

ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๐๐๘/ ๑๓



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๒๗ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไข
ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอเสนอข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการ
ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ
เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)
แก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความ
เดือดร้อนจากมาตรการทางที่ดินป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อโปรดนำเสนอ
คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗
วรรคสอง รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑.ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวนมากจากราษฎรในหลาย
พื้นที่ ในระหว่างปี ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายและความเดือดร้อนจากการ
ถูกขับไล่จากที่ดินทำกิน ถูกจับกุม และดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วย
ป่าสงวนแห่งชาติ และหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดิน
ที่ราษฎรยึดครองทำกิน โดยเฉพาะในช่วงปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมา ที่เจ้าหน้าที่หลายภาคส่วนได้มีการดำเนินการ
ตามนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน
๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ทำให้ราษฎรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากการ
ปฏิบัติการดังกล่าว โดยราษฎรกล่าวอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ข่มขู่ คุกคามต่อชีวิต และเสรีภาพ พร้อมทั้งยึดทำลาย
พืชผลของราษฎรโดยปราศจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาคำร้องข้างต้นแล้วเห็นว่า เป็นประเด็น
เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายของภาครัฐในเรื่องการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ที่อาจกระทบ
ต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวข้องกันหลายประการ ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ
ในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ถูกจำกัดโดยกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และ
สิ่งแวดล้อม ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน
ของรัฐประเภทที่ป่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ และที่อุทยานแห่งชาติ และข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง
ของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจับกุมและบังคับการตามบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ดังนั้น เพื่อให้

/การแก้ไข...

การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีระบบ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นธรรมต่อทุกภาคส่วน จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่อนุรักษ์ในประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จึงเห็นสมควรเสนอข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทาง และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร่งด่วน

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาทบทบัญญัติของกฎหมาย หลักเกณฑ์พันธกรณีระหว่างประเทศ งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ในทหระณะของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทย “ที่ดิน” และ “ทรัพยากรธรรมชาติ” โดยหลักแล้วถูกกำหนดให้เป็นของรัฐซึ่งรัฐสามารถแสวงหาประโยชน์หรือใช้สอยเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐจะให้สิทธิการเป็นเจ้าของ (Ownership) หรือสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ตามระบบกรรมสิทธิ์แก่พลเมืองภายใต้กฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ รวมทั้งอาจให้ทำประโยชน์บนที่ดินโดยไม่ให้สิทธิในการเป็นเจ้าของหรือสิทธิครอบครอง ส่งผลให้ที่ดินเป็นสินค้าในตลาดที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง และอีกนัยหนึ่งก็ส่งผลให้ผู้เข้าครอบครองหรือยึดถือที่ดินเพื่อตนเองโดยไม่มีสิทธิที่รัฐมอบให้อาจตกเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ สำหรับที่ดินสงวนหวงห้ามประเภทป่า นอกจากพลเมืองจะไม่สามารถเข้าครอบครองหรือยึดถือได้แล้ว รัฐยังตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญาเข้าควบคุมพื้นที่ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของข้อถกเถียงเรื่องการบุกรุกป่าในทหระณะของรัฐ และเป็นปัญหาที่รัฐบาลพยายามกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้มากมาย เมื่อประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น การบุกรุกเพื่อตั้งถิ่นฐานและทำกินในเขตป่าที่รัฐหวงกันจึงเห็นเป็นประจักษ์ นำมาสู่การกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหของภาครัฐอีกหลายวาระ จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๗ ประกอบคำสั่ง ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มข้นกับผู้บุกรุกที่มีผู้ใช้ผู้มีรายได้น้อย และให้สร้าง “แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน”และมีการขับเคลื่อนกลยุทธ์ว่าด้วยการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติตั้งแต่ประมาณ ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมา แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะตระหนักถึงความห่วงกังวลของรัฐบาลในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของประเทศและเป็น

/ปัจจัย...

เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมและวิถีชีวิตของประชาชนในทุกพื้นที่ของโลกและกำลังเป็นประเด็นสำคัญที่ชุมชนระหว่างประเทศให้ความสนใจในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกัน แต่ทว่ามาตรการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศไทยจะไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้เลย หากภาครัฐละเลยที่จะตระหนักถึงความจริงที่ว่า ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะมีรากส่วนหนึ่งมาจากการไม่เคารพกฎเกณฑ์เพื่อประโยชน์สาธารณะของราษฎรบางกลุ่มแล้ว ยังมีเหตุมาจากการดำเนินการของภาครัฐเองด้วย จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

๔.๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของราษฎรและประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์เป็นการจำกัดการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินของเอกชน ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และเป็นการจำกัดสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ของพลเมืองในราชอาณาจักร ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดแนวทางปฏิบัติและสนับสนุนส่วนราชการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐประเภทที่ป่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ และที่อนุรักษ์อื่นๆ ดังนี้

(๑.๑) ควรสนับสนุนงบประมาณหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐและทรัพยากรป่าไม้ไปยังหน่วยงานในพื้นที่สำหรับการจัดทำแผนที่และสำรวจพื้นที่ทางกายภาพ

(๑.๒) ในการประกาศพื้นที่อนุรักษ์แห่งใหม่และการขยายพื้นที่จากเขตเดิม ควรพิจารณาว่าจำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารหรือไม่ ไม่ควรประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อหวังกันเพียงให้ได้จำนวนพื้นที่ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติเท่านั้น แต่ควรใช้แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ในที่ดินเอกชนแทน ในกรณีจำเป็นที่จะต้องมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอนุรักษ์ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและรับรู้ถึงแผนการดำเนินการของภาครัฐ รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการ และควรกำหนดให้มีการสำรวจพื้นที่จริงโดยใช้เทคโนโลยีสำรวจทางอากาศหรือดาวเทียมภายในระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี และทำแผนที่ทางกายภาพ สำหรับพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์แล้ว ควรมีการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่จริงโดยใช้เทคโนโลยีดังกล่าวทุก ๒ ปี

(๑.๓) ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินการพิสูจน์สิทธิ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และควรพิสูจน์ก่อนมีการดำเนินคดีตามกฎหมาย ดังนี้

ขั้นแรก ควรพิสูจน์สิทธิโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียมในปัจจุบันเปรียบเทียบกับภาพถ่ายในอดีตที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์ซึ่งส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดหา เช่น ภาพถ่ายปี ๒๕๔๘ (มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐) เป็นต้น โดยหากพบว่าการเข้าทำประโยชน์ก่อนภาพถ่ายปีดังกล่าว ควรให้การรับรองเป็นหนังสือโดยระบุขอบเขตและพิกัดดาวเทียมแก่ราษฎรเพื่อให้สามารถทำประโยชน์ต่อไปได้ หากพิสูจน์แล้วว่าเป็นกรณีการทำประโยชน์ภายหลังจากปีที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์หรือมีการขยายพื้นที่ จึงจะให้เจ้าหน้าที่ไปสำรวจพื้นที่จริงและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้บุกรุกครอบครองในปัจจุบัน ทั้งนี้กรณีไม่มีภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใช้เป็นฐานในการตรวจสอบดังกล่าว ควรเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์โดยพยานบุคคล หรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์

/ขั้นตอน...

