คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



เสียงจากประชาชน

การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐

“ที่ดินเอกชน”

ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



เสียงจากประชาชน

การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐

“ที่ดินเอกชน”

ชื่อเรื่อง (เล่มที่ ๓) เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐ **"ที่ดินเอกชน"**

ISBN 978-974-05-3948-1

พิมพ์ครั้งที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๑

จำนวน ๓,๐๐๐ เล่ม

Call No. : HD 1306.T5 ๑๑ 942 2551 ง.3C.1
Accession No : # 78
Dated : 16 มี.ค. 2556
Price : 300-

ที่ปรึกษา เสน่ห์ จามริก อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ชัยพันธุ์ ประภาสะวัต จักรพงศ์ ธนวรพงศ์ นิตยา กิจติเวชกุล

ผู้ศึกษา พุทธพล มงคลวรวรรณ

บรรณาธิการ สุนี ไชยรส ศยามล ไกยูรวงศ์

กองบรรณาธิการ รัชดา ฉายสวัสดิ์ บารมี ชัยรัตน์ พรชัย ตันติวิทยาพิทักษ์ ประเสริฐ แรงกล้า สุรพล สงฆ์รักษ์ อมรรัตน์ เกรียงขจร ชนกาญจน์ พันธุเดิมวงศ์

คณะทำงาน อังคณา สังข์ทอง สงบ นามวิชัย ลดาพร เผ่าเหลืองทอง ดวงสมร หมอกแก้ว จีระพา พรมไท พิชัย แซ่แต้ นฤชา ฮ่มป่า อาทิตย์ วังทะพันธ์ ขวัญสุดา วรรณารักษ์ ชัชวาลย์ พันธ์วิไล

ประสานงานต้นฉบับ ธิติมา รุญเจริญ ยุพยงค์ สมหวัง

รูปเล่ม/ออกแบบปก กิตติเทพ พวงบุบผา

ผู้จัดพิมพ์ **สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
๔๒๒ ถ.พญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ ๑๐๓๓๐
โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๒๒๑๙-๒๙๘๐-๓ สายด่วน ๑๓๗๗

E-mail: promotenetwork@nhrc.or.th

Website www.nhrc.or.th

พิมพ์ที่ บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด
โทรศัพท์ ๐-๒๙๐๓-๘๒๕๗-๙



สารบัญ

คำนำ	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๓
จากบรรณาธิการ		๖
บทที่ ๑ บทนำ	การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดินเอกชน	๑๐
บทที่ ๒	สถานการณ์และสภาพของปัญหา	๑๗
บทที่ ๓	สาเหตุของปัญหา	๓๗
บทที่ ๔	กลไกการแก้ปัญหาของรัฐ	๔๙
บทที่ ๕	กระบวนการตรวจสอบและบทเรียนของคณะอนุกรรมการฯ	๕๙
บทที่ ๖	ข้อเสนอแนะ	๗๑
บรรณานุกรม		๗๘
ภาคผนวก ๑	สถิติการร้องเรียนที่ดินและป่า ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐	๘๐
ภาคผนวก ๒	รายงานการศึกษาข้อมูลประวัติศาสตร์ กรณีที่ดินบริเวณชุมชนโรงกลวง จ. ระนอง	๘๒
ภาคผนวก ๓	รายงานการศึกษาขบวนการหลอกลวงยึดที่ดิน กรณีร้องเรียนตำบลบุ่งหวายและหนองกินเพล จ. อุบลราชธานี	๑๐๔
ภาคผนวก ๔	**รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**	
	• เรื่อง การเวนคืนที่ดินกรณีการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑	๑๒๒
	• เรื่อง การละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน กรณีราษฎรตำบลแหลมสัก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่	๑๓๐
	• เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายและสร้างถนนสาย อุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี	๑๓๗
	• เรื่อง สิทธิในทรัพย์สิน กรณีประชาชนซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาด แต่ถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยไม่มีการเยียวยาแก้ไข จังหวัดกาญจนบุรี	๑๕๐
ภาคผนวก ๕	**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**	
	• **องค์ประกอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**	๑๖๐
	• **รายชื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**	๑๖๑
	• **คำอธิบายความหมายของเครื่องหมาย**	๑๖๒
	• **โครงสร้างคณะอนุกรรมการ**	๑๖๓
	• **คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**	
	เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า	๑๖๔
	เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ ๒	๑๖๕
	เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ	๑๖๖
	• **แนะนำหนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**	๑๖๗



