

กสม. ๒

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๘๒/๒๕๖๗

เรื่อง สิทธิชุมชนอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีร้องเรียนว่า โครงการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง

กรมทางหลวงชนบท

๑.ความเป็นมา

ผู้ร้องร้องเรียนผ่านกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๑๐๗/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ ว่า ผู้ร้อง [REDACTED] เป็นผู้แทนสมาชิกสหกรณ์ในพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง อำเภอฟุทธมณฑล และอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เมื่อเดือนมิถุนายน-สิงหาคม ๒๕๖๖ ผู้ร้องได้รับแจ้งจากผู้ถูกร้องว่า จะจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเพื่อคัดเลือกแนวเส้นทางของโครงการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า โครงการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง และขาดการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังต่อไปนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ เอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม โครงการศึกษาความเหมาะสมถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ครั้งที่ ๑

/เมื่อวันที่...

เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๖ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๑-๒๓ เมษายน ๒๕๖๖ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๖-๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ และครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๐-๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๖

๒.๑.๒ เอกสารสรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม โครงการศึกษาความเหมาะสมถนนเชื่อมต่อกถนนนครินทร์ ช่วงศาลา-นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๖ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๑-๒๓ เมษายน ๒๕๖๖ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๖-๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ และครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๐-๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๖

๒.๑.๓ หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม ที่ นฐ ๐๐๒๒/๑๓๗๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๔ หนังสือผู้ถูกร้อง ที่ คค ๐๗๒๘.๓/๑๑๑๖๖ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๕ หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๑๐๕.๑/๗๗๒๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๖ บันทึกการให้ถ้อยคำของผู้ได้รับผลกระทบต่อนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ สหกรณ์บ้าน [REDACTED] อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม

๒.๑.๗ รายงานการลงพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม

๒.๑.๘ รายงานการจัดเวทีสานเสวนาเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ อุทยานธรรมชาติวิทยาสีรุกขชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา จังหวัดนครปฐม

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

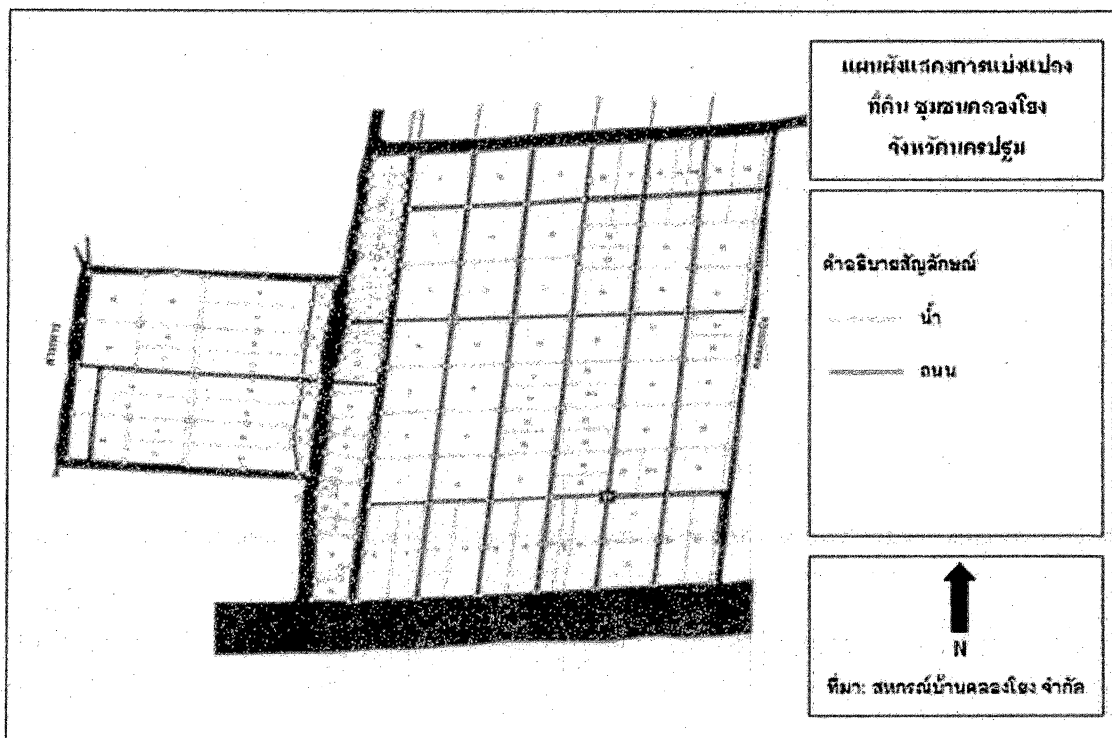
๑) ความเป็นมาของชุมชนคลองโยง

๑.๑) โฉนดชุมชนคลองโยง ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ ๑ หมู่ที่ ๕ และหมู่ที่ ๘ ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล และหมู่ที่ ๒ ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เดิมทั้งสองตำบลอยู่ภายใต้เขตการปกครองของอำเภอนครชัยศรี มีสภาพเป็นพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำ เรียกว่าทุ่งนครชัยศรี มีการจับจองและบุกเบิกเป็นนาข้าวมาตั้งแต่อดีต โดยในปี ๒๔๐๐ คลองโยงเป็นพื้นที่พัฒนาภายใต้โครงการขุดคลองมหาสวัสดิ์และคลองชัยขันธ์ และเมื่อขุดคลองเสร็จในปี ๒๔๐๓ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี จับจองที่ดิน ส่งผลให้ชาวนาผู้จับจองและบุกเบิกเดิมมีฐานะเป็นผู้เช่าที่นาจากเจ้านาย ต่อมาปี ๒๔๖๐ มีการออกโฉนดที่ดินให้กับเจ้าจอมมารดาชุ่ม และตกทอดมายังสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และราชสกุลดิศกุล จนมาถึง [REDACTED] ต่อมา [REDACTED] ซึ่งเป็น

/ผู้จัดการ...

ผู้จัดการมรดก ████████ ได้ขายที่ดินบางส่วนและเหลือพื้นที่ให้เกษตรกรเช่าที่นาบริเวณคลองโยง เนื้อที่ ๑,๘๙๑ ไร่ ๐ งาน ๕๖ ตารางวา (๑,๘๙๑-๐-๕๖ ไร่)

๑.๒) เมื่อปี ๒๕๑๗ ████████ ได้แจ้งให้สหกรณ์จังหวัดนครปฐมชี้แจง กับชุมชนคลองโยงว่า ไม่ได้ค่าเช่าที่นามานานมากแล้ว จึงต้องการขายที่ดินแปลงนี้ให้กับเกษตรกร ประกอบกับเกษตรกรได้ร้องเรียนต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อขอความช่วยเหลือให้ได้รับสิทธิในที่ดิน ทำกินอย่างมั่นคง ต่อมาในปี ๒๕๑๙ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้นำเงินหมุนเวียนตามระเบียบกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกร ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาจัดซื้อที่ดินจาก ████████ เนื้อที่ ๑,๘๙๑-๐-๕๖ ไร่ เป็นเงิน ๔,๗๒๗,๕๐๐ บาท ซึ่งมีการขุดคลองซอยและจัดแปลงย่อย ๘๕ แปลง แปลงละ ๒๐ ไร่ เนื้อที่รวม คงเหลือ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่ (ภาพที่ ๑) รวมทั้งได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในนามกระทรวงการคลัง เพื่อใช้ในราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยแบ่งเป็นที่ราชพัสดุ แปลงเลขที่ ████████ โฉนดที่ดิน เลขที่ ████████ หมู่ที่ ๑ หมู่ที่ ๕ และหมู่ที่ ๘ ตำบลคลองโยง เนื้อที่ ๑,๔๐๖-๓-๔๒ ไร่ และแปลงเลขที่ ████████ โฉนดที่ดิน เลขที่ ████████ หมู่ที่ ๒ ตำบลลานตากฟ้า เนื้อที่ ๓๙๖-๐-๘๙ ไร่



ภาพที่ ๑ แสดงแผนผังการแบ่งแปลงย่อยในพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง^๑

/๑.๓) เมื่อปี...

