



## เอกสาร

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและ  
คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุง  
กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

เพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยาน  
แห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความ  
เดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความ  
สงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่  
๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗



## ข่าวเพื่อสื่อมวลชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดทำข้อเสนอแนะต่อ ครม. เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทั้งระบบ

นายวัส ติงสมิตร ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เปิดเผยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ค.กสม.) ได้จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินทำกินของราษฎร และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ เพื่อเป็นแนวทางลดความเดือดร้อนของประชาชนในการใช้มาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐ

กล่าวคือ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ ค.กสม. ได้รับเรื่องราวร้องเรียนจำนวนมาก จากราษฎรในหลายพื้นที่ ซึ่งกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายและความเดือดร้อนจากการถูกขับไล่จากที่ดินทำกิน ถูกจับกุมและดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ และหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินที่ราษฎรยึดครองทำกิน โดยเฉพาะในช่วงปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมา ที่เจ้าหน้าที่หลายภาคส่วนได้มีการดำเนินการตามนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้ราษฎรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติการดังกล่าว โดยราษฎรกล่าวอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ข่มขู่ คุกคามต่อชีวิต และเสรีภาพ พร้อมทั้งยึดทำลายพืชผลของโดยปราศจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริง

ประธาน กสม. เปิดเผยอีกว่า นับเป็นครั้งแรกที่ ค.กสม. ทำข้อเสนอแนะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ที่ให้ ค.กสม. มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะดังกล่าวต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.กสม. ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ มีมติเห็นชอบให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทาง และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทพื้นที่อนุรักษ์ที่เป็นปัญหาสะสมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน

แม้ ค.กสม.ตระหนักถึงความห่วงกังวลของรัฐบาลในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของประเทศและเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมและวิถีชีวิตของประชาชนในทุกพื้นที่ของโลกและกำลังเป็นประเด็นสำคัญที่ชุมชนระหว่างประเทศให้ความสนใจในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกัน แต่ทว่ามาตรการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศไทย จะไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้เลย หากภาครัฐละเลยที่จะตระหนักถึงความจริงที่ว่า ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะมีรากส่วนหนึ่งมาจากการไม่เคารพกฎเกณฑ์เพื่อประโยชน์สาธารณะของราษฎรบางกลุ่มแล้ว ยังมีเหตุมาจากการดำเนินการของภาครัฐด้วย

นายวัส ติงสมิตร

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒๕ เมษายน ๒๕๖๐

กสม. ๔

ข้อเสนอแนะฯ ตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



## คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๕ เดือน เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทางคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

### ๑. ความเป็นมา

ระหว่างปี ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวนมากจากราษฎรในหลายพื้นที่ กล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายจากการถูกจับกุม และขับไล่จากที่ดินทำกิน อันเนื่องมาจากการที่กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและหรือเขตอุทยานแห่งชาติ รวมถึงได้รับความเดือดร้อนจากการถูกจับกุม และดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ และหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ จนไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองดังกล่าวได้อย่างปกติสุข ประกอบกับ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ได้รับความเดือดร้อนจากปฏิบัติการตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานดังกล่าว ร่วมกับเจ้าหน้าที่สังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กรมการปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามมาตรการ “ทวงคืนผืนป่า” ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดยกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยการข่มขู่ คุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพ และยึดทำลายพืชผลของราษฎรโดยปราศจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริง

### ๒. การพิจารณาเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๓) ได้มีคำสั่งที่ ๒๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ มอบให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้พิจารณาปัญหาสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการพิจารณาจากคำร้องจำนวนมากกว่า ๔๐ คำร้อง ศึกษา รวบรวมปัญหา วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕

/๓. การดำเนิน...

### ๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้เริ่มพิจารณาจากคำร้องมากกว่า ๔๐ คำร้อง ศึกษากฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวบรวม และวิเคราะห์ปัญหา ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๙ จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ จึงจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวขึ้น

#### ๓.๑ การพิจารณาจากคำร้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวต่างเป็นประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายของภาครัฐในเรื่องการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ที่อาจกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวข้องกันหลายประการ ดังนี้

๓.๑.๑ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ถูกจำกัดโดยกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นข้อพิพาทหลัก โดยเกี่ยวข้องกับสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ (Right to liberty of movement and freedom to choose residence) ของพลเมืองในราชอาณาจักร ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเชื่อมโยงกับสิทธิมูลฐานใน ๒ มิติ ได้แก่

(๑) มิติระดับปัจเจกชน คือ สิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน กล่าวคือ บุคคลย่อมได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินตามกฎหมายแห่งรัฐ เช่น การได้มาซึ่งที่ดินที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ ในกฎหมายตราสามดวง และการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔<sup>๑</sup> ซึ่งสิทธิทางทรัพย์สินของเอกชนมีฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ดังนั้น การที่รัฐจะตรากฎหมายขึ้นจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิในที่ดินของเอกชน จึงต้องมีความชัดเจน แน่นนอนและเป็นธรรม และจะถึงขั้นลบล้างหรือตัดสิทธิในที่ดินของเอกชนไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายโดยชัดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามเงื่อนไข เพื่อประโยชน์สาธารณะที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่านั้น ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อสงวนที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า หรือกฎหมายว่าด้วยเขตอนุรักษ์อื่นๆ อันไม่เข้าลักษณะเป็นการเวนคืนที่ดิน อาจเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗<sup>๒</sup> เนื่องจากที่ดินในเขตอนุรักษ์ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒<sup>๓</sup> ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔<sup>๔</sup> ที่กำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เอกชนไม่อาจได้สิทธิมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้องมีความชัดเจน แน่นนอนและเป็นธรรม

/(๒) มิติระดับ...

<sup>๑</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ “มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบทอด ... ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>๓</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน “มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

<sup>๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน...”



(๒) มิติระดับกลุ่มบุคคล คือ สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรื่อยมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๑) และ (๒)<sup>๔</sup> สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีฐานะเป็นทรัพย์สินสิทธิทางรัฐธรรมนูญอันมีเหนือทรัพย์สินของแผ่นดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และชุมชนย่อมมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขอบเขตแห่งการรักษาความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความผูกพันที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายธรรมดาในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและชุมชนตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมายที่มีศักดิ์เหนือกฎหมายธรรมดา การบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเอาผิดแก่บุคคลโดยไม่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่า จะกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของชุมชนในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๑.๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐประเภทที่ป่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ และที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีความไม่สม่ำเสมอและไม่คำนึงถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรของชุมชน โดยเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights : ICESCR)

๓.๑.๓ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ในสังกัดกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กรมการปกครอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ และ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจับกุมและบังคับการตามบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และการไล่รื้อ (Forced Eviction) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการจับกุมราษฎรของเจ้าหน้าที่ เฉพาะการดำเนินการตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) ได้เคยมีรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๘๓ - ๗๒๔/๒๕๕๘ ซึ่งรวมพิจารณาจำนวน ๔๒ คำร้อง เสนอแนะมาตรการการแก้ไขปัญหายุ่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคได้

/โดยเหตุที่...

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ “มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีมาทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”



โดยเหตุที่ปัญหาการจัดการที่ดินของรัฐและทรัพยากรป่าไม้เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น และกระทบโดยตรงต่อประโยชน์สาธารณะของชาติ ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นธรรมต่อทุกภาคส่วน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นว่า ควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในประเด็นดังกล่าวข้างต้นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

### ๓.๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบคำร้องจากทั้งฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นฐานในการพิจารณา และได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย หลักเกณฑ์ และพันธกรณีระหว่างประเทศ ประกอบนโยบายและแนวปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีในการจัดการที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งงานวิจัย ดังต่อไปนี้

#### ๓.๒.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย หลักเกณฑ์ และพันธกรณีระหว่างประเทศ

- (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- (๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗
- (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- (๔) กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ กฎหมายตราสามดวง
- (๕) ประมวลกฎหมายที่ดิน
- (๖) ประมวลกฎหมายอาญา
- (๗) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (๘) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
- (๙) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔
- (๑๐) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
- (๑๑) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
- (๑๒) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๑๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
- (๑๔) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๑๕) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- (๑๖) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดิน

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

- (๑๗) แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ

และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๕๗

- (๑๘) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)

- (๑๙) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights : ICESCR)

/๓.๒.๒ นโยบาย...



### ๓.๒.๒ นโยบายและแนวปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี

(๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) เป็นแผนหลักที่วางแนวทางในการพัฒนาประเทศไทยระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙ มุ่งเพิ่มรายได้ประชาชาติโดยเร่งพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่างๆ ส่งเสริมอุตสาหกรรมและการสะสมทุน ขยายการผลิตด้านเกษตรกรรม สงวนและบำรุงรักษาป่าไม้เพื่อให้มีป่าไม้สมบูรณ์ร้อยละ ๕๐ ของเนื้อที่ของประเทศไทย บุรณะการคมนาคมขนส่ง ปรับปรุงกิจการไปรษณีย์โทรเลข ส่งเสริมการส่งออก และรักษาเสถียรภาพของการเงินโดยการส่งเสริมการออมและการลงทุน

ในส่วนของการสงวนรักษาป่าไม้ นั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ กำหนดให้ปรับปรุงและเร่งรัดการสงวนป่าไม้ เพื่อให้การสงวนป่าและการใช้ไม้ได้ผลถาวรยิ่งขึ้น บำรุงและปลูกสร้างป่าไม้โดยเฉพาะป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธาร และแก้มพระราชบัญญัติป่าไม้และป่าสงวนให้เหมาะสมเพื่อการสงวนป่าไม้ให้ได้เนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ ของเนื้อที่ประเทศไทยทั้งหมด คือประมาณ ๑๕๖ ล้านไร่ หรือประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร โดยกำหนดว่าต่อไปเมื่อมีพลเมืองเพิ่มขึ้นก็อาจลดลงได้เหลือ ๑๒๕ ล้านไร่ หรือประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร แยกเป็นป่าต้นน้ำลำธาร ๑๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และป่าไม้ผลิดผล ๑๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร

(๒) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นแนวทางปฏิบัติให้ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้ยึดถือ โดยมีแนวทางที่สำคัญ ได้แก่

(๒.๑) ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น และส่งเสริมบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการและภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน

(๒.๒) ให้ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติ ให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็น “ป่าเพื่ออนุรักษ์” เพื่อการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ และ “ป่าเพื่อเศรษฐกิจ” กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศ

(๒.๓) ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้ และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ทั้งในระบบวนวัฒนแบบเลือกตัดและระบบวนวัฒนแบบตัดหมดตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะในระบบตัดหมดเมื่อตัดแล้วให้ปลูกทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

(๒.๔) ให้เร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบท และพื้นที่เกษตรกรรม ในแต่ละจังหวัดที่แน่นอนเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

(๒.๕) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้และการตัดฟันไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒.๖) ให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน

(๒.๗) กำหนดให้พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

/(๒.๘) กำหนด...



