

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ
การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๕๒/๒๕๖๗

เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีร้องเรียนว่าได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง อำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชน

ผู้ร้อง



ที่ ๑

ที่ ๒

ผู้ถูกร้อง อุทยานแห่งชาติไทรทอง

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องทั้งสองร้องเรียนด้วยตนเอง ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๑๔๗/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ว่า เมื่อปี ๒๕๓๕ มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง จังหวัดชัยภูมิ ทับซ้อนกับที่ดินของประชาชน ซึ่งบางส่วนเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นเหตุให้ประชาชนตำบลห้วยแย้และตำบลวังตะเฒ่า อำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ ได้รับความเดือดร้อน ไม่มีที่ดินทำกิน จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิ ที่ ชย ๐๐๑๑/๑๙๐๓ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๒ รายงานการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ชุมชนชอกตะเคียน ชุมชนหนองผักแว่น และชุมชนหินรุ ซึ่งอยู่ภายในอุทยานแห่งชาติไทรทอง จังหวัดชัยภูมิ

/๒.๑.๓ หนังสือ...

๒.๑.๓ หนังสืออุทยานแห่งชาติไทรทอง ที่ ทส ๐๙๑๗.๕๐๒/๒๑๙ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๔ บันทึกถ้อยคำทางโทรศัพท์ของ [REDACTED] ผู้อำนวยการกลุ่มงานช่าง และแผนที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗

๒.๑.๕ บันทึกถ้อยคำทางโทรศัพท์ของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติไทรทอง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

รายละเอียดปรากฏตามข้อ ๑ ความเป็นมา

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) เมื่อปี ๒๕๓๕ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ป่าเทือกเขาพังเหย และป่านาयाงกลัก ในท้องที่ตำบลท่าใหญ่ ตำบลลำบัวแดง อำเภอหนองบัวแดง ตำบลบ้านเจียง ตำบลเขาทอง ตำบลวังทอง กิ่งอำเภอภักดีชุมพล อำเภอหนองบัวแดง ตำบลห้วยแย้ ตำบลวังตะเฒ่า อำเภอหนองบัวระเหว และตำบลโป่งนก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง มีเนื้อที่ประมาณ ๑๙๙,๓๗๕ ไร่

๒) เมื่อปี ๒๕๓๗ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลวังตะเฒ่า ตำบลห้วยแย้ ตำบลโคกสะอาด และตำบลโสกปลาดุก อำเภอหนองบัวระเหว ตำบลโป่งนก ตำบลนาयाงกลัก ตำบลบ้านไร่ ตำบลห้วยยายจิ๋ว และตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต และตำบลบ้านชวน อำเภอบำเหน็จณรงค์ จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๓) เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ ตามมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (ครั้งที่ ๓/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑) โดยกำหนดมาตรการ และแนวทางด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ชั้นที่ ๒ และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) โดยยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๔) กรณีพื้นที่ทับซ้อนโดยมีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติให้แต่ละส่วน ราชการมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบพื้นที่เดียวกัน คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยในเรื่อง ดังกล่าวไว้ว่า กรณีการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เดียวกัน จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ ของกฎหมายแต่ละฉบับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น และสามารถบังคับได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายอีกฉบับ

/ดังนั้น...

ดังนั้น แม้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองด้วย ผู้ถูกร้องจึงมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้มีการยึดถือหรือครอบครองหรือการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

๕) จากข้อมูลแผนที่ในรูปเซฟไฟล์ (Shape File)^๑ แสดงพื้นที่ทับซ้อนระหว่างอุทยานแห่งชาติไทรทองกับเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งสำรวจเมื่อปี ๒๕๖๐ พบว่า มี ๒๗๕ แปลงเนื้อที่รวม ๔,๕๐๘ ไร่ แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่ตรงกับข้อมูลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิซึ่งอยู่ระหว่างการสำรวจพื้นที่ร่วมกับผู้ถูกร้อง

