

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๖๓/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ตรวจสอบการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่นิคมสหกรณ์
เพื่อทำสวนปาล์มของบริษัท [REDACTED] จังหวัดกระบี่

ผู้ร้อง

[REDACTED]

ผู้ถูกร้อง

บริษัท [REDACTED]

นิคมสหกรณ์อ่าวลึก

ที่ ๑

ที่ ๒

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามคำร้องที่ ๑๓๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๕
กล่าวอ้างว่า [REDACTED] กลุ่มเกษตรกร [REDACTED] ได้เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบ
การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินทำสวนปาล์มของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์
ซึ่งอยู่ในความดูแลของผู้ถูกร้องที่ ๒ และขอให้จัดสรรที่ดินแปลงที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าใช้ที่ดินโดยไม่ได้รับ
อนุญาต ซึ่งเป็นการถือครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดสรร
ที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินได้ จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ
ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ
การละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากการตรวจสอบคำร้องเบื้องต้นของพนักงาน
เจ้าหน้าที่ปรากฏว่า ตามคำร้องเดิมผู้ถูกร้องที่ ๑ คือ บริษัท [REDACTED]
แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นบริษัท [REDACTED] โดยการควบรวมกิจการ โดยพิจารณา
จากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ดังต่อไปนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ กบ ๐๐๑๐.๒/๔๐๒ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๕
ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

/๒.๑.๒ หนังสือ...

๒.๑.๒ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๑ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๓ หนังสือจังหวัดกระบี่ ด่วนที่สุด ที่ กบ ๐๐๑๔.๓/๑๐๕๘๘ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๔ สรุปการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงหรือเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมอ่าวลึก ศาลากลางจังหวัดกระบี่

๒.๑.๕ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๑ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๖ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ กบ ๐๐๑๐.๒/๖๒๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๗ บันทึกการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงจากประชาชนในพื้นที่ เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ณ หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่

๒.๑.๘ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ กบ ๐๐๑๐.๒/๗๑๖ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

██████████ กลุ่มเกษตรกร ██████████ มีสมาชิกรวมประมาณ ๓๐๐ คน เข้าอาศัยอยู่ในพื้นที่พิพาทเมื่อประมาณปี ๒๕๕๙ โดยสมาชิกในกลุ่มมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราช พัทลุง และบางพื้นที่ของจังหวัดกระบี่ เนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในพื้นที่บ้านเกิด จึงรวมตัวกันมาอยู่อาศัยในที่ดินแปลงพิพาท ปัจจุบันกลุ่มของผู้ร้องประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ สามารถเข้าเก็บเกี่ยวผลปาล์มได้ตามปกติ กลุ่มของผู้ร้องไม่เคยขัดขวางผู้ถูกร้องที่ ๑

เมื่อปี ๒๕๖๑ พนักงานอัยการจังหวัดกระบี่ได้ยื่นฟ้องผู้ร้องกับพวกในข้อหาบุกรุกที่ดินของผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งได้อนุญาตให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าทำประโยชน์ปลูกต้นปาล์มน้ำมันในพื้นที่หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ซึ่งผู้ร้องได้ยื่นหนังสือเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ ขอให้จังหวัดกระบี่คุ้มครอง ตรวจสอบการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน การอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ และจัดสรรที่ดินทำกินให้กับกลุ่มของผู้ร้อง เนื่องจากผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าใช้ที่ดินทำประโยชน์เกินกว่าพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต กลุ่มของผู้ร้องจึงขอมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมาจังหวัดกระบี่ได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ถูกร้องที่ ๒ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ (สาขากระบี่) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระบี่ ตรวจสอบกรณีปัญหาดังกล่าว

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) ผู้ถูกร้องที่ ๑

๑.๑) บริษัท ██████████ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการควบรวมกิจการของบริษัท

๓ แห่ง ได้แก่ บริษัท

บริษัท

และบริษัท

จดทะเบียนใหม่เป็น บริษัท

เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๘ และได้สถาปนาเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ทะเบียนเลขที่ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการทำสวนปาล์มน้ำมัน และพืชอย่างอื่น อันเป็นประโยชน์แก่กิจการของบริษัท รวมถึงการผลิต การค่าน้ำมันปาล์ม เป็นเจ้าของสวนปาล์มน้ำมัน และสวนพืชอย่างอื่น และประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับน้ำมันปาล์ม และประกอบกิจการอื่น ๆ ตามที่ปรากฏในหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท

๑.๒) ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินจากส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) กรมป่าไม้ ระหว่างวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ถึงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เนื้อที่ ๘,๒๕๐ ไร่

(๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ระหว่างวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๗ ถึง วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗ เนื้อที่ ๓,๑๑๐ ไร่ แบ่งเป็น ๒ แปลง ได้แก่

(ก) ที่ดินแปลงที่ ๑ เนื้อที่ประมาณ ๒,๕๐๐ ไร่ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่

(ข) ที่ดินแปลงที่ ๒ มี ๑๒ แปลงย่อย เนื้อที่ประมาณ ๖๑๐ ไร่ ๒ งาน ๔๔ ตารางวา (๖๑๐-๒-๔๔ ไร่) ตั้งอยู่หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่

๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒

๒.๑) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับจัดสรรพื้นที่ประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ไร่ ในปี ๒๕๑๕ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๗ ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๑๕ เพื่อจัดตั้งเป็นนิคมสหกรณ์ และจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๗ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ เนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ และได้รับหนังสืออนุญาต ให้ใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์เป็นระยะเวลา ๓๐ ปี (ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗) เพื่อปลูกต้นปาล์มน้ำมัน รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้อง*

/๒.๒) ในปี...

* ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารจัดการนิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕

ข้อ ๓๒ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ นิติบุคคล หรือบุคคลใดประสงค์จะขออนุญาตใช้ประโยชน์หรือกระทำการอื่นใดในพื้นที่นิคมสหกรณ์ เพื่อวัตถุประสงค์หนึ่งวัตถุประสงค์ใด ให้ยื่นคำขอต่อผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์ ตามแบบที่กำหนดท้ายระเบียบนี้ รายงานสหกรณ์จังหวัดเพื่อนำเสนออธิบดีเพื่อพิจารณาคำขออนุญาต

การขออนุญาตตามวรรคแรก ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน ประเพณีวัฒนธรรม อาชีพ การเกษตร และอื่น ๆ

ผู้ขออนุญาตต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(๑) นิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) นิติบุคคล ที่จดทะเบียนในประเทศไทยและผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย

๒.๒) ในปี ๒๕๖๒ มีการสำรวจแนวเขตที่ดินของผู้ถูกร้องที่ ๑ ตามที่กลุ่มเกษตรกร [REDACTED] ได้ร้องเรียนให้ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน และสำรวจแนวเขตใหม่ โดยมีผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้แทนของกลุ่มเกษตรกร [REDACTED] ร่วมกันตรวจสอบ ผลการตรวจสอบพบว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้พื้นที่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้จำนวน ๖๑๐-๒-๔๔ ไร่ และต้นปาล์มมีอายุประมาณ ๒๐-๒๕ ปี จึงคาดว่าปลูกเมื่อประมาณปี ๒๕๓๗-๒๕๔๒ โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ยื่นคำขออนุญาตใช้ที่ดินแปลงดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาอนุญาต และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ชำระค่าบำรุงนิคมสหกรณ์ย้อนหลัง^๒ ทั้งนี้ ตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ ระยะเวลา ๒ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗ เพื่อให้สอดคล้องกับหนังสืออนุญาตเดิม และหมดอายุการอนุญาตพร้อมกัน โดยเป็นการปลูกปาล์มน้ำมันเพื่อทำงานวิจัย และแปลงสาธิตให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมัน กรณีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกินนั้นไม่ใช่แปลงใหญ่แปลงเดียว แต่เป็นแปลงเล็กหลายแปลงรวมกันเป็นเนื้อที่ ๖๑๐-๒-๔๔ ไร่

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จังหวัดกระบี่ ชี้แจงว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ เดิมชื่อ บริษัท [REDACTED] และ [REDACTED] ปัจจุบันชื่อ บริษัท [REDACTED] ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ที่ดินจาก ๒ หน่วยงาน ได้แก่

/๑) กรมป่าไม้...

