

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๘

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๗๑-๗๒/๒๕๖๘

เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียนว่าประชาชนบ้านพะเต๊ะ ตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้รับความเดือดร้อนจากหน่วยงานของรัฐยึดที่ดินทำกิน

คำร้องที่ [REDACTED] ผู้ร้อง

๑๙๓/๒๕๖๗ { สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๔ (ตาก) ผู้ถูกร้อง

คำร้องที่ ปกปิดชื่อ ผู้ร้อง

๒๐๕/๒๕๖๗ { สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๔ (ตาก) ผู้ถูกร้อง

คำร้องทั้งสองเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและสิทธิในที่ดิน กรณีประชาชนบ้านพะเต๊ะ ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากถูกหน่วยงานของรัฐยึดที่ดินทำกิน โดยมีผู้ถูกร้องเป็นหน่วยงานเดียวกัน จึงให้พิจารณารวมกัน โดยให้เรียกผู้ร้องตามคำร้องที่ ๑๙๓/๒๕๖๗ ว่า ผู้ร้องที่ ๑ เรียกผู้ร้องตามคำร้อง ที่ ๒๐๕/๒๕๖๗ ว่า ผู้ร้องที่ ๒ และเรียกสำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๔ (ตาก) ว่า ผู้ถูกร้อง

๑. ความเป็นมา

๑.๑ ผู้ร้องที่ ๑ ร้องเรียนผ่านคลินิกสิทธิมนุษยชน ตามคำร้องที่ ๑๙๓/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ ว่า [REDACTED] ประชาชนบ้านพะเต๊ะ ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง โดยเมื่อ ปี ๒๕๕๘ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องเข้ายึดที่ดินกว่า ๓๑๘ ไร่ ของประชาชนบ้านพะเต๊ะ หมู่ที่ ๔ ตำบล พระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยไม่ชี้แจงรายละเอียดหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ ดังกล่าว แจ้งเพียงว่าจะนำที่ดินไปปลูกป่า แม้ที่ผ่านมาประชาชนบ้านพะเต๊ะได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่ออำเภอ แม่สอด จังหวัดตาก ผู้ถูกร้อง และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน บางรายไม่มีที่ดินทำกิน จึงขอให้ตรวจสอบ

/๑.๒ ผู้ร้องที่ ๒...

๑.๒ ผู้ร้องที่ ๒ ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามคำร้องที่ ๒๐๕/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ว่า ██████████ ประชาชนบ้านพะเด๊ะ ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง เมื่อปี ๒๕๕๘ ประชาชนบ้านพะเด๊ะ หมู่ที่ ๔ ตำบลพระธาตุผาแดง กว่า ๒๐ ราย ได้รับผลกระทบจากหน่วยงานของรัฐยึดที่ดินทำกิน เนื้อที่ประมาณ ๓๑๘ ไร่ และนำพื้นที่ดังกล่าวไปปลูกป่า จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน ดังนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ หนังสือจังหวัดตาก ที่ ตก ๐๐๑๗.๑/๑๓๓๖๐ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๒ หนังสือผู้ถูกร้อง ที่ ทส ๑๖๑๗.๔๒/๘๓๕๐ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๓ รายงานการลงพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๗ ณ บ้านพะเด๊ะ หมู่ที่ ๔ ตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

๒.๑.๔ หนังสืออำเภอแม่สอด ที่ ตก ๐๓๑๘.๑/๗๒๐๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

ปรากฏตามความเป็นมาในข้อ ๑ และผู้ร้องทั้งสองให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า

๑) บ้านพะเด๊ะ หมู่ที่ ๔ ตำบลพระธาตุผาแดง ก่อตั้งเมื่อปี ๒๔๓๔ เป็นชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าว ข้าวโพด โดยเข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด บริเวณพิพาทเมื่อประมาณปี ๒๕๔๑ เดิมประชาชนบ้านพะเด๊ะทำไร่หมุนเวียน แต่เมื่อประมาณปี ๒๕๔๕ ได้ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตเป็นการทำไร่ถาวร นอกจากนี้ เดิมมีการตั้งป่าชุมชนในพื้นที่บ้านพะเด๊ะซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับที่ดินทำกินของประชาชนบ้านพะเด๊ะ แต่ประชาชนไม่เคยบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชน ทั้งยังช่วยกันดูแลรักษาป่ามาโดยตลอด

/ (๒) ประมาณ...

