

กพด.รับที่..... 14
วันที่..... 7 ก.ย. 2566
เวลา..... 13.30 น.



สลด. (eMail)

ส่ง : กพด.

รับที่ : 88226/66

7 ก.ย. 2566 เวลา 13.30 น.



ที่ สม ๐๙๐๑/๕๖

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗

ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินให้สอดคล้องกับ
หลักการสิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาข้อเสนอแนะ ที่ ๕/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จำนวน ๒๒ แผ่น

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง
แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิในที่ดิน
และสิทธิชุมชน เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา โดยมีความเป็นมา ข้อเสนอแนะ และข้อพิจารณา ดังนี้

๑. ความเป็นมา

๑.๑ กสม. ได้รับข้อหาหรือและความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการตีความสิทธิในที่ดินในมุมมอง
ทางวิชาการและทางปฏิบัติ ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่าง “การมีสิทธิในที่ดิน” กับ “การมีเอกสาร
แสดงสิทธิในที่ดิน” ทำให้บุคคลและชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งครอบครองที่ดินมาก่อนประมวล
กฎหมายที่ดินใช้บังคับ ได้รับผลกระทบจากการสงวนหวงห้ามพื้นที่ตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และ
การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและชุมชน จึงให้ศึกษาและจัดทำ
ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑.๒ กสม. ได้ประชุมหารือและรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และศึกษา
บทบัญญัติของกฎหมายแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑.๒.๑ ปัญหาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับ “สิทธิในที่ดิน” สัมพันธ์เชื่อมโยงกับ
“สิทธิของบุคคลและชุมชนในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลาย
ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” หรือที่เรียกว่า “สิทธิชุมชน” และเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้ง
การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีสถานะเป็นที่ดินสงวนหวงห้าม ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง
ที่ยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังไม่สอดคล้อง
กับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒) ที่กำหนดให้บุคคลและ
ชุมชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยสิทธิชุมชนเป็นสิทธิ
ในลักษณะการใช้และได้ประโยชน์ อยู่อาศัยและหรือทำกิน และสิทธิในการจัดการเหนือที่ดินของรัฐ บุคคลและ
ชุมชนสามารถใช้สิทธิได้แม้จะไม่มีสิทธิในที่ดินในลักษณะสิทธิในทรัพย์สิน

/๑.๒ ปัญหา...

๑.๒.๒ ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมาจากความคลาดเคลื่อนในการพิจารณาหลักการเรื่องสิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชนในเชิงเนื้อหาและกระบวนการ ๒ ประการ ได้แก่ (๑) ความเข้าใจว่า “ผู้ทรงสิทธิในที่ดิน” หมายถึงผู้มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน และ “ที่ดินที่ไม่มีผู้ใดมีเอกสารสิทธิ” หมายถึงที่ดินของรัฐ ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการ เนื่องจากเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นเพียงหนังสือที่รัฐออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ใช่การก่อตั้งซึ่งสิทธิในที่ดิน และ (๒) ปัญหาความเข้าใจเนื้อหาและกระบวนการ “สิทธิชุมชน” โดยเข้าใจว่า รัฐมีอำนาจจัดการที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๑.๒.๑

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ บัญญัติให้ กสม. มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ กสม. ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

๔. ข้อเสนอแนะ

กสม. จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหน้าที่และอำนาจต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชน โดยกำหนดนโยบายและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

๔.๑ ให้ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับสิทธิชุมชน กรณีจะประกาศกำหนดเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามและการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ต้องดำเนินการดังนี้

๔.๑.๑ แจ้งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในพื้นที่ให้ทราบถึงแผนการดำเนินการ

๔.๑.๒ กำหนดขั้นตอนให้ประชาชนมีส่วนร่วมพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ว่าสมควรจะกำหนดเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามหรือไม่

๔.๑.๓ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมสำรวจเขต ไร่หวัด และกันเขตพื้นที่ชุมชน ออกจากการกำหนดเขตที่ดิน ควรกันเขตเป็นวงรอบชุมชนรวมพื้นที่ส่วนกลาง ควรจัดที่ดินให้แก่ชุมชนที่ได้รับการกันเขตแล้วโดยไม่ตีตราว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และควรกำหนดให้พื้นที่ชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์เป็นเขตคุ้มครองทางวัฒนธรรมด้วย

๔.๒ ให้จัดที่ดินให้ชุมชนและกระจายอำนาจการจัดการที่ดินตามหลักสิทธิชุมชน ดังนี้

๔.๒.๑ กำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยกำหนด
/รูปแบบ...

รูปแบบการจัดที่ดินอย่างอื่น ที่บุคคลและชุมชนสามารถใช้สิทธิในการจัดการที่ดินได้ รวมทั้งกระจายอำนาจจัดการแปลงที่ดินที่จัดสรรให้ชุมชนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) มีบทบาทในการพิจารณาพื้นที่ โดยงดเว้นการใช้มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และให้ชุมชนที่มีความพร้อมสามารถเสนอพื้นที่ที่จะให้จัดที่ดินทำกินในรูปแบบสิทธิชุมชนได้ด้วย

๔.๒.๒ ขจัดอุปสรรคทางนโยบาย กฎหมาย และทางปฏิบัติต่าง ๆ เช่น ทบพวนและเพิกถอนที่สงวนหวงห้ามที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือสิ้นสภาพ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

๔.๓ ให้แก้ไขความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน โดยการ

๔.๓.๑ พิสูจน์สิทธิในที่ดินสำหรับผู้มีสิทธิในที่ดิน เช่น ปรับปรุงกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่ดินรายแปลง ทบพวนและยกเลิกวิธีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกันจาก One Map เป็นต้น

๔.๓.๒ เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ โดยชะลอการดำเนินคดีอาญาและการบังคับทางปกครองก่อนที่จะพิสูจน์สิทธิเสร็จสิ้น และเยียวยาบุคคลที่เข้าเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ได้รับการจัดสรรที่ดินซึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยชะลอการฟ้องหรือถอนฟ้อง และเสนอให้มีกฎหมายนิรโทษกรรมความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้

๔.๓.๓ ทบพวนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของรัฐและการแก้ไขปัญหาดิน ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ล้าสมัย และประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

๕. ข้อพิจารณา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ที่ ๕/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง ต่อดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ทั้งนี้ ได้มีหนังสือแจ้งข้อเสนอแนะดังกล่าวให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) พิจารณาดำเนินการด้วยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๖๘ (ชิดชนก)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ Chidchanok@nhrc.or.th