



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (มาตรา 11.1): การบังคับขับไล่:

20/05/97

ความเห็นทั่วไปที่ 7 ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

คำย่ออนุสัญญา: CESCR

ความเห็นทั่วไปที่ 7

สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (มาตรา 11.1 ของกติกา ๓):

การบังคับขับไล่ (Forced Evictions)

(วาระการประชุมครั้งที่ 16, 2540)*

1. ในความเห็นทั่วไปที่ 4 (พ.ศ.2534) คณะกรรมการ ๓ ตั้งข้อสังเกตว่าบุคคลทุกคนควรมีความมั่นคงในการครอบครองที่ดินในระดับหนึ่งเพื่อประกันความคุ้มครองทางกฎหมายจากการถูกบังคับขับไล่ การคุกคาม หรือการข่มขู่ในรูปแบบอื่นใด คณะกรรมการ ๓ ยังได้สรุปด้วยว่าการบังคับขับไล่นั้นในเบื้องต้นไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดภายใต้กติกา ๓ ทั้งนี้ หลังจากได้พิจารณารายงานจำนวนมากเกี่ยวกับการบังคับขับไล่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา รวมถึงกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าพันธกรณีของรัฐภาคีถูกละเมิด คณะกรรมการ ๓ มองว่าตอนนี้ตนเองอยู่ในฐานะที่ต้องให้คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลของการปรับใช้แนวทางดังกล่าวในทางปฏิบัติต่อพันธกรณีที่ระบุไว้ในกติกา ๓
2. ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักมานานแล้วว่าปัญหาการบังคับขับไล่เป็นปัญหาร้ายแรง ในปี พ.ศ. 2519 ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ได้ชี้ว่าควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อ “การดำเนินปฏิบัติการฉาวตรางครั้งใหญ่ ซึ่งควรเกิดขึ้นเฉพาะเมื่อการอนุรักษ์และการฟื้นฟูไม่สามารถทำได้ และควรมีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐาน”¹ ในปี พ.ศ. 2531 ยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อที่พักพิงถึงปีพ.ศ. 2543 (Global Strategy for Shelter to the Year 2000) ที่ได้รับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติในมติที่ 43/181 ได้ให้การรับรอง “พันธกรณีพื้นฐาน [ของรัฐบาล] ในการปกป้องและพัฒนาสถานที่อยู่อาศัยและบริเวณใกล้เคียง แทนที่จะทำให้เสียหายหรือทำลาย”² วาระที่ 21 (Agenda 21) ยังระบุว่า “ประชาชนควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการถูกบังคับขับไล่ออกจากที่อยู่อาศัยหรือที่ดินของพวกเขาอย่างไม่เป็นธรรม”³ ในวาระว่าด้วยที่อยู่อาศัย (Habitat Agenda) รัฐบาลต่าง ๆ ได้ให้คำมั่นในการ “ปกป้องประชาชนทุกคนจากการบังคับขับไล่ และให้ความคุ้มครองทาง



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



กฎหมาย รวมทั้งการขดเซยสำหรับการบังคับขับไล่อันขัดต่อกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน [และ] เมื่อการขับไล่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐภาคีต้องประกันว่าจะมีการจัดหาทางเลือกทดแทนที่เหมาะสมให้”⁴ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังระบุว่า “การบังคับขับไล่คือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง”⁵ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคำแถลงเหล่านี้จะมีความสำคัญ แต่ก็ยังคงมีช่องว่างในประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุดคือการกำหนดสถานการณ์ที่อนุญาตให้มีการบังคับขับไล่ได้ รวมถึงการระบุรูปแบบมาตรการคุ้มครองที่จำเป็นเพื่อประกันว่าการขับไล่จะเป็นไปโดยเคารพทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในกติกา ฯ