๖) แนวทางแก้ไขปัญหาในพื้นที่ทับซ้อน กรณีประชาชนถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น เนื่องจากมาตรา ๖๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ผู้ถูกร้องจึงได้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแล้ว

๗) ข้อมูลการสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติไทรทองทั้ง ๒ ตำบล ในพื้นที่อำเภอหนองบัวระเหว มีดังนี้

(๑) ตำบลห้วยแย้มมีประชาชนร่วมสำรวจการถือครอง ๔ หมู่บ้านรวม ๕๓๔ ราย ที่ดิน ๔๓๗ แปลง เนื้อที่ ๒๒,๔๙๑ ไร่ ๓ งาน ๖๒ ตารางวา (๒๒,๔๙๑-๓-๖๒ ไร่)

(๒) ตำบลวังตะเฆ่มีประชาชนร่วมสำรวจการถือครอง ๕ หมู่บ้านรวม ๖๒๒ ราย ที่ดิน ๑,๒๒๐ แปลง เนื้อที่ ๑๙,๙๙๔-๓-๑๓ ไร่

/๘) การแก้ไข...

^๑ Shape File คือ ข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ประเภทหนึ่ง ที่เก็บข้อมูลใน ๓ ลักษณะ คือ

๑) จุด (point) เช่น หมุดหลักเขต จุดชมวิว จุดความสูง สิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

๒) เส้น (line) เช่น ลำน้ำ ถนน โครงข่ายสาธารณูปโภค เส้นชั้นความสูง เป็นต้น

๓) รูปปิด (polygon) เช่น เขตตำบล อำเภอ จังหวัด ขอบเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

^๒ มาตรา ๖๔ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยมีได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๘) การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติไทรทอง ของประชาชนในตำบลห้วยแย้และตำบลวังตะเฒ่า โดยเฉพาะเรื่องสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ผู้ถูกร้องไม่ได้ พิจารณาแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่มที่มีที่ดินทำกินทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น แต่รวมถึง กลุ่มประชาชนทุกครัวเรือนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองตามผลการสำรวจ การถือครอง ๗ ตำบล ของ ๓ อำเภอ รวม ๑,๒๗๐ ราย ที่ดิน ๒,๒๙๕ แปลง เนื้อที่ ๔๓,๘๐๑-๑-๑๗ ไร่ ให้ได้มีโอกาสเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเข้ามาสำรวจ ศึกษา ออกแบบ จัดทำโครงการร่วมและหางบประมาณ ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องมีหน้าที่รับรอง ให้ข้อคิดเห็น และเสนอ ผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติ รวมถึงให้ข้อคิดเห็นโครงการเพื่อให้เกิดประโยชน์ ต่อประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินเป็นปกติ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ และที่เกี่ยวข้อง

๙) การแก้ไขปัญหาที่ดินของประชาชนในเขตป่าอนุรักษ์ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำ โครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาให้บุคคลที่อยู่อาศัย หรือทำกินภายใต้โครงการดังกล่าวสามารถดำรงชีพอย่างเป็นปกติ ซึ่งอยู่ระหว่างการตรากฎหมายลำดับรอง ที่ต้องจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีคำสั่ง ที่ ๒๐๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการจัดทำแผนที่เขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ โดยให้มี (๑) คณะกรรมการอำนวยการ (๒) คณะทำงานจัดทำข้อมูลแนวเขตโครงการบริหารเพื่อการอนุรักษ์ และ (๓) คณะทำงานจัดทำแผนที่ แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อเตรียมการและเร่งรัดการดำเนินการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา โดยคณะทำงานตามคำสั่งดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินงาน

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิ ชี้แจงว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมได้รับมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่านาแยงกลัก จากกรมป่าไม้ตามหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๐/๔๗๑๑ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ต่อมาปี ๒๕๓๗ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลวังตะเฒ่า ตำบลห้วยแย้ ตำบลโคกสะอาด และตำบลโสภณปลาดุก อำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และได้รังวัดที่ดินให้กับประชาชนโดยที่กรมป่าไม้ไม่ได้กันพื้นที่ ที่ทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติไทรทองออกก่อนการส่งมอบพื้นที่ดังกล่าว จากการตรวจสอบพบว่า มีพื้นที่ทับซ้อนประมาณ ๒,๒๗๙ ไร่ โดยมีบางส่วนได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่เกษตรกรแล้ว

/๒.๒.๔ การแสวง...

