

กสม. ๒

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๙๑/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิชุมชนอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน กรณีร้องเรียนว่าผู้ร้องและประชาชนไม่ได้รับความช่วยเหลือในการจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในพื้นที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัลและป่าโคกเพชรน้อย จังหวัดสุรินทร์

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง จังหวัดสุรินทร์

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามคำร้องที่ ๑๐๘/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ว่า ผู้ร้องและประชาชน รวม ๒๗ คน อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลตระแสง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ โดยมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในพื้นที่ตำบลคอโค อำเภอเมืองสุรินทร์ เมื่อปี ๒๕๒๒ ผู้นำชุมชนและหน่วยงานของรัฐได้เรียกคืนเอกสาร ส.ค. ๑ เพื่อส่งไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ โดยแจ้งผู้ร้องและประชาชนว่า จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้แทน แต่ภายหลังกลับประกาศให้พื้นที่ที่ผู้ร้องและประชาชนครอบครองทำประโยชน์เป็นที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัลและป่าโคกเพชรน้อย (แปลงป่าทุ่งอามัล) พร้อมทั้งสั่งห้ามไม่ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ผู้ร้องและประชาชนไม่ยินยอมจึงถูกผู้ถูกร้องดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ต่อมาเมื่อมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เลขที่ [REDACTED] ในที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ผู้ถูกร้องจึงขับไล่ผู้ร้องและประชาชนด้วยการไล่รื้อสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ช่วยเหลือในการจัดสรรที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยรองรับ จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

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

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ สำเนารายงานการประชุมประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรณีผู้ร้องและประชาชน รวม ๕๐ คน ร้องเรียนขอความเป็นธรรมให้ช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ณ ศาลาบ้านตะเคียน ตำบลคอโค อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์

๒.๑.๒ รายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๑๒๓๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

๒.๑.๓ สำเนาคำพิพากษาศาลจังหวัดสุรินทร์ คดีหมายเลขแดง ที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑

๒.๑.๔ สำเนาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓ คดีหมายเลขแดง ที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒

๒.๑.๕ สำเนาคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔

๒.๑.๖ รายงานการประชุมเพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุมรอยปราสาท ศาลากลางจังหวัดสุรินทร์

๒.๑.๗ หนังสือจังหวัดสุรินทร์ ที่ สร ๐๐๑๗.๑/๑๗๙๐๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๘ รายงานการประชุมเพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุมรอยปราสาท ศาลากลางจังหวัดสุรินทร์

๒.๑.๙ สำเนาหนังสือจังหวัดสุรินทร์ ที่ สร ๐๐๒๐.๔/๑๔๘๖ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงอธิบดีกรมที่ดิน

๒.๑.๑๐ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๖๘๔๒ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

๑) เมื่อปี ๒๕๖๘ ปู่ตายายของผู้ร้องได้เข้าอาศัยและทำกินในพื้นที่พิพาท ต่อมาเมื่อปี ๒๕๔๘ หน่วยงานของรัฐได้ออกเอกสาร ส.ค. ๑ ให้กับประชาชนที่แจ้งการครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ และเมื่อปี ๒๕๒๒ - ๒๕๒๓ หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกเก็บเอกสาร ส.ค. ๑ ส่งคืนผู้ถูกร้อง โดยแจ้งว่าจะออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็น น.ส. ๓ ก. แต่ภายหลังกลับประกาศให้ที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับเลี้ยงสัตว์ และเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๒๕ กรมที่ดินได้ออก น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] ตั้งอยู่หมู่ที่ ๓ ตำบลคอโค อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พร้อมทั้งห้ามประชาชนเข้าทำประโยชน์ แต่ผู้ร้องและประชาชนบ้านตะโก บ้านรุ่งฤๅษี

/ยังคงเข้า ...

ยังคงเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่พิพาท จึงถูกจับกุมดำเนินคดีข้อหาร่วมกันบุกรุก ยึดถือครอบครองที่ดินของผู้อื่นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ยังข่มขู่ทำให้ผู้ร้องและประชาชนรู้สึกกลัวว่าจะไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงย้ายออกจากพื้นที่พิพาทไปอาศัยอยู่ที่อื่น

๒) เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ ณ ศาลาอเนกประสงค์บ้านนาवल ตำบลคอโค อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอโค ปลัดอำเภอเมืองสุรินทร์ ร่วมประชุมกับประชาชนบ้านนาवल บ้านใหม่ หมู่ที่ ๓ บ้านตะโก หมู่ที่ ๘ และบ้านรุ่งฤๅ หมู่ที่ ๙ เพื่อพิจารณาการถอนสภาพป่าโคกเพชรน้อยหรือป่าโคกโชค (แปลงป่าทุ่งอามัล) เพื่อสร้างวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สุรินทร์ เนื้อที่ ๑๐๐ ไร่ ซึ่งผู้ร้องและประชาชนคัดค้านการดำเนินการดังกล่าว

๓) เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ร้องและประชาชนยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งต่อมามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ๘ คน ผู้แทนภาคประชาชน ๘ คน และเมื่อปี ๒๕๕๔ อำเภอเมืองสุรินทร์มีหนังสือเชิญผู้ร้องและประชาชนร่วมประชุมเพื่อเตรียมการสอบชี้แจงแนวเขตแผนที่ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ โดยนายอำเภอเมืองสุรินทร์เป็นประธาน และที่ประชุมมีมติให้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ๓ ข้อ ได้แก่ (๑) ดำเนินการตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (เช่าที่ดินของรัฐ) (๒) ออกเอกสารการครอบครองที่ดินของรัฐ (ส.ป.ก.) และ (๓) ออกโฉนดชุมชน ทั้งนี้ ผู้ร้องและประชาชนได้เลือกแนวทางที่ ๑ โดยเข้าใจว่าจะได้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่พิพาทโดยเร็ว

๔) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ผู้ร้องเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เพื่อพิจารณาจัดสรรที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ให้กับประชาชนในพื้นที่ตำบลตระแสง อำเภอเมืองสุรินทร์ ณ ศาลาบ้านตะเคียน หมู่ที่ ๗ จัดโดยคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งผู้ถูกร้อง มีผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ (๑) ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนตำบลตระแสง ๓๐ คน และ (๒) ประชาชนตำบลคอโค ๓๕๐ คน ที่ประชุมมีมติให้คงสภาพที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป

๕) เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ร้องและประชาชนกลับเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่พิพาท ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล อีกครั้ง

๖) เมื่อปี ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดโครงการปลูกป่าเทิดพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี) ในพื้นที่พิพาท และได้นำรถเข้าไถกลบคันทนาแปลงรวมของประชาชนกว่า ๑๐๐ ไร่

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๘ อำเภอเมืองสุรินทร์ โดย [REDACTED] ปลัดอำเภอทำการแทนนายอำเภอเมืองสุรินทร์ ได้ประกาศหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัลไว้สำหรับเลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ ๒,๑๐๐ ไร่

๒) เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ อำเภอเมืองสุรินทร์ได้มีหนังสือ แจ้งความประสงค์ต่ออธิบดีกรมที่ดิน ผ่านเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ขอออก น.ส.ล. ในที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ต่อมาปี ๒๕๖๒ กรมที่ดินอนุมัติให้ออก น.ส.ล. ในที่สาธารณประโยชน์ท้องที่อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ๔๓ แปลง อำเภอเมืองสุรินทร์จึงมีคำสั่ง ที่ ๒๖๗/๒๕๖๑ มอบหมายให้ [REDACTED] กำนันตำบลคอโค เป็นผู้นำชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองเขต ที่สาธารณประโยชน์ในท้องที่ตำบลคอโค

๓) เจ้าหน้าที่กรมที่ดินรังวัดพื้นที่เพื่อออก น.ส.ล. เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๒ แล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒ ได้เนื้อที่ ๒,๖๗๐ ไร่ ๓ งาน ๙๕ ตารางวา (๒,๖๗๐-๓-๙๕ ไร่) มากกว่าหลักฐานเดิมตามทะเบียน ๕๗๐-๓-๙๕ ไร่ ไม่มีผู้คัดค้านการรังวัดและไม่พบผู้บุกรุก จึงบันทึก ถ้อยคำพยานผู้สูงอายุซึ่งอาศัยอยู่ใกล้กับที่ดินสาธารณประโยชน์ ได้แก่ [REDACTED] ซึ่งให้ถ้อยคำว่า ผู้แทนนายอำเภอเมืองสุรินทร์ได้นำ เจ้าพนักงานที่ดินรังวัดถูกต้องตามสภาพและอาณาเขตเดิมของที่สาธารณประโยชน์ มิได้นำรังวัดรุกล้ำ ที่ดินในครอบครองของบุคคลใด และไม่มีบุคคลใดบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ สำนักงานที่ดินจังหวัด สุรินทร์จึงประกาศออก น.ส.ล. แปลงป่าทุ่งอามัล สาธารณประโยชน์ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๓ ตำบลคอโค อำเภอ เมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ ๒,๖๗๐-๓-๙๕ ไร่ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๒ ปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองสุรินทร์ ที่ทำการกำนันตำบลคอโค และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ จากนั้น วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ อธิบดีกรมที่ดินจึงประกาศให้ที่ดินแปลงป่าทุ่งอามัลสาธารณประโยชน์ เป็นที่ดิน น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED]

