

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๘๐/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีร้องเรียนว่า การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ทับซ้อนพื้นที่บางส่วนของอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง

กรมธนารักษ์

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามคำร้องที่ ๒๐๐/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ว่าผู้ร้อง  ได้รับความเดือดร้อนจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มีเขตครอบคลุมไปถึงท้องที่อำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ซึ่งบางส่วนทับที่ดินของผู้ร้อง ทำให้ได้รับความเดือดร้อน และผู้ถูกร้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า ที่ดินในท้องที่อำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เป็นเขตหวงห้ามและเป็นที่ดินราชพัสดุ จึงนำไปขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่  เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ทำให้ผู้ถูกร้อง กองทัพบก และจังหวัดราชบุรี เห็นว่า ประชาชนที่ครอบครองทำประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าวเป็นผู้บุกรุกที่ราชพัสดุ ผู้ร้องเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังต่อไปนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ สรุปลย่อคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐

๒.๑.๒ สำเนาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED]

ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

๒.๑.๓ หนังสือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรี ที่ กค ๐๓๑๘.๕๐/๑๙๐ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๔ หนังสือผู้ถูกร้อง ที่ กค ๐๓๐๗/๕๒๖ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๕ บันทึกข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๓ - ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ณ อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง ปรากฏตามความเป็นมาในข้อ ๑ และผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปได้ว่า

๑) ผู้ร้อง [REDACTED] ครอบครัวที่ดินต่อจากมารดาของภรรยา ที่อยู่ในท้องที่อำเภอสวนผึ้งเนื้อที่ ๕ ไร่ มีใบ ภ.บ.ท. ๕ แสดงการเสียภาษีเพื่อบำรุงท้องที่ และผู้ร้องเคยเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ [REDACTED] ตำบลสวนผึ้ง ตั้งแต่ปี [REDACTED] และเคยเป็นกำนันตำบลสวนผึ้งตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ - ๒๕๕๗ ต่อเนื่องกันรวมเป็นเวลา ๓๓ ปี และในปี ๒๕๓๒ หน่วยงานของรัฐได้แจ้งในที่ประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านว่า ที่ดินฝั่งซ้ายแม่น้ำลำภาษีเป็นที่ดินซึ่งอยู่ในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

๒) เอกสารบันทึกเหตุการณ์การตรวจราชการของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีของพระยาวรเดชศักดิ์ดาบุธ เมื่อปี ๒๔๔๔ ซึ่งได้สำรวจประชากรชาวกะเหรี่ยง และเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น จากนั้นนายหน้าตานายกองมาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และบรรยายถึงสภาพวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงในมณฑลราชบุรีขณะนั้น ว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในพื้นที่มาตั้งแต่ปี ๒๔๔๔ โดยทำเกษตรกรรมทำไร่หมุนเวียน ปลูกข้าว ยาสูบ ละหุ่ง กล้วย นอกจากนั้นผู้ร้องมีหลักฐานแสดงความเป็นชุมชนดั้งเดิม ได้แก่ โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่คือ โรงเรียนชุมชนบ้านบ่อ เดิมชื่อโรงเรียนวัดบ้านบ่อ (กิตติราษฎร์บำรุง) เปิดทำการเรียนการสอนตั้งแต่วันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๗๔ ตั้งอยู่ตำบลสวนผึ้ง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และมีวัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาจากพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๘๔ คือ วัดบ้านบ่อ วัดนาขุนแสน และวัดทุ่งแหลม ตั้งอยู่ตำบลสวนผึ้ง กิ่งอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี

/๒.๒.๒ ข้อเท็จจริง...

