

กสม. ๒

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๐๔/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีกล่าวอ้างว่า หน่วยงานของรัฐประกาศ
เขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ทับพื้นที่ป่าชุมชน ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ออน
จังหวัดเชียงใหม่

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามคำร้องที่ ๑๙๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน
๒๕๖๕ กล่าวอ้างว่า

ได้รับการผลกระทบ
จากการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดิน
ป่าขุนแม่กวง ป่าสันทราย ป่าแม่ออน ป่าขุนแม่ทา และป่าแม่ธิ แม่ติบ แม่สาร ในท้องที่ตำบลป่าเมี่ยง
ตำบลหลวงเหนือ ตำบลเทพเสด็จ ตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ด ตำบลแม่แฝกใหม่ อำเภอสันทราย ตำบล
ห้วยแก้ว ตำบลออนเหนือ ตำบลออนกลาง ตำบลทาเหนือ ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน ตำบลออนใต้
อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลห้วยยาบ ตำบลบ้านธิ อำเภอบ้านธิ ตำบลมะเขือแจ้ ตำบล
ศรีบัวบาน อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่
๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐) ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ ๒๒๑,๔๔๖ ไร่ แต่ข้อมูลเส้นแนวเขตในรูปแบบ Shapefile^๑
ของแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ที่ผู้ถูกร้องจัดทำขึ้นกลับมีพื้นที่ ๒๒๕,๘๐๔ ไร่ ซึ่งมากกว่าจำนวนที่
ประชาชนตำบลทาเหนือทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ๔,๓๕๘ ไร่ ทำให้พื้นที่
บางส่วนทับซ้อนกับพื้นที่ป่าชุมชนตำบลทาเหนือ และที่ดินของประชาชน ๘ ราย รวม ๙ แปลง ทำให้
ผู้ร้องและประชาชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่
ได้ตามปกติ จึงขอให้ตรวจสอบ

/๒. การตรวจสอบ ...

^๑ Shapefile คือ ข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ประเภทหนึ่งที่เก็บข้อมูลอยู่ในรูปของเวกเตอร์ (Vector)
ใน ๓ ลักษณะ คือ จุด (Point) เส้น (Line) และรูปปิด (Polygon) ซึ่งจะแยกเก็บออกเป็นแต่ละชั้นข้อมูล (Layer) สืบค้นจาก
http://www.bangkokgis.com/modules.php?m=download_shapefile, สืบค้นเมื่อ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖

๒. การตรวจสอบ

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

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ สำเนาบันทึกการร่วมตรวจสอบสำรวจแนวเขตเพื่อจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘

๒.๑.๒ สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๔๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ

๒.๑.๓ รายงานการประชุมระหว่างกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ร้องประชาชนตำบลทาเหนือ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๖ ณ อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

๒.๑.๔ หนังสือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ ๑ (เชียงใหม่) ที่ ทส.๑๖๑๔.๓/๔๕๙ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๕ หนังสือสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑๖ ที่ ทส ๐๙๒๖.๕/๒๑๐๖ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

ข้อเท็จจริงปรากฏตามความเป็นมาในข้อ ๑

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

ผู้ถูกร้องได้รับมอบหมายจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และผู้ถูกร้องให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการและรับทราบผลการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

๑) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ ๑ (เชียงใหม่) ชี้แจงว่า

๑.๑) โครงการป่าชุมชนบ้านห้วยบง หมู่ที่ ๓ ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับอนุมัติจากกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ มีเนื้อที่ ๙,๖๓๑-๓-๓๓ ไร่ จำนวน ๒ แปลง ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าขุนแม่ทา ประกาศจัดตั้งเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๐ และโครงการป่าชุมชนบ้านแม่ตะไคร้ หมู่ที่ ๑ ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับ

/อนุมัติจาก ...

อนุมัติจากกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ เนื้อที่ ๓๑-๒-๕๐ ไร่ จำนวน ๑ แปลง อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าขุนแม่ทา และได้รับอนุมัติให้ต่ออายุป่าชุมชน เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๒ มีเนื้อที่ ๔,๙๔๓-๐-๐๔ ไร่

