



(กสม.แถลงข่าวเด่นประจำสัปดาห์ ครั้งที่ 19/2565)

กสม. ชี้กรมชลประทานละเมิดสิทธิกรณีใช้ประโยชน์ที่ดินชาวบ้านกว่า 40 ปี แต่ยังไม่จ่ายเงินค่าทดแทน
- หน่วยงานรัฐแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนก่อนดำเนินโครงการชลประทาน สิทธิตาม 4 มาตรการแก้ปัญหาเชิงระบบ

วันที่ 26 พฤษภาคม 2565 เวลา 10.30 น. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) โดยนายสันต์ ภักดิ์สิทธิ์ และนางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แถลงข่าวเด่นประจำสัปดาห์ครั้งที่ 19/2565 โดยมีวาระสำคัญ ดังนี้

1. กสม. ชี้กรมชลประทานละเมิดสิทธิประชาชนที่ร้อยเอ็ด สร้างคลองชลประทานผ่านกว่า 40 ปี แต่ยังไม่จ่ายค่าทดแทนที่ดิน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้รับคำร้องจากประชาชนผู้ร้องรายหนึ่งเมื่อเดือนมกราคม 2564 ระบุว่า ผู้ร้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินแปลงหนึ่งเนื้อที่ประมาณ 3 งาน 78 ตารางวา ในตำบลสีแก้ว อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด โดยเมื่อปี 2524 โครงการชลประทานร้อยเอ็ด ผู้ถูกร้องที่ 1 ได้ดำเนินการสร้างคลองชลประทานผ่านที่ดินของผู้ร้องเพื่อทำเป็นคลองระบายน้ำเพื่อเกษตรกรรม ขณะนั้นบิดาและมารดาของผู้ร้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ต่อมาเมื่อปี 2563 ผู้ร้องได้มีหนังสือถึงสำนักงานชลประทานที่ 6 ผู้ถูกร้องที่ 2 เพื่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ 1,000 บาท และขอให้ผู้ถูกร้องทั้งสองพิจารณาจ่ายเงินชดเชยกรณีขาดประโยชน์จากการไม่ได้ทำนาเพิ่มเติมโดยคำนวณเป็นค่าเช่าปีละ 5,000 บาท เป็นระยะเวลา 40 ปี เนื่องจากเสียประโยชน์จากการไม่ได้ทำนาในพื้นที่ที่ถูกเขตคลองชลประทานพาดผ่าน จากนั้นเมื่อปี 2564 ผู้ร้องได้ทวงถามค่าทดแทนที่ดินและเงินชดเชยกรณีขาดประโยชน์ โดยมีหนังสือถึงผู้ถูกร้องที่ 2 ต่อมาผู้ถูกร้องที่ 2 แจ้งผลการพิจารณาการขอค่าชดเชยทดแทนที่ดินซึ่งผู้ร้องจะได้รับค่าทดแทนที่ดินตามราคาประเมินที่คณะกรรมการกำหนดในราคาไร่ละ 400,000 บาท ส่วนการร้องขอรับเงินชดเชยค่าเสียประโยชน์จากการไม่ได้ทำนา คณะกรรมการไม่สามารถจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ร้องได้ จึงขอให้ตรวจสอบ

กสม. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากทุกฝ่าย บทบัญญัติของกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การดำเนินการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องหรือไม่ จากการตรวจสอบปรากฏว่า การสร้างคลองชลประทานตามภารกิจและหน้าที่ของกรมชลประทานมีการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหลักเกณฑ์ตามหนังสือคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแล้ว โดยกรณีตามคำร้องนี้ ผู้ร้องยอมรับราคาค่าทดแทนที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานกำหนด และต่อมาไม่พอใจเรียกร้องค่าชดเชยค่าเสียประโยชน์จากการไม่ได้ทำนา ในชั้นนี้ จึงยังไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องทั้งสองได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ร้อง

