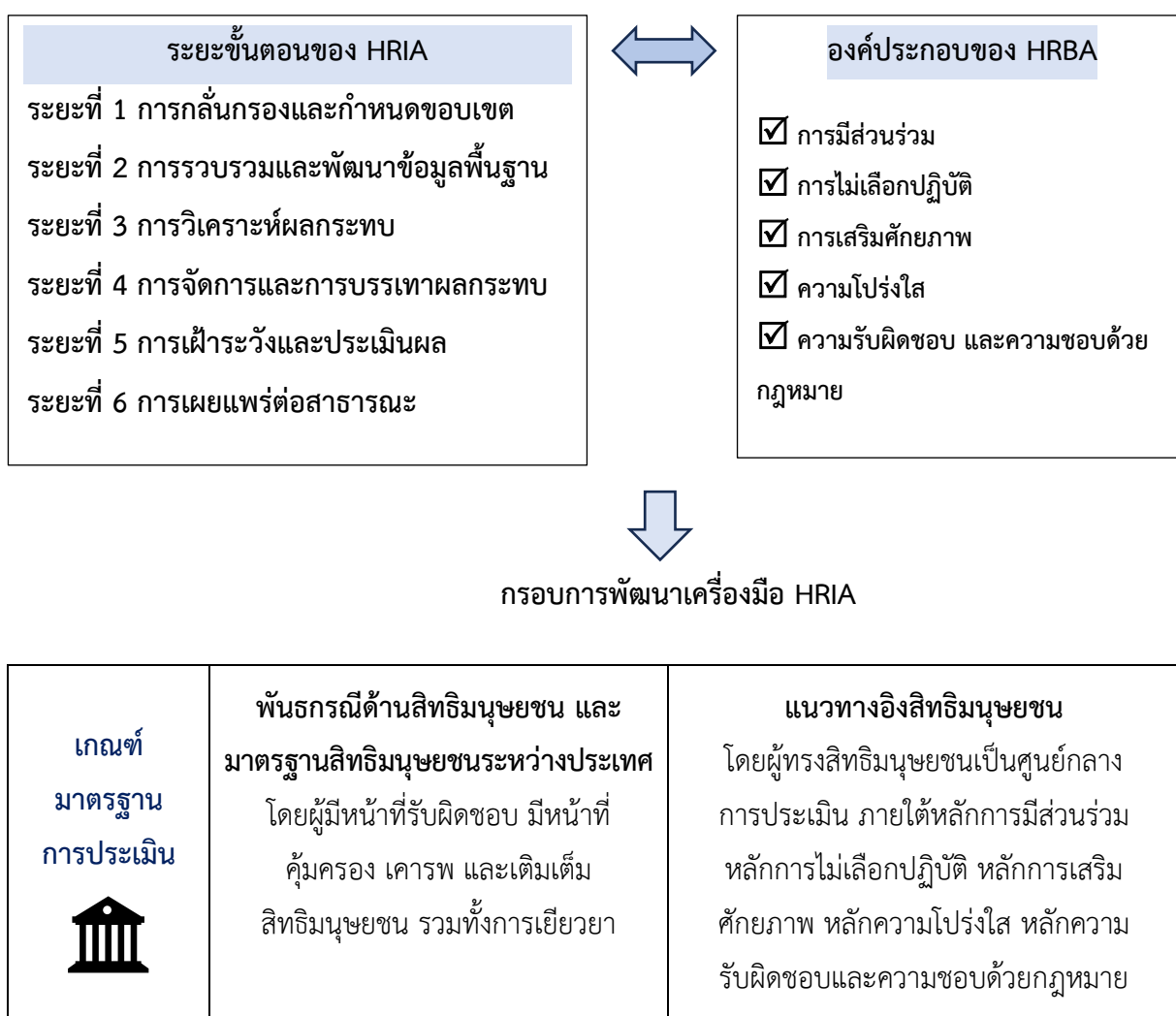
HRIA เป็นเครื่องมือการประเมินผลกระทบเชิงสังคมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเนื้อหาสิทธิมนุษยชนเชื่อมโยงได้กับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงด้านสังคมและสุขภาพของประชาชน (ESHIA) ที่เป็นระบบการประเมินผลกระทบหลักในกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละกลไกประเมินมีองค์ประกอบ

ขั้นตอนที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ในการเป็นเครื่องมือเชิงเทคนิคและทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่

3) หลักการและองค์ประกอบสำคัญของ HRIA

คุณลักษณะสำคัญของเครื่องมือ HRIA คือการนำเอาหลักสิทธิมนุษยชนมาสู่การปฏิบัติ ในลักษณะ“กระบวนการวัดผล” (the measuring process) และการประเมินได้ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นต่อผู้ทรงสิทธิมนุษยชนและระบุถึงผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยมีแนวทางมาตรฐานที่แนะนำตามคู่มือแนะนำการใช้ HRIA ตามรูปแบบระยะขั้นตอนอิงตามวิธีการขั้นตอนหลักของระบบการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) โดยทั่วไป ซึ่งได้นำไปใช้อย่างต่อเนื่องได้ นอกจากนั้น แนวทางของคู่มือ HRIA ในปัจจุบัน ยังได้เสนอการดำเนิน HRIA ที่มีหลักเกณฑ์เชิงกระบวนการตามแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights-Based Approach : HRBA) ด้วย โดยมุ่งเน้นให้ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลางและเข้าร่วมในทุกขั้นตอน ดังนี้

ภาพที่ 4.1: แผนภาพกรอบการพัฒนาเครื่องมือ HRIA



เปรียบเทียบ วิธีการประเมิน 	อิงตามวิธีการขั้นตอนของระบบการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) โดยใช้มาตรวัดพื้นฐานที่มาจากตราสารและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถบูรณาการร่วมกับระบบการประเมินผลกระทบอื่น ๆ หรือดำเนินการโดยเอกเทศได้
	1. เพื่อใช้ประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นต่อผู้ทรงสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ โดยการนำเอาหลักสิทธิมนุษยชนมาสู่การปฏิบัติในลักษณะกระบวนการวัดผล 2. เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีอำนาจตัดสินใจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งในระดับแผนงาน นโยบาย โครงการหรือกิจกรรม ได้มองเห็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน

4.1 อภิปรายผลจากการเปรียบเทียบต่างประเทศ

จากการศึกษารูปแบบ HRIA ในบริบทต่างประเทศ พบว่ามีความหลากหลายในการใช้ HRIA ทั้งในเชิงประเด็นสิทธิมนุษยชนและฐานกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการบูรณาการเข้ากับระบบการประเมินที่มีอยู่ โดยสามารถจัดกลุ่มลักษณะการใช้งาน HRIA ในฐานเครื่องมือประเมินที่เป็นเอกเทศหรือเป็นกระบวนการขั้นตอนหนึ่งในการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ดังนี้

1) เป็นเครื่องมือที่ใช้บังคับในระดับนโยบายและกิจการสาธารณะของรัฐ

ตัวอย่างของประเทศสหราชอาณาจักร สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ HRIA ที่มุ่งเน้นการประเมินผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการของภาครัฐ ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายและแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องภายใต้หน้าที่ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 (The Equality Act 2010) และพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (Human Rights Act 1998) ซึ่งกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีการพัฒนาชุดเครื่องมือและคู่มือการประเมินผลกระทบด้านความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชน (Equality and Human Rights Impact Assessments: EQHRIAs) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลกระทบความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชนเมื่อมีการพัฒนานโยบาย EQHRIAs จึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การพิจารณาความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชนรวมอยู่ในนโยบาย แนวปฏิบัติ ขั้นตอนและลำดับความสำคัญของหน่วยงาน

2) เป็นกระบวนการขั้นตอนที่ใช้บังคับภาคธุรกิจภายใต้กลไกการตรวจสอบอย่างรอบด้าน

ตัวอย่างของประเทศเยอรมนี สะท้อนให้เห็นถึงการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยการนำกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านมาบังคับใช้กับภาคธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผลักดันมาตรการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) โดยตราเป็นกฎหมายรัฐบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบการตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน (The German Supply Chain Due Diligence Act) ค.ศ.2022 นอกจากนี้ ยังขยายขอบเขตการตรวจสอบประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนไปสู่ด้านสิ่งแวดล้อม แต่จำกัดเฉพาะบางกรณีที่มีความเสี่ยงในการละเมิดอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนด

เนื้อหากฎหมายของกรอบการตรวจสอบอย่างรอบด้านมีภาระผูกพันในการตรวจสอบโดยมีขอบเขตเกี่ยวข้องกับลักษณะและกิจกรรมทางธุรกิจซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างทันที นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้บริษัทวิเคราะห์ความเสี่ยงประจำปีเพื่อระบุความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ โดยมีสำนักงานกลางด้านกิจการเศรษฐกิจและการควบคุมการส่งออก (Federal Office for Economic Affairs and Export Control: BAFA) ภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจและพลังงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นกลไกการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย โดยทำหน้าที่รับรายงานของบริษัทและทำการประเมินผลทั้งยังมีอำนาจในการใช้มาตรการที่จำเป็นในการตรวจจับ ยุติและป้องกันการละเมิดกฎหมาย รวมถึงมีมาตรการในการบังคับที่เข้มงวดคือความรับผิดทางแพ่งและมีค่าปรับเมื่อตรวจสอบพบว่ามี การละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น

ประเทศอินโดนีเซียสะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าในภูมิภาคอาเซียนที่กำหนดแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan: NAP-BHR) โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายลำดับรองผ่าน Presidential Regulation No. 60/2023 ครอบคลุมช่วงปี ค.ศ. 2023–2025 ถือเป็นพัฒนาการที่ทำให้ HRIA และกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชน (Human Rights Due Diligence: HRDD) ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในระดับนโยบายของรัฐ ภายใต้แผนดังกล่าว รัฐบาลอินโดนีเซียได้จัดตั้งแพลตฟอร์ม PRISMA เพื่อเป็นเครื่องมือกลางสำหรับภาคธุรกิจในการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในห่วงโซ่อุปทาน โดยเฉพาะในกิจการที่มีความเสี่ยงสูง เช่น เหมืองแร่ ปาล์มน้ำมัน และโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ นอกจากนี้ หน่วยงานรัฐโดยกระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน รวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Komnas HAM) ได้รับมอบหมายให้มีบทบาทกำกับและสนับสนุนการใช้ HRIA ทั้งในระดับโครงการและระดับนโยบาย ขณะเดียวกัน ภาคธุรกิจและผู้ลงทุนถูกกำหนดให้ต้องดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนเป็นประจำ (periodic HRDD) เพื่อระบุ วิเคราะห์ และจัดการความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งทำให้การประเมินผลกระทบมิใช่เพียงเครื่องมือสมัครใจ แต่กลายเป็นกลไกที่มีผลผูกพันมากขึ้นในทางปฏิบัติ โดยมีลักษณะการกำกับติดตามและการรายงานที่ต้องส่งต่อรัฐผ่านระบบ PRISM

3) เป็นการประเมินแบบสมัครใจตามคู่มือแนวปฏิบัติ รวมทั้งการบูรณาการกับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่

ตัวอย่างของประเทศเดนมาร์ก มีการจัดทำแนวทางและพัฒนาเครื่องมือ HRIA โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก (The Danish Institute for Human Rights: DIHR) ออกคำแนะนำและชุดเครื่องมือ HRIA ใช้กับภาคธุรกิจ (DIHR, 2010; DIHR, 2020) ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผนและกำหนดขอบเขต การรวบรวมข้อมูลและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน การวิเคราะห์ผลกระทบ การบรรเทาและการจัดการผลกระทบ และการรายงานและการประเมินผล ซึ่งมุ่งเน้นการวางแผนและการจัดการกับผลกระทบด้านลบในด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการประกอบกิจการ ซึ่งรวมถึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนตามแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (HRBA) เพื่อใช้ร่วมกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และ สุขภาพ

นอกจากนี้ DIHR ได้นำเอา HRIA มาพัฒนาต่อเนื่องและใช้เป็นเครื่องมือประเมินในประเด็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพของประชาชน ยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจนได้ใน 2 กรณี คือ 1) การประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนทั้งภาคส่วนรายอุตสาหกรรม (Sector-Wide Assessments: SWIAs) คือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่พิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้นของภาคธุรกิจ โดยเฉพาะในบริบททางภูมิศาสตร์ผ่านการวิเคราะห์ในระดับต่าง ๆ ทั้งผลกระทบระดับโครงการ ผลกระทบสะสมจากหลายโครงการในอุตสาหกรรมเดียวกันและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีส่วนทำให้เกิดผลกระทบ และผลกระทบต่อภาคส่วน ซึ่งเป็นผลกระทบเชื่อมโยงกับกรอบเศรษฐกิจ สังคม หรือนโยบายในวงกว้าง มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดรูปแบบกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนการดำเนินการระดับโครงการ และไม่ใช่แค่เพียงแผนบรรเทาผลกระทบของแต่ละบริษัท โดยพิจารณาที่เสาหลัก 3 ประการของหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ได้แก่ หน้าที่ของรัฐในการปกป้อง โดยเฉพาะโดยพิจารณาจากนโยบายและกรอบกฎหมายผ่านมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนความรับผิดชอบของธุรกิจในการเคารพและเข้าถึงการเยียวยา และ 2) การบูรณาการ HRIA มาใช้พิจารณาในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ (ESHIAs) ตั้งแต่ในการขั้นตอนการกำหนดขอบเขตกระทบ และจะพิจารณาประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งกระบวนการ ESHIA มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะบุคคลและกลุ่มเปราะบาง ประเด็นเพศ ชนพื้นเมืองหรือประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับประเทศแคนาดาประเด็นสิทธิมนุษยชนได้ถูกบูรณาการอย่างชัดเจนเข้าไปในระบบกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) ภายใต้ Impact Assessment Act, 2019 (IAA) ซึ่งกำหนดให้ทุกโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต้องวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับการคุ้มครองตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 35 ของ Constitution Act, 1982 และสอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP) ที่แคนาดาให้สัตยาบันในปี 2021 หน่วยงานหลัก

ที่รับผิดชอบคือ Impact Assessment Agency of Canada (IAAC) ซึ่งได้จัดทำแนวทางสำหรับผู้ปฏิบัติ โดยระบุขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองไว้อย่างละเอียด ครอบคลุมตั้งแต่การระบุสิทธิที่เกี่ยวข้อง การทำความเข้าใจผลกระทบสะสม การกำหนดคุณค่าหรือองค์ประกอบสำคัญ (valued components) การวิเคราะห์เส้นทางผลกระทบ การประเมินความรุนแรงของผลกระทบ การหาหรือมาตรการบรรเทาผลกระทบไปจนถึงการตรวจสอบและติดตามผล ควบคู่ไปกับกระบวนการการมีส่วนร่วม และการยินยอมโดยเสรี ล่วงหน้า และได้รับข้อมูลครบถ้วน (Free, Prior and Informed Consent: FPIC)

4) เป็นเครื่องมือประเมินผลกระทบในประเด็นปัญหาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อหลายส่วน (cross cutting issues)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียนำเอา HRIA มาพัฒนาและผลิตเครื่องมือประเมิน ในประเด็นปัญหาร่วมสมัยจากการประกอบธุรกิจ เช่น ในการให้บริการธุรกรรมทางการเงินโดยใช้ระบบ AI เพื่อช่วยให้ธนาคารพิจารณาและวัดความเสี่ยงต่อสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากระบบ AI และจัดการกับความเสี่ยง รวมถึงการเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ตารางที่ 4.1 สรุปเปรียบเทียบการดำเนินการ HRIA ในต่างประเทศ

ประเทศ	ฐานกฎหมาย	หน่วยงานพัฒนาหลักเกณฑ์	ผู้ใช้
สหราชอาณาจักร	ภายใต้หน้าที่ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 และพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998	หน่วยงานภาครัฐและบริการสาธารณะต่าง ๆ อาทิ เทศบาลเมือง หน่วยบริการสาธารณสุข	หน่วยงานผู้ออกนโยบายและให้บริการสาธารณะ
เยอรมนี	รัฐธรรมนูญกำหนดความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบการตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน	หน่วยงานภาครัฐด้านเศรษฐกิจและพลังงานของรัฐบาลกลาง	ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD)
เดนมาร์ก	ไม่มี โดยเป็นแนวทางสมัครใจจากคู่มือแนะนำแนวทาง HRIA	สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก	ผู้ประกอบการ หรือภาคประชาสังคม
ออสเตรเลีย	ไม่มี โดยเป็นแนวทางสมัครใจจากคู่มือแนะนำแนวทาง HRIA	สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย	ผู้ประกอบการธนาคาร
อินโดนีเซีย	คำสั่งประธานาธิบดี (Perpres) ฉบับที่ 60 ปี 2023 ว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Stranas BHAM) ซึ่งเป็นกรอบ NAP 2023–2025	กระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ร่วมกับ Komnas HAM และแพลตฟอร์ม PRISMA	ภาคธุรกิจในการเสี่ยงสูง (เหมือง ปาล์มน้ำมัน โครงสร้างพื้นฐาน) และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
แคนาดา	Impact Assessment Act, 2019 (IAA) เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญ	Impact Assessment Agency of Canada (IAAC)	หน่วยงานรัฐบาลกลาง ผู้พัฒนาโครงการขนาดใหญ่ และชุมชน

ประเทศ	ฐานกฎหมาย	หน่วยงานพัฒนาหลักเกณฑ์	ผู้ใช้
	มาตรา 35 (Constitution Act, 1982) และหลักการสากล UNDRIP	ผู้จัดทำ Practitioner's Guide เฉพาะด้านสิทธิชนพื้นเมือง	ชนพื้นเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วม/ นำการประเมินผลกระทบต่อสิทธิ

4.2 อภิปรายผลจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม

ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในบริบทสังคมไทยตามวัตถุประสงค์การศึกษา ผู้วิจัยได้ดำเนินกิจกรรมเก็บข้อมูลภาคสนามโดยเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและการอภิปรายจากกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้รับข้อมูลเชิงลึกและข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนา HRIA ที่ครอบคลุมทั้งในการประเมินระดับแผนงานยุทธศาสตร์กฎหมายและนโยบาย โครงการกิจกรรม รวมถึงในชุมชนพื้นที่

4.2.1 สรุปผลการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้วิจัยได้รวบรวมและจัดระเบียบข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย 17 หน่วยงาน รวม 36 คน โดยจำแนกตามกลุ่มเป้าหมายได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน: จำนวน 7 หน่วยงาน/กลุ่มงาน (รวม 13 คน) ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จาก 6 สำนักในสังกัด

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง: จำนวน 5 หน่วยงาน (รวม 10 คน) ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาคธุรกิจ: จำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) (IRPC) และบริษัท บางจาก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

กลุ่มที่ 4 หน่วยงานภาคประชาชนและประชาสังคม: จำนวน 2 หน่วยงาน/คน (รวม 2 คน) ได้แก่ มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดน (ETOs Watch)

กลุ่มที่ 5 นักวิชาการ/สถาบันการศึกษา จำนวน 6 คน ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและระบบการประเมินผลกระทบ 2 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบทางสังคม 1 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและโดยชุมชน 1 คน

จากการศึกษาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยอ้างอิงถ้อยคำของผู้ให้ข้อมูลตามบริบทจริง (Verbatim) เพื่อสะท้อนนัยยะและความหมายเชิงลึกของประสบการณ์และมุมมอง

ที่หลากหลาย ผู้วิจัยได้จัดกลุ่มประเด็นการวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic Analysis) ในการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่พบในข้อมูลจากการตอบคำถามหลักเกี่ยวกับ (1) ปัญหาและอุปสรรคของระบบการประเมินผลกระทบในประเทศไทย (2) ความคาดหวังต่อการพัฒนาแนวทางใหม่ และ (3) ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาเครื่องมือและระบบ HRIA ทั้งนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวสามารถนำเสนอได้ดังต่อไปนี้

1) ข้อจำกัดของระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่

กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง กลุ่มที่ 4 หน่วยงานภาคประชาชนและประชาสังคม และกลุ่มที่ 5 สถาบันการศึกษาและวิชาการ ได้สะท้อนปัญหาภาพรวมของระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ ดังนี้

(1) ปัญหาเชิงโครงสร้างและธรรมาภิบาล

- กลุ่มสถาบันการศึกษาและวิชาการ จำนวน 3 คน และกลุ่มภาคประชาชนจำนวน 1 คน ระบุว่า EIA ยังมีข้อจำกัดด้านธรรมาภิบาล จากการรวมศูนย์อำนาจของโครงสร้างการพิจารณาอยู่ที่ สผ. และกลไกการพิจารณาของ คชก. ยังไม่เหมาะสมเพียงพอ อาทิ ระยะเวลาที่จำกัดในการพิจารณา
- ภาคประชาชนคนที่ 1 ระบุว่า ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นเนื่องจากเจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างที่ปรึกษาทำ EIA แม้จะเป็นกรณีผลกระทบร้ายแรงก็ประเมินเพียงให้ผ่านขั้นตอน
- ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคนที่ 1 ระบุว่า ผู้มีอำนาจไม่ได้เป็นผู้ดูแลตรวจสอบ/ให้การรับรอง EIA โดยตรง บริษัทผู้จัดทำ EIA มักเลือกรับฟังผู้ที่เห็นด้วยกับโครงการ ขาดกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคนที่ 2 ระบุว่า EIA มีข้อจำกัดด้านธรรมาภิบาลเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบหรือเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานที่พิจารณารายงาน EIA
- ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคนที่ 2 ระบุว่า มีการเชิญเฉพาะผู้เห็นด้วยกับโครงการ และมีการอนุมัติงบประมาณมาก่อนแล้วโดยไม่สอบถามประชาชนในพื้นที่ ส่วนองค์ประกอบของ คชก. ไม่มีความอิสระเนื่องจากมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบทางสังคม ระบุว่า EIA มีปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งงบประมาณและการว่าจ้าง เนื่องจากผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นเจ้าของโครงการเป็นผู้จ่ายเงินให้ผู้ทำการประเมิน

(2) ปัญหาข้อจำกัดเชิงขอบเขตเนื้อหา และการวัดผล

- ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคนที่ 2 ระบุว่า ระบบการประเมินต่าง ๆ อาทิ EIA ไม่มีการพิจารณาประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมชัดเจน แต่อยู่ในส่วนหนึ่งของผลกระทบด้านสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน และมักประเมินเรื่องเชิงปริมาณที่จับต้องได้ แต่ไม่ได้พิจารณาเรื่องอื่น ๆ เช่น การสูญเสียคุณค่าอัตลักษณ์วัฒนธรรม ในส่วน RIA ไม่มีการพิจารณาถึงมาตรการเชิงบวกและลบ ทั้งยังไม่มีการประเมินผลกระทบทางเลือกรวมทั้งกรณีหากไม่ออกกฎหมาย ขาดการประเมินผลกระทบในเชิงสถิติ
- ภาคประชาชนคนที่ 1 ระบุว่า การทำ EIA/EHIA แยกเฉพาะโครงการไม่ได้ดูในระดับพื้นที่ทั้งหมดทำให้ขาดการพิจารณาเชิงระบบภาพรวมหรือยุทธศาสตร์ในกรณีโครงการพัฒนาขนาด

ใหญ่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบ คนที่ 4 ระบุว่า SEA เป็นเครื่องมือเชิงป้องกันเพื่อประเมินในภาพกว้าง แต่ยังคงกฎหมายรับรองที่มีสภาพบังคับ

- ภาคประชาชนคนที่ 2 ระบุว่า ผลกระทบข้ามพรมแดน เช่น กรณีโรงไฟฟ้า เป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ EIA ยังไม่ครอบคลุมถึง

(3) ปัญหาเชิงกระบวนการขั้นตอนและการมีส่วนร่วม

- หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงคนที่ 1 ระบุว่า มีปัญหาการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ EIA ที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเผชิญอยู่ ทั้งการไม่ได้เข้าร่วม การหลีกเลี่ยงให้เข้าร่วม หรือช่องว่างในการรับฟังความคิดเห็น ทำให้ชุมชนไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและไม่ยอมรับ EIA ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ต้องสร้างความเชื่อมั่น

- หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงคนที่ 2 ระบุว่า ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการจัดทำข้อมูลพื้นฐานและการสำรวจข้อมูลชุมชน ซึ่งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมที่เพียงพอ โดยเป็นเพียงเชิงรูปแบบพิธีการเท่านั้น จนก่อให้เกิดข้อขัดแย้งกับหน่วยงานเจ้าของโครงการและนำมาสู่การร้องเรียนต่อ กสม. จำนวนมาก หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน คนที่ 13 ระบุว่า การกำหนดคัดเลือกผู้เข้าร่วมมักเลือกเฉพาะผู้เห็นด้วย ไม่ได้รับฟังผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างเพียงพอ

- ภาคประชาชนคนที่ 1 ระบุว่าปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการ EIA/EHIA ตั้งแต่ต้นทาง ภาคประชาชนคนที่ 1 ยกตัวอย่างโครงการพัฒนาเขื่อนขนาดใหญ่ที่พบข้อมูลผิดพลาดใน EIA หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงคนที่ 1 คนที่ 2 คนที่ 11 คนที่ 12 คนที่ 13 ระบุว่าประชาชนไม่ทราบข้อมูลโครงการตั้งแต่เริ่มต้น ขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอต่อการให้ความเห็น ส่วนผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและโดยชุมชนชี้ว่าการใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ (based science data) เท่านั้นอาจคลาดเคลื่อนไม่สะท้อนผลกระทบที่แท้จริง และชาวบ้านมักจัดทำข้อมูลขึ้นใหม่เพราะเห็นว่าข้อมูลไม่ตรง

- ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้ง 2 คน ระบุว่า เวทีการแสดงความคิดเห็นมักเป็นเพียงพิธีกรรมที่ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกฎหมาย

- หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบ ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับและกำหนดเกณฑ์ประเมินคนที่ 5 และผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและโดยชุมชน ระบุว่า HIA และ CHIA ไม่ได้มีสภาพบังคับผลผูกพันตามกฎหมาย ภาคประชาชนคนที่ 1 ระบุว่า มาตรการติดตามผลการปฏิบัติ EIA ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดการความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม

ในขณะที่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบ ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับและกำหนดเกณฑ์ประเมิน คนที่ 3 และคนที่ 4 ระบุว่า ระบบการประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่มีอยู่ครอบคลุมประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว อาทิ สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในขั้นตอนการประเมิน หรือในการประเมินผลกระทบที่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แต่อาจไม่ได้ใช้ถ้อยคำว่าหลักสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน

2) ความคาดหวังต่อศักยภาพและประโยชน์ของการพัฒนา HRIA

ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางขั้นตอนการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนตามรูปแบบมาตรฐานสากลของระบบการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) จำนวน 6 ขั้นตอน ได้แก่ ระยะที่ 1 การกลั่นกรอง และกำหนดขอบเขต ระยะที่ 2 การเก็บรวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน ระยะที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบ ระยะที่ 4 การจัดการและการบรรเทาผลกระทบ ระยะที่ 5 การเฝ้าระวังและประเมินผล ระยะที่ 6 การเผยแพร่ต่อสาธารณะ ซึ่งมีรายละเอียดตามที่ได้ศึกษาใน 2.3 หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีหลักเกณฑ์เชิงเนื้อหาและกระบวนการที่ครอบคลุมตามแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (HRBA) จากผลการรับฟังสามารถนำเสนอได้ดังต่อไปนี้

- ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคนที่ 2 ระบุว่า "เครื่องมือการประเมินตามกฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนเพียงพอ จึงควรเพิ่มการพิจารณาประเด็นสิทธิมนุษยชนได้ในหัวข้อการจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA ในหมวดเรื่องคุณค่าการใช้ประโยชน์และคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องมิติทางสังคม (Social dimension) ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน โดยอาจพิจารณาเปรียบเทียบช่องว่างรายละเอียดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสุขภาพจากคู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดย สผ. (2565) ซึ่งยังขาดเรื่องคุณค่าเชิงคุณภาพที่วัดผลโดยปริมาณไม่ได้ คุณค่าเชิงวัฒนธรรม รวมถึงระบบนิเวศบริการ เป็นต้น" และ "HRIA ควรเติมเต็มมิติทางสังคมในระบบ EIA เดิม ซึ่ง ยังไม่แตะคุณค่าเชิงวัฒนธรรมเลย ไม่ต้องพูดถึงสิทธิชุมชน"

- ภาคประชาชนคนที่ 2 และผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพและโดยชุมชนซึ่งมีประสบการณ์โดยตรงในการริเริ่มและใช้เครื่องมือดังกล่าว ระบุว่า CHIA มีความคล้ายคลึง HRIA จึงอาจยกระดับ CHIA ให้มีสภาพบังคับทางกฎหมายผ่านสิทธิมนุษยชน โดยเพิ่มเติมประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านที่มากกว่าประเด็นสุขภาพ ในส่วนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์ HIA โดยตรง ชี้ว่า การสร้างเครือข่ายทางวิชาการเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะของผู้ใช้เครื่องมือประเมินมีความสำคัญสูงมาก ซึ่งหน่วยงานกำหนดเกณฑ์ประเมินจะทำหน้าที่ประสานงานต่าง ๆ

- ผู้เชี่ยวชาญใน EIA และ SIA ระบุว่า HRIA ควรมุมมองมิติของประชาชนทั่วไป ซึ่งจะต้องประเมินให้รอบด้านทั้งเชิงบวกและลบ โดยเป็นเครื่องมือที่ลดความขัดแย้ง ซึ่งจะต้องสร้างและใช้โดยเป็นผู้แสวงหาทางออกอย่างสร้างสรรค์ (solution providers) HRIA ควรมองจากมุมมองผู้ด้อยโอกาสและเสียโอกาสในทุกมิติ และประเมินในประเด็นที่รอบด้านเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการความขัดแย้งและสร้างสมดุลในสังคม ซึ่งเห็นพ้องกับผู้ให้ข้อมูลภาคประชาชนคนที่ 1 ที่ระบุว่า HRIA ควรเริ่มพิจารณาจากแนวคิดที่บรรลุด้านหลักการสิทธิมนุษยชนทั้งเชิงเนื้อหาและกระบวนการ โดยทำฐานคิดจากระบบความสัมพันธ์ให้ลงตัวก่อน และการแยกส่วน เช่น ประเด็นสิ่งแวดล้อม มีการจัดลำดับขั้นของสิทธิที่แตกต่างกัน และสิทธิอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากนั้น ทั้งสิทธิในความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นสิทธิของปัจเจกชน สิทธิชุมชนและสาธารณะ ซึ่งจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญให้ได้

- ภาคประชาชนคนที่ 2 ซึ่งมีประสบการณ์ดำเนินการ CHIA ในพื้นที่โครงการโรงไฟฟ้าที่มีอาจมีผลกระทบข้ามพรมแดน และติดตามขับเคลื่อนประเด็นสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดน เห็นว่าการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนมีความจำเป็นและยังขาดเครื่องมือในการประเมิน เนื่องจาก EIA ไม่สามารถดำเนินการนอกเขตประเทศ นอกจากนี้ แนวโน้มในการผลักดันให้เกิดการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านภาคบังคับ (mHRDD) มีความเป็นไปได้สูง จากทั้งการขับเคลื่อนของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในการดำเนินการตามแผน NAP ฉบับที่ 2 การเสนอเข้าเป็นภาคี OECD ของไทย

สอดคล้องกับที่ผู้ให้ข้อมูลหน่วยงานภาคธุรกิจ จำนวน 2 บริษัท ซึ่งเป็นบริษัทมหาชน (จำกัด) ที่ต้องจัดทำรายงานเปิดเผยความเสี่ยงรอบด้านต่อสาธารณะ (one report) ตามแบบที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์(กลต.) กำหนด ระบุว่า องค์กรได้ดำเนินการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนโดยสมัครใจอยู่แล้ว โดยอาศัยกรอบหลักการ UNGP ในการดำเนินการภายใต้ HRDD และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล รวมถึงการใช้แนวทางตามคู่มือรายงาน HRIA ที่เผยแพร่โดยจะเน้นประเมินผลกระทบของผู้มีส่วนได้เสียในภาคส่วนธุรกิจ อาทิ พนักงาน ชุมชนในพื้นที่ดำเนินธุรกิจ ซึ่งดำเนินการ HRIA เพื่อระบุและจัดการผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในโครงการของตน การประเมินฯ ได้ถูกบรรจุอยู่ในส่วนงานประจำขององค์กรเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงและจัดการความยั่งยืนขององค์กรและการดำเนินการด้านนโยบายและปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและธรรมาภิบาล (ESG) โดยจัดทำรายงาน HRIA ของภาคธุรกิจใช้เปิดเผยบางส่วนเป็นส่วนหนึ่งในรายงาน one report ได้ ซึ่งหากมีการบังคับใช้กฎหมายให้บริษัทฯ ต้องมีการทำประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ภาคธุรกิจขนาดใหญ่มีศักยภาพที่สามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว แต่ต้องการให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม รวมทั้งควรคำนึงถึงบริษัทหรือภาคธุรกิจขนาดกลางหรือเล็กอื่น ๆ ที่อาจเพิ่งเริ่มดำเนินการ HRIA หรือปรับใช้หลักการ UNGP กับธุรกิจของตน

3) ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบ HRIA

ผู้ให้ข้อมูลทุกคนในทุกกลุ่มเป้าหมาย เห็นพ้องตรงกันว่า HRIA ไม่ควรแยกเป็นเอกเทศ แต่ควรบูรณาการเข้าไปในระบบประเมินผลกระทบที่มีอยู่แล้ว (integrated approach) โดยพัฒนาให้ใช้งานได้ง่าย สอดรับและผนวกกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และทางสังคม จากการให้เหตุผลโดยสรุป ดังนี้

(1) ป้องกันความซับซ้อนยุ่งยากเรื่องการบริหารจัดการ การได้รับข้อมูลและผลการประเมิน รวมทั้งข้อจำกัดด้านทรัพยากร รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่มีผลประกอบการตัดสินใจอย่างแท้จริง ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่ 5 ซึ่งเป็นนักวิชาการด้านเครื่องมือประเมินผลกระทบด้านสุขภาพสะท้อนว่า “ถ้า HRIA เป็นเครื่องมือแยก มันจะเหมือน HIA ที่ไม่มีใครฟัง ถ้าอยู่ใน EIA อาจมีน้ำหนัก แต่ก็ต้องระวังไม่ให้โดนกลืน”

(2) กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ ต่างเห็นพ้องว่า เครื่องมือประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่มีอยู่มีเนื้อหาประเด็นการประเมินผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนแล้ว รวมทั้งครอบคลุมสิทธิเชิงกระบวนการในการจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการประเมินด้วย HRIA จึงควรกำหนดขอบเขตการศึกษา (scoping) ให้ชัดเจนและกำหนดระดับของผลกระทบได้

ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคนที่ 2 ระบุว่า HRIA ควรเน้นด้านสังคมเป็นหลัก โดยมีตัวชี้วัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน และบูรณาการใน EIA/EHIA ของการจัดทำรายงานหัวข้อคุณภาพชีวิต

(3) หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน คนที่ 1 และ 13 ระบุว่า HRIA สามารถเป็นเครื่องมือที่ใช้ประกอบการตัดสินใจต่อแผนนโยบาย หรือการอนุมัติ/อนุญาตกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของผู้มีอำนาจ ได้ เพื่อช่วยให้มีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน เห็นพ้องกับผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย คนที่ 1 ที่ระบุว่า ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการจะต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อชั่งน้ำหนักความคุ้มค่าในแง่สิทธิมนุษยชนและด้านอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ การประเมินปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนได้ก่อนล่วงหน้าและใช้ระบุปัญหาเพื่อได้รับการเยียวยาและแก้ไขป้องกันอย่างถูกวิธี ทั้งโดยดำเนินการทั้งแบบสมัครใจ และออกเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศกระทรวงหรือแนวปฏิบัติที่ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีข้อยุ่งยากหากออกเป็นกฎหมายใหม่ในระดับพระราชบัญญัติ

หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน คนที่ 3 ระบุว่า HRIA จะต้องยึดโยงกับรัฐธรรมนูญและนโยบายระดับชาติ ควบคู่กับสนธิสัญญาและมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ควรผลักดันให้มีการตรากฎหมายรองรับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนอาจเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมายรองรับในทางปฏิบัติ

กลุ่มหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง และกลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เห็นพ้องว่า HRIA ควรนำมาใช้กับนโยบาย ประเด็น กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ยังไม่มีเครื่องมือการประเมินผลกระทบตามกฎหมาย HRIA จะเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อทบทวนได้ตลอด และแก้ไขจุดที่ EIA/EHIA ไม่ได้ทำ โดยเข้าไปเสริมจุดนั้น เช่น กิจกรรมโครงการที่ไม่อยู่ในข่ายจัดทำ EIA หรือเชิงประเด็นด้านที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น หรือประเมินรายประเด็นที่ยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนสูง เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ เพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในการคุ้มครองเชิงป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ภาคประชาชนคนที่ 2 เสนอให้มี HRIA ที่ชุมชนสามารถดำเนินการเองได้ (community-led HRIA) ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับชุมชน การส่งเสริม HRIA ในรูปแบบนี้สอดคล้องกับหลักการเสริมศักยภาพของผู้ทรงสิทธิและหลักการการมีส่วนร่วมตามแนวทาง HRBA

ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 5 กลุ่ม เห็นพ้องว่า HRIA ควรประเมินได้ทั้งผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนทางลบและบวก ผู้ให้ข้อมูลหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดเกณฑ์การประเมิน HIA และ SEA เห็นพ้องว่า HRIA ควรพัฒนาเป็นเครื่องมือเชิงวิชาการ ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยการสร้างองค์ความรู้โดยอาศัยเครือข่ายทางวิชาการ อาทิ สถาบันการศึกษาทั้งที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชนและสหวิทยาการ ซึ่งพ้องกับผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายคนที่ 1 และ 2 ว่า ในระยะแรก สำนักงาน กสม. สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานพัฒนาความรู้และสร้างความร่วมมือแต่ละภาคส่วน ควรมีการจัดทำเกณฑ์ใช้ในการประเมินชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นมาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นการทำเป็นแบบรายการประเมิน (Template) ที่เข้าใจง่าย การจัดทำแนวปฏิบัติหรือคู่มือการใช้งาน (Guideline) ในระยะยาว ควรมีการพัฒนาในระดับภาพรวม

เชิงสถาบัน ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรตรวจประเมิน HRIA ที่เป็นอิสระและระบบกลไกติดตามผลในระยะยาว การจัดตั้งเป็นสถาบันทางวิชาการเพื่อทำหน้าที่พัฒนาระบบ HRIA อย่างต่อเนื่อง

โดยสรุป การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในครั้งนี้ได้ให้ภาพที่ครอบคลุมถึงความท้าทายของระบบการประเมินผลกระทบในปัจจุบัน และเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการพัฒนา **HRIA ให้เป็นเครื่องมือประเมินที่สามารถบูรณาการเข้ากับระบบเดิมได้** เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ในทุกระดับ

4.2.2 สรุปผลการรวบรวมข้อมูลจากการประชุมกลุ่ม

การจัดประชุมอภิปรายกลุ่มเพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงลึกและระดมข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา HRIA จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ

ประเด็นการอภิปรายทั้ง 3 ครั้ง ได้มุ่งเน้นประเด็นแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสถานการณ์ปัญหาของระบบการประเมินผลกระทบในบริบทสังคมไทย และเสนอแนะแนวทางการบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้ากับการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ ดังนี้

- การอภิปรายกลุ่มย่อย ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2567 ณ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนผู้เข้าร่วมทั้งหมด 8 คน ได้แก่ ตัวแทนภาคประชาชนและประชาสังคมซึ่งเป็นเครือข่ายเยาวชนหญิงและเครือข่ายชาติพันธุ์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการกิจกรรม เช่น การทำเหมืองแร่ โครงการผันน้ำในอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่ลุ่มน้ำสาละวิน จำนวน 7 คน นักวิชาการอิสระ จำนวน 1 คน ผู้อภิปรายได้ร่วมสะท้อนสถานการณ์และประเด็นปัญหาของระบบการประเมินผลกระทบระดับโครงการกิจกรรม และระดมความเห็นต่อแนวทางการพัฒนา HRIA ระดับโครงการกิจกรรม

- การอภิปรายกลุ่มย่อย ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2567 ณ กรุงเทพมหานคร จำนวนผู้เข้าร่วมทั้งหมด 15 คน ได้แก่ ตัวแทนภาคประชาชนซึ่งเป็นเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการกิจกรรม อาทิ โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในพื้นที่ภาคใต้ จำนวน 3 คน เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมือง จำนวน 2 คน หน่วยงานภาคประชาสังคมซึ่งดำเนินการศึกษาวิจัยในพื้นที่ชุมชน จำนวน 7 คน ภาคประชาสังคมที่ติดตามผลกระทบจากการลงทุนข้ามพรมแดน จำนวน 1 คน ที่ปรึกษา กสม. จำนวน 2 คน

- การอภิปรายกลุ่มย่อย ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2567 ณ กรุงเทพมหานคร จำนวนผู้เข้าร่วมทั้งหมด 60 คน ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จำนวน 3 ท่าน (ด้านสังคมสิ่งแวดล้อม กฎหมาย และวิทยาศาสตร์สุขภาพ) เพื่อวิพากษ์ปัญหาและแนวทางการบูรณาการ HRIA ที่ผู้วิจัยเสนอ รวมทั้งเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบ HRIA ในหัวข้อ "สิทธิมนุษยชนในระบบการประเมินผลกระทบของไทย"

จาก ผลการศึกษาและอภิปรายทั้ง 3 ครั้ง ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างและกระบวนการของการประเมินผลกระทบในประเทศไทย และได้ข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับกรอบคตินิติสังคมศาสตร์ และ HRBA ในการพัฒนา HRIA ตามประเด็นหลัก ดังนี้

1) ปัญหาและอุปสรรคของระบบการประเมินผลกระทบในปัจจุบัน

การประชุมอภิปรายกลุ่ม โดยเฉพาะครั้งที่ 1 และ 2 เน้นถึงประเด็นปัญหาในระดับโครงการกิจกรรมและยกรณีสึกษาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โครงการที่เป็นตัวอย่างของปัญหาที่ถูกยกมาในการอภิปราย อาทิ โครงการผันน้ำแม่น้ำยม ซึ่งมีประเด็นปัญหาการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้านและการมีส่วนร่วมของชุมชนชาติพันธุ์ โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำสาละวิน ซึ่งมีประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดนที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม และหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน โครงการเหมืองแร่และเขื่อนในภาคอีสาน ซึ่งมีการต่อต้านจากชุมชนเนื่องจากข้อห่วงกังวลด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและวิถีชีวิต โครงการแลนด์บริดจ์และโครงการทำเรื่อน้ำลึกในภาคใต้ ซึ่งมีประเด็นปัญหาการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบไม่ครบถ้วนเพียงพอ และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเลและวิถีชีวิตชาวประมง

โดยภาพรวม การประชุมอภิปรายกลุ่มได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักของระบบการประเมินผลกระทบในประเทศไทย และความคาดหวังต่อ HRIA โดยมีประเด็นร่วมที่สอดคล้องกันอย่างน้อยสำคัญ (Similarities) กันกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

1.1) ปัญหาเชิงโครงสร้างและกลไก

หน่วยงานภาคประชาสังคมซึ่งศึกษาวิจัยในพื้นที่ชุมชนต่างเห็นพ้องว่ากฎหมายเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในปัจจุบันมีขอบเขตที่จำกัด ไม่ครอบคลุมผลกระทบข้ามพรมแดน การประเมินผลกระทบมักแยกเฉพาะโครงการแต่ไม่ได้ประเมินผลกระทบอย่างรอบด้านหรือภาพรวมเชิงยุทธศาสตร์ในพื้นที่

ภาคประชาชนซึ่งเป็นเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่แลนด์บริดจ์ ระบุว่า มีการอ้างถึง SEA ที่จัดทำมาแล้วตั้งแต่ปี 2559 แต่โครงการในพื้นที่เพิ่งริเริ่มในภายหลัง แสดงให้เห็นถึงการเลือกหยิบใช้ข้อมูลของหน่วยงานรัฐ

นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมสิ่งแวดล้อม ระบุ มีการปกป้องโครงการหรือมักถูกกำหนดไว้แล้วตั้งแต่ต้น โดยผลของการมีส่วนร่วมไม่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจ สะท้อนถึงระบบการประเมินโดยรวมขาดวัฒนธรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่แท้จริง อีกทั้งเจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างที่ปรึกษาโดยตรงทำให้เกิดความเกรงใจและรายงานอาจไม่ตรงไปตรงมา องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพรายงานขาดความเป็นอิสระ

1.2) ปัญหาเชิงกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชน

- ตัวแทนภาคประชาชนและประชาสังคมซึ่งเป็นเครือข่ายเยาวชนหญิงและเครือข่ายชาติพันธุ์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการกิจกรรม ภาคประชาชนซึ่งเป็นเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ภาคใต้ ระบุว่า EIA/EHIA ยังขาดกระบวนการที่น่าเชื่อถือซึ่งทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่มีโอกาสเข้าร่วมอย่างแท้จริงในการรับฟังความคิดเห็น และเป็นเพียงพิธีกรรมที่ทำให้ครบถ้วนตามกฎหมาย ยกตัวอย่าง การจัดสถานที่ที่ไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของประชาชน การจัดประชุมในช่วงโควิด-19 การคัดเลือกผู้เข้าร่วมโดยสุ่มเลือกเฉพาะคนที่มีโฉนดที่ดิน กระบวนการ EIA/EHIA

มักไม่น่าเชื่อถือ ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมจริง การจัดประชุมในช่วงเวลาที่ไม่ หรือสุ่มเลือกเฉพาะผู้มีใจจดใจจ่อ ทำให้กลุ่มที่ไม่มีเอกสารสิทธิถูกกีดกัน ปัญหาคุณภาพเนื้อหากรงาน EIA มีการอ้างอิงถึงรายงานที่มีข้อมูลประชาชนไม่ตรงกับความเป็นจริง และมีการ "copy paste" ข้อมูลลดจากโครงการอื่น ในขั้นตอนเวทีรับฟังประชาชน EIA/EHIA ผู้พัฒนาโครงการไม่สามารถตอบคำถามข้อห้วงกังวลได้ ยกตัวอย่างการถมทะเลอันดามันและการสร้างเขื่อนกันคลื่นที่ไม่มีแบบจำลองให้ประชาชนเห็นผลกระทบที่ชัดเจน แต่ใช้การคาดการณ์

- ผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ ระบุว่า มักถูกละเลยจากการมีส่วนร่วมในขั้นตอนประเมินข้อมูลโครงการเข้าถึงยากและมีความซับซ้อน มักไม่ถูกเปิดเผยอย่างครบถ้วนและโปร่งใส และมีข้อจำกัดด้านการสื่อสารภาษาท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถเข้าใจได้

- ผู้เชี่ยวชาญวิทยาศาสตร์สุขภาพ ระบุว่า แม้การดำเนินการประเมินผลกระทบ EIA/EHIA จะกำหนดมาตรการลดผลกระทบไว้ แต่กลไกการติดตามผลการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดยังไม่มีประสิทธิภาพและการเฝ้าระวังกลับเข้าถึงยาก ในหลายกรณียังมีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นทั้งก่อให้เกิดภาระโรค (Burden of Disease)

2) ความคาดหวังต่อศักยภาพและประโยชน์ของ HRIA

ผู้เข้าร่วมอภิปรายทุกกลุ่มเห็นพ้องว่า HRIA ตามรูปแบบที่ศึกษามีศักยภาพที่จะช่วยแก้ไขปัญหและเติมเต็มช่องว่างของระบบการประเมินผลกระทบของไทย โดยพัฒนาขอบเขตการใช้ให้ HRIA สามารถเป็นเครื่องมือเชิงป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสามารถช่วยประเมินปัญหาได้ก่อนล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน

หน่วยงานภาคประชาสังคมซึ่งดำเนินการศึกษาวิจัยในพื้นที่ชุมชน 2 คน ระบุว่า HRIA จะช่วยปิดช่องว่างและเสริมการทำงานของระบบประเมินที่มีอยู่เดิมได้ และจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจเพื่อช่วยให้มีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน ในขณะที่ภาคประชาชนซึ่งเป็นเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่ภาคใต้ ระบุว่า หากเครื่องมือ HRIA ที่จะพัฒนา มีสภาพบังคับ มีอำนาจและศักดิ์ศรี และสามารถนำไปใช้ได้จริง ก็จะสนับสนุนอย่างเต็มที่ แต่ก็มี ความกังวลอย่างมากหากมีภาคธุรกิจบริษัทต่างๆ เป็นผู้พัฒนาใช้ต่อไปก็อาจจ้ำจอยการประเมินที่เกรงใจผู้จ้างประเมิน

ตัวแทนภาคประชาชนและประชาสังคมซึ่งเป็นเครือข่ายเยาวชนหญิงและเครือข่ายชาติพันธุ์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการกิจกรรม (ประชุมครั้งที่ 1) หน่วยงานภาคประชาสังคมซึ่งดำเนินการศึกษาวิจัยในพื้นที่ชุมชน (ครั้งที่ 2) ต่างเน้นย้ำถึงความคาดหวังต่อการเสริมสร้างศักยภาพชุมชน HRIA ควรพัฒนาขอบเขตการใช้ให้ชุมชนสามารถประเมินผลกระทบเองได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แม่นยำและใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองและนำไปสู่กระบวนการยุติธรรมได้

ผู้อภิปรายซึ่งมีประสบการณ์ในการวิจัยร่วมกับชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการกิจกรรมภาครัฐและภาคธุรกิจ ระบุว่า ภาคประชาสังคมและประชาชนมีการเก็บข้อมูลผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ชุมชนอยู่แล้ว ดังนั้น HRIA ที่ออกแบบควรเอื้อต่อการทำงานและไม่สร้างภาระ

ขั้นตอนให้กับผู้ใช้งาน หรือต่อประชาชนหรือชุมชนที่จะเข้าร่วมประเมิน โดยภาครัฐจะต้องเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เนื่องจากฐานที่มาของปัญหามาจากการใช้อำนาจกลไกของรัฐ ดังนั้น รัฐควรทำการประเมินถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชนเอง

3) ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเครื่องมือและระบบ HRIA รวมทั้งแนวทางการบูรณาการเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่เดิม (Integrated Approach)

3.1) เหตุผลที่สนับสนุนการบูรณาการ

มีข้อสรุปที่ชัดเจนจากการประชุมกลุ่ม ครั้งที่ 2 ผู้อภิปรายซึ่งมีประสบการณ์ในการวิจัยในชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการกิจกรรมภาครัฐและภาคธุรกิจ และการประชุมกลุ่ม ครั้งที่ 3 นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้ง 3 คนที่ต่างเห็นพ้องว่า *HRIA ควรสอดรับแบบบูรณาการเข้ากับระบบเดิม และไม่ควรแยกออกมาต่างหาก (self-standing regime)* เนื่องจากอาจมีปัญหาเรื่องอำนาจบังคับตามกฎหมายเช่นเดียวกับเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางสุขภาพโดยชุมชน แต่ควรเพิ่มเติมรายละเอียดในกระบวนการเดิมที่มีอยู่แล้วเพื่อไม่ให้เป็นการแกะผู้ทำการประเมิน ซึ่งการบูรณาการจะช่วยลดภาระงานให้กับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน และทำให้เห็นปัญหาภาพรวมทั้งหมด

3.2) วิธีการบูรณาการในแต่ละระบบประเมิน

ในการอภิปรายกลุ่ม ครั้งที่ 3 ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางบูรณาการ HRIA มาปรับใช้ในขั้นตอนการประเมินของเครื่องมือประเมินผลกระทบในบริบทไทย ได้แก่ RIA SEA EIA/EHIA/HIA รวมทั้ง HRDD ภายใต้หลักการ UNGP ดังนี้

- HRIA มีความสัมพันธ์เชิงแนวคิดพื้นฐานกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม ตามที่ศึกษาในหัวข้อ 2.13 ความสัมพันธ์ระหว่าง HRIA กับระบบประเมินผลกระทบ และตามกรอบการพัฒนาเครื่องมือ HRIA ที่เสนอในหัวข้อ 4.1

- HRIA ในลักษณะที่เป็นเครื่องมือการประเมินผลกระทบตามรูปแบบขั้นตอนมาตรฐานการประเมินผลกระทบโดยทั่วไป 5 ระยะขั้นตอน โดยเฉพาะในระยะขั้นตอนที่ 1 การกำหนดขอบเขตและกลั่นกรอง และระยะขั้นตอนที่ 2 การการจัดทำข้อมูลพื้นฐาน

ผู้อภิปรายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา EIA เสนอว่า การนำไปบูรณาการในขั้นตอนกระบวนการมีส่วนร่วมในจัดทำ EIA/EHIA มีความเป็นไปได้ทั้งในการจัดเวทีรับฟังความเห็นและการสำรวจข้อมูล ประโยชน์คือ เจ้าของโครงการมีเครื่องมือประเมินว่าการดำเนินโครงการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่และลดข้อร้องเรียนกับ กสม. โดยจะต้องทำให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเมินให้มีความชัดเจน ทำให้ผู้ใช้เห็นประโยชน์ของ HRIA

เทคนิควิธีที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ มีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและกลุ่มเปราะบางด้านสิทธิมนุษยชน มีดังนี้

- ในการทำแบบสำรวจสภาพเศรษฐกิจสังคมที่ผู้จัดทำ EIA/EHIA ดำเนินการ โดยการทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจน และในขั้นตอนเวทีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1 การกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบ และในเวทีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2 การเสนอมาตรการและการเข้าถึงการเยียวยาของผู้ถูกรบกวนสิทธิ

- ในการกำหนดให้มีการเข้ามีส่วนร่วม (engagement) ของผู้ทรงสิทธิ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นศูนย์กลาง โดยเพิ่มคำนิยามให้ชัดเจนว่า ใครต้องเข้าร่วมแบบ ชาติไม่ได้ และควรมีวิธีการพิเศษให้กลุ่มเปราะบางเข้าร่วมได้อย่างมีคุณภาพ

ผู้อภิปรายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เสนอว่า HRIA ควรสอดแทรก ในหัวข้อคุณภาพชีวิตในรายงาน EIA/EHIA และผลักดันการปรับปรุงแก้ไขไว้ในแนวทางการมีส่วนร่วมของ ประชาชนที่จัดทำโดย สผ. ในส่วน RIA ควรมีการทำตัวชี้วัดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงสิทธิมนุษยชน ไปเสริมกับคู่มือการทำรายงานผลกระทบทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้ ในส่วน HIA/CHIA ควรบูรณาการ HRIA เข้ากับระบบนี้และอาจเริ่มจากการกำหนดตัวชี้วัดและ ทำโครงการนำร่อง อย่างไรก็ตาม แนวทางการบูรณาการ HRIA จำเป็นต้องมีความชัดเจนมากกว่านี้ โดยเสนอ การพัฒนา HRIA ในระยะต่อไป ดังนี้ 1) กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และกลไกการดำเนินงาน HRIA ให้ชัดเจนใน แต่ละระบบการประเมิน โดย กสม. ควรกำหนดเกณฑ์/แนวทางในการประเมินผลกระทบ เช่น ไม่ต้องทำ ผลกระทบที่สามารถตีมูลค่า (monetized) ได้ แต่ควรทำประเมินสิ่งที่ตีมูลค่าไม่ได้ โดยควรทำแบบรายการ ผลกระทบระยะยาวและระยะสั้น กำหนดขอบเขตว่าจะประเมินอะไรบ้าง โดยนำเอา EU guideline regulatory toolbox (latest July 2023) มาเป็นแนวทางได้ และอาจต้องใช้วิธี (A Multi-Criteria Analysis: MCA) 2) เพิ่มรายละเอียด หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขการดำเนินการประเมิน โดยกำหนดให้มีการประเมิน HRIA ในร่างกฎหมาย/กฎหมาย/นโยบาย/แผน/แผนงาน/หรือกิจกรรมบางประเภท - โดยทั่วไป กระบวนการ ประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) เหมือนกัน คือขั้นตอนการคัดกรอง (screening) การกำหนด ขอบเขต (scoping) การวิเคราะห์ผล (analyze) ยกตัวอย่าง ใน RIA มีการระบุผลกระทบโดยอาจเอาตัวชี้วัดมา ใส่ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 17 กำหนดให้รายงานต้องประกอบด้วย การประเมินผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ซึ่งรวมถึง สิทธิมนุษยชน กสม. สามารถทำตัวชี้วัดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ไปเสริมกับคู่มือการทำ รายงานผลกระทบ RIA ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาทิ Netherlands เน้นเรื่องเพศสถานะ (gender) มาก กสม. สามารถส่งเกณฑ์/แนวทางเป็นข้อมูลให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้

ผู้อภิปรายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ เสนอว่า การบูรณาการ HRIA เข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ โดยอาจเริ่มจากการกำหนดตัวชี้วัดและทำโครงการนำร่องก่อน

CHIA สามารถนำมาบูรณาการกับ HRIA ได้ แต่มีข้อพิจารณาพัฒนาต่อไปว่าจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากปัญหาการกีดกันทางปัญญาทำให้การพิจารณา EIA ชุมชนมักไม่มีส่วนร่วมเลย เพราะไม่เข้าใจในศัพท์เทคนิค ดังนั้น เครื่องมือ HRIA จึงควรทำให้ทุกคนเข้าใจข้อมูลของนักวิชาการได้เพื่อเพิ่มการเข้ามามีส่วนร่วม (engagement)

ผู้อภิปรายจากภาคธุรกิจซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษา/ผู้จัดทำรายงาน EIA/EHIA และหน่วยงานภาครัฐ เห็นพ้องว่า การบูรณาการ HRIA จำเป็นต้องมีรายละเอียดวิธีการและความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่านี้ โดยมีที่มาตัวอย่างการศึกษาจากต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้ในการพัฒนา HRIA ของประเทศไทย

(3) บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและกลไกการบริหารจัดการ

ผู้อภิปรายซึ่งมีประสบการณ์ในการวิจัยในชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการกิจกรรมภาครัฐและภาคธุรกิจ ระบุว่า ให้เพิ่มบทบาทภาคประชาชนในการทำประเมิน และเน้นย้ำถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ HRIA ให้กับประชาชน เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้อภิปรายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา EIA HRIA ควรเป็นเครื่องมือที่ใช้อย่างง่าย มีการเตรียมความพร้อมบุคลากร การสร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน การพัฒนาศักยภาพอบรมให้ความรู้กับผู้ประเมิน โดยควรตัวอย่างแนวคำถาม เพื่อให้เจ้าของโครงการ/บริษัทที่ปรึกษานำไปเป็นแนวทางการศึกษา มีแนวทางพิจารณาประเมินที่ชัดเจน

ผู้อภิปรายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เสนอว่า ควรมีหน่วยงาน/องค์กรอิสระที่แยกจากบริษัทที่ปรึกษาและบริษัทเจ้าของโครงการ และกำหนดบทบาทของผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจน โดยเฉพาะบทบาทของ กสม. ที่ควรเป็นหน่วยพัฒนาระบบ คลังความรู้ แนวทางการทำและวิธีการประเมินผลกระทบ HRIA ควรมีการเตรียมความพร้อมบุคลากร สร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน และพัฒนาศักยภาพอบรมให้ความรู้กับผู้ประเมิน ในช่วงการพัฒนาระบบ HRIA ในระยะเปลี่ยนผ่าน (transition period) กสม. สามารถจัดทำเครื่องมือการปฏิบัติงาน (Toolbox) คู่มือแนวทาง (Guideline) และสร้างภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในระบบการประเมินเพื่อทำโครงการนำร่อง

ผู้อภิปรายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ เสนอว่า ประเทศไทยควรมีระบบจัดการกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพที่เกิดจากโครงการพัฒนา และเน้นย้ำความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนในการเฝ้าระวังผลกระทบในระยะยาว และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการเฝ้าระวัง

4.2.3 อภิปรายผลการเก็บข้อมูลภาคสนามเชิงประเด็น

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดนิติสังคมศาสตร์ ซึ่งมองว่า “กฎหมาย” มิได้เป็นเพียงระบบของบทบัญญัติหรือเครื่องมือทางเทคนิคในการบังคับใช้ แต่เป็น กระบวนการทางสังคม (social process) ที่มีพลวัตรและปฏิสัมพันธ์กับบริบทของอำนาจ สถาบัน และคุณค่าทางสังคม การศึกษากฎหมายในมุมนี้จึงมุ่งทำความเข้าใจ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวกฎหมาย การบังคับใช้ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และสุขภาวะของประชาชน

กรอบแนวคิดนี้เปิดพื้นที่ให้การวิเคราะห์ระบบการประเมินผลกระทบในประเทศไทยก้าวข้ามการมองกฎหมายในเชิงรูปแบบ (formal law) ไปสู่การสำรวจบทบาทของกฎหมายในทางปฏิบัติ (law in action) ว่ามีส่วนสร้างหรือแก้ไขความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างอย่างไร และสามารถใช้เป็นฐานในการพัฒนาเครื่องมือ HRIA เพื่อให้กฎหมายและสังคมเดินไปด้วยกันในทิศทางที่เคารพสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาในภาคสนามผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 17 หน่วยงาน 36 คน และการอภิปรายกลุ่ม 3 ครั้ง จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 5 กลุ่มหลัก พบว่ามีข้อค้นพบสำคัญที่สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างและกระบวนการประเมินผลกระทบในประเทศไทย ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาใช้เครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) ให้มีศักยภาพในการเป็นเครื่องมือประเมินที่ช่วยอุดช่องว่างที่มีอยู่ได้ ข้อค้นพบหลักจากทุกกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกันในประเด็นสำคัญ ได้แก่ ปัญหาด้านธรรมาภิบาล ความน่าเชื่อถือของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และขอบเขตเนื้อหาการประเมินยังไม่ครอบคลุมมิติสิทธิมนุษยชนอย่างเพียงพอ ในขณะที่ความแตกต่างของมุมมองจะอยู่ในรายละเอียดของสาเหตุและแนวทางการแก้ไขโดยเฉพาะระหว่างกลุ่มภาครัฐและกลุ่มภาคประชาชนการอภิปรายในส่วนต่อไปนี้จะสังเคราะห์และนำเสนอข้อคิดเห็นเหล่านี้ในเชิงประเด็น ได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1: ปัญหาเชิงโครงสร้างและธรรมาภิบาลของระบบประเมินผลกระทบ

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่จากกลุ่มภาคประชาชน ภาควิชาการ และผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนต่างชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างและธรรมาภิบาลที่ส่งผลให้ระบบการประเมินผลกระทบไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การอภิปรายกลุ่มโดยเฉพาะครั้งที่ 1 และ 2 สะท้อนความคับข้องใจและความไม่ไว้วางใจในระบบการประเมินปัจจุบันโดยเฉพาะ EIA ซึ่งมุ่งเน้นปัญหาในระดับโครงการกิจกรรมเฉพาะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนและมีการหยิบยกกรณีศึกษาที่เจาะจงเช่น โครงการผันน้ำแม่น้ำยม โรงไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำสาละวิน โครงการเหมืองแร่ โครงการสร้างเขื่อนในภาคอีสาน โครงการทำเรื่อน้ำลึกปากบารา โครงการแลนด์บริดจ์พื้นที่จังหวัดระนอง-ชุมพร

นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและภาคประชาชนยังได้ระบุสอดคล้องกันถึงปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากเจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำรายงาน EIA โดยตรง ซึ่งทำให้ขาดความเป็นอิสระและอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของรายงาน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายยังให้ความเห็นว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบหรือเงื่อนไขการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานที่พิจารณารายงาน

EIA ทำให้เปิดช่องให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ และระบุดึงการรวมศูนย์อำนาจการพิจารณาไว้ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ซึ่งกลไกกฎหมายอาจถูกบิดเบือนได้ หากขาดการกำกับดูแลที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

ในเชิงนิติสังคมศาสตร์ เนื่องจากกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ มิได้กำหนดให้มีหน่วยงานอิสระในการจัดทำรายงาน ทำให้เจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างที่ปรึกษาโดยตรง ซึ่งเปิดช่องให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและขาดความโปร่งใสในการพิจารณาอนุมัติรายงาน นอกจากนี้ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ สผ. และ คชก. ยังสะท้อนถึงความไม่สมดุลของอำนาจทางปกครองและการขาดกลไกตรวจสอบภายนอกซึ่งตามหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 ได้รับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมในโครงการที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ปัญหานี้จึงสะท้อนถึงโครงสร้างอำนาจเชิงสถาบันที่ยังคงรวมศูนย์จากบนลงล่าง (top-down) ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐมากกว่าชุมชน ทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและเทคนิค มากกว่าการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และยังขาดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลเชิงสังคม (social accountability) HRIA จึงมีศักยภาพในการปรับโครงสร้างกฎหมายเชิงเทคนิค ให้กลายเป็นเครื่องมือธรรมาภิบาลเชิงสิทธิ (rights-based governance tool) โดยสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบจากภาคประชาชน

ประเด็นที่ 2: ข้อจำกัดด้านเนื้อหาและขอบเขตการวัดผล

ผู้ให้ข้อมูลจากหลายกลุ่มต่างเห็นพ้องว่าการประเมินผลกระทบในปัจจุบันมีข้อจำกัดด้านเนื้อหาที่เน้นการวัดผลเชิงปริมาณและกายภาพเป็นหลัก ตามที่ผู้อภิปรายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพชี้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรเปลี่ยนมุมมองจากการตีความมูลค่ามาเป็นการตีความคุณค่าให้มากขึ้น ตัวอย่างในกรณีประชาชนที่เจ็บป่วยจากผลกระทบของสารพิษ ซึ่งไม่สามารถตีค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ และคำนึงถึงนิเวศบริการคือแนวคิดในการผสมผสานระหว่างประโยชน์ที่มนุษย์ได้รับจากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศ และทำให้มนุษย์มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่ง HIA สามารถช่วยให้เกิดการออกแบบโครงการที่คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนมากขึ้น

ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระบุว่า EIA/EHIA ยังขาดการพิจารณาถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุม โดยเฉพาะคุณค่าเชิงคุณภาพและคุณค่าเชิงวัฒนธรรม ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ของชุมชน ในการอภิปรายกลุ่มครั้งที่ 1 และ 2 สะท้อนผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตและวิถีชุมชน ทั้งยังมีการเน้นย้ำและให้รายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มผู้มีความเสี่ยงเป็นพิเศษอย่างชัดเจน เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีปัญหาเรื่องสัญชาติ การเข้าถึงที่ดินทำกิน การถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วม การไม่เข้าใจข้อมูลโครงการ ได้แก่ เยาวชน ผู้หญิง, LGBTQ+ การถูกละเลยในการประเมินผลกระทบ การขาดพื้นที่ในการแสดงออก การถูกกีดกันจากสิทธิพื้นฐานและการเข้าถึงข้อมูล นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญคือการประเมินผลกระทบมักจะแยกเฉพาะโครงการ ไม่ได้พิจารณาภาพรวมเชิงระบบหรือเชิงยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งนำไปสู่ปัญหาผลกระทบสะสมในระยะยาว ภาคประชาชนยังชี้ให้เห็นถึงช่องว่างทางกฎหมายที่ระบบการประเมินของไทยยังไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบข้ามพรมแดน

ในทางกลับกัน ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มภาครัฐบางส่วนไม่ได้ให้ความเห็นที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาเชิงโครงสร้างนี้ แต่เน้นย้ำว่าระบบการประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่มีอยู่นั้นครอบคลุมประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่ได้ใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนเท่านั้น

ในมุมมองนิติสังคมศาสตร์ การจำกัดขอบเขตสิทธิเพียงด้านกายภาพ สะท้อนการตีความกฎหมายในเชิงรูปแบบมากกว่าการยึดสิทธิมนุษยชนเป็นฐาน HRIA จึงสามารถเข้ามาเติมเต็มมิตินี้ได้ โดยใช้มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลเป็นมาตรวัดและสร้างตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนที่มีมาตรฐาน เพื่อให้กระบวนการประเมินสะท้อนคุณค่าทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมได้รอบด้านมากขึ้น ข้อค้นพบนี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการขยายขอบเขตของระบบการประเมินผลกระทบให้ครอบคลุมทุกมิติ ซึ่งเป็นจุดที่ HRIA สามารถเข้ามาเติมเต็มเพื่อให้การประเมินมีความรอบด้านและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ประเด็นที่ 3: ปัญหาเชิงกระบวนการและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มภาคประชาชน ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน และนักวิชาการต่างเห็นตรงกันว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบ EIA/EHIA นั้นเป็นเพียง "พิธีกรรม" หรือรูปแบบที่ทำเพื่อให้ครบถ้วนตามกฎหมาย โดยพบปัญหาที่สอดคล้องกันหลายประการ เช่น การให้ข้อมูลที่ไม่เพียงพอและไม่โปร่งใส การกำหนดผู้เข้าร่วมที่ไม่ครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและกลุ่มเปราะบาง และการจัดเวทีที่จำกัดเวลาและสถานที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการประเมินผลกระทบและนำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่

ในทางตรงกันข้าม ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มภาครัฐบางรายเห็นว่าระบบการประเมินที่มีอยู่ได้กำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่แล้ว แต่ไม่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น

ข้อค้นพบนี้เน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักความโปร่งใส (Transparency) ตามแนวทาง HRBA ที่ไม่ได้เป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบ แต่ต้องเป็น "การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย" ที่ให้ประชาชนผู้ทรงสิทธิเป็นศูนย์กลางของกระบวนการ

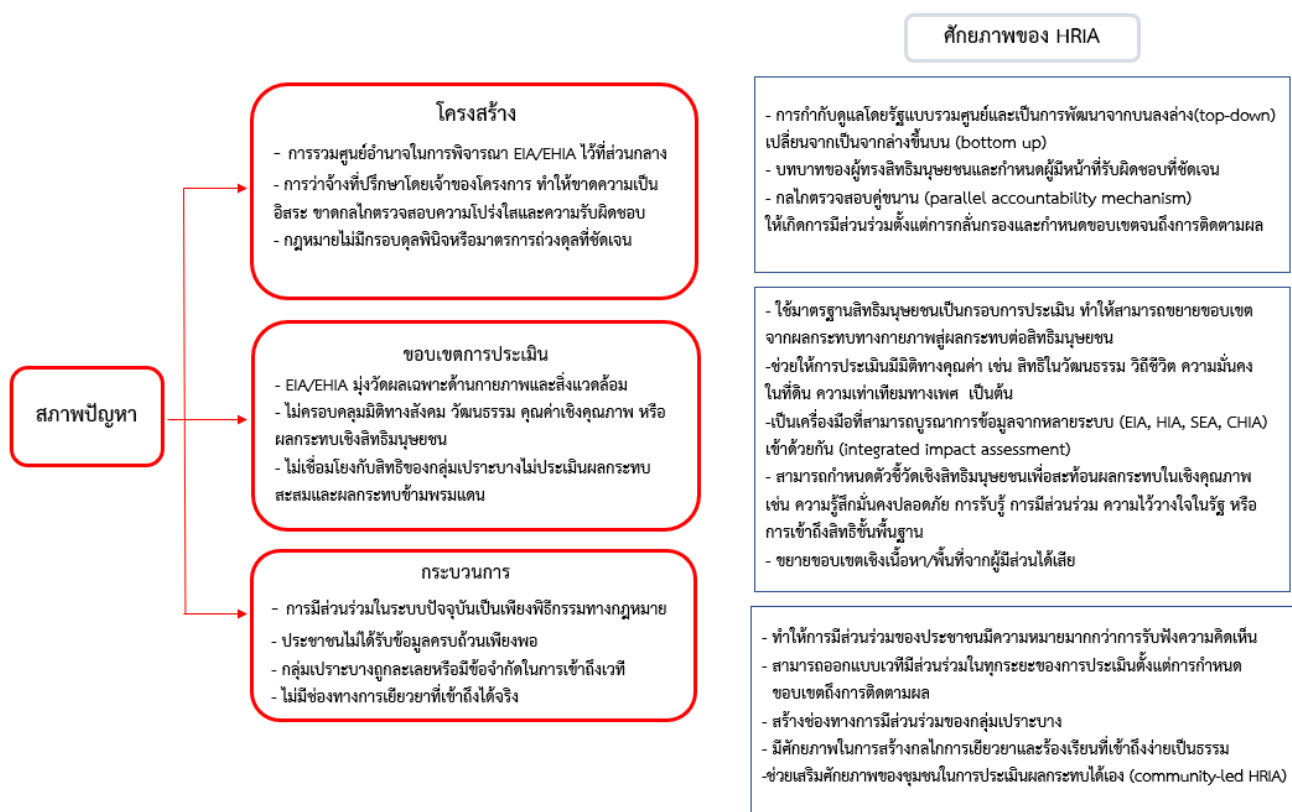
ในการอภิปรายกลุ่มได้เสนอแนะที่เน้นการปฏิบัติและเสริมสร้างอำนาจของประชาชนและเน้นการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้สามารถประเมินผลกระทบเองได้ และการมีกลไกการเยียวยาที่เข้าถึงง่ายและเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเสริมศักยภาพ (empowerment) ให้กับผู้ทรงสิทธิมนุษยชนในขั้นตอนการประเมินตามแนวทาง HRBA

