

กสม. ๒

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



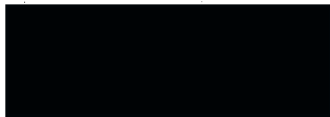
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๐๖/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิชุมชน และสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่า หน่วยงานของรัฐสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครนายก โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ร้อง



ที่ ๑

ที่ ๒

ผู้ถูกร้อง

อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

ที่ ๑

สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ (ปราจีนบุรี)

ที่ ๒

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องทั้งสองได้ร้องเรียนผ่านกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๑๖/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ กล่าวอ้างว่า [REDACTED] ประชาชนผู้ครอบครองที่ดิน ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตำบลนาหินลาด อำเภอบางพลี จังหวัดนครนายก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ถูกร้องทั้งสองกำหนดเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ผู้ร้องทั้งสองเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลความเป็นมาของพื้นที่อย่างแท้จริง และในการตั้งคณะทำงานสำรวจการครอบครองที่ดินระดับพื้นที่ไม่มีผู้แทนของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ครอบครองพื้นที่ในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

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

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ ทส ๐๙๑๑.๕/๙๗๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึง เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๒ รายงานการลงพื้นที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์) และพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๖ ณ ตำบลนาหินลาด อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก

๒.๑.๓ สรุปการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด

๒.๑.๔ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ ทส ๐๙๑๑.๕/๒๒๓๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

ผู้ร้องทั้งสองให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๖ และในการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด สรุปได้ดังนี้

๑) ตำบลนาหินลาด ประกอบด้วย ๗ หมู่บ้าน โดยประชาชนเข้าทำประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ก่อนปี ๒๕๓๒ เดิมเพาะปลูกข้าวไร่ ป่ากล้วย ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นไม้ตงเนื่องจากได้ราคาดี แต่เมื่อประมาณปี ๒๕๓๒ - ๒๕๓๖ ไม้ตงหมดอายุการเก็บเกี่ยว จึงเปลี่ยนมาเพาะปลูกไม้ผล เช่น ทูเรียน ขนุน มะม่วง เป็นต้น

๒) พื้นที่ที่ประชาชนตำบลนาหินลาดเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ได้รับการสำรวจผู้ครอบครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑^๑
/แต่ต่อมา ...

^๑ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้
มาตรการและแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ชั้นที่ ๒ และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

ฯลฯ

ฯลฯ

๒.๓) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็น

แต่ต่อมาผู้ถูกร้องทั้งสองได้สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนเพื่อกำหนดเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ปรากฏว่าที่ดินของผู้ร้องทั้งสองและประชาชนอีกจำนวนมาก ที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินเพื่อให้สำรวจการถือครองต่อผู้ถูกร้องทั้งสองไว้ ไม่ผ่านการพิจารณาผ่อนผันให้เข้าทำประโยชน์ เนื่องจากผลการพิจารณาภาพถ่ายทางอากาศในปี ๒๕๕๕ ไม่พบร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินที่ประชาชนถือครอง ผู้ร้องทั้งสองเห็นว่าสาเหตุที่ไม่พบร่องรอยการทำประโยชน์ อาจเกิดจากต้นไม้หมดอายุเก็บเกี่ยวผลผลิตและตายลง ทำให้ต้นไม้ใหญ่บริเวณใกล้เคียงเจริญเติบโตมากขึ้น ภาพถ่ายทางอากาศจึงปรากฏเป็นป่าสมบูรณ์ ไม่เห็นร่องรอยการทำประโยชน์เดิม ซึ่งแท้จริงแล้วประชาชนไม่ได้ละทิ้งพื้นที่ เพียงแต่เปลี่ยนชนิดของพืชที่เพาะปลูกเท่านั้น

นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องทั้งสองยังไม่ได้เข้าพื้นที่สำรวจแปลงที่ดินทุกแปลง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ลงพื้นที่หมู่บ้านบางแห่งเพื่อสำรวจการถือครองที่ดินตามที่นัดหมาย จึงไม่มีการลงลายมือชื่อของประชาชนผู้ถือครองที่ดินเพื่อรับรองการสำรวจในแบบสำรวจการครอบครองที่ดิน (แบบ อส. ๒) อีกทั้งยังปรากฏว่า ประชาชนในพื้นที่หลายรายไม่ได้รับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการสำรวจดังกล่าว

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ดังนี้

๑) การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือการกำหนดเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑^๒ และ

/พระราชบัญญัติ ...

