

ข้อห่วงกังวลทางด้านสิทธิมนุษยชนจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ)  
และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ของประเทศไทย  
บทวิเคราะห์กรอบกฎหมายในปัจจุบัน

กรกฎาคม 2563



## คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists – ICJ) ประกอบด้วยผู้พิพากษาและทนายความที่มีชื่อเสียงจากทุกภูมิภาคทั่วโลกจำนวน 60 คน ซึ่งทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบนหลักนิติธรรม โดยใช้ความเชี่ยวชาญพิเศษด้านกฎหมายเพื่อพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบยุติธรรมทั้งระดับชาติและระดับสากล

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2495 และปฏิบัติงานในห้าทวีป ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้กฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศพัฒนาก้าวหน้าขึ้นและถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดการเคารพและประกันสิทธิทางพลเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างแท้จริง เพื่อให้ความคุ้มครองหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตลอดจนเพื่อให้หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการและผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย

๑ ข้อห่วงกังวลทางด้านสิทธิมนุษยชนจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ของประเทศไทย

© ลิขสิทธิ์ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

กรกฎาคม พ.ศ. 2563

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลอนุญาตให้คัดลอกข้อความจากเอกสารต่างๆขององค์กรไปจัดพิมพ์ซ้ำได้ โดยต้องมีการแสดงนิตกรรมประกาศและสงวนลิขสิทธิ์ที่มีข้อความนั้นไปยังสำนักงานใหญ่ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลตามที่อยู่ด้านล่าง

P.O. Box 91  
33 Rue des Bains,  
Geneva, Switzerland  
E-mail: [info@icj.org](mailto:info@icj.org)  
[www.icj.org](http://www.icj.org)

ข้อห่วงกังวลทางด้านสิทธิมนุษยชนจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ)  
และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ของประเทศไทย  
บทวิเคราะห์กรอบกฎหมายในปัจจุบัน

กรกฎาคม 2563

## สารบัญ

อธิธานศัพท์.....	4
คำย่อที่ใช้ในรายงานฉบับนี้.....	6
บทสรุปผู้บริหาร .....	7
<b>1. บทนำ .....</b>	<b>10</b>
1.1 ส่วนประกอบของรายงาน .....	11
1.2 SEZ และกรอบการลงทุนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ .....	11
1.2.1 SEZ และข้อตกลงการค้าอาเซียน .....	13
1.3 SEZ และ EEC ในประเทศไทย .....	13
1.3.1 SEZ .....	14
1.3.2 EEC .....	16
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย .....	18
<b>2. กฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศ .....</b>	<b>19</b>
2.1 พันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ .....	19
2.2 พันธกรณีที่จะคุ้มครอง เคารพ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน .....	21
2.2.1 สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิในน้ำ และสิทธิในที่อยู่อาศัย .....	23
2.2.4 สิทธิด้านสุขภาพ .....	27
2.2.5 สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน .....	28
2.2.6 สิทธิในการทำงานและสิทธิในสถานที่ทำงาน .....	28
2.2.7 การเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ .....	29
2.2.8 สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและการชดเชยที่มีประสิทธิภาพ .....	31
2.3 หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGP).....	32
<b>3. กรอบกฎหมายที่ใช้บังคับกับ SEZ และ EEC .....</b>	<b>34</b>
3.1 ระเบียบกฎหมายและการปกครองของประเทศไทยภายหลังการทำให้รัฐประหาร .....	34
3.1.1 ข้อห่วงกังวลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งคสช. และคำสั่งหัวหน้าคสช. ....	34
3.1.2 การขาดการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งโดยคสช. ....	35
3.1.3 สิทธิมนุษยชนที่หายไปจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี .....	36
3.2 กรอบกฎหมายสำหรับ SEZ และ EEC .....	36
3.2.1 คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ....	37
3.2.1 พ.ร.บ. EEC .....	39
3.2.3 ร่าง พ.ร.บ. SEZ .....	39
3.3 องค์กรกำกับดูแล SEZ และ EEC .....	40
3.3.1 การขาดการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมกับกพอ.และคณะกรรมการนโยบาย SEZ .....	40
<b>4. ผลกระทบต่อการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัย .....</b>	<b>44</b>
4.1 ภาพรวมของโครงสร้างทางกฎหมายในการใช้ที่ดินในประเทศไทย .....	44
4.1.1 ที่ดินของรัฐ.....	44
4.1.2 ที่ดินเอกชน .....	44
4.2 การกำหนดพื้นที่ SEZ และ EEC ที่ไม่เหมาะสม .....	45
4.2.1 การกำหนดเขตพื้นที่ SEZ .....	45
4.2.2 การกำหนดพื้นที่ EEC .....	52

4.3	คำสั่งที่มีผลเป็นการยกเลิกกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้ในเวลาปกติ .....	58
4.3.1	คำสั่งหัวหน้าคสช. ถูกใช้เพื่อเร่งกระบวนการได้มาซึ่งที่ดินใน SEZ .....	58
4.3.2	การใช้ที่สำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็น SEZ และ EEC .....	60
4.3.3	การมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง .....	61
4.4	การไม่สามารถจัดหาที่ดินทดแทนและให้ค่าชดเชย.....	62
4.4.1	ค่าชดเชย .....	63
4.4.2	การโยกย้ายถิ่นฐานและการดำรงชีวิตในรูปแบบใหม่.....	65
4.4.3	การขาดความชัดเจนในกองทุนพัฒนาEEC .....	67
<b>5.</b>	<b>ข้อพิจารณาที่เกิดขึ้นในบริบทของกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....</b>	<b>68</b>
5.1	กรอบกฎหมายทั่วไปเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย .....	68
5.2	การขาดความคุ้มครองทางกฎหมายที่เพียงพอสำหรับสิทธิในสุขภาพและสิ่งแวดล้อม.....	70
5.2.1	ความคุ้มครองที่มีอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและรัฐธรรมนูญ .....	70
5.3	กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม .....	74
5.3.1	ประเภทของการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย.....	75
5.3.2	การขาดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ภายใต้กฎหมายไทย.....	77
5.3.3	การรวบรัดรวดเร็วขั้นตอนของการดำเนินโครงการก่อนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม .....	79
5.3.4	การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ)และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) .....	79
5.4	การเข้าถึงการเยียวยาสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในคดีสิ่งแวดล้อม .....	83
5.4.1	การเยียวยาภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ .....	84
5.4.2	การเยียวยาภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา .....	84
5.4.3	การเยียวยาภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม .....	84
<b>6.</b>	<b>ข้อกังวลที่เกิดขึ้นต่อประเด็นสิทธิแรงงาน .....</b>	<b>86</b>
6.1	ข้อกังวลในประเด็นกฎหมายที่ใช้บังคับต่อแรงงานข้ามชาติ .....	87
6.1.1	ข้อกังวลเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ .....	87
6.1.2	ข้อห้วงกังวลเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ .....	89
6.1.3	การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สำหรับแรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาลรวมถึงแรงงานเหมาช่วงที่เป็นไปโดยจำกัด .....	91
6.2	ข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและสมาคมของแรงงาน .....	93
<b>7.</b>	<b>สรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>97</b>
7.1	ข้อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คณะกรรมการนโยบาย SEZ) และคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.).....	97
7.2	ข้อเสนอต่อรัฐสภาประเทศไทย .....	97
7.3	ข้อเสนอต่อภาคเอกชน .....	100
7.4	ข้อเสนอต่อภาคประชาสังคมและนายความ .....	100
7.5	ข้อเสนอต่อสหประชาชาติ นักการทูต และผู้สนับสนุนเงินทุน .....	101
<b>ภาคผนวก</b>	<b>.....</b>	<b>102</b>
ภาคผนวกที่ 1:	พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ SEZ บริเวณชายแดน.....	102
ภาคผนวกที่ 2:	รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	104
ภาคผนวกที่ 3:	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ SEZ และ EEC .....	107
ภาคผนวกที่ 5:	ปัญหาเรื่องการกำหนดเขตที่ดินเพื่อการพัฒนา EEC.....	113
ภาคผนวกที่ 6:	ระยะเวลาขั้นต่ำในการจ่ายเงินสมทบให้แก่ประกันสังคม.....	116

## อภิธานศัพท์

### เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone หรือ SEZ)

การกำหนดเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์โดยรัฐบาลเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับกิจการอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีสิทธิประโยชน์ทั้งทางด้านการเงินและกฎระเบียบ รวมถึงสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้การลงทุนและกิจการทางธุรกิจอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายเฉพาะ ในบางกรณี มีการตั้งหน่วยงานด้านปกครองและจัดการดูแลที่แยกออกมา รวมทั้งกรอบของกฎหมายต่างหาก เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการลงทุนและหลีกเลี่ยงความล่าช้าของระบบราชการ และอาจรวมถึงการแยกสถาบันตุลาการหรือกึ่งตุลาการออกมาเพื่อพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทต่างหากจากระบบปกติ

ในรายงานฉบับนี้ คำว่า SEZ ยังหมายถึงถึง เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งบริเวณชายแดนของประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมพื้นที่จำนวน 90 ตำบลใน 10 จังหวัดของประเทศ

### เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor หรือ EEC)

หนึ่งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยที่กำลังถูกพัฒนาในจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา และตั้งอยู่บริเวณอ่าวไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมอนาคตที่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูง

### พื้นที่พัฒนาใน SEZ

เขตที่ดินซึ่งส่วนมากเป็นที่ดินของรัฐที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ SEZ ที่นักลงทุนสามารถเช่าพื้นที่เพื่อประกอบอุตสาหกรรมหรือบริการ โดยพื้นที่ดังกล่าวถูกกำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจพิเศษ

### เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ

พื้นที่ใน EEC ที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ

### ที่ดินของรัฐ

ที่ดินซึ่งไม่มีผู้ใดมีสิทธิครอบครอง รวมถึง (1) ที่ป่าไม้ (2) พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (3) ที่ราชพัสดุ และ (4) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

### ที่ดินเอกชน

ที่ดินที่บุคคลธรรมดาได้ครอบครองตามกฎหมาย

### ที่ราชพัสดุ

ที่ดินของรัฐที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังถือครอง ได้แก่ (1) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด (2) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือ (3) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

### ที่ป่าไม้

ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

### ป่าสงวนแห่งชาติ

ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนไว้ซึ่งธรรมชาติ ต้นไม้ที่เติบโตในป่า ผลผลิตจากป่า หรือแหล่งธรรมชาติอื่นๆ

### ป่าไม้ถาวร

ป่าที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวรโดยมติคณะรัฐมนตรีและมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนให้เป็นสมบัติของแผ่นดิน

### พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พื้นที่ที่ถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาให้เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนที่จะจัดสรรให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพและให้หน่วยงานเพื่อเกษตรกรไว้สำหรับเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยมีรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	ที่ดินที่เป็นที่สาธารณะสมบัติเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง สุสาน/ป่าช้า ทางน้ำ เส้นทาง สวนสาธารณะ และพื้นที่สาธารณะในหมู่บ้าน
ผังเมืองรวม	ผังเมือง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท
แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC	แผนผังที่แสดงถึงรูปแบบการใช้ประโยชน์ของที่ดินเพื่อการพัฒนา EEC ในภาพรวม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาที่ดินที่เหมาะสมกับกิจกรรมทั้งทางด้านเงินและศักยภาพ
การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessments หรือ SEA)	เครื่องมือสำหรับผู้กำหนดนโยบายเพื่อประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงสังคมและเศรษฐกิจจากการบังคับใช้นโยบาย
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA)	กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment หรือ EHIA)	การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือ กิจการหรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ทั้งนี้ กระบวนการจะซับซ้อนมากกว่า EIA
แรงงานเหมาะสม	แรงงานที่ถูกจ้างโดยบุคคลที่ได้รับมอบหมายโดยผู้ประกอบการให้จัดหาแรงงาน

## คำย่อที่ใช้ในรายงานฉบับนี้

AEC	ASEAN Economic Community (ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้)
ACMECS	Ayeyawady-Chaophraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง)
BOI	Board of Investment (คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน)
BRI	Belt and Road Initiative (โครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง)
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights (คณะกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม)
CHIA	Community Health Impact Assessment ( การประเมินผลกระทบต่อด้านสุขภาพโดยชุมชน)
DPT	Department of Public Works and Town and Country Planning, Ministry of Interior, Thailand (กรมโยธาธิการและผังเมือง)
EEC	Eastern Economic Corridor (ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก)
EHIA	Environmental and Health Impact Assessment (การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม)
EIA	Environmental Impact Assessment (การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม)
ESA	Environmental and Safety Assessment (การศึกษามาตรการป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม)
FTA	Free Trade Agreement (ความตกลงเขตการค้าเสรี)
GMS	Greater Mekong Sub-region (ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง)
HNCPO	Head of National Council for Peace and Order (หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ)
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม)
IEAT	Industrial Estate Authority of Thailand (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)
IEE	Initial Environmental Examination (รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น)
NAP	National Action Plan on Business and Human Rights (แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน)
NCPO	National Council for Peace and Order (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ)
NESDC	Office of the National Economic and Social Development Council (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)
NHRCT	National Human Rights Commission of Thailand (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา)
SEA	Strategic Environmental Assessment (การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์)
SEZ	Special Economic Zone (เขตเศรษฐกิจพิเศษ)
UNGPs	UN Guiding Principles on Business and Human Rights (หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน)



## บทสรุปผู้บริหาร

การจัดตั้งและการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (“SEZ”) และระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (“EEC”) นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดและนับได้ว่านโยบายที่เป็นแกนกลางของยุทธศาสตร์ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศของรัฐบาลไทย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ถูกกำหนดและพัฒนาภายใต้กรอบกฎหมายและข้อบังคับพิเศษ แม้ว่าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจจะมีประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ แต่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายแห่งในโลกก็แสดงให้เห็นแล้วว่าประโยชน์ดังกล่าวต้องแลกมาด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมถอยลงหากไม่มีหลักประกันที่เข้มแข็งพอ แม้ว่าการบัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับพิเศษเพื่อบังคับใช้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจจะเป็นโอกาสที่รัฐจะส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบในกฎหมายพิเศษ แต่ความจริงก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป รายงานฉบับนี้พิจารณาเปรียบเทียบกรอบกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล SEZ และ EEC ของไทยกับมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดี อีกทั้งยังนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบริบทของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่อไปในอนาคต

การละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมสามารถพบเห็นได้ในหลายกรณีในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอันเนื่องมาจากการขาดหลักประกันทางกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เหมาะสม การละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในระหว่างการวางแผน การก่อสร้าง และการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยปัญหาที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งหลายคือความไม่โปร่งใสและการขาดมาตรการประกันความรับผิด โครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายโครงการมักใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติในทางที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบมักจะขาดความสามารถในการเรียกร้องหรือความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการทางกฎหมาย เป็นผลให้ชุมชนเหล่านั้นมักไม่ได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิทางสิ่งแวดล้อม

รายงานฉบับนี้พิจารณาผลกระทบทางด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับ SEZ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นบริเวณแนวชายแดนทั้งสิบแห่ง รวมถึง EEC ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นบริเวณจังหวัดตามแนวชายฝั่งภาคตะวันออกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูง รัฐบาลได้เสนอแรงจูงใจให้กับนักลงทุนในการเข้ามาลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ในหลายรูปแบบ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเร่งรัดขั้นตอนการขอและการออกใบอนุญาตต่าง ๆ การอำนวยความสะดวกในการจ้างงานคนต่างชาติด้วยการใช้กระบวนการพิเศษ และการผ่อนปรนการบังคับใช้กฎ หรือ ข้อบังคับบางประการ

กรอบกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล SEZ และ EEC ประกอบด้วยคำสั่งกว่าสิบฉบับของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (“คสช.”) ซึ่งตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และกฎหมายหลายฉบับที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย คสช. กฎหมายเหล่านี้นำไปสู่ข้อกังวลที่เกิดจากที่มาของกฎหมาย ประกอบข้อกล่าวหาเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสและการขาดการปรึกษาหารือกับประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมาย ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมของกรอบกฎหมายเหล่านี้ รายงานฉบับนี้พิจารณากรอบกฎหมายดังกล่าวประกอบกับกรอบกฎหมายภายในประเทศอื่น ๆ อันได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน สิ่งแวดล้อม แรงงาน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป โดยส่วนใหญ่ถูกตราขึ้นภายหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะทั้งหลายในรายงานฉบับนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ แนวปฏิบัติที่ดี และพันธกรณีของประเทศไทยในการเคารพสิทธิมนุษยชนในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์เพื่อให้กฎหมายภายในประเทศมีความสอดคล้องกับพันธกรณีในทางระหว่างประเทศของประเทศไทย

กรอบกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล SEZ และ EEC ในปัจจุบันยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ โดยหากกรอบกฎหมายดังกล่าวได้รับการปรับปรุงแก้ไขจะเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ กรอบกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล SEZ และ EEC หลายฉบับไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร แต่อันที่จริง ปัญหาสามารถแก้ไขได้ด้วยกระบวนการปรึกษาหารือกับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบที่โปร่งใสมากขึ้น อีกทั้งกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ก็มีเครื่องมือทางกฎหมายมากมายที่จะเป็นประโยชน์อย่างมากกับผู้ร่างกฎหมายและผู้กำหนดนโยบายในการจัดการเรื่องนี้ ทั้งนี้ ประเทศไทยควรดำเนินการตามหน้าที่ในการปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศในกระบวนการการกำหนดเขตพื้นที่ การพัฒนา และมาตรการรับผิดชอบในพื้นที่ EEC และ SEZ อนึ่ง รัฐบาลไทยได้เคยแสดงเจตจำนงที่จะกระทำการดังกล่าวไว้แล้วในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน

รายงานฉบับนี้นำเสนอผลการศึกษาซึ่งแบ่งออกเป็นสี่ด้าน ดังนี้

### ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการบริหารจัดการ

คณะกรรมการนโยบาย SEZ และ EEC มีอำนาจดุลยพินิจกว้างขวางในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดเขต SEZ และ EEC การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ กระบวนการ หรือ เงื่อนไขของธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการนโยบายทั้งสองถูกออกแบบมาโดยมิได้ให้ความสำคัญกับหลักการปรึกษาหารือกับผู้ได้รับผลกระทบหรือการมีส่วนร่วมของคนกลุ่ม

ดังกล่าวในกระบวนการตัดสินใจอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ข้อห่วงกังวลหรือความเดือดร้อนของชุมชนซึ่งรวมถึงความเดือดร้อนจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงไม่ได้รับการพิจารณาจากผู้มีหน้าที่พัฒนาและกำกับดูแลเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ และเป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งกับชุมชนท้องถิ่น แม้ว่าเลขาธิการคณะกรรมการนโยบาย SEZ จะถูกกำหนดให้มีพันธกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีการตั้งคณะกรรมการร่วมเฉพาะกิจขึ้นเพื่อคลี่คลายข้อขัดแย้งร่วมกับภาคประชาชน หากแต่อาจจะยังไม่เพียงพอสำหรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

### การคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและสิทธิในอาหาร

กฎหมายไทยกำหนดกฎระเบียบสำหรับการเวนคืนที่ดินที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ต่างจากกรณีทั่วไป ทำให้เกิดการเปลี่ยนมือของที่ดินจากชุมชนท้องถิ่นไปสู่ภาคธุรกิจโดยปราศจากการปรึกษาหารือที่เหมาะสม มีรายงานว่ามีการขับไล่ผู้อยู่อาศัยออกจากที่ดินในหลายกรณี โดยในบางกรณีแทบไม่มีการบอกกล่าวล่วงหน้าเลย การกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อครอบครัวและชุมชน ทั้งยังขัดกับมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องการทำมาค้าขายบังคับขับไล่ นอกจากนี้ การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ (ไม่ว่าสถานะการครอบครองที่ดินของเขาเหล่านั้นจะเป็นเช่นไร) ก็เป็นไปโดยขาดมาตรฐานและมักขึ้นอยู่กับผลของการเจรจาที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียม ชุมชนที่ได้รับผลกระทบมักประสบความยากลำบากในการหาเลี้ยงชีพโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐอย่างเพียงพอ การฟ้องคดีแพ่งและอาญาในข้อหาบุกรุกถูกนำมาใช้กับเกษตรกรที่ปฏิเสธที่จะออกจากที่ดินของตนเองเคยครอบครองหรือเคยเช่ามาก่อน

### ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล SEZ และ EEC ส่วนใหญ่มีรากฐานมาจากกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลวิสาหกิจที่เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีอยู่ก่อนแล้วและมิได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด ปัจจุบันมีการแก้ไข หรือเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพ.ร.บ. โรงงาน โดยการแก้ไขดังกล่าวกลับจะลดทอนมาตรฐานการปกป้องสิ่งแวดล้อมให้ต่ำลงอีก ยกตัวอย่างเช่น มีการเสนอให้จำกัดอำนาจในการตรวจสอบและติดตามของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แม้ว่าจะมีข้อเรียกร้องให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ในความเป็นจริงกลับพบว่าการประเมินดังกล่าวขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังมีการกล่าวหาว่ามีการเขียนรายงานอย่างหละหลวมหรือเขียนด้วยข้อมูลที่เป็นเท็จ รายงานเช่นนี้ยังลดทอนอำนาจในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ (ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลที่จำกัดอยู่แล้ว)

### สิทธิแรงงาน และผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติหรือแรงงาน مهاข่วง

รายงานฉบับนี้มีข้อเสนอแนะหลายประการเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิที่แรงงานข้ามชาติ แรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาล และแรงงาน مهاข่วงต้องเผชิญ รวมไปถึงการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายไทยที่มีถูกละเลยโดยนายจ้าง และปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง การที่กฎหมายแรงงานอนุญาโตให้มีการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง และจำกัดการเข้าถึงระบบประกันสังคมและสิทธิประโยชน์บางประการซึ่งกระทบต่อสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยแรงงานข้ามชาติอาจได้รับโทษทางอาญาหากฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้ อีกทั้งระเบียบขั้นตอนทางราชการในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์มักจะยุ่งยากและก่อภาระให้กับแรงงานข้ามชาติเป็นอย่างมาก นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติยังต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติตลอดกระบวนการ ทั้งนี้ การที่สิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานในประเทศไทยไม่ได้ครอบคลุมไปถึงแรงงานข้ามชาตินั้นส่งผลกระทบต่ออย่างมากในบริเวณของ SEZ หลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง SEZ ที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกบริเวณชายแดนซึ่งแรงงานเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งยังมีกรณีที่แรงงานถูกให้ออกจากงานเนื่องจากการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน ทั้งที่มีกฎหมายห้ามการกระทำนั้นอย่างชัดเจน

รายงานฉบับนี้เสนอข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลไทย ภาคธุรกิจ ประชาคมระหว่างประเทศ และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ หลายประการ ข้อเสนอแนะโดยละเอียดสามารถดูได้ที่ท้ายรายงาน

ข้อเสนอแนะทั่วไปรวมถึง

1. การให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยปรับปรุงแก้ไขกรอบกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล SEZ และ EEC กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ให้มีการประกันในทางกฎหมายว่า
  - ก. หน่วยงานกำกับดูแล SEZ และ EEC สามารถดำเนินการอย่างเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมซึ่งหมายถึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจยิ่งขึ้น
  - ข. อย่างน้อยที่สุด ประชาชนทุกคนต้องมีความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน เพื่อคุ้มครองพวกเขาจากการถูกบังคับขับไล่ การคุกคาม และภัยอื่น ๆ
  - ค. ยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการควบคุมผลกระทบจากการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน
  - ง. แรงงานทุกคนต้องได้รับสิทธิและความคุ้มครองที่เท่าเทียมกันบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเสมอภาค
2. แก่ไซ พ.ร.บ. SEZ เพื่ออนุญาตการให้เป็นไปตามพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของไทย
3. ประกันการเข้าถึงการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ทั้งในทางศาลและการเยียวยาที่ไม่ใช่ทางศาลแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับ SEZ และ EEC
4. ประกันว่าภาคธุรกิจ ใน SEZ และ EEC จะดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGP) และกระทำตามหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน

## 1. บทนำ

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (“SEZ”) ซึ่งเป็นพื้นที่ภายในอาณาเขตของรัฐที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับพิเศษแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นเป็นวิธีการที่รัฐต่าง ๆ ทั่วโลกนำมาใช้เพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ<sup>1</sup> โดยรัฐบาลส่วนใหญ่จะเสนอมาตรการผ่อนคลายทางศุลกากร ภาษี การเงินและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจและนักลงทุนที่ดำเนินกิจการใน SEZ<sup>2</sup>

อย่างไรก็ดีการออกกฎหมายพิเศษเหล่านี้มักนำไปสู่มาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมถอยลง แม้จะมีหลักฐานยืนยันว่าความสำเร็จในการดำเนินเขตพื้นที่ SEZ หลายแห่งต่ำกว่าการคาดการณ์ไว้<sup>3</sup> แต่กรอบกฎหมายดังกล่าวกลับมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่จำกัดอยู่ในกลุ่มของนักลงทุน มากกว่าสถานะความเป็นอยู่ของชุมชน และมักจะส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ โดยการกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดผลกระทบระยะยาวต่อชุมชน รัฐบาล และนักลงทุน

สำหรับประเทศไทย SEZ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก (“EEC”) หรือที่รู้จักภายใต้ชื่อเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก<sup>4</sup> นั้นคือโครงการเศรษฐกิจหลักสำคัญของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 โดยรัฐบาลชุดนี้ได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในพื้นที่ 13 จังหวัดของประเทศไทย<sup>5</sup> (แผนที่แสดงพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็น SEZ และ EEC ดูที่หัวข้อ 1.3) แม้ว่า SEZ และ EEC ยังอยู่ในระยะของการพัฒนา แต่กลับมีข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโดยชุมชนท้องถิ่นแล้ว

ดังที่จะได้อภิปรายในรายงานฉบับนี้ กฎหมายที่บังคับใช้ใน SEZ ในปัจจุบันไม่ได้กำหนดกระบวนการที่มีไว้เพื่อป้องกันการคุ้มครองสิทธิและการปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในอาหาร สุขภาพ น้ำ การทำงาน และที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม มีรายงานว่าการผ่อนปรนกฎหมายเพื่อการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดการโยกย้าย/ขับไล่และ/หรือทำให้ประชาชนอย่างน้อย 391 คนเสียสิทธิการเข้าถึงที่ดิน โดยในกลุ่มนี้รวมถึงเกษตรกรที่อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินมาแล้วหลายชั่วอายุคน ในกรณีของ EEC มีรายงานว่ามีการขับไล่อย่างน้อย 143 ครอบครัวที่อาศัยอยู่ ครอบครอง หรือเช่าที่ดินดังกล่าวถูกขับไล่ออกจากพื้นที่

ในปัจจุบัน SEZ อยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่หลากหลายและไม่สอดคล้องกัน ร่างกฎหมาย SEZ ได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณะโดยรัฐบาลในเดือนมิถุนายนปี พ.ศ. 2559 แต่ไม่เคยถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กรที่ควบคุม SEZ และให้ผลประโยชน์และสิทธิพิเศษสำหรับนักลงทุนเท่านั้น โดยไม่มีการกล่าวถึงสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบหรือชุมชนแต่อย่างใด

ในทางตรงกันข้าม EEC มีกฎหมายเฉพาะซึ่งควบคุมการดำเนินการ และมีบทบัญญัติจำนวนหนึ่งที่รับรองสิทธิของประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะการที่กฎหมายดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรฐานสากลเรื่องธุรกิจและสิทธิมนุษยชน ซึ่งนำมาจากหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UNGPs) อย่างไรก็ตาม ยังคงมีการยกข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับการขาดการปรึกษาหารือและความโปร่งใสที่ไม่เพียงพอในกระบวนการร่างกฎหมายดังกล่าว รวมถึงอำนาจอันกว้างขวางในการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการกำกับ EEC อีกทั้งการขาดหลักประกันการป้องกันและเยียวยาอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันการเคารพสิทธิมนุษยชนและการปกป้องสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

1 การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) นิยามความหมายของเขตเศรษฐกิจพิเศษว่าเป็น “พื้นที่ที่มีขอบเขตจำกัดทางภูมิศาสตร์ รัฐบาลต่าง ๆ จะอำนวยความสะดวกให้การดำเนินกิจกรรมอุตสาหกรรมภายในพื้นที่ดังกล่าว ผ่านมาตรการจูงใจทางภาษีและกฎระเบียบข้อบังคับ รวมถึงการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน” UNCTAD, “รายงานการลงทุนโลกปี 2562: เขตเศรษฐกิจพิเศษ”, องค์การสหประชาชาติ, 2562, 128, ดูได้ที่ [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

2 เพิ่งอ้าง, 128

3 เพิ่งอ้าง, 28 - 129

4 พื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) คือคำที่ใช้เป็นชื่อเรียกในคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ส่วนเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกคือคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

5 ในวันที่ 9 มิถุนายน 2563 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. .... โดยระเบียบดังกล่าวได้ขยายบทนิยามคำว่า “เขตเศรษฐกิจพิเศษ” ให้หมายถึง พื้นที่ดังต่อไปนี้ (i) พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 แห่ง (ii) พื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคใต้ (Southern Economic Corridor : SEC) (iii) พื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ (Northern Economic Corridor : NEC – Creative LANNA) (iv) พื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeastern Economic Corridor : NeEC - Bioeconomy) และ (v) พื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคกลาง - ภาคตะวันตก (Central-Western Economic Corridor : CWEC)

SEZ ในโลกนั้นมีประวัติความสำเร็จทางเศรษฐกิจที่ไม่แน่นอนและยังคงก่อให้เกิดข้อถกเถียงในสังคม กรอบกฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง หรือล้มเหลวในปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และป้องกันความเสี่ยงโทรมของสภาพแวดล้อม อาจเป็นตัวขัดขวางการบรรลุเป้าหมายการพัฒนา<sup>6</sup> กรอบกฎหมายที่ไม่บูรณาการสิทธิมนุษยชนและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชนท้องถิ่นเข้ากับวาระการส่งเสริมการลงทุนก็อาจทำให้เกิดความเสี่ยงที่โครงการขนาดใหญ่จะสร้างผลกระทบต่อผู้คนและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะย้อนกลับมาส่งผลต่อความยั่งยืนของธุรกิจเอง

รายงานฉบับนี้พิจารณากรอบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับซึ่งถูกพัฒนาขึ้นเพื่อควบคุมและกำกับการดำเนินนโยบาย SEZ และ EEC โดยจะพิจารณาควบคู่กับกฎหมายในประเทศฉบับอื่น ๆ ได้แก่ กฎหมายที่ดิน สิ่งแวดล้อมและแรงงาน โดยใช้วิธีการศึกษางานวิจัยทางกฎหมายและการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ ซึ่งในหัวข้อแรงงานจะเน้นในเรื่องแรงงานข้ามชาติและแรงงานเหมาะสม สำหรับรายการกรอบกฎหมายในประเทศที่สำคัญที่เกี่ยวกับ SEZ และ EEC โปรดดูที่ภาคผนวก 3

ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้มุ่งพิจารณาเทียบกรอบกฎหมายของไทยที่กล่าวมาข้างต้นกับพันธกรณีในทางกฎหมายระหว่างประเทศของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีในการเคารพ คุ้มครอง และ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังจัดทำข้อเสนอแนะต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพให้กับกรอบกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเพื่อสนับสนุนสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่มีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง เนื่องด้วยปัจจุบันประเทศไทยกำลังพิจารณาและพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ อีกหลายแห่ง อย่างเช่นระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้และระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกเฉียงเหนือ รายงานพร้อมกับข้อเสนอแนะนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์กับผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสมาชิกนิติบัญญัติ เนื่องจากผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นแล้วจากการดำเนินการของ SEZ และ EEC ย่อมมีแนวโน้มจะเกิดซ้ำอีกในบริบทของการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษอื่น ๆ ในอนาคต<sup>7</sup>

## 1.1 ส่วนประกอบของรายงาน

- บทที่ 1 นำเสนอภาพรวมและอธิบายระเบียบวิธีวิจัยของรายงานฉบับนี้
- บทที่ 2 นำเสนอภาพรวมของมาตรฐานสากลและแนวปฏิบัติที่ดี
- บทที่ 3 นำเสนอภาพรวมของกรอบกฎหมายที่ควบคุมกำกับ SEZ และ EEC
- บทที่ 4 สํารวจข้อบกพร่องของกรอบกฎหมายปัจจุบันในการปกป้องสิทธิในที่ดินและสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมของผู้คนและชุมชน
- บทที่ 5 ศึกษาข้อห่วงกังวลต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับ SEZ และ EEC
- บทที่ 6 ศึกษาข้อกังวลหลักที่เกี่ยวข้องเนื่องจากกฎหมายแรงงานใน SEZ และ EEC โดยเน้นที่แรงงานข้ามชาติและแรงงานรับเหมาช่วง
- บทที่ 7 นำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายปัจจุบัน

## 1.2 SEZ และกรอบการลงทุนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การลงทุนในประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2558 อาเซียนได้ก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจ (AEC) ขึ้น และกำหนด “พิมพ์เขียว” ของการบูรณาการเศรษฐกิจระดับภูมิภาคขึ้นภายในปี พ.ศ. 2558 โดยวัตถุประสงค์ของ AEC คือ “การเปลี่ยนผ่านอาเซียนไปสู่ภูมิภาคที่มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี และมีการไหลเวียนของเงินทุนที่เสรียิ่งขึ้น”<sup>8</sup> ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นการรวมตัวที่จะทำให้อาเซียนจะกลายเป็นเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็น

6 มีหลักฐานว่ามาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่ต่ำลงนั้นเสี่ยงจะทำลายความสามารถของประเทศในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ผลการศึกษาต่าง ๆ พบว่า การเคารพสิทธิมนุษยชนที่มากขึ้นจะช่วยเพิ่มการหมุนเวียนการลงทุนที่ทางตรงและทางอ้อม ด้วยการส่งเสริมกำลังแรงงานที่มีทักษะ ในเวลาเดียวกันก็ลดความเสี่ยงของการเสียชื่อเสียงในทางระหว่างประเทศ ดู แบลตันและอาร์. แบลตัน, ‘อะไรที่ดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ? รายงานการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ’, เจอร์นัล ออฟ โพลิติกส์, ปีที่ 69, ฉบับที่ 1, 2550; แบลตันและอาร์. แบลตัน, ‘สิทธิมนุษยชนและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ: การวิเคราะห์แบบสองขั้นตอน’, ธุรกิจและสังคม, ปีที่ 45, ฉบับที่ 4, 2549 งานศึกษานี้ตรวจสอบการหมุนเวียนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในทุกประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ระหว่างปี 2523 - 2546 ผู้เขียนพบว่าหลายประเทศที่เคารพสิทธิมนุษยชนได้รับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสูงกว่า

7 บางกอกโพสต์, ‘สมคิด’: ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกและเขตเศรษฐกิจพิเศษกำลังเป็นไปตามแผน, 25 มีนาคม 2562 ดูได้ที่ <https://www.bangkokpost.com/business/1650540/somkid-eeec-sec-on-track> (ภาษาอังกฤษ)

8 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน, ดูได้ที่ <http://asean.org/asean-economic-community/> (ภาษาอังกฤษ) (เข้าถึง ณ วันที่ 5 เมษายน 2563)

อันดับ 7 ของโลก และใหญ่เป็นอันดับ 3 ของเอเชีย<sup>9</sup> SEZ เป็นองค์ประกอบสำคัญของภาพทางเศรษฐกิจนี้ โดยเกือบทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ว่าจะเป็นบรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ ไทยและเวียดนาม ล้วนแล้วแต่มีการใช้ SEZ รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แม้ว่าจะยังมีความแตกต่างหลากหลายของกรอบกฎหมายในเรื่องนี้ของแต่ละประเทศอยู่บ้าง

เขตเศรษฐกิจพิเศษดึงดูดการลงทุนจากทั่วโลก แม้ว่าสัดส่วนการลงทุนในภูมิภาคส่วนมากจะมาจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศจีน ในบางกรณี SEZ ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลเพื่อเป้าหมายที่ชัดเจนคือ การดึงดูด หรือตอบสนองต่อความต้องการของนักลงทุนเงิน เช่นกรณีที่เกิดขึ้นที่ประเทศมาเลเซีย ณ เดือนพฤษภาคม 2559 ประมาณ 38.5% ของการลงทุนทั้งหมดในพื้นที่เศรษฐกิจชายฝั่งตะวันออกของประเทศมาเลเซียมาจากนักลงทุนเงิน<sup>10</sup> ยิ่งไปกว่านั้น จากข้อมูลของกลุ่มจับตาดูปัญหาที่ดิน (Land Watch Thai) พบว่า บริษัทสัญชาติจีนจำนวน 160 บริษัทลงทุนมากกว่า 1.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐใน SEZ ของสปป. ลาว ในระหว่างปี 2559 - 2561 ประเทศจีนยังได้ลงทุนถึง 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐเฉพาะใน SEZ สีหนุวิลล์ในประเทศกัมพูชา<sup>11</sup>

การขยายตัวของ SEZ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนชายขอบในพื้นที่อย่างไม่ได้สัดส่วน<sup>12</sup> การได้มาซึ่งที่ดินสำหรับ SEZ ทำให้เกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดินที่ยืดเยื้อหรือแม้กระทั่งความขัดแย้ง โดยชุมชนต่าง ๆ ถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ของตนเองโดยรัฐบาล เจ้าของที่ดินและบริษัท<sup>13</sup> ด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมถึงการบังคับขับไล่และการสังหาร<sup>14</sup> ชุมชนต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบและพยายามปกป้องสิทธิของตัวเองมักโดนข่มขู่และถูกดำเนินคดีเป็นการตอบโต้ โดยชุมชนที่ได้รับผลกระทบมักไม่มีความสามารถทางกฎหมายในการเข้าถึงการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>15</sup> วัฒนธรรมการลายนวลพันผิดที่มีอยู่ทั่วไปยิ่งเกื้อหนุนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นใน SEZ <sup>16</sup>

SEZ หลายแห่งตั้งขึ้นในจังหวัดตามแนวชายแดนโดย SEZ เหล่านี้มักตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดน และเพิ่มการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของทั้งสองฝั่งของชายแดน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทย มีการใช้ประโยชน์จากการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ค่าแรงต่ำโดยปราศจากการปกป้องสิทธิอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการจูงใจให้แรงงานข้ามชาติอยู่บริเวณชายแดนและสกัดกั้นไม่ให้แรงงานเหล่านั้นเคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่ตัวเมือง<sup>17</sup> ขณะที่ในเมียนมา คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ) ได้บันทึกหลักฐานผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา SEZ รวมถึงพื้นที่ชายแดนใน SEZ ทวาย เจ้าผิวัก และติละวา<sup>18</sup>

9 เฟ็งอ้าย

10 เจฟ เดอ เพรตาส, 'มาเลเซียหวังพึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อสร้างสมดุลใหม่ให้กับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ', 19 พฤษภาคม 2560, ดูได้ที่ <https://beltandroad.hktdc.com/index.php/en/insights/malaysia-looks-sezs-rebalance-national-economic-growth> (ภาษาอังกฤษ)

11 ดี อีโนนิสต์, 'เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังทำให้ดินแดนที่แทรกซึมมาของจีนเจริญเติบโตขึ้น', 30 มกราคม 2553, ดูได้ที่ <https://www.economist.com/asia/2020/01/30/south-east-asia-is-sprouting-chinese-enclaves> (ภาษาอังกฤษ)

12 ICJ, 'การอบรมเชิงปฏิบัติการของ ICJ ในเมียนมา: การฟ้องร้องดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์และการรับผิดชอบขององค์กรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้', 13 พฤษภาคม 2559, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/icj-workshop-in-myanmar-strategic-litigation-and-corporate-accountability-in-south-east-asia> (ภาษาอังกฤษ)

13 ดูตัวอย่าง ในส่วนของเขตเศรษฐกิจพิเศษเจ้าผิวักในเมียนมา, ICJ, 'เขตเศรษฐกิจพิเศษในเมียนมาและหน้าที่ของรัฐในการปกป้องสิทธิมนุษยชน', 27 กุมภาพันธ์ 2560, หน้า 55, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/myanmar-amend-special-economic-zones-law-to-protect-human-rights-new-icj-report/> (ภาษาอังกฤษ); ที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในฟิลิปปินส์, เอ็ดวาร์โด คลิมโก ทาเดม, 'หลุมพรางของเขตเศรษฐกิจพิเศษ', 10 พฤศจิกายน 2559, ดูได้ที่ <http://www.rappler.com/business/151850-special-economic-zones-pitfalls> (ภาษาอังกฤษ); ที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในเวียดนาม, ดัน ฮุย ยี, 'ข้อพิพาทเรื่องที่ดินสร้างปัญหาให้กับกัมพูชา เวียดนามและเมียนมาซึ่งกำลังพัฒนาเติบโตอย่างรวดเร็ว', สเตรทส์ ไทมส์, 22 พฤษภาคม 2560, ดูได้ที่ <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/land-disputes-cloud-fast-developing-region> (ภาษาอังกฤษ)

14 ดูตัวอย่าง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษในฟิลิปปินส์, เจโรมี แพทริก ครูซ, ฮันส์เลย์ จูเลียโน และเอ็นริโก ลา วินา, 'กาดำสำราญเลือด?: การตรวจสอบการแก่งแย่งยึดที่ดินอันเกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในฟิลิปปินส์', 2558, เอกสารประกอบการประชุม, ดูได้ที่ [https://www.researchgate.net/publication/3071174630\\_A\\_Feast\\_for\\_Crows\\_Probing\\_Disaster-Related\\_Land-Grabs\\_in\\_the\\_Philippines](https://www.researchgate.net/publication/3071174630_A_Feast_for_Crows_Probing_Disaster-Related_Land-Grabs_in_the_Philippines) (ภาษาอังกฤษ); ดูเพิ่มเติม ไรมัน ฟาลอส และ ก็อกฮาน อคินซี, 'เขตเศรษฐกิจพิเศษ: ความก้าวหน้า, ความท้าทายที่กำลังเกิดขึ้นและทิศทางอนาคต', ธนาคารโลก, 2554, ดูได้ที่ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/752011468203980987/pdf/638440PUB0Exto00Box0361527B0PUBLIC0.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

15 ICJ, 'การอบรมเชิงปฏิบัติการของ ICJ ในเมียนมา: การฟ้องร้องดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์และการรับผิดชอบขององค์กรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้', 13 พฤษภาคม 2559, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/icj-workshop-in-myanmar-strategic-litigation-and-corporate-accountability-in-south-east-asia> (ภาษาอังกฤษ)

16 เฟ็งอ้าย

17 เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทจจร, การพัฒนาที่หยุดชะงัก ทำไมและด้วยวิธีใดที่รัฐบาลทหารบังคับควบคุมแรงงาน, เกียวโต ริว ออฟ เซาท์อีสต์ เอเชีย, วาย. เอ. วี. ฉบับที่ 18, ธันวาคม 2558, ดูได้ที่ [https://www.researchgate.net/publication/304557706\\_Arrested\\_Development\\_Why\\_and\\_how\\_the\\_Thai\\_junta\\_disciplines\\_labor](https://www.researchgate.net/publication/304557706_Arrested_Development_Why_and_how_the_Thai_junta_disciplines_labor) (ภาษาอังกฤษ)

18 ICJ, 'เขตเศรษฐกิจพิเศษในเมียนมาและหน้าที่ของรัฐในการปกป้องสิทธิมนุษยชน', 27 กุมภาพันธ์ 2560, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/myanmar-amend-special-economic-zones-law-to-protect-human-rights-new-icj-report/> (ภาษาอังกฤษ)

### 1.2.1 SEZ และข้อตกลงการค้าอาเซียน

การก่อตั้ง SEZ มีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การค้าการลงทุนและข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อาเซียนได้ลงนามในข้อตกลงหลายฉบับเพื่อส่งเสริมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อาทิเช่นความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services) และความตกลงด้านการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement) มีการตกลงมาตรการต่าง ๆ เพื่อที่จะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้กับความตกลงที่กล่าวมา เช่นความตกลงอาเซียนว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (ASEAN Agreement on Movement of Natural Person) และ ข้อตกลงการยอมรับร่วมด้านการบริการต่าง ๆ (Mutual Recognition Arrangements on Services)<sup>19</sup>

นอกจากนั้นแล้ว อาเซียนยังได้ลงนามในข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) อีกหลายฉบับ ประกอบด้วยความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ เขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน เขตการค้าเสรีอาเซียน - อินเดีย เขตการค้าเสรีอาเซียน - เกาหลี และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน - ญี่ปุ่น วัตถุประสงค์ของข้อตกลงเขตการค้าเสรีเหล่านี้คือการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจทำการค้าระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติโดยปราศจากอุปสรรคทางศุลกากร<sup>20</sup>

การจัดตั้ง SEZ ถูกวางให้เป็นส่วนหนึ่งของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยถูกวางให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (“GMS”) ที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง (“ACMECS”) ที่เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2546 และโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของประเทศไทย (Belt and Road Initiative) ที่เริ่มขึ้นในปี 2556 โครงการ GSM ประกอบด้วยประเทศจีน สปป.ลาว เมียนมา ไทย กัมพูชาและเวียดนาม โดยมีแผนที่จะจัดตั้ง SEZ เพื่อขับเคลื่อนและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจตลอดแนวระเบียงเศรษฐกิจ GMS โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชายแดน<sup>21</sup>

ACMECS คือกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา ไทยและเวียดนาม การริเริ่มกรอบความร่วมมือดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการอุตสาหกรรมผ่านการจัดตั้ง SEZ เพื่อยกระดับความร่วมมือและการพัฒนาจังหวัดตามแนวชายแดน ตลอดจนเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งเมืองที่เมืองน้องเพื่อเชื่อมโยงเมืองต่าง ๆ ระหว่างกันตลอดแนวชายแดน<sup>22</sup> ตามแผนแม่บทของ ACMECS (2562 - 2566) โดยจะมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและ SEZ ขึ้นในเมืองที่เมืองน้อง<sup>23</sup> ทั้งนี้ เมืองที่เมืองน้องรวมถึงจังหวัดตราด (ไทย) - เกาะกง (กัมพูชา), จังหวัดมุกดาหาร (ไทย) - สหวันนะเขต (สปป. ลาว), และอำเภอแม่สอด (ประเทศไทย) - เมียวดี (พม่า)<sup>24</sup>

การส่งเสริม SEZ ในอาเซียนยังเชื่อมโยงใกล้ชิดกับโครงการ BRI ของประเทศจีน โดยประเทศจีนต้องการเชื่อมต่อกับประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชีย แอฟริกาและยุโรปผ่านเครือข่ายทั้งทางบกและทางน้ำ<sup>25</sup> SEZ ได้รับการยกย่องในฐานะส่วนสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศภายในกรอบ BRI อีกทั้งประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนยังมีความพยายามในการเพิ่มความร่วมมือระหว่างกันผ่านการพัฒนา SEZ ภายใต้กรอบ BRI อีกด้วย<sup>26</sup>

### 1.3 SEZ และ EEC ในประเทศไทย

SEZ ของไทยได้รับต้นแบบบางส่วนมาจากความพยายามในลักษณะคล้ายกันจากที่อื่น ๆ ในภูมิภาค SEZ และเขตอุตสาหกรรมหลายแห่งถูกก่อตั้งขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านก่อนที่ประเทศไทยจะตั้ง SEZ และ EEC รวมถึงในหลายพื้นที่บริเวณชายแดน ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศกัมพูชา มีเขตเศรษฐกิจ 2 แห่งตั้งขึ้นตามแนวชายแดนที่ติดกับไทย ได้แก่ SEZ ปอยเปต-โอเนียง ในจังหวัดบันทายมีชัยกับ SEZ เนียงก-เกาะกง ในจังหวัดเกาะกง ในประเทศสปป.ลาวมี SEZ 1 แห่งที่อยู่ใกล้กับชายแดนไทย ได้แก่ SEZ สหวัน - เซโนในจังหวัดสหวันนะ

19 การลงทุนในอาเซียน, ‘เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน’ ดูได้ที่ <http://investasean.asean.org/index.php/page/view/asean-economic-community/view/670/newsid/755/about-aec.html> (ภาษาอังกฤษ) (เข้าถึง ณ วันที่ 5 เมษายน 2563)

20 อาเซียน บริฟฟิง, ‘ความตกลงเขตการค้าเสรีของอาเซียน: ภาพรวม’, 7 มกราคม 2560, ดูได้ที่ <https://www.aseanbriefing.com/news/aseans-free-trade-agreements-an-overview/> (ภาษาอังกฤษ)

21 ธนาคารพัฒนาเอเชีย, ‘บทบาทของเขตเศรษฐกิจพิเศษในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง’, พฤศจิกายน 2561, ดูได้ที่ <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/470781/role-sezs-gms-economic-corridors.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

22 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง, ‘แผนปฏิบัติการ: 2556 - 2558’, ดูได้ที่ [http://www.mfa.go.th/acmeecs/contents/images/text\\_editor/files/hilights/Plan.pdf](http://www.mfa.go.th/acmeecs/contents/images/text_editor/files/hilights/Plan.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

23 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง, ‘แผนปฏิบัติการ: 2562 - 2566’, ดูได้ที่ <http://www.mfa.go.th/main/contents/files/information-20180618-142227-835103.pdf> (ภาษาอังกฤษ) (เข้าถึง ณ วันที่ 5 เมษายน 2563)

24 องค์การจับตาด้าน, ‘รายงานการศึกษาว่าด้วยการนำไปปฏิบัติใช้และผลกระทบของระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง, ธนาคารพัฒนาเอเชีย - นโยบายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย’, เมษายน 2559

25 ธนาคารเพื่อการฟื้นฟูบูรณะและการพัฒนาแห่งยุโรป, ‘ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (BRI)’, ดูได้ที่ <https://www.ebrd.com/what-we-do/belt-and-road/overview.html> (ภาษาอังกฤษ) (เข้าถึง ณ วันที่ 5 เมษายน 2563)

26 จีน หัว, ‘เขตเศรษฐกิจถูกคาดหวังให้มีบทบาทมากขึ้นในความร่วมมืออีอาร์ระดับสากล’, 26 เมษายน 2562, ดูได้ที่ [http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/26/c\\_138009876.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/26/c_138009876.htm) (ภาษาอังกฤษ)

เขต<sup>27</sup> ในประเทศมาเลเซียมีนิคมอุตสาหกรรมบูทิกกาอยู่ติดกันในรัฐเคดาห์ ซึ่งอยู่ไม่ไกลจาก SEZ จังหวัดสงขลาของประเทศไทย<sup>28</sup> ประเทศเมียนมามีเขตอุตสาหกรรมเมียวดีที่เปิดดำเนินการแล้วและอยู่ใกล้กับ SEZ จังหวัดตากของไทย<sup>29</sup>

SEZ เหล่านี้รวมถึง EEC ถูกริเริ่มตั้งแต่ปี 2558 และ 2559 จัดตั้งขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561 – 2580) ของประเทศไทย<sup>30</sup> ความสำคัญของยุทธศาสตร์ดังกล่าว (ซึ่งครอบคลุมนโยบายกว่าแค่ SEZ โดยขยายไปเกือบทุกแง่มุมของการปกครอง) คือการกำหนดให้ทุกรัฐบาลในอนาคตต้องส่งเสริมการพัฒนา SEZ รวมถึง EEC ในอีก 20 ปีข้างหน้า

SEZ และ EEC ในไทยถูกกำกับดูแลโดยองค์กรพิเศษ ได้แก่สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (“BOI”)<sup>31</sup> BOI นำเสนอสิทธิประโยชน์และการส่งเสริมการลงทุนและความสามารถแข่งขัน เช่นมาตรการจูงใจด้านภาษีใน SEZ และ EEC<sup>32</sup> โดยหน่วยงานส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษล้วนเป็นองค์กรสาธารณะ/รัฐ รวมถึง การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรม ดำเนินการเช่าที่ดินจากกระทรวงการคลังและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา SEZ<sup>33</sup>

### 1.3.1 SEZ

ประเทศไทยไม่มี SEZ จนกระทั่งต้นปี 2558 เมื่อรัฐบาลทหารได้ประกาศจัดตั้ง SEZ ขึ้น 10 แห่งอย่างเป็นทางการ ครอบคลุมพื้นที่ 90 ตำบลใน 10 จังหวัดชายแดนของประเทศ โดยมีเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 6,220.05 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,887,507.21 ไร่ (ดูภาคผนวก 1) การจัดตั้ง SEZ แบ่งออกเป็น 2 ระยะคือ

1. ระยะที่ 1: 36 ตำบลในจังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด และสงขลา (เริ่มดำเนินการในปี 2558)
2. ระยะที่ 2: 54 ตำบลในจังหวัดหนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี (เริ่มดำเนินการในปี 2559)<sup>34</sup>

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ดำเนินการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เสนอมาตรการจูงใจในการลงทุน จัดการอำนวยความสะดวกด้านการข้ามแดนสำหรับแรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาล และตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้<sup>35</sup>

27 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, ‘สำรวจเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศเพื่อนบ้าน...ช่องทางเพื่อเชื่อมสู่ตลาดระหว่างประเทศ’, ดูได้ที่ <https://www.exim.go.th/getattachment/747984d3-0b8a-4616-8e58-79bb5af96219/สำรวจเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อนบ้าน.ช่องทางเชื่อมสู่ตลาดระหว่างประเทศ-หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ-ฉบับวันท-8-10-กุมภาพันธ์-2557.aspx>

28 เพิ่งอ้าง

29 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประเทศไทย, ‘แนะนำการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’, มีนาคม 2561, ดูได้ที่ [https://www.boi.go.th/upload/content/BOI-book%202015\\_20150818\\_95385.pdf](https://www.boi.go.th/upload/content/BOI-book%202015_20150818_95385.pdf)

30 ยุทธศาสตร์ชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวในการพัฒนาประเทศ และถูกคาดหวังให้ช่วยให้ประเทศบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังที่ระบุในยุทธศาสตร์ที่ 2 แนวทางที่ 4 ในข้อ 4.4.2 เกี่ยวกับ ‘การจัดตั้งและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ’, เขตเศรษฐกิจพิเศษและระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกจะเป็นเครื่องมือของไทยใน ‘การพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคและสร้างความเจริญรุ่งเรือง (ทางเศรษฐกิจ) ของภูมิภาค’ ในขณะที่มาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมและบริการเป้าหมาย “จำเป็นต้องพิจารณาถึงความยั่งยืน”. ดู ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, 13 ตุลาคม 2561, หน้า 29 - 30, ดูได้ที่ [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF)

31 โปสต์ทูเดย์, ‘เขตเศรษฐกิจพิเศษและระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกคืออะไร’, 16 พฤษภาคม 2562, ดูที่ <https://www.posttoday.com/economy/news/589308>

32 มาตรการจูงใจต่างๆ ประกอบด้วยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล (ซีไอที) ตั้งแต่ 3 - 8 ปี การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม 50 เปอร์เซ็นต์เป็นเวลา 5 ปี สำหรับกิจการบางประเภท การหักลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้าและแหล่งจ่ายพลังงานเป็น 2 เท่าตาม 10 ปี การยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบและปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการผลิตสินค้าส่งออก มาตรการจูงใจอื่นๆ สำหรับการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกโดยเฉพาะได้แก่ การยกเว้นภาษี 5 ปี มาตรการจูงใจด้านภาษีเพิ่มเติม (การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิถึง 50 เปอร์เซ็นต์เป็นเวลา 3 ปี หรือยกเว้นภาษี 2 ปี) สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม (การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลลง 50 เปอร์เซ็นต์เป็นเวลา 2 ปี หรือยกเว้นภาษีแบบ 100 เปอร์เซ็นต์เป็นเวลา 1 ปี) สำหรับธุรกิจบางประเภท ดู สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, ‘คำแนะนำการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ’, 2561 ที่ [https://www.boi.go.th/upload/content/BOI-book%202015\\_20150818\\_95385.pdf](https://www.boi.go.th/upload/content/BOI-book%202015_20150818_95385.pdf); สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, ‘มาตรการส่งเสริมการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก’ ดูได้ที่ [https://www.boi.go.th/index.php?page=Policy\\_EEC&language=th](https://www.boi.go.th/index.php?page=Policy_EEC&language=th)

33 สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘ความก้าวหน้า: การได้มาซึ่งที่ดินและการบริหารจัดการ’, มีนาคม 2563, หน้า 6, ที่ [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5195](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5195) (ภาษาอังกฤษ)

34 ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ เลขที่ 1/2558 ดูได้ที่ [https://data.opendevelopmentmekong.net/th/laws\\_record/1-2558](https://data.opendevelopmentmekong.net/th/laws_record/1-2558); และประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ เลขที่ 2/2558 ดูได้ที่ <https://bit.ly/3hoAjFE>

35 สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย’, 1 มีนาคม 2558, ดูได้ที่ <http://thaiembdc.org/wp-content/uploads/2015/06/BROCHURE-ENG-19-3-58-เวลา-23.45-มีนาคม-2558.pdf> (ภาษาอังกฤษ)



แผนที่ 1 ที่ตั้ง SEZ<sup>36</sup>



แผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัดมีการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายแบ่งออกเป็น 13 กลุ่ม อุตสาหกรรมเป้าหมายดังกล่าวครอบคลุมหลายด้าน ทั้งเกษตรกรรม การประมง เซรามิก สิ่งทอ เครื่องหนัง เครื่องเรือน เครื่องประดับ เครื่องมือแพทย์ ชิ้นส่วนยานยนต์ รวมถึงการท่องเที่ยว<sup>37</sup> หลายบริษัทได้ลงทะเบียนเพื่อขอดำเนินกิจการและยื่นขอการส่งเสริมการลงทุนใน SEZ ต่าง ๆ ข้างต้น ข้อมูลของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุว่านับตั้งแต่ปี 2557 ถึงมกราคม 2563 มีบริษัทลงทะเบียนขอดำเนินกิจการใน SEZ ทั้ง 10 แห่งจำนวน 4,024 บริษัท<sup>38</sup> ตั้งแต่ปี 2558 ถึงเดือนมกราคม 2563 มีนักลงทุนยื่นขอการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ทั้งสิ้น 68 โครงการ คิดเป็นมูลค่าการลงทุนกว่า 10,990.23 ล้านบาท (หรือประมาณ 361 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ในจำนวนนี้มี 67 โครงการที่ได้รับการอนุมัติแล้ว

36 เพิ่งอ้าง

37 รายการอุตสาหกรรมเป้าหมาย ประกอบด้วยอุตสาหกรรมเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์เซรามิกส์ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และการผลิตเครื่องหนัง อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องเรือนหรือชิ้นส่วน อุตสาหกรรมการผลิตอัญมณีและเครื่องประดับหรือชิ้นส่วน อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องมือการแพทย์หรือชิ้นส่วน อุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องจักร และชิ้นส่วน อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมการผลิตพลาสติก อุตสาหกรรมการผลิตยา อุตสาหกรรมโลจิสติกส์ นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมสนับสนุนการท่องเที่ยว ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 'เขตเศรษฐกิจพิเศษ', มกราคม 2563 ดูได้ที่ [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5195](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5195)

38 เพิ่งอ้าง

อย่างไรก็ตาม “พื้นที่พัฒนา” บางแห่งยังอยู่ในกระบวนการเวนคืนที่ดิน “พื้นที่พัฒนา” ใน SEZ คือที่ดินของรัฐที่นักลงทุนสามารถเช่าเพื่อดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการบริการ<sup>39</sup> พื้นที่ส่วนใหญ่ที่รัฐบาลกำหนดให้เป็น “พื้นที่พัฒนา” ใน SEZ นั้นถูกแปรสภาพมาจากที่ดินที่เป็นเขตป่าสงวนหรือเขตที่จำกัดการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม พื้นที่ส่วนอื่นเป็นที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ มีการคาดการณ์ว่าโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและจุดผ่านแดนถาวรหลายแห่งในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็น SEZ จะเสร็จสมบูรณ์ภายในปี 2563 - 2566<sup>40</sup>

ตารางที่ 1 พื้นที่ทั้งหมดของ SEZ และพื้นที่พัฒนา<sup>41</sup>

SEZ	พื้นที่รวม (ไร่)	พื้นที่พัฒนา (ไร่)
จังหวัดตาก (14 ตำบล ใน 3 อำเภอ)	886,875.00 (1,419 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 9% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	2,182-3-64 (3.5 ตารางกิโลเมตร)
จังหวัดมุกดาหาร (11 ตำบล ใน 3 อำเภอ)	361,542.50 (578.5 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 13% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	1,081-0-23.1 (1.7 ตารางกิโลเมตร)
จังหวัดสระแก้ว (4 ตำบล ใน 2 อำเภอ)	207,500.00 (332 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 4.6% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	1,186-3-23 (1.9 ตารางกิโลเมตร)
จังหวัดตราด (3 ตำบลในอำเภอคลองใหญ่)	31,375.00 (50.2 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 1.7% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	888-2-72 (1.4 ตารางกิโลเมตร)
จังหวัดสงขลา (4ตำบลในอำเภอสะเดา)	345,187.50 (552.3 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 7% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	1,069-2-08.7 (1.7 ตารางกิโลเมตร)
จังหวัดหนองคาย (13 ตำบล ใน 2 อำเภอ)	296,042.00 (473.7 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 15% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	718-0-46 (1.1 ตารางกิโลเมตร)
จังหวัดนครราชสีมา (5ตำบล ใน 5 อำเภอ)	146,981.25 (231.2 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 2% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	อยู่ในขั้นตอนการขอขบประมาณเพื่อซื้อ ที่ดินในจังหวัดนครราชสีมา
จังหวัดเชียงราย (21 ตำบล ใน 3 เขต)	952,266.46 (1,523.6 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น13% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	ไม่มีพื้นที่พัฒนา
จังหวัดนครพนม (13 ตำบล ใน 2 อำเภอ)	496,743.75 (794.8 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 14% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	1,363-2-17.1 (2.2 ตารางกิโลเมตร)
จังหวัดกาญจนบุรี (2 ตำบลในอำเภอเมือง)	162,993.75 (260.8 ตารางกิโลเมตร) คิดเป็น 1.3% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด	8,193 (13.1 ตารางกิโลเมตร)
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>3,887,507.21 (6,220 ตารางกิโลเมตร)</b> คิดเป็น 1.2% ของพื้นที่ประเทศไทย	<b>ประมาณ 16,680</b> <b>(26.6 ตารางกิโลเมตร)</b>

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังอยู่ในกระบวนการขึ้นต้นของการพัฒนา SEZs อีกหลายแห่ง ได้แก่ (i) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคใต้ (Southern Economic Corridor หรือ SEC) (ii) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคเหนือ (Northern Economic Corridor หรือ NEC – Creative LANNA) (iii) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeastern Economic Corridor หรือ NeEC - Bioeconomy) และ (iv) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคกลาง - ภาคตะวันตก (Central-Western Economic Corridor หรือ CWEC)<sup>42</sup>

### 1.3.2 EEC

EEC ก็คือเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งก่อตั้งและดำเนินการภายใต้กฎหมายเฉพาะ กฎหมายดังกล่าวถูกนำมาบังคับใช้โดยองค์กรกำกับดูแลต่างๆ โดยมุ่งเป้าหมายไปที่โอกาสทางเศรษฐกิจที่แตกต่างไปจาก SEZ และถูกมองว่าเป็นการริเริ่มโครงการเศรษฐกิจที่แตกต่างจาก SEZ โดยภาคเอกชนและรัฐบาลเอง ดังนั้น รายงานเล่มนี้จึงแยกอธิบายและพิจารณา EEC กับการพิจารณากรอบกฎหมายที่ควบคุม SEZ อื่นๆ

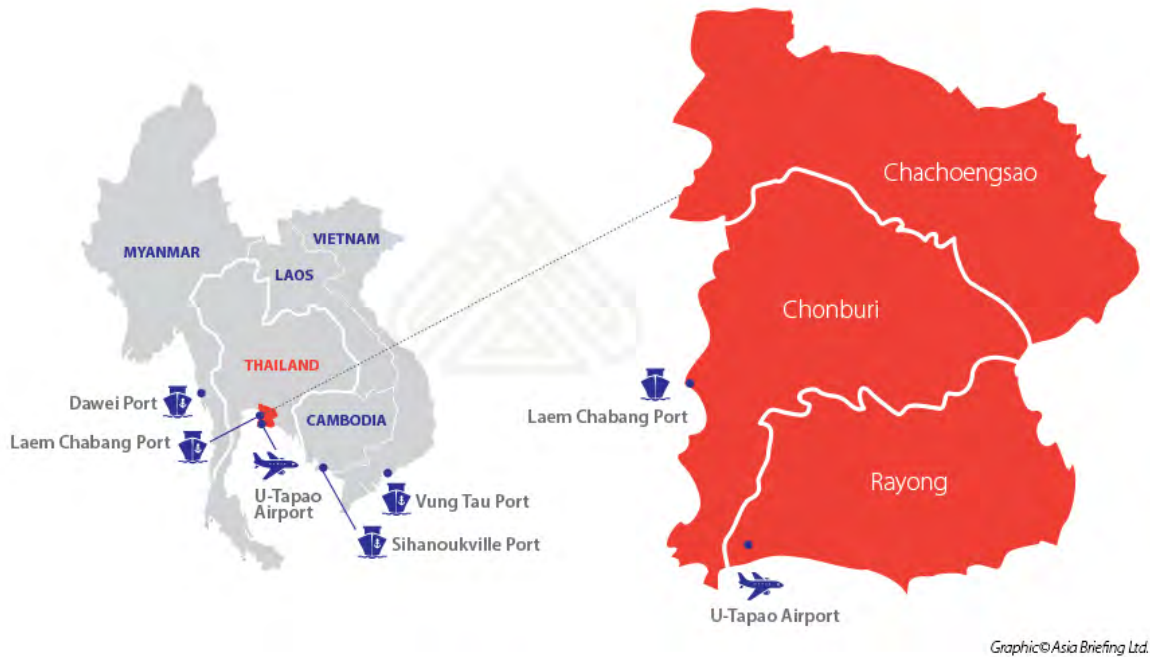
39 เพิ่งอ้าง ตัวอย่างเช่น พื้นที่พัฒนาในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก มีพื้นที่ 2,182-3-64 ไร่ (ประมาณ 3.5 ตารางกิโลเมตร) จากพื้นที่ทั้งหมด 886,875 ไร่ (ประมาณ 1,419 ตารางกิโลเมตร) เท่ากับ 2.5% ของพื้นที่ทั้งหมด ถูกจัดสรรให้เป็นพื้นที่พัฒนา

40 เพิ่งอ้าง

41 เพิ่งอ้าง

42 ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ...., 9 มิถุนายน 2563, ดูได้ที่ <https://bit.ly/2Dcgmmk>

แผนที่ 2 เขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็น EEC<sup>43</sup>



Graphic © Asia Briefing Ltd.