^๑ ที่มาภาพจาก การสร้างฉันทามติเพื่อการถือครองที่ดินแบบโฉนดชุมชนในที่ดินกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล: กรณีศึกษาชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม, โดย ████████ วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย, สืบค้นจาก <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/32291>, เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๖

๑.๓) เมื่อปี ๒๕๒๔ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จดทะเบียนสหกรณ์ [REDACTED]

[REDACTED] จำกัด เป็นประเภทสหกรณ์นิคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเช่าที่ดินและส่งคืนเงินทุนหมุนเวียน จัดซื้อที่ดินในรูปแบบค่าเช่า อัตราไร่ละ ๑๒๖ บาทต่อปี รวมเป็นเงิน ๑๘๗,๘๖๖ บาทต่อปี ซึ่งเมื่อส่งเงินยืมครบและสหกรณ์มีความเข้มแข็ง ก็จะเช่าซื้อเพื่อให้สมาชิกได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑^๒ ต่อมาในปี ๒๕๓๔ กรมส่งเสริมสหกรณ์ขอให้กรมธนารักษ์กำหนดราคาที่ดินเพื่อสหกรณ์ [REDACTED] จะได้เช่าซื้อและทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน แต่ไม่มีความคืบหน้า จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ให้กระทรวงการคลังถือเป็นแนวทางปฏิบัติว่า ที่ดินราชพัสดุสมควรที่จะรักษาไว้ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตลอดไป ไม่ควรโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่สหกรณ์หรือองค์กรใด หากสหกรณ์หรือองค์กรใดต้องการขอเช่าใช้ประโยชน์ ให้ใช้วิธีจัดทำสัญญาเช่าที่ดินจากกระทรวงการคลังแทน ซึ่งในปี ๒๕๔๖ สหกรณ์ [REDACTED] ได้ส่งเงินคืนทุนหมุนเวียนฯ ครบถ้วนรวม ๔,๘๙๓,๒๕๕ บาท ต่อมาในปี ๒๕๔๙ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งคืนที่ราชพัสดุทั้งสองแปลงให้กรมธนารักษ์ โดยรับลงทะเบียนเป็นแปลงเลขที่ นฐ.๑๑๓ และ นฐ.๑๑๔ ส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ต้องเปลี่ยนมาเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ มีการเปลี่ยนให้บุคคลภายนอกเช่าที่ดินได้ มีการคิดอัตราค่าเช่าในรูปแบบที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกร และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการนำเงินทุนหมุนเวียนของรัฐมาจัดซื้อที่ดินแก่เกษตรกร

๑.๔) เมื่อปี ๒๕๕๐ สหกรณ์ [REDACTED] เปลี่ยนชื่อเป็นสหกรณ์ [REDACTED] และในปี ๒๕๕๑-๒๕๕๒ ได้เข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ เพื่อให้สามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุให้กับสหกรณ์ [REDACTED] โดยมีเหตุผลเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนและท้องถิ่นที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ สามารถโอนกรรมสิทธิ์ขายที่ราชพัสดุทั้งสองแปลงให้กับสหกรณ์ [REDACTED] โดยจะต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบังคับในการห้ามมิให้นำไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น...

^๒ มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิคนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิคนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการโอนให้แก่ทายาทหรือผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพอย่างแท้จริงและรักษาไว้ซึ่งสมบัติของแผ่นดิน

๑.๕) เมื่อปี ๒๕๕๔ สมาชิกสหกรณ์ [REDACTED] ได้ปรึกษาหารือร่วมกันเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองครั้ง และมีฉันทามติร่วมกันว่า ไม่ควรโอนที่ดินให้กับสมาชิกแบบปัจเจกเพื่อป้องกันการขายที่ดินและเปิดโอกาสให้นายทุนเข้ามาแทรกแซง รวมทั้งเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่ถูกล้อมรอบจากการขยายตัวของเมือง และดำรงเอกลักษณ์ของชุมชนให้คงอยู่อย่างยั่งยืน^๓ ดังนั้น สหกรณ์ [REDACTED] จึงยื่นเรื่องขออนุญาตชุมชนต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีการออกโฉนดชุมชนคลองโยง เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เนื้อที่ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่ ถือเป็นโฉนดชุมชนฉบับแรกของประเทศไทย และมีลักษณะพิเศษต่างจากความหมายของโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่เป็นการนำที่ดินของรัฐมาออกโฉนดชุมชน^๔ แต่โฉนดชุมชนคลองโยงเกิดจากการนำที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นการมรดกของเอกชน ในนามสหกรณ์ [REDACTED] มาออกเป็นโฉนดชุมชน โดยสมาชิกประมาณ ๒๕๐ ครอบครัว ยอมลดทอนสิทธิที่จะมีที่ดินเป็นของตนเอง เพื่ออยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่สมาชิกเป็นเจ้าของในการใช้ประโยชน์และบริหารจัดการร่วมกัน^๕ ซึ่งสหกรณ์มีข้อบังคับให้สมาชิกใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและเกษตรกรรมเท่านั้น ห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่น และสมาชิกมีหน้าที่ร่วมกันปรับปรุงรูปแบบการผลิตให้พัฒนาไปสู่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาข้าว นาบัว สวนกล้วย ปลูกพืชผักสวนครัว และเลี้ยงเป็ด

๒) ขอร้องเรียนต่อโครงการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม

๒.๑) เมื่อวันที่ ๑๖-๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ ผู้ถูกร้องจัดเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อแนวเส้นทางที่เหมาะสมเพื่อก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี ๓ แนวเส้นทาง ผลการศึกษาพบว่า แนวทางเลือกที่ ๓ ซึ่งมีช่วงหนึ่งตัดผ่านกลางพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง ๑๒ แปลงย่อย มีความเหมาะสมมากที่สุด ผู้ร้องและผู้แทนสหกรณ์ [REDACTED] ที่เข้า

/ร่วมประชุม...

^๓ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑

^๔ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

^๕ จาก การจัดการทรัพยากรร่วมในรูปแบบโฉนดชุมชนเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรม กรณีศึกษาชุมชนสหกรณ์ [REDACTED] , โดย [REDACTED] วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สืบค้นจาก <https://repository.nida.ac.th/items/88e3e649-addf-464b-a3fe-3ef44859f339/full>, เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

ร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านผลการศึกษานวเส้นทางดังกล่าวเนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อหลายประการ อาทิ วิถีชีวิตเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมจะเปลี่ยนแปลงไป การกว้านซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์โดยนายทุน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการทำเกษตรกรรมในพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง ความคุ้มค่าของโครงการเนื่องจากมีถนนสัญจรในพื้นที่อย่างเพียงพอแล้ว รวมทั้งไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของจังหวัดนครปฐมที่มุ่งเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตร การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

๒.๒) เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ผู้ร้องจัดเวทีประชุมกรณีสมาชิกและผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยงจะได้รับความเดือดร้อนจากโครงการศึกษาความเหมาะสมฯ ของผู้ถูกร้อง ซึ่งมีผู้แทน ๒๕๐ คน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องที่ ภาคประชาสังคม และสมาชิกสหกรณ์ [REDACTED] เข้าร่วมประชุม ณ สำนักงานสหกรณ์ [REDACTED] โดยผู้ร้องนำข้อมูลจากเวทีรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกร้อง ระหว่างวันที่ ๑๖-๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ ชี้แจงให้ที่ประชุมทราบและเปิดรับฟังความคิดเห็นทั้งข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่เห็นด้วยกับโครงการ

๒.๓) เมื่อวันที่ ๑๐-๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ ผู้ถูกร้องจัดเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาทางด้านวิศวกรรม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐศาสตร์ของแนวทางเลือกที่ ๓ ที่ตัดผ่านกลางพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง โดยผู้ร้องเข้าร่วมประชุมและยืนยันไม่เห็นด้วยที่จะมีถนนผ่านเข้ามาภายในชุมชนของสหกรณ์ [REDACTED] ซึ่งข้อทักท้วงดังกล่าวไม่มีผลต่อการพิจารณาของผู้ถูกร้องแล้ว เนื่องจากการประชุมรับฟังความเห็นในครั้งนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของโครงการ

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) เหตุผลความจำเป็นของโครงการ

ผู้ถูกร้องว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการศึกษาความเหมาะสม การก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลา-นครชัยศรี มีจุดเริ่มต้นจากทางหลวงชนบทหมายเลข นธ.๕๐๓๕ อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และจุดสิ้นสุดที่ทางหลวงหมายเลข ทล.๓๒๓๓ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม โดยมีเหตุผลความจำเป็น ดังนี้

๑.๑) เพื่อศึกษาหาแนวเส้นทางที่เหมาะสมที่จะช่วยแบ่งเบาปริมาณจราจรของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๘ (ถนนบรมราชชนนี) ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข ๘๑ (บางใหญ่-กาญจนบุรี) และโครงข่ายถนนทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่นอื่น ๆ

๑.๒) เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเพิ่มเติมโครงข่ายถนนของจังหวัดนครปฐม ด้วยการสร้างทางเชื่อม (missing link) ระหว่างโครงข่ายของกรมทางหลวงและผู้ถูกร้อง

/๑.๓) เพื่อรองรับ...

