

กสม. ๔

ข้อเสนอแนะฯ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๒ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อเสนอแนะฯ ที่ ๕ /๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

#### ๑. ความเป็นมา

ด้วยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยมีสาระสำคัญให้สามารถนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมหรือกิจการที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวข้องได้ ซึ่งการออกคำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นการกระทบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่มีสาระสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าในปัจจุบันพลังงานจะเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของสถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืนก็ตาม แต่ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้ในระบบ\* ซึ่งการดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยหากรัฐใช้วิธีการตามปกติในการตรากฎหมายแทนการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ก็จะทำให้กระบวนการตรวจสอบกลั่นกรองเกิดความรอบคอบในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรศึกษากรณีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

\* รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาหนี้ในระบบ โดยมูลนิธิชีวิตไท (Local Act), พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ และคณะ, ๒๕๕๘.

/๒. การ ...

## ๒. การพิจารณาเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้นำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการทำการเกษตร จึงเห็นควรจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๒๔๗ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

## ๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ได้ศึกษาจากข้อเท็จจริง กฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

### ๓.๑ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๓.๑.๑ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

#### หลักการและเหตุผล

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล ดังที่ได้จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ นั้น ต่อมาความต้องการของประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โลก ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งควบคู่กันไปกับการแก้ปัญหาของเกษตรกรดังกล่าวข้างต้น โดยยังคงหลักการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เพิ่มรายได้ และสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ในปัจจุบันพลังงานเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของสถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลเองได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งการดำเนินการด้านพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก เพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงาน สร้างความมั่นคงด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ในขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกระจายการพัฒนาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเช่นกัน แต่โดยที่ในการดำเนินการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการภายในที่ดินของรัฐบางประเภท โดยเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมอย่างคุ้มค่า ซึ่งในปัจจุบันได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๔๐ ล้านไร่ ได้มีการยินยอมหรืออนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ หรือหาประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนเนื้อที่เพียงประมาณร้อยละ ๐.๑ ของเนื้อที่เขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดของประเทศ แต่การจะเข้าใช้หรือ

หาประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นนั้น ยังมีข้อจำกัดทางด้านกฎระเบียบบางประการที่มีมาตั้งแต่ในยุคนั้นที่ความจำเป็นสำคัญเร่งด่วนยังไม่ปรากฏดังเช่นในปัจจุบัน ในบางเรื่องรัฐบาลก่อนหน้านี้ได้ให้สัมปทาน ยินยอมหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตดังกล่าวไปก่อนแล้วตามระเบียบจนมีการลงทุนมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท เกิดการจ้างงานอย่างกว้างขวางและมีภาระผูกพันกับรัฐ โดยเกษตรกรเองได้รับค่าตอบแทนหรือชดเชยการให้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินจนเป็นที่พอใจ ทั้งบางแห่งมีการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่เกษตรกรในพื้นที่เหล่านั้น ตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม และก่อให้เกิดรายได้เสริมจากทางอื่นต่อเนื่องตามมาแก่เกษตรกรอีกด้วย โดยประเทศชาติสามารถใช้ประโยชน์สาธารณะจากทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว ประโยชน์ตอบแทนส่วนหนึ่งตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ รายได้ที่เหลือนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อสิ้นสุดเวลาเข้าใช้ประโยชน์แล้วก็ยังสามารถคืนที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป เช่น ทำเป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แหล่งเก็บน้ำตามโครงการแก้มลิง หรือเพื่อทำการเกษตรโดยตรง ตามปรัชญาของการปฏิรูปที่ดิน หากยกเลิกพันธะผูกพันดังกล่าว เกษตรกรและประเทศชาติก็จะเสียประโยชน์ และเกิดการฟ้องร้องติดตามมาอีกมากมาย จึงจำเป็นต้องลดข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคดังกล่าวภายใต้หลักการใช้ที่ดินของรัฐให้สมประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายทั้งแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ในขณะเดียวกัน การเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต้องให้ประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตกลับคืนสู่เกษตรกรในรูปแบบที่อาจแตกต่างไปจากเดิม นอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมแก่เกษตรกร

สาระสำคัญของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐

๑) ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้คำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่าของการดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยในกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องกำหนดขนาดเนื้อที่และประเภทของวัตถุประสงค์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อนพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้มีการออกกฎกระทรวงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ

๓) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง

๔) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินเยียวยาหรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบนั้น

/และให้ ...



