

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 ต่อมาความต้องการของประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โลกซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งควบคู่กันไปกับการแก้ปัญหาของเกษตรกรดังกล่าวข้างต้น โดยยังคงหลักการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เพิ่มรายได้ และสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ในปัจจุบันพลังงานเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของสถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลเองได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งการดำเนินการด้านพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกเพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงาน สร้างความมั่นคงด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ในขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกระจายการพัฒนาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเช่นกัน แต่โดยที่ในการดำเนินการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการภายในที่ดินของรัฐบางประเภท โดยเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมอย่างคุ้มค่า ซึ่งในปัจจุบันได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๔๐ ล้านไร่ ได้มีการยินยอมหรืออนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ หรือหาประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนเนื้อที่เพียงประมาณร้อยละ ๐.๑ ของเนื้อที่เขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดของประเทศ แต่การจะเข้าใช้หรือ

หาประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นนั้น ยังมีข้อจำกัดทางด้านกฎระเบียบบางประการที่มีมาตั้งแต่ในยุคนั้นที่ความจำเป็นสำคัญเร่งด่วนยังไม่ปรากฏดังเช่นในปัจจุบัน ในบางเรื่องรัฐบาลก่อนหน้านี้ได้ให้สัมปทาน ยินยอมหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตดังกล่าวไปก่อนแล้วตามระเบียบจนมีการลงทุนมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท เกิดการจ้างงานอย่างกว้างขวางและมีภาระผูกพันกับรัฐ โดยเกษตรกรเองได้รับค่าตอบแทนหรือชดเชยการให้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินจนเป็นที่พอใจ ทั้งบางแห่งมีการจัดทำบริการสาธารณะให้เกษตรกรในพื้นที่เหล่านั้น ตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม และก่อให้เกิดรายได้เสริมจากทางอื่นต่อเนื่องตามมาแก่เกษตรกรอีกด้วย โดยประเทศชาติสามารถใช้ประโยชน์สาธารณะจากทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว ประโยชน์ตอบแทนส่วนหนึ่งตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ รายได้ที่เหลือนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อสิ้นสุดเวลาเข้าใช้ประโยชน์แล้วก็ยังสามารถคืนที่ดินนั้นให้เกษตรกรนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป เช่น ทำเป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แหล่งเก็บน้ำตามโครงการแก้มลิง หรือเพื่อทำการเกษตรโดยตรง ตามปรัชญาของการปฏิรูปที่ดิน หากยกเลิกพันธะผูกพันดังกล่าว เกษตรกรและประเทศชาติก็จะเสียประโยชน์ และเกิดการฟ้องร้องติดตามมาอีกมากมาย จึงจำเป็นต้องลดข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคดังกล่าวภายใต้หลักการใช้ที่ดินของรัฐให้สมประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายทั้งแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ในขณะเดียวกัน การเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต้องให้ประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตกลับคืนสู่เกษตรกรในรูปแบบที่อาจแตกต่างไปจากเดิมนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว 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 ในระหว่างนั้นให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตใช้ที่ดินได้ไปพลาถก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

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

๘) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงาน และการดำเนินกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย

๓.๑.๒ นโยบายด้านพลังงาน^๒

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

นโยบายด้านการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

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

๓.๑.๓ แนวคิดเรื่องสิทธิเกษตรกร^๓

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

ประชาชนชาติทั้งปวงมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยสิทธินั้น ประชาชาติเหล่านั้นจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนโดยเสรี และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนอย่างเสรี

ข้อ ๑ วรรค ๒

เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโภคทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

/ข้อ ๒ ...

^๒ 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.

^๓ 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 และในกรณีตรากฎหมายขององค์กรของรัฐ 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. ดังกล่าวจะทำให้ดุลยภาพของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป 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 สมควรใช้วิธีเพิกถอนที่ดินบริเวณนั้นออกจากการเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน 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

คณะรัฐมนตรีควรกำหนดให้การออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติ ตามคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ดำเนินการบูรณาการตาม มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อเป็นหลักประกันว่า สิทธิของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี จะได้รับการคุ้มครองจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้ คสช. ขยายระยะเวลา ในการออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ออกไป ก่อนเป็นลำดับแรก

๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ จึงมีมติให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และ ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ไปยังคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายวัล ติงสมิตร