๒.๒.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ พนักงานเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ ชุมชนชอกตะเคียน ชุมชนหนองผักแว่น และชุมชนหินรู ซึ่งอยู่ในอุทยานแห่งชาติไทรทอง อำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ โดยมี [REDACTED] ซึ่งอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง เป็นผู้ให้ข้อมูล สรุปได้ว่า

๑) เมื่อปี ๒๕๓๔ - ๒๕๓๕ กรมป่าไม้ได้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง โดยจัดสรรที่ดินบริเวณบ้านซับสายออ ตำบลท่ากูป อำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ ให้กับประชาชนที่ถูกอพยพครอบครัวละ ๒ ไร่ แต่เมื่อประชาชนที่ถูกอพยพจะเข้าทำกิน ปรากฏว่ามีผู้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว ทำให้ประชาชนที่ถูกอพยพไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินที่กรมป่าไม้จัดสรรให้ได้ เป็นเหตุให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวต้องกลับไปทำกินในที่ดินเดิมซึ่งต่อมาถูกประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองในปี ๒๕๓๕

๒) เมื่อปี ๒๕๕๗ รัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายทวงคืนผืนป่า โดยขอคืนพื้นที่ด้วยการกดดันให้ประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองลงชื่อยินยอมออกจากพื้นที่ รวมทั้งจับกุมดำเนินคดีประชาชน ๑๔ ราย ต่อมามีการรวมกลุ่มชุมชนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง ๓ ชุมชน ได้แก่ ชุมชนชอกตะเคียน ชุมชนหนองผักแว่น ตำบลวังตะเฒ่า และชุมชนหินรู ตำบลห้วยแย้ ซึ่งทั้ง ๓ ชุมชนใช้พื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง ข้าวโพด และข้าวไร่ สมาชิกชุมชนได้รับการรับรองสถานภาพความเป็นคนจน คนยากไร้ จากคณะกรรมการระดับจังหวัด รวม ๑๖๗ ราย

๓) เมื่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับประชาชนทั้ง ๓ ชุมชน ได้ร่วมกับผู้ถูกร้องในการแก้ไขปัญหา โดยจัดทำแผนงานหรือแผนบันได ๖ ชั้น เช่น การพัฒนาแผนการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีส่วนร่วมโดยชุมชน การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่ประชาชนทำกินให้ได้ร้อยละ ๑๐ รวมถึงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชน นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องได้สำรวจการถือครองที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ทำให้ประชาชนทั้ง ๓ ชุมชนสามารถทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ได้ตามปกติ

๔) ทั้ง ๓ ชุมชน ยังมีปัญหาเรื่องระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา เนื่องจากถนนส่วนใหญ่เป็นดินลูกรัง มีสภาพเป็นหลุมบ่อ ในฤดูฝนถนนบางส่วนจะถูกน้ำตัดขาดและมีสภาพเป็นดินโคลน ฤดูแล้งมีสภาพเป็นฝุ่น ทำให้ลำบากในการสัญจร โดยเฉพาะประชาชนที่เจ็บป่วยและต้องไปโรงพยาบาล หรือเด็กนักเรียนที่ใช้เส้นทางไปโรงเรียน รวมทั้งการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างถนนคอนกรีตในบางช่วง แต่เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด

ส่วนระบบไฟฟ้า ประชาชนบางส่วนใช้เครื่องปั่นไฟและพลังงานแสงอาทิตย์ และบางส่วนยังไม่มีไฟฟ้าใช้ ส่วนน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคได้มาจากการขุดบ่อบาดาลและน้ำฝน

