

**สรุปผลการเข้าร่วมการเสวนาในหัวข้อ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) และมาตรฐานสากลเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและสถานการณ์ในประเทศไทย”
ในวันศุกร์ที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ เวลา ๐๙.๓๐ – ๑๒.๐๐ น. ผ่านระบบออนไลน์**

๑. วัตถุประสงค์ของการเสวนา

เพื่อเผยแพร่หลักการและสาระสำคัญของกติกา ICESCR และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างความเห็นทั่วไป หมายเลข ๒๖ ว่าด้วยที่ดินและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของคณะกรรมการประจำกติกา ICESCR เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ และเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกติกา ICESCR ต่อไป

๒. ผู้เข้าร่วมการเสวนา

ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงแรงงาน กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวนประมาณ ๘๐ คน

๓. การบรรยายหัวข้อ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR)” โดย นายเสรี นนทสูติ กรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- กติกา ICESCR เป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่กล่าวถึงสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่บุคคลทุกคนพึงได้รับ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติกาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๒ โดยมีถ้อยแถลงตีความในข้อบทว่าด้วยการใช้สิทธิการกำหนดเจตจำนงตนเอง ทั้งนี้ ปัจจุบันไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของกติกา ICESCR

- สาระแห่งสิทธิของกติกา ICESCR สามารถจำแนกได้ ๑๑ ประเด็นสิทธิ โดยคณะกรรมการประจำกติกาฯ ได้ตีความบทบัญญัติของกติกา ICESCR โดยจัดทำเอกสารความเห็นทั่วไป (general comments) ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน ๒๕ ฉบับ เช่น เอกสารความเห็นทั่วไปหมายเลข ๖ (ปี ๒๕๓๘) ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ เอกสารความเห็นทั่วไปหมายเลข ๑๔ (๒๕๔๓) ว่าด้วยสิทธิที่จะมีสุขภาพตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเอกสารความเห็นทั่วไป หมายเลข ๒๔ (ปี ๒๕๖๐) ว่าด้วยพันธกรณีของรัฐในบริบทของกิจกรรมทางธุรกิจ เป็นต้น

- พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนตามกติกา ICESCR รัฐภาคีมีหน้าที่ ได้แก่

(๑) เคารพและไม่แทรกแซงการใช้สิทธิของประชาชน (obligation to respect)

(๒) คุ้มครองบุคคลกรณีมีการละเมิดสิทธิ (obligation to protect) ไม่ว่าจะโดยรัฐหรือเอกชน และมีกระบวนการทางศาลและการชดเชยเยียวยา

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิได้จริง (obligation to fulfil) เช่น การออกกฎหมายรองรับสิทธิ การให้ความรู้และการสร้างความตระหนัก และมาตรการส่งเสริมสิทธิสำหรับบางกลุ่ม

๔. การบรรยายหัวข้อ “ขอบเขตและรายละเอียดของร่างความเห็นทั่วไป หมายเลข ๒๖ ว่าด้วยที่ดินและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ เสาวณีย์ แก้วจุลกาญจน์ และนางสาวสัณหวรรณ ศรีสวด ผู้แทนคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists: ICJ) มีสาระสำคัญ ดังนี้

- ร่างความเห็นทั่วไป หมายเลข ๒๖ ว่าด้วยที่ดินและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปัจจุบันมีสถานะเป็นร่าง ซึ่งมีรายละเอียดแบ่งได้ทั้งหมด ๕ หัวข้อ ดังนี้

๑) บทนำ เป็นการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของร่างความเห็นทั่วไปฉบับดังกล่าวว่าจัดทำขึ้นเพื่ออธิบายพันธกรณีของรัฐภาคีในประเด็นที่เกี่ยวกับที่ดิน ได้แก่ การคุ้มครองการถือครองที่ดิน สิทธิของผู้ใช้ที่ดิน และความปลอดภัยในการเข้าถึงที่ดิน

๒) บทบัญญัติของกติกา ICESCR ที่เกี่ยวกับที่ดิน เป็นการกล่าวถึงเรื่องสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้องกับข้อต่าง ๆ ของกติกา ICESCR ได้แก่