นางฉัตรสุดา จันทร์ดียิ่ง

นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์

นางอังคณา นีละไพจิตร

นางเดือนใจ ดีเทศน์

นายชาติชาย สุธงกิจ

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

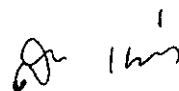
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวลดาพร เผ่าเหลืองทอง)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมายและนโยบาย



ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๙๕



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

๑๕ กันยายน ๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กรณีคำสั่งหัวหน้าคณะ
รักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะฯ ที่ ๕ /๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอเสนอข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการ
ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ
เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา
๒๔๗ (๓) กรณีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม
กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของ
ประเทศ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

ด้วยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่องการ
ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร
และประโยชน์สาธารณะของประเทศ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยมีสาระสำคัญให้สามารถนำที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมหรือกิจการที่ต่อเนื่องหรือ
เกี่ยวข้องได้ ซึ่งการออกคำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นการกระทบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่มีสาระสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญ
และเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิ
ในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อช่วยให้
เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าในปัจจุบัน
พลังงานเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของสถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหา
และพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืนก็ตาม แต่ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ
ปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากปัญหาดินนอกระบบ ซึ่งการดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/
๒๕๖๐ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตาม
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยหากรัฐใช้วิธีการตามปกติในการตรากฎหมาย

แผนการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ก็จะทำให้กระบวนการตรวจสอบ กลั่นกรองเกิดความรอบคอบในการตรา กฎหมายที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจึงเห็นควรจัดทำข้อเสนอแนะ กรณีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและ ประโยชน์สาธารณะของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) บัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จึงเห็นสมควรเสนอ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการเอี่ยวยา ความเสียหาย กรณี คสช. มีคำสั่งที่หัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เนื่องจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ข้อ ๑ วรรคสอง กำหนดว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรือ อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่าของการดำเนิน กิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ... ฯลฯ ... ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้มีการออก กฎกระทรวงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ” ซึ่งระยะเวลาเก้าสิบวันจะครบกำหนดในวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ จึงมีความจำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร่งด่วน

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/ ๒๕๖๐ มีผลกระทบต่อหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ดังนี้

๔.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้ บัญญัติหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กร ของรัฐไว้ โดยบัญญัติให้การใช้อำนาจของรัฐทุกองค์กรต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และในการตรากฎหมาย ขององค์กรของรัฐ ยังต้องคำนึงถึงมาตรา ๒๖ ซึ่งบัญญัติให้การใช้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนนั้นแม้จะสามารถกระทำได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ อยู่ภายใต้ หลักนิติธรรม และไม่เพิ่มภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว เป็นหลักการ

สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ โดยประกันว่าองค์กรของรัฐทุก องค์กรจะใช้อำนาจตามหลักนิติธรรมและตามครรลองของรัฐธรรมนุญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีฐานะสูงสุดของ ประเทศ โดยนัยนี้ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐจึงหมายถึงรวมถึง การใช้อำนาจของ คสช. ในการออกคำสั่ง คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมีการแถลงเหตุผลความจำเป็นว่า “ปัจจุบันพลังงานเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของ สถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่าง ยั่งยืน รวมทั้งการดำเนินการด้านพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก เพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงาน สร้างความมั่นคงด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ในขณะที่นโยบายในการ บริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และกระจาย การพัฒนาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเช่นกัน แต่โดยที่ในการ ดำเนินการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล มีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการภายในที่ดินของรัฐบาง ประเภท โดยเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมอย่างคุ้มค่า” นั้น เมื่อพิจารณาแล้ว ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าเป็นไปตามความมุ่งหมายของมาตรา ๔๔ ในข้อใด หากพิจารณา จากความมุ่งหมายในข้อ ๑ กล่าวคือ “เป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า การอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบกิจการด้าน พลังงาน หรือเพื่อการเหมืองแร่ ซึ่งเป็นรายย่อยเฉพาะรายยังไม่สามารถเชื่อมโยงเข้ากับแนวทางการปฏิรูป ประเทศทั้งด้านการปฏิรูปเกษตรกรรมหรือการปฏิรูปพลังงานได้ ทั้งการปฏิรูปพลังงานไม่อาจเกิดได้จากการ ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการผลิตพลังงานหมุนเวียนขึ้นทดแทนพลังงานฟอสซิล แต่น่าจะอยู่ที่ความรับผิดชอบใน การมีส่วนร่วมผลิตพลังงาน จึงพิจารณาได้ยากว่า คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เป็นไปเพื่อการปฏิรูป พลังงาน

