

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๒๘/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดินและสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิชุมชน
กรณีกล่าวอ้างว่าประชาชนบ้านชลประทาน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย
จังหวัดบุรีรัมย์ ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง สำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ สาขานางรอง ส่วนแยกละหานทราย

๑.ความเป็นมา

ผู้ร้องร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามคำร้องที่ ๑๘๖/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๕
กล่าวอ้างว่า ผู้ร้อง  ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย
จังหวัดบุรีรัมย์ ชุมชนบ้านชลประทานตั้งอยู่ติดกับโรงพยาบาลละหานทรายมีประชาชน
อาศัยอยู่ประมาณ ๔๑๗ หลังคาเรือน ไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ มีเพียงใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่
(ภ.บ.ท. ๕) เท่านั้น ผู้ร้องประสงค์ให้ประชาชนในชุมชนแห่งนี้มีเอกสารสิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
แต่หน่วยงานในพื้นที่ไม่มีความชัดเจนในการแก้ไขปัญหา จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ
ตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการ
ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจง
ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังต่อไปนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ สำเนาหนังสืออำเภอละหานทราย ที่ บร ๐๘๑๘/๒๘๙๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม
๒๕๖๐ ถึงผู้ร้อง

๒.๑.๒ หนังสือสำนักงานเทศบาลตำบลละหานทราย ที่ บร ๕๓๑๐๑/๙๙๙ ลงวันที่
๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ ถึงประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

/๒.๑.๓ บันทึก...

๒.๑.๓ บันทึกการให้ถ้อยคำของผู้ร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖

๒.๑.๔ บันทึกการให้ถ้อยคำของประชาชนบ้านชลประทาน ๔ ราย ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖

๒.๑.๕ สรุปรายงานการประชุมร่วมระหว่างกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ ศาลากลางจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖

๒.๑.๖ สำเนาหนังสืออำเภอละหานทราย ที่ บร ๐๘๑๘/๑๒๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์

๒.๑.๗ หนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ บร ๐๐๒๐.๔/๓๗๒๖ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเอกสารประกอบที่สำคัญได้แก่

๑) สำเนาหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ [REDACTED] (ที่สงวนเลี้ยงสัตว์โคกบใหญ่) ออกเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๘

๒) สำเนาระวางแผนที่พิพาท

๓) สำเนาหนังสือผู้ถูกร้อง ที่ บร ๐๐๒๐.๐๒.๐๑/๑๙๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์

๒.๑.๘ หนังสือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่บุรีรัมย์ ที่ กค ๐๓๑๘.๒๗/๓๕๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๙ สำเนานิติกรรมของที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๖

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

ชุมชนบ้านชลประทานตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๐ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ มีประชาชนอาศัยอยู่ประมาณ ๔๑๗ หลังคาเรือน บ้านพักที่ผู้ร้องและครอบครัวพักอาศัยได้รับมาจากบิดามารดาของผู้ร้องซึ่งซื้อที่ดินมาจาก [REDACTED] ตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ เนื้อที่ ๑๖๘ ตารางวา โดยไม่มีเอกสารสิทธิ มีเพียงเอกสารที่รับรองการเสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือ ภ.บ.ท. ๕ เท่านั้น ประชาชนในชุมชนประสบปัญหาคล้ายกัน ผู้ร้องจึงประสงค์ให้ประชาชนในชุมชนบ้านชลประทานมีเอกสารสิทธิในที่ดินที่ถูกต้อง

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) บริเวณพิพาทเป็นที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) มีพื้นที่บริเวณกว้างเกี่ยวพันพื้นที่หลายประเภท มีการรังวัดเพื่อก่อ น.ส.ล. ตั้งแต่ปี ๒๕๑๐ ต่อมาเมื่อมีการลงระวางแนวเขตปรากฏว่าไม่ตรงกับแนวเขตของ น.ส.ล. โดยเฉพาะด้านทิศตะวันตกไม่จดทางสายละหานทราย - โคกเพื่อง ทำให้ไม่ได้ข้อยุติถึงแนวเขตที่ดินอย่างชัดเจน

/๒) ที่ดินบริเวณ...