- สิทธิในที่อยู่อาศัย (ข้อ ๑๑) ที่อาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ หากผู้อยู่อาศัยถูกบังคับไล่ออกจากที่ดินที่ตนสร้างที่อยู่อาศัยไว้

- สิทธิในอาหาร (ข้อ ๑๑) ที่อาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ หากผู้ใช้ที่ดินถูกยึดที่ดินที่ใช้ในการผลิตอาหาร

- สิทธิในน้ำ (ข้อ ๑๑ และ ๑๒) ที่อาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ หากพื้นที่ที่ชุมชนใช้ร่วมกันหรือแหล่งน้ำถูกปิดไม่ให้เข้าถึง

- สิทธิในสุขภาพ (ข้อ ๑๒) ที่อาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ หากมีการเพาะปลูกบนที่ดินโดยใช้สารเคมีอุตสาหกรรม

- สิทธิในการมีส่วนร่วมในเชิงวัฒนธรรม (ข้อ ๑๕) ที่อาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดิน แม้ที่ดินดังกล่าวมีความสำคัญทางจิตวิญญาณหรือความเชื่อของกลุ่มบุคคล

๓) หน้าที่ของรัฐภาคีภายใต้กติกา ICESCR ประกอบด้วย ๕ ข้อย่อย ได้แก่

๓.๑ การไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียม รัฐภาคีจะต้องดำเนินการเพื่อประกันว่า กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวประมง ผู้หญิงและเด็ก และบุคคลที่ไม่มีที่ทำกินที่ต้องพึ่งพาพื้นที่ส่วนรวมหรือทรัพย์สินในทางวัฒนธรรมจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

๓.๒ การมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือ และความโปร่งใส รัฐภาคีจะต้องนำหลักการสำคัญดังกล่าวมาปฏิบัติหน้าที่ตามกติกาฯ โดยจะต้องพัฒนากฎหมายและกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อประกันว่าจะเกิดการเข้าร่วมเพื่อตัดสินใจอย่างแท้จริง มีการรับฟังข้อมูลอย่างรอบด้านและโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณะและอนุญาตให้เข้าถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ รวมถึงดำเนินการบนหลักความยินยอมโดยสมัครใจที่เป็นอิสระและได้รับข้อมูลล่วงหน้า (Free, Prior, and Informed Consent: FPIC) จากผู้ใช้ที่ดินที่เกี่ยวข้องก่อนเท่านั้น โดยเฉพาะในกรณีของกลุ่มชาติพันธุ์

๓.๓ พันธกรณีของรัฐภาคีด้านการเคารพ มีดังนี้

- “ผู้ถือครองสิทธิโดยชอบ” (legitimate tenure right holders) รัฐภาคีจะต้องเคารพการเข้าถึงที่ดินของผู้ถือครองสิทธิโดยชอบ ไม่ใช่แค่บุคคลที่มีเอกสารสิทธิทางการ แต่รวมถึงบุคคลที่มีสิทธิในการครอบครองที่ดินในเชิงประเพณี ครอบครองที่ดินร่วมกัน หรือในเชิงวัฒนธรรม ซึ่งอาจไม่ได้รับการประกันในทางกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐภาคีต้องประกันให้มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน กล่าวคือ คุ้มครองจากการถูกขับไล่ การเสียสิทธิในการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดสรรที่ดิน การคุกคาม และภัยในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนรับรองและเคารพการถือครองที่ดินโดยไม่เลือกปฏิบัติ

- กลุ่มชาติพันธุ์ การโยกย้ายจะกระทำได้ที่สถานการณ์ที่ถูกนิยามไว้อย่างจำกัดเท่านั้นและจะต้องได้รับความยินยอมตามหลักการ FPIC นอกจากนี้ รัฐภาคีจะต้องประกันให้มีกฎหมายและนโยบายคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์จากความเสี่ยงในการถูกบังคับขับไล่โดยรัฐ และเมื่อมีการสูญเสียการครอบครองที่ดินโดยไม่สมัครใจ แม้จะมีการโอนถ่ายที่ดินอย่างถูกกฎหมายไปยังบุคคลที่สามที่สุจริตแล้ว ยังคงมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชย หรือได้รับที่ดินอื่นที่มีขอบเขตและคุณภาพที่เท่าเทียมกัน