๑.๒) คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดเชียงใหม่ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๕ ได้พิจารณากรณีป่าชุมชนบ้านห้วยบง หมู่ที่ ๓ ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ทับซ้อนอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ โดยฝ่ายเลขาธิการได้ประสานไปยังคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านห้วยบง และอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้เพื่อขอให้ชี้แจงกรณีการทับซ้อนของพื้นที่ รวมถึงนำเสนอข้อมูลปัญหาเพื่อประกอบการพิจารณาแผนการจัดการป่าชุมชน และยืนยันสถานะของพื้นที่ทับซ้อนว่ายังมีสถานะเป็นป่าชุมชนเพราะได้รับอนุมัติให้เป็นป่าชุมชนก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๐๓ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีป่าชุมชนตามมาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๐ อยู่ในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่อื่นของรัฐก่อนวันที่มีการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ให้ป่าชุมชนนั้นเป็นป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และมีให้นำกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามาบังคับใช้ในพื้นที่ป่าชุมชน เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๒) สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑๖ ชี้แจงว่า อยู่ระหว่างการประสานขอความอนุเคราะห์ข้อมูลแนวเขตป่าชุมชนจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ ๑ (เชียงใหม่) เพื่อจัดทำข้อมูลพื้นที่ทับซ้อน และนำเสนอข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกร้องพิจารณาต่อไป

๒.๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) บันทึกการร่วมตรวจสอบสำรวจแนวเขตเพื่อจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ สรุปว่า คณะกรรมการประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลทาเหนือ กำนันตำบลทาเหนือ ผู้ใหญ่บ้าน บ้านแม่ตะไคร้ หมู่ที่ ๑ และผู้ใหญ่บ้าน บ้านห้วยบง หมู่ที่ ๓ เจ้าหน้าที่ประจำอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ และผู้แทนมูลนิธิ [REDACTED] ได้ร่วมกันพิจารณาแนวเขตการสำรวจเพื่อจัดตั้งประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้แล้ว เห็นควรปรับเปลี่ยนแนวเขตใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยยึดหลัก ๓ ประการ ตามนโยบายของรัฐบาล ดังนี้

(๑) ให้ยึดถือที่ดินทำกินของประชาชนเดิมเป็นหลัก โดยต้องมีการครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่อง และต้องไม่มีการบุกรุกพื้นที่ใหม่

(๒) ให้ยึดถือพื้นที่ครอบครองทำกินและใช้สอยตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นหลัก

/ (๓) ให้ยึดถือ ...

(๓) ให้ยึดถือการตรวจพิสูจน์สิทธิของพื้นที่ตามภาพถ่ายทางอากาศ ปี ๒๕๔๕ เป็นเกณฑ์

๒) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามสำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๔๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ สรุปได้ว่า การแปลงข้อมูลสารสนเทศแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น ต้องไม่เกินเนื้อที่ที่กำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเรื่องในทางปฏิบัติ หากจะต้องแก้ไขแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต้องเสนอเรื่องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการต่อไป

๓) การดำเนินการเกี่ยวกับแผนที่พิพาท ตามหนังสืออุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ที่ ทส ๐๙๒๖.๖๐๙/๑๐๖๙ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๒ ถึงผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑๖ สรุปได้ว่า ตามที่ผู้ถูกร้องได้ส่งเส้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ในรูปแบบ Shapefile ให้อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ถือปฏิบัติ นั้น รูปเส้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ไม่ตรงกับเส้นแนวเขตก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกาฯ ตามที่ได้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างคณะกรรมการตำบลทาเหนือและอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ โดยพื้นที่ดังกล่าวเมื่อคำนวณเส้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางภูมิสารสนเทศ (Geographic Information System : GIS) อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้มีเนื้อที่ ๒๒๕,๘๐๔ ไร่ แต่พื้นที่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกามีเนื้อที่ ๒๒๑,๔๔๖ ไร่ ดังนั้น เส้นแนวเขตที่ผู้ถูกร้องนำส่งให้อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ถือปฏิบัติจึงมากกว่าแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ๔,๓๕๘ ไร่ โดยพื้นที่ดังกล่าวทับซ้อนกับพื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยบง ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่

๔) แนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่พิพาท อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๒๖.๖๐๙/๕๘๙ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๓ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ สรุปได้ว่า อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้มีหนังสือถึงสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑๖ เพื่อหารือเรื่องการปรับแก้แนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ให้ตรงกับที่ได้มีข้อตกลงร่วมกับคณะกรรมการตำบลทาเหนือ ดังนี้

๔.๑) การดำเนินการตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้มีแผนสำรวจการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยประสานกับผู้นำชุมชนเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มาลงทะเบียน (อส.๒) ทั้งนี้ เพื่อมิให้เสียสิทธิในที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อนกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้

/๔.๒) การดำเนินการ ...

๔.๒) การดำเนินการตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ได้สำรวจและจัดส่งข้อมูลให้ผู้ถูกร้อง พร้อมทั้งได้กันพื้นที่ทับซ้อนระหว่างอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้และพื้นที่ป่าชุมชนตำบลทาเหนือเพื่อให้ประชาชนสามารถเก็บหาของป่าได้ตามฤดูกาล

๔.๓) การแก้ไขปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบข้อมูลให้ถูกต้องตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน กฎหมายกำหนดให้กระทำได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้แสดงแผนที่แนวเขตที่เปลี่ยนแปลงซึ่งจัดทำด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์หรือระบบอื่นอันมีลักษณะใกล้เคียงกัน แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

๕) เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๖ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พร้อมพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ร่วมประชุมกับผู้ร้อง ประชาชนตำบลทาเหนือ และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและหารือแนวทางการแก้ไขปัญหา ณ อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นสรุปได้ดังนี้

๕.๑) ป่าชุมชนบ้านห้วยบงประกาศจัดตั้งก่อนอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ จึงได้กันเขตตามแนวนโยบายแห่งรัฐว่า พื้นที่ใดประกาศก่อนให้ยึดตามเส้นแนวเขตของพื้นที่นั้น

๕.๒) เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ องค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลทาเหนือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บ้านห้วยบง หมู่ที่ ๓ ผู้แทนจากมูลนิธิ [REDACTED] และเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ได้ร่วมกันสำรวจแนวเขตเพื่อประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ โดยมีความเห็นร่วมกันให้ปรับเปลี่ยนแนวเขตใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในปัจจุบัน แต่ในขั้นการรังวัดเพื่อกำหนดแนวเขตเตรียมประกาศอุทยานฯ นั้น ได้มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางของสำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์เข้ามาดำเนินการทั้งหมด โดยเจ้าหน้าที่จากสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑๖ ไม่ทราบเรื่อง

๕.๓) เมื่อปี ๒๕๕๘ และปี ๒๕๖๓ [REDACTED] อดีตหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑๖ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงแนวเขตให้ตรงตามสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งสำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์นำส่งข้อมูลให้ผู้ถูกร้องพิจารณาแก้ไขแนวเขตให้ถูกต้องแล้ว

๕.๔) การเข้าทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ป่าชุมชนที่ทับซ้อนกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ หากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาอนุมัติแผน ประชาชนก็สามารถเข้าทำกิจกรรมในเขตพื้นที่ป่าชุมชนได้ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง กรณีประกาศแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ทับพื้นที่ป่าชุมชนตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ หรือไม่ อย่างไร โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗^๒ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^๓ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม^๔ ได้ให้การรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้เป็นหลักการว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน โดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และบุคคลย่อมมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและดีขึ้นอย่างต่อเนื่องสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งไม่ถูกกลั่นแกล้งทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด อีกทั้ง ยังให้การรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ค้ำครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูและบริหารจัดการ

/ทรัพยากร...

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก
ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
ฯลฯ

^๓ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
ข้อ ๑๗

- (๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเองเช่นเดียวกับโดยร่วมกับผู้อื่น
- (๒) บุคคลใด ๆ จะถูกริบทรัพย์สินโดยพลการไม่ได้

^๔ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑ วรรค ๒ เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยและทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกกลั่นแกล้งทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

ข้อ ๑๑

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

ฯลฯ

ฯลฯ

ทรัพยากรเหล่านั้น^๕ ซึ่งสิทธิดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลและชุมชน

๓.๒ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ องค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตำบลทาเหนือ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน บ้านห้วยบง หมู่ที่ ๓ ผู้แทนจากมูลนิธิ [REDACTED] และเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ได้ร่วมกันสำรวจแนวเขต พร้อมทั้งทำบันทึกข้อตกลงแนวเขตเพื่อประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ในราชกิจจานุเบกษา ส่วนพื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยบง หมู่ที่ ๓ ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๙,๖๓๑-๓-๓๓ ไร่ จำนวน ๒ แปลง นั้น ประกาศจัดตั้งเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๐ ส่วนป่าชุมชนบ้านแม่ตะไคร้ หมู่ที่ ๑ ตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๓๑-๒-๕๐ ไร่ จำนวน ๑ แปลง และได้รับอนุมัติให้ต่ออายุป่าชุมชน เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๒ และเพิ่มเนื้อที่เป็น ๔,๙๔๓-๐-๐๔ ไร่ ซึ่งป่าชุมชนทั้งสองแห่งได้รับอนุมัติให้ประกาศจัดตั้งก่อนอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้

๓.๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกา มีเนื้อที่ปรากฏตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ประมาณ ๓๕๔.๓๑๓๖ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๒๒๑,๔๔๖ ไร่ แต่ภายหลังประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ผู้ถูกร้องได้นำส่งเส้นแนวเขตในรูปแบบ Shapefile ให้อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ใช้ปฏิบัติงาน จึงทราบว่า รูปเส้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ไม่ตรงกับเส้นแนวเขตก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกา หรือเส้นแนวเขตที่ได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับประชาชนตำบลทาเหนือ โดยเมื่อคำนวณพื้นที่ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางภูมิสารสนเทศ (GIS) พบว่าอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ มีเนื้อที่ ๒๒๕,๘๐๔ ไร่ มากกว่าแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ๔,๓๕๘ ไร่

/ประเด็น...