๒) ที่ดินบริเวณที่ผู้ร้องกล่าวอ้างตามหลักฐานที่ปรากฏในระวาง UTM^๑

แผนที่

มีการขีดแนวเขตที่สาธารณะลงแล้ว ถือว่าส่วนใหญ่เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คือ ที่สงวนเลี้ยงสัตว์โคกระบือใหญ่ ตาม น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] เนื้อที่ประมาณ ๘,๔๕๕ ไร่ ออกเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๘ เดิมมีทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ลำดับที่ ๔ สงวนไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ โดยหลวงณรงค์เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๗๐ เนื้อที่ประมาณ ๘,๐๐๐ ไร่ นอกจากนี้ ในพื้นที่อำเภอละหานทราย มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เป็นต้นมา

๓) ผู้ถูกร้องมีพื้นที่ในเขตรับผิดชอบ ๓ อำเภอ คือ อำเภอละหานทราย อำเภอปะคำ และอำเภอโนนดินแดง ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อปี ๒๕๒๑ การจะออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ต้องแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗^๒ หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^๓ ไว้ก่อนการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

/ตามนัย...

^๑ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการสร้างและการใช้ระวางแผนที่ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

“ยู ที เอ็ม” (UTM) ย่อมาจาก Universal Transverse Mercator หมายถึง ระบบการฉายแผนที่ (Map Projection) เพื่อถ่ายทอดตำแหน่งจากพื้นผิวโลกซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นผิวโค้งทรงรี (Ellipsoid) ลงบนพื้นผิวทรงกระบอก

^๒ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๓ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจจริงหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้นำมาหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ตามนัยหนังสือเวียนกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๒๕/ว๑๑๖๑๐ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๗ นอกจากนี้ ยังมีเขตป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่อีกหลายแปลง บางแปลงจำแนกให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการ บางแปลงจัดให้ประชาชนแล้ว บางแปลงยังสงวนไว้ การขีดเขตลงในระวางแผนที่ยังไม่ชัดเจน หากต้องการทราบข้อเท็จจริงจะต้องสอบถามหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เป็นแปลง ๆ ไป

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่บุรีรัมย์ ชี้แจงสรุปได้ว่า พื้นที่บริเวณโรงพยาบาลละหานทรายเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ [REDACTED] ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย ส่วนพื้นที่บริเวณที่ดินของผู้ร้องและพื้นที่บริเวณบ้านชลประทาน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย มีใช้ที่ราชพัสดุแต่อย่างใด

๒) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ชี้แจงสรุปได้ว่า พื้นที่พิพาทอยู่ในเขต น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] ที่สงวนเลี้ยงสัตว์โคกระบือใหญ่ ดังนั้น แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอละหานทรายเมื่อปี ๒๕๒๑ แต่สำนักงานไม่สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดสรรให้กับผู้ร้องได้ เนื่องจากพื้นที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ตาม น.ส.ล. ดังกล่าว โดยได้แจ้งให้ผู้ร้องรับทราบข้อมูลดังกล่าวแล้ว

๓) สำนักงานเทศบาลตำบลละหานทราย ชี้แจงสรุปได้ว่า สภาพปัจจุบันของพื้นที่พิพาทมีลักษณะเป็นบ้านพักอาศัยของประชาชนประมาณ ๔๐๐ หลังคาเรือน ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน การซื้อขายที่ดินเป็นการซื้อขายกันเองระหว่างประชาชน โดยอาศัย ภ.บ.ท. ๕ เท่านั้น สำนักงานไม่มีหน้าที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน อีกทั้งการจ่ายภาษีบำรุงท้องที่และการมี ภ.บ.ท. ๕ ไม่ถือเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด

๒.๒.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) สภาพของพื้นที่พิพาทเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยถาวรของประชาชนหลายร้อยหลังคาเรือน อยู่ใกล้กับสถานที่ราชการของอำเภอละหานทรายหลายแห่ง และไม่มีสภาพของที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังเช่นในอดีต อีกทั้งไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่ยืนยันได้ว่าประชาชนครอบครองทำประโยชน์มาก่อนปี ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นปีที่ส่วนราชการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์สงวนไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์

๒) การประชุมรับฟังข้อเท็จจริงระหว่างกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ ศาลากลางจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖ ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากสำนักงานเทศบาลตำบลละหานทรายว่า ในอดีตประชาชนอำเภอละหานทรายมีฐานะค่อนข้างยากจนเพราะอยู่ในพื้นที่สีแดงซึ่งเป็นฐานที่ตั้งของพรรคคอมมิวนิสต์ การออกโฉนดที่ดินจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภาษีดอกหญ้า) ทำให้ประชาชนไม่ขอออกโฉนดที่ดินให้ตรงตามความเป็นจริง

/ของจำนวน...

