

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ
การละเมิดสิทธิมนุษยชน



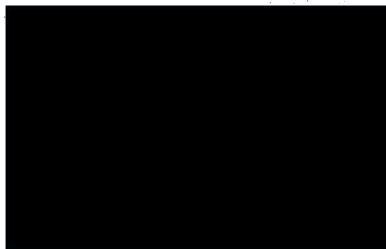
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๐๓/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีขอให้ตรวจสอบว่าที่ดินบริเวณตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งผู้ร้องท้งสี่ครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

ผู้ร้อง



ที่ ๑

ที่ ๒

ที่ ๓

ที่ ๔

ผู้ถูกร้อง สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุรินทร์
มณฑลทหารบกที่ ๒๕

ที่ ๑

ที่ ๒

๑.ความเป็นมา

ผู้ร้องท้งสี่ได้ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามคำร้องที่ ๑๕๕/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๕ กล่าวอ้างว่า ผู้ร้องท้งสี่และประชาชนกว่า ๑,๐๐๐ คน ร่วมกันอาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่หมู่บ้านเฉลิมพระเกียรติ (บ้านยาง) หมู่ที่ [REDACTED] ตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ โดยสืบทอดจากบรรพบุรุษก่อนการประกาศหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ทำเลเสียงสัตว์แปลงป่าหนองพลวงหนองโกดกง หนองโดนสุด (ที่สาธารณประโยชน์) เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๗ ต่อมาปี ๒๕๘๓ กระทรวงกลาโหมขอใช้พื้นที่เพื่อสร้างโรงทหารจากกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ปรากฏว่ามีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกร้องที่ ๑ อ้างว่าการที่หน่วยงานราชการทหารเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาททำให้ที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ และกรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เมื่อปี ๒๕๖๒ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีผู้ถูกร้องที่ ๒ ครอบครองใช้ประโยชน์ท้งแปลง ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้จัดให้ประชาชนเช่าที่ดินราชพัสดุโดยมีผู้ประสงค์เช่า ๑,๓๓๓ ราย และผู้ถูกร้องท้งสองยังเจรจาไกล่เกลี่ยให้ประชาชนที่อาศัยทำกินในที่ดินพิพาท ๗๖ ไร่ สละที่ดินเพื่อสร้างวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีสุนทร หากไม่ยินยอมจะดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกพร้อมทั้งขับไล่ออกจากที่ดินพิพาท จึงขอให้ตรวจสอบ

/๒. การตรวจสอบ ...

๒. การตรวจสอบ

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

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ สำเนาคำพิพากษาศาลจังหวัดสุรินทร์ คดีหมายเลขแดงที่

ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๒.๑.๒ สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินที่อยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ในราชการมณฑลทหารบกที่ ๒๕ ณ ศาลากลางจังหวัดสุรินทร์ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๔

๒.๑.๓ สำเนาบ้นที่การประชุมคณะกรรมการการปกครอง สมาชิกผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๗๑ ณ อาคารรัฐสภา เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔

๒.๑.๔ สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินที่อยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ในราชการมณฑลทหารบกที่ ๒๕ ณ ศาลากลางจังหวัดสุรินทร์ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔

๒.๑.๕ สรุปผลการประชุมระหว่างนางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ร้องทั้งสี่ เพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหา เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๕

๒.๑.๖ สำเนาสรุปผลการประชุมคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สมาชิกผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๐๖ ณ อาคารรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๕

๒.๑.๗ รายงานการประชุมระหว่างนางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ร้อง ณ ศาลากลางจังหวัดสุรินทร์ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖

๒.๑.๘ หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๓๐๗/๗๖๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๙ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ กค ๐๓๑๘.๖๖/๑๖๐ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๑๐ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ กท ๐๔๘๒.๖๗/๕๖๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

/๒.๒ ข้อเท็จจริง ...