EEC คือการพัฒนาต่อยอดของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Project) หนึ่งในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย<sup>44</sup> EEC ริเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2559 โดยมีโครงการพัฒนาในจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งตั้งอยู่บริเวณอ่าวไทย ได้แก่จังหวัดระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา ครอบคลุมพื้นที่รวม 13,285 ตารางกิโลเมตร ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้ “นวัตกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูง” หรือที่รัฐบาลไทยเรียกว่าอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ<sup>45</sup>

ณ เดือนเมษายน 2563 EEC ยังคงไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบ จากข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2562 ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย EEC มีนิคมอุตสาหกรรมดำเนินกิจการอยู่จำนวน 34 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ 134,805 ไร่ (215.6 ตารางกิโลเมตร) ในจำนวนนี้ 21 แห่งตั้งอยู่ในบริเวณเขตส่งเสริม EEC<sup>46</sup> และอีก 13 แห่งตั้งอยู่นอกเขตส่งเสริม EEC ทั้งนี้ยังมีผู้ประกอบการนิคมอุตสาหกรรมรายอื่นๆ ยื่นขอจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมใน EEC อีก 18 ราย ครอบคลุมพื้นที่ 35,788 ไร่ (57.2 ตารางกิโลเมตร)<sup>47</sup>

43 อาเซียน บริฟฟิง, ‘ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกของไทย - คุณจำเป็นต้องรู้อะไรบ้าง’ 29 มิถุนายน 2561, ดูได้ที่ <https://www.aseanbriefing.com/news/2018/06/29/thailand-eastern-economic-corridor.html> (ภาษาอังกฤษ) (เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2563); และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, ‘ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก (EEC): ศูนย์กลางความเป็นเลิศสำหรับการผลิตและซ่อมบำรุงอากาศยาน’, ดูได้ที่ [https://www.boi.go.th/upload/content/Aviation\\_BOI%20roadshow\\_Full%20version\\_5ab4f81a06c70.pdf](https://www.boi.go.th/upload/content/Aviation_BOI%20roadshow_Full%20version_5ab4f81a06c70.pdf) (ภาษาอังกฤษ, เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2563)

44 โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (อีเอสดีที) ตั้งขึ้นบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก อันประกอบไปด้วยจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ภายหลังการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยปี 2516 พื้นที่ดังกล่าวยังมีสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม เนื่องจากอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพ และมีความเป็นไปได้ในการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก อีเอสดีทีเป็นหนึ่งในวาระสำคัญลำดับแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 - 2529) ของประเทศไทย ที่สนับสนุนการตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างแข็งขัน โดยมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธาน อีเอสดีทีครอบคลุมการสร้างนิคมอุตสาหกรรมมาตาพุด ซึ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเคมีหนัก การก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ซึ่งเป็นสถานที่สำหรับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง (เช่น ท่าเรือ ถนนหนทาง และทางใต้ดิน) แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังอีเอสดีทีคือ คัดลอกความสำเร็จของอีเอสดีทีในรูปแบบที่ได้รับการยกระดับขึ้นในสมัยการพัฒนาแบบดิจิทัล ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น, ‘โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก’, ดูได้ที่ [https://www.jica.go.jp/english/our\\_work/evaluation/reports/2000/pdf/2001\\_0420.pdf](https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/reports/2000/pdf/2001_0420.pdf) (ภาษาอังกฤษ) (เข้าถึง ณ วันที่ 10 มีนาคม 2563)

45 ครอบคลุมอุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ อุตสาหกรรมเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ อุตสาหกรรมดิจิทัล อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ อุตสาหกรรมป้องกันประเทศและการศึกษา ดูสำนักงานอีอีซี, ‘โอกาสทางธุรกิจ’, ดูได้ที่ <https://eng.eeco.or.th/en/business-opportunities> (ภาษาอังกฤษ) (เข้าถึงเมื่อ 10 มีนาคม 2563)

46 ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 เขตส่งเสริมเศรษฐกิจอีอีซี คือพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้สำหรับใช้ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย หรือเพื่อถ่ายทอดความรู้และความเชี่ยวชาญจากผู้ประกอบการกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ สถาบันการศึกษาหรือสถาบันวิจัย

47 เดอะ เนชั่น, ‘รัฐบาลเตรียมพิจารณาเรื่องการใช้ที่ดินในอีอีซี และแผนการพัฒนา’, 9 ตุลาคม 2562, ดูได้ที่ <https://www.nationthailand.com/noname/30377209> (ภาษาอังกฤษ)

ภาพรวมของการพัฒนา การกำหนดพื้นที่ และประเภทของการใช้ที่ดินของ EEC นั้นถูกระบุในแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค EEC ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม 2562 หลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>48</sup> โดยหลังจากนั้นกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศว่าจะเริ่มทบทวน “ผังเมืองต่างๆ” ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผังเมืองรวมของจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดินของ EEC (สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม ดูหัวข้อ 4.3.3)<sup>49</sup> ดังที่จะอภิปรายเพิ่มเติมด้านล่าง

#### 1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

ข้อมูลในรายงานเล่มนี้รวบรวมมาจากการสัมภาษณ์ การสืบค้นข้อมูลแบบทุติยภูมิ และการสอบถามอย่างเป็นทางการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และชุมชนที่ได้รับผลกระทบ การวิจัยทางกฎหมายและการศึกษาข้อมูลพื้นฐานกระทำโดยการศึกษาเอกสารกฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศ รายงานต่าง ๆ รวมถึงข่าวสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ในช่วงเวลาระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงกันยายน พ.ศ. 2562 มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 70 คนในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง สงขลาและตาก ประกอบด้วย:

- ผู้ได้รับผลกระทบจำนวน 38 คน ในจังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง สงขลาและตาก (สัมภาษณ์กลุ่ม)
- ทนายความและภาคประชาสังคม 11 คน
- นักวิชาการและนักวิจัยที่เกี่ยวข้องทางด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน 2 คน; และ
- เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง 19 คน ได้แก่
  - กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
  - กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
  - สำนักงานจังหวัดตากและสงขลา
  - สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
  - คณะกรรมการและอดีตคณะกรรมการในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งนี้ มีการส่งจดหมายขอเข้าพบเพื่อสัมภาษณ์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ในวันที่ 2 สิงหาคม 2562 และ 12 พฤศจิกายน 2562 อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการสรุปรายงานผู้เขียนยังไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าพบหน่วยงานดังกล่าวแต่อย่างใด

ในช่วงเวลาระหว่างเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม 2563 มีผู้ถูกสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์จำนวน 22 คนประกอบด้วย

- ผู้ได้รับผลกระทบ 2 คนในสงขลาและตาก
- ทนายความและภาคประชาสังคม 10 คน
- เจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง 10 คน ได้แก่
  - กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง
  - สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน
  - สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
  - สกพอ. และ
  - สำนักงานคนเข้าเมืองจังหวัดตาก

ข้อมูลเชิงลึกที่มีความสำคัญยังถูกรวบรวมจากการอภิปรายและการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ตลอดจนตัวแทนของชุมชนที่ได้รับผลกระทบที่ ICJ จัดขึ้นในกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 โดยมีผู้เข้าร่วมการอภิปรายจำนวน 14 คน ประกอบด้วยทนายความ สมาชิกองค์กรภาคประชาสังคม นักวิชาการจากทั่วประเทศ (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก 2)<sup>50</sup>

48 กพอ., แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค EEC, 9 ธันวาคม 2562, ดูได้ที่ [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/301/T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/301/T_0001.PDF)

49 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2562; ประชาชาติ, ‘บอร์ด EEC เห็นชอบ (ร่าง) ผังเมืองรวม อาจไม่ทันประกาศ 9 ส.ค. แต่ยังคงเขตรชั้นดีไว้เช่นเดิม’, 5 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่ <https://www.prachachat.net/economy/news-357325>

50 ICJ, ‘ประเทศไทย: ICJ จัดอภิปรายเรื่องผลกระทบสิทธิมนุษยชนจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ’, 15 กรกฎาคม 2562, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/thailand-icj-hosts-discussion-on-human-rights-consequences-of-special-investment-zones/> (ภาษาอังกฤษ)

## 2. กฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศ

การจัดตั้ง SEZ อาจมีความเกี่ยวข้องกับทั้งการเวนคืนที่ดินเอกชนหรือการแปลงสภาพที่ดินของรัฐเพื่อจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมหรือจัดสรรที่ดินสำหรับภาคธุรกิจหรือโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม สิทธิในอาหาร สิทธิในการทำงาน และสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอของบุคคลหรือครอบครัวที่อาศัยในที่ดินนั้น อีกทั้งยังมีข้อห่วงกังวลด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งอาจผลกระทบต่อ การเข้าถึงอาหาร น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ นอกจากนี้ มลพิษในดิน อากาศ หรือแหล่งน้ำก็มีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้คนด้วยเช่นกัน ข้อมูลจากแบบสำรวจและการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) พบว่า SEZ ส่งผลกระทบต่อสิทธิต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิในการทำงาน การรวมตัวต่อรอง เสรีภาพในการสมาคม และความเท่าเทียมทางเพศ<sup>51</sup>

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนี้ ทั้งนี้ การออกกฎหมายและนโยบายโดยไม่ได้นำข้อห่วงกังวลของผู้คนและชุมชนต่าง ๆ เข้าไปพิจารณาด้วยอย่างครบถ้วนย่อมจะส่งผลกระทบต่อสิทธิต่าง ๆ ทั้งสิทธิพลเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม แต่ทว่ากฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยสามารถช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายได้เข้าใจประเด็นธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น กฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศที่รวบรวมไว้โดยย่อในรายงานฉบับนี้ เป็นแหล่งข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับทนายความ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน ภาคธุรกิจ และฝ่ายนโยบายในการประเมินกรอบกฎหมายในเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต

### 2.1 พันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังต่อไปนี้

- (1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)
- (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR)
- (3) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women หรือ CEDAW) และพิธีสารเลือกรับ
- (4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child หรือ CRC) และพิธีสารเลือกรับทั้งสามฉบับ
- (5) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
- (6) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment หรือ CAT) และ
- (7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

นอกจากสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีมาตรฐานระหว่างประเทศจำนวนมากที่เกี่ยวข้องสิทธิมนุษยชนซึ่งเกี่ยวเนื่องกับ SEZ ธุรกิจและการลงทุนอย่างกว้างขวาง เช่น หลักการพื้นฐานและแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายและเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนา (UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement) และ หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGP)

51 โปรดอ่าน ILO, ‘การส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าและการคุ้มครองหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานของแรงงานในเขตการค้าเสรีเพื่อการส่งออก’, รายงานสำหรับการอภิปราย ในการประชุมของผู้เชี่ยวชาญที่ส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าและการคุ้มครองหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานของแรงงานในเขตการค้าเสรีเพื่อการส่งออก, เจนีวา, 21 – 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 2017, ย่อหน้า 126, ดูได้ที่ [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_584474.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_584474.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

ตาราง 2 สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทย ลงนาม เข้าภาคยานุวัติ และ/หรือ ให้สัตยาบัน

ลำดับ	สนธิสัญญา	ลงนาม	วันที่เข้าภาคยานุวัติหรือให้สัตยาบัน
1.	อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women หรือ CEDAW)		9 สิงหาคม พ.ศ. 2528
2.	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ( Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)		14 มิถุนายน พ.ศ. 2543
3.	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child หรือ CRC)		27 มีนาคม พ.ศ. 2535
4.	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยการค้าเด็ก การค้าประเวณีและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children child prostitution and child pornography)		11 มกราคม พ.ศ. 2549
5.	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict)		27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549
6.	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยเรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure)		25 กันยายน พ.ศ. 2555
7.	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)		29 ตุลาคม พ.ศ. 2539
8.	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR)		5 กันยายน พ.ศ. 2542
9.	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)		28 มกราคม พ.ศ. 2542
10.	อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment )		2 ตุลาคม พ.ศ. 2550
11.	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ( Convention on the Rights of Persons with Disabilities)	30 มีนาคม พ.ศ. 2550	29 กรกฎาคม พ.ศ.2551
12.	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ( Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities)		2 กันยายน พ.ศ. 2559
13.	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ (Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)	9 มกราคม พ.ศ. 2555	ยังไม่ให้สัตยาบัน



ลำดับ	อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้ว	วันที่ให้สัตยาบัน
1.	อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 29) C029 Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)	26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512
2.	อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (ฉบับที่ 105) C105 Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)	2 ธันวาคม พ.ศ. 2512
3.	อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 (ฉบับที่ 100) C100 Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)	8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542
4.	อนุสัญญาเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (ฉบับที่ 182) C182 Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)	16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544
5.	อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่จ้างงานได้ ค.ศ. 1973 (ฉบับที่ 138) C138 Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)	11 พฤษภาคม พ.ศ. 2547
6.	อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (ในการจ้างงานและอาชีพ) ค.ศ. 1958 (ฉบับที่ 111) C111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)	13 มิถุนายน พ.ศ. 2560
7.	อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) C188 Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188)	30 มกราคม พ.ศ. 2562

## 2.2 พันธกรณีที่จะคุ้มครอง เคารพ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ICESCR เรียกร้องให้รัฐภาคีให้หลักประกันสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างค่อยเป็นค่อยไปเท่าที่ทรัพยากรของรัฐภาคีแต่ละรัฐจะอำนวย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights หรือ CESCR) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับการใช้บังคับ ICESCR ได้อธิบายว่ารัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องกระทำการอย่างเร่งด่วนอยู่หลายประการในประเด็นเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยไม่ขึ้นกับว่ารัฐภาคีจะมีทรัพยากรมากน้อยเพียงใด<sup>52</sup> ซึ่งรวมถึงหน้าที่ที่จะ “กระทำการต่าง ๆ ที่จำเป็น” อย่างรอบคอบ เป็นรูปธรรมและตรงตามเป้าหมาย การใช้ “วิธีการที่เหมาะสม” เช่น การบัญญัติกฎหมาย การให้ความสำคัญกับ “พันธกรณีหลักขั้นต่ำ” ในลำดับต้น และการรับรองสิทธิต่าง ๆ ตามพันธกรณีหลักขั้นต่ำ การไม่เลือกปฏิบัติและการให้ความสำคัญกับผู้ที่ยากลำบากที่สุดในลำดับต้น<sup>53</sup>

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ารัฐมีพันธกรณีที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนบรรลุผลโดยมีหน้าที่สามประการ ได้แก่หน้าที่ในการเคารพ คุ้มครอง และส่งเสริม<sup>54</sup>

**พันธกรณีที่จะเคารพ** เรียกร้องให้รัฐ (หรือตัวแทนของรัฐ) งดเว้นจากการแทรกแซงการใช้สิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลพึงมี รัฐต้องเคารพสิทธิเกือบทุกประเภทของทุกคนทั้งที่อยู่ในและภายใต้ชื่อยกเว้นบางประการนอกอาณาเขตของรัฐ<sup>55</sup> หลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายสิทธิมนุษยชน คือ การมีสิทธิต่าง ๆ นั้นไม่ขึ้นกับสถานะความเป็นพลเมือง อีกทั้งสนธิสัญญาและตราสารอื่น ๆ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตั้งใจที่จะไม่จำกัดการคุ้มครองสิทธิให้กับเฉพาะพลเมืองเท่านั้น<sup>56</sup> ด้วยเหตุนี้ พันธกรณีของรัฐจึงหมายความรวมถึงการมีมาตรการเชิงบวกเพื่อป้องกันการ

52 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 เรื่องธรรมชาติของพันธกรณีผู้ผูกพันรัฐภาคี (ข้อ 2.1)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/1991/23, ย่อหน้า 1, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838e10.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

53 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 2 -4, 10, และ 12

54 โปรดดูตัวอย่าง, CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 12 เรื่อง สิทธิในอาหารที่เพียงพอ (ข้อ 11)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/1999/5, 12 พฤษภาคม 2542, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf> (ภาษาอังกฤษ); CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 13 เรื่องสิทธิในการศึกษา (ข้อ 13)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/1999/10, 8 ธันวาคม 2542, ข้อ 14-20, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c22.pdf> (ภาษาอังกฤษ); สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (“OHCHR”), ‘หลักการและข้อชี้แนะสำหรับแนวทางฐานสิทธิมนุษยชนเรื่องยุทธศาสตร์ลดความยากจน’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ HR/PUB/06/12, 2548, ย่อหน้า 47-48, ดูได้ที่ <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

55 หลักการข้อที่ 19, หลักมาสเตอร์เรื่องพันธกรณีนอกอาณาเขตของรัฐ ในประเด็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights) ดูได้ที่ [https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx\\_drlob\\_pi1%5BdownloadUid%5D=23](https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drlob_pi1%5BdownloadUid%5D=23) (ภาษาอังกฤษ)

56 ยกตัวอย่าง สิทธิใน ICCPR ปรับใช้กับบุคคลทุกคน แต่มีข้อยกเว้นอย่างเคร่งครัดเรื่องการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ ตามข้อ 25 ของความเห็นทั่วไปฉบับที่ 15 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เรื่องฐานะของคนต่างด้าวภายใต้กติกาสากลทำให้รายละเอียดครบถ้วน แต่ทว่าเริ่มต้นด้วยข้อความที่ว่า “กฎทั่วไป คือ สิทธิแต่ละประการตามกติกาสากลต้องได้รับการประกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างคนชาติและคนต่างด้าว” โปรดดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 15 เรื่อง ฐานะของคนต่างด้าวภายใต้กติกาสากล’, 11 เมษายน 2548, เอกสาร

แทรกแซงการใช้สิทธิ ด้วยการจัดตั้งสถาบันที่เหมาะสมและวางระบบที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานยุติธรรม การสืบสวนสอบสวนและการเยียวยาและการชดเชยในกรณีที่มีรัฐละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>57</sup>

CESCR ได้อธิบายว่า “กรณีที่มีรัฐภาคีให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ขององค์กรธุรกิจมากกว่าสิทธิตาม ICESCR โดยไม่มีเหตุอันควรหรือการมีนโยบายที่กระทบกับสิทธิดังกล่าว ถือเป็นภาระละเมิดหน้าที่ของรัฐในการเคารพสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม”<sup>58</sup> และย้ำว่า “รัฐภาคีต่าง ๆ ควรระงับกรณีที่อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างพันธกรณี ภายใต้ ICESCR และสนธิสัญญาว่าด้วยการค้าหรือการลงทุนอื่น ๆ ได้อย่างชัดเจน และงดเว้นจากการเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาดังกล่าวหากความปรารถนาว่าความขัดแย้งนั้นยังมีอยู่ ... ตามหลักการว่าด้วยความผูกพันของสนธิสัญญา (The principle of the binding character of treaties)”<sup>59</sup>

**พันธกรณีที่จะคุ้มครอง** เรียกร้องให้รัฐออกมาตรการที่จะป้องปรามบุคคลที่สาม เช่น ภาคธุรกิจ จากการเข้าแทรกแซงการใช้สิทธิต่าง ๆ หรือการละเมิดสิทธิอาจเกิดขึ้นหากรัฐไม่ออกกฎหมายคุ้มครองกิจกรรมของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคลหรือบริษัทต่าง ๆ ไม่ให้เข้ามาแทรกแซงการใช้สิทธิ หรือการไม่บังคับใช้กฎหมาย<sup>60</sup>

การมีบทบัญญัติที่ช่วยให้การบริหารงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพ มีความสำคัญต่อการบังคับใช้ระเบียบและทำให้การเข้าถึงการเยียวยาและการชดเชยมีประสิทธิภาพ การทำตามหน้าที่ที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนอาจหมายถึงการปฏิรูปหรือการแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีในเรื่องสิทธิต่าง ๆ การออกกฎระเบียบ การตรวจสอบ และการสังเกตการณ์พฤติกรรมของฝ่ายเอกชน การมีบทลงโทษทางปกครองหรือโทษตามกฎหมายต่อบุคคลที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน การประกันว่าผู้เสียหายจะสามารถเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้ง คำนึงถึงพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเมื่อทำข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐ องค์กรระหว่างประเทศและบริษัทต่างๆ

CESCR ยังกล่าวด้วยว่า “รัฐอาจละเมิดต่อหน้าที่ที่จะคุ้มครองสิทธิตาม ICESCR จากการกระทำอาทิเช่น ไม่ป้องกันหรือโต้แย้งการกระทำของภาคธุรกิจที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิ หรือ... ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายซึ่งคุ้มครองสิทธิตาม ICESCR กับบางโครงการบางหรือในบางพื้นที่”<sup>61</sup> กรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับโดยเฉพาะกับการจัดตั้ง SEZ เพราะมีการกำหนดกรอบกฎหมายที่แตกต่างออกไปการพื้นที่อื่นและอาจจะส่งผลให้ความคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมลดน้อยถอยลงหรือทำให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับ SEZ ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองหรือไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยาได้เหมือนกรณีอื่น

**พันธกรณีที่จะส่งเสริม** เรียกร้องให้รัฐดำเนินการทางกฎหมาย ทางปกครอง ทางงบประมาณ รวมถึงทางตุลาการและอื่นใด เพื่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนในทุกด้าน<sup>62</sup>

องค์การสหประชาชาติ HRI/GEN.1/Rev.7 ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/45139acfc.pdf> (ภาษาอังกฤษ) เช่นเดียวกับกับ ICESCR ที่ CESCR มีความเห็นทั่วไปฉบับที่ 20 ยืนยันว่า “เรื่องสัญญาไม่ควรเป็นเหตุขัดขวางการเข้าถึงสิทธิตามกติกาสากล” และ “สิทธิต่าง ๆ ตามกติกาสากลปรับเปลี่ยนได้กับทุกคนรวมถึงบุคคลที่ไม่ใช่คนชาติ อาทิ ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย บุคคลไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยมีพักต้องคำนึงถึงสถานะทางกฎหมายและการมีเอกสาร” โปรดดูเพิ่มเติม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 20 เรื่อง การไม่เลือกปฏิบัติและสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/20, 2 กรกฎาคม 2552, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html> (ภาษาอังกฤษ)

57 ICJ, ‘คู่มือนักปฏิบัติ หมายเลข 8 เรื่อง การพิจารณาสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในระดับชาติ’ (‘คู่มือนักปฏิบัติ หมายเลข 8’), 2558, หน้า 58, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2015/07/Universal-ESCR-PG-no-8-Publications-Practitioners-guide-2014-eng.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

58 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 24 เรื่อง พันธกรณีของรัฐภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในบริบทของกิจกรรมทางธุรกิจ’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/24, 10 สิงหาคม 2560, ย่อหน้า 12, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/5beaebca4.html> (ภาษาอังกฤษ)

59 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 13

60 โปรดดูตัวอย่าง, CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 14 เรื่อง สิทธิที่มาตรฐานสุขภาพที่ดีที่สุดที่สามารถบรรลุได้ (ข้อ 12)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/2000/4, 11 สิงหาคม 2543, ย่อหน้า 51, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

61 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 24 เรื่อง พันธกรณีของรัฐภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในบริบทกิจกรรมทางธุรกิจ’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/24, 10 สิงหาคม 2560, ย่อหน้า 18, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/5beaebca4.html> (ภาษาอังกฤษ)

62 ICJ, ‘คู่มือนักปฏิบัติ หมายเลข 8 เรื่อง การพิจารณาสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในระดับชาติ’ (‘คู่มือนักปฏิบัติ หมายเลข 8’), 2558, หน้า 57- 62, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/wpcontent/uploads/2015/07/Universal-ESCR-PG-no-8-Publications-Practitioners-guide-2014-eng.pdf> (ภาษาอังกฤษ) โปรดดู, อาทิ CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 12 เรื่อง สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ (ข้อ 11)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/1999/5, 12 พฤษภาคม 2547, ย่อหน้า 15 ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf> (ภาษาอังกฤษ); CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 14 เรื่อง สิทธิที่มาตรฐานสุขภาพที่ดีที่สุดที่สามารถบรรลุได้ (ข้อ 12)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/2000/4, 11 สิงหาคม ค.ศ. 2543, ย่อหน้า 34-37, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf> (ภาษาอังกฤษ) และ CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 19 เรื่อง สิทธิที่จะมีประกัน สังคม (ข้อ 9)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/19, 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2551, ย่อหน้า 43, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html> (ภาษาอังกฤษ)



CESCR เน้นย้ำว่าการปฏิบัติ “หน้าที่ดังกล่าวอาจเรียกร้องให้มีการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรต่าง ๆ โดยรัฐ รวมถึงการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า”<sup>63</sup> โดยทั่วไปแล้ว อนุสัญญา ICESCR ห้ามไม่ให้มีมาตรการใด ๆ ที่เป็นการประกันสิทธิที่ถดถอย รวมทั้งการประกันสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่น้อยลง<sup>64</sup> CESCR เห็นว่าการประกันสิทธิที่ถดถอยหมายความรวมถึงการออกกฎหมาย นโยบายหรือการปฏิบัติของรัฐบางประการที่ส่งผลให้ความคุ้มครองด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ลดน้อยถอยลง เป็นการละเมิดพันธกรณีของรัฐ ภายใต้ ICESCR ด้วย<sup>65</sup>

CESCR ยอมรับว่าข้อจำกัดด้านทรัพยากรอาจสร้างอุปสรรคให้รัฐ และได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะช่วยให้สิทธิตาม ICESCR บรรลุผลได้ อย่างไรก็ตาม ข้อความช่วยเหลือจากนานาชาติไม่ควรถูกใช้เป็นข้ออ้างให้รัฐยกเลิกหรือเลื่อนกระทำต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบรรลุสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์

CESCR ยังได้อธิบายอีกว่ารัฐภาคีมีพันธกรณีบางประการนอกอาณาเขตประเทศของตน เช่นพันธกรณีที่ต้องมีความพยายามป้องกันและขจัดขบวนการละเมิดสิทธิตาม ICESCR ที่เกิดขึ้นนอกประเทศ ซึ่งเกิดจากการกระทำที่ภาคีรัฐกิจในประเทศสามารถควบคุมได้<sup>66</sup> CESCR เห็นว่าพันธกรณีในการส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนอกประเทศนี้เป็นกรณีที่ต้องอาศัยความร่วมมือไม่ร่วมมือของรัฐภาคีต่าง ๆ และยังคงกล่าวกันว่า

“ในการป้องกันแนวปฏิบัติทางภาษีซึ่งไม่ถูกต้องของบรรษัทข้ามชาติ รัฐควรปราบปรามเรื่องการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการต่างไปจากความเป็นจริงและกระชับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านภาษี อีกทั้งรัฐยังควรศึกษาความเป็นไปได้ที่จะเก็บภาษีจากเครือบริษัทข้ามชาติเทียบบริษัทเดี่ยว เช่น การกำหนดอัตรากำไรเงินได้นิติบุคคลขั้นต่ำในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านในประเทศที่พัฒนาแล้ว” การลดอัตรากำไรเงินได้นิติบุคคลเพื่อดึงดูดนักลงทุนจะก่อให้เกิดการแข่งขันกันลดอัตรากำไรของประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลเป็นการลดทอนความสามารถของรัฐที่จะแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรภายในประเทศ อันจะทำให้ความสามารถในการบรรลุผลสิทธิต่าง ๆ ตาม ICESCR ลดน้อยถอยลงไปด้วย ในแง่นี้การลดภาษีในลักษณะดังกล่าวจึงอาจไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐภาคีตามกติกาสากลนี้<sup>67</sup>

กรณีนี้มีความเชื่อมโยงกับการจัดตั้ง SEZ และ EEC ของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่ BOI อนุมัติให้บริษัทต่าง ๆ ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ลูกจ้างและยังมีการลดภาษีเงินได้นิติบุคคล (โปรดดูหัวข้อ 1.3.3) ซึ่งอาจลดทอนความสามารถของประเทศไทยในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อบรรลุสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

### 2.2.1 สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิในน้ำ และสิทธิในที่อยู่อาศัย

ข้อ 11 ของ ICESCR รับรองสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและ “สภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง”<sup>68</sup>

การใช้สิทธิดังกล่าวอาจถือว่าถูกลดทอนเมื่อบุคคลถูกขัดขวางในการเข้าถึงวิถีในการจัดหาอาหาร ซึ่งรวมถึงการขัดขวางการเข้าถึงที่ดินด้วย<sup>69</sup> รัฐอาจถือว่าละเมิดพันธกรณีของตนเองหากการขายหรือปล่อยเช่าที่ดินให้กับนักลงทุนเพื่อพัฒนา SEZ หรือ EEC ทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของพวกเขา<sup>70</sup>

63 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 24 เรื่อง พันธกรณีของรัฐภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในบริบทกิจกรรมทางธุรกิจ’, เอกสารองค์การสหประชาชาติE/C.12/GC/24, 10 สิงหาคม 2560, ย่อหน้า 23, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/5beaeba4.html> (ภาษาอังกฤษ)

64 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 เรื่อง ธรรมชาติของพันธกรณีที่ผูกพันรัฐภาคี’ (ข้อ 2 ย่อหน้า 1 ของกติกาสากล), เอกสารองค์การสหประชาชาติE/1991/23, ย่อหน้า 2, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838e10.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

65 เพิ่งอ้าง

66 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 24 เรื่อง พันธกรณีของรัฐภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในบริบทกิจกรรมทางธุรกิจ’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/24, 10 สิงหาคม 2560, ย่อหน้า 26 - 28, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/5beaeba4.html> (ภาษาอังกฤษ)

67 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 37

68 ข้อ 11(1), ICESCR

69 Olivier De Schutter ผู้เสนอรายงานพิเศษเรื่องสิทธิในอาหาร, ‘การเข้าถึงที่ดินและสิทธิในอาหาร’, รายงานของผู้เสนอรายงานพิเศษเรื่องสิทธิที่ได้รับอาหารที่นำเสนอต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติครั้งที่ 65, A/65/281, 21 ตุลาคม 2553, ดูได้ที่ [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021\\_access-to-land-report\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_en.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

70 Olivier De Schutter ผู้เสนอรายงานพิเศษเรื่องสิทธิในอาหาร, ‘การได้มาซึ่งที่ดินและให้เช่าที่ดินที่กินขอบเขตกว้าง: ชุดหลักการสำคัญและมาตรการจัดการความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชน (การได้มาซึ่งที่ดินและให้เช่าที่ดินที่กินขอบเขตกว้าง: หลักการสำคัญ)’, 11 มิถุนายน 2552, ย่อหน้า 15, ดูได้ที่ <https://www.oecd.org/site/swacmali2010/44031283.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

CESCR รับรองว่าสิทธิในน้ำเป็นหนึ่งในหลายสิทธิที่เป็นส่วนสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ<sup>71</sup> อีกทั้งยังเกี่ยวเนื่องอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้กับสิทธิในการมีสุขภาพในมาตรฐานที่สูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ สิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในอาหารที่เพียงพอ<sup>72</sup> สิทธิในน้ำเรียกร้องให้รัฐประกันให้ทุกคนมีสิทธิเข้าถึงน้ำเพื่อการใช้ส่วนตัวหรือภายในครัวเรือนอย่างเพียงพอ ปลอดภัย และได้มาตรฐาน ในราคาที่ซื้อได้<sup>73</sup> CESCR ยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการประกันการเข้าถึงแหล่งน้ำอย่างยั่งยืนสำหรับการดำรงชีพและเกษตรกรรม และเน้นย้ำว่ารัฐมีพันธกรณีที่ประกันว่าเกษตรกรที่เป็นคนชายขอบและด้อยโอกาสจะมีสิทธิเข้าถึงน้ำและระบบชลประทานอย่างเท่าเทียม<sup>74</sup>

สิทธิเรื่องน้ำเป็นประเด็นที่นำห่วงกังวลในพื้นที่ EEC ของประเทศไทย เหตุเพราะภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองมักได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนแหล่งน้ำและการรุกรานของน้ำเค็มในช่วงฤดูร้อน<sup>75</sup> สืบเนื่องจากความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างมากหลังจากมีโครงการ EEC ซึ่งกระทบต่อการเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการอยู่อาศัยและการเกษตร รายละเอียดตามภาคผนวก หมายเลข 5

สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ<sup>76</sup> ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเหมาะสมของที่อยู่อาศัยประกอบด้วยข้อพิจารณาหลายประการ ได้แก่ สิทธิในการถือครองที่ดินตามกฎหมาย ความสามารถในการเข้าถึงบริการ วัสดุ สิ่งอำนวยความสะดวก และโครงสร้างพื้นฐาน ความเหมาะสมของราคา ความสามารถในการซื้ออยู่อาศัย ความสามารถในการเข้าถึงได้ ท่าเล และความสามารถในการใช้ที่ดินอย่างสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต<sup>77</sup> ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญมากในการใช้สิทธิในที่ดินคือความสามารถในการเข้าถึงที่ดิน<sup>78</sup>

CESCR ได้อธิบายว่าความมั่นคงของผู้ครอบครองที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะประเมินความเหมาะสมของที่อยู่อาศัย รัฐบาลไทยมีพันธกรณีที่กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อประกันความมั่นคงขั้นต่ำให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินโดยพลัน อย่างน้อยที่สุดรัฐต้องออกกฎหมายคุ้มครองผู้ครอบครองที่ดินจากการถูกบังคับขับไล่ออกจากที่ดิน การถูกคุกคาม และเผชิญภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ โดย CESCR วางหลักการไว้ดังต่อไปนี้

“ความมั่นคงทางกฎหมายของผู้ครอบครองมีได้หลายลักษณะ รวมถึง บ้านเช่า (ทั้งจากรัฐและเอกชน) ที่พักอาศัย สหกรณ์เคหสถาน สถานที่พัก การมีกรรมสิทธิ์ในบ้านของตนเอง บ้านพักฉุกเฉินและที่อยู่อาศัยแบบไม่เป็นทางการ รวมถึงการยึดครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอีกด้วย ถึงแม้ว่าการครอบครองแต่ละประเภทจะไม่เหมือนกัน แต่บุคคลทุกคนควรที่จะสามารถครอบครองที่ดินได้อย่างมีความมั่นคงพอสมควร โดยอย่างน้อยที่สุดต้องมีหลักประกันทางกฎหมายไม่ให้ถูกบังคับขับไล่ คุกคาม และเผชิญภัยคุกคามรูปแบบอื่น ๆ ฉะนั้น รัฐควรมีมาตรการเพื่อให้บุคคลและครอบครัวที่ไม่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าวอยู่ในขณะนี้ได้รับความคุ้มครองโดยพลัน โดยปรึกษาหารือกับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง”<sup>79</sup>

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้รับรองปฏิญญาแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของเกษตรกรและบุคคลที่ทำงานในพื้นที่ชนบท (The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas) ในปี พ.ศ. 2561 ปฏิญญานี้รับรองสิทธิในที่ดินไว้หลากหลายรูปแบบ รวมถึง “สิทธิในที่ดินของเกษตรกรและบุคคลที่ทำงานในพื้นที่ชนบททั้งในเชิง

71 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 15 เรื่อง สิทธิเกี่ยวกับน้ำ (ข้อ 11 และ 12)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/2002/11, 20 มกราคม ค.ศ. 2003, ย่อหน้า 3, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4538838d11.html> (ภาษาอังกฤษ)

72 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 3 โปรดดูเพิ่มเติม OHCHR และ WHO, ‘Factsheet หมายเลข 31 เรื่องสิทธิในสุขภาพ’, มิถุนายน 2551, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/48625a742.html> (ภาษาอังกฤษ)

73 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 15 เรื่อง สิทธิเกี่ยวกับน้ำ (ข้อ 11 และ 12)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/2002/11, 20 มกราคม ค.ศ. 2003, ย่อหน้า 10-12, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4538838d11.html> (ภาษาอังกฤษ); Raoul Wallenberg Institute of Human Rights (“RWI”), ‘สิทธิมนุษยชนของผู้หญิงและสิทธิในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปลอดภัย ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน’, 2562, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/12/Women%E2%80%99s-Human-Rights-and-the-Right-to-a-Clean-safe-Healthy-and-sustainable-environment-Reference-Manual-for-Judges-2019.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

74 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 15 เรื่อง สิทธิเกี่ยวกับน้ำ (ข้อ 11 และ 12)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/2002/11, 20 มกราคม ค.ศ. 2003, ย่อหน้า 7, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4538838d11.html> (ภาษาอังกฤษ)

75 บางกอกโพสต์, ‘แผนศึกษาความเสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ EEC’, 7 ธันวาคม 2562 ดูได้ที่ <https://www.bangkokpost.com/business/1810294/eec-water-shortage-risk-plan-to-be-studied> (ภาษาอังกฤษ)

76 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 4 เรื่อง สิทธิในพื้นที่พักอาศัยที่เหมาะสม (ข้อ 11 (1))’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/1992/23, 13 ธันวาคม ค.ศ. 1991, ย่อหน้า 8(a) ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> (ภาษาอังกฤษ)

77 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 8

78 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน, ‘รายงานของผู้เสนอรายงานพิเศษ Miloon Kothari เรื่องการมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมเป็นองค์ประกอบของสิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/CN.4/2005/48, 3 มีนาคม 2548, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/42d66e8a0.html> (ภาษาอังกฤษ)

79 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 4 เรื่อง สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยที่เหมาะสม (ข้อ 11 (1))’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/1992/23, 13 ธันวาคม ค.ศ. 1991, ย่อหน้า 8(a) ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> (ภาษาอังกฤษ)

ส่วนตัวและ/หรือร่วมกัน,..... และยังหมายความถึงสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน สิทธิในการใช้สอยและจัดการที่ดินและแหล่งน้ำอย่างยั่งยืน รวมถึงสิทธิในทะเลชายฝั่ง การประมง ท่งหญ้าเลี้ยงสัตว์และป่า สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคง สงบสุขและมีศักดิ์ศรี และสิทธิในการพัฒนาวัฒนธรรมของตน”<sup>80</sup>

### 2.2.2 สิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ปฏิญญาฯ) รับรองสิทธิมนุษยชนหลายประการ รวมถึง “สิทธิในที่ดิน เขตแดน และทรัพยากร ซึ่ง[ชนเผ่าพื้นเมือง]ครอบครองและเป็นเจ้าของอยู่แต่เดิม หรือเคยใช้หรือได้บุกเบิกเพื่อเข้าประโยชน์มาก่อน” ปฏิญญาดังกล่าวยังระบุด้วยว่าชนพื้นเมืองดั้งเดิม ต้องไม่ถูกบังคับให้โยกย้ายออกจากที่ดินหรือ เขตแดนของตน<sup>81</sup> และต้องไม่มีการตั้งถิ่นฐานใหม่เกิดขึ้นโดยปราศจากความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระ (the free, prior and informed consent) ของชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ปฏิญญาดังกล่าวยังระบุเป็นการเฉพาะว่าการโยกย้ายออกจากที่ดินจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีข้อตกลงเรื่องการชดเชยที่เป็นธรรมและเหมาะสม และหากเป็นไปได้ต้องมีทางเลือกในการกลับคืนถิ่นนั้นได้อีกด้วย<sup>82</sup> ปฏิญญาดังกล่าวยังกำหนดอีกว่าชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิเข้าร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของพวกเขา โดยผ่านทางผู้แทนที่พวกเขาเลือกขึ้นมาตามกระบวนการของตนเอง ในขณะที่เดียวกันพวกเขามีสิทธิที่จะดำรงรักษาและพัฒนาสถาบันที่ทำหน้าที่ตัดสินใจอันเป็นลักษณะของชนเผ่าพื้นเมืองของตนเอง<sup>83</sup> ฉะนั้น รัฐจะต้องปรึกษาและร่วมมืออย่างสุจริตใจกับชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องโดยผ่านทางสถาบันอันเป็นผู้แทนของเขาเพื่อจะขอรับความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้าและเป็นอิสระ ก่อนที่จะมีการรับรองและดำเนินการตามมาตรการที่อาจส่งผลกระทบต่อพวกเขา<sup>84</sup> อีกทั้งข้อ 32 ของปฏิญญากำหนดหน้าที่ของรัฐในการยอมรับและคุ้มครองสิทธิในที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรของชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงจัดให้มีการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ<sup>85</sup> โดยสรุปได้ดังนี้

1. ชนพื้นเมืองดั้งเดิมมีสิทธิในการตัดสินใจและพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาหรือการใช้ที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรอื่น ๆ ของตน
2. รัฐต้องปรึกษาและร่วมมือโดยสุจริตใจกับชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องผ่านทางสถาบันที่เป็นตัวแทนของพวกเขา ในการขอความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง และเป็นอิสระก่อนมีการอนุมัติโครงการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรอื่น ๆ ของพวกเขา โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การใช้ประโยชน์หรือการแร่ธาตุ น้ำ หรือทรัพยากรอื่น ๆ<sup>86</sup>

บทบัญญัติตามปฏิญญาฉบับนี้ รวมบทบัญญัติเรื่องความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระ มิได้เป็นการสร้างสิทธิใหม่ให้กับชนพื้นเมืองดั้งเดิม ทว่าเป็น “การรวบรวมหลักการสิทธิมนุษยชนทั่วไปและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสภาพทางสังคมในบริบทที่จำเพาะของชนเผ่าพื้นเมือง”<sup>87</sup> มีการยืนยันว่ารัฐมีหน้าที่ในการขอความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระจากชนเผ่าพื้นเมืองโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้แก่ CESCR,<sup>88</sup> คณะกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (the UN Committee on the Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination),<sup>89</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (the UN Human Rights Committee),<sup>90</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชนแห่งแอฟริกา (the African Commission on Human and People’s Rights),<sup>91</sup> และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา (the Inter-American Court of Human Rights)<sup>92</sup>

80 เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/Res/73/165, ข้อ 17

81 ข้อ 10, ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง, มติ 61/295 รับรองโดย สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ วันที่ 13 กันยายน 2550, ดูได้ที่ [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

82 เพิ่งอ้าง

83 เพิ่งอ้าง, ข้อ 18

84 เพิ่งอ้าง, ข้อ 19

85 เพิ่งอ้าง, ข้อ 26(3), 27 และ 28

86 เพิ่งอ้าง, ข้อ 32

87 กลไกขานัญการแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง, ‘ความยินยอมอย่างสมัครใจ แจ้งล่วงหน้า และได้รับข้อมูลเพียงพอ: วิธีการโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/39/62, 10 สิงหาคม 2561, ย่อหน้า 3, ดูได้ที่ <https://undocs.org/en/A/HRC/39/62> (ภาษาอังกฤษ)

88 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 21 เรื่อง สิทธิเข้าร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมของชุมชน’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/21, 21 ธันวาคม 2552, ย่อหน้า 36, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4ed35bae2.html> (ภาษาอังกฤษ)

89 คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบแห่งสหประชาชาติ, ‘คำแนะนำทั่วไปฉบับที่ 23: ชนเผ่าพื้นเมือง’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/52/18, ภาคผนวก 5, (รับรองเมื่อ 18 สิงหาคม 2540), ย่อหน้า 5

90 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, คดีระหว่าง Ángela Poma Poma กับ เปรู, 27/3/2009, Communication No. 1457/2006, เอกสารองค์การสหประชาชาติ CCPR/C/95/D/1457/2006, 27 มีนาคม 2552, ย่อหน้า 7.6, ดูได้ที่ <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1495> (ภาษาอังกฤษ)

91 คดีระหว่าง Centre for Minority Rights Development (เคนยา) และ Minority Rights Group ในนามของ Endorois Welfare Council กับ เคนยา, 276/2003, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชนแห่งแอฟริกัน, 4 กุมภาพันธ์ 2553, ดูได้ที่ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b8275a12.html> (ภาษาอังกฤษ)

92 คดีระหว่าง Saramaka People กับ Suriname, คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา, ชุด C (เลข 172), 28 พฤศจิกายน 2550, ดูได้ที่ [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_185\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_ing.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

กลไกขำัญญาการแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (UN Expert Mechanism on Rights of Indigenous Peoples) ระบุว่า ความยินยอมอย่างสมัครใจโดยรับข้อมูลเพียงพอและแจ้งล่วงหน้า “ประกอบด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่สัมพันธ์และส่งเสริมซึ่งกันและกันสามประการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือ สิทธิในการมีส่วนร่วม และสิทธิในที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรของพวกเขา ปฏิญญาฉบับนี้ระบุว่าความยินยอมอย่างสมัครใจโดยได้รับข้อมูลเพียงพอและแจ้งล่วงหน้าจะไม่เกิดขึ้นหากขาดองค์ประกอบอันใดอันหนึ่งไป ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีพันธกรณีที่จะเข้ามาปรึกษากับชนพื้นเมืองดั้งเดิม โดยมีกระบวนการพูดคุยและเจรจาที่มีคุณภาพและโดยยึดเอาความยินยอมของชนพื้นเมืองดั้งเดิมเป็นวัตถุประสงค์หลัก”<sup>93</sup>

- กลไกขำัญญาการได้วางองค์ประกอบที่จำเป็นเพื่อรับรองกระบวนการความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระ เช่น
- บริบทหรือสภาพของกระบวนการควรจะเป็นไปโดยปราศจากการการข่มขู่ การบีบบังคับ หรือ การล่อลวง
- ชนเผ่าพื้นเมืองควรมีเสรีภาพที่จะได้มีตัวแทนตามธรรมเนียมดั้งเดิม ตามกฎหมาย ประเพณี และระเบียบการของพวกเขาเอง โดยคำนึงถึงเพศและกรรมมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ภายในชุมชนของชนเผ่าพื้นเมืองด้วย
- ชนเผ่าพื้นเมืองควรมีเสรีภาพที่จะชี้แนะและกำหนดแนวทางของกระบวนการปรึกษาหารือ พวกเขาควรมีอำนาจในกำหนดว่าการปรึกษาหารือจะเกิดขึ้นในลักษณะใดและแนวทางปฏิบัติของกระบวนการปรึกษาหารือควรมีลักษณะอย่างไร
- ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการเข้าถึงและตัดสินใจที่ทันการณ์ โดยพวกเขาควรได้เข้ารับการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางกรอบความคิดและการวางแผนโครงการ ไม่ใช่ในระยะท้าย ๆ ของการพัฒนาโครงการที่รายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญถูกกำหนดไว้หมดแล้ว
- ข้อมูลสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองควรมีความครบถ้วนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เป็นกลาง ถูกต้องและชัดเจน โดยต้องนำเสนอในวิธีการ รูปแบบและภาษาที่ชนเผ่าพื้นเมืองสามารถเข้าใจได้
- สาระสำคัญของข้อมูลเกี่ยวกับโครงการควรรวมถึงสภาพ ขนาด ระยะเวลา ความสามารถในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลัง และขอบเขตของโครงการหรือกิจกรรมที่นำเสนอ เหตุผลของการทำโครงการ พื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ ผลการประเมินผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม ประเภทของการเยียวยาหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และ อันตรายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
- ควรมีการจัดทรัพยากรอย่างเพียงพอและส่งเสริมความสามารถในการทำหน้าที่ของสถาบันผู้แทนหรือกลไกการแสดงเจตจำนงของชนเผ่าพื้นเมืองโดยไม่มีแทรกแซงความเป็นอิสระของสถาบันดังกล่าว<sup>94</sup>

นอกจากนี้ กลไกขำัญญาการ ยังเน้นว่า “หลักการเรื่องความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระ กำเนิดขึ้นมาภายใต้กรอบของสิทธิมนุษยชน โดยไม่มุ่งประสงค์ให้มีการตอบรับการขอความยินยอม เพียงว่า “ยอมรับ” ต่อสิ่งที่ถูกกำหนดไว้แล้ว ... แต่หมายความว่าความยินยอมนั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ มีการกระทำครบถ้วนตามเกณฑ์ทั้งสามประการ คือความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระ ซึ่งความยินยอมโดยชัดแจ้งนั้นถูกกำหนดในความตกลงเพื่อหลักฐานของความยินยอมนั้น”<sup>95</sup>

### 2.2.3 การบังคับขับไล่

ประเทศไทยมีพันธกรณีตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ รวมถึง ICCPR และ ICESCR ที่จะจงดเว้นและป้องกันไม่ให้เกิดการบังคับขับไล่ออกจากที่ดิน CESCR ให้นิยามการบังคับขับไล่ออกจากที่ดินว่าเป็น “การโยกย้ายบุคคล ครอบครัว และ/หรือชุมชนออกจากบ้าน และ/หรือที่ดินที่พวกเขาครอบครองไม่ว่าเป็นการถาวรหรือชั่วคราว โดยขัดกับความประสงค์ของพวกเขา และปราศจากหลักประกันทางกฎหมาย และการเข้าถึงการคุ้มครองทางกฎหมาย หรือความคุ้มครองในรูปแบบอื่นที่เหมาะสม”<sup>96</sup>

CESCR กล่าวย่ำว่า การขับไล่ออกจากที่ดินอาจถูกใช้เป็นมาตรการสุดท้าย เมื่อตัวเลือกอื่น ๆ ถูกพิจารณาแล้วว่าไม่เหมาะสม โดยจะทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐได้จัดให้มีกระบวนการที่มีไว้เพื่อประกันการคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสมแล้วเท่านั้น กระบวนการดังกล่าวหมายถึง

- (1) การปรึกษาหารือกับบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยแท้จริง
- (2) การแจ้งให้ผู้ได้รับผลกระทบทราบล่วงหน้าตามสมควรและสมเหตุสมผล ก่อนการขับไล่ออกจากที่ดิน
- (3) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการขับไล่ออกจากที่ดิน และ (หากเป็นไปได้) ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินที่มีการขับไล่แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดในเวลาที่เหมาะสม

93 กลไกขำัญญาการแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง, ‘ความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระ : วิธีการด้านสิทธิมนุษยชน’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/39/62, 10 สิงหาคม 2561, ย่อหน้า 14 - 15, ดูได้ที่ <https://undocs.org/en/A/HRC/39/62> (ภาษาอังกฤษ)

94 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 20 - 23

95 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 24

96 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 7 เรื่อง สิทธิในอยู่อาศัยที่เหมาะสม (ข้อ 11.1): การบังคับขับไล่ออกจากที่ดิน’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/1998/22, 2540, ย่อหน้า 3 ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html> (ภาษาอังกฤษ)

- (4) มีเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้แทนปรากฏอยู่ด้วยระหว่างการขับไล่
- (5) ระบุตัวบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องในการขับไล่ออกจากที่ดินอย่างชัดเจน
- (6) ต้องไม่กระทำการขับไล่ในช่วงที่สภาพอากาศย่ำแย่หรือในช่วงกลางคืน เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ได้รับผลกระทบ
- (7) จัดให้มีการเยียวยาทางกฎหมาย
- (8) หากเป็นไปได้ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลที่ต้องการเรียกร้องค่าชดเชยผ่านกระบวนการทางศาล<sup>97</sup>

CESCR ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่าการขับไล่ออกจากที่ดินจะสามารถกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามข้อบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยเคร่งครัด และต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและได้สัดส่วน<sup>98</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การขับไล่จะต้องไม่ “ผลักให้บุคคลกลายเป็นบุคคลไร้บ้านหรือเป็นผู้มีความเปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนประการอื่น ๆ”<sup>99</sup>

ผู้เสนอรายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ (UN Special Rapporteur) ว่าด้วยที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ได้พัฒนาหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนา (UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement หรือ “หลักการพื้นฐานฯ”) ที่สะท้อนมาตรฐานและบรรทัดฐานการใช้การตีความกฎหมายที่มีอยู่ในประเด็นการบังคับขับไล่<sup>100</sup> โดยมีรายละเอียดของแนวปฏิบัติเป็นขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการบังคับขับไล่ เพื่อประกันความสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นย้ำถึงความสำคัญของการจัดให้มีที่อยู่อาศัยทดแทนและค่าชดเชยที่เพียงพอแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะเขาเหล่านั้นจะเป็นผู้เช่า เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือที่อยู่อาศัยในที่ดินอันเป็นวัตถุแห่งการขับไล่ก็ตาม

หลักการพื้นฐานยังได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า “ไม่ว่าในสถานการณ์ใดและไม่เลือกปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจควรประกันว่าอย่างน้อยที่สุดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกขับไล่ โดยเฉพาะผู้ที่ไม่สามารถทำมาหาเลี้ยงตนเองได้จะเข้าถึงสิ่งต่อไปนี้โดยปลอดภัยและมั่นคง (ก) อาหารที่จำเป็น น้ำดื่มและการมีสุขอนามัยที่ดี (ข) ที่พักพิงและบ้านพักพื้นฐาน (ค) เครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสม (ง) บริการทางการแพทย์ที่จำเป็น (จ) ทรัพยากรสำหรับการดำรงชีพ (ฉ) อาหารสัตว์เพื่อการปศุสัตว์และการเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวมที่เคยใช้ประโยชน์อยู่ก่อนหน้า และ (ช) การศึกษาสำหรับเด็กและศูนย์ดูแลเด็ก รัฐควรประกันอีกด้วยว่าสมาชิกที่มาจากครอบครัวชายหรือชุมชนเดียวกันจะไม่พลัดพรากจากกันโดยผลของการถูกขับไล่ออกจากที่ดิน”<sup>101</sup>

หลักการพื้นฐานยังวางแนวปฏิบัติในการหารือกับผู้ที่น่าจะได้รับผลกระทบตามแผนและกระบวนการพัฒนาในเขตเมืองและชนบท และเรียกร้องให้รัฐทั้งหลายจัดทำการประเมินผลกระทบ “ก่อนมีการเริ่มโครงการใดที่อาจส่งผลให้มีการขับไล่คนและทำให้กลายเป็นคนพลัดถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคล กลุ่มคน และชุมชนที่อาจจะได้รับผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ รวมทั้งคุ้มครองไม่ให้ถูกบังคับขับไล่ด้วย”<sup>102</sup>

นอกจากนี้ หลักการพื้นฐานยังระบุด้วยว่าการประเมินผลกระทบควรดังกล่าว “ต้องพิจารณาผลกระทบให้ครอบคลุมถึงการขับไล่ สตรี เด็ก คนชรา และกลุ่มบุคคลชายขอบ การประเมินเหล่านี้ควรพิจารณาจากข้อมูลที่ถูกเก็บรวบรวมโดยจำแนกตามกลุ่มต่าง ๆ โดยมีกรอบชี้และวิเคราะห์ผลกระทบที่แตกต่างกันของคนในแต่ละกลุ่มอย่างเหมาะสม”<sup>103</sup>

#### 2.2.4 สิทธิด้านสุขภาพ

มาตรา 12 ของอนุสัญญา ICESCR ประกัน “สิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานที่สูงที่สุดเท่าที่เป็นได้” รวมทั้ง “การปรับปรุงสุขภาพทางสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมในทุก ๆ ด้าน”

CESCR ได้อธิบายไว้ในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 14 (General Comment No. 14) ว่าสิทธิด้านสุขภาพครอบคลุมถึงการเข้าถึงน้ำดื่มที่ปลอดภัย และการมีสุขภาพลักษณะที่ดี การจัดหาอาหารที่ปลอดภัย โภชนาการที่ดีและที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ มีสภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อสุขภาพ คณะกรรมการยังอธิบายเพิ่มเติมอีกว่า “การปรับปรุงสุขภาพทางสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมในทุก ๆ ด้าน” หมายถึงรวมถึงการกระทำดังต่อไปนี้

97 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 15

98 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 14

99 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 16

100 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน, ‘รายงานของผู้เสนอรายงานพิเศษ Miloon Kothari เรื่องการมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมเป็นองค์ประกอบของสิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ’ (“หลักการพื้นฐานฯ”), เอกสารองค์การสหประชาชาติA/HRC/4/18, 5 กุมภาพันธ์ 2550, ภาคผนวก1, ดูได้ที่ <https://undocs.org/A/HRC/4/18> (ภาษาอังกฤษ)

101 หลักการพื้นฐาน, ย่อหน้า 52

102 หลักการพื้นฐาน, ย่อหน้า 32 – 33

103 หลักการพื้นฐาน, ย่อหน้า 32 – 33

- มาตรการป้องกันอุบัติเหตุและโรคร้ายจากการทำงาน
- ประกันการเข้าถึงแหล่งน้ำดื่มที่ดื่มได้อย่างปลอดภัยและเพียงพอ และการมีสุขอนามัยพื้นฐาน
- ป้องกันและลดการปล่อยสารที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์ เช่น สารกัมมันตภาพรังสี สารเคมีอันตรายหรือการก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

คณะกรรมการเน้นย้ำว่า ความรู้ล้มเหลวในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันมลภาวะทางน้ำ อากาศ และดิน จากอุตสาหกรรมที่นำทรัพยากรธรรมชาติมาปรับใช้เป็นตัวดูดซับและอุตสาหกรรมการผลิตถือเป็นการละเมิดพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิในสุขภาพ<sup>104</sup>

### 2.2.5 สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน

นาย John H. Knox ผู้เสนอรายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ (UN Special Rapporteur) ในประเด็นสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการมีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน ได้เสนอหลักการ 16 ประการซึ่งเป็นพันธกรณีพื้นฐานของรัฐต่าง ๆ ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการมีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน กรอบของหลักการทั้ง 16 ประการนี้ “มิได้สร้างพันธกรณีใหม่ แต่เป็นการปรับใช้พันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แต่เดิมในบริบทด้านสิ่งแวดล้อม”<sup>105</sup>

หลักการดังกล่าว<sup>106</sup> เน้นย้ำพันธกรณีของรัฐดังต่อไปนี้

- การประกัน การมีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน เพื่อเคารพ คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (กรอบหลักการข้อที่ 1)
- ดำเนินการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการและนโยบายที่ถูกเสนอล่วงหน้า (กรอบหลักการข้อที่ 8)
- จัดให้มีและอำนวยความสะดวกให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรอบหลักการข้อที่ 9)
- ประกันการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ ในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการละเมิดกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (กรอบหลักการข้อที่ 10)
- ประกันการบังคับใช้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมกับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ (กรอบหลักการข้อที่ 12)

### 2.2.6 สิทธิในการทำงานและสิทธิในสถานที่ทำงาน

ข้อ 6 – 8 ของ ICESCR คุ้มครองสิทธิในการทำงานและสิทธิในสถานที่ทำงาน นอกจากนี้ ตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับยังได้ระบุถึงมาตรฐานสากลเรื่องสิทธิแรงงาน ได้แก่ อนุสัญญาต่างๆและคำแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในขณะที่ข้อ 22 ของ ICCPR คุ้มครองเสรีภาพในการสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

ข้อ 6 ของ ICESCR ผูกพันให้รัฐภาคีดำเนินการให้สิทธิในการทำงานเป็นจริงอย่างบริบูรณ์ เพื่อ “บรรลุการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง และการจ้างงานอย่างบริบูรณ์และเป็นประโยชน์ ภายใต้เงื่อนไขทั้งหลายที่มีไว้เพื่อประกันการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคล” ข้อ 7 ของ ICESCR รับรองว่าทุกคนมีสิทธิที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ และกำหนดมาตรฐานสภาพการทำงานหลายประการที่รัฐมีหน้าที่ต้องประกัน ข้อ 8 ของ ICESCR ระบุถึงสิทธิแรงงานหลายประการ รวมถึงสิทธิที่จะรวมตัวและเข้าร่วมสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงาน รวมทั้งสิทธิที่นัดหยุดงาน ทั้งนี้ CESCR ได้อธิบายบางแง่มุมของสิทธิในการทำงานในความเห็นทั่วไปฉบับที่เกี่ยวข้องกับข้อ 6 และข้อ 7 อีกด้วย<sup>107</sup>

104 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 14 เรื่องสิทธิที่จะมีสุขภาพตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้ (ข้อ 12)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/2000/4, 11 สิงหาคม 2543, ย่อหน้า 51, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

105 OHCHR, ‘กรอบหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม’, 2561, ย่อหน้า 8, ดูได้ที่ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/FrameworkPrinciplesReport.aspx> (ภาษาอังกฤษ)

106 John H. Knox, ‘รายงานของผู้เสนอรายงานพิเศษในประเด็นพันธกรณีสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการมีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน’, คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน, 24 มกราคม 2561, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/37/59, ดูได้ที่ <https://undocs.org/A/HRC/37/59> (ภาษาอังกฤษ)

107 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 18 เรื่อง สิทธิในการทำงาน (ข้อ 6)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/18, 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2549, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4415453b4.html> (ภาษาอังกฤษ); CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 23 เรื่องสิทธิในสภาพการทำงานยุติธรรมและน่าพึงพอใจ (ข้อ 7)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ E/C.12/GC/23, 7 เมษายน 2559, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/5550a0b14.html> (ภาษาอังกฤษ)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศทั้งสิ้น 17 ฉบับ โดยเป็น 5 ฉบับพื้นฐานจากทั้งหมด 8 ฉบับ ดังต่อไปนี้

- อนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 29)
- อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงซึ่งทำงานมีค่าเท่ากัน ค.ศ. 1951 (ฉบับที่ 100)
- อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1957 (ฉบับที่ 100)
- อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (ฉบับที่ 105)
- อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (ฉบับที่ 111)
- อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงานได้ ค.ศ. 1973 (ฉบับที่ 138)
- อนุสัญญาเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (ฉบับที่ 182)
- อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188)<sup>108</sup>

องค์กรภาคประชาสังคมได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98<sup>109</sup> โดยเห็นว่าเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง เป็นหลักการพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดย ได้รับการรับรองใน ICESCR ว่า รัฐบาลไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันแต่อย่างใด<sup>110</sup>

ในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รัฐบาลมีความผูกพันที่จะปฏิบัติตามหลักการต่าง ๆ ที่ถูกบัญญัติไว้ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการสมาคมและร่วมเจรจาต่อรอง<sup>111</sup> ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในสถานที่ทำงาน และภาคผนวกการติดตามผล (The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow up) ซึ่งได้รับความเห็นชอบใน ค.ศ. 1998<sup>112</sup> กำหนดว่าประเทศไทยและสมาชิกอื่นทั้งหมดมีพันธกรณีที่เคารพ ‘สิทธิขั้นพื้นฐาน’ บางประการด้วยเหตุแห่งการเป็นสมาชิกภาพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แม้ว่าจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับก็ตาม ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานยังหมายความรวมถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการร่วมเจรจาต่อรอง

### 2.2.7 การเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนกำหนดให้รัฐต่าง ๆ มีพันธกรณีที่ประกันว่าชุมชนที่ได้รับผลกระทบและสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา กรณีนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษในบริบทของ SEZ เนื่องจากผลกระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากโครงการ และความเปราะบางเป็นพิเศษของชุมชนของชนเผ่าพื้นเมือง

สิทธิที่ได้กล่าวมาได้รับการรับรองในสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ โดยเฉพาะ หลักการที่ 10 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ที่ก่อให้เกิดสิทธิที่สำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมหลายประการ โดยระบุว่า “บุคคลทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเรื่องสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในการครอบครองของภาครัฐได้ตามสมควร ทั้งนี้หมายถึงรวมถึงข้อมูลเรื่องวัตถุและกิจกรรมที่มีอันตรายอาจเกิดขึ้นในชุมชนของตนและโอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการทำให้ข้อมูลต่าง ๆ สามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณชนทั่วไปเป็นวงกว้าง นอกจากนี้ยังควรมีการประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทั้งทางศาลและกระบวนการทางปกครอง รวมถึงการจัดให้มีการชดเชยและการเยียวยาขึ้น<sup>113</sup>

108 ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) ในวันที่ 30 มิถุนายน 2562 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2563

109 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ.1948 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรอง ค.ศ.1949

110 จากข้อมูลของกระทรวงแรงงาน พบว่าไม่ได้มีการให้สัตยาบัน กระทั่งออกกฎหมายภายในประเทศ เพื่อเปิดช่องให้อนุสัญญาที่มีผล โปรดดู Wassana Lamdee, ‘กระทรวงแรงงาน แจงเหตุยังไม่รับอนุสัญญาILO 87 และ98 อ้างรอแก้กฎหมาย, 31 มกราคม 2563, ดูได้ที่ <https://bit.ly/3gp3cRk/> (ภาษาอังกฤษ)

111 ILO, ‘เสรีภาพในการสมาคม: บทสรุปการตัดสินใจและหลักการของเสรีภาพในการสมาคม, คณะกรรมการปกครองของ ILO’, 5th rev. ed. 2554, ย่อหน้า15, ดูได้ที่ <http://www.ilo.org/ilolex/english/23e2006.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

112 ปฏิญญา ILO ว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ผนวกการติดตามผล ดูได้ที่ <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm> (ภาษาอังกฤษ)

113 UNGA, ‘ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา’, เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 สิงหาคม 2535, ดูได้ที่ [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในประเด็นสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรือ อนุสัญญาอาร์ฮุส (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, “Aarhus Convention”) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสากลที่ดีที่สุดเกี่ยวกับพันธกรณีเชิงกระบวนการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมและเรียกร้องให้มีความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาอาร์ฮุสฉบับดังกล่าว<sup>114</sup>

การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างทันท่วงทีและโอกาสที่จะได้รับการปรึกษาหารืออย่างจริงจัง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อที่จะทำให้บุคคลสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่กระทบกับชุมชนหรือสภาพแวดล้อมของพวกเขาโดยได้รับข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างรอบด้าน<sup>115</sup> การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ หมายความว่า บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าวมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมและสามารถโน้มน้าวการตัดสินใจนั้น ชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบต้องถูกรวมอยู่ในการวิเคราะห์ผลกระทบและในการออกแบบกระบวนการตัดสินใจ<sup>116</sup> กรณีนี้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐทั้งหลายรับรองว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลของตน<sup>117</sup> การมีส่วนร่วมดังกล่าวมีความสำคัญต่อการปกครองที่มีธรรมาภิบาลและต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>118</sup>

แนวปฏิบัติสากลที่ดีที่สุดในกรณีของการตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมคือ การจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือโดยแท้จริง โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างทันท่วงที (อาทิ แผนที่มีการเสนอ ทางเลือกต่าง ๆ ตามแผน การประเมินผลกระทบต่าง ๆ แผนการโยกย้ายออกจากที่ดินและแผนเรื่องการตั้งรกรากใหม่) ประกอบกับการให้ประชาชนมีโอกาสนำเสนอข้อคิดเห็น ข้อคัดค้าน และทางเลือกอื่น<sup>119</sup> การเปิดเผยข้อมูลโดยทันท่วงทีในระหว่างขั้นตอนของการวางแผนโครงการนับเป็นสิ่งสำคัญยิ่งโดยมีการใช้เวลาอันเหมาะสมให้ประชาชนได้พิจารณา และมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้โต้แย้งการตัดสินใจ และ/หรือนำเสนอแผนทางเลือกอื่น ๆ<sup>120</sup> การไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีเชิงกระบวนการดังกล่าวมา ไม่เพียงแต่เป็นการละเลยพันธกรณีเท่านั้น แต่จะส่งผลเสียประการอื่น อาทิ เสื่อมถอยของสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะยังผลกระทบมายังการใช้สิทธิของบุคคล และอาจถึงขนาดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้<sup>121</sup>

คณะกรรมการกำกับดูแลตามสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆ ของสหประชาชาติ อาทิ CESCR คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และ คณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติได้แนะนำให้รัฐทั้งหลายประกันว่าจะมีการปรึกษาหารือกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบก่อนเริ่มดำเนินโครงการพัฒนาหรือการเวนคืนที่ดินหรือการให้สัมปทานที่ดิน<sup>122</sup> โอกาสในการเจรจาและปรึกษาหารือต้องครอบคลุมทุกกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบรวมถึงสตรี และกลุ่มบุคคลที่มีความเปราะบางและกลุ่มคนชายขอบโดยอาจจัดให้มีการใช้มาตรการพิเศษตามความจำเป็น<sup>123</sup>

114 RWI, ‘สิทธิมนุษยชนของผู้หญิงและสิทธิในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปลอดภัย ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน’, 2562 ดูได้ที่ <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/12/Women%E2%80%99s-Human-Rights-and-the-RiGht-to-a-Clean-safe-HealthY-and-sustainable-enviRonment-Reference-Manual-for-Judges-2019.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

115 โปรตุเกส ตัวอย่าง อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม [อนุสัญญาอาร์ฮุส], 2161 UNTS 447; 38 ILM 517 (ค.ศ.1999), (แม้ว่าประเทศพม่าจะไม่ใช้รัฐภาคีก็ตาม อนุสัญญาอาร์ฮุสกำหนดแนวปฏิบัติสากลที่ดีที่สุดสำหรับพันธกรณีทางกระบวนการและการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจเรื่องสิ่งแวดล้อมและเรียกร้องให้มีความโปร่งใสรวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ)

116 ปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา, หลักการที่ 10; โปรตุเกส หลักการมาสทริชซ์ หลักการที่ 7 เพิ่มเติม

117 โปรตุเกส UDHR ข้อ 21 (สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐบาล); CEDAW ข้อ 7 (สิทธิในการมีส่วนร่วมที่จะกำหนดนโยบายของรัฐบาล); CRC ข้อ 13 (สิทธิในการได้รับข้อมูล); โปรตุเกสเพิ่มเติม UDHR ข้อ 19, 20 (สิทธิในการได้รับข้อมูล, การสมาคม, การรวมตัว, และเสรีภาพในการแสดงออกที่รวมถึงสิทธิที่จะรับและส่งข้อมูล); ICCPR ข้อ 19 (สิทธิในการมีเสรีภาพในการแสดงออก รวมทั้งสิทธิที่จะรับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร); ICESCR ข้อ 13 (องค์ประกอบของสิทธิในการศึกษาเป็นสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ)

118 ปฏิญญาเวียนนา ค.ศ. 1993 และรายงานของสำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เรื่องบทบาทของงานบริการสาธารณะ เป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลในการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เอกสารองค์การสหประชาชาติ UN Doc A/ HRC/25/27 (ค.ศ. 2013); ธนาคารโลก, ธรรมาภิบาล: ประสบการณ์ของธนาคารโลก (วอชิงตัน ดีซี, ค.ศ. 1994), p.vii; Robert Zoellick, ‘รัฐเปราะบาง: ทำให้การพัฒนามั่นคง’, คำกล่าวสุนทรพจน์ ณ Institute for Strategic Studies, 12 กันยายน 2551

119 โปรตุเกสตัวอย่าง อนุสัญญาอาร์ฮุส

120 หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายเนื่องจากการพัฒนา, หลักการที่ 37

121 John H Knox, ‘รายงานของผู้เสนอรายงานพิเศษในประเด็นพันธกรณีสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการมีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดีต่อสุขภาพและยั่งยืน’ เอกสารองค์การสหประชาชาติ A/HRC/22/43 (ค.ศ. 2012), ย่อหน้า 42

122 CESCR, ข้อสังเกตเชิงสรุปสำหรับประเทศกัมพูชา (E/C.12/KHM/CO/1, ค.ศ. 2009), ประเทศชาติ (E/C.12/TCD/CO/3, ค.ศ. 2009) และประเทศมาดากัสการ์ (E/C.12/MDG/CO/2, ค.ศ. 2009); ข้อสังเกตเชิงสรุปสำหรับประเทศอาร์เจนตินา (CERD/C/ARG/CO/19-20, 2010), ประเทศชิลี (CERD/C/CHL/CO/15-18, 2009) และประเทศคองโก (CERD/C/COG/CO/9, ค.ศ. 2009); HRC ข้อสังเกตเชิงสรุปสำหรับประเทศสาธารณรัฐแทนซาเนีย (CCPR/C/TZA/CO/4, ค.ศ. 2009). โดยทั่วไป โปรตุเกส OHCHR “ที่ดินและสิทธิมนุษยชน: มาตรฐานและการปรับใช้” มิถุนายน ค.ศ. 2015

123 หลักการพื้นฐานและแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายคนออกจากที่ดินและการพลัดถิ่น, หลักการที่ 39



### 2.2.8 สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและการชดเชยที่มีประสิทธิภาพ

หนึ่งในหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ คือ การที่สิทธิทุกประการต้องมาพร้อมกับการประกันการเยียวยาและการชดเชยที่มีประสิทธิภาพ หากมีการละเมิดสิทธิต่าง ๆ การเยียวยานั้นต้องเป็นไปได้โดยไม่ล่าช้าและมีประสิทธิภาพ และไม่ซับซ้อน ทุกคนสามารถเข้าถึงได้<sup>124</sup> รัฐต้องดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไข กฎหมาย นโยบาย และระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม<sup>125</sup>

การเยียวยาตามมาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนต้องมีลักษณะดังนี้

- (1) มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเข้าถึงได้
- (2) อยู่ในอำนาจขององค์กรที่เป็นอิสระ
- (3) ประกันว่าผู้เสียหาย สามารถเข้าถึงที่ปรึกษาทางกฎหมาย โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หากจำเป็น
- (4) สามารถบรรเทาความเสียหาย ซึ่งหมายถึงรวมถึงการเยียวยาและการได้รับค่าทดแทน
- (5) มีการสืบสวนสอบสวนที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นกลาง
- (6) เป็นไปโดยไม่ล่าช้าและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ
- (7) ต้องจัดให้มีการเข้าถึงการเยียวยาตามกฎหมาย ทั้งนี้ หากเป็นประโยชน์ในบางกรณีอาจต้องการการเยียวยาที่ไม่ใช่ทางกฎหมาย<sup>126</sup>

สิทธิในการเยียวยาและชดเชยที่มีประสิทธิภาพหมายถึงสิทธิในกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process) ที่จะก่อให้เกิดคำตัดสินที่สามารถบังคับได้โดยไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานภาครัฐ<sup>127</sup> สิทธิดังกล่าวหมายถึงความรวมถึงสิทธิที่จะเข้าถึงหน่วยงานของรัฐที่มีความอิสระในการตัดสินอย่างเป็นกลางในกรณีที่การละเมิดสิทธิกำลังดำเนินอยู่หรือได้เกิดขึ้นแล้ว มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนอย่างรอบคอบ และเป็นกลาง และมีอำนาจที่จะเยียวยาในรูปแบบของการสั่งให้ยุติกระทำการที่เป็นการละเมิดและการสั่งให้ชดเชยความเสียหาย<sup>128</sup> ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ รัฐมีหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงในกรณีที่บุคคลที่สาม หรือ องค์กรภาคธุรกิจเป็นผู้ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>129</sup>

หลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและการชดเชยเน้นย้ำถึงความสำคัญของกลไกทางกฎหมายในการประกันการเข้าถึงการเยียวยา และยืนยัน โดยระบุว่ารัฐมีพันธกรณีที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อประกันว่าฝ่ายตุลาการจะสามารถรับมือกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจโดยภาครัฐหรือภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>130</sup>

กลไกที่มีใช้ทางกฎหมาย (ซึ่งหมายถึงกระบวนการเยียวนอกกระบวนการยุติธรรม) อาจเสริมการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน กลไกที่มีใช้ทางกฎหมายควรถูกจัดให้เป็นเครื่องมือที่จะเสริมการทำงานของกลไกทางตุลาการในการจัดให้มีการเยียวยา นอกจากนี้ กลไกทางปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถมีบทบาทสำคัญในการช่วยเสริมฝ่ายตุลาการได้ในกรณีที่องค์กรตุลาการอาจไม่มีทรัพยากรในการดำเนินงานที่เพียงพอหรือขาดความเป็นอิสระที่จะดำเนินการชดเชยความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>131</sup>

124 ICJ, 'คู่มือนักปฏิบัติ หมายเลข 2 เรื่อง สิทธิในการเยียวยาและการชดเชยสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง', ฉบับแก้ไข 2561, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/the-right-to-a-remedy-and-reparation-for-gross-human-rights-violations-2018-update-to-practitioners-guide-no-2/> (ภาษาอังกฤษ)

125 ICJ, 'ปฏิญญาว่าด้วยการเข้าถึงความยุติธรรมและสิทธิในการเยียวยา' รับรองวันที่ 12 ธันวาคม 2555 ที่เจนีวา ย่อหน้า 2, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/02/Congress-Declaration-adoptedFINAL.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

126 เพิ่งอ้าง, ที่ 83

127 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 'ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31 เรื่อง ธรรมชาติของพันธกรณีทางกฎหมายทั่วไปที่รัฐภาคีมีตามกติกาสากล', CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 พฤษภาคม 2547, ย่อหน้า 15, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html> (ภาษาอังกฤษ); ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป, 'คดีระหว่าง Keen an กับ สหราชอาณาจักร', คำพิพากษาวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 2001, รายงาน 2001-III, ย่อหน้า 122; ศาลระหว่างรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, 'ความเห็นแนะว่า OC-9/ 87, การประกันทางตุลาการในสถานการณ์ฉุกเฉิน', 6 ตุลาคม ค.ศ.1987, ชุด A หมายเลข 9, ย่อหน้า 24

128 ICJ, 'คู่มือนักปฏิบัติ หมายเลข 2 เรื่อง สิทธิในการเยียวยาและการชดเชยสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง', ฉบับแก้ไข 2561, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/the-right-to-a-remedy-and-reparation-for-gross-human-rights-violations-2018-update-to-practitioners-guide-no-2/> (ภาษาอังกฤษ)

129 OHCHR, 'หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและการชดเชย สำหรับผู้เสียหายจากการละเมิดร้ายแรงต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ', สมัชชาใหญ่ มติ 60/147, 16 ธันวาคม ค.ศ. 2005, ดูได้ที่ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx> (ภาษาอังกฤษ)

130 เพิ่งอ้าง, VIII

131 ICJ, 'ความจำเป็นและตัวเลือกสำหรับตราสารระหว่างประเทศใหม่ในเรื่องธุรกิจและสิทธิมนุษยชน', มิถุนายน 2557, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/08/International-Instrument-BHR-Exec-Sum-elec-version-light.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGP) กล่าวชัดเจนว่าในกรณีที่บุคคลอาจได้รับผลกระทบทางธุรกิจอย่างร้ายแรงจากการดำเนินกิจการทางธุรกิจ หน่วยงานภาคธุรกิจมีหน้าที่ต้องจัดให้มีหรืออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการเยียวยา<sup>132</sup> การเยียวยานี้รวมถึงกลไกร้องทุกข์ ยกตัวอย่าง เช่น กลไกการดำเนินการร้องทุกข์ (Operational Grievance Mechanism หรือ OGM) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีกระบวนการทางกฎหมายที่ภาคธุรกิจอาจจัดให้มีขึ้นในระดับพื้นที่หรือภายในโครงการเพื่อเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทอย่างรวดเร็วและเพื่อจัดให้มีการเข้าถึงการเยียวยาแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการดำเนินธุรกิจ UNGP กล่าวว่าภาคธุรกิจต้องจัดให้มีหรือให้ความร่วมมือในกระบวนการเยียวยาที่ถูกต้องตามหลักการในกรณีที่ภาคธุรกิจเป็นสาเหตุหรือมีส่วนก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรง<sup>133</sup>

### 2.3 หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGP)

UNGP คือมาตรฐานสากลเรื่องธุรกิจและสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ใน พ.ศ. 2554 UNGP บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐที่จะ “คุ้มครอง” ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาคธุรกิจผ่านทาง “การออกนโยบายที่มีประสิทธิภาพ การบัญญัติกฎหมาย การออกกฎระเบียบและการอำนวยความสะดวก” และเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อให้เกิดการประกันสิทธิผ่านทาง “วิธีการทางตุลาการ บริหาร นิติบัญญัติ หรือวิธีการอื่นใดที่เหมาะสม” ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนควรที่จะสามารถเข้าถึงกลไกร้องทุกข์ที่มีประสิทธิภาพไม่ว่าโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน และไม่ว่าจะเป็นกลไกทางกฎหมายหรือไม่ก็ตาม (หลักการข้อที่ 1, 25-28)<sup>134</sup>

UNGP กำหนดให้บริษัทต่าง ๆ มีหน้าที่ “เคารพ” “สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองโดยนานาชาติ” ทั้งหมด<sup>135</sup> หรือ “อย่างน้อยที่สุด” ตามที่ได้บัญญัติไว้ในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Bill of Human Rights) อันประกอบด้วยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ICCPR ICESCR อนุสัญญาหลักทั้งแปดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งถูกรวบรวมไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในสถานที่ทำงาน (The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)<sup>136</sup>

อีกทั้งบริษัทควรต้องเคารพตราสารอื่น ๆ ของสหประชาชาติ รวมถึงตราสารที่กำหนด “สิทธิของชน เผ่าพื้นเมือง สตรี ชนกลุ่มน้อยด้านเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ ศาสนาและภาษา เด็ก คนพิการ และแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว”<sup>137</sup> UNGP ยังเรียกร้องให้บริษัทต่าง ๆ กระทำการดังต่อไปนี้เพื่อกระทำตามหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน ได้แก่

- (1) มีความมุ่งมั่นดำเนินนโยบายที่จะทำตามหน้าที่ในการเคารพสิทธิมนุษยชน
- (2) จัดทำการประเมินสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านเพื่อระบุ ผลกระทบ ป้องกัน บรรเทา และแสดงความรับผิดชอบสำหรับผลกระทบทางสิทธิมนุษยชนอันเกิดจากการดำเนินการของบริษัท
- (3) ผลักดันให้เกิดการเยียวยาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่มีสาเหตุมาจากบริษัทหรือการละเมิดที่บริษัทมีส่วนก่อขึ้น

132 OHCHR, ‘หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน: กรอบการปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติที่จะ ‘คุ้มครอง เคารพ และเยียวยา’ (UNGPs), 2554, หลักการ 29 – 31, ดูได้ที่ [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

133 เพิ่งอ้าง, หลักการ 22 สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของบริษัทต่าง ๆ เพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางลบด้านสิทธิมนุษยชน โปรดดู ICJ, ‘บริษัททั่วโลกต้องทำงานมากขึ้นเพื่อประกันให้มีกลไกการดำเนินการร้องทุกข์ที่มีประสิทธิภาพและให้ข้อมูลที่ชัดเจนและโปร่งใส’, 26 พฤศจิกายน 2562 ดูได้ที่ <https://www.icj.org/companies-around-the-world-must-do-more-to-ensure-effective-operational-grievance-mechanism-practices-and-provide-clear-and-transparent-information/> (ภาษาอังกฤษ)

134 โปรดดูเพิ่มเติม ICJ, ‘ความรับผิดชอบของบริษัทต่อการละเมิดสิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ท่ามกลางความขัดแย้งและการเปลี่ยนผ่าน’, กุมภาพันธ์ 2563, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/02/Universal-ESCR-accountability-guide-Publications-Reports-Thematic-report-2020-ENG.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

135 UNGPs, หลักการ12

136 UNGPs, หลักการ13-14

137 เพิ่งอ้าง

### แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2562 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและประกาศใช้แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (“National Action Plan on Business and Human Rights หรือ NAP”)(พ.ศ. 2562 - 2565) ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีการกำหนด NAP<sup>138</sup> แม้ว่า NAP ไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมาย เป็นเพียงมติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร แต่ก็ได้รับการพิจารณาว่าเป็นข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย<sup>139</sup>

NAP กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับภาครัฐและเอกชนเพื่อประกันว่าภาคธุรกิจจะเคารพสิทธิมนุษยชนและรัฐบาลจะปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะเยียวยาในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาคธุรกิจ NAP ให้ความสำคัญกับสี่ประเด็นหลัก คือ (1) แรงงาน (2) ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (3) นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (4) การลงทุนระหว่างประเทศ และบริษัทข้ามชาติ<sup>140</sup>

NAP เน้นย้ำเรื่องหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการทบทวนและแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และกฎที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานต่าง ๆ และประกันว่าแผนจะถูกนำไปปฏิบัติโดยสมบูรณ์ นอกจากนี้ NAP ยังเรียกร้องให้รัฐบาลบังคับใช้กลไกที่มีอยู่ในการชดเชยและประกันความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและบุคคลที่ได้รับความเสียหาย NAP ยังผูกพันให้รัฐบาลต้องรับรองการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของชุมชนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมบทบาทของบริษัทในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

อีกทั้ง NAP ยังมีข้อเรียกร้องหลายข้อต่อนโยบาย SEZ และ EEC โดยเฉพาะ (1) ให้กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงอุตสาหกรรม “พิจารณามาตรการที่เหมาะสมในการเวนคืนที่ดิน รวมทั้งมาตรการในการให้ค่าปรึกษาหารือ และพิจารณาค่าชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินโดยเป็นธรรม” (2) ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมโยธาธิการและผังเมือง “มีแนวทาง/มาตรการกำกับให้ SEZ รวมถึง EEC ปฏิบัติตามมาตรฐานสูงสุดเรื่องธรรมาภิบาลและ UNGP” และ (3) “การนำหลักการ UNGP ไปใช้ โดยปรากฏอยู่ใน วิธีการจัดตั้งและบริหารจัดการ SEZ และ EEC”<sup>141</sup>

NAP ยังระบุข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาล ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ที่กำหนดไว้โดยให้ “พิจารณา กำหนดมาตรการเพื่อรับรองการพัฒนาชนบทและนโยบายที่ดิน จำต้องคำนึงถึงมิติทางเพศ และประชาชนไม่ควรถูกบังคับขู่ไล่ หากมีความจำเป็นต้องดำเนินดังกล่าว ควรคำนึงถึงหลักการเรื่องความยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระ (Free Prior Informed Consent) และบุคคลที่ถูกขับไล่ออกจากพื้นที่จะต้องได้รับค่าชดเชยด้วย”<sup>142</sup>

138 อ่านแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2562 – 2565) ได้ที่ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/NAPThailandTH.pdf>

139 ตามกฎหมายไทย มติคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็น “กฎ” ตามมาตรา 3 ของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546 และ 501/2548) มาตรา 3 ของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง บัญญัติว่า “กฎหมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

140 NAP, บทสรุปผู้บริหาร, ข้อ 2.3

141 เพิ่งอ้าง, หน้า 83-84. ประเด็นการปฏิบัติการเป็นเรื่องเดียวกับคำแนะนำโดยคณะทำงานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนในช่วงท้ายของการเดินทางมาประเทศไทย ใน พ.ศ. 2561 โปรดดู, WGBHR, ‘แถลงการณ์การสิ้นสุดการเยือนประเทศไทยของคณะทำงานของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน’, 4 เมษายน 2561, ดูได้ที่ <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22915&LangID=E> (ภาษาอังกฤษ)

142 NAP, หน้า 92

### 3. กรอบกฎหมายที่ใช้บังคับกับ SEZ และ EEC

หัวข้อนี้กล่าวถึงกรอบกฎหมายโดยรวมที่ใช้บังคับกับ SEZ และ EEC พร้อมทั้งประเมินกรอบกฎหมายดังกล่าวกับพันธกรณีในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมหลักนิติธรรมของประเทศไทย โดยเริ่มจากการอธิบายลักษณะโดยทั่วไปของกฎหมายและการปกครองของไทย รวมถึงลักษณะการปกครองโดยทหาร จากนั้นจึงกล่าวถึงกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เชื่อมโยงกับ SEZ และ EEC ซึ่งจะครอบคลุมไปถึงอธิบายถึงโครงสร้างการกำกับดูแล SEZ และ EEC ในภาพรวม การนำเสนอในบทนี้จะยังเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมาย ในเรื่องความสอดคล้องของกรอบกฎหมายดังกล่าวภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศของไทย ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปใน ส่วนที่ 4 ถึง 6 ของรายงาน

#### 3.1 ระบบกฎหมายและการปกครองของประเทศไทยภายหลังการทำรัฐประหาร

ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และยังได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ระบบกฎหมายไทยมีลักษณะเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกิดจากการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ บ่อเกิดของกฎหมายหลัก ๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ และบรรดากฎเกณฑ์ที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) และพระราชกำหนด

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 กองทัพไทยในนามของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กระทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองจากฝ่ายพลเรือนและแทนที่ด้วยการปกครองโดยทหาร ยุบรัฐบาลพลเรือน และระงับการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เว้นแต่เพียงหมวดเดียวของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ต่อมาในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 คสช. ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ให้อำนาจอันกว้างขวางและปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลแก่หัวหน้าคสช. ในการประกาศคำสั่งต่างๆ<sup>143</sup>

นโยบาย SEZ และ EEC เป็นโครงการด้านเศรษฐกิจที่สำคัญที่ริเริ่มโดยรัฐบาลทหารภายหลังการทำรัฐประหารในปีพ.ศ. 2557 กรอบกฎหมายส่วนใหญ่ที่กำหนดวิธีการจัดตั้งและการดำเนินงานของ SEZ และ EEC จึงมีที่มาจากบรรดากฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังการทำรัฐประหาร อันประกอบไปด้วยคำสั่งหัวหน้าคสช. และคำสั่งคสช. กว่า 10 ฉบับ ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติที่แต่งตั้งโดยคสช. โดยบรรดาคำสั่งและกฎหมายเหล่านั้นถูกนำไปปรับใช้ควบคู่กับกฎหมายฉบับอื่น โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน สิ่งแวดล้อม และแรงงาน ที่จะกล่าวถึงโดยละเอียดใน ส่วนที่ 4 , 5, และ 6 ของรายงาน

คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง SEZ ได้แก่ คำสั่งคสช. ที่ 72/2557 คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558 คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 3/2559 คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 4/2559 และคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 9/2559 ดังจะกล่าวถึงอย่างละเอียดใน 3.2.1 ต่อไป บรรดาคำสั่งที่ได้กล่าวถึงนี้ล้วนมีผลเป็นการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ อย่างเช่น การยกเว้นกระบวนการวางผังเมืองตามกระบวนการปกติและมาตรการคุ้มครองที่เกี่ยวข้อง และยังเปิดโอกาสให้มีการหลีกเลี่ยงการถ่วงดุลตรวจสอบตามกระบวนการปกติสำหรับป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสิทธิของชุมชนที่อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้คำสั่งหัวหน้า คสช. บางฉบับยังคงใช้บังคับอยู่ในขณะที่บางส่วนได้ถูกนำไปบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ถูกตราในเวลาต่อมา รวมถึงในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในส่วนของ EEC มีคำสั่งหัวหน้า คสช. 3 ฉบับที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 2/2560 คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 28/2560 และคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 47/2560 ดังจะกล่าวถึงอย่างละเอียดใน 3.2.1 ต่อไป บรรดาคำสั่งเหล่านี้มีผลเป็นการยกเว้นการบังคับใช้กระบวนการวางผังเมืองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของไทย คำสั่งทั้งหมดตามที่ได้กล่าวมานี้ได้ถูกยกเลิกและกลายมาเป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งของพ.ร.บ. EEC

#### 3.1.1 ข้อห่วงกังวลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งคสช. และคำสั่งหัวหน้าคสช.

มาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมอบอำนาจแก่หัวหน้าคสช. พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการออกคำสั่งใดก็ตามที่เห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อ “ประโยชน์ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำความผิดอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน” ภายใต้มาตรา 47 บรรดาคำสั่งและประกาศของคสช. และหัวหน้าคสช. เป็นคำสั่งหรือประกาศ “ที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด” และไม่ต้องอยู่ภายใต้การทบทวนความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล

143 ICJ, ‘ประเทศไทย: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวสะท้อนถึงการเพิกเฉยต่อหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรม’, ICJ, 24 กรกฎาคม 2014, ดูได้ที่: <http://www.icj.org/thailand-interim-constitution-seems-to-ignore-key-pillars-of-rule-of-law/> (ภาษาอังกฤษ)

คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้าคสช. บางฉบับมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิโดยตรง ในขณะที่บางฉบับเกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติทางราชการ<sup>144</sup> และแม้ว่าคำสั่งบางฉบับยังคงใช้บังคับ แต่คำสั่งบางส่วนก็ได้รับการนำไปบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ โดยรวมถึงบางบทบัญญัติที่มีผลเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและละเมิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้คำสั่งบางส่วนได้ถูกยกเลิกไปก่อนการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม 2562

มาตรา 279 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 บัญญัติให้การรับรองให้คำสั่งหัวหน้าคสช. และคำสั่งคสช. เป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ “ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ” และการยกเลิกหรือแก้ไขสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการตราเป็น พ.ร.บ. และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 จะผ่านกระบวนการทำประชามติแล้วก็ตาม บรรดาภาคประชาสังคมของไทยและผู้สังเกตการณ์อิสระ<sup>145</sup> ยังคงตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการทำประชามตินั้นอาจไม่โปร่งใสและไม่สอดคล้องกับวิถีทางประชาธิปไตย อีกทั้งยังมีการดำเนินคดีต่อนักกิจกรรมผู้ไม่เห็นด้วยและร่วมรณรงค์คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว<sup>146</sup>

การที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบัญญัติให้อำนาจอย่างกว้างขวางและปราศจากการถ่วงดุลตรวจสอบแก่คสช. และหัวหน้าคสช. นั้นไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน อันรวมถึง หลักความเสมอภาค การตรวจสอบได้ และการคาดการณ์ได้ล่วงหน้าของกฎหมาย<sup>147</sup>

การใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียวเพื่อออกคำสั่งโดยหัวหน้าคสช. และคสช. เช่นที่ได้กล่าวมาส่งผลให้บุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบถูกกีดกันออกจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถใช้กลไกการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมาตรวจสอบการดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวได้เช่นในกรณีปกติ และทำให้ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยอาศัยกลยุทธในการใช้มูลฟ้องอื่นที่ไม่ใช่การคัดค้านการใช้อำนาจของคสช. หรือหัวหน้าคสช. ตัวอย่างเช่น ประชาชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอนต้องยื่นฟ้องคดีโดยอาศัยข้อโต้แย้งในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการออกโฉนดที่ดินโดยกระทรวงการคลัง เนื่องจากไม่สามารถขอให้ศาลพิจารณาทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหัวหน้าคสช. ว่าด้วยการประกาศพื้นที่พัฒนา SEZ และการกำหนดขั้นตอนการจัดหาที่ดินได้<sup>148</sup>

### 3.1.2 การขาดการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งโดยคสช.

คสช. เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งประกอบขึ้นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาล จากการรวบรวมข้อมูลโดยองค์กรพัฒนาเอกชน Ilaw พบว่าตั้งแต่การทำรัฐประหารในปี 2557 จนกระทั่งวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 สนช. ได้ตรากฎหมายกว่า 412 ฉบับ<sup>149</sup> ในบรรดากฎหมายที่ตราขึ้น มีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการดำเนินการของ EEC ได้แก่ พ.ร.บ. EEC และมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ร.บ. โรงงาน และ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย

144 ICJ และ TLHR, ‘คำแถลงร่วมต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติโดย ICJ และศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน’, กุมภาพันธ์ 2560, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/joint-submission-to-the-un-human-rights-committee-by-the-icj-and-thai-lawyers-for-human-rights/> (ภาษาอังกฤษ)

145 Asian Network for Free Election (Anfreal), ‘การลงประชามติของรัฐธรรมนูญประเทศไทย: รายงานการประเมินโดยสังเขป’, พฤศจิกายน 2559, ดูได้ที่: <https://anfreal.org/wp-content/uploads/2019/05/Thailand-Referendum-2016-Report-FIN-2.pdf>. (ภาษาอังกฤษ) ANFREAL ตั้งข้อสังเกตว่า การที่มีจำนวนผู้ที่เข้าร่วมการลงประชามติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่มากนักแสดงให้เห็นว่าประชาชนบางส่วนไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วมและลงประชามติสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนการลงประชามติสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยการจำกัดสิทธิ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่ารัฐบาลทหารควบคุมบรรยากาศการลงประชามติด้วยการปราบปรามผู้ที่ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีในเรื่องรัฐธรรมนูญ และดำเนินการจับกุมตามอำเภอใจต่อผู้ที่แสดงออกว่าไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญ การยืนยันโดยรัฐบาลให้ประชาชนสามารถรณรงค์ให้มีการ “เห็นชอบ/ยอมรับ” รัฐธรรมนูญ แต่ดำเนินการตักเตือนกลุ่มที่กล้าแสดงตนต่อต้านรัฐบาล การกระทำดังกล่าวทำให้บรรยากาศการจัดประชามติตั้งแต่เริ่มแรกไม่ใสสะอาด

146 ICJ และ TLHR, ‘คำแถลงร่วมต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดย ICJ และศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน’, กุมภาพันธ์ 2560, ย่อหน้า 65, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/joint-submission-to-the-un-human-rights-committee-by-the-icj-and-thai-lawyers-for-human-rights/> (ภาษาอังกฤษ) ในช่วงก่อนการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนสิงหาคม 2559 มีการใช้คำสั่ง หน.คสช. ที่ 3/2558 ที่กำหนดห้ามการชุมนุมทางการเมืองที่มีจำนวนคนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 เพื่อห้ามการวิจารณ์ การกลเกลี้ย และการแสดงออก รวมทั้งการรณรงค์ในรูปแบบอื่นเกี่ยวกับขั้นตอนการลงประชามติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 61 ได้บัญญัติให้การกระทำบางประเภทเป็นความผิดทางอาญา อีกทั้งใช้ข้อความที่คลุมเครือในการบัญญัติความผิด ได้แก่การ “ก่อความวุ่นวายเพื่อให้ออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย” ซึ่งรวมถึงผู้ซึ่ง “ดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือในช่องทางอื่นใด ที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หนายบคาย ปลุกเร้าคน หรือข่มขู่โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง” โดยโทษสูงสุดของการฝ่าฝืนมาตรา 61 คือโทษจำคุกสิบปีและปรับเป็นเงิน 200,000 บาท ทั้งนี้ ประชากรผู้มีประชาชนอย่างน้อย 207 คน ซึ่งมีส่วนร่วมในการรณรงค์ในช่วงก่อนและขณะการลงประชามติ ถูกดำเนินคดีฐานฝ่าฝืนข้อห้ามชุมนุมทางการเมืองภายใต้กฎหมายดังกล่าว

147 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้า 4-17

148 ประชาไท, ‘ชาวบ้านแม่สอดยื่นฟ้องรัฐบาลทหารต่อศาล โต้แย้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ’, 2 พฤศจิกายน 2559, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/english/node/6686>. (ภาษาอังกฤษ) คู่ความสามารถตกลงข้อไกลเกลี่ยนอกกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ภายหลังจากเจรจาหลายครั้ง ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจึงได้รับการเยียวยาที่ร้องขอแล้วจึงทำการถอนฟ้องในที่สุด

149 ข่าวสด, ‘เปิดสถิติ 5 ปี สนช. ยกมือผ่านกฎหมาย ฟุ้งกว่า 400 ฉบับ โฉงสุดท้ายพุ่งกระฉูด’, 21 กุมภาพันธ์ 2559, ดูได้ที่: [https://www.khaosod.co.th/politics/news\\_2234486](https://www.khaosod.co.th/politics/news_2234486)

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีนั้นพบว่าประชาชนผู้ได้รับผลกระทบไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ก่อนการตราเป็นพ.ร.บ.ตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ก็ตาม ในการตรา พ.ร.บ. EEC นอกจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐแล้ว จากข้อมูลที่เผยแพร่ทางสาธารณะพบว่า ไม่มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นในเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ บุคคลที่ได้รับผลกระทบที่ประสงค์จะแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. EEC จะต้องแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของกรมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (“กนอ.”) (<http://www.ieat.go.th>)<sup>150</sup> ระหว่างวันที่ 20 พฤษภาคม และ 5 มิถุนายน 2560 ทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีระยะเวลาและโอกาสที่จำกัดในการเสนอข้อห่วงกังวล จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (“สกพอ.”) ปรากฏว่ามีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์เพียง 4 ราย<sup>151</sup>

อย่างไรก็ตาม สกพอ. ยังคงยืนยันว่าการยกเว้นกฎหมาย EEC นั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจาก “ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เท่าที่เป็นไปได้”<sup>152</sup>

### 3.1.3 สิทธิมนุษยชนที่หายไปจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

กรอบกฎหมายทุกฉบับนั้นยังจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีที่รัฐบาลทหารเป็นผู้จัดทำขึ้น อีกทั้งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปียังมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่แต่งตั้งโดยรัฐบาล ได้ถูกประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยนโยบาย SEZ และ EEC ต่างเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของไทยเพื่อ “เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน และแก้ปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดน”<sup>153</sup> หน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติก็อาจถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (“ป.ป.ช.”) ในขณะที่หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐอาจถูกสั่งให้พักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการได้ หากไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์แห่งชาติ<sup>154</sup>

แม้ว่ายุทธศาสตร์จะกำหนดว่ามาตรการสนับสนุนการลงทุนนั้นต้อง “มีความยั่งยืน”<sup>155</sup> แต่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีกลับไม่ได้ให้ความสนใจกับการกำหนดให้ต้องคำนึงถึงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นหรือการวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับการดำเนินโครงการ EEC และ SEZ แต่เน้นให้ความสำคัญกับการมอบสิทธิประโยชน์และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ให้แก่นักลงทุนและภูมิภาคที่ถูกคัดเลือกสำหรับการลงทุน<sup>156</sup>

## 3.2 กรอบกฎหมายสำหรับ SEZ และ EEC

กรอบกฎหมายสำหรับการจัดตั้งและกำกับดูแล SEZ และ EEC ที่ผ่านการยกเว้นและได้รับการตราเป็นกฎหมายประกอบด้วยคำสั่งหัวหน้าคสช. และคำสั่งคสช. พ.ร.บ. EEC และร่างพ.ร.บ. SEZ ในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงบทสรุปย่อของกฎหมายดังกล่าว โดยการพิจารณาประเด็นสิทธิมนุษยชนที่นำห่วงกังวลภายใต้กรอบกฎหมายสำหรับ SEZ และ EEC โดยละเอียดจะอยู่ในส่วนที่ 4 - 5

150 สกพอ. , ‘สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. EEC พ.ศ. ...’, ดูได้ที่: <https://www.ieat.go.th/assets/uploads/attachment/file/20170920150706284543165.pdf>

151 สกพอ. , ‘สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. EEC พ.ศ. ...’, หน้า 8, <https://www.ieat.go.th/assets/uploads/attachment/file/20170920150706284543165.pdf>; การสัมภาษณ์ของ ICJ กับกรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, สิงหาคม พ.ศ. 2562 โปรดดู: ชำวมดิชน, ‘กสม.ขงความเห็นแก่ร่าง กม. อีอีซี 3 มาตรา หลังพบกระทบสิทธิมนุษยชน ชัด รธน.’, 12 ธันวาคม 2560, ดูได้ที่: [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_763707](https://www.matichon.co.th/politics/news_763707). การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน, โปรดดู: iLaw, ‘เมื่อการรับฟังความคิดเห็นเป็นเพียงพิธีกรรมของรัฐ’, 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2560, ดูได้ที่: <https://www.ilaw.or.th/node/4569>

152 สกพอ., ‘รายงานชี้แจงประเด็นข่าวหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ : จี क्रम-สนช.แก้ไข กม.อีอีซี ชี้กระทบสิทธิ’, <https://bit.ly/3jsZM5>

153 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580), 13 ตุลาคม 2561, หน้า 29-30, ดูได้ที่: [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF)

154 มาตรา 25, พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 2560, ดูได้ที่: <http://www.ldd.go.th/www/files/81731.pdf>. โปรดดู: Bangkok Post, ‘ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีผลบังคับใช้’, 13 ตุลาคม 2561, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1557462/20-year-national-strategy-comes-into-effect> (ภาษาอังกฤษ)

155 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี, 13 ตุลาคม พ.ศ. 2561, หน้า 29-30, ดูได้ที่: [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF)

156 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการซึ่งจัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ กรุงเทพฯ

### 3.2.1 คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช.

คำสั่งหัวหน้า คสช. และคำสั่ง คสช. ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและกำกับดูแล SEZ และ EEC ที่ผ่านการยกเว้นและได้รับการตราเป็นกฎหมาย มีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 3 และ 4 ด้านล่างนี้ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางด้านกฎหมายจากคำสั่งข้างต้นอย่างละเอียดจะสามารถดูได้ในส่วนที่ 4 – 5 ของรายงานฉบับนี้

กล่าวโดยสรุป คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินสำหรับ SEZ กำหนดให้มีการยกเว้นการบังคับใช้บทคุ้มครองที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้คำสั่งดังกล่าวยังทำการเปลี่ยนสถานะของที่ดิน ซึ่งเดิมมีการจำกัดการเข้าใช้ประโยชน์ตามประเภทของที่ดิน ได้แก่ ที่ดินป่าสงวน หรือที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ให้เป็นที่ราชพัสดุ (โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์) และโอนที่ดินดังกล่าวให้เป็นที่ดิน SEZ ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนที่ถือครอง อาศัย ครอบครอง หรือเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ได้แก่ ปัญหาการขับไล่และ/หรือการสูญเสียการถือครองที่ดิน ในส่วนที่ 4 จะมีการวิเคราะห์ในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรอบกฎหมายและการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการละเมิดข้อห้ามการขับไล่หรือส่งผลเป็นการละเมิดสิทธิในที่อยู่อาศัย อาหาร และสิทธิมนุษยชนประการอื่น ๆ หรือไม่

คำสั่งเหล่านี้ยังแก้ไขเปลี่ยนแปลงกระบวนการวางผังเมืองโดยผ่อนคลายนเงื่อนไขในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบก่อนที่จะมีการกำหนดแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค หรือการทำธุรกิจและอุตสาหกรรมต่าง ๆ อีกทั้งยังผ่อนคลายนข้อกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยจะได้มีการวิเคราะห์ถึงความชอบด้วยกฎหมายของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าวโดยละเอียดในส่วนที่ 4-5 ซึ่งรวมถึงประเด็นที่ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดพันธกรณีของประเทศไทยในด้านสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม สุขภาพ อาหาร น้ำ และการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพหรือไม่

ตารางที่ 3: คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่นำไปสู่การจัดตั้ง SEZ

คำสั่งที่	รายละเอียด	สถานะ
คำสั่ง คสช. ที่ 72/2557 <sup>157</sup>	คำสั่งดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (“คณะกรรมการนโยบาย SEZ”) ในเดือนมิถุนายน 2557	ยกเลิกโดยคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2562 แต่คณะกรรมการนโยบาย SEZ ยังคงอยู่โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 <sup>158</sup>	คำสั่งดังกล่าวได้เปลี่ยนสถานะสภาพที่ดินประเภทต่าง ๆ รวมถึงพื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” “เขตป่าไม้ถาวร” “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” และ “พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ให้เป็นที่ราชพัสดุและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง เพื่อนำไปพัฒนาเป็น SEZ	ยังคงมีผลบังคับใช้
คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2559 <sup>159</sup>	คำสั่งดังกล่าวยกเว้นการบังคับใช้กระบวนการผังเมืองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายปกติในพื้นที่ SEZ โดยมีผลเป็นการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับพื้นที่ SEZ และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตามพ.ร.บ.ควบคุมอาคารในการเปลี่ยนรูปแบบการใช้อาคารผ่านการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย <sup>160</sup>	ยังคงมีผลบังคับใช้

157 เรื่อง ‘แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’, ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557, ดูได้ที่: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-order72-2557.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-order72-2557.pdf)

158 เรื่อง ‘การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’, ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2558, ดูได้ที่: <http://www1.mof.go.th/home/projectM/accmaster/doc4/04/03/02.pdf>

159 เรื่อง ‘การยกเว้นการบังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’, ลงวันที่ 20 มกราคม 2559, ดูได้ที่: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-head-order3-2559.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-head-order3-2559.pdf)

160 มาตรา 13 ของ พ.ร.บ. ควบคุมอาคารกำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม มาตรการ 2 ของคำสั่งหัวหน้า คสช. 3/2559 ขยายกำหนดสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวจากหนึ่งปี กลายเป็นจนกว่าผังเมืองรวมจะได้รับการอนุมัติตามกระบวนการภายใต้ พ.ร.บ. การผังเมือง

คำสั่งที่	รายละเอียด	สถานะ
คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 <sup>161</sup>	คำสั่งดังกล่าวยกเว้นการบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภทในธุรกิจกลุ่มพลังงานและอุตสาหกรรม	ถูกยกเลิก คำสั่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 20 มกราคม พ.ศ. 2559 ถึง 19 มกราคม พ.ศ. 2560
คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2559 <sup>162</sup>	คำสั่งดังกล่าวเปิดช่องให้สามารถดำเนินการประมวลโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ “โครงการหรือกิจการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล และที่อยู่อาศัย” ก่อนที่จะได้รับผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้	คำสั่งถูกยกเลิกแต่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นมาตราหนึ่งใน พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

#### ตารางที่ 4: คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่นำไปสู่การจัดตั้ง EEC

คำสั่งที่	รายละเอียด	สถานะ
คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 2/2560 <sup>163</sup>	คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ได้แก่ 1. คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 2. คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 3. สำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก	คำสั่งถูกยกเลิกแต่ได้รับการบัญญัติเป็นข้อบทใน พ.ร.บ. EEC <sup>164</sup>
คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 28/2560 <sup>165</sup>	คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการเป็นการเฉพาะเพื่อให้คำปรึกษาหรือพิจารณาอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับรายงานที่ถูกต้องครบถ้วน	คำสั่งถูกยกเลิกแต่ได้รับการบัญญัติเป็นข้อบทใน พ.ร.บ. EEC
คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 47/2560 <sup>166</sup>	คำสั่งยกเว้นการบังคับใช้กระบวนการผังเมืองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คำสั่งกำหนดให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและเสนอแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC การใช้ประโยชน์ในที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณสุขภาค ต่อคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเพื่อความเห็นชอบ คำสั่งดังกล่าวกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยจัดทำผังเมืองใหม่และยกเลิกผังเมืองเดิมที่ได้รับความเห็นชอบภายใต้ พ.ร.บ.การผังเมือง	คำสั่งถูกยกเลิกแต่ได้รับการบัญญัติเป็นข้อบทใน พ.ร.บ. EEC

161 เรื่อง ‘การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’, ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2559, ดูได้ที่: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-head-order4-2559.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-head-order4-2559.pdf)

162 เรื่อง ‘การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ’, ลงวันที่ 8 มีนาคม 2559, ดูได้ที่: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-head-order9-2559.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-head-order9-2559.pdf)

163 เรื่อง ‘การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก’, ลงวันที่ 17 มกราคม 2560, ดูได้ที่: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-head-order2-2560.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-head-order2-2560.pdf)

164 มาตรา 71, พ.ร.บ. EEC ภายหลังจากที่ พ.ร.บ. EEC มีผลใช้บังคับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย EEC และสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย EEC (“คณะกรรมการนโยบาย SEZ”) ซึ่งเดิมอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้า คสช. อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกโอนมายัง “คณะกรรมการนโยบาย EEC” (“คณะกรรมการนโยบาย SEZ”) และ “สทพอ.” ภายใต้ พ.ร.บ. EEC คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกจึงถูกยกเลิก อย่างไรก็ตาม ให้ถือว่าการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ หรือการดำเนินการใด ๆ ตามกลไกที่กำหนดไว้โดย คสช. รวมไปถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษยังมีผลบังคับต่อไปจนกว่ากลไกที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ พ.ร.บ. EEC จะไม่มีมติให้ยกเลิกหรือกำหนดเป็นอย่างอื่น

165 เรื่อง ‘มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก’, ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2560, ดูได้ที่: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-head-order28-2560.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-head-order28-2560.pdf)

166 เรื่อง ‘ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก’, ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2560, ดูได้ที่: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-head-order47-2560.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-head-order47-2560.pdf)



### 3.2.1 พ.ร.บ. EEC

ในปี 2561 กรอบกฎหมายของหัวหน้าคสช. ที่กำกับ EEC ถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยการตรา พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 2561<sup>167</sup> (“พ.ร.บ. EEC”) พ.ร.บ. ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 15 พฤษภาคม 2561 ประกอบด้วยบทบัญญัติ 75 มาตรา ครอบคลุมเกี่ยวกับหน่วยงานกำกับดูแล การพัฒนาพื้นที่ EEC และเขตส่งเสริม ฯ ในพื้นที่ EEC กองทุน EEC และบทลงโทษสำหรับการละเมิดกฎหมาย พ.ร.บ. ดังกล่าวได้รวมเอากรอบกฎหมายของหัวหน้าคสช. ได้แก่ คำสั่งหัวหน้าคสช. 2/2560 คำสั่งหัวหน้าคสช. 28/2560 และคำสั่งหัวหน้าคสช. 47/2560 ไว้เป็นส่วนหนึ่งในบทบัญญัติ

ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับพ.ร.บ. นี้ นั้นสามารถจัดทำข้อเสนอแนะผ่านช่องทางออนไลน์ได้เท่านั้น โดยมีได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ทำให้บรรดากลุ่มภาคประชาสังคม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (“กสม.”) และสมาชิกในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ต่างแสดงความกังวลในกระบวนการดังกล่าวในระหว่างให้สัมภาษณ์แก่ ICJ<sup>168</sup>

ประเด็นที่ควรได้รับการยกย่องภายใต้พ.ร.บ. EEC คือพ.ร.บ. นี้กำหนดหลักประกันให้รัฐและบริษัทเคหะพหุสิทธิมนุษยชน พ.ร.บ. EEC ได้รับรองสามเสาหลักของหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGPs) อันได้แก่ “กรอบการคุ้มครอง การเคารพ และการเยียวยา” สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจน “หลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ในกระบวนการจัดทำนโยบายและแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบสาธารณูปโภค<sup>169</sup>

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ดังกล่าวยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้อง “คำนึงถึงความสัมพันธ์กับชุมชน สุขภาวะของประชาชน สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศตามหลักการพัฒนาย่างยั่งยืนด้วย ทั้งนี้ โดยให้สร้างความรับรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนในพื้นที่” และ “รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา” ในการจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค<sup>170</sup> พ.ร.บ. นี้ยังได้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนา EEC” โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อเป็นทุนสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ ชุมชน และประชาชนที่อยู่ภายในหรือที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา EEC”<sup>171</sup>

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นเกี่ยวกับบรรดาคำสั่งหัวหน้าคสช. และคำสั่งคสช. ในส่วนของ พ.ร.บ. EEC ที่นำคำสั่งดังกล่าวมาบรรจุเป็นข้อบทหนึ่งในกฎหมายนั้นได้กำหนดยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับเช่นเดียวกัน โดยรวมถึงการยกเลิกการบังคับใช้ พ.ร.บ. การผังเมือง และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>172</sup> และถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติให้ต้องพิจารณาความสำคัญของชุมชน อย่างไรก็ตาม ชุมชนและกลุ่มภาคประชาสังคมที่ ICJ ทำการสัมภาษณ์กลับมองว่าบทบัญญัตินี้ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดในความเป็นจริง (โปรดดูด้านล่าง ในส่วนที่ 4 - 5) นอกจากนี้ พ.ร.บ. ยังให้อำนาจแก่ กพอ. และเลขาธิการ สกพอ. ในการจดทะเบียนสำหรับการดำเนินการต่างๆภายใน EEC และอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง<sup>173</sup>

### 3.2.3 ร่าง พ.ร.บ. SEZ

เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2559 ได้มีการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ.... (“ร่างพ.ร.บ. SEZ”)<sup>174</sup> ในเดือนสิงหาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพ.ร.บ. SEZ และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำการพิจารณา<sup>175</sup> ตั้งแต่นั้นร่างพ.ร.บ. ดังกล่าวยังคงไม่มีความคืบหน้าใดๆ

ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติ 19 มาตราครอบคลุมข้อบทเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแล SEZ การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (one-stop service หรือ OSS) และสิทธิประโยชน์รวมถึงสิทธิพิเศษที่จะให้แก่กันลงทุน แต่ร่างพ.ร.บ. ฉบับนี้มีความแตกต่างจาก พ.ร.บ. EEC เนื่องจากในร่างกฎหมายไม่มีการกำหนดเงื่อนไขการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และไม่มีมาตราใดที่ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยชัดแจ้ง

167 ดูได้ที่: <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/034/1.PDF>

168 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้ร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการซึ่งจัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ กรุงเทพฯ; การสัมภาษณ์ของ ICJ กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สิงหาคม 2562

169 มาตรา 29, พ.ร.บ. EEC

170 มาตรา 30, พ.ร.บ. EEC

171 มาตรา 61-64, พ.ร.บ. EEC

172 มาตรา 8 และ 32, พ.ร.บ. EEC

173 มาตรา 37 และ 43, พ.ร.บ. EEC

174 ดูได้ที่ [https://data.opendevlopmentmekong.net/th/laws\\_record/key-summary-on-draft-special-economic-zones-act-be](https://data.opendevlopmentmekong.net/th/laws_record/key-summary-on-draft-special-economic-zones-act-be)

175 เพิ่งอ้าง

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่พ.ร.บ. SEZ ไม่ถูกบังคับใช้ ก็ได้มีการบัญญัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมาเพื่อกำกับดูแล SEZ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2563 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2563 แต่ยังคงมิได้ถูกตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยระเบียบดังกล่าวมีบทบัญญัติส่วนใหญ่ครอบคลุมข้อบัพที่เกี่ยวกับสมาชิกและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแล SEZ เป็นหลัก

### 3.3 องค์การกำกับดูแล SEZ และ EEC

โครงสร้างของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับองค์กรต่าง ๆ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลาย ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้พัฒนาพื้นที่ ผู้ดำเนินการ และผู้ใช้พื้นที่) การบริหารจัดการและการกำกับดูแลเขตพื้นที่นั้นเกี่ยวข้องกับรัฐบาล (ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ) นักลงทุน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย เช่น นักการเงินและสมาคมอุตสาหกรรม<sup>176</sup>

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกรอบอำนาจที่กว้างขวางของสามองค์กรสำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบาย SEZ กพอ. และเลขาธิการสกพอ. ซึ่งต่างเป็นกลไกที่มีอำนาจบริหารจัดการและกำกับดูแล SEZ และ EEC

#### 3.3.1 การขาดการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมกกับกพอ.และคณะกรรมการนโยบาย SEZ

##### ขอบเขตอำนาจ

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (“คณะกรรมการนโยบาย SEZ”) ได้รับการแต่งตั้งโดยคสช. ตามคำสั่งคสช. ฉบับที่ 72/2557 เมื่อเดือนมิถุนายน 2557 โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการ “พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ... ต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณานุมัติ”<sup>177</sup> หรือ “กำหนดแนวทางให้หน่วยงานถือปฏิบัติเพื่อการพัฒนา SEZ” และเพื่อ “กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บท” คำสั่งคสช. ที่ 72/2557 ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งหัวหน้าคสช. 9/2562 ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 ภายหลังการสิ้นสุดของคสช. หลังการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม 2562

อย่างไรก็ดี ในเดือนธันวาคม 2558 โดยผลของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2558 ได้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบาย SEZ ขึ้น ในวันที่ 9 มิถุนายน 2563 คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2563 เมื่อมีการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะมีคณะกรรมการนโยบาย SEZ ตั้งขึ้นใหม่ภายใต้ระเบียบนี้ ทั้งนี้ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการใหม่นั้นมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการชุดก่อนเป็นอย่างมาก ได้แก่อำนาจในการ “กำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทางการดำเนินงาน และการบริหารการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ” “พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ และสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษแต่ละแห่ง” และ “กำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานตามแผนพัฒนา”<sup>178</sup>

ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งปี 2558 และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2563 เลขานุการของคณะกรรมการนโยบาย SEZ<sup>179</sup> ยังได้รับอำนาจหน้าที่ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการ “ศึกษาวิจัย พัฒนาองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ” และที่สำคัญคืออำนาจหน้าที่ในการ “ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปตามแผนพัฒนา”<sup>180</sup> ทั้งนี้ การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เลขานุการของคณะกรรมการนโยบาย SEZ มีหน้าที่ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นถือเป็นข้อบัพที่น่าอินตียิ่ง

176 สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ โปรดดู: UNCTAD, ‘รายงานการลงทุนทั่วโลก ค.ศ. 2019: เขตเศรษฐกิจพิเศษ’, UN, 2562, หน้า 131, ดูได้ที่: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

177 คำสั่งคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ 1/2558, ดูได้ที่: [https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/SECBAnnoucement1-2558\\_SEZphase1.pdf](https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/SECBAnnoucement1-2558_SEZphase1.pdf) และคำสั่งคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ 2/2558, ดูได้ที่: [https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/SECBAnnoucement2-2558\\_SEZphase2.pdf](https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/SECBAnnoucement2-2558_SEZphase2.pdf)

178 ข้อ 9 ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2563

179 ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งปี 2558 สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบงานด้านธุรการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบาย SEZ ในขณะที่ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2563 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการนโยบาย SEZ

180 ข้อ 10 ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2563

ในทำนองเดียวกัน ตามคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 2/2560 (ซึ่งต่อมาถูกบัญญัติในมาตรา 11 ของ พ.ร.บ. EEC) กพอ. มีอำนาจหน้าที่ในการ “กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนา EEC” “กำหนดพื้นที่เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ” “อนุมัติแผนงานในการพัฒนา EEC” “ติดตามและประเมินผลการดำเนินการพัฒนา EEC” และ “แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน” ตามนโยบาย EEC<sup>181</sup>

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ร่าง พ.ร.บ. SEZ พ.ร.บ. EEC และระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องนั้น ขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นควรที่จะต้องรวมไปถึงการพิจารณาปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนและด้านสิ่งแวดล้อมของบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยชัดแจ้ง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายภายในและพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมไปถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยมีภายใต้ UNGP

นอกจากนี้ กพอ. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการ “อนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทาน” แก่บุคคลซึ่งดำเนินการอันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนา EEC ตามกฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 37 ของ พ.ร.บ. EEC<sup>182</sup> คณะกรรมการยังมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือทบทวนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเพื่อทำให้การอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานดังกล่าว “มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”<sup>183</sup> ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจในทางบริหารที่กว้างขวางและให้อำนาจในการกำกับดูแลที่ปราศจากการขอบเขตที่ชัดเจนแก่กพอ. โดยไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอในการวางกลไกป้องกันให้คณะกรรมการต้องทำการประเมินและป้องกันผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ สกพอ. ก็มีลักษณะที่กว้างขวางและไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนเช่นกัน เนื่องจาก เลขาธิการผู้ได้รับการแต่งตั้งและต้องรายงานต่อกพอ. นั้น<sup>184</sup> มีอำนาจหน้าที่ในการ “ออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพ.ร.บ. EEC”<sup>185</sup> และมีอำนาจหน้าที่ในการ “อนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ หรือเป็นผู้มีอำนาจในการรับจดทะเบียนหรือรับแจ้ง” ภายใต้มาตรา 43 ของ พ.ร.บ. EEC<sup>186</sup> อีกทั้งเลขาธิการยังมีอำนาจในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข” ในการอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ ให้ความยินยอม การรับจดทะเบียน หรือการรับแจ้ง ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้ “มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”<sup>187</sup> ไปยังกพอ. ที่เลขาธิการดำรงตำแหน่งเป็นทั้งสมาชิกและเลขานุการของคณะกรรมการ<sup>188</sup> เช่นเดียวกัน ไม่มีบทบัญญัติที่ระบุโดยชัดแจ้งว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำโดยพิจารณาถึงหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เหมาะสม หรือให้มีการบริหารจัดการและลดผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

บทบัญญัติของ พ.ร.บ. EEC ควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดมาตรการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว โดยกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการให้ความเห็นชอบของกพอ. และการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ต่างๆของเลขาธิการสกพอ. ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบและต้องประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบ มาตรการควบคุมดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันว่าการดำเนินการโดยกพอ. และเลขาธิการจะสอดคล้องกับกฎหมายภายในและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย นอกจากนี้ ถ้าต่อมาสมาชิกของคณะกรรมการนโยบาย SEZ หรือผู้แทนของคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นที่ได้รับอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการดำเนินการ ดังเช่นอำนาจหน้าที่ของกพอ. ก็ต้องมีกรับบัญญัติที่เป็นมาตรการควบคุมการใช้อำนาจที่เหมาะสมในลักษณะเดียวกันไว้ในกฎหมายด้วยเพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจดังกล่าวกระทบกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ภายใต้กฎหมายไทย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าพนักงานรัฐ รวมไปถึง คณะกรรมการนโยบาย SEZ กพอ. สกพอ. และเลขาธิการ สกพอ.<sup>189</sup> นั้นอาจต้องรับผิดชอบในทางปกครอง หากเกิดข้อพิพาทขึ้นเนื่องจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขต ขัดต่อกฎหมาย หรือไม่สุจริต<sup>190</sup> มาตรการบังคับทางกฎหมาย ได้แก่ การสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งห้ามการกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ การอุทธรณ์คำสั่งเช่นว่าต่อศาลปกครองนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา 9 และ 72 ของ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>191</sup> ดังนั้นศาลปกครองจึงมีเขตอำนาจในการสั่งให้เพิกถอนบรรดาใบอนุญาตและการอนุญาตโดยหน่วยงานทาง

181 มาตรา 11, พ.ร.บ. EEC

182 รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน กฎหมายว่าด้วยทางหลวงสัมปทาน กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

183 มาตรา 37, พ.ร.บ. EEC ภายใต้มาตรา 37 ให้คณะกรรมการนโยบาย EEC แจ้งให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และยังให้คณะกรรมการนโยบายประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่เห็นสมควรในราชกิจจานุเบกษา

184 มาตรา 16, พ.ร.บ. EEC

185 มาตรา 20, พ.ร.บ. EEC

186 รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เฉพาะเพื่อการอนุญาตให้คนต่างด้าวตามมาตรา 54(1) หรือ (2) อยู่ต่อในราชอาณาจักร กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

187 มาตรา 37 และ 43, พ.ร.บ. EEC

188 มาตรา 10, พ.ร.บ. EEC

189 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับนายความจากมูลนิธิสิทธิธรรมสิ่งแวดล้อม, 1 เมษายน 2563

190 มาตรา 9 ของ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

191 ภายใต้มาตรา 72 ของ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

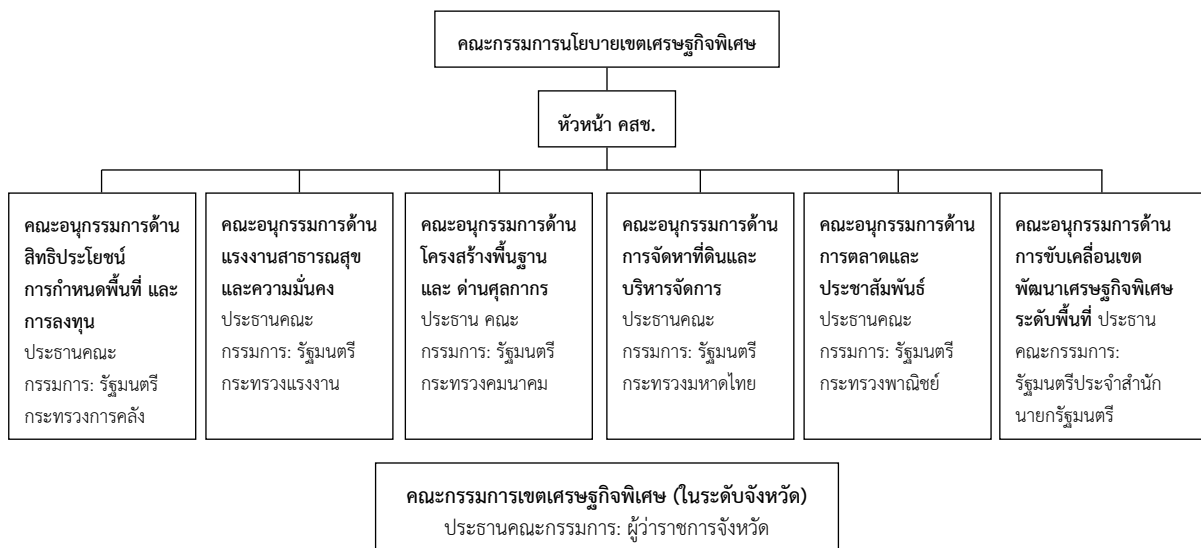
ปกครองดั่งเช่น คณะกรรมการนโยบาย SEZ และกพอ. และสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

### องค์ประกอบ

คณะกรรมการนโยบาย SEZ และกพอ. ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 2558 และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับใหม่นั้น คณะกรรมการนโยบาย SEZ นั้นมีนายกรัฐมนตรีหนึ่งเป็นประธานกรรมการ กรรมการบางท่านในคณะกรรมการนโยบาย SEZ เป็นผู้แทนจากหน่วยงานด้านความมั่นคง อาทิ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และยังประกอบไปด้วยรัฐมนตรีจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงแรงงาน นอกจากนี้ยังมีผู้แทนจากภาครัฐกิจและการลงทุนเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว<sup>192</sup> และมีผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>193</sup> เป็นกรรมการในคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการนโยบาย SEZ มีหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบาย SEZ ในระดับจังหวัด<sup>194</sup>

ภายในคณะกรรมการนโยบาย SEZ นั้นมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ รวมถึง 1. คณะอนุกรรมการด้านสิทธิประโยชน์ การกำหนดพื้นที่ และการลงทุน 2. คณะอนุกรรมการด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง 3. คณะอนุกรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านศุลกากร 4. คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ 5. คณะอนุกรรมการด้านการตลาดและประชาสัมพันธ์ และ 6. คณะอนุกรรมการด้านการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่<sup>195</sup>

### แผนภาพที่ 1: แผนผังองค์กรของคณะกรรมการนโยบาย SEZ<sup>196</sup>



กพอ. นั้นมีนายกรัฐมนตรีหนึ่งเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีโดยการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีอย่างน้อยจำนวน 14 ท่านจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้อำนวยการจากหน่วยงานของรัฐจำนวน 3 ท่าน<sup>197</sup> ผู้แทนจากภาครัฐกิจและการลงทุน<sup>198</sup> และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 ท่านที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีให้เป็นกรรมการ<sup>199</sup>

192 ยกตัวอย่างเช่น ทอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย

193 ในประเทศไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นแต่มาจากการแต่งตั้งและทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลส่วนกลาง

194 ตามคำสั่งคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ 2/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2558, อำนาจหน้าที่หลักของคณะอนุกรรมการนี้คือการ “ประสาน ติดตามความก้าวหน้า และประเมินผลการดำเนินงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับพื้นที่ รายงานอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา”

195 คำสั่งคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ 1/2558 และ 2/2558

196 เพิ่งอ้าง

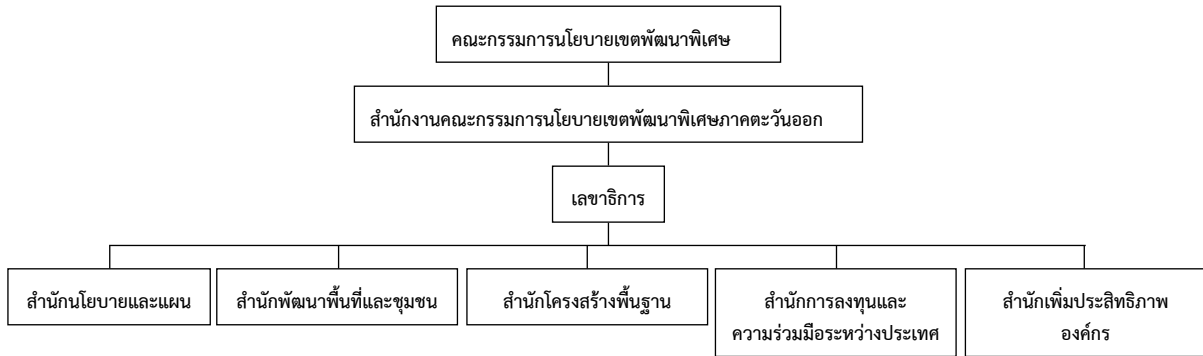
197 สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (“สศช.”) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

198 ทอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย

199 ในปัจจุบันนายกรัฐมนตรีได้เสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ได้แก่ พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง นายดอน ปรมัตถ์วินัย และนายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ เป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบาย EEC

สกพอ. มีโครงสร้างประกอบด้วย 1. สำนักนโยบายและแผน 2. สำนักพัฒนาพื้นที่และชุมชน 3. สำนักโครงสร้างพื้นฐาน 4. สำนักการลงทุนและความร่วมมือระหว่างประเทศ 5. สำนักเพิ่มประสิทธิภาพองค์กร<sup>200</sup>

แผนภาพที่ 2: แผนผังองค์กรของสำนักงาน EEC <sup>201</sup>



แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายเหล่านี้จะมีอำนาจในทางบริหารที่กว้างขวางในการกำกับดูแล SEZ และ EEC แต่กลับไม่มีคณะกรรมการในองค์กรที่มีหน้าที่ในการประสานการหารือกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะอย่างสม่ำเสมอเพื่อรับฟังความเห็นของคนกลุ่มนี้ รวมถึงกระบวนการรับฟังข้อร้องเรียนอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นช่องทางให้บุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถร้องเรียนหรือขอความช่วยเหลือและการเยียวยาต่อคณะกรรมการนโยบายผ่านคณะกรรมการที่ถูกตั้งเป็นการถาวรได้ ซึ่งอาจเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดพื้นที่ SEZ และ EEC และพื้นที่พัฒนาดังกล่าวถึงต่อไปในรายงานนี้

อนึ่ง แม้จะมีคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่หลายจังหวัดที่มี SEZ และมีพันธกิจในการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรที่ดินเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีผู้แทนของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเป็นสมาชิกในคณะกรรมการ ได้แก่ คณะทำงานร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการจัดสรรที่ดินสำหรับราษฎรที่ได้รับผลกระทบในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก<sup>202</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการเฉพาะกิจเหล่านี้จะช่วยเหลือทำให้เกิดการประสานงานกับสาธารณชนและเพิ่มความโปร่งใสได้อย่างมาก แต่ทว่าเพื่อที่จะให้ประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างแท้จริงนั้น อาจจะเป็นการดีที่คณะกรรมการนโยบาย SEZ และสกพอ. จะพิจารณาจัดตั้งอนุกรรมการถาวรที่มีพันธกิจเฉพาะในการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและอนุญาตให้มีผู้แทนจากภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน และชุมชนที่ได้รับผลกระทบเข้าเป็นสมาชิก

200 ดูได้ที่: <https://eng.eeco.or.th/en/organization-structure>

201 เพิ่งอ้าง

202 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562 ทั้งนี้ ICJ ได้รับสำเนาบันทึกการประชุมจากหนึ่งในผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นกรรมการของคณะทำงาน

## 4. ผลกระทบต่อการเข้าถึงที่ดินและที่อยู่อาศัย

กรอบกฎหมายที่กำกับดูแล SEZ และ EEC ตามที่กล่าวไว้ในส่วนที่ 3 นำไปสู่ข้อห่วงกังวลทางด้านสิทธิมนุษยชนหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดิน ได้แก่

1. การกำหนดพื้นที่พัฒนาใน SEZ และเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ EEC ที่ไม่เหมาะสม
2. คำสั่งที่มีผลเป็นการยกเลิกกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้ในเวลาปกติ และ
3. การขาดกลไกทางการเยียวยาและการรับผิดชอบเมื่อมีการเวนคืนหรือยึดคืนที่ดินเพื่อใช้ใน SEZ

### 4.1 ภาพรวมของโครงสร้างทางกฎหมายในการใช้ที่ดินในประเทศไทย

#### 4.1.1 ที่ดินของรัฐ

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดประเภทของที่ดินในประเทศไทยไว้ คือ ที่ดินของเอกชน ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยอาศัยเอกสารสิทธิ และที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายความรวมถึงที่ดินใด ๆ ทั้งปวงที่ “มิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด”<sup>203</sup> ภายในบังคับของประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินของรัฐสามารถใช้ประโยชน์ได้ผ่านการให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด<sup>204</sup> บุคคลผู้ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐดังกล่าวหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมต้องห้ามมิให้ “เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเช่าไป” “ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน” หรือ “ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”<sup>205</sup> บุคคลที่เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐบางรายจะได้รับใบสำคัญ “ภ.บ.ท.5” เพื่อแสดงว่าผู้ถือครองที่ดินได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ (หรือที่เรียกกันว่าภาษีออกหญ้า) แล้ว แต่ใบสำคัญดังกล่าวก็หาได้เป็นการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด ไม่ เป็นเพียงแต่การแสดงว่ามี การครอบครองหรือใช้ประโยชน์เท่านั้น<sup>206</sup>

ที่ดินของรัฐหมายความรวมถึงที่ดินดังต่อไปนี้

1. ที่ป่าไม้ เช่น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร และอุทยานแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ เช่น พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ร.บ.ป่าไม้ และพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ
2. พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ ส.ป.ก.) ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเป็นแนวเขตที่ดินที่จัดสรรให้แก่ประชาชนเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำเกษตรกรรม
3. ที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง<sup>207</sup> และ
4. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอยู่ในความดูแลของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>208</sup>

ทั้งนี้ ในเขตพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของ SEZ ที่ดินในบริเวณดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็นที่ดินของรัฐ<sup>209</sup>

#### 4.1.2 ที่ดินเอกชน

ในประเทศไทยมีการแบ่งประเภทของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนออกเป็นหลายประเภท โดยมีกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ออกเอกสารสิทธิ เอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวนี้เป็นสิ่งแสดงว่าผู้ถือเอกสารสิทธิในการเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินชั่วคราว หรือเป็นเจ้าของที่ดิน เอกสารสิทธิหลัก ๆ ที่ใช้ในการแสดงว่าผู้ถือครองเอกสารเป็นเจ้าของที่ดินได้แก่ (1) โฉนดที่ดิน ซึ่งให้สิทธิผู้ถือครองโฉนดที่ดินในการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างเต็มที่ และ (2) น.ส.3 น.ส.3 ก. และ น.ส.3 ข. ซึ่งเป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ชั่วคราวในระหว่างรอการ

203 มาตรา 2 และมาตรา 3 ประมวลกฎหมายที่ดิน

204 มาตรา 12 ประมวลกฎหมายที่ดิน

205 มาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน

206 สยาม ลีเกิ้ล, ‘โฉนดที่ดิน’, ดูได้ที่ <https://www.siam-legal.com/realestate/thailand-title-deeds.php> (ภาษาอังกฤษ) [เข้าถึง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563]

207 ภายใต้พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ที่ราชพัสดุ ได้แก่ (1) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด (2) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือ (3) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

208 One Map, ‘ที่ดินของรัฐ’, ดูได้ที่ [http://www.pacc.go.th/pacc\\_2015/onemap/pages-left-sidebar.html](http://www.pacc.go.th/pacc_2015/onemap/pages-left-sidebar.html) [เข้าถึง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563]

209 เป็นประเด็นที่ได้มีการยกขึ้นมาหารือโดยผู้เข้าร่วมการสัมมนาซึ่งจัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ที่กรุงเทพฯ

ออกโฉนดที่ดินฉบับสมบูรณ์<sup>210</sup>

ตรงกันข้ามกับพื้นที่ใน SEZ ที่โครงการส่วนใหญ่ถูกพัฒนาในพื้นที่ของรัฐ พื้นที่ใน EEC นั้นโดยส่วนใหญ่เป็นที่ดินเอกชนที่เจ้าของมีสิทธิอย่างเต็มที่ (เป็นผู้ถือครองโฉนดที่ดิน) และมีชาวต่างชาติจำนวนมากที่เช่าพื้นที่ดังกล่าวเพื่ออยู่อาศัยและใช้ในการเพาะปลูก ทั้งนี้ การกำหนดเขตพื้นที่ EEC มักทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินหลายคนตัดสินใจบอกเลิกสัญญาเช่ากับชาวต่างชาติเพื่อให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินว่างเปล่าพร้อมสำหรับการจำหน่ายให้แก่ผู้ลงทุน จากข้อมูลที่ได้จากองค์กร EEC Watch ปรากฏว่ามีการฟ้องร้องดำเนินคดีโดยบริษัทต่างๆ อย่างน้อยสองคดีกับชาวต่างชาติและผู้คนที่เช่าที่ดินในพื้นที่ EEC แต่ปฏิเสธที่จะออกจากพื้นที่ที่ได้รับผิดทางแพ่งและอาชญาฐานบุกรุก (ตามที่ได้กล่าวถึงต่อไปใน 4.2.2)<sup>211</sup>

#### 4.2 การกำหนดพื้นที่ SEZ และ EEC ที่ไม่เหมาะสม

ตามที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่ 2 กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการโดยทันทีเพื่อประกันสิทธิขั้นต่ำเกี่ยวกับความมั่นคงในการครอบครองทรัพย์สินและประกันความคุ้มกันทางกฎหมายจากการบังคับขับไล่ การข่มขู่คุกคาม และภัยอื่น ๆ แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐต้องหารือกับบุคคลที่ได้รับผลกระทบก่อนดำเนินการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่บุคคลดังกล่าวครอบครองหรือพึ่งพาอาศัยอยู่เพื่อประกอบธุรกิจหรือเพื่อการดำเนินโครงการอื่น ๆ และต้องจัดให้มีการทำการวิเคราะห์ประเมิน “ผลกระทบจากการขับไล่” อีกด้วย<sup>212</sup> ไม่เพียงเท่านั้น รัฐยังต้องจัดให้มีกลไกทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้การขับไล่ทุกกรณีเป็นไปตามข้อกำหนดที่กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดไว้<sup>213</sup> รัฐบาลยังต้องหารือกับบุคคลในชุมชนที่อาจจะได้รับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากโครงการหรือกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมที่กำลังจะดำเนินการ รวมถึงกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบทางลบตั้งแต่มก่อนการอนุมัติโครงการใด ๆ

ทั้ง SEZ และ EEC ต่างก็มีกระบวนการเป็นของตนเองในการกำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองโครงการต่างก็ประสบปัญหาทำนองเดียวกัน คือ การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำหนดเขตพื้นที่และการหารืออย่างมีความหมายกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบที่ไม่เพียงพอ

##### 4.2.1 การกำหนดเขตพื้นที่ SEZ

###### กระบวนการกำหนดและเวนคืนที่ดิน

ก่อนที่คณะกรรมการนโยบาย SEZ จะถูกยุบไป คณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ 10 แห่งใน 90 ตำบลในพื้นที่ 10 จังหวัดของประเทศไทย ประกาศดังกล่าวมิได้ให้เหตุผลว่าเหตุใดพื้นที่ดังกล่าวจึงถูกกำหนดให้เป็น SEZ แต่ระบุไว้ว่าการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นไป “เพื่อให้การจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ”<sup>214</sup> เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับการให้ข้อมูลของรัฐบาลในภาพรวมด้านยุทธศาสตร์และหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง SEZ ที่ไม่เพียงพอต่อสาธารณชน

ในแต่ละ SEZ ได้มีการกำหนด “พื้นที่พัฒนา” ไว้ในเขตดังกล่าวในฐานะเป็นเขตทดลองเพื่อการดึงดูดผู้ลงทุนให้เข้ามาลงทุน (“พื้นที่พัฒนาใน SEZ”) เขตพื้นที่ดังกล่าวประกอบไปด้วยแปลงที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของเพื่อให้ผู้ลงทุนเช่าเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือบริการต่างๆ<sup>215</sup> ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่ไม่มากนักเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่กำหนดให้เป็น SEZ ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ที่ดินดังกล่าวจำนวนมากเป็นที่ดินที่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นได้เช่าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ไปแล้ว

ที่ดินส่วนใหญ่ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ เป็นที่ดินที่ถูกกำหนดไว้ให้เป็นพื้นที่ป่าสงวน ที่ดินเพื่อการเกษตร หรือที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก 4) คณะกรรมการนโยบาย SEZ จำต้องดำเนินการถอนสถานะที่ดินใหม่หรือเปลี่ยนสถานะที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในรูปแบบใหม่เสียก่อนที่จะนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ใน SEZ ซึ่งปกติแล้วกระบวนการดังกล่าวใช้เวลาอย่างน้อยเก้าเดือน (ดูเพิ่มใน 4.3.1) ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่ คณะกรรมการนโยบาย SEZ จึงใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

210 สยาม ลีเกิ้ล, ‘โฉนดที่ดิน’, ดูได้ที่ <https://www.siam-legal.com/realestate/thailand-title-deeds.php> (ภาษาอังกฤษ) [เข้าถึง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563]

211 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับผู้แทนของ EEC Watch เมื่อเดือนเมษายน 2563

212 หลักการข้อ 32-33 และ 37-41 ของหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนา

213 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 7: สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (มาตรา 11.1): การบังคับขับไล่’, เอกสารสหประชาชาติเลขที่ E/1998/22, 2541, ย่อหน้าที่ 13-17, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>

