

กสม. ๒

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๘

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๙๙/๒๕๖๘

เรื่อง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีร้องเรียนว่า หน่วยงานของรัฐไม่ออกโฉนดที่ดินให้ เนื่องจากที่ดินมีแนวเขตซ้อนทับกับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าย่านยาว ป่าเขาวง และป่ากระชุม จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง

สำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ที่ ๑

ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ที่ ๒

#### ๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามคำร้องที่ ๒๒๓/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ว่า (ผู้เสียหายที่ ๑) (ผู้เสียหายที่ ๒) เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์พนมตามหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. ๕)<sup>๑</sup> แปลงเลขที่ [REDACTED] และแปลงเลขที่ [REDACTED] ตามลำดับ ต่อมาเมื่อปี ๒๕๖๑ ผู้เสียหายทั้งสองได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ผู้ถูกร้องทั้งสองพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง มีแนวเขตซ้อนทับกับป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาว ป่าเขาวง และป่ากระชุม (ป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ) และผู้เสียหายทั้งสองได้รับ กสน. ๕ ภายหลังการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ผู้ร้องเห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นธรรม จึงขอให้ตรวจสอบ

/๒. การตรวจสอบ...

<sup>๑</sup> กสน. ๕ คือ หนังสือที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมาย ออกให้แก่สมาชิกนิคมแสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว

## ๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังต่อไปนี้

### ๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ สำเนาหนังสือผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๒/๗๗๖๓ และ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๒/๗๗๖๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านตาขุน

๒.๑.๒ สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ กษ ๑๑๐๕/๕๓๗๖ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๒

๒.๑.๓ สำเนาหนังสือกรมพัฒนาที่ดิน ที่ กษ ๐๘๐๖/๑๓๔๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ถึงผู้ร้อง

๒.๑.๔ หนังสือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๑ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ที่ ทส ๑๖๒๔.๒/๕๘๖๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๕ หนังสือนิคมสหกรณ์พนม ที่ สฎ ๐๐๑๐.๐๒/๗๙๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๖ หนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านตาขุน ที่ สฎ ๐๐๒๐.๐๔/๙๖๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๗ หนังสือผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๔/๑๘๑๔๕ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๘ บันทึกการประสานงานทางโทรศัพท์ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่กับผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๗

๒.๑.๙ ความเห็นทางวิชาการจากการอ่านแปล และตีความแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของ [REDACTED] ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสื่อสารและเทคโนโลยีของ กสม.

### ๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

#### ๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

๑) ปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๑ [REDACTED] มารดาผู้เสียหายที่ ๑ ชื่อที่ดินจากบุคคลอื่นในพื้นที่ [REDACTED] ตำบลคลองชะอุ่น อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี จากนั้นได้ขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มเติมทำให้มีที่ดินรวมหลายร้อยไร่ และเมื่อปี ๒๕๑๕ มีการประกาศจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในพื้นที่

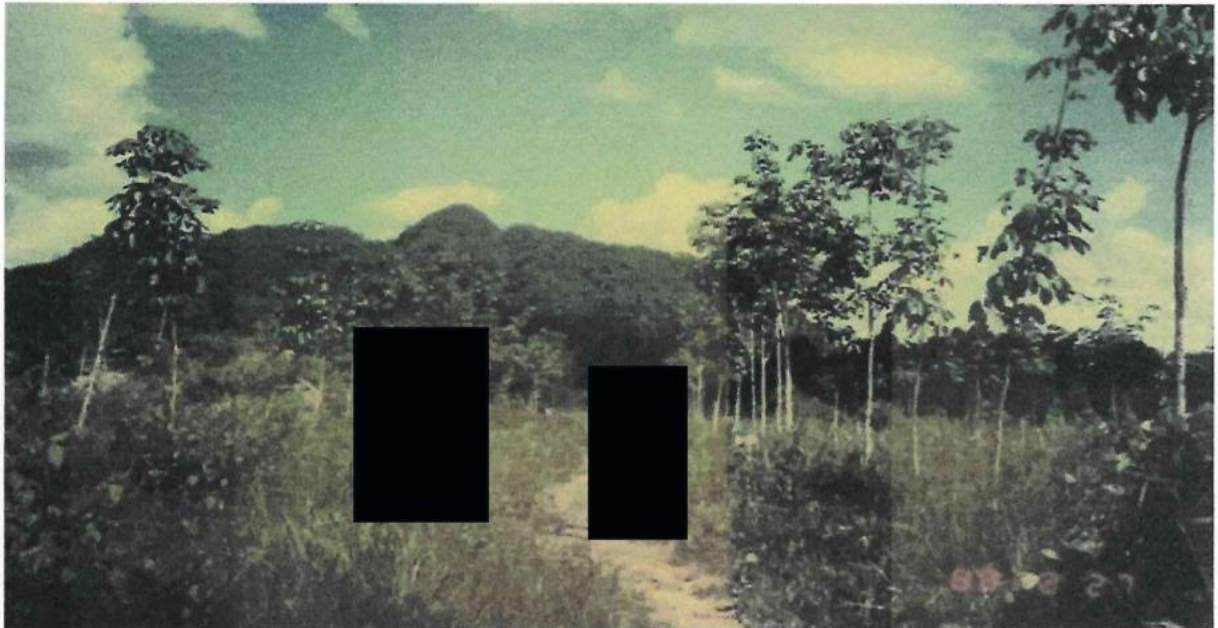
/อำเภอพนม ...