(๒.๘) กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชน กลุ่มน้อย การรุกรานพื้นที่ป่าจากเชิงเขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์รวมการปราบปรามในแต่ละ ภาคและให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพล และผู้กระทำผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน ของหน่วยราชการและภาคเอกชน

(๒.๙) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าโดยภาคเอกชน

(๒.๑๐) กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานใน ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(๓) แนวทางการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎร ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ในรายงานผลการพิจารณาศึกษา ปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๓.๑) การจัดที่ดิน (ก่อนภาพถ่ายทางอากาศปี ๒๕๔๕- ๒๕๔๘) ถ้ามี การล่าเข้าไปในเขตหวงห้าม หรือเข้าไปในที่หวงห้ามของอีกหน่วยงานหนึ่ง ให้จัดที่ดินให้กับราษฎรที่ถือครอง ที่ดินในที่ดินนั้นอย่างมั่นคงแล้ว โดยจัดสิทธิที่ดีกว่าอีกสิทธิหนึ่งให้กับราษฎร เช่น กรณีที่ราษฎรได้รับ น.ส.๓ แล้ว ไม่ควรให้ราษฎรกลับไปได้รับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือได้รับ ส.ท.ก. ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นต้น

(๓.๒) ในกรณีที่ที่หวงห้ามของรัฐมีราษฎรบุกรุกทำกินหรือถือครอง ก่อนภาพถ่ายทางอากาศปี ๒๕๔๘ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดที่ดินให้หมดทุกราย โดยแนวเขตสุดท้าย ให้หน่วยงานนั้นๆ ทำวงรอบให้ชัดเจนแล้วจึงจัดที่ดินในระหว่างเส้นการปรับปรุงแนวเขต (Re-Shape) กับแนวเขตสุดท้ายให้หมดตามแผน

(๓.๓) ในการกำหนดแนวเขตสุดท้ายควรใช้ภาพถ่ายทางอากาศปี ๒๕๔๘ (มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐) เป็นตัวกำหนด เนื่องจากเป็นปีที่มีการถ่ายภาพไว้ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยมี คณะกรรมการในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตนี้ด้วย

(๓.๔) การจัดที่ดิน ให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินเป็นผู้ดำเนินการโดยควร ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่การดำเนินการปรับปรุงแนวเขต (Re-Shape) เสร็จสิ้น และให้ สิทธิประชาชนในรูปสิทธิการเข้าทำประโยชน์โดยไม่เสียค่าตอบแทนไปก่อน

(๓.๕) ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็นผู้กำกับดูแลให้การ จัดที่ดินเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเท็จจริง กำหนด หลักเกณฑ์ต่างๆ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย

(๓.๖) ให้หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินของรัฐดำเนินการร่วมกับ ท้องถิ่นและชุมชนอย่างเข้มงวด หากมีการฝ่าฝืนต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยใช้ ภาพถ่ายทางอากาศที่จัดทำไว้ในข้อ (๓.๓) เป็นเครื่องมือ

(๓.๗) การให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินของรัฐ ควรจะมีการส่งเสริม การปลูกป่าหรือพันธุ์ไม้เศรษฐกิจอย่างน้อยร้อยละ ๓๐-๔๐ ของพื้นที่ เช่น การปลูกป่าผสมผสาน และ มีการเสนอรูปแบบการใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

(๓.๘) ควรมีการศึกษาผลการดำเนินงานเรื่องการจัดนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อนำมาทบทวนการดำเนินการจัดนิคม ทั้ง ๑๓ นิคม ที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เพื่อให้ราษฎรได้รับสิทธิเช่นเดียวกับนิคมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

/(๔) มติ...



(๔) มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน

(๔.๑) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๐๓ ให้ดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศเพื่อให้มีเขตป่าสงวนในขั้นต้นประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๕๖ ล้านไร่ และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพของเหตุการณ์ เป็นต้นว่า แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการสงวนป่าแห่งชาติ เพื่อห้ามบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยถือว่าการสงวนป่าไม่มีใช้หน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายเดียว แต่ส่วนราชการอื่นย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบด้วย นอกจากนี้ จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยธรรมชาติอุทยาน และสงวนพันธุ์สัตว์ป่า กับมีวิธีการจำแนกและจัดสรรที่ดินตามทางหลวงที่เปิดใหม่ก่อนที่ประชาชนจะเข้าบุกรุก

(๔.๒) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เห็นชอบและให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตร จัดทำโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด

(๔.๓) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ กำหนดให้ “พื้นที่ป่าไม้ถาวร” ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายในปี ๒๕๓๐ ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไป ไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

“พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งมีราษฎรบุกรุกกรรมแล้วประมาณ ๓๐ ล้านไร่ ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land Reclassification) ในพื้นที่ ๓๐ ล้านไร่ ให้เสร็จสิ้นภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

“พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม” ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินโดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินที่เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการ นอกจากนั้น การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่างๆ กำลังดำเนินการอยู่ ให้ดำเนินการต่อไปแต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน ๕ ปี

(๔.๔) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๔ อนุมัตินโยบายป่าไม้แห่งชาติ (สาระสำคัญโดยสรุปตามข้อ (๓.๒.๒))

(๔.๕) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๐ เห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ กำหนดนโยบายที่ดินเป็น ๕ ด้าน คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายการพัฒนาชาวเขา

(๔.๖) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ เห็นชอบให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ



(๔.๗) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ เห็นชอบเรื่องขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม

(๔.๘) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เห็นชอบการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้เป็น ๒ ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้และป่าสงวนแห่งชาติ

(๔.๙) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ เห็นชอบแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

(๔.๑๐) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เห็นชอบในหลักการที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน

(๔.๑๑) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. .... (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

(๔.๑๒) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการจัดการที่ดินเชิงระบบเพื่อดำเนินการตามนโยบายสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

(๔.๑๓) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ อนุมัติหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. .... และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้ และอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ เรื่อง นโยบายการใช้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ข้อ ๖ ที่กำหนดให้การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพัฒนาที่ดิน ฯลฯ

(๔.๑๔) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยคณะกรรมการอนุมัติหลักการและวางแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่อนุญาตให้ทำประโยชน์เป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับหรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของ คทช.

- ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บริหารจัดการที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุดและจัดให้มีการปลูกป่าเพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีความเหมาะสม รวมทั้งพิจารณาออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแต่ไม่สามารถนำมาเรียกร้องให้รัฐออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน ให้ในภายหลัง

### (๕) มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเขตวัฒนธรรมพิเศษ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่องแนวนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง โดยเห็นชอบหลักการแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง โดยแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ แนวทางระยะสั้นและแนวทางระยะยาว ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดังนี้

#### (๕.๑) แนวทางระยะสั้น

- ส่งเสริมและสนับสนุนชาวกะเหรี่ยงในเรื่องอัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ (Ethnic identity) และวัฒนธรรมว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมชาติที่มีความหลากหลาย ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการอยู่ร่วมกันแบบพหุวัฒนธรรม

- ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่พิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม

- จัดตั้งคณะกรรมการ หรือกลไกการทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม (Demarcation Committee หรือ Mechanism) เพื่อจัดการข้อพิพาทการใช้ประโยชน์หรือการถือครองพื้นที่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงกับหน่วยงานของรัฐ

- ส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพบนพื้นที่สูง

#### (๕.๒) แนวทางระยะยาว

- เพิกถอนพื้นที่ที่รัฐประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้อ่อนรุกราน ป่าสงวนซึ่งทับซ้อนกับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง หากมีข้อเท็จจริงจากการพิสูจน์อย่างเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ชาวกะเหรี่ยงได้อยู่อาศัย ดำเนินชีวิต และใช้ประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานานหรือก่อนที่รัฐจะประกาศกฎหมายหรือนโยบายทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว

- ส่งเสริมและยอมรับระบบไร่หมุนเวียนซึ่งเป็นวิถีวัฒนธรรมของชาวกะเหรี่ยงที่เอื้อต่อการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและวิถีชีวิตพอเพียง รวมทั้งผลักดันให้ระบบไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยงให้เป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม

- ส่งเสริม สนับสนุนและยอมรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และการจัดการของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น การออกโฉนดชุมชน

- กำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษ โดยมีพื้นที่นำร่อง เช่น (๑) บ้านห้วยหินลาดใน ตำบลบ้านโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย (๒) ตำบลไล่โว่ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี (๓) บ้านหนองมณฑา (มอวาคี) ตำบลแม่วิน อำเภอแม่เงา จังหวัดเชียงใหม่ (๔) บ้านเลตองคุ ตำบลแม่จัน อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก

(๖) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗<sup>๖</sup>

คำแถลงนโยบายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในส่วนที่กล่าวถึงการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ โดยมีนโยบายให้กระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ไม่รุกรานป่าสงวน และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัยแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ที่ไม่ชัดเจน

/นอกจากนั้น...

<sup>๖</sup> คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, “คู่มือ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล”, (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม), หน้า ๑ - ๒.



นอกจากนั้น ยังได้กล่าวถึงการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยมีนโยบายวางเป้าหมายในสองระยะคือ “ระยะเฉพาะหน้า” ซึ่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ โดยนำระบบสารสนเทศมาใช้ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสร้างบรรทัดฐานในการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม กำหนดแนวกันชนและที่ราบเชิงเขาให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ ปลูกป่าเพื่อป้องกันภัยพิบัติและป้องกันการบุกรุกป่าและส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าในพื้นที่เอกชนเพื่อลดแรงกดดันในการตัดไม้จากป่าธรรมชาติ หลังจากนั้น เป้าหมาย “ระยะต่อไป” ได้กล่าวถึงการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดป่าชุมชนให้ชัดเจน ใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดในพื้นที่ป่าสมบูรณ์แต่ผ่อนผันให้ใช้ประโยชน์ได้ตามความจำเป็น โดยที่ดินยังเป็นของรัฐ รวมถึงปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้เป็นเอกภาพและปรับปรุงกลไกทางภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องให้กรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อเป็นกลไกในการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### ๓.๒.๓ รายงานและงานวิจัย

#### (๑) รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๐)<sup>๗</sup>

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ โดยสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ คือ ประการแรก บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประการที่สอง มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ขาดการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย มีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยเคร่งครัด เนื่องจากประชาชนไม่ยอมรับการเป็นที่ดินของรัฐ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนที่รัฐต้องให้ความดูแลช่วยเหลือ รวมทั้งมีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในการบังคับใช้กฎหมายไปในทางที่เลือกปฏิบัติหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิด หรือมุ่งหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

#### (๒) รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๑)

ในปี ๒๕๕๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๑) ได้ออกรายงานความเห็นเกี่ยวกับกรณีการร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าและสิทธิชุมชนในการจัดการป่าจำนวน ๑ เล่ม โดยให้ความเห็นว่า ก่อนหน้าการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในปี ๒๕๒๘ การสงวนหวงห้ามทรัพยากรป่าไม้เป็นไปเพื่อการใช้ประโยชน์ในการหารายได้ของรัฐ การกำหนดนิยามเขต “ป่า” ครอบคลุมพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ทำให้เขต “ป่า” ในความหมายของรัฐแตกต่างจาก “ป่า” ใน

/ความหมาย...

<sup>๗</sup> อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “รายงานแนวทางการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดิน สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย” (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๘), หน้า ๗๑ - ๑๔๑.



ความหมายของประชาชนที่จำเป็นต้องพึงพิงและใช้ประโยชน์จากป่า และนโยบายป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญโดยเป็นครั้งแรกที่รัฐยอมรับว่าจำเป็นต้องมีการรักษา “ป่า” อย่างจริงจัง โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๐ เห็นด้วยกับความคิด “คนอยู่กับป่า” โดยให้มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิ และการกำหนดแนวเขต ร่วมกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขต “ป่า” และมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อกำหนดหลักการและแนวทางในการผ่อนผันให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบได้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขต ป่าและกำหนดกระบวนการพิสูจน์สิทธิ การพิสูจน์สิทธิในที่ดินจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ขัดตีสันว่ารัฐ กับประชาชนใครมีสิทธิดีกว่าในพื้นที่พิพาท แต่ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิกลับไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วม จึงนำไปสู่ความขัดแย้งที่ซับซ้อน นอกจากนั้น ยังได้มีนโยบายประกาศพื้นที่ป่าหลายประเภท ทับซ้อนกันโดยไม่มีการสำรวจพื้นที่จริง ไม่กำหนดขั้นตอนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้ที่ดินที่ไม่มี เอกสารสิทธิในที่ดินเป็นพื้นที่ป่า ครอบคลุมที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินทับซ้อนกับพื้นที่ทำกิน ของประชาชนซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (ชุดที่ ๑) จึงเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๒.๑) ให้เร่งสำรวจตรวจสอบแนวเขตป่าที่ทับซ้อนกับที่ทำกินของ ประชาชน และให้มีการพิสูจน์สิทธิอย่างโปร่งใสโดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และไม่จำกัด หลักฐานเฉพาะภาพถ่ายทางอากาศ และหลักฐานของทางราชการ แต่ให้ความสำคัญกับหลักฐานของ ชุมชน พื้นที่ วิถีชีวิต และสภาพการทำกินของประชาชนประสานกับพยานบุคคล ในระหว่างดำเนินการ ตรวจสอบและแก้ไขปัญหา ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยุติการจับกุมหรือการข่มขู่ คุกคามประชาชน รวมทั้ง ยุติการดำเนินการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับทางราชการมากขึ้น และให้ ผ่อนผันให้ประชาชนได้ทำกินในที่ดินเดิมของตนตามวิถีการผลิตเดิมของตนต่อไป สนับสนุนชุมชนและ ประชาสังคมในการมีส่วนร่วมกับการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ระบบนิเวศทั้งในพื้นที่ป่าและพื้นที่ ชายฝั่งและทะเล เร่งรัดออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนและระบบกรรมสิทธิ์รวมของชุมชนที่ชุมชนดูแล จัดการที่ทำกินและการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามจารีตประเพณีของชุมชน เร่งรัดการพิสูจน์การครอบครอง ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และต้องให้ความสำคัญกับหลักฐานอื่นๆ นอกเหนือจากภาพถ่ายทางอากาศ หรือหลักฐานของทางราชการ หากมีข้อขัดแย้งก็ให้คำนึงถึงการ ครอบครองทำประโยชน์ตามจารีตประเพณีในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ การอพยพประชาชนออกจากพื้นที่พิง ใช้ในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น และก่อนมีกระบวนการอพยพ ต้องมีการเตรียมการรองรับและ ให้ประชาชนที่จะถูกอพยพมีส่วนร่วมในการกำหนดค่าชดเชยต่างๆ อย่างเป็นธรรมจนเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย

(๒.๒) ให้ดำเนินการสำรวจและเร่งรัดการแก้ไขปัญหาการถือสัญชาติไทย ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เพื่อให้พวกเขาได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมให้พวกเขามีส่วน ร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สูงในเชิงบูรณาการ โดยยึด หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เคารพวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(๒.๓) ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้และ อุทยานแห่งชาติทุกฉบับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทบพวนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๒๑ และ มาตรา ๒๒ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งหรือให้รถถอนสิ่งปลูกสร้างในเขต อุทยานแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนจนถึงขั้น

/รุนแรงได้...



