

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๖/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีกล่าวอ้างว่าไม่ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่เป็นธรรม

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง กรมที่ดิน

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องร้องเรียนทางไปรษณีย์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ กล่าวอ้างว่า ได้ครอบครองที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในท้องที่หมู่ที่ ๗ ตำบลแคมป์สน อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ต่อมาผู้ร้องเห็นว่าตนควรจะมีสิทธิออกเอกสารสิทธิในที่ดินบริเวณดังกล่าว จึงแจ้งไปยังผู้ถูกร้องขอให้เดินสำรวจออกเอกสารสิทธิให้กับกลุ่มราษฎรในพื้นที่ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ นอกจากนั้น ผู้ร้องพบว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้เข้ามาตรวจยึดพื้นที่ของชาวบ้านบางรายในบริเวณใกล้เคียงกัน โดยอ้างว่าเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำก้อ-น้ำซุน ผู้ร้องและผู้ที่มีที่ดินใกล้เคียงได้ร่วมกันตรวจสอบสถานะที่ดินกับหน่วยงานของรัฐหลายแห่งพบว่า พิกัดที่ตั้งของที่ดินพิพาทเป็นพื้นที่ที่ได้กั้นออกจากพื้นที่ป่าไม้ให้กรมประมงบริหารจัดการตั้งนิคมสร้างตนเองสร้างชาวเขา แต่ผู้ร้องทราบข้อมูลว่า ในปัจจุบันไม่มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว จึงเห็นว่าพื้นที่พิพาทไม่ใช่ที่สงวนหวงห้ามและไม่มีสถานะเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้กล่าวอ้าง ควรจะออกเอกสารสิทธิได้ตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่หน่วยงานหลายหน่วยงานแจ้งว่าเป็นที่ดินของรัฐไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิด

/สิทธิมนุษยชน...

สิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ดังต่อไปนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ สำเนาบันทึกการตรวจยึดโดยโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำก้อ – น้ำขุน ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๒

๒.๑.๒ สำเนาหนังสือสถานีพัฒนาที่ดินเพชรบูรณ์ ที่ กษ.๐๘๑๕.๐๘/๒๗๙ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ ถึง [REDACTED] และแผนที่ตรวจสอบการจำแนกประเภทที่ดิน

๒.๑.๓ สำเนาหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ พช ๐๐๑๗.๑/๑๒๖๘๙ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้ร้อง

๒.๑.๔ สำเนาหนังสือศูนย์พัฒนารัฐบาลบนพื้นที่สูงจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ พม ๐๖๐๓.๕๓/๑๔๐๐ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้ร้อง

๒.๑.๕ บันทึกการหารือทางโทรศัพท์ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับผู้ร้อง และ [REDACTED] ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

๒.๑.๖ บันทึกการประชุมโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหารือการแก้ไขปัญหา กรณีคำร้องเกี่ยวกับพื้นที่ป่าหมายเลข ๒๒ จังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๕

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง

๑) ผู้ร้องครอบครองที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งไม่มีเอกสารแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในท้องที่หมู่ที่ ๗ ตำบลแคมป์สน อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ต่อจาก [REDACTED] ซึ่งมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่และมีใบรับรองการเสียภาษี (ภบท. ๕) ฉบับปี ๒๕๓๓ โดยผู้ร้องประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวประกอบกิจการร้านค้าชุมชนเพื่อจำหน่ายผลิตผลจากเกษตรกรในเครือข่าย รวมถึงร้านค้าทั่วไปเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และจัดทำโครงการตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง

๒) เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๒ [REDACTED] ซึ่งมีที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับผู้ร้องได้ถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้โครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำก้อ-น้ำขุน ตรวจยึดพื้นที่โดยอ้างในบันทึกการจับกุมว่า เป็นพื้นที่ในเขตนิคมสร้างตนเองเพื่อสงเคราะห์ชาวเขาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๙ และเป็นพื้นที่ในโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำก้อ-น้ำขุน ซึ่งเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยระบุในบันทึกการจับกุมว่า [REDACTED] เป็นบุคคลภายนอกพื้นที่ที่ได้ซื้อที่ดินต่อจากผู้ครอบครองที่ดินเดิม จึงไม่ใช่ราษฎรที่อาศัยและทำกินในที่ดินเดิมในเขตนิคมสร้างตนเองเพื่อสงเคราะห์ชาวเขาในลุ่มน้ำก้อ-น้ำขุน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๙ และไม่เป็นราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน

๒๕๔๑ และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ รวมถึงไม่ใช่ผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

๓) ผู้ร้องและ [REDACTED] ไม่เชื่อว่าที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่ในความดูแลของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช อีกทั้งบุคคลทั้งสองได้ครอบครองพื้นที่มาก่อนที่จะมีโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำก้อ-น้ำซุน เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๔ ผู้ร้องและ [REDACTED] จึงได้ร่วมกัน ตรวจสอบสถานะตามกฎหมายของที่ดินด้วยตนเองว่าเป็นจริงตามที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้กล่าวอ้างหรือไม่ โดยมีหนังสือถึงสถานีที่ดินเพชรบูรณ์ขอให้ตรวจสอบพื้นที่ของที่ตั้งที่ดิน ซึ่งได้ความว่า ที่ดินของผู้ร้องอยู่ใน บริเวณ “ป่าหมายเลข ๒๒” ที่กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นที่จัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น (ให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองสร้างชาวเขา) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๙

๔) ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔ ผู้ร้องได้มีหนังสือขอความช่วยเหลือ ไปยังสำนักพระราชวังและจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อขอความอนุเคราะห์ดำเนินโครงการเศรษฐกิจพอเพียง ในชีวิตประจำวัน (พอเพียงให้พอวัน) และได้รับแจ้งจากหน่วยงานทั้งสองเช่นเดียวกันว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็น พื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๙ แต่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคม ดังกล่าว และไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ใดใช้พื้นที่ได้

๕) เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๔ ผู้ร้องได้สอบถามข้อเท็จจริงไปยังศูนย์ พัฒนาราชภูรบนพื้นที่สูงจังหวัดเพชรบูรณ์เกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมเพื่อสงเคราะห์ชาวเขา ได้ความว่า ในปัจจุบันกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการไม่ได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพื่อสงเคราะห์ชาวเขาในพื้นที่ดังกล่าว โดยได้ส่งคืนพื้นที่ให้กรมป่าไม้ และพิกัดพื้นที่ที่ตรวจสอบปัจจุบันอยู่ในโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำก้อ-น้ำซุน จังหวัดเพชรบูรณ์

๖) จากข้อมูลข้างต้น ผู้ร้องโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะของที่ดินว่า ที่ดินพิพาท ไม่ใช่พื้นที่ป่าไม้ตามที่ทางราชการหลายหน่วยงานอ้างถึง เนื่องจากถูกกันออกจากเขตป่าไม้แล้ว และเมื่อ มิได้เป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายใด ๆ และไม่มีการจัดตั้งนิคมเพื่อสงเคราะห์ชาวเขาแล้ว ผู้ร้องและ ผู้ครอบครองที่ดินรายอื่น ๆ ควรมีสืบทอดเอกสารสิทธิบนที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน และเมื่อไม่ใช่พื้นที่สงวนหวงห้าม ผู้ครอบครองไม่ควรถูกดำเนินคดีฐานบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ด้วย ดังนั้น จึงประสงค์ให้ช่วยเหลือให้ได้รับความเป็นธรรมให้สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงจากผู้ถูกร้อง

๑) ผู้ถูกร้องชี้แจงเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินว่า การออกเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินแปลงใด ๆ เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ถึงแม้จะปรากฏว่า ประชาชนจะอยู่มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หากไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ รัฐก็สามารถประกาศ พื้นที่เป็นที่หวงห้ามใด ๆ ก็ได้

/๒) เมื่อรัฐ ...

๒) เมื่อรัฐสงวนหวงห้ามที่ดินแล้ว บริเวณดังกล่าวจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากที่ดินที่จะออกเอกสารสิทธิได้นั้น จะต้องไม่ใช่พื้นที่หวงห้ามประเภทใด ๆ ซึ่งโดยหลักมีอยู่ ๕ ประเภท^๑ ได้แก่ (๑) ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางสาธารณประโยชน์ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ (๒) ที่เขาและที่ภูเขา (๓) ที่เกาะ (๔) ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ก่อนหรือหวงห้ามตามกฎหมายอื่น และ (๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีประกาศสงวนหวงห้ามไว้หรือได้มีมติหวงห้ามไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่กำหนดให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เป็นต้น ดังนั้น หากไม่มีการแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินประเภทดังกล่าวก็ไม่สามารถขออนุญาตที่ดินได้