อำเภอพนม [redacted] จึงแบ่งที่ดินบางส่วนให้ผู้เสียหายที่ ๑ และญาติพี่น้องคนอื่น ๆ เข้าทำประโยชน์ และ [redacted] ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนม [redacted]

๒) เมื่อผู้เสียหายที่ ๑ เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่แล้ว ได้ขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มเติมทำให้มีที่ดินรวมประมาณ ๑๗๐ ไร่ ต่อมาได้แบ่งให้บุตร ดังนี้

- ผู้เสียหายที่ ๒ ประมาณ ๔๐ ไร่
- [redacted] ประมาณ ๒๐-๓๐ ไร่
- [redacted] ประมาณ ๕๐ ไร่

ที่ดินส่วนที่เหลือ ผู้เสียหายที่ ๑ ทำประโยชน์ด้วยการปลูกยางพารา พืชยืนต้น และต้นปาล์มจนเต็มพื้นที่



ภาพที่ ๑ แสดงภาพผู้เสียหายที่ ๑ และผู้ร้องที่สวนยางพารา เมื่อปี ๒๕๒๗

๓) ผู้ร้องได้แนบเอกสารสำเนาหนังสือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา สรุปได้ดังนี้

๓.๑) สำนักเทคโนโลยีการสำรวจและทำแผนที่ กรมพัฒนาที่ดินมีหนังสือที่ กษ ๐๘๐๖/๑๓๔๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ถึงผู้ร้อง แจ้งผลการตรวจสอบที่ดินในเขตป่าไม้ถาวร สรุปได้ว่า จากการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินพิพาท เห็นว่า ที่ดินทั้ง ๓ แปลง อยู่ในพื้นที่ที่กั้นออกจากป่าไม้ชื่อ “ป่าที่จะดำเนินการหมายเลข ๙๒” ให้เป็นที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามมติ

/คณะรัฐมนตรี...

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๕ โดยมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์<sup>๒</sup> รับผิดชอบดำเนินการจัดตั้งนิคมสหกรณ์

๓.๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๐๕/๕๓๗๖ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๒ เพื่อตอบข้อหารือกรณีที่ดินนิคมสหกรณ์พนม สรุบได้ ดังนี้

(๑) กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังใช้แผนที่แนบท้ายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๒ ประกาศ ณ วันที่ ๑๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ภายใต้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๒) การอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์และการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์และการออก กสน. ๕ ในรายชื่อของผู้เสียหายทั้งสอง กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วน ภายใต้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และอยู่ในเขตแผนที่แนบท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฯ

(๔) การนำที่ดินที่ได้รับ กสน. ๕ ไปออกโฉนดที่ดินนั้นเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจของกรมที่ดิน ย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด

### ๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

#### ๑) ผู้ถูกร้องที่ ๑

๑.๑) ผู้เสียหายทั้งสองได้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัย กสน. ๕ แปลงเลขที่ [REDACTED] และแปลงเลขที่ [REDACTED] ซึ่งที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ [REDACTED] ตำบลคลองชะอุ่น อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อช่างรังวัดลงที่หมายในระวางมาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ และ ๑ : ๕๐๐๐๐ พบว่าที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ชื่อ ป่าเขาพนม-ป่าเขาพลูเถื่อน และอยู่ในพื้นที่ของนิคมสหกรณ์พนมซึ่งคาบเกี่ยวกับเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ที่ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑

/๑.๒) จังหวัด ...