รุนแรงได้ การดำเนินการดังกล่าวควรผ่านกระบวนการทางศาลยุติธรรม ปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในประเด็นนิยาม “ป่า” ให้สอดคล้องกับสภาพที่ดินในปัจจุบัน หากมีการดำเนินคดีที่ไม่เป็นธรรมต้องมีมาตรการเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินคดีโดยรัฐ

(๓) รายงานผลการพิจารณาการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน ของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. ๒๕๕๒)

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร โดยในประเด็นเกี่ยวกับที่ดินทำกิน คณะกรรมการฯ เห็นว่า ปัจจุบันมีประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ กว่า ๑๐ ล้านไร่ บางส่วนรัฐประกาศเขตสงวนหวงห้ามทับที่ดินทำกินของราษฎร การแก้ไขปัญหาตามวิธีการในปัจจุบัน ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาและสร้างความเป็นธรรมแก่ราษฎรอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขและข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้

#### (๓.๑) แนวทางการแก้ไข

- ควรเร่งออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
- ควรปรับปรุงหรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และควรทบทวนนโยบายการป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดจะต้องให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ และเพื่อให้การจัดการป่าไม้ของชาติเป็นเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และส่งผลดีต่อการบริหารจัดการที่ดิน ควรพิจารณารวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน
- ควรให้มีการจำแนกพื้นที่ที่มีปัญหาต่างๆ ออกจากพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท แล้วจัดกลุ่มของปัญหาเพื่อวางแผนแนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน โดยไม่เลือกว่าเป็นพื้นที่ของหน่วยงานใด และควรเสนอออกกฎหมายเพื่อบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ทบทวนนโยบายในการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยควรนำที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เหล่านั้นมาบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- ให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ
- รัฐควรใช้เครื่องมือต่างๆ ที่มีอยู่หรืออาจสร้างขึ้นใหม่ เช่น เครื่องมือทางภาษีอากร เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เพื่อให้ที่ดินกระจายไปสู่มือของเกษตรกร ในขณะเดียวกันควรมีมาตรการเพื่อปกป้องการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกว้านซื้อที่ดินโดยทุนจากต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายผ่านตัวแทน
- รัฐควรใช้มาตรการบริหารจัดการหรือกฎหมาย เพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์หรือได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้ว ในระยะเร่งด่วน ควรใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งชาติ ในขณะเดียวกันควรร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ต้องเป็นกฎหมายที่จริงจังและส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินรักษาที่ดินไว้และมีสิทธิประโยชน์เท่าหรือสูงกว่าที่ดินเกษตรกรรมที่มีได้รับการคุ้มครอง

/ควรมี...



- ควรมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม (reforestation) รวมทั้งส่งเสริมการปลูกป่าในพื้นที่ซึ่งเดิมไม่ได้ใช้ประโยชน์ (afforestation) เพื่อให้ประชาชนสามารถสร้างรายได้จากการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (คือ ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่สามารถลดได้จากการดำเนินโครงการกลไกพัฒนาที่สะอาด)

- กรณีชุมชนที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่างๆ มาเป็นเวลานาน และทางราชการไม่สามารถผลักดันหรืออพยพได้ ควรมีทางเลือกของการแก้ไขปัญหา โดยใช้กฎหมายหรือมาตรการการบริหารปรับสถานภาพทางกฎหมายของชุมชนเหล่านั้นมาเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แลกเปลี่ยนกับความชอบธรรมในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ การจ่ายค่าตอบแทนให้กับชุมชนซึ่งดูแลระบบนิเวศที่เอื้อประโยชน์ต่อการผลิตและการบริโภคของมนุษย์ (Payment for Environmental Services)

#### (๓.๒) ข้อสังเกต

- การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้กระทำความผิด ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น ควรใช้การแจ้งเตือนล่วงหน้าและดำเนินการอย่างรอบคอบจนกระทั่งมีหลักฐานการกระทำความผิดอย่างชัดแจ้งเสียก่อนจึงดำเนินการ

- การพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ให้ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศที่มีการถ่ายไว้เป็นครั้งแรกหลังจากที่ได้มีการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ให้รู้กันพื้นที่ออกจากที่ดินของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐที่สงวนหวงห้ามไม่จำเป็นต้องพิสูจน์หลักฐานการได้มาของราษฎร

- ควรกำหนดแนวทางในการลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำไปเป็นคาร์บอนเครดิตภายใต้กรอบของ Reducing Emission from Deforestation and Degradation หรือ REDD ซึ่งเป็นวิธีการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีต้นทุนค่อนข้างต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น ๆ

- รัฐต้องให้ความรู้ ส่งเสริมอาชีพ ประกันรายได้เกษตรกร ให้ราษฎรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรสามารถดำรงชีพได้ด้วยอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

**(๔) โครงการวิจัยเพื่อยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้ โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (พ.ศ. ๒๕๕๖)** ซึ่งได้วิเคราะห์แนวทางการยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้สรุปส่วนที่น่าสนใจได้ดังนี้

(๔.๑) กฎหมายป่าไม้ควรต้องมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่น มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และ มาตรา ๘๕ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ที่สำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๔.๒) เงื่อนไขในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ควรเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ คือ การมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) เพราะผู้ที่เป็นเจ้าของจะมีความรู้สึกรักและหวงแหนและใช้ทรัพยากรของตนอย่างระมัดระวัง สิทธิที่มีประสิทธิภาพรองลงมา คือ สิทธิร่วมของชุมชน (Common Property) สมาชิกที่มีสิทธิร่วมกันจะคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของตนและของชุมชน และมีประสิทธิภาพดีกว่าทรัพยากรประเภทที่ไม่มีผู้ใด

/เป็นเจ้าของ...



เป็นเจ้าของ (Open Access: OA) ซึ่งไม่มีผู้ได้รับผิดชอบดูแล ทำให้ถูกบุกรุกหรือทำให้เกิดความเสียหายกับทรัพย์สินได้ง่าย ซึ่งคณะผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า ถ้าจะให้ประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแรงจูงใจเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการป่าไม้ จะต้องให้สิทธิการมีส่วนร่วมที่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยให้การจัดการป่าไม้เป็นสิทธิและหน้าที่ของคนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการตามความต้องการภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ ภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็น “ผู้ปฏิบัติ” มาเป็น “ผู้กำกับดูแล” ติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำด้านเทคนิควิชาการที่ถูกต้อง หากประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อกำหนดที่ได้ตกลงไว้ ก็ต้องส่งคืนพื้นที่และรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้สมบูรณ์ ซึ่งอาจต้องนำงบประมาณของท้องถิ่นหรือหลักประกันที่ประชาชนหรือชุมชนให้ไว้มาใช้ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้อาจต้องใช้เวลาและช่องทางในการทำความเข้าใจอีกระยะหนึ่งก่อนจะนำไปปฏิบัติ และในระยะแรกอาจจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประเมินผลก่อนที่จะเปิดให้ประชาชนหรือชุมชนยื่นคำขอได้

(๔.๓) กรณีแนวเขตที่ดินป่าไม้และการมีคนอยู่ในป่า ซึ่งมีทั้งการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินของราษฎรและการที่ราษฎรบุกรุกเข้าไปในภายหลังจากได้ประกาศเขตป่า การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แม้จะมีมาตรการผ่อนปรนให้ราษฎรที่ทำกินในเขตป่าไม้อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ในระหว่างแก้ไขปัญหา แต่ก็ยังมีความชัดเจนว่าจะมีแนวทางในการจัดการต่อไปอย่างไร ทำให้มีการตั้งถิ่นฐานมั่นคงในที่ดิน ประกอบกับหากพิสูจน์ว่าตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศเขตป่าก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะสามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากไม่มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ไว้ก่อน

คณะผู้ศึกษาในงานวิจัยดังกล่าวจึงเห็นว่า การแก้ไขปัญหานี้แนวเขตที่ดินป่าไม้และการมีคนอยู่ในป่าอาจมีทางเลือกใหม่ โดยใช้หลักคิดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเอง โดยไม่ยึดติดกับแนวเขตป่าไม้เดิมที่ประกาศในกฎหมาย ซึ่งก็คล้ายกับโครงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape) แต่ให้ภาคประชาชนนำการกำหนด เมื่อภาครัฐพิจารณาเห็นชอบก็จะแก้ไขเขตป่าไม้ให้ตามที่เสนอโดยออกกฎหมายมารองรับ จะเป็นผลดีในแง่ของความสอดคล้องกับสภาพการถือครองและทำประโยชน์ของคนในพื้นที่ การลดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องผลักดันราษฎรจำนวนมากและการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันที่ดินป่าไม้ตามแนวเขตที่ทางราชการกำหนดอย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวเขตป่าไม้ตามแนวทางที่เสนอนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของจำนวนพื้นที่ป่าไม้ที่ต้องไม่ลดลงจากเดิม มีความเหมาะสมกับสภาพภูมินิเวศ และหลักวิชาการป่าไม้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ภาคประชาชนจะต้องตกลงกันเองภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ หรืออาจต้องหาพื้นที่มาทดแทนจนได้จำนวนที่กำหนด (Offset) สำหรับข้อโต้แย้งเกี่ยวกับแนวทางที่เสนอนี้ว่าจะทำให้ที่ดินป่าไม้ตกไปอยู่ในมือของนายทุน คณะผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นผู้ทราบดีว่าข้อมูลการครอบครองที่ดินในพื้นที่เป็นของใครและ คาดว่าอาจไม่ยินยอมให้เกิดการรวบเอาที่ดินไว้ในครอบครอง ขณะเดียวกันการวางหลักเกณฑ์การได้รับที่ดินตามจำนวนที่กำหนดรวมทั้งเงื่อนไขของสิทธิในที่ดิน กระบวนการตรวจสอบของภาครัฐร่วมกับภาคประชาชน และการจัดการอย่างโปร่งใสที่ประกาศให้ทราบถึงผู้ได้รับที่ดิน จะทำให้ปัญหานี้หมดไป เป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัดกุมและปฏิบัติได้ โดยอาจมีการทดลองปฏิบัติในพื้นที่ขนาดเล็กเพื่อเป็นการนำร่องก็จะสามารถตรวจพบปัญหาที่ไม่คาดคิดและวางมาตรการแก้ไขก่อนได้

/หากพื้นที่...