ในเชิงนิติสังคมศาสตร์ ชี้ว่าปัญหานี้มิใช่เพียงการขาดการมีส่วนร่วมเชิงเทคนิคแต่คือการขาดอำนาจของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ซึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนที่ยังไม่เท่าเทียม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถูกจำกัดในฐานะผู้ให้ข้อมูลมากกว่าผู้ทรงสิทธิ (rights-holders) HRIA จึงมีศักยภาพในการเปลี่ยนกระบวนการนี้ให้เป็นพื้นที่ที่ประชาชนมีอำนาจร่วมตัดสินใจได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมให้มีความหมายโดยให้ผู้ทรงสิทธิเป็นศูนย์กลางของกระบวนการ พร้อมทั้งเชื่อมโยงกับกลไกการเยียวยาเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงความยุติธรรมได้

โดยสรุป จากการใช้ประเด็นคำถามทั้งหมดในทุกกลุ่มได้การวิเคราะห์ด้วยกรอบทฤษฎีนิติสังคมศาสตร์แสดงให้เห็นว่า ปัญหาของระบบประเมินผลกระทบในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อน ดังนั้น HRIA จึงเป็นเครื่องมือทางสังคมที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง โดยเชื่อมโยงระหว่างเนื้อหาสิทธิกับกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อยกระดับระบบการประเมินผลกระทบของประเทศไทยให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

จากการสังเคราะห์ข้อค้นพบทั้งสามประเด็น จะเห็นได้ว่าปัญหาของระบบการประเมินผลกระทบในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อน ซึ่ง HRIA มีศักยภาพในการเข้ามาอุดช่องว่างดังกล่าวได้อย่างมีระบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แผนภาพที่ 4.2 ศักยภาพของ HRIA ในการเติมเต็มระบบประเมินผลกระทบ



จากการศึกษาแนวทางในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ทั้งในระดับกฎหมาย นโยบาย และเชิงพื้นที่ ตามวัตถุประสงค์ที่ 2 ของการศึกษานี้ พบว่า HRIA มีศักยภาพในการเติมเต็มช่องว่างของระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ โดยเฉพาะการเพิ่มมิติสิทธิมนุษยชนให้เป็นหัวใจของกระบวนการประเมิน ทั้งในเชิงเนื้อหาและเชิงกระบวนการ HRIA ช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความเป็นอิสระของระบบ ลดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจ ขณะเดียวกันยังช่วย ขยายขอบเขตการประเมินให้ครอบคลุมสิทธิทางสังคม วัฒนธรรม และกลุ่ม

เพราะบางที่มักถูกละเลยในระบบการประเมินเดิม นอกจากนี้ HRIA ยังส่งเสริมให้เกิด การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (meaningful participation) ตามแนวทางสิทธิมนุษยชน รวมถึง กลไกการเยียวยาและการร้องเรียนที่เข้าถึงได้จริง โดยสรุป HRIA จึงมิได้เป็นเพียงเครื่องมือเสริมทางเทคนิค แต่เป็น เครื่องมือเชิงสิทธิมนุษยชนและกลไกการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ที่สามารถยกระดับระบบการประเมินผลกระทบของประเทศไทยให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

4.3. อภิปรายผลจากการถอดบทเรียนในพื้นที่ทดลองการใช้ HRIA

การทดลองการใช้ HRIA นี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สำคัญสำหรับการพัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA ในบริบทประเทศไทยเพื่อเป็นกลไกการประเมินผลกระทบที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในระดับแผนยุทธศาสตร์ กฎหมาย นโยบาย โครงการ และระดับพื้นที่ชุมชน ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวทางขั้นตอน HRIA ตามที่ได้ศึกษาการออกแบบเครื่องมือ HRIA ในระยะทดลองใช้ในบทที่ 2 และเสนอไว้บทที่ 4 หัวข้อ 4.1 มาทดลองปรับใช้ในบริบทในพื้นที่ ซึ่งมีข้อพิจารณาหลักขณะ/เกณฑ์การเลือกพื้นที่ศึกษา ดังนี้

(1) เป็นพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการพัฒนาโดยภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งอาจผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

(2) เป็นพื้นที่ศึกษาระบบการประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่ครอบคลุมทุกระดับ ซึ่งเชื่อมโยงได้กับสภาพปัญหาเชิงระบบโครงสร้างและกระบวนการประเมินผลกระทบของไทย

ผลการศึกษาในบทนี้ ประกอบด้วยเนื้อหา 1) บริบทของแต่ละพื้นที่ 2) ผลการดำเนินการ HRIA ในแต่ละพื้นที่ 3) การอภิปรายผลจากการณีศึกษา โดยการเปรียบเทียบจุดร่วม-จุดต่างของสองกรณีศึกษา และ 4) แนวทางพัฒนาการใช้ HRIA ในระยะต่อไป ดังนี้

4.3.1 กรณีพื้นที่โครงการแลนด์บริดจ์

1) บริบทของพื้นที่ศึกษา

1.1) เป็นพื้นที่เป้าหมายที่จะมีโครงการพัฒนาจำนวนมาก ซึ่ง กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีปัญหาผลกระทบต่อประชาชนชุมชนหลายพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดชุมพรและระนอง ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมที่เกี่ยวข้องสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่ปี 2565 จนถึงปัจจุบัน มีลักษณะเป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เชื่อมทะเลอันดามันและอ่าวไทยในพื้นที่ 2 จังหวัด (ชุมพร-ระนอง) ซึ่งมีหลายโครงการย่อย และอยู่ระหว่างการดำเนินการ EIA/ EHIA สำหรับโครงการกิจกรรมที่กำหนดตามกฎหมาย

1.2) เป็นพื้นที่ศึกษาระบบการประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่ครอบคลุมทุกระดับ ซึ่งสะท้อนความเชื่อมโยงของปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากจะมีการดำเนินโครงการกิจกรรมหลายประเภทที่จะต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ ได้แก่ โครงการทำเรื่อน้ำลึก โครงการทางด่วนพิเศษ (มอเตอร์เวย์) ทางรถไฟ ท่อส่งน้ำมันใต้ดิน นิคมอุตสาหกรรม โครงการอ่างเก็บน้ำและมี

การพัฒนาพื้นที่ตามกรอบแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ (Southern Seaboard Development Plan: SSB) ซึ่งเป็นการดำเนินการในระดับแผนงานนโยบายยุทธศาสตร์

2) ผู้เข้าร่วม ประกอบด้วย ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบในพื้นที่โครงการแลนด์บริดจ์ และภาคประชาชนเครือข่ายชุมชนในพื้นที่จังหวัดระนองและจังหวัดชุมพร โดยการดำเนินกิจกรรมการวิจัยแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย กิจกรรมการเตรียมการและกิจกรรมการออกแบบเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยร่วมพิจารณาประเด็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับผลกระทบ และออกแบบสอบถามการเก็บข้อมูลพื้นฐาน

3) ผลการดำเนินการ

3.1) HRIA ขั้นตอนที่ 1: การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต

- การระบุผู้ทรงสิทธิ ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม เช่น ประชาชนในพื้นที่ และชุมชนท้องถิ่น ชาวประมงพื้นบ้าน เกษตรกร โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง (ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้หญิง คนพิการ)

- การระบุผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ: หน่วยงานผู้พัฒนาโครงการ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย กระทรวงคมนาคม กรมเจ้าท่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานท้องถิ่น และภาคเอกชนที่ลงทุนโครงการ

- การระบุสิทธิมนุษยชนและลักษณะผลกระทบเชิงลบและเชิงบวกตามประเด็นสิทธิ ดังนี้

(1) สิทธิในการพัฒนา และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

(2) สิทธิในการได้อยู่สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาดและยั่งยืน

(3) สิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(4) สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ ซึ่งรวมถึงอาหาร น้ำสะอาด ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงในการถือครองที่ดินและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3.2) HRIA ขั้นตอนที่ 2: การรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน

การออกแบบและเก็บข้อมูลพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การกำหนดตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง การทดลองเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานจากผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การตอบแบบสอบถาม

4.3.2 กรณีศึกษาการเปลี่ยนผ่านพลังงานในพื้นที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง

1) บริบทของพื้นที่

1.1) เป็นพื้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินโครงการกิจกรรมของภาครัฐหรือภาคธุรกิจ และมีเหตุแทรกแซงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายพลังงานตามเป้าหมายการลดปล่อยมลภาวะเป็นศูนย์ (Net Zero Emissions) โดยจะยุติกระบวนการทำเหมืองถ่านหินในปี 2585 และจะยุติการผลิตกระแสไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะในปี 2591 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภอแม่เมาะโดยตรงจากการลดกำลังการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าแม่เมาะโดยการเปลี่ยนผ่านพลังงานจากถ่านหินสู่พลังงานทดแทนได้ส่งผลกระทบต่อด้านสิทธิมนุษยชนทั้งเชิงบวกและเชิงลบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนชุมชน

1.2) เป็นพื้นที่ศึกษาระบบการประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่ครอบคลุมทุกระดับ ซึ่งสะท้อนความเชื่อมโยงของปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นได้ในช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานจากระบบการผลิตที่พึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลไปสู่พลังงานสะอาด การพัฒนาพื้นที่และชุมชนที่เกี่ยวข้องย่อมได้รับผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะพื้นที่โครงการแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในฐานะแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าหลักของประเทศมายาวนาน และยังเป็นพื้นที่ที่มีการประเมิน EIA/EHIA สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าแม่เมาะ

ปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ริเริ่มดำเนินโครงการ “แม่เมาะเมืองน่าอยู่” (Smart Energy) พลังงานอัจฉริยะ Smart Economy เศรษฐกิจอัจฉริยะ และ Smart Environment สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ ในพื้นที่ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

2) ผู้เข้าร่วม ประกอบด้วย (1) เจ้าหน้าที่โครงการแม่เมาะเมืองน่าอยู่ กฟผ. เป็นผู้ช่วยวิจัย และทดลองใช้งานคู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (2) ประชาชนและชุมชนซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านเหมืองถ่านหินเป็นพลังงานทดแทนในพื้นที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะ (3) ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่อำนาจหน้าที่รับผิดชอบและกำหนดนโยบาย รวมทั้งแนวทางมาตรการชดเชยผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่ กฟผ. หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

3) ผลการดำเนินการ

ผู้ทดลองใช้งานคู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ดังนี้

3.1) HRIA ขั้นตอนที่ 1: การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต

(1) กำหนดขอบเขตผลกระทบ ประเด็นผลกระทบ และสิทธิที่เกี่ยวข้อง

- ขอบเขตผลกระทบ (ขอบเขตทางพื้นที่ ขอบเขตด้านเนื้อหา ขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย ขอบเขตด้านระยะเวลา ขอบเขตของผู้ใช้งานและบูรณาการกับระบบประเมินผลกระทบต่าง ๆ โดยสรุปขอบเขตพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นหลัก ซึ่งรวมถึงบริเวณเหมืองแม่เมาะ

โรงไฟฟ้าแม่เมาะ ชุมชนโดยรอบพื้นที่ กรอบระยะเวลา ครอบคลุมทั้งช่วงเวลาก่อนดำเนินโครงการ ระหว่างดำเนินโครงการ และหลังดำเนินโครงการ)

- ขอบเขตการประเมินสิทธิมนุษยชน (Screening & Scoping) ดังนี้ สิทธิในการพัฒนา และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ สิทธิในการได้อยู่สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาดและยั่งยืน สิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ ซึ่งรวมถึงอาหาร น้ำสะอาด ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงในการถือครองที่ดินและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(2) การระบุผู้ทรงสิทธิมนุษยชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

- ระบุผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่ ตัวแทนประชาชนและชุมชนในพื้นที่ อาทิ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงานของโครงการ กลุ่มธุรกิจขนาดเล็กในพื้นที่ เป็นต้น ผู้นำชุมชน องค์กรอิสระและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่

- ระบุผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่น หน่วยงานผู้พัฒนาโครงการ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย อาทิ จังหวัด อำเภอ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

- การวิเคราะห์ระดับอิทธิพลและความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม โดยจัดทำเป็นแผนที่ผู้มีส่วนได้เสียแบบวงแหวน (Donut Stakeholder Map) เพื่อจำแนกกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจหลัก แบ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงและผู้ได้รับผลกระทบทางอ้อมออกเป็นชั้นวงแหวนตามระดับความใกล้ชิดกับโครงการ และจัดทำเป็นตารางวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Analysis Matrix) ในการจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียตามระดับความเสี่ยงของผลกระทบที่อาจได้รับ เพื่อตรวจสอบความครบถ้วนของผู้มีส่วนได้เสีย

(3) กำหนดตัวผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ทีมงาน HRIA ประกอบด้วย คณะผู้วิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และภาคประชาชนซึ่งเป็นเครือข่ายชุมชน

3.2) HRIA ขั้นตอนที่ 2: การรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน

(1) การออกแบบและเก็บข้อมูลพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน

- จัดทำข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการแม่เมาะเมืองน่าอยู่ ดังนี้ ข้อมูลพื้นฐานอำเภอแม่เมาะ (ภูมิศาสตร์และการใช้ประโยชน์ที่ดินในอำเภอแม่เมาะ) ข้อมูลเศรษฐกิจชุมชน (รายได้ครัวเรือน การจ้างงาน กองทุนรอบโรงไฟฟ้า) ข้อมูลสังคมและประชากร (โครงสร้างประชากร การศึกษา สาธารณสุข) ข้อมูลสิ่งแวดล้อม (คุณภาพอากาศ น้ำ ดิน การจัดการทรัพยากร) ข้อมูลโครงการแม่เมาะเมืองน่าอยู่ ข้อมูลนโยบายและกฎหมายด้านพลังงานไฟฟ้า (ระดับชาติและจังหวัด) ในบริบทการเปลี่ยนผ่านพลังงานแม่เมาะ (พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP) แผนพลังงานชาติ (NEP) แผนพลังงานจังหวัด ลำปาง แผนพัฒนาจังหวัดลำปาง มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวกับการลดถ่านหิน/ปิดแม่เมาะ)

- กำหนดเกณฑ์ชี้วัดสิทธิมนุษยชนเพื่อประเมินความเป็นธรรมในการเปลี่ยนผ่านแม่เมาะ (สิทธิแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ

(2) ออกแบบการใช้เครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล และเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานจากผู้มีส่วนได้เสีย

- จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายตัวอย่างโดยใช้คำถามภาพกว้างในประเด็นใหญ่ ๆ

- จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายโดยทดลองใช้แบบสอบถามจากกลุ่มประชาชนรอบพื้นที่ กฟผ. แม่เมาะ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินงานของ กฟผ. แม่เมาะ และโครงการแม่เมาะเมืองน่าอยู่

คณะผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลและใช้ได้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่สะท้อนถึงความกังวลเรื่องความมั่นคงทางอาชีพ ความไม่ชัดเจนของมาตรการเยียวยา และความจำเป็นต้องมีการมีส่วนร่วมออกแบบโดยชุมชนเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านพลังงาน

4.3.3 การอภิปรายผลจากการฝึกศึกษาทดลองใช้

จากการทดลองใช้เครื่องมือ HRIA ที่ออกแบบตามแนวทางการพัฒนาต้นแบบในลักษณะขั้นตอนการประเมินกระทบโดยทั่วไปตามหัวข้อ 2.5.3 ของรายงานฯ ในขั้นนี้ จะขอพิจารณาวิเคราะห์ผลตามประเด็นที่กำหนดคือ ขอบเขตการใช้ ลักษณะการนำไปใช้ และการดำเนินการตามขั้นตอนการประเมิน ดังนี้

1) ขอบเขตการใช้ประเมิน

มิติพื้นที่:

ผลจากการทดลองใช้ชี้ชัดว่าการกำหนด “ขอบเขตการใช้” ของ HRIA ต้องสอดรับทั้งมิติพื้นที่ เวลา และประเด็นสิทธิ โดยกรณีแลนด์บริดจ์มีลักษณะกว้างเชิงภูมิศาสตร์ครอบคลุมพื้นที่ 2 จังหวัด (ชุมพร-ระนอง) และอาจก่อให้เกิดผลกระทบสะสมข้ามภาคส่วนรายอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างโลจิสติกส์ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นท่าเรือ การก่อสร้างถนนมอเตอร์เวย์ ทางรถไฟ นิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งการพัฒนาจัดการแหล่งน้ำในพื้นที่ จึงเหมาะสมกับการจัดวาง HRIA ในระดับยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมหลายโครงการพร้อมกัน (strategic scoping) เพื่อมองเห็นภาพรวมของความเสี่ยงเชิงสิทธิที่เชื่อมโยงกัน ทั้งด้านวิถีชีวิตและเศรษฐกิจของประชาชนและชุมชนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและคุณค่าทางวัฒนธรรมด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความปลอดภัยในชีวิต และด้านสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการดำเนินกิจกรรมโครงการดังกล่าวผ่านกระบวนการขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการจัดทำ EIA/EHIA

ในขณะที่ในกรณีแม่เมาะมีลักษณะมุ่งประเมินเชิงลึกในพื้นที่เดียว แต่ยึดตามระยะยาวตามแผน เลิกถ่านหินและโครงการพลังงานทดแทน จึงเหมาะกับ HRIA เชิงปฏิบัติการและตามโปรแกรม (operational & programmatic) ที่ฝังตัวอยู่ภายในระบบบริหารจัดการเปลี่ยนผ่านของเจ้าของโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มาตรการด้านอาชีพ รายได้ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพถูกปรับปรุงได้ต่อเนื่องตามช่วงเวลา การตัดสินใจจริงในพื้นที่ และทำให้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับชุมชนพื้นที่เกิดขึ้นได้

มิติเวลา:

ทั้งสองกรณีสะท้อนความจำเป็นในการกำหนดช่วงเวลาผนวก HRIA เข้ากับกระบวนการตัดสินใจ (decision point) เพื่อให้ HRIA ช่วยให้อุปกรณ์ที่ทันการตัดสินใจสำคัญ ในกรณีแลนด์บริดจ์จึงควรทำ HRIA แบบล่วงหน้า (ex-ante) ในขั้นแผน/นโยบายควบคู่การใส่เงื่อนไขสิทธิในขอบเขตงาน EIA/EHIA ของแต่ละโครงการย่อย ตลอดจนติดตามผลระหว่างก่อสร้างและเดินระบบเพื่อช่วยประเมินผลกระทบสะสม อีกทั้งเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบผ่านการประเมินผลกระทบด้านสิทธิเชิงกระบวนการในการพัฒนาและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนกรณีแม่เมาะควรทำ HRIA อย่างต่อเนื่องทั้ง “ก่อน-ระหว่าง-หลัง” การเปลี่ยนผ่าน โดยผูกกับจุดหมายของแผนพลังงานระดับประเทศและแผนพัฒนาระดับจังหวัดและท้องถิ่น ตลอดจนรอบการจัดสรรงบประมาณการเยียวยาและพัฒนาพื้นที่ จึงสะท้อนว่า HRIA ควรออกแบบเป็นหลายโมดูล คือครอบคลุมทั้งเชิงยุทธศาสตร์ (สำหรับแผน/นโยบาย/กลุ่มโครงการ) และเชิงปฏิบัติการ (สำหรับพื้นที่เฉพาะ/โปรแกรมเปลี่ยนผ่าน) แต่ยังสามารถใช้โครงขั้นตอนประเมินตามมาตรฐานเดียวกันได้ เพื่อให้ข้อมูลที่ไหลเชื่อมโยงระหว่างระดับนโยบายกับระดับพื้นที่ได้จริง พร้อมทั้งมีผลผลิตในช่วงกำหนดขอบเขต เช่น บันทึกกำหนดขอบเขตเชิงยุทธศาสตร์ ทะเบียนผู้ทรงสิทธิและกลุ่มเปราะบาง แผนที่ความเปราะบางและแผนติดตามผลกระทบสะสมที่ตรวจสอบย้อนหลังได้

2) ลักษณะการนำไปใช้

การนำ HRIA ไปใช้ขึ้นอยู่กับแรงผลักดันขับเคลื่อนและผู้ริเริ่มใช้ในพื้นที่หรือแต่ละกรณี โครงการแลนด์บริดจ์มีแรงขับเคลื่อนจากประชาชนชุมชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่และเป็นกรณีที่สอดคล้องตามสภาพปัญหาจากกรณีเรื่องเรียนจำนวนมาที่ กสม. ดำเนินการตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะที่ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างของระบบการประเมินผลกระทบ ปัญหากระบวนการมีส่วนร่วมและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น การประเมินจึงมุ่งเน้นต่อการเข้าถึงการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบในการแปลงเสียงของผู้ทรงสิทธิให้เข้าร่วมในทุกขั้นตอนการประเมิน ตั้งแต่การระบุผู้มีส่วนได้เสีย การกำหนดขอบเขตการประเมิน ทั้งประเด็นผลกระทบและพื้นที่ รวมทั้งการออกแบบวิธีการประเมินและเก็บรวบรวมข้อมูล อย่างไรก็ตาม พบว่า ยังมีข้อจำกัดด้าน

ทรัพยากรในการดำเนินการในสถานการณ์จริง เนื่องจากมีขอบเขตการประเมินที่กว้างและจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนมาก

ขณะที่การเปลี่ยนผ่านพลังงานในพื้นที่แม่เอะริเริ่มจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ร่วมทดลองใช้ HRIA ทำให้สามารถฝังกรอบมาตรฐานหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในระบบบริหารแผนการเปลี่ยนผ่านได้ลึกซึ้งขึ้นผ่านมุมมองผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่อย่างแท้จริงจากล่างขึ้นบน (bottom up) ทั้งในการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์เชิงสังคมและสิ่งแวดล้อมร่วมกันกับชุมชน และการปรับมาตรการอย่างคล่องตัวเมื่อบริบทเปลี่ยนไปตามโรดแมปพลังงาน พร้อมทั้งสามารถผูกกับการกิจของหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายให้ชัดเจนได้ รวมทั้งมักมีข้อมูลศึกษาเชิงพื้นที่ในบริบทของกิจกรรมโครงการสำหรับประกอบการจัดทำข้อมูลพื้นฐานได้มากกว่าการมีผู้ริเริ่มใช้โดยประชาชนหรือชุมชนเอง

ดังนั้น HRIA จึงควรกำหนดโครงสร้างธรรมาภิบาลของผู้เข้าร่วมแบบหลายภาคส่วนไว้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ HRIA มีความน่าเชื่อถือ สร้างความโปร่งใสและลดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ เป็นกลไกสร้างความยุติธรรมเชิงกระบวนการที่ตรวจสอบได้ โดยระบุบทบาทหน้าที่ที่มีของแต่ละฝ่าย อาทิ

- หน่วยงานกลางอิสระหรือ กสม. ทำหน้าที่วางเกณฑ์มาตรฐาน และสนับสนุนเครือข่ายทางวิชาการและผู้ใช้งาน

- หน่วยงานรัฐร่วมนำร่องโดยบูรณาการ HRIA เข้ากับระบบประเมินที่ดำเนินการในช่วงกำหนดขอบเขตของ EIA/EHIA/SEA/RIA หรือหน่วยงานภาคธุรกิจเจ้าของโครงการนำ HRIA ไปใช้อย่างจริงจัง โดยเป็นส่วนหนึ่งกับกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนของกิจการ (HRDD) โดยมุ่งเน้นการประเมินที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลางการประเมิน และเปิดเผยผลการประเมินด้านสิทธิมนุษยชน

- ภาคประชาชน/ชุมชน ภาคประชาสังคม และสถาบันวิชาการ ร่วมกำหนดขอบเขตการประเมินตัวชี้วัด และร่วมติดตามประเมินผลตามรอบเวลา

3) การดำเนินการตามขั้นตอนการประเมิน

เมื่อพิจารณาเทียบทั้งสองกรณี พบว่า HRIA สามารถดำเนินไปเป็นลำดับขั้นตอนมาตรฐานการประเมินโดยทั่วไปได้ หากมีคู่มือแนวทางดำเนินการ HRIA ใช้กำกับวิธีปฏิบัติงาน โดยมีเครื่องมือ/แบบฟอร์มและผลผลิตที่คาดหวังของแต่ละระยะขั้นตอน โดยคู่มือจะช่วยแปลงหลักการตามกรอบ HRBA ให้กลายเป็นการปฏิบัติเริ่มตั้งแต่การกำหนดขอบเขต การจัดทำข้อมูลพื้นฐาน การวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงสิทธิ การออกแบบมาตรการที่มีผลผูกพันหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ไปจนถึงการติดตามและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

ผลจากสองกรณีชี้ชัดว่า HRIA สามารถปรับใช้ได้บริบทสถานการณ์หรือเหตุแทรกแซงที่คาดการณ์ที่เกิดขึ้นได้ โดยมีขอบเขตการพัฒนาใช้ทั้งเชิงยุทธศาสตร์และเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง HRIA ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ ภาคธุรกิจหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ยังช่วยสร้างความเป็นธรรมเชิงกระบวนการ (procedural justice) ผ่านการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้เข้าถึงข้อมูล

แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการประเมิน รวมทั้งส่งเสริม ความเป็นธรรมเชิงผลลัพธ์ (distributive justice) ด้วยการออกแบบมาตรการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และกลุ่มเปราะบาง การบูรณาการใช้งานดังกล่าวทำให้รายงานการประเมินผลกระทบไม่เพียงเอกสารประกอบ การอนุมัติหรืออนุญาตโครงการ แต่กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบและเคารพสิทธิมนุษยชนในพื้นที่พัฒนาอื่น ๆ ได้ต่อไป อธิบายได้ดังนี้

3.1) ระยะที่ 1 การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต: HRIA กำหนดให้เริ่มจากการระบุผู้มีส่วนได้ ได้แก่ ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง ควบคู่การระบุผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดขอบเขตพื้นที่ ลักษณะผลกระทบและประเด็นสิทธิที่เกี่ยวข้อง ขอบเขตช่วงเวลาการประเมินซึ่งสัมพันธ์กับจุดตัดสินใจในกระบวนการอนุมัติหรือวงจรการดำเนินงาน ตัวอย่างจากแลนด์บริดจ์ต้องมีการกำหนดขอบเขตเชิงยุทธศาสตร์ข้ามหลายโครงการและภาคส่วน พร้อมเชื่อมโยง SEA เข้ากับ ToR ของ EIA/EHIA รายงานโครงการและการติดตามผลกระทบสะสม

ขณะที่กรณีโครงการแม่เกาะต้องวาง HRIA แบบเชิงปฏิบัติการผูกกับโรดแมปเลิกถ่านหินและแผนพลังงาน (ก่อน-ระหว่าง-หลัง) ผลผลิตสำคัญของ HRIA ในระยะที่ 1 คือ บันทึกการกำหนดขอบเขตการประเมิน แผนที่ผู้มีส่วนได้เสีย เมทริกซ์ด้านสิทธิและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะผลกระทบที่เกิดขึ้น ข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นที่มี อาทิ รายงานผลการศึกษา รายงานทางการของราชการ รายงานการประเมินผลกระทบต่าง ๆ ที่ดำเนินการแล้ว และแบบฟอร์มการออกแบบวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

จากกรณีข้างต้น แนวทางการใช้ HRIA ขึ้นอยู่กับลักษณะและบริบทของโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับการประเมิน โดยแบ่งออกเป็น 5 ขอบเขตที่จะต้องพิจารณาก่อนเริ่มดำเนินการ ดังนี้

ตารางที่ 4.4 ขอบเขตที่ใช้พิจารณาก่อนดำเนินการประเมิน

ขอบเขต	รายละเอียดที่พิจารณา
พื้นที่	ให้พิจารณาได้ทั้งในพื้นที่ดำเนินโครงการโดยตรงและพื้นที่โดยรอบที่อาจได้รับผลกระทบทางอ้อม รวมถึงพื้นที่ต่อเนื่องในระดับท้องถิ่น จังหวัด ภูมิภาค และระดับชาติ ทั้งนี้ ควรพิจารณาพลวัตของพื้นที่ เช่น เส้นทางขนส่ง ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ วัฒนธรรม วิถีชีวิต และโครงสร้างเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยคำนึงถึงมิติของสิทธิในชุมชนและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนผลกระทบสะสม (cumulative impacts) ที่เกิดจากโครงการอื่นในพื้นที่เดียวกัน เพื่อให้การประเมินสะท้อนความเป็นจริงของบริบทพื้นที่อย่างรอบด้าน

ขอบเขต	รายละเอียดที่พิจารณา
เนื้อหา	ครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากลทุกมิติ ได้แก่ ◆ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ตาม ICCPR) เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ◆ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ตาม ICESCR) เช่น สิทธิในการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี สิทธิในสุขภาพ การศึกษา การทำงาน และที่อยู่อาศัย ◆ สิทธิของกลุ่มเปราะบางและเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ ชนเผ่าพื้นเมือง/กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ไร้สัญชาติ กลุ่มเพศหลากหลาย การประเมินควรเชื่อมโยงกับพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล อาทิ อนุสัญญาและหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: UNDRIP) รวมถึงตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อให้สามารถระบุทั้งผลกระทบเชิงลบและเชิงบวกที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากโครงการได้ครบถ้วน
ผู้มีส่วนได้เสีย	ระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายและจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (meaningful participation) ทั้งในขั้นตอนออกแบบ ดำเนินการ และติดตามผล โดยจำแนกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1. ผู้ทรงสิทธิ (Rights-holders) ประชาชนและชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อม รวมถึงกลุ่มเปราะบางที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ 2. ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสิทธิ (Duty-bearers) หน่วยงานรัฐ ภาคธุรกิจ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ มีหน้าที่เคารพ คุ้มครอง และเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิ 3. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น (Stakeholders) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานวิชาการ องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน กระบวนการดังกล่าวเป็นการส่งเสริมสิทธิเชิงกระบวนการ (procedural rights) ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการเยียวยา
ระยะเวลา	ควรระบุระยะเวลาในการดำเนินการอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถประเมินได้ครอบคลุมตลอด วงจรชีวิตของโครงการ ได้แก่

ขอบเขต	รายละเอียดที่พิจารณา
	◆ ก่อนเริ่มดำเนินการ (Ex-ante) เพื่อคาดการณ์ผลกระทบและกำหนดมาตรการป้องกัน ◆ ระหว่างดำเนินการ (Mid-term) เพื่อประเมินการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงมาตรการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ◆ ภายหลังดำเนินการ (Ex-post) เพื่อประเมินประสิทธิผลของการบรรเทาและการเยียวยา รวมทั้งติดตามผลกระทบสะสม ผลจากการประเมินในแต่ละช่วงควรนำมาใช้ในการวางแผน การบริหารจัดการผลกระทบอย่างต่อเนื่อง
ผู้ใช้งานและบูรณาการกับประเมินผลกระทบอื่น	1) ระดับโครงการ (Project level) HRIA สามารถใช้ได้ทั้งแบบเอกเทศ (stand-alone) หรือ บูรณาการร่วมกับการประเมินสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA, EHIA, HIA) เพื่อเพิ่มมิติสิทธิมนุษยชนให้ครอบคลุมสิทธิในการดำรงชีพ สิทธิในสิ่งแวดล้อม และสิทธิชุมชน โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของการประเมิน 2) ระดับนโยบาย/กฎหมาย (Policy/Legal level) ใช้โดยหน่วยงานภาครัฐในการประเมินว่านโยบาย แผนยุทธศาสตร์ กฎหมายรวมทั้งแผนปฏิบัติการสอดคล้องกับพันธกรณีสิทธิมนุษยชน และมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในด้านใดบ้าง เพื่อปรับปรุงกลไกเชิงโครงสร้าง และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม 3) ระดับภาคธุรกิจ (Business level) ใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ ตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD) เพื่อระบุและจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากห่วงโซ่อุปทาน เช่น ด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม และชุมชน ทั้งนี้ ช่วยส่งเสริม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และธรรมาภิบาล (ESG) ขององค์กร 4) ระดับพื้นที่ชุมชน (Community-based level) ภาคประชาสังคม องค์กรสิทธิมนุษยชน และเครือข่ายชุมชนสามารถใช้ HRIA เพื่อ ประเมินผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐหรือภาคธุรกิจในพื้นที่ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ การก่อสร้างโรงงาน หรือโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRIs) และสถาบันวิชาการสามารถทำหน้าที่สนับสนุนทางเทคนิคและเสริมศักยภาพ เพื่อให้การประเมินมีมาตรฐานและนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายได้จริง

ขอบเขต	รายละเอียดที่พิจารณา
เชิงผลลัพธ์	HRIA ที่ดำเนินการอย่างรอบด้านและมีส่วนร่วมจะช่วยให้เกิด ◆ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นรูปธรรม ◆ การปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการโครงการให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ◆ การเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐ ธุรกิจ และชุมชน ◆ การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามเป้าหมาย SDGs โดยเฉพาะ SDG 16 (สันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง)

3.2) ระยะที่ 2 การรวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน

HRIA ในระยะนี้จะเน้นการเก็บรวบรวมพัฒนาข้อมูลทั้งหมด ซึ่งผู้ดำเนินการประเมินจะต้องมีความเข้าใจความสัมพันธ์ของข้อมูลพื้นฐาน (baseline) กับ เป้าหมายที่เป็นมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่ใช้เทียบประเมิน (benchmark) และชุดข้อมูลเฉพาะ (indicator) (ทั้งเชิงปริมาณหรือคุณภาพ) ที่บ่งชี้สถานะหรือสถานะของวัตถุ เรื่อง เหตุการณ์ กระบวนการ หรือผลลัพธ์ที่สามารถโยงถึงบรรทัดฐานและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เป็นที่ยอมรับระดับสากล

ผู้วิจัยได้พัฒนารอบตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนตามแนวทางของ OHCHR เพื่อช่วยรัฐในการวัดผลการดำเนินงานตามพันธกรณีสิทธิมนุษยชน โดยเริ่มจากระบอบองค์ประกอบเนื้อหาสาระของสิทธินั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกติกาหลักระหว่างประเทศคำอธิบายทั่วไปของคณะกรรมการ (General Comments) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชนและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จากนั้นได้แปลงเป็นตัวชี้วัด 3 ประเภท ได้แก่ โครงสร้าง กระบวนการ และผลลัพธ์โดยขยายเกณฑ์วัดที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งได้มีการนำเสนอและรับฟังข้อมูลป้อนกลับจากผู้ร่วมดำเนินการประเมินด้วย