<sup>๒</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ให้โอนอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการสหกรณ์ของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ เป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๑.๒) จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่ง ที่ ๑๐๕๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน (คณะกรรมการฯ) ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)<sup>๓</sup> ต่อมา เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการฯ ได้ตรวจพิสูจน์ที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง พบว่า ที่ดินตั้งอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์พนมตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๒ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๑๕ ซึ่งผู้เสียหายทั้งสองเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนมและได้รับ กสน. ๓<sup>๔</sup> โดยทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ด้วยการปลูกยางพาราจนเต็มพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ประกาศแนวเขต เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังการประกาศเขตนิคมสหกรณ์พนม คณะกรรมการฯ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกโฉนดที่ดินตามผลการรังวัด

๑.๓) สำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านตาขุน ได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาให้ความเห็น เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการฯ ประกอบกับความเห็นของผู้ถูกร้องที่ ๑ แล้ว เห็นว่า ผู้เสียหายทั้งสองเข้าครอบครองที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๙ โดยผู้เสียหายที่ ๑ ได้รับ กสน. ๕ เลขที่ [REDACTED] เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ และผู้เสียหายที่ ๒ ได้รับ กสน. ๕ เลขที่ [REDACTED] เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ดังนั้น ผู้เสียหายทั้งสองจึงไม่สามารถใช้ กสน. ๕ ที่ออกทับเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ มาเป็นหลักฐานขอออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากต้องห้ามตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้

/ประมวล ...

<sup>๓</sup> คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน มีหน้าที่ตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอรังวัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดิน เฉพาะที่ดินที่ตั้งอยู่ในตำบลที่มีเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตพื้นที่ดังกล่าวลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินแล้วแต่กรณี หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อตรวจพิสูจน์ที่ดินเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการทำความเห็นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า สมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ ปัจจุบันกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้เปลี่ยนชื่อจาก “คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน” เป็น “คณะกรรมการตรวจสอบที่ดิน”

<sup>๔</sup> กสน. ๓ คือ หนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔)<sup>๕</sup> จึงมีความเห็นไม่ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้เสียหายทั้งสอง จากนั้นสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านตาขุน จึงแจ้งคำสั่งยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดให้ผู้เสียหายทั้งสองทราบ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๐๔/๕๕๑๔ และ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๐๔/๕๕๑๖ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔

๑.๔) ต่อมา ผู้เสียหายทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านตาขุน ซึ่งได้พิจารณาและมีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๐๔/๖๕๕๓ และ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๐๔/๖๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ แจ้งว่า คำอุทธรณ์ของผู้เสียหายทั้งสองไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายและเหตุผลสนับสนุนที่มีผลให้การพิจารณาของเจ้าพนักงานที่ดินเปลี่ยนแปลงไป จึงยืนยันตามคำสั่งเดิม พร้อมทั้งเสนอเรื่องให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๕) ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๒/๘๐๓๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ สรุปได้ว่า คำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว และคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ผู้เสียหายทั้งสองจึงได้ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องที่ ๒ กับพวก รวม ๔ คน ต่อศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตามคดีหมายเลขดำที่ [REDACTED] ต่อมาศาลปกครองนครศรีธรรมราชพิจารณาและมีคำสั่งตามคดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๙<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

## ๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒

ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๒๐.๒/๗๗๖๓ และ ๗๗๖๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔ แจ้งสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านตาขุน กรณีผู้ถูกร้องที่ ๒

/มีความเห็น ...

<sup>๕</sup> ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐) ๑๐๑) ๑๐๒) ๑๐๓) ๑๐๔) ๑๐๕) ๑๐๖) ๑๐๗) ๑๐๘) ๑๐๙) ๑๑๐)

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐) ๑๐๑) ๑๐๒) ๑๐๓) ๑๐๔) ๑๐๕) ๑๐๖) ๑๐๗) ๑๐๘) ๑๐๙) ๑๑๐)

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

<sup>๖</sup> มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มีความเห็นไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้เสียหายทั้งสอง ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวสอดคล้องกับคำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ ๑ ตามข้อ ๒.๒.๒ ข้อย่อย ๑.๓)

### ๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### ๑) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๑ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี)