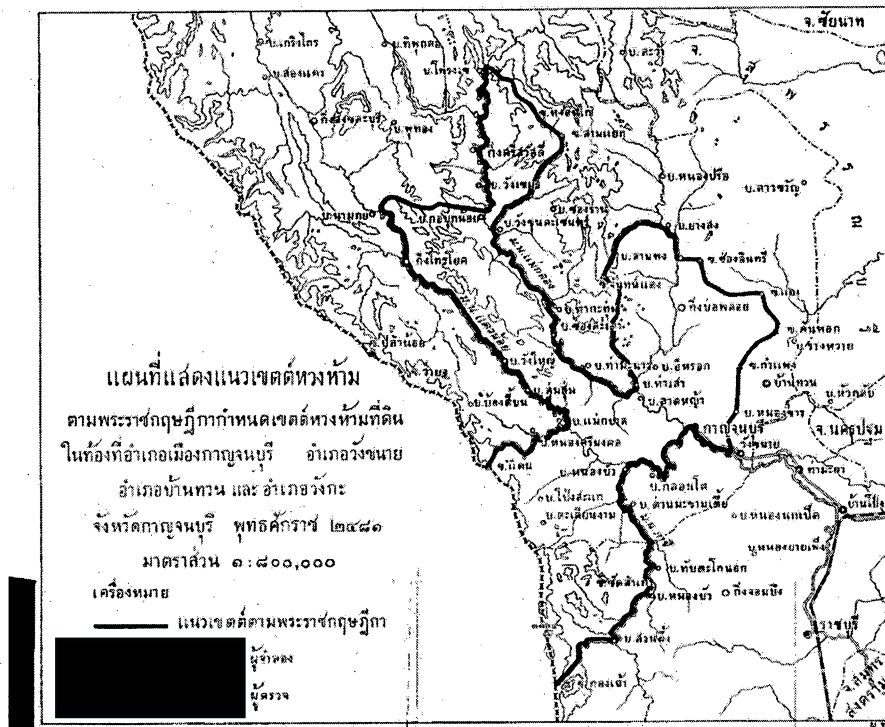
๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

ผู้ถูกร้อง มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงตามเอกสารในข้อ ๒.๑.๔ สรุปได้ดังนี้

๑) เมื่อปี ๒๔๘๑ มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร โดยให้เจ้ากรมแผนที่ทหารเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา มีเนื้อที่ประมาณ ๓,๕๐๐,๐๐๐ ไร่ และมีแนวเขตที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา (ตามภาพที่ ๑) ดังนี้

(๑) พื้นที่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ กจ.๒๐๙ ตำบลลุ่มสุม อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐ ไร่

(๒) พื้นที่ในเขตอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ รบ.๕๕๓ ตำบลสวนผึ้ง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เนื้อที่ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ไร่



ภาพที่ ๑ แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี
อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑

/๒) ต่อมา...

๒) ต่อมา มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๖ มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ เป็นต้นไป

๓) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือที่ สร. ๑๘๐๑/๔๐๙๘ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นประกอบพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ขัดแย้งกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้าม คือที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ดังนั้น เมื่อแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้แสดงแนวเขตไว้ชัดเจนโดยรวมถึงตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรีไว้ด้วย จึงเห็นได้ว่าความประสงค์ในการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อกำหนดเอาเขตที่ดินในท้องที่ตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เข้าไว้เป็นเขตหวงห้ามด้วย จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

๔) เมื่อปี ๒๕๔๖ ผู้ร้องกับพวก รวม ๓ คน ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นคดีปกครอง ตามคดีหมายเลขดำที่ [REDACTED] คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาในประเด็นแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเพิกถอนหรือยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนที่แนวเขตหวงห้ามแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เฉพาะในส่วนที่รุกล้ำเข้าไปในเขตอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี โดยให้กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยคืนสิทธิในการปกครองพื้นที่ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งถูกยกเลิกโดยผลของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ (๖)^๑ แล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลสั่งให้กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยคืนสิทธิการปกครองในพื้นที่เขตอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เมื่อปรากฏว่ากองทัพบกยังคงเข้าครอบครอง

/พื้นที่...