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีประกาศเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองทับซ้อนกับที่ดินทำกิน ของประชาชนหรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒)^๓ และมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง^๔ ให้การรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้ประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งรัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มี สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และมาตรา ๗๒ (๓)^๕ บัญญัติให้ รัฐควรมีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ วรรค ๑^๖ และความเห็นทั่วไปลำดับที่ ๒๖ (๒๕๖๕) ว่าด้วยที่ดินและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม

/และวัฒนธรรม...

^๓ มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

^๕ มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

^๖ ข้อ ๑๑

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอน ที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐาน ของความยินยอมโดยเสรี

และวัฒนธรรม^๗ ที่กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีในการรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมและมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ประกอบกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)^๘ ที่มุ่งขจัดความยากจนทุกรูปแบบ การสร้างความมั่นคงทางอาหาร และการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน

๓.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบรับฟังได้ ดังนี้

๓.๒.๑ ก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองเมื่อปี ๒๕๓๕ ประชาชนได้เข้าอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินบริเวณดังกล่าว โดยรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนหลายชุมชน เช่น ชุมชนชอกตะเคียน ชุมชนหนองผักแว่น และชุมชนหินรุ เป็นต้น เมื่อปี ๒๕๓๔ - ๒๕๓๕ กรมป่าไม้ได้อพยพและจัดสรรพื้นที่ใหม่ให้กับประชาชนกลุ่มดังกล่าว แต่ประชาชนที่ถูกอพยพไม่สามารถเข้าทำกินได้เนื่องจากมีประชาชนกลุ่มอื่นทำกินอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว จึงกลับเข้าทำกินในพื้นที่เดิมจนกระทั่งเมื่อปี ๒๕๕๗ รัฐบาลมีนโยบายทวงคืนผืนป่า ผู้ถูกร้องจึงพยายามผลักดันประชาชนให้ออกจากพื้นที่ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การกดดันให้ประชาชนลงชื่อยินยอมออกจากพื้นที่ และจับกุมดำเนินคดีประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง ๑๔ ราย ทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้ จากการสำรวจของผู้ถูกร้อง

/และสำนัก...

^๗ ความเห็นทั่วไปลำดับที่ ๒๖ (๒๕๖๕) ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑ ที่ดินมีบทบาทสำคัญต่อการบรรลุสิทธิต่าง ๆ ภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเข้าถึง การใช้ และการควบคุมที่ดินได้อย่างมั่นคงและเสมอภาคของบุคคลและชุมชนจึงมีความจำเป็นต่อการขจัดความอดอยากและความยากจน ทั้งยังเป็นการรับประกันสิทธิในมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนยังเป็นสิ่งจำเป็นต่อการประกันสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๗ เนื่องจากการเข้าถึงที่ดินทำให้เกิดพื้นที่อยู่อาศัย การใช้สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงที่ดินอย่างมั่นคง หากปราศจากการเข้าถึงดังกล่าว ผู้คนอาจถูกขับไล่จากที่อยู่อาศัยและถูกบังคับโยกย้าย อันอาจเป็นการละเมิดสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ เป้าหมายที่ ๑ ยุติความยากจนทุกรูปแบบในพื้นที่

เป้าหมายที่ ๒ ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

ฯลฯ

ฯลฯ

เป้าหมายที่ ๑๕ ปกป้อง พื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้ที่ยั่งยืนต่อสู้กับการกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นฟูสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียมลพิษทางชีวภาพ

และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิพบว่า มีพื้นที่บางส่วนทับซ้อนกับพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ ไทรทองและเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอยู่ระหว่างการสำรวจพื้นที่ร่วมกันของทั้งสองหน่วยงาน