๑.๓) เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนเมือง พัฒนาศักยภาพให้พื้นที่รอบที่ตั้งโครงการ และอำนวยความสะดวกความปลอดภัยในการเดินทางของประชาชนในพื้นที่

๒) ภาพรวมการศึกษาโครงการ

๒.๑) ปัจจัยที่นำมาใช้ในการศึกษา

(๑) ด้านวิศวกรรมและจราจร ประกอบด้วยความยาวแนวเส้นทาง รูปแบบด้านเรขาคณิตของการออกแบบทางโค้ง เทคนิคการก่อสร้างของงานทางและงานโครงสร้างสะพาน และผลกระทบการจราจรระหว่างก่อสร้าง

(๒) ด้านเศรษฐกิจและการลงทุน ประกอบด้วยมูลค่าก่อสร้าง ค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้าง

(๓) ด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ประกอบด้วยผลกระทบด้านการโยกย้ายเวนคืน ผลกระทบด้านคุณภาพน้ำและนิเวศวิทยาในน้ำ การระบายน้ำและควบคุมน้ำท่วม และผลกระทบต่อพื้นที่อ่อนไหว

๒.๒) แนวทางเลือกที่เป็นไปได้ (ภาพที่ ๒)



ภาพที่ ๒ แนวทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้ง ๓ เส้นทาง

(๑) แนวทางเลือกที่ ๑ เป็นการขยายเส้นเดิม คือ ทางหลวงชนบทหมายเลข นฐ.๕๐๓๕ ตลอดแนวเส้นทาง มีขนาด ๒ ช่องจราจร จากนั้นแนวเส้นทางจะข้ามแม่น้ำท่าจีน เชื่อมต่อกับทางหลวงหมายเลข ทล.๓๒๓๓ รวมระยะทางประมาณ ๑๓ กิโลเมตร

(๒) แนวทางเลือกที่ ๒ มีจุดเริ่มต้นโครงการจากทางหลวงชนบทหมายเลข นฐ.๕๐๓๕ จากนั้นแนวเส้นทางจะเบี่ยงไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นการเปิดแนวเส้นทางใหม่ขึ้นไปตัดผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง จากนั้นแนวเส้นทางตัดข้ามแม่น้ำท่าจีน รวมระยะทางประมาณ ๑๓.๙ กิโลเมตร

/ (๓) แนวทาง...

(๓) แนวทางเลือกที่ ๓ มีจุดเริ่มต้นโครงการจากทางหลวงชนบท หมายเลข นร.๕๐๓๕ จากนั้นแนวเส้นทางจะเบี่ยงไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นการเปิดแนวเส้นทางใหม่ขึ้นไปตัดผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง และจะเบี่ยงลงมาทางกลับไปใช้เส้นทางเดียวกับกับแนวเส้นทางเลือกที่ ๑ จนถึงจุดสิ้นสุดโครงการ รวมระยะทางประมาณ ๑๔ กิโลเมตร

๒.๓) ผลการคัดเลือกแนวทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

ผลการศึกษาปัจจัยและแนวทางเลือก ปรากฏว่า แนวทางเลือกที่ ๓ ซึ่งจะตัดถนนผ่านตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล ตำบลลานตากฟ้า ตำบลวัดสำโรง และตำบลสัมปทวน อำเภอนครชัยศรี มีความเหมาะสมมากที่สุด เนื่องจากการเปิดแนวเส้นทางใหม่ทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบได้ดี แม้ราคาก่อสร้างและการบำรุงรักษาสูง แต่ค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างต่ำกว่าแนวทางเลือกอื่น เนื่องจากเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย และผลกระทบด้านการโยกย้ายเวนคืนน้อยที่สุด โดยแนวเส้นทางของโครงการ จะมีรูปแบบ ๔ ช่องจราจร (ไป-กลับ) ขนาดเขตทาง ๔๐ เมตร สามารถขยายเป็น ๖ ช่องจราจรได้ในอนาคต ทั้งนี้ แนวถนนที่จะตัดผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง มีความยาว ๑ กิโลเมตร ผ่านที่ดินประมาณ ๗๘ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔ จากเนื้อที่ทั้งหมด ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่

๒.๔) การตรวจสอบและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม

(๑) พื้นที่ตามแนวทางเลือกที่ ๓ มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นพื้นที่เกษตรกรรมมากที่สุด รองลงมาคือ ที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้าง และแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งไม่เข้าข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๒ และไม่มีข้อห้ามในการพัฒนาสาธารณูปโภคตามผังเมืองรวมจังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๕๖ และผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล พ.ศ. ๒๕๖๖

(๒) การประเมินผลกระทบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Checklist: EC) ตามแนวทางสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ก. ด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ พบว่า ในช่วงระยะก่อสร้างจะมีผลกระทบทางลบต่อการชะล้างของดิน คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพอากาศ เสียง และการสั่นสะเทือน ส่วนเมื่อเปิดใช้งานถนนแล้ว จะมีผลกระทบทางลบด้านคุณภาพอากาศ เสียง และการสั่นสะเทือน

/ข. ด้านทรัพยากร...

ข. ด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ พบว่า ในช่วงระยะก่อสร้างจะมีผลกระทบด้านลบต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในแหล่งน้ำ ส่วนเมื่อเปิดใช้งานถนนแล้ว จะไม่มีผลกระทบในพื้นที่

ค. ด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ พบว่า ในช่วงระยะก่อสร้างจะมีผลกระทบทางลบต่อการคมนาคมขนส่งโดยเฉพาะการสัญจรทางน้ำ การระบายน้ำ การควบคุมน้ำท่วม การเกษตรกรรม ส่วนเมื่อเปิดใช้งานถนนแล้ว จะมีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาพื้นที่โดยรอบเนื่องจากขัดต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมที่กำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม การเกษตรกรรมและวิถีชีวิตอาจต้องเปลี่ยนแปลงไป ส่วนผลกระทบด้านบวก ได้แก่ การจราจรระหว่างอำเภอนครชัยศรีกับอำเภอฟุทธมณฑลที่สะดวกมากขึ้น และการพัฒนาสาธารณูปโภค

ง. ด้านคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต พบว่า ในช่วงระยะก่อสร้างจะมีผลกระทบทางลบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งการสัญจร การสูญเสียที่ดินจากการเวนคืนมลพิษทางฝุ่นละออง สภาพแวดล้อม และความปลอดภัยของคนในชุมชน ส่วนเมื่อเปิดใช้งานถนนแล้วจะมีผลกระทบด้านลบ เนื่องจากมีถนนคั่นกลางชุมชน และชุมชนเกษตรกรรมต้องกลายเป็นชุมชนเมือง ส่วนผลกระทบด้านบวก คือ เอื้อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่มากขึ้นทั้งในเชิงพาณิชย์และสวนสาธารณะ รวมทั้งช่วยส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเดินทางมายังสถานที่ท่องเที่ยวของอำเภอ นครชัยศรีและอำเภอฟุทธมณฑลมากขึ้น

๒.๕) ผลการศึกษามูลค่าการลงทุนและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

หากมีการก่อสร้างตามแนวทางเลือกที่ ๓ จะมีมูลค่าการลงทุนเบื้องต้นรวม ๕,๖๙๓ ล้านบาท แบ่งเป็นค่าก่อสร้าง ๔,๕๗๕ ล้านบาท และค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๑,๑๑๘ ล้านบาท และผลวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ พบว่า มูลค่าสุทธิของโครงการ ๕๘๗ ล้านบาท มีอัตราผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ ร้อยละ ๑๓.๖๓ และอัตราส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน ๑.๒๓ เท่า

๓) การประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓.๑) ผู้ถูกร้องได้จัดกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมี ๔ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) ขั้นตอนที่ ๑ การศึกษา รวบรวม และทบทวนข้อมูลพื้นฐาน โดยจัดเวทีประชาสัมพันธ์โครงการ ๒ เวที เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๖ กลุ่มเป้าหมาย คือ ส่วนราชการ องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา นักวิชาการ สื่อมวลชน ประชาชน และผู้ได้รับผลกระทบ (กลุ่มผู้เสียประโยชน์และกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์) มีผู้เข้าร่วม ๒๒๖ คน และเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ บริษัทที่ปรึกษาได้เข้าพบผู้ร้องและผู้แทนสหกรณ์ ณ สหกรณ์ [REDACTED] เพื่อชี้แจงข้อมูลโครงการพร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้ร้องได้คัดค้านหากจะตัดถนนผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง

/(๒) ขั้นตอนที่...