และให้นำส่งคำตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๕) ให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม การสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองใต้ดินตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ อยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ ยื่นคำขอตามข้อ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่ออกตามข้อ ๑ วรรคสองใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตใช้ที่ดินได้ไปพลาทก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๖) ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเข้าใช้ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว โดยยังไม่ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมในขั้นตอนใดก็ตาม ให้ผู้รับสัมปทานนั้นยื่นคำขอตามข้อ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่ออกตามข้อ ๑ วรรคสอง ใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้รับสัมปทานใช้ที่ดินได้ไปพลาทก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่เมื่อเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

๗) ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามข้อ ๑ ใช้บังคับให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้บังคับกับผู้รับสัมปทานที่ได้ยื่นแผนการผลิตในรายละเอียดสำหรับพื้นที่ผลิตตามมาตรา ๔๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปพลาทก่อนจนกว่าจะมีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามข้อ ๑ ใช้บังคับ

๘) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงาน และการดำเนินกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย

### ๓.๑.๒ นโยบายด้านพลังงาน<sup>๖</sup>

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

นโยบายด้านการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

การปฏิรูปโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงประเภทต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับต้นทุน และให้มีภาวะภาษีที่เหมาะสมระหว่างน้ำมันต่างชนิด และผู้ใช้ต่างประเภท เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศและให้ผู้บริโภคตระหนักว่าจะไม่ใช้อย่างฟุ่มเฟือย รวมถึงดำเนินการให้มีการสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบรอบใหม่ทั้งในทะเลและบนบก และดำเนินการให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นโดยหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน ทั้งจากการใช้ฟอสซิลเป็นเชื้อเพลิงและจากพลังงานทดแทนทุกชนิด ด้วยวิธีการที่เปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรม และเป็นมิตรต่อสภาวะแวดล้อม พร้อมกับร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาพลังงาน

### ๓.๑.๓ แนวคิดเรื่องสิทธิเกษตรกร<sup>๗</sup>

การถือครองปัจจัยการผลิตอย่างมั่นคง เกษตรกรจำเป็นต้องมีปัจจัยการผลิต อาทิ ที่ดิน เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย อาหารสัตว์ หรือทรัพยากรต่าง ๆ ที่เข้ามาเกื้อหนุนให้มีการเพาะปลูก หรือปศุสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับเกษตรกรว่า ปัจจัยการผลิตทั้งหลายจะไม่ถูกพรากเอาไปจากเกษตรกรหรือถูกผูกขาดไว้โดยใครกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรต้องซื้อปัจจัยการผลิตในราคาแพง

### ๓.๒ หลักการ แนวคิด หลักกฎหมาย และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑ วรรค ๑

ประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยสิทธินั้น ประชาชาติเหล่านั้นจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนโดยเสรี และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนอย่างเสรี

ข้อ ๑ วรรค ๒

เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโภคทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกกีดกันวิธีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

/ข้อ ๒ ...

<sup>๖</sup> จาก คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗, นโยบายด้านการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ข้อ ๖.๙, หน้า ๑๐, ๒๕๕๗ สืบค้นจาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_sp/sp61.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/sp61.pdf).

<sup>๗</sup> จาก บทความเรื่อง "สิทธิเกษตรกร"(Farmers' Rights) สิ่งทีขาดหายไปจาก ร่าง พ.ร.บ.สภาการเกษตรกรฯ โดย ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ข้อ ๒ วรรค ๑

รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะดำเนินการ โดยเอกเทศและโดยความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและวิชาการ โดยใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้ กลายเป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับ ด้วยวิธีการทั้งปวงที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรวมทั้งการกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้วย

๓.๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ วรรคสอง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

าลา

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม และโดยไม่ชักช้า

/มาตรา ๗๗ ...



มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

มาตรา ๒๖๕ ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่

ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป

ฯลฯ

๓.๒.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและ

/รัฐธรรมนูญ ...



รัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

**๓.๒.๔ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘**


เหตุผล ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

**๓.๒.๕ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๑๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นคดีต่อศาลปกครองว่า ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการออกระเบียบใด ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย จะต้องอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แต่เมื่อวัตถุประสงค์ของการออกระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดผลดียิ่งขึ้นตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่สามารถอ้างอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

**๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อกฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน ความเห็นของคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ

เพื่อให้ ...  




เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ โดยมีสาระสำคัญของคำสั่งว่า ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่าของการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ก่อนหน้านั้นส่วนศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๑๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การใช้อำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการออกระเบียบใด ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย จะต้องอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แต่เมื่อวัตถุประสงค์ของการออกระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดผลดียิ่งขึ้นตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่สามารถอ้างอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเห็นว่า มีสาระสำคัญและปัญหาที่ควรพิจารณา ดังนี้

๔.๑ คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และหลักสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่า

๔.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรของรัฐไว้ โดยบัญญัติให้การใช้อำนาจของรัฐทุกองค์กรต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และในกรณีการตรากฎหมายขององค์กรของรัฐ ยังต้องคำนึงถึงมาตรา ๒๖ ซึ่งบัญญัติให้การใช้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นแม้จะสามารถกระทำได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุซึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว เป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ โดยประกันว่าองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะใช้อำนาจตามหลักนิติธรรมและตามครรลองของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีฐานะสูงสุดของประเทศ โดยนัยนี้ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐจึงหมายถึงการใช้อำนาจของหัวหน้า คสช. ในการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตาม

มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ออกโดยดำเนินการภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า มาตรา ๔๔ ดังกล่าว ได้รับรองอำนาจของหัวหน้า คสช. ในการออกคำสั่ง ใน ๓ กรณี คือ

- ๑) กรณีที่หัวหน้า คสช. เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ
- ๒) การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ
- ๓) เพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบ

เรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร

การออกคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ระบุเหตุผลความจำเป็นว่า “ปัจจุบันพลังงานเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของสถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งการดำเนินการด้านพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก เพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงาน สร้างความมั่นคงด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ในขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และกระจายการพัฒนาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเช่นกัน แต่โดยที่ในการดำเนินการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล มีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการภายในที่ดินของรัฐบางประเภท โดยเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมอย่างคุ้มค่า” นั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ แล้ว ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าเป็นไปตามความมุ่งหมายของมาตรา ๔๔ ในข้อใด หากพิจารณาจากความมุ่งหมายในข้อ ๑ กล่าวคือ “เป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า การอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบกิจการด้านพลังงาน หรือเพื่อการเหมืองแร่ ซึ่งเป็นรายย่อยเฉพาะรายยังไม่สามารถเชื่อมโยงเข้ากับแนวทางการปฏิรูปประเทศทั้งด้านการปฏิรูปเกษตรกรรมหรือการปฏิรูปพลังงานได้ ทั้งการปฏิรูปพลังงานไม่อาจเกิดได้จากการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการผลิตพลังงานหมุนเวียนขึ้นทดแทนพลังงานฟอสซิล แต่น่าจะอยู่ที่ความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วมผลิตพลังงาน จึงพิจารณาได้ยากว่า คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เป็นไปเพื่อการปฏิรูปพลังงาน และเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อให้สามารถนำที่ดินซึ่งรัฐเห็นว่าไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตรไปให้เอกชนประกอบกิจการอื่นซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะของประเทศ ควรต้องคำนึงถึงความจำเป็นตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการออกเป็นคำสั่งหัวหน้า คสช. ซึ่งควรมีการพิจารณาถึงความได้สัดส่วนในการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ กับการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหากรัฐได้ใช้วิธีการตามปกติในการตรากฎหมายแทนการออกเป็นคำสั่งหัวหน้า คสช. ก็จะทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลกันก่อให้เกิดความรอบคอบในการตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้

๔.๑.๒ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน ในส่วนของสิทธิในการครอบครองและทำกินของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติรับรองไว้ การนำที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ไปให้บุคคลอื่นทำประโยชน์อย่างอื่น จึงต้องคำนึงถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในนโยบายหรือกิจกรรมใด ๆ ของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อตนเอง ตลอดจนหลักการชดเชยเยียวยา ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และได้รับการรับรองทั้งจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๗ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแล้ว

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีเกษตรกรเข้าทำเกษตรกรรมแล้ว (พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินประมาณ ๔๐ ล้านไร่ มีเกษตรกรเข้าทำกินแล้วประมาณ ๓๕ ล้านไร่) การนำพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เอกชนประกอบกิจการอื่นย่อมมีผลกระทบต่อเกษตรกรที่ได้ครอบครองทำกินในพื้นที่อยู่แล้วอย่างแน่นอน ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๗ รัฐต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินการ นอกจากนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการยังชีพไว้ในข้อ ๑ วรรค ๒ และข้อ ๒ วรรค ๑ว่าจะไม่ถูกลิดรอนโดยประการต่าง ๆ รวมถึงมาตรการทางกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีความเห็นว่า คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ น่าจะขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถือว่า ใครครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบ ย่อมมีสิทธิทำกิน หรือหลักที่ว่า ใครทำ ใครได้ อันเป็นหลักสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน กรณีจึงน่าจะไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และหลักสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังได้กล่าวมาแล้ว