คำนำ

เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๙ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้จัดพิมพ์หนังสือ "รายงานสถานการณ์ การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี ๒๕๔๕-๒๕๔๘" เป็นการสรุปการดำเนินการในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในรอบ ๔ ปี ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าทั้งสองชุด ตรวจสอบการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านที่เกี่ยวกับที่ดินและป่า โดยหนังสือดังกล่าวมีเนื้อหาตามลำดับคือ เจตจำนงการคุ้มครองสิทธิอย่างสันติวิธี สถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า กรณีตัวอย่างการละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปัญหาทางกฎหมาย นโยบายและกระบวนการตรวจสอบของรัฐ และบทสุดท้าย สรุปสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า และข้อเสนอแนะ โดยคณะกรรมการสิทธิฯ หวังว่ารายงานฉบับดังกล่าวจะเป็นประโยชน์และเป็นบทเรียนที่ภาครัฐและสังคมจะได้เข้าใจ และตระหนักถึงการละเมิดสิทธิของบุคคลและชุมชน เพื่อจะได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาเพื่อการพัฒนาที่สมดุลยั่งยืนและมีส่วนร่วมของประชาชน

ในโอกาสที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๑ ครบวาระ ๖ ปี คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยสถานการณ์สิทธิในการจัดการที่ดินและป่า พ.ศ.๒๔๔๕-๒๕๔๙ และนำมาจัดพิมพ์ในครั้งนี้ แต่มีการปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งในเนื้อหาแต่ละบทและภาคผนวก ที่แสดงถึงฐานข้อมูลการร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ รวมทั้งตัวอย่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการฯ ได้เรียบเรียงจัดทำเป็นหนังสือชุด "เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐" โดยจัดพิมพ์แยกเป็น ๕ เล่ม คือ เล่มที่ ๑ บทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิ

ACC NO T 3409
DATE RECEIVED 22 เม.ย. 2552
CALL NO. 323 ส๗๙ ๒๕๕๑ ก.๑



ในการจัดการที่ดินและป่า เล่มที่ ๒ เรื่อง “ที่ดินสาธารณะและที่ราชพัสดุ” เล่มที่ ๓ เรื่อง “ที่ดินเอกชน” เล่มที่ ๔ เรื่อง “ที่ดินในเขตป่า และสิทธิชุมชนในการจัดการป่า” และเล่มที่ ๕ “เรื่องการจัดการสวนป่าของรัฐและเอกชน” ทั้งนี้ จะได้ทยอยจัดพิมพ์ในปี ๒๕๕๐ เพื่อเผยแพร่รายงานสถานการณ์สิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ในประเด็นต่างๆ ให้รอบด้านทั้ง ๕ กลุ่มปัญหา อันเป็นการสรุปการดำเนินงานจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา และเป็นไปตามตามภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยราชการองค์การ เอกชน และองค์การอื่นด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือชุด “เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐” อันเป็นผลจากการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ทั้งสองชุด นอกจากจะเป็นการนำเสนอภาพรวมของสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่ดินและป่า ให้สังคมได้รับรู้และเข้าใจแล้ว คณะกรรมการสิทธิฯ ยังหวังว่า ความรู้ ความเข้าใจต่อปัญหาของผู้อื่นจะทำให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมกันอย่างแท้จริงในการแก้ไขปัญหาของสังคมและชุมชนให้สังคมเกิดความสงบร่มเย็นต่อไป

ในโอกาสนี้ ขอขอบคุณคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าทั้งสองชุด พนักงานเจ้าหน้าที่และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกคน รวมทั้งเครือข่ายภาคประชาชนที่ได้ร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการต่างๆ อย่างเต็มกำลังความสามารถมาตลอดระยะเวลา ๖ ปี ที่ผ่านมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๐



จากบรรณาธิการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ชุดแรกเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่เมื่อ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ในช่วงแรกที่เรื่องร้องเรียนมีไม่มากนัก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมิได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการแยกตามประเด็นการละเมิดสิทธิอย่างชัดเจน แต่มอบหมายการตรวจสอบกระจายกันไปในกลุ่มคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชุด ๑-๔ ต่อมาจึงเริ่มแยกการดำเนินงานเป็นกลุ่มคณะอนุกรรมการตามประเด็นประมาณปี ๒๕๔๖ ที่สำคัญคือ คณะอนุกรรมการด้านกระบวนการยุติธรรม คณะอนุกรรมการด้านสังคม และคณะอนุกรรมการด้านฐานทรัพยากร รวมทั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (ชุด ๑-๔)

คณะอนุกรรมการด้านฐานทรัพยากรช่วงแรก ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ ที่แต่งตั้งเมื่อ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณีเหมืองแร่ คณะอนุกรรมการด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คณะอนุกรรมการด้านทรัพยากรชีวภาพและทรัพย์สินทางปัญญา จนต่อมาเรื่องร้องเรียนด้านที่ดินและป่ามีจำนวนมากขึ้น จึงมีการแยกเรื่องน้ำไปรวมกับเหมืองแร่ เป็นคณะอนุกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำและแร่ (ปัจจุบันมีการรวมกันเป็นคณะอนุกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำ ชายฝั่งและแร่ และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าเมื่อ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าชุดที่ ๒ เมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ เนื่องจากปริมาณเรื่องร้องเรียนและกิจกรรมการรณรงค์ต่างๆ เพิ่มทวีขึ้น อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าทั้งสองชุดได้ดำเนินการร่วมกันในกรณีที่มีปัญหาลักษณะเดียวกัน รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบายและกฎหมาย และการผลักดันรณรงค์ต่อสาธารณะ