๔) เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องได้ประชุมร่วมกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ หมู่ที่ ๓ หมู่ที่ ๘ และหมู่ที่ ๙ ตำบลตระแสง อำเภอ เมืองสุรินทร์ และได้มีคำสั่ง ที่ ๑๖๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในที่ดินทำกิน โดยให้มีภาคประชาชนและ ประชาชนผู้เดือดร้อนเข้าร่วมเป็นกรรมการ

๕) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการฯ ได้จัดประชุมประชาคม ให้กับประชาชนในพื้นที่ตำบลตระแสงเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล เนื่องจากผู้ร้องและประชาชน รวม ๕๐ คน ได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมให้หน่วยงาน

ของรัฐช่วยเหลือให้ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล การประชุมครั้งนี้ มีผู้เข้าร่วม ๓๘๗ คน ซึ่งมีผู้เห็นด้วย ๑๙ เสียง และไม่เห็นด้วย ๓๖๘ เสียง

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) กำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ตำบลคอโคและตำบลตระแสง ให้ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เดิมพื้นที่ตำบลคอโคและตำบลตระแสงเป็นพื้นที่เดียวกัน เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๒๗ ตำบลตระแสงได้แยกออกจากตำบลคอโค ระยะเริ่มก่อตั้งหมู่บ้าน บ้านใหม่ (พื้นที่พิพาท) มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่พิพาทประมาณ ๒๐ หลังคาเรือน ภายหลังการประกาศให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล เป็นที่ดิน น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ (ในขณะนั้น) จึงผลักดันให้ผู้ร้องและประชาชนออกจากพื้นที่ด้วยการขับไล่หรือการไล่รื้อสิ่งปลูกสร้าง ข่มขู่ และจับกุมดำเนินคดี

๒) องค์การบริหารส่วนตำบลคอโค ให้ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๒.๑) เมื่อปี ๒๕๕๕ องค์การบริหารส่วนตำบลคอโคพบการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ในพื้นที่หมู่ที่ ๙ ตำบลคอโค เพื่อทำนาและสร้างบ้านพักอาศัยประมาณ ๒๐ หลังคาเรือน อำเภอเมืองสุรินทร์จึงมีคำสั่ง ที่ ๕๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบประชาชนตำบลตระแสง หมู่ที่ ๓ หมู่ที่ ๘ และหมู่ที่ ๙ รวม ๓๑ คน บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล เจ้าหน้าที่จึงจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ว่าบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณะประโยชน์ พร้อมกับแจ้งให้ผู้บุกรุกออกจากที่พิพาทภายใน ๑๕ วัน

๒.๒) เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ผู้ร้องและประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา ขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวกรณีผู้ถูกร้องแจ้งให้ผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ต่อมาวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ศาลปกครองนครราชสีมาไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

๒.๓) เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ องค์การบริหารส่วนตำบลคอโคได้ร้องทุกข์ดำเนินคดีต่อผู้ร้องและประชาชนในข้อหาร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ต่อมาพนักงานอัยการจังหวัดสุรินทร์พิจารณาแล้วเห็นควร “สั่งฟ้อง” แต่หลังจากนั้นศาลจังหวัดสุรินทร์มีคำพิพากษายกฟ้องตามคดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑ เนื่องจากเชื่อว่าผู้ร้องและประชาชนไม่มีเจตนาบุกรุก

๒.๔) โจทก์อุทธรณ์คำพิพากษา ต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค ๓ มีคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒ ว่า การกระทำของจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน ให้จำคุกคนละ ๖ เดือน ปรับคนละ

