

ด่วนที่สุด
ที่ ทส ๐๒๒๐.๒/๘๒



สค. (eMail)

ส่ง : กพต. ✓

รับที่ : ๕437/65

12 ม.ค. 2565 เวลา 17.10 น.



กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๙๒ ซอยพหลโยธิน ๗ ถนนพหลโยธิน

แขวงพญาไท เขตพญาไท

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

กพต.รับที่ 27.3

วันที่ 13 ม.ค. 65

เวลา 13-0121

๑๒ มกราคม ๒๕๖๕

เรื่อง ขอให้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี และดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๙๒๒๑ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑
๓. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๑๔๖๒๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑
๔. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๑๘๗๒ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔
๕. สรุปผลการพิจารณาตามประเด็นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง ขอให้ทบทวนมติ คณะรัฐมนตรี และดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนและข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน)

ด้วย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอเสนอเรื่อง ขอให้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี และดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอ คณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติการว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒) รวมทั้งสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๕) การพัฒนาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนา คุณภาพชีวิต ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) กำกับการบริหารราชการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียด ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

เรื่องเดิม ...

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ แจ้งว่า ตามที่ยืนยันมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ รับทราบสรุปผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง ข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสำหรับมนุษย์ชนและข้อเสนอในการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ และดำเนินการ ต่อข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง จึงขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมความเห็น ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๑.๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ แจ้งว่า ตามที่ได้ขอให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับ เรื่อง ขอให้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี และดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสองฯ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งมอบหมายให้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบเสนอแนะของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองอำนาจการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าว และหากกรณีใดไม่สามารถดำเนินการได้ หรือต้องใช้เวลาดำเนินการให้แจ้งเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีด้วย โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสรุปผลการพิจารณาและผลการดำเนินการเกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าว แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยด่วนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

๑.๓ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เร่งรัดการพิจารณาตามข้อเสนอแนะและแนวทางดังกล่าวโดยด่วน ทั้งนี้ ในการส่งเรื่องดังกล่าว มาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับการบริหารราชการพิจารณา ก่อน ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๒๙๓ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการเสนอเรื่องทั่วไป ต่อคณะรัฐมนตรี รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔

๒. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอ หรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในสาระสำคัญ เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แจ้งว่า “การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายและปฏิบัติตามนโยบายทวงคืนผืนป่าโดยเคร่งครัด เพื่อความมั่นคงของรัฐในการใช้สอยประโยชน์ในทางราชการซึ่งรองรับสิทธิให้รัฐกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๘ การปฏิบัติดังกล่าวจึงไม่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกล่าวอ้าง และไม่กระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่” เป็นต้น พร้อมทั้งแจ้งแนวปฏิบัติซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อสนับสนุนข้อความดังกล่าว โดยไม่ได้พิจารณาเนื้อหารายละเอียดของข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ อย่างรอบคอบเท่าที่ควร ซึ่งหากพิจารณาข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ แล้วจะเห็นได้ว่า มีสาระสำคัญ ๓ ประการได้แก่

ประการแรก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอให้คณะรัฐมนตรีแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินประเภทที่ป่าที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ และที่อนุรักษ์อื่นๆ มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่จนเกินสมควร และจำกัดสิทธิในการใช้สอยและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒) อันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงทางอาหาร หรือการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและดำรงชีพโดยตรงจากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดที่ไม่สามารถนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์โต้แย้งได้ในกระบวนการยุติธรรม

ประการที่สอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือปรับปรุงมาตรการหรือแนวทางการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการจับกุมและไล่ออ (Force evictions) ตามกฎหมาย อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทในการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หรือตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ และเสนอให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ รวมทั้งการเสนอให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีและการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

ประการที่สาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอมาตรการหรือแนวทางแก่ภาครัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒) สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๗

ข้อเสนอแนะทั้งสามประการข้างต้น มุ่งเน้นการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ส่วนฐานรากของความขัดแย้ง อันเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อความสมดุล ทั้งความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ โดยที่ไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และไม่มีส่วนใดที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

/แต่อย่างใด...