หากพื้นที่ป่าไม้เมื่อคำนวณรวมกันของทั้งประเทศแล้วไม่ครบร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ ภาครัฐก็ควรที่จะต้องประกาศพื้นที่ป่าไม้เพิ่มเติม แต่ควรใช้แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ในที่ดินเอกชนให้มีพื้นที่ป่าไม้ครบจำนวนตามเป้าหมาย การปรับปรุงกฎหมายสวนป่า รวมทั้งการใช้นโยบายส่งเสริม CSR (Cooperate Social Responsibility) กับภาคเอกชนเพื่อให้สนับสนุนภาครัฐด้านป่าไม้

(๔.๔) ส่วนกรณีการกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้ ควรกำหนดเขตป่าไม้ โดยวงขอบเขตป่า โดยไม่ต้องแบ่งแยกว่าเป็นอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่ควรจำแนกพื้นที่ป่าไม้ในเขตที่วงไว้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ ซึ่งจะทำให้การอนุรักษ์ป่าไม้ มีเป้าหมายและขอบเขตที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และควรกำหนดในกฎหมายให้พื้นที่โดยรอบเขตที่ประกาศมี ระยะห่างตามที่กฎหมายกำหนดเป็นพื้นที่กันชน (Buffer zone) โดยอัตโนมัติ ลักษณะคล้ายกับกฎหมาย ว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินติดเขตป่าไม้ได้ แต่ต้องถูกจำกัดกิจกรรมบาง ประการ ที่ทำให้เป็นการรบกวนสภาพนิเวศธรรมชาติของป่าไม้ประเภทนั้นๆ หรือสัตว์ป่าหรือที่อยู่อาศัย ของสัตว์ป่า วิธีการนี้จะเป็นผลดีทั้งกับป่าไม้ที่รักษาสภาพธรรมชาติไว้ได้ และประชาชนโดยรอบที่มีสิทธิ ในที่ดินแต่ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะที่ดินที่อยู่ติดเขตป่าควรให้ออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน หากเป็นโฉนดที่ดินได้ยิ่งดี เพื่อให้ทราบขอบเขตที่ดินที่ชัดเจน เป็นการป้องกันการบุกรุกป่า อีกทางหนึ่ง

(๔.๕) วิธีการใหม่ในการจัดการป่า แนวทางในการลดการสูญเสียพื้นที่ ป่าไม้เพื่อนำไปเป็นคาร์บอนเครดิตภายใต้กรอบของ Reducing Emission from Deforestation and Degradation หรือ REDD จะมีประโยชน์กับการดูแลรักษาป่าไม้แทนที่จะใช้ประโยชน์จากป่าไม้ด้วยการ ใช้ที่ดินปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมและชะล้างพังทลายของที่ดิน โดยส่งเสริมการปลูกป่า ทดแทนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม (Reforestation) รวมทั้งส่งเสริมการปลูกป่าในพื้นที่ซึ่งเดิมไม่ได้ใช้ประโยชน์ (afforestation) เพื่อที่จะสร้างรายได้จากคาร์บอนเครดิต อย่างไรก็ตาม ควรจะมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ต้นทุนและผลตอบแทนระหว่างรายได้จากการปลูกพืชเศรษฐกิจและรายได้จากคาร์บอนเครดิตที่มาจาก การปลูกป่า และควรวางมาตรการป้องกันไม่ให้เกษตรกรรายย่อยและคนยากจนได้รับผลกระทบจากการ ถูกผลักดันออกจากที่ดินทำกินเนื่องจากภาครัฐกำลังเห็นโอกาสของการใช้ที่ดินเพื่อการปลูกป่าและการ สร้างรายได้จากคาร์บอนเครดิต

(๕) รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๘๓-๓๒๔/๒๕๕๘ ของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐอ้างคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๔/๒๕๕๗ และฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ เข้าดำเนินการ ต่อประชาชนที่มีการร้องเรียน ในลักษณะการกระทำที่ขัดขวางและส่งผลกระทบต่อสิทธิการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่ออกจากที่ดินของรัฐ ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน และสมควรที่รัฐไทยในฐานะที่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของ ประชาชนไทยต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น จึงเห็นควรมีมาตรการแก้ไข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๓ ข้อ และข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ๕ ข้อ ไปยังคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบรายงาน และมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักรับไปร่วมพิจารณา กับ กระทรวงมหาดไทย ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙ รับทราบผลการดำเนินการ

/ของกระทรวง...



ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า กรณีราษฎรไร้ที่ทำกินได้ดำเนินการตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยการให้สิทธิทำกินและอยู่อาศัย แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ถือครอง จัดประชุมทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติการตามนโยบายยึดคืนผืนป่าและจังหวัดทุกจังหวัด โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนทุกครั้ง ตรวจสอบจากพยานหลักฐานที่ชัดเจน มีการสำรวจและรังวัดแปลงที่ดินเพื่อตรวจสอบสิทธิการถือครองว่าก่อนหรือหลังประกาศเขตป่าไม้ จัดประชุมกับผู้แทนกลุ่มผู้ร้อง เพื่อหาทางช่วยเหลือเยียวยา อีกทั้งได้มอบหมายให้ กอ.รมน. นำข้อสรุปจากการประชุมร่วมกับผู้ร้อง ไปพิจารณาทบทวนแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ฯ ทั้งนี้ การยึดคืนผืนป่าตามคำสั่ง คสช. ได้ทำภายใต้กรอบของกฎหมายโดยมีขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิที่รอบคอบแล้ว

#### ๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย หลักเกณฑ์พันธกรณีระหว่างประเทศ งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ในทรรศนะของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทย “ที่ดิน” และ “ทรัพยากรธรรมชาติ” โดยหลักแล้วถูกกำหนดให้เป็นของรัฐซึ่งรัฐสามารถแสวงหาประโยชน์หรือใช้สอยเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐจะให้สิทธิการเป็นเจ้าของ (Ownership) หรือสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ตามระบบกรรมสิทธิ์แก่พลเมืองภายใต้กฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น รวมทั้งอาจให้ทำประโยชน์บนที่ดินโดยไม่ให้สิทธิในการเป็นเจ้าของหรือสิทธิครอบครอง ส่งผลให้ที่ดินเป็นสินค้าในตลาดที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง และอีกนัยหนึ่งก็ส่งผลให้ผู้เข้าครอบครองหรือยึดถือที่ดินเพื่อตนเองโดยไม่มีสิทธิที่รัฐมอบให้อาจตกเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

สำหรับที่ดินสงวนหวงห้ามประเภทป่า นอกจากพลเมืองจะไม่สามารถเข้าครอบครองหรือยึดถือได้แล้ว รัฐยังตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญาควบคุมพื้นที่ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้ ที่ดินทั้งหมดที่มีได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นป่า โดยไม่พิจารณาถึงลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ และผู้บุกรุก ครอบครอง แผ้วถาง กั้นสร้าง หรือเก็บหาของป่าโดยไม่ได้รับอนุญาตถูกกำหนดให้มีความผิดอาญา จึงเป็นจุดเริ่มต้นของข้อถกเถียงเรื่องการบุกรุกป่าในทรรศนะของรัฐ และเป็นปัญหาที่รัฐบาลพยายามกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การกำหนดประเด็นที่ดินและป่าไม้ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔ – ๒๕๐๙) ซึ่งมีเป้าประสงค์ให้มีพื้นที่ป่าไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเนื้อที่ประเทศ รวมทั้งการมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้มากมาย เช่น นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ และการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าอนุรักษ์โดยตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญาควบคุม อาทิ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อสงวนและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ต่อมาประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น การบุกรุกเพื่อตั้งถิ่นฐานและทำกินในเขตป่าที่รัฐหวงกันจึงเห็นเป็นประจักษ์ นำมาสู่การกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาครั้งแรก โดยนายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช) ได้มีหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๓/๔๒๘๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดมาตรการว่า กรณีราษฎรเข้าไปทำการเกษตรในป่าสงวนก่อนวันที่มีหนังสือฉบับนี้จนป่าสงวนหมดสภาพแล้ว ให้ทำกินได้ต่อไปและให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกคุมขัง ส่วนผู้ที่บุกรุกหลังวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ ให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่มาตรการดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยอาจเพราะเทคโนโลยีด้านแผนที่และการสำรวจไม่เอื้ออำนวย ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติในลักษณะ

/ดังกล่าว...



ดังกล่าวที่สำคัญอีกครั้งเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่าด้วยเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีมาตรการทำนองเดียวกันกับหนังสือฉบับลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ เพิ่มเติมเรื่องการพิสูจน์สิทธิเป็นรายแปลงให้ผู้ที่ทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตป่า ซึ่งในปัจจุบันการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จทั้งประเทศ และปัจจุบันคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังได้มีคำสั่ง ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ประกอบคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๕๗ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มข้นกับผู้บุกรุกที่ไม่ใช่ผู้มีรายได้น้อย และให้สร้าง “แผนแม่บทการแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้มีการขับเคลื่อนกลยุทธ์แรกว่าด้วยการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติตั้งแต่ประมาณ ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะตระหนักถึงความห่วงกังวลของรัฐบาลในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของประเทศและเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมและวิถีชีวิตของประชาชนในทุกพื้นที่ของโลกและกำลังเป็นประเด็นสำคัญที่ชุมชนระหว่างประเทศให้ความสนใจในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกัน แต่ทว่ามาตรการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศไทย จะไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้เลย หากภาครัฐละเลยที่จะตระหนักถึงความจริงที่ว่า ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะมีรากส่วนหนึ่งมาจากการไม่เคารพกฎเกณฑ์เพื่อประโยชน์สาธารณะของราษฎรบางกลุ่มแล้ว ยังมีเหตุมาจากการดำเนินการของภาครัฐดังต่อไปนี้ด้วย

**๔.๑ กรณีการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยจำกัดสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างไม่เป็นธรรม ดังนี้**

**๔.๑.๑ การหวงกั้นที่ดินที่ยังไม่มีผู้ได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้เป็น “ป่า” ทั้งหมด โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ และกำหนดให้ผู้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวต้องรับโทษทางอาญา โดยไม่พิจารณาถึงลักษณะทางกายภาพและภูมิศาสตร์ของพื้นที่ว่าเป็นป่าตามความเป็นจริงหรือไม่ หรือจำเป็นต้องสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงหรือไม่ และไม่พิจารณาว่าทับซ้อนกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทอื่นหรือไม่ ทั้งนี้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ ก็ตาม แต่ในปัจจุบันบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ที่เป็นผลให้ราษฎรอาจต้องโทษทางอาญากรณีเข้าใช้ประโยชน์และอยู่อาศัยในพื้นที่หวงห้ามได้นั้น เป็นการจำกัด<sup>๔</sup> (restriction) สิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ (Right to liberty of movement and freedom to choose residence) ของพลเมืองในราชอาณาจักรที่ขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อ ๑๒<sup>๕</sup> ที่ให้การจำกัดเช่นนั้นกระทำได้เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบ**

/เรียบร้อย...

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ “มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นต้นไป”

<sup>๕</sup> หมายถึง ควบคุมไว้เฉพาะ ให้กระทำได้ภายใต้เงื่อนไข

<sup>๖</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง “ข้อ ๑๒

๑. บุคคลทุกคนที่อยู่ดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้าย และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น

๒. บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะออกจากประเทศใดๆ รวมทั้งประเทศของตน

๓. สิทธิดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดใดๆ เว้นแต่เป็นข้อจำกัดตามกฎหมายและที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และข้อจำกัดนั้นสอดคล้องกับสิทธิอื่นๆ ที่รองรับไว้ในกติกานี้...”



เรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเท่านั้น และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๘ ประกอบมาตรา ๒๖<sup>๑๑</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ดังกล่าว ยังทำให้เกิดความขัดข้องและยากลำบากแก่หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานในการจัดสรรที่ดิน การสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้กับผู้ครอบครองที่รกร้างว่างเปล่า การอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐบางประเภทตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า เป็นต้น รวมถึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการโล่เรือและบังคับใช้กฎหมายอาญากับราษฎรที่อาศัยใน “ป่าสมมติ” โดยไม่มีเอกสารสิทธิเพื่อให้ออกจากพื้นที่โดยปิดปากไม่ให้โต้แย้งถึงความเป็นธรรมของกฎหมาย ไม่สามารถอ้างความสุจริตในกระบวนการยุติธรรม และไม่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายอื่นได้

จากเหตุผลข้างต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงนิยาม “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ให้สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพและสภาพทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ ให้หมายถึงเฉพาะพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีความชุ่มชื้น มีพันธุ์ไม้หลากหลายชนิด และมีระบบนิเวศที่ค่อนข้างสมบูรณ์ โดยที่ราษฎรมีส่วนร่วม ทั้งนี้ ต้องมีการประกาศขอบเขตและที่ตั้งให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้กระทบต่อการเข้าไปใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดอื่นและเพื่อความมั่นคงแห่งสถานภาพสิทธิของราษฎร

**๔.๑.๒ การบังคับให้ราษฎรสละการครอบครองที่รกร้างว่างเปล่า โดยผลของกฎหมายปิดปากตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗** โดยเห็นว่า ที่ดินที่เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ หากไม่พิจารณาถึงการเป็นป่าสมมติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ แล้ว อาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งมีสถานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)<sup>๑๒</sup> โดยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ราษฎรแต่ละคนสามารถครอบครองใช้ประโยชน์ได้ และถือว่ามีสิทธิดีกว่าราษฎรอื่นผู้มาทีหลัง โดยมีสิทธิฟ้องให้ราษฎรอื่นระงับการรบกวนการใช้สิทธิของตนได้แม้ไม่มีกรรมสิทธิ์บนที่ดินนั้นก็ตาม<sup>๑๓</sup> เพียงแต่ไม่อาจอ้างการครอบครองดังกล่าวยันต่อแผ่นดินหรือรัฐได้เท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ครอบครองที่รกร้างว่างเปล่ายังอาจได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในภายหลัง<sup>๑๔</sup> แต่เมื่อที่ดินดังกล่าวถูกประกาศให้เป็นเขต

/ป่าสงวน...