(๒) ขั้นตอนที่ ๒ การศึกษาเพื่อหาแนวเส้นทางและรูปแบบของถนนโครงการที่เหมาะสม โดยจัดเวทีกลุ่มย่อยเพื่อเสนอรูปแบบแนวทางเลือก ๓ เส้นทาง จำนวน ๖ เวที เมื่อวันที่ ๒๑-๒๓ เมษายน ๒๕๖๖ กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ได้รับผลกระทบ (กลุ่มผู้เสียประโยชน์และกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์) ส่วนราชการในระดับตำบล อำเภอ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป มีผู้เข้าร่วม ๔๙๙ คน โดยชุมชนคลองโยง มีข้อห่วงกังวลเรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและเกษตรกรรมในพื้นที่ชุมชนคลองโยง

(๓) ขั้นตอนที่ ๓ การกำหนดแนวเส้นทางและรูปแบบของถนนโครงการที่เหมาะสมตามผลการศึกษา โดยจัดเวทีกลุ่มย่อย ๖ เวที เมื่อวันที่ ๑๖-๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ได้รับผลกระทบ (กลุ่มผู้เสียประโยชน์ และผู้ได้รับผลประโยชน์) ส่วนราชการในระดับตำบล อำเภอ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป มีผู้เข้าร่วม ๓๕๗ คน โดยชุมชนคลองโยงมีข้อห่วงกังวลเรื่องการเวนคืนที่ดินสทกรรม [REDACTED] ที่จะส่งผลให้ประชาชนไม่มีที่อยู่อาศัยและทำกิน จึงขอให้ศึกษาแนวทางเลือกใหม่ที่จะไม่ตัดผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง โดยต้องการการคมนาคมขนส่งรูปแบบอื่นมากกว่าถนน และควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง

(๔) ขั้นตอนที่ ๔ การสรุปผลการศึกษาความเหมาะสมของโครงการและการประเมินผลกระทบของแนวทางเลือกที่ ๓ โดยจัดเวที ๒ เวที เมื่อวันที่ ๑๐-๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ได้รับผลกระทบ (กลุ่มผู้เสียประโยชน์ และกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์) หน่วยงานราชการในระดับ ตำบล อำเภอ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน มีผู้เข้าร่วม ๒๕๗ คน โดยชุมชนคลองโยงคัดค้านการตัดถนนผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง และมีข้อห่วงกังวลเรื่องความปลอดภัยและอุบัติเหตุ ตอม่อสะพานอาจกีดขวางทางน้ำ เนื่องจากคลองโยงใช้ระบายน้ำในช่วงน้ำหลาก ผลกระทบต่อการทำเกษตรกรรม และขอให้พิจารณาแนวทางเลือกเพิ่มเติม รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น

๓.๒) ผลการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าร้อยละ ๗๗.๖๐ เห็นด้วยกับแนวทางเลือกที่ ๓ เนื่องจากเป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาจราจรในภาพรวม การเจริญเติบโตของเมือง และเชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมขนส่งทางถนนให้สมบูรณ์

๔) กรณีผลกระทบต่อสทกรรม [REDACTED] มีข้อมูล ดังนี้

เมื่อวันศุกร์ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๖ ผู้ร้องและผู้แทนสมาชิกสทกรรม [REDACTED] รวมทั้งภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ได้เข้าพบหารือกับผู้แทนกระทรวงคมนาคมและผู้แทนของผู้ถูกร้อง เพื่อบูรณาการแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ซึ่งผู้ถูกร้องมีแนวทางจะปรับแนวเส้นทางเพื่อลดผลกระทบต่อพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยงให้น้อยที่สุด แต่ยังคงมีความเหมาะสมในปัจจุบัน

/ด้านวิศวกรรม...

ด้านวิศวกรรมและจราจร ด้านเศรษฐกิจและการลงทุน และด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมทั้งจะร่วมหารือแนวทางเลือกใหม่กับผู้แทนสหกรณ์ และหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๑.๑) เจตนารมณ์ของการจัดให้มีโฉนดชุมชน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนที่รวมตัวเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

๑.๒) โฉนดชุมชนคลองโยง

เมื่อปี ๒๕๕๔ ชุมชนคลองโยง ในนามสหกรณ์ [REDACTED]

[REDACTED] แสดงความประสงค์จะดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (คณะกรรมการ ปจช.) มีมติให้ความเห็นชอบและสนับสนุนให้ใช้ที่ดินของสหกรณ์ [REDACTED] ทั้ง ๒ แปลง (โฉนดที่ดินเลขที่ [REDACTED] และ [REDACTED]) เพื่อดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชน รวมเนื้อที่ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่ ตั้งแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ทั้งนี้ คณะกรรมการ ปจช. ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ มอบเรื่องการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้กับคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อดำเนินการต่อไป

๒) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนครปฐม

๒.๑) การจัดทำร่างผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล เมื่อปี ๒๕๖๖ กำหนดแนวคิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น ๓ ประเภท คือ พื้นที่สงวน พื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่พัฒนา โดยพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง มีแนวคิดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ เนื่องจากมีความสำคัญเชิงนิเวศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และวัฒนธรรมระดับชุมชน ตลอดจนเป็นพื้นที่เกษตรกรรมขั้นดี ซึ่งควรได้รับการป้องกันผลกระทบจากการพัฒนาให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ และต้องส่งเสริมให้ทำหน้าที่เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในพื้นที่

๒.๒) ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีประกาศ เรื่อง การใช้ใช้บังคับผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๖๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๖ กำหนดให้พื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง หมู่ที่ ๑ หมู่ที่ ๕ และหมู่ที่ ๘ ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (อก.) (สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมพัฒนา เกษตรกรรมผสมผสาน แหล่งเรียนรู้ทางการเกษตร การสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นทุนสำหรับการสร้างอาชีพและรายได้ให้มีความยั่งยืนในพื้นที่ที่มีศักยภาพและความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งนโยบายในข้อ ๘ (๖)

/ของผังเมือง...

ของผังเมืองรวมฉบับดังกล่าว ต้องการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะคลองสำคัญซึ่งเป็นคลองระบายน้ำ รวมทั้งพื้นที่เพาะปลูกข้าว และพืชเศรษฐกิจที่มีศักยภาพ ส่วนพื้นที่เอนกชุมชนคลองโยง หมู่ที่ ๒ ตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เช่นเดียวกัน

๒.๓) ผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยหลักการ ไม่ห้ามการก่อสร้างสาธารณูปโภคในพื้นที่เอนกชุมชนคลองโยง แต่ได้ออกแบบโครงข่ายจราจรไว้ทางทิศใต้ของผังเมืองรวมในลักษณะวงแหวนเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีความเป็นชุมชนหนาแน่น กล่าวคือ จุดเริ่มต้นวงแหวนจราจรจะอยู่ที่ทางหลวงชนบทหมายเลข นธ.๕๐๓๕ สามารถขยายขนาดเขตทางได้ ๒๐ เมตร ซึ่งเป็นแนวทางเลือกที่ ๑ ของผู้ถูกร้อง และเมื่อเชื่อมต่อกับถนนสายศาลเจ้า-ศาลาติน จะบรรจบกับถนนบรมราชชนนีในลักษณะวงแหวน ส่วนพื้นที่เอนกชุมชนคลองโยงที่อยู่ทางทิศเหนือไม่ได้อยู่ในโครงข่ายวงแหวนดังกล่าว เนื่องจากการใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม

๒.๒.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) การลงพื้นที่บริเวณเอนกชุมชนคลองโยง

เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เข้าพบผู้ร้อง ณ สหกรณ์ [REDACTED] ตำบลคลองโยง โดยผู้ร้องนำสำรวจพื้นที่เอนกชุมชนคลองโยง ซึ่งมีการจัดผังรูปที่ดินเป็นถนนและคลองซอย ส่วนบริเวณที่ผู้ถูกร้องและบริษัทที่ปรึกษาจะตัดถนนผ่าน จะทำสัญลักษณ์โดยทาสีเหลืองเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสสองรูปไว้บนพื้นถนน

๒) การจัดเวทีสานเสวนา เพื่อรับฟังข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล จัดเวทีสานเสวนาแบบ World Café^๖ เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง ประชาชนในพื้นที่ตำบลคลองโยง อำเภอฟุทธมณฑล และตำบลลานตากฟ้า อำเภอนครชัยศรี หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเห็นจากพยานบุคคลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในพื้นที่อำเภอฟุทธมณฑล รวมทั้งนักวิชาการ ดังนี้

(๑) ความเห็นพยานบุคคลและนักวิชาการ

(๑.๑) [REDACTED] นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์ ให้ข้อมูลสรุปได้ว่า ที่ดินบริเวณคลองโยงเป็นพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิ เรียกว่า ข้าวหอม นครชัยศรี เป็นข้าวชั้นดีที่ได้รับความนิยมมากในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

/ดังปรากฏ...

^๖ กิจกรรมหนึ่งที่ส่งเสริมให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แสดงความคิดเห็นและต่อยอดความรู้ในเรื่องที่กลุ่มกำหนดหัวข้อมาพูดคุยกันอย่างมีวัตถุประสงค์ ภายใต้บรรยากาศผ่อนคลายและเป็นกันเอง, สืบค้นจาก <https://www2.si.mahidol.ac.th/km/knowledgeassets/kmexperience/kmarticle/7674/>, เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗

ดังปรากฏในปี ๒๔๔๕ ว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรธิการสำรวจดินและพันธุ์ข้าวของมณฑลนครชัยศรีเพื่อเป็นต้นแบบการปลูกข้าวในพื้นที่อื่น โดย

นักวิชาการมหาวิทยาลัยเกียวโตสำรวจและพบว่า “ได้พบดินดีในที่แห่งหนึ่ง ซึ่งเรียกกันว่า คลองโยง มีดินฟูหรือปุ๋ย ซึ่งเรียกว่าโลมมีซอยล์ หนาประมาณ ๑๐ เซนติเมตร แลได้นำลงไป เป็นดินเหนียว เช่นกับที่อื่น ๆ ถึงกระนั้นก็ดี ยังผิดกับดิน ในแขวงนี้แลดินที่ในเมืองนครชัยศรี”^๗ อีกทั้งชุมชนคลองโยง ยังคงสืบทอดวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และพิธีกรรมดั้งเดิมเฉพาะท้องถิ่น อาทิ ในพิธีศพจะมีการนำกระบุงข้าวมาใส่ข้าวเปลือก และนำกะลามาคูดเทียนวางอยู่บนข้าวเปลือกตั้งไว้หน้าหีบพระธรรม ซึ่งกะลาสือถึงผู้ตาย ส่วนข้าวเปลือกที่ร่ายล้อมกะลาคือการระลึกถึงความผูกพันกับวิถีการเกษตรและเรือสวนไร่นา ในระหว่างที่ยังมีชีวิต ดังนั้น พื้นที่โดนชุมชนคลองโยงจึงมีความอุดมสมบูรณ์ มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ภูมิปัญญา วัฒนธรรม และมีวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมมาตั้งแต่อดีต

(๑.๒) นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม ให้ข้อมูลสรุปได้ว่า หากพิจารณาตามหลักการของผังเมืองรวม การจะสร้างถนนตัดผ่านนี้เป็นการสร้างเพื่อรองรับการขยายเมืองที่มีความหนาแน่นและกระจายตัวออกมาสู่พื้นที่นี้มากกว่าการแก้ไขปัญหาด้านจราจรเนื่องจากตามผังเมืองรวม กำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรม รวมทั้งการก่อสร้างถนนยังเป็นการสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมให้หนักขึ้น โดยเฉพาะการขวางคลองและทางไหลของแม่น้ำท่าจีนซึ่งด้านทิศเหนือของคลองโยง ระยะประมาณ ๑-๒ กิโลเมตร มีตอม่อสะพานของทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (บางใหญ่-กาญจนบุรี) กันทางน้ำไว้อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น ผู้ถูกร้องยังมีทางเลือกอื่น ๆ ตามโครงข่ายการจราจรที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม และเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเช่นกรณีนี้ ผู้ถูกร้องควรจัดทำแผนแม่บทโครงข่ายจราจรเพื่อรองรับการกำหนดเส้นทางจราจรในระยะ ๑๐-๒๐ ปี

(๑.๓) ที่ปรึกษาคณะกรรมการผังเมืองรวมจังหวัดนครปฐม ให้ข้อมูลสรุปได้ว่า ในการยกร่างผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล พ.ศ. ๒๕๖๖ มีแนวคิดที่ว่าพื้นที่โดนชุมชนคลองโยงเป็นพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร และมีวิถีวัฒนธรรมที่ผูกพันกับเกษตรกรรมมาโดยตลอด ดังปรากฏข้อมูลที่ว่า ภายหลังจากทำสนธิสัญญาเบาว์ริง เมื่อปี ๒๓๙๘ มีการขยายและบุกเบิกทำนาข้าวตามคูคลองลุ่มแม่น้ำท่าจีนเพื่อรองรับความต้องการส่งออกข้าวไปยังตลาดโลกและตลาดภายในประเทศที่มากขึ้น สอดคล้องกับพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

/ที่ว่า...

^๗ จาก ประวัติศาสตร์วัฒนธรรมข้าวของชาวลำคลองโยง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดนครปฐม, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, สืบค้นจาก <https://repository.li.mahidol.ac.th/entities/publication/7e0def35-4672-4a3b-8f19-88bc9679381a/full>, เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๖

ที่ว่า “เพราะในหลวงทรงพระเมตตากรุณาแก่ชาวนาจะได้ขายข้าวได้ราคา ไม่ทิ้งนาเสียไปทำการอื่น”^{๘๘} ประกอบกับต้นทุนฐานทรัพยากรของพื้นที่นี้มีความอุดมสมบูรณ์และคุณภาพสูงสุด เนื่องจากดินคลองโยงเป็นดินตะกอนประสมลำนํ้าและนํ้าทะเล บริเวณที่นาลุ่มจะมีนํ้าท่วมในฤดูฝน สามารถทำนาได้ถึงปีละ ๓ ครั้ง ผลิตข้าวได้ปริมาณมาก และเป็นพื้นที่นาบัวที่ปลูกบัวฉัตรขาวและบัวฉัตรแดงมากที่สุดในจังหวัดนครปฐม^{๘๙} ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ความสำคัญเชิงพื้นที่ดังกล่าว พบว่า การขยายตัวของเมืองอาจเป็นภัยคุกคามต่อพื้นที่เกษตรกรรม เนื่องจากพื้นที่ทางด้านทิศตะวันตกของชุมชนคลองโยงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ ดังนั้น ผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล พ.ศ. ๒๕๖๖ จึงกำหนดให้พื้นที่เอนดชุมชนคลองโยงเป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งควรออกแบบการพัฒนาในลักษณะระเบียบสีเขียว (green belt) เพื่อเป็นกันชนจากการขยายตัวของเมือง เน้นการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ การสัญจรทางนํ้า และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

(๑.๔) [REDACTED] นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์

และเป็นประชาชนในพื้นที่ ให้ข้อมูลสรุปได้ว่า บริเวณพื้นที่เอนดชุมชนคลองโยงมีคลองพาดผ่าน ๖ สาย สลับกับการตัดถนน ๒ ช่องจราจร โดยปกติคลองเหล่านี้จะทำหน้าที่ลำเลียงนํ้าเพื่อการเกษตร แต่ในช่วงภาวะวิกฤตน้ำท่วม คลองจะถูกใช้ผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไปยังแม่น้ำท่าจีน และหากน้ำมีปริมาณมาก ท่งนครชัยศรีจะกลายเป็นพื้นที่รับน้ำจากคูคลองสายต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อปี ๒๕๕๔ รัฐบาลในขณะนั้นได้จัดการภาวะวิกฤตน้ำท่วมครั้งใหญ่ โดยใช้คลองที่เชื่อมต่อระหว่างจังหวัดนครปฐมและจังหวัดนนทบุรี ผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาไปยังแม่น้ำท่าจีนเพื่อแบ่งเบาปริมาณน้ำที่จะไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร เมื่อน้ำในคลองมีปริมาณมาก ท่งนครชัยศรีจึงกลายเป็นพื้นที่รับน้ำ ซึ่งมีปริมาณน้ำในพื้นที่ชุมชนคลองโยงสูงสุด เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ระดับ ๒.๙๙ เมตร^{๙๐} ดังนั้น หากมีการก่อสร้างถนนเข้ามาในพื้นที่เอนดชุมชนคลองโยง จะเป็นการสร้างต่อม่อสะพานขวางทางน้ำ และคันกั้นน้ำขนาดใหญ่ต่อพื้นที่รับน้ำ ซึ่งอาจส่งผลในการจัดการน้ำท่วมในภาวะวิกฤตและการวางผังน้ำในภาพรวม

/(๒) การแบ่งกลุ่ม...