แท้ที่จริงแล้ว สถานการณ์ปัญหาการละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ยังมีความคาบเกี่ยวอยู่ในการตรวจสอบการร้องเรียนและการดำเนินการของคณะอนุกรรมการใน กสม.อีกหลายชุด โดยเฉพาะคณะอนุกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำ ชายฝั่งและแร่ และในคณะอนุกรรมการด้านสังคมอีก ๒ คณะ กล่าวคือ คณะอนุกรรมการสิทธิในที่อยู่อาศัย และคณะอนุกรรมการด้านสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์

คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าทั้งสองชุด ได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อประมวลและวิเคราะห์ปัญหา สถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าในสังคมไทย ผ่านกระบวนการตรวจสอบกรณีร้องเรียน มีคุณศยามล ไกยูรวงศ์ เป็นหัวหน้าโครงการ โดยศึกษาเฉพาะที่มีการมอบหมายโดยตรงต่อคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าทั้งสองชุด (รวมทั้งกรณีร้องเรียนบางส่วนที่มีการโอนจากคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกลุ่มเดิม) นั่นคือรวบรวมฐานข้อมูลสำหรับการศึกษาและวิเคราะห์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ จำนวน ๒๗๑ เรื่อง พร้อมทั้งสรุปบทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ ทั้งสองชุด จัดทำข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสังคมไทย

เนื้อหาของรายงานการศึกษามาจากประสบการณ์ตรงของคณะอนุกรรมการฯ ทั้งสองชุด การสังเคราะห์ปัญหา การค้นคว้าหาความรู้จากข้อมูลที่คณะอนุกรรมการฯตรวจสอบ และเรียกข้อเท็จจริงจากหน่วยงานราชการ การรวบรวมประวัติเรื่องราวของแต่ละชุมชน จนถึงการศึกษาประเด็นพิเศษเพื่อประกอบการตรวจสอบบางกรณีประกอบการแก้ไขปัญหา คณะอนุกรรมการฯ หวังอย่างยิ่งว่าประสบการณ์การตรวจสอบและการถอดบทเรียน ข้อเสนอแนะ จะมีคุณค่าต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน สาธารณชน รัฐบาล และรัฐสภา เพื่อนำบทเรียน และรายงานดังกล่าวไปปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่ดินและสิทธิชุมชนในการจัดการป่าทั้งระบบต่อไป

คณะอนุกรรมการฯ ทั้ง ๒ ชุด ร่วมกันแบ่งภารกิจรับผิดชอบการประมวล วิเคราะห์และเขียนรายงานสถานการณ์สิทธิในการจัดการที่ดินและป่า และมอบหมายให้บุคคลภายนอกร่วมเขียน โดยคณะอนุกรรมการฯรวมทั้งคณะทำงานทุกคน และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้มีส่วนร่วมสัมมนาแลกเปลี่ยน สังเคราะห์กรณีร้องเรียน วิเคราะห์ปัญหา ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรายงานการศึกษา จนทำให้เป็นรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โดยแยกกลุ่มการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะใน ๕ กลุ่มปัญหาหลัก จากการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ ที่ดินในเขตป่า การจัดการสวนป่าของรัฐและเอกชน ที่สาธารณะ ที่ราชพัสดุ และ ที่ดินเอกชน

ในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่ละกรณีร้องเรียนโดยคณะอนุกรรมการฯ ทั้งสองชุด ก่อนนำเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ และจัดทำเป็นรายงานโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐต่อไปนั้น กล่าวได้ว่า เป็นผลงานที่สำคัญร่วมกันของคณะอนุกรรมการฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ กองเลขานุการและผู้ช่วยปฏิบัติงานกรรมการ จนถึงเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน ที่ร่วมเก็บข้อมูลในการตรวจสอบ การไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาในมิติสิทธิมนุษยชน การร่วมกันวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบ เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย และมีการพัฒนาจากข้อเท็จจริงการตรวจสอบรายกรณี ให้มีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และนโยบายของรัฐ ในแต่ละรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อประกอบกับการเผยแพร่รณรงค์ และจัดทำข้อเสนอแนะโดยคณะอนุกรรมการฯ เป็นระยะๆ มาอย่างต่อเนื่องตลอด ๕ ปีมานี้ จึงเป็นฐานที่สำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ของการจัดทำรายงานฉบับนี้

ในการจัดพิมพ์เผยแพร่รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าทั้งสองชุด และคณะทำงานต่างๆ ของคณะอนุกรรมการฯ ได้ร่วมกันปรับปรุงเนื้อหาบางส่วน และเพิ่มเติมภาคผนวก ให้เป็นประโยชน์และปรับให้เป็นปัจจุบันยิ่งขึ้น กล่าวคือ

ก) การประมวลสถิติเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าต่อ กสม. ในภาพรวม (ดูภาคผนวก ๑ ในเล่ม ๑)