3. การใช้คำว่า “การบังคับขับไล่ (forced evictions)” ยังคงมีปัญหาบางประการ เนื่องด้วยวลีดังกล่าวพยายามสื่อถึงความรู้สึกของการกระทำโดยพลการและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้สังเกตการณ์หลายท่านยังมองว่า “การบังคับขับไล่” เป็นการใช้คำซ้ำซ้อนฟุ่มเฟือย ขณะที่ท่านอื่น ๆ วิพากษ์วิจารณ์นัยของคำว่า “การขับไล่โดยผิดกฎหมาย (illegal evictions)” โดยชี้ว่าวลีเช่นนี้อยู่บนสมมติฐานว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยและสอดคล้องกับกติกา ฯ แล้ว ซึ่งแน่นอนว่าไม่ใช่ว่าจะเป็นอย่างนั้นเสมอไป ในทำนองเดียวกันมีการชี้ว่าคำว่า “การขับไล่อย่างไม่เป็นธรรม (unfair evictions)” เองนั้นก็มักมีลักษณะเป็นอัตวิสัยมากเกินไปเพราะไม่ได้ผูกโยงกับกรอบกฎหมายใด อย่างไรก็ตาม ประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้เลือกที่จะใช้วลี “การบังคับขับไล่” เป็นหลัก เนื่องด้วยตัวเลือกอื่นที่ได้รับการเสนอมา ล้วนมีข้อบกพร่องหลายประการ ทั้งนี้ทั้งนั้น คำว่า “การบังคับขับไล่” ที่ใช้ในความเห็นทั่วไปฉบับนี้ หมายถึงการเคลื่อนย้ายบุคคล ครอบครัว และ/หรือชุมชน อย่างถาวรหรือชั่วคราว ออกจากบ้านและ/หรือที่ดินที่พวกเขาครอบครอง โดยขัดกับเจตนาของบุคคลเหล่านั้น อีกทั้งปราศจากการจัดหาและการเข้าถึงรูปแบบการคุ้มครองที่เหมาะสมทั้งทางกฎหมายหรือการคุ้มครองอื่นใด อนึ่ง ข้อห้ามไม่ให้กระทำการบังคับขับไล่ไม่อาจใช้กับการขับไล่ที่ดำเนินการโดยใช้กำลังตามกฎหมายที่เป็นไปตามทบัญญัติของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

4. การบังคับขับไล่นั้นเป็นไปอย่างแพร่หลายและส่งผลกระทบต่อบุคคลทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา เนื่องด้วยความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันของบรรดาสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย การบังคับขับไล่จึงมักถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น แม้ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิที่ระบุไว้ในกติกา ฯ อย่างชัดเจน แต่การบังคับขับไล่ก็อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิพลเมืองและการเมืองได้ด้วยเช่นกัน เช่น สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในความปลอดภัยของบุคคล สิทธิในการไม่ถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว และเคหสถาน หรือสิทธิในการครอบครองอย่างสงบ