214 ประกาศคณะกรรมการนโยบาย SEZ ที่ 1/2558 ดูได้ที่ [https://data.opendevelopmentmekong.net/th/laws\\_record/1-2558](https://data.opendevelopmentmekong.net/th/laws_record/1-2558) และประกาศคณะกรรมการนโยบาย SEZ ที่ 2/2558 ดูได้ที่ [https://data.opendevelopmentmekong.net/th/laws\\_record/2-2558-2](https://data.opendevelopmentmekong.net/th/laws_record/2-2558-2)

215 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานแห่งหนึ่งของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ ที่กรุงเทพฯ ๑ เดือนกรกฎาคม 2562 (ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อหน่วยงาน)

ไทยฉบับชั่วคราวเพื่อออกคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 17/2558 และ 74/2559 เพื่อให้คณะกรรมการสามารถแปรสภาพที่ดินหวงห้ามไปเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นที่ดินที่รัฐโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ณ บริเวณชายแดน แต่รายงานผลการศึกษาดังกล่าวไม่ได้มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชน<sup>216</sup> แม้ว่าหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนา (UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement) จะกำหนดว่ารัฐต้องให้ความสำคัญในการแสวงหากลยุทธ์ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายน้อยที่สุด<sup>217</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าการศึกษาความเป็นไปได้ที่ได้กระทำขึ้นข้างต้นได้มีการพิจารณาหลักการดังกล่าวหรือไม่ นอกจากนี้ หลักการพื้นฐานสหประชาชาติยังได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการประเมิน “ผลกระทบจากการขับไล่” (eviction-impact assessments) “เพื่อเป็นการประกันสิทธิมนุษยชนของบุคคล กลุ่มบุคคล และชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบอย่างเต็มที่ รวมถึงให้ความคุ้มครองแก่บุคคลดังกล่าวจากการถูกบังคับขับไล่”<sup>218</sup> หลักการดังกล่าวยังกำหนดอีกด้วยว่าการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวต้องรวมถึงการแสวงหาทางเลือกและกลยุทธ์ที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายน้อยที่สุด<sup>219</sup> กระนั้นก็ดี ไม่ปรากฏต่อสาธารณชนว่าได้มีการดำเนินการประเมินผลกระทบจากการขับไล่ก่อนดำเนินการกำหนดเขตที่ดินและแปรสภาพที่ดินที่ได้กำหนดเขตไว้เลย การขาดการดำเนินการดังกล่าวก่อปรกกับการขาดความคุ้มครองทางกฎหมายที่เหมาะสมทำให้บุคคลที่อาศัยในพื้นที่และที่ดินดังกล่าวตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกบังคับขับไล่ ดังจะได้อธิบายต่อไป

#### ตารางที่ 5: ลำดับเวลาของการจัดตั้งและการกำหนดพื้นที่ SEZ

31 มีนาคม 2556	คณะรัฐมนตรีสั่งการให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง SEZ ณ บริเวณชายแดนประเทศไทย <sup>220</sup> แต่รายงานผลการศึกษาดังกล่าวไม่ได้ถูกเผยแพร่ต่อสาธารณชน <sup>221</sup>
19 มิถุนายน 2557	คสช. ออกคำสั่งที่ 72/2557 ตั้งคณะกรรมการนโยบาย SEZ คำสั่งดังกล่าวถูกเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2557
19 มกราคม 2558	คณะกรรมการนโยบาย SEZ ออกประกาศที่ 1/2558 กำหนดพื้นที่ SEZ ในระยะที่ 1 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 36 ตำบลในจังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด และสงขลา
16 มีนาคม 2558	คณะกรรมการนโยบาย SEZ ประชุมหารือเกี่ยวกับพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการกำหนดเป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ เพื่อให้ผู้ลงทุนเช่าในจังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด สงขลา และหนองคาย โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นที่ดินของรัฐ (ดูเพิ่มในภาคผนวก 4) <sup>222</sup>
24 เมษายน 2558	คณะกรรมการนโยบาย SEZ ออกประกาศที่ 2/2558 กำหนดพื้นที่ SEZ ในระยะที่ 2 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 54 ตำบลในจังหวัดหนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครปฐม และกาญจนบุรี
15 พฤษภาคม 2558	หัวหน้า คสช. ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 เพื่อแปรสภาพที่ดินหลายประเภท ได้แก่ พื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” “ป่าไม้ถาวร” “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน” และ “เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เป็น “ที่ราชพัสดุ” ซึ่งเป็นที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของเพื่อใช้ในการพัฒนา SEZ ในจังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด และหนองคาย

216 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานแห่งหนึ่งของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ เดือนมีนาคม 2563 (ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อหน่วยงาน)

217 หลักการข้อ 32

218 เพิ่งอ้าง

219 เพิ่งอ้าง

220 มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ, 31 มีนาคม 2556, ดูได้ที่ [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99307320](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99307320) และดูเพิ่มเติมที่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, ‘เขตเศรษฐกิจพิเศษ’, วารสารส่งเสริมการลงทุน ปีที่ 25, 11 พฤศจิกายน 2557, ดูได้ที่ [https://data.opendevlopmentmekong.net/dataset/b8ddb891-6842-434c-9e48-ccf42e4c437c/resource/ade721be-3b7d-44c3-bbae-fde1212cda7b/download/3boi\\_november57\\_30162.pdf](https://data.opendevlopmentmekong.net/dataset/b8ddb891-6842-434c-9e48-ccf42e4c437c/resource/ade721be-3b7d-44c3-bbae-fde1212cda7b/download/3boi_november57_30162.pdf)

221 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ เมื่อเดือนมีนาคม 2563 (ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อหน่วยงาน)

222 คณะกรรมการนโยบาย SEZ, ‘รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งที่ 2/2558’, 16 มีนาคม 2558, ดูได้ที่: [http://www.otp.go.th/uploads/tiny\\_uploads/PolicyPlan/1-PolicyPlan/SpecialEconomic/Confirm-22558.pdf.pdf](http://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PolicyPlan/1-PolicyPlan/SpecialEconomic/Confirm-22558.pdf.pdf)



หลังวันที่ 15 พฤษภาคม 2558	เจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่จะมีการแปรสภาพที่ดินดำเนินการแจ้งให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบทราบถึงการแปรสภาพที่ดินดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ICJ ได้รับแจ้งจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดตากว่าการประชุมแรกระหว่างผู้ได้รับผลกระทบและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการแปรสภาพที่ดินนั้นถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2558
25 มิถุนายน 2558	หลังจากที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 ได้ถูกเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คณะกรรมการนโยบาย SEZ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องการถอนสภาพที่ดินของรัฐ เพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และดูแลประชาชนในพื้นที่ไม่ให้เดือดร้อน” <sup>223</sup>
18 มกราคม 2559	คณะกรรมการนโยบาย SEZ ประชุมเกี่ยวกับพื้นที่ที่เหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ เพื่อให้ผู้ลงทุนเข้าในจังหวัดเชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี โดยชี้ว่าที่ดินที่ได้รับการคัดเลือกทั้งหมดเป็นที่ดินของรัฐ สำหรับ SEZ นราธิวาส คณะกรรมการได้มอบหมายให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (“กนอ.”) มีอำนาจในการเข้าซื้อที่ดินเอกชนเพื่อดำเนินการพัฒนา (ดูภาคผนวก 4) <sup>224</sup>
9 กรกฎาคม 2562	คณะกรรมการนโยบาย SEZ สิ้นสภาพตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2562 เนื่องจากคสช. ได้สิ้นสภาพไปแล้ว นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการต่าง ๆ ยังสิ้นสภาพไปพร้อมกันด้วยและยังไม่มีแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นใดขึ้นมาทดแทน

ตามข้อมูลที่ ICJ ได้รับจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ การกำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 เขต (รวมถึงการกำหนดพื้นที่พัฒนาในเขตดังกล่าว) อาศัยข้อมูลที่รับมาจากคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (“คณะทำงาน”) ในระดับจังหวัด<sup>225</sup> คณะทำงานฯ ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้มอบรายชื่อของพื้นที่ที่มีความเหมาะสมให้แก่คณะกรรมการนโยบาย SEZ เพื่อการพิจารณา กระบวนการดังกล่าวมิได้มีการหารือกับสาธารณชนหรือดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบจากการขับไล่กับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบก่อนดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดแต่อย่างใด<sup>226</sup>

จากการสอบถามของ ICJ ไปยังเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดรายหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่เช่นว่า ได้ความว่าเมื่อคณะทำงานฯ พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่พัฒนา เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดมิได้มีเวลา เอกสาร หรือข้อมูลที่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจนโยบายและความคาดหวังต่าง ๆ เจ้าหน้าที่รายเดียวกันนี้ยังได้บอกว่าแม้ว่าสำนักงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้ส่งรายชื่อพื้นที่ที่อาจกำหนดเป็นพื้นที่พัฒนาไปสามแห่ง (ซึ่งได้รับการคัดเลือกในภายหลังหนึ่งแห่ง) แต่รัฐบาลกลางเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย โดยสำนักงานประจำจังหวัดไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนดังกล่าว เจ้าหน้าที่รายดังกล่าวให้ความเห็นว่าหากตนทราบในเวลานั้นว่านโยบายดังกล่าวจะมีการนำไปใช้ในลักษณะเช่นนี้ ตนจะไม่เสนอแปลงที่ดินที่ได้รับการคัดเลือก เนื่องจากที่ดินดังกล่าวมีผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากและต้องถูกขับไล่ออกจากที่ดินดังกล่าวในเวลาต่อมา<sup>227</sup>

จากข้อมูลที่ ICJ ได้รับในจังหวัดตากและจังหวัดสงขลาพบว่าผู้อยู่อาศัยที่ได้รับผลกระทบเนื่องจากตนเป็นเจ้าของที่ดินหรือเป็นผู้อยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ และจำต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่เพื่อให้รัฐสามารถใช้พื้นที่เพื่อดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมได้นั้นไม่ได้รับแจ้งหรือได้รับการบอกกล่าวเกี่ยวกับกระบวนการเวนคืนและ/หรือการที่พวกเขาต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้<sup>228</sup> จนกระทั่งช่วงเวลาที่จะต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่เลย<sup>229</sup> ข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ใน

223 คณะกรรมการนโยบาย SEZ, ‘รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งที่ 3/2558’, 25 มิถุนายน 2558, ดูได้ที่: [http://www.otp.go.th/uploads/tiny\\_uploads/PolicyPlan/1-PolicyPlan/SpecialEconomic/ReportKNP3-2558.pdf](http://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PolicyPlan/1-PolicyPlan/SpecialEconomic/ReportKNP3-2558.pdf)

224 คณะกรรมการนโยบาย SEZ, ‘รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งที่ 1/2559’, 18 มกราคม 2559, ดูได้ที่: [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_news.php?nid=4865&filename=index](https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=4865&filename=index)

225 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ ที่กรุงเทพฯ ๖ เดือนกรกฎาคม 2562 (ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อหน่วยงาน)

226 เพิ่งอ้าง นอกจากนี้ประเด็นดังกล่าวยังได้มีการยกขึ้นมาหารือโดยผู้เข้าร่วมการสัมมนาซึ่งจัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ที่กรุงเทพฯ ๖ ประกอบกับการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดตาก เดือนกันยายน 2562 นอกจากนี้โปรดดู Land Watch, ‘รายงานการศึกษาดำเนินการและผลกระทบของระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง, ธนาคารพัฒนาเอเชีย – นโยบายเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย’, เมษายน 2559

227 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานระดับจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่พัฒนาใน SEZ เมื่อเดือนกันยายน 2562

228 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 7: สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (มาตรา 11.1): การบังคับขับไล่’, เอกสารสหประชาชาติเลขที่ E/1998/22, 2540, ย่อหน้าที่ 15, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>

229 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดตาก เดือนกันยายน 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

เขตพื้นที่ทั้งสองเขตที่มีการดำเนินการ SEZ นั้นพบว่าเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์เป็นผู้แจ้งให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบทราบถึงการเวนคืนที่ดิน แต่ก็เป็นการแจ้งหลังจากที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 และ 74/2559 ได้ถูกเผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยการส่งหนังสือถึงบุคคลทุกคนที่ครอบครองหรือเป็นเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกตามที่ระบุในคำสั่งดังกล่าว หรือส่งไปยังผู้ใหญ่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนัดหมายการประชุมหรือเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับการคัดเลือกและการโยกย้าย/ขับไล่ผู้อาศัยที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ<sup>230</sup> นอกจากนี้ ICJ ยังได้รับข้อมูลว่าอย่างน้อยในพื้นที่ SEZ แห่งหนึ่ง ได้มีการส่งหมายขับไล่เป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้ได้รับผลกระทบ แต่หมายดังกล่าวได้ถูกจัดส่งเมื่อระยะเวลาผ่านไปเกือบหนึ่งปีหลังจากที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 และ 74/2559 ได้ถูกเผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษา<sup>231</sup>

โดยสรุป ICJ ได้รับทราบข้อมูลว่ามีครัวเรือนอย่างน้อย 242 ครัวเรือนที่ถูกขับไล่จากที่ดินในจังหวัดตากและจังหวัดสงขลา โดยการขับไล่ดังกล่าวมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการหารือกับผู้ได้รับผลกระทบ และกระบวนการบอกกล่าวเกี่ยวกับการขับไล่ที่เหมาะสมและเพียงพอ<sup>232</sup>

จากข้อมูลที่รวบรวมจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>233</sup> องค์กรพัฒนาเอกชน Land Watch Thai<sup>234</sup> และแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ICJ ได้พบกรณีตัวอย่างอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกำหนดเขตที่ดินซึ่งส่งผลให้บุคคลอย่างน้อย 391 รายต้องถูกบังคับขับไล่ออกจากพื้นที่พัฒนาใน SEZ จังหวัดตาก สงขลา มุกดาหาร นครพนม และกาญจนบุรี ทำให้พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรทำกินที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนได้ ทำให้บุคคลดังกล่าวบางรายจำเป็นต้องไปพักอาศัยกับญาติในจังหวัดอื่น ๆ<sup>235</sup> และในเกือบทุกกรณี ไม่ได้มีการเสนอให้ค่าชดเชยและที่อยู่อาศัยหรือที่ดินที่เหมาะสมอื่นทดแทนก่อนมีการออกคำสั่ง (คำสั่งหัวหน้าคสช.) ให้ดำเนินกระบวนการขับไล่/โยกย้ายแต่อย่างใด

### กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตพื้นที่และกระบวนการได้มาซึ่งที่ดิน

ตามข้อมูลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ใน SEZ ตาก ผู้อาศัย 65 ราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนา อ้างว่าบริเวณพื้นที่พัฒนาที่กำหนดไว้ (ซึ่งเคยเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร) เป็นที่ดินที่ครอบครองของพวกเขาครอบครองมาเป็นเวลานานแล้ว<sup>236</sup> ผู้อาศัยบางรายอ้างว่าตนได้เข้าครอบครองที่ดินก่อนที่จะมีการประกาศให้เขตที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร<sup>237</sup> และแม้ว่าผู้อาศัยดังกล่าวจะไม่ได้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย แต่ผู้อาศัยก็ได้อ้างว่าได้ชำระค่าภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินดังกล่าว (ภ.บ.ท. 5)<sup>238</sup> ในปี 2560 ซึ่งเป็นเวลาสองปีนับจากวันที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 (ที่ให้มีการแปรสภาพที่ดินหวงห้ามเป็นที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการพัฒนาเป็น SEZ) มีผลบังคับใช้<sup>239</sup> มีบุคคลจำนวน 82 รายที่ได้รับเงินช่วยเหลือ/ชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินแปลงอื่นทดแทน<sup>240</sup> ในปี 2562 มีผู้ได้รับผลกระทบอีกห้ารายที่เดิมปฏิเสธที่จะรับเงินชดเชยได้เข้ารับการชดเชยและได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการแสวงหาที่ดินแปลงอื่นเพื่อให้เข้าใช้ประโยชน์<sup>241</sup> หลังจากนั้น พื้นที่ในบริเวณดังกล่าวถึงได้ถูกนำไปดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรม<sup>242</sup>

230 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อเดือนมีนาคม 2563

231 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนมีนาคม 2562

232 CESCR, 'ความเห็นทั่วไปที่ 4: สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (มาตรา 11.1 ของ ICESCR)', E/1992/23, 13 ธันวาคม 2534, ย่อหน้าที่ 8(ก) และ 15, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>

233 กสม., 'เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ', 24-25 สิงหาคม 2560

234 เพิ่งอ้าง, Land Watch, 'รายงานการศึกษาการดำเนินการและผลกระทบของระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง, ธนาคารพัฒนาเอเชีย - นโยบายเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย', เมษายน 2559

235 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับผู้ได้รับผลกระทบในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เมื่อเดือนกันยายน 2562

236 กสม., 'เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ', 24-25 สิงหาคม 2560

237 Land Watch, 'รายงานการศึกษาการดำเนินการและผลกระทบของระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง, ธนาคารพัฒนาเอเชีย - นโยบายเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย', เมษายน 2559

238 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดตาก เดือนกันยายน 2562

239 ICJ ได้รับทราบข้อมูลจากผู้ได้รับผลกระทบในจังหวัดตากว่าการประชุมครั้งแรกระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้อาศัยในพื้นที่นั้นเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ในการประชุมครั้งนี้ผู้อาศัยได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับ SEZ และการเวนคืนที่ดิน

240 ยกเว้นเจ้าของที่ดินอย่างน้อยหนึ่งรายในเขตพัฒนาซึ่งเป็นผู้ถือครองโฉนดและขอแลกเปลี่ยนที่ดินของตนกับที่ราชพัสดุแทนการรับค่าชดเชยเป็นจำนวนเงิน (ดูในส่วนที่ 4.3.1) จากการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดตาก เดือนเมษายน 2563

241 เพิ่งอ้าง

242 เพิ่งอ้าง ประกอบกับการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนกันยายน 2562



พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ ตาก

สำหรับ SEZ สงขลา ได้มีครอบครัว 160 ครอบครัวยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยอ้างว่าพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตพัฒนานั้นส่งผลกระทบต่อครอบครัวที่เช่าที่ดินจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อการอยู่อาศัยและเพาะปลูก<sup>243</sup> หลังจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 (ที่ให้มีการแปรสภาพที่ดินหวงห้ามเป็นที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการพัฒนา SEZ) มีผลบังคับใช้ ได้มีการให้การสนับสนุนทางการเงินในการโยกย้าย รวมถึงจัดหาที่ดินแปลงอื่นไว้ทดแทนให้<sup>244</sup> ผู้อยู่อาศัยในที่ดินพิพาทบางส่วนได้ทำการขนย้ายทรัพย์สินออกจากพื้นที่และส่งมอบพื้นที่ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (“กนอ.”) นำไปใช้พัฒนาเป็น SEZ ในขณะที่ที่ดินส่วนอื่นยังคงมีข้อพิพาทอยู่<sup>245</sup> ปัจจุบันมีผู้ได้รับผลกระทบอย่างน้อย 41 รายที่ยังคงอาศัยอยู่ในที่ดินดังกล่าวและปฏิเสธที่จะออกจากพื้นที่<sup>246</sup> ทั้งนี้ กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้รับคำบอกกล่าวขับไล่หลายครั้ง เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2563 พวกเขาได้รับคำบอกกล่าวขับไล่ฉบับสุดท้าย ซึ่งกำหนดให้พวกเขาต้องออกจากพื้นที่ภายในเดือนกันยายน 2563 มิเช่นนั้นหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับให้ออกจากพื้นที่ภายใต้บทบัญญัติของพ.ร.บ.ควบคุมอาคาร<sup>247</sup> และในกรณีดังกล่าว กฎหมายระบุว่าเจ้าของสิ่งปลูกสร้างจะไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่เลย

243 กสม., ‘เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ’, 24-25 สิงหาคม 2560 ประกอบกับการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

244 เพิ่งอ้าง

245 เพิ่งอ้าง

246 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อเดือนมีนาคม 2563 อย่างไรก็ตาม ผู้แทนชุมชนที่ได้รับผลกระทบเปิดเผยต่อ ICJ ว่ามีผู้ที่ยังคงอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ 85 ราย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนมีนาคม 2563

247 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนพฤษภาคม 2563



พื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ สงขลา

ใน SEZ นครพนม พื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่พัฒนานั้นเคยมีสถานะเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมีประชาชนอย่างน้อย 29 รายที่ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมาย ก่อนที่ดินดังกล่าวจะถูกประกาศเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติ<sup>248</sup> ผู้อยู่อาศัยอ้างว่าได้ถือครอง น.ส.3 ก. และ น.ส.3 ข. และปฏิเสธที่จะออกจากพื้นที่<sup>249</sup> ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้อยู่อาศัยจำนวน 33 รายจึงถูกพนักงานอัยการฟ้องคดีในข้อหาบุกรุก แต่เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562 ศาลอุทธรณ์ภาคได้วินิจฉัยยกฟ้องจำเลยและยืนยันว่าผู้อยู่อาศัยเหล่านี้ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่จะมีการประกาศให้เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติ ดังนั้นจึงมีสิทธิที่จะครอบครองต่อไปได้<sup>250</sup>

248 กสม., 'เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ', 24-25 สิงหาคม 2560 ประกอบกับการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

249 เพ็งอ้ง, Land Watch, 'รายงานการศึกษาการดำเนินการและผลกระทบของระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง, ธนาคารพัฒนาเอเชีย - นโยบายเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย', เมษายน 2559

250 เพ็งอ้ง

### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (“กสม.”)

กสม. เป็นกลไกการร้องทุกข์ที่ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย<sup>251</sup> ในบางกรณีที่กำลังถึงขั้นขั้นต้นนั้นพบว่ามิบุคคลที่ได้อธิบายปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ SEZ ไปยังกสม. เช่นเดียวกัน ทำให้กสม. มีบทบาทสำคัญในการเป็นหน่วยงานเฝ้าระวังแม้ว่าจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าอำนาจในการสืบสวนและการบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของตนนั้นไม่เข้มแข็งพอก็ตาม

มาตรา 247 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกสม. ซึ่งรวมถึงการเสนอมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากปราศจากอำนาจในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะต่าง ๆ กรอบอำนาจหน้าที่ของกสม. เหล่านี้จึงถูกมองว่าไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่<sup>252</sup>

อำนาจของกสม. ตามกรอบกฎหมายในปัจจุบันนั้นได้ถูกลดทอนลงหลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลง เนื่องจากรัฐธรรมนูญเดิมได้ให้อำนาจกสม. ในการส่งกรณีและความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมถึงดำเนินการยื่นฟ้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้ร้องด้วย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้อำนาจดังกล่าวอีกต่อไป อันก่อให้เกิดความท้าทายอย่างยิ่งในการนำข้อเสนอแนะของกสม. ไปปฏิบัติ<sup>253</sup>

แม้ว่าจะมีข้อจำกัดในการบังคับตามข้อเสนอแนะและการให้การเยียวยาก็ตาม แต่กสม. ยังคงมีบทบาทสำคัญในการติดตามและสืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงในกรณีของ SEZ และ EEC โดยหลังจากที่ได้มีการร้องเรียนว่ามีกรณีสิทธิมนุษยชนในระหว่างการค้าเสรีนโยบาย SEZ ต่อกสม. เป็นจำนวน 12 กรณี<sup>254</sup> กสม. ได้เก็บรวบรวมข้อมูลและลงพื้นที่ตรวจสอบใน SEZ หลายแห่ง รวมถึง SEZ ในจังหวัดตาก เชียงราย และสงขลา

แต่กระนั้นก็ดี ข้อเท็จจริงที่แสวงหามาได้และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ยังคงอยู่ในขั้นการพิจารณาของกรรมการกสม. เนื่องจากมีกรรมการที่ลาออกเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ 7 คน<sup>255</sup> (ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถประชุมได้จนกว่าจะครบองค์ประชุมที่เพียงพอต่อการมีมติวินิจฉัยต่าง ๆ) อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดได้ตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชั่วคราวจำนวนสี่ราย<sup>256</sup> โดยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่นั้นจะพิจารณารายงานที่ค้างอยู่ 206 เรื่อง<sup>257</sup> ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีกรณียางานความคืบหน้าใด ๆ เกี่ยวกับการสืบสวนกรณีที่เกี่ยวข้องกับ SEZ<sup>258</sup>

251 กสม. อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ดูเพิ่มเติมที่ HRW, ‘ถ่วงถ่วงสิ้นสุดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย’, 3 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://www.hrw.org/news/2019/08/03/end-thailands-human-rights-commission> (ภาษาอังกฤษ)

252 ดูเพิ่มเติมใน HRW, ‘ประเทศไทย: อย่าลดบทบาทคณะกรรมการสิทธิฯ’, 23 สิงหาคม 2560, ดูได้ที่: <https://www.hrw.org/news/2017/08/23/thailand-dont-weaken-rights-commission> (ภาษาอังกฤษ)

253 ดูเพิ่มเติมใน Business & Human Rights Resource Centre, ‘องค์กรสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: “เสือกระดาษ” จะกลับมาโลดแล่นหรือไม่’, ดูได้ที่: <https://www.business-humanrights.org/en/human-rights-institutions-in-southeast-asia-are-the-%E2%80%9Cpaper-tigers%E2%80%9D-coming-to-life-0> (ภาษาอังกฤษ)

254 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เดือนสิงหาคม 2562

255 ดูเพิ่มเติมใน HRW, ‘ถ่วงถ่วงสิ้นสุดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย’ 3 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://www.hrw.org/news/2019/08/03/end-thailands-human-rights-commission> (ภาษาอังกฤษ) และ ประชาไท, ‘“อึ้งอึ้ง-เตือนใจ” ลาออกกรรมการสิทธิฯ เหตุขาดอิสระ-ระเบียบใหม่ไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนอย่างทั่วถึง’, 1 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/english/node/8156>

256 ได้มีการแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนชั่วคราวเมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งอาจทำให้องค์ประชุมครบเพียงพอที่จะสามารถมีมติที่ยังค้างอยู่ได้ ดูเพิ่มเติมที่ มติชน, ‘ปธ. ศาลฎีกา-ปธ. ศาลปกครองสูงสุด’ ตั้ง 4 กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว’, 1 พฤศจิกายน 2562, ดูได้ที่: [https://www.matichon.co.th/local/crime/news\\_1736576](https://www.matichon.co.th/local/crime/news_1736576)

257 ตามมาตรา 42 และ 43 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 กสม. มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานดังกล่าว “ต้องดำเนินการแก้ไข [กฎหมาย ระเบียบและคำสั่ง] ตามสมควรโดยเร็ว” “กรณีไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้ กสม. ทราบ”

258 กสม., ‘กสม. ชั่วครวรวร่วมประชุม กสม. ครั้งแรก หลังได้รับแต่งตั้ง เพื่อเตรียมทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนค้างกว่า 200 เรื่อง’, 6 พฤศจิกายน 2562, ดูได้ที่: <https://bit.ly/35CNj5K>



ใน SEZ มุกดาหาร ตามข้อมูลของ Land Watch พื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่พัฒนานั้นเป็นพื้นที่ที่คนท้องถิ่นได้ครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว<sup>259</sup> เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 หลังจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 (ที่ให้มีการแปรสภาพที่ดินหวงห้ามเป็นที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการพัฒนา SEZ) มีผลบังคับใช้ไปแล้วเกือบสองปี กรมธนารักษ์ประจำจังหวัดมุกดาหารได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าชดเชยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจำนวนห้าราย<sup>260</sup>

ลำดับสุดท้าย ใน SEZ กาญจนบุรี มีข้อมูลว่าการกำหนดพื้นที่พัฒนาก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอย่างน้อย 115 รายที่ครอบครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม<sup>261</sup> และแม้ว่าคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 74/2559 (ที่ให้มีการแปรสภาพที่ดินหวงห้ามเป็นที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการพัฒนา SEZ) จะมีผลบังคับใช้ไปตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2559 แต่คณะรัฐมนตรีก็ยังมิได้ทำการอนุมัติงบประมาณเพื่อเป็นค่าชดเชยให้แก่คนในพื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด<sup>262</sup> และบุคคลเหล่านี้ยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวต่อไป<sup>263</sup>

สำหรับตัวอย่างประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกำหนดพื้นที่เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ โปรดดูภาคผนวก 4

#### 4.2.2 การกำหนดพื้นที่ EEC

##### แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC

สำหรับ EEC ได้มีการกำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มต้นว่า EEC จะต้องอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ซึ่งทับซ้อนกับพื้นที่ของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือ Eastern Seaboard Development Program ซึ่งเป็นโครงการก่อนหน้า การกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามคำสั่งหัวหน้า คสช. โดยก่อนการกำหนดเขตจังหวัดดังกล่าวไม่มีรายงานว่ามีการหารือกับภาคประชาชนหรือศึกษาผลกระทบเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลการศึกษาเช่นว่าโดยรัฐบาลแก่สาธารณชน<sup>264</sup>

พ.ร.บ. EEC กำหนดให้สกพอ เป็นผู้จัดทำแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนา รวมถึงแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน อีกทั้งยังระบุให้กระบวนการดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาของพื้นที่ต่อเนื่องกันโดยให้ “ยึดหลักการคุ้มครอง เศรษฐกิจ และเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตามหลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบริบทของการประกอบธุรกิจ และสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” หลักการดังกล่าวนี้เป็นการอ้างอิงถึงถึงสามเสาหลักของหลักการชี้แนะเรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับธุรกิจของสหประชาชาติ (UNGP) อย่างชัดเจน<sup>265</sup>

เมื่อสกพอให้ความเห็นชอบแผนภาพรวมเพื่อพัฒนาดังที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว สกพอ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค (“แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC”) กระบวนการเช่นว่ารวมถึงการกำหนดว่าที่ดินในสวนใดจะใช้ประโยชน์เพื่อการใด เช่น ใช้เป็นเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม ชุมชนชนบท เขตส่งเสริมเกษตรกรรม และเขตอนุรักษ์ป่าไม้หรือที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา “ความสัมพันธ์กับชุมชน สุขภาวะของประชาชน สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย ทั้งนี้ โดยให้สร้างความรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนในพื้นที่” และ “รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย”<sup>266</sup>

259 เพิ่งอ้าง ทั้งนี้ไม่ปรากฏจำนวนคนท้องถิ่นที่ได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่แน่นอน

260 ศูนย์ราชการจังหวัดมุกดาหาร, ‘ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดมุกดาหารและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร’, มิถุนายน 2561, ดูได้ที่: <http://www.mukdahan.go.th/data/pg.pdf> ค่าชดเชยดังกล่าวได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2559 ดูเพิ่มเติมที่ คณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ, ‘รายงานการประชุม’, 3 กุมภาพันธ์ 2559, ดูได้ที่: [http://www.taksez.com/images/file\\_document/F00158.pdf](http://www.taksez.com/images/file_document/F00158.pdf)

261 การสัมภาษณ์ทนายโทเรศท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนมีนาคม 2563

262 เพิ่งอ้าง

263 สชช., ‘รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ’, มีนาคม 2563, ดูได้ที่: [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=10024](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10024)

264 การสัมภาษณ์ทนายโทเรศท์ของ ICJ กับนายสมนึก จงมีวดีน ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของ EEC Watch และนักวิชาการ เดือนมีนาคม 2563 ดูเพิ่มเติม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (“กนอ.”) ‘หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ’, สิงหาคม 2560, หน้า 9. เข้าถึงได้จาก <https://www.ieat.go.th/assets/uploads/attachment/file/20170920150620130804545.pdf> กนอ. อธิบายว่าจังหวัดทั้งสามได้รับการคัดเลือกเนื่องจาก “มีความพร้อมด้านการคมนาคมขนส่งทั้งทางอากาศ ทางเรือ ทางรางและทางบก รวมทั้งอยู่ในระยะที่สามารถเชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานครและส่วนอื่นของประเทศได้โดยสะดวก นอกจากนี้พื้นที่ภาคตะวันออกดังกล่าวสามารถปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ”

265 มาตรา 29 ของพ.ร.บ. EEC

266 มาตรา 30 ของพ.ร.บ. EEC

ไม่เพียงเท่านั้น พ.ร.บ. EEC ยังกำหนดว่าหลังจากแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC ได้รับความเห็นชอบจาก กพอ. และคณะรัฐมนตรีแล้ว แผนดังกล่าวจะมีผลเป็นการเพิกถอน “ผังเมืองรวม” ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง<sup>267</sup> ที่ใช้บังคับใน EEC ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติอนุมัติแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หลังจากนั้นให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำผังเมืองขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC ฉบับใหม่<sup>268</sup> ซึ่งหมายความว่า “ผังเมืองรวม” ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองที่ได้เคยได้รับการอนุมัติตาม พ.ร.บ. การผังเมืองย่อมต้องสิ้นผลไปด้วยผลของการอนุมัติใช้แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม 2562 (ตามที่จะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปใน 4.3.3)

ในการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC พ.ร.บ. EEC ได้กำหนดกระบวนการเพื่อประกันการคุ้มครองสิทธิและมีการอ้างอิงถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ เป็นต้นว่า พ.ร.บ. EEC อ้างอิงถึงพันธกรณีหลายประการที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ICESCR อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการหารืออย่างมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับผู้ได้รับผลกระทบด้วย อย่างไรก็ตาม มีสมาชิกในชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมที่วิจารณ์ว่าความคุ้มครองดังกล่าวในความเป็นจริงแล้วมิได้ถูกนำมาปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปด้านล่าง

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อาวุโสในกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พบว่าได้มีการรับฟังความเห็นประชาชนเป็นจำนวน 18 ครั้งในพื้นที่ทั้งสามจังหวัดใน EEC เพื่อจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC<sup>269</sup> กระนั้นก็ดี ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจาก EEC และองค์กรภาคประชาชนจำนวนหนึ่งเปิดเผยต่อ ICJ ว่าเวลาที่ให้แก่ผู้เข้าร่วมเพื่อวิพากษ์แผนนั้นไม่เพียงพอ โดยกล่าวว่าผู้จัดการหรือได้ให้เวลาแก่ผู้เข้าร่วมแสดงความเห็นเพียง 30 นาที โดยไม่มีเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเผยแพร่ก่อนการรับฟังความเห็น<sup>270</sup> ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อกำหนดที่ให้มีการ “ปรึกษาหารืออย่างแท้จริง” โดยกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องให้บุคคลต่างๆ ได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอล่วงหน้าก่อนการรับฟังความเห็นและเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอทางเลือกอื่น ๆ ต่อประเด็นที่มีการหารือ

ผู้ที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นอ้างว่าความพยายามในการนำเสนอทางเลือกอื่น ๆ และชี้แจงความต้องการของตนมักไม่ได้รับความสนใจซึ่งไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดี<sup>271</sup> พวกเขายังให้ความเห็นอีกว่าพวกเขา รู้สึกว่าตนเองมิได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินประเด็นปัญหาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และความเห็นที่ได้เสนอไปอาจจะไม่ได้ถูกนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC<sup>272</sup> ข้อร้องเรียนข้างต้นก่อให้เกิดความกังวลว่าในกระบวนการพัฒนาแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC นั้นได้มีการแสดงความยินยอมโดยสมัครใจ ล่วงหน้า และได้มีการให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบตามที่ถูกระบุไว้ในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนหรือไม่<sup>273</sup>

กระนั้นก็ดี แม้ว่าจะมีข้อวิจารณ์ดังกล่าว<sup>274</sup> เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2562 กพอ. ได้ทำการเผยแพร่ “ประกาศ กพอ. เรื่อง แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” ในราชกิจจานุเบกษา<sup>275</sup> โดยแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC ได้แนบท้ายประกาศดังกล่าวและมีผลบังคับใช้ในวันถัดจากวันเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา

267 เดิมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในประเทศไทย ทั้งใน SEZ และ EEC อยู่ในบังคับของ ‘ผังเมืองรวม’ ซึ่งกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินแบ่งออกเป็นประเภทของที่ดินตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562) การจัดทำผังเมืองดังกล่าวเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละส่วนของจังหวัด กล่าวคือ จัดแบ่งเป็นเขตอุตสาหกรรม ชุมชนชนบท เกษตรกรรม และเขตอนุรักษ์สำหรับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

268 มาตรา 32 ของ พ.ร.บ. EEC

269 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสประจำกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ เดือนสิงหาคม 2562 ดูเพิ่มที่ สกพอ., ‘รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนผังพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ครั้งที่ 1/2562’, 15 พฤษภาคม 2562, ดูได้ที่: <https://bit.ly/3hnqs2l>

270 เป็นประเด็นที่ได้มีการยกขึ้นมาหารือโดยผู้เข้าร่วมการสัมมนาซึ่งจัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ที่กรุงเทพฯ ดูเพิ่มที่ สำนักข่าวชายขอบ, ‘ชาวบ้านไวย EEC เอื้อทุนใหญ่สุขที่ดินเกษตรชนิด’, 14 กุมภาพันธ์ 2562, ดูได้ที่: <http://transbordernews.in.th/home/?p=20131> และผู้จัดการออนไลน์, ‘โครงการท่าเรือบ่อฉะเชิงเทราสองลำน้ำ หลังชาวบ้านรวมตัวค้านยื่นให้คงพื้นที่สีเขียว’, 26 มกราคม 2562, ดูได้ที่: <https://mgronline.com/local/detail/962000009076>

271 เช่นที่ปรากฏใน CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 7: สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (มาตรา 11.1): การบังคับข้อไล่’, เอกสารสหประชาชาติเลขที่ E/1998/22, 2540, ย่อหน้าที่ 13, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>

272 เป็นประเด็นที่ได้มีการยกขึ้นมาหารือโดยผู้เข้าร่วมการสัมมนาซึ่งจัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ที่กรุงเทพฯ

273 แผนปฏิบัติการลำดับที่ 8 เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง ในแผนปฏิบัติการด้านชุมชน ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (พ.ศ. 2562 - 2565) กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง “พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อรับรองการพัฒนาชนบทและนโยบายที่ดิน มีการคำนึงถึงมิติทางเพศ และไม่ควรรู้งบบังคับไล่ที่ หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการ ควรมีแบบฟอร์มแสดงความยินยอม (Free Prior Informed Consent) และบุคคลที่ถูกขับไล่ออกจากที่ซึ่งต้องได้รับค่าชดเชยด้วย” (หน้า 70)

274 ผลคือในวันที่ 16 กรกฎาคม 2563 มีผู้อยู่อาศัยในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองที่ได้รับผลกระทบจากการโครงการ EEC ทำการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อ กพอ. และคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC ของ กพอ. ที่ถูกอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) และให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างมีความหมายในกระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

275 ดูได้ที่: <https://www.eeco.or.th/en/filedownloads/1924/706040a85c6d69a13cefb27b5a1e3bae.pdf>

#### ตารางที่ 6: ลำดับเวลาในการจัดตั้งและกำหนดเขต EEC

28 มิถุนายน 2559	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการของ EEC <sup>276</sup>
4 มกราคม 2560	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับแผนพัฒนา EEC (2560-2564) <sup>277</sup>
17 มกราคม 2560	มีการเผยแพร่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 2/2560 ในราชกิจจานุเบกษา คำสั่งดังกล่าวได้จัดตั้งคณะกรรมการหลายคณะ ได้แก่ (1) คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (2) คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กรศ.) และ (3) สำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (สกรศ.)
25 ตุลาคม 2560	มีการเผยแพร่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 47/2560 ในราชกิจจานุเบกษา คำสั่งดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองในพื้นที่ EEC และให้มีแผนดังกล่าวมีผลแทนที่กระบวนการผังเมืองตามกฎหมายปกติ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำผังเมืองใหม่ (เรียกว่าแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC) และมีผลเป็นการยกเลิกผังเมืองเดิมที่เคยได้รับความเห็นชอบไว้
15 พฤษภาคม 2561	พ.ร.บ. EEC มีผลใช้บังคับหลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 2/2560 28/2560 และ 47/2560
10 ธันวาคม 2562	แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC มีผลใช้บังคับหลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา

#### เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษใน EEC

นอกจากนี้ ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 2/2560 และ พ.ร.บ. EEC กพอ.ยังมีอำนาจในการกำหนดให้พื้นที่ใดๆใน EEC ให้เป็น “เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ” (“เขตส่งเสริมฯ”) เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลักดันการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายพิเศษ<sup>278</sup> โดยการกำหนดเขตดังกล่าว นั้นจำกัดอยู่ในบริเวณพื้นที่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และพื้นที่อื่นใดที่อยู่ในภาคตะวันออก<sup>279</sup> จนถึงปัจจุบันได้มีเขตส่งเสริมฯ อย่างน้อย 29 แห่งใน EEC ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตส่งเสริมฯ โดยกพอ.<sup>280</sup>

พ.ร.บ. EEC กำหนดว่าก่อนการกำหนดเขตใดๆให้เป็นเขตส่งเสริมฯ สกพอ. ต้องจัดให้มี “การศึกษาความเป็นไปได้” เกี่ยวกับ “การดำเนินการ ประโยชน์ ผลกระทบ และมาตรการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย” พร้อมทั้งจัดทำร่างแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตส่งเสริมฯ<sup>281</sup>

จากข้อมูลในคู่มือการจัดตั้งหรือขยายเขตส่งเสริมฯ ใน EEC ที่เผยแพร่โดยสกพอ.<sup>282</sup> พบว่าผู้ลงทุนจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนหรือชุมชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากในกรณีที่ผู้ลงทุนเป็นผู้จัดทำ ผู้ลงทุนนั้นมักมีเป้าหมายที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในเขตส่งเสริมฯ ต่างจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐเป็นผู้จัดทำ ที่จะสามารถให้ความสำคัญกับการพิจารณานโยบายในภาพรวมและมีอิสระในการดำเนินการมากกว่า

อย่างไรก็ตาม คู่มือดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้ขอรับการส่งเสริมจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA/EHIA) และยื่นผลการประเมินมาด้วย แต่ไม่ได้มีการอ้างถึงมาตรการอื่นใดเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบโดยชัดเจน รวมถึงมาตรการที่ชัดเจนในการป้องกันการบังคับขับไล่ แม้จะกำหนดให้มีการยื่นสำเนาโฉนดที่ดินหรือสำเนาหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประกอบการพิจารณาก็ตาม

276 ‘Thailand Business News’, ‘โครงการอะไรที่ประเทศไทยจะส่งเสริมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก’, 25 เมษายน 2560, ดูได้ที่: <https://www.thailand-business-news.com/business/57135-thailand-eastern-economic-corridor.html> (ภาษาอังกฤษ)

277 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก’, กุมภาพันธ์ 2560, ดูได้ที่: [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6383](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6383) (ภาษาอังกฤษ)

278 มาตรา 40 ของ พ.ร.บ. EEC และข้อ 3(4) ของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 2/2560

279 มาตรา 6 ของ พ.ร.บ. EEC ทั้งนี้ ก่อนการตรา พ.ร.บ. EEC คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 2/2560 กำหนดให้ EEC สามารถขยายไปยัง “เขตจังหวัดอื่นที่ติดต่อกหรือเกี่ยวข้องตามที่กพอ.กำหนดเพิ่มเติมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” ดังนั้นในอดีต จึงมีโครงการที่ได้รับความเห็นชอบอย่างน้อยหนึ่งโครงการที่มีได้อยู่ในเขตภาคตะวันออกของประเทศไทยเท่านั้น เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของกรุงเทพฯและสมุทรปราการ

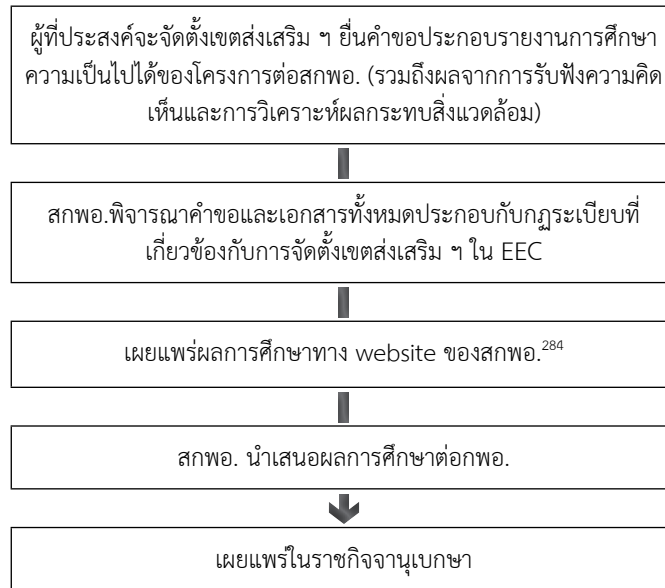
280 ดูรายชื่อของเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษที่ได้รับการอนุมัติแล้วได้ที่ <https://eeco.or.th/th/announced-promotion-area>

281 มาตรา 40 ของ พ.ร.บ. EEC

282 สกพอ., ‘คู่มือการจัดตั้งหรือขยายเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ’, เมษายน 2562, ดูได้ที่: <https://bit.ly/3eM4ox7>



แผนภูมิ 3: กระบวนการขอจัดตั้งเขตส่งเสริม ฯ ใน EEC<sup>283</sup>



กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตพื้นที่ใน EEC อันเป็นที่กังขา

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นกับประชาชนที่อาจเป็นไปอย่างจำกัดตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น ยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่ผู้อาศัยในพื้นที่ได้หยิบยกขึ้นมากล่าวถึงแต่ไม่ได้ถูกนำไปพิจารณาแก้ไขก่อนที่จะแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC จะได้รับความเห็นชอบโดยสกพอ. และคณะรัฐมนตรี กรณีดังกล่าวรวมถึงข้อกล่าวหาว่าหลายพื้นที่ที่ปรากฏในผังเมืองรวมปี 2558 ของจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง<sup>285</sup> ถูกเปลี่ยนประเภทใหม่ เป็นต้นว่าการกำหนดให้เขตที่ดินประเภทส่งเสริมเกษตรกรรมและพื้นที่ที่สงวนไว้สำหรับการอนุรักษ์ป่าไม้และสิ่งแวดล้อมไปเป็นเขตอุตสาหกรรม ไม่เพียงเท่านั้น พื้นที่ที่เป็นของทหารได้มีการกำหนดประเภทใด ๆ และการใช้พื้นที่ดังกล่าว นั้นเป็นไปตามดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ทหาร<sup>286</sup>

ชุมชนที่ได้รับผลกระทบยังอ้างอีกว่ายังมีพื้นที่ในบริเวณอื่นที่สามารถนำไปจัดสรรเพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรมได้โดยไม่กระทบต่อการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนที่ได้รับผลกระทบยังอ้างว่าพื้นที่อุตสาหกรรมบางพื้นที่ในแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC มิได้ถูกกำหนดให้อยู่ในบริเวณที่มีความเหมาะสมสำหรับรูปแบบกิจการ<sup>287</sup> ICJ ยังได้รับข้อมูลว่ามีที่ดินที่เคยถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ประเภทอนุรักษ์ป่าไม้หายไปจากแผนผัง<sup>288</sup>

อย่างไรก็ตาม อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองได้กล่าวกับสื่อมวลชนเมื่อมีการยกข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวขึ้นมาโดยปฏิเสธว่าที่ดินดังกล่าวมิได้มีการจัดประเภทโดยไม่ถูกต้องหรือกำหนดบริเวณโดยไม่เหมาะสม อธิบดีอธิบายว่าแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC จะทำให้พื้นที่อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากเดิม มีพื้นที่รวม 45,000 ไร่ เป็น 70,000 ไร่ และ “การทำผังเมือง EEC ครั้งนี้กระทบภาคเกษตรไม่มาก เพราะพื้นที่เกษตรลดลงประมาณ 8% แต่จะเพิ่มเป็นพื้นที่เมือง 3% พื้นที่อุตสาหกรรมเพิ่ม 2% ส่วนพื้นที่อีก 3% กันเป็นพื้นที่รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม”<sup>289</sup>

283 เพิ่งอ้าง, หน้า 5-8

284 ตัวอย่างเช่น <https://eeco.or.th/th/filedownloads/2373/download-1-pdf> และ <https://eeco.or.th/th/filedownloads/2372/download-pdf>

285 ก่อนมีการบังคับใช้แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC การกำหนดเขตที่ดินอยู่ในบังคับของผังเมืองรวมของจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยองปี 2558

286 เช่น พื้นที่ริมแม่น้ำนครนายก บริเวณ ต.โยธะกา อ.บางน้ำเปรี้ยว จ.ฉะเชิงเทรา ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสประจำกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ที่กรุงเทพฯ เดือนสิงหาคม 2562 เจ้าหน้าที่อ้างว่าปกติแล้วพื้นที่ที่ทหารมิได้มีการกำหนดพื้นที่เป็นประเภทใด ๆ อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อยกเว้นดังกล่าวมิได้ถูกรงไว้โดยชัดแจ้งในผังเมืองรวมจังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2555 ดูได้ที่: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/A/039/1.PDF>

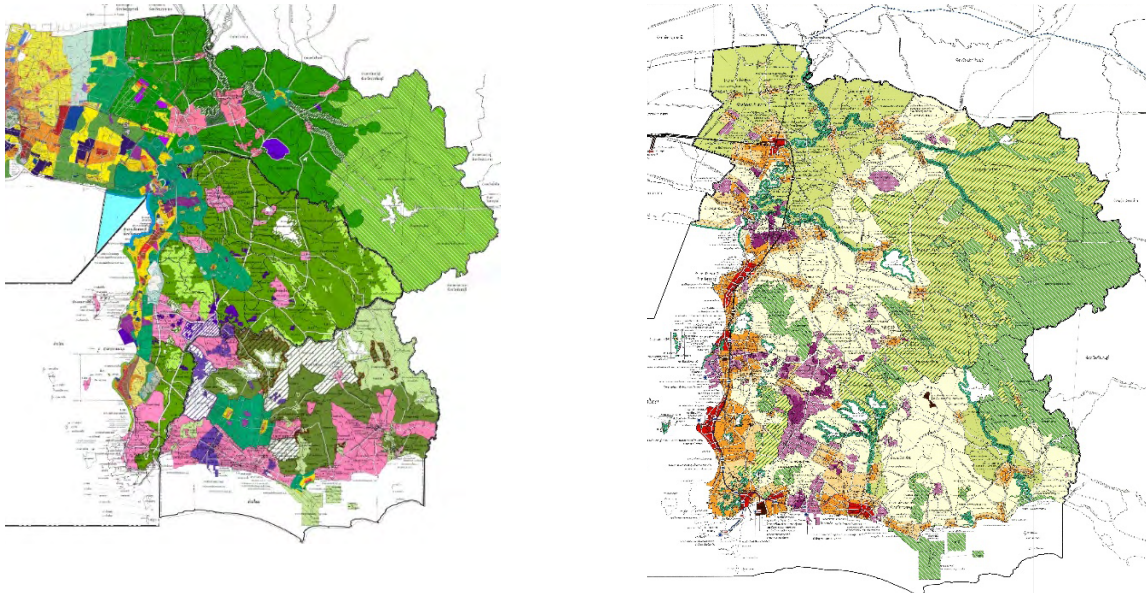
287 ประชาไท, ‘ประมวลสถานการณ์: ปล่อย ‘ปู’ หน้าทำเนียบ ผังอีอีซีเจอศึกหนัก’, 6 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2019/08/83745>

288 เพิ่งอ้าง เช่น พื้นที่เขายางตง ซึ่งเป็นพื้นที่ระหว่างอำเภอแปลงยาวและอำเภอนมสรวง จ.ฉะเชิงเทรา

289 ประชาชาติธุรกิจ, ‘บอร์ด EEC เห็นชอบ(ร่าง)ผังเมืองรวม อาจไม่ทันประกาศ 9 ส.ค. แต่ยังคงเกษตรขั้นดีไว้เช่นเดิม’, 5 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://www.prachachat.net/economy/news-357325>

### แผนที่ 3: ผังเมืองรวมสำหรับพื้นที่ EEC (ซ้าย) และแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC ที่ได้รับความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีในปี 2562 ตาม พ.ร.บ. EEC (ขวา)

แผนที่ 3 ด้านล่างแสดงให้เห็นการขยายตัวของเขตอุตสาหกรรม (สีม่วง) และ เขตพาณิชย์กรรม (สีแดง) ชุมชนเมือง (สีส้ม) และชุมชนชนบท (สีเขียวอ่อน) ไปในพื้นที่เขตเกษตรกรรม และเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อนและเขียวเข้ม)



เป็นที่น่าสังเกตว่าความแตกต่างที่ตามมาอย่างมีนัยสำคัญมากที่สุดระหว่างแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC ฉบับใหม่และผังเมืองรวมฉบับเดิมที่จัดทำขึ้นตามพ.ร.บ. การผังเมือง คือการที่พื้นที่ชุมชนชนบทขยายตัวไปยังเขตส่งเสริมเกษตรกรรมและเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การขยายพื้นที่เช่นนี้ทำให้เขตชนบทมีพื้นที่ถึงเกือบหนึ่งในสี่ของพื้นที่ทั้งหมดใน EEC<sup>290</sup>

กรณีเช่นนี้น่ากังวล จากการสัมภาษณ์ของ ICJ กับกลุ่ม EEC Watch และนักวิชาการรายหนึ่ง<sup>291</sup> นั้นชี้ว่าความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเปิดช่องให้มีการใช้ที่ดินดังกล่าวในทางที่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อชุมชนท้องถิ่นได้เนื่องจากตามประกาศกพอ.<sup>292</sup> นั้น ที่ดินประเภทชุมชนชนบทสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม สถาบันราชการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ “และกิจการอื่น” ได้ แต่เนื่องจากคำว่า “กิจการอื่น” สามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง ย่อมทำให้เกิดความกังวลว่ากิจการประเภทอื่น ๆ และโรงงานที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือชุมชนอย่างร้ายแรง ยกเว้นโรงงานขนาดใหญ่บางโรงงานหรือโครงการขนาดใหญ่ที่กฎหมายหวงห้ามไว้<sup>293</sup> จะได้รับอนุญาตให้มาดำเนินการในพื้นที่ ทั้งนี้ องค์กรต่าง ๆ เช่น EEC Watch ได้แสดงความกังวลว่าข้อกำหนดภายใต้กฎหมายข้างต้นอาจไม่ครอบคลุมเพียงพอและอาจเป็นการเอื้อให้สามารถดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนในเขตชุมชนชนบทได้ และแม้ว่ากฎหมายฉบับจะมีบทบัญญัติคุ้มครองไว้ เป็นต้นว่า พ.ร.บ. โรงงาน ซึ่งอาจบรรเทาผลกระทบดังกล่าวมันได้ แต่กฎหมายดังกล่าวเพิ่งได้รับการแก้ไขเพียงไม่นาน และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโรงงานขนาดเล็กกลับมีความอ่อนแอลง (ตามที่ได้อธิบายต่อไปในส่วนที่ 5.2.1)

290 ไทยพีบีเอส, ‘เปิดข้อกังวลผังเมือง EEC สยายปีกอุตสาหกรรม เต็ม 4.2 แสนไร่’, 23 ธันวาคม 2562, ดูได้ที่: <https://news.thaipbs.or.th/content/287326>

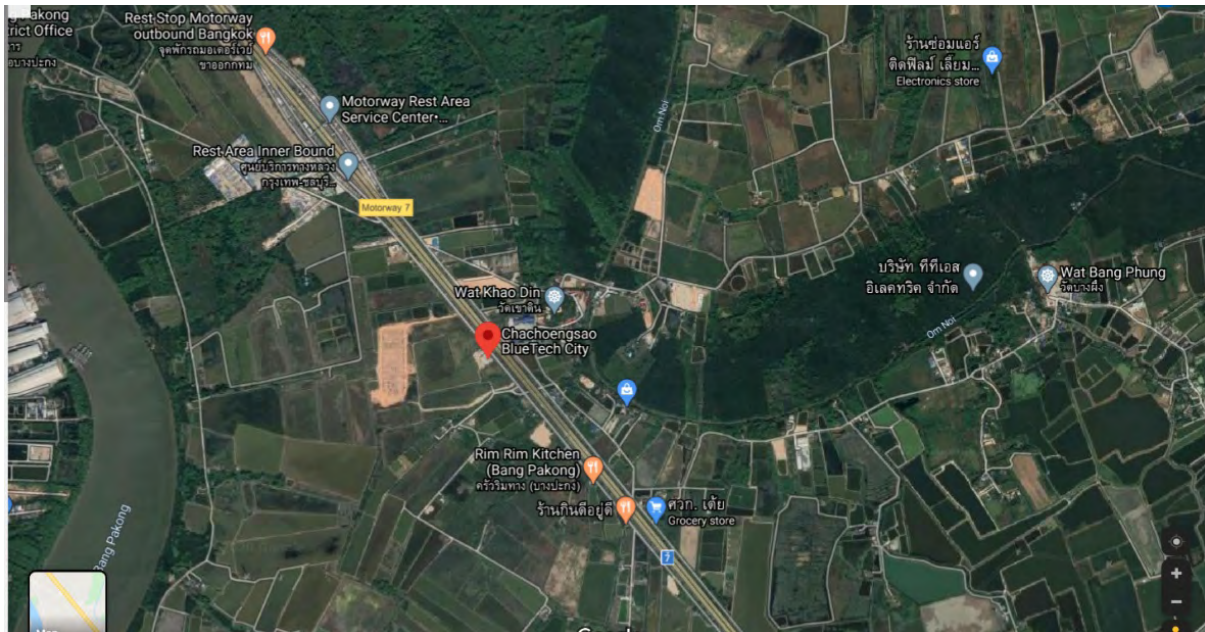
291 เพ็ญอ้าง, การสัมภาษณ์ของ ICJ กับนายสมนึก จงมีวดีน ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของ EEC Watch และนักวิชาการ ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เดือนสิงหาคม 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับผู้แทนของ EEC Watch เดือนสิงหาคม 2562

292 ข้อ 14 ของประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ดูได้ที่: <https://www.eeco.or.th/en/filedownloads/1924/706040a85c6d69a13ceffb27b5a1e3bae.pdf>

293 ประกาศห้ามมิให้กิจการดังต่อไปนี้ดำเนินการในเขตชุมชนชนบท ได้แก่ (1) อุตสาหกรรมแปดประเภทที่ปรากฏในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง โครงการหรือกิจการเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เช่น การทำเหมืองใต้ดิน เหมืองแร่ตะกั่วและสังกะสี การถลุงแร่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีบางประการที่อาจก่อให้เกิดมลสารทางอากาศที่เป็นอันตรายหรือมีพิษรุนแรง นิคมอุตสาหกรรม โรงงานฝังกลบของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม โรงงานผลิตไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (2) การจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการพาณิชย์กรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน (3) การจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน และ (4) การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชย์กรรมที่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ

ทั้งนี้ จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจาก EEC มากที่สุด เนื่องจากจังหวัดดังกล่าวเดิมเป็นจังหวัดเพื่อการเกษตรกรรมซึ่งชาวนาเช่าที่ดินเพื่อทำนาปลูกข้าว ทำไร่ผลไม้ เลี้ยงสัตว์ และกิจกรรมทางการเกษตรอื่น ๆ แต่หลังจากที่ได้มีการประกาศนโยบายเกี่ยวกับ EEC ที่ดินจำนวนมากได้ถูกผู้ลงทุนซื้อไป ก่อให้เกิดการเลิกสัญญาเช่าก่อนกำหนดกับคู่สัญญาที่เป็นครัวเรือนขนาดเล็กที่ทำไร่หรือทำนา มีรายงานว่าครัวเรือนอย่างน้อย 43 ครัวเรือนที่เช่าที่ดินเพื่อทำนา/ทำไร่ในอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ถูกบอกเลิกสัญญาเช่า นอกจากนี้ยังมีรายงานว่าได้มีการบอกกล่าวไปยังครัวเรือนไม่น้อยกว่า 100 ครัวเรือนในอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ให้ออกจากพื้นที่ ส่งผลให้คนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงที่ดิน พื้นที่นาหรือไร่ และที่เช่าพักอาศัยได้ ส่งผลกระทบต่อสิทธิในอาหาร สิทธิในการทำงาน และสิทธิในที่อยู่อาศัยของพวกเขา ไม่เพียงเท่านั้น ยังมีรายงานว่าบริษัทต่าง ๆ ได้ดำเนินการฟ้องร้องบุคคลในท้องถิ่นข้างต้นหลายรายเป็นคดีความแพ่งและอาญาข้อหาบุกรุกเนื่องจากพวกเขาไม่ยินยอมที่จะออกจากพื้นที่ดังกล่าว<sup>294</sup>

ในกรณีของอำเภอบางปะกง จากแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC มีรายงานว่าพื้นที่ซึ่งปัจจุบันใช้เป็นพื้นที่ปลูกข้าวขั้นดี ได้ถูกเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เขตชุมชนชนบทและเกษตรกรรม (ผังเมืองรวมปี 2558) เป็นเขตอุตสาหกรรม (แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC) โดยที่ดินดังกล่าวได้ถูกจำหน่ายให้กับผู้ลงทุน<sup>295</sup> ผู้เช่าที่ดินในบริเวณดังกล่าวไม่น้อยกว่า 43 ครัวเรือนได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว โดยบางคนมีความเสี่ยงที่จะเป็นผู้ไร้บ้าน<sup>296</sup> บุคคลรายหนึ่งอ้างว่าก่อนที่ที่ดินจะมีการขายให้นักลงทุน บุคคลดังกล่าวได้เช่าที่ดินประมาณ 74 ไร่ (0.12 ตารางกิโลเมตร) เพื่อทำนามาเป็นเวลากว่า 70 ปี<sup>297</sup> จากข้อมูลของ EEC Watch บุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกปัจจุบันคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น<sup>298</sup>



ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรม (หมุดสีแดง) ท่ามกลางพื้นที่เกษตรกรรมในอำเภอบางปะกง

ในกรณีของอำเภอบางละมุงนั้น พื้นที่บริเวณตำบลเขาไม้แก้วซึ่งถูกจำแนกเป็นเขตอุตสาหกรรมเองก็เป็นพื้นที่ที่มีข้อพิพาทเช่นกัน เนื่องจากได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่บริษัทซึ่งเช่าซื้อที่ดิน แต่ชาวบ้านที่อาศัยในท้องที่อ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนที่มีชุมชนอยู่อาศัยกว่า 100 ครัวเรือนมาเป็นเวลา 50 ปี<sup>299</sup> และปัจจุบันมีบุคคลจำนวน 10 รายที่ถูกบริษัทดำเนินคดีอาญาข้อหาบุกรุก โดย ณ เดือนสิงหาคม 2562 ตำรวจยังอยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง<sup>300</sup> สำหรับการกำหนดเขตที่ดินสำหรับ EEC ที่ถูกตั้งข้อกังขาในกรณีอื่น ๆ โปรดดูภาคผนวก 5

294 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับผู้แทนของ EEC Watch เดือนเมษายน 2563

295 Land Watch Thai, 'เช่าดินกับกรณีการกว้านซื้อที่ดินโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC', 11 กุมภาพันธ์ 2562, ดูได้ที่: <http://landwatchthai.org/2884>

296 Voice TV, 'บางปะกง (กรรม) EEC จาก 'พื้นที่สีเขียว' สู่ 'ลัทธิอุตสาหกรรม'', 16 พฤศจิกายน 2562, ดูได้ที่: [http://www.voicetv.co.th/read/Gc\\_dZ7tR7](http://www.voicetv.co.th/read/Gc_dZ7tR7)

297 เพิ่งอ้าง

298 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับผู้แทนของ EEC Watch เดือนเมษายน 2563

299 ผู้จัดการออนไลน์, 'ชาวบ้านเขาไม้แก้วไต่ถามที่ดินจังหวัดชลบุรี ระวังเขตป่าสงวนเตรียมออกโฉนดให้เอกชน', 14 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://mgronline.com/local/detail/9620000077395> อนึ่ง มีแหล่งข้อมูลบางแห่งอ้างว่ามีครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากการออกโฉนดดังกล่าวประมาณ 400 ครัวเรือน ดูเพิ่มเติมที่ ธรรมชาติ กรีกซ์, 'อีอีซี (1): ไม่มีรัฐประหาร ไม่มีทางทำได้', ประชาไท, 24 ธันวาคม 2562, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2019/12/85663>

300 สยามรัฐ, 'ชาวบ้านเขาไม้แก้วบุกรุกสำนักงานโรจนะ จี้ ถามมั่นนโยบายไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่หรือไม่', 27 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://siamrath.co.th/n/99423>

ข้อกังวลเกี่ยวกับการกำหนดเขตที่ดินของ EEC ตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC นั้นเป็นประเด็นที่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบได้ยกขึ้นมาตั้งต่อสาธารณชนด้วย ทำให้อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ออกมาให้คำยืนยันในระหว่างการแถลงข่าวว่าที่ดินดังกล่าวได้มีการจัดประเภท “ให้มีความเหมาะสมตามศักยภาพและบทบาทของพื้นที่”<sup>301</sup> เลขานุการสภพอ. ยังให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนเพื่อยืนยันว่าแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC ได้มีการจัดทำขึ้น “ตรงตามหลักผังเมืองแน่นอน” อีกทั้งยังคำนึงถึง “ความสัมพันธ์กับชุมชน สุขภาวะประชาชน สภาพแวดล้อม ระบบนิเวศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” ตามที่กำหนดโดย พ.ร.บ. EEC<sup>302</sup>

#### 4.3 คำสั่งที่มีผลเป็นการยกเลิกกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้ในเวลาปกติ

##### 4.3.1 คำสั่งหัวหน้าคสช. ถูกใช้เพื่อเร่งกระบวนการได้มาซึ่งที่ดินใน SEZ

เพื่อเร่งให้มีการจัดตั้ง SEZ กระบวนการในการได้มาซึ่งที่ดินมักถูกลัดชั้นตอนหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อชุมชนท้องถิ่นที่ไม่ถูกบอกกล่าวหรือไม่ตระหนักถึงกระบวนการดังกล่าว การได้มาซึ่งที่ดินนั้นมักถูกดำเนินการโดยไม่มีมีการพิจารณาถึงรูปแบบการใช้ประโยชน์ของที่ดินในท้องถิ่น หรือตามวัฒนธรรม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของชุมชนดังกล่าว

SEZ และพื้นที่พัฒนาในเขต SEZ อยู่ในบริเวณชายแดน ซึ่งประกอบไปด้วยที่ดิน ได้แก่ “ที่ราชพัสดุ” (ที่ดินของรัฐที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของ) และที่ดินที่เคยเป็น “เขตป่าสงวนแห่งชาติ” “เขตป่าไม้ถาวร” “เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และ “ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน” ที่ได้ถูกแปรสภาพเป็น “ที่ราชพัสดุ” ตามคำสั่งของหัวหน้าคสช. หรือคำพิพากษาศาล<sup>303</sup> บางพื้นที่ยังรวมถึงที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของด้วย<sup>304</sup>

ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่หรือทำงานในเขตพื้นที่ดังกล่าวเข้าครอบครองพื้นที่ด้วยวิธีการลักษณะที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยการเป็นเจ้าของที่ดินโดยการถือครองโฉนด หรือเอกสารสิทธิอื่น ๆ ที่แสดงถึงการถือครองที่ดินตามกฎหมาย (เช่น น.ส.3 ก.) หรือไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ เลย เช่น ผู้เช่าที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินมาเป็นระยะเวลายาวนาน และในบางกรณีได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินดังกล่าวแล้วด้วย (ภ.บ.ท. 5)

แต่ต่อมากำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 เรื่อง “การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” (ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 74/2559) ถูกใช้เพื่อแปรสภาพที่ดินทั้งหลายเป็น “ที่ราชพัสดุ” โดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายไทยกำหนดเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา SEZ คำสั่งหัวหน้าคสช. ดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยหากไม่มีมาตรา 44 แล้วนั้นการแปรสภาพที่ดินโดยเร็วและกระบวนการลัดชั้นตอนเช่นนี้ย่อมไม่สามารถกระทำได้อย่างได้กฎหมายภายใน<sup>305</sup>

ในกรณีปกติ การเพิกถอนสถานะพิเศษของที่ดินที่กำหนดไว้แล้วนั้นจะต้องมีการปฏิบัติตามข้อกำหนดตามที่ระบุในตารางที่ 7 เป็นต้นว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจะสามารถเพิกถอนสถานะหรือโอนไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน<sup>306</sup> ทำนองเดียวกัน การเพิกถอนแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติสามารถกระทำได้โดยกฎกระทรวงเท่านั้น<sup>307</sup> ในกรณีของที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินสามารถใช้ได้เฉพาะในกิจการเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจะเพิกถอนสถานะของที่ดินดังกล่าวต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา<sup>308</sup> ทั้งนี้ ข้อกำหนดดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 และ 74/2559

301 ประชาชาติธุรกิจ, ‘บอร์ด EEC เห็นชอบ (ร่าง) ผังเมืองรวม อาจไม่ทันประกาศ 9 ส.ค. แต่ยังคงเกษตรขั้นไว้เช่นเดิม’, 5 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://www.prachachat.net/economy/news-357325>

302 ไทยรัฐ, ‘สภพอ.ตอบข้อสงสัย 10 คำถาม “อีอีซี”’, 13 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://www.thairath.co.th/news/business/1636213>

303 เช่น พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ สงขลาเป็นพื้นที่ที่ได้มาตามคำพิพากษาศาล โดยเป็นที่ดินที่ยึดมาจากผู้กระทำผิดตามพ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 21821/2556 วินิจฉัยให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นของรัฐ (ที่ราชพัสดุ) โดยมีกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นเจ้าของ

304 เช่น พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ นราธิวาสเป็นพื้นที่ที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังซื้อมาจากบุคคลต่าง ๆ ที่ถือครองกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายในที่ดิน ที่ดินบางแปลงในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ ตกก็เคยเป็นของบุคคลธรรมดาที่ถือครองกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายในที่ดินเช่นกัน

305 รวมถึงพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งคุ้มครองที่ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคุ้มครองที่ดินที่ได้กำหนดไว้เพื่อการเกษตรกรรม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งคุ้มครองพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่ป่า หรือประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งคุ้มครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

306 มาตรา 8 ประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550

307 มาตรา 7 พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ

308 Land Watch, ‘นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตาก เชียงราย นนทบุรี และภูเก็ต’, เมษายน 2559, หน้า 96 และ 98



ตาราง 7: การแปรสภาพที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมายปกติ<sup>309</sup>

ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	ที่ดินสามารถเพิกถอนสถานะหรือโอนไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด แต่ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนต้องจัดทำที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยกระบวนการดังกล่าวใช้เวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี <sup>310</sup>
ป่าสงวนแห่งชาติ	ที่ดินสามารถเพิกถอนสถานะได้โดยกฎกระทรวง <sup>311</sup> กระบวนการดังกล่าวใช้เวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี <sup>312</sup>
ป่าไม้ถาวร	พื้นที่ป่าไม้ถาวรสามารถเพิกถอนได้โดยมติคณะรัฐมนตรี การเพิกถอนดังกล่าวโดยปกติต้องมีการดำเนินการห้าขั้นตอน รวมถึงการสำรวจที่ดินและรับฟังความเห็น กระบวนการดังกล่าวใช้เวลาไม่น้อยกว่าเก้าเดือน <sup>313</sup>
เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	นำที่ดินไปใช้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้เนื่องจากที่ประเภทนี้ต้องใช้เพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สถานะของที่ดินดังกล่าวสามารถเพิกถอนหรือโอนให้แก่กันได้โดยพระราชกฤษฎีกา กระบวนการดังกล่าวใช้เวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี <sup>314</sup>

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงดำเนินการเพิกถอนประเภทที่ดินโดยมิได้ทำการศึกษาเพื่อประเมิน “ผลกระทบจากการขับไล่” (eviction-impact assessments) และการหารือกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งไม่ได้ดำเนินการจัดให้มีมาตรการเพื่อให้การคุ้มครองทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการถูกบังคับขับไล่ โดยมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นตามพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมถึง ICESCR และ ICCPR<sup>315</sup> และเนื่องด้วยคำสั่งหัวหน้า คสช. เหล่านี้ออกตามความในมาตรา 44 ทำให้ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และการดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวก็ไม่สามารถถูกทบทวนหรือตรวจสอบผ่านกระบวนการยุติธรรมได้<sup>316</sup> ส่งผลให้ผู้อาศัยหลายรายต้องถูกขับไล่จากที่ดินที่ตนครอบครองใช้ประโยชน์มาเป็นเวลาหลายชั่วอายุคนด้วยผลของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 และ 74/2559

ไม่เพียงเท่านั้น ตามรายงานขององค์กร Land Watch ที่ดินหลายแปลงก่อนที่จะถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นป่าคุ้มครองหรือที่สาธารณะสมบัตินั้นก็เป็นที่ดินที่มีผู้อาศัยในท้องถิ่นเข้าครอบครองอยู่ก่อนแล้ว เช่น ผู้อาศัยที่ได้รับผลกระทบใน SEZ ตาก ได้กล่าวอ้างว่าตนได้รับสิทธิที่ดินพิพาทมาจากบรรพบุรุษก่อนที่จะมีการกำหนดให้เขตดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติในปี 2524 และป่าไม้ถาวรในปี 2525<sup>317</sup> ในอีกกรณีหนึ่งใน SEZ นครพนม ก่อนการแปรสภาพที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ ได้มีการกล่าวหาว่ากรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ได้ทำการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ถูกต้อง เนื่องจากที่ดินดังกล่าวอยู่ในความครอบครองและมีผู้ถือเอกสารสิทธิเป็นเจ้าของที่มีสิทธิตามกฎหมาย (สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดูภาคผนวก 4)

คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 ยังเปิดช่องให้มีการได้มาซึ่งที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการพัฒนา SEZ โดยคำสั่งดังกล่าวกำหนดว่าหากที่ดินแปลงใดที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่ถูกกำหนดให้เป็น SEZ แม้จะเป็นพื้นที่ของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการนโยบาย SEZ มีอำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนรายนั้นได้ และ “กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ” คณะกรรมการนโยบาย SEZ สามารถยังมีสามารถสั่งให้ชดเชยเงินแทนการแลกเปลี่ยนที่ดินนั้นก็ได้<sup>318</sup>

309 เพิ่งอ้าง

310 คณะกรรมการนโยบาย SEZ, ‘รายงานการประชุม ครั้งที่ 2/2558’, 16 มีนาคม 2558, ดูได้ที่: [http://www.otp.go.th/uploads/tiny\\_uploads/PolicyPlan/1-PolicyPlan/SpecialEconomic/Confirm-22558.pdf.pdf](http://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PolicyPlan/1-PolicyPlan/SpecialEconomic/Confirm-22558.pdf.pdf)

311 มาตรา 7 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

312 คณะกรรมการนโยบาย SEZ, ‘รายงานการประชุม ครั้งที่ 2/2558’, 16 มีนาคม 2558, ดูได้ที่: [http://www.otp.go.th/uploads/tiny\\_uploads/PolicyPlan/1-PolicyPlan/SpecialEconomic/Confirm-22558.pdf.pdf](http://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PolicyPlan/1-PolicyPlan/SpecialEconomic/Confirm-22558.pdf.pdf)

313 เพิ่งอ้าง ดู Land Watch, ‘นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตาก เชียงราย พะเยา นครพนม และมุกดาหาร’, เมษายน 2559, หน้า 96 และ 98

314 เพิ่งอ้าง

315 เช่น มาตรา 17 ของ ICCPR

316 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 7: สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (มาตรา 11.1): การบังคับขับไล่’, เอกสารสหประชาชาติเลขที่ E/1998/22, 2540, ย่อหน้าที่ 15, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>

317 Land Watch Group, ‘นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย: ศึกษากรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตาก เชียงราย พะเยา นครพนม และมุกดาหาร’, เมษายน 2559

318 ข้อ 5 ของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้มีการบังคับใช้ในพื้นที่ SEZ ตาม<sup>319</sup> โดยในพื้นที่ดังกล่าวมีพื้นที่เอกชนที่ถูกล้อมรอบโดยที่ราชพัสดุ เจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เปิดเผยต่อ ICJ ว่าการชดใช้เงินในกรณีดังกล่าวมีพื้นที่สูงกว่าราคาประเมินของรัฐบาล<sup>320</sup> อย่างไรก็ตาม ICJ ได้รับทราบข้อมูลว่าเกิดความล่าช้าในการชดใช้เงินให้แก่ประชาชนดังกล่าว<sup>321</sup>

#### 4.3.2 การใช้สำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็น SEZ และ EEC

ที่ดินที่ถูกจัดไว้เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา SEZ และ EEC กรณีดังกล่าวไม่เพียงแต่จะกระทบต่อชุมชนที่มีความเปราะบางที่สุดเท่านั้น แต่ยังเป็นการส่งผลกระทบต่อกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ถ้ากระทำโดยยังคงปรากฏว่ามีปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรกรรมในพื้นที่หรือการไม่มีการจัดสรรที่ดินอื่นที่เหมาะสมทดแทน จะไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยในด้านสิทธิในอาหารและการบรรเทาความไม่มั่นคงทางด้านอาหาร

พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้มีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร “ผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ” และให้แก่สถาบันเกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ในการ “พัฒนาอาชีพเกษตรกร”<sup>322</sup> อย่างไรก็ตาม มีการใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 เพื่อแปรสภาพเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นที่ดินที่ควรจะต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางเกษตรกรรมตามพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไปเป็นที่ราชพัสดุเพื่อพัฒนาเป็น SEZ คำสั่งดังกล่าวได้การลัดกระบวนการตามที่กำหนดในพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง<sup>323</sup> โดยมีได้มีการให้การประกันอย่างเพียงพอล่วงหน้าว่าจะมีการจัดหาที่ดินทดแทน และ/หรือให้ค่าชดเชยในจำนวนที่เพียงพอต่อเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ เช่น ใน SEZ มุกดาหาร ได้ปรากฏว่ามีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับการคัดเลือกเป็นส่วนหนึ่งในพื้นที่พัฒนาใน SEZ ที่ดินดังกล่าว รวมถึงเขตป่าไม้ถาวรและที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้รับการแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 เพื่อการพัฒนาเป็น SEZ ส่งผลให้ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบสั่งสินทรัพย์หรือเงินจำต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่และได้รับค่าชดเชย<sup>324</sup> แต่ได้มีการจัดหาที่ดินอื่นทดแทนให้

ไม่เพียงเท่านั้น คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 31/2560 ยังสามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือในการได้มาซึ่งพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเช่นกัน เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวให้อำนาจแก่ “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ภายใต้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในการนำที่ดินที่ได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินกิจการอื่น ๆ “ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ” คำสั่งดังกล่าวยังกำหนดด้วยว่าการพิจารณาดังกล่าวต้องคำนึงถึง “ยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ”<sup>325</sup> และกำหนดว่าผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวต้องเป็นผู้รับผิดชอบเยียวยาหรือจ่ายค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ

เป็นที่น่าสนใจว่ามาตรา 36 ของ พ.ร.บ. EEC<sup>326</sup> กำหนดว่าสกพอ. มีอำนาจในการสั่งให้สกพอ. ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการดำเนินการหรือประกอบกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องเพิกถอนสถานะเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินส่วนนั้น ทั้งนี้ สกพอ. อาจให้สิทธิในการใช้พื้นที่ดังกล่าวให้แก่บุคคลใดก็ได้โดยมีค่าตอบแทน แต่หากมีผู้ที่มีสิทธิในการใช้ที่ดินดังกล่าวอยู่ก่อน สกพอ. อาจจัดหาที่ดินอื่นให้บุคคลดังกล่าวใช้แทนก็ได้หรือจะเลือกจ่ายค่าชดเชยหรือให้ประโยชน์ตอบแทนอื่นก็ได้

เป็นที่ชัดเจนว่าไม่ว่าจะเป็นคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 หรือ 31/2560 ต่างก็มิได้ให้การรับประกันที่เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นอย่างเหมาะสม รวมถึงการเข้าถึงที่ดินทางเลือกแปลงอื่น คำสั่งดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดการขาดแคลนที่ดินเพื่อการเกษตร และอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ประเทศไทยจะละเมิดพันธกรณีในการตระหนักซึ่งสิทธิในที่อยู่อาศัยและอาหาร รวมถึงการบรรเทาภาวะความไม่มั่นคงทางด้านอาหาร

319 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนกันยายน 2562

320 เพิ่งอ้าง

321 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับบุคคลที่ได้รับผลกระทบในเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก เดือนเมษายน 2563

322 มาตรา 4 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

323 ตัวอย่างเช่น บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2558, ดูได้ที่: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFCENTER3/DRAWER078/GENERAL/DATA0000/00000312.PDF> แต่ทั้งนี้ตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินสามารถออกสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ก็ต่อเมื่อผู้ขอมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในที่ดินดังกล่าว

324 ศูนย์ราชการจังหวัดมุกดาหาร, ‘ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดมุกดาหารและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร’, มิถุนายน 2561, ดูได้ที่: <http://www.mukdahan.go.th/data/pg.pdf>

325 ข้อ 1 ของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 31/2560

326 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เดือนสิงหาคม 2562 นอกจากนี้ประเด็นดังกล่าวยังเป็นประเด็นที่ได้มีการยกขึ้นมารื้อหรือโดยผู้เข้าร่วมการสัมมนาซึ่งจัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ที่กรุงเทพฯ

ในทางกลับกัน ตามพ.ร.บ. EEC ได้กำหนดให้มีการจัดให้มีที่ดินทางเลือกเพื่อทดแทนหรือให้ค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบได้ แต่การแลกเปลี่ยนและการชดเชยดังกล่าวต้องเป็นไป “ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”<sup>327</sup> ทั้งนี้ ICJ หวังว่าพอจะพิจารณาผลกระทบต่อสิทธิในอาหารและที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว และดำเนินการให้มีการเข้าถึงกลไกการโยกย้ายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึงจัดให้มีที่ดินทางเลือกแปลงอื่นที่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมและให้ค่าชดเชยที่เหมาะสม

#### 4.3.3 การมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง

เดิมทีลักษณะการใช้ที่ดินในเขตชุมชนเมืองและชุมชนชนบทของประเทศไทย รวมถึงในพื้นที่ SEZ และ EEC อยู่ภายในบังคับของ “ผังเมืองรวม” โดยรูปแบบการใช้ที่ดินจะต้องเป็นไปตามความในพ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562) การจัดประเภทการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ประสงค์ในการใช้ที่ดินแต่ละส่วนของจังหวัด โดยแบ่งเป็นเขต เช่น เขตอุตสาหกรรม ชนบทและเกษตรกรรม และเขตรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พ.ร.บ.การผังเมืองกำหนดให้ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นต้องได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมือง โดยมีการกำหนดมาตรการหลายขั้นตอนเพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยจากการโยกย้าย/ขับไล่ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ โดยกฎหมายกำหนดให้ในกระบวนการวาง “ผังเมืองรวม” จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นกับประชาชน ต้องมีการเผยแพร่ผังเมืองให้ประชาชนทราบ และผู้มีส่วนได้เสียจะต้องได้รับโอกาสในการโต้แย้งผังเมืองดังกล่าวและสามารถร้องเรียนไปยังคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน ซึ่งจัดตั้งโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ทำการพิจารณาได้<sup>328</sup>

นอกจากนี้ มาตรา 9 ของพ.ร.บ.การผังเมืองยังคุ้มครองว่าจะต้องมีการจัดรับฟังความคิดเห็นโดยต้อง “มีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง” และ “มีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน” แต่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2559 ยกเว้นกฎหมายว่าด้วยผังเมืองในการวางแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินใน SEZ ทำให้มิได้ใช้กลไกที่มีการรับประกันการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการวางผังเมือง ตามที่กำหนดโดยพ.ร.บ.การผังเมือง

กล่าวโดยเฉพาะคือ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2559 ยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารหลายฉบับเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา SEZ โดยอนุญาตให้เจ้าพนักงานตามพ.ร.บ.ควบคุมอาคารแก้ไขรูปแบบการจัดประเภทที่ดินได้ชั่วคราวโดยการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย<sup>329</sup> จนกว่าจะได้มีการแก้ไขผังเมืองรวมของจังหวัดที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการพัฒนา SEZ

คำสั่งในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากในกรณีปกติการจัดทำผังเมืองรวมควรต้องเป็นไปตามกระบวนการตามกฎหมายไทยเกี่ยวกับการวางผังเมือง รวมถึงกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการประกันความโปร่งใสตามที่ระบุไว้ข้างต้น ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นการร่นเวลาสำหรับเจ้าหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ดินและปลดภาระหน้าที่ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมที่มีความหมายของชุมชนที่ได้รับผลกระทบและบุคคลต่าง ๆ ในกระบวนการวางผังเมือง

ไม่เพียงเท่านั้น ข้อ 3 ของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 ยังกำหนดอีกว่าที่ดินที่ได้กำหนดประเภทการใช้ที่ดินที่ได้แปรสภาพมาเป็นที่ราชพัสดุเพื่อการพัฒนา SEZ ไม่อยู่ในบังคับข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ดังนั้น การแปรสภาพที่ดินตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 เป็นพื้นที่พัฒนาใน SEZ (ที่ราชพัสดุ) เพื่อดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งถูกจัดทำขึ้นโดยประชาชนมีส่วนร่วม พื้นที่พัฒนาใน SEZ จึงสามารถตั้งอยู่ในพื้นที่ใดก็ได้ รวมถึงพื้นที่ชุมชนชนบท พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการหรือร่วมกับ ICJ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่าในขั้นตอนการร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดพื้นที่พัฒนาใน SEZ ตามที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ทางกรม ฯ ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้เสีย<sup>330</sup> และยังคงชี้แจงกับ ICJ ว่ากรม ฯ กำลังอยู่ระหว่างขั้นตอนการร่างผังเมืองรวมประจำจังหวัดฉบับใหม่เพื่อรองรับการพัฒนา SEZ โดยจะมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นทุก ๆ จังหวัด และผังเมืองรวมประจำจังหวัดฉบับใหม่นี้จะถูกนำมาใช้แทนที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ SEZ

327 มาตรา 36 พรบ. EEC

328 กระบวนการดังกล่าวรู้จักในอีกชื่อหนึ่งว่า ‘18 ขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองรวม’ ดูเพิ่มเติมที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง, ‘ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม’, ดูได้ที่: <http://eservices.dpt.go.th/lawmap/1/>

329 มาตรา 13 พ.ร.บ.ควบคุมอาคารกำหนดว่า “รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้” ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวปกติจะสิ้นผลภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่มีผลใช้บังคับ แต่ข้อ 2 ของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2559 ได้ขยายระยะเวลาสิ้นผลของประกาศดังกล่าวออกไปจากหนึ่งปีเป็นจนกว่าผังเมืองรวมจะได้รับความเห็นชอบตามกระบวนการปกติของพ.ร.บ.การผังเมือง

330 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสประจำกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ เดือนสิงหาคม 2562

เนื่องจากพ.ร.บ.การผังเมืองถูกแก้ไขเมื่อไม่นานมานี้ ผังเมืองรวมประจำจังหวัดฉบับใหม่จึงน่าจะเสร็จสมบูรณ์ได้ภายในกลางปี 2564<sup>331</sup> และกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสในการโต้แย้งการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินระหว่างขั้นตอนการวางผังเมือง อย่างไรก็ตาม โอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาจมีขึ้นนั้นย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดพื้นที่พัฒนาใน SEZ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวได้ถูกจัดสรรไปเพื่อใช้ในกิจการอุตสาหกรรมโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 ที่ 3/2559 และประกาศกระทรวงมหาดไทยตามความในพ.ร.บ.ควบคุมอาคารแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ EEC ทั้งคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 47/2560 และมาตรา 30 ถึง 32 ของพ.ร.บ. EEC ได้กำหนดให้สกพอ. และกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฉบับใหม่ที่มีผลเป็นการยกเลิกผังเมืองที่ได้เคยอนุมัติไว้แล้วตามพ.ร.บ.การผังเมือง ดังนั้น พ.ร.บ.การผังเมืองจึงมิได้เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดผังเมืองอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ที่ได้พิจารณาไว้ในส่วนที่ 4.2.2 แม้ว่าพ.ร.บ. EEC จะใช้ถ้อยคำที่มีการกล่าวถึงหลักสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการจำแนกประเภทการใช้ที่ดินแต่ทว่า มีกลุ่มผู้แทนชุมชนและองค์กรภาคประชาชนที่ชี้ว่าความคุ้มครองดังกล่าวมิได้ถูกนำไปบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ไม่เพียงเท่านั้น โอกาสในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่อาจมีขึ้นในขั้นตอนการร่างผังเมืองรวมฉบับใหม่ย่อมไม่ส่งผลใด ๆ ต่อการกำหนดพื้นที่เขตส่งเสริมฯหรือพื้นที่ที่ได้มีการจัดสรรไว้แล้วเพื่อใช้ในกิจการทางด้านอุตสาหกรรมตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 47/2560 และพ.ร.บ. EEC

นอกจากนี้ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 ยังยกเว้นการบังคับใช้กฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกับกิจการบางประเภทในภาคพลังงานและอุตสาหกรรม ซึ่งหมายความว่ากิจการดังกล่าวอาจตั้งอยู่ในที่ใดก็ได้ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะถูกกำหนดไว้ในผังเมืองรวมว่าเป็นที่ดินประเภทใดก็ตาม คำสั่งดังกล่าวยังส่งผลเป็นการยกเว้นไม่จำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองและพ.ร.บ.การผังเมืองกับโรงงานไฟฟ้าอย่างน้อย 29 โรงงาน<sup>332</sup> ตามคำสั่งดังกล่าว ภายใต้บังคับของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA/EHIA) ที่บริษัทต้องจัดทำ โครงการพลังงานอื่น ๆ รวมถึงคลังน้ำมัน ท่อส่งไฟฟ้าและน้ำมัน และกิจการกำจัดของเสียที่ปกติสามารถดำเนินการได้ในเขตอุตสาหกรรมเท่านั้นย่อมสามารถลดขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้เช่นกัน<sup>333</sup> อย่างไรก็ตาม คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับเพียงหนึ่งปี (ระหว่าง 20 มกราคม 2559 ถึง 19 มกราคม 2560)

ข้อยกเว้นดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงเพิ่มขึ้นอย่างมากต่อชุมชนในพื้นที่ที่มีการดำเนินกิจการพลังงานและกำจัดของเสีย เป็นต้นว่า ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย 2558 - 2579 (PDP 2015) โรงไฟฟ้าถ่านหินกำลังการผลิต 800 เมกะวัตต์ในจังหวัดกระบี่ และโรงไฟฟ้าถ่านหินกำลังการผลิต 1000 เมกะวัตต์ในอำเภอเทพา จังหวัดสงขลา (เฟส 1) ซึ่งโดยปกติต้องก่อสร้างในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมจะสามารถตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเกษตรกรรม (สีเขียว) ได้โดยผลของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559<sup>334</sup>

#### 4.4 การไม่สามารถจัดหาที่ดินทดแทนและให้ค่าชดเชย

ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รัฐมีพันธกรณีในการจัดให้มีที่อยู่อาศัยทดแทนและค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการขับไล่ ไม่ว่าจะครอบครองพื้นที่โดยการเช่า เป็นเจ้าของ หรือครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐควรจัดให้มีกระบวนการคุ้มครองดังกล่าวในระยะเวลาก่อนที่จะกระบวนการขับไล่ผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่จะเริ่มขึ้น<sup>335</sup>

331 เฟิงอ้าย

332 ประชาไท, ‘ประยุทธ์ยกคำสั่งหัวหน้า คสช.ปลดล็อกยกเว้นผังเมืองรวมผ่าน 29 โรงไฟฟ้า’, 1 เมษายน 2559, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2016/04/65007> เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2559 มีการเผยแพร่ประกาศคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดให้โครงการดังกล่าวต้อง “มีมาตรการที่รัดกุมในการรักษาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน” ด้วย

333 มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ‘สรุปคำสั่งหัวหน้า คสช. 4/2559 ยกเว้นผังเมืองสำหรับกิจการพลังงานและขยะ’, 1 กุมภาพันธ์ 2559, ดูได้ที่: <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2688>

334 ฐานเศรษฐกิจ, ‘ลุยโรงไฟฟ้า44จ.ทั่วไทย ต่ออายุคำสั่งคสช.ยกเว้นข้อบังคับผังเมือง’, 1 กุมภาพันธ์ 2560, ดูได้ที่: <https://www.thansettakij.com/content/127495>

335 CESCR, ‘ข้อสังเกตการณ์เชิงสรุปในต่อรายงานการทบทวนการปฏิบัติตามพันธกรณีในระยะเวลาที่หนึ่งและระยะที่สองของประเทศไทย’, เอกสารสหประชาชาติเลขที่ E/C.12/THA/CO/1-2, 19 มิถุนายน 2558, ย่อหน้าที่ 10 ทั้งนี้ CESCR ให้ความเห็นในรายงานข้อสังเกตการณ์เชิงสรุปต่อประเทศไทยในเดือนมิถุนายน 2558 ว่าประเทศไทยควรดำเนินการที่จำเป็น รวมถึงพิจารณาปรับปรุงกระบวนการทางกฎหมายและเชิงนโยบายเพื่อ “ให้ประกันว่าการบังคับขับไล่จะถูกใช้ในลำดับสุดท้าย และบุคคลที่ถูกบังคับขับไล่ต้องได้รับค่าชดเชย และ/หรือมีโยกย้ายถิ่นฐานที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนข้อ 4 (2534) เกี่ยวกับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และข้อ 7 (2540) เกี่ยวกับการบังคับขับไล่” และ “ดำเนินการปรับใช้แนวทางที่ตั้งอยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ รวมถึงการจัดให้มีกลไกการมีส่วนร่วมเพื่อประกันว่าการตัดสินใจต่าง ๆ จะไม่ดำเนินการในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรโดยปราศจากการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมโดยโดยสมัครใจล่วงหน้า และได้มีการให้ข้อมูลที่เพียงพอ”



#### 4.4.1 ค่าชดเชย

ตามหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนา (UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement) รัฐจะต้องให้ค่าชดเชยที่เป็นธรรมและเหมาะสมต่อความสูญเสียไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินส่วนตัว อสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินหรือสินค้านำเข้าอื่นใดต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ และ “การชดเชยเป็นเงินสดไม่สามารถแทนที่การชดเชยในรูปของที่ดินและทรัพยากรอันเป็นทรัพย์สินสำหรับใช้ร่วมกันไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม” ผู้ที่ถูกขับไล่ “ไม่ว่าจะได้ถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิได้รับค่าชดเชยในความสูญเสีย การกู้คืน และการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงค่าชดเชยเกี่ยวเนื่องกับที่อยู่อาศัยเดิมและที่ดินที่สูญเสียไปหรือได้รับความเสียหายไปในกระบวนการดังกล่าว”<sup>336</sup> “ไม่เพียงเท่านั้น “ในกรณีที่บ้านและที่ดินเป็นแหล่งดำรงชีพของผู้อาศัยที่ถูกขับไล่ การประเมินผลกระทบและความสูญเสียต้องพิจารณามูลค่าของความเสียหายทางธุรกิจ วัสดุ/อุปกรณ์ ปลูกสัตว์ ที่ดิน ต้นไม้/พืชผล และค่าจ้าง/รายได้ที่ลดลงหรือต้องเสียไป”<sup>337</sup>

กรณีที่ที่ดินถูกแปรสภาพไปเป็นที่ราชพัสดุ คณะกรรมการต่าง ๆ (รวมถึงคณะทำงานแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการในที่ดินราชพัสดุที่ได้มาตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558 ใน SEZ) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในแต่ละ SEZ แต่ละเขตเพื่อพิจารณา “ความช่วยเหลือทางการเงินและความช่วยเหลืออื่น ๆ”<sup>338</sup> แก่ชุมชนและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงผู้ที่ถูกบังคับให้ย้ายออกจากพื้นที่พัฒนาใน SEZ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอมาตรการความช่วยเหลือทางการเงินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีมติอนุมัติการสนับสนุนทางการเงินกับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ<sup>339</sup> อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวก็ไม่ได้มีขึ้นเป็นเวลาเกือบสองปีหลังจากที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 (ที่ให้มีการแปรสภาพที่ดินหวงห้ามเป็นที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการพัฒนา SEZ) มีผลบังคับใช้และผู้ได้รับผลกระทบถูกสั่งให้ย้ายจากที่ดิน<sup>340</sup> ใน SEZ กาญจนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พัฒนานั้นส่งผลกระทบต่อบุคคลอย่างน้อย 115 รายที่ครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อทำการเกษตร กรณีดังกล่าวได้มีการเสนองบประมาณให้ความช่วยเหลือให้แก่คณะรัฐมนตรีแล้ว แต่งบประมาณดังกล่าวอยู่ในระหว่างรอการอนุมัติ<sup>341</sup>

ในการกำหนดรูปแบบ “ความช่วยเหลือ” ของคณะกรรมการในแต่ละจังหวัดนั้นขึ้นอยู่กับผลการเจรจา<sup>342</sup> ระหว่างชุมชนที่ได้รับผลกระทบและหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง รวมถึงทรัพยากรและรูปแบบความช่วยเหลือที่กรมธนารักษ์ในท้องถิ่นที่สามารถจัดหาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ตนได้<sup>343</sup> เช่น ใน SEZ บางแห่งมีการจัดหาที่ดินแปลงอื่นไว้ทดแทนให้ แต่ในพื้นที่อื่น ๆ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจะได้รับการชดเชยทางการเงินเท่านั้น

ใน SEZ ดาก SEZ มุกดาหาร SEZ สงขลา และ SEZ กาญจนบุรี เงินชดเชยที่รัฐบาลมอบให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบประกอบไปด้วยราคาที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และพืชผล (รายละเอียดในภาคผนวก 4)<sup>344</sup> กระนั้นก็ดี จำนวนเงินที่ได้ชำระให้แก่ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบในแต่ละพื้นที่พัฒนาใน SEZ นั้นกลับมีความแตกต่างกันออกไป ใน SEZ บางแห่ง ผู้อาศัยที่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายได้รับค่าชดเชยตามราคาประเมินที่ดินของรัฐ<sup>345</sup> ในขณะที่ในพื้นที่อื่น ๆ ผู้อาศัยจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพียงเล็กน้อยสำหรับการโยกย้ายและค่าชดเชยการรื้อถอนทรัพย์สิน<sup>346</sup> ในบางพื้นที่ มีการชำระค่าชดเชยให้ทั้งสำหรับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ รวมถึงพืชผลและต้นไม้ ตามกฎระเบียบของ

336 หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนา ย่อหน้าที่ 60-61

337 เพิ่งอ้าง ย่อหน้าที่ 63

338 เจ้าหน้าที่รายหนึ่งของกรมธนารักษ์ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ข้อมูลกับ ICJ ว่าการเลือกใช้คำว่า “เงินช่วยเหลือ” แทนที่จะใช้คำว่า “ค่าชดเชย” นั้นเนื่องมาจาก “ชาวบ้านที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางการเงินนั้นมิได้เป็นเหยื่อของการกระทำละเมิด แต่เป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่ป่าหรือสาธารณสมบัติ โดยมีชื่อ และที่ดินดังกล่าวถูกแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุ” จากการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562

339 ดูเพิ่มใน กสม., ‘เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ’, 24-25 สิงหาคม 2560 ประกอบกับการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562 และคณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ, ‘รายงานการประชุม’, 3 กุมภาพันธ์ 2559, เข้าถึงได้จาก [http://www.takse.com/images/file\\_document/F00158.pdf](http://www.takse.com/images/file_document/F00158.pdf)

340 เพิ่งอ้าง

341 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่งของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ ที่กรุงเทพฯ ๑ เดือนมีนาคม 2563 (ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อหน่วยงาน)

342 ในเขตพัฒนา SEZ ดาก ชาวบ้านกลุ่มสุดท้ายที่ปฏิเสธที่จะย้ายออกจากที่ดินได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน และความช่วยเหลือจากรัฐบาลในการหาแปลงที่ดินใหม่ที่มีคุณภาพเท่ากันแต่ราคาต่ำกว่า

343 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนกันยายน 2562

344 เพิ่งอ้าง โดยราคาพืชผลที่ชำระนั้นยึดตามอัตรามาตรฐานที่กำหนดโดยกรมชลประทาน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กองการปกครองท้องถิ่นประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562

345 ราคาประเมินคือมาตรฐานมูลค่าที่ดินที่คำนวณโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ดูข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนกันยายน 2562

346 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562

กรมชลประทาน เช่น ใน SEZ ตากและ SEZ สงขลา<sup>347</sup> แต่ทว่า ไม่มีการให้ค่าชดเชยสำหรับความเสียหายทางธุรกิจและค่าจ้าง/รายได้ที่เสียไปหรือลดลงในพื้นที่ใดเลย<sup>348</sup> ความแตกต่างข้างต้นนั้นสะท้อนว่าการเยียวยาได้รับการจัดการในแต่ละพื้นที่ต่างกันไป และสะท้อนว่าการเยียวยานั้นอาจเป็นประเด็นที่ถูกพิจารณาขึ้นในภายหลังแต่มีได้ถูกนำมาพิจารณาประกอบตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนโครงการ

นอกจากนี้ ในกรณีที่อาคารถูกรื้อถอนยังพบว่าไม่มีการให้ค่าชดเชยที่เหมาะสมเมื่ออาคารถูกรื้อถอนโดยผลของพ.ร.บ.ควบคุมอาคาร<sup>349</sup>

ตามกฎหมายไทย ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการบังคับโยกย้ายผู้อยู่อาศัยตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งรวมถึงพ.ร.บ.ควบคุมอาคารและพ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 (ซึ่งยกเลิกพ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518) ภายใต้มาตรา 40 ถึง 43 ของพ.ร.บ.ควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการรื้อถอนอาคารใด ๆ ที่ “มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร” โดยขัดต่อกฎหมาย หากเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้แก่ไขการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารดังกล่าว

ประเด็นสำคัญคือเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์ ในขั้นตอนการรื้อถอนอาคารแล้ว เจ้าของอาคารไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้<sup>350</sup> อนึ่ง โดยหลักแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดโทษสำหรับการก่อสร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ ICJ ได้รับทราบข้อมูลว่าบทบัญญัติดังกล่าวกลับถูกนำไปใช้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับขับไล่ผู้อาศัยในสถานที่เช่าในพื้นที่ SEZ สงขลา หลังจากที่มีการเจรจาเป็นเวลากว่าสองปีไม่ประสบผลสำเร็จ โดยมิได้มีการเยียวยาหรือให้ค่าชดเชยใด ๆ ทั้งสิ้น<sup>351</sup>

ตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลต้องให้ค่าชดเชยที่เหมาะสมทันทีที่มีการขับไล่<sup>352</sup> แต่ในกรณีการรื้อถอนในพื้นที่ SEZ สงขลา นั้นกลับไม่มีการให้ค่าชดเชยดังกล่าว<sup>353</sup> ประเทศไทยมีพันธกรณีในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ขัดขวางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่กระทำการเวนคืนที่ดินเว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามมาตรการการป้องกันการบังคับขับไล่แล้ว

ใน EEC เนื่องจากที่ดินส่วนมากมีบุคคลทั่วไปหรือนิติบุคคลเอกชนเป็นเจ้าของ ที่ดินที่ทหารถือครอง<sup>354</sup> หรือที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด ค่าชดเชยต่อชุมชนที่ได้รับผลกระทบที่เช่าที่ดินดังกล่าวนั้นถูกกำหนดโดยผลของการเจรจากับเจ้าของที่ดิน ครอบครัวที่เช่าที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวจากเจ้าของคนละรายกันจะได้รับค่าชดเชยทางการเงินที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับผลการเจรจาระหว่างครอบครัวที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวและเจ้าของที่ดินรายนั้น ในบางกรณี มีการบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินโดยมิได้มีการให้ค่าชดเชย แต่ในบางกรณี เจ้าของที่ดินได้ชำระ “ค่าทำขวัญ” ให้แก่ผู้อยู่อาศัยเป็นค่าชดเชย<sup>355</sup> ทั้งนี้ รัฐบาลมิได้กำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำไว้เนื่องจากมองว่าปัญหาดังกล่าวเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชน ประเด็นดังกล่าวก่อให้เกิดความกังวล เนื่องจากตามหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนาของสหประชาชาติ นั้น รัฐควรจะมีบทบาทมากขึ้นเนื่องจากตนมีพันธกรณีในการประกันว่าจะมีการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมและเหมาะสมสำหรับความเสียหายต่อทรัพย์สินต่าง ๆ ต่อผู้ที่ถูกขับไล่ไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่

347 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดตาก เดือนกันยายน 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนกันยายน 2562

348 หลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนา ย่อหน้าที่ 63

349 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

350 ดูได้ที่: <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A404/%A404-20-9999-update.pdf>

351 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

352 หลักการที่ 52 ของหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายและการเคลื่อนย้ายถิ่นเนื่องจากการพัฒนา

353 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

354 เช่น ในเขตตำบลโยธะกา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา กอทัพบเรือได้บอกเลิกสัญญาเช่ากับผู้อาศัยในท้องถิ่นดังกล่าว แต่หลังจากมีการเจรจกันแล้ว ผู้อาศัยดังกล่าวยังมีสิทธิที่จะเช่าพื้นที่ดังกล่าวได้ แต่เป็นเพียงสัญญาระยะสั้นเท่านั้น

355 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกสองราย ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เดือนสิงหาคม 2562

#### 4.4.2 การโยกย้ายถิ่นฐานและการดำรงชีวิตในรูปแบบใหม่

ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การจัดหาที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทดแทนให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งโยกย้าย/ขับไล่ต้องเป็นไปตามเป็นไปตามหลักเกณฑ์ความเหมาะสมของที่อยู่อาศัยตามความเห็นทั่วไปฉบับที่ 4 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้แก่

- การสร้างความมั่นคงทางกฎหมายในการถือครองทรัพย์สิน
- การสามารถเข้าถึงบริการ วัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก และโครงสร้างพื้นฐาน
- ที่อยู่อาศัยนั้นต้องมีราคาที่เหมาะสม
- ความเหมาะสมในการใช้เป็นอยู่อาศัย
- ที่อยู่อาศัยนั้นสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย
- ตำแหน่งที่ตั้งที่เหมาะสม
- และความเหมาะสมในทางวัฒนธรรม<sup>356</sup>

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนและผู้ได้รับผลกระทบก่อนดำเนินมาตรการที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าว และมิได้มีการกำหนดการเยียวยาใด ๆ ไว้ก่อนที่จะดำเนินนโยบายที่ส่งผลให้เกิดการโยกย้าย และเนื่องจากการขับไล่เป็นผลมาจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ชุมชนและบุคคลที่ได้รับผลกระทบย่อมไม่มีโอกาสในการโต้แย้งคำสั่งขับไล่ดังกล่าว อีกทั้งใน SEZ ส่วนมากก็มิได้มีการจัดหาที่ดินแปลงอื่นไว้ทดแทนแก่ผู้อาศัยที่ได้รับผลกระทบด้วย<sup>357</sup>

ในอย่างน้อยหนึ่งกรณี ที่ดินทดแทนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดหาไว้ให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของบุคคลและครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่ารัฐบาลจะได้จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ไว้ในพื้นที่ที่ได้จัดหาไว้ให้ แต่ทว่าโอกาสทางธุรกิจของครัวเรือนที่ต้องโยกย้ายไปมักถูกจำกัด และที่อยู่อาศัยก็อาจไม่สามารถซื้อหามาได้โดยง่าย ตามที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ว่าสถานที่สำหรับการโยกย้ายจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยทั้งเจ็ดประการเกี่ยวกับความเหมาะสมของที่อยู่อาศัย ซึ่งรวมถึงการที่ “ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมต้องตั้งอยู่ในสถานที่ที่สามารถเข้าถึงการจ้างงานได้”<sup>358</sup> อีกทั้งยังต้องมีราคาที่เหมาะสม และรัฐบาลต้องประกันว่าค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยนั้นต้องได้สัดส่วนเหมาะสมกับระดับรายได้<sup>359</sup>

ยกตัวอย่างเช่นกรณีของ SEZ สงขลา กรมธนารักษ์ได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่สำหรับให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เขาเพื่อใช้ประโยชน์ แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในตำแหน่งที่ดี สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีบริการสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานพร้อม แต่ผู้ได้รับผลกระทบได้เปิดเผยกับ ICJ ว่าเนื่องจากทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดของหน่วยงานรัฐในพื้นที่ ดังนั้นที่ดินแปลงใหม่ที่ถูกเสนอให้จึงไม่มีพื้นที่เพียงพอสำหรับเพาะปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ อีกทั้งยังไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตรหรือกิจกรรมอื่นใด ต่างจากพื้นที่เขาในปัจจุบัน<sup>360</sup> ไม่เพียงเท่านั้น บุคคลที่ต้องออกจากพื้นที่นั้นได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพียงเล็กน้อยเพื่อการโยกย้ายทรัพย์สินและค่าเช่าเคอการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง แต่จะต้องสร้างที่อยู่อาศัยหลังใหม่ในที่ดินแปลงใหม่โดยค่าใช้จ่ายของตนเอง แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยกับธนาคารสำหรับผู้ที่ไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยได้ ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่บางรายเปิดเผยต่อ ICJ ว่าพวกเขาไม่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อได้เนื่องจากอายุเกินกว่าอายุผู้มีสิทธิกู้ (60 ปี) และไม่มีทรัพย์สินค้ำประกัน<sup>361</sup> ในกรณีเช่นว่านี้ จะเห็นว่ามาตรการของรัฐไม่สามารถให้การคุ้มครองให้การย้ายถิ่นฐานของผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมดให้เป็นไปอย่างเหมาะสมได้

356 ความเห็นทั่วไปที่ 4 ของ CESCR ย่อหน้าที่ 8

357 ดูเพิ่มในส่วนที่ 4.2.1 และภาคผนวก 4

358 ความเห็นทั่วไปที่ 4 ของ CESCR ย่อหน้าที่ 8(ฉ)

359 เพิ่งอ้าง ย่อหน้าที่ 8(ค)

360 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562

361 เพิ่งอ้าง



ที่ดินทดแทนที่กรมธนารักษ์ จังหวัดสงขลา จัดให้ประชาชนในพื้นที่เช่า



ที่อยู่อาศัยที่ถูกสร้างขึ้นโดยผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากโครงการกู้เงินเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารบนที่ดินที่ถูกจัดสรรไว้ให้

ทำนองเดียวกัน ในพื้นที่ EEC ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ICJ ได้รับทราบถึงกรณีของบริษัทผู้ลงทุนซื้อที่ดินและดำเนินการให้เช่าที่ดินแปลงใหม่กับ ผู้ได้รับผลกระทบ แต่มีรายงานว่าที่ดินดังกล่าวนั้นเล็กกว่าที่ดินแปลงเดิมและไม่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีพดั้งเดิมได้<sup>362</sup> เป็นต้นว่า บุคคล ที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่อ้างว่าได้เช่าที่ดินประมาณ 74 ไร่ (0.112 ตารางกิโลเมตร) มานานกว่า 70 ปีเพื่อทำนา แต่หลังจากที่มีการขาย ที่ดินดังกล่าวให้แก่บริษัทแห่งหนึ่ง ที่ดินทดแทน<sup>363</sup> ที่ได้รับการจัดสรรกลับมีขนาดเล็กลงมากและไม่เหมาะสมกับการปลูกข้าว<sup>364</sup>

นอกจากนี้ ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่พัฒนาใน SEZ และ EEC ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะกลุ่มที่ต้องทำการโยกย้ายยังได้ยกข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับการที่รัฐบาลมิได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้พวกเขาได้ใช้ชีวิตตามวิถีชีวิตเดิมได้หรือเข้าถึงงานทางเลือกอื่น ๆ โดยในหลายกรณี ผู้อยู่อาศัย ในท้องที่มีประสบการณ์อย่างจำกัดในการหารายได้จากกิจกรรมที่นอกเหนือจากภาคเกษตรกรรม และไม่มีการประกันทั้งทางกฎหมายหรือ การประกันอื่นใดว่าการพัฒนา SEZ หรือ EEC จะนำไปสู่โอกาสการจ้างงานกับผู้อยู่อาศัยที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งมิได้กำหนดให้นายจ้างที่อยู่ใน SEZ หรือ EEC มีพันธกรณีตามกฎหมายในการจ้างงานคนท้องถิ่น ในระหว่างการจัดทำรายงานฉบับนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการสนับสนุนหรือ ให้ความช่วยเหลือผู้อยู่อาศัยที่ได้รับผลกระทบและต้องย้ายถิ่นฐานในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำรงชีวิตจากภาคเกษตรกรรมเป็นการจ้าง งานในภาคอุตสาหกรรมแทน<sup>365</sup>

#### 4.4.3 การขาดความชัดเจนในกองทุนพัฒนาEEC

พรบ. EEC ได้กำหนดไว้ในมาตรา 61 ว่าให้มีการจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “เป็นทุน สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ ชุมชน และประชาชนที่อยู่ภายในหรือที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา EEC” มาตรา 64 ของ พรบ. EEC ยังได้ กำหนดรายการกิจกรรมที่สามารถใช้ประโยชน์เงินกองทุนได้ ซึ่งรวมถึง “เพื่อการพัฒนาพื้นที่หรือชุมชน รวมตลอดทั้งช่วยเหลือ หรือเยียวยา ประชาชนและชุมชนบรรดาที่อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนา EEC” และ “ค่าใช้จ่ายอื่นที่จะส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและความ รวดเร็วในการพัฒนา EEC”

ปัจจุบันหลักเกณฑ์การพิจารณากองทุนดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนนัก<sup>366</sup> จากการสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ของสภพ.พบว่าเงินกองทุนดังกล่าวจะไม่ใช้ในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการได้มาซึ่งที่ดิน เนื่องจาก “EEC มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการได้มาซึ่ง ที่ดิน” และเงินกองทุนดังกล่าวจะใช้เฉพาะในกรณีของ “การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ใน EEC”<sup>367</sup> อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของกองทุนดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการประเมินต่อไป

อนึ่ง SEZ นั้นไม่ปรากฏว่ามีกลไกทำนองเดียวกันนี้

362 เช่น <http://www.bluetechcity.net/1411> ประกอบกับการสัมภาษณ์ของ ICJ กับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกสอง ราย ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เดือนสิงหาคม 2562

363 เช่น บลูเทค ซิตี้, ‘บริษัทดับเบิลพี แลนด์ จำกัด ผู้พัฒนาโครงการนิคมอุตสาหกรรมฉะเชิงเทรา บลูเทค ซิตี้ จัดสรรที่ดินกว่า 12 ไร่ รองรับชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย’, 13 ธันวาคม 2561, ดูได้ที่: <https://www.bluetechcity.net/1011> ทั้งนี้ ที่ดินแปลงอื่นดังกล่าวได้รับการจัดสรร ให้แก่ครัวเรือนจำนวน 14 ครัวเรือน

364 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกสองราย ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อเดือนสิงหาคม 2562 ดูเพิ่มเติมที่ Voice TV, ‘บางปะกง (กรม) EEC จาก ‘พื้นที่สีเขียว’ สู่ ‘ล้าธารอุตสาหกรรม’’, 16 พฤศจิกายน 2562, ดูได้ที่: [http://www.voicetv.co.th/read/Gc\\_dZ7tR7](http://www.voicetv.co.th/read/Gc_dZ7tR7)

365 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดตาก เดือนกันยายน 2562 และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562 กระนั้นก็ดี โนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2560 คณะรัฐมนตรีรับทราบข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมในการจัดให้มีการฝึกฝนอาชีพแก่ชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสงขลา ตาก และสระแก้ว ดูได้ที่: [http://www.udd.go.th/Web\\_Cabinet/PDF/2561/Dec/25122018.pdf](http://www.udd.go.th/Web_Cabinet/PDF/2561/Dec/25122018.pdf) ทั้งนี้ ICJ มิได้ทราบถึงโครงการดังกล่าวจากชุมชนต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาในรายงานฉบับนี้เลย

366 ระเบียบสภพ.ว่าด้วยกองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562 ดูได้ที่: <https://www.eeco.or.th/th/filedownload/1464/fe12aad4f3d0e32fed8016f1eda3dac0.pdf>

367 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับนิติกรของ สภพ. เดือนกรกฎาคม 2562

## 5. ข้อพิจารณาที่เกิดขึ้นในบริบทของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

กฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเข้าถึงสภาพแวดล้อมที่สะอาดและมีสุขภาพที่ดีนั้นมีการพัฒนาไปอย่างมาก โดยได้ชี้ว่าสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมหรือปนเปื้อนนับว่าสร้างผลกระทบต่อสิทธิต่าง ๆ เป็นวงกว้าง ได้แก่ สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิในน้ำดื่ม สิทธิในอาหาร สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย และมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม รวมถึงสิทธิอื่น ๆ ที่ปรากฏภายใต้ ICESCR และ ICCPR

### 5.1 กรอบกฎหมายทั่วไปเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขต SEZ และ EEC นั้นมีความท้าทายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ มีรายงานว่าการพัฒนาในพื้นที่ EEC นั้นมีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่การเริ่มต้นโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (The Eastern Seaboard Development Program) ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบของมลพิษทางอากาศจากโรงงานต่อชุมชนใกล้เคียง ภัยแล้งที่เกิดจากการขาดแคลนน้ำส่งผลให้เกิดความตึงเครียดระหว่างชุมชนและอุตสาหกรรมในพื้นที่<sup>368</sup> นอกจากนี้ยังมีรายงานการกำจัดขยะอุตสาหกรรมอย่างผิดกฎหมายในภูมิภาคซึ่งส่งผลให้เกิดการปนเปื้อนทางบกและทางน้ำ<sup>369</sup> ตลอดจนการปล่อยน้ำเสียจากเขตอุตสาหกรรมลงสู่ลำคลอง พื้นที่ที่อยู่อาศัย ป่าชายเลน และทะเล<sup>370</sup>

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ปัญหาบางอย่างได้ถูกแก้ไขได้ด้วยการร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เช่นในกรณีของชุมชนอ่าวอุดมจังหวัดชลบุรี โดย ชาวบ้าน บริษัทเอกชน และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นได้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับแผนการพัฒนาที่ยั่งยืนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโดยลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในเดือนพฤษภาคม 2556 เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากกิจกรรมทางธุรกิจ<sup>371</sup>

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากของเสียของภาคอุตสาหกรรมที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างและมีการบันทึกไว้ชัดเจนยังคงสร้างความกังวลอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ หนึ่งในกรณีศึกษาที่สำคัญคือการรั่วไหลของน้ำมันดิบที่ดำเนินการโดยบริษัท พีทีที โกลบอลเคมีคอล จำกัด (มหาชน) บริเวณท่าเรือมาบตาพุด จังหวัดระยองปี 2556 ในบริเวณพื้นที่ EEC ส่งผลให้น้ำมันดิบจำนวนมากรั่วไหลลงสู่ทะเล ถึงแม้ว่าทางบริษัทฯ จะแจ้งต่อผู้อยู่อาศัยและชาวประมงในพื้นที่ที่เกิดการรั่วไหลของน้ำมันดิบว่าพวกเขาจะไม่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว แต่ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่อ้างว่าการรั่วไหลของน้ำมันส่งผลให้ชาวประมงท้องถิ่นไม่สามารถจับปลาในบริเวณชายฝั่งที่ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลของน้ำมันได้แต่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากขึ้นเพื่อไปทำการประมงในพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลกระทบ<sup>372</sup>

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งคือการที่ผู้คอนเทนเนอร์บรรทุกสินค้าที่ขนส่งสารเคมีที่เป็นพิษเกิดการลุกไหม้และระเบิดขึ้น ณ ท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ในปี 2562 ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บอย่างน้อย 25 คน และชุมชนใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนจากควันพิษและสารเคมีที่เจือปนทางอากาศ ทำให้ผู้อยู่อาศัยจากหลายชุมชนต้องอพยพออกจากพื้นที่<sup>373</sup> ผลกระทบเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในสุขภาพ ชีวิต และการดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ ทั้งนี้ ท่าเรือทั้งสองแห่งนี้ล้วนเป็นส่วนสำคัญของโครงการ EEC

368 มาบตาพุดเป็นพื้นที่ที่ถูกควบคุมปริมาณมลพิษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552, ดูได้ที่: [http://www.pcd.go.th/info\\_serv/pczs/pczDetail.cfm?id=13](http://www.pcd.go.th/info_serv/pczs/pczDetail.cfm?id=13); และ เอกพล บรรลือ, 'บตสปรุ 10 ปี คดีมาบตาพุด เขตควบคุมมลพิษกับต้นทุนราคาสูงลิ่วที่สังคมต้องจ่ายกันเอง', The Standard, 18 ตุลาคม พ.ศ. 2560, ดูได้ที่: <https://thestandard.co/10-years-of-map-ta-phut-case/>

369 ศูนย์ประสานงานมาบตาพุด, 'มลพิษที่มาบตาพุด', ดูได้ที่: [http://www.mtp.mutt.ac.th/?page\\_id=1158](http://www.mtp.mutt.ac.th/?page_id=1158)

370 สมนึก จงมีวิน, 'ถอดบทเรียนบาดแผลจาก 'อีสเทิร์นซีบอร์ด' ก่อนไปถึง 'อีอีซี'', 19 ตุลาคม พ.ศ. 2560, ดูได้ที่: <https://law.or.th/node/4656>

371 เรื่องเดียวกัน บันทึกข้อตกลงสามารถดูเพิ่มเติม <https://bit.ly/3co0XvW>. บันทึกข้อตกลงกำหนดการขอความร่วมมือไว้ดังนี้: ข้อ 1 แผนการบริหารจัดการมลพิษในชุมชน; ข้อ 2 แผนการอนุรักษ์; ข้อ 3 แผนการฟื้นฟู; ข้อ 4 แผนด้านการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน; ข้อ 5 แผนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ทางทะเล; ข้อ 6 แผนการจัดการมลพิษ; ข้อ 7 แผนพื้นที่การเมืองภาคพลเมือง; ข้อ 8 แผนอัตลักษณ์ของพื้นที่และคนในพื้นที่อ่าวอุดม; ข้อ 9 การสร้างความรู้อย่างต่อเนื่อง; ข้อ 10 การสร้างเครือข่าย

372 ในกรณีนี้ศาลกล่าวว่าการฟื้นฟูระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นไปอย่างช้าช้าเพื่อกลับคืนสู่สภาพที่ปราศจากมลพิษ โดยได้รับการยืนยันโดยกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามศาลมีคำสั่งให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายให้กับคนในท้องถิ่นที่ผู้ที่ขาดรายได้จากเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 400 คน ดูเพิ่มเติม 'ไทยรัฐ', 'มอียอน 1 ปีคราบน้ำมันกลืนอ่าวพร้าวเกาะเสม็ด', 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2557, ดูได้ที่ <https://www.thairath.co.th/content/439975>; การสัมภาษณ์ของ ICJ กับสมนึก จงมีวินผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของ EEC Watch และนักวิชาการ, ฉะเชิงเทรา, สิงหาคม 2562; การสัมภาษณ์ของ ICJ, ต่อตัวแทนกลุ่มคนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ, ระยอง, สิงหาคม พ.ศ. 2562. ดู สำนักข่าวอิศรา 'ศาลระยองสั่ง 'พีทีทีซีจี' จ่ายค่าเสียหายชาวบ้านสูญเสียอาชีพจากน้ำมันรั่วเมื่อ 5 ปีก่อน', 28 กันยายน พ.ศ. 2561, ดูได้ที่ <https://www.isranews.org/isranews-news/-69851pttgc.html>

373 The Nation, 'สารพิษก่อให้เกิดเพลิงไหม้ท่าเรือ', 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2562, ดูได้ที่ <http://www.nationthailand.com/national/30370019>; (ภาษาอังกฤษ) และ สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 'เพลิงไหม้ตู้คอนเทนเนอร์ที่ท่าเรือแหลมฉบัง', 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2562, ดูได้ที่: [http://thainews.prd.go.th/en/news/print\\_news/TCATG190526133633257](http://thainews.prd.go.th/en/news/print_news/TCATG190526133633257)



อนึ่ง ในเดือนพฤษภาคม 2562 สกพอ.ได้จัดทำ “แผนสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561-2564” เพื่อแก้ไขข้อกังวลเหล่านี้<sup>374</sup> แผนดังกล่าวประกอบไปด้วยโครงการทั้งสิ้น 86 โครงการ โดยเป็นการจัดสรรเงินทุนจำนวนมากเพื่อสร้างศูนย์จัดการขยะและระบบบำบัดน้ำเสียในบริเวณเขตเศรษฐกิจดังกล่าว และเพื่อสนับสนุนโครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ EEC<sup>375</sup>

ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่มีข้อบ่งชี้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากกระบวนการการผลิตทางอุตสาหกรรม ประกอบไปด้วยข้อบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข นอกจากนี้ยังปรากฏต่อว่าได้มีการแก้ไขกฎหมายเหล่านี้ซึ่งทำให้เกิดความคุ้มครองเพิ่มเติมในบางกรณี (อธิบายในรายละเอียดด้านล่าง) แต่ก็มีผู้แสดงความกังวลว่าการแก้ไขดังกล่าวทำให้กรอบของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีมาตรฐานลดลง อย่างไรก็ตาม กฎหมายทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้นยังคงไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยที่ต้องรับรองว่ามลพิษหรือความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมนั้นจะไม่สร้างผลกระทบต่อประชาชนในการเข้าถึงสิทธิในสุขภาพ อาหาร น้ำ การทำงาน และที่อยู่อาศัย และการประกันว่ามีกฎระเบียบที่เหมาะสมในการคุ้มครองและเพิ่มเติมสิทธิดังกล่าว

ยิ่งไปกว่านั้น นักวิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น ต่างตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพของกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเหล่านี้ รวมทั้งมีการหยิบยกข้อกังวลเกี่ยวกับการจัดทำรายงานที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงหรือถูกเตรียมโดยไม่ละเอียดรอบคอบ การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของผู้ที่ได้รับผลกระทบในกระบวนการดังกล่าว การมีกรอบระยะเวลาจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดในการตรวจสอบรายงาน และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการติดตามดูแล

ทั้งนี้ พ.ร.บ. EEC และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม SEZ ไม่ปรากฏข้อบัญญัติโดยละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมส่งผลให้จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยทั้งหลายประกอบ อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. EEC นั้นสามารถยกระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้โครงสร้างกฎหมายที่มีอยู่ได้หาก พ.ร.บ. ดังกล่าวถูกบังคับใช้อย่างเหมาะสม (โดยจะกล่าวต่อไปอย่างละเอียดด้านล่าง) โดยพ.ร.บ. ดังกล่าวสามารถอำนวยความสะดวกให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างรวดเร็วในลักษณะที่ไม่เป็นการทำลายหรือแทนที่กลไกการคุ้มครองที่มีอยู่แล้วภายใต้กฎหมายเดิมได้

จากปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ EEC นับแต่โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) นั้นสะท้อนให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายควรพิจารณากรอบกฎหมายที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบร่วมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ โดยต้องคำนึงถึงหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นหัวใจสำคัญ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในหลายครั้งจุดบกพร่องของการบังคับใช้ข้อบทกฎหมายต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลที่ดีขึ้นและการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการตัดสินใจ ตามที่ประกันไว้ใน ICCPR และ ICESCR หรือตราสารระหว่างประเทศและ/สนธิสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>376</sup>

กฎหมายหลายฉบับรวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดให้ประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถเรียกร้องค่าชดเชยในรูปแบบของเงิน และในบางกรณีการชดเชยอาจประเมินจากมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นของทรัพยากรธรรมชาติอันถูกทำลายลง หรืออาจหมายถึงค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นได้

มีหลายคดีถูกนำขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลโดยบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยจากความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมที่พวกเขาหรือชุมชนได้รับในพื้นที่ต่าง ๆ มีโดยเฉพาะในพื้นที่ SEZ และ EEC เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความท้าทายยังคงอยู่ที่การบังคับใช้คำพิพากษาเมื่อมีคำตัดสิน ส่งผลเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>377</sup>

374 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง, แผนสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561-2564, ดูได้ที่ <http://www.mnre.go.th/rayong/th/news/detail/45949>

375 สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์, “วางแผนโครงสร้างสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดวิกฤตขยะมูลฝอยและน้ำเสีย”, ดูได้ที่ <http://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG190517155732919>

376 เช่น กรอบหลักการที่ 8 กรอบหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (2561); หลักการที่ 17, ปฏิญญาอิวาด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และอนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention)

377 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 กรุงเทพฯ

## 5.2 การขาดความคุ้มครองทางกฎหมายที่เพียงพอสำหรับสิทธิในสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (ตามที่อธิบายไว้ในส่วนที่ 2) นั้นการที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการพัฒนาภายในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษอาจส่งผลให้เกิดสภาวะทางสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้ โดยความล้มเหลวในการออกกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบดังกล่าวนั้นถือเป็นการละเมิดพันธกรณีของรัฐในการปกป้องสิทธิในสุขภาพตามที่รับรองภายใต้ ICESCR และยังคงก่อให้เกิดภัยคุกคามร้ายแรงต่อสิทธิในชีวิตตามที่ประกันไว้ภายใต้ ICCPR<sup>378</sup>

กรอบกฎหมายของไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ถูกบังคับใช้ในบริบทพื้นที่ SEZ และ EEC เช่นเดียวกัน เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายที่ใช้บังคับใน SEZ ไม่ปรากฏรายละเอียดข้อบทเกี่ยวกับคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. EEC ที่ไม่ได้มีข้อบทการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยละเอียดอย่างชัดเจน แต่ พ.ร.บ. ดังกล่าวปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มาแทนที่กระบวนการตามปกติ

ในขณะที่มาตรา 6 ของพ.ร.บ. EEC ระบุว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายใน EEC ควรจะ “ทันสมัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ”<sup>379</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่ปรากฏถึงบทบัญญัติที่อธิบายความหมายของคำว่า “เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” นอกจากนี้มาตรา 30 ของ พ.ร.บ. ดังกล่าวยังระบุว่าในกระบวนการร่างแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคใน EEC นั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึง “สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศตามหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย” อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในมาตรา 8 กลับเอื้อให้มีการรวบรวมเวลาเพื่ออำนวยความสะดวกในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมภายในเขต EEC

ในกรณีดังกล่าว การปรับใช้บทบัญญัติอันมีลักษณะผ่อนปรนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ EEC นั้นหากมีการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการบั่นทอนกลไกการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เดิมทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ อาจส่งผลให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศลดลง สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงอันตรายถ้ารัฐบาลจะใช้กรอบกฎหมายของ EEC ในลักษณะหลวมเพื่อ “นาร่อง” โครงการ เพราะอาจนำไปสู่การลดทอนมาตรฐานโดยรวมโดยเฉพาะการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น

### 5.2.1 ความคุ้มครองที่มีอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและรัฐธรรมนูญ

กรอบกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นจะถูกปรับใช้ในบริบทของ EEC และ SEZ เช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำกฎหมายที่ควบคุม SEZ และ EEC มาพิจารณาควบคู่กับกฎหมายภายในประเทศฉบับอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2561) และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2562) ซึ่งเป็นหนึ่งในกฎหมายหลักที่จะถูกใช้เพื่อควบคุมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายในเขตพื้นที่ EEC และ SEZ

#### ความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ

อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่กำหนดหน้าที่ของบุคคล ชุมชน และรัฐ ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนในการ “จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”<sup>380</sup>

รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ “อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ”<sup>381</sup> รัฐธรรมนูญยังกล่าวต่อไปอย่างชัดเจนว่า รัฐต้อง “ดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และ... จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน”<sup>382</sup>

378 OHCHR, ‘ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 36’, CCPR/C/GC/R.36/Rev.4, 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2559, ย่อหน้า 62, ดูได้ที่ [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared20%Documents/1\\_Global/CCPR\\_C\\_GC\\_8785\\_36\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared20%Documents/1_Global/CCPR_C_GC_8785_36_E.pdf)

379 มาตรา 6, พ.ร.บ. EEC

380 มาตรา 43, รัฐธรรมนูญ 2560

381 มาตรา 57, รัฐธรรมนูญ 2560

382 มาตรา 58 รัฐธรรมนูญ 2560



อย่างไรก็ตาม มลพิษสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นองค์ประกอบพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมของไทย ได้ให้ข้อสังเกตว่า สิทธิการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to live in a healthy environment) ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ถูกถอดออกจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560<sup>383</sup> ถึงแม้ว่าสิทธิดังกล่าวจะได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งรัฐอื่นๆ ได้ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญมากขึ้น การไม่กล่าวถึงสิทธิดังกล่าวออกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นเรื่องที่น่าผิดหวังสำหรับภาคประชาสังคมเป็นอย่างมาก<sup>384</sup>

### ความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>385</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>386</sup> ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ที่กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษ<sup>387</sup> นอกจากนี้ พ.ร.บ.ดังกล่าวยังควบคุมกระบวนการประเมินด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม/สุขภาพ (EIA/EHIA)<sup>388</sup> การกำหนดมาตรการในการควบคุมมลพิษด้านต่างได้แก่ ทางอากาศ ทางเสียง ของเสียอันตราย และมลพิษทางน้ำ ผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษเพื่อควบคุมของเสียหรือมลพิษ<sup>389</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่า พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้รับการแก้ไขในปี พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตามการแก้ไขดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขเพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อกังวลเกี่ยวกับกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ พ.ร.บ. ได้แก่ รายงานว่าการจัดทำประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยพลการรวมถึงมีข้อมูลไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง การขาดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายและแท้จริงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ข้อกังวลเกี่ยวกับการรื้อฟื้นขั้นตอนต่างๆของการดำเนินโครงการก่อนจัดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และข้อกังวลเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการจัดทำรายงานและการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อโครงการภายในพื้นที่ SEZ และพื้นที่เขต EEC ได้ (อธิบายไว้ด้านล่างในส่วนที่ 5.3)

### ความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติโรงงานฉบับแก้ไขเพิ่มเติมและการควบคุมโรงงานขนาดเล็ก

พ.ร.บ.โรงงานมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและตรวจสอบการจัดตั้งและการดำเนินงานของโรงงาน โดยครอบคลุมนับตั้งแต่การออกใบอนุญาตการดำเนินการ และการต่ออายุใบอนุญาตของโรงงาน<sup>390</sup>

พ.ร.บ. โรงงานได้รับการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ. 2562 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2562<sup>391</sup> บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมบางข้อได้ก่อให้เกิดข้อห่วงกังวลว่า พ.ร.บ.ดังกล่าวอาจทำให้มาตรฐานการควบคุมโรงงานขนาดเล็กอ่อนแอลง เช่น การแก้ความหมายของคำว่า “โรงงาน” จากเดิมที่หมายถึงอาคารหรือสถาน “ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป” โดยแทนที่ด้วยคำว่าอาคารหรือสถาน “ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าสิบลบแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าสิบลบแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป”

383 มาตรา 67 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม” ดูมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ‘สิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่หายไปจากร่างรัฐธรรมนูญ’, 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2559, ดูได้ที่ <https://bit.ly/2CtzLZT>

384 RWI, ‘สิทธิของผู้หญิงและสิทธิในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปลอดภัย มีสุขภาพ และยั่งยืน’, พ.ศ. 2562

385 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดูได้ที่: [http://web.krisdika.go.th/data//document/ext809/809866\\_0001.pdf](http://web.krisdika.go.th/data//document/ext809/809866_0001.pdf)

386 มาตรา 32-34, พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

387 มาตรา 42-45, พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตัวอย่างเช่น พื้นที่อำเภอบางละมุงและอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

388 มาตรา 46-51 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

389 หมวดที่ 4 ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นอกจากนี้ มาตรา 12 23 และ 31 ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อสิ่งแวดล้อมภายใต้กระทรวงการคลัง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถใช้กองทุนนี้เพื่อดำเนินการกำจัดขยะน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอย หรือใช้เป็นกองทุนให้หน่วยงานต่างๆที่รัฐบาล รัฐวิสาหกิจและเอกชนแก้ไขปัญหามลพิษที่ตนได้ก่อขึ้นเพราะการดำเนินกิจการของหน่วยงานเหล่านั้นหรือกิจการอื่น ๆ

390 เพื่อควบคุมการดำเนินการกิจการของโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งโรงงาน สิ่งแวดล้อม ลักษณะอาคารทั้งภายในและภายนอก และภายใน อุปกรณ์ กระบวนการผลิต รวมถึงมาตรฐานและกระบวนการในการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ สารปนเปื้อนหรือสิ่งอื่นใดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการดำเนินการของโรงงานนั้น

391 พ.ร.บ. โรงงาน (ฉบับที่ 2) 2562, ดูได้ที่ [http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/056/T\\_0213.PDF](http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/056/T_0213.PDF) และ พ.ร.บ. โรงงาน (ฉบับที่ 3) 2562, ดูได้ที่ [http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/056/T\\_0227.PDF](http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/056/T_0227.PDF)

การแก้ไขค่านิยมดังกล่าวนั้นอาจส่งผลให้โรงงานเกือบ 70,000 แห่งจาก 140,000 แห่งทั่วประเทศ<sup>392</sup> รวมถึงธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ธุรกิจแยกขยะ รีไซเคิลขยะ และจัดเก็บสารเคมีอันตราย<sup>393</sup> ไม่อยู่ภายใต้ของคำจำกัดความของคำว่าโรงงาน นอกจากนี้บทบัญญัติที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธที่จะต่ออายุใบอนุญาตโรงงานได้ หากโรงงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นถูกยกเลิกไปจากการแก้ไขล่าสุด ส่งผลให้อำนาจในการควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรมลดลงรวมถึงเป็นการลดโทษผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตาม<sup>394</sup> สำหรับบทลงโทษการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้หยุดดำเนินการหรือปรับปรุงการดำเนินงานของโรงงานก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม<sup>395</sup>

บทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมีความเกี่ยวข้องกับ SEZ และ EEC เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งขนาดเล็กและขนาดกลางนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่<sup>396</sup> และปฏิเสธไม่ได้ว่าโรงงานที่ตั้งอยู่และกำลังจะก่อตั้งในพื้นที่บริเวณดังกล่าวสามารถสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยบางโรงงานอาจไม่เข้าข่ายเป็นประเภทกิจการที่ต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติการประกอบกิจการอาจสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมให้แก่พื้นที่โดยรอบได้

นอกจากนี้การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวยังได้ขยายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนที่ควรจะเป็นอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการใช้อำนาจเหนือโรงงานขนาดเล็กที่ไม่ต้องขอใบอนุญาตก่อนดำเนินการ<sup>397</sup> ในกรณีของ ECC เลขาธิการสภพอ.มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ และมีอำนาจในการยอมรับการจดทะเบียนหรือการจดทะเบียนตามพ.ร.บ.โรงงาน<sup>398</sup> ทั้งนี้ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวนำไปสู่การกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อลดความล่าช้าของระบบราชการ แต่ประเด็นที่นำมาสู่ข้อห่วงกังวลคือความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวและความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อนของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น<sup>399</sup>

### ความคุ้มครองภายใต้กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535<sup>400</sup> (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2562) ได้วางกฎเกณฑ์ในการควบคุมสารอันตราย<sup>401</sup> รวมถึงการบัญญัติหลักการของ “ค่าเสียหายเบื้องต้น” โดยให้ผู้รับประกันจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายหรือให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ให้การช่วยเหลือหรือเอกชนที่ได้มอบหมายจากหน่วยงานรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทันที โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ความรับผิด<sup>402</sup>

อนึ่ง ในระหว่างปี 2559 – 2561 มีรายงานถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายจำนวนทั้งสิ้น 56 ครั้งในเขต EEC (32 ครั้งเกิดขึ้นในจังหวัดระยอง 19 ครั้งในจังหวัดชลบุรี และอีก 5 ครั้งในจังหวัดฉะเชิงเทรา) โดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้แก่ เหตุเพลิงไหม้ การระเบิด และการรั่วไหลของสารพิษ<sup>403</sup> เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ EEC จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วจากอันตรายที่เกิดขึ้น โดยไม่ต้องรอกระบวนการในชั้นศาลที่ยาวนาน หรือขั้นตอนการบังคับตามคำพิพากษา วิธีการนี้ยังสามารถลดความเสี่ยงต่อการได้รับสารพิษที่เป็นอันตรายของประชาชนซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญและนำไปสู่การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยในอุตสาหกรรมอย่าง

392 The Momentum, ร่างพ.ร.บ.โรงงานฉบับใหม่กับการแก้ไขปัญหาแก่ผู้ประกอบการ, 9 มกราคม 2562 ดูได้ที่ <https://thementum.co/amendment-to-the-factory-act/>