๔.๒ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีเกษตรกรเข้าทำเกษตรกรรม แล้ว (พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินประมาณ ๔๐ ล้านไร่ มีเกษตรกรเข้าทำกินแล้วประมาณ ๓๕ ล้านไร่) การนำพื้นที่ใน เขตปฏิรูปที่ดินให้เอกชนประกอบกิจการอื่นย่อมมีผลกระทบต่อเกษตรกรที่ได้ครอบครองทำกินในพื้นที่อยู่แล้ว อย่างแน่นอน คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ จึงมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน ในส่วนของสิทธิในการ ครอบครองและทำกินของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติรับรองไว้ การนำที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วย กฎหมายอยู่แล้ว ไปให้บุคคลอื่นทำประโยชน์อย่างอื่น จึงต้องคำนึงถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในนโยบายหรือ กิจการใด ๆ ของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อตนเอง ตลอดจนหลักการชดเชยเยียวยา ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นสิทธิมนุษยชน ขั้นพื้นฐาน และได้รับการรับรองทั้งจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๗ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทย ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว

๔.๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/ ๒๕๖๐ มีผลกระทบต่อสิทธิของเกษตรกร โดยกระทบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ ที่มุ่งคุ้มครองการดำรงชีวิตของเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ ไม่เพียงพอ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวอาจถูก จำกัดได้แต่ควรทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่ง การออกคำสั่ง คสช. ดังกล่าวจะทำให้คุณภาพของกฎหมาย เปลี่ยนแปลงไป และไม่สามารถดำรงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไว้ได้อีกต่อไป นอกจากนี้ การที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวง

และระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ จึงมีผลเป็นการให้อำนาจเพิ่มเติมจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ซึ่งอาจขยายไปกระทบสิทธิของเกษตรกรมากขึ้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงเห็นว่า รัฐมีอำนาจในการจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หากรัฐสามารถแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐได้ดำเนินการในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ แล้ว กล่าวคือ ได้ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้ยากไร้ให้มีสิทธิทำกินในที่ดินแม้เป็นที่ดินของรัฐ และหากรัฐดำเนินการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อกิจการอื่นโดยไม่กระทบสิทธิดังกล่าว รัฐยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ เช่น หากประชาชนที่ทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินถูกกระทบจากการอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่น ได้มีการเยียวยาผลกระทบนั้นจนเป็นที่พอใจ หรือรัฐสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า มีความได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองสิทธิเกษตรกรกับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐในการอนุญาตให้เอกชนเข้าทำกิจการอื่น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

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

(๒) คณะรัฐมนตรีควรเสนอ คสช. ให้ทบทวนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๘ เนื่องจากการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อรองรับการประกอบกิจการอื่นที่มีใช้เกษตรกร จะทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป แต่หากรัฐต้องการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดทำกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์สำคัญของชาติโดยส่วนรวม สมควรใช้วิธีเพิกถอนที่ดินบริเวณนั้นออกจากการเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(๓) คณะรัฐมนตรีควรกำหนดมาตรการในการพิจารณาให้การยินยอมการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย และระเบียบที่ออกตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ โดยต้องดำเนินการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและเกษตรกรผู้มีส่วนได้เสีย ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก่อนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการอย่างอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี นอกจากนี้ ในเรื่องการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยเยียวยาที่ชัดเจนและคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบอย่างรอบด้าน มิใช่เพียงในเรื่องของการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดิน แต่หากการประกอบกิจการของเอกชนก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะอื่น เช่น ก่อให้เกิดมลพิษในสภาพแวดล้อมซึ่งส่งผลต่อการทำการเกษตรในที่ดินที่เกษตรกรได้ทำกินอยู่ จะต้องมีการชดเชยเยียวยาเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมด เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยเยียวยาควรต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

/ข้อเสนอ ...

ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

คณะรัฐมนตรีควรกำหนดให้การออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ดำเนินกระบวนการตามมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อเป็นหลักประกันว่า สิทธิของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี จะได้รับการคุ้มครองจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้ คสช. ขยายระยะเวลาในการออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ออกไปก่อนเป็นลำดับแรก

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะฯ ที่ ๕ /๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสองต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวัส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๐

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