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

ผู้ร้องที่ ๒ ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประชุมระหว่างนางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และฝ่ายผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖ ณ ศาลากลางจังหวัดสุรินทร์ สรุปได้ว่า

๑) ผู้ถูกร้องที่ ๒ อ้างว่า บริเวณพื้นที่พิพาทเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์ ขอใช้เพื่อก่อสร้างวิทยาลัยพยาบาลฯ แห่งใหม่นั้น ผู้ร้องทั้งสี่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการการปกครอง สมาชิกแทนราษฎร ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการการฯ ครั้งที่ ๗๑ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ได้มีมติให้จังหวัดสุรินทร์เป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนตามกรอบอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมาย เพื่อความถูกต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ต่อมาเจ้าหน้าที่จึงแจ้งผู้ร้องทั้งสี่ว่า ถ้าบุคคลใดมีเอกสาร ส.ค. ๑ หรือน.ส. ๓ ก. ให้นำไปยื่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิได้ แต่ผู้ร้องทั้งสี่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่ครอบครอง เพราะเป็นการครอบครองต่อเนื่องจากบรรพบุรุษ ตามหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) ระหว่างปี ๒๕๐๐ - ๒๕๑๒ จึงไม่อาจเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิได้

๒) ผู้ร้องทั้งสี่และประชาชนที่อาศัยทำกินในที่พิพาทได้คัดค้านการเช่าที่ดินราชพัสดุ เพราะยังข้องใจเกี่ยวกับสถานะที่ดินว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินราชพัสดุ เนื่องจากที่ดินแปลงที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ครอบครองใช้ประโยชน์มีที่ดินบางแปลงที่ประชาชนครอบครองโดยมีเอกสารสิทธิ เช่น โฉนดที่ดิน น.ส. ๓ ก. น.ส. ๓ และ ส.ค. ๑ อีกทั้งยังมีหมู่บ้านจัดสรร ร้านอาหาร ผับบาร์ คาราโอเกะ และอื่น ๆ ส่วนที่พิพาทที่ผู้ร้องทั้งสี่และประชาชนครอบครองทำประโยชน์เนื้อที่ ๗๖ ไร่ มีสภาพเป็นที่นา บางแปลงปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ปลูกไม้ยืนต้น เช่น ยูคาลิปตัส และมะพร้าว รวมทั้งปลูกบ้านเพื่ออยู่อาศัย

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) ผู้ถูกร้องที่ ๑ และกรมธนารักษ์ ชี้แจงข้อเท็จจริงสอดคล้องกัน สรุปได้ว่า

(๑) ที่ดินพิพาทที่ผู้ร้องทั้งสี่กล่าวอ้าง เป็นที่ราชพัสดุที่ใช้ในราชการของกองทัพบกโดยผู้ถูกร้องที่ ๒ รวมถึงบริเวณที่ยินยอมให้วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์ใช้ประโยชน์ด้วย โดยมีประวัติความเป็นมาว่า เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๗ นายอำเภอเมืองสุรินทร์ประกาศหวงห้ามที่ป่า ชื่อ ป่าหนองพลวง หนองโกดกง หนองโดนสุด ไว้สำหรับเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ห้ามมิให้ผู้ใดจับจอง ทำนา ทำไร่ ทำสวนหรือสิ่งอื่นใด อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน

/ต่อมาเมื่อ ...

ต่อมาเมื่อปี ๒๔๘๓ กระทรวงมหาดไทยได้ส่งมอบพื้นที่ให้กระทรวงกลาโหมโดยจังหวัดทหารบกสุรินทร์^๑ เข้าใช้ประโยชน์ในราชการทหารเป็นที่ตั้งโรงพยาบาลกองพลสุรินทร์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ข้างต้น และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ^๒ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบแจ้งครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๘๘ เนื้อที่ประมาณ ๘,๒๒๖-๒-๒๔ ไร่ และเมื่อปี ๒๕๒๒ กระทรวงกลาโหมนำขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุต่อกรมธนารักษ์โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ข้างต้น แบ่งเป็น ๕ แปลง ได้แก่ เลขที่ [REDACTED]