๒) ประมาณปี ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องได้ตรวจยึดที่ดินของประชาชนประมาณ ๑๙ แปลง เนื้อที่ ๓๑๘ ไร่ โดยแจ้งว่าเป็นการเข้าทำประโยชน์หลังปี ๒๕๔๕ รวมทั้งได้เชิญประชาชนในพื้นที่ไปประชุมเพื่อแจ้งว่าที่ดินแปลงที่ถูกตรวจยึดจะนำไปปลูกป่า แต่ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมบางส่วนเห็นว่า ผู้ถูกร้องชี้แจงเรื่องการปลูกป่าไม่ชัดเจนว่าที่ดินที่ตรวจยึดและนำไปปลูกป่าจะดำเนินการในลักษณะใด ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจรายละเอียด และกังวลว่าต่อไปจะเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

๓) สำหรับที่ดินแปลงที่ถูกตรวจยึด ผู้ถูกร้องได้ปลูกต้นไม้ เช่น สัก ไม้ขี้เหล็ก และอนุญาตให้ประชาชนปลูกข้าวไร่ในแปลงที่ผู้ถูกร้องปลูกต้นไม้ แต่เมื่อต้นไม้ที่ผู้ถูกร้องปลูกมีขนาดใหญ่และสูงมากขึ้น ทำให้ข้าวที่ประชาชนปลูกไม่เจริญเติบโตและผลผลิตไม่พอเลี้ยงชีพ

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) บริเวณพื้นที่พิพาทดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓๙ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื้อที่ ๖๙๗,๗๕๐ ไร่ ต่อมาเมื่อปี ๒๕๒๓ จังหวัดตากประกาศกำหนดพื้นที่บางส่วนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ “บ้านน้ำดิบใจไว้” ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เลขที่ ๑๑๘๓๕ เนื้อที่ประมาณ ๙,๘๐๘ ไร่ ๓ งาน ๗๓ ตารางวา (๙,๘๐๘-๓-๗๓ ไร่)

๒) เดือนมกราคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติกรยุทธการทวงคืนผืนป่าในเขตพื้นที่ ๕ อำเภอชายแดน จังหวัดตาก โดยอาศัยอำนาจประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ประกอบกับแผนแม่บท “การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ” และตามยุทธการพื้นที่เป้าหมายปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ป่าบ้านพะเต๊ะ บ้านเอื้องดอย ตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในวันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ โดยได้ตรวจสอบแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธโธซี (Orthophoto) ปี ๒๕๔๕ พบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงมีสภาพป่า บางส่วนมีร่องรอยการทำประโยชน์ แต่เมื่อนำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปี ๒๕๕๔ มาเปรียบเทียบแล้ว พบว่า พื้นที่ที่ถูกบุกรุกแผ้วถางใหม่และได้ขยายพื้นที่ออกจากเดิม จึงตรวจยึดพื้นที่ป่าถูกบุกรุกบริเวณบ้านพะเต๊ะ รวมเนื้อที่ ๓๕๘-๓-๘๘ ไร่ (ภาพที่ ๑ และ ๒) โดยเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔^๑ และตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗^๒ แต่ไม่พบตัวผู้กระทำความผิด