๔.๒ คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ กระทบต่อสิทธิของเกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ มีผลกระทบต่อสิทธิของเกษตรกร โดยกระทบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ ที่มุ่งคุ้มครองการดำรงชีวิตของเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้แต่ควรทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่ง การออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ดังกล่าวจะทำให้คุณภาพของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป และไม่สามารถดำรงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไว้ได้อีกต่อไป นอกจากนี้ การที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวง และระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ จึงมีผลเป็นการให้อำนาจเพิ่มเติมจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ซึ่งอาจขยายไปกระทบสิทธิของเกษตรกรมากขึ้นในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า หากรัฐบาลจะดำเนินนโยบายด้านพลังงานโดยใช้ประโยชน์จากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดิน ฯ ก็จะเป็นกระบวนการที่ชัดเจนและเป็นไปตามหลักในการตรากฎหมาย ซึ่งต้องใช้หลักนิติธรรม แต่การออกเป็นคำสั่ง คสช. ทำให้เกิดความไม่ชัดเจน เช่น ในเรื่องที่มาแห่งอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติตามคำสั่ง คสช. ฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังคงเห็นว่า รัฐมีอำนาจในการจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หากรัฐสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า รัฐได้ดำเนินการในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว กล่าวคือ ได้ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้ยากไร้ให้มีสิทธิทำกินในที่ดินแม้เป็นที่ดินของรัฐ และหากรัฐดำเนินการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อกิจการอื่นโดยไม่กระทบสิทธิดังกล่าว รัฐพึงสามารถดำเนินการต่อไปได้ เช่น หากประชาชนที่ทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินถูกกระทบจากการอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่น ได้มีการเยียวยาผลกระทบนั้นจนเป็นที่พอใจ หรือรัฐสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า มีความได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรกับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐในการอนุญาตให้เอกชนเข้าทำกิจการอื่น (มีประโยชน์คุ้มค่ากับการกระทบสิทธิของเกษตรกร)

#### ๕. ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ดังนี้

##### ๕.๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๕.๑.๑ คณะรัฐมนตรีควรเสนอให้ คสช. พิจารณาทบทวนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ให้สอดคล้องต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และความมุ่งหมายของมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

๕.๑.๒ คณะรัฐมนตรีควรเสนอ คสช. ให้ทบทวนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๘ เนื่องจากการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อรองรับการประกอบกิจการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม จะทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป แต่หากรัฐต้องการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดทำกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์สำคัญของชาติโดยส่วนรวม สมควรใช้วิธีเพิกถอนที่ดินบริเวณนั้นออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๕.๑.๓ คณะรัฐมนตรีควรกำหนดมาตรการในการพิจารณาให้ความยินยอมการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกระทรวง และระเบียบที่ออกตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ โดยต้องดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและเกษตรกรผู้มีส่วนได้เสีย ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก่อนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการอย่างอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี นอกจากนี้ ในเรื่องการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยเยียวยาที่ชัดเจน

/และ ...



และคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบอย่างรอบด้าน มิใช่เพียงในเรื่องของการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดิน แต่หากการประกอบกิจการของเอกชนก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะอื่น เช่น ก่อให้เกิดมลพิษในสภาพแวดล้อมซึ่งส่งผลต่อการทำการเกษตรในที่ดินที่เกษตรกรได้ทำกินอยู่ จะต้องมีการชดเชยเยียวยาเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมด เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยเยียวยาควรพึงดำเนินการบูรณาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

#### ๕.๒ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีควรกำหนดให้การออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ดำเนินการบูรณาการตาม มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อเป็นหลักประกันว่า สิทธิของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี จะได้รับการคุ้มครองจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้ คสช. ขยายระยะเวลาในการออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ออกไป ก่อนเป็นลำดับแรก

#### ๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ จึงมีมติให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนไปยังคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ต่อไป

#### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายวัล ดิงสมิตร

นางฉัตรสุดา จันทร์ดียิ่ง

นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์

นางอังคณา นีละไพจิตร

นางเดือนใจ ดีเทศน์

นายชาติชาย สุธงกิจ

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

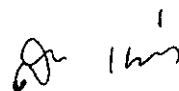
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวลดาพร เผ่าเหลืองทอง)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมายและนโยบาย