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิถีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดการให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามกฎหมายบัญญัติ

ประเด็นดังกล่าวรับฟังได้ว่า ในขั้นการรังวัดกำหนดแนวเขตเตรียมประกาศอุทยานฯ นั้น เจ้าหน้าที่ส่วนกลางจากสำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์เป็นผู้ดำเนินการรังวัดพื้นที่แนวเขตทั้งหมด โดยเจ้าหน้าที่สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑๖ ไม่ทราบเรื่อง ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับเส้นแนวเขตคลาดเคลื่อนไปจากที่ประชาชนตำบลทาเหนือได้ทำบันทึกข้อตกลงเรื่องเส้นแนวเขตกับอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่ ไม่มีการประสานข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญในการกำหนดแนวเขตอุทยาน อีกทั้งยังไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยังส่งผลกระทบต่อประชาชน ๘ ราย พื้นที่ ๙ แปลง ที่อาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว อันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในที่ดินและความมั่นคงในการถือครองที่ดิน (secure tenure)^๖ ซึ่งควรได้รับการประกันเพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการครองชีพซึ่งรวมถึงที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและมีสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องของผู้ร้องและประชาชนที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าว เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อชีวิตของบุคคลและครอบครัวในการใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่ม ขยาย และสะสมทรัพย์สินเหนือที่ดินนั้น โดยมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพและเป็นแหล่งผลิตทางเศรษฐกิจ ที่ดินจึงเป็นสินทรัพย์ในการดำรงชีพที่ยั่งยืน (sustainable livelihood assets)^๗ อันสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจยกความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากเทคโนโลยีการรังวัดขึ้นกล่าวอ้าง เพื่อเปลี่ยนแปลงเส้นแนวเขตได้เพียงลำพังโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในชั้นนี้จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง เห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องเพื่อดำเนินการต่อไป

๓.๔ อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่า [REDACTED] อดีตหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ ได้เสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตให้ตรงกับเส้นแนวเขตที่ได้ตกลง โดยทำเป็นบันทึกไว้กับประชาชนตำบลทาเหนือแล้ว แต่ขั้นตอนการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาจต้องใช้เวลาานาน ดังนั้น ในระหว่างรอการเพิกถอนหรือปรับแก้เส้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ เพื่อเป็นการรักษาสีสิทธิของประชาชนในพื้นที่ไม่ให้เสียสิทธิ

/ในที่อยู่...

^๖ จาก Land and Human Rights: Standards and Applications. (p.7), by United Nations, 2015.

^๗ จาก Land tenure and rural development. FAO land tenure studies 3 (p.4), by Food and Agriculture Organization (FAO). FAO, 2002.

ในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน โดยให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้จึงได้ดำเนินการตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในพื้นที่ไปพลางก่อน

ส่วนพื้นที่ป่าชุมชนที่ทับซ้อนกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้นั้น ผู้ร้องและประชาชนยังสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ป่าชุมชนได้อย่างปกติ ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๐๓ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีป่าชุมชนตามมาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๐ อยู่ในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่อื่นของรัฐก่อนวันที่มีการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ให้ป่าชุมชนนั้นเป็นป่าชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และมีให้นำกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามาบังคับใช้ในพื้นที่ป่าชุมชน เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๓.๕ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ และส่งเสริมให้เกิดการใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องของประชาชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นควรให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องเพื่อดำเนินการต่อไป

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๘/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖ จึงมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ประกาศแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ทับพื้นที่ป่าชุมชน เป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ ดังนี้

๑) ให้ผู้ถูกร้องเร่งดำเนินการแก้ไขเส้นแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ให้ตรงกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ โดยพิจารณาข้อตกลงร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้

/๒) ให้ผู้ถูกร้อง...

๒) ให้ผู้ถูกร้องประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการแก้ไขแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ พร้อมทั้งให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างผู้ถูกร้องกับประชาชน

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