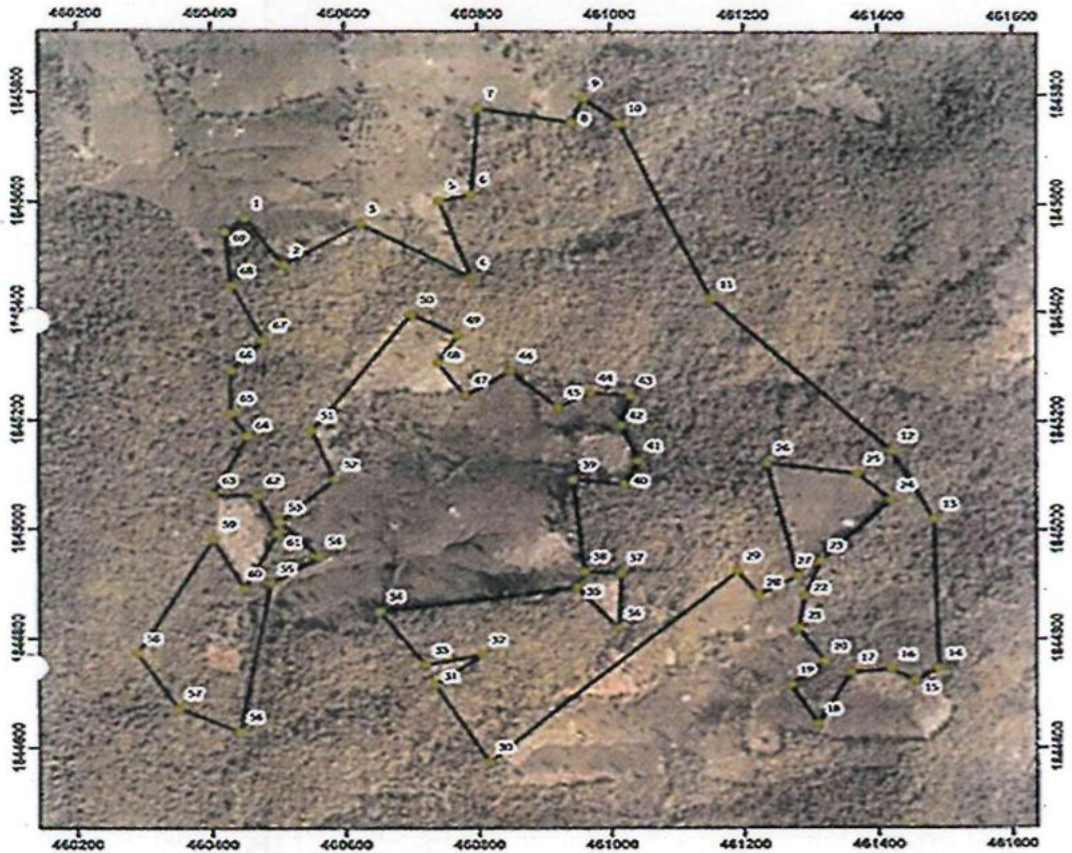
/แผนที่ ...

^๑ มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือเพื่อผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

เป้าหมายปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ (Area of operation)
ป่าบ้านพะตะ ตำบลพระธาตุมาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
ป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่สอด ภาพถ่ายทางอากาศ 2545



ภาพที่ ๑ แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธโตรี (Orthophoto) ปี ๒๕๔๕ แสดงลักษณะของพื้นที่ซึ่งยังมีสภาพเป็นป่า

ภาพถ่ายดาวเทียม Google Earth วันที่ 3 ธันวาคม 2554



ภาพที่ ๒ แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปี ๒๕๕๔ แสดงสภาพพื้นที่ที่ถูกบุกรุกแผ้วถางใหม่และขยายพื้นที่ออกไปจากเดิม

/๓) ต่อมา ...

๓) ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องได้จัดประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน น.ส.ล. “บ้านน้ำดิบใจไว้” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด ณ วัดชลประทาน ตำบลพระธาตุผาแดง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่เข้าร่วม ที่ประชุมมีมติเห็นควรตั้งป่าชุมชน (บ้านน้ำดิบใจไว้) และเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ผู้ถูกร้องจึงขอความเห็นชอบโครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่ถูกบุกรุกต่ออำเภอแม่สอด และจังหวัดตาก เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และชั้นที่ ๒ โดยเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ ผู้ถูกร้องขออนุมัติโครงการดังกล่าวต่ออธิบดีกรมป่าไม้ และได้รับความเห็นชอบและอนุมัติจากกรมป่าไม้แล้ว