ของจำนวนเนื้อที่การครอบครองที่ดิน เช่น ชาวบ้านมีที่ดิน ๑๐ ไร่ ก็จะขออนุญาตที่ดินเพียง ๑ ไร่ เพราะไม่มีเงินเสียภาษี ต่อมาเมื่อมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด จึงทำให้ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ ที่ดินพิพาทอยู่ในพื้นที่หมู่ ๑๐ ซึ่งแยกออกมาจากหมู่ที่ ๒ ผู้ใหญ่บ้านคนแรกได้รับการแต่งตั้งประมาณปี ๒๕๒๒ ประชาชนจะซื้อขายโดยยึดถือ ภ.บ.ท.๕ ต่อมา ในปี ๒๕๕๑ เทศบาลตำบลละหานทรายมีนโยบายไม่รับเสียภาษีที่ดินกรณีไม่มีโฉนดที่ดิน ผู้ร้องได้ร้องเรียนเทศบาลมาแล้ว ๑ ครั้ง ว่าใช้อำนาจโดยทุจริต ไม่ออกโฉนดที่ดินให้ ซึ่งได้ชี้แจงไปตามขั้นตอน และยุติเรื่องไปแล้ว ต่อมาเมื่อประชาชนทราบว่าอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะประโยชน์จึงไม่ต้องการร้องเรียนอีก ส่วนกรณีการทับซ้อนกันของที่ดินหลายประเภทไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ ส.ป.ก. หรือพื้นที่สาธารณะประโยชน์ หากหน่วยงานต่าง ๆ สามารถผลักดันให้แก่ไขกฎหมายเหล่านี้ และช่วยเหลือให้ประชาชนได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอย่างเป็นรูปธรรมจะเป็นเรื่องที่ดี เพราะประชาชนอยู่อาศัยมานานหลายสิบปี เพียงแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิเท่านั้น

๓) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.)^๔ ได้วางแนวทางการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ชุมชนในที่ดินสาธารณะประโยชน์ไว้ว่า การจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ชุมชนในที่ดินสาธารณะประโยชน์ เป็นการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว มาจัดระเบียบการถือครองให้แก่ประชาชนเป็นแปลงรวม โดยการออกหนังสืออนุญาตให้แก่ชุมชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในรูปสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ โดยจัดที่ดินให้แก่ผู้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่อยู่แล้วตามที่ครอบครองอยู่เป็นลำดับแรก เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ และระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับแนวทางการดำเนินการนั้น จะมีการจัดส่งข้อมูลแปลงที่ดินและรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินให้แก่คณะกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) เพื่อพิจารณาตามลำดับ ส่วนคุณสมบัติข้อกำหนด และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ได้รับการจัดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากกรณีไม่แก้ไขปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิในที่ดินบริเวณบ้านชลประทาน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ให้ผู้ร้องและประชาชนในพื้นที่หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

/๓.๑ สิทธิใน...

^๔ คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๕

๓.๑ สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗^๕ ที่มีหลักการว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด โดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗^๖ ที่วางหลักไว้ว่า การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒^๗ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินโดยวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๓.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบรับฟังได้ว่า ชุมชนบ้านชลประทาน ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ อยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งปรากฏหลักฐานตามทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ลำดับที่ ๔ สกวนไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ โดยหลวงณรงค์ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๗๐ เนื้อที่ประมาณ ๘,๐๐๐ ไร่ ต่อมามีการนำไปออก น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] เนื้อที่ ๘,๔๕๕ ไร่ เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน “ที่สกวนเลี้ยงสัตว์โคกบุใหญ่” เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๘ แต่เมื่อมีการลงระวางในภายหลังปรากฏว่าแนวเขตไม่ตรงกับ น.ส.ล. ดังกล่าว จึงทำให้ยังไม่ได้ข้อยุติทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ที่ดินบริเวณพิพาทเมื่อพิจารณาตามหลักฐานที่ปรากฏในระวาง UTM ปรากฏว่ามีการขีดแนวเขตที่สาธารณะลงแล้ว จึงถือว่าส่วนใหญ่เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม น.ส.ล. ดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาระงอกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับผู้ร้องและประชาชนในที่ดินบริเวณพิพาทได้ นอกจากนี้ ในพื้นที่อำเภอละหานทรายยังมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ ทำให้การจะออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินประชาชนจะต้องแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ไว้ก่อนการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

/สำหรับ...

