

กสม. ๒ (๑)

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๕-๖๖ /๒๕๖๑

เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดิน อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีกล่าวอ้างว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ และโครงการแก้มลิงทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชุมชน

คำร้องที่ ๒๕๔/๒๕๖๐	{	ผู้ร้อง		ที่ ๑
				ที่ ๒
				ที่ ๓
				ที่ ๔
คำร้องที่ ๒๕๕/๒๕๖๐	{	ผู้ถูกร้อง	โครงการชลประทานจังหวัดสุราษฎร์ธานี	ที่ ๑
		ผู้ร้อง		ที่ ๕
				ที่ ๖
				ที่ ๗
		ผู้ถูกร้อง	สำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านนาสาร	ที่ ๒

คำร้องทั้งสองนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดิน อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ซึ่งมีประเด็นอย่างเดียวกัน จึงให้พิจารณารวมกัน โดยเรียกผู้ร้องทั้งสี่ตามคำร้องที่ ๒๕๔/๒๕๖๐ ซึ่งมี [REDACTED] ว่าผู้ร้องที่ ๑ [REDACTED] ว่าผู้ร้องที่ ๒ [REDACTED] ว่าผู้ร้องที่ ๓ [REDACTED] ว่าผู้ร้องที่ ๔ และเรียกผู้ร้องทั้งสี่ตามคำร้องที่ ๒๕๕/๒๕๖๐ ซึ่งมี [REDACTED] ว่าผู้ร้องที่ ๕ [REDACTED] ว่าผู้ร้องที่ ๖ [REDACTED] ว่าผู้ร้องที่ ๗ และ [REDACTED] ว่าผู้ร้องที่ ๘ และเรียกผู้ถูกร้องตามคำร้องที่ ๒๕๔/๒๕๖๐ ว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องตามคำร้องที่ ๒๕๕/๒๕๖๐ ว่าผู้ถูกร้องที่ ๒

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องทั้งแปดได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๒๕๔/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ และคำร้องที่ ๒๕๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ กล่าวอ้างว่าผู้ร้องทั้งแปดและราษฎรบ้านทับชัน [REDACTED] และบ้านใต้ท่า [REDACTED] อาเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ตั้งแต่ปี ๒๔๙๗ และในปี ๒๕๕๔ ชุมชนได้ร่วมกับภาครัฐเพื่อผลักดันให้ออกโฉนดชุมชนในพื้นที่ จนได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด

/สุราษฎร์ธานี...

สุราษฎร์ธานี และได้เริ่มกระบวนการตรวจสอบสิทธิชุมชนดั้งเดิมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ ต่อมา ปี ๒๕๕๘ กรมที่ดินได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอ เนื้อที่ ๑,๒๓๙ ไร่ ๓ งาน ๙๒ ตารางวา ทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎร โดยผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้ทำการรังวัดที่สาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอ และรายงานว่ากลุ่มผู้ร้องทั้งแปดบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ผู้ร้องทั้งแปดทราบว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ มีแผนการดำเนินโครงการแก้มลิงทุ่งปากขอ ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอซึ่งทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชุมชน จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การพิจารณาคำร้องเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดิน อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕

๓. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ดำเนินการตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น) และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้ตรวจสอบโดยพิจารณาคำร้องประกอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๑) หนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ สฎ ๐๐๒๐.๒/๘๐๒๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงนายอำเภอบ้านนาเดิม

๒) หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ มท ๐๕๒๗.๓/๑๔๘๐๘ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๐ ถึงผู้ร้องที่ ๔

๓) หนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ สฎ ๐๐๒๐.๐๒/๕๖๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๔) หนังสือศูนย์ศึกษาและประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนภาคใต้ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ เรื่อง รายงานผลการประชุมแก้ไขปัญหาดินสาธารณประโยชน์ (ทุ่งปากขอ)

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเห็นคณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (ซึ่งได้สิ้นสุดวาระลงในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ ตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๒๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐) แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้ทำการรังวัดที่สาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๔ ตำบลทรัพย์ทวี