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) กรมป่าไม้ ชี้แจงว่า

๑.๑) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ ให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพื่อสงเคราะห์ชาวเขาในบริเวณทิศเหนือของป่าโคกช้างทางในท้องที่อำเภอหล่มเก่า พื้นที่ประมาณ ๒๐๔.๕ ตารางกิโลเมตร และได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ให้จำแนกเขตป่าไว้เพื่อการดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๙ ได้มีมติมอบพื้นที่ป่าจำแนกนั้นให้กรมประชาสัมพันธ์สงเคราะห์ชาวเขาในพื้นที่ ๓ จังหวัด คือ จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดเลย และจังหวัดพิษณุโลก รวมเนื้อที่ ๒๑๒,๕๐๐ ไร่ ซึ่งอยู่ในท้องที่อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์ เนื้อที่ ๑๗๕,๐๐๐ ไร่ โดยพื้นที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ดังกล่าว

๑.๒) หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้กรมประชาสัมพันธ์ส่งมอบพื้นที่คืนให้กรมป่าไม้ไปดำเนินการส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน เนื้อที่ ๑๓๒,๖๒๖ ไร่ ต่อมาในปี ๒๕๔๖ ได้เกิดเหตุดินโคลนถล่มในพื้นที่ลุ่มน้ำก้อ - น้ำขุน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจดำเนินการในพื้นที่ที่กรมประชาสัมพันธ์ส่งคืนนั้นแทนกรมป่าไม้ และได้อนุมัติแผนแม่บทโครงการพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยลุ่มน้ำก้อและลุ่มน้ำขุน อำเภอหล่มเก่า อำเภอหล่มสัก และอำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐

๒) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) ชี้แจงว่า

๒.๑) การแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินทับซ้อนกับเขตที่ดินนั้น คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๓ และคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ แต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ จังหวัด ทั้ง ๗๖ จังหวัด เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเดิม ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นมาตรการของ คทช. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ หมายความว่า มาตรการพิสูจน์สิทธิสามารถดำเนินการได้ทุกจังหวัด

/๒.๒) การนำเรื่อง ...

^๑ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๒.๒) ในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ ราษฎรสามารถดำเนินการได้ใน ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่ราษฎรขอก้อนที่ดินในเขตที่ดินของรัฐซึ่งสำนักงานที่ดินแต่ละจังหวัดจะทำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาพิสูจน์สิทธิ และกรณีราษฎรมีการร้องเรียนว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อน โดยอาศัยหลักฐาน ได้แก่ สค. ๑ พยานบุคคล หรือพยานวัตถุ เป็นต้น

ถ้าราษฎรประสงค์จะยื่นคำขอพิสูจน์สิทธิตามมาตราการของ คทช. ต้องมีพยานบุคคลซึ่งน่าเชื่อได้ว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ซึ่งอาจหมายถึงก่อนจะเป็นป่าตามมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ เช่น เป็นที่เขา ที่ภูเขาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และราษฎรครอบครองทำประโยชน์มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันหรือไม่ ซึ่งจะเป็นกระบวนการพิจารณา ก่อนที่จะรับเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตราการของ คทช. และสำหรับหน่วยงานรัฐสามารถนำเรื่องเข้าสู่การพิสูจน์สิทธิได้ในกรณีมีข้อสงสัยว่ามีการออกเอกสารสิทธิไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน

๒.๓) อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์สิทธิของ คทช. ไม่ใช่การพิสูจน์สิทธิเพื่อที่จะออกโฉนดที่ดิน แต่เป็นการพิสูจน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ราษฎรอ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนเป็นที่ดินของรัฐจริงหรือไม่ การจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒.๔ การตรวจสอบข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) จากการตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีเพื่อหาความเป็นมา สถานะของที่ดินพิพาท และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล พบว่า ที่ดินพิพาทเกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อสงเคราะห์ชาวเขาให้เลิกปลูกฝิ่นและห้ามเสฟฝิ่นทั่วราชอาณาจักรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๐๑ โดยคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์ (ปัจจุบันคือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) เลือกว่าเขาที่เหมาะสมและจัดตั้งนิคมสร้างตนเองและชักชวนกลุ่มชาติพันธุ์ม้งที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายให้ไปอยู่รวมกัน และกล่าวถึงการให้สัมปทานพื้นที่บนภูเขาทั้งหมด ๕๐ ปี แก่เอกชนที่เป็นนายทุนเจ้าของธุรกิจเพื่อให้บริการซึ่งส่งเสริมให้ชาวม้งมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและเปลี่ยนอาชีพมาปลูกพืชอย่างอื่นแทนฝิ่น โดยให้กันที่ดินที่นายทุนได้รับสัมปทานส่วนหนึ่งให้เป็นสิทธิของชาวม้งเพื่อตั้งถิ่นฐานสำหรับทำมาหากินเป็นหลักแหล่งถาวร^๒

/หลังจากนั้น ...

^๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๐๒ เรื่อง การสงเคราะห์ชาวเขาและป้องกันการปลูกฝิ่น

หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวข้องกับกรณีนี้อีกหลายครั้ง^๓ โดยเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๙ ได้มีมติให้จำแนก “ป่าหมายเลข ๒๒”^๔ เพื่อรักษาไว้เป็นพื้นที่ป่า โดยให้กันพื้นที่ออกจำนวน ๒ ส่วน จากเขตป่า ได้แก่ ที่ดินที่ราษฎรครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และเขตที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ ให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองชาวเขาในบริเวณทิศเหนือของป่าในท้องที่อำเภอหล่มสักและอำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์ เนื้อที่ประมาณ ๒๐๔,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร (รวมบริเวณที่มีประชาชนถือครองในบริเวณดังกล่าวด้วยประมาณ ๑,๙๐๕ ตารางกิโลเมตร) โดยเห็นชอบให้พื้นที่ที่กันไว้นั้น เป็นพื้นที่จัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมและอื่น ๆ ทั้งนี้ พิกัดของพื้นที่ผู้ร้องตามคำร้องนี้อยู่ในบริเวณที่กันออกให้กรมประชาสัมพันธ์ดังกล่าว

๒) ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมประชาสัมพันธ์เสนอตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีในพื้นที่นั้น ๆ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เรื่อง การแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าในเขตนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา ซึ่งส่วนราชการยังมิได้ใช้ประโยชน์ เห็นชอบให้กรมประชาสัมพันธ์ส่งคืนพื้นที่ที่ไม่ได้ดำเนินการจัดตั้งนิคมคืนแก่กรมป่าไม้บางส่วน หลังจากนั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติดังกล่าวเพื่อให้มีอำนาจดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวแทนกรมป่าไม้ และขออนุมัติแผนแม่บท “โครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยลุ่มน้ำก้อ-ลุ่มน้ำซุน” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ อนุมัติตามที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ เสนอ^๕

๓) พื้นที่พิพาทปัจจุบันอยู่ในพื้นที่ตามแผนแม่บทโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยลุ่มน้ำก้อ-ลุ่มน้ำซุน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติฯ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่กรมป่าไม้ได้ชี้แจงข้างต้น

/๔) ผู้ร้องและ ...

^๓ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ เรื่อง การดำเนินงานจัดนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา (จังหวัดเลยและจังหวัดเชียงราย เปลี่ยนแปลงเขตนิคมดอยมูเซอร์ จังหวัดตาก) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๙ เรื่อง จำแนกที่ดิน

^๔ เอกสารแนบบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินและคณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๐๖ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๐๖ ระบุเกี่ยวกับการจำแนกกว่า “ป่าหมายเลข ๒๒” ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาเฉลียง ตำบลนายม ตำบลท่าพล ตำบลป่าแดง ตำบลบ้านโตก อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ ตำบลชนแดน ตำบลวังโป่ง อำเภอชนแดน ตำบลบ้านซุน ตำบลน้ำแซ่ ตำบลบุงคล้า อำเภอหล่มสัก และตำบลวังบาล ตำบลนาเกาะ ตำบลหินฮาว ตำบลนาซำ อำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์ เนื้อที่ประมาณ ๑,๗๓๗,๓๖๕ ตารางกิโลเมตร มีผู้ถือครองที่ดินในบริเวณดังกล่าว (ในขณะสำรวจ) ๙๑ แห่ง รวมเนื้อที่ ๑๗,๙๒๐ ตารางกิโลเมตร

^๕ หมายความว่า พื้นที่ป่าหมายเลข ๒๒ ปัจจุบันแบ่งเป็น ๓ ส่วน อยู่ในความดูแลของ ๓ หน่วยงาน ได้แก่ (๑) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเพื่อดำเนินการแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาพื้นที่ภูทับเบิก (๒) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพื่อดำเนินการโครงการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่เสี่ยงภัยลุ่มน้ำก้อ-ลุ่มน้ำซุน และ (๓) กรมป่าไม้