(๓) บุคคลธรรมดา หรือคณะบุคคล ต้องมีสัญชาติไทย และบรรลุนิติภาวะ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๒/๑ ประเภทกิจการ ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตนิคมสหกรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กิจกรรมทางวิชาการ การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางเกษตร เช่น แปลงสาธิต สถานีทดลองการวิจัย การพัฒนาพันธุ์พืช สัตว์ และประมง ศูนย์พัฒนาอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์และพันธุ์พืช และศูนย์การเรียนรู้อื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๕ การอนุญาตให้สมาชิกหรือบุคคลภายนอกใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในพื้นที่นิคมสหกรณ์ในกรณีปกติกำหนดให้อนุญาตไม่เกินคราวละ ๕ ปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันสมควร อธิบดีอาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้เกินกว่า ๕ ปี ก็ได้ แต่ไม่เกินคราวละ ๓๐ ปี

^๒ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครองครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม

๑) กรมป่าไม้ ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาว ป่าเขาวง และป่ากระซุม เนื้อที่ ๘,๒๕๐ ไร่ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ จนถึงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ปัจจุบันผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าทำประโยชน์ไม่เกินพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต และเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติจึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ดังนั้น หากหมดอายุการอนุญาตจะเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการจัดสรรที่ดิน

๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์ เดิมอนุญาตให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้ที่ดินเนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้ที่ดินเกินจากที่ได้รับอนุญาต ๖๑๐-๒-๔๔ ไร่ ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ทำหนังสือขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึกส่วนที่เกินดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์อนุญาตให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้ที่ดิน และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ชำระค่าบำรุงนิคมสหกรณ์ย้อนหลังแล้ว

๒.๒.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) ในการประชุมรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๕ ณ ศาลากลางจังหวัดกระบี่ จังหวัดกระบี่ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้ที่ดินเกินจากที่ได้รับอนุญาตจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ๑๒ แปลง รวมเนื้อที่ ๖๑๐-๒-๔๔ ไร่ แต่ต่อมาเมื่อปี ๒๕๖๕ กรมส่งเสริมสหกรณ์อนุญาตให้ใช้ที่ดินที่เกิน โดยให้สิ้นสุดการอนุญาตในปี ๒๕๖๗ พร้อมกับหนังสืออนุญาตฉบับเดิมที่ครอบคลุมเนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ชำระค่าบำรุงนิคมสหกรณ์ย้อนหลังตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ เป็นเงิน ๓,๖๖๓,๖๖๐ บาท ซึ่งการตรวจสอบการใช้พื้นที่เกินดังกล่าวเกิดจากการเรียกร้องของประชาชน และปัจจุบันผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้อนุญาตให้ประชาชนหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึกเต็มพื้นที่แล้ว ทำให้ในพื้นที่จังหวัดกระบี่ไม่มีที่ดินให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ จัดสรรให้แก่ประชาชนได้อีก

สำหรับประเด็นพื้นที่ตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ เนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ ที่ระบุว่า “ผู้อนุญาตตกลงให้ผู้รับอนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึก หมู่ที่ ๓ ตำบลคีรีวง อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่” ซึ่งแตกต่างจากหนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ กบ ๐๐๑๐.๒/๖๒๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ที่ชี้แจงต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า “แปลงอนุญาต เนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่” นั้น ผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงว่า พื้นที่หมู่ที่ ๓ ตำบลคีรีวง ตามที่ระบุในหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ฉบับดังกล่าว เป็นที่อยู่ของผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่บริเวณที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้ที่ดินตามหนังสืออนุญาตคือ หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๒ มีหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ ว่า หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับอนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึก หมู่ที่ ๓ ตำบลคีรีวง อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ แต่จากการตรวจสอบแผนที่แนบท้ายที่นายช่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ทำการสำรวจ ที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ซึ่งการตรวจสอบพื้นที่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้เข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวมาตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาต

๗๒) การลงพื้นที่...

๒) การลงพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ณ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ พบว่า พื้นที่ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๒ อ้างว่าอนุญาตให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้ที่ดินหมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา เนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ มีระยะห่างจากหมู่ที่ ๓ ตำบลคีรีวง อำเภอปลายพระยา ตามที่ระบุในหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดิน ประมาณ ๓๔ กิโลเมตร

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง กรณีใช้พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่นิคมสหกรณ์อ่าวลึกเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือไม่ และประเด็นที่สอง ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง กรณีไม่ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นิคมสหกรณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๑ หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒)^๓ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งมาตรา ๕๗ (๒)^๔ ได้บัญญัติว่า รัฐต้องบริหารจัดการให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินงานและได้รับประโยชน์จากการดำเนินงาน และมาตรา ๗๒ (๓)^๕ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประกอบกับบทติกระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง

/เศรษฐกิจ...