๑.๑) การกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ผู้ตรวจสอบแนวเขตได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ โดยอาศัยแผนที่ทำายกภูกระทรวง ฉบับที่ ๘๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๑.๒) การแก้ไขปัญหาพื้นที่ซ้อนทับกับหน่วยงานอื่นต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการฯ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกโฉนดที่ดินได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้เสียหายทั้งสองเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ภายหลังการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ที่ดินที่ขออนุญาตจึงต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน การปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้เสียหายทั้งสองไม่เห็นด้วยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งและดำเนินคดีต่อศาลได้

๑.๓) จากกรณีดังกล่าว สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๑ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ให้ความเห็นต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ แล้วตามหนังสือ ที่ ทส ๑๖๒๔.๒/๗๙๖๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ เรื่อง การขอรังวัดออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์พนม สรุปลได้ว่า ป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ มิได้เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๖ บรรคหนึ่ง<sup>๗</sup> แต่มีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑ และไม่มีผลให้เขตนิคมสหกรณ์พนมถูกยกเลิก

#### ๒) นิคมสหกรณ์พนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี

๒.๑) ผู้เสียหายที่ ๑ เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนม [REDACTED] ได้รับ กสน. ๓ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๙ และได้รับ กสน. ๕ เลขที่ [REDACTED] เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ รายละเอียดที่ดินเลขที่ [REDACTED] แผนผังลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๓๙ เนื้อที่ ๕๐ ไร่ ที่ดินอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์พนม [REDACTED] ตำบลคลองชะอุ่น อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี

/๒.๒ ผู้เสียหาย ...

<sup>๗</sup> มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๒) ผู้เสียหายที่ ๒ เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนม [REDACTED] [REDACTED] ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ๒ แปลง ตั้งอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์พนม [REDACTED] ตำบลคลองชะอุ่น อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แก่

- แปลงที่ ๑ ได้รับ กสน. ๓ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ และได้รับ กสน. ๕ เลขที่ [REDACTED] เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ รายละเอียดที่ดินเลขที่ [REDACTED] [REDACTED] แผนผังลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๓๙ เนื้อที่ ๘-๐-๔๒ ไร่

- แปลงที่ ๒ ได้รับ กสน. ๓ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ และได้รับ กสน. ๕ เลขที่ [REDACTED] เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ รายละเอียดที่ดินเลขที่ [REDACTED] [REDACTED] แผนผังลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๓๙ เนื้อที่ ๓๑ ไร่

๒.๓) แนวทางแก้ไขปัญหา หน่วยงานภาครัฐอยู่ระหว่างปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการบนแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ เพื่อช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตที่ดินของรัฐ ลดความเหลื่อมล้ำ และคืนความชอบธรรมให้กับประชาชน ซึ่งเจตนารมณ์ของการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการคือการให้ได้เส้นแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ หรือที่เรียกว่าเส้น One Map ซึ่งจะแสดงอาณาเขตที่ดินของรัฐครอบคลุมที่ดินของทุกหน่วยงานรัฐบนแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ โดยแนวเขตทั้งหมดจะต้องต่อกันสนิทไม่ทับซ้อนหรือมีช่องว่าง เพื่อให้การจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง

#### ๒.๒.๔ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

[REDACTED] ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสื่อสารและเทคโนโลยีของ กสม. ได้อ่าน แปล และตีความแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ตามพิกัดที่ดินรายแปลงแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑) นิคมสหกรณ์พนมประกาศจัดตั้งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๒ ประกาศ ณ วันที่ ๑๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ซึ่งเมื่อนำแผนที่ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ มาเทียบกับแนวเขตป่าไม้ถาวร ชื่อ ป่าเขาพนม - ป่าพลูเลื่อน ซึ่งประกาศแนวเขตก่อนนิคมสหกรณ์พนม จะเห็นได้ว่า แนวเขตซ้อนทับกันเกือบทั้งหมด จึงอาจตีความได้ว่านิคมสหกรณ์พนมใช้แนวเขตป่าไม้ถาวร ในการกำหนดแนวเขต ปรากฏตามภาพที่ ๒ และภาพที่ ๓