- ระบบการถือครองตามจารีตประเพณี รัฐภาคีจะต้องรับรองคุณค่าทางสังคม วัฒนธรรม จิตวิญญาณ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมืองของที่ดินในชุมชนที่มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินตามจารีตประเพณี และควรเคารพรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินที่มีอยู่ เช่น บ่อน้ำหรือแหล่งน้ำที่ถูกใช้ร่วมกันในชุมชน พื้นที่จับปลา และพื้นที่เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

- การบังคับขับไล่ จะต้องดำเนินไปตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น และเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ

- การโยกย้ายและที่อยู่อาศัยทางเลือก สถานที่นั้นต้องตอบสนองต่อความต้องการในการดำรงชีพ มีความปลอดภัย และเข้าถึงบริการสาธารณะได้

๓.๔ พันธกรณีของรัฐภาคีด้านการคุ้มครอง รัฐภาคีจะต้องคุ้มครองผู้ถือครองสิทธิโดยชอบ มีการพัฒนากฎหมายและนโยบายเพื่อประกันว่า การลงทุนบนที่ดินนั้นกระทำอย่างมีความรับผิดชอบ วางมาตรฐานที่ชัดเจนในกรณีที่จะมีการเข้าครอบครองที่ดินขนาดใหญ่โดยบุคคลที่ไม่ใช่รัฐ และออกกฎหมายให้ภาคธุรกิจทำการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (human rights due diligence)

๓.๕ พันธกรณีของรัฐภาคีด้านการส่งเสริม รัฐภาคีจะต้องดำเนินการปฏิรูปพื้นที่เกษตรกรรม และจัดทำแผนการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เกิดการเข้าถึง ใช้ประโยชน์ และครอบครองที่ดินอย่างปลอดภัย เท่าเทียม และยั่งยืน

๔) ประเด็นจำเพาะเกี่ยวกับการนำสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไปปฏิบัติในบริบทที่ดิน เช่น การคอร์รัปชัน สิทธิของเกษตรกร นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

๕) การเยียวยา รัฐภาคีต้องประกันให้มีระบบการเข้าถึงความยุติธรรม โดยควรเยียวยาอย่างเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการ รวมถึงการทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมอย่างเหมาะสม

๕. เรื่องอื่น ๆ

- รายงานผลการดำเนินงานตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ฉบับที่ ๓ ของรัฐบาล ปัจจุบันอยู่ระหว่างการปรับปรุงเนื้อหา นายเสรีฯ มีความเห็นว่า โดยที่คณะกรรมการประจำ กติกา ICESCR ได้ให้ความสำคัญกับกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙ จึงเสนอแนะให้กรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงานฯ เพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับโรคโควิด ๑๙ ในรายงานฯ โดยเน้นนำเสนอผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การดูแลกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้ต้องขัง ในเรือนจำ และแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น รวมทั้งการบริหารจัดการวัคซีนของรัฐบาล ทั้งนี้ รายงานฯ ไม่จำเป็นต้อง นำเสนอแต่เฉพาะพัฒนาการเชิงบวกเท่านั้น อาจนำเสนอปัญหาและอุปสรรคซึ่งส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติตาม พันธกรณีภายใต้กติกา ICESCR ด้วยก็ได้

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔ นายเสรีฯ ได้จัดการหารือในทำนองเดียวกันนี้กับองค์กรภาค ประชาสังคม ผ่านระบบออนไลน์ โดยผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมการประชุมดังกล่าวได้หยิบยกปัญหา เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของประชาชน เช่น ผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ต่าง ๆ การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) และเขตเศรษฐกิจพิเศษตามจังหวัดชายแดนด้านต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่คณะกรรมการประจำ กติกา ICESCR ใช้ประกอบการพิจารณาร่างเอกสารความเห็นทั่วไปหมายเลข ๒๖ ต่อไป