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ...”

<sup>๑๒</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือท้องที่หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน...

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ...”

<sup>๑๓</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๑๓๖/๒๕๕๒

<sup>๑๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว นอกจากจะส่งผลให้ราษฎรไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมีโทษทางอาญา ยังทำให้ราษฎรไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวไม่ว่าทางใดๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การประกาศเขตพื้นที่ซึ่งต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพื่อให้กระทบต่อประโยชน์ของราษฎรน้อยที่สุด แต่กรณีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า ในบางพื้นที่ทางราชการอาศัยฐานข้อมูลเดิมจากความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรืออาศัยการสำรวจเพียงเบื้องต้นและยึดโยงขอบเขตในแผนที่เป็นหลักโดยไม่ได้รังวัดจากพื้นที่จริงทุกตารางเมตร และจะยกเว้นให้เฉพาะที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จึงเป็นไปได้ในข้อเท็จจริงว่า อาจจะมีการทับซ้อนกับที่รกร้างว่างเปล่าที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อนแต่ยังไม่ได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวไม่ใช่ป่าสมบูรณ์โดยกายภาพที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้เป็นต้นน้ำลำธาร แต่ประกาศเพื่อใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อประโยชน์ประการอื่น ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ราษฎร การประกาศดังกล่าวไม่ควรที่จะทำให้เกิดเสียแก่สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของราษฎรรายบุคคลที่ครอบครองอยู่ก่อนจนเกินควร รวมถึงต้องไม่ลบล้างสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนโดยเด็ดขาด ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายไปก่อน และผลภาระให้ราษฎรต้องแสดงเจตนาปกป้องสิทธิของตนเองภายหลังตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒<sup>๑๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาไว้เพียง ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ และถึงแม้ราษฎรจะยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ตาม ราษฎรก็จะได้แต่เพียงค่าทดแทนเท่านั้น จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เนื่องจากราษฎรบางกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ยากที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงการใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง หรือเป็นบุคคล “ชายขอบ” ที่สถานะยังไม่ได้ถูกรับรองตามกฎหมายว่าด้วยสัญญา ซึ่งยังมีอยู่มากในพื้นที่ห่างไกลจากเขตเมืองของประเทศไทย และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการตัดสิทธิที่จะยกเหตุเรื่องความสุจริตขึ้นต่อสู้ในภายหลัง เนื่องจากถูกกฎหมายปิดปากด้วยเงื่อนไขเวลาดังกล่าว และเฉพาะกรณีชุมชนการบังคับให้ละสิทธิการใช้ประโยชน์ตามมาตราดังกล่าว อาจละเมิดสิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ เนื่องจากการจำกัดสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนจะกระทำได้อต่อเมื่อการนั้นๆ เป็นไปอย่างขัดต่อความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ

จากเหตุผลข้างต้น พิจารณาแล้ว เห็นควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังต่อไปนี้

#### (๑) มาตรา ๑๒ เห็นควรแก้ไข ดังนี้

(๑.๑) พิจารณากำหนดเงื่อนไขยื่นคำร้องจากเดิม ๑๒๐ วัน เป็น ๑ ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ

/ (๑.๒) แก้ไข...

<sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ “มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น...”



(๑.๒) แกไขความตอนท้ายของมาตรา ๑๒ จาก “...ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น” เป็น “...ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนของชุมชน”

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

(๓) มาตรา ๑๔ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ เห็นควรเพิ่มข้อความต่อไปนี้ใน (๓) ของมาตราดังกล่าว “(๓) พิสูจน์ได้ว่าครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณดังกล่าวมาก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ และการกระทำดังกล่าวไม่เสื่อมเสียแก่ความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ”

๔.๑.๓ สำหรับเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่อนุรักษ์อื่นๆ ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้สิทธิในการยื่นคำร้องและโต้แย้งคัดค้านทำนองเดียวกันกับมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ตามที่เสนอดังกล่าวข้างต้นด้วย เพราะการไม่ให้สิทธิและไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรโต้แย้งสิทธิในการครอบครอง ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ หมวด ๑ ว่าด้วยการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ มาตรา ๖ และ ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๖ ว่าด้วยบริเวณและสถานที่ห้ามล่าสัตว์ป่า มาตรา ๓๓ กรณีที่บุคคลหรือชุมชนอยู่อาศัยทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนประกาศกำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์ทั้งสองดังกล่าว จะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม

๔.๒ กรณีการกำหนดนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐประเภทที่ป่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ และที่อนุรักษ์อื่นๆ

กรณีการกำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ นั้น เป็นประเด็นซึ่งมีความละเอียดอ่อนอย่างมาก เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของราษฎรและประโยชน์สาธารณะ โดยภาครัฐควรมีความระมัดระวังอย่างยิ่งด้วยเหตุ ๔ ประการ ได้แก่

ประการแรก เนื่องจากในทางปฏิบัติ เขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติบางพื้นที่มีแนวเขตที่ไม่ชัดเจนและประกาศโดยไม่มีการสำรวจจริง จึงอาจมีการทับซ้อนกันกับที่ดินที่ราษฎรครอบครองและที่ดินของรัฐประเภทอื่น รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายมีโทษทางอาญานอกจากนั้น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและเขตป่าสงวนแห่งชาติของประเทศไทยเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดเขตพื้นที่ตามกฎหมายซึ่งกระทบต่อสิทธิของประชาชน อันขัดต่อทฤษฎีพื้นฐานของกฎหมายภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยราษฎรที่อาจถูกกระทบสิทธิ

/หรือมีส่วน...



หรือมีส่วนได้เสียไม่ได้มีส่วนร่วมหรือสามารถให้ความเห็นและโต้แย้งคัดค้านก่อนการกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว ประกอบกับฐานข้อมูลที่ดินของรัฐแต่ละหน่วยงานก็ไม่ได้เป็นระบบเดียวกัน อาจมีการใช้เทคโนโลยีทำแผนที่เพื่อกำหนดขอบเขตต่างกันซึ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน

**ประการที่สอง** การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ของประเทศไทยในระยะแรก เริ่มต้นจากเป้าประสงค์เชิงปริมาณเป็นสำคัญและเป็นนโยบายทางเดียว กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาทในการขับเคลื่อน เน้นการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ประกอบกับเนื่องจากที่ดินและป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่สามารถที่จะเพิ่มจำนวนได้ แต่ประชากรที่อาศัยอยู่บนที่ดินกลับมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต เมื่อการบริหารจัดการไม่เป็นระบบ ก็ยากที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มความมั่งคั่งและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว ซึ่งเห็นว่านโยบายในการจัดการที่ดินของรัฐบาลบางส่วนที่ยังเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายในปัจจุบัน ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยต้องมีอัตราส่วนป่าไม้ถาวรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ นำมาสู่การหวงกันพื้นที่โดยการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเชิงปริมาณ และกีดกันราษฎรไม่ให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่หรือมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยมองข้ามการสนับสนุนการปลูกต้นไม้ในพื้นที่เอกชน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งไม่มีแผนรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนประชากรต่อพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพ เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นและประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมต้องการเพิ่มอุปทานในผลผลิตทางการเกษตรของตนเองเพื่อเพิ่มรายได้ตามค่านิยมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่เทคโนโลยีทางการเกษตรที่ถ่ายทอดในประเทศไม่สามารถเพิ่มผลผลิตบนพื้นที่จำกัด หรือไม่มีทักษะในการเพิ่มมูลค่าและแปรรูปผลิตผลต่างๆ ประกอบกับภาครัฐส่งเสริมให้มีการปลูกพืชเศรษฐกิจบางชนิด เช่น ยางพารา โดยไม่มีแผนรองรับถึงผลเสียในอนาคตและไม่มีการควบคุมพื้นที่ ทำให้เกษตรกรต้องสรรหาที่ดินเพื่อปลูกพืชมากขึ้น แต่ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิมีจำนวนจำกัดและส่วนมากถูกถือครองโดยกลุ่มทุนรายใหญ่เพื่อเก็งกำไรมากกว่าถูกกระจายไปยังผู้ถือครองรายย่อย หากราษฎรเหล่านั้นมีรายได้น้อยจนไม่สามารถซื้อที่ดินที่มีเอกสารสิทธิจากบุคคลอื่นหรือด้อยโอกาสจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินต่างๆ ที่รัฐจัดสรรให้ได้ หรือหากราษฎรบางรายมีเจตนาไม่สุจริต ราษฎรเหล่านั้นก็มีแนวโน้มที่จะบุกรุกที่ดินของรัฐเข้าไปเพื่อหาประโยชน์แก่ตนเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันแนวทางตามนโยบายของรัฐจะเปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และยอมรับว่าคนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ โดยสนับสนุนให้มิป่าชุมชนและโฉนดชุมชน และเร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่ดินในเขตป่าโดยใช้แนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และพิจารณาผ่อนผันให้ผู้บุกรุกก่อนปี ๒๕๔๑ ให้สามารถเข้าทำประโยชน์ได้ แต่ก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นเพียงหลักประกันเบื้องต้นเท่านั้น เนื่องจากการพิสูจน์สิทธิเป็นการมุ่งคุ้มครองพื้นที่ทางกายภาพ โดยในทางปฏิบัติยังเน้นการปราบปรามและไม่ได้คำนึงถึงสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับการพิสูจน์สิทธิในที่ดินยังมีข้อโต้แย้งถึงประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีความไม่สม่ำเสมอในแต่ละพื้นที่ ความล่าช้าของการดำเนินการ และการไม่มีหลักประกันที่ราษฎรจะไม่ถูกดำเนินคดีในระหว่างพิสูจน์สิทธิในที่ดิน รวมถึงเป็นกระบวนการทางปกครองที่เป็นการดำเนินการของรัฐซึ่งราษฎรไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากนักและเน้นพยานเอกสารเป็นหลักมากกว่าข้อเท็จจริงจากบุคคล และในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ยังมีความยากลำบากเนื่องจากราษฎรบางส่วนต้องการหาประโยชน์และการดื้อแพ่งไม่ยอมรับกฎเกณฑ์หรือไม่ให้ความร่วมมือในการพิสูจน์ หรือบางรายกระทำความผิดด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

/ซึ่งเป็นปัญหา...



ซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินการปราบปรามอย่างเข้มข้นตามนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในขณะที่การดำเนินการพิสูจน์สิทธิไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีข้อโต้แย้งเรื่องความไม่เป็นธรรม และเมื่อปัญหาไม่ได้ถูกแก้ไขที่ราก ปัญหาดังกล่าวก็จะกลายเป็นวัฏจักรเช่นนี้ไปโดยไม่สิ้นสุด

**ประการที่สาม** การยกเลิกเพิกถอนพื้นที่ป่า และการจัดที่ดินให้ใช้ประโยชน์เพื่อความจำเป็นในการดำรงชีพของประชาชน เช่น การให้สิทธิทำกินในเขตป่าไม้ การให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีความล่าช้าและไม่ครอบคลุม ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน

**ประการที่สี่สุดท้าย** เนื่องจากที่ป่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อราษฎรบางรายอ้างสิทธิในที่ดินของรัฐและภายหลังการพิสูจน์ปรากฏว่าราษฎรผู้อ้างสิทธิเป็นผู้บุกรุกแต่รัฐได้มีการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกดังกล่าว กรณีนี้ไม่ได้เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับผู้บุกรุกเท่านั้น แต่ยังกระทบไปถึงราษฎรอื่นซึ่งสุจริตและได้ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องถูกลิดรอนสิทธิในความเป็นเจ้าของร่วมที่ดินในฐานะสมาชิกของรัฐ และถูกกระทบต่อความรู้สึกในเชิงที่ว่าผู้สุจริตมีสิทธิดีกว่าผู้บุกรุกเนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินเพราะไม่ได้ทำผิดกฎหมาย

จากเหตุผลข้างต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในอนาคตอันใกล้ควรจะทำควบคู่ไปอย่างเป็นระบบ ดังนี้

**๔.๒.๑ การดำเนินการของภาครัฐขั้นพื้นฐาน** รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐและทรัพยากรป่าไม้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสนับสนุนไปยังหน่วยงานในพื้นที่ สำหรับการจัดทำแผนที่และสำรวจพื้นที่ทางกายภาพ

**๔.๒.๒ การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตอนุรักษ์อื่นๆ**

(๑) รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงนโยบายในการประกาศพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยการประกาศพื้นที่อนุรักษ์แห่งใหม่และการขยายพื้นที่จากเขตที่ประกาศไว้เดิม ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาว่าพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารหรือไม่ ทั้งนี้ **ไม่ควรประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อหวงกันพื้นที่ป่าไม้ให้ได้เป้าหมายตามจำนวนที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติเท่านั้น** แต่ควรใช้แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ในที่ดินเอกชนให้มีพื้นที่ป่าไม้ครบจำนวนตามเป้าหมายแทน รวมทั้งการใช้นโยบายทางภาษีส่งเสริมภาคเอกชนเพื่อให้สนับสนุนภาครัฐด้านป่าไม้ส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและส่งเสริมการปลูกป่าในพื้นที่ซึ่งเดิมไม่ได้ใช้ประโยชน์

(๒) ในกรณีจำเป็นที่จะต้องมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอนุรักษ์ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและรับรู้ถึงแผนการดำเนินการของภาครัฐ รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการ และควรกำหนดให้มีการสำรวจพื้นที่จริงโดยใช้เทคโนโลยีสำรวจทางอากาศหรือดาวเทียมภายในระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี และทำแผนที่ทางกายภาพ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิระหว่างราษฎรกับภาครัฐ และเพื่อให้ภาครัฐสามารถนำข้อมูลมาใช้เปรียบเทียบได้ในอนาคต ทั้งนี้ สำหรับพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์แล้ว ควรมีการสำรวจและตรวจสอบประมวลผลข้อมูลพื้นที่จริงโดยใช้เทคโนโลยีดังกล่าวทุก ๒ ปี เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกและการขยายพื้นที่อย่างทันทั่วถึง เพราะหากปล่อยให้นั้นเข้าเกินไปอาจกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

**๔.๒.๓ การพิสูจน์สิทธิของผู้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตอนุรักษ์อื่นๆ** ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำและควรพิสูจน์ก่อนมีการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเห็นว่าขั้นแรกควรมีการใช้ภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียมในปัจจุบันเปรียบเทียบกับภาพถ่ายในอดีตที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์ซึ่งส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดหา เช่น

/(ภาพถ่าย...