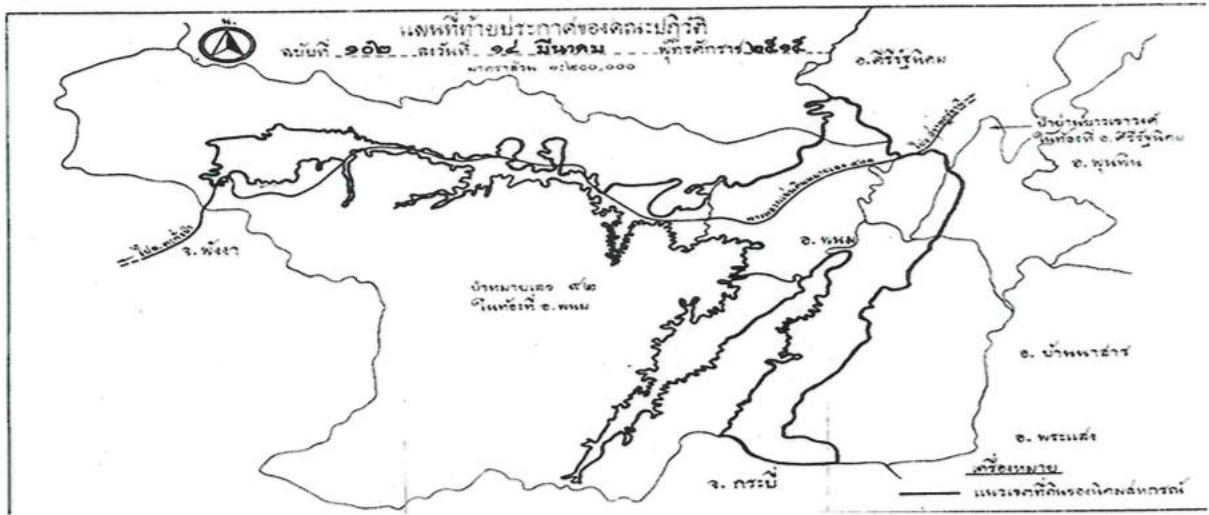
๒) เมื่อใช้ข้อมูลที่ดินแปลงพิพาททั้งสามมาซ้อนทับกับภาพถ่ายทางอากาศ VAP-61<sup>๔</sup> ที่ถ่ายระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๑๓ จะพบว่าบริเวณที่ดินพิพาททั้งสามแปลง มีร่องรอยการทำประโยชน์ ปรากฏตามภาพที่ ๔

/๓) แนวเขตป่า ...

<sup>๔</sup>โครงการ VAP-61 (Vertical Aerial Photograph Project) หรือโครงการถ่ายภาพทางอากาศแนวตั้ง เป็นโครงการบินถ่ายภาพทางอากาศโดยใช้ฟิล์มขาว-ดำ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐๐ ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๑๓ โดยความร่วมมือกับหน่วยบิน Heavy Photographic Squadron 61 ของสหรัฐอเมริกา

๓) แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ประกาศจัดตั้งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๘๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑ ปรากฏตามภาพที่ ๕

๔) เมื่อนำภาพแผนที่แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ (เส้นสีแดง) มาซ้อนทับกับแนวเขตนิกมสทกรมพนม (เส้นน้ำเงิน) จะพบว่าแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ซ้อนทับกับแนวเขตนิกมสทกรมพนม ซึ่งรวมถึงที่ดินแปลงพิพาททั้งสามด้วย ปรากฏตามภาพที่ ๖



ภาพที่ ๒ แสดงแผนที่ทำายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๒ ประกาศ ณ วันที่ ๑๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ แสดงแนวเขตนิกมสทกรมพนม



ภาพที่ ๓ แสดงแนวเขตนิกมสทกรมพนมเมื่อนำมาซ้อนทับกับแนวเขตป่าไม้ถาวร ชื่อ “ป่าเขาพนม-ป่าพลูเถื่อน” พบว่า แนวเขตซ้อนทับกันเกือบทั้งหมด จึงอาจตีความได้ว่านิกมสทกรม ได้ใช้แนวเขตป่าไม้ถาวรในการจัดทำแนวเขต



ภาพที่ ๔ แสดงข้อมูลที่ดินพิพาทและแนวเขตนิคมสหกรณ์พนมมาซ้อนทับกับภาพถ่ายทางอากาศ VAP-61 ที่ถ่ายระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๑๓ พบว่า บริเวณที่ดินพิพาทมีร่องรอยการทำประโยชน์



ภาพที่ ๕ แสดงแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ประกาศให้ป่าย่านยาวฯ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

/ภาพที่ ๖ ...