^{๘๘} จาก คนลุ่มน้ำท่าจีน เรื่องของคนที่ต้องการจัดการนํ้าเอง, โดย [REDACTED] และคณะ, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สืบค้นจาก <https://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/1606?locale-attribute=th>, เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๗

^{๘๙} จาก ภูมิปัญญาสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นที่สัมพันธ์กับบริบทในวัฒนธรรมนาบัว ชุมชนคลองโยง, โดย [REDACTED] มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, สืบค้นจาก https://tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=425407, เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๖

^{๙๐} จาก เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดการน้ำท่วม: กรณีศึกษาเปรียบเทียบชุมชนตลิ่งชัน กรุงเทพฯ และชุมชนคลองโยง นครปฐม ในเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔, โดย [REDACTED] วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สืบค้นจาก <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/43777>, เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗

(๒) การแบ่งกลุ่มงานเสวนาแบบ World Café

ที่ประชุมได้แบ่งกลุ่มย่อย ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วน ประมาณกลุ่มละ ๑๐ คน โดยร่วมกันพิจารณาประเด็น ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ความจำเป็น สรุปได้ว่า ความจำเป็นของโครงการไม่คุ้มค่าและไม่สามารถชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ อาทิ การสูญเสียที่ดิน คุณค่าทางประวัติศาสตร์ วิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นตัวเร่งในการพัฒนาพื้นที่จากภายนอก ซึ่งผลกระทบดังกล่าวไม่อาจประเมินค่าได้

กลุ่มที่ ๒ ประเด็นเส้นทางที่เหมาะสมที่สุด สรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในการคัดเลือกเส้นทางที่เหมาะสมที่สุด คือ ความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและวิถีชีวิต สุขภาพ และชุมชนท้องถิ่นได้ประโยชน์อย่างไรจากโครงการดังกล่าว ซึ่งควรเป็นเส้นทางที่หลีกเลี่ยงจากพื้นที่โดนดชุมชนคลองโยง โดยเสนอทางเลือกอื่น ๆ อาทิ การเชื่อมโครงข่ายจราจรโดยเบี่ยงเส้นทางไปเชื่อมกับทางหลวงพิเศษหมายเลข ๘๑ (บางใหญ่-กาญจนบุรี) หรือการขยายทางหลวงชนบทหมายเลข นฐ.๕๐๓๕ เชื่อมกับถนนเส้นศาลเจ้า-ศาลาหินเพื่อไปบรรจบกับถนนบรมราชชนนีตามผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล พ.ศ. ๒๕๖๖

กลุ่มที่ ๓ ประเด็นการแก้ไขปัญหาการจราจร สรุปได้ว่า แนวทางเลือกที่ ๓ อาจแก้ไขปัญหาจราจรได้เพียงร้อยละ ๕-๑๐ จึงอาจไม่จำเป็นต้องมีเส้นทางนี้ และควรชะลอโครงการรวมทั้งควรศึกษาพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบอื่น ๆ แทน

กลุ่มที่ ๔ ประเด็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น สรุปได้ว่า ผลกระทบทางกายภาพ ได้แก่ ผลกระทบทางเสียง ฝุ่น และมลพิษที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างการก่อสร้าง รวมทั้งหากก่อสร้างแล้วเสร็จ อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของเกษตรกรในพื้นที่โดนดชุมชนคลองโยง และอาจนำมาซึ่งผลกระทบปัญหามลพิษและสุขภาพ ส่วนผลกระทบทางจิตวิญญาณ ได้แก่ พื้นที่วิถีชีวิตที่เคยเป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน รวมทั้งความสัมพันธ์ในครอบครัวอาจต้องล่มสลายจากการถูกรัฐเวนคืนที่ดิน นำมาซึ่งความยากจนและความไม่มั่นคงในการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากการไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเพื่อประกอบอาชีพ

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องและสมาชิกสหกรณ์ [REDACTED] กรณีการดำเนินโครงการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลาเยา-นครชัยศรี หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓^{๑๑} และมาตรา ๕๗^{๑๒} ได้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรา ๗๒^{๑๓} บัญญัติให้รัฐพึงมีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑^{๑๔} และข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^{๑๕} โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีในการรับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองและสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะไม่ถูกกลืนวิธียังชีพไม่ว่ากรณีใด อันจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)^{๑๖} ที่มุ่งขจัดความยากจนทุกรูปแบบ การสร้างความมั่นคงทางอาหาร และการปกป้องฟื้นฟูระบบนิเวศอย่างยั่งยืน

/คณะมนตรี...

^{๑๑} มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

^{๑๔} ข้อ ๑ ประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยสิทธินั้นประชาชาติเหล่านั้นจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนโดยเสรี และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนอย่างเสรี

เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยไข้เจ็บและทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกกลืนวิธีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

^{๑๕} ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

^{๑๖} เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

เป้าหมายที่ ๑ ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกพื้นที่

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑^{๑๗} ให้การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๔๓^{๑๘} รับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการหรืองดเว้น การดำเนินการอันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน รวมทั้งมาตรา ๕๘^{๑๙} ซึ่งบัญญัติให้การ ดำเนินการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน รวมทั้งต้องให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ในการพิจารณาด้วย

๓.๒ กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

/๓.๒.๑ ประเด็น...

เป้าหมายที่ ๒ ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริม เกษตรกรรมที่ยั่งยืน

ฯลฯ

ฯลฯ

เป้าหมายที่ ๑๕ ปกป้อง ฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้กับการกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความ หลากหลายทางชีวภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗} มาตรา ๔๑ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่ กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘} มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือ ชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการ พิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณา ด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

^{๑๙} มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมี ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓.๒.๑ ประเด็นความจำเป็นของโครงการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครินทร์ ช่วงศาลา-นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง รวมทั้งผลการศึกษาและการประเมินผลกระทบที่มีข้อมูลไม่ครอบคลุมรอบด้าน

๑) จากการตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริงว่า

๑.๑) ผู้ถูกร้องว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาดำเนินโครงการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครินทร์ ช่วงศาลา-นครชัยศรี ระหว่างปี ๒๕๖๕-๒๕๖๖ ด้วยเหตุผลความจำเป็นด้านการจราจร ทั้งการเชื่อมต่อโครงข่ายจราจรและแก้ไขปัญหาการจราจรของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และความจำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและพัฒนาพื้นที่โดยรอบ ทั้งเชิงพาณิชย์และสวนสาธารณะ โดยในการศึกษาโครงการฯ ได้กำหนดปัจจัยที่นำมาศึกษาแนวเส้นทางที่เป็นไปได้ คือ ด้านวิศวกรรมและจราจร ด้านเศรษฐกิจและการลงทุน และด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้มีแนวทางเลือก ๓ เส้นทาง โดยแนวทางเลือกที่ ๑ เป็นการขยายเส้นทางเดิม ส่วนแนวทางเลือกที่ ๒ และที่ ๓ จะมีช่วงหนึ่งที่ต้องผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง

๑.๒) ผลการศึกษาพบว่า แนวทางเลือกที่ ๓ มีความเหมาะสมที่สุด เนื่องจากการเปิดแนวเส้นทางใหม่ผ่านพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ ทำให้เกิดการพัฒนพื้นที่โดยรอบได้ดี แม้ราคาก่อสร้างและการบำรุงรักษาสูง แต่ค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างต่ำกว่าแนวทางเลือกอื่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย และผลกระทบด้านการโยกย้ายเวนคืนน้อยที่สุด รวมทั้งไม่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และไม่มีข้อห้ามในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมจังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๕๖ และผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล พ.ศ. ๒๕๖๖ นอกจากนี้ในการประเมินผลกระทบตามรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกร้อง พบว่า หากเปิดใช้งานเส้นทางดังกล่าวแล้ว จะทำให้ชุมชนได้รับผลกระทบทางบวก คือ มีการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์ ระบบสาธารณูปโภคและการจราจรที่สะดวกมากขึ้น แต่ผลกระทบด้านลบต่อชุมชน คือ วิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากถนนคั่นกลางชุมชน จนอาจเปลี่ยนจากชุมชนเกษตรกรรมเป็นชุมชนเมือง รวมทั้งปัญหามลพิษจากฝุ่นละออง เสียง และการสั่นสะเทือน

๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า

๒.๑) การพิจารณาความจำเป็นของโครงการดังกล่าว ต้องพิจารณาควบคู่กับเจตจำนงของชุมชนคลองโยง กล่าวคือ ขณะที่ผู้ถูกร้องมีความจำเป็นในการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาและเชื่อมโยงโครงข่ายจราจร และเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่โดยรอบแนวเส้นทางรองรับสู่การเป็นชุมชนเมือง แต่ชุมชนคลองโยงต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างมั่นคงตั้งแต่ปี ๒๕๑๙-๒๕๕๓ มีเจตจำนงอย่างชัดเจนในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมแห่งนี้ให้คงอยู่อย่างยั่งยืนจากการขยายตัวของเมือง ซึ่งเจตจำนงดังกล่าวสะท้อนผ่านข้อมูลที่แสดงถึงความสำคัญของพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยงที่ไม่ปรากฏในผลการศึกษาของผู้ถูกร้อง กล่าวคือ

/(๑) การเป็นพื้นที่...

(๑) การเป็นพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม ดังปรากฏในพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สำรวจดินคลองโยงเพื่อเป็นต้นแบบการปลูกข้าวในพื้นที่อื่น ๆ การมีพิธีกรรมและความเชื่อเกี่ยวกับข้าว ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันถึงความผูกพันกับวิถีชีวิตเกษตรกรรมในพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยงมาตั้งแต่อดีต

(๒) การเป็นพื้นที่ความมั่นคงทางอาหารและต้นทุนฐานทรัพยากร ที่มีความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ (ทั้งการเป็นพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำ คูคลอง ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ตะกอนที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม การปลูกข้าว และนาบัวที่สำคัญของจังหวัดนครปฐม ดังข้อบังคับของสหกรณ์ [REDACTED] ที่สมาชิกต้องใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่น และต้องร่วมกันปรับปรุงรูปแบบการผลิตให้พัฒนาไปสู่ เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน)

(๓) การเป็นพื้นที่รับน้ำในภาวะวิกฤต หากมีการตัดถนนผ่านพื้นที่ ดังกล่าว จะทำให้เกิดคันกันน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งยังไม่มีการศึกษาถึงผลกระทบจากการวางผังน้ำในภาพรวม

(๔) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ และเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุแปลงเลขที่ [REDACTED] และแปลง เลขที่ [REDACTED] ให้สหกรณ์ [REDACTED] เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประชาชนและท้องถิ่นในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรักษาไว้ซึ่งสมบัติของแผ่นดิน

(๕) โฉนดชุมชนคลองโยง เป็นโฉนดชุมชนฉบับแรกของประเทศไทย และเป็นความก้าวหน้าของการรับรองสิทธิชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการส่งเสริมและสนับสนุน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

(๖) เจตนารมณ์ของผังเมืองรวมชุมชนพุทธมณฑล พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่กำหนดให้พื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยงเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ภายใต้แนวคิด การอนุรักษ์พื้นที่เพื่อเป็นระเบียบสีเขียวและแนวกันชนของพื้นที่เกษตรกรรมจากการขยายตัวของเมือง ซึ่งไม่ได้กำหนดโครงข่ายจราจรไว้ในพื้นที่ดังกล่าว

(๗) ฉันทามติของชุมชนคลองโยง เมื่อปี ๒๕๕๔ ที่ต้องการปกป้อง ความเป็นชุมชนเกษตรกรรมจากการขยายตัวของเมือง และมติชุมชนคลองโยง เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ที่ไม่เห็นด้วยอย่างเป็นเอกฉันท์กับการมีถนนตัดผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง

๒.๒)

พยานบุคคลของคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ความเห็นว่า แนวคิดการสร้างถนนเส้นทางดังกล่าวเป็นการสร้างเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองที่มีความหนาแน่นและกระจายตัวออกมาสู่พื้นที่นี้มากกว่าการแก้ไขปัญหาด้านจราจร ดังนั้น ความจำเป็นในการดำเนินโครงการของผู้ถูกร้อง จึงเป็นการละเลยต่อสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองของชุมชนคลองโยง โดยสิทธิดังกล่าวเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเคารพและประกันสิทธิของชุมชนในการเข้าถึง การใช้ และการถือครองที่ดินอย่างมั่นคง สอดคล้องกับหลักการที่ว่า รัฐควรกระจายการถือครองที่ดินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับการประเมินผลกระทบของผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่เข้าข่ายต้องจัดทำ EIA ส่งผลให้การประเมินผลกระทบไม่ครอบคลุมถึงข้อมูลความสำคัญของพื้นที่โดนตชุมชนคลองโยงอย่างรอบด้าน ทั้งที่เป็นปัจจัยสำคัญของการเป็นต้นทุนที่ทำให้ชุมชนบรรลุซึ่งสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ และดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง สิทธิในการมีอาหารที่เพียงพอ สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมถึงสิทธิทางวัฒนธรรมและเพณีที่ได้รับการรับรองตามกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒.๓) เมื่อผู้ถูกร้องเป็นผู้กำกับดูแลและว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการกำหนดความจำเป็นของโครงการที่ไม่สะท้อนต่อเจตจำนงของชุมชนคลองโยง โดยมีผลการศึกษาและการประเมินผลกระทบที่มีข้อมูลไม่ครอบคลุมรอบด้าน สะท้อนเพียงการคำนวณมูลค่าทางเศรษฐกิจ อันเป็นการลดทอนคุณค่าของพื้นที่โดนตชุมชนคลองโยงให้เหลือเพียงพื้นที่เกษตรกรรมที่มีต้นทุนเวณคืนต่ำ และให้น้ำหนักกับความจำเป็นด้านการจราจร ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความเป็นเมืองที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนา มากกว่าผลกระทบที่ไม่อาจชดเชยได้กับสิ่งที่ชุมชนคลองโยงจะสูญเสียไป ซึ่งอาจนำไปสู่การเสนอขออนุมัติโครงการเพื่อก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี ผ่านพื้นที่โดนตชุมชนคลองโยง ในขั้นนี้ จึงรับฟังได้ว่าการดำเนินโครงการศึกษาความเหมาะสมของผู้ถูกร้องมีการกระทำหรือละเลยการกระทำที่สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการต่อไป

/๓.๒.๒ ประเด็น...