๓,๐๐๐ บาท ลดโทษให้หนึ่งในสาม คงจำคุกคนละ ๔ เดือน และปรับคนละ ๒,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี

๒.๕) จำเลยฎีกาคัดค้านคำพิพากษา ต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อมมีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ สรุปว่า การครอบครองและจับจองที่ดินโดยบรรพบุรุษของผู้ร้องและประชาชนเป็นการครอบครองที่ดินของรัฐหลังปี ๒๔๖๘ ทั้งสิ้น โดยขณะนั้นที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองในที่ดิน ผู้ร้องและประชาชนจึงไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน ประกอบกับข้อเท็จจริงในสำนวนคดีปรากฏชัดว่า ผู้ร้องและประชาชนไม่ได้อยู่อาศัยในที่ดินพิพาทมาก่อน แต่เพิ่งเข้าครอบครองเมื่อปี ๒๕๕๕ โดยทราบอยู่แล้วว่าได้ออก น.ส.ล. แล้ว แต่ยังคงร่วมกันเข้าไปยึดถือครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การกระทำของผู้ร้องและประชาชนจึงเป็นความผิดตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ศาลฎีกาพิพากษายืน

๓) กรมที่ดินให้ข้อเท็จจริงสอดคล้องกับผู้ถูกร้องและมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมกรณีผู้ร้องขอความช่วยเหลือให้จัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยสรุปได้ว่า การจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนในที่ดินสาธารณประโยชน์ มีขั้นตอน ได้แก่ (๑) ต้องคัดเลือกแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปัจจุบันเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว (๒) จัดทำประชาคมหมู่บ้านในพื้นที่ซึ่งที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นตั้งอยู่ และ (๓) อำเภอรอบหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท โดยมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ และอยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งจากการรายงานของผู้ถูกร้องปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคอโคได้ร่วมกับอำเภอสรรคบุรีจัดประชุมประชาคมในพื้นที่แล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบให้นำที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจัดให้แก่ผู้ร้องและประชาชน ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจดำเนินการต่อไปได้

๒.๒.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) ผู้ร้องเคยร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) ตามคำร้อง ๔๗๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ว่า การประกาศเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ทับที่ดินทำกินของประชาชนในพื้นที่ตำบลตระแสง อำเภอสรรคบุรี จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ มีมติให้ยุติเรื่อง เนื่องจากประเด็นตามคำร้องเป็นประเด็นเดียวกันกับที่อัยการจังหวัดสุรินทร์ฟ้องผู้ร้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดสุรินทร์^๑

/๒) เมื่อวันที่ ...

^๑ ตามรายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ที่ ๑๒๓๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

๒) เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านที่ดินและป่า ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๒ ประชุมร่วมกับจังหวัดสุรินทร์ ณ ศาลากลางจังหวัดสุรินทร์ โดยนายจ่านอง สมรูป ปลัดอำเภอเมืองสุรินทร์ ให้ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่ง ที่ ๑๖๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงเพื่อร่วมพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยกรรมการฝ่ายผู้ร้องได้เสนอขอให้ช่วยเหลือ ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ นำที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล มาจัดสรร ให้กลุ่มผู้ร้องและประชาชน ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้จัดประชุมประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในพื้นที่ตำบลคอโคและตำบลตระแสง แต่ที่ประชุมประชาคมมีมติไม่เห็นด้วยที่จะนำ ที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล มาจัดสรรให้กับกลุ่มผู้ร้องและประชาชน เมื่อผู้ถูกร้องทราบมติดังกล่าว จึงเชิญประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อหารือแนวทางการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ แก่ผู้ร้อง และประชาชนอีกครั้ง แต่กรรมการฝ่ายผู้ร้องไม่เข้าร่วมโดยไม่แจ้งเหตุผล

๓) เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๕ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหา สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่ง ที่ ๑๒๘๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๕ แต่งตั้งคณะทำงานการแก้ไขปัญหาที่ดินของจังหวัดสุรินทร์ แต่ต่อมาได้ยกเลิกคำสั่งเนื่องจาก [REDACTED] รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ หัวหน้า คณะทำงานฯ และผู้ปฏิบัติหน้าที่คณะทำงานและเลขานุการได้ย้ายไปปฏิบัติราชการ ณ จังหวัดอื่น และมีคำสั่ง ที่ ๖๐๕๕/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๕ แต่งตั้งคณะทำงานฯ ชุดใหม่