ภาพถ่ายทางอากาศปี ๒๕๔๘ (มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐) หรืออาจกำหนดให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศปีอื่นๆ ที่ได้ปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ (One Map) แล้ว ตามความเหมาะสม โดยหากพบว่ามีการเข้าทำประโยชน์ก่อนภาพถ่ายทางอากาศปีดังกล่าว ควรให้การรับรองเป็นหนังสือโดยระบุขอบเขตและพิกัดดาวเทียมแก่ราษฎรเพื่อให้สามารถทำประโยชน์ต่อไปได้ หากพิสูจน์แล้วว่าเป็นกรณีการทำประโยชน์ภายหลังจากปีที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์หรือมีการขยายพื้นที่ จึงจะให้เจ้าหน้าที่ไปสำรวจพื้นที่จริงและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้บุกรุกครอบครองในปัจจุบัน ทั้งนี้ กรณีไม่มีภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใช้เป็นฐานในการตรวจสอบดังกล่าว ควรเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์โดยพยานบุคคลหรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์

ขั้นตอนต่อมา ควรจะตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการบุกรุก ว่าเป็นการบุกรุกด้วยวัตถุประสงค์ใด โดยหากเป็นการบุกรุกเพื่ออยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่จำนวนไม่มากนัก หรือมีลักษณะเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิมหรือเป็นที่ดินที่อาศัยสืบทอดกันมาของกลุ่มชาติพันธุ์ และไม่กระทบต่อระบบนิเวศก็ควรจะได้รับพิจารณาช่วยเหลือและรับรองให้อยู่อาศัยได้อย่างปกติสุข โดยไม่จำเป็นต้องให้เอกสารสิทธิที่สามารถเปลี่ยนมือได้ ทั้งนี้ หากเป็นการบุกรุกอุทยานแห่งชาติอาจจะพิจารณาให้ทำประโยชน์ได้ในฐานะผู้ร่วมอนุรักษ์ตามมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือหากเป็นการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หน่วยงานในพื้นที่ก็อาจมีการทำข้อตกลงทางปกครองไว้กับราษฎร ให้สามารถทำประโยชน์และให้ช่วยทำนุบำรุงป่าไม้ไปพร้อมกัน โดยควรสนับสนุนให้ทำประโยชน์ที่หลากหลาย ให้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ลดการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น พืชไร่หรือยางพารา ในปริมาณมาก แต่หากเป็นการบุกรุกเพื่อทำประโยชน์อย่างเดียว ก่อนการดำเนินการต่อไปควรพิสูจน์สถานะก่อนว่าเป็นผู้ยากไร้หรือไม่ ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาโดยร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และประกาศให้ชัดเจนเพื่อเป็นขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และป้องกันการกล่าวอ้างโดยมิชอบของบุคคลที่ไม่สุจริตอีกทั้งควรมีการจัดทำฐานข้อมูล เพื่อให้การช่วยเหลือด้านสวัสดิการและเพื่อการตรวจสอบในอนาคต และหากผู้บุกรุกเข้าเกณฑ์เป็นผู้ยากไร้ซึ่งบุกรุกครั้งแรกด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาครัฐควรพิจารณาช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว และอาจต้องเยียวยาโดยจัดที่อยู่อาศัยให้เพียงพอต่อการดำรงชีพของบุคคลดังกล่าว โดยอาจพิจารณาจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรหรือชุมชนตามนโยบายของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

กรณีการพิสูจน์สิทธิยังไม่แล้วเสร็จหรือหากข้อพิพาทถูกนำขึ้นสู่ศาลและคดียังไม่ถึงที่สุด รัฐควรจำกัดการให้สัมปทานหรือต่ออายุสัมปทานแก่เอกชนรายใหญ่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากอาจเกิดการแย่งชิงที่ดิน ซึ่งกระทบต่อการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของราษฎรและกระทบต่อความเชื่อถือที่ราษฎรมีต่อภาครัฐ

อนึ่ง กรณีที่มีการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ กรณีจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกรณีมีการให้เช่าที่ดินของรัฐ ควรให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่เคยบุกรุกที่ดินของรัฐก่อน ลำดับถัดมา จึงให้สิทธิแก่ผู้บุกรุกซึ่งยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ เพื่อความเป็นธรรมกับราษฎรอื่น ทั้งนี้ หากไม่ใช่ผู้ยากไร้ก็ให้รัฐพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมซึ่งอาจให้ออกจากพื้นที่ได้ แต่กระบวนการไต่สวนควรดำเนินการตามข้อ ๔.๓ ที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

**๔.๒.๔ ดำเนินนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของรัฐไปพร้อมกับการกระจายการถือครองที่ดิน** เช่น ปรับปรุงเครื่องมือทางภาษีทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กล่าวคือ อาจจัดเก็บภาษีแยกตามประเภทการใช้ที่ดิน โดยให้ที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรขนาดย่อมเสียภาษีในอัตราต่ำที่สุดและที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์เสียภาษีในอัตราสูงสุด และอาจเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าสำหรับการถือครองที่ดินหลายแปลงหรือขนาดใหญ่โดยเจ้าของรายเดียวเพื่อแก้ไขปัญหาการเก็งกำไรที่ดิน และควรมีการสำรวจทางอากาศและตรวจสอบประมวลผลข้อมูลที่ดินในประเทศอย่างสม่ำเสมอไม่น้อยกว่าทุก ๕ ปี เพื่อที่จะได้

/ทราบถึงการ...



ทราบถึงการใช้ที่ดินจริงและสามารถนำไปเป็นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง โดยปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>๒๖</sup> รวมทั้งแนวทางปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อไม่ให้เอกชนที่ถือครองที่ดินละทิ้งที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์

**๔.๒.๕ นโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้** ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด เนื่องจากเป็นนโยบายสาธารณะที่กระทบต่อส่วนรวม และเห็นว่าการอนุรักษ์รักษาทรัพยากรป่าไม้โดยรัฐบาลบังคับใช้กฎหมายเพื่อ “ห้าม” ประชาชนกระทำการ ไม่ใช่การอนุรักษ์ที่ยั่งยืนดังปรากฏจากการที่ปัญหาเรื้อรังจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แม้เวลาจะล่วงเลยมาแล้วเกือบ ๖๐ ปี นับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ประกอบกับราษฎรบางพื้นที่มีวิถีชีวิตและประเพณีดั้งเดิมเชื่อมโยงกับป่า ดังนั้น จึงควรส่งเสริมการอนุรักษ์เชิงคุณภาพ โดยให้ชุมชนดังกล่าวมีส่วนร่วมในการดูแลผืนป่าด้วยควรมีการทำความเข้าใจกับชุมชนในการบำรุงรักษาความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่นที่เป็นรายกรณี และอาจมีการกำหนดเขตวัฒนธรรมพิเศษเพิ่มขึ้นเพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตของชาติพันธุ์ต่างๆ

**๔.๒.๖ ดำเนินการสนับสนุนสิทธิร่วมของชุมชน (Common Property)** เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดให้บรรลุผลตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) โดยให้สมาชิกมีสิทธิร่วมกันเพื่อจะทำให้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของตนและของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งจะมีประสิทธิภาพดีกว่าทรัพยากรประเภทที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของซึ่งไม่มีผู้รับผิดชอบดูแล โดยให้สิทธิและหน้าที่แก่คนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณที่กำหนดตามความต้องการของกลุ่มภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ ภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็น “ผู้ปฏิบัติ” มาเป็น “ผู้กำกับดูแล” ติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำด้านเทคนิควิชาการที่ถูกต้องแทน

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่า ให้ใช้หลักคิดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเอง โดยไม่ยึดติดกับแนวเขตป่าไม้เดิมที่ประกาศในกฎหมาย โดยให้ภาครัฐพิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเขตป่าไม้ให้ตามที่เสนอโดยออกกฎหมายมารองรับ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะเป็นผลดีในแง่ของความสอดคล้องกับสภาพการถือครองและทำประโยชน์ของคนในพื้นที่ การลดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ที่จะต้องผลักดันราษฎรจำนวนมากและการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันที่ดินป่าไม้ตามแนวเขตที่ทางราชการกำหนดอย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวเขตป่าไม้ตามแนวทางที่เสนอนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของจำนวนพื้นที่ป่าไม้ที่ต้องไม่ลดลงจากเดิม มีความเหมาะสมกับสภาพภูมินิเวศ และหลักวิชาการป่าไม้

/๔.๒.๗ ดำเนิน...

<sup>๒๖</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน “มาตรา ๖ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”



๔.๒.๗ ดำเนินการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมาย “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ตามแนวทางของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals : SDGs) ซึ่งเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับมูลฐาน ตามแนวทางของสหประชาชาติอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเป้าหมายข้อต่อไปนี

(๑) เป้าหมายที่ ๑ การขจัดความยากจน (No Poverty) เนื่องจากผู้ยากจนที่อาศัยอยู่ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงในการเข้าถึงทรัพยากรและการบริการขั้นพื้นฐาน มีแนวโน้มที่จะเข้าบุกรุกพื้นที่เพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่ดินเพื่อการดำรงชีพ

(๒) เป้าหมายที่ ๒ การขจัดความหิวโหย (Zero Hunger) ให้ประชาชนได้เข้าถึงแหล่งอาหาร และส่งเสริมการเกษตรอย่างยั่งยืน สนับสนุนการเกษตรขนาดเล็กที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและใช้เครื่องจักรที่ส่งผลกระทบต่ออากาศเรือนกระจกน้อย รวมถึงช่วยเหลือให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งที่ดินทำกิน เทคโนโลยี และการตลาดอย่างเท่าเทียมกัน

(๓) เป้าหมายที่ ๙ อุตสาหกรรม นวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน (Industry, Innovation and Infrastructure) ประกอบกับ เป้าหมายที่ ๑๒ รับผิดชอบต่อผู้บริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน (Responsible Consumption and Production) โดยการสนับสนุนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการเกษตร เนื่องจากราษฎรจำนวนมากเป็นเกษตรกร เมื่อประสงค์ที่จะเพิ่มกำลังการผลิตของตนเองจึงมีแนวโน้มที่จะบุกรุกแผ้วถางพื้นที่ หรือขยายพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรที่ดินไม่อาจตอบสนองต่อความประสงค์ในที่ดินทำกินของประชาชนทุกคนในประเทศได้ ดังนั้น หากรัฐบาลได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับบุคคลเหล่านี้ตามแนวทางที่รัฐบาลได้กระทำอย่างแข็งขันมาโดยตลอดแล้ว รัฐบาลควรที่จะสนับสนุนเทคโนโลยีทางการเกษตรและการเกษตรแบบผสมผสานในการเพิ่มกำลังการผลิตในพื้นที่จำกัด รวมไปถึงให้เกษตรกรดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างจริงจัง ยิ่งไปกว่านั้น ควรสนับสนุนให้มีการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรแทนที่จะผลิตจำหน่ายผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมภูมิเพื่อเพิ่มรายได้ด้วยอีกทางหนึ่ง และสนับสนุนให้ “ลดรอยเท้าทางนิเวศ” (Carbon footprint) ด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตและการบริโภคสินค้าและทรัพยากรของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