(๒) ที่ดินพิพาทที่ผู้ร้องทั้งสองกล่าวอ้าง เป็นที่ราชพัสดุซึ่งไม่ต้องถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากกระทรวงกลาโหมโดยจังหวัดทหารบกสุรินทร์เข้าใช้ประโยชน์ โดยกระทรวงมหาดไทยได้ส่งมอบพื้นที่เมื่อปี ๒๔๘๓ ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามนัยคำพิพากษาศาลจังหวัดสุรินทร์ คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] วินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะที่ดินว่า "เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินในความครอบครองของจังหวัดทหารบกสุรินทร์มีทั้งส่วนที่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว และส่วนอื่นนอกเหนือจากที่ดินสาธารณประโยชน์ กับทั้งขณะที่มีการส่งมอบที่ดินสาธารณประโยชน์ให้กระทรวงกลาโหมเพื่อใช้ในการจัดตั้งค่ายทหารได้กระทำเมื่อปี ๒๔๘๓ ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ขั้นตอนการเพิกถอนที่ดินสาธารณประโยชน์จึงหาอยู่ภายใต้บัญญัติมาตรา ๘ แห่งบทบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างใดไม่"

(๓) ที่ดินบริเวณที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ครอบครองใช้ประโยชน์ ประกอบด้วยที่ดิน ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าหนองพลวง หนองโกดกง หนองโดนสด และส่วนที่อยู่นอกแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ตาม ส.ค. ๑ เลขที่ [REDACTED] ครอบคลุมที่ดินทั้ง ๒ ส่วน ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วตามข้อ (๒) ว่าเป็นที่ราชพัสดุ และไม่ต้องถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยมีประชาชนบางรายให้ความร่วมมือกับทางราชการ และบางรายไม่ยินยอมให้ความร่วมมือโดยพยายามจะนำประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานะที่ดินมาใช้เป็นข้อเรียกร้อง และร้องเรียนขอความเป็นธรรมไปยังหน่วยงานราชการต่าง ๆ เรื่อยมา อย่างไรก็ดีตาม ไม่ว่าสถานะที่ดินจะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือเป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ประชาชนก็ไม่อาจครอบครองและออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง

/ใช้ร่วมกัน ...

^๑ จังหวัดทหารบกทุกแห่งถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงกำหนดหน้าที่และเขตพื้นที่ของมณฑลทหารบก พ.ศ. ๒๕๕๘ (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘) ซึ่งข้อ ๕ (๑๔) กำหนดให้การใดที่อ้างถึงจังหวัดทหารบกสุรินทร์ ให้ถือว่าอ้างถึงมณฑลทหารบกที่ ๒๕

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗

ใช้ร่วมกันหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เว้นแต่ประชาชนจะมีเอกสารหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งสามารถนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐได้ โดยกรมธนารักษ์มีแนวทางแก้ไขปัญหามา ๒ แนวทาง ได้แก่ กรณีประชาชนไม่ได้แย่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรมธนารักษ์จะรับรองสิทธิจัดให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยและทำกินในที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายที่ราชพัสดุ ซึ่งประชาชนสามารถนำสิทธิการเช่าเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ หรือขอรับการสนับสนุนตามมาตรการต่าง ๆ ของรัฐต่อไปได้ และกรณีประชาชนได้แย่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน หากมีหลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ สามารถพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐได้

(๔) กรมธนารักษ์ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร ได้เชิญประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันพุธที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๕ และมีมติให้หน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องบูรณาการแก้ไขปัญหาในรูปแบบคณะทำงาน ซึ่งจังหวัดสุรินทร์และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ไว้แล้ว และให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นเจ้าภาพเชิญผู้ร้องทั้งสี่และประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ที่จะก่อสร้างวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์ เข้าร่วมประชุมชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อบริหารจัดการแก้ไขปัญหาหารือร่วมกัน และหากประชาชนรายใดมีเอกสารหลักฐานการครอบครองที่ดินทางราชการออกให้และประสงค์จะขอพิสูจน์สิทธิ ก็สามารถดำเนินการตามกระบวนการพิสูจน์สิทธิได้ หรือหากประชาชนรายใดประสงค์จะขอเช่า ก็ให้ไปยื่นความประสงค์ได้ที่ผู้ถูกร้องที่ ๑

๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา และการใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทของผู้ถูกร้องที่ ๒ สอดคล้องกับผู้ถูกร้องที่ ๑ และกรมธนารักษ์

๒.๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) คำพิพากษาศาลจังหวัดสุรินทร์ คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] มีข้อเท็จจริงว่า พื้นที่พิพาทเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์มีประชาชนอาศัยอยู่ โดยบางรายได้แผ้วถางและสร้างบ้านเรือนอย่างถาวร เมื่อปี ๒๔๘๓ คณะกรรมการอำเภอเมืองสุรินทร์ได้สำรวจ และจัดทำบัญชีประชาชนที่บุกรุกเข้าไปปลูกสร้างบ้านเรือนและไม่ยืนต้นในที่ดินดังกล่าว รวม ๑๖๑ ราย แล้วส่งไปยังเจ้ากรมยุทธโยธาทหารบก ต่อมาเมื่อปี ๒๔๘๔ เจ้ากรมยุทธโยธาทหารบกมีหนังสือแจ้งจังหวัดสุรินทร์ว่าได้จ่ายคำรื้อถอนให้กับประชาชนทุกรายแล้ว จึงถือว่าประชาชนกลุ่มดังกล่าวได้สละการครอบครองแล้ว หากที่ดินตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ สิทธิครอบครองของบุคคลย่อมสิ้นสุดลง และหากที่ดินพิพาทอยู่นอกเขตที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นย่อมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓)

๒) บันทึกการประชุมคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๗๑ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ สรุปได้ว่า ที่ประชุมได้พิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาคือพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ แล้วมีมติให้จังหวัดสุรินทร์เป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้ประชาชนตามกรอบอำนาจหน้าที่อย่างถูกต้องและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กรณีผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ คัดค้านการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ [REDACTED] ตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ และกรณีผู้ถูกร้องที่ ๒ พ้องขัดไล่ประชาชน หมู่ที่ ๑ หมู่ที่ ๗ และหมู่ที่ ๒๐ ตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์

๓) รายงานการประชุมคณะกรรมการการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินที่อยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ในราชการของผู้ถูกร้องที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ สรุปได้ว่า ที่ประชุมมีมติให้ใช้อำนาจตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานะของที่ดินพิพาทในความครอบครองและใช้ประโยชน์ในราชการของผู้ถูกร้องที่ ๒

๔) เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๕ นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ร้องทั้งสอง เพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหา ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

(๑) ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และมีเอกสารการครอบครองที่ดิน เช่น ส.ค. ๑ และ น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ ก. สามารถนำไปยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินได้

(๒) กรณีประชาชนที่ไม่มีเอกสารการครอบครองที่ดิน แต่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อไป จะต้องทำสัญญาเช่ากับผู้ถูกร้องที่ ๑

(๓) [REDACTED] รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์เสนอให้คณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินของจังหวัดสุรินทร์ พิจารณาจัดหาพื้นที่ก่อสร้างวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์ แห่งใหม่ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในพื้นที่

๕) เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖ พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบข้อมูลเพิ่มเติมผ่านทางแอปพลิเคชันไลน์จากผู้ร้องที่ ๒ ว่า ขณะนี้ผู้ถูกร้องที่ ๒ นำกำลังเจ้าหน้าที่ทหารเข้าไปทำรั้วลวดหนามกั้นแนวเขต พร้อมทั้งนำรถแทรกเตอร์และรถแบคโฮเข้าปรับสภาพพื้นที่ อีกทั้ง ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ร้องที่ ๒ กับพวกรวม ๓ ราย ในข้อหาบุกรุกที่ดินในความครอบครองดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในทางราชการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการจังหวัดสุรินทร์

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องทั้งสองจากการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทหรือไม่ อย่างไร โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗^๓ และมาตรา ๕๗^๔ บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สิน และให้รัฐมีหน้าที่และอำนาจบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้ ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว และมาตรา ๒๕๘ ข. ด้านอื่น ๆ^๕ กำหนดให้รัฐจัดให้มีการกระจาย การถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ปัญหา กรรมสิทธิ์และสิทธิการครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

๓.๒ จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องทั้งสี่และประชาชนที่อาศัยทำกิน ในพื้นที่พิพาทซึ่งอ้างว่าครอบครองต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ เนื้อที่ ๗๖ ไร่ ปรากฏตามเอกสารหลักฐาน การชำระภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท. ๕ ระหว่างปี ๒๕๐๐ - ๒๕๑๒ โดยเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของที่ดินหน่วย ของผู้ถูกร้องที่ ๒ รวมถึงบริเวณที่ยินยอมให้วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์ ใช้ประโยชน์ด้วย ผู้ร้องที่ ๑ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบเคยมีหนังสือคัดค้านการเข้าที่ดินราชพัสดุของผู้ถูกร้องที่ ๑ เนื่องจากมีข้อข้องใจเกี่ยวกับสถานะที่ดินพิพาทดังกล่าวว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่สงวนไว้สำหรับ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินราชพัสดุ รวมทั้งที่ดินบางแปลงที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ครอบครอง ใช้ประโยชน์กลับมีประชาชนครอบครองโดยมีเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน น.ส. ๓ ก. น.ส. ๓ และ ส.ค. ๑ นอกจากนี้ ยังมีหมู่บ้านจัดสรร ร้านอาหาร ผับบาร์ คาราโอเกะ และอื่น ๆ ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้จัดให้ประชาชนเข้าที่ดินราชพัสดุ โดยมีผู้ประสงค์เช่า ๑,๓๓๓ ราย ผู้ร้องทั้งสองเจรจาไกล่เกลี่ย ให้ประชาชน ...

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๔ มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

๑. รักษา

๒. รักษา

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่ กฎหมายบัญญัติ

^๕ มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

๑. ด้านอื่น ๆ

๒. รักษา

๓. รักษา

(๒) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครอง ที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิการครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

ให้ประชาชนที่อาศัยทำกินในที่ดินพิพาทสละที่ดินเพื่อสร้างวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์ หากไม่ยินยอมจะดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกพร้อมทั้งขับไล่ออกจากที่ดินพิพาท

ผู้ถูกร้องทั้งสองและกรมธนารักษ์ ให้ข้อเท็จจริงสอดคล้องกันว่า เมื่อปี ๒๔๖๓ พื้นที่พิพาทถูกประกาศหวงห้ามที่ป่า ชื่อ ป่าหนองพลวง หนองโกดกง หนองโดนสุด ไว้สำหรับเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ต่อมาเมื่อปี ๒๔๘๓ กระทรวงมหาดไทยได้ส่งมอบพื้นที่ให้กระทรวงกลาโหมโดยผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้เข้าใช้ประโยชน์ในราชการทหาร โดยคณะกรรมการอำเภอเมืองสุรินทร์ได้สำรวจจัดทำบัญชีประชาชนที่บุกรุก ๑๖๑ ราย ซึ่งกรมยุทธโยธาทหารบกได้จ่ายค่ารื้อถอนให้กับประชาชนทุกรายแล้ว ต่อมาเมื่อปี ๒๔๙๘ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบแจ้งครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ [REDACTED] เนื้อที่ประมาณ ๘,๒๒๖-๒-๒๔ ไร่ โดยเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งไม่ต้องถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้เข้าใช้ประโยชน์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามนัยคำพิพากษาศาลจังหวัดสุรินทร์ คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED]