จากการทดลองใช้ HRIA ในพื้นที่กรณีศึกษาโครงการแลนด์บริดจ์และเหมืองแม่เมาะ พบว่าชุดตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นได้สะท้อนทั้งแกนร่วมที่สอดคล้องกันและบริบทเฉพาะ ในกรณีแลนด์บริดจ์ โครงการโครงสร้างพื้นฐานชายฝั่ง ควรเน้นตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร เช่น พื้นที่ทรัพยากรชายฝั่งที่ได้รับการฟื้นฟูหรือคุณภาพชีวิตของชุมชนชายฝั่ง ทั้งรายได้ สุขภาพสิ่งแวดล้อม เทียบกับข้อมูลพื้นฐาน ขณะที่กรณีเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าควรให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดด้านสิทธิแรงงาน เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งสิ่งแวดล้อมสุขภาพ เช่น การมีแผนเยียวยาแรงงานและอัตราการได้งานใหม่ของลูกจ้าง ตลอดจนระดับมลพิษทางอากาศ/สุขภาพประชาชน เมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.5 ตัวชี้วัดตามประเด็นสิทธิมนุษยชนสำหรับการประเมินระดับโครงการกิจกรรม

ประเด็นสิทธิ	คำอธิบายตัวชี้วัด		ตัวอย่างเกณฑ์วัดที่กำหนด (Matrix)	มาตรฐานอ้างอิงตามเป้าหมาย	แหล่งข้อมูลพื้นฐาน
สิทธิในการพัฒนาและการมีส่วนร่วม	โครงสร้าง (S)	S1 การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศและมีทบทวนปฏิญญาที่คุ้มครองสิทธิการพัฒนาและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ S2 การมีนโยบายหรือคำประกาศด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กร/โครงการ	MS1 มีกฎหมายภายในที่รับรองสิทธิในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน MS1 MS2 บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องได้กับหลักการสิทธิมนุษยชนสากลรวมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	- รธน.2560 ม.43(2), ม.58 ICCPR ม.25 ปฏิญญาสิทธิในการพัฒนา (UNDR) -SDG 16.7	รธน.2560, พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540, พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พรบ. ผังเมือง พ.ศ. 2562 พรบ. แร่ พ.ศ. 2560 รวมทั้งกฎหมายที่ระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน -กฎหมายลำดับรอง อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ฯลฯ
	กระบวนการ (P)	P1 กระบวนการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน P1 การพิจารณาอนุญาต/ความเหมาะสมของพื้นที่ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ P1 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกากำหนดนโยบายและการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและครอบครัว P2 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสิทธิภาพอย่างมีความหมาย อาทิ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วน การชี้แจงเหตุผลการดำเนินโครงการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนมีเวที	MP1 กลไกที่ชุมชนท้องถิ่นสามารถเลือกและกำหนดรูปแบบการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม และทรัพยากรของตน MP2 ระดับความพึงพอใจของชุมชนต่อกระบวนการมีส่วนร่วม (ประเมิน 4 มิติ: การเข้าถึงข้อมูล ความเข้าใจข้อมูล อิทธิพลต่อการตัดสินใจ การตอบสนองต่อข้อห่วงกังวล) MP2 ประชาชนที่ยืนยันว่าสามารถเข้าถึงและเข้าใจรายละเอียดการดำเนินโครงการ	รธน.2560 ม.43(2), ม.58 ICCPR ม.25 SDG 10 และ 16.7	-บันทึกการสังเกตการณ์การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำ EIA/EHIA SEA -แบบสอบถาม/สัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมการประเมิน -รายงานสรุปผลการรับฟังความเห็นใน EIA

		ปรึกษาหารือประชาชนอย่างเพียงพอและแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ P3 การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ครอบคลุม โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง P3 การเข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค P3 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการจัดเวทีรับฟังของกลุ่มเปราะบาง P4 มีแผนรองรับผลกระทบด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม P5 มีการวางแผนแผนงาน ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาที่คำนึงถึงทุกมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม	กิจการอย่างครบถ้วนเพียงพอต่อการตัดสินใจ MP2 ช่องทางเผยแพร่ข้อมูลที่เหมาะสม เข้าถึงง่าย และสร้างความเข้าใจ / จำนวนช่องทางการเผยแพร่ข้อมูล เช่น เว็บไซต์ ศูนย์ข้อมูลชุมชน MP2 ความเข้าใจได้ง่ายของข้อมูล (ใช้ภาษาที่ไม่ใช่เทคนิค) MP2 ความพร้อมของข้อมูลในหลายรูปแบบ เช่น ภาพ เสียง เอกสาร MP2 ระยะเวลาเปิดเผยข้อมูล ≥ 30 วัน ก่อนตัดสินใจ MP2 สัดส่วนประชาชนที่ได้รับข้อมูลและเข้าร่วมเวทีการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย MP3 สัดส่วนผู้หญิงที่เข้าร่วมในเวทีการรับฟังความเห็น MP3 ระดับความพึงพอใจและรับรู้ข้อมูลของกลุ่มเปราะบางในพื้นที่โดยมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ครบถ้วน อาทิ ล้อม เอกสารอักษรเบลล์ MP3 มีมาตรการขจัดข้อจำกัดในการดำเนินกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้าและเป็นอิสระ (FPIC) และการ		
--	--	---	---	--	--

			กำหนดข้อตกลงต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบ MP3 มีมาตรการ/กลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ MP4 MP5 มีการศึกษาผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) ที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับการดำเนินการจัดทำ EIA ระดับโครงการกิจกรรม		
สิทธิในการพัฒนาและการมีส่วนร่วม	ผลลัพธ์ (O)	O1 ข้อเสนอ/ร้องเรียนจากชุมชนได้รับการตอบสนอง O2 สัดส่วนของประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลโครงการที่เกี่ยวข้อง O3 สัดส่วนของประชาชนที่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA/EHIA ที่เพียงพอซึ่งเป็นไปตามตัวชี้วัดเชิงกระบวนการ (P2-P3)	MO1 ข้อเสนอถูกตอบสนอง/ข้อร้องเรียนลดลง $\geq 50\%$ MO2 สัดส่วนของประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลโครงการที่เกี่ยวข้อง $\geq 90\%$ MO1 สัดส่วนของประชาชนที่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำรายงาน $\geq 90\%$	UNGPs Pillar III, SDG16	-เอกสารเผยแพร่/ป้ายชุมชน, เว็บไซต์, -แบบสำรวจหรือสอบถามชุมชน -รายงานสถานะ/สรุปผลเรื่องร้องเรียน
สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด และยั่งยืน	โครงสร้าง (S)	S1 การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ S2 การมีนโยบายหรือคำประกาศด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กร/โครงการ	MS1 มีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิในการได้อยู่สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด และยั่งยืน MS1 มีแผนงาน/นโยบายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ครอบคลุมสอดคล้องต่อการคุ้มครองสิทธิ	ICESCR art.12, UNFCCC, UNGA Res.76/300 (2022) SDG 13.1, 14.2, 15.1	- กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แผนแม่บทแผนยุทธศาสตร์ - มติคณะรัฐมนตรี แนวปฏิบัติ แผนปฏิบัติการ

สิทธิใน สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด และ ยั่งยืน	กระบวนการ (P)	P1 มีแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมที่รองรับผลกระทบ พื้นฟูพื้นที่และมาตรการลดมลพิษ P2 มีระบบและหน่วยบริการสาธารณสุขที่รองรับผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชน และลดอัตราโรคจากสิ่งแวดล้อม P3 หน่วยงานที่หน้าที่รับผิดชอบมีการตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากโครงการอย่างเข้มงวดหรือไม่	MP1 MP3 มีการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน MP2 อัตราการเข้าถึงบริการสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ MP1 MP3 จำนวนครั้ง(ต่อปี) และพื้นที่ที่เก็บตัวอย่างและมีการเผยแพร่รายงานผล	ICESCR art.12, GC No.14 (2000)	- พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ.ร่วพ.ศ. 2560 - รายงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลหรือกำกับตามกฎหมาย อาทิ รายงานการเฝ้าระวังสุขภาพของกรมควบคุมโรค รายงานประเมินสิ่งแวดล้อมของกรมควบคุมมลพิษ รายงานผลการติดตามมาตรการแก้ไขบรรเทาผลกระทบตาม EIA/EIA
สิทธิใน สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด และ ยั่งยืน		P4 การมีกลไกการร้องทุกข์และการเยียวยาที่เข้าถึงได้สำหรับผู้ได้รับผลกระทบ และมีการเผยแพร่ข้อมูลวิธีการเข้าถึงอย่างทั่วถึง	MP4 มี ≥ 1 กลไกร้องทุกข์อย่างเป็นทางการ MP4 กลไกเข้าถึงได้ทั้งแบบออนไลน์/ออฟไลน์ MP4 จำนวนประชาชนรู้วิธีการร้องเรียน	ICESCR ม.2.1, SDG 16.6, 16.10 UNGPs Principle 25–31	เอกสารเผยแพร่/ป้ายชุมชน, เว็บไซต์, แบบสำรวจหรือสอบถามชุมชน, รายงานสรุปผลเรื่องร้องเรียน
สิทธิใน สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด และ ยั่งยืน		P5 โครงการมีมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในพื้นที่ เช่น เปลี่ยนเชื้อเพลิง เพิ่มพื้นที่สีเขียว การใช้พลังงานสะอาด P6 มีแผนปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สอดคล้องกับผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่	P5 มีแผนลด GHG อย่างเป็นทางการ P5 รายงานลดการปล่อย CO ₂ ต่อปี (tCO ₂ e/year) P5 ≥ 1 มาตรการเชิงพื้นที่ เช่น ปลูกป่า พลังงานสะอาด P6 มีแผนปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศเฉพาะพื้นที่ ซึ่งช่วยชุมชนปรับตัว เช่น พัฒนาแหล่งน้ำ การเตือนภัย การปรับเปลี่ยนพืช/อาชีพ ระบบเฝ้าระวังน้ำท่วม/แล้ง	ICESCR art 11 art 12, SDG 13.2, 1.5, 2.4 /UNFCCC National Adaptation Plan Paris Agreement /Thailand Long-Term Low Emission Development Strategy (LT-LEDS)	แผนสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น, รายงาน ESG, EIA, คาร์บอนฟุตพริ้นท์องค์กร (TGO) แบบสำรวจหรือสอบถามชุมชน

			P6 ≥1 จำนวนประชาชนที่เข้าถึงโครงการ/ งบประมาณด้านการปรับตัว P6 ≥50% ครั้วเรือนเปราะบางได้รับ ประโยชน์		
สิทธิใน สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด และ ยั่งยืน	ผลลัพธ์ (Q)	O1 คุณภาพสิ่งแวดล้อมอากาศ ดิน น้ำในพื้นที่ โครงการ O1 อัตราเจ็บป่วยของประชาชนในพื้นที่ โครงการ O2 จำนวนหรือสัดส่วนกรณีร้องเรียนที่ได้รับ การแก้ไข/เยียวยาอย่างน่าพึงพอใจ O3 ระดับคาร์บอนฟุตพริ้นต์ของโครงการ	O1 ระดับมลพิษทางน้ำ อากาศ และดิน (ค่าเฉลี่ย PM2.5, ค่า BOD ในน้ำ) ตาม เกณฑ์มาตรฐาน O2 การเข้าถึงบริการสาธารณสุข น้ำ สะอาด ที่อยู่อาศัยที่มั่นคง O3 สัดส่วนของโครงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ที่เสร็จสมบูรณ์ (%) /การเพิ่มพื้นที่สีเขียว ในชุมชน	ICESCR art.12, WHO Air Quality, Thai EAQ, SDG3 SDG 12 SDG 13 SDG 15	- สถานีตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมของ หน่วยงาน - รายงานการตรวจวัดมลพิษ เช่น PM.2.5 BOD - รายงานผลการติดตามมาตรการแก้ไข บรรเทาผลกระทบตาม EIA/EIA -รายงานสุขภาพประชาชนของโรง พยาบาล ประจำตำบล (รพ.สต.) -แบบสอบถามประชาชนในชุมชน
สิทธิชุมชน ในการจัดการ ทรัพยากร	โครงสร้าง (S)	S1 การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ S2 การมีนโยบายหรือคำประกาศด้านสิทธิ มนุษยชนขององค์กร/โครงการ	S1 มีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิ ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	รัฐธรรมนูญ ม.43, ICCPR มาตรา 25 UNDRIP, SDG 15.1,	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พรบ. ป่าชุมชน พ.ศ.. 2562 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562
สิทธิชุมชน ในการจัดการ ทรัพยากร	กระบวนการ (P)	P1 ประชาชนได้จัดการ บำรุงรักษา และใช้ ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามที่ รัฐธรรมนูญรับรอง P2 มีการรับฟังความคิดเห็น/ข้อห่วงกังวลของ ประชาชนชุมชนในพื้นที่โครงการก่อนการ	MP1 มีพื้นที่ที่ชุมชนได้รับสิทธิหรือมี อำนาจในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากร ในชุมชน เช่น ป่าชุมชน ทะเลพื้นบ้าน MP1 มีแผนจัดการที่ได้รับการยอมรับจาก รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 ICCPR มาตรา 25 ICESCR ม.11 SDG 15.1, 15.9 10, 16.7	-กรอบแผนพลังงานระดับชาติของกระทรวง พลังงาน -ข้อบัญญัติท้องถิ่น แผนการจัดการ ทรัพยากรในชุมชน เอกสาร พ.ร.บ.ป่าชุมชน -แบบสนทนากลุ่มกลุ่มอาชีพ

		ดำเนินการโดยนำไปประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการ P3 มีกลไกติดตามตรวจสอบการดำเนินแผนเปลี่ยนผ่านพลังงาน (กรณีแม่เมาะ) ที่มีความโปร่งใสและเข้าถึงได้	MP3 ≥ 1 กลไกที่ชุมชนมีส่วนในการตัดสินใจ/ตรวจสอบภาคประชาชน (เช่น คณะกรรมการร่วม, สภาองค์กรชุมชน)	UNGPs Principle 18–20	
สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร	ผลลัพธ์ (O)	O1 จำนวนหรือสัดส่วนกรณีร้องเรียนที่ได้รับการแก้ไข/เยียวยา อย่างน่าพึงพอใจ O2 คุณภาพชีวิตของชุมชนในพื้นที่โครงการ O3 พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับการฟื้นฟูหลังการพัฒนา (ตารางกิโลเมตร) O4 กระบวนการพัฒนามีการประเมินผลต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมภายในชุมชน	MO1 ร้อยละข้อร้องเรียนที่ได้รับการตอบสนองภายในระยะเวลา MO1 ร้อยละข้อร้องเรียนที่มีการเยียวยาหรือชดเชยที่ผู้ร้องพึงพอใจ ค่าดัชนีคุณภาพชีวิตชุมชน (CI Index หรือ Composite Index) MO2 ร้อยละประชาชนที่ระบุว่าคุณภาพชีวิตโดยรวม “ดีขึ้น” หลังโครงการ MO2 รายได้ครัวเรือนเฉลี่ย การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน MO3 พื้นที่ที่ได้รับการฟื้นฟู (เช่น ป่า, พื้นที่ชายฝั่ง, พื้นที่ชุ่มน้ำ) เปรียบเทียบพื้นที่ก่อน-หลังโครงการที่ฟื้นฟูสำเร็จตามแผนเทียบกับพื้นที่ทั้งหมดที่ถูกใช้ MO3 โครงการมีการประเมินผลกระทบต่อวิถีวัฒนธรรม	-ICESCR มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 15 -UNGPs ข้อ 31 -UNDRIIP ม.11–13 -SDG ข้อ 15 (การฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพ) SDG ข้อ 16.3 -General Comment No.4, No.7 No. 21	-แบบสำรวจหรือสอบถามชุมชน -รายงานสถานะ/สรุปผลเรื่องร้องเรียน -แบบสำรวจข้อมูลชุมชน, เอกสารประวัติความเป็นมาของชุมชน, ข้อตกลงชุมชน -รายงาน EIA และรายงานการดำเนินการตามมาตรการ - รายงานการฟื้นฟู, ภาพถ่ายดาวเทียม, GIS, รายงานจากกรมป่าไม้/ทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิใน มาตรฐานการ ดำรงชีพ	โครงสร้าง (S)	S1 การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องโดยรัฐ S2 การมีนโยบายหรือคำประกาศด้านสิทธิ มนุษยชนขององค์กร/โครงการ	MS1 มีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิ ในมาตรฐานการดำรงชีพ ซึ่งรวมถึงอาหาร น้ำสะอาด ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงในการ ถือครองที่ดินและสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ขึ้นอย่างต่อเนื่อง MS2 มีนโยบายหรือกฎหมายรองรับสิทธิ ในที่ดินและที่อยู่อาศัยและการเวนคืน อย่างเป็นธรรม	ICESCR Art.11, SDG 1.4,	- พ.ร.บ.เวนคืน และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
สิทธิใน มาตรฐานการ ดำรงชีพ	กระบวนการ (P)	P1 กระบวนการเยียวยาผลกระทบหรือชดเชย ที่เป็นธรรม โปร่งใสและรวดเร็ว P2 การออกแบบและดำเนินการโครงการ ที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในเมืองและชุมชน โดยประชาชนสามารถมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และสามารถดำรงวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของ ชุมชน P3 มีการประเมินและจัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพ หรือจัดหาทางเลือกใหม่	MP1 สัดส่วนจำนวนประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินที่ได้รับ การเยียวยาและความพึงพอใจต่อการ ชดเชย (%) MP2 MP3 จำนวนชุมชนที่เข้าร่วม กระบวนการปรึกษาและวางแผน	UNGPs Pillar III, SDG	บันทึกการเวนคืน, คำสั่งของหน่วยงานรัฐ

สิทธิใน มาตรฐานการ ดำรงชีพ	ผลลัพธ์ (O)	O1 คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน อาทิ รายได้ เศรษฐกิจครัวเรือน สภาวะแวดล้อม และสุขภาพ O2 อัตราการคงอยู่ของแหล่งรายได้หรืออาชีพ เดิม อาทิ แหล่งอาหารหรือรายได้จาก เกษตรกรรม/การประมงชายฝั่ง	MO1 รายได้เฉลี่ยไม่ลดลง/ครัวเรือนมี อาหารเพียงพอ MO1 สัดส่วนของผู้ที่ได้รับที่อยู่อาศัยใหม่ ที่มีมาตรฐานเทียบเท่าหรือดีกว่าเดิม (%) MO1 MO2 อัตราการกระจายรายได้และ ผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการสู่ชุมชน MO1MO2จำนวนงานที่สร้างขึ้นใหม่ใน พื้นที่โครงการ MO1 อัตราการจ้างงานในชุมชนที่เพิ่มขึ้น MO1MO2 จำนวนประชากรที่ได้รับโอกาส พัฒนาทักษะหรือการศึกษาเพื่อปรับตัวเข้ากับโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ MO1 MO2 รายได้เฉลี่ยของครัวเรือน ในพื้นที่ก่อนและหลังโครงการ MO2 สัดส่วนครัวเรือนที่ยังมีรายได้จาก กิจกรรมเกษตร/ประมง MO2 ครัวเรือนที่ได้รับเงินเยียวยา/การ สนับสนุนพื้นอาชีพ	ICESCR art.11, SDG 2.3	-ข้อมูลชุมชนจากรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด -แบบสอบถาม/สำรวจกลุ่มเกษตรกรหรือ ประมงภายในชุมชน
สิทธิใน มาตรฐานการ ดำรงชีพ		O3 มีระบบจัดการทรัพยากรในพื้นที่ที่มี ประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น แผนการจัดสรร ทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน O3 การเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดของครัวเรือน ในพื้นที่โครงการ	MO3 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงน้ำ สะอาดที่มีมาตรฐาน $\geq 95\%$	ICESCR art.11, UNGPs Principle 18–20 SDG 1.5, 2.3 6.1, GC14, GC12 AAAQ	รายงานสถิติข้อมูลน้ำประปาน้ำบาดลในพื้นที่ ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทรัพยากรน้ำบาดล

สิทธิแรงงาน	โครงสร้าง (S)	S1 การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยรัฐ S2 การมีนโยบายหรือคำประกาศด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กร/โครงการ และครอบคลุมประเด็นสิทธิในเอกสารประกาศ	MS1 มีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิแรงงาน และการได้รับการชดเชยเยียวยาแรงงานที่เป็นธรรมตามกฎหมาย	ILO C158, UNGPs	
สิทธิแรงงาน	กระบวนการ (P)	P1 มีแผน/มาตรการรองรับแรงงานเมื่อมีการหยุดกิจการ/เปลี่ยนแปลงกิจการจากการเปลี่ยนผ่านนโยบายแผนงานระดับชาติ	P1 ดำเนินโครงการตามแผนงานพัฒนาองค์กร/พื้นที่ที่ครอบคลุมการฝึกทักษะ (reskill) การสนับสนุนประกอบอาชีพใหม่ภายในชุมชน เช่น โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน	ILO, SDG8	ทะเบียนการฝึกทักษะ โครงการฝึกอาชีพ โครงการพัฒนาชุมชน
สิทธิแรงงาน	ผลลัพธ์ (O)	O1 สัดส่วนพนักงานที่ได้รับค่าจ้าง สวัสดิการ และค่าชดเชยที่เป็นธรรมตามกฎหมายแรงงาน O2 แรงงานได้งานใหม่และรายได้ไม่ลดลง	O1 100% ของลูกจ้างได้ค่าจ้างไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำและได้รับประกันสังคม O1 ร้อยละ $\geq 70\%$ ของแรงงานที่ได้งานใหม่ และรายได้คงที่หรือเพิ่มขึ้น	ILO, SDG8	แบบสอบถามรายบุคคล แบบสำรวจรายได้

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่า ตัวชี้วัดแกนร่วมมักเป็นสิ่งที่ทุกโครงการควรมีและวัดผล เช่น การมีนโยบายสิทธิ กลไกร้องทุกข์ การแก้ไขข้อร้องเรียน ฯลฯ ซึ่งเป็นมาตรฐานพื้นฐานของการเคารพสิทธิในระดับองค์กรหรือรัฐ ขณะที่ตัวชี้วัดเฉพาะบริบทจะเจาะจงไปที่ประเด็นสิทธิสำคัญของโครงการนั้น ๆ และสภาพแวดล้อมเฉพาะ (context) เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐาน เรื่องแรงงานสำหรับโครงการอุตสาหกรรม เรื่องที่ดินและวัฒนธรรมสำหรับโครงการที่กระทบชุมชน เป็นต้น การผสมผสานทั้งสองประเภทนี้ทำให้ชุดตัวชี้วัด HRIA มีทั้งความครอบคลุมและความลึกซึ้ง ครอบคลุมเพราะแกนร่วมทำให้ไม่ตกหล่นประเด็นสำคัญทั่วไป และลึกซึ้งเพราะตัวชี้วัดเฉพาะบริบทจะขุดถึงรายละเอียดปัญหาที่อาจถูกมองข้ามถ้าใช้แต่ตัววัดทั่วไป

การนำตัวชี้วัดเหล่านี้ไปใช้ในพื้นที่ทดลองอย่างถูกต้องจะทำให้รายงาน HRIA สามารถชี้ให้เห็นจุดที่โครงการควรปรับปรุงตามพันธกรณีสิทธิมนุษยชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และช่วยเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น มาตรการลดผลกระทบที่ตอบโจทย์ AAAQ หรือการส่งเสริมให้รัฐหรือบริษัทบรรลุเป้าหมายที่เกี่ยวข้องด้านสังคมเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย

การพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน (baseline) และตัวชี้วัดใน HRIA ระยะที่ 2 จำเป็นต้องอาศัยการสืบค้นองค์ความรู้และแหล่งข้อมูลสากลอย่างรอบด้าน ประกอบทั้งคู่มือ HRIA ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (General Comments) รายงานผู้เชี่ยวชาญพิเศษของสหประชาชาติ รวมถึงกรอบเป้าหมายการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้ได้ชุดตัวชี้วัดที่มีที่มาชัดเจน (baseline → benchmark → indicator) และผูกโยงกับกรอบสิทธิมนุษยชนสากลในทุกระดับ

คู่มือแนวทาง HRIA ควรจะเสนอ “ชุดตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนแบบแกนร่วม” ซึ่งสามารถปรับใช้ได้ในทุกกรณี ทั้งในเชิงกระบวนการ อาทิ การมีส่วนร่วมที่มีความหมาย ความไม่เลือกปฏิบัติ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบหน้าที่และการเยียวยา ในเชิงเนื้อหา อาทิ การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสิทธิชุมชนของผู้ได้รับผลกระทบที่ สิทธิแรงงานและการครองชีพที่เพียงพอ เป็นต้น

ในช่วงเก็บรวบรวมข้อมูล คู่มือจะได้อธิบายวิธีผสมผสานเครื่องมือเก็บข้อมูลที่สอดคล้องตามบริบทโดยเฉพาะเชิงคุณภาพ เช่น แบบฟอร์มการจัดทำแบบสำรวจ/สอบถามตามประเด็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน แบบฟอร์มการปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้เสีย ควบคู่กับการจัดทำเมตริกซ์ความเสี่ยงเชิงสิทธิที่เชื่อมโยงตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนกับบริบทพื้นที่กิจกรรมของโครงการ/โปรแกรม กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การวิเคราะห์ในขั้นถัดไปตั้งอยู่บนฐานข้อมูลที่ครบถ้วน โปร่งใส และตรวจสอบย้อนกลับได้

การใช้กรอบ Structural-Process-Outcome พร้อมตัวอย่างเมตริกทั้งส่วนที่เป็นแกนร่วมและส่วนที่เฉพาะบริบทช่วยให้การประเมิน HRIA ครอบคลุมทั้งความพร้อมของระบบโครงสร้าง ความพยายามที่ดำเนินการ และผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้ทรงสิทธิ เมื่อจัดทำอย่างเป็นระบบทั้งในคู่มือ HRIA และในการวิเคราะห์กรณีศึกษาพื้นที่จริง ก็จะสอดคล้องกันและสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ตรงตามมาตรฐานสากลอย่างแท้จริง

3.3) ระยะที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบ

คู่มือแนวทาง HRIA จะได้เสนอเมตริกซ์การให้คะแนนความเสี่ยงเชิงสถิติจากสูตรการประเมินประกอบด้วย ความรุนแรง (severity) $\times$ ความน่าจะเป็น (likelihood) เพื่อจัดลำดับความเร่งด่วนจากระดับความรุนแรงของผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยให้ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนเข้าร่วมการประเมินผลกระทบด้วยตนเองควบคู่กับการประเมินจากข้อมูลพื้นฐานและความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ

3.4) ระยะที่ 4 การจัดการและการบรรเทาผลกระทบ

คู่มือฯ จะได้จัดทำแบบฟอร์มแผนจัดการตามมาตรการบรรเทาผลกระทบโดยผูกมาตรการนั้น ๆ กับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ งบประมาณที่ใช้ ระยะเวลา และตัวชี้วัดผลลัพธ์ พร้อมทางเลือกในการยกระดับมาตรการให้มีผลผูกพันผ่านกลไกกำกับตามกฎหมายเช่น การระบุเงื่อนไขใน ToR ของ EIA/EHIA การทำข้อตกลงชุมชน-โครงการ และที่สำคัญจะต้องมีการจัดตั้งกลไกร้องทุกข์เชิงปฏิบัติการสำหรับรองรับผลกระทบตั้งแต่รับเรื่อง ตรวจสอบ ตอบสนอง จนถึงการเยียวยา เพื่อให้ข้อมูลร้องเรียนกลายเป็นข้อมูลป้อนกลับสำหรับการประเมินผลกระทบที่ต่อเนื่องให้สามารถปรับมาตรการได้ทันท่วงทีตามสถานการณ์

นอกจากนี้ HRIA จำเป็นต้องกำหนดบทบาทและสร้างการเข้าร่วมของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ได้แก่ หน่วยงานรัฐและภาคธุรกิจ ซึ่งอาจรวมถึงการพิจารณาถึงข้อจำกัดของหน่วยงานรัฐหรือภาคธุรกิจในการดำเนินการตามมาตรการจัดการหรือการบรรเทาผลกระทบนั้น ๆ อาทิ ด้านงบประมาณ บุคลากร แรงจูงใจทางการเมือง หรือการขาดความรู้เข้าใจ เป็นต้น เพื่อให้ข้อเสนอแนะที่มีพลังในการโน้มน้าวผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานเจ้าของโครงการ และอาจเพิ่มเติมการวิเคราะห์ในเชิงต้นทุนของการไม่ทำ HRIA (Cost of Inaction) เช่น ต้นทุนจากความล่าช้าของโครงการ ความขัดแย้งในพื้นที่ ค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้อง และความเสียหายต่อชื่อเสียง เมื่อเทียบกับประโยชน์ของการดำเนินการ HRIA อาทิ การได้รับความไว้วางใจจากชุมชน การลดความเสี่ยงโครงการ และการสร้างคุณค่าร่วมกันในระยะยาว

3.5) ระยะที่ 5 การรายงานและเผยแพร่ต่อสาธารณะ

HRIA ควรมีช่องทางข้อมูลการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนของไทย (Portal) เพื่อเป็นแม่แบบระบบข้อมูล (Dashboard) และรวบรวมรายงานสถานการณ์ความก้าวหน้าเชิงสิทธิมนุษยชนได้ในแต่ละกรณี โดยในกรณีการประเมินโครงการแม่ข่ายเมืองน่าอยู่อาจจะเน้นตัวชี้วัดผลลัพธ์รายรอบ (งาน รายได้ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และความพึงพอใจของชุมชน) ส่วนกรณีแลนด์บริดจ์จะเน้นการติดตามผลกระทบสะสมและข้ามภาคส่วน พร้อมกำหนดรอบทบทวนระยะ 6-12 เดือน และมีแนวทางสื่อสารที่หลากหลาย/หลายช่องทาง เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิรับรู้และใช้ข้อมูล HRIA ในการกำกับติดตามได้อย่างแท้จริง

บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทย

5.1 ข้อเสนอแนะต่อหลักการและแนวทางพื้นฐานสำหรับการพัฒนา HRIA

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบันได้นำมาซึ่งความท้าทายสำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งในมิติสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม ประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบหลายรูปแบบเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากผลกระทบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) การประเมินผลกระทบสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) และการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ซึ่งล้วนมีกฎหมายรองรับและกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสียในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม จากข้อร้องเรียนจำนวนมากต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในประเด็นด้านชุมชนและสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการกิจกรรมโดยหน่วยงานรัฐและภาคธุรกิจ และผลการอภิปรายในกิจกรรมการเก็บข้อมูลภาคสนามตามบทที่ 4 ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในระบบการประเมินผลกระทบของไทย ซึ่งส่งผลให้การเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในสังคมไทย การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) จึงมีความสำคัญในฐานะเครื่องมือประเมินที่ช่วยให้รัฐสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงาน นโยบาย และโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ได้อย่างมีนัยสำคัญ

แม้ว่าระบบการประเมินผลกระทบในปัจจุบันของไทยจะมีวัตถุประสงค์ครอบคลุมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม และมีการปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมาย แต่กลับพบว่ายังมีข้อบกพร่องบางประการในบริบทของการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเชิงโครงสร้างและกลไกกฎหมาย การจัดทำ EIA การประเมินผลกระทบระดับโครงการตามกฎหมายยังให้ความสำคัญกับมิติเชิงเทคนิคด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ขณะที่การประเมินผลกระทบทางสุขภาพแม้จะมีการพัฒนากลไกรูปแบบการมีส่วนร่วมประเมินโดยชุมชน (CHIA) แต่ยังคงขาดความเชื่อมโยงกับหลักการสิทธิมนุษยชนได้อย่างเป็นระบบ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มภาคประชาชนและประชาสังคมและกลุ่มนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างธรรมาภิบาล จากการรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณารายงานการประเมินไว้ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และกลไกการพิจารณาโดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) ซึ่งมีระยะเวลาจำกัดในการพิจารณา นอกจากนี้ ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนจากการที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดทำรายงาน EIA ทำให้ขาดความอิสระและประสิทธิภาพ

ในการตรวจสอบ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายยังตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบหรือเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายงาน EIA อย่างชัดเจน ซึ่งเปิดช่องให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้

ประการที่สอง คือ ปัญหาการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบที่ไม่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นธรรม จากการให้ข้อมูลของกลุ่มภาคประชาชนและประชาสังคม และกลุ่มนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สะท้อนว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกมองว่าเป็นเพียงพิธีกรรมหรือรูปแบบขั้นตอนที่ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกฎหมาย ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและทันเวลาในการทำ ความเข้าใจโครงการอย่างถ่องแท้ทำให้ขาดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่เริ่มต้น การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและกลุ่มเปราะบางอย่างแท้จริง สิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและภาคประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบและนำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่โครงการพัฒนาได้

ประการที่สาม คือ ช่องว่างเชิงเนื้อหาในการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน ระบบการประเมินปัจจุบันมักมุ่งเน้นการวัดผลเชิงปริมาณที่จับต้องได้ เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางกายภาพหรือสุขภาพ อย่างไรก็ตาม กลับยังขาดการพิจารณาอย่างครอบคลุมถึงผลกระทบเชิงคุณภาพที่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อาทิ การได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด สมดุลและยั่งยืน อาทิ อากาศสะอาด น้ำ ดิน ระบบนิเวศที่หลากหลายทางชีวภาพ การเข้าถึงอาหาร น้ำดื่มสะอาด มาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ การดำรงวิถีชีวิต ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมดั้งเดิม ความมั่นคงร่อนนอนในการถือครองที่ดิน อีกทั้งผลกระทบสะสมจากหลายโครงการในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้สืบเนื่องจากประเด็นสิทธิมนุษยชนไม่ได้ถูกพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรมและครอบคลุมในฐานะมาตรวัดหลักของการประเมิน

จากสภาพปัญหาประการดังกล่าว ได้สะท้อนถึงความสำคัญในการนำ HRIA มาพัฒนาใช้เชื่อมโยงระหว่าง "การประเมินผลกระทบ" และ "การเคารพคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" เพื่ออุดช่องว่างให้กับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยการพิจารณาในมิติผลกระทบเชิงสังคมต่อสิทธิมนุษยชนที่ฝังรากลึกในชีวิตของผู้คนและชุมชน ซึ่งใช้มาตรฐานสิทธิมนุษยชนเป็น "กระบวนการวัดผล" และให้ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลางของการประเมิน ตามนิยามของ HRIA ในการศึกษา

การพัฒนาหลักการและแนวทางพื้นฐานสำหรับ HRIA ในบริบทสังคมไทยจำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดและหลักการที่ยึดโยงกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล ควบคู่ไปกับการเรียนรู้จากประสบการณ์แนวทางและวิธีการดำเนินการ HRIA ในต่างประเทศและบทเรียนจากการทดลองใช้ในพื้นที่ โดยสรุปได้ดังนี้

1) สรุปผลจากแนวทางของต่างประเทศ

สหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างของการบูรณาการ HRIA เข้ากับกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมและสิทธิมนุษยชน เช่น พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 (Equality Act 2010) และพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (Human Rights Act 1998). หน่วยงานภาครัฐได้พัฒนาเครื่องมือ Equality and Human Rights Impact Assessments (EQHRIAs) เพื่อประเมินนโยบาย

และบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม มีข้อควรระวังจากการประเมินที่อาจเป็นเพียง "tick-box" ที่ขาดการวิเคราะห์เชิงลึกและไม่สามารถสะท้อนผลกระทบที่แท้จริงได้

เยอรมนีแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการผลักดันกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD) สู่การดำเนินการภาคบังคับ (mandatory HRDD: mHRDD) ผ่านกฎหมาย The German Supply Chain Due Diligence Act (LkSG) ค.ศ.2021 ซึ่งกำหนดภาระผูกพันในการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมตลอดห่วงโซ่อุปทานสำหรับหน่วยงานธุรกิจขนาดใหญ่ พร้อมกลไกการบังคับใช้ที่เข้มงวด รวมถึงการกำหนดค่าปรับและการตัดสิทธิจากการเข้าร่วมประมูลโครงการของรัฐ

เดนมาร์กมีบทบาทนำโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก (DIHR) ในการพัฒนาคู่มือ HRIA ที่เน้นการประเมินแบบสมัครใจ ซึ่งมีขั้นตอนประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) ที่ชัดเจนและครอบคลุม 5 ระยะ ได้แก่ การวางแผนและกำหนดขอบเขต การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์การจัดการและบรรเทา การรายงานและประเมินผล DIHR ยังเป็นผู้ริเริ่มการดำเนินการ HRIA รูปแบบต่าง ๆ อาทิ การประเมินผลกระทบรายอุตสาหกรรม (Sector-Wide Assessments: SWIAs) และการบูรณาการ HRIA เข้ากับ ESHIA (Environmental, Social and Health Impact Assessments) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวทางที่ยืดหยุ่นและครอบคลุมของ HRIA

ออสเตรียแสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้ HRIA ในประเด็นร่วมสมัยที่ซับซ้อนหรือประเด็นตัดขวาง (Cross cutting issues) ในการประเมินผลกระทบของระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) ต่อสิทธิมนุษยชนในภาคการเงิน ซึ่งสะท้อนความสามารถในการปรับตัวของ HRIA ในบริบทใหม่ ๆ

จากการเปรียบเทียบการพัฒนาใช้ HRIA ข้างต้น พบว่า HRIA คือเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม (inclusive) และผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถมองเห็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการระบุ ป้องกัน บรรเทา และเยียวยาผลกระทบด้านลบต่อสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมผลกระทบเชิงบวกที่อาจเกิดขึ้น ศักยภาพของ HRIA จึงมีบทบาทหน้าที่เป็นกลไกเชิงรุกในการคาดการณ์และป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนก่อนที่จะเกิดความเสียหายที่ยากจะแก้ไข โดยสามารถเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการคุ้มครองเคารพสิทธิมนุษยชนได้

2) สรุปผลแนวทางจากข้อมูลภาคสนาม

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการอภิปรายกลุ่มจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน ได้เน้นย้ำถึงความท้าทายและโอกาสในการนำ HRIA มาปรับใช้ในประเทศไทย โดยสรุปได้ดังนี้

2.1) ฉันทามติเรื่องการบูรณาการ ผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มเห็นพ้องว่า HRIA ไม่ควรแยกเป็นเอกเทศ แต่ควรบูรณาการเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน การจัดการทรัพยากร และเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

2.2) มีรูปแบบที่ชัดเจน มีความต้องการให้กำหนดขอบเขตการประเมินด้านสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจน มีการพัฒนารายละเอียดขั้นตอนการประเมินรวมทั้งแนวทางการผนวกหรือบูรณาการเข้าไปในระบบการประเมินต่าง ๆ เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.3) บทบาทของการเสริมช่องว่าง HRIA มีศักยภาพในการเติมเต็มช่องว่างที่ระบบการประเมินปัจจุบันยังทำไม่ได้ เช่น โครงการกิจกรรมที่ไม่อยู่ในข่ายต้องจัดทำ EIA หรือประเด็นด้านที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนสูง การประเมินผลกระทบของกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษโดยเฉพาะ

2.4) ศักยภาพของ HRIA ที่นำโดยชุมชน การส่งเสริม HRIA ในรูปแบบที่ชุมชนสามารถดำเนินการเองได้ (community-led HRIA) สอดคล้องกับหลักการเสริมอำนาจของผู้ทรงสิทธิและการมีส่วนร่วมตามแนวทาง HRBA ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐยังคงต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยไม่ถูกผลักให้เป็นเรื่องทางการเมือง (World Bank, 2013) กระบวนการเชิงเทคนิคหรือเป็นเพียงขั้นตอนทางราชการ (Harrison, 2010)

2.5) การสร้างเครือข่ายทางวิชาการและองค์กรอิสระเพื่อตรวจประเมิน มีความจำเป็นในการสร้างเครือข่ายทางวิชาการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และทักษะของผู้ใช้เครื่องมือประเมิน และจัดตั้งองค์กรตรวจประเมิน HRIA ที่เป็นอิสระ เพื่อแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและสร้างความเชื่อมั่นต่อการประเมิน

จากข้อสรุปผลที่สำคัญข้างต้น จึงสามารถกำหนดบทบาทและศักยภาพของ HRIA ในการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบหลักการแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights-Based Approach: HRBA) ดังนี้

- HRIA จะต้องเป็นตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล และชอบด้วยตามกฎหมายระดับชาติที่รับรองสิทธิมนุษยชน (Legality)

HRIA ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่บังคับใช้ได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์ในการประเมินจะตามพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งรวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) นอกจากนี้ ยังต้องสอดคล้องกับหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) และมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการกำหนดความรับผิดชอบของภาคธุรกิจ โดยมีแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights-Based Approach: HRBA) เป็นหัวใจสำคัญโดยแนวทางที่ยึดผู้ทรงสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลางของการประเมินทุกขั้นตอน

การนำ HRIA มาใช้จะช่วยเป็นช่องทางที่เชื่อมโยงระหว่างบรรทัดฐานสากลกับความเป็นจริงในการแปรบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนและหลักการสิทธิมนุษยชนให้กลายเป็นเกณฑ์ที่วัดผลกระทบได้ รวมทั้งมีมาตรการแนวทางที่นำไปปฏิบัติได้จริงในระดับชาติจนถึงท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเด็นที่กฎหมายภายในประเทศอาจยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ เช่น สิทธิในการให้ความยินยอมโดยเสรีและได้รับข้อมูลล่วงหน้า (Free, Prior, Informed Consent: FPIC) หรือผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

- HRIA จะต้องระบุผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างชัดเจนและมีหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability)

การประเมิน HRIA ต้องสามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าใครคือผู้ทรงสิทธิ (Right-holders) ที่ได้รับผลกระทบ และใครคือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ" (Duty-bearers) ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ (Stakeholders) เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม การระบุบทบาทที่ชัดเจนนี้จะช่วยให้สามารถออกแบบกระบวนการประเมินที่ครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- HRIA มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย

ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของตน และการเข้าร่วมมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียตลอดทั้งกระบวนการประเมิน โดยการมีส่วนร่วมจะต้องมีพลัง เป็นอิสระ มีความหมาย และให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูลในรูปแบบการสื่อสารและภาษาที่เข้าใจง่าย

ตามที่กลุ่มเป้าหมายจากหน่วยงานภาคประชาชนประชาสังคม และกลุ่มสถาบันการศึกษาและวิชาการเห็นพ้องตรงกันเกี่ยวกับปัญหาของกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอน EIA/EHIA และเสนอว่า การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นควรมีรูปแบบและเนื้อหาที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมได้จริง โดยเฉพาะกลุ่มผู้อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง โดยควรเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้มีโอกาสสะท้อนข้อห่วงกังวล ร่วมวิเคราะห์ประเมินและเสนอทางเลือกในกระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งติดตามมาตรการลดและบรรเทาผลกระทบได้อย่างแท้จริง

- HRIA จะต้องมีการประเมินที่โปร่งใส ผลการประเมิน HRIA ควรได้รับการเผยแพร่อย่างโปร่งใสต่อสาธารณะ และหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการกิจกรรมที่มีผลกระทบจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อจัดการกับผลกระทบที่ถูกชี้ให้เห็น โดยอาจอยู่ในรูปแบบหรือมาตรการชดเชยเยียวยาที่มีกรอบเวลาชัดเจน รวมถึงกลไกติดตามประเมินผลภายหลัง (ex-post evaluation) และช่องทางร้องทุกข์กรณีเกิดผลกระทบขึ้นจริง นอกจากนี้ ในกรณีที่ประเมินว่ามีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างสูง จำเป็นจะต้องมีการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพและมีกลไกการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพต่อไป เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น

- HRIA ช่วยจัดการเลือกปฏิบัติและเสริมความเท่าเทียมกัน (Non-discrimination and Equity) การเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต้องถูกห้าม ป้องกัน และขจัดออกไป โดยสร้างความเสมอภาคเชิงโครงสร้างเพื่อจัดการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ และให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบางที่สุด นอกจากนี้ HRIA ควรเน้นเสริมอำนาจ (Empowerment) ให้กับบุคคลและชุมชนให้ตระหนักถึงสิทธิของตนและได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายในการพัฒนา HRIA

การขับเคลื่อนระบบและเครื่องมือ HRIA ในบริบทสังคมไทยให้เกิดประสิทธิผล จำเป็นจะต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกลไกการประเมินผลกระทบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนซึ่งมีแนวทางที่สอดคล้องกับการส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนทุกภาคส่วน ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะต่อการทบทวนปรับปรุงกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบ

เพื่อให้ HRIA สามารถนำไปใช้ผนวกเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ดังนี้

1) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์กฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งรวมถึงประกาศ ข้อบัญญัติ แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะแนวทางการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขั้นตอนการศึกษาข้อมูลด้านเศรษฐกิจสังคม และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในหมวดว่าด้วยคุณค่าการใช้ประโยชน์และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต โดย

1.1) ขยายขอบเขตการประเมินให้ครอบคลุมผลกระทบเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะผลกระทบต่อมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ คุณภาพชีวิต การประกอบอาชีพ วิถีชีวิตชุมชน คุณค่าทางวัฒนธรรม การได้อยู่สภาพแวดล้อมที่ดี สะอาดและยั่งยืน รวมไปถึงการประเมินเชิงผลกระทบสะสม (cumulative impacts) จากหลายโครงการในพื้นที่ดำเนินการเดียวกัน

1.2) ขยายนิยาม "ผู้มีส่วนได้เสีย" ให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เสี่ยง อาทิ ผู้พึ่งพาทรัพยากรและการดำรงชีพแบบดั้งเดิม รวมถึงผู้ที่อาจได้รับผลกระทบทางอ้อม เพื่อให้มั่นใจว่าการมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างทั่วถึง

1.3) ปรับปรุงวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชุมชนให้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation) โดยมุ่งเน้นผู้ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลางของการประเมิน และพิจารณาปรับใช้หลักการให้ความยินยอมโดยเสรี และได้รับข้อมูลล่วงหน้า (Free, Prior, Informed Consent: FPIC) ในกลุ่มชุมชนผู้ได้รับผลกระทบซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง รวมทั้งชุมชนท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรในพื้นที่เพื่อการดำรงชีพ

2) การประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) ควรเพิ่มมิติสิทธิมนุษยชนในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย โดยประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนทั้งเชิงลบและบวก เพื่อชั่งน้ำหนักประโยชน์และความคุ้มค่าในแง่สิทธิมนุษยชน และอื่น ๆ เช่นเดียวกันกับการชั่งน้ำหนักด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ HRIA ช่วยเสริมการขาดการนำเสนอข้อมูลและกระบวนการรับฟังจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีนัยสำคัญ และการวิเคราะห์วิธีอื่นในการหาทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาจากการออกกฎหมายที่สอดคล้องต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการประเมินทางเลือกหากไม่มีการออกกฎหมายนั้น ๆ

3) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ควรกำหนดให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์และภาพรวมในระดับนโยบายและ

แผนงาน โดยผนวก HRIA เป็นองค์ประกอบในการพิจารณาผลกระทบในระดับนโยบาย ซึ่งควรคำนึงถึงระยะเวลาผลประโยชน์และความคุ้มค่าในการดำเนินการ โดยประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนทั้งเชิงลบและบวก เพื่อชั่งน้ำหนักประโยชน์และความคุ้มค่าในแง่มุมสิทธิมนุษยชน และอื่น ๆ เช่นเดียวกันกับการชั่งน้ำหนักด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ อีกทั้งยังช่วยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้

HRIA สามารถเชื่อมโยงกับการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของ SEA ผ่านการออกแบบตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

4) คุรยกระดบั CHIA ให้มีสภำพบงคับทำงกฎหมายควบคู้กับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหลัก โดยขยายประเด็นการประเมินให้ครอบคลุมสิทธิมนุษยชนที่รอบด้านนอกเหนือจากประเด็นสุขภาพเป็นหลัก เนื่องจาก CHIA สามารถเป็นเครื่องมือที่เสริมศักยภาพในการปกป้องสิทธิของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งสามารถเสริมการใช้ (plugin) ใช้เครื่องมือการเก็บข้อมูลร่วมกันกับ HRIA ได้

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการใช้ HRIA ตามหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs)

การขับเคลื่อน HRIA ในบริบทของภาคธุรกิจไทย จำเป็นต้องอาศัยการผลักดันตามหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) ซึ่งเป็นกรอบสากลที่กำหนดความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน

1) พิจารณาการผลักดันกฎหมายการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านภาคบังคับ (mHRDD) เพื่อยกระดับความรับผิดชอบของภาคธุรกิจไทยในระดับสากล และสอดคล้องกับแนวโน้มของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยระบุ HRIA ไว้เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการ HRDD ของภาคธุรกิจ เพื่อให้การประเมินความเสี่ยงครอบคลุมมิติสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง และนำไปสู่การจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยควรมุ่งเน้นการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนแบบอิงชุมชนนอกเหนือจากการประเมินในรูปแบบที่หน่วยงานดำเนินการประเมินเอง

2) 2) เสริมสร้างบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสิทธิ และภาคธุรกิจในการพลสิทธิอย่างต่อเนื่องในฐานะผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ (Duty Bearer) โดย

- บูรณาการหลักการ UNGPs เข้ากับนโยบายและแผนงานของรัฐในทุกระดับ โดยใช้ HRIA เป็นเครื่องมือในการประเมินนโยบายหรือกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าสอดคล้องกับพันธกรณีสิทธิมนุษยชนและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อประชาชน

- กำหนดขอบเขตและภาระผูกพันที่ชัดเจนสำหรับภาคธุรกิจขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในพื้นที่โครงการพัฒนาขนาดใหญ่หรือในภาคส่วนธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐาน เหมืองแร่ และพลังงาน โดยระบุผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและงบประมาณที่คาดการณ์ไว้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเห็นภาพการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจนและสามารถนำไปพิจารณาได้ทันที

- คำนึงถึงความพร้อมและศักยภาพของภาคธุรกิจขนาดกลางและเล็ก ซึ่งอาจมีแนวทางการประเมินที่ยืดหยุ่นและการสนับสนุนเพิ่มเติมในการปฏิบัติตาม

5.3 ข้อเสนอแนะต่อผู้พัฒนาและใช้เครื่องมือ HRIA

การพัฒนาและนำ HRIA ไปใช้ในบริบทสังคมไทยอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสามารถปรับใช้ได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการบูรณาการเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ และการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ใช้งานอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

5.3.1 HRIA คำนึงถึง “ผู้ใช้” ที่หลากหลาย ได้แก่

หน่วยงานรัฐ: ใช้ HRIA ในการตรวจสอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ เพื่อประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนล่วงหน้า เช่น กรณีโครงการแลนด์บริดจ์ที่เกี่ยวกับนโยบายโลจิสติกส์ระดับชาติ HRIA สามารถทำในรูปแบบ SWIA เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบสะสมข้ามโครงการและอุตสาหกรรม

ภาคธุรกิจ: ใช้ HRIA เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ HRDD ตามหลัก UNGPs และก้าวสู่ระบบ mHRDD ซึ่งเหมาะกับโครงการที่มีความเสี่ยงสูงต่อสิทธิ เช่น พลังงาน เหมืองแร่ โลจิสติกส์

ชุมชนและภาคประชาสังคม: ใช้ HRIA แบบอิงชุมชน (Community-based HRIA) เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิ (rights-holders) เป็นศูนย์กลาง กระบวนการจึงต้องใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย มีแบบฟอร์มและเครื่องมือที่เข้าถึงได้

5.3.2 HRIA สามารถบูรณาการเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ โดยผนวกได้ในขั้นตอนการประเมินผลกระทบ

ตามให้ผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มเป้าหมายล้วนเห็นพ้องว่า HRIA ไม่ควรแยกเป็นเอกเทศ แต่ควรผนวกเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สุขภาพ (EHIA/HIA) สังคม (SIA) การประเมินเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) การประเมินผลกระทบกฎหมาย (RIA) และกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD) การบูรณาการนี้จะช่วยป้องกันความซ้ำซ้อน ลดภาระด้านทรัพยากร และทำให้ผลการประเมินมีน้ำหนักในการตัดสินใจอย่างแท้จริง การศึกษาในขั้นนี้ จึงขอเสนอแนวทางเบื้องต้นในการบูรณาการแต่ละระยะขั้นตอนการประเมินผลกระทบที่เป็นมาตรฐานทั่วไป ดังนี้

1) ในขั้นตอนการคัดกรองและกำหนดขอบเขต (Screening & Scoping)

เพื่อให้เกิดการพิจารณาสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ในขั้นแรก

- ระบุประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลที่จะใช้เป็นเกณฑ์การประเมินอย่างชัดเจน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบร่วมกำหนดประเด็นและขอบเขตของผลกระทบของตนด้วย

- กำหนดผู้ทรงสิทธิและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยจัดทำแผนที่ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder mapping) ที่ครอบคลุม

2) ในขั้นตอนการรวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน (Baseline Data Collection)

- กำหนดตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน (Human Rights Indicators) ที่เหมาะสมกับบริบทการประเมิน โดยครอบคลุมทั้งตัวชี้วัดเชิงโครงสร้าง (สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐ) กระบวนการวัดความพยายามในการดำเนินงาน และผลลัพธ์ที่วัดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

- ใช้วิธีการ/เครื่องมือการเก็บข้อมูลที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation) โดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชน เช่น การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) และการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) รวมทั้งการประชุมแบบปรึกษาหารือ

- ออกแบบวิธีการเก็บข้อมูลสำหรับกลุ่มเปราะบางโดยเฉพาะ (เช่น ผู้หญิง ชนเผ่าพื้นเมือง เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและสะท้อนมุมมองที่หลากหลาย

3) ในขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Analysis)

- วิเคราะห์ผลกระทบทั้งหมดภายใต้ขอบเขตที่กำหนด โดยอ้างอิงจากข้อมูลพื้นฐานและเกณฑ์มาตรฐานสิทธิมนุษยชน

- วิเคราะห์ผลกระทบทั้งเชิงเนื้อหาสาระ อาทิ ผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต สุขภาพ ที่ดินทำกิน) และเชิงกระบวนการ เช่น กระบวนการอนุมัติอนุญาต การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น)

- ระบุความสัมพันธ์ของผลกระทบ (ผลกระทบโดยตรง ผลกระทบที่มีส่วนสนับสนุนผลกระทบที่เชื่อมโยง) และความรุนแรงของผลกระทบ โดยคำนึงถึงขอบเขต ขนาด และความสามารถเยียวยาได้ โดยใช้จัดทำ “ตารางความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน” (Human Rights Risk Matrix) ในการคัดกรองความรุนแรงของผลกระทบ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับกลุ่มเปราะบาง ซึ่งหากผลกระทบใดกระทบกลุ่มเหล่านี้ ควรเพิ่มระดับความรุนแรงขึ้น 1 ระดับ

- เน้นการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงลบเป็นหลัก และสามารถระบุผลกระทบเชิงบวกที่อาจเกิดขึ้นเพื่อให้ภาพรวมการประเมินที่ครบถ้วนสมบูรณ์

4) ในขั้นตอนการจัดการและการบรรเทาผลกระทบ (Mitigation & Management)

- จัดทำ "แผนการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน" โดยใช้ "ลำดับชั้นการบรรเทาผลกระทบ" (Mitigation Hierarchy) ได้แก่ การหลีกเลี่ยง การลดลง การฟื้นฟู และการชดเชย โดยเน้นการหลีกเลี่ยงและลดผลกระทบเป็นอันดับแรก.

- จัดตั้ง "กลไกการร้องทุกข์ระดับปฏิบัติการ" (Operational-level Grievance Mechanisms) ที่เข้าถึงง่าย โปร่งใส คำนึงถึงความอ่อนไหวของผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง มีระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน และมีการคุ้มครองผู้ร้องเรียนจากการตอบโต้หรือการข่มขู่

- ออกแบบระบบติดตามผลแบบมีส่วนร่วม (Participatory Monitoring) โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทในการออกแบบและดำเนินการติดตามผล

- กำหนดตัวชี้วัดที่วัดผลได้ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ และมีการประเมินเป็นระยะ ๆ เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการที่กำหนดไว้มีประสิทธิภาพและมีการปรับปรุงตามสถานการณ์
- การเผยแพร่ต่อสาธารณะ (Public Disclosure) โดยนำเสนอข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาและไม่บิดบังข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะในกรณีที่มีความอ่อนไหวหรือเสี่ยงต่อการถูกคุกคาม
- จัดทำรายงานในภาษาที่เข้าใจง่ายและเผยแพร่ผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้หลากหลาย เช่น เว็บไซต์ ศูนย์ข้อมูลชุมชน หรือการจัดเวทีสาธารณะ

5.3.3 การจัดตั้งกลไกพัฒนาระบบและหน่วยงานสนับสนุนการใช้ HRIA โดยมีแนวทางที่เสนอ ดังนี้

1) มีหน่วยงานกลางเพื่อพัฒนาและกำกับดูแล HRIA: ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือให้หน่วยงานที่บทบาทหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง เช่น สำนักงาน กสม. และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชน ปรับปรุงคู่มือและจัดฝึกอบรมการใช้ HRIA อย่างต่อเนื่อง บทบาทนี้จะช่วยสร้างมาตรฐานและองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการนำ HRIA ไปปฏิบัติ

บทบาทของสำนักงาน กสม. ควรเน้นที่การเป็น "ผู้ผลักดันเชิงนโยบาย" และ "ผู้ออกเกณฑ์มาตรฐาน" ในลักษณะอย่างเดียวกันกับเดนมาร์ก สกอตแลนด์และออสเตรเลีย โดยไม่ควรถูกเป็น "ผู้ปฏิบัติงานประเมิน" โดยตรง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์และรักษาความเป็นอิสระในฐานะองค์กรตรวจสอบ

2) มีองค์กรตรวจประเมิน HRIA ที่เป็นอิสระ: เพื่อแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบในระบบการประเมินปัจจุบัน และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการตรวจประเมินและให้การรับรองรายงาน HRIA

3) การจัดทำคู่มือและเครื่องมือที่เฉพาะเจาะจง: พัฒนาคู่มือและแบบฟอร์ม HRIA ที่เข้าใจง่าย เป็นรูปธรรม และสามารถปรับใช้ได้กับบริบทต่างๆ ตามลักษณะของโครงการและกิจกรรม โดยคู่มือควรมีตัวอย่างและคำแนะนำที่ชัดเจนสำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้พื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนมาก่อน

4) มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือพัฒนาทางวิชาการ โดยส่งเสริมบทบาทของสถาบันการศึกษาและผู้เชี่ยวชาญสหวิทยาการ อาทิ นักกฎหมาย นักสังคมศาสตร์ นักมานุษยวิทยานักวิทยาศาสตร์สุขภาพและสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาองค์ความรู้ เครื่องมือ และบุคลากรทีมงาน HRIA ที่เป็นอิสระ

- ควรสร้างช่องทางความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานกลางเพื่อพัฒนาและกำกับดูแล HRIA กสม. กับสถาบันการศึกษาผ่านกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วม (multi-stakeholder process) ทั้งในผู้ใช้ภาครัฐ ธุรกิจ ชุมชนเพื่อให้มีการพัฒนา HRIA ที่มีคุณภาพวิชาการจะต้องอาศัยสหวิทยาการและความเชี่ยวชาญจากหลายแขนงวิชาอย่างแท้จริง ทั้งยังเพิ่มความโปร่งใสและการยอมรับนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวาง

- ควรสร้างแพลตฟอร์มการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ อาทิ แพลตฟอร์มออนไลน์ซึ่งมีฐานข้อมูลทางดิจิทัลให้เข้าถึงได้ง่าย เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ แนวปฏิบัติที่ดี และบทเรียนที่ได้รับจากการใช้ HRIA ระหว่างผู้ปฏิบัติงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน สิ่งนี้จะช่วยสร้างชุมชนนักปฏิบัติและพัฒนาองค์ความรู้ด้าน HRIA ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง

5) ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร จัดอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชน เกี่ยวกับหลักการสิทธิมนุษยชน ขั้นตอนการดำเนินการ HRIA และเทคนิคการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ และการจัดการผลกระทบ ซึ่งมุ่งเน้นการปฏิบัติจริงและกรณีผลกระทบ

5.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับแผนปฏิบัติการ (action plan for implement)

การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) เป็นเครื่องมือสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างและแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ในประเทศไทย เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการเคารพคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างรอบด้าน โดยการนำ HRIA มาใช้ไม่ใช่เพียงการเพิ่มขั้นตอนการประเมิน แต่ยังเป็นการเปลี่ยนผ่านกระบวนการทัศนูปสู่การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชนของบุคคลและชุมชนให้เป็นหัวใจของการพัฒนา ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

เพื่อให้การขับเคลื่อน HRIA ในบริบทสังคมไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน จึงมีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในระยะต่าง ๆ ดังนี้

๒ ระยะสั้น (6 เดือน - 1 ปี)

- **นาร่องการบูรณาการ HRIA:** เริ่มต้นนาร่องการบูรณาการ HRIA เข้ากับกระบวนการประเมินผลกระทบในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่และมีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชนสูง หรือยังไม่มีการใช้เครื่องมือประเมินที่อยู่ตามกฎหมาย เพื่อเป็นกรณีศึกษาและสร้างบทเรียนการปฏิบัติจริง

- **การสร้างพื้นที่การใช้ HRIA ที่หลากหลาย:** การออกแบบพื้นที่เชิงปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักทุกภาคส่วน (ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชน) เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และทักษะที่จำเป็นในการใช้ HRIA

๒ ระยะยาว (1- 3 ปี)

- **การปรับปรุงกฎหมาย:** พิจารณาการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ เพื่อผนวก HRIA เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินผลกระทบภาคบังคับสำหรับโครงการและกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างมีนัยสำคัญ

- **ระบุเครื่องมือ HRIA ไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2571-2574) และ NAP ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2570-2574):** ในกรอบการเคารพคุ้มครองประเด็นสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม พลังงาน แรงงาน และเน้นการนำไปปฏิบัติจริงและติดตามผลเชิงกระบวนการ (process-based M&E) ย่อม

มีความจำเป็นต้องมี HRIA ในฐานะโมดูลเสริมที่ผนวกเข้ากับเครื่องมือเดิมหรืองานประจำได้ทันทีโดยไม่เพิ่มภาระซ้ำซ้อน แต่ยกระดับคุณภาพการตัดสินใจ ความโปร่งใส และความชอบธรรม

- พิจารณาการออกกฎหมายการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนรอบด้านภาคบังคับ

(Mandatory Human Rights Due Diligence: mHRDD): ผลักดันการออกกฎหมายการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนรอบด้านภาคบังคับ โดยมี HRIA เป็นส่วนหนึ่งของกลไกเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้านในภาคธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อสร้างความรับผิดชอบที่ชัดเจนตลอดห่วงโซ่อุปทาน

- สร้างกลไกและหน่วยงานกลางที่อิสระ: จัดตั้งหรือมอบหมายให้หน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่สนับสนุน พัฒนา และกำกับดูแลการดำเนินการ HRIA เพื่อแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและสร้างความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วน

บรรณานุกรม

Books & Articles

Boele, Richard, and Christine Crispin. “What Direction for Human Rights Impact Assessments?” *Impact Assessment and Project Appraisal* Vol 31, no. 2 (2013): 128–134.

Baxewanos, F., and W. Raza. *Human Rights Impact Assessments as a New Tool for Development Policy?* ÖFSE Working Paper No. 37. Vienna: Austrian Foundation for Development Research, 2013.

Danish Institute for Human Rights (DIHR) and Nestlé. *Talking the Human Rights Walk: Nestlé’s Experience Assessing Human Rights Impacts in Its Business Activities*. Copenhagen: DIHR and Nestlé, 2013.

DIHR. *Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox*. Copenhagen: DIHR, 2020.

Doyle, C. M. “Indigenous Peoples’ Rights: Is HRIA an Enabler for Free, Prior and Informed Consent?” In *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, edited by Nora Götzmann, 210–229. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019.

Frank Vanclay, “International Principles for Social Impact Assessment,” *Impact Assessment and Project Appraisal* 21, no. 1 (2003): 5–12.

González, A. *Evaluating the Human Rights Impact of Investment Projects: Background, Best Practices, and Opportunities*. Mexico City: Project on Organizing, Development, Education, and Research (PODER), 2014.

Götzmann, Nora, Frank Vanclay, and Morten Seier. “Social and Human Rights Impact Assessments: What Can They Learn from Each Other?” *Impact Assessment and Project Appraisal* 34, no. 1 (2016): 17–27.

Götzmann, Nora, ed. *Handbook on Human Rights Impact Assessment*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019.

Green Alternatives. *Human Rights Impact Assessment (HRIA) Toolkit*. Accessed April 21, 2024.
https://greenalt.org/app/uploads/2021/04/HRIA_Guide_toolkit.pdf.

Harrison, J. “Establishing a Meaningful Human Rights Due Diligence Process for Corporations: Learning from Experience of Human Rights Impact Assessment.” *Impact Assessment and Project Appraisal* 31, no. 2 (2013): 107–117.

———. *Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future*. Legal Studies Research Paper No. 2010–26. University of Warwick, n.d.

Harrison, James, and Mary-Ann Stephenson. *Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments*. Edinburgh: Scottish Human Rights Commission, 2010.

Human Rights Council. Framework Principles on Human Rights and the Environment. A/HRC/37/59. Geneva: United Nations, 2018.

———. Human Rights Impact Assessments—Resolving Key Methodological Questions: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises. A/HRC/4/74. Geneva: United Nations, 2007.

MacNaughton, G., and L. Forman. “The Value of Mainstreaming Human Rights into Health Impact Assessment.” *International Journal of Environmental Research and Public Health* 11 (2014): 10076–10090.

Mungoven, Rory. “Walking the Talk: Exploring Methodologies and Applications for Human Rights Impact Assessment by the United Nations.” *Sabbatical Report*. New York: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2016.

Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). *Handbook in Human Rights Assessment: State Obligations, Awareness & Empowerment*. Oslo: NORAD, n.d.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*. New York and Geneva: United Nations, 2006.

------. *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*. Geneva: OHCHR, 2012.

Oxfam America, and Rights & Democracy. *Community-Based Human Rights Impact Assessments: Practical Lessons—Report from an International Meeting*. Canada: Oxfam America and Rights & Democracy, 2010.

Rebecca DeWinter-Schmitt and Kendyl Salcito, “The Need for a Multidisciplinary HRIA Team: Learning and Collaboration across Fields of Impact Assessment,” in *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, ed. Nora Götzmann (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019), 93–110.

World Bank, and Nordic Trust Fund. *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with Other Forms of Assessments and Relevance for Development*. Washington, DC: World Bank, 2013.

หนังสือ รายงานการศึกษาและบทความ

เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ. Social Impact Assessment: การประเมินผลกระทบทางสังคม. พิษณุโลก: กลุ่มปัญญาวิถี, 2553.

รัชศิริ ประดิษฐ์กุล และ คณางค์ คันธมธรรพจน์. “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาโครงการประเภทคมนาคม.” *Humanities, Social Sciences and Arts* 12 (2562).

พิภพ อุดร สถณี อาชวานันทกุล และธิติมา อรุณีพัฒน์พงศ์. *รายงานวิจัยการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560

สุรศักดิ์ บุญเรือง. *แนวทางและวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมในการตรากฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2565.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. *การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556.

----- . *คู่มือประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence Handbook) และรายงานตรวจสอบ (Checklist) ของภาคธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561.

สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.). *แนวทางการพิจารณารายงาน EIA สำหรับคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านเศรษฐกิจสังคม*. กรุงเทพฯ: สผ., 2566.

----- . *แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านสุขภาพ*. กรุงเทพฯ: สผ., 2566.