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



5. แม้ว่าการบังคับขับไล่อาจดูเหมือนว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่เขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่นเป็นหลัก แต่การบังคับขับไล่นั้นยังเกิดขึ้นในบริบทที่เกี่ยวกับการบังคับโยกย้ายประชากร การพลัดถิ่นภายในประเทศ การบังคับย้ายถิ่นฐานในบริบทการขัดกันทางอาวุธ การอพยพจำนวนมาก รวมถึงการเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยด้วย ในบริบททั้งหลายนี้ สิทธิที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและการไม่ถูกบังคับขับไล่อาจถูกละเมิดด้วยการกระทำหรือการละเว้นการกระทำต่าง ๆ ของรัฐภาคี และแม้ในสถานการณ์ที่อาจจำเป็นต้องจำกัดสิทธิดังกล่าว การดำเนินการเช่นว่าก็ยังจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อ 4 ของกติกาฯ ให้สมบูรณ์ โดยข้อจำกัดใด ๆ ที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้อง “กำหนดโดยกฎหมายเท่าที่สอดคล้องกับลักษณะของสิทธิเหล่านี้ [เช่น เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม] และเพียงเพื่อความมุ่งประสงค์ในการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตยเท่านั้น”
6. มีหลายกรณีที่มีการบังคับขับไล่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง เช่น การขับไล่ที่เป็นผลมาจากสถานการณ์การขัดกันทางอาวุธระหว่างประเทศ ความขัดแย้งภายใน และความรุนแรงในชุมชนหรือชาติพันธุ์
7. กรณีอื่น ๆ ของการบังคับขับไล่เกิดขึ้นภายใต้ร่มของการพัฒนา การขับไล่อาจเกิดขึ้นโดยเป็นผลจากความขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดิน โครงการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างเขื่อนหรือโครงการพลังงานขนาดใหญ่อื่น ๆ มาตรการเวนคืนที่ดินเพื่อปรับปรุงพื้นที่เมือง การปรับปรุงที่อยู่อาศัย โครงการปรับปรุงทัศนียภาพและความสวยงามของเมือง การแผ้วถางที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การแก่งำไรที่ดินอย่างไม่มี การควบคุม รวมถึงการจัดมหกรรมกีฬาสำคัญ ๆ เช่น การแข่งขันโอลิมปิก
8. โดยหลักแล้ว พันธกรณีของรัฐภาคีภายใต้กติกาฯ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับขับไล่นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของมาตรา 11.1 โดยอ่านควบคู่กันกับบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะมาตรา 2.1 ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องใช้ “วิธีที่โปร่งที่เหมาะสม” เพื่อส่งเสริมสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ทั้งนี้ การอ้างอิงมาตรา 2.1 ของกติกาฯ เพื่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์โดยพิจารณาจากความพร้อมของทรัพยากรที่มีอยู่นั้นไม่น่าจะกระทำได้กับกรณีนี้ด้วยลักษณะธรรมชาติของการบังคับขับไล่ เนื่องจากรัฐภาคีต้องละเว้นจากการบังคับขับไล่และประกันว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้แทนหรือบุคคลที่สามที่ดำเนินการบังคับขับไล่ (ดังที่ระบุไว้ในย่อหน้าที่ 3 ข้างต้น) ยิ่งไปกว่านั้น แนวทางนี้ยังถูกเสริมด้วยมาตรา 17.1 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นส่วนเสริมของสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับขับไล่โดยปราศจากการคุ้มครองที่เพียงพอ โดยบทบัญญัติดังกล่าวรับรองสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจาก “การแทรกแซงเคหสถานของบุคคลโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย” โดยมีข้อสังเกตว่าพันธกรณีของรัฐภาคีในการประกันการเคารพสิทธินั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านทรัพยากรที่มีอยู่



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



9. มาตรา 2.1 ของกติกา ฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องใช้ “วิธีที่โปร่งที่เหมาะสม” รวมถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิที่โปร่งที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กติกา ฯ แม้ว่าคณะกรรมการ ฯ จะได้ระบุไว้ในความเห็นทั่วไปที่ 3 (พ.ศ.2533) ว่ามาตรการดังกล่าวอาจไม่ใช่ที่จะจำเป็นสำหรับสิทธิทุกประการ แต่ก็ชัดเจนว่ากฎหมายต่อต้านการบังคับขับไล่เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างระบบการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายดังกล่าวควรครอบคลุมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ (ก) ให้ความมั่นคงในการครอบครองเคหสถานและที่ดินกับผู้ครอบครองมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ (ข) สอดคล้องตามกติกา ฯ และ (ค) ถูกออกแบบมาเพื่อจำกัดสถานการณ์ที่อาจให้มีการขับไล่ได้ในกรณีเคร่งครัด โดยกฎหมายยังต้องมีผลบังคับใช้กับผู้กระทำการแทนทั้งหลายที่กระทำการโดยใช้อำนาจรัฐหรือผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ ด้วยในบางประเทศมีแนวโน้มที่รัฐบาลลดทอนหน้าที่ความรับผิดชอบของตนที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยลงอย่างมาก รัฐภาคีจึงต้องประกันว่ามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ นั้นเพียงพอต่อการป้องกัน และลงโทษการบังคับขับไล่ที่ดำเนินการโดยบุคคลหรือองค์กรภาคเอกชนโดยปราศจากกลไกการคุ้มครองที่เพียงพอ ดังนั้น รัฐภาคีจึงควรทบทวนกฎหมายและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกันว่ากฎหมายและนโยบายเหล่านั้นสอดคล้องกับพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ตลอดจนยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดของกติกา ฯ
10. ผู้หญิง เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ชนพื้นเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ และชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ รวมถึงบุคคลและกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ ล้วนได้รับผลกระทบอย่างไม่ได้สัดส่วนจากการถูกบังคับขับไล่ ผู้หญิงในทุกกลุ่มมีความเปราะบางเป็นพิเศษ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงขอบเขตของการเลือกปฏิบัติตามกฎหมายและการเลือกปฏิบัติรูปแบบอื่น ๆ เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน (รวมถึง กรรมสิทธิ์ในเคหสถาน) หรือสิทธิในการเข้าถึงทรัพย์สินหรือที่พักอาศัย รวมถึงความเปราะบางจากการถูกกระทำความรุนแรงและการล่วงละเมิดทางเพศเมื่อผู้หญิงกลายเป็นคนไร้บ้าน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่เลือกปฏิบัติในมาตรา 2.2 และ 3 ของกติกา ฯ ได้กำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมต่อรัฐเพื่อประกันว่าเมื่อเกิดการบังคับขับไล่จะต้องมีการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติในรูปแบบใด ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง
11. ในขณะที่การขับไล่บางอย่างอาจสมเหตุสมผล เช่น กรณีที่ไม่ชำระค่าเช่าอย่างต่อเนื่องหรือเมื่อเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เช่าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีหน้าที่ต้องตรวจสอบเพื่อประกันว่าการขับไล่ดังกล่าวได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่ถูกรับรองโดยกฎหมายที่สอดคล้องตามกติกา ฯ อีกทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถขอความช่วยเหลือและการเยียวยาทางกฎหมายต่าง ๆ ได้