๓.๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เข้าใช้ประโยชน์ในราชการทหารในที่สาธารณประโยชน์ ตั้งแต่ปี ๒๔๘๓ ซึ่งต่อมามีการสำรวจพบว่ามีประชาชนบุกรุกเข้าไปปลูกสร้างบ้านเรือนและปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินดังกล่าว และเมื่อปี ๒๔๘๔ กรมยุทธโยธาทหารบกได้จ่ายค่ารื้อถอนให้กับประชาชนที่บุกรุกทุกราย จึงถือได้ว่าผู้ครอบครองสละสิทธิการครอบครอง และที่ดินตกเป็นของรัฐประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๖ ที่ดินพิพาทจึงมีสถานะเป็นที่ดินราชพัสดุ ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองดูแล รักษา รวมทั้งบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุในเขตจังหวัดสุรินทร์ได้นำรังวัดพื้นที่เพื่อจัดให้ประชาชน ๑,๓๓๓ ราย เข้าตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับกฎกระทรวงการจัดหาผลประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๔ กรณีจึงเป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐแล้ว

เมื่อผู้ร้องทั้งสองและประชาชนที่ครอบครองที่ดินพิพาทโดยไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน และผู้ถูกร้องทั้งสองร่วมกันเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อให้ออกจากที่ดินของรัฐ เนื่องจากไม่ยอมเช่า

/ตามระเบียบ ...

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๑.ป่า

๒.ป่า

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อน้ำและโรงทหาร สำนักงานการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ตามระเบียบกระทรวงการคลังประกอบกฎกระทรวงข้างต้น กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุในการดูแลและบำรุงรักษา เช่นเดียวกับที่วิญญูชนพึงรักษาทรัพย์สินของตนและระมัดระวังมิให้เกิดการบุกรุกหรือความเสียหายใด ๆ แก่ที่ดินราชพัสดุ ตามกฎกระทรวงการใช้ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๙^๗ ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อทางราชการตามที่กฎหมายกำหนด และควรแก่กรณีแล้ว การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องทั้งสองและประชาชนที่ครอบครองที่ดินพิพาท

อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้อพิพาทในที่ดินระหว่างที่ดินของรัฐประเภทที่ดินสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ทางราชการกับที่ดินซึ่งประชาชนครอบครองทำประโยชน์มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท จึงเห็นควรให้มีการจัดที่ดินให้ผู้ร้องทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ (๓) ที่บัญญัติให้รัฐพึงมีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างบริบูรณ์และเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความมั่นคงในการถือครองที่ดิน (secure tenure) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำรงชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการต่อไป

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๘/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖ จึงมีมติว่า

/การกระทำ ...

^๗ กฎกระทรวงการใช้ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๑๙ ให้ผู้ใช้ที่ดินราชพัสดุมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดูแลและบำรุงรักษาที่ดินราชพัสดุให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การให้ประโยชน์อยู่เสมอ และระมัดระวังมิให้เกิดการบุกรุกหรือความเสียหายใด ๆ แก่ที่ดินราชพัสดุ

^๘ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

การกระทำของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุรินทร์ (ผู้ถูกร้องที่ ๑) และมณฑลทหารบกที่ ๒๕ (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ที่ได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ โดยผู้ถูกร้องที่ ๒ มีหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุแปลงพิพาท ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อจังหวัดสุรินทร์ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ อำเภอเมืองสุรินทร์ และคณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินของจังหวัดสุรินทร์ เพื่อดำเนินการต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ ดังนี้

๔.๑ ให้จังหวัดสุรินทร์ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ และอำเภอเมืองสุรินทร์ ร่วมกันจัดที่ดินให้แก่ผู้ร้องทั้งสองและประชาชนที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่พิพาทเพื่อให้เช่าที่ดินราชพัสดุได้ตามกฎหมาย

๔.๒ ให้คณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินของจังหวัดสุรินทร์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาจัดหาพื้นที่ในการก่อสร้างวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์ แห่งใหม่ ที่มีความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในพื้นที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