ประเด็นที่สอง พิจารณาว่าการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชดเชยประจานให้แก่ผู้ร้องล่าช้าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ จากการตรวจสอบปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้นำที่ดินของผู้ร้องไปดำเนินการสร้างคลองชลประทานตั้งแต่ปี 2524 และก่อสร้างแล้วเสร็จปี 2530 ซึ่งหากนับถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี แต่ผู้ร้องยังเป็นประชาชนเจ้าของที่ดินเพียงรายเดียวที่ไม่ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินจากหน่วยงานผู้ถูกร้องทั้งสอง แม้ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า สาเหตุที่ผู้ถูกร้องยังไม่จ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินให้ส่วนหนึ่งมาจากการโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาท อย่างไรก็ตาม เห็นว่า เมื่อหน่วยงานผู้ถูกร้องรวมตลอดถึงกรมชลประทานเป็นผู้รับผิดชอบโครงการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว ย่อมต้องมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยเร็วเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินให้แก่ผู้ร้อง การที่ผู้ถูกร้องทั้งสองใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ร้องเพื่อการชดเชยประจานตั้งแต่ปี 2524 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องในฐานะเจ้าของที่ดินที่นั้นจึงเป็นการดำเนินการที่ล่าช้า ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินสมควรแก่กรณี ถือเป็นการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

กสม. ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2565 จึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีตามคำร้อง โดยให้กรมชลประทานร่วมกับผู้ถูกร้อง คือ โครงการชลประทานร้อยเอ็ด สำนักงานชลประทานที่ 6 เร่งรัดการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน รวมถึงค่าเสียหายประโยชน์อื่น ๆ ในที่ดินเพื่อการชดเชยประจานให้แก่ผู้ร้อง พร้อมทั้งต้องยืนยันกำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินที่แน่ชัดและแจ้งความคืบหน้าให้ผู้ร้องทราบเป็นระยะด้วย ทั้งนี้ ภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบนี้

นอกจากนี้ กสม. ยังมีข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภาพรวมไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมชลประทาน ดังนี้

1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรพิจารณาทบทวนคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 2027/2562 ลงวันที่ 19 กันยายน 2562 เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชดเชยประจาน โดยพิจารณาให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณากรณีปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พิจารณาค่าชดเชยค่าเสียหายประโยชน์อื่น ๆ นอกเหนือจากค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชดเชยประจานโดยพิจารณาปัญหาเรื่องร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือกรณีอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชดเชยประจาน รวมถึงพิจารณาคำอุทธรณ์ของบุคคลที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ด้วย เนื่องจากกรณีปัญหาตามคำร้องคณะกรรมการฯ แจ้งว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาค่าชดเชยค่าเสียหายประโยชน์ตามข้อเรียกร้องของผู้ร้อง

2) กรมชลประทานควรจัดให้มีหนังสือประชาสัมพันธ์การแก้ไขปัญหาแก่ประชาชนไปยังพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชดเชยประจานเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาในพื้นที่อื่น ๆ ด้วย

2. กสม. ตรวจสอบกรณีหน่วยงานของรัฐดำเนินโครงการรื้อที่ดินของประชาชนในจังหวัดสุรินทร์ แนะรัฐจัดการปัญหาที่ดินทับซ้อนก่อนดำเนินกิจกรรมที่กระทบสิทธิเจ้าของที่ดิน

ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้รับเรื่องเมื่อเดือนกันยายน 2564 จากผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยปลูกบ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 10 ตำบลบ้านพลวง (เดิมคือ ตำบลกังแอน) อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ 7 ไร่ 13 ตารางวา โดยได้รับมอบการครอบครองจากป่าของผู้ร้อง ซึ่งแต่เดิมเป็นที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. 2512 ภายหลังได้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) และออกเป็นโฉนดที่ดินตามลำดับ ต่อมาเมื่อปี 2563 อำเภอปราสาท และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลวง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมดำเนินโครงการขุดลอกหนองตาลำเพื่อบรรเทาภัยแล้งและน้ำท่วมในพื้นที่ โดยไม่ได้มีการตรวจสอบแนวเขตพื้นที่ให้ถูกต้องรอบด้านซึ่งทำให้สภาพพื้นที่ในที่ดินแปลงดังกล่าวได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงจากการขุดตัดดินจนเป็นคลองน้ำ อีกทั้งยังได้เข้ามาปลูกต้นยูคาลิปตัสรื้อที่ดินของผู้ร้อง จึงขอให้ตรวจสอบ นั้น