๔) การทำโครงการฟื้นฟูสภาพป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่สอด จะพิจารณาพื้นที่เป้าหมายจากผลการแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรีสี ปี ๒๕๔๕ หากพื้นที่ใดปรากฏร่องรอยการใช้ประโยชน์หลังปี ๒๕๔๕ จะนำพื้นที่นั้นมาปลูกฟื้นฟูสภาพป่า

๕) พื้นที่ดำเนินโครงการฟื้นฟูสภาพป่าบริเวณพิพาทได้รับงบประมาณจากกรมป่าไม้เพื่อปลูกไม้ยืนต้น เช่น สัก มะขามป้อม ชี้เหล็ก และยังคงมีงบประมาณเพื่อบำรุง ดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง โดยมีพื้นที่ปลูกฟื้นฟูสภาพป่า ๓๒ แปลง ดังนั้น จึงไม่สามารถอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์หรือกระทำการใด ๆ ในพื้นที่บริเวณพิพาทที่ได้ดำเนินโครงการฟื้นฟูสภาพป่าได้

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) จังหวัดตาก

หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนบ้านพะเต๊ะ จังหวัดตากได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกร้องแก้ไขปัญหา โดยเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๗ ปลัดอำเภอแม่สอดเป็นประธานในการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้อง และรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ใหญ่บ้านพะเต๊ะ พร้อมผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะตัวแทนประชาชนบ้านพะเต๊ะ ผลการตรวจสอบสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกร้องชี้แจงตามข้อ ๒.๒.๒ ทั้งนี้ ผู้ใหญ่บ้านพะเต๊ะได้แจ้งประชาชนให้ทราบถึงผลการตรวจสอบและคำชี้แจงของผู้ถูกร้องด้วยแล้ว

๒) อำเภอแม่สอด

เมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๕ นายอำเภอแม่สอดได้สงวนที่ดินสาธารณประโยชน์ “บ้านน้ำดิบใจไว้” ไว้เพื่อเป็นที่เลี้ยงสัตว์ ต่อมาได้ออก น.ส.ล. เลขที่ ๑๑๘๓๕ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๓ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เนื้อที่ ๙,๘๐๘-๓-๗๓ ไร่ ตั้งอยู่ตำบลพระธาตุผาแดง (เดิมคือตำบลแม่ตาว ปัจจุบันแยกเป็นตำบลพระธาตุผาแดง) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีตรวจยึดที่ดินของประชาชนบ้านพะเต๊ะ หมู่ที่ ๔ ตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อนำไปจัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒) และ (๓)^๓ ได้ให้การรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งสามารถเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน ประกอบกับมาตรา ๕๗ (๒)^๔ กำหนดให้รัฐต้องบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติโดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับ ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย และมาตรา ๗๒ (๓)^๕ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการกระจาย การถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สอดคล้องกับกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic,

/Social and ...

^๓ มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือ ชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับการแจ้งผล การพิจารณาโดยเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณา ด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อนุรักษ์ ค้ำคูณรักษา บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๕ มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงานดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

Social and Cultural Rights: ICESCR) ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๖ และความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ลำดับที่ ๒๖ (๒๕๖๕) ว่าด้วยที่ดินและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑ และข้อ ๗^๗ ที่กำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกรณีในการรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม และมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

๓.๒ จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ดังนี้

๓.๒.๑ บ้านพะเต๊ะก่อตั้งเมื่อปี ๒๕๓๔ เป็นชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ส่วนพื้นที่พิพาทอยู่ในเขตที่ถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด เมื่อปี ๒๕๑๖ ซึ่งต่อมาปี ๒๕๒๓ จังหวัดตากได้ออกน.ส.ล. “บ้านน้ำดิบใจไว้” เลขที่ ๑๑๘๓๕ ในพื้นที่บางส่วนของป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด ให้เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เนื้อที่ ๙,๘๐๘-๓-๗๓ ไร่ จากนั้นเมื่อประมาณปี ๒๕๔๑ ประชาชนบ้านพะเต๊ะได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณพิพาทซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำไร่หมุนเวียน และเมื่อปี ๒๕๔๕ ได้เปลี่ยนเป็นทำไร่ถาวร

