

กสม. ๒

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๒ เดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๓๔๔/๒๕๖๑

เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดิน อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีกล่าวอ้างว่า
เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าทำลายพืชผลทางการเกษตรของราษฎร

ผู้ร้อง



ที่ ๑

ที่ ๒

ผู้ถูกร้อง นายอำเภอบ้านนาเดิม

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องทั้งสองได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามคำร้องที่ ๗๙/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๑ กล่าวอ้างว่า [REDACTED] สมาชิกชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำ บ้านดอนมะลิ ตำบลทรัพย์ทวี อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่ปี ๒๔๙๖ ต่อมาหน่วยงานของรัฐได้จัดทำโครงการแก้มลิงทุ่งปากขอโดยใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งปากขอ และพื้นที่ของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำ ประมาณ ๒,๐๐๐ ไร่ เพื่อก่อสร้างโครงการดังกล่าว จึงได้มีการเจรจากันระหว่างราษฎรที่ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐให้มีการพิสูจน์ตำแหน่งของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) โดยผู้ถูกร้องได้เชิญราษฎรชุมชนชาติพันธุ์ไทดำไปให้ถ้อยคำเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตำแหน่งที่ดินสาธารณะประโยชน์แล้ว แต่เมื่อช่วงเช้าของวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่มีอาวุธครบมือ จำนวนประมาณ ๕๐ คน นำรถแบคโฮ จำนวน ๑๒ คัน เข้าไปขุดทำลายต้นปาล์มน้ำมันที่ให้ผลผลิตแล้วในพื้นที่ประมาณ ๒๐๐ ไร่ ทำให้ได้รับความเสียหาย จึงขอให้ตรวจสอบ

๒. การพิจารณาคำร้องเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาจากข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ตามผู้ร้องกล่าวอ้างเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖

/๓. การตรวจสอบ...

๓. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ตรวจสอบโดยมีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงไปยังผู้ถูกร้อง จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรมชลประทาน และลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ ศูนย์เรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ไทดำ วัดดอนมะลิ ตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ซึ่งผู้ถูกร้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีชี้แจงข้อเท็จจริง ดังนี้

๓.๑ การชี้แจงและพยานหลักฐานจากฝ่ายผู้ร้อง

๓.๑.๑ ผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำ ประมาณ ๕๐ คน ร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริง ณ ศูนย์เรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ไทดำ วัดดอนมะลิ ตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑

๓.๒ การชี้แจงและพยานหลักฐานจากฝ่ายผู้ถูกร้อง

ผู้ถูกร้องมีหนังสือ ที่ สฎ ๑๗๑๘/๔๐๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ชี้แจงข้อเท็จจริง

๓.๓ การชี้แจงและพยานหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๓.๑ จังหวัดสุราษฎร์ธานีโดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๑๗.๑/๔๐๐๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ชี้แจงข้อเท็จจริง

๓.๓.๒ กรมชลประทานมีหนังสือ ที่ กษ ๐๓๒๔/๖๔๐๘ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ ชี้แจงข้อเท็จจริง

๓.๓.๓ การประชุมรับฟังการชี้แจงข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ณ ศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี

๓.๔ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่นายอำเภอเมืองอุดรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีคำสั่งให้ราษฎรรายหนึ่ง (ผู้ฟ้องคดี) กับบริวาร ออกจากพื้นที่พิพาทซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.)



๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมาย^๑ และหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า ผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำอยู่อาศัยและทำกินอยู่ริมแม่น้ำตาปีตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ [REDACTED] อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี หรือเรียกกันว่า “ทุ่งปากขอ” โดยการปลูกพืชผักล้มลุกและชุดบ่อเลี้ยงปลา ต่อมาได้เปลี่ยนไปปลูกต้นปาล์มน้ำมัน เมื่อปี ๒๕๗๕ ได้มีประกาศการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน ตามทะเบียนหวงห้ามปี ๒๕๗๕ ต่อมาเมื่อปี ๒๕๒๙ ได้มีการนำพื้นที่ดังกล่าวไปออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) หรือพื้นที่สาธารณะประโยชน์ (ทุ่งปากขอ) จำนวน ๓ แปลง ได้แก่ [REDACTED] อำเภอบ้านนาเดิม เนื้อที่ประมาณ ๔,๑๔๓ ไร่ [REDACTED] อำเภอบ้านนาเดิม เนื้อที่ประมาณ ๒,๔๔๔ ไร่ และ [REDACTED] อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๓๙ ไร่ รวมพื้นที่ประมาณ ๗,๘๓๐ ไร่ ผู้ถูกร้องจึงได้ออกประกาศเพื่อห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดบุกรุกและครอบครองทำประโยชน์ส่วนตัว และขอให้ผู้ที่บุกรุกหรือถอนต้นไม้และสิ่งปลูกสร้างออกไปจากพื้นที่มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ ที่ดิน นสล. [REDACTED] มีราษฎรโต้แย้งว่าการรังวัดไม่ถูกต้องตรงกับตำแหน่งที่ดินตามทะเบียนหวงห้ามปี ๒๕๗๕ ทำให้เกิดปัญหาทับซ้อนกับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำ อำเภอนาเดิมจึงมีคำสั่งที่ ๔๓/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ แต่งตั้งกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของปัญหาดังกล่าว ปัจจุบันยังอยู่ระหว่างดำเนินการ

เมื่อปี ๒๕๖๐ กรมชลประทานโดยโครงการชลประทานสุราษฎร์ธานี ได้ขออนุญาตใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์ (ทุ่งปากขอ) ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จำนวน ๓ แปลงข้างต้น เพื่อก่อสร้างโครงการแก้มลิงทุ่งปากขอ ตำบลทรัพย์ทวี อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงและพัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ปากขอให้เป็นพื้นที่พักสัตว์เลี้ยงและรองรับน้ำหลากบริเวณแม่น้ำตาปีในช่วงอุทกภัย และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาน้ำจืดของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่อมาได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการจากจังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นโครงการที่จะมีการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินโดยไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และ

/ราษฎรใช้...

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและสืบมรดก



ราษฎรใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดีกว่าเดิม ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องจึงได้ออกประกาศอำเภอบ้านนาเดิม เรื่อง การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ (ที่สงวน เลี้ยงสัตว์ทุ่งปากขอ) ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดบุกรุกและครอบครองทำประโยชน์ ส่วนตัว และขอให้ผู้ที่บุกรุกหรือถอนต้นไม้และสิ่งปลูกสร้างออกไปจากพื้นที่ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องได้ร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่โครงการชลประทานสุราษฎร์ธานี และเจ้าหน้าที่ อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) ควบคุมและกำกับให้เจ้าหน้าที่ของโครงการชลประทานสุราษฎร์ธานี ขับเครื่องจักรกลเข้าชุดทำลายต้นปาล์มน้ำมันของผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำที่ปลูกไว้ บนพื้นที่ประมาณ ๒๐๐ ไร่ จนได้รับความเสียหาย ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าได้กระทำไปเพื่อช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่โครงการชลประทานสุราษฎร์ธานีให้สามารถปฏิบัติงานเดินสำรวจและกำหนดแนวเขต โครงการแก้มลิงทุ่งปากขอในพื้นที่ตลอดแนวริมฝั่งแม่น้ำตาปี โดยพืชผลที่ถูกทำลายล้วนอยู่ในพื้นที่ โครงการซึ่งเชื่อว่าการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ภายหลังการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) [REDACTED] ทั้งสิ้น ประกอบกับกรมชลประทานชี้แจงว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกร้อง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่ จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และมีให้ เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ วรรคสาม จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมากรมชลประทานโดยสำนักชลประทานที่ ๑๕ ได้สั่งการให้โครงการชลประทานสุราษฎร์ธานีชะลอการดำเนินโครงการในส่วนที่มีกรณีพิพาทและส่วนที่ จะกระทบกับทรัพย์สินหรือพืชผลทางการเกษตรของประชาชนไว้ก่อน และอยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อ หาแนวทางปรับเปลี่ยนให้สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ซึ่งจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้เตรียมการ ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องนี้แล้ว และมีแนวทางที่จะเชิญอาจารย์หรือนักวิชาการจาก สถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งมีความเป็นกลางมาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

กรณีตามคำร้องมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกร้องกับพวกได้เข้าไปชุดทำลาย ปาล์มน้ำมันของผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำในพื้นที่สาธารณประโยชน์ (ทุ่งปากขอ) จนได้รับความเสียหายบนพื้นที่ประมาณ ๒๐๐ ไร่ เป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันอยู่ในเขตอำเภอบ้านนา มาตรา ๑๒๒ วรรคแรก แห่ง

/พระราชบัญญัติ...



พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗^๒ ประกอบกับข้อ ๕ และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๔๕๓^๓ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์ (ทุ่งปากขอ) ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) [REDACTED] ปี ๒๕๒๙ เช่น ปลุกสร้างบ้านเรือน ปลุกต้นไม้ เป็นต้น ผู้ถูกร้องจึงได้ออกประกาศอำเภอบ้านนาเดิม (ผู้ถูกร้อง) เรื่อง การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ (ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ทุ่งปากขอ) เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ เพื่อห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดบุกรุกและครอบครองทำประโยชน์ส่วนตัว และขอให้ผู้ที่บุกรุกหรือถอนต้นไม้และสิ่งปลูกสร้างออกไปจากพื้นที่ แต่ประกาศของผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งต่อบุคคลที่เข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ และแจ้งเตือนให้ยุติการรุกล้ำที่ดินสาธารณประโยชน์และให้ออกจากเขตที่ดินสาธารณประโยชน์เท่านั้น ยังไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เมื่อผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำไม่ได้รื้อถอนต้นปาล์มน้ำมันที่ปลูกไว้ออกไปจากที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอภายในกำหนดเวลาตามประกาศฉบับดังกล่าว ผู้ถูกร้องก็ชอบที่จะดำเนินคดีทางแพ่งหรือทางอาญาจนกว่าผู้ถูกร้องจะสามารถส่งมอบที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอให้โครงการชลประทานสุราษฎร์ธานีเข้าใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างโครงการแก้มลิงต่อไปได้เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานสุราษฎร์ธานี ใช้เครื่องจักรกลชุดทำลายต้นปาล์มน้ำมันของผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำ ทำให้ได้รับความเสียหายจำนวนกว่า ๒๐๐ ไร่ ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวยังมี

/ปัญหาข้อพิพาท...

^๒ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

^๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๔๕๓

ข้อ ๕ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ขายดิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

ข้อ ๖ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ปัญหาข้อพิพาทว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ และจำเป็นต้องมีการพิสูจน์ให้แน่ชัดก่อน แม้ว่าผู้ถูกร้องจะได้ชี้แจงว่าเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ให้อำนาจผู้ถูกร้องดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม แต่การดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสถานะของสิทธิของบุคคล จะต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของผู้ถูกร้องตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นอำนาจโดยทั่วไป (เทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๓๙/๒๕๕๗) ผู้ถูกร้องกับพวกจึงไม่อาจใช้อำนาจขุดทำลายต้นปาล์มน้ำมันของผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำได้ การกระทำของผู้ถูกร้องกับพวกจึงเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ และก่อให้เกิดความเสียหายเกินสมควร อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีอนุญาตให้โครงการชลประทานสุราษฎร์ธานีใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอ จำนวน ๗,๘๒๑ ไร่ เพื่อก่อสร้างโครงการแก้มลิงทุ่งปากขอด้วยเหตุผลว่า โครงการมีการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินโดยไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎรและราษฎรใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดีกว่าเดิม จึงเป็นอำนาจอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งปากขอเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรยังคงใช้ประโยชน์ร่วมกันสำหรับเป็นที่เลี้ยงสัตว์ ทำการประมง และเก็บหาอาหารจากธรรมชาติ เมื่อมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการแก้มลิงทุ่งปากขอ จะส่งผลให้พื้นที่กลายเป็นพื้นที่ชลประทานและทางน้ำชลประทาน ซึ่งอยู่ในการดูแลควบคุมและบริหารจัดการของกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕^๔ อันเป็นการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ หรือเป็นกรณีที่ทบวงการเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์

/ที่สาธารณประโยชน์...