๔) เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๖ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามการแก้ไขปัญหา สรุปได้ว่า ผู้ร้องและประชาชนอ้างว่า ที่ดินที่ผู้ร้องและประชาชนครอบครองมีเอกสาร ส.ค. ๑ แต่ถูกเจ้าหน้าที่รัฐเรียกคืน ที่ประชุมจึงมีมติให้ ผู้ร้องและประชาชนไปขอคัดถ่ายสำเนา ส.ค. ๑ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ โดยอาจนำพยาน เอกสารหรือพยานบุคคลไปให้ข้อมูลต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อรวบรวมข้อมูลเสนอเข้าสู่กระบวนการ พิจารณาของคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัดสุรินทร์ (คพร. จังหวัดสุรินทร์) ตามระเบียบต่อไป ประกอบกับผู้ถูกร้อง โดย [REDACTED] รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ ได้เสนอให้ผู้ร้อง และประชาชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิว่า หากผู้ใดเป็นบุคคลผู้ยากไร้ ไม่มีเงินค่าฤชาธรรมเนียมศาลและค่าทนายความ ก็สามารถยื่นคำขอเพื่อขอรับความช่วยเหลือ จากกองทุนยุติธรรม สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสุรินทร์ ได้

๕) เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ พนักงานเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปได้ ดังนี้

๕.๑) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ให้ข้อมูลกรณีการรังวัดแนวเขต เพื่อออก น.ส.ด. ได้พื้นที่มากกว่าหลักฐานเดิมตามทะเบียน ๕๗๐-๓-๙๕ ไว้ ว่า ในการรังวัดพื้นที่

/เจ้าพนักงาน...

เจ้าพนักงานที่ดินเดินรังวัดตามหมุดหมายแนวเขตเดิมที่เคยเดินรังวัดเมื่อปี ๒๔๖๘ แต่เหตุที่ทำให้ได้พื้นที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเครื่องมือรังวัดที่ใช้มีความทันสมัยและแม่นยำมากขึ้น การรังวัดไม่มีเหตุขัดข้องและไม่พบผู้บุกรุก

๕.๒) ตั้งแต่ปี ๒๕๐๐-๒๕๑๘ ประชาชนที่ทำกินในพื้นที่โดยรอบที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ได้รับความเดือดร้อนจากกลุ่มประชาชนผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ จึงร้องเรียนต่อนายอำเภอเมืองสุรินทร์เพื่อให้ขับไล่กลุ่มผู้บุกรุกให้ออกจากพื้นที่

๕.๓) บริเวณพื้นที่พิพาทมีประชาชนเข้าทำประโยชน์แบ่งเป็น ๕๔ แปลง บางแปลงมีการปลูกสร้างบ้านพักอาศัยทั้งแบบถาวรและชั่วคราว ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเผาถ่าน เก็บหาของป่า (เห็ด หน่อไม้) และเลี้ยงวัว หลังจากศาลฎีกามีคำพิพากษา มีประชาชนบางส่วนย้ายออกจากที่พิพาทพร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ด้วย และมีประชาชนบางส่วนยังคงเข้าทำประโยชน์และพักอาศัยอยู่ในพื้นที่พิพาท

๕.๔) พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ กองคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อ่านแปลระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปี ๒๔๙๕ และ ปี ๒๔๙๗ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ แล้วเห็นว่า บริเวณที่พิพาทปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์จริงตามที่ผู้ร้องและประชาชนกล่าวอ้าง แต่ไม่พบสิ่งปลูกสร้างหรือที่อยู่อาศัยที่แสดงให้เห็นว่ามีชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่พิพาท ปี ๒๕๐๙-๒๕๑๓ ยังไม่พบสิ่งปลูกสร้างหรือที่อยู่อาศัย ปี ๒๕๓๙-๒๕๔๓ พบการกันสร้างเพื่อปรับพื้นที่ และในปี ๒๕๔๕ พบบ้าน ๑ หลัง สร้างในพื้นที่บริเวณที่ได้กันสร้างไว้