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

^๔ มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครองบำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๕ มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๖ ได้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว นอกจากนี้ หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights) หรือหลักการ UNGPs ได้ระบุถึงหน้าที่ของภาครัฐและความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยเสาหลัก ๓ ประการ คือ (๑) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (๒) การเคารพสิทธิมนุษยชน และ (๓) การเยียวยา^๗

๓.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ประกอบกิจการทำสวนปาล์มน้ำมันในพื้นที่นิคมสหกรณ์อ่าวลึกโดยได้รับอนุญาตจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ เนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ เป็นระยะเวลา ๓๐ ปี (ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๗ ถึง ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗) บริเวณพื้นที่หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ตามแผนที่แนบท้ายหนังสืออนุญาต ซึ่งไม่ตรงกับที่หนังสืออนุญาตระบุว่าเป็นพื้นที่หมู่ที่ ๓ ตำบลคีรีวง ตำบลปลายพระยา จังหวัดกระบี่

เมื่อปี ๒๕๖๒ ผู้ร้องซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มเกษตรกร [REDACTED] ได้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการใช้พื้นที่ปลูกปาล์มดังกล่าวของผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งผลการตรวจสอบโดยผู้ถูกร้องที่ ๒

/ปรากฏว่า...

^๖ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกาได้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

^๗ หลักการ UNGPs วางอยู่บนสามเสาหลัก ที่กำหนดให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อ

เสาหลักที่ ๑ คุ้มครอง (Protect) : รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครอง มิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจไม่ว่าจากองค์กรของรัฐ องค์กรที่รัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรภาคธุรกิจเอกชน โดยหน้าที่ในการคุ้มครองของรัฐมี ๔ ประการ ๑) การบังคับใช้กฎหมาย ๒) การประกันว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจจะต้องไม่เป็นอุปสรรคและต้องส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน ๓) การจัดให้มีแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และ ๔) การสนับสนุนให้องค์กรธุรกิจมีวิธีการรับมือกับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

เสาหลักที่ ๒ เคารพ (Respect) : การเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งหมายถึงบุคคลและองค์กรที่ประกอบธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจประเภทใด ต้องดำเนินการกิจการอย่างมีความรับผิดชอบ เคารพและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ องค์กรธุรกิจต้องมีการผูกพันในนโยบาย (Policy Commitment) และต้องมีการเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง (Human Rights Due Diligence) ตลอดจนการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Impact Assessment) ในทุกขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้องค์กรธุรกิจต้องมีการประเมินความเสี่ยงภัยด้านสิทธิมนุษยชน การจัดทำตัวชี้วัดการประเมินผลสัมฤทธิ์ การจัดทำรายงาน การเปิดเผยข้อมูลให้สามารถเข้าถึงได้อย่างโปร่งใส

เสาหลักที่ ๓ เยียวยา (Remedy) : การเยียวยา แก้อภัย ฟื้นฟู และชดเชยเมื่อเกิดผลกระทบหรือเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจ โดยภาครัฐและภาคเอกชนมีหน้าที่ร่วมกันรับผิดชอบในส่วนนี้ กล่าวคือ รัฐจะต้องจัดให้มีการเยียวยาที่เหมาะสม ทั้งโดยการใช้กระบวนการยุติธรรมหรือนอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรม และให้องค์กรธุรกิจจัดให้มีช่องทางในการร้องเรียนและเยียวยาเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น

ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ใช้พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจำนวน ๑๒ แปลง รวมเนื้อที่ ๖๑๐-๒-๔๔ ไร่ และต้นปาล์มมีอายุประมาณ ๒๐-๒๕ ปี จึงคาดได้ว่าปลูกเมื่อประมาณปี ๒๕๓๗-๒๕๔๒ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้ยื่นคำขออนุญาตใช้ที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ชำระค่าบำรุงนิคมสหกรณ์ย้อนหลังตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ และอนุญาตให้ใช้ที่ดินเป็นระยะเวลา ๒ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๗ โดยการอนุญาตจะสิ้นสุดพร้อมกับพื้นที่ ๒,๕๐๐ ไร่

๓.๓ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง กรณีใช้พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่นิคมสหกรณ์อ่าวลึกเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือไม่

เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ใช้พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่นิคมสหกรณ์อ่าวลึกเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน ๑๒ แปลง เนื้อที่ ๖๑๐-๒-๔๔ ไร่ ต้นปาล์มที่ปลูกมีอายุประมาณ ๒๐-๒๕ ปี จึงคาดได้ว่าปลูกเมื่อประมาณปี ๒๕๓๗-๒๕๔๒ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไปแล้วจำนวน ๒,๕๐๐ ไร่ การใช้พื้นที่เกินจากที่ได้รับอนุญาตของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ประกอบพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตย่อมมีขอบเขตที่ชัดเจนตามแผนที่แนบท้ายจึงถือได้ว่าเป็นการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นการกระทำผิดตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครองครองที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี แม้ภายหลังผู้ถูกร้องที่ ๑ จะได้รับอนุญาตใช้ที่ดินดังกล่าวและชำระค่าบำรุงนิคมสหกรณ์ย้อนหลังตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ แล้วก็ตาม แต่ก็มีได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นความผิดที่สำเร็จไปแล้ว เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีความรับผิดชอบของภาคธุรกิจที่จะต้องเคารพและหลีกเลี่ยงการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าใช้พื้นที่ของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อน จึงเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากทำให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่ได้นำที่ดินแปลงพิพาทไปจัดสรรให้แก่ประชาชนรายอื่นที่เป็นสมาชิกหรือประสงค์สมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์อ่าวลึก เพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง^๔ ดังนั้น จึงเห็นควร

/แจ้งไปยัง...

^๔ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารจัดการนิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อ ๑๒ บุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอต่อการครองชีพ ให้สมัครขอเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ต่อผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์ ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์นั้น (ตามที่ดินสหกรณ์กำหนดสถานที่)

แจ้งไปยังคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) เพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้ปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลต่อไป

๓.๔ ประเด็นที่สอง ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง กรณีไม่ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นิคมสหกรณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๑ หรือไม่เห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้บุกรุกเข้าใช้พื้นที่นิคมสหกรณ์อ่าวลึกเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตถึง ๑๒ แปลง รวมเป็นพื้นที่ประมาณ ๖๑๐ ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ไม่น้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ๒,๕๐๐ ไร่ ทั้งที่แผนที่แนบท้ายหนังสืออนุญาตระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจน แต่กลับไม่มีการตรวจสอบการใช้พื้นที่เป็นเวลากว่า ๒๐ ปี โดยคำนวณจากอายุของต้นปาล์มที่ปลูกในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งใกล้เคียงกับระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันตั้งแต่เริ่มแรก จนกระทั่งเมื่อผู้ร้องในฐานะตัวแทนกลุ่มเกษตรกร [REDACTED] ร้องเรียนต่อหน่วยงานอื่นของรัฐ จึงได้มีการตรวจสอบมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่มีหน้าที่ดูแล ตรวจสอบพื้นที่นิคมสหกรณ์ รวมทั้งกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสหกรณ์^๙ กรณีย่อมถือได้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ปล่อยปละละเลยไม่เข้าตรวจสอบการใช้ที่ดินในนิคมสหกรณ์ปลูกปาล์มน้ำมันของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นระยะเวลานาน ทั้งที่ถูกระบุเป็นเนื้อที่จำนวนมาก ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ถูกร้องที่ ๑^{๑๐} ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กรณีจึงอาจถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ เห็นควรส่งประเด็นนี้ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เพื่อตรวจสอบการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ ต่อไป

ทั้งนี้ การละเลยการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ ข้างต้น ย่อมทำให้ประชาชนผู้อาจมีสิทธิหรือได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึกสูญเสียโอกาสที่จะได้รับจัดสรรที่ดินซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๑ บุกรุกใช้ประโยชน์เกินกว่าที่ได้รับอนุญาต จึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปด้วย

/๓.๕ นอกจากนี้...

^๙ ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารจัดการนิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อ ๖ วรรคแรก ผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์มีหน้าที่ดูแล ตรวจสอบ พื้นที่นิคมสหกรณ์ ตลอดจนการจัดการทรัพย์สินผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งกำกับ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดนิคมสหกรณ์

^{๑๐} ข้อ ๘ ให้ผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์แจ้งผู้ไม่มีสิทธิครอบครองหรืออาศัยในที่ดินภายในพื้นที่นิคมสหกรณ์โดยชอบด้วยกฎหมายทราบและให้ออกไปเสียจากนิคมสหกรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำบอกกล่าวอันจะเป็นการเสียหายต่อการจัดการนิคมสหกรณ์และให้อำนาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแทนอธิบดี เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้บุกรุกที่ดินในพื้นที่นิคมสหกรณ์แล้วรายงานสหกรณ์จังหวัดเพื่อรายงานกรมส่งเสริมสหกรณ์ทราบ