393 iLaw, ‘ร่างพ.ร.บ.โรงงาน: ระเบียบเวลาของชุมชนและสิ่งแวดล้อม’, 22 กุมภาพันธ์ 2562, ดูได้ที่ <https://ilaw.or.th/node/5163> อย่างไรก็ตาม ธุรกิจเหล่านี้ยังคงต้องปฏิบัติตามข้อบังคับที่หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข 2535

394 ก่อนหน้านั้น มาตรา 15 พ.ร.บ. โรงงาน เจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธการต่ออายุใบอนุญาตจัดตั้งโรงงานได้หากโรงงานไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด

395 iLaw, ‘ร่างพ.ร.บ.โรงงาน: ระเบียบเวลาของชุมชนและสิ่งแวดล้อม’, 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562, ดูได้ที่ <https://ilaw.or.th/node/5163>

396 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2562

397 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) 2561 โดยก่อนหน้านั้น พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 35 37 และ 57 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติของโรงงานและเครื่องจักรกล และมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามหยุดการทำงานฝ่าฝืนนั้นและปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และค่าปรับเพิ่มเติมไม่เกินห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนข้อห้าม; โปรดดู: การสัมภาษณ์ของ ICJ กับสมนึก จงมีวดีน ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมจาก EEC Watch และนักวิชาการ, ฉะเชิงเทรา, สิงหาคม 2562 ที่ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพในการลงโทษผู้ฝ่าฝืน และไม่ได้สัดส่วนของบทลงโทษ และยังเสนอให้อัตราค่าปรับเทียบเท่ากับค่าเสียหายตามจริง; โปรดดู: iLaw, ‘ร่างพ.ร.บ.โรงงาน: ระเบียบเวลาของชุมชนและสิ่งแวดล้อม’, 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562, ดูได้ที่ <https://ilaw.or.th/node/5163>

398 มาตรา 43 พ.ร.บ. EEC

399 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับสมนึก จงมีวดีนผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมจาก EEC Watch และนักวิชาการ, ฉะเชิงเทรา, สิงหาคม 2562

400 พ.ร.บ. วัตถุอันตราย 2562 ดูได้ที่ [https://www.dhw.go.th/hawk/law/haz/act4\\_62.pdf](https://www.dhw.go.th/hawk/law/haz/act4_62.pdf)

401 กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการนำเข้า การส่งออก การผลิต การขนส่ง การใช้ การปล่อย และ การส่งออกวัตถุอันตราย

402 มาตรา 69/1, พ.ร.บ. วัตถุอันตราย (ฉบับที่ 4)

403 ‘หลักการค่าเสียหายเบื้องต้น’ กำหนดให้ผู้รับประกันต้องรับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายจากวัตถุอันตรายและหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานรัฐในการเข้าเก็บกู้ กำจัด บำบัด บรรเทา หรือขจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอันตราย โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความรับผิด และให้ผู้รับประกันมีสิทธิไล่เบี่ยงกับบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย; โปรดดู: กรุงเทพธุรกิจ, ‘กรอ.ชี้ พ.ร.บ. วัตถุอันตรายใหม่ใช้บังคับตุลาคมนี้’, 1 มิถุนายน 2562, ดูได้ที่ <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/836729>

รอบด้าน ตามที่มาตรา 12 ICESCR ได้ให้การรับรองไว้<sup>404</sup>

พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวง หรือกฎหมายท้องถิ่นที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ<sup>405</sup> ยังได้กำหนดกฎเกณฑ์อื่น ๆ เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น กฎเกณฑ์ระเบียบของอาคารโครงสร้าง และข้อกำหนดสำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมของอาคาร

พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม 2560)<sup>406</sup> กำหนดหลักเกณฑ์การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย และมีกฎระเบียบที่ควบคุมการจัดตั้งอาคาร โรงงาน หรือสถานประกอบการที่ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ หรือการควบคุมสารพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่เพียงพอ<sup>407</sup>

การบังคับใช้พ.ร.บ.สาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพยังเป็นอีกหนึ่งข้อห่วงกังวลที่สำคัญ<sup>408</sup> กล่าวคือในปี 2560 รัฐบาลพยายามที่จะแก้ไขข้อห่วงกังวลดังกล่าวโดยการรับเอาหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจในการออกหรือแก้ไขบทบัญญัติท้องถิ่นและดูแลกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน<sup>409</sup> นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีการให้อำนาจอื่น ๆ เช่น อำนาจในการออกใบอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขต่อกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ<sup>410</sup> ได้แก่ กิจการการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมการแพทย์และการดูแลสุขภาพ<sup>411</sup> การสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใดๆ ซ่อมแซมหรือรื้อถอนอาคารที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือไม่ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ รวมถึงการควบคุมสารอันตรายต่างๆ<sup>412</sup> อนึ่ง ในพื้นที่ EEC เป็นที่สังเกตว่าเลขาธิการ สกพอ. มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบตามพ.ร.บ.นี้ รวมถึง พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร ทั้งนี้ทั้งนั้น ความมีประสิทธิภาพของรูปแบบการกระจายอำนาจสู่องค์กรส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลจึงยังเป็นเรื่องที่ต้องประเมินกันต่อไป

การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเมื่อไม่นานมานี้ก่อให้เกิดพัฒนาการทางกฎหมาย ได้แก่ในการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นตามพ.ร.บ.ว่าด้วยอันตรายตามที่อธิบายไว้ อย่างไรก็ตามการแก้ไขบทบัญญัติอื่น ๆ อาจส่งผลกระทบกันข้ามทำให้คุณภาพการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรวมลดลง เช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่อนุญาตให้มีการดำเนินขั้นตอนแบบรวบรัดก่อนการจัดทำการประเมินผลด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเสร็จสิ้น (อธิบายด้านล่าง ในส่วนที่ 5.3.3) ที่เอื้อต่อการหลบหลีกกลไกการกำกับดูแลการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อนักลงทุน อีกทั้งการแก้ไข พ.ร.บ. โรงงานฉบับล่าสุดยังส่งผลให้กฎระเบียบในการควบคุมโรงงานขนาดเล็กมีเครื่องมือน้อยลงและเป็นการจำกัดบทบาทกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมของกิจการ

การวิเคราะห์กรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EEC และ SEZ จะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวกันของกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบางส่วนได้ถูกแก้ไขโดยนำบทเรียนจากพื้นที่ EEC และกฎหมายเดิมมาพิจารณา รวมถึงกรณีที่ถูกกฎหมายถูกนำมาใช้โดยไม่สอดคล้องกับบริบทของ EEC แต่แม้ว่าจะมีสัญญาณเชิงบวกต่อแนวโน้มการแก้ไขกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมให้เข้มงวดขึ้น แต่การแก้ไขในบางกรณีกลับส่งผลให้มาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่นลดลง ทั้งนี้ กรอบทางกฎหมายรวมทั้งการปรับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นสามารถส่งผลให้เกิดปัญหาหมอกพิษทางน้ำ อากาศ และดิน ผ่านทางกระบวนการอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมขุดเจาะ รวมทั้งเพิ่มความเสี่ยงต่อการได้รับสารพิษที่เป็นอันตรายของประชาชนอันไปสู่การละเมิดพันธกรณีของประเทศไทยในการปกป้องสิทธิในสุขภาพ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยมีพันธกรณีในการจัดการกับข้อบกพร่องเหล่านี้รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องผ่านกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีความหมาย เพื่อรับรองว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับพันธกรณีทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

404 CESCR, ความเห็นทั่วไปที่ 14 ข้อ 12 สิทธิในการมีสุขภาพตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้, เอกสาร UN E/C.12/2000/4, 11 สิงหาคม 2543, ย่อหน้า 51, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

405 มาตรา 8 และ 10, พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร

406 พ.ร.บ. การสาธารณสุข ดูได้ที่ <http://laws.anamai.moph.go.th/ewtadmin/ewt/laws/main.php?filename=1HLaws2016>

407 มาตรา 25, พ.ร.บ.การสาธารณสุข

408 กรมอนามัย, 'คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535', ธันวาคม 2561, ดูได้ที่ <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER002/GENERAL/DATA0001/00001422.PDF>

409 มาตรา 6-7, พ.ร.บ.การสาธารณสุข

410 สำหรับประเภทกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ, ดู: ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ, ลงวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2558, ดูได้ที่ <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER002/GENERAL/DATA0000/00000348.PDF> ฉบับที่ 2, ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2561, ดูได้ที่ <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER002/GENERAL/DATA0000/00000763.PDF> และ ฉบับที่ 3, ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2562, ดูได้ที่ <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER002/GENERAL/DATA0001/00001958.PDF>

411 มาตรา 19-20 และมาตรา 31-33, พ.ร.บ.การสาธารณสุข

412 มาตรา 26-21, พ.ร.บ.การสาธารณสุข

### 5.3 กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกำหนดพันธกรณีของรัฐในการประกันสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด มีสุขภาพดี และยั่งยืน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเคารพ คุ้มครอง และเติมเต็มหลักสิทธิมนุษยชน กฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดทำประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อประเมินผลกระทบด้านลบของโครงการและกิจกรรมอุตสาหกรรมที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนทั้งมลพิษทางอากาศ น้ำ หรือดิน นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดว่ากระบวนการดังกล่าวต้องมีการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>413</sup> การไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันเหล่านี้ ไม่เพียงแต่เป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่ยังส่งผลให้เกิดการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมซึ่งกระทบต่อสิทธิในชีวิต<sup>414</sup> อาหาร สุขภาพ น้ำ และที่อยู่อาศัยของประชาชน<sup>415</sup>

โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้ตีพิมพ์ “บันทึกเบื้องต้นเกี่ยวกับเป้าหมายและหลักการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม” ในปี 2530 โดยเน้นย้ำว่า

- กิจกรรมต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการหรืออนุญาตให้กระทำได้ถ้ามิได้มีการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนตั้งแต่ช่วงแรก (หลักการที่ 1)
- ข้อมูลที่ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบควรได้รับการตรวจสอบอย่างเป็นกลางก่อนการตัดสินใจต่าง ๆ (หลักการที่ 6)
- หน่วยงานของรัฐ ภาคประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มผู้สนใจ ควรได้รับโอกาสอย่างเหมาะสมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบก่อนที่จะทำการตัดสินใจใดๆเกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าว (หลักการ 7) และ
- ไม่ควรมีการตัดสินใจว่ากิจกรรมที่เสนอควรได้รับอนุญาตหรือดำเนินการหรือไม่จนกว่าจะพิจารณาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามระยะเวลาที่เหมาะสม (หลักการ 8)<sup>416</sup>

แนวปฏิบัติที่ดีของการกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมยังได้รับการพัฒนาโดยสมาคมระหว่างประเทศเพื่อการประเมินผลกระทบ (International Association for Impact Assessment) ภายใต้โครงการ EIA Global Guidelines โดยระบุว่ากระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมควรประกอบไปด้วยลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ หลักการเคร่งครัด ปรับใช้ได้ สัมพันธ์กัน คุ่มค่า มีประสิทธิภาพ ตรงประเด็น ปรับเปลี่ยนได้ มีส่วนร่วม มีพื้นฐานทางสหวิทยาการ เชื่อมโยงได้ บูรณาการ โปร่งใส และเป็นระบบ<sup>417</sup>

นอกจากนี้ แนวปฏิบัติที่ดีในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังได้เน้นย้ำว่าเพื่อประกันการ “มีส่วนร่วม” นั้น กระบวนการประเมินผลกระทบควรเปิดโอกาสให้มีการแจ้งต่อสมาชิกชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบ เพื่อนำข้อมูลหรือข้อกังวลที่ได้รับจากรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนเข้าไปพิจารณาและข้อพิจารณาดังกล่าวควรปรากฏชัดเจนในรูปแบบเอกสารและกระบวนการการตัดสินใจ

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก มาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพเช่นการประเมินผลกระทบด้านระบบนิเวศวิทยาและสุขภาพ จึงมีความสำคัญอย่างมากเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอจึงเป็นเครื่องมือหลักในการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและเป็นมาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมด้วยความที่ผลกระทบดังกล่าวอาจส่งผลโดยพลันต่อการใช้ชีวิตอื่น ๆ ของประชาชนอีกด้วย

413 ตัวอย่าง, กรอบหลักการที่ 1 8 และ 9, กรอบหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม; อนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention); หลักการที่ 10 และ 17 ปฏิญญาโอเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

414 ความเห็นทั่วไปที่ 36, ย่อหน้า 62 ซึ่งคณะกรรมการฯ กล่าวว่า ในการเคารพสิทธิที่มีชีวิต รัฐต้องดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจัดช่องทางที่เหมาะสมสำหรับการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย

415 John H Knox, ‘รายงานผู้ตรวจการอิสระว่าด้วยประเด็นพันธกรณีทางสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวข้องกับการมีสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด มีสุขภาพที่ดี และยั่งยืน’, เอกสาร UN ที่. A/HRC/22/43, 2012, ย่อหน้า 42

416 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ, ‘เป้าหมายและหลักการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม’, 16 มกราคม พ.ศ. 2530, ดูได้ที่: [https://elaw.org/system/files/unesp.EIA\\_guidelines.and\\_principles.pdf](https://elaw.org/system/files/unesp.EIA_guidelines.and_principles.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

417 International Association for Impact Assessment, ‘หลักการสำหรับแนวปฏิบัติที่ดีเยี่ยมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม’, มกราคม พ.ศ. 2542, ดูได้ที่ <https://www.sdwg.org/wp-content/uploads/2019/05/EIA-principles.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

### 5.3.1 ประเภทของการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบทางกฎหมายไทยสามารถจำแนกออกได้แก่ (1) การศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย (ESA)<sup>418</sup> (2) รายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE)<sup>419</sup> (3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) (4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และ (5) รายงานการตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินการตามหลัก EIA หรือ EHIA (“รายงานการตรวจสอบ”)

การทำ EIA และ EHIA รวมถึงการทำรายงานตรวจสอบมีความสำคัญและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรายงานฉบับนี้ เนื่องจากการประเมินผลกระทบดังกล่าวถูกใช้อย่างกว้างขวางเพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดจากภาคธุรกิจในพื้นที่ EEC อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพของรายงานนั้นถูกตั้งข้อกังขาโดยชุมชนที่ได้รับผลกระทบรวมถึงผู้เชี่ยวชาญอย่างมาก โดยหลัก บริษัทจะต้องทำ EIA หรือ EHIA หรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาพื้นที่ EEC และ SEZ นั้นกฎหมายไม่ได้บังคับให้มีการทำ SEA ที่มีความเข้มงวดแต่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบหลายฉบับที่ควบคุมการประเมินผลกระทบในระดับโครงการ ทั้งที่กำหนดเงื่อนไขเคร่งครัดและที่มีความผ่อนปรนกว่า ก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาทำให้การการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ไม่เข้มแข็ง การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพระดับชุมชน (Community Health Impact Assessment Reports หรือ CHIA) เองก็มีศักยภาพระดับหนึ่งในการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากกระบวนการ EIA/EHIA แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการหรือไม่ได้รับสถานะเทียบเท่ากับการประเมินเป็นอย่างเป็นทางการ (อธิบายต่อไปด้านล่าง)

การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA)<sup>420</sup> พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>421</sup> กำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมทั้งสิ้น 35 ประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อ “ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชน สังคม หรือสิ่งแวดล้อม” ต้องทำการประเมิน EIA

หลายโครงการในเขตพื้นที่ SEZ และ EEC จำเป็นต้องจัดทำ EIA เช่น การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม โรงงานขนาดใหญ่ การจัดสรรที่ดินเพื่อจัดตั้งพื้นที่พัฒนาใน SEZ และระบบการสาธารณสุขที่จำเป็น โดยขั้นตอน ประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดทำ EIA นั้นถูกกำหนดไว้ในพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในกระบวนการจัดเตรียมรายงาน EIA นั้นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อยสองครั้ง<sup>422</sup> และรายงาน EIA มีระยะเวลาการบังคับใช้ทั้งสิ้น 5 ปีนับแต่การได้รับแจ้งการอนุมัติของรายงาน<sup>423</sup>

418 รายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย (Environmental and Safety Assessment หรือ ESA) เป็นรายงานที่ต้องยื่นต่อกระทรวงอุตสาหกรรม การจัดทำรายงาน ESA มีไว้สำหรับโรงงานขนาดเล็กที่ไม่มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงาน EIA เช่น โรงงานที่ประกอบกิจการทอผ้า การฟอกย้อมสี การทำหนังเทียม และการทำกระดาษ. ดู: ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย พ.ศ. 2552

419 มาตรา 50 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2561 บัญญัติถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ที่ต้องยื่นต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรายงานประกอบด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นที่อาจเกิดขึ้นในโครงการขนาดเล็กในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น พื้นที่อำเภอบางละมุง และอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ซึ่งตั้งอยู่ใน EEC รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จะมีรายละเอียดและขั้นตอนที่น้อยกว่ารายงาน EIA และกำหนดให้อย่างน้อยต้องมีการจัดทำารับฟังความคิดเห็นหนึ่งครั้ง. โปรดดู: ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่อำเภอบางละมุง และอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2553, 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553, ดูได้ที่ [http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2548&lawPath=c2\\_0672\\_2548](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2548&lawPath=c2_0672_2548); และคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘สรุปประมวลวินิจฉัยของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม’, 672/2548, ตุลาคม พ.ศ. 2551, ดูได้ที่ [http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2548&lawPath=c2\\_0672\\_2548](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2548&lawPath=c2_0672_2548)

420 มาตรา 46 และ 48, พระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

421 รวมถึงการทำเหมืองแร่ นิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาปิโตรเลียมและระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ การผลิตปูนซีเมนต์ อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียเฉพาะสำหรับภาคอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ระบบทางพิเศษ ทางหลวงหรือถนน ท่าเทียบเรือ การชลประทาน อาคารอยู่อาศัยที่มีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตร ขึ้นไป หรือการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการพาณิชย์ มีเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ดู ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561, ดูได้ที่: <http://www.onep.go.th/eia/wp-content/uploads/2019/04/Eialaweng.pdf>

422 เพิ่งอ้าง

423 มาตรา 51/6, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment หรือ EHIA) โดยหลักการทั่วไปนั้น มีการกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมทั้งสิ้น 12 ประเภทที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน<sup>424</sup> ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมปิโตรเคมี หรืออุตสาหกรรมถลุงแร่ โครงการที่เกี่ยวกับธุรกิจสายการบิน ท่าเรือ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ หรือโรงไฟฟ้าพลังความร้อน<sup>425</sup> ที่ต้องจัดทำ EHIA เช่นเดียวกันกับการประเมินผล EIA ขึ้นตอนประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพนั้นต้องเป็นไปตามพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เป็นที่น่าสังเกตว่าในกระบวนการจัดทำรายงาน EHIA จะต้องมีการจัดให้รับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างน้อยสามครั้ง และเช่นเดียวกับการจัดทำรายงาน EIA รายงาน EHIA มีระยะเวลาใช้บังคับ 5 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับจดหมายอนุญาต

รายงานการตรวจสอบ (Monitoring Report) ต้องมีการจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปีละ 1 ครั้ง หรือตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด ตามหลักเกณฑ์ในประกาศกระทรวงฯ<sup>426</sup> โดยรายงานการตรวจสอบถือเป็นหนึ่งในกลไกสำหรับการตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA/EHIA

จากที่กล่าวมาทั้งหมด กฎหมายไทยกำหนดให้รายงานเหล่านี้จะต้องจัดทำโดย “บริษัทที่ได้รับอนุญาต”<sup>427</sup> ซึ่งผู้ร้องขอหรือบริษัทผู้ร้องขอจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าว หลังจากนั้นหน่วยงานของรัฐรวมถึงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาและอนุมัติรายงาน ในการพิจารณารายงาน EIA และ EHIA กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะดำเนินการตรวจสอบรายงานเบื้องต้น หากตรวจสอบพบว่ารายงานไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ทราบภายใน 15 วัน หากพบว่ารายงานได้จัดทำถูกต้องและมีเอกสารครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะให้ความเห็นเบื้องต้นภายใน 30 วันนับแต่ได้รับรายงาน เพื่อเสนอให้คชก. สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาต่อไป<sup>428</sup> โดยคชก. จะต้องพิจารณาและอนุมัติให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน<sup>429</sup>

พ.ร.บ. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดว่าหากคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ไม่สามารถพิจารณาหรืออนุมัติให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่ารายงานเหล่านั้นได้รับการอนุมัติแล้ว<sup>430</sup> โดยที่กรอบระยะเวลาที่กำหนดไม่สามารถขยายได้ จากวิธีการที่กฎหมายกำหนดแสดงให้เห็นว่าความล่าช้าของระบบราชการอาจส่งผลให้มีการอนุมัติโครงการที่เป็นปัญหาได้

424 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการกิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรงซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561, ดูได้ที่ <http://www.onep.go.th/eia/wp-content/uploads/2019/04/lawengEHIA.pdf>

425 เพิ่งอ้าง, เอกสารแนบท้าย 1

426 มาตรา 51/5, พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้ดำเนินการ หรือผู้ขออนุญาตจะต้องจัดทำเมื่อได้รับอนุญาตให้ดำเนินการโครงการหรือกิจการแล้ว พ.ศ. 2561, 4 มกราคม พ.ศ. 2561, ดูได้ที่: <http://www.onep.go.th/eia/wp-content/uploads/2019/01/Monitor40162.pdf>

427 ข้อมูล ณ วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 มีบริษัทจำนวน 64 บริษัทที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โปรดดู: กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ‘รายชื่อบริษัทที่มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม’, 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2561, ดูได้ที่ <https://bit.ly/3hqxBiF> สำหรับคุณสมบัติและขั้นตอนการอนุญาต, โปรดดู: คู่มือการขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563, ดูได้ที่ <https://bit.ly/2WKq4CP>

428 มาตรา 51, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม. สำหรับกระบวนการคัดเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือก ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ, โปรดดู: ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 27 สิงหาคม พ.ศ. 2561, ดูได้ที่: [http://www.onep.go.th/eiathailand/wp-content/uploads/2019/05/2\\_expert-committee-to-consider-the-report.pdf](http://www.onep.go.th/eiathailand/wp-content/uploads/2019/05/2_expert-committee-to-consider-the-report.pdf)

429 ปัจจุบัน มีคณะกรรมการผู้ชำนาญการจำนวนเก้าด้าน เพื่อพิจารณาวิเคราะห์ในด้านที่มีความชำนาญ รวมถึง ด้านพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางบกและอากาศ ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำ ด้านเหมืองแร่ ด้านพัฒนาปิโตรเลียม ด้านอุตสาหกรรมถลุงน้ำมัน ปิโตรเลียม ปิโตรเคมี และก๊าซธรรมชาติ ด้านอุตสาหกรรม และระบบสาธารณสุขที่สนับสนุน ด้านอาคาร การจัดสรรที่ดิน และบริการชุมชน และด้านโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน โดยคณะกรรมการหนึ่งประกอบด้วยกรรมการ 13 คนโดยประมาณ คณะกรรมการมีวาระครึ่งละสามปีโดยสามารถต่ออายุได้ไม่เกินหกปี. ดู, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘คณะกรรมการผู้ชำนาญการ 9 ด้าน, ดูได้ที่ <https://bit.ly/2Lrivi6> [เข้าถึงข้อมูล ณ วันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2563]

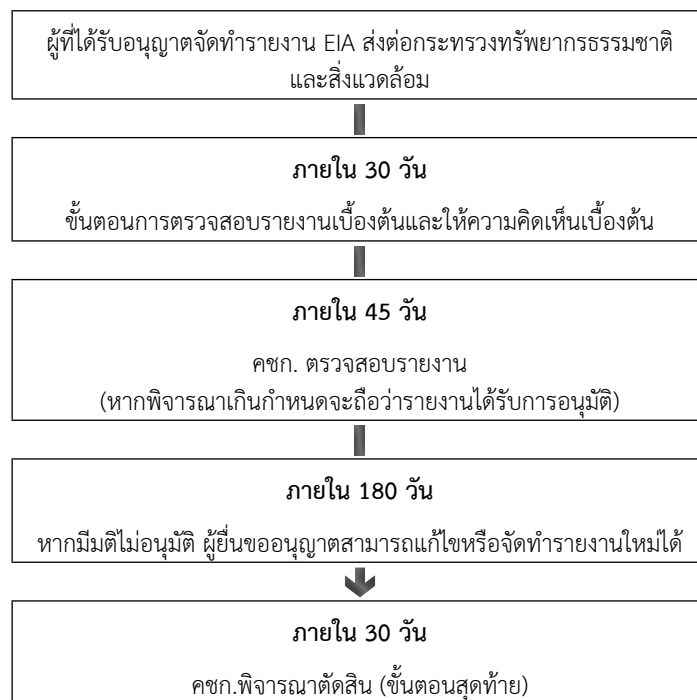
430 มาตรา 51/1, พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาการตัดสินใจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ แต่ในทางปฏิบัติกรณำเรื่องเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาลสร้างความท้าทายอย่างมากแก่ชุมชน เนื่องจากพวกเขาต้องเตรียมหลักฐานที่อาศัยความเชี่ยวชาญทางเทคนิคและอาจมีค่าใช้จ่ายสูง<sup>431</sup> ในเวลาเดียวกันข้อกำหนดเช่นว่าส่งผลกระทบต่ออันักลงทุนเพราะหากคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ไม่สามารถตรวจสอบรายงานอย่างละเอียดภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจตัดสินใจที่จะปฏิเสธรายงานได้<sup>432</sup>

หากคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ไม่อนุมัติรายงาน ผู้ร้องขอจะต้องทำการแก้ไขและส่งรายงาน EIA และ EHIA อีกครั้งภายใน 180 วัน เมื่อผู้ร้องได้ส่งรายงานฉบับแก้ไขให้ต่อคชก. คชก.จะต้องทำการพิจารณาภายใน 30 วัน โดยกรอบระยะเวลาดังกล่าวเป็นกรอบที่กฎหมายกำหนดไม่อนุญาตให้มีการขยายระยะเวลาได้ นอกจากนี้การวินิจฉัยดังกล่าวยังถือเป็นที่สุด อย่างไรก็ตามผู้ร้องที่ถูกปฏิเสธสามารถส่งรายงานการประเมินเพื่อขอรับการประเมินใหม่ได้

จะเห็นว่ากระบวนการเหล่านี้มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อให้การประเมินผลกระทบสามารถให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ เชื่อถือได้ และมีประโยชน์ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชน อีกทั้งประกันว่าคชก. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบ

#### แผนภูมิที่ 4 กรอบเวลาการประเมิน EIA ของประเทศไทย



#### 5.3.2 การขาดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ภายใต้กฎหมายไทย

มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ พ.ร.บ. EEC กำหนดให้รัฐต้องหน้าที่ศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนก่อนที่จะเริ่มธุรกิจหรือโครงการภายในเขต SEZ และ EEC อย่างไรก็ตามบทบัญญัติเหล่านี้ไม่รวมถึงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment หรือ SEA) ซึ่ง SEA เป็นกระบวนการที่แยกออกมาจากกระบวนการอื่น ๆ โดยปกติแล้วจะมีการทำ SEA ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการวางแผนสำหรับโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญและภาคประชาสังคมที่ ICJ ทำการสัมภาษณ์จำนวนมากได้เรียกร้องให้มีการจัดทำ SEA ในกระบวนการพัฒนากฎหมาย SEZ และ EEC และการกำหนดพื้นที่ SEZ และ EEC<sup>433</sup>

431 ดู: ประชาไท, ‘ส่องเส้นทางชาวบ้านนักต่อสู้เจอคดีเพียบ นักวิชาการชื้อยามองแยกสิทธิการเมือง-สิทธิชุมชน’, 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2559, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2016/05/65689>

432 International Association for Impact Assessment, ‘หลักการสำหรับแนวปฏิบัติที่ดีเยี่ยมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม’, มกราคม พ.ศ. 2542, ดูได้ที่: <https://www.sdwg.org/wp-content/uploads/2019/05/EIA-principles.pdf> (ภาษาอังกฤษ) ตามหลักการดังกล่าว การประเมินต้องเป็นไปอย่าง ‘มีประสิทธิภาพ’ โดยหมายถึงกระบวนการต้องก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดทั้งด้านเวลาและการเงินแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ตกลงในที่ประชุม

433 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ

พิธีสารคณะกรรมการเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ต่ออนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามพรมแดน (United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context) ได้ นิยามความหมายของ SEA ว่าคือ

“การประเมินสภาพแวดล้อม สุขภาพ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นซึ่งประกอบด้วยข้อกำหนดขอบเขตและการจัดเตรียมรายงาน ด้านสิ่งแวดล้อม การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดมีส่วนร่วมหรือการปรึกษาหารือในภาคประชาชน และการพิจารณารายงานด้าน สิ่งแวดล้อมและข้อสรุปของการมีส่วนร่วมและการหารือของประชาชนในแผนการหรือโครงการ”<sup>434</sup>

SEA มีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจะได้รับการพิจารณาและนำมาพิจารณาที่เข้ากับการตัดสินใจในเชิงยุทธศาสตร์ โดย พัฒนามาจากหลักการประเมินสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้การประเมินดังกล่าวยังส่งผลดีต่างๆ เมื่อเปรียบเทียบกับการจัด ทำรายงาน EIA และ EHIA ตามที่กฎหมายไทยกำหนดไว้ เช่นว่า SEA สามารถประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับแนวทางการ พัฒนาแนวนโยบายในระดับประเทศได้โดยละเอียด แทนที่การจัดทำรายงานเฉพาะของแต่ละโครงการ<sup>435</sup> นอกจากนี้ ในขณะที่ EIA ถูกจัด ทำโดยบริษัทเอกชนมีแนวโน้มที่จะต้องการได้รับสิทธิพิเศษที่ได้จากการอนุมัติโครงการ SEA จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานหรือสถาบันของภาค รัฐโดยการมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาเชิงนโยบายอย่างชัดเจน และปราศการมีจากผลประโยชน์ทับซ้อน<sup>436</sup>

อนึ่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2561 อ้างถึง SEA ในมาตรา 47 ว่า “ในกรณีที่มีการ ประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมิน สิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย”

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเองอยู่ระหว่างการจัดทำแนวนโยบายเกี่ยวกับ SEA ถึงแม้ว่ากระบวนการดังกล่าวยังไม่ได้ มีการบัญญัติไว้โดยละเอียดตามกฎหมายไทย<sup>437</sup> แต่จากข้อห่วงกังวลที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเกี่ยวกับการพิจารณารายงาน EIA และรายงาน EHIA ของรัฐ (ดังที่จะอธิบายต่อไปในส่วนที่ 5.3.4) ก่อให้เกิดการตั้งข้อสงสัยว่าการจัดทำ SEA โดยรัฐเพียงลำพังนั้นจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่ายิ่ง SEA กำหนดให้การวิเคราะห์รายงานต้องกระทำโดยละเอียดมากเท่าไร และมีการกำหนดมาตรการป้องกัน การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (หากพัฒนาตามมาตรฐานสากล) ย่อมนำไปสู่การพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น

การกำหนดพื้นที่ SEZ และ EEC ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มสืบเนื่องจากการที่ไม่ปรากฏว่ามีการทำ SEA ทั้งนี้ ICJ ได้รับข้อมูลจากผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ว่านับตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ EEC ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวได้ร้องเรียนต่อสภทพ.ให้มีการ ทำ SEA เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศ แม้ว่ากฎหมายไทยในปัจจุบันจะไม่ได้ระบุแนวทางให้ต้องมีการ จัดทำการประเมินดังกล่าวก็ตาม แต่การเรียกร้องดังกล่าวไม่ได้ถูกปฏิบัติตาม<sup>438</sup> จากการศึกษาซึ่งพบว่าร่างพ.ร.บ. EEC ในฉบับก่อนหน้ายัง ได้กำหนดให้สภทพ.มีหน้าที่จัดทำ SEA<sup>439</sup> แต่บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกนำออกไปภายหลังโดยไม่ได้มีการอธิบายถึงเหตุในการถอดถอนข้อ บทดังกล่าว<sup>440</sup>

434 ข้อ 2. โปรดดู: คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติในยุโรป (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE), ‘พิธีสารสำหรับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ อนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามแดน’, พ.ศ. 2560, ดูได้ที่: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/MOP7/ECE\\_MP.EIA\\_SEA\\_8\\_T.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/MOP7/ECE_MP.EIA_SEA_8_T.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

435 คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติในยุโรป (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE), ‘คู่มือสำหรับการสนับสนุนพิธีสาร การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ โดย UNECE’, พ.ศ. 2555, ดูได้ที่: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/ece.mp.eia.17.e.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

436 องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD), ‘การประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์: แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการพัฒนาความร่วมมือดำเนินการ’, พ.ศ. 2549, หน้า 31, ดูได้ที่: <https://www.oecd.org/environment/environment-development/37353858.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

437 ปัจจุบัน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำลังมีการจัดทำร่างแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ได้กำหนดประเภทของ แผนหรือแผนงานไว้จัดด้าน ได้แก่ 1. แผนพัฒนาด้านคมนาคมขนส่ง 2. แผนพัฒนาพลังงานและปิโตรเลียม 3. แผนพัฒนาทรัพยากรแร่ 4. ผังเมือง 5. แผน บริหารจัดการกลุ่มน้ำหรือแผนพัฒนาชายฝั่งทะเล 6. แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่พิเศษ เช่น เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และ 7. แผนพัฒนานิคม อุตสาหกรรม หรือการพัฒนาพื้นที่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน. โปรดดู, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘สภาพัฒนจัดประชุมกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงร่างแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์’, 9 สิงหาคม พ.ศ. 2562, ดูได้ที่ [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_news.php?nid=9175&filename=index](https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=9175&filename=index)

438 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ

439 แต่ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้รายงาน SEA ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพื้นที่พัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีผลเทียบเท่าการจัดทำรายงาน ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและไม่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหากรายงานประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ได้รับความเห็นชอบ กรณีนี้สร้างความกังวลเนื่องจากควรจะต้องมีการจัดทำการประเมินทั้งระดับนโยบาย (SEA) และระดับโครงการ (EIA/EHIA). ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงและหารือโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ; และ บ้านดี, ‘เปิดร่าง พ.ร.บ. EEC ดัน ชลบุรี-ระยอง-ฉะเชิงเทรา ขึ้นระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก’, 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559, ดูได้ที่ <https://www.baan-d.com/%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%AD%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%AF-6/>

440 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ



### 5.3.3 การรื้อฟื้นขั้นตอนของการดำเนินโครงการก่อนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมายไทยอนุญาตให้มีการรื้อฟื้นขั้นตอนของการดำเนินโครงการก่อนการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเสร็จสิ้นได้ เช่นคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ 9/2559 ที่อนุญาตให้มีการรื้อฟื้นขั้นตอนของการดำเนินโครงการ “ด้านคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อสาธารณประโยชน์” โดยกำหนดให้โครงการลักษณะเหล่านี้สามารถเสนอเพื่อการพิจารณานุมัติให้ดำเนินกระบวนการหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนที่จะเป็นผู้รับงานไปวางระหว่างพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสร็จสิ้นได้ โดยที่บทบัญญัตินี้ถูกยกเลิกภายหลังด้วยมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 49 ดังกล่าวกำหนดวิธีการเช่นเดียวกันกับคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2559 และมีผลบังคับครอบคลุมพื้นที่ SEZ และ EEC ด้วย

หลักเกณฑ์การรื้อฟื้นขั้นตอนข้างต้นก่อให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินตามข้อเสนอแนะที่เกิดจากการวิเคราะห์หรือประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถจะลงนามสัญญาก่อสร้างจนกว่าการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะแล้วเสร็จ แต่รัฐก็อาจจะได้เจรจาและอนุมัติงบประมาณในการดำเนินการกับผู้รับงานในโครงการเหล่านี้ได้ในขณะที่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังไม่แล้วเสร็จ<sup>441</sup> ด้วยเหตุนี้กฎหมายควรถูกแก้ไขเพื่อรับรองว่าโครงการจะไม่สามารถสามารถเริ่มดำเนินการได้จนกว่าจะได้มีการประเมินผลกระทบที่จำเป็น และควรดำเนินการก่อนที่จะมีการตกลงกันด้านงบประมาณ ทั้งนี้ ประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับโอกาสในการเป็นส่วนหนึ่งของการปรึกษาหารือและได้รับอนุญาตให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบก่อนที่จะมีการอนุมัติการดำเนินการใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ภายใต้มาตราฐานระหว่างประเทศ<sup>442</sup>

อนึ่ง ในกรณีทั่วไป ถ้ามีผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ฝ่าฝืนดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่ EIA/EHIA จะได้รับความเห็นชอบ กฎหมายระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาทตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น<sup>443</sup> อย่างไรก็ตามบทบัญญัตินี้ไม่บังคับใช้ในโครงการที่มีลักษณะตามมาตรา 49 ภายใต้ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ การพัฒนาใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อการใช้สิทธิในสุขภาพ หรือสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด อนามัย และยั่งยืน การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรเกิดขึ้นก่อนการเห็นชอบหรือตัดสินใจใด ๆ ตามหลักเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศ

### 5.3.4 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

ในส่วนนี้จะพิจารณาว่าการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่าง ๆ นั้นถูกปรับใช้ในพื้นที่ EEC และ SEZ ในประเทศไทยเช่นไร โดยพบว่ากระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในพื้นที่ SEZ นั้นมีลักษณะเดียวกับกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้ในเขตพื้นที่อื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้น อย่างไรก็ตามก็ตีกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ถูกกำหนดโดยพ.ร.บ. EEC และนำมาบังคับใช้ภายในพื้นที่เขต EEC นั้นปรากฏเงื่อนไขที่แตกต่างกับบางประการ โดยข้อห่วงกังวลต่อการดำเนินการตามกระบวนการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้ง EEC และ SEZ ที่ถูกหยิบยกประกอบด้วยปัญหาการจัดทำรายงานผลกระทบหรือใช้ข้อมูลอันเป็นเท็จ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การขาดความโปร่งใสในขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาของกระบวนการตรวจสอบ รวมถึงความสามารถในการติดตามตรวจสอบภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร และข้อคำถามเกี่ยวกับของสถานะของรายงาน CHIA

#### การจัดทำรายงานผลกระทบหรือเขียนด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ

มีผู้แสดงความกังวลต่อการไม่มีบทลงโทษที่เหมาะสมต่อผู้ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระหรือเป็นกลาง หรือภาคเอกชนที่ให้ข้อมูลเท็จในระหว่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพยายามจัดการกับปัญหาเหล่านี้ผ่านการออกกฎข้อบังคับ<sup>444</sup> ให้มีการระงับหรือยกเลิกใบอนุญาตของบริษัทผู้ทำการประเมินหรือจัดทำรายงานที่ละเอียด เจงจรรยาบรรณข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลที่สำคัญ<sup>445</sup> อย่างไรก็ตามการระงับหรือการยกเลิกดังกล่าวมีผลเฉพาะกับบริษัทเท่านั้น

441 การสัมภาษณ์โดย ICJ, สมนึก จงมีวดีน ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมจาก EEC Watch และนักวิชาการ, ฉะเชิงเทรา, สิงหาคม 2562

442 ตัวอย่างเช่น หลักการที่ 6 และ 7, เป้าหมายและหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ UNEP

443 มาตรา 101/1, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

444 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2562. ปัจจุบันกระทรวงกำลังจัดทำ ร่างกฎกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุ การออกใบอนุญาต การสั่งพักใช้ และเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

445 ตัวอย่าง, สำนักข่าวอิศรา, ‘มติ กก.ผู้ชำนาญการฯ เพิกถอนใบอนุญาต บ.เอริช แอนด์ ซัน เช่น ปมทำ EIA คอนโดเท็จ’, 12 มกราคม พ.ศ. 2562, ดูได้ที่ <https://www.isranews.org/isranews/72856-news-72856.html> ; หรือกรณีโรงไฟฟ้าบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการตรวจพบข้อมูลเท็จในรายงานและระงับใบอนุญาตของบริษัทผู้เชี่ยวชาญ, โปรดดู: ไทยพับลิก้า, ‘อีไอเอ-อีเอชไอเอ’ มาตรการกลางตา - 6 ช่องโหว่ที่ธุรกิจหลบ กฎเกณฑ์ เลี่ยงความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม’, 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2558, ดูได้ที่ <https://thaipublica.org/2015/05/ehia-eia-1/>

ด้วยเหตุข้างต้นนี้ จึงมีผู้แสดงความกังวลว่าผู้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ทำงานกับบริษัทซึ่งถูกยกเลิกใบอนุญาตสามารถจัดตั้งบริษัทใหม่โดยใช้ชื่อที่แตกต่างจากเดิมหรือแอบแฝงรับหน้าที่เขียนรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในนามของบริษัทอื่นได้<sup>446</sup> และกังวลว่าจะมีการกระทำความผิดซ้ำ อันที่จริงแล้ว ข้อกังวลเช่นนี้สามารถหลีกเลี่ยงได้ด้วยการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อระงับหรือยกเลิกใบอนุญาตของบริษัทใหม่ที่ทำรายงานโดยประมาณเลินเล่อหรือจงใจบิดเบือนข้อมูล นอกจากนี้ยังมีรายงานว่าผู้พัฒนาโครงการพยายามหลีกเลี่ยงการทำ EIA/EHIA ผ่านวิธีการแบ่งย่อยโครงการออกเป็นจำนวนหลายโครงการ ทำให้เหลือเป็นโครงการขนาดเล็กที่ไม่เข้าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ<sup>447</sup> รวมถึงรายงานการหลีกเลี่ยงการทำ EIA/EHIA ผ่านการคอร์รัปชัน<sup>448</sup>

องค์กรภาคประชาสังคมและนักวิชาการบางกลุ่มยังได้แสดงความกังวลต่อ ICJ เกี่ยวกับประเด็นของความเป็นอิสระของผู้จัดเตรียมรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยชี้ว่าภายใต้กฎหมายปัจจุบัน ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ถูกจ้างโดยบริษัทให้ทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษา<sup>449</sup> โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการสนับสนุนหรือผลักดันโครงการ มิใช่จากหน่วยงานที่เป็นกลาง<sup>450</sup> ปัญหาดังกล่าวถูกทำให้เลวร้ายลงเนื่องจากข้อกล่าวหาของผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมว่าชก. ยังคงมีผลประโยชน์ทับซ้อน<sup>451</sup> หรือบางครั้งการอนุมัติโครงการก็เกิดขึ้นจากการที่การพิจารณาที่ไม่เสร็จสิ้นภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าประเด็นเหล่านี้อาจบรรเทาได้ด้วยกระบวนการจัดทำ SEA ของหน่วยงานรัฐ แต่การแก้ไขข้อบกพร่องที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของชก. ก็ควรถูกพิจารณา เพื่อให้สามารถรับรองได้ว่ากระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานที่มีผู้เชี่ยวชาญที่มีขอบเขตอำนาจภายใต้กฎหมายหรือความรู้ทางเทคนิคที่เพียงพอ รวมทั้งสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ<sup>452</sup>

สำหรับ EEC มีข้อควรกังวลเพิ่มเติมคือ มาตรา 8 ของ พ.ร.บ. EEC กำหนดให้ในกรณีที่ไม่มีความชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการใดเพียงพอ ให้ผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยสามารถได้รับอนุญาตให้เป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีให้นำบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการออกใบอนุญาตและคุณสมบัติของผู้ได้รับใบอนุญาตมาใช้บังคับกับผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ใช่สัญชาติไทยดังกล่าวได้<sup>453</sup> กลุ่มภาคประชาสังคมและนักวิชาการแสดงความกังวลต่อเรื่องนี้ เนื่องจากการขาดกฎระเบียบที่กำกับดูแลคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ใช่สัญชาติไทยจะมีผลกระทบต่อกรนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหากผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>454</sup>

446 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ. โปรดดู: Sal Forest, 'มุ่งสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีหลักธรรมาภิบาล', กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560, หน้า 122.

447 ตัวอย่าง ในเขตพื้นที่ EEC มีโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือ 6 แห่งและคลังสินค้า 35 แห่งในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา มีการยื่นเสนอโครงการแยกต่างหากจากกันจึงทำให้ไม่เข้าเงื่อนไขที่กำหนดให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (โดยไม่ได้ยื่นร่วมกันเป็นโครงการเดียวกัน อันจะต้องดำเนินการจัดทำรายงาน EIA/EHIA) จึงมีการยื่นฟ้องคดีสู่ศาลปกครอง ในปี 2560 ศาลปกครองมีคำสั่งว่าเนื่องจากท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า (แม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน) แต่ก็ไม่มีลักษณะที่เชื่อมต่อกัน ดังนั้นจึงสามารถยื่นเสนอโครงการแยกต่างหากกันได้ ไม่ต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โปรดดู: Green News, '‘ยกฟ้อง’ ท่าเรือบางปะกงเสี่ยง ‘อีโเอ’ ชาวบ้านสู้ต่อ - อุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุด', 3 ตุลาคม พ.ศ. 2559

448 ตัวอย่าง ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 เหมือนอัครา (หรือบริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน)) บริษัทเหมืองทองคำได้ส่งหนังสือถึงสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเพื่อเปลี่ยนแผนการก่อสร้างและตำแหน่งของบ่อเก็บกากแร่ และขออนุญาตไม่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อมาโครงการจึงได้รับการอนุญาตโดยไม่มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามในเดือนพฤษภาคม 2563 คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติประกาศว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงและพวกอีกห้าราย รวมถึงอดีตกรรมการผู้บริหารของบริษัทกระทำความผิดร่วมกันเพื่อให้บริษัทเหมืองแร่ทองคำหลีกเลี่ยงหน้าที่ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. โปรดดู: Bangkok Post, '6 คนกระทำความผิดร่วมกันในการจัดทำ EIA', 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2563, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1876624/6-found-guilty-of-colluding-over-eia> (ภาษาอังกฤษ)

449 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ

450 เพิ่งอ้าง; การสัมภาษณ์ของ ICJ กับสมนึก จงมีวดีน ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมจาก EEC Watch และนักวิชาการ, ฉะเชิงเทรา สิงหาคม 2562; และ การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2562. โปรดดู, สำนักข่าวอิศรา, 'นักวิชาการเสนอตั้งกองทุน EIA กันอี้อผ่านรายงานผลกระทบสวล.', 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554, ดูได้ที่: [https://www.isranews.org/thaireform-other-news/30967-eia\\_30967.html](https://www.isranews.org/thaireform-other-news/30967-eia_30967.html)

451 โปรดดู: Sal Forest, 'มุ่งสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีหลักธรรมาภิบาล', กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560, หน้า 134.

452 โปรดดู: UNEP, 'การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม - การทบทวนกฎหมายทั่วโลก', พ.ศ. 2561, ดูได้ที่: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22691/Environmental\\_Impacts\\_Legislation.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22691/Environmental_Impacts_Legislation.pdf). รายงานแสดงให้เห็นว่าระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศมีลักษณะรวมศูนย์ โดยหน่วยงานสิ่งแวดล้อมในระดับชาติมีหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการประเมินหรืออย่างน้อยที่สุดเป็นผู้ทบทวนรายงานการประเมิน โดยขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญระหว่างองค์กรสิ่งแวดล้อมและองค์กรด้านอื่นของรัฐ ในส่วนของกรจัดเตรียมรายงาน ในบางประเทศหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา) แต่ความรับผิดชอบในการจัดเตรียมรายงานในประเทศส่วนใหญ่จะตกอยู่กับผู้เสนอโครงการ โดยกฎหมายในหลายประเทศกำหนดให้ต้องใช้ที่ปรึกษาหรือองค์กรที่ได้รับใบอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนกับรัฐบาล

453 มาตรา 8, พ.ร.บ. EEC

454 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ

## การที่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

ภาคประชาสังคมและบุคคลผู้ได้รับผลกระทบที่ ICJ สัมภาษณ์ล้วนแสดงความกังวลต่อปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการพิจารณารายงานตั้งแต่ขั้นแรกเริ่ม ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่รัฐได้กำหนดไว้<sup>455</sup> นอกจากนี้ยังมีการรายงานว่าการจัดการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่มีระยะเวลาที่สั้น ส่งผลให้ผู้เข้าร่วมไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ อีกทั้งปัญหาการไม่ได้รับทราบข้อมูลล่วงหน้าก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งไม่มีการจัดทำแผนสำรองของโครงการเพื่อนำมาพิจารณาหรือนำเสนอเป็นทางเลือกในกระบวนการพิจารณา<sup>456</sup> มีรายงานว่าผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นมีความหวาดกลัวเนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาสังเกตการณ์ในการรับฟังความคิดเห็น หรือมีการกีดกันไม่ให้เข้าร่วมในการหารือและการรับฟังความคิดเห็น<sup>457</sup> และยังมีกรณีที่มีการลักพาตัวนักกิจกรรมในชุมชนก่อนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งคาดว่าเป็นไปเพื่อกีดกันไม่ให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมการรับฟัง<sup>458</sup>

นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลว่ามีกรณีที่ไม่มีการเปิดเผยรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ต่อสาธารณะ ทั้งในขั้นตอนของเตรียมการรายงานหรือระหว่างการศึกษาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>459</sup> โดยรายงานฉบับสมบูรณ์มักจะถูกเผยแพร่เมื่อได้มีการพิจารณาอนุมัติแล้ว ทำให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้ ส่งผลให้การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่ถือว่าเป็นการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจำเป็นอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง และยังเป็นองค์ประกอบสำคัญตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชน รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม<sup>460</sup> หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ รวมถึงสนธิสัญญาและตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมต่างยืนยันถึงหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม<sup>461</sup> อีกทั้งประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้การเข้าถึงข้อมูลเป็นไปอย่างอิสระ ประกันสิทธิในการเข้าร่วม รวมถึงรับรองว่าการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ

## การขาดความชัดเจนของขอบเขตและระยะเวลาสำหรับการพิจารณารายงานผลกระทบ

ในการสร้างความมั่นใจให้กับผู้พัฒนาโครงการในการวางแผนธุรกิจและเพื่อลดความล่าช้าในการดำเนินการตามโครงการที่ได้วางแผนไว้ กฎหมายได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศปานามา กำหนดระยะเวลาไว้ 40 วัน ประเทศอินเดียและเลบานอนกำหนดระยะเวลาไว้ 60 วัน และประเทศเปรูกำหนดระยะเวลาไว้ 70 วัน<sup>462</sup> สำหรับกรณีของประเทศไทย นั้นกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในลักษณะเดียวกันและไม่สามารถขอขยายระยะเวลาดังกล่าวได้

ภายใต้ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คชก. จะพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน หลังการดำเนินการพิจารณาเบื้องต้น หากพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบ ภายหลังจากที่ผู้ขออนุญาตได้ยื่นรายงานที่ได้ปรับแก้รายงานฉบับใหม่ภายในระยะเวลา 180 วัน คชก. ต้องพิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 30 วัน กล่าวโดยสรุป คชก. จึงมีระยะเวลา 45-75 วันเพื่อพิจารณารายงาน ทั้งนี้กฎหมายไม่อนุญาตให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าว

455 โปรดดู: ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562, หน้า 5, ดูได้ที่ <http://www.onep.go.th/eia/wp-content/uploads/2019/02/S080262.pdf>. แนวทางการกำหนดหลักประกันการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงสำหรับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงาน โดยมีกำหนดว่าผู้มีส่วนได้เสียจะต้องสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี แลกเปลี่ยนข้อมูล และมีทางเลือกอื่นประกอบการพิจารณา ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ และต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็น.

456 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ. โปรดดู: Sal Forest, 'มุ่งสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีหลักธรรมาภิบาล', กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560, หน้า 122.

457 ตัวอย่าง กรณีกลุ่มคนรักบ้านเกิดในจังหวัดเลยที่ถูกห้ามไม่ให้เข้าร่วมกิจกรรมประชุมรับฟังความคิดเห็นการกำหนดขอบเขตแนวทางการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของเหมืองแร่ทองคำ. โปรดดู, ไทยพับลิก้า, 'เมื่อภูทับฟ้าโดนไฮยาไนด์ 6 หมู่บ้านรอบเหมืองทองคำคัดค้านประธานบอร์ดแปลงใหม่', 9 กันยายน พ.ศ. 2559, ดูได้ที่: <https://thaipublica.org/2013/09/phu-thap-fah-hit-cyanide/>

458 ตัวอย่าง กรณีเอกชัย อิศระ นักกิจกรรมสิทธิชุมชนในจังหวัดพัทลุง ซึ่งถูกลักพาตัวโดยกลุ่มชายฉกรรจ์ในขณะที่กำลังเข้าร่วมกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็นกิจกรรมเหมืองหินในจังหวัด. โปรดดู: Human Rights Watch, 'ประเทศไทย: การสืบสวนการลักพาตัวนักกิจกรรมในจังหวัดพัทลุง', 15 สิงหาคม พ.ศ. 2562, ดูได้ที่: <https://www.hrw.org/news/2019/08/15/thailand-investigate-activists-abduction-phatthalung> (ภาษาอังกฤษ)

459 ประชาไท, 'เดชรัตน์ สุขกำเนิด: คำสั่งถอยหลังกระบวนการ EIA ของ คชช. ไม่มีคำตอบจากปลายกระบอกปืน', 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2559, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2016/03/64733>

460 ตัวอย่าง ปฏิญญาโรเอเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา; กรอบหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (ค.ศ. 2018); และอนุสัญญาอาร์ฮูส (Aarhus Convention)

461 กรอบหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม; CESC, ความเห็นทั่วไปที่ 15 (ค.ศ. 2002), ย่อหน้า 56

462 UNEP, 'การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม - การทบทวนกฎหมายทั่วโลก', พ.ศ. 2561, ดูได้ที่: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22691/Environmental\\_Impacts\\_Legislation.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22691/Environmental_Impacts_Legislation.pdf)

การกำหนดระยะเวลาการพิจารณาดังกล่าวในพื้นที่ EEC มีระยะเวลาที่ยาวกว่าอย่างมีนัยยะสำคัญ ภายใต้มาตรา 8 ของ พ.ร.บ. EEC กำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการเฉพาะการ<sup>463</sup> ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งต้องพิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน<sup>464</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า พ.ร.บ. EEC จะถือว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนั้นถือเป็นการเห็นชอบเช่นที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือไม่ (ดังที่ได้อธิบายไว้ในส่วนที่ 5.3.1) นอกจากนี้ ก็ยังไม่ชัดเจนว่าระยะเวลา 120 วันนี้รวมระยะเวลาสำหรับผู้ขออนุญาตดำเนินการแก้ไขปรับปรุงรายงานหรือไม่ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะทำให้กำหนดระยะเวลาพิจารณาโครงการในกรณี EEC สั้นกว่ากำหนดระยะเวลาในกระบวนการปกติ นอกจากนี้ พ.ร.บ. EEC ยังไม่อนุญาตให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าว เช่นเดียวกับกรณีตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การกำหนดระยะเวลาพิจารณาที่ไม่สามารถขยายได้ อาจไม่เหมาะสมสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันซับซ้อนของโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องมีความรัดกุม มีประสิทธิภาพ และน่าเชื่อถือ<sup>465</sup> ส่งผลให้ไม่เป็นไปตามหลักปฏิบัติที่ดีในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>466</sup>

นอกจากนี้ยังมีการขาดความชัดเจนว่าจะใช้กำหนดระยะเวลาการประเมินรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมภายใต้ พ.ร.บ. EEC หรือ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ EEC เนื่องจาก ICJ ได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าการประเมินการดำเนินธุรกิจภายใต้เขต EEC นั้นยังต้องดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้นำ พ.ร.บ. EEC มาใช้บังคับ เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่ได้ยื่นรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. EEC และ ณ วันที่ทำการสัมภาษณ์นั้นยังคงไม่มีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการนำกระบวนการภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มาอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. EEC<sup>467</sup> ส่งผลให้เกิดความสับสนว่าต้องปรับใช้หลักเกณฑ์ที่เข้มงวดภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือหลักเกณฑ์ที่ผ่อนปรนภายใต้ พ.ร.บ. EEC

ในการนี้เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยในการประกันสิทธิที่จะมีชีวิต สิทธิในการมีสุขภาพที่ดี สิทธิในการเข้าถึงน้ำ และสิทธิมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ รวมทั้งการปกป้องสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนการพิจารณาจึงควรต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เพียงพอสำหรับการดำเนินการประเมินผลกระทบอย่างละเอียดรวมทั้งเหมาะสมสำหรับการจัดรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ บทบัญญัติที่กำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาจะต้องกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม และควรต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับเงื่อนไขที่จะสามารถขยายระยะเวลาได้ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อให้สามารถดำเนินการประเมินโดยสอดคล้องกับเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีในทางระหว่างประเทศได้

### ความสามารถในการตรวจสอบเป็นไปโดยจำกัด

การตรวจสอบจากองค์กรภายนอกถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นได้เป็นไปตามวิธีการที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการตรวจสอบ นอกจากข้อกังวลเกี่ยวกับความเป็นกลางและความเป็นอิสระของผู้จัดเตรียมรายงาน และการขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมีผู้หยิบยกข้อกังวลเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการประเมินมีจำนวนจำกัด ซึ่งหมายความว่ารวมถึงเจ้าพนักงานสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ ยังมีความกังวลเกี่ยวกับการขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรเพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบเพื่อจะประกันว่าการดำเนินการตามข้อเสนอแนะจากการทำ EIA<sup>468</sup>

ความกังวลอีกประการหนึ่งคือการที่อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตรวจสอบเมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือเจ้าหน้าที่ตรวจพบปัญหาระหว่างขั้นตอนตรวจสอบนั้นมีอยู่อย่างจำกัด คณะกรรมการที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งไม่มีอำนาจในการบังคับให้กลุ่มธุรกิจปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการทำการประเมินรายงานตรวจสอบ และโอนเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย<sup>469</sup> อีกทั้งเจ้าพนักงานผู้ทำงานใกล้ชิดกับคณะกรรมการยังแสดงความถึงความกังวลเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเนื่องด้วยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการภายใต้

463 คณะกรรมการผู้ชำนาญการในลักษณะเดียวกันได้รับการแต่งตั้งโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 แห่งโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ดูได้ที่: <https://bit.ly/2LrIv6>

464 มาตรา 8, พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, โปรดดู, EEC, 'คำถามและคำตอบ: 9-16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561', คำถามที่ 12, ดูได้ที่: <https://bit.ly/2D25V8G>

465 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ.

466 โปรดดู: International Association for Impact Assessment, 'หลักการสำหรับแนวปฏิบัติที่ดีเยี่ยมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม', มกราคม 2542, ดูได้ที่: <https://www.sdwg.org/wp-content/uploads/2019/05/EIA-principles.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

467 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2562

468 เพิ่งอ้าง, ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ

469 เพิ่งอ้าง

กฎหมายหลายฉบับ<sup>470</sup>

นอกจากนี้ ในขณะที่มีการจัดทำแนวทางสำหรับการทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหมวดหมู่สำหรับผู้จัดทำรายงานหรือผู้ยื่นขออนุญาต<sup>471</sup> แต่มีผู้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการที่ไม่มีการเปิดเผยหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ละเอียดชัดเจนสำหรับการพิจารณาทบทวนรายงานการตรวจสอบ (monitoring report) ต่อสาธารณะ<sup>472</sup> ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการจะตรวจสอบว่ากระบวนการดังกล่าวมีความเข้มงวด ใช้งบประมาณและเทคนิคที่เหมาะสมสำหรับแต่ละปัญหา ตามแนวปฏิบัติที่ดีในระดับระหว่างประเทศหรือไม่

### สถานะของการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน

การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยชุมชน (Community Health Impact Assessment Report หรือ CHIA)<sup>473</sup> คือการจัดทำรายงานโดยประชาชนในพื้นที่และภาคประชาสังคม CHIA จะเข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมากเมื่อชุมชนไม่มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริงในกระบวนการประเมินผลกระทบโดยรัฐตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น และแม้ว่าจะไม่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมาย<sup>474</sup> การจัดทำ CHIA มักได้รับความช่วยเหลือจากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข และภาควิชาการ ในขั้นตอนการจัดทำ รายงานดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตของชุมชน และสามารถนำมาใช้ควบคู่กับการจัดทำรายงาน EIA/EHIA และการจัดทำรายงานฉบับทางการอื่น ๆ ได้<sup>475</sup> แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ CHIA ยังคงไม่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการภายใต้กฎหมายไทย อีกทั้งหน่วยงานรัฐยังคงไม่มีทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ชุมชนเพื่อจัดทำประเมินดังกล่าวเป็นการเฉพาะ<sup>476</sup>

ในพื้นที่ EEC ได้เคยมีการทำรายงาน CHIA หลายฉบับที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ถูกกล่าวถึงในรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมปกติ เช่น ในปี 2554 ได้มีการจัดทำรายงาน CHIA สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินขนาด 600 เมกะวัตต์ ที่ตั้งอยู่ที่ตำบลเขาหินซ้อน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยรายงานระบุว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางน้ำ ดิน และอากาศ ที่ส่งผลต่อการปลุกมะม่วงในพื้นที่ และนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนน้ำได้<sup>477</sup> และต่อมาได้มีการเสนอ CHIA ฉบับดังกล่าวต่อคช.ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้โครงการดังกล่าวถูกปฏิเสธ โดนส่วนหนึ่งเกิดจาก CHIA กรณีนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นว่า CHIA มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการมีสุขภาพของชุมชน

### 5.4 การเข้าถึงการเยียวยาสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในคดีสิ่งแวดล้อม

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่ากระบวนการทางศาลจะสามารถดำเนินคดีต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางธุรกิจโดยรัฐหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิในการเข้าถึงการเยียวยาและการชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพยังนำไปสู่สิทธิในกระบวนการอันเป็นธรรมและสิทธิในการบังคับตามคำตัดสิน หากมีการพบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นจริง

กฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเป็นตัวแทนสำหรับคดีสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามคำพิพากษา ทำให้กลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนต้องประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ ในการเข้าถึงสิทธิในการได้รับการเยียวยาและการชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ

470 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2562

471 ตัวอย่าง ดูได้ที่: <https://bit.ly/2ztBu5X> แนวปฏิบัติได้รับการจัดทำโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

472 Sal Forest, 'มุ่งสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีหลักธรรมาภิบาล', กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560, หน้า 134.

473 สมพร เฟื่องคำ, 'คืนชีวิตให้กับการประเมินผลกระทบสุขภาพโดยชุมชน', สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, ดูได้ที่: [https://en.nationalhealth.or.th/wp-content/uploads/2017/11/2012\\_Revitalizing-Thais-Community-HIA.pdf](https://en.nationalhealth.or.th/wp-content/uploads/2017/11/2012_Revitalizing-Thais-Community-HIA.pdf)

474 แม้ว่าการประเมินผลกระทบสุขภาพโดยชุมชนจะยังไม่มีการกำหนดอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย แต่มักจะถูกนำมาใช้โดยอ้างถึงมาตรา 11 วรรคแรกของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 โดยกฎหมายดังกล่าวบัญญัติว่า "บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ" พ.ร.บ.ส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ดูได้ที่ [http://thailawforum.com/laws/National%20Health%20Act\\_2007.pdf](http://thailawforum.com/laws/National%20Health%20Act_2007.pdf)

475 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ

476 สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ตามพ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 สนับสนุนการจัดทำประเมินผลกระทบสุขภาพโดยชุมชนในหลายพื้นที่

477 สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 'ข่าวแปดริ้วเผยโรงไฟฟ้าถ่านหิน 600 เมกะวัตต์ ทำลายเกษตรอินทรีย์และแย่งน้ำคลองท่าลาด', 22 สิงหาคม พ.ศ. 2554, ดูได้ที่: <https://www.nationalhealth.or.th/node/418>

#### 5.4.1 การเยียวยาภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดที่กำหนดสิทธิสำหรับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยผิดกฎหมายแก่ชีวิตและร่างกายให้ได้รับการเยียวยา ทั้งนี้ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีละเมิดในประเทศไทยนั้นมุ่งเน้นไปที่การชดเชยเยียวยาความเสียหายและการทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนกับเมื่อการละเมิดไม่ได้เกิดขึ้น สิทธิทั่วไปในการเรียกร้องค่าเสียหายครอบคลุมถึงกรณีค่าเสียหายตามจริงและตามที่คาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้น เช่น ค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นและในอนาคต<sup>478</sup> ค่าเสียหายจากการเสียความสามารถในการประกอบการทำงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน<sup>479</sup> ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก<sup>480</sup> ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน<sup>481</sup>

นอกจากนี้ยังมีการเยียวยาสำหรับความเสียหายทางจิตใจในคดีผู้บริโภค<sup>482</sup> โดยในอดีต มีน้อยครั้งนักที่ศาลจะพิพากษาให้มีการจ่ายค่าเสียหายสำหรับความเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิด จนกระทั่งในคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการทำเหมืองหินที่มีการฟ้องคดีละเมิดทางแพ่งระหว่างบริษัทผู้ประกอบการและประชาชนในพื้นที่ในเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการประกอบกิจการ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 516/2555)<sup>483</sup> ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษากำหนดค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสียหายทางจิตใจ (ได้แก่ จากมลพิษทางเสียง)

ในทางปฏิบัติ การฟ้องคดีโดยอาศัยมูลฟ้องดังกล่าวต่อศาลแพ่งให้สำเร็จนั้นไม่ใช่ง่ายนัก เนื่องจากจะต้องพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้น และต้องพิสูจน์ว่ามลพิษนั้นเป็นผลของการกระทำโดยผิดกฎหมายหรือการประมาทเลินเล่อ<sup>484</sup> พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่จะได้อธิบายต่อไป จึงถือเป็นช่องทางที่ได้รับความนิยมกว่าในกลุ่มบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจาก พ.ร.บ.ดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ที่ครอบครองแหล่งมลพิษมีความรับผิดชอบโดยไม่คำนึงถึงว่ามลพิษเป็นผลจากการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทของจำเลย

#### 5.4.2 การเยียวยาภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญากำหนดบทลงโทษไว้เพื่อเอาผิดกับผู้ที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น มาตรา 228 ของประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้สำหรับผู้ที่ “กระทำความผิดใด ๆ เพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค” ถ้าการกระทำนั้น “น่าจะเป็นอันตราย” แก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น

มาตรา 237 ของประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้สำหรับผู้ที่ “เอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหาร หรือน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ซึ่งน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค” มาตรา 380 ของประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้สำหรับผู้ที่ “ทำให้เกิดปฏิภณแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย” อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีโดยอาศัยฐานความผิดภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาก่อนหน้านี้ไม่ค่อยปรากฏขึ้น เนื่องจากมาตรฐานในการพิสูจน์ในคดีอาญานั้นสูงกว่ากรณีเช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ซึ่งจะอธิบายต่อไปด้านล่าง)<sup>485</sup>

#### 5.4.3 การเยียวยาภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดความรับผิดทางแพ่งและทางอาญาสำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ที่ครอบครองแหล่งมลพิษที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นได้รับความเสียหาย และถ้าปรากฏว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดดังกล่าวเกิดขึ้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น รวมถึงค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยไม่คำนึงถึงว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายเป็นผลจากการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาท<sup>486</sup> กฎหมายยังกำหนดความรับผิดทางแพ่งสำหรับ

478 มาตรา 443 วรรค 2 และมาตรา 444, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

479 มาตรา 444, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

480 มาตรา 445, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

481 มาตรา 446, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

482 ความรับผิดอันเกิดมาจากผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้ที่ได้รับความเสียหาย เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย 2551

483 นรเชษฐ ชูทองเพชร และนฤฤทธิ์ ดวงสุวรรณ, ‘สิทธิชุมชนกับการพิทักษ์สุขภาพ’, วารสารหาดใหญ่วิชาการ 14(1) : 63-77, 8 เมษายน พ.ศ. 2559, ดูได้ที่: <https://bit.ly/3fNyHVB>

484 ส.รัตนมณี พลกล้า, ‘มาตรการเยียวยาทางกฎหมายไม่ได้จำกัดเพียงค่าสินไหมทดแทน – ต้องมีมาตรการป้องกัน’, <https://www.business-humanrights.org/en/legal-remedies-do-not-only-mean-compensation-they-mean-prevention> (ภาษาอังกฤษ) [เข้าถึงเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563]

485 มาตรา 227 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้ว่าหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย”

486 มาตรา 96, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ผู้ที่ทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรืออันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย “ตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”<sup>487</sup> นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ที่ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษสำหรับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ หรือไม่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียในบริเวณอาคาร<sup>488</sup>

ทั้งนี้ มีกรณีที่บุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินคดีภายใต้กฎหมายดังกล่าวเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตัวอย่างเช่น กรณีการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการปนเปื้อนของแคดเมียม และสังกะสีจากเหมืองในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก<sup>489</sup> การปนเปื้อนของตะกั่วจากเหมืองคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี<sup>490</sup> การปนเปื้อนของโลหะหนักในดินและแหล่งน้ำจากเหมืองทองในจังหวัดเลย<sup>491</sup> และการทิ้งกากอุตสาหกรรมโดยผิดกฎหมายและปนเปื้อนของสารเคมีในแหล่งน้ำ ตำบลหนองแห่น จังหวัดฉะเชิงเทราในพื้นที่ EEC<sup>492</sup>

ในคดีส่วนใหญ่ ศาลได้พิพากษากำหนดให้มีการเยียวยาแก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในรูปแบบของตัวเงิน และ/หรือ ค่าสั่งให้จำเลยดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย แสดงให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยก็สามารถให้การเยียวยาได้ในระดับหนึ่งแก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดและข้อน่าห่วงกังวลของกฎหมายดังที่ได้อธิบายในรายงานฉบับนี้ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ผ่านมาการบังคับใช้คำพิพากษายังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยทั้ง 4 คดีที่กล่าวมา ยังไม่มีผู้เสียหายในคดีไหนที่ได้รับการชดเชยอย่างเต็มจำนวนตามคำพิพากษา

แม้กระทั่งในคดีที่คำพิพากษาเป็นคุณแก่ผู้เสียหาย การบังคับคดีก็ยังคงมีปัญหา โดยมีข้อท้าทาย<sup>493</sup> เช่น การไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานรัฐใดต้องรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการไม่มีการกำหนดมาตรฐานขั้นตอนการดำเนินงาน อีกทั้งข้อจำกัดทางด้านความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนมีการปนเปื้อน และปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้ก่อมลพิษที่พยายามในการเลี่ยงความรับผิดชอบในการจ่ายค่าสินไหมทดแทน<sup>494</sup> ตัวอย่างเช่น ในคดีเหมืองคลิตี้ การดำเนินการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ชัดเจน อีกทั้งบุคคลที่ได้รับผลกระทบก็ยังคงไม่ได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนแม้ว่าเวลาจะผ่านไปหลายปีภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหาย<sup>495</sup>

487 มาตรา 97, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

488 มาตรา 98-111, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

489 สำนักข่าวอิศรา, ‘ผาแดงฯ แพ้คดี จ่าย 1.8 ล้านชาวบ้านฟ้องกรณีการปนเปื้อนโลหะแคดเมียม ในอำเภอแม่สอด’, 10 มิถุนายน พ.ศ. 2562, ดูได้ที่: <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-news/77375-pdi77375.html>

490 Bangkok Post, ‘ชาวบ้านเหมืองคลิตี้ชนะคดีที่ยาวนานกว่า 19 ปี’, 11 กันยายน พ.ศ. 2560, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1322371/kity-creek-villagers-win-19-year-legal-battle#targetText=The%20lead%20contamination%20of%20Kity,factory%20owned%20by%20the%20company> (ภาษาอังกฤษ)

491 Isaan Record, ‘ย้อนคดีเหมืองแร่ จ.เลย ชัยชนะของชุมชนที่ได้มาพร้อมคดีติดตัว การะหนึ่น และ การถูกตั้งค่าหัว’, 27 มกราคม พ.ศ. 2562, ดูได้ที่: <https://isaaanrecord.com/2019/01/27/loei-gold-mining-community-rights/> และ Bangkok Post, ‘ศาลปรับบริษัทเหมืองแร่ 15 ล้านบาท’, 14 ธันวาคม พ.ศ. 2561, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1593478/court-fines-mining-firm-b15m> (ภาษาอังกฤษ)

492 เป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสำหรับความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ฟื้นฟูและการจัดการพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ โปรดดู, มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม ‘พิพากษายกฟ้องคดีชาวบ้านหนองแห่น ฉะเชิงเทรา ศาลปกครองชี้กรมโรงงานฯ และกรมควบคุมมลพิษไม่ได้ละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ฟื้นฟูจัดการพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษจากของเสียอุตสาหกรรมและกากกัมมันตรังสี’, 13 มิถุนายน พ.ศ. 2562, ดูได้ที่: <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=4577>

493 ธนาคารพัฒนาเอเชีย, ‘การอภิปรายโต๊ะกลมสำหรับหัวหน้าผู้พิพากษาในอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม ครั้งที่สาม: ข้อท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมและแนวทางกฎหมายในอาเซียน’, พ.ศ. 2556, ดูได้ที่: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/42866/3rd-asean-chief-justices-roundtable-environment.pdf> (ภาษาอังกฤษ)

494 ประเด็นนี้ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดขึ้นโดย ICJ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2562 ณ กรุงเทพฯ

495 Nation, ‘หมู่บ้านที่มีตะกั่วปนเปื้อนรอกอยความยุติธรรมกว่าสองทศวรรษภายหลังจากคำพิพากษา’, 11 เมษายน พ.ศ. 2561, ดูได้ที่: <https://www.nationthailand.com/national/30343011> (ภาษาอังกฤษ)

## 6. ข้อกังวลที่เกิดขึ้นต่อประเด็นสิทธิแรงงาน

ประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้ ICESCR ในการเคารพ คุ้มครองและเติมเต็มสิทธิในการทำงานในด้านต่างๆรวมถึงที่สิทธิในที่ทำงาน สิทธิเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอื่นๆ ได้แก่ สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานที่ตนเลือก ในการรวมตัวกับกลุ่มอื่น รวมทั้งร่วมเจรจาต่อรองเพื่อปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่และสภาพการทำงาน<sup>496</sup>

ประเทศไทยได้พยายามยกระดับการคุ้มครองแรงงานในหลายด้าน รวมถึงการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับ<sup>497</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น แต่น่าเสียดายที่ทบบัญญัติตามกฎหมายหลายฉบับถูกนำไปใช้โดยไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ถูกนำมาบังคับใช้ เช่นกรณีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

SEZ และ ECC มีปัญหาเฉพาะของตนเอง SEZ ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ชายแดนเพื่อดึงดูดแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งยังมีเป้าหมายเพื่อรักษาความมั่นคงชายแดนและควบคุมระบบสุขภาพผ่านศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service หรือ OSS) เพื่อการจัดการด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคง<sup>498</sup> ทั้งนี้ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงานใน 10 SEZ ได้รับการจัดตั้งแล้วโดยกระทรวงแรงงาน

หลากหลายข้อกังวลได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิแรงงานซึ่งให้ข้อมูลแก่ ICJ เกี่ยวกับสภาพของแรงงานใน SEZ โดยข้อกังวลที่ได้รับการกล่าวถึง ได้แก่ ปัญหาการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของแรงงานข้ามชาติ การขาดความคุ้มครองพื้นฐานสำหรับแรงงานตามฤดูกาล ตลอดจนความยากลำบากในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น กองทุนประกันสังคม เป็นต้น

EEC เองนั้นก็มีปัญหาด้านแรงงานที่ต่างออกไป เนื่องจาก EEC ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง จึงมีความจำเป็นในการใช้แรงงานที่มีทักษะระดับสูง และเพื่อป้องกันการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ<sup>499</sup> รัฐบาลจึงได้สร้างศูนย์บริหารแรงงานเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC Labor Administration Center) ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกด้านแรงงานให้กับนายจ้าง นักลงทุน ผู้ประกอบการ และแรงงาน เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถบรรลุความต้องการด้านแรงงานได้<sup>500</sup> ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน บริษัทต่างๆ จึงนำรูปแบบการจ้างงานต่างๆ ที่ความยืดหยุ่นมาปรับใช้ ซึ่งรวมถึงการจ้างแรงงานแบบชั่วคราวและแรงงานแบบรับเหมาช่วง ในกรณีของแรงงานรับเหมาช่วงนั้นมีรายงานว่าถือเป็นสัดส่วนจำนวนมากของแรงงานทั้งหมดในเขตอุตสาหกรรมของประเทศไทย<sup>501</sup> อย่างไรก็ตาม มีรายงานเช่นเดียวกันว่าสิทธิ สวัสดิการและผลประโยชน์ต่างๆที่แรงงานกลุ่มนี้ได้รับนั้นน้อยกว่าแรงงานตามปกติอย่างมีนัยสำคัญ<sup>502</sup>

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อแรงงานข้ามชาติและแรงงานรับเหมาช่วงเป็นอีกหนึ่งข้อห่วงกังวล ปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเพียงแค่ภายในเขตพื้นที่ SEZ และ EEC เท่านั้นแต่ยังครอบคลุมทั่วทั้งประเทศไทย ดังที่จะอธิบายต่อไปใน 6.2 ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลไทยได้รับการเรียกร้องจากภาคประชาสังคมในหลายโอกาสให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้กับสหภาพแรงงานกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศ และเพื่อปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาท รวมทั้งกลไกด้านแรงงานสัมพันธ์<sup>503</sup>

496 ข้อ 6 - 8, ICESCR; CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 18: สิทธิในการทำงาน (ข้อ 6 ของกติกา)’, เอกสารสหประชาชาติ E/C.12/GC/18, 6 กุมภาพันธ์ 2549, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>

497 ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2558) พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2558) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2560 และ 2562) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2561) คุ้มครองยุติธรรม, ‘แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (2562-2565)’, ตุลาคม 2562, หน้า 19

498 การสัมภาษณ์ ICJ กับผู้แทนของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผู้ซึ่งกำกับดูแลเศรษฐกิจพิเศษ, กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2562.