๕.๕) [REDACTED] ผู้ครอบครองที่ดินโดยมีเอกสาร ส.ค.๑ เลขที่ [REDACTED] ได้ยื่นคำร้องขอรังวัดที่ดินเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ส่วนผู้ร้องและประชาชนรายอื่น ยังไม่ได้ยื่นคำร้อง

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องมีการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องและประชาชนในพื้นที่พิพาทหรือไม่ ในประเด็น ๑) กรณีเกี่ยวกับสิทธิทำกินในพื้นที่พิพาท ๒) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการผลักดันให้ผู้ร้องและประชาชนออกจากพื้นที่พิพาทด้วยการขับไล่หรือไล่รื้อสิ่งปลูกสร้าง และ ๓) การที่ผู้ถูกร้องไม่ให้ความช่วยเหลือในการจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยแก่ผู้ร้องและประชาชนที่ถูกผลักดันออกจากพื้นที่พิพาท โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓^๒ มาตรา ๕๗^๓ มาตรา ๗๒^๔ บัญญัติให้การรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน และยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่และอำนาจบริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมาตรา ๒๕๘ ข. (๒)^๕ กำหนดให้รัฐจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ และสิทธิการครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

๓.๒ จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

๓.๒.๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๘ อำเภอเมืองสุรินทร์ได้หวงห้ามที่สาธารณประโยชน์แปลงป่าทุ่งอาหมั้ว ไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ ๒,๑๐๐ ไร่ ต่อมาปี ๒๕๔๘ หน่วยงานของรัฐได้ออกเอกสาร ส.ค. ๑ ให้กับผู้แจ้งการครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ และทำประโยชน์ต่อเนื่อง จนเมื่อปี ๒๕๒๒

/อำเภอเมือง...

^๒ มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

^๓ มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อนุรักษ์ ค้ำครอง บำรุงรักษา พันธุ์ บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๔ มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

^๕ มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ข. ด้านอื่น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ และสิทธิการครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

อำเภอเมืองสุรินทร์จึงแจ้งความประสงค์ขอออก น.ส.ล. ในที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล ซึ่งกรมที่ดิน ได้อนุมัติให้ออก น.ส.ล. ในที่สาธารณประโยชน์ท้องที่อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ๔๓ แปลง อำเภอเมืองสุรินทร์จึงมีคำสั่ง ที่ ๒๖๗/๒๕๒๑ มอบหมายให้กำนันตำบลคอโคเป็นผู้นำชี้และรับรองแนวเขต ที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่ตำบลคอโค การรังวัดได้เนื้อที่ ๒,๖๗๐-๓-๙๕ ไร่ มากกว่าหลักฐานเดิมตาม ทะเบียน ๕๗๐-๓-๙๕ ไร่ เจ้าหน้าที่รังวัดจึงบันทึกถ้อยคำพยานผู้สูงอายุไว้เป็นหลักฐาน และสำนักงาน ที่ดินจังหวัดสุรินทร์ได้ออกประกาศ เรื่อง ออก น.ส.ล. ในที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล พร้อมทั้ง ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองสุรินทร์ ที่ทำการกำนันตำบลคอโค และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินจึงประกาศเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๒๕ ให้ที่สาธารณประโยชน์ แปลงป่าทุ่งอามัล เป็นที่ดิน น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] แต่ขณะนั้นในพื้นที่พิพาทมีประชาชนอยู่อาศัยและทำกิน ประมาณ ๒๐ หลังคาเรือน [REDACTED] ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ (ในขณะนั้น) จึงผลักดันให้ประชาชน ออกจากพื้นที่ด้วยการขับไล่หรือรื้อสิ่งปลูกสร้าง ข่มขู่ และจับกุมดำเนินคดี ผู้ร้องและประชาชนกลัว จึงย้ายออกจากที่พิพาท

๓.๒.๒ เมื่อปี ๒๕๕๕ องค์การบริหารส่วนตำบลคอโค ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาและ ค้ำครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ พบการบุกรุกที่ดิน น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] เพื่อทำนาและปลูกสร้าง บ้านพักอาศัย อำเภอเมืองสุรินทร์จึงมีคำสั่ง ที่ ๕๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ แต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบผู้ร้องและประชาชนในพื้นที่ตำบลตระแสง หมู่ที่ ๓ หมู่ที่ ๘ และ หมู่ที่ ๙ รวม ๓๑ คน อาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่พิพาท เจ้าหน้าที่จึงประกาศให้ออกจากที่พิพาทภายใน ๑๕ วัน แต่ผู้ร้องและประชาชนไม่ปฏิบัติตามประกาศ องค์การบริหารส่วนตำบลคอโคจึงร้องทุกข์ ดำเนินคดีกับผู้ร้องและประชาชนในข้อหาร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ต่อมาศาลฎีกา พิจารณาและมีคำพิพากษาว่า การครอบครองและจับจองที่ดินโดยบรรพบุรุษของผู้ร้องและประชาชน เป็นการเข้าครอบครองที่ดินของรัฐภายหลังปี ๒๔๖๘ ขณะนั้นที่ดินพิพาทตกเป็นที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินประเพณีพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องและ ประชาชนจึงไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าว

๓.๒.๓ ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจได้มีคำสั่ง ที่ ๑๖๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ที่ดินทำกิน โดยมีภาคประชาชนและกลุ่มผู้เดือดร้อนร่วมเป็นกรรมการ นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องยังมีคำสั่ง ที่ ๖๐๕๕/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๕ แต่งตั้งคณะทำงานการแก้ไขปัญหาที่ดินของจังหวัดสุรินทร์ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตพื้นที่ของจังหวัดสุรินทร์ในเรื่องเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ สิทธิครอบครอง/ทำกิน รวมทั้งปัญหาการขอรับความช่วยเหลือของประชาชนจากการดำเนินงานโครงการของรัฐแล้ว

๓.๓ ประเด็นที่ ๑ กรณีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทำกินในพื้นที่พิพาท

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องนี้เป็นประเด็นเดียวกันกับคดีที่ศาลฎีกาพิจารณาและมีคำพิพากษา ที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ โดยศาลฎีกาวินิจฉัยว่า บรรพบุรุษของผู้ร้องและประชาชนเข้าครอบครองที่ดินพิพาทภายหลังปี ๒๔๖๘ ทั้งสิ้น ซึ่งขณะนั้นที่ดินตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้ร้องและประชาชนจึงไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงพิพาท กรณีจึงต้องด้วยมาตรา ๓๙ (๑) ประกอบมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสั่งยุติเรื่อง หากเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว จึงเห็นควรยุติเรื่องในประเด็นนี้

๓.๔ ประเด็นที่ ๒ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องในการผลักดันให้ผู้ร้องและประชาชนออกจากที่พิพาทด้วยการขับไล่หรือไล่อสิ่งปลูกสร้าง

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ประชาชนทั่วไปไม่อาจมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ประชาชนและชุมชนก็มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างสมดุลและยั่งยืน แต่หากผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมมีอำนาจให้หยุดการกระทำหรือให้ออกจากที่ดินได้ และหากบุคคลยังเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตาม รัฐก็มีอำนาจขับไล่หรือไล่อสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินพิพาทได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ^๖ นอกจากนี้ ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ซึ่งประเทศไทย

/เป็นรัฐภาคี...

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ มาตรา ๑๐๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐๘ ทวิ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ

ฯลฯ

เป็นรัฐภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๗ ให้รัฐภาคีจะต้องรับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมถึงอาหารเครื่องนุ่งห่มที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องและประชาชนครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยมีเอกสาร ส.ค. ๑ ต่อมาผู้ถูกร้องเรียกคืนเอกสาร ส.ค. ๑ โดยอ้างว่าจะออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ใหม่เป็น น.ส. ๓ ก. แต่ภายหลังกลับประกาศให้ที่ดินพิพาทเป็นที่ดิน น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] พร้อมทั้งห้ามประชาชนเข้าทำประโยชน์ แต่ผู้ร้องและประชาชนบ้านตะโก บ้านรังฤๅษี ยังคงเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่พิพาท จึงถูกจับกุมดำเนินคดี และถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ด้วยการไล่รื้อสิ่งปลูกสร้างรวมถึงที่อยู่อาศัย แต่การกระทำดังกล่าวไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด^๘ ซึ่งต้องบังคับใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก^๙ ส่งผลให้ผู้ร้องและประชาชนต้องไร้ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีพ ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่แล้วเชื่อได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการผลักดันให้ผู้ร้องและประชาชนออกจากที่พิพาทด้วยการไล่รื้อสิ่งปลูกสร้างนั้น ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องและประชาชนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมถึงที่อยู่อาศัย และสิทธิในทรัพย์สิน จึงไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศ

/ว่าด้วยสิทธิ ...