ภาพที่ ๖ เส้นสีแดงแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ที่ประกาศเมื่อปี ๒๕๒๑

### ๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้เสียหายทั้งสองหรือไม่ อย่างไร โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗<sup>๙</sup> มาตรา ๓๒ (๑) และ (๓)<sup>๑๐</sup> รวมทั้งมาตรา ๒๕๘<sup>๑๑</sup> ประกอบกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration ...

<sup>๙</sup> มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๓๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

เป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ช. ด้านอื่น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

Declaration of Human Rights: UDHR) ข้อ ๑๗<sup>๑๒</sup> และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ข้อ ๑ วรรคสอง และข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง<sup>๑๓</sup> บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและการสืบทอด และรัฐพึงวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ รวมทั้งจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและดีขึ้นอย่างต่อเนื่องสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

๓.๒ จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

๓.๒.๑ ในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๓ [REDACTED] มารดาของผู้เสียหายที่ ๑ ชื่อที่ดินต่อจากบุคคลอื่น และได้ขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มเติมทำให้มีที่ดินหลายร้อยไร่ จากนั้นทำประโยชน์ในพื้นที่ด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิของ กสม. ที่พบว่า ช่วงเวลาดังกล่าวที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง มีร่องรอยการเข้าทำประโยชน์

๓.๒.๒ ปี ๒๕๑๕ มีการจัดตั้งนิคมสหกรณ์พนมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๒ โดยมีแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายตรงกับแนวเขตป่าไม้ถาวร ชื่อ “ป่าเขาพนม-ป่าพลูเลื่อน” จึงเชื่อได้ว่า นิคมสหกรณ์พนมได้ใช้แนวเขตป่าไม้ถาวรในการกำหนดแนวเขต ซึ่งที่ดินของ [REDACTED] อยู่ในแนวเขตดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๕ นิคมสหกรณ์พนมยังไม่อนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามหลักการจัดที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ต่อมา [REDACTED] ได้แบ่งที่ดินบางส่วนให้กับผู้เสียหายที่ ๑ ต่อมาผู้เสียหายที่ ๑ ได้ขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มเติมทำให้มีพื้นที่รวมประมาณ ๑๗๐ ไร่ จากนั้นได้แบ่งที่ดินบางส่วนให้กับบุตร โดยผู้เสียหายที่ ๒ ได้รับที่ดินประมาณ ๔๐ ไร่

/๓.๒.๓ วันที่ ...

---

(๒) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

<sup>๑๒</sup> ข้อ ๑๗

(๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเองเช่นเดียวกับโดยร่วมกับผู้อื่น

(๒) บุคคลใด ๆ จะถูกริบทรัพย์สินโดยพลการไม่ได้

<sup>๑๓</sup> ข้อ ๑ วรรคสอง เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโรคทรัพย์และทรัพย์สินสาธารณะของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

๓.๒.๓ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑ ได้มีประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้พื้นที่ตำบลเขาวง อำเภอบ้านตาขุน ตำบลย่านยาว ตำบลถ้ำสิงขร อำเภอกีรีรัฐนิคม ตำบลต้นยวน อำเภอพนม ตำบลเคียนซา ตำบลฟ่วงพรมคร อำเภอเคียนซา และตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ โดยพื้นที่บางส่วนซ้อนทับกับนิคมสหกรณ์พนม แต่กฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวไม่มีผลเป็นการยกเลิกเขตพื้นที่นิคมสหกรณ์พนม

๓.๒.๔ วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๕ คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดสรรพื้นที่ เพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นในเขตพื้นที่ที่กั้นออกจากป่าไม้ ชื่อ “ป่าที่จะดำเนินการ หมายเลข ๙๒” ซึ่งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร และเป็นที่ตั้งของที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง โดยมอบให้กรมส่งเสริม สหกรณ์รับไปจัดตั้งนิคมสหกรณ์ และในปีเดียวกันนี้ [redacted] ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนม

๓.๒.๕ [redacted] ผู้เสียหายที่ ๑ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนม โดยได้รับ กสน. ๓ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๙ และได้รับ กสน. ๕ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ต่อมาวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๑ ผู้เสียหายที่ ๑ ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัย กสน. ๕ เลขที่ [redacted] เป็นหลักฐาน เมื่อช่างรังวัดตรวจสอบระวางแผนที่จึงพบว่า ที่ดินอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์พนมและ คาบเกี่ยวกับเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ

๓.๒.๖ [redacted] ผู้เสียหายที่ ๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนม โดยได้รับ กสน. ๓ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ และได้รับ กสน. ๕ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ต่อมา วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ผู้เสียหายที่ ๒ ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัย กสน. ๕ เลขที่ [redacted] เป็นหลักฐาน เมื่อช่างรังวัดตรวจสอบระวางแผนที่จึงพบว่า ที่ดินอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์พนมและ คาบเกี่ยวกับเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ

๓.๒.๗ คณะกรรมการฯ ตรวจสอบที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลงแล้วเห็นว่า ผู้เสียหาย ทั้งสองครอบครองทำประโยชน์เต็มพื้นที่และที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง ตั้งอยู่ในเขตที่ดินของนิคมสหกรณ์ พนม ประกอบกับป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ จัดตั้งภายหลังการประกาศเขตนิคมสหกรณ์พนม จึงมีความเห็นให้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอ และเสนอให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาต่อไป

๓.๒.๘ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการฯ ประกอบกับ ความเห็นของผู้ถูกร้องที่ ๑ แล้วเห็นว่า ผู้เสียหายทั้งสองครอบครองที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง และได้รับ กสน. ๕ ภายหลังการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ จึงไม่สามารถนำ กสน. ๕ ที่ออกทับเขต ป่าสงวนแห่งชาติมาเป็นหลักฐานออกโฉนดที่ดินได้ ต้องห้ามตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔)<sup>๑๔</sup>

/๓.๒.๙ กรม ...

<sup>๑๔</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๕

๓.๒.๙ กรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบตำแหน่งที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลงแล้วเห็นว่า อยู่ในพื้นที่ที่กั้นออกจากป่าไม้ ชื่อ “ป่าที่จะดำเนินการหมายเลข ๙๒” ให้เป็นที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๕ โดยมอบให้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ดินรับไปดำเนินการจัดตั้งนิคมสหกรณ์

๓.๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า

๓.๓.๑ นิคมสหกรณ์พนมจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๒ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๑๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพียงพอแก่การ ยังชีพ การกำกับ ควบคุม ดูแล จึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจของนิคมสหกรณ์พนมตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เมื่อที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง อยู่ในเขตที่ดินนิคมสหกรณ์พนม ประกอบกับกรม พัฒนาที่ดินตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลงแล้วยืนยันว่า เป็นพื้นที่ที่กั้นออกจากแนว เขตป่าไม้ถาวร ชื่อ “ป่าที่จะดำเนินการหมายเลข ๙๒” ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ นำไปจัดตั้งนิคมสหกรณ์ แม้กฎกระทรวงฉบับที่ ๘๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑ จะประกาศให้พื้นที่บางส่วนของนิคม สหกรณ์พนมเป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ แต่ก็ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกเขตพื้นที่ของนิคมสหกรณ์ พนม ดังนั้น ที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง จึงไม่อยู่หรือเป็นส่วนหนึ่งของป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ

๓.๓.๒ เมื่อที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง ตั้งอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์พนม แม้ในช่วงปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๕ นิคมสหกรณ์พนมจะยังไม่อนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามหลักการจัด ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ไม่มีผลทำให้ขอบเขตพื้นที่ตามแผนที่แนบท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๒ เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับเมื่อพิจารณาประวัติความเป็นมาของที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง ก็พบว่าร่องรอยการเข้าทำประโยชน์ ของ ██████ มาก่อนการจัดตั้งนิคมสหกรณ์พนมและการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิของ กสม. ในชั้นนี้จึงเชื่อได้ว่า ██████ เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน พิพาททั้ง ๓ แปลง เมื่อ ██████ แบ่งที่ดินให้กับผู้เสียหายที่ ๑ ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรม และผู้เสียหายที่ ๑ ได้ครอบครองทำกินพร้อมทั้งขยายพื้นที่เพิ่มเติมแล้วแบ่งให้กับผู้เสียหายที่ ๒ ทำกินเรื่อยมา กระทั่ง ผู้เสียหายทั้งสองได้เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนมและได้รับ กสน. ๓ และ กสน. ๕ มาตามลำดับ ผู้เสียหายทั้งสองจึงมีสิทธินำที่ดินไปขอกออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการ บริหารจัดการนิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑<sup>๑๔</sup>

/๓.๓.๓ เมื่อ ...