๓.๕ นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังเห็นว่า การอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการบริหารจัดการนิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๓๒ และข้อ ๓๒/๑ ที่กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้นิติบุคคลใช้ประโยชน์หรือกระทำการอื่นใดในพื้นที่นิคมสหกรณ์ได้ ดังเช่นในกรณีตามคำร้องนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งเป็นนิติบุคคลได้เข้าใช้ที่ดินจำนวนมากในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึกเพื่อประกอบกิจการปาล์มน้ำมัน ทำให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพไม่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึกได้ เนื่องจากในพื้นที่จังหวัดกระบี่ไม่มีที่ดินให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ จัดสรรให้แก่ประชาชนได้อีก

การที่รัฐมีนโยบายจัดที่ดินให้กับประชาชนใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยใช้วิธีการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ จัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมที่จะนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองได้เข้าทำประโยชน์ ก็เพื่อช่วยเหลือให้ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งและมีรายได้พอที่จะดำรงชีพอยู่ได้ โดยรัฐจะช่วยเหลือสนับสนุนเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้วย^{๑๑} จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีเจตนารมณ์จัดที่ดินให้กับบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ เพื่อให้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิในที่ดินอันเป็นมาตรการที่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ที่กำหนดให้รัฐดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ทำกินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่รับรองสิทธิให้ประชาชนทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอด้วย แต่ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารจัดการนิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๓๒ และข้อ ๓๒/๑ กลับกำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้นิติบุคคลใช้ประโยชน์หรือกระทำการอื่นใดในพื้นที่นิคมสหกรณ์และอนุญาตให้ใช้ที่ดินเป็นเนื้อที่จำนวนมากโดยไม่คำนึงถึงประชาชนผู้อาจมีสิทธิหรือได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ จึงเป็นการออกระเบียบที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ จึงเห็นควรให้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

/๔. มติคณะกรรมการ...

^{๑๑} ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑, โดย [REDACTED] สืบค้นจาก http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6312016029/1663207248ac69d776b305e860ef05952a2832a694_aabstrac.pdf, สืบค้นเมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๖

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๓/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ จึงมีมติดังนี้

๔.๑ ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้บุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ทำสวนปาล์มน้ำมัน ในพื้นที่นิคมสหกรณ์อ่าวลึกเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตเป็นเนื้อที่ ๖๑๐-๒-๔๔ ไร่ เป็นการกระทำที่สุ่มเสี่ยง ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงให้แจ้งไปยังคณะกรรมการ ก.ล.ต. เพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ในการ ส่งเสริมและกำกับดูแลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้ปฏิบัติตามหลักการ กำกับดูแลกิจการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลต่อไป

๔.๒ ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในนิคมสหกรณ์ ของผู้ถูกร้องที่ ๑ และไม่ร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ อาจถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ จึงให้ ส่งประเด็นนี้ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ และให้มีมาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ตามข้อ ๔.๔.๑

๔.๓ การอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการบริหารจัดการ นิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๓๒ และข้อ ๓๒/๑ เป็นการออกระเบียบที่ไม่มีเหตุผล อันสมควร ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงให้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้อง กับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามข้อ ๔.๔.๒

๔.๔ ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อผู้ถูกร้องที่ ๒ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ เพื่อดำเนินการดังนี้

๔.๔.๑ มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑) เมื่อหมดอายุการอนุญาตที่ดินแปลงเนื้อที่ ๖๑๐-๒-๔๔ ไร่ ในพื้นที่ หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ นำที่ดินแปลงดังกล่าว จัดสรรให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ เพื่อให้มีที่ดินประกอบ อาชีพและตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคมสหกรณ์อ่าวลึก

๒) เมื่อหมดอายุการอนุญาตที่ดินแปลงเนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ ในพื้นที่หมู่ที่ ๙ ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ นำที่ดินแปลงดังกล่าวจัดสรรให้แก่ ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ เพื่อให้มีที่ดินประกอบอาชีพและตั้ง บ้านเรือนที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคมสหกรณ์อ่าวลึก

/๔.๔.๒ ข้อเสนอแนะ...

๔.๔.๒ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ยกเลิกระเบียบว่าด้วย การบริหารจัดการนิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๓๒ และ ๓๒/๑ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