๑) เพิ่มเติมสถิติและการจำแนกกลุ่มปัญหาของเรื่องร้องเรียนที่ กสม.มอบหมายต่อคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าทั้งสองชุด ขยายจากช่วงการศึกษาวิจัยที่สิ้นสุดถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ จำนวน ๒๗๑ เรื่อง ให้ครอบคลุมจนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ เพื่อให้เห็นภาพรวมที่สมบูรณ์ในเชิงสถิติ

๒) เพิ่มเติมสถิติและการจำแนกกลุ่มปัญหาของเรื่องร้องเรียนที่ กสม.มอบหมายต่อคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชุด ๑-๔ ในช่วงเริ่มปฏิบัติหน้าที่ก่อนมีคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ (คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ในปัจจุบัน) และจำแนกตาม ๕ กลุ่มหลักที่มีการศึกษาวิจัยเช่นกัน

๓) เพิ่มเติมสถิติและการจำแนกกลุ่มปัญหาของเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการจัดการด้านที่ดินและป่า ที่ กสม.มอบหมายคณะอนุกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำ ชายฝั่งและแร่ คณะอนุกรรมการสิทธิที่อยู่อาศัย และคณะอนุกรรมการด้านสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งหมดจนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐

ข) การประมวลและวิเคราะห์ผลสำเร็จจากการตรวจสอบ และจากรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ กสม. จากการตอบสนองของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จนถึงระดับนโยบายของรัฐบาล จนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ เพื่อนำเสนอสรุปบทเรียนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ภาคผนวก ๒ ในเล่ม ๑)

ค) การเผยแพร่รายงานการศึกษาเฉพาะประเด็น เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบกรณีร้องเรียน และเพื่อการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบเป็นภาคผนวกของแต่ละกลุ่มปัญหาที่นำเสนอในแต่ละเล่ม (ภาคผนวกเล่มที่ ๓-๕)

ง) การเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจสถานการณ์รูปธรรมการละเมิดสิทธิมนุษยชนในที่ดินและสิทธิชุมชนในการจัดการป่า รวมถึงบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยนำบางกรณีของรายงานมาประกอบเป็นภาคผนวกในแต่ละกลุ่มปัญหา และผู้อ่านสามารถติดตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมด โดย กสม. ที่มีการรวบรวมจัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ในช่วงจากปี ๒๕๔๕-๒๕๔๙ (มีจำนวน ๕ เล่ม)

ในการจัดพิมพ์เผยแพร่ครั้งนี้แยกเป็น ๕ เล่ม เพื่อประโยชน์ในการศึกษาได้ละเอียดยิ่งขึ้น โดยมีความสมบูรณ์ในแต่ละเล่ม แต่ถ้าประสงค์จะเข้าใจสถานการณ์การละเมิดสิทธิและข้อเสนอแนะต่างๆ ในสิทธิการจัดการที่ดินและป่าในภาพรวมอย่างครบถ้วน รวมทั้งสรุปบทเรียนของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า การอ่านทั้ง ๕ เล่มจะมีประโยชน์ยิ่งขึ้น

องค์ประกอบของชุดหนังสือ

เล่มที่ ๑ เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐ และบทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

- บทนำ ความเป็นมาของโครงการศึกษาวิจัย และแนวทางการวิเคราะห์
- สถิติประมวลกรณีร้องเรียน และแบ่งกลุ่มประเภทกรณีร้องเรียน
- แนวคิดสิทธิในที่ดินในมุมมองสิทธิมนุษยชน
- บทวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา
- ข้อเสนอแนะทางนโยบายและกฎหมาย
- บทเรียนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ และข้อเสนอแนะการดำเนินงานของ กสม.

ภาคผนวก

- สถิติกรณีร้องเรียนที่ดินและป่า เพิ่มเติมจนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐
- ประมวลผลการแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานของรัฐตามรายงานผลการตรวจสอบโดย กสม.

เล่มที่ ๒ เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐ "ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ"

ส่วนที่ ๑

- สถานการณ์ปัญหาที่สาธารณประโยชน์ และข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก

- ตัวอย่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีที่สาธารณะประโยชน์โดย กสม.

ส่วนที่ ๒

- สถานการณ์ปัญหาที่ราชพัสดุ และข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก

- สถิติกรณีร้องเรียนที่สาธารณะและที่ราชพัสดุ เพิ่มเติมจนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐
- ตัวอย่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีที่ราชพัสดุโดย กสม.

เล่มที่ ๓ เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐ "ที่ดินเอกชน"

- สถานการณ์ปัญหาที่ดินเอกชน และข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก

- สถิติกรณีร้องเรียนที่ดินเอกชนเพิ่มเติมจนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐
- รายงานการศึกษาข้อมูลประวัติศาสตร์ กรณีที่ดินชุมชนโรงกลวง จ.ระนอง
- รายงานการศึกษาขบวนการฉ้อโกงที่ ต.หนองกินเพล ต.บุ่งหวาย จ.อุบลราชธานี
- ตัวอย่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีที่ดินเอกชนโดย กสม.