๓.๒.๒ ในปี ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติการยุทธการทวงคืนผืนป่าในเขตพื้นที่ ๕ อำเภอชายแดน จังหวัดตาก โดยมีพื้นที่เป้าหมายปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ คือ ป่าบ้านพะเต๊ะ บ้านเอื้องดอย ตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งพบว่าพื้นที่ดังกล่าวถูกบุกรุกแผ้วถางใหม่ และขยายพื้นที่ออกจากเดิม จึงตรวจยึดพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกบริเวณบ้านพะเต๊ะ รวมเนื้อที่ ๓๕๘-๓-๘๘ ไร่ แต่ไม่พบตัวผู้กระทำความผิด การตรวจยึดพื้นที่ได้ตรวจสอบผลการอ่านแปลตีความจากแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรีปี ปี ๒๕๔๕ เปรียบเทียบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปี ๒๕๕๔

/๓.๒.๓ เมื่อวันที่ ...

^๖ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะต้องดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

^๗ ข้อ ๑ ที่ดินมีบทบาทสำคัญต่อการบรรลุสิทธิต่าง ๆ ภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเข้าถึง การใช้ และการควบคุมที่ดินได้อย่างมั่นคงและเสมอภาคของบุคคลและชุมชน จึงมีความจำเป็นต่อการขจัดความอดอยากและความยากจน ทั้งยังเป็นการรับประกันสิทธิในมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนยังเป็นสิ่งจำเป็นต่อการประกันสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน

๑๒๑

๑๒๑

ข้อ ๗ เนื่องจากการเข้าถึงที่ดินทำให้เกิดพื้นที่อยู่อาศัย การใช้สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงที่ดินอย่างมั่นคง หากปราศจากการเข้าถึงดังกล่าว ผู้คนอาจถูกขับไล่จากที่อยู่อาศัยและถูกบังคับโยกย้าย อันอาจเป็นการละเมิดสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม

๑๒๑

๑๒๑

๓.๒.๓ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน น.ส.ล. “บ้านน้ำดิบโจ้ว” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด ที่ประชุมมีมติเห็นควรตั้งป่าชุมชน (บ้านน้ำดิบโจ้ว) ต่อมาในปี ๒๕๖๐ กรมป่าไม้ได้อนุมัติโครงการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพพื้นที่ของผู้ถูกร้อง ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวได้รับงบประมาณจากกรมป่าไม้โดยมีพื้นที่ปลูกฟื้นฟูสภาพป่า ๓๒ แปลง ซึ่งผู้ถูกร้องปลูกไม้ยืนต้น และพื้นที่ดังกล่าวยังคงได้รับงบประมาณเพื่อบำรุงดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น พื้นที่บริเวณพิพาทจึงไม่สามารถอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์หรือกระทำการใด ๆ ได้

๓.๒.๔ ผู้ร้องทั้งสองและประชาชนบ้านพะเต๊ะเห็นว่า ในวันที่จัดประชุมแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน น.ส.ล. ของผู้ถูกร้อง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นควรตั้งป่าชุมชน (บ้านน้ำดิบโจ้ว) นั้น ผู้ถูกร้องชี้แจงรายละเอียดของโครงการปลูกป่าไม่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเข้าร่วมประชุมบางส่วนไม่เข้าใจรายละเอียดของการตั้งป่าชุมชน จึงทำให้กังวลเรื่องการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชนดังกล่าว

๓.๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า

๓.๓.๑ ที่ดินของประชาชนบ้านพะเต๊ะที่ถูกตรวจยึดจากปฏิบัติการยุทธการทางคืนผืนป่า โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ ประกอบแผนแม่บท “การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ” นั้น อยู่ในพื้นที่พิพาทซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดพื้นที่ทับซ้อนกัน กล่าวคือ

