

รายงานที่ ๖๘๓ - ๗๒๔/๒๕๕๘ เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดินและป่า กรณีประชาชนร้องเรียนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๖๔ /๒๕๕๗ และฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

● ประเด็นคำร้อง

ผู้ร้องจำนวนมากได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่า ได้รับผลกระทบจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐอ้างคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๔/๒๕๕๗ เข้าดำเนินการขับไล่ บุกรุก และรื้อทำลายทรัพย์สินของราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่า โดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านเพียงพอว่า พื้นที่ดังกล่าวมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานรัฐที่ผ่านมาอย่างไร อยู่ในขั้นตอนใด ไม่มีการแยกแยะลักษณะการกระทำและราษฎรที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดว่าเข้าข่ายเป็นผู้บุกรุกรายใหญ่ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดหรือไม่ ไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจก่อนการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๖/๒๕๕๗ ข้อ ๒.๑ ที่ระบุว่า “การดำเนินการใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมๆ นั้น ก่อนคำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป”

● ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าถึง การใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ที่รวมกันเป็นชุมชนที่ได้ถูกรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศหลายฉบับ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยกติการะหว่างประเทศเหล่านี้ถือว่า ชุมชนมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง มีสิทธิในการจัดการโคกทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรี และมีสิทธิที่จะไม่ถูกไล่ออกจากสิทธิในการดำรงชีวิตของตนไม่ว่ากรณีใด นอกจากนี้ในเรื่องสิทธิการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่รื้อ เป็นสิทธิชุมชนที่ต้องได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน และแม้มีความจำเป็นที่ต้องใช้วิธีการไล่รื้อ รัฐย่อมต้องให้หลักประกันว่าต้องเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะถูกนำไปบังคับใช้ และผู้ที่ถูกไล่รื้อต้องได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเพียงพอ ตามที่ระบุไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๔ /๒๕๕๗ และฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ เข้าดำเนินการต่อประชาชนตามที่มีการร้องเรียน ในลักษณะการกระทำที่ขัดขวางและส่งผลกระทบต่อสิทธิการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและการไม่ถูกบังคับไล่รื้อของราษฎร ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน และสมควรที่รัฐไทยในฐานะที่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนไทยต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น จึง

เห็นควรมีมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรี ดังนี้

● มาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๑) จัดหาพื้นที่รองรับราษฎรที่ถูกบังคับให้อพยพโยกย้ายออกจากพื้นที่ ในกรณีมีการบังคับให้อพยพโยกย้าย โดยระหว่างการจัดหาพื้นที่รองรับ ให้ผ่อนผันให้ราษฎรกลับไปอยู่อาศัยในพื้นที่เดิม หรือในพื้นที่ของรัฐอื่นใดเป็นการชั่วคราว

(๒) เห็นสมควรให้มีมาตรการเยียวยาขาดใช้ความเสียหายจากการตัดฟันทำลายพืชผล อาสิน รื้อถอนบ้านเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบที่มีชนายทุน ผู้มีอิทธิพล หรือเป็นผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่

(๓) เห็นสมควรผ่อนผันให้ราษฎรที่ถูกยึดคืนพื้นที่ทำกิน หรือถูกห้ามทำกินให้กับราษฎรให้สามารถทำกินได้จนกว่าการแก้ไขปัญหาจะยุติ

● ข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

(๑) คณะรัฐมนตรีควรจัดที่ทำกินที่เหมาะสมให้ราษฎรไทยทุกคนได้ประกอบอาชีพ เลี้ยงดูครอบครัวได้ ดังนั้น ก่อนการดำเนินการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ใดๆ ควรต้องหาพื้นที่รองรับให้ได้ก่อน

(๒) คณะรัฐมนตรีควรยุติการดำเนินนโยบายยึดคืนผืนป่า และการตัดฟันทำลายพืชผลของราษฎรที่ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ทำกินขนาดเล็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาแต่เดิมตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๖/๒๕๕๗ อย่างเคร่งครัด

(๓) คณะรัฐมนตรีควรจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิที่เปิดให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมพิสูจน์ โยการใช้พยานหลักฐานอื่นๆ เช่น ประวัติการตั้งถิ่นฐาน การใช้ที่ดิน และวิธีการผลิตของแต่ละพื้นที่ พยานบุคคล อันแสดงถึงการมีชุมชนก่อนการประกาศพื้นที่สงวนของรัฐ มาพิจารณาประกอบในการพิสูจน์สิทธิ

(๔) ในกรณีพื้นที่ที่มีกระบวนการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานรัฐกับราษฎร เช่น การตั้งคณะกรรมการต่างๆ จนมีมติข้อตกลงแล้วนั้น เห็นควรให้หน่วยงานในพื้นที่ยุติการยึดพื้นที่ ไล่รื้อดำเนินคดี และดำเนินการตามแนวทางมติข้อตกลงดังกล่าวต่อไป

(๕) คณะรัฐมนตรีควรจัดให้มีการรับฟังความเห็นจากราษฎรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อทบทวนแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

● ผลดำเนินการของคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าวและสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม

ต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙ รับทราบผลการดำเนินการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า กรณีราษฎรที่ไร้ที่ทำกินได้ดำเนินการตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยการให้สิทธิทำกินและอยู่อาศัยแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ถือครอง จัดประชุมทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติการตามนโยบายยึดคืนผืนป่า และจังหวัดทุกจังหวัด โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนทุกครั้ง ตรวจสอบจากพยานหลักฐานที่ชัดเจน มีการสำรวจและรังวัดแปลงที่ดินเพื่อตรวจสอบสิทธิการถือครองว่า ก่อนหรือหลังการประกาศเขตป่าไม้ จัดประชุมกับผู้แทนของกลุ่มผู้ร้อง เพื่อหาทางช่วยเหลือเยียวยาแล้ว อีกทั้งได้มอบหมายให้ กอ.รมน. นำข้อสรุปจากการประชุมร่วมกันกับผู้ร้อง ไปพิจารณาทบทวนแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ฯ ทั้งนี้ การยึดคืนพื้นที่ตามคำสั่ง คสช. ได้ทำภายใต้กรอบของกฎหมายโดยมีขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิ์ที่รอบคอบแล้ว