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๖ ปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๑๗

๑. บุคคลมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเอง และโดยการร่วมกับผู้อื่น

๒. การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการกระทำมิได้

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการ

พัฒนาอย่างยั่งยืน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

สำหรับสภาพของที่ดินบริเวณพิพาท มีลักษณะเป็นชุมชนบ้านพักอาศัยถาวรของประชาชนประมาณ ๔๐๐ หลังคาเรือน ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน การซื้อขายที่ดินเป็นการซื้อขายกันเองระหว่างประชาชนโดยอาศัย ภ.บ.ท. ๕ เท่านั้น และไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่ยืนยันได้ว่าประชาชนครอบครองทำประโยชน์มาก่อนปี ๒๔๗๐ ซึ่งเป็นปีที่ส่วนราชการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์สงวนไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์

๓.๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินพิพาทบริเวณชุมชนบ้านชลประทาน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งผู้ร้องมีความประสงค์ได้เอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันให้มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของตนและประชาชนในชุมชนนั้น จากการตรวจสอบไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องและประชาชนในชุมชนบ้านชลประทานมี ส.ค. ๑ หรือ ส.ค. ๒ ก่อนวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นวันที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ร้องและประชาชนในพื้นที่พิพาทได้ ประกอบกับผู้ร้องและประชาชนยังอยู่อาศัยในที่ดินอย่างปกติสุขมาเป็นเวลาหลายสิบปี โดยที่ไม่มีหน่วยงานใดบังคับขับไล่ให้ออกไปจากที่ดินบริเวณพิพาท เพียงแต่ยังไม่มีเอกสารเพื่อแสดงถึงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายเท่านั้น จึงยังไม่อาจสรุปได้ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๓.๔ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ร้องและประชาชนบ้านชลประทานจะอยู่อาศัยในที่ดินบริเวณพิพาทมาเป็นเวลายาวนาน แต่ก็เป็นการอยู่โดยไม่เป็นหลักประกันใด ๆ ในที่ดินดังกล่าว โดยสภาพของพื้นที่ในปัจจุบันกลายเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยถาวรของประชาชนหลายร้อยหลังคาเรือน อยู่ใกล้กับสถานที่ราชการของอำเภอละหานทรายหลายแห่ง และไม่มีสภาพของที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังเช่นในอดีต ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนของ คทช. ที่ได้วางแนวทางการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ชุมชนในที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วมาจัดระเบียบการถือครองให้แก่ประชาชนเป็นแปลงรวม โดยการออกหนังสืออนุญาตให้แก่ชุมชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในรูปสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ และจัดที่ดินให้แก่ผู้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่อยู่แล้วตามที่ครอบครองอยู่เป็นลำดับแรก เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

/๔. มติคณะกรรมการ...

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๓/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ จึงมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกร้องกรณีไม่แก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ร้องและประชาชนในชุมชนบ้านชลประทานยังไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อจังหวัดบุรีรัมย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ โดยให้จังหวัดบุรีรัมย์เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดหาที่ดิน และคณะกรรมการจัดที่ดิน เพื่อนำที่สาธารณะประโยชน์ตาม น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว บริเวณที่ตั้งชุมชนบ้านชลประทาน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ไปจัดสรรให้ผู้ร้องและประชาชนตามแนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวประสานการดำเนินการกับเทศบาลตำบลละหานทราย และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เพื่อเตรียมความพร้อมในการรวมกลุ่มนิติบุคคลในรูปสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ของประชาชนชุมชนบ้านชลประทานเพื่อรับการจัดสรรที่ดินต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์
นางปรีดา คงแป้น
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี
นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช
นายวสันต์ ภัยหลีกลี้
นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