อำเภอบ้านนาเดิม และรายงานว่า กลุ่มผู้ร้องทั้งแปดบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินแปลงนี้ซึ่งอำเภอ บ้านนาเดิมขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์ เมื่อปี ๒๕๔๓ สภาพเป็นที่ลุ่ม น้ำท่วมเป็นบางแห่ง แบ่งได้เป็น ๕ แปลง โดยได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) แล้ว จำนวน ๓ แปลง และยังไม่ออก นสล. จำนวน ๒ แปลง รวมเนื้อที่ประมาณ ๙,๐๒๗ ไร่ ๑ งาน ๘๐ ตารางวา นสล. แปลงที่ราษฎรเข้าใจว่าทับที่อยู่อาศัยที่ดินทำกินและคัดค้านการออก นสล. นั้น คือ แปลงทุ่งปากขอตอนใต้สาธารณประโยชน์ นสล. [REDACTED] เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เนื้อที่ ๑,๒๓๙ ไร่ ๓ งาน ๙๒ ตารางวา อำเภอบ้านนาเดิมยื่นขอออก นสล. เมื่อปี ๒๕๔๓ โดยมี [REDACTED] ผู้ใหญ่บ้าน [REDACTED] เป็นผู้นำรังวัด มีราษฎรทำสวนบ้างแล้ว ไม่มีผู้คัดค้านและ จากการตรวจสอบบรรวางรูปถ่ายทางอากาศไม่พบว่ามี การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) แต่อย่างใด จากการตรวจสอบของจังหวัดสุราษฎร์ธานีพบว่า ราษฎรในพื้นที่ที่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อน เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์แปลงที่ราษฎรมีความประสงค์จะคัดค้านการออก นสล. นั้น คือ ที่สาธารณประโยชน์แปลงทุ่งปากขอตอนใต้ ส่วนที่ยังมิได้มีการออก นสล. เนื้อที่ประมาณ ๖๐๐ ไร่ เป็น ส่วนที่เหลือจากแปลงเลขที่ [REDACTED] ที่ออก นสล. ไปก่อนหน้านี้แล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวอำเภอบ้านนาเดิม ไม่มีเจตนาขอออก นสล. เนื่องจากกันพื้นที่ไว้ให้ราษฎรทำการเกษตร และอำเภอบ้านนาเดิมได้ชี้แจงให้ ราษฎรเข้าใจแล้ว

ส่วนกรณีโครงการแก้มลิงทุ่งปากขอของผู้ร้องที่ ๑ ซึ่งราษฎรกล่าวอ้างว่าทางราชการขึ้น ทะเบียน นสล. ไม่ตรงตามหลักฐานทะเบียนเดิม ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของชุมชนไทดำ (บ้านทับขัน) นั้น คือ ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอ แปลงเลขที่ [REDACTED] เนื้อที่ ๔,๑๔๓ ไร่ ๙๐ ตารางวา เป็นกรณีที่ประชาชนในพื้นที่ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังนายกรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องร้องเรียนให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ปัจจุบันสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กรมที่ดินพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ และกรมที่ดินให้จังหวัด สุราษฎร์ธานีตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวว่าเป็นประการใด สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติได้สอบถามความคืบหน้าตามประเด็นเรื่องร้องเรียนพบว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้จัดการประชุม เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมีมติที่ประชุมกรณีการ ดำเนินการตรวจสอบการออก นสล. เลขที่ [REDACTED] นั้น ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบของ อำเภอบ้านนาเดิมและสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านนาสาร ส่วนกรณีที่ราษฎรขอให้ชะลอ โครงการแก้มลิงทุ่งปากขอเฉพาะส่วนที่ทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนไทดำ มติที่ประชุมให้ โครงการชลประทานจังหวัดสุราษฎร์ธานีชะลอการทำงานของเครื่องจักรกลจนกว่าจะมีข้อยุติจากอำเภอ บ้านนาเดิมและสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านนาสาร

กรณีตามคำร้องมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และก่อสร้างโครงการแก้มลิง ทุ่งปากขอทับที่ดินของชาวบ้าน หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของชาวบ้านอำเภอบ้านนาเดิมผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน^๑ ได้ชี้แจงให้ราษฎรในพื้นที่เข้าใจแล้วว่า ที่สาธารณประโยชน์แปลงที่ราษฎรคัดค้านการออก นส. นั้นอำเภอบ้านนาเดิมไม่มีเจตนาขอออก นส. และที่สาธารณประโยชน์แปลงที่ราษฎรคัดค้านคือ แปลงซึ่งมีเนื้อที่ ๖๐๐ ไร่ มิใช่แปลงที่ออก นส. ไปแล้วเลขที่ [REDACTED] ซึ่งมีเนื้อที่ ๑,๒๓๙ ไร่ ๓ งาน ๙๒ ตารางวา กรณีจึงไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เห็นควรยุติเรื่อง

ส่วนกรณีก่อสร้างโครงการแก้มลิงทุ่งปากขอในที่สาธารณประโยชน์แปลงเลขที่ [REDACTED] นั้น จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อำเภอบ้านนาสาร และผู้ถูกร้องที่ ๒ ดำเนินการตรวจสอบ เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ร้องทั้งแปดแล้ว เห็นควรยุติเรื่อง ตามมาตรา ๓๙ (๗) ประกอบมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และมีข้อสังเกตไปยังจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่โดยระมัดระวังการดำเนินการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน และควรเร่งรัดการตรวจสอบความถูกต้องการออก นส. แปลงพิพาท และหากผลการตรวจสอบพบว่ามีกระทำที่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประชาชนในพื้นที่ควรชดเชยเยียวยาความเสียหายดังกล่าวแก่ราษฎรในพื้นที่ด้วยความเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ (๓) ซึ่งบัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน ”

/๕. มติคณะ ...

^๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า “นายอำเภอมิหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

๕. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๕/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จึงมีมติให้ยุติเรื่อง และแจ้งข้อสังเกตให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ (๓)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางภิรมย์ ศรีประเสริฐ)

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