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



12. การบังคับขับไล่และการรื้อถอนเคสสถานในฐานะเป็นมาตรการเชิงลงโทษนั้นไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานของกติกาสัญญา เช่นเดียวกัน คณะกรรมการ ฯ รับทราบถึงกับพันธกรณีที่กำหนดไว้กำหนดไว้อนุสัญญาเจนีวา (Geneva Convention) ปีพ.ศ. 2492 และพิธีสารภายใต้อนุสัญญาปีพ.ศ. 2520 เกี่ยวกับการห้ามมิให้มีการโยกย้ายประชากรพลเรือนและการทำลายทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งเชื่อมโยงกับการบังคับขับไล่
13. ก่อนดำเนินการขับไล่ใด ๆ โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มใหญ่ รัฐภาคีต้องประกันว่าได้มีการพิจารณาทางเลือกอื่นทั้งหมดที่เป็นไปได้แล้ว ผ่านการปรึกษาหารือกับบุคคลที่ได้รับผลกระทบ เพื่อหลีกเลี่ยงหรืออย่างน้อยลดทอนความจำเป็นในการใช้กำลังให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ ควรจัดให้มีการเยียวยาและกระบวนการทางกฎหมายอื่น ๆ ให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งขับไล่ โดยรัฐภาคีควรจะต้องพิจารณาด้วยว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกคนมีสิทธิในการได้รับการชดเชยที่เพียงพอสำหรับทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งสิ่งหาริมทรัพย์ส่วนตัวและอสังหาริมทรัพย์ ในประเด็นนี้ยังจำเป็นต้องกล่าวถึงมาตรา 2.3 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องประกัน “การเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง” ให้กับบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิต่าง ๆ รวมถึงพันธกรณีที่ “เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องบังคับการเยียวยานั้นน้อยอย่างเป็นผล”
14. ในกรณีที่การขับไล่ได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นเหตุสมควร ปฏิบัติการดังกล่าวต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด และเป็นไปตามหลักการทั่วไปว่าด้วยความสมเหตุสมผลและความได้สัดส่วน ประเด็นนี้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเชื่อมโยงกับความเห็นทั่วไปที่ 16 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในบริบทของมาตรา 17 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ระบุว่า การแทรกแซงเคสสถานของบุคคลจะเกิดขึ้นได้เฉพาะ “ในกรณีที่ได้รับการพิจารณาตามกฎหมาย” ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ฯ ได้ให้ความเห็นในกรณีนี้ไว้ว่ากฎหมายดังกล่าว “ควรสอดคล้องกับบทบัญญัติ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของกติกา ฯ และควรมีความสมเหตุสมผลกับสถานการณ์นั้น ๆ” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ฯ ยังชี้ด้วยว่า “กฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องระบุรายละเอียดเฉพาะเจาะจงถึงสภาวะการณ์ที่การแทรกแซงดังกล่าวจะสามารถกระทำได้”
15. กระบวนการคุ้มครองที่เหมาะสมและหลักกระบวนการอันควรแห่งกฎหมาย (Due Process) คือมิติที่จำเป็นสำหรับสิทธิมนุษยชนทั้งปวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับขับไล่ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองจำนวนมากในกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสองฉบับ ทั้งนี้ คณะกรรมการ ฯ พิจารณาว่ากระบวนการคุ้มครองที่ต้องนำมาปรับใช้ในเรื่องการบังคับขับไล่