(๔) เป้าหมายที่ ๑๕ การป้องกัน ปันฟู และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน (Life on Land) เนื่องจากการทำการเกษตรด้วยการแผ้วถางพื้นที่ขนาดใหญ่ ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของที่ดิน ซึ่งหากมีการทำลายพื้นที่ป่าไม้เพื่อการเกษตรประเภทดังกล่าวมากขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นสูญเสียที่ดินทำกินจากภาวะภัยแล้งที่เป็นผลสืบเนื่องอีกด้วย ดังนั้น นอกจากที่รัฐบาลจะอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศทางบกแล้ว ควรจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนในด้านการส่งเสริมการจัดการป่าอย่างยั่งยืน และการแก้ไขการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ เพื่อลดการสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์และความหลากหลายทางชีวภาพ

อีกประการหนึ่ง นอกจากที่รัฐบาลควรดำเนินการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมาย SDGs แล้ว รัฐบาลควรจัดสรรพื้นที่ฟื้นฟูให้เกิดความสมดุลระหว่างป่าที่เป็นแหล่งกำเนิดน้ำ ก๊าซ และอาหาร, ป่าเศรษฐกิจ ที่ต้นไม้นุ่มนวลมีอัตราการดูดซับก๊าซเรือนกระจกมากกว่าต้นไม้ที่มีอายุมาก และป่าชุมชนซึ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าตามวิถีชีวิตดั้งเดิม

๔.๓ กรณีการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ในแต่ละพื้นที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่มีการปฏิบัติที่ต่างกัน โดยมีทั้งการจับกุมดำเนินคดีและใช้อำนาจทางปกครองเข้ารื้อถอนพื้นที่ตามกฎหมายเมื่อพบการกระทำความผิดทันที หรือบางพื้นที่ก็ปรากฏว่ามีการรื้อถอนหรือตัดฟันพืชผลต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วโดยผู้ร้องก็ยังสามารถลักลอบเข้าไปทำประโยชน์ได้ตลอด แต่บางพื้นที่ก็มีการผ่อนผันให้จนกว่าพิสูจน์สิทธิแล้วเสร็จและเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายอนุญาตให้ผู้ร้องเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ทั้งการทำไร่ การเก็บผลผลิต และการตัดฟันไม้ยืนต้น และในบางพื้นที่ก็มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นของราษฎรต่อฝ่ายปกครองและก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการดำรงชีวิต

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่สืบเนื่องมาจากหลายสาเหตุ ได้แก่

๔.๓.๑ การตีความบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนเกินไป โดยไม่พิจารณาถึงพฤติการณ์ประกอบการกระทำ เช่น กรณีบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่บัญญัติว่า “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แฝ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ...” ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบภายนอก ๒ ส่วน ได้แก่ การกระทำ คือการยึดถือ ครอบครอง ฯลฯ และพฤติการณ์ประกอบการกระทำ คือ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น กรณีราษฎรมีการกระทำแต่การกระทำนั้นไม่เป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้นว่า กระทำในส่วนป่าเสื่อมโทรมไปแล้ว ย่อมไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามมาตราดังกล่าว การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงพฤติการณ์ประกอบการกระทำดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ กรณีป่าหมดสภาพ ควรให้มีการฟื้นฟูโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมบำรุงรักษา และสามารถใช้และได้ประโยชน์จากป่าด้วย

๔.๓.๒ การ “ปราบก่อนพิสูจน์สิทธิที่หลัง” นอกจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงพฤติการณ์ประกอบการกระทำตามกฎหมายแล้ว ก่อนการใช้อำนาจทางปกครองสั่งให้ราษฎรรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือจับกุมดำเนินคดี กรณีราษฎรกระทำความผิดตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และตามกฎหมายว่าเขตอนุรักษ์อื่นๆ ไม่ว่าจะพบตัวราษฎรในพื้นที่หรือไม่ จะต้องมีความสั่งทางปกครองเพื่อแจ้งให้ราษฎรออกจากพื้นที่หรือปฏิบัติตามกฎหมายก่อน และต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากการปราบก่อนพิสูจน์ที่หลังนั้นเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาดำเนินการเข้าจับกุมและปราบปรามราษฎรโดยตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่าราษฎรเป็นผู้ผิด ซึ่งอาจจะละเมิดสิทธิพลเมืองตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights :ICCPR) ข้อ ๑๔ วรรคสอง<sup>๑๗</sup> นอกจากนั้น กรณีที่มีปัญหาพื้นที่ทับซ้อน กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินให้เกิดข้อกระจ่างก่อนการ

/จับกุม...

<sup>๑๗</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๔ วรรคสอง “บุคคลซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด”

จับกุม การขับไล่ และการเข้าสู่กระบวนการทางศาล เป็นสิ่งสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะต้องดำเนินการ และควรจะต้องดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งถึง และเป็นธรรม ในทุกพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ด้วย

ในกรณีการพิสูจน์สิทธิแล้วปรากฏว่าราษฎรเป็นผู้บุกรุกโดยไม่เข้าเงื่อนไขตามที่เสนอในข้อ ๔.๒.๓ หรือกระทำโดยไม่สุจริต การจับกุมตามกฎหมายนั้น ควรดำเนินการโดยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล โดยต้องไม่กระทำโดยข่มขู่ คุกคาม หรือใช้กำลังบังคับ และการถูกไล่อ้อ (Forced Evictions) ให้ออกจากบ้านที่อยู่อาศัยควรเป็นวิธีการสุดท้าย และควรจะต้องดำเนินการหลังจากที่ได้พิสูจน์เสร็จสิ้นในกระบวนการยุติธรรมแล้ว เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ซึ่งต้องให้ประกันว่าการไล่อ้อเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะถูกนำไปบังคับใช้ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องไม่ดำเนินการโดยคุกคามต่อเสรีภาพ ผลักดันให้บุคคลมีความเสี่ยงต่อสิทธิในชีวิต ขัดข้องในการเข้าถึงอาหาร การศึกษา การบริการทางสุขภาพ และโอกาสในการใช้ชีวิต

นอกจากนั้น กรณีหน่วยงานในพื้นที่ใดที่เคยทำข้อตกลงทางปกครองกับราษฎรในพื้นที่แล้ว หากแม้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าหน่วยงาน ควรต้องผูกพันตามข้อตกลงเดิม การจะเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเดิมที่เคยทำไว้ ต้องปรากฏว่าข้อตกลงนั้นมีกฎหมายห้ามไม่ให้กระทำ หรือมีความจำเป็นอย่างยิ่ง หรือปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระดับชาติ หรือข้อตกลงเดิมก่อให้เกิดการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าสมบูรณ์เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ถือเป็นตัวแทนฝ่ายปกครองของรัฐที่จะต้องรักษาความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีให้ และต้องคุ้มครองสถานภาพแห่งสิทธิของราษฎรให้มีความมั่นคงและแน่นอน

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศจะบรรลุผลไม่ได้ หากไม่มีการปลูกจิตสำนึกของประชาชนในการเคารพกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการไม่เคารพสิ่งดังกล่าวจะเป็นต้นเหตุหนึ่งที่จะนำไปสู่การไม่เคารพสิทธิของผู้อื่นและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

## ๕. ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ดังนี้

### ๕.๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๕.๑.๑ คณะรัฐมนตรีควรกำหนดแนวทางปฏิบัติและสนับสนุนส่วนราชการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐประเภทที่ป่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ และที่อนุรักษ์อื่นๆ ดังนี้

(๑) ควรสนับสนุนงบประมาณหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐและทรัพยากรป่าไม้ไปยังหน่วยงานในพื้นที่สำหรับการจัดทำแผนที่และสำรวจพื้นที่ทางกายภาพ ตามความเห็นในส่วนต้นของข้อ ๔.๒ ประกอบข้อย่อยที่ ๔.๒.๑ ของรายงานนี้

(๒) ในการประกาศพื้นที่อนุรักษ์แห่งใหม่และการขยายพื้นที่จากเขตเดิม ควรพิจารณาว่าจำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารหรือไม่ ไม่ควรประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อหวังกันเพียงให้ได้จำนวนพื้นที่ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติเท่านั้น แต่ควรใช้แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ใน

/ที่ดินเอกชน



ที่ดินเอกชนแทน ในกรณีจำเป็นที่จะต้องมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอนุรักษ์ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและรับรู้ถึงแผนการดำเนินการของภาครัฐ รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการ และควรกำหนดให้มีการสำรวจพื้นที่จริงโดยใช้เทคโนโลยีสำรวจทางอากาศหรือดาวเทียมภายในระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี และทำแผนที่ทางกายภาพ สำหรับพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์แล้ว ควรมีการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่จริงโดยใช้เทคโนโลยีดังกล่าวทุก ๒ ปี ตามความเห็นในส่วนต้นของข้อ ๔.๒ ประกอบข้อย่อยที่ ๔.๒.๒ ของรายงานนี้

(๓) ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินการพิสูจน์สิทธิ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อ ๔.๒ ข้อย่อยที่ ๔.๒.๓ ของรายงานนี้ หากผู้บุกรุกเข้าเกณฑ์เป็นผู้ยากไร้ซึ่งบุกรุกครั้งแรกด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาครัฐควรพิจารณาช่วยเหลือ โดยอาจพิจารณาจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรหรือชุมชนตามนโยบายของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และควรจำกัดการให้สัมปทานหรือการต่ออายุสัมปทานแก่เอกชนรายใหญ่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินยังไม่แล้วเสร็จหรือหากข้อพิพาทถูกนำขึ้นสู่ศาลแต่คดียังไม่ถึงที่สุด ส่วนกรณีที่มีการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิในที่ดิน กรณีจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกรณีมีการให้เช่าที่ดินของรัฐ ควรให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่เคยบุกรุกที่ดินของรัฐก่อน ลำดับถัดมาจึงให้สิทธิแก่ผู้บุกรุกซึ่งยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์ ตามความเห็นในข้อ ๔.๒ ประกอบข้อย่อยที่ ๔.๒.๓ ของรายงานนี้

(๔) ควรกระจายการถือครองที่ดิน เช่น ปรับปรุงเครื่องมือทางภาษีทรัพย์สิน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และควรมีการสำรวจทางอากาศที่ดินในประเทศอย่างสม่ำเสมอไม่น้อยกว่าทุก ๕ ปี และปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งแนวทางปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อไม่ให้เอกชนที่ถือครองที่ดินละทิ้งที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์ตามความเห็นในส่วนต้นของข้อ ๔.๒ ประกอบข้อย่อยที่ ๔.๒.๔ ของรายงานนี้

(๕) ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ ตามความเห็นในส่วนต้นของข้อ ๔.๒ ประกอบข้อย่อยที่ ๔.๒.๕ ของรายงานนี้

(๖) ควรสนับสนุนสิทธิร่วมของชุมชน (Common Property) เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights :CESCR) โดยให้ชุมชนมีสิทธิร่วมกันเพื่อจะทำได้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของตนและของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยให้สิทธิและหน้าที่แก่คนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการทรัพยากรในบริเวณที่กำหนดตามความต้องการของกลุ่มภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆ และภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามประเมินผล นอกจากนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนที่อยู่อาศัยในเขตป่า ให้ใช้หลักคิดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเอง โดยไม่ยึดติดกับแนวเขตป่าไม้เดิมที่ประกาศในกฎหมาย ตามความเห็นในส่วนต้นของข้อ ๔.๒ ประกอบข้อย่อยที่ ๔.๒.๖ ของรายงานนี้

(๗) ควรดำเนินการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมาย “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals :SDGs) เพื่อป้องกันและแก้ไขอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ส่งเสริมการเกษตรอย่างยั่งยืน สนับสนุนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการเกษตร ให้เอกชนสามารถเพิ่มผลผลิตในพื้นที่จำกัด และสนับสนุนให้มีการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรแทนการให้เกษตรกรมุ่งผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมภูมิอย่างเดียว รวมทั้ง ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่กระทบต่อ

/ประชาชน...