^๗ ข้อ ๑๑

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัวซึ่งรวมถึงอาหารเครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖

^๙ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๖๓/๒๒ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับบังคับการ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในขั้นนี้ จึงรับฟังได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้อง มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ หลังจากศาลฎีกามีคำพิพากษา ผู้ร้องและประชาชนบางส่วนยังไม่ยอมย้ายออกจากพื้นที่พิพาท โดยยังคงอาศัยและทำกินในที่ดิน น.ส.ล. เลขที่ [REDACTED] เนื่องจากผู้ร้องและประชาชน บางรายไม่มีที่ดินทำกิน และยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจ ดังนั้น เพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิในที่ดิน ประกอบกับหลักการปฏิรูปประเทศที่กำหนดให้รัฐต้อง จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อผู้ถูกร้องและคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดสุรินทร์ (คทช. จังหวัดสุรินทร์) เพื่อดำเนินการต่อไป

๓.๕ ประเด็นที่ ๓ การที่ผู้ถูกร้องไม่ให้ความช่วยเหลือในการจัดสรรที่ดินทำกินและ ที่อยู่อาศัยแก่ผู้ร้องและประชาชนที่ถูกผลักดันออกจากพื้นที่พิพาท

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลให้ หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบาย จากภาครัฐโดยเคร่งครัด ได้มีคำสั่ง ที่ ๑๖๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบข้อเท็จจริง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนภาคประชาชน และผู้แทนกลุ่ม ผู้เดือดร้อนร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่ดินทำกินและ ที่อยู่อาศัยของผู้ร้องและประชาชนในพื้นที่พิพาท โดยกลุ่มผู้ร้องได้เสนอขอให้ช่วยเหลือตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งตาม ระเบียบดังกล่าว จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ประกอบด้วย แต่เมื่อคณะกรรมการฯ ได้จัดประชุมประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ตำบลโคโคและตำบลตระแสงแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ณ ศาลาบ้านตะเคียน ตำบลโคโค อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ โดยมีผู้เข้าร่วม ๓๘๗ คน ซึ่งมีผู้เห็นด้วย ๑๙ เสียง และไม่เห็นด้วย ๓๖๘ เสียง การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ให้กับกลุ่มร้องและประชาชนจึงไม่สามารถจัดที่ทำกินและที่อยู่อาศัยได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ข้างต้น แต่กระบวนการดังกล่าวถือได้ว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงได้จัดให้ประชาชนและ ชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน อันเป็นไปตามหลักการของสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว ในขั้นนี้จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อผู้ร้องและประชาชนในประเด็นนี้

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๕๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ จึงมีมติ ดังนี้

๔.๑ ประเด็นที่ ๑ กรณีสิทธิทำกินในพื้นที่พิพาทนั้น เป็นประเด็นเดียวกันกับคดีที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาแล้ว ตามคำพิพากษา ที่ [REDACTED] จึงให้ยุติเรื่อง

๔.๒ ประเด็นที่ ๒ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการผลักดันให้ผู้ร้องและพวกออกจากพื้นที่พิพาทด้วยการขับไล่หรือไล่รื้อสิ่งปลูกสร้างนั้น เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องและประชาชนในพื้นที่พิพาท

๔.๓ ประเด็นที่ ๓ การที่ผู้ถูกร้องไม่ให้ความช่วยเหลือในการจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยแก่ผู้ร้องและประชาชนที่ถูกผลักดันออกจากพื้นที่พิพาทนั้น ในชั้นนี้ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๔.๔ ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องและคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดสุรินทร์ (คทช. จังหวัดสุรินทร์) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ โดยให้ผู้ถูกร้องและ คทช. จังหวัดสุรินทร์ ดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินแปลงอื่นที่เหมาะสมให้กับผู้ร้องและประชาชนที่ถูกผลักดันออกจากพื้นที่พิพาท ทั้งนี้ ให้ดำเนินการผ่านกระบวนการของ คทช. จังหวัดสุรินทร์ รวมทั้งจัดให้มีสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สามารถอยู่อาศัยและดำรงชีพได้

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายवलันต์ ภัยหลีกถี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