499 ภาคธุรกิจคาดคะเนว่า EEC ต้องการแรงงานที่มีทักษะประมาณ 400,000 คนในอีก 5 ปีข้างหน้า นอกจากนี้ มีรายงานวิจัยพบว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้า อุตสาหกรรมเป้าหมายใน EEC จะมีความต้องการแรงงานเพิ่มเติมอีก 1 ล้านคน ตามการคาดการณ์ของสภทอ.ระบุว่า ในขณะที่ 60% ของตำแหน่งงานที่ประมาณการไว้สามารถจ้างแรงงานทักษะต่ำแต่มีคุณสมบัติเป็นแรงงานวิชาชีพได้ แต่ส่วนที่เหลือ 40% ของตำแหน่งงานที่จำเป็นต้องจ้างงานนั้นต้องเป็นแรงงานทักษะระดับสูง ดูเช่น, ‘คณะกรรมการนโยบาย EECเตรียมมุ่งเน้นเรื่องการศึกษาเพื่อบรรลุความต้องการแรงงาน’, 15 กุมภาพันธ์ 2562, ดูได้ที่ <http://www.nationthailand.com/national/30364215> (ภาษาอังกฤษ) และ บางกอกโพสต์, ‘การขาดแรงงานที่มีทักษะคุกคาม EEC’, 20 พฤษภาคม 2562, ดูได้ที่ <https://www.bangkokpost.com/business/1680704/lack-of-skilled-labour-threatens-eeec> (ภาษาอังกฤษ)

500 กระทรวงแรงงาน, ‘กระทรวงแรงงานเปิดศูนย์บริหารแรงงานเขตพิเศษตะวันออกอีอีซี’, 18 มกราคม 2562, ดูได้ที่ <https://www.mol.go.th/en/news/mol-opens-eeec-labour-administration-center-2/> (ภาษาอังกฤษ)

501 ILO, ‘กรณีศึกษาที่ 3164 (ประเทศไทย) - วันที่ร้องเรียน: 7 ตุลาคม 2558’, ย่อหน้าที่ 1052, ดูได้ที่ [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORM\\_LLEX\\_PUB:50002:0:NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3302068#T](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORM_LLEX_PUB:50002:0:NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3302068#T) (ภาษาอังกฤษ)

502 ประชาไทย, ‘แรงงานข้ามชาติ/เหมาช่วง สุดลำบาก หากไม่มีการคุ้มครองสิทธิจริงจัง’, 31 มกราคม 2559, ดูได้ที่ <https://prachatai.com/journal/2016/01/63797>

503 ตัวอย่างเช่น กรุงเทพธุรกิจ, ‘เครือข่ายแรงงานข้ามชาติยื่น 4 ข้อเสนอ ให้แรงงานทุกกลุ่มตั้งสหภาพได้-เลิกคดีฟ้องปิดปาก’, 15 ธันวาคม 2562, ดูได้ที่ <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/858354> และประชาไท, ‘เครือข่ายแรงงานเรียกร้องรัฐบาลรับอนุสัญญา ILO 87-98 ขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 421 บาททั่วประเทศ’, 7 ตุลาคม 2553, ดูได้ที่ <https://prachatai.com/journal/2010/10/31409>



## 6.1 ข้อกังวลในประเด็นกฎหมายที่ใช้บังคับต่อแรงงานข้ามชาติ

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานของประเทศไทยถูกพัฒนาโดยสอดคล้องกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านถือเป็นส่วนสำคัญของนโยบายดังกล่าว<sup>504</sup> จนถึงเดือนมีนาคม 2563 มีแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้วจำนวน 2,814,484 คน และมีแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนอีกประมาณ 800,000 คน โดยในจำนวน 2,551,246 คนแบ่งเป็นแรงงานจากประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมาและ เวียดนาม ส่วนอีก 50,018 คนเป็นแรงงานตามฤดูกาล<sup>505</sup>

ข้อมูลจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่าในพื้นที่ SEZ ระหว่างเดือนตุลาคม 2560 จนถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562 มีแรงงานทุกสัญชาติเป็นจำนวน 423,066 คน โดยแยกเป็นแรงงานที่เข้ามาในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาลเป็นจำนวน 350,488 คน<sup>506</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่มีบันทึกอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับจำนวนแรงงานที่ไม่ใช่คนไทยใน EEC แต่ทางสกพอ.ระบุไว้ในช่วงปีพ.ศ. 2562 ว่าความต้องการแรงงานในพื้นที่จะมีเกินกว่า 475,000 คนในอีก 5 ปีข้างหน้า<sup>507</sup>

### 6.1.1 ข้อกังวลเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ

ในฐานะรัฐภาคีของ ICESCR ประเทศไทยมีพันธกรณีในการให้การประกันเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างที่เป็นธรรม รวมถึงการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากันให้กับทุกคนโดยปราศจากความแตกต่าง แรงงานควรได้รับการประกันว่าจะได้รับค่าตอบแทนซึ่งรวมถึงค่าจ้างที่เป็นธรรมและเหมาะสมต่อความเป็นอยู่สำหรับตัวแรงงานเองและครอบครัว สภาพการทำงานต้องปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ ในส่วนของลูกจ้างนั้นต้องมีการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสม การพักผ่อนและเวลาว่างที่เพียงพอ ตลอดจนมีวันหยุดเป็นครั้งคราวและได้รับค่าตอบแทนสำหรับวันหยุดทางการด้วย

ICESCR ยังได้เน้นย้ำว่าสิทธิในการได้รับเงื่อนไขการทำงานที่ยุติธรรม และสภาพการทำงานเป็นที่น่าพึงพอใจ ถือเป็นสิทธิของทุกคนที่ควรได้รับ โดยหลักดังกล่าวต้องนำมาปฏิบัติกับแรงงานทุกคนรวมถึงแรงงานข้ามชาติ โดยปราศจากความแตกต่างใดๆ นอกจากนี้คณะกรรมการยังระบุว่า

“กฎหมายและนโยบายต่างๆควรประกันว่าแรงงานข้ามชาติจะได้รับการปฏิบัติที่ไม่ด้อยไปกว่าแรงงานที่เป็นคนในชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนและเงื่อนไขของงาน”<sup>508</sup>

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าอัตราค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยถูกกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างและนำมาปรับใช้กับลูกจ้างทุกคน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของแรงงานรวมถึงรูปแบบของสัญญาจ้างงาน โดยที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำล่าสุดมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2563<sup>509</sup> โดยอัตราค่าแรงขั้นต่ำในปัจจุบันแตกต่างกันไปตามแต่ละจังหวัดโดยเริ่มตั้งแต่ 313 บาท ถึง 336 บาทต่อวัน นอกจากนี้การจ่ายค่าตอบแทนและเงื่อนไขการทำงานอื่นๆของแรงงานข้ามชาติและแรงงานรับเหมาช่วงยังได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

504 เรื่องสิทธิทั่วไปในการทำงานของผู้ที่ไม่มีสถานะพลเมือง, ดู ICJ ‘การส่งเสริมสิทธิของผู้ที่ไม่มีสถานะพลเมืองเพื่อทำงานในแอฟริกาใต้’, เมษายน 2563, ดูได้ที่ <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/04/South-Africa-Non-Citizens-Right-to-Work-Advocacy-Analysis-Brief-2020-ENG-.pdf>

505 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ‘สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือที่ราชอาณาจักร ประจำเดือน มีนาคม 2563’, มีนาคม 2563, ดูได้ที่ [https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien\\_th/cfd5266a7529106b9fdd751603d77d31.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/cfd5266a7529106b9fdd751603d77d31.pdf)

506 สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘ความก้าวหน้าของเขตเศรษฐกิจพิเศษ’, มกราคม 2563, ดูได้ที่ [https://nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=9813](https://nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=9813)

507 บางกอก โพสต์, ‘การขาดแคลนแรงงานฝีมือคุกคาม EEC’, 20 พฤษภาคม 2563, ดูได้ที่ <https://www.bangkokpost.com/business/1680704/lack-of-skilled-labour-threatens-eeec> (ภาษาอังกฤษ)

508 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 23: สิทธิเกี่ยวกับทำงานที่ยุติธรรมและสภาพการทำงานเป็นที่น่าพึงพอใจ (ข้อ 7 ของ ICESCR)’, เอกสารองค์การสหประชาชาติที่ E/C.12/GC/23, เมษายน 2559, ย่อหน้า 5 และ 47 (e), ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/5550a0b14.html> (ภาษาอังกฤษ)

509 ข้อมติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการค่าจ้างเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2562 ประกาศของคณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่สำหรับแรงงานได้รับการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 27 ธันวาคมและมีผลบังคับใช้แล้ว นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 เป็นต้นมา, ดูได้ที่: <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/Prakadwage10-6Jan2020.pdf>

อย่างไรก็ตามยังมีหลายกรณีตัวอย่างที่แรงงานข้ามชาติได้ยื่นฟ้องนายจ้างต่อศาลแรงงานหรือรายงานไปยังพนักงานตรวจแรงงาน<sup>510</sup> โดยฟ้องร้องว่าตนยังไม่ได้รับค่าจ้างเต็มจำนวน รวมถึงค่าล่วงเวลาหรือเงินชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้าง หรือตกอยู่ภายใต้สภาพการทำงานที่ไม่สมเหตุผล<sup>511</sup>

ขณะที่แรงงานข้ามชาติมีสิทธิได้รับเงินชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้างเช่นเดียวกับแรงงานอื่น แต่กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานใน SEZ โดยใช้บัตรผ่านแดนชั่วคราว (border pass) (ซึ่งบัตรผ่านแดนชั่วคราวอนุญาตให้ทำงานได้เป็นเวลา 3 เดือน) ถือว่าเป็นแรงงานกลุ่มที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษ (สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม ดูหัวข้อ 6.1.2) ทั้งนี้ตามมาตรา 118 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่ตนเลิกจ้าง หากลูกจ้างทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยยี่สิบวันหรือมากกว่านั้น อย่างไรก็ตาม แรงงานที่ถือบัตรผ่านแดนชั่วคราวบางคนถูกจ้างงานในลักษณะเดียวกับแรงงานทั่วไป (จ้างงานเต็มเวลาเป็นระยะเวลานาน) โดยแรงงานกลุ่มดังกล่าวมีรายงานว่าถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้รับเงินชดเชย และเหตุที่ว่าตนเป็นแรงงานตามฤดูกาลถูกนำมาใช้กล่าวอ้างเพื่อให้นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้าง (แม้จะได้ทำงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน) ซึ่งแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ตระหนักถึงสิทธิของตนเอง จึงไม่ได้มีการรายงานถึงการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมดังกล่าว<sup>512</sup>

ในรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเมื่อเดือนมิถุนายน 2558 CESCR ได้แสดงความกังวลต่อรายงานต่างๆ ที่สอดคล้องกันเรื่องการละเมิดและการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ปกติและทำงานใน SEZ ซึ่งถือเป็นการละเมิดข้อ 7 ของ ICESCR ที่รับรองสิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ โดยคณะกรรมการฯ เสนอแนะให้ประเทศไทยกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อประกันว่าแรงงานข้ามชาติทุกคน ไม่ว่าจะมิสสถานะทางกฎหมายเช่นไร ต้องได้รับสิทธิในการคุ้มครองทางด้านแรงงานและทางสังคม ตลอดจนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน อีกทั้งคณะกรรมการฯ ยังสนับสนุนให้ประเทศไทยทำการภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of Their Families)<sup>513</sup> รวมทั้งดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อประกันว่าแรงงานทุกคนจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำที่ทำให้มีสภาพความเป็นอยู่อย่างเหมาะสมสำหรับตัวเองและครอบครัว<sup>514</sup>

ทั้งนี้ สิทธิ สวัสดิการ และผลประโยชน์ของลูกจ้างตามสัญญาและลูกจ้างรับเหมาช่วง/รับเหมาค่าแรงได้รับการรับประกันตามมาตรา 11 (1) ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน<sup>515</sup> และคำพิพากษาของศาลฎีกา<sup>516</sup> แต่ทว่ากลับมีรายงานว่าแรงงานรับจ้างเหมาช่วงได้รับค่าจ้างรายเดือนต่ำกว่าและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เช่นแรงงานประจำ<sup>517</sup> กรณีดังกล่าวส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ระหว่างลูกจ้างตามสัญญากับลูกจ้างรับเหมาช่วง/รับเหมาค่าแรง นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในไทยยังเป็นส่วนหนึ่งของการจ้าง

510 จากข้อมูลของกรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ กระทรวงแรงงาน ณ ปี 2559 ประเทศไทยมีผู้ตรวจแรงงานจำนวน 880 คน ซึ่งมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบทุกกิจการที่มีการจ้างงานแรงงานคนงานหนึ่งคนหรือมากกว่านั้น จำนวนดังกล่าวนี้ต่ำกว่าค่านับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างมาก โดยองค์กรดังกล่าวแนะนำให้ผู้ตรวจแรงงาน 1 คนต่อลูกจ้าง 15,000 คนในประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึงว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีผู้ตรวจแรงงานจำนวน 2,563 คน

511 ตัวอย่าง มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF), ‘ใบแจ้งข่าว: พนักงานตรวจแรงงานจังหวัดตากมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินมากกว่า 10 ล้านบาทให้กับแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาจำนวน 71 คน ฐานละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน’, 7 กุมภาพันธ์ 2563, ดูได้ที่ <http://hrdfoundation.org/?p=2262> (ภาษาอังกฤษ) ในวันที่ 30 มกราคม 2563 ผู้ตรวจแรงงานจังหวัดตากออกคำสั่งที่ 2/2563 ลงวันที่ 20 มกราคม 2563 ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าจ้างการทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลา ค่าล่วงเวลาวันหยุด ค่าสินไหมทดแทนการเลิกจ้าง และเงินชดเชยแทนการแจ้งล่วงหน้า รวมทั้งสิ้น 10,298,124 บาทให้กับแรงงานข้ามชาติ 71 คนจากเมียนมา, ดูที่ บางกอก โพสต์, ‘แรงงานพาร์มไถ่ชาวเมียนมาได้รับเงินจำนวน 1.7 ล้านบาท’, 13 มีนาคม 2562, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1643436/myanmar-farm-workers-get-b1-7m> (ภาษาอังกฤษ). ในกรณีนี้ แรงงานข้ามชาติจากเมียนมา 14 คน ได้รับค่าชดเชยหลังจากสูดคืนาน 3 ปี จำนวนทั้งสิ้น 1.7 ล้านบาท โดยครอบครัวกลุ่มอัตราค่าปรับ เงินเดือนที่ถูกหักออกไป และค่าล่วงเวลาตลอดช่วงระยะเวลาการทำงาน 2 ปี ดูเพิ่มเติม: ประชาไทย, ‘115 แรงงานข้ามชาติ รับ 8 ล้าน หลังศาลแรงงานภาค 6 สั่งไล่เกลี้ยข้อพิพาท’, 13 กันยายน 2561, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2018/09/78687>

512 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับผู้แทนของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF), มีนาคม 2563 ยกตัวอย่างเช่น HRDF, ‘ใบแจ้งข่าว: พนักงานตรวจแรงงานจังหวัดตากมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินมากกว่า 10 ล้านบาทให้กับแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาจำนวน 71 คน ฐานละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน’, 7 กุมภาพันธ์ 2563, ดูได้ที่: <http://hrdfoundation.org/?p=2262> (ภาษาอังกฤษ) เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ‘ข้อเสนอแนะของ MWG ต่อรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน’, 5 สิงหาคม 2561, ดูได้ที่: <https://bit.ly/2D138sQ>

513 CESCR ‘ข้อสังเกตโดยสรุปจากรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรวมรอบที่ 1 และรอบที่ 2 ของประเทศไทย’, เอกสาร UN ที่ E/C.12/THA/CO/1-2, 19 มิถุนายน 2558, ย่อหน้าที่ 21 และ 23

514 เพิ่งอ้าง, ย่อหน้าที่ 22

515 มาตรา 11/1 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานระบุว่า “ในกรณีที่ผู้ประกอบการมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาคนมาทำงานอันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางาน โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ และโดยบุคคลนั้นจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานหรือรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างให้แก่คนที่มาทำงานนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าผู้ประกอบการเป็นนายจ้างของคนที่มาทำงานดังกล่าว ให้ผู้ประกอบการดำเนินการให้ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงที่ทำงานในลักษณะเดียวกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ”

516 ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 22326-22404/2555

517 อนุรักษ์ อนุวัฒน์, ‘กระบวนการยุติธรรมในระบอบการจ้างแรงงานเหมาช่วง: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมยานยนต์ในจังหวัดชลบุรี’, วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (2562)

งานแบบรับเหมาช่วง แสดงให้เห็นว่าแรงงานกลุ่มนี้มีความเปราะบางอันนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบมากยิ่งขึ้น<sup>518</sup>

### 6.1.2 ข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ

ดังเช่นกฎหมายในกลุ่มอื่นๆ หลังจากการทำรัฐประหารในปี 2557 กฎหมายแรงงานหลายฉบับได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติใน SEZ และ EEC<sup>519</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีการพิจารณาถึงข้อกังวลด้านสิทธิมนุษยชนหรือด้านแรงงานไม่เพียงพอ และเปิดช่องให้มีการจำกัดการเดินทางของแรงงานข้ามชาติอย่างเข้มงวด ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจนำไปสู่การแทรกแซงการใช้สิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงาน

นโยบายการบริหารแรงงานข้ามชาติถูกกำหนดไว้ในมาตรา 64 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561) และตามบันทึกความตกลง (Memorandum of Understanding หรือ MOU) ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยที่กฎหมายเหล่านี้ควบคุมการอนุญาตการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศซึ่งมีพรมแดนติดกับไทย

ประเภทแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้วในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้แก่

- (ก) แรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทยตาม MOU กับประเทศต้นทางของแรงงาน
- (ข) แรงงานข้ามชาติที่มีบัตรขึ้นทะเบียน (บัตรสีชมพู) ซึ่งได้มาจากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และ
- (ค) แรงงานข้ามชาติตามฤดูกาลที่ถือหนังสือผ่านแดน

MOU ระดับทวิภาคีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้กระบวนการย้ายถิ่นฐานเป็นระเบียบแบบแผน อาจกล่าวได้ว่าภายใต้ขั้นตอนตาม MOU แรงงานข้ามชาติสามารถเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยผ่านตัวแทนจัดหางานที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงแรงงานของไทยโดยสัญญาจ้างงานที่มีระยะเวลา 2 ปี และสามารถขยายได้อีก 2 ปี<sup>520</sup> สำหรับประเทศไทยได้ลงนามใน MOU ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานกับประเทศกัมพูชา สปป. ลาว และเมียนมาในปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ แต่กระนั้นการเคลื่อนย้ายของแรงงานกัมพูชาและลาวนั้นได้เริ่มต้นขึ้นในปี 2549 ส่วนของเมียนมานั้นเริ่มปี 2552<sup>521</sup>

สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ไม่ผ่านกระบวนการนำเข้าแรงงานของ MOU รวมถึงไม่ได้ถือเอกสารใดๆ กรณีดังกล่าวรัฐบาลได้ปรับใช้กลไกการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาตินอกเหนือจากกระบวนการตาม MOU กล่าวคือแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะได้รับบัตรขึ้นทะเบียน (บัตรสีชมพู) และต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ (National Verification หรือ NV) เพื่อให้ได้รับเอกสารรับรองสถานะ สำหรับการตีตราวีซ่าและขอใบอนุญาตทำงาน<sup>522</sup>

ในส่วนของแรงงานทำงานแบบไป-กลับหรือตามฤดูกาลภายใต้มาตรา 64 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 นั้นถูกบัญญัติขึ้นเพื่อช่วยเหลือนายจ้างตามพื้นที่ชายแดนรวมถึงใน SEZ เพื่อจ้างงานแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ในมาตรา 64 ระบุว่า

“คนต่างด้าวซึ่งมีสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีบัตรผ่านแดน..... อาจได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนให้ทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลและในท้องที่ที่กำหนดได้”

518 ประชาไทย, ‘แรงงานข้ามชาติ/เหมาช่วง’ สุดลำบาก หากไม่มีการคุ้มครองสิทธิจริงจัง’, 31 มกราคม 2559, ดูได้ที่ <https://prachatai.com/journal/2016/01/63797>

519 ใน EEC บทบัญญัติที่กำกับควบคุมแรงงานต่างชาติได้รับการอธิบายไว้ในมาตรา 48 และ 54 ของพ.ร.บ. EEC และประกาศกระทรวงแรงงาน ณ วันที่ 29 มกราคม 2561 กฎหมายเหล่านี้ให้สิทธิกับผู้ประกอบการในการนำคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านใดๆ หรือผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการ พร้อมกับคู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลดังกล่าว เข้ามาภายในราชอาณาจักรและอยู่พำนัก โดยเลขาธิการ EEC สามารถกำหนดจำนวนรวมของคนต่างด้าวและระยะเวลาอยู่ในราชอาณาจักร แม้ว่าจำนวนคนต่างด้าวหรือระยะเวลาอยู่ในราชอาณาจักรจะเกินกว่าที่กำหนดไว้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

520 เครือข่ายการย้ายถิ่นในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Mekong migration Network (MMN)), ‘ตำแหน่งงานใน SEZ: แรงงานข้ามชาติในโรงงานผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปในภูมิภาคแม่น้ำโขง’, มิถุนายน 2562, ดูได้ที่ [http://dds.ait.ac.th/wp-content/uploads/sites/19/2019/06/SEZ\\_Book-1.1.2\\_TT\\_v2-web.pdf](http://dds.ait.ac.th/wp-content/uploads/sites/19/2019/06/SEZ_Book-1.1.2_TT_v2-web.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

521 ILO, ‘การทบทวนประสิทธิภาพของ MOU ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน’, 2558, หน้า 5, ดูได้ที่: <http://un-act.org/publication/view/review-of-the-effectiveness-of-the-mous-in-managing-labour-migration-between-thailand-and-neighbouring-countries/> (ภาษาอังกฤษ)

522 MWN, ‘ตำแหน่งงานใน SEZ: แรงงานข้ามชาติในโรงงานผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปในภูมิภาคแม่น้ำโขง’, มิถุนายน 2562, ดูได้ที่ [http://dds.ait.ac.th/wp-content/uploads/sites/19/2019/06/SEZ\\_Book-1.1.2\\_TT\\_v2-web.pdf](http://dds.ait.ac.th/wp-content/uploads/sites/19/2019/06/SEZ_Book-1.1.2_TT_v2-web.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวอนุญาตให้แรงงานสามารถข้ามชายแดนด้วยบัตรผ่านแดนเพื่อเข้ามาทำงานแบบไป-กลับหรือทำงานตามแบบฤดูกาลได้ และด้วยบัตรผ่านแดนนี้แรงงานข้ามชาติจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในไทยเป็นเวลา 3 เดือนต่อการเดินทางเข้ามาแต่ละครั้ง และพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นเวลา 30 วันภายใน “พื้นที่ที่กำหนด” ตามแนวชายแดน<sup>523</sup> โดยภายในระยะเวลา 30 วันถึง 3 เดือนนับจากวันที่เข้ามาแรงงานกลุ่มนี้ต้องกลับไปยังจุดผ่านแดนที่เดินทางเข้ามาเพื่อขอต่ออายุบัตรผ่านแดน<sup>524</sup>

บนพื้นฐานของข้อตกลงทวิภาคีสำหรับแรงงานชายแดนจากกัมพูชา<sup>525</sup> และเมียนมา<sup>526</sup> เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติกลุ่มดังกล่าวถูกจำกัดใน “พื้นที่ที่กำหนด” (specified areas) อย่างไรก็ตามข้อตกลงลักษณะเดียวกันกับ สปบ. ลาวนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา<sup>527</sup> ตัวอย่างเช่น ภายใต้ข้อตกลงระหว่างกระทรวงการต่างประเทศของไทยกับรัฐบาลเมียนมานั้นกำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทยผ่านจุดผ่านแดนที่จังหวัดเมียวดีในเมียนมา<sup>528</sup> เพื่อไปยังจังหวัดตาก สามารถพักอาศัยและทำงานได้ในเขต 4 อำเภอของจังหวัดตากเท่านั้น ได้แก่อำเภอซึ่งเป็นที่ตั้งของ SEZ ในกรณีแรงงานข้ามชาติที่ถือบัตรผ่านแดนแต่เดินทางออกจาก “พื้นที่ที่กำหนด”<sup>529</sup> จะถูกระวางโทษไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>530</sup>

ทั้งนี้ตามข้อที่ 12 ของ ICCPR ซึ่งไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวนี้ระบุว่า “บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น” ซึ่งบุคคลตามข้อ 12 ย่อมหมายถึงแรงงานข้ามชาติด้วย อย่างไรก็ตามสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ภายใต้ข้อ 12 (3) โดยการจำกัดนั้น “ต้องเป็นไปตามกฎหมาย และจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและข้อจำกัดนั้นต้องสอดคล้องกับสิทธิอื่นๆที่ถูกรับรองไว้ในกติกา” ได้แก่ หลักการพื้นฐานว่าด้วยความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ<sup>531</sup>

จากที่ปรากฏข้างต้น แม้ว่าการจำกัดการโยกย้ายดังกล่าว<sup>532</sup> จะถูกอธิบายโดยรัฐบาลว่ากระทำไปเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติ<sup>533</sup> แต่บทลงโทษทางอาญาที่มีลักษณะรุนแรงเช่นนี้อาจถือว่าไม่ได้สัดส่วนและอาจนำไปสู่การแทรกแซงการใช้สิทธิเสรีภาพในการโยกย้ายของแรงงาน

523 เพ็งอ้าง, โดยทั่วไปบัตรผ่านแดนต้องได้รับการต่ออายุทุกๆ 30 วัน แต่หากแรงงานข้ามชาติต้องการเข้ามาทำงาน แรงงานจำเป็นต้องผ่านการตรวจสุขภาพและจะได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นเวลา 90 วันกับนายจ้างที่ระบุไว้

524 เพ็งอ้าง, สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘ความก้าวหน้า: การบริการจัดการแรงงานและศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ’, มกราคม 2563, ดูได้ที่ [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5195](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5195)

525 RYT9, การแก้ไขความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างรัฐ, 2 มิถุนายน 2558, ดูได้ที่ <https://www.ryt9.com/s/cabt/2172996>

526 ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งเมียนมาว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง, 24 มิถุนายน 2559, ดูได้ที่ <http://www.takimmigration.go.th/attach/m14.pdf> (หน้า 40 - 61)

527 เพ็งอ้าง เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558 รัฐบาลไทยได้ร่วมลงนามในความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนกับกัมพูชา โดยความตกลงดังกล่าวมีผลใช้บังคับหลังจากวันที่ลงนาม ในส่วนของ “พื้นที่ที่กำหนด” ตามข้อตกลงบริเวณชายแดนของไทยครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัดของประเทศไทย - ได้แก่อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ สระแก้ว จันทบุรี และตราด ต่อมาในวันที่ 24 มิถุนายน 2559 รัฐบาลไทยกับรัฐบาลเมียนมาได้ร่วมลงนามลงนามในความตกลงว่าด้วยการข้ามแดนกับเมียนมา โดยความตกลงดังกล่าวมีผลใช้บังคับหลังจากวันที่ลงนาม ในส่วนของ “พื้นที่ที่กำหนด” บริเวณชายแดนไทย ครอบคลุม 8 อำเภอใน 4 จังหวัดของไทย - ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอแม่จัน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย, อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอพบพระ จังหวัดตาก, อำเภอเมืองจังหวัดกาญจนบุรี, อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

528 เฉพาะพลเมืองเมียนมาที่อาศัยอยู่ในเขตเมียวดีเท่านั้น สามารถเข้ามาทำงานในพื้นที่แม่สอดและได้รับสิทธินี้ มีรายงานว่า ประเด็นนี้นำไปสู่การคอร์รัปชันเชิงระบบ ICJ ได้รับแจ้งว่ากรณีบุคคลสัญชาติเมียนมาจากเมืองที่ไม่ใช่เมียวดี ต้องการเดินทางข้ามพรมแดนเพื่อมาทำงานในไทย จำเป็นต้องใช้ความช่วยเหลือผ่านทางนายหน้า เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้ามาทำงาน ส่งผลให้คนกลุ่มนี้เสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รวมทั้งความรุนแรงทางร่างกาย การสัมภาษณ์ของ ICJ กับผู้แทนองค์กร HRDF, จังหวัดตาก, กันยายน 2562

529 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก, มีนาคม 2563; การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับนายอติศร เกิดมงคล เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ, มีนาคม 2563; การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับนายความจาก HRDF, มีนาคม 2563

530 มาตรา 81 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ดูเพิ่มเติม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ‘บันทึกข้อความ: แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว’, 12 พฤศจิกายน 2558, ดูได้ที่ <http://www.edupol.org/eduOrganize/announceDoc/2015/12/02.pdf> ในทางกลับกัน บุคคลกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่สัญชาติคนสัญชาติไทยซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน เช่น ชุมชนชาวเขา ก็ถูกห้ามเดินทางออกจากพื้นที่ที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม คนกลุ่มนี้สามารถขออนุญาตจากนายอำเภอประจำแต่ละท้องที่เพื่อที่จะไม่ถูกลงโทษตามกฎหมาย ดู ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม, ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2559, ดูได้ที่ [https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/singburi\\_th/cf729cf094ea06e58e27a4b35db036f0.pdf](https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/singburi_th/cf729cf094ea06e58e27a4b35db036f0.pdf)

531 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ความเห็นทั่วไปที่ 27 ข้อที่ 12 เสรีภาพในการโยกย้าย เอกสาร UN ที่ CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 , 2 พฤศจิกายน 2542, ดูได้ที่ : <https://www.refworld.org/pdfid/45139c394.pdf>

532 เป็นที่เห็นได้ชัดว่า, แรงงานข้ามชาติที่ได้รับบัตรขึ้นทะเบียน (บัตรชมพู) และผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ถือเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ถูกจำกัดการเดินทางแค่ภายในจังหวัดขอนแก่นจนกว่ากระบวนการพิสูจน์สัญชาติจะสำเร็จลง ดู ILO, ‘รายงานการย้ายถิ่นของประเทศ ปี 2562’, หน้า 32, ดูได้ที่ [https://thailand.iom.int/sites/default/files/document/publications/Thailand%20Report%202019\\_22012019\\_HiRes.pdf](https://thailand.iom.int/sites/default/files/document/publications/Thailand%20Report%202019_22012019_HiRes.pdf)

533 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ ที่กรุงเทพฯ ๖ เดือนกรกฎาคม 2562 (ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อหน่วยงาน)

### 6.1.3 การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สำหรับแรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาลรวมถึงแรงงานเหมาช่วงที่เป็นไปโดยจำกัด

หัวข้อนี้ศึกษาประเด็นข้อห่วงกังวลทางด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับอุปสรรคในการเข้าถึงประกันสังคมและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ของรัฐของแรงงานข้ามชาติ แรงงานแบบไป-กลับ/ตามฤดูกาล รวมถึงแรงงานเหมาช่วง

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยมีพันธกรณีตามข้อ 9 ของ ICESCR เพื่อรับรองสิทธิของทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในการที่จะมีประกันสังคม และได้รับการคุ้มครองจาก (ก) การขาดรายได้โดยมีเหตุมาจากความเจ็บป่วย ความพิการ การคลอดบุตร การบาดเจ็บระหว่างการจ้างงาน การว่างงาน ชราภาพ หรือ สมาชิกในครอบครัวเสียชีวิต (ข) การไม่สามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพได้ และ (ค) การได้รับการดูแลหรือช่วยเหลือจากครอบครัวที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและผู้ติดตาม<sup>534</sup>

ในความเห็นทั่วไปที่ 19 CESCR ยืนยันว่า “บุคคลทุกคนควรได้รับการคุ้มครองโดยระบบประกันสังคมโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมากที่สุดและกลุ่มคนชายขอบ” ซึ่งรวมถึง “พนักงานพาร์ทไทม์ พนักงานชั่วคราว แรงงานตามฤดูกาลหรือไป-กลับ พนักงานแบบไม่มีนัยจ้าง และงานประเภทอื่น ๆ ที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบไม่ปกติในระบบเศรษฐกิจจรรยาบรรณ” นอกจากนี้ CESCR ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าสิทธิประโยชน์ต่างๆของประกันสังคมจะต้องเป็นไปตาม “หลักความสมเหตุสมผล หลักความได้สัดส่วน และหลักความโปร่งใส” และในกรณีที่ประกันสังคมกำหนดให้มีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม “การจ่ายเงินดังกล่าวจะต้องกำหนดไว้ล่วงหน้า” และ “ทุกคนสามารถจ่ายได้”<sup>535</sup>

#### การบาดเจ็บและเจ็บป่วยจากการทำงาน

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยมีพันธกรณีในการคุ้มครองแรงงานที่ได้รับบาดเจ็บที่เกิดจากงานที่จ้างหรืองานการผลิตอื่น ๆ ซึ่งครอบคลุมถึงค่าเสียหายจากการขาดรายได้เนื่องจากการบาดเจ็บหรือสภาพการทำงานที่อันตรายหรือค่าขาดไร้ซึ่งการอุปการะสำหรับคู่ครองหรือผู้ติดตามเนื่องจากการเสียชีวิตของหัวหน้าครอบครัว<sup>536</sup>

หลักการคุ้มครองดังกล่าวยังระบุไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในระหว่างการทำงาน นายจ้างต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับลูกจ้างทุกคนโดยทันที รวมถึงแรงงานข้ามชาติและแรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาลด้วย นายจ้างต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและไม่ล่าช้าเมื่อฝ่ายลูกจ้างแจ้งให้นายจ้างทราบถึงอันตรายหรือการเจ็บป่วยดังกล่าว นอกจากนี้ลูกจ้างมีสิทธิในเงินทดแทนทันทีนับตั้งแต่วันแรกที่เข้าทำงานให้นายจ้างโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงวัน เวลา และสถานที่หรือการจ่ายเงินสมทบ<sup>537</sup> โดยค่าทดแทนต่างๆ ครอบคลุมค่าใช้จ่ายได้แก่ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ค่าทำศพ ค่าทดแทนรายเดือน การช่วยเหลือครอบครัวในกรณีเสียชีวิตหรือลูกจ้างสูญหาย<sup>538</sup>

อนึ่ง ประเทศไทยได้ก่อตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นภายใต้สำนักงานประกันสังคมเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง (มาตรา 26) นายจ้างมีหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าว อัตราการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนถูกกำหนดด้วยหลาย ๆ ปัจจัย ได้แก่ สถิติการประสบอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการบาดเจ็บและการเจ็บป่วยในสถานประกอบการของแต่ละประเภทของกิจการ (มาตรา 44 -45)

นอกจากนี้มาตรา 48 - 49 ของพระราชบัญญัติเงินทดแทนยังกำหนดไว้ว่าในการได้รับสิทธิช่วยเหลือจากกองทุนเงินทดแทน นายจ้างต้องแจ้งเหตุต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ยังงาหรือควรรับทราบเรื่องการประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหายของลูกจ้าง ในส่วนของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างหรือตัวแทนยื่นคำร้องขอรับเงินทดแทนต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 180 วันนับแต่วันที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหาย ทั้งนี้ เงินชดเชยดังกล่าวอาจสร้างปัญหาความยุ่งยากให้กับแรงงานข้ามชาติที่ได้รับบาดเจ็บโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเตรียมเอกสารและหลักฐานในระยะเวลาที่จำกัด

ในความเป็นจริงแล้วบทบัญญัติหลายมาตราตามพ.ร.บ.ดังกล่าวข้างต้นยังไม่ถูกนำมาปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติ จากรายงานการวิจัยโดยนักวิชาการไทยได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคที่แรงงานข้ามชาติในกิจการก่อสร้างต้องประสบในกระบวนการได้รับเงินทดแทนดังกล่าว ได้แก่ (ก) แรงงานเชื่อเองว่าสิ่งที่นำไปสู่การบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยนั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทำงาน (ข) แรงงานวิตกกังวลว่าจะถูกไล่ออกหากไปยื่นเรื่องเพื่อรับเงินค่าทดแทน (ค) แรงงานคิดว่าอันตรายหรือความเจ็บป่วยเกิดจากความผิดพลาดหรือไม่ระมัดระวังของตัวเอง และ (ง) แพทย์ไม่ได้วินิจฉัยว่าเป็นอันตรายหรือเป็นการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นจากที่ทำงาน ด้วยเหตุนี้ สถิติต่างๆ ที่เกี่ยวกับ

534 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 19: สิทธิในการประกันสังคม (ข้อ. 9 ICESCR)’, เอกสาร UN ที่. E/C.12/GC/19, 2 กุมภาพันธ์ 2551, วรรค 2, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>

535 เพิ่งอ้าง ย่อหน้าที่ 23-27

536 เพิ่งอ้าง ย่อหน้าที่ 17

537 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, กองทุนเงินทดแทน, ดูได้ที่ <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER056/GENERAL/DATA0000/00000087.PDF>

538 มาตรา 5, 13 - 18 ของพ.ร.บ.เงินทดแทน

อันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงานจึงต่ำกว่าจำนวนรวมทั้งที่แท้จริง<sup>539</sup> ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการพิจารณาที่ยาวนานและซับซ้อนยังเป็นอีกสาเหตุที่ขัดขวางไม่ให้แรงงานข้ามชาติได้รับการชดเชยเยียวยาตามสิทธิที่ควรได้รับ และมีแรงงานหลายคนที่ไม่สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้นานพอที่กระบวนการต่างๆจะเสร็จสิ้น<sup>540</sup>

### สิทธิประโยชน์จากประกันสังคมและการบาดเจ็บที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้นลูกจ้างมีสิทธิได้รับประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม ประกอบด้วย (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ (4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย (5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (6) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และ (7) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ทั้งนี้ ลูกจ้างทุกประเภทสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของประกันสังคมเหล่านี้ได้ รวมถึง กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียน แรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาล และแรงงานรับเหมาช่วง อย่างไรก็ตามแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรือไม่มีเอกสารนั้นไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารถูกต้องตามกฎหมายนั้นในทางปฏิบัติก็อาจเจอกับปัญหาความยากลำบากในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้เช่นกัน เนื่องจากนายจ้างละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ประกันสังคมของประเทศไทยกำหนดให้มีการจ่ายเงินสมทบ กล่าวคือตามมาตรา 34 ของพ.ร.บ. ประกันสังคมกำหนดให้นายจ้างยื่นเอกสารที่จำเป็นทั้งหมดต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างเริ่มทำงานกับนายจ้าง การจะได้รับการคุ้มครองตามกรอบของประกันสังคม นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบ 5 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนลูกจ้างเข้าสู่กองทุนประกันสังคม ขณะที่รัฐบาลจะออกเงินสมทบให้เป็นจำนวน 2.75 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน แรงงานข้ามชาติและแรงงานไป-กลับหรือตามฤดูกาลเองจะได้รับความคุ้มครองในด้านการบริการทางสุขภาพ การคลอดบุตร ทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย รวมถึงเงินสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงานเช่นเดียวกับคนไทย<sup>541</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะได้รับการสิทธิประโยชน์นั้นจำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบครบถ้วนตามระยะเวลาขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดตั้งแต่ 1 ถึง 180 เดือน (15 ปี) (สำหรับระยะเวลาขั้นต่ำในการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม, ดู ภาคผนวก 6)

มีรายงานว่าหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาขั้นต่ำในการจ่ายเงินเข้ากองทุนนั้นถูกนายจ้างใช้เป็นหนึ่งในเหตุผลเพื่อปฏิเสธการนำแรงงานข้ามชาติในเขต SEZ ที่ถือบัตรผ่านแดนเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยข้ออ้างว่าเป็นการจ้างงานไป-กลับ/ตามฤดูกาล ในขณะที่ความจริงแล้วการจ้างงานแรงงานกลุ่มดังกล่าวคือการจ้างงานตามสัญญาจ้างปกติที่สมควรต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เนื่องจากระยะเวลาทำงานมักยาวนานเกินกว่าระยะเวลาขั้นต่ำในการส่งเงินสมทบ<sup>542</sup> ยิ่งไปกว่านั้นเนื่องจากกระบวนการดังกล่าวต้องอาศัยนายจ้างเป็นผู้ยื่นเอกสารลงทะเบียน ส่งผลให้นายจ้างมักไม่เต็มใจที่จะนำแรงงานระยะสั้นหรือตามฤดูกาล ซึ่งรวมถึงแรงงานที่ทำงานใน SEZ เข้าสู่ระบบประกันสังคม ทำการยื่นเอกสารลงทะเบียน และจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน<sup>543</sup> ในทางปฏิบัติ นายจ้างจำเป็นต้องยื่นเอกสารที่จำเป็นรวมทั้งดำเนินการลงทะเบียน และสำหรับแรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาลที่เข้ามาด้วยบัตรผ่านแดน นายจ้างยังจำเป็นต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับบัตรผ่านแดนทุก 3 เดือน มีผู้ให้ข้อมูลว่าเงื่อนไขข้างต้นนี้คือหนึ่งในเหตุผลหลักที่เป็นเหตุให้นายจ้างไม่เต็มใจที่จะนำแรงงานข้ามชาติใน SEZ เข้าสู่ระบบประกันสังคม<sup>544</sup> ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติถูกปฏิเสธสิทธิในประกันสังคมดังที่ถูกรับรองในข้อที่ 9 ของ ICESCR

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม แรงงานข้ามชาติหญิงยังได้รับสิทธิในการลาคลอดและได้รับเงินสงเคราะห์บุตร อย่างไรก็ตาม มีการเก็บข้อมูลจากคณะทำงานเฉพาะเรื่องแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการย้ายถิ่นในประเทศไทย<sup>545</sup> และพบว่ามีการฉ้อโกงที่แรงงานข้ามชาติถูกเลิกจ้างงานเมื่อตั้งครรภ์<sup>546</sup>

539 ผลการศึกษาได้มาจากการสัมภาษณ์นางสาวเสนาอนงวิชัย เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2562, ดู วาสนา ลำดี, 'งานที่มีคุณค่า – แรงงานข้ามชาติ และคนงานแพลตฟอร์ม', 8 ธันวาคม 2562, ดูได้ที่ <https://bit.ly/2DeC2OW>

540 ILO, 'รายงานการอพยพย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยปี 2562', หน้า 151, ดูได้ที่ [https://thailand.ilo.int/sites/default/files/document/publications/Thailand%20Report%202019\\_22012019\\_HiRes.pdf](https://thailand.ilo.int/sites/default/files/document/publications/Thailand%20Report%202019_22012019_HiRes.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

541 MMN 'ตำแหน่งงานใน SEZs: แรงงานข้ามชาติในโรงงานเสื้อผ้าสำเร็จรูปในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง', มิถุนายน 2562, ดูที่ [http://dds.ait.ac.th/wp-content/uploads/sites/19/2019/06/SEZ\\_Book-1.1.2\\_TT\\_v2-web.pdf](http://dds.ait.ac.th/wp-content/uploads/sites/19/2019/06/SEZ_Book-1.1.2_TT_v2-web.pdf) (ภาษาอังกฤษ)

542 HRDF 'ใบแจ้งข่าว: ผู้ตรวจแรงงานจังหวัดตากมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินกว่า 10 ล้านบาทให้แรงงานข้ามชาติ 71 คน จากเมียนมา ฐานละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน', 7 กุมภาพันธ์ 2563, ดูที่ <http://hrdfoundation.org/?p=2262>; และ MWG 'ข้อเสนอแนะของคณะทำงานแรงงานข้ามชาติสำหรับรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน', 5 สิงหาคม 2561, ดูได้ที่ <http://hrdfoundation.org/?p=2262> (ภาษาอังกฤษ)

543 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับนายความจากองค์กร HRDF จังหวัดตาก, มีนาคม 2563; การสัมภาษณ์ของ ICJ กับผู้แทน Solidarity Center Thailand, กรุงเทพฯ, กันยายน 2562; การสัมภาษณ์ของ ICJ กับผู้แทนองค์กร HRDF จังหวัดตาก, สิงหาคม 2562

544 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม จังหวัดตาก, มีนาคม 2563 เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลว่าแรงงานข้ามชาติตามฤดูกาลนั้นจะได้รับการอัปเดตหนังสือเดินทางทุกๆ สามเดือน พร้อมกับต่ออายุบัตรผ่านแดน ดังนั้น นายจ้างจึงต้องยื่นเอกสารเพิ่มเติม ภายหลังการแก้ไขข้อมูลข้างต้นต่อสำนักงานประกันสังคม

545 สมาชิกของคณะทำงาน ฯ ประกอบด้วยองค์กร FOA IOM ILO OHCHR UN-ACT UNAIDS UNCDF UNDP UNESCO UNFPA UNHCR UNICEF UNODC UN Women ธนาคารโลก และ WHO

546 คณะทำงานเฉพาะเรื่องแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการย้ายถิ่นในประเทศไทย, 'รายงานการย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยปี 2562', หน้า XII, ดูได้ที่ <https://>

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 40 ของพ.ร.บ. ประกันสังคมจะเห็นว่าลูกจ้างอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพ.ร.บ. ประกันสังคมได้โดยไม่ต้องพึ่งนายจ้าง<sup>547</sup> ในกรณีเช่นนี้ ผู้ประกันตนและรัฐบาลจะร่วมกันจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ส่งผลให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนในกรณีเสียชีวิต และประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ<sup>548</sup> อย่างไรก็ตาม จากคู่มือผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคม ผู้ได้รับสิทธิภายใต้มาตราดังกล่าวต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น<sup>549</sup> ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย และละเมิดต่อพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศของไทยในการรับรองว่าสิทธิต่างๆ ภายใต้ ICESCR จะถูกนำมาใช้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ รวมถึงต่อสัญญาของแรงงานด้วย

เมื่อพิจารณาถึงความไม่เต็มใจของนายจ้างที่จะนำลูกจ้างเข้าสู่ระบบประกันสังคม การที่แรงงานข้ามชาติถูกกีดกันออกจากช่องทางตาม มาตรา 40 นี้ถือว่าเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่น่ากังวล นอกจากนี้ ความคุ้มครองตามมาตรา 40 กับแรงงานไทย รวมถึงแรงงานเหมาเหมา ช่วงนั้นก็ไม่มีเพียงพอ เนื่องจากความคุ้มครองลักษณะนี้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์น้อยกว่าประกันสังคมในกรณีปกติ (มาตรา 39) และไม่ครอบคลุมหลักสิทธิประโยชน์ 9 ประการของประกันสังคมตามที่ถูกกำหนดไว้ในความเห็นทั่วไปที่ 19<sup>550</sup> ของ CESCR และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 102 (2495) ว่าด้วยการประกันสังคม เนื่องจากรัฐไทยในกรณีการว่างงาน คลอดบุตร และสงเคราะห์บุตรไม่ได้รับความคุ้มครอง อีกทั้งระยะเวลาขั้นต่ำที่ต้องจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 40 ก็เข้มงวดยิ่งกว่าประกันสังคมทั่วไป (สำหรับระยะเวลาขั้นต่ำในการจ่ายเงินสมทบเข้าประกันสังคม ดูที่ภาคผนวกที่ 6)

สุดท้ายนี้ เนื่องจากการเข้าถึงสิทธิประกันสังคมหรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการทำงานได้ถูกจำกัด ข้อ 6 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2562<sup>551</sup> จึงกำหนดให้รัฐบาลไทยทำประกันสุขภาพให้แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม รวมทั้งแรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาลที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยด้วยบัตรผ่านแดนโดยแรงงานเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายดังกล่าวเอง ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวกำหนดว่าแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้จะต้องดำเนินการตรวจสุขภาพอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และต้องมีประกันสุขภาพที่ครอบคลุมระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ในขณะที่กฎหมายไทยรับประกันการเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมของแรงงานทุกคน ในทางกลับกัน แรงงานข้ามชาติ แรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาล และแรงงานเหมาช่วงกลับเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคมดังกล่าวได้น้อย ซึ่งสาเหตุอาจสืบเนื่องจากการที่นายจ้างมักไม่เต็มใจช่วยแรงงานกลุ่มนี้ รวมถึงแรงงานใน SEZ และ EEC ในภาคก่อสร้างหรือลูกจ้างรายวัน เพื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคม นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสัญชาติไทยยังถูกกีดกันจากการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางประกันสังคมดังที่ระบุในมาตรา 40 ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

## 6.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและสมาคมของแรงงาน

สำหรับประเทศไทยนั้น สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและสมาคมของแรงงานต่างชาติถูกจำกัดอย่างเข้มงวด ทำให้แรงงานต่างชาติถูกปฏิเสธสิทธิในการมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง รวมถึงเข้าร่วมและก่อตั้งสหภาพแรงงานภายใต้กฎหมายในประเทศที่กำกับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ดังที่อธิบายมาแล้วข้างต้น ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยต้องรับรองสิทธิของทุกคนในการก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่เขา/เธอเลือก ตลอดจนสิทธิที่สหภาพแรงงานจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระเสรี<sup>552</sup> นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีพันธกรณีในการขจัดอุปสรรคทางกฎหมายและการปฏิบัติที่ขัดขวางไม่ให้แรงงานมีเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีสหภาพแรงงานเพียงประมาณ 1,400 สหภาพ โดยมีสมาชิกราว 610,000 คน คิดเป็นเพียง 3.62 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานในระบบซึ่งมีประมาณ 17 ล้านคน<sup>553</sup> ในจำนวนนี้มีอย่างน้อย 173 สหภาพที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนแรงงานในพื้นที่ EEC<sup>554</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนสหภาพใน SEZ

[thailand.iom.int/thailand-migration-report-2019-0](http://thailand.iom.int/thailand-migration-report-2019-0)

547 มาตรา 40 พระราชบัญญัติประกันสังคม

548 สำนักงานประกันสังคม, 'คู่มือผู้ประกันตน', หน้า 36, ดูได้ที่ <http://www.sa.nu.ac.th/attach/files/M-person.pdf>

549 เพิ่งอ้าง

550 CESCR 'ความเห็นทั่วไปที่ 19: สิทธิในประกันสังคม (ข้อ 9 ของกติกา)', เอกสาร UN ที่ E/C.12/GC/19, 4 กุมภาพันธ์ 2551, ย่อหน้าที่ 12 - 20, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html> (ภาษาอังกฤษ) หลักสิทธิประโยชน์ 9 ประการของการประกันสังคมได้แก่ บริการด้านสุขภาพ การเจ็บป่วย ชราภาพ การว่างงาน การขาดเจ็บระหว่างการทำงาน การสงเคราะห์ครอบครัวและบุตร ทุพพลภาพ การคลอดบุตร ตลอดจนเงินช่วยเหลือสำหรับผู้ที่มีชีวิตอยู่และผู้ที่กำลังทำ

551 ดูได้ที่ <https://bit.ly/3blFena>

552 CESCR, 'ความเห็นทั่วไปที่ 18: สิทธิในประกันสังคม (ข้อ 6 ของกติกา)', เอกสาร UN ที่ E/C.12/GC/18, 6 กุมภาพันธ์ 2549, ย่อหน้า 2, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4415453b4.html> (ภาษาอังกฤษ)

553 ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และราตรี ประสมทรัพย์, "3 เหตุผล" ถึงเวลาไทยต้องลงนาม 'ILO 87 และ 98', 19 ธันวาคม 2562, ดูได้ที่ <https://tdri.or.th/2019/12/ilo-87-and-98/>

554 ฐานข้อมูลสหภาพแรงงานไทย, ดูได้ที่ [http://www.thailabordatabase.org/th/union.php?c=by\\_province&p=41](http://www.thailabordatabase.org/th/union.php?c=by_province&p=41)

กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิในรวมตัวสมาคมของแรงงานคือพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518<sup>555</sup> กฎหมายฉบับดังกล่าวคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมอย่างชัดเจนโดยการอนุญาตให้ลูกจ้างสามารถก่อตั้งสหภาพแรงงาน และมีส่วนร่วมในการต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ด้วยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรับรองสภาพการทำงานที่ดี ผ่านข้อตกลงการเจรจาร่วมมือผลผูกพัน

อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ สิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานครอบคลุมเพียงแค่มุขีมีสัญชาติไทยเท่านั้น<sup>556</sup> และไม่ได้ครอบคลุมถึงแรงงานบางกลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยและแรงงานข้ามชาติ แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีได้ห้ามไม่ให้แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นสมาชิกของสหภาพ (ไม่ได้ก่อตั้ง) แต่ใน SEZ นั้นมีแรงงานสัญชาติไทยจำนวนไม่มากในโรงงานต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลให้ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพได้<sup>557</sup> ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิดังกล่าวไม่อาจถูกจำกัดได้ด้วยเหตุเพียงแคสถานะความเป็นพลเมือง<sup>558</sup>

นอกจากนั้นแล้ว แรงงาน مهاข่งยังถูกจำกัดการเข้าร่วมสหภาพตามที่ตัวเองเลือก<sup>559</sup> ซึ่งแรงงานเหล่านี้มีอยู่ประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ของกำลังการผลิตในเขตอุตสาหกรรมส่งออกของไทย<sup>560</sup> แรงงาน مهاข่งมักได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานและเข้าร่วมในการต่อรองแต่กับแค่นายจ้างรับเหมาข่งเท่านั้น โดยไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพที่มีอยู่ในอุตสาหกรรมหรือบริษัทที่นายจ้างรับเหมาข่งส่งแรงงานกลุ่มนี้ให้มาทำงาน สาเหตุเนื่องจากตามพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ผู้มีสิทธิก่อตั้งหรือเป็นสมาชิกสหภาพเดียวกันต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างเดียวกัน<sup>561</sup> แต่แรงงาน مهاข่งถือเป็นลูกจ้างของนายจ้างรับเหมาข่ง<sup>562</sup> การปฏิบัติเช่นนี้สร้างความยุ่งยากให้กับแรงงานรับเหมาข่งในการเจรจาต่อรองเรื่องสภาพการทำงานกับบริษัทที่ตนต้องทำงานอยู่

ข้อจำกัดข้างต้นเกี่ยวกับความสามารถของแรงงานข้ามชาติและแรงงานรับเหมาข่งในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพใน SEZ และ EEC เป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย

ในปี 2558 คณะกรรมการ ILO ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม ได้พิจารณาข้อร้องเรียนที่ยื่นโดยสหภาพ Industri ALL Global เกี่ยวกับช่องว่างทางกฎหมายของประเทศไทยที่ปฏิเสธและจำกัดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งแรงงาน مهاข่งในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพเพื่อการตอบโต้ข้อกล่าวหาดังกล่าว รัฐบาลไทยชี้แจงถึงมาตรการป้องกันต่างๆ ที่ได้นำมาปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานข้ามชาติรวมทั้งสิทธิประโยชน์ภายใต้กฎหมายต่างๆที่แรงงานมีสิทธิจะได้รับ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายยิ่งนักที่รัฐบาลไทยไม่ได้ตอบกลับหรือชี้แจงกลับมาในประเด็นคำถามที่เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติในการก่อตั้งสหภาพ<sup>563</sup>

ในข้อสรุปเชิงเสนอแนะ คณะกรรมการ ILO ตั้งข้อสังเกตว่าการจำกัดสิทธิของแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในการจัดตั้งสหภาพ “ถือเป็นการกีดกันไม่ให้แรงงานข้ามชาติแสดงบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ของตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคส่วนงานที่แรงงานข้ามชาติคือแหล่งแรงงานหลัก”<sup>564</sup> คณะกรรมการฯ ยังระบุว่า “ข้อ 2 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ได้ถูกร่างมาเพื่อสะท้อนว่าหลักการไม่เลือกปฏิบัติในสหภาพแรงงานนั้นเป็นเรื่องสำคัญ” และ “สมควรได้รับการรับรองโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ” รวมถึงบนพื้นฐานของสัญชาติด้วย คณะกรรมการฯ ยังเรียกร้องให้ทางการไทย “ลดทอนข้อจำกัดต่างๆต่อการใช้เสรีภาพในการสมาคมของแรงงานข้ามชาติโดยไม่ล่าช้า” นอกจากนี้ ยังยืนยันว่าแรงงานทุกคนต้องมีสิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมองค์กรตามที่ตนเองเลือก<sup>565</sup>

555 ดูได้ที่ <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/14497/132167/F-577929038/THA14497%20Eng.pdf>

556 มาตรา 86 และ 88 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

557 MMN, ‘ตำแหน่งงานใน SEZ: แรงงานข้ามชาติในโรงงานสิ่งทอในลุ่มแม่น้ำโขง’, มิถุนายน 2562, ดูได้ที่ [http://dds.ait.ac.th/wp-content/uploads/sites/19/2019/06/SEZ\\_Book-1.1.2\\_TT\\_v2-web.pdf](http://dds.ait.ac.th/wp-content/uploads/sites/19/2019/06/SEZ_Book-1.1.2_TT_v2-web.pdf)

558 CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 20: การไม่เลือกปฏิบัติในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ข้อที่ 2.2)’ เอกสาร UN ที่ E/C.12/GC/20, 2 กรกฎาคม 2552, ย่อหน้า 24 และ 30, ดูที่ <https://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html>; ‘ความเห็นทั่วไปที่ 18: สิทธิในการทำงาน (ข้อ 6 ของกติกา)’, เอกสาร UN ที่ E/C.12/GC/18, 6 กุมภาพันธ์ 2549, ย่อหน้า 18, ดูได้ที่ <https://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>; ข้อที่ 2 ของอนุสัญญา ILO ที่ 87

559 ข้อที่ 2 ของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87

560 ILO ‘กรณีที่ 3164 (ประเทศไทย) - ร้องเรียนวันที่: 7 ตุลาคม 2558’, ย่อหน้าที่ 1052, ดูได้ที่ [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX\\_PUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3302068#T](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3302068#T) (ภาษาอังกฤษ)

561 มาตรา 88 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับผู้แทน Solidarity Center, เมษายน 2563

562 มาตรา 95 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับผู้แทน Solidarity Center, เมษายน 2563

563 ในการตอบโต้ประเด็นข้อกล่าวหาเรื่องแรงงาน مهاข่งนั้น รัฐบาลอ้างมาตรา 11/1 ของพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่ผู้ประกอบการให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาคนมาทำงาน ผู้ประกอบการดังกล่าวถือว่าเป็นนายจ้างของลูกจ้าง โดยมีได้ให้คำอธิบายโดยเพิ่มเติม

564 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO), ‘กรณีที่ 3164’ - ร้องเรียนเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2558, ย่อหน้า 1052, ดูได้ที่ [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX\\_PUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3302068#T](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3302068#T) (ภาษาอังกฤษ)

565 เพิ่งอ้าง, หน้า 1050



แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ทำการภาคยานุวัตรในอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองการรวมตัว พ.ศ. 2491 (ฉบับที่ 87) หรืออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. 2492 (ฉบับที่ 98) รัฐบาลไทยมีพันธกรณีในฐานะสมาชิกของ ILO ในการเคารพสิทธิพื้นฐาน แม้จะยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว โดยสิทธิเหล่านี้ครอบคลุมเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมต่อรองอย่างชัดเจน<sup>566</sup>

อนึ่ง ประเทศไทยได้ตั้งคณะทำงานไตรภาคีเพื่อพิจารณาร่างและแก้ไขปรับปรุงพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์และพ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ขึ้น<sup>567</sup> เพื่อผนวกรวมใจความของอนุสัญญาฉบับที่ 87 กับ 98 เข้ากับพ.ร.บ. เพื่อปกป้องเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมต่อรอง อย่างไรก็ตาม จากร่างพ.ร.บ.ซึ่งถูกเผยแพร่หลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไปแล้วในปี 2562 นั้น<sup>568</sup> พบว่าร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจัดตั้งสหภาพ และยังกำหนดให้สมาชิกสหภาพต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ สำหรับแรงงาน مهاชัง<sup>569</sup>

อีกประเด็นที่น่ากังวลคือการที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 31 ของพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ที่กำหนดว่าในระหว่างการเจรจา การไกล่เกลี่ย หรือการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงาน ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างหรือโยกย้ายกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ว่าการเลิกจ้างหรือโยกย้ายดังกล่าวจะถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หากบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาต่อนายจ้างหรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ฝ่าฝืนข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง โดยนายจ้างได้กล่าวและตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว<sup>570</sup>

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีหลายกรณีที่น่าสงสัยว่าเป็นการเลิกจ้างในระหว่างการเจรจาของสหภาพแรงงาน ตัวอย่างเช่นในปี 2554 มีผู้กล่าวหาว่าบริษัทเลิกจ้างผู้นำสหภาพแรงงาน 3 คน หลังจากจดทะเบียนสหภาพสำเร็จและนำเสนอข้อเรียกร้องต่อบริษัท โดยผู้นำสหภาพทั้ง 2 คน ยอมรับข้อเสนอบริษัทและยอมลาออกจากงาน ในขณะที่อีกคนหนึ่งฟ้องดำเนินคดีต่อศาล ปัจจุบันคดีดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา แต่ในเดือนธันวาคมปี 2560 ผู้นำสหภาพคนเดียวกลับถูกเลิกจ้างอีกครั้งโดยบริษัทเดิม หลังจากที่ยื่นข้อเรียกร้องในเดือนเมษายน 2560 ทำให้ลูกจ้างรายนี้ถูกเลิกจ้างในระหว่างกระบวนการเจรจา ทั้งนี้ ทางบริษัทอ้างว่าเหตุแห่งการเลิกจ้างนั้นเป็นเพราะบริษัทได้ขยายกิจการแต่ไม่สามารถหาตำแหน่งใหม่ให้ลูกจ้างคนดังกล่าวได้<sup>571</sup>

ในมาตรา 121 - 123 ของพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ยังระบุถึง “การกระทำอันไม่เป็นธรรม” ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิของลูกจ้างในการเข้าร่วมสหภาพ โดยครอบคลุมการเลิกจ้างหรือการบังคับขู่เข็ญ การกีดกันให้ลูกจ้างลาออกจากการทำกิจกรรมของสหภาพ หรือเลิกจ้างในระหว่างที่ลูกจ้างมีส่วนในการร่วมเจรจาต่อรอง<sup>572</sup>

566 ILO, 'ปฏิญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในที่ทำงานและการติดตามผล', 18 มิถุนายน 2541, ดูได้ที่ <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm> (ภาษาอังกฤษ)

567 วาสนา ลำดี, 'กระทรวงแรงงาน แจงเหตุยังไม่รับอนุสัญญาILO 87 และ98 อ้างรอแก้กฎหมาย', 31 มกราคม 2563, ดูได้ที่ <https://bit.ly/2Wvi3Tr>

; ILO 'กรณีที่ 3161 (ประเทศไทย) - ร้องเรียนวันที่ 7 มกราคม 2558' ย่อหน้า 1052, ดูได้ที่ [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3302068#T](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3302068#T) (ภาษาอังกฤษ)

568 มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ปี พ.ศ....., ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2562, ดูที่ [https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99331445](https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99331445); ร่างพ.ร.บ.ได้ที่ [http://legal.labour.go.th/2018/images/law/draft/labour\\_relation\\_bill01.pdf](http://legal.labour.go.th/2018/images/law/draft/labour_relation_bill01.pdf)

569 เพิ่งอ้าง, มาตรา 89 และ 94, ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (2562)

570 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 'ข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญในการเลิกจ้าง (เหตุผลที่ยอมรับได้และต้องห้าม) - ประเทศไทย - 2556', ดูที่ [https://www.ilo.org/dyn/eplex/termdisplay.dismissReqts?p\\_lang=en&p\\_country=TH](https://www.ilo.org/dyn/eplex/termdisplay.dismissReqts?p_lang=en&p_country=TH)

571 บางกอก โพสต์, 'พนักงานร้องขอความช่วยเหลือเนื่องจากโดนเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม', 9 มกราคม 2561, ดูได้ที่ <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1392650/staff-seek-help-for-unfair-dismissal> (ภาษาอังกฤษ); ประชาไท, 'เครือข่ายแรงงาน-สตรี จาก KFC เลิกจ้างป.สหภาพแรงงานไม่เป็นธรรม', 19 ธันวาคม 2560, ดูได้ที่ <https://prachatai.com/journal/2017/12/74638>

572 ทิมพวิมล วิภาณมิตรรัตน์, ปิยะวัฒน์ กายสิทธิ์และชูเสรีฐ ศุภสิทธิ์อารัง, 'การปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างเป็นธรรมภายใต้กฎหมายแรงงานไทย'; บางกอก โพสต์, 4 กุมภาพันธ์ 2563, ดูได้ที่ <https://www.bangkokpost.com/business/1850259/fair-treatment-of-employees-under-thai-labour-law>

อย่างก็ตาม เช่นเดียวกับกับมาตรา 31 มีข้อมูลที่บ่งชี้ว่ามาตรา 121 - 123 นั้นมิได้ถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพนัก เนื่องจากมีแรงงานหลายคนที่ยังคงเรียนว่านายจ้างเลิกจ้างผู้นำสหภาพหรือกรรมการสหภาพ ด้วยข้ออ้างว่าเป็นการปลดพนักงานหรือลดจำนวนพนักงานเพื่อย้ายคนกลุ่มนี้จากตำแหน่งผู้นำ<sup>573</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ระหว่างกระบวนการจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงาน ICJ ได้รับทราบข้อร้องเรียนจากนักเคลื่อนไหวด้านแรงงานท่านหนึ่งที่กระทรวงแรงงานมักติดต่อกับนายจ้างเพื่อยืนยันว่าแรงงานที่มีรายชื่ออยู่ในเอกสารยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพคือลูกจ้างของบริษัทจริง และเมื่อนายจ้างรับทราบรายชื่อของลูกจ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวแล้วนายจ้างบางคนได้ตัดสินใจเลิกจ้างลูกจ้างและอ้างว่าลูกจ้างยังมิได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 31 เนื่องจากสหภาพยังมิได้ถูกจดทะเบียนจัดตั้งขึ้น<sup>574</sup>

กฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานสากลนั้นกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดต่างๆ รวมถึงความล้มเหลวของรัฐบาลต่างๆ ในการปกป้องสิทธิของแรงงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยปราศจากความหวาดกลัวหรือการข่มขู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติ จากข้อมูลการวิเคราะห์หลักการในกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ถูกกล่าวถึงไว้ข้างต้น ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อรับรองว่าแรงงานทุกคนจะสามารถใช้สิทธิในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตัวเองเลือกได้อย่างมีประสิทธิภาพและสิทธิดังกล่าวต้องครอบคลุมไปถึงผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย กรอบกฎหมายในประเทศควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยทันทีเพื่อผนวกรวมหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 เข้าไว้ และประกันการปฏิบัติตามพันธกรณีข้อที่ 6 ถึง 8 ของ ICESCR<sup>575</sup> บทบัญญัติต่างๆ ที่ห้ามมิให้กระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อแรงงานจะต้องนำมาบังคับใช้เพื่อปกป้องและส่งเสริมสิทธิของแรงงานทุกคนในการเข้าร่วมสหภาพและมีส่วนในการร่วมเจรจาต่อรองโดยปราศจากความกลัวจากการถูกเลิกจ้างหรือลงโทษ

573 สหภาพแรงงานแห่งอเมริกาและสภาองค์การอุตสาหกรรม (เอเอฟแอล - ซีไอโอ), 'ข้อเรียกร้องให้ถอนประเทศไทยออกจากรายชื่อประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับสิทธิประโยชน์ตาม 19 Usc 2462(D) ในระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (จีเอสพี)', 13 พฤศจิกายน 2561, หน้า 4

574 เพิ่งอ้าง; การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับผู้แทนของ solidarity Center, เมษายน 2563

575 เช่นเดียวกับ CESCR, ในการทบทวนรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2558 คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้แสดงความกังวลว่าบุคลากรทางการศึกษาของมหาวิทยาลัยรัฐและเอกชน พนักงานองค์การสาธารณะ และผู้ไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพ คณะกรรมการฯ ได้เรียกร้องให้ไทยรับรองว่า ลูกจ้างทุกคนทั้งในภาครัฐและเอกชนจะสามารถใช้สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและขยายสิทธิดังกล่าวไปถึงผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย คณะกรรมการฯ ยังได้เน้นย้ำความสำคัญของการยอมรับสิทธิของแรงงานข้ามชาติในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน เพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของตนเองและยกระดับการใช้สิทธิตาม ICESCR ดู ICESCR, 'ข้อสังเกตเชิงสรุปโดยสรุปว่าด้วยรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในระยะแรกและระยะที่สอง', เอกสาร UN ที่ E/C.12/THA/CO/1-2, 19 มิถุนายน 2558, ย่อหน้าที่ 23

## 7. สรุปและข้อเสนอแนะ

แม้พ.ร.บ. EEC และกฎหมายอื่นๆ จะประกอบไปด้วยบทบัญญัติหลายข้อบทที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติเหล่านี้หลายประการกลับยังมีได้ถูกบังคับใช้โดยเคร่งครัดหรือถูกนำมาปรับใช้อย่างไม่สม่ำเสมอ และแม้กฎหมายไทยจะรับรองและผนวกรวมมาตรฐานสากลว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนไว้แต่มาตรฐานเหล่านี้ก็ยังไม่ถูกปฏิบัติตามอย่างจริงจังผ่านกฎหมายและนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ พ.ร.บ. SEZ ซึ่งกำลังอยู่ในกระบวนการร่างจึงเป็นโอกาสสำคัญในการแก้ไขข้อบกพร่องทางด้านกฎหมายที่สำคัญเหล่านี้ รวมถึงเพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคำสั่งคสช.และหัวหน้าคสช. ซึ่งถูกร่างและบังคับใช้โดยมิได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและข้อกังวลเรื่องสิ่งแวดล้อมเพียงพอ

ICJ ได้จัดทำข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้โดยหวังว่าข้อเสนอแนะเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายและนโยบายให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีมากยิ่งขึ้น

### 7.1 ข้อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (คณะกรรมการนโยบาย SEZ) และคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.)

1. นำหลักการสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ และประกันว่าการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อาจเป็นอันตรายต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมนั้นได้กระทำไปโดยมีการปรึกษาหารือกับบุคคลและชุมชนต่าง ๆ แล้ว
2. ให้การประกันว่าการโยกย้าย/ขับไล่ผู้อยู่อาศัยออกจากที่ดินจะถูกดำเนินการเมื่อเป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น หลังจากทางเลือกอื่น ๆ ทั้งหมดที่เป็นไปได้ได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว รวมถึงประกันว่ามาตรการการคุ้มครองเชิงกระบวนการภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศถูกนำมาปฏิบัติก่อนที่จะมีการโยกย้ายคนออกจากที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการเกี่ยวกับการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง มาตรการคุ้มครองที่ขอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย (due process safeguards) การเยียวยาทางกฎหมาย การชดเชย และการจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมทดแทน
3. จัดตั้งคณะอนุกรรมการที่มีลักษณะถาวรและมีพันธกิจในการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ โดยเฉพาะ ตลอดจนติดตามตรวจสอบโครงการต่างๆ โดยคณะอนุกรรมการดังกล่าวควรประกอบไปด้วยตัวแทนจากองค์กรภาคประชาสังคม สหภาพแรงงาน และชุมชนที่ได้รับผลกระทบ
4. จัดให้มีการอบรมและเสริมสร้างความเชี่ยวชาญและความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความยินยอมในการดำเนินการต่างๆ ใน SEZ และ EEC โดยรวมถึงการเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและทางวัฒนธรรม การประเมินความเสียหาย และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับความเสียหายให้กลับสู่สภาพที่ไม่มีการปนเปื้อน
5. รับรองว่ากระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสัญชาติไทยนั้นจะดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก สามารถเข้าถึงได้ง่าย และคุ้มค่า ตลอดจนรับประกันว่าแรงงานข้ามชาติและแรงงานรับเหมาช่วงจะสามารถเข้าถึงความคุ้มครองทางกฎหมายที่มีอยู่ เช่นแรงงานอื่นๆ ได้ และ
6. ประกันการเยียวยาทางกระบวนการยุติธรรมและที่ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว สามารถเข้าถึงได้ แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย SEZ และ EEC รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558 3/2559 4/2559 74/2559 ประกาศของคณะกรรมการนโยบาย SEZ และพ.ร.บ. EEC

### 7.2 ข้อเสนอต่อรัฐสภาประเทศไทย

1. แก้ไขและผ่านร่างพ.ร.บ. SEZ รวมถึงประกันว่าพ.ร.บ.ดังกล่าวจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมถึงพันธกรณีตาม ICCPR และ ICESCR โดยพ.ร.บ.ดังกล่าวควร
  - ก. ให้มีการประกันในทางกฎหมายว่าคณะกรรมการนโยบาย SEZจะสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ มีประสิทธิภาพ และเอื้อให้มีการมีส่วนร่วม โดยขอบเขตอำนาจ รูปแบบความรับผิดชอบ และองค์ประกอบของสมาชิกของคณะกรรมการนโยบาย SEZ ต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม
  - ข. ให้มีการประกันในทางกฎหมายว่าเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะดำเนินการประเมินผลกระทบก่อนริเริ่มโครงการใดๆ ที่อาจนำไปสู่การขับไล่และโยกย้ายผู้อยู่อาศัยออกจากที่ดินเพื่อการพัฒนา โดยให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้อย่างแท้จริง อันเป็นไปตามข้อกำหนดภายใต้กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ และ

- ค. ให้มีการประกันในทางกฎหมายให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างมีความหมายและให้การปรึกษาหารือร่วมกันกับผู้มีส่วนได้เสีย สาธารณชน และชุมชนต่างๆ นั้นดำเนินไปโดยสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ ก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าว
2. ทบทวนและแก้ไขพ.ร.บ. EEC ตามที่เหมาะสม เพื่อให้พ.ร.บ.ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมถึงพันธกรณีตาม ICCPR และ ICESCR และมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นๆ รวมถึง
- ก. ให้มีการประกันในทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการประเมินผลกระทบก่อนริเริ่มโครงการใดๆ ที่อาจนำไปสู่การขับไล่ผู้อยู่อาศัยออกจากที่ดินหรือก่อให้เกิดผลในทางลบอื่นๆ โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้อย่างแท้จริง อันเป็นไปตามข้อกำหนดภายใต้กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ
- ข. ให้มีการประกันในทางกฎหมายว่าในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและการปรึกษาหารือกับประชาชน รวมถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้มาตรา 30 ของพ.ร.บ. EEC นั้น เจ้าหน้าที่ที่จำต้องดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องล่วงหน้า และให้ผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาเพียงพอในการทำความเข้าใจกับข้อเสนอต่างๆ และเตรียมข้อเสนอนั้นของตน
- ค. แก้ไขมาตรา 8 ของพ.ร.บ. EEC หรือออกประกาศ/ระเบียบเพื่อ
- (i) คลี่คลายความกำกวมต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พ.ร.บ. EEC ดังที่รวบรวมไว้ในหัวข้อ 5.3.4
- (ii) อนุญาตอย่างชัดเจนให้สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้สำหรับกรณีที่เป็นข้อยกเว้น เช่น เนื่องด้วยลักษณะ ความซับซ้อน สถานที่ตั้ง หรือขนาดของโครงการ ทั้งนี้ การขยายเวลาการพิจารณาดังกล่าวต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร และแจ้งให้ผู้ยื่นขออนุญาตรับทราบเหตุผลในการขยายระยะเวลา รวมถึงระบุวันเวลาที่คาดว่าจะพิจารณาเสร็จสิ้น และ
- (iii) มีมาตรการควบคุมคุณสมบัติและความรับผิดชอบของผู้เชี่ยวชาญที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งได้รับอนุญาตให้เตรียมรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม
- ง. แก้ไขมาตรา 61 ของพ.ร.บ. EEC เพื่อรับรองว่ากองทุน EEC จะถูกนำมาใช้เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการใน EEC รวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการจัดหาที่ดิน
3. ทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่ใช้กำกับกระบวนการการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาตามที่เหมาะสม โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารืออย่างมีความหมาย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมถึงพันธกรณีตาม ICCPR ICESCR และหลักการชี้แนะเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (UNGP) เพื่อ
- ก. ให้มีการประกันในทางกฎหมายว่าบทลงโทษตามมาตรา 40 ถึง 43 ของพ.ร.บ.ควบคุมอาคารจะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อบังคับขับไล่ผู้ใดก็ตาม แต่ถูกนำมาใช้ในลักษณะที่ให้การประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ
- ข. เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบที่ดินทดแทนหรือกลไกการคุ้มครองเพื่อป้องกันการบังคับขับไล่และความไม่มั่นคงทางด้านอาหารอันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 31/2560 ซึ่งอนุญาตให้มีการใช้เขตปฏิรูปที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ค. บัญญัติโดยชัดแจ้งและบังคับมิให้มีการบังคับขับไล่ โดยนำหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายและกระแสรายยัดถิ่นเนื่องจากการพัฒนา (UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement) มาปรับใช้เป็นแนวทางในการโยกย้ายผู้อยู่อาศัยออกจากที่ดิน เพื่อให้กระบวนการเหล่านี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

4. ทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่กำกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งถูกนำมาใช้ใน SEZ และ EEC ด้วยเช่นกัน ตามที่เหมาะสม ผ่านกระบวนการปรึกษาหารืออย่างมีความหมาย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมถึงพันธกรณีตาม ICCPR ICESCR และ UNGP เพื่อ
  - ก. ให้มีการประกันในทางกฎหมายว่าต้องมีการจัดทำประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) โดยเจ้าหน้าที่หรือสถาบันของรัฐ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ และการดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำก่อนหน้ามีการตัดสินใจในทางยุทธศาสตร์ใดๆ
  - ข. ห้ามมิให้มีการดำเนินการหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนที่จะเป็นผู้รับงานภายใต้มาตรา 49 ของพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก่อนทราบผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
  - ค. ให้มีการประกันในทางกฎหมายว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการตามมาตรฐานระหว่างประเทศและแนวทางการปฏิบัติที่ดี อันประกอบด้วย
    - (i) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและการปรึกษาหารือกับประชาชนภายใต้มาตรา 48 ของพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ทำการจัดทำรายงานประเมินผลจำต้องดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องล่วงหน้า และให้ผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาเพียงพอในการทำความเข้าใจกับข้อเสนอต่างๆ และเตรียมข้อเสนอนั้นของตน
    - (ii) อนุญาตอย่างชัดเจนให้สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 50 ถึง 51/6 ของพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้สำหรับกรณีที่เป็นข้อยกเว้น เช่น เนื่องด้วยลักษณะ ความซับซ้อน สถานที่ตั้ง หรือขนาดของโครงการ ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาการพิจารณาดังกล่าวต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร และแจ้งให้ผู้ยื่นขออนุญาตได้รับทราบเหตุผลในการขยายระยะเวลา รวมถึงระบุวันเวลาที่คาดว่าจะพิจารณาเสร็จสิ้น และ
    - (iii) เพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการติดตามตรวจสอบเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะต่างๆได้ โดยต้องมีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อการติดตามและประกันว่าข้อเสนอแนะจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะถูกนำมาปฏิบัติใช้
  - ง. แก้ไขพ.ร.บ.โรงงานเพื่อนิยามความหมายของคำว่า “โรงงาน” ภายใต้มาตรา 4 ให้ครอบคลุมโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางที่อาจมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และนำบทบัญญัติที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธที่จะต่ออายุใบอนุญาตโรงงานกลับมาบังคับใช้ หากโรงงานดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องได้ และ
  - จ. ให้มีการประกันในทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาด้านคดีสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขอุปสรรคในการได้รับการชดเชยเยียวยาสำหรับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมจากผู้ก่อมลพิษ ซึ่งใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชย
5. ทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่กำกับการคุ้มครองแรงงานใน SEZ และ EEC ผ่านกระบวนการปรึกษาหารืออย่างมีความหมาย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย รวมถึงพันธกรณีตาม ICCPR ICESCR และ UNGP เพื่อ
  - ก. ผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของแรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาลซึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทยด้วยบัตรผ่านแดนชั่วคราว (border pass) ภายใต้มาตรา 64 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว แต่มีลักษณะการจ้างงานเช่นแรงงานตามสัญญาจ้างปกติ รวมถึงข้อจำกัดอื่น ๆ ที่ทำให้แรงงานเหล่านี้ตกอยู่ในความเสี่ยงว่าจะถูกปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมและทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงความคุ้มครองทางกฎหมายที่มีอยู่สำหรับแรงงานคนอื่นได้
  - ข. แก้ไขมาตรา 48 และ 49 ของพ.ร.บ.เงินทดแทน เพื่อจำกัดอุปสรรคเช่นเงื่อนไขในการยื่นเรื่องร้องเรียน ซึ่งส่งผลให้แรงงานข้ามชาติที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานไม่สามารถร้องขอให้มีการชดเชยเยียวยาได้ หรือพัฒนาระบบบริการให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติในการเตรียมข้อมูลและยื่นข้อร้องเรียน
  - ค. แก้ไขมาตรา 39 และ 40 ของพ.ร.บ.ประกันสังคมเพื่อประกันว่าแรงงานข้ามชาติและแรงงานอื่น ๆ นั้นสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของประกันสังคมได้อย่างทั่วถึงที่ ไม่ยุ่งยาก เข้าถึงได้ง่าย ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และคุ้มครองค่า

- ง. แก้ไขมาตรา 88 ของพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์เพื่อขจัดข้อจำกัดที่มีให้ผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยจัดตั้งสหภาพ และ
  - จ. แก้ไขมาตรา 95 ของพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์เพื่อเปิดช่องให้แรงงานเหมาะสมช่วงสามารถเข้าร่วมสหภาพที่มีอยู่แล้วในบริษัทที่ตนต้องปฏิบัติงานได้ เพื่อให้สามารถเจรจาต่อรองเรื่องสภาพการทำงานกับบริษัทดังกล่าว
6. ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 (ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว) และฉบับที่ 98 (ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัว และการร่วมเจรจาต่อรอง)

### 7.3 ข้อเสนอต่อภาคเอกชน

1. ดำเนินกิจการธุรกิจทั้งหมดโดยสอดคล้องกับ UNGP ปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยในการเคารพสิทธิมนุษยชน และดำเนินการมาตรการเพื่อนำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ที่ดิน สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ มาปฏิบัติใช้
2. ปฏิบัติตามกฎหมายในประเทศทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แรงงาน และสิทธิมนุษยชน ตลอดจนกฎระเบียบและกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. รับรองว่าบุคคลผู้อยู่อาศัยในที่ดินที่ถูกบังคับขับไล่ออกจากสถานที่เช่าเพื่อพักอาศัยหรือที่ดินที่เช่า หรือได้รับผลกระทบจากความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินการของอุตสาหกรรม หรือกิจกรรมอื่นของบริษัท สามารถเข้าถึงการชดเชยและเยียวยาที่มีประสิทธิภาพตาม UNGP รวมทั้งกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นๆ ได้
4. ช่วยเหลือผู้อยู่อาศัยที่ได้รับผลกระทบและต้องตั้งรกรากใหม่โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนกลุ่มนี้หรือให้การสนับสนุนอาชีพทางเลือกอื่นๆ
5. ยุติการดำเนินคดีความ - รวมถึงการดำเนินคดีหมิ่นประมาท - กับบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย SEZ และ EEC และเปิดช่องทางให้คนกลุ่มนี้สามารถร้องเรียนเรื่องราวความคับข้องใจหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ตนต้องประสบได้โดยชอบด้วยกฎหมาย
6. ประกันว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจะดำเนินไปโดยอิสระ เป็นกลาง ชอบด้วยกฎหมาย และมีประสิทธิภาพ
7. ประกันว่าแรงงานข้ามชาติ แรงงานไป-กลับ/ตามฤดูกาล และแรงงานเหมาะสมช่วงจะได้รับการปฏิบัติที่ไม่ด้อยไปกว่าแรงงานคนอื่นๆ ทั้งในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน สภาพการทำงาน ประกันสังคม การเดินทางเคลื่อนย้าย และสามารถเข้าถึงการจ้างงานที่มีคุณค่าได้อย่างเท่าเทียม
8. ประกันว่าแรงงานทั้งหลายสามารถใช้สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานที่ตนเองเลือกได้อย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ และไม่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากการเลือกปฏิบัติเพราะการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน
9. ดำเนินการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence) เพื่อประกันว่าบริษัทได้ลงทุนอย่างมีความรับผิดชอบและไม่มีส่วนพัวพันกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงเพื่อรับรองว่าที่ดินของธุรกิจนั้นได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และมีการเคารพสิทธิมนุษยชนในทุกกระบวนการของการได้มาซึ่งที่ดิน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดิน และการโยกย้ายคนออกจากที่ดิน และ
10. จัดตั้งกลไกการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ในระดับปฏิบัติการ (Operational-level Grievance Mechanisms หรือ OGMs) เพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นอันเกิดมาจากการดำเนินกิจการของธุรกิจ ตาม UNGP

#### 7.4 ข้อเสนอต่อภาคประชาสังคมและทนายความ

1. ติดตามตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา SEZ และ EEC ตลอดจนมีส่วนร่วมในการรณรงค์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการประกันว่าการพัฒนา SEZ และ EEC จะกระทำโดยสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
2. แสวงหาและใช้ความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศและภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย เทคนิค และเทคโนโลยีจากองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศ ในระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม ทั้งในระดับในประเทศ ในระดับภูมิภาค ในระดับระหว่างประเทศ และผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างงานด้านการรณรงค์ใน SEZ และ EEC ให้มีความเข้มแข็ง
3. พิจารณาโอกาสในการร่วมมือกับทนายความในการฟ้องร้องดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เมื่อมีความเสี่ยงว่าการละเมิดสิทธิต่างๆนั้น อาจเกิดขึ้น กำลังจะเกิดขึ้น หรือได้เกิดขึ้นแล้ว
4. สนับสนุนชุมชนท้องถิ่น แรงงาน และผู้ทรงสิทธิอื่นๆเพื่อประกันว่าสิทธิมนุษยชนของพวกเขาจะได้รับการคุ้มครอง
5. แสวงหาความร่วมมือ เท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสม กับสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของ SEZ และ EEC เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขและปรับใช้กฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ
6. เมื่อเหมาะสม ดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเป็นคดีตัวอย่างอันเกี่ยวกับการประกันการเยียวยาและชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเพื่อป้องกันและยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กำลังเกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องกับ SEZ และ EEC

#### 7.5 ข้อเสนอต่อสหประชาชาติ นักการทูต และผู้สนับสนุนเงินทุน

1. ติดตามตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา SEZ และ EEC ตลอดจนมีส่วนร่วมในการรณรงค์ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ เช่น ผ่านกลไกต่าง ๆ ของสหประชาชาติ รวมถึงการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กลไก UPR โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการประกันว่าการพัฒนา SEZ และ EEC จะกระทำโดยสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
2. ประกันว่านโยบายการลงทุนต่างๆ จะเป็นไปในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สิทธิแรงงาน และการดำเนินธุรกิจที่สอดคล้องกับมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งรวมถึงการประกันว่าความตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน (Bilateral Investment Treaties) นั้นจะอ้างอิงถึงหลักสิทธิมนุษยชน
3. อ้างอิงและเสนอข้อคิดเห็นในประเด็นต่างๆ โดยชัดเจน ได้แก่ ประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน แรงงาน สิ่งแวดล้อม โดยรวมถึงในบริบทของ SEZ และ EEC
4. แสวงหาความร่วมมือ เท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสม กับสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของ SEZ และ EEC เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขและปรับใช้กฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติใน SEZ และ EEC ให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ
5. ให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือในทางระหว่างประเทศและภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย เทคนิค และเทคโนโลยี ต่อเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศ ในระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมทั้งในระดับในประเทศ ในระดับภูมิภาค ในระดับระหว่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างงานด้านการรณรงค์ใน SEZ และ EEC ให้มีความเข้มแข็ง

## ภาคผนวก

### ภาคผนวกที่ 1: พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ SEZ บริเวณชายแดน

#### 1. พื้นที่ SEZ ตาก

ในพื้นที่ 14 ตำบลใน 3 อำเภอ

- 8 ตำบลในอำเภอแม่สอด ได้แก่ ตำบลแม่สอด พระธาตุผาแดง ท่าสายลวด แม่ตาว แม่กาษา แม่ปะ แม่กุ และมหาวัน
- 3 ตำบลในอำเภอพบพระ ได้แก่ ตำบลพบพระ ช่องแคบ และวาเลย์
- 3 ตำบลในอำเภอแม่ระมาด ได้แก่ ตำบลแม่จะเรว แม่ระมาด และชะเนงจื้อ

#### 2. พื้นที่ SEZ มุกดาหาร

ในพื้นที่ 11 ตำบลใน 3 อำเภอ

- 5 ตำบลในอำเภอเมือง ได้แก่ ตำบลศรีบุญเรือง มุกดาหาร คำอาฮวน และนาสีนวน
- 4 ตำบลในอำเภอหว้านใหญ่ ได้แก่ ตำบลปงขาม หวานใหญ่ ชะโนด และบางทรายน้อย
- 2 ตำบลในอำเภอดอนตาล ได้แก่ ตำบลโพธิ์ไทร และดอนตาล

#### 3. พื้นที่ SEZ สระแก้ว

ในพื้นที่ 4 ตำบลใน 2 อำเภอ

- 3 ตำบลในอำเภออรัญประเทศ ได้แก่ ตำบลบ้านด่าน ป่าไร่ และท่าข้าม
- 1 ตำบลในอำเภอวัฒนานคร ได้แก่ ตำบลผักชะ

#### 4. พื้นที่ SEZ ตราด

ในพื้นที่ 3 ตำบลในอำเภอคลองใหญ่ ได้แก่ ตำบลคลองใหญ่ หาดเล็ก และไม้รูด

#### 5. พื้นที่ SEZ สงขลา

ในพื้นที่ 4 ตำบลในอำเภอสะเดา ได้แก่ ตำบลสะเดา สำนักขาม สำนักแก้ว และป่าดงเบขาร์

#### 6. พื้นที่ SEZ เชียงราย

ในพื้นที่ 21 ตำบลใน 3 อำเภอ

- 7 ตำบลในอำเภอเชียงของ ได้แก่ ตำบลศรี้ง บุญเรือง ริมโขง เวียง ศรีดอนชัย สสถาน และห้วยซ้อ
- 6 ตำบลในอำเภอเชียงแสน ได้แก่ ตำบลบ้านแซว ป่าสัก แม่เงิน โยนก เวียง และศรีดอนมูล
- 8 ตำบลในอำเภอแม่สาย ได้แก่ ตำบลเกาะช้าง บ้านด้าย โป่งงาม โป่งผา แม่สาย เวียงพางคำ ศรีเมืองชุม และห้วยไคร

#### 7. พื้นที่ SEZ นongคาย

ในพื้นที่ 13 ตำบลใน 2 อำเภอ

- 12 ตำบลในอำเภอเมือง ได้แก่ ตำบลค่ายบกหวาน ในเมือง บ้านเตื่อ พระธาตุบังพวน โพธิ์ชัย โพนสว่าง มีชัย เวียงคุก สีกาย หนองกอมเกาะ หาดคา และหินโงม
- 1 ตำบลในอำเภอสระใคร ได้แก่ ตำบลสระใคร



#### 8. พื้นที่ SEZ นครพนม

ในพื้นที่ 13 ตำบลใน 2 อำเภอ

- 10 ตำบลในอำเภอเมือง ได้แก่ ตำบลกุรุคุ ท่าค้อ นาทราย นาราชควาย ในเมือง บ้านผึ้ง โพธิ์ตาก หนองญาติ หนองแสง และอาจสามารถ
- 3 ตำบลในอำเภอท่าอุเทน ได้แก่ ตำบลโนนตาล รามราช และเวินพระบาท

#### 9. พื้นที่ SEZ กาญจบุรี

ในพื้นที่ 2 ตำบลในอำเภอเมือง ได้แก่ ตำบลแก่งเสี้ยน และบ้านเก่า

#### 10. พื้นที่ SEZ นราธิวาส

ในพื้นที่ 5 ตำบลใน 5 อำเภอ

- 1 ตำบลในอำเภอเมือง ได้แก่ ตำบลโคกเคียน
- 1 ตำบลในอำเภอตากใบ ได้แก่ ตำบลเจ๊ะเห
- 1 ตำบลในอำเภอยี่งอ ได้แก่ ตำบลละหาร
- 1 ตำบลในอำเภอแว้ง ได้แก่ ตำบลไฉะจูด
- 1 ตำบลในอำเภอสุไหงโก-ลก ได้แก่ ตำบลสุไหงโก-ลก

## ภาคผนวกที่ 2: รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

### รายชื่อผู้เข้าร่วมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการวันที่ 13 กรกฎาคม 2562

#### นักวิชาการ

- ดร. อภรณ์ หวังเกียรติ อาจารย์วิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทน คงเจริญ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

#### ทนาย/ภาคประชาสังคม

- คุณสุมิตรชัย หัตถสาร ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น
- คุณชนะจิต รอนใหม่ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม
- คุณ ส.รัตนมณี พลกล้า มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน
- คุณสุรชัย ตรงงาม มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม
- คุณเฉลิมศรี ประเสริฐศรี มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน
- คุณอดิสร เกิดมงคล เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ
- คุณพรนภา ก๊วยเจริญ Land Watch Thai
- คุณกัญจน์ ทัดติยกุล กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch)
- คุณประยงค์ ดอกกล้วย สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ
- คุณสมนึก จงมีวิคิน กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch)
- คุณสุภาภรณ์ มาลัยลอย มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

### รายชื่อผู้ให้ข้อมูลระหว่างการลงพื้นที่สัมภาษณ์ (สิงหาคม-กันยายน 2562)

#### ตัวแทนหน่วยงานรัฐ

- เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ จำนวน 4 คน
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดตาก กระทรวงการคลัง
- เจ้าหน้าที่จากกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดสงขลา กระทรวงการคลัง
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 คน
- เจ้าหน้าที่จากกลุ่มงานยุทธศาสตร์และการพัฒนาจังหวัดสงขลา จำนวน 2 คน
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)
- เจ้าหน้าที่จากยุติธรรมจังหวัดสงขลา กระทรวงยุติธรรม จำนวน 3 คน
- เจ้าหน้าที่จากสำนักวิเคราะห์แผนและนโยบาย จังหวัดตาก
- เจ้าหน้าที่กลุ่มงานแผนและนโยบายจังหวัดสงขลา

#### นักวิชาการ

- ดร.ธัญรดี ทวีกาญจน์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

### ทนายความ/ภาคประชาสังคม

- คุณนาคยา เพชรรัตน์ ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเลสงขลา พิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch)
- คุณสุธาสิณี แก้วเหล็กไหล เครือข่ายสิทธิแรงงานข้ามชาติ
- คุณชลธิชา ตั้งวรมงคล มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
- คุณจิราวัฒน์ มูลศิริ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
- คุณสุนิดา ปิยกุลพานิชย์ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
- คุณพุดตาล สะแกคุ้ม มูลนิธิสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- คุณกัญจน์ ทัดติยกุล กลุ่มศึกษาการพัฒนาาระเบียงเศรษฐกิจ
- คุณสมนึก จงมีวิคิน กลุ่มศึกษาการพัฒนาาระเบียงเศรษฐกิจ พิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch)
- คุณสันติ โชคชัยชำนาญกิจ กลุ่มศึกษาการพัฒนาาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch)
- คุณเป็ย กฤตยาภิรมย์ องค์กรSolidarity Center
- คุณปรีดา ทองชุมนุญ องค์กร Solidarity center
- คุณอดิสร เกิดมงคล เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ

### ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่

- ตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา จำนวน 10 คน
- ตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน 13 คน
- ตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 2 คน
- ตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่จังหวัดระยอง จำนวน 12 คน
- ตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จำนวน 1 คน

### อื่น ๆ

- คุณประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ดร. เสาวรัจ รัตนคำฟู สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- คุณเตือนใจ ดีเทศน์ อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

### รายชื่อผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (มีนาคม - เมษายน 2563)

#### ตัวแทนหน่วยงานรัฐ

- เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย SEZ จำนวน 2 คน
- เจ้าหน้าที่จากสกพ. จำนวน 1 คน
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดสระแก้ว กระทรวงการคลัง
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี กระทรวงการคลัง
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดสงขลา กระทรวงการคลัง
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดตาก กระทรวงการคลัง
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดตาก
- เจ้าหน้าที่จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก

### นายความ/ภาคประชาสังคม

- คุณสุภาภรณ์ มาลัยลอย มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม
- คุณอัมรินทร์ สายจันทร์ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม
- คุณจิรรัตน์ มูลศิริ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
- คุณนาดยา เพชรรัตน์ ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเลสงขลา
- คุณพุดตาน สะแกกุ่ม สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟฟ้  
หาดใหญ่
- คุณกัญจน์ ทัดติยกุล กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ  
พิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch)
- คุณสมนึก จงมีวิคิน กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ  
พิเศษภาคตะวันออก (EEC Watch)
- คุณปิย์ กฤตยาภิรม องค์กร Solidarity Center
- คุณปรีดา ทองชุมนุม องค์กร Solidarity center
- คุณอดิศร เกิดมงคล เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ

### ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่

- ตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่อำเภอสะเดา  
จังหวัดสงขลา
- ตัวแทนจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่อำเภอแม่สอด  
จังหวัดตาก

ภาคผนวกที่ 3: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ SEZ และ EEC

กฎหมายรัฐธรรมนูญ	<ul style="list-style-type: none"> <li>รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี 2557</li> <li>รัฐธรรมนูญปี 2560</li> </ul>
กรอบกฎหมายของ SEZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>คำสั่งคสช. ที่ 72/2557</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 3/2559</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 4/2559</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 9/2559</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 74/2559</li> <li>คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2562</li> <li>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2558</li> <li>ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2563</li> </ul>
กรอบกฎหมาย EEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (พรบ. EEC)</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 2/2560</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 28/2560</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 47/2560</li> </ul>
Land Law กฎหมายที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร</li> <li>พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ</li> <li>พระราชบัญญัติการผังเมือง</li> <li>ประมวลกฎหมายที่ดิน</li> <li>พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ</li> <li>พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</li> <li>คำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 31/2560</li> <li>พระราชบัญญัติป่าไม้</li> <li>พระราชบัญญัติป่าชุมชน</li> </ul>
Environmental Law กฎหมายสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ</li> <li>พระราชบัญญัติโรงงาน</li> <li>พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย</li> <li>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร</li> <li>พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ</li> </ul>
กฎหมายแรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว</li> <li>พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง</li> <li>พระราชบัญญัติประกันสังคม</li> <li>พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน</li> <li>พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์</li> <li>พระราชบัญญัติเงินทดแทน</li> </ul>
อื่นๆ	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</li> <li>แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน</li> <li>พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน</li> </ul>

ภาคผนวกที่ 4: ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเขตที่ดินของพื้นที่พัฒนาใน SEZ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ	พื้นที่ทั้งหมด	พื้นที่พัฒนา	ผลกระทบจากการแปลงสภาพที่ดิน	การเยียวยา
จังหวัดตาก	<ul style="list-style-type: none"> <li>14 ตำบล 886,875 ไร่ (1,419 ตร.กม.)</li> <li>9% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ประมาณ 2,182 ไร่</li> <li>เดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน บ้างก็เป็นที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ</li> <li>ถูกแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุ ตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558</li> </ul>	<p>ผู้อยู่อาศัยจำนวน 65 คนอ้างว่าได้ครอบครองพื้นที่โดยใช้อยู่อาศัยและทำการเพาะปลูกจากฐานสู่ฐาน บางครอบครัวชี้ว่าตนได้ครอบครองที่ดินอันจะถูกระบุว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติใน พ.ศ. 2524 และเขตป่าไม้ถาวรใน พ.ศ. 2525<sup>576</sup> หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 5) ตั้งแต่ พ.ศ. 2501<sup>577</sup></p> <p>ปัจจุบันผู้ครอบครองได้โยกย้ายออกจากพื้นที่ทั้งหมดแล้ว เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการใช้เพื่อประกอบกิจการทางด้านอุตสาหกรรม</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มติครม. (วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560) จัดสรรงบประมาณมากกว่า 400 ล้านบาท เพื่อชดเชยให้กับครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจำนวน 82 ครอบครัว</li> <li>มีการจ่ายค่าชดเชยตามราคาประเมินของมูลค่าที่ดิน</li> <li>ไม่ปรากฏว่ามีกรณีที่ดินผืนอื่นทดแทน<sup>578</sup></li> </ul>
จังหวัดมุกดาหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>11 ตำบล 361,542.50 ไร่ (578.5 ตร.กม.)</li> <li>13% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ประมาณ 1,081 ไร่</li> <li>เดิมเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ป่าไม้ถาวร และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน</li> <li>ถูกแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุ ตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558</li> </ul>	<p>ตามรายงานขององค์กร Land Watch พบว่าพื้นที่ดังกล่าวมีผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ (ไม่ได้มีการเปิดเผยตัวเลขที่แน่นอน)<sup>579</sup></p> <p>ปัจจุบันผู้ครอบครองได้โยกย้ายออกจากพื้นที่ทั้งหมดแล้ว เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการใช้เพื่อประกอบกิจการทางด้านอุตสาหกรรม</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มติครม. (วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2559) จัดสรรงบประมาณ 880,000 บาท เพื่อชดเชยให้กับครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจำนวน 5 ครอบครัว โดยกรมธนารักษ์ได้จ่ายค่าชดเชยให้กับครอบครัวที่ได้รับผลกระทบไปเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2560.<sup>580</sup></li> </ul>

576 Land Watch, ‘รายงานการศึกษาการดำเนินการและผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย’, เมษายน 2559, โปรดดูเพิ่มเติม กสม., ‘เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ’, 24-25 สิงหาคม 2560

577 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดตาก เดือนกันยายน 2562

578 อ้างแล้ว และการสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนกันยายน 2562

579 Land Watch, ‘รายงานการศึกษาการดำเนินการและผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย’, เมษายน 2559

580 ศูนย์ราชการจังหวัดมุกดาหาร, ‘ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดมุกดาหารและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร’, มิถุนายน 2561, ดูได้ที่ <http://www.mukdahan.go.th/data/pgs.pdf>

เขตเศรษฐกิจพิเศษ	พื้นที่ทั้งหมด	พื้นที่พัฒนา	ผลกระทบจากการแปลงสภาพที่ดิน	การเยียวยา
จังหวัดสระแก้ว	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 ตำบล</li> <li>• 207,500 ไร่ (332 ตร.กม.)</li> <li>• 4.6% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ประมาณ 1,186 ไร่ (1.9 ตร.กม.)</li> <li>• เดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน</li> <li>• ถูกแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558</li> </ul>	<p>มีรายงานว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐที่ไม่มีผู้คนเข้าครอบครอง ฉะนั้นจึงสามารถนำไปใช้สำหรับประกอบกิจการทางด้านอุตสาหกรรมได้อย่างคล่องตัว<sup>581</sup></p> <p>อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่อื่นนอกเหนือจากพื้นที่พัฒนา กสม.ได้เข้าตรวจสอบในเบื้องต้นและพบว่ามีผู้อยู่อาศัยบางส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและต้องการให้ย้ายโรงงานในพื้นที่ไปยังเขตนิคมอุตสาหกรรม แต่ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีกรรองเรียนเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการไปยัง กสม.<sup>582</sup></p>	
จังหวัดตราด	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 ตำบล</li> <li>• 31,375.00 ไร่ (50.2 ตร.กม.)</li> <li>• 1.7% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 888 ไร่ (1.4 ตร.กม.)</li> <li>• เดิมเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน</li> <li>• ถูกแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุ ตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558</li> </ul>	<p>ไม่ปรากฏข้อมูลสู่สาธารณะเกี่ยวกับผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นจากการนำที่ดินไปใช้ในพื้นที่พัฒนา</p>	

581 การสัมภาษณ์ของ C. กับเจ้าหน้าที่กรมธรรม์รักษ์ กระทรวงการคลัง ประจำพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2563

582 กสม., 'เอกสารประกอบการสัมภาษณ์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ', 24-25 สิงหาคม 2560

เขตเศรษฐกิจพิเศษ	พื้นที่ทั้งหมด	พื้นที่พัฒนา	ผลกระทบจากการแปลงสภาพที่ดิน	การเยียวยา
จังหวัดสงขลา	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 ตำบล</li> <li>• 345,187.50 ไร่ (552.3 ตร.กม.)</li> <li>• 7% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1,069 ไร่ (1.7 ตร.กม.)</li> <li>• เดิมเป็นที่ดินของเอกชนที่ตกเป็นของรัฐริบโดยคำพิพากษา</li> </ul>	<p>160 ครอบครัวที่เช่าที่ดินจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่ออยู่อาศัยและทำการเพาะปลูก ส่งหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง<sup>583</sup> โดยอ้างว่าการสูญเสียที่ดินทำให้พวกเขาสูญเสียวิถีชีวิตไปด้วย</p> <p>ในปี 2562 อาคารของผู้เช่าจำนวน 4 หลังถูกรื้อถอนโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.ควบคุมอาคาร<sup>584</sup></p> <p>ปัจจุบันผู้ครอบครองได้โยกย้ายออกจากพื้นที่ส่วนหนึ่งแล้ว เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการใช้เพื่อประกอบกิจการทางด้านอุตสาหกรรมและบริการต่อไป อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ได้รับผลกระทบอีก 41 คนที่ยังคงอยู่ในพื้นที่<sup>585</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มีการจ่ายค่าชดเชยสำหรับการโยกย้ายและการรื้อถอนทรัพย์สินให้แก่ครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ</li> <li>• มีการให้เช่าที่ดินอื่นทดแทน<sup>586</sup></li> <li>• กรมธนารักษ์และผู้ที่ได้รับผลกระทบส่วนหนึ่งยังไม่สามารถตกลงกันได้เรื่องค่าชดเชยและที่ดินทดแทน<sup>587</sup></li> </ul>
จังหวัดหนองคาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 ตำบล</li> <li>• 296,042.00 ไร่ (473.7 ตร.กม.)</li> <li>• 15% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 718-0-46 ไร่ (1.1 ตร.กม.)</li> <li>• เดิมเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน</li> <li>• นอกจากนี้ ยังเคยเป็นที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยและนิคมอุตสาหกรรม</li> <li>• ถูกแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุ ตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 17/2558</li> </ul>	<p>พื้นที่เดิมเป็น ‘ป่าชุมชน’<sup>588</sup> การแปรสภาพที่ดินเป็นที่ราชพัสดุจึงเป็นการจำกัดมิให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เข้ามาจัดการดูแลผืนป่าชุมชนได้อีก<sup>589</sup></p>	

583 กสม., ‘เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายยุทธศาสตร์สิทธิพิเศษ’, 24-25 สิงหาคม 2560 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

584 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจําพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

585 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจําพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนมีนาคม 2563; อนึ่ง ตัวแทนของชุมชนที่ได้รับผลกระทบให้ข้อมูลกับ ICJ ว่ายังมีผู้ได้รับผลกระทบอีก 85 คนที่ยังคงปฏิเสธที่จะย้ายออกจากที่ดิน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนมีนาคม 2563

586 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจําพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562

587 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประจําพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เดือนสิงหาคม 2562 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดสงขลา เดือนสิงหาคม 2562

588 อยู่ภายใต้ พรบ.ป่าชุมชน พ.ศ. 2562 หากเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็น ‘ป่าชุมชน’ ผู้อยู่อาศัยในป่า จะสามารถทำงานกับรัฐในการจัดการและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในลักษณะเป็นการรักษาสีเขียวและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน

589 กสม., ‘เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายยุทธศาสตร์สิทธิพิเศษ’, 24-25 สิงหาคม 2560



เขตเศรษฐกิจพิเศษ	พื้นที่ทั้งหมด	พื้นที่พัฒนา	ผลกระทบจากการแปลงสภาพที่ดิน	การเยียวยา
จังหวัดบราซิเลียส	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 ตำบล</li> <li>• 146,981.25 ไร่ (231.2 ตร.กม.)</li> <li>• 2% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• อยู่ระหว่างกระบวนการประมาณเพื่อจัดซื้อที่ดิน</li> </ul>	คณะกรรมการนโยบาย SEZ ไม่สามารถเลือกที่ดินของรัฐที่เหมาะสมเพื่อจัดเป็นพื้นที่พัฒนาได้ จึงตัดสินใจซื้อที่ดินของเอกชนแทน <sup>590</sup>	
จังหวัดเชียงรายได้	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 21 ตำบล</li> <li>• 952,266.46 ไร่ (1,523.6 ตร.กม.)</li> <li>• 13% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ไม่ปรากฏว่ามีภารกิจกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนา</li> </ul>	คณะกรรมการนโยบาย SEZ ได้พิจารณาพื้นที่หลายแห่งเพื่อใช้เป็นที่พัฒนา หนึ่งในพื้นที่ที่ถูกเลือกคือพื้นที่ที่มีดินในท้องที่ 51 คนเขาเพื่อทำไร่ยาสูบตั้งแต่ 2515 <sup>591</sup> โดยเป็นที่ดินที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของการยาสูบแห่งประเทศไทย พื้นที่อีกผืนคือพื้นที่ชุมชนและพื้นที่ป่าชุมชน ทำให้มีดินในพื้นที่จำนวนมากออกมาประท้วงต่อต้านการตัดสินใจดังกล่าว <sup>592</sup>	ด้วยเหตุนี้ พื้นที่ไร่ยาสูบ พื้นที่ชุมชน และป่าชุมชน จึงไม่ถูกใช้เพื่อทำเป็นที่พัฒนา และเนื่องจากรัฐบาลยังไม่สามารถหาที่ดินที่เหมาะสมได้ SEZ นี้จึงไม่มีพื้นที่พัฒนา การส่งเสริม SEZ ได้ทำผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนเท่านั้น เช่น ตามโครงการของ BOI <sup>593</sup>

590 กสม., 'เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ', 24-25 สิงหาคม 2560

591 Land Watch, 'รายงานการศึกษาการดำเนินการและผลกระทบของระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคคลัมเปญ', ธนาคารพัฒนาเอเชีย – นโยบายเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย, เมษายน 2559

592 ผู้จัดการออนไลน์, 'ลัมเกรตาม เขต ศก.พิเศษเชียงรายได้เริ่มมีพื้นที่ใหม่ รัฐยอมยกย่องให้เอกชนหาที่ตั้งเอง', 11 กันยายน พ.ศ. 2561 ดูได้ที่: <https://mgronline.com/local/detail/9610000090954>

593 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 'กระบวนการ : การจัดหาที่ดินและการจัดการ', มีนาคม พ.ศ. 2563, หน้า 6, ดูได้ที่: [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=5195](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=5195)

เขตเศรษฐกิจพิเศษ	พื้นที่ทั้งหมด	พื้นที่พัฒนา	ผลกระทบจากการแปลงสภาพที่ดิน	การเยียวยา
จังหวัดนครปฐม	<ul style="list-style-type: none"> <li>13 ตำบล</li> <li>496,743.75 ไร่ (794.8 ตร.กม.)</li> <li>14% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1,363-2-17.1 (2.2 ตร.กม.)</li> <li>เดิมเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน</li> <li>ถูกแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุ ตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 74/2559</li> </ul>	<p>มีรายงานว่ามิได้รับผลกระทบอย่างน้อย 29 คนเป็นเจ้าของและอยู่อาศัยในพื้นที่โดยมีกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายตั้งแต่ปี 2484 (นส. 3 ก และ นส. 3 ข)<sup>594</sup> ก่อนหน้าที่ที่ดินจะถูกกำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินใน 2521<sup>595</sup></p> <p>ต่อมาผู้อยู่อาศัย 33 คนถูกฟ้องโดยพนักงานอัยการในข้อหาบุกรุก แต่ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562 ศาลอุทธรณ์ภาคสั่งยกฟ้องและพิพากษาว่าจำเลยได้ครอบครองที่ดินก่อนหน้าที่จะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฉะนั้น จึงมีสิทธิที่จะอยู่ในที่ดินต่อไป<sup>596</sup></p>	กรมธนารักษ์และชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถตกลงกันได้เรื่องค่าชดเชย แต่ทว่ายังไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี <sup>599</sup>
จังหวัดกาญจนบุรี	<ul style="list-style-type: none"> <li>2 ตำบล</li> <li>162,993.75 ไร่ (260.8 ตร.กม.)</li> <li>1.3% ของพื้นที่จังหวัดทั้งหมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8,193 (13.1 ตร.กม.)</li> <li>เดิมเป็นพื้นที่ป่าสงวน</li> <li>ถูกแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 74/2559</li> </ul>	<p>มีรายงานว่ามีการกำหนดพื้นที่พัฒนาส่งผลกระทบต่อผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ในการเพาะปลูกอย่างน้อย 115 คน<sup>597</sup> โดยปัจจุบันบุคคลเหล่านี้ยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่<sup>598</sup></p>	กรมธนารักษ์และชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถตกลงกันได้เรื่องค่าชดเชย แต่ทว่ายังไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี <sup>599</sup>

594 Land Watch, 'รายงานการศึกษาการค้าและการค้าและการผลกระทบของระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) - นโยบายเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย', เมษายน 2559

595 กสม., 'เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายกรณีนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ', 24-25 สิงหาคม 2560

596 กสม., 'เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ', 24-25 สิงหาคม 2560

597 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประเทศฝรั่งเศส, มีนาคม 2563

598 สศช., 'รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ', มีนาคม 2563, ดูได้ที่: [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=10024](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10024)

599 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่ที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประเทศฝรั่งเศส, มีนาคม 2563

ภาคผนวกที่ 5: ปัญหาเรื่องการกำหนดเขตที่ดินเพื่อการพัฒนา EEC<sup>600</sup>

พื้นที่	ผลกระทบจากการแปรสภาพที่ดิน
พื้นที่ตำบลเขาดิน อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา	ตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC พื้นที่ที่ปัจจุบันใช้ทำนาข้าวแบบดั้งเดิมได้ถูกแปรสภาพจากพื้นที่เขตชนบทและเกษตรกรรมไปเป็นพื้นที่เขตอุตสาหกรรม โดยมีการขายที่ดินให้กับบริษัท <sup>601</sup>  มีรายงานว่ามีการซื้อที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูกได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างน้อย 43 ครัวเรือน ผู้ได้รับผลกระทบรายหนึ่งอ้างว่าก่อนที่ดินจะถูกขายให้แก่บริษัท เธอได้เช่าที่ดินประมาณ 74 ไร่ เพื่อใช้เพาะปลูกเป็นเวลาประมาณ 70 ปี <sup>602</sup> ปัจจุบันเธอถูกบริษัทฟ้องร้องดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกและคดียังคงค้างอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น <sup>603</sup>  ทั้งนี้ ในพื้นที่ดังกล่าวยังคงมีผู้อยู่อาศัยที่ปฏิเสธที่จะออกจากพื้นที่และอยู่คงอยู่อาศัยต่อไป
พื้นที่ระหว่างจังหวัดฉะเชิงเทราและชลบุรี	มีข้อมูลปรากฏตามสื่อว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมบ่อยครั้งแต่ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริม ฯ ปัจจุบันมีคนในท้องถิ่นเช่าที่ดินจากบริษัทโดยตรงเพื่อทำฟาร์มปลา <sup>604</sup>  กลุ่ม EEC Watch Group ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการขยายตัวของพื้นที่เขตอุตสาหกรรมว่าจะส่งผลให้พื้นที่เกษตรข้างเคียงถูกน้ำท่วมได้ง่ายขึ้น <sup>605</sup>
พื้นที่บริเวณต้นน้ำบางปะกง ตำบลเขาหินซ้อน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา	มีการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมกว่า 2000 ไร่ในแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC ปัจจุบันในพื้นที่ที่อยู่ติดกับนิคมอุตสาหกรรมถูกใช้เพื่อทำสวนมะม่วง ทั้งนี้ จากข้อมูลการประเมินผลกระทบสุขภาพโดยชุมชน (CHIA) ที่เผยแพร่เมื่อปี พ.ศ. 2554 พบว่ากิจกรรมด้านอุตสาหกรรมอาจส่งผลกระทบต่อผลผลิตของมะม่วงในพื้นที่ อีกทั้งยังทำให้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำแย่ลง <sup>606</sup>
พื้นที่ริมแม่น้ำนครนายก ตำบลโยธะกา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา	เป็นพื้นที่ที่กองทัพเรือถือกรรมสิทธิ์ตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC โดยไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดประเภทที่ดินให้เป็นประเภทใดโดยเฉพาะ <sup>607</sup> การใช้สอยที่ดินดังกล่าวจึงเป็นไปตามการพิจารณาของฝ่ายทหารเจ้าของพื้นที่  องค์กร Land Watch ระบุว่ามีการครอบครอง 166 ครัวเรือนที่เช่าพื้นที่เพื่ออยู่อาศัยและทำนาจากหมู่บ้านและกังวลว่าสัญญาเช่าของตนจะถูกยกเลิกเพื่อนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนา EEC <sup>608</sup>
พื้นที่เขาดงยาง ระหว่างอำเภอลำลูกกาและอำเภอนนทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา	พื้นที่ประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ได้หายไปจากแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน EEC <sup>609</sup>

600 โปรดดูเพิ่มเติม ประชาไท, ‘ประมวลสถานการณ์: ปลอย ‘ปู’ หน้าท่าเนียบ ผังอีอีซีเจดีย์หิน’, 6 สิงหาคม พ.ศ. 2562, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/พ.ศ. 2562/08/83745>

601 Land Watch Thai, ‘เขาดินกับกรณีการกว้านซื้อที่ดินโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC’, 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562, ดูได้ที่: <http://landwatchthai.org/2884>

602 Voice TV, ‘บางปะกง (กรรม) EEC จาก ‘พื้นที่สีเขียว’ สู่ ‘ลัทธิอุตสาหกรรม’’, 16 พฤศจิกายน 2562, ดูได้ที่: [http://www.voicetv.co.th/read/Gc\\_dZ7tr7](http://www.voicetv.co.th/read/Gc_dZ7tr7)

603 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับผู้แทนของ EEC Watch เดือนเมษายน 2563

604 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับผู้แทนของ EEC Watch เดือนสิงหาคม 2562

605 อ้างแล้ว

606 สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, ‘ชาวแปดริ้วผะโรงไฟฟ้าถ่านหิน 600 เมกะวัตต์ ทำลายเกษตรอินทรีย์และแย่งน้ำคลองท่าลาด’, 22 สิงหาคม 2011, ดูได้ที่: <https://www.nationalhealth.or.th/node/418>

607 การสัมภาษณ์ของ ICJ กับเจ้าหน้าที่อาวุโสประจำกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ เดือนสิงหาคม 2562 เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลว่าปกติแล้วจะไม่มีการกำหนดประเภทของพื้นที่ของทหาร

608 Land Watch, ‘กลุ่มโยธาธิการรักษารั้วหนังสือ ต่อกรมโยธาธิการ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และกรมโยธาธิการทหาร เรื่อง แนวทางการแก้ไข ปัญหาประชาชนอาศัยที่ดินราชพัสดุที่กองทัพเรือครอบครอง’, 13 กุมภาพันธ์ 2563, ดูได้ที่: [https://m.facebook.com/landwatchthai/photos/a.1566657370317762/2624433964540092/?type=3&source=57&\\_tn\\_\\_=EHH-R](https://m.facebook.com/landwatchthai/photos/a.1566657370317762/2624433964540092/?type=3&source=57&_tn__=EHH-R)

609 โปรดดูเพิ่มเติม ประชาไท, ‘ประมวลสถานการณ์: ปลอย ‘ปู’ หน้าท่าเนียบ ผังอีอีซีเจดีย์หิน’, 6 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2019/08/83745>

พื้นที่	ผลกระทบจากการแปรสภาพที่ดิน
พื้นที่ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี	แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC กำหนดให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏข้อพิพาทในพื้นที่ เกี่ยวกับการออกโฉนดโดยบริษัทที่ซื้อที่ดินมา โดยผู้ได้รับผลกระทบอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่มีผู้อยู่อาศัยประมาณ 100 ครอบครัวมานานกว่า 50 ปี <sup>610</sup> ปัจจุบัน ผู้ได้รับผลกระทบจำนวน 10 คน ถูกบริษัทดำเนินคดีในข้อหาบุกรุก เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2562 <sup>611</sup> ทั้งนี้ ยังไม่มีการรายงานความคืบหน้าของคดีให้สาธารณชนได้รับทราบ
พื้นที่ตำบลป่ายุบ อำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง	เป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมฯ แต่ทว่าข้อตกลงระหว่างชุมชน ภาคธุรกิจและหน่วยงานรัฐที่ห้ามไม่ให้มีธุรกิจบางประเภทที่อาจสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดำเนินกิจการในพื้นที่ อาทิ ธุรกิจด้านพลังงาน ปิโตรเลียม และการผลิตน้ำมัน การจัดการของเสียอันตราย กลับไม่ถูกระบุไว้ในแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน EEC นอกจากนี้ ผังเมืองรวมของจังหวัดระยองยังได้ถูกแก้ไขในเดือนสิงหาคม 2561 และเปิดช่องให้ธุรกิจตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นดำเนินการในพื้นที่ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อตกลงสามฝ่ายตามที่กล่าวถึงข้างต้น <sup>612</sup>
โครงการพัฒนาท่าเรือในเขตอุตสาหกรรม	ชาวประมงท้องถิ่นได้ร้องเรียนว่าโครงการพัฒนาท่าเรือหลายโครงการอาจส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำทะเลและเป็นอันตรายต่ออุตสาหกรรมประมงท้องถิ่น/แบบดั้งเดิม และร้องขอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหา <sup>613</sup>

610 ผู้จัดการออนไลน์, 'ชาวบ้านเขาไม้แก้ว โวยที่ดินจังหวัดชลบุรี รั้ววัดที่เขตป่าสงวนเตรียมออกโฉนดให้เอกชน', 14 สิงหาคม พ.ศ. 2562, ดูได้ที่: <https://mgronline.com/local/detail/9620000077395%20%20%20%20> แหล่งข่าวนี้กล่าวว่ามีประมาณ 400 ครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว โปรดดู ธรรมชาติ กรีกอักษร, 'อีอีซี: ไม่มีรัฐประหาร ไม่มีทางทำได้', ประชาชาติ, 24 ธันวาคม 2562, ดูได้ที่: <https://prachatai.com/journal/2019/12/85663>

611 สยามรัฐ, 'ชาวบ้านเขาไม้แก้วบุกสำนักงานโรจนะ จี้ ถามนโยบายไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่หรือไม่', 27 สิงหาคม 2562, ดูได้ที่: <https://siamrath.co.th/n/99423>

612 โปรดดูเพิ่มเติม กฎกระทรวง, 'ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2)', 7 สิงหาคม 2561, ดูได้ที่: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/060/T3.PDF>; การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับนายสมนึก จงมีวณิช ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของ EEC Watch และนักวิชาการ เดือนมีนาคม 2563

613 ผู้จัดการออนไลน์, 'ท่าเรือฯ มาบตาพุด เฟส 3 เปิดเวทีรับฟังความเห็นสมาคมประมงพื้นบ้านเรือเล็กระยอง', 19 พฤศจิกายน 2558, ดูได้ที่: <https://mgronline.com/local/detail/9580000128638>; ผู้จัดการออนไลน์, 'ประมงพื้นบ้านระยองค้านสร้างท่าเรืออุตสาหกรรม มาบตาพุดระยะ 3 หวั่นกระทบที่ทำกิน', 30 ตุลาคม 2558, ดูได้ที่: <https://mgronline.com/local/detail/9580000121283>

พื้นที่	ผลกระทบจากการแปรสภาพที่ดิน
<p><b>จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง</b></p>	<p>นักวิชาการได้แสดงความกังวลว่าจังหวัดชลบุรีและระยองอาจไม่เหมาะสมที่จะทำให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหากปราศจากแผนการดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำ อันจะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับการใช้ในชีวิตรประจำวันและการเกษตรในภูมิภาค<sup>614</sup></p> <p>แม้ว่าภาคตะวันออกของประเทศไทยจะมีฝนชุกในฤดูฝน แต่ทว่ายังมีอ่างเก็บน้ำหรือที่เก็บน้ำไม่เพียงพอ ทำให้ไม่มีน้ำเพียงพอในฤดูร้อนอีกทั้งยังได้รับผลกระทบจากการรุกรานของน้ำเค็ม<sup>615</sup> โดยพื้นที่ EEC ในป็นี ยังเผชิญกับวิกฤติการขาดแคลนน้ำทำให้บางบริษัทในพื้นที่ EEC คาดว่าภัยแล้งจะส่งผลกระทบต่อ การผลิตสินค้าของตน<sup>616</sup></p> <p>ทั้งนี้ ในปี 2561 สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติพบว่ามีอุปสงค์ของการบริโภคน้ำของกิจกรรมทาง เศรษฐกิจในจังหวัดที่มีโครงการ EEC อยู่ที่ 1,984 พันล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะที่พื้นที่ดังกล่าวสามารถ จัดหาน้ำมาได้อยู่ที่ 1,682 พันล้านลูกบาศก์เมตร และประเมินว่าจะมีความต้องการน้ำในสามจังหวัดของ EEC เพิ่มขึ้นเป็น 2,242 พันล้านลูกบาศก์เมตรภายในปี 2570<sup>617</sup> ดังนั้น หากไม่มีมาตรการที่เหมาะสมหรือยั่งยืนในการแก้ปัญหา ก็อาจส่งผลให้มีความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมขึ้นได้</p> <p>สืบเนื่องจากข้อห่วงกังวลดังกล่าว สกพอ.ได้ออกมาตรการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ภัยแล้ง รวมถึงมาตรการ เร่งด่วน 3 มาตรการที่จะเพิ่มปริมาณน้ำในพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำ โดยการผันน้ำจาก อ่างเก็บน้ำอย่างน้อยสามแห่ง และอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการจัดการน้ำในระยะยาว จำนวน 53 โครงการ<sup>618</sup> มีการสร้างอ่างเก็บน้ำในจังหวัดจันทบุรีและสระแก้วซึ่งเป็นจังหวัดข้างเคียงกับจังหวัดใน EEC เพื่อจัดสรรน้ำให้แก่โครงการต่างๆใน EEC โดยมีการเวนคืนที่ดินในจังหวัดจันทบุรีอย่างน้อย 200,000 ไร่ เพื่อการนี้<sup>619</sup></p> <p>อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศในปัจจุบัน นักวิชาการในพื้นที่ได้ แสดงความห่วงกังวลว่าโครงการดังกล่าวอาจไม่ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น อีกทั้งเสนอว่าการแก้ไขปัญหาที่ ยั่งยืนอาจเป็นการที่รัฐบาลจัดการอุปสงค์เรื่องน้ำอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>620</sup> นอกจากนี้ เนื่องจาก บริษัทต่าง ๆ ยังจำเป็นต้องแบ่งปันน้ำจากอ่างเก็บน้ำกับชาวไร่ชาวนาและครัวเรือนทั่วไป จึงนำไปสู่ รายงานว่าผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ได้เริ่มประท้วงว่าแหล่งน้ำในพื้นที่ของตนถูกนำไปจัดสรรให้ภาคอุตสาหกรรม ใช้เท่านั้น<sup>621</sup></p>

614 ชูลิต วัชรสินธุ์, 'การจัดการน้ำกับEEC', เอกสารประกอบการสัมมนาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2 ตุลาคม พ.ศ. 2560; การสัมภาษณ์ของ ICJ กับนายสมนึก จงมีวคิน ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของ EEC Watch และนักวิชาการ เดือนสิงหาคม 2562

615 กรมชลประทาน, 'การจัดการน้ำและคู่มือการพัฒนาไปสู่ EEC', เอกสารประกอบการนำเสนอในที่ประชุมเกี่ยวกับ EEC, กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2559

616 ยกตัวอย่าง, บางกอกโพสต์, 'PTT: ภัยแล้งอาจกระทบต่อการกำลังการผลิต', 7 กุมภาพันธ์ 2563, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/business/1852254/ptt-drought-likely-to-limit-production> (ภาษาอังกฤษ)

617 เนชั่น, 'วิจัยแหล่งน้ำในพื้นที่ EEC', 18 พฤศจิกายน 2561, ดูได้ที่: <https://www.nationthailand.com/national/30358810> (ภาษาอังกฤษ)

618 สกพอ., 'หมายเลข 1/2563: กพอ. (ฉบับที่ 1.)', 1 เมษายน 2563, ดูได้ที่: <https://eng.eeco.or.th/en/news/NO-1-2020-The-Eastern-Economic-Corridor-Policy-Committee-1st-issue>

619 บางกอกโพสต์, 'กำลังจะมีสงครามน้ำ', 16 มกราคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/business/1836554/water-wars-looming> (ภาษาอังกฤษ)

620 การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ของ ICJ กับนายสมนึก จงมีวคิน ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของ EEC Watch และนักวิชาการ เดือนมีนาคม 2563

621 บางกอกโพสต์, 'กำลังจะมีสงครามน้ำ', 16 มกราคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.bangkokpost.com/business/1836554/water-wars-looming> (ภาษาอังกฤษ)

**ภาคผนวกที่ 6: ระยะเวลาขั้นต่ำในการจ่ายเงินสมทบให้แก่ประกันสังคม**

ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย	ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ (มาตรา 62 พ.ร.บ.ประกันสังคม)
ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร	ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าเดือนภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ (มาตรา 65 พ.ร.บ.ประกันสังคม)
ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ	ผู้ประกันตนต้องได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนทุพพลภาพ (มาตรา 69 พ.ร.บ.ประกันสังคม)
ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย	ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนถึงแก่ความตาย (มาตรา 73 พ.ร.บ.ประกันสังคม)
ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร	ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน ภายในระยะเวลา 36 เดือนก่อนที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน (มาตรา 74 พ.ร.บ.ประกันสังคม)
ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ	ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 76 พ.ร.บ.ประกันสังคม) โดยได้รับประโยชน์เป็นเงินเลี้ยงชีพรายเดือนหรือเงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว
ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน	ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนและต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงาน (มาตรา 78 พ.ร.บ.ประกันสังคม)

**ระยะเวลาขั้นต่ำในการจ่ายเงินสมทบให้กับประกันสังคม (มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม)<sup>622</sup>**

ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย	ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน ภายในระยะเวลาสี่เดือนก่อนเข้ารับบริการทางการแพทย์
ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ	ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่าหกเดือน ภายในระยะเวลาสิบเดือนก่อนทุพพลภาพ
ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย	ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่าหกเดือน ภายในระยะเวลาสิบสองเดือนก่อนเสียชีวิต
ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ	ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม (รับประโยชน์เป็นเงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว)

622 สำนักงานประกันสังคม, 'คู่มือผู้ประกันตน', หน้า 36, ดูได้ที่: <http://www.sa.nu.ac.th/attach/files/M-person.pdf>

## Commission Members

March 2020 (for an updated list, please visit [www.icj.org/commission](http://www.icj.org/commission))

### President:

Prof. Robert Goldman, United States

### Vice-Presidents:

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Justice Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

### Executive Committee:

Justice Sir Nicolas Bratza, UK

Dame Silvia Cartwright, New Zealand

(Chair) Ms Roberta Clarke, Barbados-Canada

Mr. Shawan Jabarin, Palestine

Ms Hina Jilani, Pakistan

Justice Sanji Monageng, Botswana

Mr Belisário dos Santos Júnior, Brazil

### Other Commission Members:

Professor Kyong-Wahn Ahn, Republic of Korea

Justice Chinara Aidarbekova, Kyrgyzstan

Justice Adolfo Azcuna, Philippines

Ms Hadeel Abdel Aziz, Jordan

Mr Reed Brody, United States

Justice Azhar Cachalia, South Africa

Prof. Miguel Carbonell, Mexico

Justice Moses Chinhengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, United States

Justice Martine Comte, France

Mr Marzen Darwish, Syria

Mr Gamal Eid, Egypt

Mr Roberto Garretón, Chile

Ms Nahla Haidar El Addal, Lebanon

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Ms Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Ms Imrana Jalal, Fiji

Justice Kalthoum Kennou, Tunisia

Ms Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Peru

Justice Ketil Lund, Norway

Justice Qinisile Mabuza, Swaziland

Justice José Antonio Martín Pallín, Spain

Prof. Juan Méndez, Argentina

Justice Charles Mkandawire, Malawi

Justice Yvonne Mokgoro, South Africa

Justice Tamara Morschakova, Russia

Justice Willy Mutunga, Kenya

Justice Egbert Myjer, Netherlands

Justice John Lawrence O’Meally, Australia

Ms Mikiko Otani, Japan

Justice Fatsah Ouguergouz, Algeria

Dr Jarna Petman, Finland

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Victor Rodriguez Rescia, Costa Rica

Mr Alejandro Salinas Rivera, Chile

Mr Michael Sfard, Israel

Prof. Marco Sassoli, Italy-Switzerland

Justice Ajit Prakash Shah, India

Justice Kalyan Shrestha, Nepal

Ms Ambiga Sreenevasan, Malaysia

Justice Marwan Tashani, Libya

Mr Wilder Tayler, Uruguay

Justice Philippe Texier, France

Justice Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Justice Stefan Trechsel, Switzerland

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia



**International  
Commission  
of Jurists**

10/1 Soi Aree 2  
Phaholyothin Road  
Samsennai, Phayathai  
Bangkok 10400  
Thailand

**t** +66 2 61 98 477/478  
**f** +66 2 61 98 479  
[www.icj.org](http://www.icj.org)