^๔ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

การชลประทาน หมายความว่า กิจกรรมที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บรักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

ทางน้ำชลประทาน หมายความว่า ทางน้ำชลประทานที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความในมาตรา ๕ ว่าเป็นทางน้ำชลประทาน



ที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งนอกจากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย^๕ อีกทั้งในระหว่างตรวจสอบพบว่า ผู้ถูกร้องโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ยินยอมและส่งมอบที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้ง ๓ แปลง ได้แก่ [REDACTED] ให้กรมชลประทาน เข้าใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓^๖ แต่ยังมีประเด็นที่ดินสาธารณประโยชน์ [REDACTED] ซึ่งยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนของตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ผู้ร้องทั้งสองและราษฎรกลุ่มชาติพันธุ์ไทดำกล่าวอ้างว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ไม่ถูกต้อง และไม่ตรงกับทะเบียนหวงห้ามเดิมปี ๒๔๗๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีข้อสังเกตไปยังจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้เร่งรัดการตรวจสอบความถูกต้องการออกนสล. แปลงพิพาทแล้ว^๗ ต่อมาผู้ถูกร้องได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง [REDACTED] อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ประกอบด้วย (๑) ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง เป็นประธานกรรมการ (๒) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทรัพย์ทวี เป็นกรรมการ (๓) เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอบ้านนาเดิม เป็นกรรมการ (๔) สัสดีอำเภอ เป็นกรรมการ (๕) ปลัดอำเภองานปกครอง เป็นเลขานุการ เจ้าหน้าที่ปกครองงานปกครอง เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ในประเด็นนี้ ผู้แทนของจังหวัดสุราษฎร์ธานีเห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวควรต้องมีความเป็นกลาง มีภาคประชาสังคม และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยของรัฐด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของราษฎร จึงเห็นสมควรเสนอแนะมาตรการ

/หรือแนวทาง...

^๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๘ วรรคสอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

^๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๗ นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

^๗ รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๕-๖๖/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

หรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่ออำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี กระทรวงมหาดไทย และกรมชลประทาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ เพื่อดำเนินการต่อไป

๕. มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นสมควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่ออำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี กระทรวงมหาดไทย และกรมชลประทาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ (๑) ดังนี้

๕.๑ อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี และกรมชลประทาน ควรร่วมกันเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ร้องทั้งสองและราษฎรที่ได้รับความเสียหายจากการเข้ารีดถอนชุดทำลายต้นปาล์มน้ำมัน หรือมาตรการอื่นใดต่อผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวด้วยความเป็นธรรม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานนี้

๕.๒ อำเภอบ้านนาเดิมควรแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งอำเภอบ้านนาเดิม เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง [REDACTED] อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ให้มีองค์ประกอบเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของราษฎรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เช่น ภาคประชาสังคม อาจารย์หรือนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น

๕.๓ กระทรวงมหาดไทยควรกำหนดแนวปฏิบัติในการพิจารณาการเปลี่ยนสภาพการใช้ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรยังคงใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจถูกเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่ชลประทานและทางน้ำชลประทานซึ่งอยู่ในการดูแลควบคุมและบริหารจัดการของกรมชลประทาน หรือการที่ทบวงการเมืองเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๑ จึงมีมติว่า การกระทำของผู้ถูกร้องกับพวกเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้เสนอแนะมาตรการหรือ

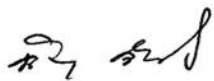
/แนวทาง...

แนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามข้อ ๕ ของรายงานนี้ ต่ออำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี กระทรวงมหาดไทย และกรมชลประทาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ เพื่อดำเนินการต่อไป



(นายวิส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางฉัตรสุดา จันทรดียิ่ง)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



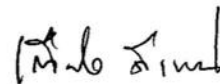
(นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



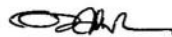
(นางอังคณา นีละไพจิตร)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นางเตือนใจ ดีเทศน์)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



(นายชาติชาย สุธิกุลม)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