แต่อย่างไร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ โดยวางมาตรการป้องกันการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มี การพิจารณาดำเนินการ หรือไม่รับพิจารณาดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือยังไม่มีหลักประกันว่าจะ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่อย่างไร ดังนี้

๔.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งคัดค้านกระบวนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอนุรักษ์

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมุ่งให้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายไปก่อน บางพื้นที่ อาจอาศัยฐานข้อมูลเดิมจากความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรืออาศัยการสำรวจ เพียงเบื้องต้นและยึดโยงขอบเขตในแผนที่เป็นหลักโดยไม่ได้รังวัดจากพื้นที่จริงทุกตารางเมตร อาจจะมีการทับซ้อน กับที่รกร้างว่างเปล่าที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อนแต่ยังไม่ได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน และผลกระทบ ให้ราษฎรต้องแสดงเจตนาปกป้องสิทธิของตนเองภายหลัง ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาให้ราษฎรโต้แย้งคัดค้านไว้เพียง ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ กฎกระทรวงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ และถึงแม้ราษฎรจะยื่นคำโต้แย้งคัดค้านภายในกำหนดเวลา ก็ตาม ราษฎรก็จะได้เพียงค่าทดแทนเท่านั้น จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เสมือนเป็นการบังคับให้ราษฎรสละ การครอบครองที่รกร้างว่างเปล่า เนื่องจากราษฎรบางกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ยากที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ ทางราชการ และไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงการใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง หรือเป็นบุคคล “ชายขอบ” ที่สถานะยังไม่ได้ถูกรับรองตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ซึ่งยังมีอยู่มากในพื้นที่ห่างไกลจากเขตเมือง ของประเทศไทย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการตัดสิทธิที่จะยกเหตุเรื่องความสุจริตขึ้นต่อสู้ในภายหลัง เนื่องจาก ถูกกฎหมายปิดปากด้วยเงื่อนไขเวลา และเฉพาะกรณีชุมชนการบังคับให้สละสิทธิการใช้ประโยชน์ตามมาตรา ดังกล่าว อาจละเมิดสิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ เนื่องจากการจำกัดสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนจะกระทำต่อเมื่อ การนั้นๆ เป็นไปอย่างขัดต่อความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๒ ในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำร้องจาก ๑๒๐ วัน เป็น ๑ ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ และข้อความที่เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดให้เป็น ข้อสันนิษฐานเบื้องต้น มาตรา ๑๓ ในประเด็นเกี่ยวกับการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่พิสูจน์ได้ว่า ราษฎรได้ครอบครองมาก่อน และมาตรา ๑๔ ในประเด็นเกี่ยวกับการยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่ราษฎรที่พิสูจน์ได้ว่า ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ โดยไม่ทำให้ไม่เสื่อมเสียแก่ ความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือใช้ประโยชน์ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติสามารถโต้แย้งเพื่อใช้สิทธิหรือประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวต่อไปได้ ทั้งนี้ รวมไปถึงบทบัญญัติ ในลักษณะเดียวกันของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่อนุรักษ์อื่นๆ ด้วย รายละเอียดปรากฏอยู่ในข้อ ๕.๒ ของข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีนี้ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกรมป่าไม้ได้ขอยืนยันพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ โดยให้เหตุผลเพียงว่าได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตราดังกล่าวแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เท่านั้น มิได้พิจารณาถึงความจำเป็นเหมาะสมในข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

/ซึ่งมี...

ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เสนอให้แก่กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหลักการที่แตกต่างไปจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และเสนอว่าหากหน่วยงานจะรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปดำเนินการก็ควรพิจารณาถึงความเหมาะสม ข้อดี และข้อเสียของการกำหนดระยะเวลาโต้แย้งสิทธิ ขั้นตอน และกระบวนการพิสูจน์สิทธิด้วย

๔.๒ การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และควรดำเนินการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวก่อนการดำเนินคดีตามกฎหมาย

ปัญหาการจับกุมดำเนินคดี และตรวจยึดที่ดินหรือไร่ร้างโดยยังไม่มีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินพิพาททำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ราษฎร ถึงแม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ กำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยให้มีการตรวจพิสูจน์สิทธิเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าไม้และการผ่อนผันให้ราษฎรทำกิน แต่มาตรการดังกล่าวกลับไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นแนวทางที่ต้องดำเนินการก่อนการไล่รื้อหรือการจับกุมราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ทุกกรณี และเป็นการคุ้มครองพื้นที่ของรัฐในทางกายภาพเท่านั้น ประกอบกับคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ กำหนดให้พิจารณาเฉพาะเงื่อนไขการเป็นผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินเท่านั้น ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินการพิสูจน์สิทธิ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และควรพิสูจน์ก่อนมีการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยขั้นแรกควรพิสูจน์สิทธิโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียมในปัจจุบันเปรียบเทียบกับภาพถ่ายในอดีตที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์ซึ่งส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดหา ขั้นตอนต่อมาควรตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการบุกรุก ว่าเป็นการบุกรุกด้วยวัตถุประสงค์ใด โดยหากเป็นการบุกรุกเพื่ออยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่จำนวนไม่มากนัก หรือมีลักษณะเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม หรือเป็นที่ดินที่อาศัยสืบทอดกันมาของกลุ่มชาติพันธุ์ และไม่กระทบต่อระบบนิเวศ ก็ควรได้รับการพิจารณาช่วยเหลือและรับรองให้อยู่อาศัยได้อย่างปกติสุขโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกสารสิทธิที่สามารถเปลี่ยนมือได้ แต่หากเป็นการบุกรุกเพื่อทำประโยชน์อย่างเดียว ก่อนการดำเนินการต่อไปควรพิสูจน์สถานะก่อนว่า เป็นผู้ยากไร้หรือไม่ ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และประกาศให้ชัดเจนเพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ หากผู้บุกรุกเข้าเกณฑ์เป็นผู้ยากไร้ซึ่งบุกรุกครั้งแรกด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาครัฐควรพิจารณาช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว และอาจต้องเยียวยาโดยจัดที่ทำกินให้เพียงพอต่อการดำรงชีพของบุคคลดังกล่าว โดยอาจดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ทั้งนี้ ควรจำกัดให้สัมปทานหรือต่ออายุสัมปทานแก่เอกชนรายใหญ่ กรณีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินยังไม่แล้วเสร็จหรือหากข้อพิพาทถูกนำขึ้นสู่ศาลแต่คดียังไม่ถึงที่สุด ส่วนกรณีที่มีการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ กรณีจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกรณีการให้เช่าที่ดินของรัฐ ควรให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่เคยบุกรุกที่ดินของรัฐก่อน ลำดับถัดมาจึงให้สิทธิแก่ผู้บุกรุกซึ่งยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์รายละเอียดปรากฏอยู่ในข้อ ๔.๒.๓ ของข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้อธิบายหรือชี้แจงว่ากระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไรบ้างเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องการให้มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่ที่มีข้อพิพาทในเขตป่าไม้หรือพื้นที่อนุรักษ์

/ด้วยข้อ...

ด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลข้างต้น ประกอบกับการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ รับทราบสรุปผลการพิจารณาและผลดำเนินการต่อข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรียังมิได้พิจารณาผลสรุปดังกล่าวของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างเหมาะสมแล้วหรือไม่ เพียงใด หรือมีเหตุผลความจำเป็นใดที่ไม่อาจดำเนินการ หรือต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งอาจมีผลทำให้ข้อเสนอแนะดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ไม่ได้รับการดำเนินการหรือแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม และไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มุ่งหวังให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ส่งเสริม คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้มีผลปรากฏเป็นจริง

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ และดำเนินการต่อข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวัส ติงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กลุ่มงานติดตามและสารบบสำนวน

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๖๔

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๒