^๑ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๔ ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ ให้ยกเลิก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

พุทธศักราช ๒๔๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

พื้นที่ดังกล่าว โดยผลของมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินได้หวงห้ามไว้ก่อนแล้วยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปนั้น แม้จะเป็นการกระทำทางปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว แต่ก็ไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๕) จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในข้อ ๓) และการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในข้อ ๔) ถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่หวงห้ามโดยผลของกฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร จึงเป็นที่ราชพัสดุ

๖) เมื่อที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ข้างต้นเป็นที่ราชพัสดุโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และผู้ถูกร้องมีหน้าที่ในการปกครองดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ และมีหน้าที่จัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงเป็นการกระทำโดยชอบตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว

๗) ผู้ถูกร้องได้แก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าทำเกษตรกรรม ที่พักอาศัย และที่พักตากอากาศ (รีสอร์ต) รวมทั้งการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท ดังนี้

(๑) กรณีผู้บุกรุกไม่ได้แย้งกรรมสิทธิ์ ผู้ถูกร้องจะจัดให้เช่าตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่ออยู่อาศัยและทำการเกษตรกรรม ตามโครงการธนาภิรักษ์เอื้อราษฎร์ เพื่อรับรองสิทธิให้แก่ประชาชนผู้ครอบครอง ซึ่งปัจจุบันผู้ถูกร้องโดยสำนักงานธนาภิรักษ์พื้นที่ราชบุรี จัดให้เช่าไปแล้ว ๒,๖๙๔ ราย เนื้อที่ประมาณ ๒๔,๔๖๖ ไร่

(๒) กรณีผู้บุกรุกโต้แย้งกรรมสิทธิ์ ให้ขอพิสูจน์ต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดราชบุรี หรือ กพร.จังหวัดราชบุรี (ปัจจุบันโอนภารกิจหน้าที่และอำนาจไปเป็นของคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ จังหวัดราชบุรี หรือ คพร.จังหวัดราชบุรี) ทั้งนี้ กรณีผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่าประชาชนครอบครองที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ (ปี ๒๕๔๑) หากประชาชนยินยอมเช่า ผู้ถูกร้องก็จะพิจารณาจัดให้เช่าเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกตามโครงการธนาภิรักษ์เอื้อราษฎร์ ต่อไป

๘) เมื่อปี ๒๕๕๘ ผู้ร้องและประชาชนอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอบึง จังหวัดราชบุรี เคยมีหนังสือถึงผู้ถูกร้องขอให้พิจารณาถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงเลขที่ [REDACTED] อำเภอสวนผึ้ง และอำเภอบึง จังหวัดราชบุรี โดยมีประเด็นการพิจารณาเช่นเดียวกับ

/การร้องเรียน...

^๒ มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

การร้องเรียนครั้งนี้ ซึ่งผู้ถูกร้องได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๓/๙๗๖๒ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ แจ้งข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับการได้มาของที่ดินราชพัสดุดังกล่าว และการขึ้นทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมายให้ผู้ร้องทราบแล้ว

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรีมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงตามเอกสารในข้อ ๒.๑.๓ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงจากผู้ถูกร้อง

๒.๒.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามเรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๒ สรุปได้ว่า สมาคมเกษตรกรพอเพียงเพื่อการท่องเที่ยวสวนผึ้ง ได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในประเด็นเดียวกันนี้ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ผู้ถูกร้อง และกรมการทหารช่าง ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยใช้แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา เป็นการตีความกฎหมายตามที่ใช้เป็นหลักปฏิบัติตามที่ศาลฎีกาได้เคยมีคำวินิจฉัยแล้ว^๓ จึงไม่อาจฟังได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน

๒) จากการประชุมร่วมกับธนารักษ์พื้นที่ราชบุรี เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ณ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรี สรุปได้ว่า ปัจจุบันมีประชาชนยื่นพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินในราชพัสดุแปลงพิพาท [REDACTED] ต่อ คพร.จังหวัดราชบุรี ๒,๕๗๑ ราย และให้ข้อมูลบันทึกถ้อยคำแล้ว ๑,๖๑๕ ราย นอกจากนั้นธนารักษ์พื้นที่ราชบุรีจัดให้เข้าไปแล้ว ๒,๖๙๔ ราย อัตราค่าเช่าที่ราชพัสดุเป็นไปตามระเบียบของผู้ถูกร้อง และตามวัตถุประสงค์ของการเช่าเพื่อทำเกษตรกรรมหรือเพื่ออยู่อาศัย และเมื่อปี ๒๕๕๗ กองทัพบกได้ส่งคืนพื้นที่ราชพัสดุบริเวณอำเภอสวนผึ้งให้กรมธนารักษ์เนื้อที่ ๓๖,๗๒๕ ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ของประชาชนจำนวนมาก จากนั้นในปี ๒๕๖๔ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรีได้สำรวจพื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อจัดให้เช่า โดยมีเป้าหมายสำรวจรังวัดพื้นที่การครอบครอง ๖ หมู่บ้าน

/๓. ความเห็น...