กสม. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากทุกฝ่าย บทบัญญัติของกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 และปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ 17 โดยเห็นว่าข้อพิพาทตามคำร้องนี้ เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินที่รับรองว่าผู้ร้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้ ผู้ร้องย่อมมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินและขัดขวางมิให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของหน่วยงานผู้ถูกร้องทั้งสองซึ่งได้เข้ามาขุดคลองเพื่อกั้นแนวเขตที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงหนองตาลำตามงบประมาณโครงการไทยเข้มแข็งเมื่อปี 2553 และขุดลอกหนองตาลำตามโครงการบรรเทาภัยแล้งและน้ำท่วมเมื่อปี 2563 แม้จะได้รับแจ้งหลักฐานแสดงสิทธิเป็นโฉนดที่ดินแล้วแต่พื้นที่ที่กำลังดำเนินโครงการบางส่วนทับซ้อนกับที่ดินของผู้ร้อง แต่ก็ได้ดำเนินการให้มีการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินหรือตรวจสอบระงับข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นเสียก่อน เป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ร้องถูกเปลี่ยนแปลงสภาพและได้รับความเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ จึงกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้สืบสิทธิในที่ดินโดยสุจริต อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องผู้ครอบครองที่ดิน

นอกจากนี้ ข้อพิพาทตามกรณีคำร้อง การได้มาและการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงหนองตาลำ และการออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ร้อง มีการรับรองความชอบโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินทั้งสองกรณี แต่กลับไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและมีปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาเชิงระบบที่สะท้อนว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลแนวเขตที่ดินอย่างครบถ้วนรอบด้าน ขาดเอกภาพในการจัดสร้างระวางแผนที่ และมีความไม่ชัดเจนแน่นอนในการดำเนินนโยบายด้านที่ดินและควบคุมจัดการดูแลรักษาพื้นที่ จนก่อให้เกิดผลกระทบและความเสี่ยงต่อการขาดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน (land tenure security) ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว อันส่งผลต่อการเข้าถึง ใช้ประโยชน์ ควบคุมจัดการและเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินอย่างชอบธรรมด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้น กสม. ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2565 จึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีนี้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของอำเภอปราสาท และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลวง ผู้ถูกร้อง ในการระงับข้อพิพาทให้เป็นที่ยุติโดยเร็ว เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่ารัฐหรือราษฎรมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ากัน โดยเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัดสุรินทร์ (คพร.จังหวัดสุรินทร์) เพื่อพิจารณา และให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท ดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตรวจสอบการออกโฉนดที่ดิน หากผลปรากฏว่าโฉนดที่ดินของผู้ร้องออกทับที่สาธารณประโยชน์ ให้เสนอให้อธิบดีกรมที่ดินเพิกถอนโฉนดที่ดินและออกโฉนดที่ดินใหม่ตามความเป็นจริง แต่หากผลปรากฏว่าการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ร้องเป็นไปโดยชอบก็ให้แก้ไขทะเบียนที่สาธารณประโยชน์และเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงหนองตาตำให้ถูกต้อง ทั้งนี้ให้ผู้ถูกร้องทั้งสองชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างเหมาะสมแก่ผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการชดเชยที่ไม่ใช่ตัวเงินที่สามารถเยียวยาสถานะเดิม คุณค่าหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วย

นอกจากนี้ กสม. ยังมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเชิงระบบต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

1) ให้กรมที่ดินพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการสร้างระวางแผนที่ไว้ใช้ในราชการพร้อมทั้งจัดทำฐานข้อมูลรูปแปลงที่ดินให้ถูกต้องตรงกัน โดยแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตำแหน่งและแนวเขตที่ดินด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบด้านก่อนที่จะมีการออกหนังสือแสดงสิทธิของประชาชนหรือหนังสือแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ เพื่อให้เอกสารมหาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้สูจริตที่เกี่ยวข้อง

2) ให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาวិธีการปฏิบัติในลำดับแรกเมื่อมีข้อโต้แย้งเรื่องแนวเขตที่ดินกับประชาชนซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินเหนือที่ดินของรัฐ โดยให้ดำเนินการทางบริหารหรือกลไกในการจัดการข้อโต้แย้งเรื่องแนวเขตที่ดินตามนโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จก่อน จึงจะดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษกับประชาชน

3) ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) เพื่อนำมาประกอบการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของประชาชนในการประกอบพยานหลักฐานอื่น ๆ เช่น การอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ การใช้หลักฐานเอกสารอ้างอิงจากแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 ลำดับชุด L7017 เป็นต้น

4) ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พิจารณาลักคั่นมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ในกรณีหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

26 พฤษภาคม 2565