ขั้นตอนต่อมา ควรจะตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการบุกรุก ว่าเป็นการบุกรุกด้วยวัตถุประสงค์ใด โดยหากเป็นการบุกรุกเพื่อเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่จำนวนไม่มากนัก หรือมีลักษณะเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม หรือเป็นที่ดินที่อาศัยสืบทอดกันมาของกลุ่มชาติพันธุ์ และไม่กระทบต่อระบบนิเวศ ก็ควรจะได้รับพิจารณาช่วยเหลือและรับรองให้อยู่อาศัยได้อย่างปกติสุขโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกสารสิทธิที่สามารถเปลี่ยนมือได้ ทั้งนี้ หากเป็นการบุกรุกอุทยานแห่งชาติอาจจะพิจารณาให้ทำประโยชน์ได้ในฐานะผู้ร่วมอนุรักษ์ตามมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือหากเป็นการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หน่วยงานในพื้นที่ก็อาจมีการทำข้อตกลงทางปกครองไว้กับราษฎร ให้สามารถทำประโยชน์และให้ช่วยทำนุบำรุงป่าไม้ไปพร้อมกัน โดยควรสนับสนุนให้ทำประโยชน์ที่หลากหลาย ให้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ลดการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น พืชไร่หรือยางพาราในปริมาณมาก แต่หากเป็นการบุกรุกเพื่อทำประโยชน์อย่างเดียว ก่อนการดำเนินการต่อไปควรพิสูจน์สถานะก่อนว่าเป็นผู้ยากไร้หรือไม่ ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาโดยรวมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และประกาศให้ชัดเจนเพื่อเป็นขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และป้องกันการกล่าวอ้าง โดยมีขอบของบุคคลที่ไม่สุจริตอีกทั้งควรมีการจัดทำฐานข้อมูล เพื่อให้การช่วยเหลือด้านสวัสดิการและเพื่อการตรวจสอบในอนาคต และหากผู้บุกรุกเข้าเกณฑ์ เป็นผู้ยากไร้ซึ่งบุกรุกครั้งแรกด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาครัฐควรพิจารณาช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่แล้วและอาจต้องเยียวยาโดยจัดที่อยู่อาศัยให้เพียงพอต่อการดำรงชีพของบุคคลดังกล่าว โดยอาจพิจารณาจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรหรือชุมชนตามนโยบายของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ทั้งนี้ ควรจำกัดให้สัมปทานหรือต่ออายุสัมปทานแก่เอกชนรายใหญ่กรณีการพิสูจน์สิทธิยังไม่แล้วเสร็จหรือหากข้อพิพาทถูกนำขึ้นสู่ศาลแต่คดียังไม่ถึงที่สุด ส่วนกรณีที่มีการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ กรณีจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกรณีมีการให้เช่าที่ดินของรัฐ ควรให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่เคยบุกรุกที่ดินของรัฐก่อน ลำดับถัดมาจึงให้สิทธิแก่ผู้บุกรุกซึ่งยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

(๑.๔) ควรกระจายการถือครองที่ดิน เช่น ปรับปรุงเครื่องมือทางภาษีทรัพย์สิน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และควรมีการสำรวจทางอากาศที่ดินในประเทศอย่างสม่ำเสมอไม่น้อยกว่าทุก ๕ ปี และปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งแนวทางปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อไม่ให้เอกชนที่ถือครองที่ดินละทิ้งที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์

(๑.๕) ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้

(๑.๖) ควรสนับสนุนสิทธิร่วมของชุมชน เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ให้ชุมชนมีสิทธิร่วมกันเพื่อจะทำให้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของตนและของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยให้สิทธิและหน้าที่แก่คนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณที่กำหนดตามความต้องการของกลุ่มภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ ภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามประเมินผล นอกจากนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่าให้ใช้หลักคิดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเอง โดยไม่ยึดติดกับแนวเขตป่าไม้เดิมที่ประกาศในกฎหมาย

(๑.๗) ควรดำเนินการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมาย “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals :SDGs) เพื่อป้องกันและแก้ไขอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ส่งเสริมการเกษตรอย่างยั่งยืน สนับสนุนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการเกษตรให้เอกชนสามารถ

/เพิ่มผล...

เพิ่มผลผลิตในพื้นที่จำกัด และสนับสนุนให้มีการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรแทนการให้เกษตรกรมุ่งผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมภูมิอย่างเดียว รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืนเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่กระทบต่อประชาชนทุกคนในประเทศ และเพื่อลดการสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์และความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้นกำเนิดของชีวิต และควรจัดสรรพื้นที่ที่ฟื้นฟูให้เกิดความสมดุลระหว่าง “ป่าอนุรักษ์” ที่เป็นแหล่งกำเนิดน้ำ ก๊าซ และอาหาร, “ป่าเศรษฐกิจ” ที่ต้นไม้หมุนเวียนมีอัตราการดูดซับก๊าซเรือนกระจกมาก และ “ป่าชุมชน” ซึ่งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าตามวิถีชีวิตดั้งเดิม