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



ประกอบด้วย (ก) โอกาสในการปรึกษาหารืออย่างแท้จริงกับผู้ได้รับผลกระทบ (ข) การแจ้งให้ผู้ได้รับผลกระทบทุกคนทราบอย่างเหมาะสมและสมเหตุสมผลก่อนวันกำหนดขัปลั (ค) ข้อมูลเกี่ยวกับแผนการขัปลั และ หากเป็นไปได้ ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการใช้ที่ดินและเคหสถานที่มีการขัปลั โดยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมดในเวลาที่เหมาะสม (ง) เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้แทนจะต้องปรากฏตัวในระหว่างการขัปลั โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกี่ยวข้องกับบรรดากลุ่มบุคคล (จ) ระบุตัวบุคคลทุกคนที่จะดำเนินการขัปลั อย่างชัดเจน (ฉ) การขัปลัต้องไม่ดำเนินการในเวลาที่เหมาะสมหรือในเวลากลางคืนเว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ (ช) การจัดทำให้มีการเยียวยาทางกฎหมาย และ (ซ) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลที่ต้องการเรียกร้องการชดเชยผ่านกระบวนการทางศาล หากเป็นไปได้

16. การขัปลัไม่ควรส่งผลให้บุคคลต้องไร้ที่อยู่อาศัยหรือเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ในกรณีที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองได้ รัฐภาคีต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างสูงสุดเพื่อประกันว่าจะมีการจัดหาที่อยู่อาศัยทางเลือก การตั้งถิ่นฐานใหม่ หรือ การเข้าถึงที่ดินเพื่อการผลิตแล้วแต่กรณีอย่างเหมาะสม
17. คณะกรรมการ ฯ ตระหนักดีว่า โครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานระหว่างประเทศได้ก่อให้เกิดการบังคับขัปลัภายในอาณาเขตของรัฐภาคี ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการ ฯ ขอ ย้ำถึงความเห็นทั่วไปที่ 2 (พ.ศ.2533) ซึ่งระบุว่า “องค์การระหว่างประเทศควรดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ เช่น..... ส่งเสริมหรือสนับสนุนการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือกลุ่มที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกติกา ฯ หรือเกี่ยวข้องกับการขัปลัหรือการโยกย้ายบุคคลจำนวนมาก โดยไม่มีกลไกการคุ้มครองและการชดเชยที่เหมาะสม ทั้งนี้ ควรใช้ความพยายามทุกวิถีทางในทุกขั้นตอนของโครงการพัฒนาเพื่อประกันว่าสิทธิที่รับรองไว้ในกติกา ฯ นี้ได้รับการพิจารณาอย่างสมควร”^{6/}
18. สถาบันบางแห่ง อย่างเช่น ธนาคารโลกและองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้นำเอาแนวปฏิบัติว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานและ/หรือการตั้งถิ่นฐานใหม่มาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดขนาดและความทุกข์ยากของมนุษย์ที่เกิดจากการบังคับขัปลั แนวปฏิบัติดังกล่าวมักถูกปรับใช้กับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อนและโครงการพลังงานหลักอื่น ๆ ทั้งนี้ การเคารพแนวปฏิบัติดังกล่าวโดยเต็มที่ ตามที่สอดคล้องกับพันธกรณีที่มีอยู่ในกติกา ฯ ถือเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในส่วนของหน่วยงานเองและรัฐภาคีภายใต้กติกา ฯ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการ ฯ ย้ำถึงคำแถลงในปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา (Vienna Declaration and Programme of Action) ในส่วนที่ว่า