----- . *ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
Human Right Impact Assessment: HRIA Guidance

คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
Human Right Impact Assessment: HRIA Guidance

คำนำ

ในยุคปัจจุบันที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปอย่างรวดเร็ว การรักษาสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ท้าทายและจำเป็นอย่างยิ่ง การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Impact Assessment: HRIA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้โครงการ กิจกรรม หรือแผนงานต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้โดยเคารพและปกป้องสิทธิของประชาชนอย่างเหมาะสม

คู่มือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลผลิตในโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Impact Assessment: HRIA) จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และระบุผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลกระทบต่อตัวบุคคลและชุมชน โดยอิงตามหลักการสิทธิมนุษยชนสากลภายใต้มาตรฐานและตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงกรอบการพัฒนาสากลตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งยังสอดคล้องกับกรอบกฎหมายภายในของรัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคม ตลอดจนกรอบการขับเคลื่อนการดำเนินงานกิจการของภาคธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชนตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 – 2569)

เนื้อหาในคู่มือนี้ครอบคลุมหลักการ ขอบเขตและกระบวนการจัดทำ การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงแนวทางการบูรณาการ HRIA กับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ โดยเติมเต็มมิติด้านสิทธิมนุษยชนให้ครอบคลุม คู่มือนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการประเมินผลกระทบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนภายใต้กรอบแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights Based Approach: HRBA) ในทุกขั้นตอน

ผู้พัฒนาหวังว่าคู่มือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในการนำหลักสิทธิมนุษยชนไปประยุกต์ใช้ในการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้านสำหรับการดำเนินแผนงาน นโยบาย โครงการหรือกิจกรรมเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมในสังคม

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ	
1.1 การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) คืออะไร	
1.2 พื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชน	
1.3 วัตถุประสงค์และขอบเขตการใช้คู่มือ HRIA	
2. ขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชน	
2.1 ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้อง	
2.2 ระยะขั้นตอนการดำเนินงาน	
ขั้นตอนที่ 1 การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต	
ขั้นตอนที่ 2 รวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน	
ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบ	
ขั้นตอนที่ 4 การจัดการและการบรรเทาผลกระทบ	
ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายงานเผยแพร่ต่อสาธารณะ	
2.3 ชุดเครื่องมือ และแบบฟอร์มสำหรับ HRIA	
2.4 ปัจจัยที่ทำให้ HRIA ประสบความสำเร็จ	
3. คำแนะนำในการใช้ HRIA ร่วมกับระบบประเมินที่มีอยู่	
3.1 การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในการตรากฎหมาย รวมทั้งแผนหรือนโยบาย	
3.2 การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในโครงการหรือกิจกรรม	
3.3 การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในกิจกรรมทางธุรกิจ	
4. แหล่งข้อมูลแนะนำเพื่อเสริมการใช้ HRIA	

1. บทนำ

1.1 การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนคืออะไร

การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) คือกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่นโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมใด ๆ อาจมีต่อสิทธิมนุษยชนของบุคคลหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงทั้งผลกระทบเชิงลบ และเชิงบวกในมิติสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มั่นใจว่าสิทธิมนุษยชนจะได้รับการปกป้องและส่งเสริมอย่างเหมาะสม ในทุกระดับ

HRIA มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการประเมินผลกระทบรูปแบบอื่น ได้แก่:

- ◆ ใช้กรอบสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์
- ◆ เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะผู้ที่อาจได้รับผลกระทบในทุกขั้นตอน
- ◆ ให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ¹⁹⁸
- ◆ มีกระบวนการติดตามและทบทวนอย่างต่อเนื่อง

กรอบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน		
เกณฑ์มาตรฐานการประเมิน 	พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยผู้มีส่วนที่รับผิดชอบ มีหน้าที่คุ้มครอง เคารพ และเติมเต็มสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยา	แนวทางอิงสิทธิมนุษยชน โดยผู้ทรงสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลาง การประเมิน ภายใต้หลักการมีส่วนร่วม หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักการเสริมศักยภาพ หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบและความชอบด้วยกฎหมาย
ระเบียบวิธีการประเมิน 	อิงตามวิธีการขั้นตอนของระบบการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA) โดยใช้มาตรวัดพื้นฐานที่มาจากตราสารและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถบูรณาการร่วมกับระบบการประเมินผลกระทบอื่น ๆ หรือดำเนินการโดยเอกเทศได้	
วัตถุประสงค์ 	1. เพื่อใช้ประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นต่อผู้ทรงสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ โดยการนำเอาหลักสิทธิมนุษยชนมาสู่การปฏิบัติในลักษณะกระบวนการวัดผล 2. เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีอำนาจตัดสินใจซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งในระดับ แผนงาน นโยบาย โครงการหรือกิจกรรม ได้มองเห็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน	

¹⁹⁸ หมายถึงกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกเลือกปฏิบัติ ถูกกีดกัน หรือถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น อายุ เพศ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือความพิการ กลุ่มเหล่านี้มักเผชิญกับอุปสรรคที่จำกัดการเข้าถึงทรัพยากร โอกาส และการคุ้มครองตามกฎหมาย ตัวอย่างของกลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์และชนพื้นเมือง ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ กลุ่ม LGBTQIA+ ผู้หญิงและเด็กหญิง กลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือชนบท ผู้ป่วยเรื้อรังหรือผู้ติดเชื้อ HIV/AIDS เป็นต้น บุคคลหนึ่งอาจอยู่ในหลายกลุ่มเปราะบางพร้อมกัน ซึ่งเพิ่มความซับซ้อนของปัญหา

1.2 พื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

การดำเนินงาน HRIA อ้างอิงตามกรอบกฎหมายเพื่อให้มั่นใจว่าการประเมินเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน และสามารถนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือนโยบาย ในขณะที่เดียวกัน HRIA สามารถบูรณาการเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบอื่น ๆ ที่มีอยู่ภายใต้วิธีการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment: IA)

กรอบกฎหมายและมาตรฐานอ้างอิงที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน

สำหรับเป็นเกณฑ์การประเมิน

กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและ

มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล

ได้แก่ อนุสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่รัฐ

เป็นภาคีและข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม อาทิ

- ◆ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง (ICCPR)
- ◆ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR)
- ◆ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)
- ◆ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (CEDAW)
- ◆ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR)
- ◆ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา

มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจ

และสิทธิมนุษยชน ซึ่งกำหนดความรับผิดชอบ

ของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน

- ◆ หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs)
- ◆ แนวปฏิบัติของ OECD สำหรับบริษัทข้ามชาติ และเกณฑ์ของบรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC)
- ◆ มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน

สำหรับนำไปใช้กับการประเมินผลกระทบที่มีอยู่

◆ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นผลกระทบทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก

◆ การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (HIA)

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดให้โครงการหรือแผนงานที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของประชาชน

◆ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับ

ยุทธศาสตร์ (SEA) ตามแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่ออกโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในระดับกว้างที่อาจเกิดขึ้นจากแผนการพัฒนาหรือการกำหนดนโยบายของรัฐ

◆ กระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD) ตามหลักการ UNGPs

กลไกการเคารพสิทธิมนุษยชนที่ช่วยให้ภาคธุรกิจสามารถระบุ ป้องกัน และบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ

1.3 วัตถุประสงค์และขอบเขตการใช้คู่มือ HRIA

วัตถุประสงค์ในการใช้คู่มือ

- 1) เพื่อให้ผู้ใช้งานมีแนวทางในการนำหลักการสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการประเมินผลกระทบที่เกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ โดยช่วยระบุได้ถึงผู้ได้รับผลกระทบ มาตรฐานและประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง ความเสี่ยงและความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
- 2) เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล โดยป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการพัฒนา และลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน
- 3) เพื่อสร้างความตระหนักรู้และเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ทุกภาคส่วนในการดำเนินงานที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน

ขอบเขตการใช้คู่มือ HRIA

แนวทางการใช้ HRIA ขึ้นอยู่กับลักษณะและบริบทของโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับการประเมิน โดยแบ่งออกเป็น 5 ขอบเขตที่จะต้องพิจารณา ก่อนเริ่มดำเนินการ ดังนี้

ขอบเขตทางพื้นที่	 การพิจารณาผลกระทบในพื้นที่ที่โครงการหรือกิจกรรมดำเนินการและพื้นที่ใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบในระดับชุมชนท้องถิ่น รวมไปถึงระดับชาติ
ขอบเขตด้านเนื้อหา	 ครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล ทั้งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะสิทธิของกลุ่มเปราะบางที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรม
ขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย	 ระบุงroupผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดและสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้ทรงสิทธิ (rights-holders) และผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบสิทธิ (duty-bearers) ได้แก่ หน่วยงานรัฐ ภาคธุรกิจ เพื่อให้การประเมินมีความครอบคลุมและได้รับข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยช่วยเสริมมิติสิทธิเชิงกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
ขอบเขตด้านระยะเวลา	 ระบุระยะเวลาสำหรับการดำเนินการ HRIA โดยพิจารณาว่าควรดำเนินการก่อนเริ่มโครงการ (ex-ante) ระหว่างการดำเนินการ (mid-term) หรือภายหลังการดำเนินการ (ex-post) เพื่อให้ครอบคลุมผลกระทบทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว รวมถึงผลกระทบสะสม และเกิดผลลัพธ์ที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการและติดตามผลกระทบของผู้ทรงสิทธิและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

ขอบเขตของผู้ใช้งาน และบูรณาการกับระบบ ประเมินผลกระทบต่างๆ	๒ บริบทระดับโครงการ
	 HRIA สามารถดำเนินการแบบเอกเทศ หรือบูรณาการเข้ากับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA EHIA หรือ HIA) ในระดับโครงการ กิจกรรมเพื่อให้มีกระบวนการประเมินที่รอบด้านและครอบคลุมมิติสิทธิมนุษยชน และกำหนดระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของการประเมิน
	๒ บริบทระดับนโยบาย/กฎหมาย
	ใช้โดยหน่วยงานภาครัฐในการประเมินว่ากฎหมาย/นโยบาย สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและส่งผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างไร
	๒ บริบทในการประกอบธุรกิจ
	 ใช้โดยหน่วยงานภาครัฐกิจโดยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence) ว่า โครงการหรือห่วงโซ่อุปทานของตน มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างไร (โดยเฉพาะแรงงาน สิ่งแวดล้อม ชุมชน) ซึ่งช่วยสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบและเสริมสร้างความไว้วางใจจากผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงช่วยให้ธุรกิจดำเนินงานสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน
	๒ บริบทระดับพื้นที่ชุมชน
	 ใช้โดยภาคประชาสังคมภาคประชาชน และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อประเมินผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐ/ธุรกิจ (เช่น กรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ละเมิดสิทธิ)  NHRIs หรือสถาบันวิชาการด้านสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้มีอำนาจหน้าที่นำผล HRIA ไปใช้ประกอบการดำเนินการและตัดสินใจ

เครื่องมือ HRIA		
ระยะขั้นตอน	เกณฑ์เชิงเนื้อหา	เกณฑ์เชิงกระบวนการ
ระยะที่ 1 การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต ขั้นตอนที่ 1 กลั่นกรอง ขั้นตอนที่ 2 กำหนดขอบเขต ได้แก่ ขอบเขต ขนาดและความรุนแรงของผลกระทบ ขั้นตอนที่ 3 กำหนดตัวผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ทีมงาน HRIA และหรือคณะกรรมการอำนวยการ	เกณฑ์มาตรฐาน ใช้พันธกรณีและมาตรฐาน สิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ขอบเขตของผลกระทบ ที่เกิดขึ้นจริง และที่อาจเกิดขึ้น (ทั้งจากการเชื่อมโยงโดยตรง และมีส่วนสนับสนุน)	☒ การมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมที่มีความหมายจาก ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนและผู้มีส่วน ได้เสีย รวมทั้งผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ตลอดทั้งกระบวนการ โดยถือว่าเป็น เป็นทั้งวิธีการและเป้าหมาย ☒ การไม่เลือกปฏิบัติ การเข้าร่วมและการปรึกษาหารือ ที่ครอบคลุมทุกกลุ่มและบุคคล ที่เปราะบาง และคำนึงถึงมิติ ความอ่อนไหวด้านเพศ
ระยะที่ 2 การรวบรวมและพัฒนา ข้อมูลพื้นฐาน ขั้นตอนที่ 1 การออกแบบและเก็บข้อมูลพื้นฐาน ด้านสิทธิมนุษยชน - การกำหนดตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน ขั้นตอนที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานจาก ผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ กระบวนการปรึกษาหารือ การ เก็บข้อมูลในพื้นที่ชุมชน	การประเมินความรุนแรงของ ผลกระทบ ☒ ความรุนแรงที่สืบเนื่องมาจาก ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ☒ อธิบายเหตุผลถึงความสัมพันธ์ กับสิทธิมนุษยชน และความสัมพันธ์ กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้านสังคมและ สิ่งแวดล้อม	
ระยะที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบ ประกอบด้วย ประเด็นการพิจารณา ดังนี้ ☒ บรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวข้อง ☒ การระบุถึงแง่มุมที่สำคัญของ ผลกระทบทั้งในด้านเนื้อหาสาระและวิธีการ แทรกแซง ☒ การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิทธิ มนุษยชนที่เกิดขึ้นจริง หรือที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรม ที่แทรกแซง ☒ การระบุความรุนแรงของผลกระทบ	มาตรการลดผลกระทบ ☒ เน้นมาตรการเยียวยาตามลำดับขั้น คือ การหลีกเลี่ยง การลดลง การฟื้นฟูและการบรรเทาแก้ไขผล กระทบ ☒ ไม่สามารถชดเชยโดยสิ่ง อื่นย่อมมีคุณค่าและไม่สามารถ แลกเปลี่ยนทดแทนได้	
ระยะที่ 4 การจัดการและการบรรเทาผลกระทบ ขั้นตอนที่ 1 จัดทำแผนการจัดการผลกระทบ ด้านสิทธิมนุษยชน - การระบุการดำเนินการ - การกำหนดมาตรการ - การระบุบุคคลเป้าหมาย - การกำหนดวิธีการติดตามผล ขั้นตอนที่ 2 การเฝ้าระวังและประเมินผล การติดตาม รวมทั้งจัดตั้งกลไกการร้องทุกข์ระดับปฏิบัติการ ในการจัดการผลกระทบ	การเยียวยา ☒ มุ่งเน้นการเข้าถึงช่องทางที่ผู้ทรง สิทธิสามารถยกข้อห่วงกังวลหรือข้อ ร้องเรียนขึ้นทั้งในระหว่างและหลัง การประเมินผลกระทบ	
ระยะที่ 5 การเผยแพร่ต่อสาธารณะ		☒ การเสริมศักยภาพ สร้างขีดความสามารถในการเข้าร่วม กระบวนการของผู้ทรงสิทธิและ ผู้มีส่วนได้เสีย ☒ ความโปร่งใส ตลอดทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ ☒ ความรับผิดชอบ และ ความชอบด้วยกฎหมาย - ทีมงาน HRIA ได้รับการสนับสนุน จากผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน - มอบหมายความรับผิดชอบในการลด ผลกระทบและมีทรัพยากรที่เพียงพอ - ยืนยันสิทธิของผู้ทรงสิทธิและระบุ ได้ถึงหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

2. ขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชน

2.1 ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้อง



จากระยะขั้นตอนข้างต้น การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในหลากหลายกลุ่ม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันทั้งในฐานะผู้ทรงสิทธิ (right-holders), ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ (duty-bearers) และ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ (stakeholders) โดยสามารถจัดกลุ่มได้ดังนี้:

ตัวอย่างกลุ่มผู้เข้าร่วมกระบวนการ HRIA			
กลุ่มหลัก	ผู้ทรงสิทธิ	ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ
ประชาชน/ ชุมชนในพื้นที่ (Local Communities)	ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากโครงการ ซึ่งมีสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 อาทิ - ผู้อาศัย เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อม - ผู้ประกอบอาชีพที่พึ่งพาทรัพยากร เช่น เกษตรกร ประมงพื้นบ้าน ผู้เก็บหาของป่า ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ	- หน่วยงานเจ้าของ/ผู้ดำเนินโครงการ อาทิ กระทรวงคมนาคม กฟผ. หรือบริษัทเอกชนภายใต้สัมปทาน) - หน่วยงานรัฐผู้อนุมัติ/กำกับ เช่น สผ. สนช. กรมโยธาธิการและผังเมือง - หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อาทิ สผ. สช. กรมอนามัย	- องค์กรภาคประชาสังคม (NGOs/CSOs) ด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี เด็ก หรือชาติพันธุ์ - องค์กรศาสนาและผู้นำจิตวิญญาณในชุมชน - สื่อมวลชนท้องถิ่นและสื่อออนไลน์

ตัวอย่างกลุ่มผู้เข้าร่วมกระบวนการ HRIA			
	- กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสิทธิในการดำรงวัฒนธรรม วิถีชีวิต และดินแดนตาม มาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญ 2560 และหลักการของ UNDRIP ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการ เช่น กะเหรี่ยง มอแกน มอแกน ชาวเล ฯลฯ - เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้หญิง และกลุ่มเพศหลากหลาย (LGBTQ+) ที่ได้รับผลกระทบเฉพาะทางเพศสภาพ - ผู้พิการตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 - ผู้ไร้สัญชาติหรือผู้ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน - นักปกป้องสิทธิมนุษยชน	- หน่วยงานท้องถิ่น อาทิ อบจ., เทศบาล, อบต. ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมตาม พ.ร.บ.องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และหน่วยงานคุ้มครองสิทธิอื่น ๆ - กระทรวงวัฒนธรรม (กรมส่งเสริมวัฒนธรรม) - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานฯ, กรมป่าไม้) - หน่วยงานด้านความมั่นคง (กอ.รมน.) ในพื้นที่ - คณะกรรมการนโยบายกลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ	- สถาบันการศึกษา นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และสิทธิมนุษยชน - สภาองค์กรชุมชน/เครือข่ายประชาชน - องค์กรชนเผ่าพื้นเมือง เครือข่ายสิทธิมนุษยชนชาติพันธุ์ - นักวิชาการด้านชาติพันธุ์ศึกษา / มานุษยวิทยา - หน่วยงานภาคประชาสังคม เช่น IWGIA IMPECT มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ
แรงงาน (Workers)	- พนักงานและลูกจ้างในสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ - แรงงานเหมาช่วง (subcontract) และแรงงานในห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) - แรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัยแรงงาน หรือแรงงานไม่มีเอกสาร (ตามหลักการ ILO และ พ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560)	- กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, สำนักงานประกันสังคม) - นายจ้างหรือผู้ประกอบการ - สถานประกอบการที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน (เช่น ILO Conventions, IFC PS2, UNGPs Pillar II)	- สหภาพแรงงาน สมาคมแรงงานอิสระ - สื่อแรงงานและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ILO หรือ UNDP - องค์กรสิทธิมนุษยชนที่ทำงานด้านแรงงานข้ามชาติ เช่น Migrant Working Group (MWG), MAP Foundation
ผู้บริโภค / ผู้ใช้บริการ (Consumers and Service Users)	- ผู้บริโภคทั่วไป ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการของโครงการ - กลุ่มผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยจากสินค้า/บริการ (เช่น มลพิษ อาหาร น้ำดื่ม พลังงาน)	- หน่วยงานรัฐกำกับดูแลสินค้าหรือบริการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.), อย., กรมพัฒนาพลังงานทดแทนฯ - หน่วยงานควบคุมมาตรฐานสินค้า/สิ่งแวดล้อม เช่น สมอ., กรมควบคุมมลพิษ	- สมาคมผู้บริโภค ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น - เครือข่ายผู้บริโภคและสื่อสาธารณะ - องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและสุขภาพ เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

ตัวอย่างกลุ่มผู้เข้าร่วมกระบวนการ HRIA			
องค์กรภาคธุรกิจ / นักลงทุน	- ผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ (เช่น ผู้ค้าท้องถิ่น โรงแรม บริษัทขนส่ง ฯลฯ)	- บริษัทเจ้าของโครงการ / ผู้ลงทุนหลัก - นักลงทุนรายใหญ่ / ธนาคารพาณิชย์ที่ให้สินเชื่อ (ต้องปฏิบัติตาม IFC Performance Standards และ OECD Guidelines)	- สมาคมอุตสาหกรรม / หอการค้าจังหวัด - องค์กรสนับสนุนธุรกิจอย่างรับผิดชอบ เช่น UN Global Compact, CSR Club, Chamber of Commerce Sustainability Network
หน่วยงานภาครัฐและนโยบายระดับประเทศ	- ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายกฎหมาย หรือแผนระดับชาติ	- หน่วยงานกำหนดนโยบายหลัก เช่น สภาพัฒน์, สำนักนายกรัฐมนตรี, กระทรวงอุตสาหกรรม, กระทรวงพลังงาน, กระทรวงเกษตรฯ, กระทรวงคมนาคม - หน่วยงานกฎหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงานกสม.	- นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสาธารณะ - องค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNDP, OECD, ESCAP - เครือข่ายติดตามนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาล

2.2 ระยะขั้นตอนการดำเนินงาน

HRIA คือ ‘ระบบ’ การประเมินผลกระทบ ซึ่งเป็นลักษณะเป็นกระบวนการที่มีระยะขั้นตอนที่สามารถปรับใช้ได้เป็นการทั่วไป ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนหลัก

ขั้นตอนที่ 1 การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต (screening and scoping)



การกลั่นกรอง

ผู้ทำการประเมินจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมของการจัดทำ HRIA ประกอบกับพิจารณาแหล่งข้อมูลที่สามารถคัดกรองได้ก่อน อาทิ เอกสารข้อมูลหรือผลการศึกษาผลกระทบระดับทุติยภูมิทั้งในเชิงวินิจัยหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ รวมทั้งรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเติม โดยมีประเด็นในการกลั่นกรอง ดังนี้

☒ ระบุลักษณะ
ของโครงการ
กิจกรรม รวมทั้ง
บริบทของพื้นที่

รายละเอียดของโครงการกิจกรรม หรือการดำเนินการ

- ☒ ประเภท/ลักษณะ(ยกตัวอย่าง โครงการเหมืองแร่ดำเนินการโดยหน่วยงาน A)
- ☒ จุดมุ่งหมาย/เหตุผลที่พัฒนาโครงการกิจกรรม.....
- ☒ บริบทของพื้นที่และความอ่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน.....
- ☒ ประวัติการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่หรือในโครงการที่คล้ายคลึงกัน.....

☒ ระบุประเภท
ของผู้มีส่วนได้
เสียที่เกี่ยวข้อง

ในขั้นตอนเริ่มต้น ผู้ทำการประเมินจำเป็นต้องระบุได้ว่า

“ใครบ้างเป็นผู้เข้าร่วมในการประเมินนี้ ?”

- ☐ ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน: ผู้ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอาจได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อม ได้แก่ ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง (อาทิ กลุ่มชาติพันธุ์ เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้หญิง คนพิการ)
- ☐ หน่วยงานภาครัฐ:
 - ☐ ผู้ดำเนินโครงการกิจกรรม
 - ☐ ผู้มีอำนาจตัดสินใจในการอนุมัติอนุญาตโครงการ
 - ☐ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย
 - ☐ ผู้นำชุมชน/องค์กรส่วนท้องถิ่น
- ☐ หน่วยงานภาคธุรกิจ:
 - ☐ ผู้ดำเนินโครงการกิจกรรมหรือกิจการ รวมทั้งห่วงโซ่อุปทาน อาทิ ผู้รับเหมา
 - ☐ ผู้บริหารซึ่งมีอำนาจตัดสินใจ
- ☐ ตัวแทนกลุ่มอาชีพหรือสมาคมในท้องถิ่น หน่วยงานภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน: ผู้แทนชุมชนหรือผู้ได้รับผลกระทบ
- ☐ หน่วยงานภาควิชาการ: ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ
- ☐ หน่วยงานสนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชน : ผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ

☒ ระบุกรอบเวลา
ในการประเมิน

ในขั้นตอนเริ่มต้น เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการ
และติดตามผลกระทบ ผู้ทำการประเมินจำเป็นต้องระบุได้ว่า
“การประเมินผลกระทบนี้อยู่ในช่วงเวลาใด ?”

- ☐ ดำเนินการก่อนเริ่มโครงการกิจกรรมหรือประกอบธุรกิจ (ex-ante)
- ☐ อยู่ในช่วงระหว่างขั้นตอนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA EHIA หรือ HIA)
- ☐ ภายหลังการดำเนินการหรือดำเนินโครงการกิจกรรมแล้ว (ex-post)
- ☐ อยู่ในกระบวนการตรวจสอบอย่างรอบด้าน (Due Diligence: DD) ซึ่งรวมถึงสังคม สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน (HRDD)



กำหนดขอบเขต

ในขั้นตอนนี้ จะระบุขอบเขตของผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและที่อาจเกิดขึ้น ทั้งจากการเชื่อมโยงโดยตรงและมีส่วนสนับสนุนมีการระบุสิทธิและตัวผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมโดยเฉพาะ และจะมีการประเมินตรวจสอบขนาดและขอบเขตของผลกระทบ รวมถึงขนาดและขอบเขตของความสามารถในการแก้ไขผลกระทบ เมื่อรวมกันแล้วจึงจะกำหนดความรุนแรงของผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

☒ ระบุประเด็น
ผลกระทบด้าน
สิทธิมนุษยชน

☒ ประเด็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

- ☐ ด้านการดำเนินวิถีชีวิตและสภาพเศรษฐกิจสังคม
- ☐ ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความปลอดภัย
- ☐ ด้านชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิทธิมนุษยชน หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

ตัวอย่างประเภทสิทธิมนุษยชนหลักที่เกี่ยวข้อง	
สิทธิในการพัฒนาและการมีส่วนร่วม	สิทธิในการได้อยู่สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาดและยั่งยืน
สิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน	สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ ซึ่งรวมถึงอาหาร น้ำสะอาด ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงในการถือครองที่ดินและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ
สิทธิเหล่านี้ยังหมายความรวมถึงสิทธิมนุษยชนประการอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ สิทธิพลเมืองและการเมือง อาทิสื่อสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงแห่งบุคคล สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการเข้าถึงการเยียวยา และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อาทิ สิทธิในสุขภาพกายและจิต สิทธิแรงงาน สิทธิในการทำงานและการประกอบอาชีพ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม	

ด้านวิถีชีวิตและเศรษฐกิจของประชาชนและชุมชน	
เกี่ยวข้องกับ	
☒ สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ ซึ่งรวมถึงน้ำสะอาด อาหารที่เพียงพอ และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ☒ สิทธิในการทำงานและการประกอบอาชีพ ☒ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร	
มีความเกี่ยวข้อง	ตัวอย่างประเด็นผลกระทบ
☐	พื้นที่ทำกินของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ อาทิ การประมง การเกษตรกรรม แหล่งอาหารและฐานทรัพยากรเพื่อการยังชีพ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ
☐	การจ้างงาน รายได้และการประกอบอาชีพในพื้นที่ รวมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจในครัวเรือน
☐	ศักยภาพด้านการพัฒนาพื้นที่ชุมชน อาทิ พื้นที่เกษตร การท่องเที่ยว แหล่งอนุรักษ์ธรรมชาติ การพัฒนาพื้นที่เพื่อการสาธารณสุข
☐	การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งแหล่งที่มาของทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในโครงการ อาทิ ที่ดิน ดินหิน สำหรับการก่อสร้าง แหล่งน้ำ ป่าไม้
☐	การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต การโยกย้ายถิ่นฐานที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน
☐	การเวนคืนที่ดินและการได้รับการเยียวยาหรือชดเชยอย่างเป็นธรรมทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่ใช่ตัวเงิน

ด้านวิถีชีวิตและเศรษฐกิจของประชาชนและชุมชน	
เกี่ยวข้องกับ	
☒ สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ ซึ่งรวมถึงน้ำสะอาด อาหารที่เพียงพอ และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ☒ สิทธิในการทำงานและการประกอบอาชีพ ☒ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร	
มีความเกี่ยวข้อง	ตัวอย่างประเด็นผลกระทบ
ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความปลอดภัยในชีวิต	
เกี่ยวข้องกับ	
☒ สิทธิในชีวิต ☒ สิทธิในสุขภาพ ☒ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ☒ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ☒ สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพซึ่งรวมถึงน้ำสะอาด อาหารที่เพียงพอ และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ☒ สิทธิในการทำงานและการประกอบอาชีพ	
มีความเกี่ยวข้อง	ตัวอย่างประเด็นผลกระทบ
☐	การเปลี่ยนแปลงสภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สุขภาวะอนามัยและความปลอดภัยของประชาชนจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อรองรับกิจกรรมโครงการ
☐	การเปลี่ยนแปลงพื้นที่สีเขียว ความหลากหลายทางชีวภาพและความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศของชุมชน อาทิ ป่าไม้ พืชพรรณ สัตว์ท้องถิ่น แหล่งน้ำ ทะเลชายฝั่ง นิเวศภูเขา
☐	การเปลี่ยนแปลงของคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาทิ น้ำ อากาศ ดิน เสียง ซึ่งกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่
☐	ความเปราะบางด้านสุขภาพของกลุ่มเสี่ยง เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้เป็นโรคประจำตัวหรือโรคเรื้อรัง
☐	ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน อาทิ การเข้ามาของแรงงานต่างถิ่น

ด้านสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน	
เกี่ยวข้องกับ	
☒ สิทธิในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ☒ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร	
มีความเกี่ยวข้อง	ตัวอย่างผลกระทบ
☐	ความรู้ความเข้าใจและการสื่อสารข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอเกี่ยวกับโครงการกิจกรรม

☐	การเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย โดยผู้เฉพาะที่อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง ซึ่งไม่ได้รับการเข้าถึง สิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ อาทิ กลุ่มชาติพันธุ์ที่พึ่งพาอาศัยทรัพยากรเพื่อการดำรงชีพ ผู้ที่ไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ไร้สัญชาติ
☐	ความขัดแย้งภายในชุมชนระหว่างผู้ที่สนับสนุนและคัดค้าน



☒ ระบุขนาด
ของผลกระทบ

✧ พื้นที่ตั้งทางภูมิศาสตร์.....
ขนาดของพื้นที่.....
☯ ระบุบุคคล กลุ่มหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

.....
☯ จำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบ.....
.....

✧ ทรัพยากรที่ใช้และงบประมาณในการดำเนินการ HRIA

๒ ประเด็นสำคัญ: การระบุขนาดของผลกระทบมีความสำคัญต่อการพิจารณา “ความรุนแรงของผลกระทบ” ที่เกิดขึ้นจริงและมีแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิมนุษยชนของ ‘ผู้ได้รับผลกระทบ’ และผลที่อาจเกิดขึ้นตามมา โดยมุ่งเน้นที่การจัดลำดับความสำคัญและการรับฟังประสบการณ์ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ



กำหนดตัวผู้ปฏิบัติงาน HRIA

ผู้ปฏิบัติงาน	บทบาทหน้าที่
ทีมงาน HRIA	คือ ผู้ทำหน้าที่ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนประเมิน ควรมีความเหมาะสม ดังนี้ ☒ มีความเป็นอิสระโดยไม่ถูกแทรกแซง และมีความน่าเชื่อถือจากทุกฝ่าย ☒ มีนักสิทธิมนุษยชนที่มีความชำนาญในการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานและวิเคราะห์ด้านสิทธิมนุษยชน ☒ มีความรู้เข้าใจเกี่ยวกับอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการมีส่วนร่วมสำหรับกลุ่มเปราะบางและมีวิธีการจัดการขจัดอุปสรรคดังกล่าว

ผู้ปฏิบัติงาน	บทบาทหน้าที่
	☒ มีความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญสหวิทยาการ อาทิ นักกฎหมาย นักสังคมศาสตร์ นักมานุษยวิทยา นักวิทยาศาสตร์ สุขภาพและสิ่งแวดล้อม
คณะกรรมการอำนวยการ (steering committee)	คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะในกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียที่เข้าร่วมจากหลายภาคส่วน (ตามที่ระบุในขั้นตอนกลั่นกรอง) เพื่อช่วยสร้างธรรมาภิบาลความโปร่งใสของกระบวนการ สร้างฉันทามติและเสริมบทบาทของทุกภาคส่วนในลักษณะแนวทางการทำงานร่วมกัน (collaborative approach) โดยทำหน้าที่กำกับดูแลภาพรวมและงบประมาณการดำเนินงานของทีม HRIA

ขั้นตอนที่ 2 รวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน (Human Rights Baseline gathering)

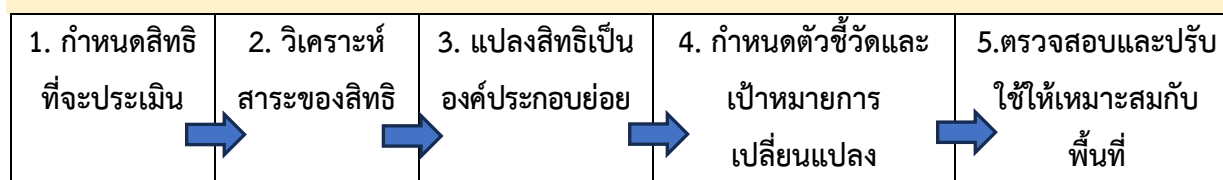
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานสำหรับการประเมินนี้มุ่งเน้นการเสริมศักยภาพและให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้เปราะบาง โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะผ่านกระบวนการที่โปร่งใส

กำหนดตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน

ตัวชี้วัดที่กำหนดในขั้นตอนนี้ได้รับการพัฒนาตามบริบทเฉพาะและเชื่อมโยงกับกรอบสิทธิมนุษยชนที่กำหนดไว้ รวมถึงมีการตรวจสอบปัจจัยทางกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับมิติสิทธิมนุษยชน โดยมีเกณฑ์การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน (OHCHR, 2012) ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่จัดทำ	เนื้อหาของตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน	ความเชื่อมโยงกับมาตรฐานสากลและกฎหมายภายใน
เพื่อประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐ หรือเพื่อประเมินการดำเนินงานหรือการบรรลุเกณฑ์มาตรฐานสิทธิมนุษยชน	พิจารณาจากเนื้อหาสาระแห่งสิทธิพันธกรณี และกรอบหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	ประเมินได้ทั้งในเชิงประจักษ์และผลลัพธ์ รวมถึงการพัฒนาวิธีการเก็บข้อมูลและการเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

ขั้นตอนการพัฒนาตัวชี้วัดใน HRIA



ตัวชี้วัด	คำอธิบาย
โครงสร้าง	สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐต่อสิทธิมนุษยชน ตัวอย่าง: การเป็นภาคีอนุสัญญา/การรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญ
กระบวนการ	วัดความพยายามในการดำเนินงานหรือแก้ไขผลกระทบของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ตัวอย่าง: มีหน่วยงานกำกับดูแล, มีงบประมาณ/ทรัพยากรที่จัดสรรเพียงพอ
ผลลัพธ์	วัดผลลัพธ์หรือการเปลี่ยนแปลงต่อสิทธิมนุษยชน ตัวอย่าง: อัตราการเข้าถึงบริการสาธารณะ, การลดการเลือกปฏิบัติ

ตัวอย่าง ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนสำหรับการประเมินระดับโครงการกิจกรรม

วัตถุประสงค์: ใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในระดับกิจกรรมโครงการ (Project-Level Assessment)

หลักการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง:

- ❖ พันธกรณีและกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ กติการะหว่างประเทศด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (กติกาฯ ICESCR) มาตรา 11 สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ ICESCR มาตรา 12 สิทธิในสุขภาพ และกติกาฯ ด้านสิทธิพลเมืองและการเมือง (กติกาฯ ICCPR) มาตรา 25 สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ
- ❖ มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา หลักการชี้แนะธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs)
- ❖ ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ได้แก่ SDG 1: ขจัดความยากจน (มิติการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐาน) SDG 6: การจัดการน้ำและสุขาภิบาลอย่างยั่งยืน (มลพิษทางน้ำและการบำบัดน้ำเสีย (6.3), ประสิทธิภาพการใช้น้ำ และแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ (6.4), การบริหารจัดการน้ำแบบองค์รวมทั้งในและระหว่างประเทศ (6.5)) SDG 9 อุตสาหกรรม นวัตกรรม และโครงสร้างพื้นฐาน (ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร สะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผ่านการยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน (9.4)) SDG 10: ลดความเหลื่อมล้ำ (การมีส่วนร่วมและเข้าถึงสิทธิ) SDG 11: เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน SDG 14: การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของมหาสมุทร SDG 15: การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน SDG 16: สันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่มีประสิทธิภาพ (สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใส)

หนึ่ง: สิทธิในการพัฒนา และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ

ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	แหล่งที่มา	ประเด็นสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ¹⁹⁹
เชิงโครงสร้าง	◆ เข้าเป็นภาคีของพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและมีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิการพัฒนา และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ◆ บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องได้กับหลักการสากลรวมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา	
กระบวนการ	◆ มีการเปิดเผยข้อมูลและรายละเอียดการดำเนินโครงการกิจการอย่างครบถ้วนเพียงพอต่อการตัดสินใจ ◆ จำนวนช่องทางการเผยแพร่ข้อมูล เช่น เว็บไซต์ ศูนย์ข้อมูลชุมชน ◆ ระยะเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลก่อนการตัดสินใจ (ไม่ต่ำกว่า 30 วัน) ◆ ความเข้าใจได้ง่ายของข้อมูล (ใช้ภาษาที่ไม่ใช่เทคนิค) ◆ ความพร้อมของข้อมูลในหลายรูปแบบ เช่น ภาพ เสียง เอกสาร ◆ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA เพียงพอและโปร่งใส ◆ การชี้แจงเหตุผลการดำเนินโครงการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อน ◆ มีการศึกษาผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) ที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับการดำเนินการจัดทำ EIA ระดับโครงการกิจกรรม	ICPPR มาตรา 25 SDG 10, 16	- การรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ - ช่องทางการรับทราบแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ - ข้อมูลที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดเผยให้ทราบมีความครบถ้วนเพียงพอ - ระยะเวลาในการเปิดเผยและพิจารณาข้อมูลมีความเหมาะสมเพียงพอ - ข้อมูลที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเปิดเผยให้ทราบเข้าใจง่าย - ได้รับการสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการ

¹⁹⁹ รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดูตัวอย่างจากแบบสอบถามการสำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (ในโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องมือและระบบการ ประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน) กรณีโครงการแลนด์บริดจ์

ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	แหล่งที่มา	ประเด็นสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ¹⁹⁹
	◆ มีการวางแผนแผนงาน ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาที่คำนึงถึงทุกมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม		
	◆ การพิจารณาอนุญาต/ความเหมาะสมของพื้นที่ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ◆ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจที่ส่งผลต่อชีวิตและครอบครัว ◆ กลไกที่ชุมชนท้องถิ่นสามารถเลือกและกำหนดรูปแบบการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม และทรัพยากรของตน ◆ มีการปรึกษาหารืออย่างมีความหมาย (Meaningful Consultation) สำหรับเป็นกลไกการรับรองสิทธิของประชาชนในการกำหนดทิศทางของโครงการพัฒนา	ICPPR มาตรา 25 SDG 10, 16	-โอกาสในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่โครงการ -ทางเลือกในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการหรือไม่ -หน่วยงานเจ้าของโครงการได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบให้ผู้ได้รับผลกระทบรับทราบ -หน่วยงานเจ้าของโครงการได้นำข้อห่วงกังวลและความคิดเห็นของท่านไปพิจารณาประกอบการกำหนดมาตรการแก้ไขและการเยียวยาผลกระทบ
	◆ การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ครอบคลุม โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง	ICPPR มาตรา 25 SDG 10, 16	-มีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมการแสดงความคิดเห็น - มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง
	◆ ระยะเวลาและกระบวนการในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นมีความเหมาะสมเพียงพอ ◆ ข้อจำกัดในการดำเนินกระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และเป็นอิสระ และการกำหนดข้อตกลงต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบ	ICPPR มาตรา 25 SDG 10, 16	-การเข้าร่วมการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ -สถานที่ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นมีความเหมาะสมเพียงพอ -ระยะเวลาในการจัดรับฟังความคิดเห็นมีความเหมาะสมเพียงพอ

ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	แหล่งที่มา	ประเด็นสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ¹⁹⁹
	◆ กลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	ICPPR มาตรา 25 SDG 10, 16	- ประสิทธิภาพถูกคุกคามจากการแสดงความเห็นหรือมีส่วนร่วมต่อโครงการ และการดำเนินการเมื่อถูกคุกคาม
ผลลัพธ์	◆ สัดส่วนของประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลโครงการที่เกี่ยวข้อง ◆ สัดส่วนของประชาชนที่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำรายงาน EIA เพียงพอและโปร่งใส ◆ จำนวนเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จัดขึ้นก่อนเริ่มโครงการ		

สอง: สิทธิในการได้อยู่สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด และยั่งยืน

ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	แหล่งที่มา	ประเด็นสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล
เชิงโครงสร้าง	◆ เข้าเป็นภาคีของพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและมีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิในการได้อยู่สิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด และยั่งยืน ◆ มีระบบสาธารณสุขที่เพียงพอสำหรับรองรับผลกระทบด้านสุขภาพจากโครงการหรือไม่	ICESCR มาตรา 12 ICESCR มาตรา 12	

ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	แหล่งที่มา	ประเด็นสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล
กระบวนการ	◆ หน่วยงานที่หน้าที่รับผิดชอบมีการตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากโครงการอย่างเข้มงวดหรือไม่	ICESCR มาตรา 12 SDG 9 SDG 12	- ผลกระทบต่อคุณภาพของอากาศ น้ำ หรือเสียงในพื้นที่ โดยส่งผลกระทบต่ออยู่สภาพแวดล้อมที่สะอาดปลอดภัยและยั่งยืน - ผลกระทบต่อสุขภาพของบุคคลหรือครอบครัว
	◆ มีมาตรการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในพื้นที่โครงการ	SDG 12 SDG 13	
ผลลัพธ์	◆ อัตราการเจ็บป่วยของประชาชนในพื้นที่โครงการ	ICESCR มาตรา 12	
	◆ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก	SDG 12 SDG 13	
	◆ ระดับมลพิษทางน้ำ อากาศ และดิน (ค่าเฉลี่ย PM2.5, ค่า BOD ในน้ำ) ตามเกณฑ์มาตรฐาน	ICESCR มาตรา 11	
	◆ การเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชน	SDG 11, 15	
	◆ สัดส่วนของโครงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสร็จสมบูรณ์ (%)	SDG 15	

สาม: สิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	แหล่งที่มา	ประเด็นสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล
เชิงโครงสร้าง	♦ เข้าเป็นภาคีของพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและมีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่	SDG 16 ปฏินญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	
กระบวนการ	♦ มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่โครงการก่อนการดำเนินการ โดยนำไปประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการ	SDG 10, 16 ICCPR มาตรา 25	ผลกระทบต่อการดำรงชีพหรือวิถีวัฒนธรรม ในการการเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่จากการดำเนินโครงการฯ
ผลลัพธ์	♦ คุณภาพชีวิตของชุมชนในพื้นที่โครงการดีขึ้นหรือไม่ ♦ พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับการฟื้นฟูหลังการพัฒนา (ตาราง กิโลเมตร)	ICESCR มาตรา 11 SDG 15	

สี่: สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ ซึ่งรวมถึงอาหาร น้ำสะอาด ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงในการถือครองที่ดินและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	แหล่งที่มา	ประเด็นสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล
เชิงโครงสร้าง	♦ เข้าเป็นภาคีของพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและมีบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ ซึ่งรวมถึงอาหาร น้ำสะอาด ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงในการถือครองที่ดินและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ♦ มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืนที่ดินที่เป็นธรรม	ICESCR มาตรา 11	

ตัวชี้วัด	เกณฑ์ประเมิน	แหล่งที่มา	ประเด็นสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล
กระบวนการ	◆ มีวิธีการขุดเซยหรือการจ่ายค่าขุดเซยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินอย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว ◆ การออกแบบและดำเนินการโครงการที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในเมืองและชุมชน	ปฏินญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน SDG 11	-ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตในทางสังคมและเศรษฐกิจจากการดำเนินโครงการ (คำถามข้อ 3.1.1-3.1.2) -ผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของบุคคลครัวเรือนและชุมชน (คำถามข้อ 3.2.4)
	◆ มีระบบจัดการทรัพยากรในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น แผนการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน	SDG 6	
ผลลัพธ์	◆ สัดส่วนจำนวนประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินโดยได้รับการเยียวยาและความพึงพอใจต่อการขุดเซย (%) ◆ สัดส่วนของผู้ที่ได้รับที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีมาตรฐานเทียบเท่าหรือดีกว่าเดิม (%) ◆ อัตราการกระจายรายได้และผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการสู่ชุมชน ◆ จำนวนงานที่สร้างขึ้นใหม่ในพื้นที่โครงการ ◆ อัตราการจ้างงานในชุมชนที่เพิ่มขึ้น (%) ◆ จำนวนหรือสัดส่วนประชากรที่ได้รับโอกาสพัฒนาทักษะหรือการศึกษาเพื่อปรับตัวเข้ากับโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ ◆ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในพื้นที่ก่อนและหลังโครงการ	SDG 1, 10	
	◆ การเพิ่มจำนวนครัวเรือนที่เข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดได้อย่างยั่งยืน	SDG 6	

ออกแบบวิธีการเก็บข้อมูลพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน

ขั้นตอนนี้เริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมายของการประเมินจากขอบเขตที่ได้กลั่นกรองไว้ โดยยึดผู้ทรงสิทธิเป็นศูนย์กลางของกระบวนการประเมิน การออกแบบวิธีการเก็บข้อมูลควรเกิดจากการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมและหลักความโปร่งใส อีกทั้งยังช่วยสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายตลอดทั้งกระบวนการ

- ☒ ประเด็นผลกระทบสิทธิมนุษยชนด้าน(ตามที่ระบุไว้ในขั้นตอนที่ 1 การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต)
- ☒ กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ในการเก็บข้อมูล.....
 - ☒ ระบุผู้ทรงสิทธิ (rights-holders) และผู้มีหน้าที่ (duty- bearers)
- ☒ กำหนดวัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูล.....
- ☒ กำหนดวิธีการเก็บข้อมูล.....

ว่าผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มมีโอกาสเพียงพอในการแสดงความคิดเห็นต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และความคิดเห็นเหล่านั้นจะถูกนำมาพิจารณาอย่างจริงจัง

การดำเนินการประกอบด้วย:

☒ การจัดกลุ่มผู้ทรงสิทธิและผู้มีส่วนได้เสีย: เพื่ออำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของแต่ละกลุ่มอย่างเหมาะสม

☒ การกำหนดวิธีการเก็บข้อมูลพื้นฐาน โดยใช้เกณฑ์ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ซึ่งประกอบด้วย:

▮ ข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ ข้อมูลเชิงเหตุการณ์ ข้อมูลเชิงสถิติด้านสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งระบุแหล่งที่มาที่น่าเชื่อถือ อาทิ เอกสารผลการศึกษาวิจัย เอกสารที่เผยแพร่ของหน่วยงานราชการ

▮ ข้อมูลเชิงพื้นที่ชุมชน โดยอาจเลือกใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อาทิ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจ การปรึกษาหารือ หรือการสนทนากลุ่ม ซึ่งช่วยให้เข้าใจความคิดเห็นและความต้องการของชุมชน โดยใช้คำถามลักษณะปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพที่หลากหลาย

✦ ทีมงาน HRIA ผู้ประเมิน ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องอาจร่วมกันเลือกใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่สร้างกระบวนการเรียนรู้และการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Learning and Action) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมดำเนินการศึกษาข้อมูลผลกระทบเชิงลึกในพื้นที่ชุมชน เช่น การจัดทำแผนที่ทรัพยากรโดยชุมชน การจัดทำแผนที่การประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพของชุมชน



เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานจากผู้มีส่วนได้เสีย

ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงและข้อกังวลของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม จะดำเนินการตามวิธีการเก็บข้อมูลที่ได้กำหนดไว้ข้างต้น รวมถึงการประเมินความเสี่ยงต่อสิทธิมนุษยชนเชิงคุณภาพ โดยสามารถใช้ **ตารางความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Risk Matrix) เชิงคุณภาพ**

❗ ตลอดทั้งการดำเนินการ ทีมงานประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) จะต้องแจ้งข้อมูลที่จำเป็นให้ผู้ทรงสิทธิซึ่งได้รับผลกระทบรับทราบ เพื่อให้พวกเขาสามารถ:

- มีอิทธิพลต่อการพิจารณาความเสี่ยงและข้อกังวลของตนเอง
- แสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่
- มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ

๒ ประเด็นสำคัญของขั้นตอน

- **การให้ผู้ได้รับผลกระทบเป็นผู้ประเมิน:** ช่วยให้ได้ข้อมูลผลกระทบที่เกิดขึ้นและแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิมนุษยชนที่มาจากการจัดลำดับความสำคัญและประสบการณ์ตรงของผู้ได้รับผลกระทบเอง
- **ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงเป็นพิเศษของกลุ่มเปราะบาง:** กรณีผลกระทบที่มีต่อกลุ่มเปราะบาง เช่น ชนพื้นเมือง ผู้พิการ แรงงานข้ามชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือผู้ไร้สัญชาติ ควรเพิ่มระดับความรุนแรงขึ้น อีก 1 ระดับ
- **กระบวนการประเมินแบบมีส่วนร่วม:** ควรดำเนินการผ่านกิจกรรมที่เน้นการมีส่วนร่วมที่ผสมผสาน เช่น เวทีปรึกษาหารือ การสนทนากลุ่มย่อยร่วมกับการตอบแบบสอบถาม เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน และได้ข้อมูลจากผู้ทรงสิทธิโดยตรง
- **การนำผลประเมินไปใช้:** ผลการประเมินความเสี่ยงจะเป็นฐานในการจัดลำดับความสำคัญของผลกระทบตามระดับความรุนแรง และนำไปสู่การกำหนดมาตรการป้องกันและเยียวยาที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป

ตัวอย่างการดำเนินการตามขั้นตอนที่ 2

กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย	ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น	ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน	แนวทางเก็บข้อมูลและ กลยุทธ์การมีส่วนร่วม
เจ้าของที่ดิน ประชาชนที่ อยู่อาศัยในพื้นที่, ผู้นำ ชุมชน NGO, นักวิชาการ	การเวนคืนที่ดิน ส่งผลให้สูญเสียที่ อยู่อาศัย /ที่ทำกิน		
ชุมชนในพื้นที่, ผู้ใช้ ทรัพยากร ประชาชนทั่วไป ,หน่วยงานสิ่งแวดล้อม	การเปลี่ยนแปลงที่ดิน น้ำ อากาศ มลพิษทางอากาศ/น้ำ สุขภาพ/สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม		
ชุมชนชาติพันธุ์, NGO, นักวิชาการ, หน่วยงาน สิ่งแวดล้อม	ความหลากหลายทางชีวภาพ สูญเสียพื้นที่อนุรักษ์, ความขัดแย้ง เรื่องการใช้ทรัพยากร	รายงานการเฝ้าระวังพันธุ์ พืช/สัตว์, การมีส่วนร่วมของชุมชน	
ชุมชนชาติพันธุ์, NGO, นักวิชาการ	ขาดการรับทราบข้อมูลและสิทธิ ในการดำรงวิถีวัฒนธรรม		เวทีการปรึกษาหารือ โดยการมีส่วนร่วมของ ชุมชนอย่างเป็นฉันทา นามัติที่ได้รับการบอกแจ้ง รับรู้ ล่วงหน้าและเป็น อิสระ (FPIC)
ลูกจ้าง, แรงงาน, สหภาพ แรงงาน	สภาพการทำงาน, สุขภาพความ ปลอดภัยในการทำงาน		

- ☐ ด้านการดำเนินวิถีชีวิตและสภาพเศรษฐกิจสังคม
- ☐ ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความปลอดภัย
- ☐ ด้านชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบ

กรอบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากข้อมูลพื้นฐานที่รวบรวม ประกอบด้วย:

ข้อมูลพื้นฐาน			
เกณฑ์มาตรฐานสิทธิมนุษยชน (Human Rights benchmarks)		ข้อมูลจากการรวบรวมหลักฐาน (Evidence based gathering)	
มาตรฐานและหลักการ สิทธิมนุษยชนระหว่าง ประเทศ	ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน	ข้อมูลจากการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ข้อมูลชุมชน/ท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ	เอกสารทางราชการ / ข้อมูลสถิติ เอกสารข้อมูล เชิงเหตุการณ์ เชิงปริมาณและ เชิงคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ
ผลการวิเคราะห์ผลกระทบ			

เนื้อหาการวิเคราะห์ผลกระทบควรประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้:



📋 ระบุมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน

- ◆ สำหรับสิทธิที่มีเงื่อนไข จะพิจารณาการแทรกแซงที่จำเป็นตามระดับขั้นต่ำที่ยอมรับได้หรือ"ค่าเป้าหมาย" เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีความได้สัดส่วน
- ◆ มีการเปรียบเทียบสถานะการได้รับสิทธิมนุษยชนในสองช่วงเวลา เพื่อใช้เทียบผลหลังดำเนินการ:
 - 🕒 ก่อนการแทรกแซง (นโยบาย/แผน รวมถึงกฎหมาย)
 - 🕒 หลังจากมีการดำเนินนโยบายหรือโครงการกิจกรรม (กรณีประเมินก่อน) หรือ
 ภายหลังจากการแทรกแซงนั้นถูกนำมาปฏิบัติแล้ว (กรณีประเมินภายหลัง)
- ◆ เชื่อมโยงกับมาตรฐานสากล เป้าหมายระดับชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนงานยุทธศาสตร์รวมทั้งคำประกาศนโยบายขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน รวมถึงการผนวกกับประเด็นสำคัญของ NAP ระยะที่ 2 ได้แก่ แรงงาน /ชุมชน ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม/ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน /การลงทุนข้ามชาติ และวิสาหกิจข้ามชาติ



📖 ระบุผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

- ◆ **แง่มุมสำคัญของผลกระทบ:** วิเคราะห์ทั้งเนื้อหาสาระและวิธีการแทรกแซง
- ◆ **กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ:** ระบุกลุ่มหรือบุคคลที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบมากที่สุด (ผู้ทรงสิทธิ) และระบุผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ
- ◆ **การประเมินกระบวนการ:** ตรวจสอบว่ากระบวนการอนุมัติและดำเนินการได้ปฏิบัติตามหลักการและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนหรือไม่ รวมถึงวิธีการที่ทำให้มั่นใจว่าผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีความหมาย เช่น การดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

การอธิบายความสัมพันธ์ผลกระทบ

- ◆ **ลักษณะของสิทธิที่ได้รับผลกระทบ:** ระบุประเภทสิทธิที่เกี่ยวข้อง (สิทธิเด็ดขาด/สิทธิสัมพัทธ์ซึ่งมีเงื่อนไขหรือข้อจำกัด หรือสิทธิที่ต้องทำให้บรรลุผลอย่างค่อยเป็นค่อยไป)
- ◆ **ความเชื่อมโยง:** อธิบายความสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชนและปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

ลักษณะของผลกระทบ:

- ◆ **ผลกระทบโดยตรง:** เกิดจากการกระทำหรือละเว้นของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ
- ◆ **ผลกระทบที่มีส่วนสนับสนุน:** ผ่านกิจกรรมของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหรือบุคคลที่สาม รวมถึงผลกระทบสะสม เช่น การปล่อยมลพิษที่แต่ละโครงการอยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับอนุญาต แต่เมื่อรวมกันแล้วส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของชุมชน
- ◆ **ผลกระทบที่เชื่อมโยงโดยตรง:** เกิดจากการดำเนินธุรกิจผ่านกิจกรรมต่างๆ ห่วงโซ่อุปทานหรือบุคคลที่สาม เช่น คู่ค้าหรือผู้รับเหมาช่วง



📖 ระบุความรุนแรงของผลกระทบ

ความรุนแรง' ของผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน พิจารณาจาก:

- ◆ **ขอบเขตและขนาดของผลกระทบ**
 - ◆ **การแก้ไขไม่ได้ หรือข้อจำกัดในการฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบให้กลับสู่สภาพเดิม** (ขีดจำกัดใด ๆ ในการฟื้นฟูบุคคลที่ได้รับผลกระทบให้เท่ากับหรือเทียบเท่ากับสถานการณ์ก่อนที่จะเกิดผลกระทบเชิงลบ)
- ในการประเมินความรุนแรงควร:

☐ **การให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อกลุ่มเปราะบาง** เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญในการพยายามป้องกันและบรรเทาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงที่สุด

☐ **คำนึงถึงมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียที่กำลังประสบผลกระทบ** โดยพิจารณาบริบทท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ

👤 ทีมงานประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA) ควรพิจารณาผลกระทบในหลายมิติ:

- ผลกระทบเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ
- ผลกระทบในระยะสั้นและระยะยาว
- ผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ

ขั้นตอนที่ 4 การจัดการและการบรรเทาผลกระทบ



จัดทำแผนการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

แผนภาพลำดับชั้นการบรรเทาผลกระทบ (mitigation hierarchy)

ลำดับชั้น	คำอธิบาย	มาตรการจัดการตามระดับความเสี่ยง
การหลีกเลี่ยง	ปรับเปลี่ยนกิจกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้น	ความเสี่ยงวิกฤต: ยุติโครงการหรือดำเนินการ/เปลี่ยนรูปแบบกิจกรรม
การลดลง	การลดความรุนแรงหรือขอบเขตของผลกระทบที่เกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุด	ความเสี่ยงสูง: ปรับกิจกรรมหลัก/หลีกเลี่ยงพื้นที่เปราะบาง
การฟื้นฟู	ทำให้สภาพแวดล้อมหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบกลับสู่สภาพเดิม/ผู้ทรงสิทธิที่อยู่ในสถานการณ์ที่เท่าเทียมหรืออย่างน้อยให้เทียบเท่ากับก่อนผลกระทบ	ปานกลาง: ติดตามตรวจสอบการฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง
การชดเชย	การชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือโดยวิธีอื่นในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยง ลด หรือฟื้นฟูได้	ต่ำ: ติดตามการชดเชยให้ครบถ้วน/จัดเวทีให้ข้อมูลข่าวสาร

☒ การกำหนดมาตรการและการระบุการดำเนินการ

- ◆ มาตรการที่กำหนดต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- ◆ การแก้ไขและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชน

☒ การจัดทำแผนปฏิบัติการ ในการจัดการ ลดผลกระทบการแก้ไขและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ควรระบุองค์ประกอบต่อไปนี้:

- ◆ ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ
- ◆ มาตรการที่จะดำเนินการและการเยียวยา โดยมุ่งเน้น: การฟื้นฟูสิทธิที่ถูกละเมิด การชดเชยความเสียหาย การป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิด รวมทั้งการกล่าวคำขอโทษและการรับรู้ถึงความผิดที่เกิดขึ้น
- ◆ กรอบเวลาในการดำเนินการ
- ◆ ผู้รับผิดชอบในแต่ละมาตรการ
- ◆ งบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น
- ◆ ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ตัวอย่าง

แผนการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน	
ระยะเวลา	ตัวอย่างมาตรการ
ระยะสั้น (ภายใน 3 เดือน)	- การป้องกันผลกระทบทันทีหรือการชดเชยให้กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ - การสร้างช่องทางสื่อสารข้อมูลข่าวสารโครงการที่ชัดเจนเพียงพอ อาทิ การจัดเวทีระดับหมู่บ้าน - ข้อกำหนดในการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงาน - จ่ายค่าชดเชย/สร้างที่อยู่อาศัยทดแทน
ระยะกลาง (ภายใน 12 เดือน)	- มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ - กิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบหรือเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชน - สร้างทางเลือกในการประกอบอาชีพใหม่
ระยะยาว (ภายใน 2 ปี)	- การปรับปรุงนโยบาย/โครงสร้างองค์กรของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

การเฝ้าระวังและประเมินผลการติดตาม

☒ ออกแบบวิธีการติดตามผลมาตรการโดยการมีส่วนร่วม

- ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการออกแบบและดำเนินการติดตามผล
- กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบในการติดตามผล
- พัฒนาเครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูลที่เหมาะสม

☒ กำหนดตัวชี้วัดเพื่อติดตามความคืบหน้า

- กำหนดตัวชี้วัดที่วัดผลได้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ
- ตัวชี้วัดควรสอดคล้องกับเป้าหมายของมาตรการบรรเทาผลกระทบ
- กำหนดการติดตามผลตามช่วงเวลาที่เหมาะสม

☒ การปรับปรุงแผนงานตามสถานการณ์

กระบวนการติดตามและประเมินผลควรเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยอาจกำหนดให้มีการประเมินทุก 3-5 ปี สำหรับโครงการระยะยาว

- ทบทวนและปรับปรุงมาตรการบรรเทาผลกระทบหากพบปัญหาใหม่
- ปรับเปลี่ยนแผนงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- สื่อสารการเปลี่ยนแปลงให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบอย่างโปร่งใส



จัดตั้งกลไกการร้องทุกข์ระดับปฏิบัติการในการจัดการผลกระทบ

กลไกนี้จะถูกจัดตั้งหรือกำหนดไว้โดยมุ่งเน้นการเข้าถึงช่องทางที่ผู้ทรงสิทธิสามารถยกข้อห่วงกังวลหรือยื่นข้อร้องเรียนได้ทั้งในระหว่างและหลังการประเมิน เพื่อช่วยในการระบุผลกระทบที่เกิดขึ้นและให้การเข้าถึงการเยียวยา ซึ่งจะช่วยให้การลดและการจัดการผลกระทบมีประสิทธิภาพมากขึ้น

☑ กลไกการร้องทุกข์ ควรมีลักษณะดังนี้:

- ✓ เข้าถึงได้ง่ายและเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม อาทิ ช่องทางแพลตฟอร์มออนไลน์
- ✓ โปร่งใสและเป็นธรรม
- ✓ คำนึงถึงความอ่อนไหวทางวัฒนธรรมและเพศสภาพ
- ✓ มีระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน
- ✓ มีการคุ้มครองผู้ร้องเรียนจากการตอบโต้หรือการข่มขู่

ขั้นตอนที่ 5 การเผยแพร่ต่อสาธารณะ

การเผยแพร่ผลการประเมินต่อสาธารณะเป็นการแสดงความโปร่งใสและความรับผิดชอบของผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรม โดยมีกระบวนการสำคัญ ดังนี้

☑ การจัดทำเอกสารรายงาน

- ✓ รายงานควรครอบคลุมการดำเนินการในทุกขั้นตอนของการประเมิน
- ✓ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและเข้าถึงได้โดยผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม
- ✓ นำเสนอข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

☑ การเผยแพร่ข้อมูล

- ✓ เผยแพร่ข้อมูลในรูปแบบที่เข้าถึงได้ง่ายสำหรับผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม
- ✓ ใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย
- ✓ จัดให้มีการประชุมหรือเวทีรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการประเมิน

๒๒ ประเด็นสำคัญของขั้นตอน

การเผยแพร่ข้อมูลควรคำนึงถึงความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะในกรณีที่มีความอ่อนไหวหรือเสี่ยงต่อการถูกคุกคาม

2.3 ชุดเครื่องมือ และแบบฟอร์มสำหรับ HRIA

ระยะขั้นตอน	แบบฟอร์มที่ใช้
ขั้นตอนที่ 1 : การกลั่นกรอง และกำหนดขอบเขต	แบบฟอร์มวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย
ขั้นตอนที่ 2: การรวบรวม และพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน	- แบบฟอร์มการเก็บข้อมูลผู้มีส่วนได้เสีย - แบบฟอร์มการปรึกษาหารือ - แบบฟอร์มประเมินความเสี่ยง
ขั้นตอนที่ 3 : การวิเคราะห์ ผลกระทบ	แบบฟอร์มการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
ขั้นตอนที่ 4 การจัดการและ การบรรเทาผลกระทบ	- แบบฟอร์มแผนการจัดการผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน - แบบฟอร์มการติดตามผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน
ขั้นตอนที่ 5 การเผยแพร่ต่อ สาธารณะ	แบบฟอร์มการจัดทำรายงานผล HRIA

ตัวอย่าง: แบบฟอร์มประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

แบบฟอร์มเหล่านี้ออกแบบเพื่อช่วยให้ครอบคลุมขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบ ตามเป้าประสงค์ของการทำ HRIA ที่ระบุและจัดการกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนเชิงลบอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1. แบบฟอร์มเช็ค리스트ผลกระทบสิทธิมนุษยชน (ฉบับย่อ) : ช่วยตรวจสอบว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่

○ องค์ประกอบหลัก:

☐ คำอธิบายโครงการ.....

.....

☐ ระบุสิทธิที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างสิทธิที่ควรพิจารณา: สิทธิในสุขภาพ สิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สิทธิแรงงาน.....

.....

☐ ประเภทของผลกระทบ (เชิงบวก/เชิงลบ, โดยตรง/มีส่วนสนับสนุน)

.....

☐ ระบุผลกระทบที่ตรวจพบและแผนการจัดการ.....

.....

☐ แผนการบรรเทาผลกระทบ.....

.....

๒. แบบฟอร์มวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Analysis): ช่วยระบุและจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย โดยวิเคราะห์บทบาท ความสนใจ และอิทธิพลของแต่ละกลุ่มในโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังประเมิน นอกจากนี้ยังช่วยออกแบบวิธีการสื่อสารและสร้างการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

○ องค์ประกอบหลัก:

☐ ใครได้รับผลกระทบบ้าง (กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ/กลุ่มเปราะบาง).....

.....

☐ ประเภทของผู้มีส่วนได้เสีย (ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง, โดยอ้อม, ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ฯลฯ).....

.....

☐ ผู้เข้าร่วมและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ความสัมพันธ์และระดับอิทธิพลในพื้นที่

☐ ยกตัวอย่างกรณีระดับนโยบาย: ผู้มีส่วนได้เสียที่กว้างขวาง ได้แก่ ประชาชนในพื้นที่ และประชาชนทั้งประเทศ (หากส่งผลต่อทรัพยากรส่วนร่วมของชาติ) หน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน ภาคธุรกิจกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน.....

☐ ความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ (หากมี).....

.....

☐ ประเด็นความสนใจหรือข้อห่วงกังวล.....

☐ มีความเสี่ยงต่อสิทธิมนุษยชนใดบ้าง? ข้อมูลผลกระทบที่ได้รับ (ทางตรง/ทางอ้อม) รวมทั้งข้อกังวลหรือความคาดหวังอย่างไร?.....

ยกตัวอย่าง:

☐ ระดับและวิธีการการมีส่วนร่วม /การเข้าถึงข้อมูล.....

3. แบบฟอร์มการเก็บข้อมูลผู้มีส่วนได้เสีย : ใช้ระบุและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในโครงการ เช่น บทบาท ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และข้อกังวล

☐ ชื่อ

☐ ประเภทของผู้มีส่วนได้เสีย/บทบาทที่เกี่ยวข้อง.....

รายการข้อมูลพื้นฐานที่เก็บรวบรวม

รูปแบบการเก็บข้อมูล

☐ การวิจัยเอกสาร (อาทิ รายงานการศึกษา ข้อมูลสถิติของหน่วยงานรัฐ) ประกอบด้วย.....

☐ ข้อมูลภาคสนาม คือ ข้อมูลพื้นที่ที่ได้รับจากชุมชนในรูปแบบทางการ/กึ่งทางการ

☐ การสำรวจครัวเรือนปัจจุบัน ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานครอบคลุมทั้งระดับบุคคล/ครัวเรือน และชุมชน ลักษณะวิถีชีวิตในชุมชน / สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม (อาทิ รายได้เฉลี่ย) การเข้าถึงบริการพื้นฐาน ข้อมูลสุขภาวะ คุณภาพสิ่งแวดล้อม แหล่งทรัพยากร รวมทั้งพื้นที่อนุรักษ์ที่สำคัญ

☐ การจดบันทึกเหตุการณ์ประจำวัน/สังเกตการณ์.....

☐ แผนที่เดินดินที่ระบุพื้นที่ที่ทำกินดั้งเดิม พื้นที่ทางวัฒนธรรม การใช้และจัดการทรัพยากรในการชุมชน เพื่อใช้ยืนยันขอบเขต/ขนาดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ.....

แบบประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน

โดยการให้คะแนนหรือจัดระดับความรุนแรง (Severity) และโอกาสเกิด (Likelihood) ในทางปฏิบัติ ความรุนแรงของผลกระทบมักพิจารณาจากขนาด (Scale) ของผล (ความร้ายแรงต่อสิทธิ) ขอบเขต (Scope) หรือจำนวนคนที่ได้รับผลกระทบ และความสามารถในการเยียวยา (Remediability) หากเกิดความเสียหาย

- ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่อาจได้รับผลกระทบ
- ความเป็นไปได้ที่จะเกิดผลกระทบ (สูง, กลาง, ต่ำ)
- ความรุนแรงของผลกระทบ (สูง, กลาง, ต่ำ)
- กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบ

ตารางความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Risk Matrix) เชิงคุณภาพ

ความเสี่ยง = โอกาสที่จะเกิดอาจเกิดผลกระทบ x ระดับผลกระทบ

ระดับของผลกระทบ (Severity)	สูง (3)	ความเสี่ยงสูง 3	ความเสี่ยง สูงมาก 6	ความเสี่ยง ร้ายแรง 9
		ความเสี่ยง ปานกลาง 2	ความเสี่ยงสูง 4	ความเสี่ยงสูง มาก 6
	ต่ำ (1)	ความเสี่ยงต่ำ ปานกลาง 1	ความเสี่ยง ปานกลาง 2	ความเสี่ยงสูง 3
		ต่ำ(1)	ปานกลาง(2)	สูง(3)

โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Livelihood) ต่อผู้ทรงสิทธิ (Risk to Rights Holders)

ระดับ ความเสี่ยง	ระดับผลกระทบ	โอกาสเกิด
ต่ำ	- ผลกระทบจำกัดในกลุ่มเล็ก - มีแนวทางแก้ไขได้ทันที	- แทบไม่มีแนวโน้มเกิดขึ้นหรือเป็นเหตุการณ์ ที่เกิดยาก
ปานกลาง	- กระทบกลุ่มมากขึ้น - ต้องใช้ทรัพยากรบางส่วนในการแก้ไข	- มีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ในบางสถานการณ์หรือกลุ่ม เฉพาะ
สูง	- มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มใหญ่ - ต้องใช้เวลาฟื้นฟู	- เกิดขึ้นบ่อยในโครงการที่คล้ายกัน หรือมีข้อมูลชี้ ชัดว่าอาจเกิด
ร้ายแรง- วิกฤต	- กระทบรุนแรงข้ามขอบเขตพื้นที่และกลไกในพื้นที่รับ ผิด ชอบต้องพึ่งหน่วยงานภายนอก - บริบทเฉพาะของพื้นที่ซึ่งมีความเปราะบางของระบบ นิเวศวัฒนธรรมและสังคม	- มีหลักฐานชัดเจนหรือเคยเกิดขึ้นมาแล้วในพื้นที่ ใกล้เคียง

๒ ประเด็นสำคัญ:

- เมื่อผู้ได้รับผลกระทบควรเป็นผู้ทำการประเมินเอง จะทำให้รับทราบผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงและมีแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิมนุษยชนของ‘ผู้ได้รับผลกระทบ’และผลที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการจัดลำดับความสำคัญและประสบการณ์ตรงของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

- ให้ความสำคัญพิเศษกับกลุ่มเปราะบาง เช่น ชนพื้นเมือง ผู้พิการ เด็ก ผู้สูงอายุ แรงงานข้ามชาติ กลุ่มชาติพันธุ์หรือผู้ไร้สัญชาติ โดยหากผลกระทบใดกระทบกลุ่มเหล่านี้ควร**เพิ่มระดับความรุนแรงขึ้น 1 ระดับ**

- การประเมินควรทำผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมหรือภายในกิจกรรมอื่นๆ เช่น เวทีปรึกษาหารือ การสนทนากลุ่มย่อย หรือแบบสอบถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ทรงสิทธิจริง

- ผลการประเมินความเสี่ยงจะใช้เป็นฐานในการจัดลำดับความสำคัญของการระบุความรุนแรงของผลกระทบ และการจัดการมาตรการป้องกันและเยียวยาต่อไป

4. แบบฟอร์มการปรึกษาหารือ : ใช้บันทึกข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย

○ องค์ประกอบหลัก:

- ☐ วันที่และสถานที่จัดการปรึกษาหารือ.....
-
- ☐ ระยะเวลาที่ดำเนินการ.....
- ☐ ชื่อผู้เข้าร่วม
-
-
- ☐ ประเด็นที่หารือ.....
- ☐ ลักษณะของข้อมูลที่แจ้ง (แหล่งที่มา/ประเภทของข้อมูล/ระยะเวลาที่บอกแจ้งล่วงหน้า)
- ☐ ลักษณะ/รายละเอียดของผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น/เกิดขึ้นแล้ว
- ☐ ความเกี่ยวข้องกับประเภทสิทธิ รวมทั้งนโยบาย กฎหมาย/ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
- ☐ ข้อคิดเห็น ความกังวลและข้อเสนอแนะที่ได้รับ.....
-
- ☐ การกำหนดแนวทางดำเนินการ/มาตรการที่ตอบสนอง/ถูกบรรจุในแผนจัดการผลกระทบ.....
-
- ☐ การชี้แจงจากฝ่ายผู้ดำเนินโครงการ (ถ้ามี)
- ☐ ผลการปรึกษาหารือ/ข้อสรุปของเวที.....
- ☐ การประเมินบรรยากาศการมีส่วนร่วม.....