พื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรกและต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม นั้น ๆ ด้วย

๒.๔) กรณีผลการตรวจพิสูจน์ พบว่าราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้วให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

^๒ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ กำหนดพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ ๕ กลุ่ม โดยพื้นที่เป้าหมายกลุ่มที่ ๔ คือชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก่อนและหลังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานสำรวจการครอบครองที่ดินระดับพื้นที่ และคณะกรรมการพิจารณาผลการสำรวจการครอบครองที่ดิน เพื่อนำผลดำเนินการไปกำหนดเป็นเขตบริการเพื่อการอนุรักษ์ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔^๓ ดำเนินการโดยคณะกรรมการและคณะทำงานรวม ๒ ชุด ได้แก่

(๑) คณะทำงานสำรวจการครอบครองที่ดิน ระดับพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครนายก ตามคำสั่งจังหวัดนครนายก ที่ ๑๓๐๓/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ซึ่งมีผู้อำนวยการส่วนที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ มอบหมาย เป็นประธานคณะทำงาน ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนภาคประชาชนที่คณะทำงานแต่งตั้งจากชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในอำเภอท้องที่ ชุมชนที่มีการดำเนินงาน ชุมชนละ ๑ คน และประธานเครือข่ายอาสาสมัครทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน จังหวัดนครนายกหรือผู้แทน เป็นองค์ประกอบของ

/คณะทำงาน ...

^๓ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๔ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ ภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ หรือตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการที่จะดำเนินการซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และมีระยะเวลาการบังคับใช้ชั่วคราวไม่เกินยี่สิบปี และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนภายใต้โครงการที่จะดำเนินการ หน้าที่ของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าไม้ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพภายในเขตพื้นที่ดำเนินโครงการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน และการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน และมาตรการในการกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินโครงการ

ในกรณีบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินได้ครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แฝงถาง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด หินทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือนำหรือปล่อยสัตว์ ในเขตพื้นที่โครงการตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรานี้ หากการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข และได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแล้วผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

คณะทำงาน มีหน้าที่สำคัญคือการรับแจ้งการครอบครองที่ดิน สำนวจการครอบครองที่ดิน ตรวจสอบ และบริหารจัดการในพื้นที่ของราษฎรภายในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์

(๒) คณะกรรมการพิจารณาผลการสำวจการครอบครองที่ดิน สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ (ปราจีนบุรี) ตามคำสั่งจังหวัดนครนายก ที่ ๑๒๙๘/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ซึ่งมีผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการส่วนฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดพื้นที่ที่ประธานกรรมการแต่งตั้งจากพื้นที่ดำเนินการ พื้นที่ละ ๑ คน และประธานเครือข่ายอาสาสมัครทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน จังหวัดนครนายกหรือผู้แทน เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ มีหน้าที่สำคัญคือการพิจารณาผลการสำวจการครอบครองที่ดิน ตรวจสอบ และบริหารจัดการในพื้นที่ ให้เป็นไปตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์

๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ประกาศกำหนดระยะเวลาสำวจการครอบครองที่ดินของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ท้องที่อำเภอเมืองนครนายก และอำเภอบางพลี ณ ที่ว่าการอำเภอที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งที่ทำการป่าอนุรักษ์ และหน่วยพิทักษ์ป่าของป่าอนุรักษ์ เพื่อให้ประชาชนแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ และร่วมสำวจการครอบครองที่ดิน

๓) คณะทำงานสำวจการครอบครองที่ดินฯ ได้รับแจ้งการครอบครองที่ดินของประชาชน และผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะเลขานุการของคณะทำงาน ได้สำวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัย หรือทำกินในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ประกอบภาพถ่ายทางอากาศโดยครบถ้วนทุกแปลงแล้ว ปรากฏว่ามีประชาชนได้รับการสำวจ จำนวน ๑,๑๑๐ ราย ที่ดิน ๑,๔๘๔ แปลง (๘,๙๙๗.๕๔ ไร่) โดยมีผู้ครอบครอง และผู้ครอบครองข้างเคียงได้ลงลายมือชื่อรับรองในแบบสำวจการครอบครองที่ดิน (แบบอส. ๒) ทุกราย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ คณะกรรมการพิจารณาผลการสำวจการครอบครองที่ดินฯ ได้พิจารณาให้พื้นที่ตามผลการสำวจเป็นเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์จำนวน ๒ หมู่บ้าน ประชาชน ๒๘ ราย ที่ดิน ๒๘ แปลง (๑๓.๘๐๒๙ ไร่) อยู่ในพื้นที่บ้านดง จำนวน ๑๒ ราย ที่ดิน ๑๒ แปลง (๑.๐๐๓๙ ไร่) และบ้านสาริกา จำนวน ๑๖ ราย ที่ดิน ๑๖ แปลง (๑๒.๗๙๙๐ ไร่) สำหรับท้องที่ตำบลนาหินลาด อำเภอปากพลี ไม่มีประชาชนรายใดผ่านเกณฑ์การพิจารณา เนื่องจากไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ พื้นที่มีสภาพป่า จึงไม่ได้รับการจัดการบริหารพื้นที่ ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ได้