ประชาชนทุกคนในประเทศ และเพื่อลดการสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์และความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้นกำเนิดของชีวิต และควรจัดสรรพื้นที่ฟื้นฟูให้เกิดความสมดุลระหว่าง “ป่าอนุรักษ์” ที่เป็นแหล่งกำเนิดน้ำ ก๊าซ และอาหาร, “ป่าเศรษฐกิจ” ที่ต้นไม้มิหนึ่มเวียนมีอัตราการดูดซับก๊าซเรือนกระจกมาก และ “ป่าชุมชน” ซึ่งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าตามวิถีชีวิตดั้งเดิม ตามความเห็นในส่วนต้นของข้อ ๔.๒ ประกอบข้อย่อยที่ ๔.๒.๗ ของรายงานนี้

**๕.๑.๒** คณะรัฐมนตรีควรให้คำมั่นแก่ราษฎรและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่จับกุมและดำเนินการขับไล่หรือไล่รื้อผู้บุกรุกรายใหม่ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ควรช่วยเหลือ หลังจากที่ได้พิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ที่ กสม. เสนอแนะ และคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น เพื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิพลเมืองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights :ICCPR) และเพื่อให้ประกันว่าการไล่รื้อ (Forced Evictions) จะถูกใช้เป็นวิธีการสุดท้าย ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights :ICESCR) นอกจากนี้ ในการจับกุม เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมไม่ควรกระทำโดยการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข่มขู่ คุกคาม ใช้กำลังบังคับ หรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามความเห็นในข้อ ๔.๓ ประกอบข้อ ๔.๓.๑ และข้อ ๔.๓.๒ ของรายงานนี้

**๕.๑.๓** คณะรัฐมนตรีควรให้คำมั่นแก่ราษฎรและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่จับกุมและดำเนินการขับไล่หรือไล่รื้อผู้บุกรุกรายใหม่ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ควรช่วยเหลือ หลังจากที่ได้พิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ที่เสนอแนะในข้อที่ ๔.๒.๓ ของรายงานนี้ และคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น และในการจับกุม เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมไม่ควรกระทำโดยการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข่มขู่ คุกคาม ใช้กำลังบังคับ หรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามความเห็นในข้อ ๔.๓ ประกอบข้อ ๔.๓.๒ ของรายงานนี้

## **๕.๒ ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง**

**๕.๒.๑** คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ให้สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพและสภาพทางภูมิศาสตร์ โดยให้หมายถึงเฉพาะพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีความชุ่มชื้น มีพันธุ์ไม้หลากหลายชนิด และมีระบบนิเวศที่ค่อนข้างสมบูรณ์ โดยที่ราษฎรมีส่วนร่วมกำหนดให้เป็นป่า ตามความเห็นในข้อ ๔.๑.๑ ของรายงานนี้

**๕.๒.๒** คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ เพื่อไม่ให้เสื่อมเสียแก่สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของราษฎรรายบุคคลที่ครอบครองอยู่ก่อนจนเกินควร รวมถึงต้องไม่ลบหลู่สิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนดั้งเดิม ตามความเห็นในข้อ ๔.๑.๒ ของรายงานนี้

**๕.๒.๓** คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๓ ตามความเห็นในข้อ ๔.๑.๓ ของรายงานนี้

## **๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ จึงมีมติให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป

/รายงาน...



ข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายวัศ ดิงสมิตร  
นางฉัตรสุดา จันทร์ดียิ่ง  
นางประกายรัตน์ ตันธีรวงศ์  
นางอังคณา นีละไพจิตร  
นายชาติชาย สุธงธิกุล

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



# ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๐๐๙/ ๑๙



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)  
แก้ไขปัญหเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความ  
เดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 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 และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทางคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง

## ๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

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

## ๔. สำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาทบทบัญญัติของกฎหมาย หลักเกณฑ์พันธกรณีระหว่างประเทศ งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ในทฤษฎีของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทย “ที่ดิน” และ “ทรัพยากรธรรมชาติ” โดยหลักแล้วถูกกำหนดให้เป็นของรัฐซึ่งรัฐสามารถแสวงหาประโยชน์หรือใช้สอยเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐจะให้สิทธิการเป็นเจ้าของ (Ownership) หรือสิทธิครอบครอง (Possessory Right) ตามระบบกรรมสิทธิ์แก่พลเมืองภายใต้กฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ รวมทั้งอาจให้ทำประโยชน์บนที่ดินโดยไม่ให้สิทธิในการเป็นเจ้าของหรือสิทธิครอบครอง ส่งผลให้ที่ดินเป็นสินค้าในตลาดที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง และอีกนัยหนึ่งก็ส่งผลให้ผู้เข้าครอบครองหรือยึดถือที่ดินเพื่อตนเองโดยไม่มีสิทธิที่รัฐมอบให้อาจตกเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ สำหรับที่ดินสงวนหวงห้ามประเภทป่า นอกจากพลเมืองจะไม่สามารถเข้าครอบครองหรือยึดถือได้แล้ว รัฐยังตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญาเข้าควบคุมพื้นที่ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของข้อถกเถียงเรื่องการบุกรุกป่าในทฤษฎีของรัฐ และเป็นปัญหาที่รัฐบาลพยายามกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้มากมาย เมื่อประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น การบุกรุกเพื่อตั้งถิ่นฐานและทำกินในเขตป่าที่รัฐหวงกันจึงเห็นเป็นประจักษ์ นำมาสู่การกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาของภาครัฐอีกหลายวาระ จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๗ ประกอบคำสั่งที่ 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 ไม่ควรประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อหวงกันเพียงให้ได้จำนวนพื้นที่ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติเท่านั้น 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 ทั้งนี้ กรณีไม่มีภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใช้เป็นฐานในการตรวจสอบดังกล่าว ควรเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์โดยพยานบุคคล หรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์

/ขั้นตอน...

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

ทั้งนี้ ควรจำกัดให้สัมปทานหรือต่ออายุสัมปทานแก่เอกชนรายใหญ่กรณีการพิสูจน์สิทธิยังไม่แล้วเสร็จหรือหากข้อพิพาทถูกนำขึ้นสู่ศาลแต่คดียังไม่ถึงที่สุด ส่วนกรณีที่มีการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ กรณีจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกรณีมีการให้เช่าที่ดินของรัฐ ควรให้สิทธิแก่ผู้ที่ไม่เคยบุกรุกที่ดินของรัฐก่อน ลำดับถัดมาจึงให้สิทธิแก่ผู้บุกรุกซึ่งยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

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

(๑.๕) ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้

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

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

/เพิ่มผล...

เพิ่มผลผลิตในพื้นที่จำกัด และสนับสนุนให้มีการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรแทนการให้เกษตรกรมุ่งผลิต และจำหน่ายผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมภูมิอย่างเดียว รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบกอย่างยั่งยืน เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่กระทบต่อประชาชนทุกคนในประเทศ และเพื่อลดการสูญเสียถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์และความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้นกำเนิดของชีวิต และควรจัดสรรพื้นที่ฟื้นฟูให้เกิดความสมดุลระหว่าง “ป่าอนุรักษ์” ที่เป็นแหล่งกำเนิดน้ำ ก๊าซ และอาหาร, “ป่าเศรษฐกิจ” ที่ต้นไม้หมุนเวียนมีอัตราการดูดซับก๊าซเรือนกระจกมาก และ “ป่าชุมชน” ซึ่งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าตามวิถีชีวิตดั้งเดิม

(๒) คณะรัฐมนตรีควรดำเนินการให้กรมป่าไม้ กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช วางแนวทางปฏิบัติในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้คำนึงถึงพฤติการณ์ประกอบการกระทำซึ่งเป็นองค์ประกอบภายนอกของกฎหมายก่อนการใช้อำนาจจับกุมหรือขับไล่ราษฎร รวมถึงกำหนดให้ต้องมีคำสั่งทางปกครองเพื่อแจ้งให้ราษฎรออกจากพื้นที่หรือปฏิบัติตามกฎหมายก่อน และต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๓) คณะรัฐมนตรีควรให้คำมั่นแก่ราษฎรและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่จับกุมและดำเนินการขับไล่หรือไล่อพยพผู้บุกรุกรายใหม่ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ควรช่วยเหลือ หลังจากที่ได้พิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ที่ กสม. เสนอแนะ และคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดสิทธิพลเมืองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และเพื่อให้ประกันว่าการไล่อพยพ (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) พิจารณากำหนดเงื่อนไขเวลายื่นคำร้องจากเดิม ๑๒๐ วัน เป็น ๑ ปี นับ

แต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ

/๒) แก้ไข...

๒) แก้ไขความตอนท้ายของมาตรา ๑๒ จาก “...ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น” เป็น “...ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนของชุมชน”

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

(๒.๓) มาตรา ๑๔ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ เห็นควรเพิ่มข้อความต่อไปนี้ ใน (๓) ของมาตราดังกล่าวไว้ว่า “(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 ๑๙๖๔ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๒

ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๐๐๘/ ๑๖



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๒๘ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไข  
ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวน ๓๐ แผ่น

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องราวเรียนจำนวนมากจากราษฎรในหลายพื้นที่ ระหว่างปี ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายและความเดือดร้อนจากการถูกขับไล่จากที่ดินทำกิน ถูกจับกุม และดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินที่ราษฎรยึดครองทำกิน โดยเฉพาะในช่วงปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมา ที่เจ้าหน้าที่หลายภาคส่วนได้มีการดำเนินการตามนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ทำให้ราษฎรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติการดังกล่าว โดยราษฎรกล่าวอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ข่มขู่ คุกคามต่อชีวิต และเสรีภาพ พร้อมทั้งยึดทำลายพืชผลของราษฎรโดยปราศจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตระหนักถึงความห่วงกังวลของรัฐบาลในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของประเทศ และเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมและวิถีชีวิตของประชาชนในทุกพื้นที่ของโลก และกำลังเป็นประเด็นสำคัญที่ชุมชนระหว่างประเทศให้ความสนใจในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกัน แต่ทว่ามาตรการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศไทย จะไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้เลย หากภาครัฐละเลยที่จะตระหนักถึงความจริงที่ว่าปัญหาดังกล่าว นอกจากจะมีรากส่วนหนึ่งมาจากการไม่เคารพกฎเกณฑ์เพื่อประโยชน์สาธารณะของราษฎรบางกลุ่มแล้ว ยังมีเหตุมาจากการดำเนินการของภาครัฐเองด้วย ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินทำกินของราษฎร และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ เพื่อเป็นแนวทางลดความเดือดร้อนของประชาชน

ในการ...

ในการใช้มาตรการต่างๆ ของภาครัฐ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิส ตังสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กลุ่มงานติดตามและสารบบสำนวน

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๖๔

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๒

ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๐๐๘/ ๑๓



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๒๕ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไข  
ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)

กราบเรียน ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวน ๓๐ แผ่น

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวนมากจากราษฎรในหลาย  
พื้นที่ ระหว่างปี ๒๕๕๕ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายและความเดือดร้อนจากการถูก  
ขับไล่จากที่ดินทำกิน ถูกจับกุม และดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวน  
แห่งชาติ และหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินที่ราษฎร  
ยึดครองทำกิน โดยเฉพาะในช่วงปี ๒๕๕๘ เป็นต้นมา ที่เจ้าหน้าที่หลายภาคส่วนได้มีการดำเนินการตาม  
นโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗  
และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ทำให้ราษฎรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากการ  
ปฏิบัติการดังกล่าว โดยราษฎรกล่าวอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ข่มขู่ คุกคามต่อชีวิต และเสรีภาพ พร้อมทั้งยึดทำลาย  
พืชผลของราษฎรโดยปราศจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตระหนักถึงความห่วงกังวลของรัฐบาลในการสงวนรักษาพื้นที่  
ป่าไม้ ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรของประเทศ และเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ  
ภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมและวิถีชีวิตของประชาชนในทุกพื้นที่ของโลก  
และกำลังเป็นประเด็นสำคัญที่ชุมชนระหว่างประเทศให้ความสนใจในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกัน แต่ทว่า  
มาตรการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศไทย จะไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้เลย หากภาครัฐละเลยที่  
จะตระหนักถึงความจริงที่ว่าปัญหาดังกล่าว นอกจากจะมีรากส่วนหนึ่งมาจากการไม่เคารพกฎเกณฑ์เพื่อประโยชน์  
สาธารณะของราษฎรบางกลุ่มแล้ว ยังมีเหตุมาจากการดำเนินการของภาครัฐเองด้วย ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน  
และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อแก้ไข  
ปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินทำกินของราษฎร และกรณีราษฎรได้รับ  
ความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔  
มิถุนายน ๒๕๕๗ และที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ เพื่อเป็นแนวทางลดความเดือดร้อนของประชาชน  
ในการ...

ในการใช้มาตรการต่างๆ ของภาครัฐ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ซึ่งเป็นกลไกที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้กรุณาสร้างขึ้นมา และข้อเสนอแนะนี้นับเป็นเรื่องแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นมา รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กลุ่มงานติดตามและสารบบสำนวน

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๖๔

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๒