ตัวอย่าง

กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย	ระดับ อิทธิพล	ระดับ ความ สนใจ	กลยุทธ์การมีส่วนร่วม	รูปแบบกิจกรรม	การเชื่อมกับขั้นตอน HRIA
ชุมชนในพื้นที่	ต่ำ	สูง	เสริมอำนาจ/ร่วมมือ	FPIC, เวทีสาธารณะ, เวทีปรึกษากลุ่มย่อย	ระบุในขั้นตอนที่ 1 เป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชน และ Stakeholder mapping, เป็นผู้ร่วมวิเคราะห์ผลกระทบ
ผู้นำชุมชน	กลาง	สูง	ปรึกษา/มีส่วนร่วม	ประชุมเวทีภาคประชาชน, ประชุม เชิงเทคนิค	ติดตามการยินยอม-ไม่ยินยอม, ใส่ใน Stakeholder Map
หน่วยงานรัฐ	สูง	กลาง	ร่วมมือ/แจ้งข้อมูล	ประชุมระดับนโยบาย, ส่งหนังสือขอความเห็น	ระบุเป็นผู้รับผิดชอบ และ Monitoring Plan
บริษัทเอกชน	สูง	ต่ำ	แจ้งข่าว/สนทนาเรื่อง การปฏิบัติ	แจ้งข้อมูลโครงการ, สร้างคู่มือแนวปฏิบัติ	ระบุเป็นผู้รับผิดชอบ และ Monitoring Plan
NGO / องค์กร สิทธิฯ	กลาง	สูง	ร่วมมือ	จัดประชุมร่วมประเมินผล, ร่วมเก็บข้อมูล	เป็นผู้ร่วมวิเคราะห์ผลกระทบ
นักวิชาการ / ผู้เชี่ยวชาญ	กลาง	กลาง	ปรึกษาหารือ	สัมภาษณ์เจาะลึก, peer-review เครื่องมือ	ตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ ESIA/ HRIA, เป็นผู้ร่วมวิเคราะห์ ผลกระทบ
แรงงาน	ต่ำ	สูง	เพิ่มพลัง/มีส่วนร่วม	แบบสอบถาม, เวทีแรงงาน, Grievance Clinic	กลไกรับเรื่องร้องเรียน
สื่อมวลชน	กลาง	สูง	แจ้งข่าว/การขับเคลื่อน	แถลงข่าว, บทความเปิดเผยข้อมูล	สร้างความโปร่งใสต่อสาธารณะ, ตรวจสอบภายนอก

5. แบบฟอร์มแผนจัดการผลกระทบ

○ องค์ประกอบหลัก:

☐ สิทธิมนุษยชนที่ได้รับผลกระทบ.....

.....

☐ มาตรการหลีกเลี่ยง/ลดผลกระทบ/เยียวยาผลกระทบที่กำหนดไว้.....

.....

☐ ผู้รับผิดชอบหลัก.....

.....

☐ ระยะเวลาและตัวชี้วัดการติดตามแบ่งเป็น ก่อน/ระหว่างก่อสร้างและหลังโครงการเปิดดำเนินการ ตัวอย่าง
จำนวนข้อร้องเรียนจากชุมชนต่อเดือน, สถิติอุบัติเหตุแรงงานในไซต์งาน, คุณภาพน้ำในลำคลองที่รับน้ำทิ้งจาก
โครงการ

6. แบบฟอร์มการติดตามผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

○ องค์ประกอบหลัก:

☐ ระบุบุคคลเป้าหมาย.....

การระบุผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยระบุ:

- ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ: กลุ่มบุคคลที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน
- ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ: ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคธุรกิจ และภาคส่วนอื่นๆ ที่มีหน้าที่ในการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นๆ: กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน

การระบุเช่นนี้มีความจำเป็นเพื่อให้เกิดการยอมรับหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันแต่เสริมกัน (the differentiated yet complementary duties) ระหว่างผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐและที่ไม่ใช่ของรัฐ

☐ กำหนดวิธีการติดตามผล

การติดตามผลที่มีประสิทธิภาพควรระบุองค์ประกอบต่อไปนี้อย่างชัดเจน:

- ✓ สิ่งที่ต้องติดตาม: ตัวชี้วัดหรือข้อมูลที่ต้องเก็บรวบรวม
- ✓ วิธีการติดตาม: กระบวนการและเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บข้อมูล
- ✓ ช่วงเวลา: กำหนดการในการติดตามผล
- ✓ ผู้รับผิดชอบ: ระบุว่าใครมีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามผล
- ✓ ความถี่: ระบุว่าจะมีการติดตามผลบ่อยครั้งเพียงใด

☐ ผลการดำเนินงานปัจจุบัน.....

โดยระบุ:

- ✓ ปัญหาและอุปสรรคที่พบ
- ✓ การปรับปรุงหรือแก้ไขที่เสนอ
- ✓ กำหนดการติดตามครั้งต่อไป

2.4 ปัจจัยที่ทำให้ HRIA ประสบความสำเร็จ

การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนหลายประการ ดังนี้:

1. การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะผู้ที่อาจได้รับผลกระทบในฐานะผู้ทรงสิทธิมนุษยชน ถือเป็นหัวใจสำคัญของการประเมินที่มีประสิทธิภาพ โดยจะต้อง:

- ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในความเสี่ยงหรือสถานการณ์เปราะบาง
- เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการวางแผนจนถึงการติดตามผล
- มีการให้ข้อมูลที่เพียงพอและเข้าใจง่าย
- ใช้วิธีการที่เหมาะสมกับบริบททางวัฒนธรรมและสังคม

2. ความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญของผู้ประเมิน

ทีมผู้ประเมินควรมีความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง:

- ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ความเข้าใจในบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่
- ทักษะการวิเคราะห์และการประเมินผลกระทบ
- ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย และแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมการประเมินโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง

3. ความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูล

กระบวนการประเมินต้องมีความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ:

- เปิดเผยขอบเขตและวิธีการประเมิน
- เปิดเผยข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน (ยกเว้นข้อมูลที่มีความอ่อนไหว)
- เผยแพร่ผลการประเมินในรูปแบบที่เข้าถึงได้ง่าย
- รับฟังและตอบสนองต่อข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลการประเมิน

4. การบูรณาการผลการประเมินเข้ากับกระบวนการตัดสินใจ

ผลของการประเมินต้องถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจและการวางแผนอย่างแท้จริง:

- บูรณาการเข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่ตามกฎหมาย ระบบบริหารจัดการความเสี่ยงขององค์กร
- นำไปสู่การปรับปรุงนโยบายและแนวปฏิบัติ
- กำหนดเป็นเงื่อนไขในการอนุมัติโครงการหรือกิจกรรม
- ความมุ่งมั่นของผู้บริหาร ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนกระบวนการประเมินอย่างจริงจัง และผลการประเมินถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจอย่างเป็นรูปธรรม

5. การมีทรัพยากรที่เพียงพอ

การดำเนินการประเมินที่มีคุณภาพต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างเพียงพอ:

- งบประมาณสำหรับการดำเนินการประเมิน
- บุคลากรที่มีความรู้และทักษะที่จำเป็น
- เวลาที่เพียงพอในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน
- อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จำเป็น

6. การติดตามและทบทวนอย่างต่อเนื่อง

การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนไม่ใช่กระบวนการที่ทำครั้งเดียวแล้วจบ แต่ต้องมีการติดตามและทบทวนอย่างต่อเนื่องในลักษณะวงจร:

- ติดตามการดำเนินการตามมาตรการบรรเทาผลกระทบ
- ประเมินประสิทธิภาพของมาตรการที่กำหนดไว้
- ทบทวนและปรับปรุงแผนการจัดการผลกระทบเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง

3. คำแนะนำในการใช้ HRIA ร่วมกับระบบประเมินที่มีอยู่

แนวทางการบูรณาการสิทธิมนุษยชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสังคม	ระยะที่ 1 การกลั่นกรองและกำหนดขอบเขต	ขั้นตอนในการบูรณาการ
เพิ่มเติมประเด็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสุขภาพในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างรอบด้าน	ระยะที่ 2 การรวบรวมและพัฒนาข้อมูลพื้นฐาน	1. การวางแผนร่วมกัน: จัดให้มีการวางแผนร่วมกันระหว่างทีมประเมินต่างๆ ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ
ให้ความสำคัญกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมในกระบวนการ EIA	ระยะที่ 3 การวิเคราะห์ผลกระทบ	2. การกำหนดขอบเขตร่วม: กำหนดขอบเขตการประเมินที่ครอบคลุมทั้งประเด็นสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม และสิทธิมนุษยชน
ให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบางที่อาจได้รับผลกระทบแตกต่างกัน	ระยะที่ 4 การจัดการและการบรรเทาผลกระทบ	3. การเก็บข้อมูลบูรณาการ: ออกแบบการเก็บข้อมูลที่ตอบสนองต่อความต้องการของการประเมินทุกรูปแบบ
ขยายขอบเขตการประเมินวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอื่นๆ เช่น สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพ อาหาร น้ำ และที่อยู่อาศัย	ระยะที่ 5 การเผยแพร่ต่อสาธารณะ	4. การวิเคราะห์เชื่อมโยง: วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างผลกระทบด้านต่างๆ กับประเด็นสิทธิมนุษยชน
เพิ่มมิติด้านสิทธิมนุษยชนในการวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม		5. การกำหนดมาตรการบูรณาการ: กำหนดมาตรการบรรเทาผลกระทบที่ตอบสนองต่อผลกระทบในทุกมิติ
ใช้กรอบสิทธิมนุษยชนในการประเมินผลกระทบต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรม		6. การติดตามผลร่วมกัน: วางระบบการติดตามผลที่บูรณาการประเด็นต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และผนวกในรายงานผลการประเมินผลกระทบ
ให้ความสำคัญกับประเด็นการเลือกปฏิบัติและความเท่าเทียม		
รักษาหลักการสำคัญของแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน อาทิ การมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบ ความมีหน้าที่รับผิดชอบและความโปร่งใส		

4. แหล่งข้อมูลแนะนำเพื่อเสริมการใช้ HRIA

4.1 เอกสารและคู่มือที่เกี่ยวข้อง

1) หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNGPs)

- ◆ แหล่งข้อมูล: เว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR)
- ◆ เนื้อหา: หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน

2) แนวทางการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD)

- ◆ แหล่งข้อมูล: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ◆ เนื้อหา: แนวทางปฏิบัติสำหรับการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนในภาคธุรกิจภายใต้หลักการ UNGPs
- ◆ ลิงก์: [https://static.nhrc.or.th/storage/main/uploads/document/-Human-Rights-Due-](https://static.nhrc.or.th/storage/main/uploads/document/-Human-Rights-Due-Diligence-HRDD-1720594034.pdf)

Diligence-HRDD-1720594034.pdf

3) แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2569)

- ◆ แหล่งข้อมูล: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม
- ◆ เนื้อหา: นโยบายและแนวทางการดำเนินงานด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย
- ◆ ลิงก์: <https://www.moj.go.th/>

4) แพลตฟอร์มแลกเปลี่ยนความรู้ด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน

- ◆ แหล่งข้อมูล: Business & Human Rights Resource Centre
- ◆ เนื้อหา: แหล่งรวบรวมข้อมูล กรณีศึกษา และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชน
- ◆ ลิงก์: <https://www.business-humanrights.org>

5) คู่มือการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

- ◆ แหล่งข้อมูล: สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเดนมาร์ก (Danish Institute for Human Rights)
- ◆ เนื้อหา: แนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและชุดเครื่องมือในบริบทต่าง ๆ ที่ใช้ได้

ทั้งในภาครัฐ ธุรกิจ และภาคประชาสังคม

- ◆ ลิงก์: <https://www.humanrights.dk/tools/human-rights-impact-assessment-guidance-toolbox>

6) ฐานข้อมูลกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชน

- ◆ แหล่งข้อมูล: UN Treaty Body Database
- ◆ เนื้อหา: ให้ข้อมูลเกี่ยวกับตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย
- ◆ ลิงก์: <https://tbinternet.ohchr.org>

4.2 องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- สถานที่: สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- อีเมล: research@nhrc.or.th
- โทรศัพท์: 02-141-3893

ภาคผนวก ข. ข้อมูลการตรวจประเมินทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิกลั่นกรองและประเมินแผนงาน/โครงการ
ทุนสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

ชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ	สังกัด	การประเมิน		
		กลั่นกรองข้อเสนอ แผนงาน/โครงการ	รายงาน ความก้าวหน้า	รายงาน ฉบับสมบูรณ์
1. ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	✓	✓	✓
2. รองศาสตราจารย์ ดร.อุ้นเรือน เล็กน้อย	สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	✓	✓	✓
3. ดร. เสรี นนทสูติ	มูลนิธิสถาบันวิจัยและ พัฒนาองค์กรภาครัฐ	✓		

ภาคผนวก ค. แบบสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย

เอกสารชี้แจงการสัมภาษณ์เชิงลึก

โครงการวิจัยเพื่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

แบบสัมภาษณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเพื่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับทุนสนับสนุนงบประมาณการวิจัยจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) (งบประมาณเพื่อสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund; FF)) ปีงบประมาณ 2567

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และวิเคราะห์เชื่อมโยงได้ถึงความสำคัญในการพัฒนาใช้ HRIA เพื่อเป็นเครื่องมือประเมินผลกระทบที่สอดคล้องกับบริบทในสังคมไทย
- 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาความเข้มแข็งของระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ทั้งการประเมินในระดับแผนงานยุทธศาสตร์ กฎหมายและนโยบาย โครงการกิจกรรมซึ่งรวมไปถึงระดับชุมชนพื้นที่ โดยจัดตั้งเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมผ่านกระบวนการที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการสิทธิมนุษยชน

กลุ่มเป้าหมายของการสัมภาษณ์

การวิจัยนี้จะเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 5 กลุ่มหลัก ได้แก่

- 1) หน่วยงานผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง
- 2) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
- 3) หน่วยงานภาคธุรกิจ
- 4) หน่วยงานภาคประชาชนและประชาสังคม
- 5) ผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันการศึกษาและวิชาการ

การเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูล และสิทธิของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ผู้วิจัยจะขออนุญาตสัมภาษณ์ท่าน ณ สถานที่หรือช่องทางอื่นที่ท่านกำหนด โดยใช้เวลาสัมภาษณ์ท่านไม่เกิน 2 ชั่วโมง และจะขอทำการบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ด้วย หากท่านยินยอม
2. การเก็บและการนำข้อมูลไปใช้ จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเท่านั้น
3. การเก็บและการนำข้อมูลไปใช้ จะดำเนินการภายใต้หลักการเคารพสิทธิในความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด

4. คำถามบางข้ออาจเป็นเรื่องความคิดเห็น หรือยากในการให้คำตอบ หรือเป็นเรื่องที่อ่อนไหว แต่ผู้วิจัยจะพยายามอย่างดีที่สุดเพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับตัวท่าน ผู้วิจัยใคร่ขอความร่วมมือท่านในการพยายามให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเปิดเผย คำตอบรวมทั้งความคิดเห็นของท่านทั้งหมดจะไม่มี การตัดสินว่าถูกหรือผิดแต่ประการใด หากเกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์จากการวิจัย ผู้วิจัยยินดีตอบคำถามหรือข้อสงสัยของท่านทุกข้อ

5. การตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในการให้ข้อมูลครั้งนี้ เป็นความสมัครใจของท่าน ท่านมีสิทธิที่จะไม่ให้ความร่วมมือ หรือเมื่อตกลงให้ความร่วมมือแล้ว แต่หากไม่สะดวกที่จะตอบคำถามข้อใด ท่านมีสิทธิที่จะไม่ขอตอบคำถามข้อนั้น นอกจากนี้ หากรู้สึกไม่สะดวกใจที่จะให้ความร่วมมือ ท่านมีสิทธิที่จะขอถอนตัวจากการเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ได้ตลอดเวลา

คณะผู้วิจัยขอความอนุเคราะห์ให้ผู้สัมภาษณ์ทุกท่านให้ข้อมูลตามข้อเท็จจริง และ/หรือตามความเห็นของท่าน เพราะข้อมูลที่ได้รับจากท่านมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเสนอแนะเพื่อพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน โดยการให้สัมภาษณ์ครั้งนี้จะไม่มีผลกระทบต่อท่านแต่อย่างใด โดยทางคณะผู้วิจัยจะเสนอข้อมูลเชิงวิชาการเท่านั้น

ทั้งนี้ หากท่านยังมีสิ่งใดที่ไม่ชัดเจน หรือหากท่านมีข้อสงสัย ท่านสามารถติดต่อนักวิจัย ตามชื่อที่อยู่ และเบอร์โทรศัพท์ข้างล่างนี้

ชื่อผู้ประสานงานโครงการวิจัย	นางสาวประภัสสร ปานป้อมเพชร
สถานที่ติดต่อ (หน่วยงาน)	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
โทรศัพท์	081-447-9113
อีเมล	gvs.nhrc@gmail.com

แบบสัมภาษณ์ หน่วยงานผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่ง/หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก และขอบเขตความรับผิดชอบ.....

ระยะเวลา/ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้อง.....

สถานที่/หน่วยงาน..... จังหวัด.....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ เดือน..... พ.ศ.

สถานที่สัมภาษณ์ เริ่มสัมภาษณ์เวลา

ผู้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

1. บทบาทหน้าที่ (ผู้เริ่ม/ผู้ดำเนินการ/ผู้ตรวจสอบ/ผู้ตรวจรับรอง/ผู้ศึกษาวิจัย) ความเกี่ยวข้องและประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบต่าง ๆ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) หรือกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD)
2. ปัญหา/อุปสรรคที่หน่วยงานหรือท่านประสบเองหรือรับทราบเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบนั้น ๆ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาหรือขอบเขตการประเมิน/ขั้นตอนกระบวนการจัดทำประเมิน/ปัญหาทางกฎหมาย เป็นต้น
3. หน่วยงานหรือท่านมีประสบการณ์ หรือเคยอยู่ในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีการประเมิน/คาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่

4. ท่านทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน หรือระบบ/เครื่องมือ HRIA หรือไม่ อย่างไร

5. ท่านเห็นว่ามีผลลัพธ์ที่คาดหวังได้หรือไม่ หากไม่ทราบหรืออาจไม่ทราบผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน ที่ชัดเจนของแผนนโยบาย หรือโครงการกิจกรรมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐหรือภาคธุรกิจ

(ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการปฏิบัติใช้)

6. จากแนวทาง HRIA ที่เสนอ ท่านคาดว่าจะ HRIA จะสามารถเป็นเครื่องมือหลักในเชิงป้องกันปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่าแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาภายหลังได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

7. จากแนวทาง HRIA ที่เสนอ ท่านคาดหวังถึงปัญหา/ข้อยุ่งยากในกระบวนการจัดทำ HRIA นี้หรือไม่ อย่างไร เช่น ในระยะขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและจัดทำข้อมูลพื้นฐาน (baseline) โดยการกำหนดให้จัดทำ ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

8. ท่านคาดว่าจะ HRIA จะสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการปิดช่องว่างหรือแก้ไขปัญหาของระบบ การประเมินผลกระทบที่มีอยู่แล้ว และหรือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจต่อแผนนโยบาย หรือการอนุมัติ/อนุญาตโครงการกิจกรรมได้หรือไม่ อย่างไร

แบบสัมภาษณ์ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่ง/หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก และขอบเขตความรับผิดชอบ.....

ระยะเวลา/ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้อง.....

สถานที่/หน่วยงาน..... จังหวัด.....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ เดือน..... พ.ศ.

สถานที่สัมภาษณ์ เริ่มสัมภาษณ์เวลา

ผู้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

1. บทบาทหน้าที่ (ผู้ริเริ่ม/ผู้ดำเนินการ/ผู้ตรวจสอบ/ผู้ตรวจรับรอง/ผู้ศึกษาวิจัย) ความเกี่ยวข้องและประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบต่าง ๆ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) หรือกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD)
2. ปัญหา/อุปสรรคที่หน่วยงานหรือท่านประสบเองหรือรับทราบเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบนั้น ๆ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาหรือขอบเขตการประเมิน/ขั้นตอนกระบวนการจัดทำประเมิน/ปัญหาทางกฎหมาย เป็นต้น

3. หน่วยงานหรือท่านมีประสบการณ์ หรือเคยอยู่ในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีการประเมิน/คาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่
 4. ท่านทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน หรือระบบ/เครื่องมือ HRIA หรือไม่ อย่างไร
 5. ท่านเห็นว่ามีผลลัพธ์ที่คาดหวังได้หรือไม่ หากไม่ทราบหรืออาจไม่ทราบถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนของแผนนโยบาย หรือโครงการกิจกรรมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐหรือภาคธุรกิจ
 6. ท่านคิดว่าการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องมีความสมดุลและเชื่อมโยงกับเป้าหมายอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร เช่น ในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพ หรือการระบุความเสี่ยงและการตรวจสอบอย่างรอบด้านในภาคธุรกิจ ยกตัวอย่าง การบูรณาการ HRIA เข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่
- (ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการปฏิบัติใช้)
7. จากแนวทาง HRIA ที่เสนอ ท่านคาดว่าจะ HRIA จะสามารถเป็นเครื่องมือหลักในเชิงป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่าแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาลงได้หรือไม่ เพราะเหตุใด
 8. ท่านคาดว่าจะ HRIA จะสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการปิดช่องว่างหรือแก้ไขปัญหาของระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่เดิม และหรือเป็นเครื่องมือที่ใช้ประกอบการตัดสินใจต่อแผนนโยบาย หรือการอนุมัติ/อนุญาตกิจกรรมโครงการได้หรือไม่ อย่างไร
 9. แนวทางที่เป็นไปได้ในการกำหนดนโยบาย กฎหมายและแผนงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของท่านที่จะสนับสนุนระบบหรือการพัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA ที่มีประสิทธิภาพ

แบบสัมภาษณ์ หน่วยงานภาคประชาชนและภาคประชาสังคม

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบ
ด้านสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่ง/หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก และขอบเขตความรับผิดชอบ.....

ระยะเวลา/ประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้อง.....

สถานที่/หน่วยงาน..... จังหวัด.....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ เดือน..... พ.ศ.

สถานที่สัมภาษณ์ เริ่มสัมภาษณ์เวลา

ผู้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบ ด้านสิทธิมนุษยชน

1. บทบาทหน้าที่ (ผู้ริเริ่ม/ผู้ดำเนินการ/ผู้ตรวจสอบ/ผู้ตรวจรับรอง/ผู้ศึกษาวิจัย) ความเกี่ยวข้องและประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบต่าง ๆ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) หรือกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD)
2. ปัญหา/อุปสรรคที่หน่วยงานหรือท่านประสบเองหรือรับทราบเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบนั้น ๆ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาหรือขอบเขตการประเมิน/ขั้นตอนกระบวนการจัดทำประเมิน/ปัญหาทางกฎหมาย เป็นต้น

3. หน่วยงานหรือท่านมีประสบการณ์ หรือเคยอยู่ในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีการประเมิน/คาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่
 4. ท่านทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน หรือระบบ/เครื่องมือ HRIA หรือไม่ อย่างไร
 5. ท่านเห็นว่ามีผลลัพธ์ที่คาดหวังได้หรือไม่ หากไม่ทราบหรืออาจไม่ทราบถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนของแผนนโยบาย หรือโครงการกิจกรรมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐหรือภาคธุรกิจ
 6. ท่านคิดว่าการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องมีความสมดุลและเชื่อมโยงกับเป้าหมายอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร เช่น ในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพ หรือการระบุความเสี่ยงและการตรวจสอบอย่างรอบด้านในภาคธุรกิจ ยกตัวอย่าง การบูรณาการ HRIA เข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่
- (ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการปฏิบัติใช้)
7. จากแนวทาง HRIA ที่เสนอ ท่านคาดว่าจะ HRIA จะสามารถเป็นเครื่องมือหลักในเชิงป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่าการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาภายหลังได้หรือไม่ เพราะเหตุใด
 8. จากแนวทาง HRIA ที่เสนอ ท่านคาดว่าจะถึงปัญหา/ข้อยุ่งยากในกระบวนการจัดทำ HRIA นี้หรือไม่ อย่างไร เช่น ในระยะขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและจัดทำข้อมูลพื้นฐาน (baseline) โดยการกำหนดให้จัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น
 9. ท่านคาดว่าจะ HRIA จะสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการปิดช่องว่างหรือแก้ไขปัญหาระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่เดิม และหรือเป็นเครื่องมือที่ใช้ประกอบการตัดสินใจต่อแผนนโยบาย หรือการอนุมัติ/อนุญาตกิจกรรมโครงการได้หรือไม่ อย่างไร

แบบสัมภาษณ์ หน่วยงานภาครัฐกิจ

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบ
ด้านสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่ง/หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก.....

ระยะเวลา/ประสบการณ์ในการทำงาน

สถานที่/หน่วยงาน..... จังหวัด.....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ เดือน..... พ.ศ.

สถานที่สัมภาษณ์ เริ่มสัมภาษณ์เวลา

ผู้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบ ด้านสิทธิมนุษยชน

1. บทบาทหน้าที่ (ผู้เริ่ม/ผู้ดำเนินการ/ผู้ตรวจสอบ/ผู้ตรวจรับรอง/ผู้ศึกษาวิจัย) ความเกี่ยวข้องและประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบต่าง ๆ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) หรือกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD)
2. ปัญหา/อุปสรรคที่หน่วยงานหรือท่านประสบเองหรือรับทราบเกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบนั้น ๆ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาหรือขอบเขตการประเมิน/ขั้นตอนกระบวนการจัดทำประเมิน/ปัญหาทางกฎหมาย เป็นต้น

3. หน่วยงานหรือท่านมีประสบการณ์ หรือเคยอยู่ในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีการประเมิน/คาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่

4. ท่านทราบข้อมูลเกี่ยวกับประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน หรือระบบ/เครื่องมือ HRIA หรือไม่ อย่างไร หากมีการดำเนินการ HRIA แล้ว ขอให้อธิบายวิธีการและผลดำเนินการ

5. ท่านเห็นว่ามีผลลัพธ์ที่คาดหวังได้หรือไม่ หากไม่ทราบหรืออาจไม่ทราบถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนของแผนนโยบาย หรือโครงการกิจกรรมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐหรือภาคธุรกิจ

6. ท่านคิดว่าการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องมีความสมดุลและเชื่อมโยงกับเป้าหมายอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร เช่น ในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพ หรือการระบุความเสี่ยงและการตรวจสอบอย่างรอบด้านในภาคธุรกิจ ยกตัวอย่าง การบูรณาการ HRIA เข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่

(ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการปฏิบัติใช้)

7. จากแนวทาง HRIA ที่เสนอ ท่านคาดว่าจะ HRIA จะสามารถเป็นเครื่องมือหลักในเชิงป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่าการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาภายหลังได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

8. จากแนวทาง HRIA ที่เสนอ ท่านคาดว่าจะถึงปัญหา/ข้อยุ่งยากในกระบวนการจัดทำ HRIA นี้หรือไม่ อย่างไร เช่น ในระยะขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและจัดทำข้อมูลพื้นฐาน (baseline) โดยการกำหนดให้จัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

9. ปัจจัยสนับสนุนในการดำเนินการ HRIA ตามกรอบ HRDD อย่างต่อเนื่อง และการนำเครื่องมือ HRIA ไปใช้ตามกรอบแนวทางอิงสิทธิมนุษยชน (Human Rights Based Approach: HRBA) ในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากการดำเนินการโดยภาคธุรกิจเอง อาทิ การใช้ HRIA แบบอิงชุมชน HRIA แบบพหุกระบวนการของผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น

10. แนวทางที่เป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของท่านที่จะสนับสนุนระบบหรือพัฒนาใช้เครื่องมือ HRIA ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แบบสัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันการศึกษาและวิชาการ

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบ
ด้านสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่ง/หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก.....

ระยะเวลา/ประสบการณ์ในการทำงาน

สถานที่/หน่วยงาน..... จังหวัด.....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ เดือน..... พ.ศ.

สถานที่สัมภาษณ์ เริ่มสัมภาษณ์เวลา

ผู้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบ ด้านสิทธิมนุษยชน

1. บทบาทหน้าที่ (ผู้เริ่ม/ผู้ดำเนินการ/ผู้ตรวจสอบ/ผู้ตรวจรับรอง/ผู้ศึกษาวิจัย) ความเกี่ยวข้องและประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบต่าง ๆ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ Environmental and Health Impact Assessment: EHIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment: CHIA) การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) หรือกรอบการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD)
2. ปัญหา/อุปสรรคที่เกี่ยวกับระบบการประเมินผลกระทบนั้น ๆ ที่ท่านค้นพบจากการศึกษาวิจัย อาทิ ปัญหาเชิงทฤษฎีและกรอบแนวคิด ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาหรือขอบเขตการประเมิน/ขั้นตอนกระบวนการจัดทำ การประเมิน/ปัญหาทางกฎหมาย เป็นต้น

3. ท่านคิดว่าการประเมินผลกระทบสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องมีความสมดุลและเชื่อมโยงกับเป้าหมายอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร เช่น ในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพ หรือการระบุความเสี่ยงและการตรวจสอบอย่างรอบด้านในภาคธุรกิจ ยกตัวอย่าง การบูรณาการ HRIA เข้ากับระบบการประเมินผลกระทบที่มีอยู่

(ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการปฏิบัติใช้)

4. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบ HRIA ในบริบทของไทย

5. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาใช้ HRIA เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินระดับโครงการกิจกรรม และระดับแผนงานนโยบาย อาทิ การพัฒนารอบแนวคิดและหลักการที่สำคัญของ HRIA /ขั้นตอนการดำเนินการ HRIA ตามกรอบ HRBA ในการเสริมศักยภาพของผู้มีส่วนได้เสียและการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประเมินผลกระทบ เป็นต้น

6. จากบทเรียนที่ผ่านมาของระบบการประเมินผลกระทบของไทย ท่านมีข้อเสนอแนะต่อการกำหนดขอบเขต/รูปแบบของ HRIA อย่างไร อาทิ

1) HRIA ควรจะเป็นระบบแบบเอกเทศหรือบูรณาการในระบบการประเมินผลกระทบตามกฎหมายที่มีอยู่หรือไม่

2) ในการจัดทำ HRIA ควรจะมีทางเลือกสำหรับการประเมินเต็มรูปแบบ หรือการประเมินเบื้องต้น สำหรับโครงการที่คาดว่าจะมีผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนในระดับต่ำหรือไม่

3) แนวทางการบริหารจัดการระบบการประเมินและการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้มีหน้าที่ดำเนินการ HRIA ผู้มีหน้าที่พิจารณารายงาน HRIA

บัญชีรายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่มเป้าหมาย	ชื่อที่กำหนด	วันที่ให้ข้อมูล/ สถานที่
กลุ่มที่ 1 หน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน โดยตรง จำนวน 2 หน่วยงาน (รวม 12 คน) ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 1	สัมภาษณ์พร้อมกัน
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 2	เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2567/ณ สำนักงาน กสม.
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 3	20 มีนาคม 2567/ณ สำนักงาน กสม.
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 4	20 มีนาคม 2567/ณ สำนักงาน กสม.
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 5	สัมภาษณ์พร้อมกัน
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 6	เมื่อ 22 มีนาคม 2567/ณ สำนักงาน กสม.
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 7	25 มีนาคม 2567/ณ สำนักงาน กสม.
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 8 (ผู้บริหารของหน่วยงานระดับผู้อำนวยการสำนัก)	26 มีนาคม 2567/ ทาง Zoom meeting
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 9 ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 10	สัมภาษณ์พร้อมกัน เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2567/ณ สำนักงาน กสม.
กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้อง	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 11	27 มีนาคม 2567 /ณ สำนักงาน กสม.
	ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คนที่ 12	29 เมษายน 2567 /ณ สำนักงาน กสม.
	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 1 (ผู้บริหารของหน่วยงานระดับผู้ทรงคุณวุฒิ)	2 เมษายน 2567 /ณ สำนักงานที่ผู้ให้ ข้อมูลสังกัด

กลุ่มเป้าหมาย	ชื่อที่กำหนด	วันที่ให้ข้อมูล/ สถานที่
จำนวน 5 หน่วยงาน (รวม 10 คน) ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 2 (ผู้บริหารของหน่วยงานระดับผู้อำนวยการกอง)	สัมภาษณ์พร้อมกัน เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2567 /ณ สำนักงาน ที่ให้ข้อมูลสังกัด
	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 3 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 4	สัมภาษณ์พร้อมกัน เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2567 /ทาง Zoom meeting
	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 5 (ผู้บริหารของหน่วยงานระดับผู้อำนวยการฝ่าย)	
	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 6 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 7	
	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 8 (ผู้บริหารของหน่วยงานระดับผู้เชี่ยวชาญ)	สัมภาษณ์พร้อมกัน เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2567 ณ สำนักงานที่ ผู้ให้ข้อมูลสังกัด
	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 9 (ผู้บริหารของหน่วยงานระดับผู้อำนวยการกลุ่มงาน)	
	หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คนที่ 10 (ผู้บริหารของหน่วยงานระดับหัวหน้ากลุ่มงาน)	3 พฤษภาคม 2567 ทาง Zoom meeting
กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาคธุรกิจ จำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) (IRPC) และบริษัท บางจาก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)	หน่วยงานภาคธุรกิจ คนที่ 1 (ผู้บริหารของหน่วยงานระดับผู้จัดการอาวุโส)	สัมภาษณ์พร้อมกัน เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2567 ณ สำนักงานที่ผู้ให้ ข้อมูลสังกัด
	หน่วยงานภาคธุรกิจ คนที่ 2 หน่วยงานภาคธุรกิจ คนที่ 3	
	หน่วยงานภาคธุรกิจ คนที่ 4	17 กรกฎาคม 2567 ทาง Zoom meeting
กลุ่มที่ 4 หน่วยงานภาคประชาชนและประชาสังคม จำนวน 2 หน่วยงาน/คน (รวม 2 คน) ดังนี้ 1) มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และ 2) คณะทำงานติดตามความรับผิดชอบการลงทุนข้ามพรมแดน (ETOs Watch)	ภาคประชาชนและประชาสังคม คนที่ 1	29 มีนาคม 2567 ทาง Zoom meeting
	ภาคประชาชนและประชาสังคม คนที่ 2	29 มีนาคม 2567 ณ สำนักงานที่ผู้ให้ ข้อมูลสังกัด

กลุ่มเป้าหมาย	ชื่อที่กำหนด	วันที่ให้ข้อมูล/ สถานที่
กลุ่มที่ 5 นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ/อาจารย์จาก สถาบันการศึกษา จำนวน 6 คน	ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับระบบการ ประเมิน ผลกระทบ คนที่ 1	18 มีนาคม 2567 ทาง Zoom meeting
	ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับระบบการ ประเมินผลกระทบ คนที่ 2	8 เมษายน 2567 ทาง Zoom meeting
	ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม คนที่ 1	19 มีนาคม 2567 ณ สำนักงาน กสม.
	ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม คนที่ 2	21 มีนาคม 2567 ทาง Zoom meeting
	ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบด้าน สุขภาพโดยชุมชน (ผู้บริหารหน่วยงานระดับ ผู้อำนวยการสถาบัน)	10 มิถุนายน 2567 ณ อาคารสุขภาพ แห่งชาติ
	ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลกระทบทางสังคม (ผู้บริหารหน่วยงานระดับผู้อำนวยการหน่วย)	14 มิถุนายน 2567 ทาง Zoom meeting

ภาคผนวก ง.

รายชื่อคณะผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการวิจัยและวิจัยวิชาการ

รายชื่อคณะผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการวิจัยและวิจัยวิชาการ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

- | | |
|---|--|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร.อุ๋นเรื่อน เล็กน้อย | สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 3. ดร. เสรี นนทสุติ | มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ |

คณะผู้วิจัย

- | | |
|-------------------------------|---------------------|
| 1. นายพราหมณ์ นิยะบุตร | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| 2. นางสาวประภัสสร ปานป้อมเพชร | นักวิจัยร่วม |
| 3. นายบัณฑิต หอมเกษ | นักวิจัยร่วม |
| 4. นายสุทธิเกียรติ คชโส | ผู้ช่วยวิจัย |
| 5. นายศीलวันต์ โสฬสลิขิต | ผู้ช่วยวิจัย |
| 6. นางสาวทิพวรรณ ท้าวขว้าง | ผู้ช่วยวิจัย |
| 7. นางสาวกนิษฐา เทียมดวงแข | ผู้ช่วยวิจัย |

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กลุ่มงานวิจัยและวิชาการสิทธิมนุษยชน

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ติดต่อ โทร: 02-141-3893 (ประภัสสร) อีเมล: research@nhrc.or.th

รายการอ้างอิงแนะนำ

พราหมณ์ นิยะบุตร และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการเพื่อการพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (HRIA)”. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2568)