๑) เดิมพื้นที่พิพาทเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓๙ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๒) เมื่อปี ๒๕๒๓ จังหวัดตากได้ประกาศกำหนดพื้นที่บางส่วนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ “บ้านน้ำดิบโจ้ว” ตาม น.ส.ล. เลขที่ ๑๑๘๓๕ โดยไม่มีการออกกฎกระทรวงยกเลิกเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนดังกล่าว

พื้นที่พิพาทจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๓.๓.๒ ดังนั้น การตรวจยึดที่ดินของประชาชนบ้านพะเต๊ะตามปฏิบัติการยุทธการทางคืนผืนป่าของผู้ถูกร้อง จึงเป็นการปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งการตรวจยึดที่ดินในพื้นที่พิพาท เป็นการตรวจยึดพื้นที่ที่มีการบุกรุกแผ้วถางใหม่หลังปี ๒๕๔๕ โดยวิธีการนำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรีซี ปี ๒๕๔๕ เปรียบเทียบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศปี ๒๕๕๔ และจะนำพื้นที่นั้นมาฟื้นฟูสภาพป่าตามโครงการฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา

การบุกรุกที่ดิน น.ส.ล. “บ้านน้ำดิบใจไว้” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด ซึ่งผู้ถูกร้อง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในพื้นที่ได้หารือร่วมกันแล้วมีมติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชนเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สอด ในชั้นนี้ จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องทั้งสองและประชาชนบ้านพะเต๊ะ

๓.๔ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒^๔ นั้น กำหนดให้ชุมชนในพื้นที่ที่ตั้งป่าชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐจะต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น นอกจากผู้ถูกร้องจะดำเนินการตั้งป่าชุมชนตามมติการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน น.ส.ล. ดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกร้องจะต้องเสริมสร้างความร่วมมือกับชุมชนในการจัดการป่าชุมชน โดยจะต้องชี้แจงรายละเอียดเพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนบ้านพะเต๊ะให้ทราบวัตถุประสงค์ของการตั้งป่าชุมชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือข้อห่วงกังวล เพื่อนำไปกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป

ส่วนประเด็นที่ดินทำกิน เนื่องจากประชาชนบ้านพะเต๊ะบางรายไม่มีที่ดินทำกินแปลงอื่น ภายหลังจากถูกตรวจยึดพื้นที่ทำกิน ทำให้ได้รับความเดือดร้อนในการหาเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว ดังนั้น เพื่อเป็นการรับรองให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐที่ต้องจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน จึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องและจังหวัดตาก เพื่อดำเนินการต่อไป

/๔ มติ ...

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในรูปแบบป่าชุมชน โดยป่าชุมชนต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
- (๒) การฟื้นฟูพื้นที่ป่าในเขตป่าชุมชนโดยการปลูกป่าทดแทน
- (๓) การเสริมสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการจัดการป่าชุมชน
- (๔) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน
- (๕) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๘ จึงมีมติว่า กรณีตามคำร้องยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องทั้งสองและประชาชนบ้านพะเต๊ะ และให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องและจังหวัดตาก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ เพื่อดำเนินการ ดังนี้

๑) ให้ผู้ถูกร้องจัดประชุมเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนบ้านพะเต๊ะในประเด็น การตรวจยึดพื้นที่และนำที่ดินที่ถูกตรวจยึดไปตั้งป่าชุมชน รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และมาตรการในการดูแลรักษาป่าชุมชนดังกล่าว และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ เพื่อนำไปปรับปรุงกฎ กติกา การใช้ป่าชุมชนให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ (๒) และ (๓) รวมทั้งมาตรา ๕๗ (๒) ประกอบพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อไป

๒) ให้ผู้ถูกร้องร่วมกับจังหวัดตากในฐานะคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดตาก (คทช. จังหวัดตาก) พิจารณาจัดหาที่ดินแปลงอื่นที่เหมาะสมให้แก่ประชาชนบ้านพะเต๊ะที่ไม่มีที่ดินทำกิน เพื่อให้ประชาชนบ้านพะเต๊ะมีที่ดินทำกินเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัวต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลิกสี

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