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



ว่า “ในขณะที่การพัฒนาจะส่งเสริมการใช้สิทธิมนุษยชนทุกประการ แต่การขาดการพัฒนาไม่อาจถูกนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการลดทอนสิทธิมนุษยชนอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล” (ส่วนที่ 1 ย่อหน้า 10)

19. เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการรายงานที่รับรอง คณะกรรมการ ฯ ได้ขอให้รัฐภาคีจัดเตรียมข้อมูลประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับขับไล่ โดยครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับ (ก) “จำนวนบุคคลที่ถูกไล่ที่ภายใน 5 ปีที่ผ่านมาและจำนวนบุคคลที่ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในปัจจุบันจากการถูกขับไล่โดยพลการหรือการขับไล่รูปแบบอื่นใด” (ข) “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้อยู่อาศัยในด้านความมั่นคงในการถือครองพื้นที่ดังกล่าว รวมถึงสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากการถูกขับไล่” และ (ค) “กฎหมายที่ห้ามการขับไล่ในทุกรูปแบบ”^{7/}
20. นอกจากนั้น ยังต้องการข้อมูลเกี่ยวกับ “มาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการระหว่างโครงการการแก้ไขปรับปรุงเมือง โครงการฟื้นฟูพัฒนาใหม่ การปรับปรุงสถานที่ การเตรียมพื้นที่เพื่อจัดกิจกรรมนานาชาติ (เช่น โอลิมปิก หรือการแข่งขันกีฬาอื่น ๆ การจัดแสดงนิทรรศการ และการประชุม ฯลฯ) การรณรงค์โครงการ “เมืองสวยงาม” เป็นต้น ที่ประกันการคุ้มครองจากการขับไล่หรือการประกันการจัดที่อยู่อาศัยใหม่บนพื้นฐานความยินยอมร่วมกันแก่ผู้ใดก็ตามที่อาศัยหรืออยู่ใกล้กับสถานที่ที่ได้รับผลกระทบ”^{8/} อย่างไรก็ตาม มีรัฐภาคีเพียงไม่กี่รัฐที่รวบรวมข้อมูลที่จำเป็นในรายงานของตนต่อคณะกรรมการ ฯ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ฯ จึงต้องการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการได้รับข้อมูลดังกล่าว
21. บางรัฐภาคีระบุว่าไม่มีข้อมูลในลักษณะเช่นว่านี้ คณะกรรมการ ฯ ขอเน้นว่าการติดตามสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะโดยรัฐบาลที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการ ฯ ไม่อาจเป็นไปได้หากขาดการรวบรวมข้อมูลที่เหมาะสมและขอเรียกร้องให้รัฐภาคีทั้งหลายประกันว่าข้อมูลที่จำเป็นดังกล่าวจะถูกรวบรวมและบรรจุอยู่ในรายงานที่ส่งโดยรัฐภาคีภายใต้กติกา ฯ

เชิงอรรถ

* ได้รับการบรรจุในเอกสาร E/1998/22, ภาคผนวก IV.

^{1/} รายงานเรื่องที่อยู่อาศัย: ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์, แวนคูเวอร์, 31 พฤษภาคม - 11 มิถุนายน ค.ศ. 1976 (A/CONF.70/15), บทที่ II, ข้อเสนอแนะ B.8, ย่อหน้า C (ii).

^{2/} รายงานของคณะกรรมการว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในการทำงานวาระที่ 11 ภาคผนวก (A/43/8/Add.1) ย่อหน้า 13.



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



^{3/}รายงานการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา, รีโอเดจาเนโร, 3-14 มิถุนายน 1992, Vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I), ภาคผนวกที่ II, วาระที่ 21, บทที่ 7.9 (b).

^{4/}รายงานของประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการตั้งถิ่นฐาน (ที่อยู่อาศัย II) (A/CONF.165/14), ภาคผนวกที่ II, วาระว่าด้วยที่อยู่อาศัย (Habitat Agenda), ย่อหน้า 40 (n).

^{5/}มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1993/77, ย่อหน้า 1.

^{6/} E/1990/23, ภาคผนวก III, ย่อหน้า 6 and 8 (d).

^{7/} E/C.12/1999/8, ภาคผนวก IV.

^{8/} อ่างแล้ว