๔) ในการรับแจ้งการครอบครองที่ดินของประชาชน ตามแบบ อส. ๒ ยังไม่ได้พิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวจะได้รับการผ่อนผันให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือไม่ และการสำวจการถือครองที่ดินตามที่ได้รับแจ้งก็มีได้รับรองว่าประชาชนจะได้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด การสำวจดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้ทราบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน และนำผลการ

/สำวจไป ...

สำรวจไปตรวจสอบกับภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรี^๔เมื่อปี ๒๕๔๕ หรือพยานหลักฐานอื่นเพื่อใช้ประกอบ
ร่วมด้วย เช่น พืชผลอาสินของผู้ครอบครอง เป็นต้น เพื่อให้ทราบว่าประชาชนผู้ครอบครองที่ดินซึ่งได้รับ
สำรวจรายใดเป็นผู้ครอบครองบริเวณที่ดินเดิมซึ่งต้องปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในภาพถ่ายทาง
อากาศดังกล่าว หากผู้ครอบครองที่ดินรายใดได้เปลี่ยนแปลงพืชผลอาสิน ก็จะไม่ได้รับการพิจารณาผ่อนผัน
ให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แม้ผู้ครอบครองที่ดินรายนั้นจะได้รับการผ่อนผันให้เข้าทำ
ประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้วก็ตาม

๒.๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานที่
เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ได้ข้อเท็จจริง
เพิ่มเติมว่า มีประชาชนตำบลนาหินลาดจำนวน ๑๒๒ ราย ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากเป็นผู้ตกหล่น
หรือไม่ได้รับการสำรวจการถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๔ ที่มีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานรัฐสำรวจข้อมูลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
ลดความขัดแย้งเชิงนโยบาย รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการ คุ่มครอง ดูแล รักษา
ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ที่ประชุมจึงเสนอให้ผู้ถูกร้องทั้งสองตรวจสอบแบบ อส. ๒ ตามที่ประชาชนตำบล
นาหินลาดที่ยื่นไว้ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ และพิจารณาสำรวจการถือครองที่ดินในพื้นที่พิพาทใหม่อีกครั้ง โดยให้
ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง พร้อมทั้งให้ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด ผู้ใหญ่บ้าน
และกำนัน ร่วมเป็นพยานในการสำรวจ โดยใช้ฐานข้อมูลเดิมที่ได้สำรวจไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐
มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า
ผู้ถูกร้องทั้งสองได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องทั้งสองและ
ประชาชนตำบลนาหินลาด กรณีสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่
หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้การรับรองสิทธิของ
บุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้
ตามมาตรา ๔๓ (๒)^๕ ทั้งรัฐยังต้องบริหารจัดการให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยต้องให้
/ประชาชน ...

^๔ ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรี คือ ภาพถ่ายทางอากาศสีซึ่งผ่านกระบวนการปรับแก้ความผิดเพี้ยน
เนื่องจากเรขาคณิตของการถ่ายภาพ และความสูงต่างของภูมิประเทศ (Relief Displacement) โดยมีระบบพิกัดอ้างอิง
ผลลัพธ์ที่ได้คือ ภาพถ่ายที่ปรากฏรายละเอียดลักษณะสิ่งปกคลุมภูมิประเทศในช่วงเวลาที่ถ่ายภาพไว้ทั้งหมด มีมาตราส่วนและ
ความถูกต้อง สามารถวัดพิกัด ทิศทาง ระยะทาง ขนาด และรูปร่างของวัตถุได้

^๕ มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินงานและได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานตามมาตรา ๕๗ (๒)^๖ และเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามมาตรา ๗๒ (๓)^๗ ประกอบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๘ ได้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว

๓.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ภายใต้อำนาจหน้าที่การตรวจสอบที่ดิน ระดับพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครนายก ได้สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนในตำบลนาหินลาด อำเภอปากพลี จังหวัดนครนายก ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ โดยอาศัยหลักฐานแบบสำรวจการครอบครองที่ดิน (อส. ๒) ที่ประชาชนได้แจ้งไว้ ประกอบภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรีเมื่อปี ๒๕๔๕ และพยานหลักฐานอื่น เช่น พืชผลอาสินของผู้ครอบครอง เป็นต้น โดยผู้ครอบครองและผู้ครอบครองข้างเคียงได้ลงลายมือชื่อรับรองในแบบ อส. ๒ ทุกราย และส่งผลการสำรวจให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ภายใต้อำนาจหน้าที่พิจารณาผลการสำรวจการครอบครองที่ดิน สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ (ปราจีนบุรี) เพื่อพิจารณา ซึ่งการพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ ปรากฏว่า ไม่มีที่ดินของประชาชนรายใดในตำบลนาหินลาด ผ่านเกณฑ์การพิจารณาเป็นเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพเป็นป่า ไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ ประชาชนในตำบลนาหินลาดจึงไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ได้

/ผู้ร้องทั้งสอง ...

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

^๖ มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๗ มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะต้องดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

ผู้ร้องทั้งสองเห็นว่า การสำรวจการถือครองที่ดินและการพิจารณาเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ของผู้ถูกร้องทั้งสอง ดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงสภาพการใช้พื้นที่เพื่อทำการเกษตรของประชาชนที่ปลูกต้นไม้ซึ่งมีอายุการเก็บเกี่ยวจำกัด และอาจไม่ปรากฏร่องรอยการเพาะปลูกในภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรีเมื่อปี ๒๕๔๕ นอกจากนี้ ที่ดินของประชาชนหลายรายไม่ได้รับการสำรวจจริงจากผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงยอมไม่อาจลงลายมือชื่อของประชาชนผู้ถือครองที่ดินเพื่อรับรองการสำรวจในแบบ อส. ๒ รวมทั้งองค์ประกอบในคณะกรรมการและคณะกรรมการข้างต้น ประกอบด้วยผู้แทนชุมชนเพียงชุมชนละ ๑ คนเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่ผู้แทนของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

๓.๓ การให้ข้อมูล และการนำสำรวจแปลงที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้รับการผ่อนผันให้ทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ที่ดำเนินการโดยผู้ถูกร้องทั้งสอง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้าทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จึงทำให้มีประชาชนตกหล่นจากการสำรวจดังกล่าวจำนวน ๑๒๒ ราย ซึ่งพื้นที่ที่ประชาชนตำบลนาหินลาดเข้าทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ตามคำร้องนี้ ได้รับการสำรวจผู้ครอบครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้ว ประกอบกับผู้แทนชุมชนในคณะกรรมการและคณะกรรมการข้างต้นควรเป็นผู้แทนของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อกระบวนการที่รัฐต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า การสำรวจแปลงที่ดินที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนอย่างเพียงพอ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการสำรวจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่งผลให้ผู้ครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ที่ไม่ผ่านการพิจารณา จะไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่นั้นได้ อันเป็นการกระทบสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในที่ดิน และมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองจึงเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องทั้งสองและประชาชนในตำบลนาหินลาด เห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องทั้งสองเพื่อดำเนินการต่อไป

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๙/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖ จึงมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องทั้งสองและประชาชนในตำบลนาหินลาด และให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่ออุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ (ผู้ถูกร้องที่ ๑) และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ (ปราจีนบุรี) (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ

/พระราชบัญญัติ...

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ เพื่อดำเนินการดังนี้

ให้ผู้ถูกร้องทั้งสองตรวจสอบเอกสาร อส. ๒ ตามที่ประชาชนในพื้นที่ยื่นไว้อีกครั้ง และเมื่อตรวจสอบเอกสาร อส. ๒ แล้วเสร็จ ให้ผู้ถูกร้องทั้งสองสำรวจการถือครองในพื้นที่พิพาทใหม่อีกครั้ง โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งผู้แทนชุมชนที่เข้าร่วมควรมีจำนวนที่เหมาะสม และควรคัดเลือกโดยผ่านการประชาคมหรือประชุมคัดเลือกของแต่ละหมู่บ้าน เพื่อให้ครอบคลุมและทั่วถึง และให้ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลนาหินลาด กำนัน และผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นพยานในการสำรวจแปลงที่ดินใหม่ โดยใช้ฐานข้อมูลเดิมที่เคยทำการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายवलันต์ ภัยหลีกส์

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