๔) ผู้ร้องและผู้ครอบครองที่ดินที่ได้รับความเดือดร้อนในบริเวณตำบลแคมป์สน อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ไม่ใช่ผู้ที่เข้าไปอยู่ในพื้นที่ตามนโยบายสงเคราะห์ชาวเขา แต่เป็นผู้ประกอบการร้านค้าในพื้นที่ และผู้ร้องไม่ได้ถูกตรวจยึดที่ดินหรือถูกดำเนินคดีแต่อย่างใด

๓. ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีไม่เดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องหรือไม่ อย่างไร โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ รับรองว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ซึ่งขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้นได้และได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยที่การได้มาซึ่งสิทธิใด ๆ รวมถึงการได้มาซึ่งหนังสือแสดงสิทธิย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กล่าวคือประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกเอกสารสิทธิในกรณีที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองหรือไม่มีเอกสาร ส.ค. ๑ ไว้ว่า สามารถออกเอกสารสิทธิได้ด้วยวิธีการนำเจ้าพนักงานที่ดินไปรังวัด เมื่อพื้นที่นั้นมีโครงการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘^๖ ประกอบมาตรา ๕๘ ทวิ^๗ ซึ่งโครงการดังกล่าวจะต้องมีการประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้นเสียก่อน ทั้งนี้ หากไม่มีโครงการดังกล่าว

/ผู้ครอบครอง ...

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ครอบครองที่ดินก็สามารถขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ^๔ ได้

๓.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบสรุปได้ว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินในแปลงที่คณะรัฐมนตรีประกาศสงวนหวงห้ามและจำแนกไว้โดยเฉพาะ แม้ต่อมาจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายการจำแนกที่ดินครั้งแรก แต่ยังคงมีสถานะเป็นที่สงวนหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งยังไม่มี การถอนสภาพ และได้มอบหมายให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานดูแลพื้นที่ ประกอบกับบริเวณใดจะสามารถเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้น จะต้องมีการประกาศ กำหนดเขตเดินสำรวจโดยคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ประชาชนไม่สามารถแจ้งเป็นการเฉพาะรายให้ เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๕๘ ในพื้นที่ซึ่งไม่อยู่ในโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการเดินสำรวจเพื่อพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่ผู้ร้องขอให้ดำเนินการ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำ หรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้อพิพาทข้างต้นอาจเป็นที่ยุติได้ หากผู้ร้องยื่นขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ โดยกรณีดังกล่าวหากปรากฏว่า ที่ดินของผู้ร้องทับซ้อนกับเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินสงวนหวงห้าม ยังมีขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิในลำดับต่อไปว่า ผู้ร้องได้ก่อสร้าง ครอบครอง และทำประโยชน์หรือสืบสิทธิมาจากผู้ครอบครองก่อนการสงวน หวงห้ามที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากสิทธิในที่ดิน^๕ ที่ได้มาโดยชอบแล้วย่อมไม่

/หมดสิ้นไป ...

^๔ มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มี หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ทรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่ง ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๕ สิทธิในที่ดิน หมายถึง สิทธิที่รัฐรับรองโดยกฎหมายว่าเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง ทำประโยชน์บนที่ดิน แม้ผู้นั้นไม่มีหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินก็อาจเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินนั้นได้ หากสามารถ พิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้นั้นได้ก่อสร้าง ครอบครองและทำประโยชน์บนที่ดินนั้นต่อเนื่องกันมาโดยไม่ขาดสาย หรือเป็นผู้สืบสิทธิ จากบุคคลดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ปรากฏว่ามีการหวงห้ามที่ดินนั้นไว้ก่อน การสงวนหวงห้ามของรัฐ หมายถึง การสงวนหวงห้ามเฉพาะบริเวณที่บุคคลไม่มีสิทธิในที่ดินเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินแต่การที่บุคคล จะสามารถขอให้ออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินแปลงนั้นได้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

หมดสิ้นไปแม้ผู้ครอบครองในปัจจุบันจะไม่มีเอกสารแสดงสิทธิหรือไม่มีหนังสือแจ้งการครอบครอง โดยหากผู้ร้องดำเนินการตามมาตรา ๕๙ ทวิ สำนักงานที่ดินสามารถเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด เพื่อนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลตามแนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และดำเนินการกระบวนการทางกฎหมายในขั้นตอนต่อไปได้ จึงเห็นควรแจ้งให้ผู้ร้องดำเนินการใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จึงมีมติว่า กรณีตามคำร้องยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อผู้ร้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