๓.๒.๒ ประเด็นสมาชิกสหกรณ์ ██████████ ขาดการมีส่วนร่วมในโครงการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม อย่างทั่วถึง ครบถ้วน และเพียงพอ หรือไม่

๑) จากการตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบ ผู้ได้ผลประโยชน์ และผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งหมด ๔ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ ๑ และที่ ๒ เป็นการนำเสนอเพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการและรับฟังข้อเสนอแนะ ขั้นตอนที่ ๓ เป็นการเสนอผลการศึกษาแนวทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด และขั้นตอนที่ ๔ เป็นการสรุปผลการศึกษาการประเมินผลกระทบ และมาตรการลดผลกระทบของแนวทางเลือกที่ ๓ โดยผู้ถูกร้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นและการเข้าพบผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังเห็นได้จากการเข้าพบผู้ร้องเพื่อประชาสัมพันธ์โครงการและรับฟังข้อเสนอแนะเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ในขั้นตอนที่ ๑ ส่วนในขั้นตอนที่ ๒-๔ เป็นการจัดประชุมและเวทีกลุ่มย่อย โดยผู้ร้องได้เข้าร่วมการประชุมและแสดงความคิดเห็นคัดค้านแนวทางการตัดถนนผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยงมาโดยตลอด เนื่องจากปัจจัยที่ผู้ถูกร้องนำมาใช้ศึกษาและการประเมินผลกระทบไม่ครอบคลุม รอบด้าน และไม่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลและการรับฟังความเห็นต่อประชาชนในพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง ทั้งยังผลการให้ผู้ร้องต้องจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นกับสมาชิกสหกรณ์ ██████████ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ซึ่งที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่เห็นด้วยกับโครงการ

๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า

๒.๑) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการดังกล่าวทั้ง ๔ ขั้นตอน มีปัญหา ดังนี้

(๑) กรณีความจำเป็นของโครงการที่ไม่สอดคล้องกับเจตจำนงของชุมชนคลองโยง และกรณีผลการศึกษาและการประเมินผลของโครงการที่ไม่ครอบคลุมข้อมูลอย่างรอบด้าน แสดงให้เห็นว่า ผู้ร้องเป็นเพียงผู้แสดงความคิดเห็นและผู้ถูกร้องเพียงแต่รับฟังและสรุปความคิดเห็นไว้ มิได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมตามที่ผู้ร้องเสนอ ดังปรากฏตามผลการศึกษาของผู้ถูกร้องที่ยืนยันว่าแนวทางเลือกที่ ๓ เป็นเส้นทางที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงกระบวนการของการมีส่วนร่วม แต่หากผู้ถูกร้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การพิจารณาถึงความจำเป็นของโครงการ การกำหนดปัจจัยที่นำมาใช้ในการศึกษา การร่วมนำเสนอข้อมูลที่นำมาสนับสนุนปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่แสดงถึงความสำคัญของพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง ผู้ถูกร้องอาจได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน เพียงพอ และมีส่วนสำคัญต่อผลการศึกษาและการประเมินผลกระทบของผู้ถูกร้อง อีกทั้งผู้ถูกร้องควรเสนอข้อมูลและทางเลือกอื่น ๆ อาทิ การเลือกไม่ทำโครงการจะส่งผลกระทบในพื้นที่อย่างไร มิใช่การให้เลือกเฉพาะแนวทางเลือกที่ผู้ถูกร้องและบริษัทที่ปรึกษากำหนดไว้

/(๒) แม้ผู้ร้อง...

(๒) แม้ผู้ร้องและผู้แทนสหกรณ์ได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมเวทีกลุ่มย่อย และผู้ถูกร้องได้เข้าพบผู้ร้องและผู้แทนสหกรณ์เพื่อประชาสัมพันธ์และรับฟังข้อเสนอแนะแล้ว แต่กระบวนการดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการที่สมาชิกสหกรณ์จะรับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วนและทั่วถึง เนื่องจากสมาชิกสหกรณ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในนามสหกรณ์ [REDACTED] และจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบร่วมกันทั้งหมด จึงควรได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของผู้ถูกร้อง นอกจากนี้ เมื่อผู้ถูกร้องไม่จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นให้สมาชิกสหกรณ์ทั้งหมดรับทราบ จึงเป็นการผลักภาระให้ผู้ร้องและผู้แทนสหกรณ์ต้องนำข้อมูลข่าวสารของโครงการไปเผยแพร่ให้สมาชิกสหกรณ์รับทราบเอง

(๓) นอกจากกระบวนการรับฟังความเห็นในเชิงปริมาณที่มีผู้เข้าร่วมอย่างทั่วถึงแล้ว กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในเชิงคุณภาพผ่านการสานเสวนาถือว่ามีความสำคัญเช่นกัน โดยเฉพาะในการจัดการความขัดแย้งที่แต่ละฝ่ายมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน การสานเสวนาถือเป็นทางเลือกและเครื่องมือในการกำหนดประเด็นและรับฟังความคิดเห็นร่วมกันอย่างลึกซึ้งของทุกฝ่าย เพื่อเปลี่ยนแปลงอคติ การกระทำ หรือความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องตรงกัน ดังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดกระบวนการสานเสวนาเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ร้องกับผู้ถูกร้อง

๒.๒) ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จัดโดยผู้ถูกร้องจึงเป็นเพียงการเสนอข้อมูลและผลการศึกษาของผู้ถูกร้อง โดยที่ผู้ร้องมีโอกาสรับฟังและเสนอความเห็นแต่ความเห็น ข้อห่วงกังวล และข้อเสนอแนะของผู้ร้อง ไม่มีผลต่อการศึกษาหรือเปลี่ยนแปลงผลการศึกษาของผู้ถูกร้อง ทั้งที่ความเห็นของผู้ร้องดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อผลการศึกษาคัดเลือกพื้นที่แนวเส้นทางที่จะตัดถนนผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง รวมทั้งผู้ถูกร้องยังไม่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการให้สมาชิกสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันและจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมดจากการที่จะมีถนนตัดผ่านกลางชุมชน อันเป็นการละเลยซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของชุมชน ซึ่งหลักการการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิเพียงแต่กำหนดให้ประชาชนและชุมชนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นหรือเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐเท่านั้น แต่ยังประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการของหน่วยงานรัฐ และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วย ในชั้นนี้ จึงรับฟังได้ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อกระทรวงคมนาคมและผู้ถูกร้องเพื่อดำเนินการต่อไป

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๗ จึงมีมติ ดังนี้

๔.๑ ประเด็นความจำเป็นของโครงการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อ ถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง รวมทั้ง ผลการศึกษาและการประเมินผลกระทบที่มีข้อมูลไม่ครอบคลุมรอบด้าน รับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องมีการ กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองสิทธิต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๔.๒ ประเด็นสมาชิกสหกรณ์ [REDACTED] ขาดการมีส่วนร่วมในโครงการศึกษา ความเหมาะสมการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม อย่างทั่วถึง ครบถ้วน และเพียงพอ รับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน

๔.๓ ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิด สิทธิมนุษยชน และมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) และ (๓) ประกอบมาตรา ๓๖ และ มาตรา ๔๒ ต่อกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกร้อง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการ ดังนี้

๔.๓.๑ มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๑) ให้กระทรวงคมนาคมและผู้ถูกร้องยกเลิกเส้นทางที่เป็นแนวทางเลือกที่ ๒ และที่ ๓ เฉพาะในช่วงที่ตัดผ่านพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง ตามผลการศึกษาความเหมาะสมการก่อสร้าง ถนนเชื่อมต่อถนนนครอินทร์ ช่วงศาลายา-นครชัยศรี เนื่องจากหากดำเนินการต่อไป จะเป็นการทำลาย คุณค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม วิถีชีวิตชุมชน และต้นทุนฐานทรัพยากรที่ไม่อาจประเมินค่าได้ ของพื้นที่โฉนดชุมชนคลองโยง พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ร้องทราบด้วย

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

๒) ให้ผู้ถูกร้องพัฒนาและออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชน โดยควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่การพิจารณาถึงความจำเป็นของโครงการ การมีส่วนร่วม ในการกำหนดปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาและเสนอข้อมูลที่ใช้สนับสนุนปัจจัยดังกล่าวอย่างรอบด้าน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางเลือกที่จะมีหรือไม่มีโครงการ การใช้กระบวนการสานเสวนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจของทุกฝ่าย รวมทั้งการกำหนดผู้ได้รับผลกระทบ ให้ครอบคลุมเพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในกรณีที่โครงการ

/ของรัฐ...

ของรัฐจะต้องตัดผ่านกลางพื้นที่ของชุมชนและอาจส่งผลกระทบต่อเจตจำนงของชุมชน โดยอาจจัดทำเป็นประกาศหรือแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินโครงการอื่น ๆ ในอนาคต

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

๔.๓.๒ มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาร่างกฎกระทรวงระเบียบ หรือมาตรการ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่โฉนดชุมชน โดยควรได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและได้รับความเห็นชอบจากชุมชนที่จะได้รับผลกระทบก่อน ทั้งนี้ เพื่อรับรองเจตนารมณ์ของรัฐในการจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๒) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยให้โครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่จะดำเนินการในพื้นที่ที่ผังเมืองรวมกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