<sup>๑๔</sup> ข้อ ๓๑ สมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้มีสิทธิได้รับ กสน. ๕ หรือได้รับ กสน. ๕ แล้ว ได้ถึงแก่กรรม แต่ยังไม่ได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ปฏิบัติ ดังนี้

๓.๓.๓ เมื่อผู้เสียหายทั้งสองเป็นผู้สืบสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง จาก [redacted] จึงมีสิทธิที่จะได้รับการพัฒนาความมั่นคงในการถือครองที่ดิน<sup>๑๖</sup> ตามสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗<sup>๑๗</sup> อีกทั้ง คณะกรรมการฯ ตรวจสอบที่ดินพิพาททั้ง ๓ แปลง ก็เห็นควรให้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้เสียหายทั้งสอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้อง ทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาและมีความเห็นไม่ให้ออกโฉนดที่ดินให้กับ ผู้เสียหายทั้งสองโดยอ้างเหตุการเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์พนมและการได้รับ กสน. ๕ ภายหลังการ ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าย่านยาวฯ นั้น แม้เป็นการกล่าวอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบอำนาจหน้าที่ และได้กระทำไปภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด แต่ความเห็นและคำสั่งดังกล่าวย่อมกระทบ ต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการครอบครองที่ดินของผู้เสียหายทั้งสอง ทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายต่อสิทธิในการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและความมั่นคงในการถือครองที่ดิน (tenure security)<sup>๑๘</sup> อันควรได้รับการประกันเพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการครองชีพ (minimum standards of living) เพื่อให้บุคคลได้มีสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ต่อวิถีชีวิตของบุคคลและครอบครัวในการใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่ม ขยาย และสะสมทรัพย์สินเหนือที่ดินนั้น โดยมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพและเป็นแหล่งผลผลิตทางเศรษฐกิจ ที่ดินจึงเป็นสินทรัพย์ในการ ดำรงชีพที่ยั่งยืน (sustainable livelihood assets)<sup>๑๙</sup> อันสอดคล้องกับกติกา ICESCR

๓.๓.๔ ในชั้นนี้จึงรับฟังได้ว่า การที่ผู้ถูกร้องทั้งสองไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้เสียหาย ทั้งสองเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเพื่อเป็นการคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ และ ส่งเสริมให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสภาพ /การครองชีพ...

(๑) กรณีสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับ กสน. ๕ แล้ว สามารถนำไปออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ในกรณีที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้นั้นเสียชีวิต ให้ทายาทสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้นั้นดำเนินการขออนุญาตเอกสารสิทธิตามประมวล กฎหมายที่ดินต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๖</sup> สิทธิที่จะได้รับการพัฒนาความมั่นคงในการถือครองที่ดิน หมายถึง

๑. สิทธิในการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินอย่างมั่นคงและยั่งยืน
๒. สิทธิในการได้รับเอกสารสิทธิหรือการรับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากรัฐในกรณีที่ประชาชน อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐโดยชอบธรรม เช่น กรณีพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม พื้นที่นิคม หรือพื้นที่ตามนโยบายการจัดที่ดินของรัฐ
๓. สิทธิในการไม่ถูกละเมิดหรือขับไล่จากที่ดินโดยไม่เป็นธรรม โดยต้องมีการตรวจสอบสิทธิ อย่างถูกต้อง และหากมีการเวนคืนต้องได้รับการชดเชยตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๑๗</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๙

<sup>๑๘</sup> OHCHR, (2015). Land and Human rights: Standards and Applications. (p.7).

<sup>๑๙</sup> FAO, (2002). Land Tenure and Rural Development. FAO land tenure studies 3 (p.4).

การครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องของประชาชนตามกติกา ICESCR จึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องทั้งสองเพื่อดำเนินการต่อไป

#### ๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กสม. ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๒ /๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๘ จึงมีมติว่า การที่ผู้ถูกร้องทั้งสองไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้เสียหายทั้งสองเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องทั้งสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ โดยให้ผู้ถูกร้องทั้งสองร่วมกับสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านตาขุน ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายทั้งสอง โดยนำคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้เสียหายทั้งสองกลับมาดำเนินการใหม่ โดยให้นำรายงานผลการตรวจสอบฉบับนี้ พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานและความเห็นของสำนักเทคโนโลยีการสำรวจและทำแผนที่ ตามหนังสือกรมพัฒนาที่ดิน ที่ กษ ๐๘๐๖/๑๓๔๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ไปประกอบการพิจารณาคำขออออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้เสียหายทั้งสองต่อไป

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

#### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