^๓ แนวคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐ โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าไผ่เปะในท้องที่ตำบลกระปี่น้อย อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าไผ่เปะในท้องที่ตำบลกระปี่น้อย อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เป็นป่าคุ้มครอง ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาประกอบด้วย แม้ว่าที่พิพาทในท้องที่ตำบลกระปี่ใหญ่ มิใช่ตำบลกระปี่น้อยก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าอยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ก็ต้องถือว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แม้ที่พิพาทจะมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่เมื่อได้มาหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่เป็นป่าคุ้มครองแล้ว จึงไม่มีผลให้ได้สิทธิในที่ดินนั้นได้

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องหรือไม่ กรณีขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ [REDACTED] ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอ บ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๔๑ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอสวนผึ้ง และ อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗^๔ ขณะที่รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทย กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความ สมควรใจได้อย่างสงบสุข ตามมาตรา ๗๐^๕ นอกจากนี้มาตรา ๗๒ (๓)^๖ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการ จัดให้มีมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประกอบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๗ ได้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว

๓.๒ จากการตรวจสอบปรากฏว่า พื้นที่ชุมชน [REDACTED] ชาติพันธุ์กะเหรี่ยง มีหลักฐานการตรวจการของพระยาวรเดชศักดิ์ราชตั้งแต่ปี ๒๔๔๔ จากกองหอจดหมายเหตุ ที่กล่าวถึง การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นในหมู่บ้าน และสภาพวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงในสมัยนั้น และผู้ร้องครอบครองที่ดิน ต่อจากมารดาของภรรยา มีเนื้อที่ ๕ ไร่ โดยทำเกษตรกรรมมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายาย มีใบ ภ.บ.ท. ๕ แสดง

/การเสียภาษี...

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๗๐ รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคม ตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมควรใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย

^๖ มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงานดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับ ตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะต้องดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือ ระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

การเสียภาษีเพื่อบำรุงท้องที่ มีวัดที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาเมื่อปี ๒๔๘๔ คือ วัดบ้านบ่อ วนาขุณแสน และวัดทุ่งแหลม และมีโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ของผู้ร้องคือ โรงเรียนชุมชนบ้านบ่อ เปิดทำการสอน ตั้งแต่ปี ๒๔๗๔ กระทั่งเมื่อปี ๒๔๘๑ มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ อำเภอมืองกาญจนบุรี อำเภอวังนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร มีเขตครอบคลุมเข้าไปถึงท้องที่อำเภอสวนผึ้ง และอำเภोजอมบึง จังหวัดราชบุรี เนื้อที่ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งบางส่วนทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ทำให้ประชาชน ได้รับความเดือดร้อน คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยพิจารณาเกี่ยวกับกรณีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวที่เป็นเขตหวงห้าม ซึ่งเมื่อแผนที่แนบท้ายได้แสดงแนวเขตไว้ชัดแจ้ง โดยรวมถึงอำเภอสวนผึ้ง และ อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรีไว้ด้วย จึงเป็นความประสงค์เพื่อกำหนดเอาเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรีเข้าไว้เป็นเขตหวงห้ามด้วย

๓.๓ ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดตามคดีหมายเลขดำที่ [REDACTED] คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต หวงห้ามที่ดินฯ โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งถูกยกเลิกโดยผลของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ (๖) แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับให้เพิกถอน ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลสั่งให้ กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยสันนิษฐานการปกครองในพื้นที่เขตอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอ จอมบึง จังหวัดราชบุรี เมื่อปรากฏว่ากองทัพบกยังคงเข้าครอบครองพื้นที่ดังกล่าว โดยผลของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินได้หวงห้ามไว้ก่อนแล้ว ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปนั้น แม้จะเป็นการกระทำทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว แต่ก็ไม่ใช่อำนาจที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกร้องขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงพิพาท [REDACTED] เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ นั้น ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ ของราชการ จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินราชพัสดุตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (ในขณะนั้น) โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในที่ดินราชพัสดุ และผู้ถูกร้องมีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด

ปัจจุบันผู้ถูกร้องได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุแปลงพิพาท โดยในกรณี ที่ผู้บุกรุกไม่ได้แย่งกรรมสิทธิ์ ผู้ถูกร้องได้จัดให้เช่าตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๔ ทั้งเพื่อยุติการบุกรุก ทำการเกษตร

/และเพื่อประโยชน์...