๓.๒.๒ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ การแก้ไขปัญหากรณีอุทยานแห่งชาติไทรทองทับซ้อนกับที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชน จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกิน ในอุทยานแห่งชาติ โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชน ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ซึ่งผู้ถูกร้องได้สำรวจ การถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในอุทยานแห่งชาติไทรทองเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปรากฏว่าในตำบลห้วยแย้มีประชาชนอยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติไทรทอง ๕๓๙ ราย ที่ดิน ๙๓๗ แปลง เนื้อที่ ๒๒,๔๙๑-๓-๖๒ ไร่ ตำบลวังตะเฆ่ ๖๒๒ ราย ที่ดิน ๑,๒๒๐ แปลง เนื้อที่ ๑๙,๙๙๔-๓-๑๓ ไร่ และพื้นที่อื่น ๑,๒๗๐ ราย ที่ดิน ๒,๒๙๕ แปลง เนื้อที่ ๔๓,๘๐๑-๑-๑๗ ไร่ รวมทั้ง ผู้ถูกร้องได้อนุญาตให้ผู้ที่ได้รับการสำรวจการถือครองที่ดินสามารถอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่อุทยาน แห่งชาติได้ตามปกติ

๓.๒.๓ จากการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ประชาชนที่อาศัยและทำกินอยู่ในอุทยานแห่งชาติไทรทอง เช่น ชุมชนชอกตะเคียน ชุมชนหนองผักแว่น ตำบลวังตะเฆ่ และชุมชนหินรุ่ ตำบลห้วยแย้ อำเภอหนองบัวระเหว ยังประสบปัญหาาระบบสาธารณูปโภค ขันพื้นฐาน ได้แก่ เส้นทางคมนาคมที่ใช้สัญจรเข้าออกแต่ละชุมชนมีสภาพเป็นดินลูกรังและเป็นหลุมเป็นบ่อ เส้นทางบางส่วนถูกน้ำท่วมขังในช่วงฤดูฝน และมีสภาพเป็นฝุ่นในช่วงฤดูแล้ง นอกจากนี้ ประชาชนบางส่วน ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ รวมทั้งยังขาดแคลนน้ำสำหรับอุปโภคและบริโภค

๓.๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกร้องได้แก้ไขปัญหากรณีอุทยานแห่งชาติไทรทองทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชนในตำบลห้วยแย้ และตำบลวังตะเฆ่ อำเภอหนองบัวระเหว และพื้นที่อื่นที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน ด้วยการสำรวจ การถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมทั้งได้อนุญาตให้ประชาชนที่ได้รับการสำรวจ การถือครองที่ดินสามารถอยู่อาศัยและทำกินภายในอุทยานแห่งชาติไทรทองได้ตามปกติ กรณีตามคำร้องนี้ จึงถือเป็นเรื่องที่มีการแก้ไขปัญหาย่างเหมาะสมแล้ว ตามมาตรา ๓๙ (๕) ประกอบมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสั่งยุติเรื่อง

/อย่างไรก็ตาม...

อย่างไรก็ตามเห็นว่า ประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง ยังมีปัญหาเข้าไม่ถึงระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า และน้ำประปา จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ จึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการต่อไป

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๐/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ จึงมีมติว่า กรณีอุทยานแห่งชาติไทรทองทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชนในตำบลห้วยแย้ และตำบลวังตะเภา อำเภอนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ ตามคำร้องนี้ เป็นเรื่องที่มีการแก้ไขปัญหาย่างเหมาะสมแล้ว จึงให้ยุติเรื่อง แต่ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ต่อจังหวัดชัยภูมิและอุทยานแห่งชาติไทรทอง (ผู้ถูกร้อง) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ โดยให้จังหวัดชัยภูมิร่วมกับผู้ถูกร้องดำเนินการหรือประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ให้กับชุมชนที่ตั้งอยู่ภายในอุทยานแห่งชาติไทรทอง ได้แก่ การปรับปรุงเส้นทางคมนาคม ไฟฟ้า รวมถึงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และเพื่อการเกษตร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