เล่มที่ ๔ เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐ "ที่ดินในเขตป่า และสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและป่า"

- สถานการณ์ปัญหาที่ดินในเขตป่า และข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก
- สถิติกรณีร้องเรียนที่ดินในเขตป่า เพิ่มเติมจนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐
- รายงานการศึกษาเรื่อง โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่
- บทคัดย่อรายงานการศึกษา กรณีจัดการความขัดแย้งการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าต้นน้ำอ.เชียงกลาง จ.น่าน
- บทคัดย่อรายงานการศึกษา กรณีสวนส้มฝาง แม่อาย ไชยปราการ จ.เชียงใหม่
- บทคัดย่อรายงานการสำรวจโครงการตัดถนนผ่านอุทยานแห่งชาติ "แก่งกรุง"
- ตัวอย่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีที่ดินในเขตป่า โดย กสม.

เล่มที่ ๕ เสียงจากประชาชนฯ การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐ "การจัดการสวนป่าของรัฐและเอกชน"
- สถานการณ์ปัญหาที่ดินในสวนป่าของรัฐและเอกชน และข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก
- รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีที่สวนป่า โดย กสม.
- รายงานการศึกษา ทางเลือกและรูปแบบการจัดการสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานอย่างยั่งยืน
- ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.)

คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าทั้งสองชุด ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกหวังอย่างยิ่งว่า การจัดพิมพ์หนังสือทั้ง ๕ เล่มในชุดสรุปบทเรียนและข้อเสนอแนะนี้จะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านในการทำความเข้าใจต่อปัญหาที่ดินและป่า เข้าใจสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ซึ่งมีความรุนแรงเชิงโครงสร้างของสังคมไทยและยืดเยื้อมายาวนาน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ปกป้องสิทธิของผู้ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยและคนจน ปกป้องสิทธิชุมชน ทั้งได้รับรู้ เข้าใจทั้งด้านผลงานและข้อจำกัดข้ออ่อนในภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อการเรียนรู้และพัฒนาต่อไปบนพื้นฐานผลประโยชน์ของประชาชนผู้เสียเปรียบเป็นหลัก

ถ้ามีข้อบกพร่องใด ๆ ยินดีน้อมรับด้วยความจริงใจ

สุนี ไชยรส
ศยามล ไกยูรวงศ์

๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๐

ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน สำนักงาน กสม.



บทที่ ๑ บทนำ

การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดินเอกชน

HD
1306
.T5
ส๙๙๘
2551
v.9
c.1

ที่ดินเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มนุษย์ซึ่งเกิดมาทีหลังได้ใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการทำมาหากิน พำนักอาศัย ในสมัยเริ่มแรกของมนุษยชาติคนมีน้อยแต่ที่ดินมีมาก ปัญหาเกี่ยวกับการแย่งชิงวิวาทกันเรื่องที่ดินคงมีไม่มากเท่าไรนัก (อาจจะยกเว้นในเขตที่ดินที่อุดมสมบูรณ์มีน้อย) เมื่อสังคมพัฒนาก้าวหน้าขึ้น ประชากรเพิ่มมากขึ้น ที่ดิน(ที่สมบูรณ์)หายากขึ้น ผู้มีอำนาจหรือรัฐก็เข้ามาจัดการควบคุม วางระเบียบแบบแผนเพื่อป้องกันมิให้เกิดเรื่องวิวาทกันในชุมชนและหาผลประโยชน์จากการใช้ที่ดินของราษฎร ในช่วงเวลานี้ผู้มีอำนาจการปกครองหรือรัฐก็มีการออกหนังสือรับรองสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของราษฎร สำหรับสังคมไทย"รัฐสยาม"มีการออกหนังสือสำหรับรับรองสิทธิในที่ดินตั้งแต่สมัยจารีต ซึ่งน่าจะมีนัยยะถึงการรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์มากกว่าเป็นกรรมสิทธิ์ เพราะตามกฎหมายตราสามดวง ในพระไอยการเบดเสร็จ มาตรา ๕๒ ระบุว่า

"... ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพ... เปนที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว... จะเปนที่ราษฎรหามิได้..."

แม้ว่าที่ดินทั้งหมดจะเป็นของกษัตริย์ แต่รัฐสยามก็ยอมรับสิทธิในที่ดินของราษฎร ดังจะพบว่าในกฎหมายตราสามดวงนี้เองก็ระบุถึงการให้ราษฎรไปจับจองที่ดินได้และให้เจ้าหน้าที่ออกโฉนดเพื่อเป็นหลักฐานในขอบเขตของที่ดิน

#93

**"มาตราหนึ่ง ถ้าผู้ใดก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้น
ให้ไปบอกแก่เสนานายอากอรไปดูที่ไร่นาเรือกสวน
ที่ก่นสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อยให้เสนานายระวาง
นายอากอรเขียนโฉนฎให้ไว้แก่ผู้เลิกรั้งก่นสร้างนั้น"**