(๒) คณะรัฐมนตรีควรดำเนินการให้กรมป่าไม้ กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช วางแนวทางปฏิบัติในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้คำนึงถึงพฤติการณ์ประกอบการกระทำซึ่งเป็นองค์ประกอบภายนอกของกฎหมายก่อนการใช้อำนาจจับกุมหรือขับไล่ราษฎร รวมถึงกำหนดให้ต้องมีคำสั่งทางปกครองเพื่อแจ้งให้ราษฎรออกจากพื้นที่หรือปฏิบัติตามกฎหมายก่อน และต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๓) คณะรัฐมนตรีควรให้คำมั่นแก่ราษฎรและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่จับกุมและดำเนินการขับไล่หรือไล่อื้อผู้บุกรุกรายใหม่ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ควรช่วยเหลือ หลังจากที่ได้พิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ที่ กสม. เสนอแนะ และคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดสิทธิพลเมืองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และเพื่อให้ประกันว่าการไล่อื้อ (Forced Evictions) จะถูกใช้เป็นวิธีการสุดท้าย ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) นอกจากนั้น ในการจับกุม เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมไม่ควรกระทำโดยการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข่มขู่ คุกคาม ใช้กำลังบังคับ หรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

๔.๒ ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

เนื่องจากกฎหมายเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างไม่เป็นธรรม ในเรื่องการหวงกันที่ดินที่ยังไม่มีผู้ได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้เป็น “ป่า” ทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และบังคับให้ราษฎรสละการครอบครองที่รกร้างว่างเปล่า โดยผลของกฎหมายปิดปากตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ รวมถึงการไม่ให้สิทธิโต้แย้งคัดค้านไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีข้อเสนอเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงนิยามคำว่า “ป่า” ให้สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพและสภาพทางภูมิศาสตร์ โดยให้หมายถึงเฉพาะพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีความชุ่มชื้น มีพันธุ์ไม้หลากหลายชนิด และมีระบบนิเวศที่ค่อนข้างสมบูรณ์ โดยที่ราษฎรมีส่วนร่วมกำหนดให้เป็นป่า

(๒) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในมาตราดังต่อไปนี้

(๒.๑) มาตรา ๑๒ เห็นควรแก้ไข ดังนี้

๑) พิจารณากำหนดเงื่อนไขยื่นคำร้องจากเดิม ๑๒๐ วัน เป็น ๑ ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ

๒) แก้ไข...

๒) แกไขความตอนท้ายของมาตรา ๑๒ จาก “...ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าละสิทธิหรือประโยชน์นั้น” เป็น “...ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าละสิทธิหรือประโยชน์นั้น ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนของชุมชน”

(๒.๒) มาตรา ๑๓ เห็นควรยกเลิกความในวรรคแรกและใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “เมื่อคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา ๑๒ แล้ว ให้สอบสวนตามคำร้องนั้นประกอบภาพถ่ายทางอากาศและพยานหลักฐานอื่นๆ ถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีให้เพิกถอนกฎกระทรวงเฉพาะพื้นที่ที่ได้ครอบครองมาก่อนดังกล่าว เว้นแต่การเพิกถอนเช่นนั้น จะกระทบเสียหายต่อความสมดุลยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพในสาระสำคัญ ให้คณะกรรมการพิจารณาคำทดแทนให้ตามสมควร” และ

(๒.๓) มาตรา ๑๔ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ เห็นควรเพิ่มข้อความต่อไปนี้ ใน (๓) ของมาตราดังกล่าว “(๓) พิสูจน์ได้ว่าครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณดังกล่าวมาก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ และการกระทำดังกล่าวไม่เสื่อมเสียแก่ความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ”

(๓) สำหรับเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่อนุรักษ์อื่นๆ ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้สิทธิในการยื่นคำร้องและโต้แย้งคัดค้านทำนองเดียวกันกับมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ตามที่เสนอข้างต้นด้วย

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กลุ่มงานติดตามและสารบบสำนวน

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๖๖๔ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๒