และเพื่อประโยชน์อื่น ตามโครงการธนารักษ์เอื้อราชฎ์ ส่วนกรณีผู้บุกรุกได้แย่งกรรมสิทธิ์ ให้ขอพิสูจน์สิทธิ ต่อ คพร.จังหวัดราชบุรี ซึ่งหากผลการพิสูจน์สิทธิพบว่า ประชาชนครอบครองที่ดินภายหลังการเป็นที่ดิน ของรัฐ (ปี ๒๔๘๑) และประชาชนยินยอมเช่า ผู้ถูกร้องก็จะพิจารณาจัดให้เช่า เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุก ตามโครงการธนารักษ์เอื้อราชฎ์เช่นกัน

๓.๔ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในประเด็นข้อกฎหมาย เกี่ยวกับปัญหาเรื่องพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แล้วว่าความประสงค์ในการ ตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็จะกำหนดเอาเขตที่ดินในท้องที่ตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัด ราชบุรี เข้าไว้เป็นเขตหวงห้ามด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วางหลักไว้ว่า การวินิจฉัยว่า พื้นที่ใดอยู่ในเขตที่ดินของรัฐหรือไม่ ต้องพิจารณาแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย แม้ว่าตามชื่อของ พระราชกฤษฎีกาจะไม่ได้ระบุท้องที่นั้น แต่หากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว พื้นที่ นั้นย่อมอยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ดังนั้น เมื่อแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้แสดงแนวเขตไว้ชัดเจนแล้วว่าพื้นที่อำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี อยู่ในแผนที่ แนบท้าย จึงทำให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่หวงห้ามโดยผลของกฎหมาย และมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร และเมื่อผู้ถูกร้องซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดทำทะเบียน ที่ราชพัสดุ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงพิพาท เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบ ด้วยหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ในชั้นนี้ จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำหรือ ละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๓.๕ อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกร้องจะได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ และได้แก้ไขปัญหา โดยการดำเนินโครงการธนารักษ์เอื้อราชฎ์แล้ว แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ ขนาดกว้างใหญ่กว่า ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ ของอำเภอสวนผึ้ง และอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ย่อมส่งผลกระทบ ด้านความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของผู้ร้องและประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งอาจอยู่อาศัยในพื้นที่ พิพาทมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ตามหลักฐานการตรวจการของพระยาวรเดช ศักดาวิฑูรย์ตั้งแต่ปี ๒๔๔๔ ที่กล่าวถึงสภาพวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงในสมัยนั้น มีวัดที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับ พระราชทานวิสุงคามสีมาเมื่อปี ๒๔๘๔ และมีโรงเรียนชุมชนบ้านบ่อที่เปิดทำการสอนตั้งแต่ปี ๒๔๗๔ และ ถึงแม้ประชาชนกลุ่มนี้จะไม่ได้แจ้งสิทธิการครอบครองที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิ และไม่สามารถเข้า ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชุมชนดั้งเดิมของตนได้ แต่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงย่อมมีสิทธิที่จะใช้และสืบทอด ผืนดินของบรรพบุรุษได้ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุม ด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๖/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ จึงมีมติว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ [REDACTED] ของผู้ถูกร้อง ไม่เป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ โดยให้ผู้ถูกร้องร่วมกับ คพร.จังหวัดราชบุรี เร่งพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดินให้กับประชาชนในพื้นที่ หากผู้รับการพิสูจน์สิทธิเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ต้องพิสูจน์สิทธิโดยคำนึงถึงวิถีวัฒนธรรม และหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ปรากฏข้อมูลการก่อตั้ง ชุมชนและการใช้ประโยชน์ในที่ดินมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรที่ดินของผู้ถูกร้อง เป็นไปเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