อากรที่ราษฎรต้องเสียในการครอบครองที่ดินก็น่าจะมาจากความคิดที่ว่ากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด อากรที่ดินจึงเป็นเสมือนค่าเช่าที่ดินที่ชาวนาต้องจ่ายให้เจ้าที่ดินนั่นเองดังนั้นรัฐจึงรับรองสิทธิในที่ดินโดยมีเงื่อนไขจะต้องจ่ายภาษีให้กับรัฐ โดยรัฐจะให้หนังสือแสดงสิทธิเหนือที่ดินไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งในสมัยจารีต รัฐสยามได้มีการออกหนังสือหรือเอกสารสิทธิในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น ใบเหยียบย่ำ ตราจอง ตราแดง ซึ่งเอกสารสิทธิเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานแก่การออกเอกสารสิทธิการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินตามแบบตะวันตกในสมัยต่อมา

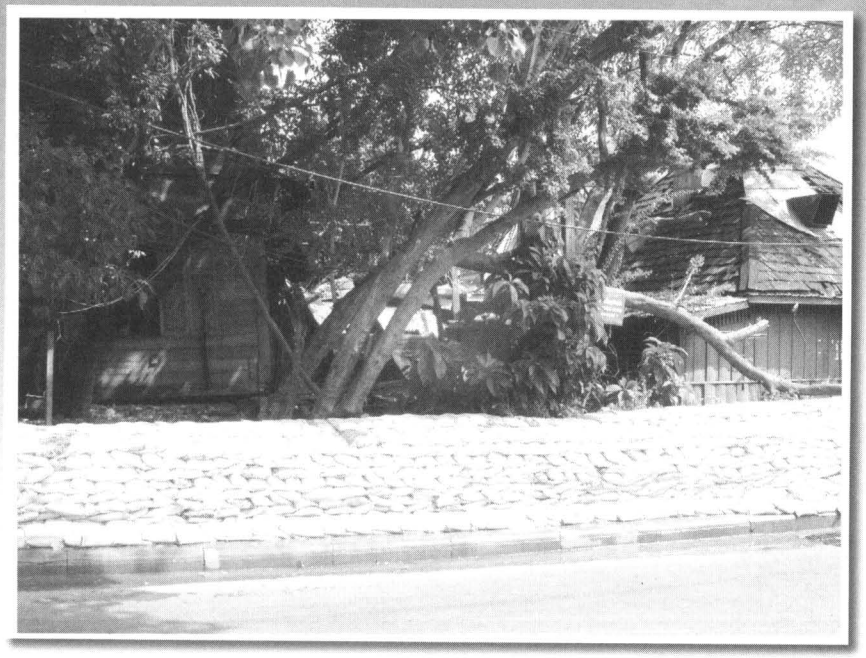
นัยยะสำคัญของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสังคมไทยสมัยใหม่ คือการสร้างนิยามหรือการให้ความหมายแก่ที่ดินทุกตารางนิ้วในพระราชอาณาเขต ในขณะที่รัฐจารีต อำนาจรัฐอยู่ที่ศูนย์กลางหรืออำนาจพระมหากษัตริย์เปรียบประดุจแสงเทียนที่แผ่ปกไปในพระราชอาณาจักร ซึ่งมีความหมายถึงพื้นที่ที่อยู่ใกล้ศูนย์กลาง ได้แก่ อยุธยา กรุงเทพฯ หรือหัวเมืองต่างๆ จะมีการควบคุมมากกว่าพื้นที่หรือเมืองที่ไกลออกไป ระบบการออกเอกสารสิทธิที่ดินจึงมีอยู่เฉพาะในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง ในขณะที่หัวเมืองห่างไกลและเขตป่าเขาที่รัฐจารีตไม่เคยสนใจ ก็เป็นที่ห่างไกลจากการควบคุมของรัฐ และมีระบบจัดการของตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชน หรือการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน แต่เมื่อสังคมไทยก้าวสู่สมัยใหม่ หรือรัฐประชาชาติเริ่มก่อรูปร่างอำนาจของรัฐส่วนกลางแผ่ไปทั่วทุกหนแห่งในเขตแดน ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินก็ประกาศใช้ทั่วดินแดน

คงไม่ผิดนักที่จะกล่าวว่า สยามสมัยใหม่เริ่มมีแผนที่เมื่อไร ที่ดินในสยามก็มีโฉนดที่ดินเมื่อนั้น เพราะตั้งแต่เริ่มยุคสมัยใหม่ของสยาม ที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบตะวันตกได้เข้ามาเป็นส่วนสำคัญของระบบกฎหมายไทย รัฐสยามสมัยใหม่ยอมรับสิทธิในที่ดินของราษฎร โดยถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง และโดยหลักการแล้วพื้นผิวโลกทุกตารางนิ้วจะต้องมีเจ้าของ ถ้าไม่เป็นของเอกชนก็เป็นของรัฐ ในยุคนี้จึงเริ่มมีการจำแนกที่ดินของเป็นประเภทต่างๆ คือที่ดินของราษฎร ที่ดินของหลวง ที่สงวนหวงห้าม ฯลฯ



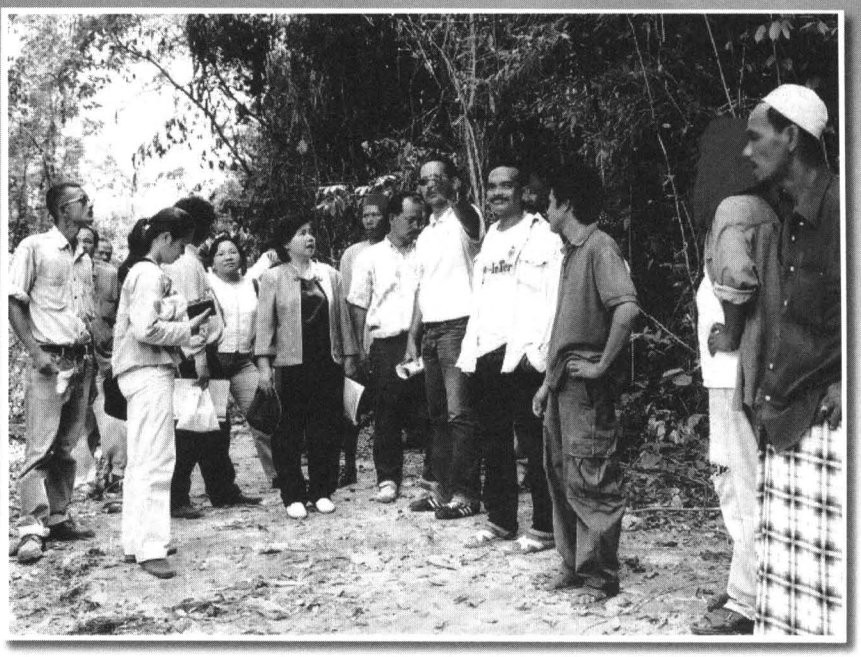
กฎหมายที่ดินมีการพัฒนามาตลอด แต่มีทิศทางเดียวคือ การยอมรับในเรื่องของกรรมสิทธิ์เอกชน จนกระทั่งถึงจุดสูงสุดของพัฒนาการทางกฎหมาย คือ การออกประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นการประมวล รวบรวมเอากฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินทั้งหมดมาไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งก็ยังคงใช้กันมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับรัฐสมัยใหม่แล้ว กฎหมายเป็นสิทธิธรรมอำนาจเพียงอย่างเดียวที่รัฐยอมรับสิทธิในที่ดินของประชาชนผ่านการให้เอกสารสิทธิ ถ้าประชาชนเข้าครอบครองที่ดินโดยที่ไม่มีข้อบัญญัติของกฎหมายระบุไว้ การครอบครองดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐรับรอง ทั้งนี้ก็มาจากความเชื่อที่ว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งความยุติธรรมและทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

เมื่อสังคมไทยก้าวสู่สมัยแห่งการพัฒนา ที่ดินกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญ เพราะประชากรมากขึ้น ความต้องการที่ดินย่อมมีมากขึ้นตามมา แต่ในขณะเดียวกันที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นด้วย ไม่ว่าด้วยนโยบายส่งเสริมการพัฒนาของรัฐต่างๆ เช่น อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจและการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ในระยะเวลา ๔๐ กว่าปีที่ผ่านมา การแย่งชิงทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งที่ดินจึงเกิดขึ้นอย่างมากมายในสังคมไทย ผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่ามีความได้เปรียบผู้มีอำนาจน้อยกว่า ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่าทุกคนจะเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย แต่ในทางความเป็นจริงแล้วเป็นไปในทางตรงกันข้าม ผู้มีอำนาจมากกว่าย่อมใช้โอกาสที่กฎหมายเปิดช่องไว้ได้มากกว่า



กรอบการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ปัญหาที่ดินเอกชนซึ่งเป็นเรื่องพิพาทที่ดินของเอกชน การพิพาทนี้ดูเหมือนจะเป็นเรื่องความขัดแย้งระหว่างบุคคล ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยกฎหมายหรือการใช้สิทธิทางศาลสถิตยุติธรรมเพื่อยุติข้อพิพาท อย่างไรก็ตาม เราจะพบว่าในความเป็นจริงข้อพิพาทเรื่องที่ดินของเอกชน กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา และไม่อาจเอาแนวพินิจทางกฎหมายเป็นกรอบการวิเคราะห์ปัญหาที่ดินเอกชนได้ทั้งหมด ซึ่งถึงแม้ว่าแนวพินิจทางกฎหมายจะมีความสำคัญ เพราะกฎหมายเป็นช่องทางหลักในการแก้ไขปัญหาและระงับความขัดแย้งต่าง ๆได้ แต่ยังต้องเพิ่มแง่มุมสิทธิมนุษยชนเข้าไปเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวิเคราะห์ เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และการมองด้วยแง่มุมสิทธิมนุษยชนจะทำให้อุดช่องโหว่ของแนวพินิจทางกฎหมายที่ไม่ค่อยใส่ใจพื้นฐานของบุคคลที่เป็นคู่กรณี เพราะถือว่าทุกคนเท่ากันต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงคนในสังคมมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่ทั้งสถานะทางสังคม เศรษฐกิจและความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มิพักจะต้องพูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน



กรอบการวิเคราะห์ในการศึกษาปัญหาที่ดินเอกชนจึงจะคำนึงถึงลักษณะทางสังคมหรือปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมที่มีผลกระทบต่อปัญหา เพราะสังคมมนุษย์มีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำต่ำสูง มีผู้ได้เปรียบและเสียเปรียบ **ซึ่งข้อพิพาทระหว่างเอกชนแม้ดูว่าจะเป็นเรื่องส่วนบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน แต่แท้จริงเราก็พบว่าหลายกรณีของปัญหาที่ดินเอกชนเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันด้วย**



บทที่ ๒

สถานการณ์และสภาพของปัญหา

สถานการณ์และสภาพของปัญหาที่ดินเอกชน เป็นปัญหาสิทธิในการจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชน และระหว่างเอกชนหรือราษฎรกับรัฐและโครงการของรัฐ ในส่วนการพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเองนั้นมีตั้งแต่ข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกันเอง จนถึงข้อพิพาทระหว่างบุคคลหรือกลุ่มชนที่ต่างสถานะกัน ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณีที่พิพาท ระหว่างผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจหรือทางสังคมวัฒนธรรม ที่เหนือกว่าอีกฝ่ายซึ่งมีโอกาสเข้าถึงอำนาจดังกล่าวได้น้อยกว่า ดังนั้นคำว่า"กลุ่มอิทธิพล"จึงไม่ได้มีนิยามที่ตายตัว แต่มีความหมายในเชิงสัมพัทธ์ที่ขึ้นกับความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี

ลักษณะของปัญหา

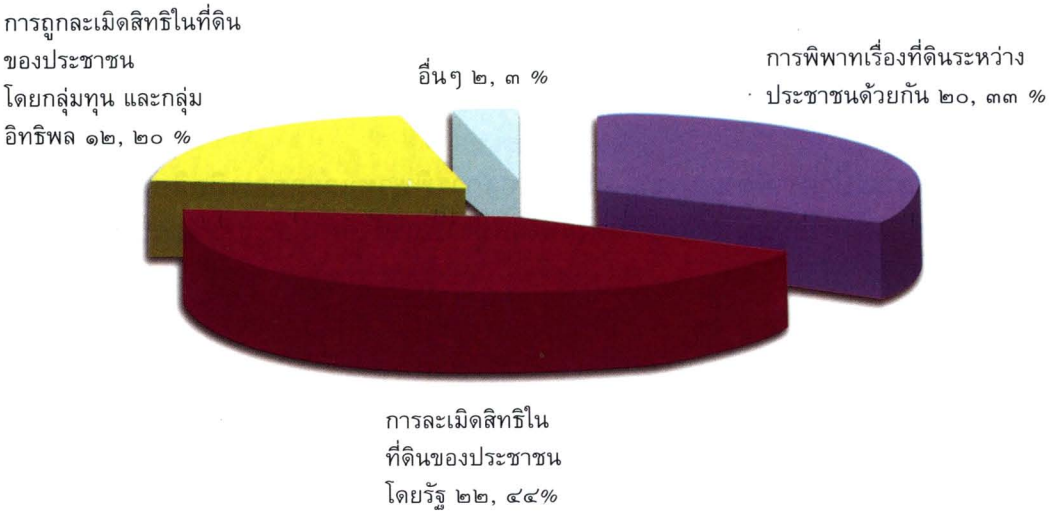
ลักษณะปัญหาที่ดินเอกชน เป็นปัญหาการพิพาทและถูกละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎร ซึ่งคู่ขัดแย้งหรือผู้ละเมิดสิทธิก็มีตั้งแต่ในหมู่ราษฎรด้วยกันเอง และหน่วยงานราชการ

จากเรื่องร้องเรียนที่ กสม. มอบหมายคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ทั้งสองชุด มีเรื่องร้องเรียนปัญหาที่ดินเอกชน ๖๐ เรื่อง ดังนี้

ข้อมูลประเภทปัญหาของเรื่องร้องเรียน

ประเภท	จำนวนกรณี	ร้อยละ
๑. ที่ดินในเขตป่า	๙๑	๓๓
๒. ที่ดินสาธารณะประโยชน์	๗๔	๒๗
๓. ที่ดินเอกชน	๖๑	๑๘
๔. ที่ดินราชพัสดุ	๒๙	๑๑
๕. อื่นๆ	๑๑	๕
๖. ที่ดิน สปก.	๕	๒
รวม	๒๗๑	๑๐๐

กราฟวงกลมแสดงจำนวนและสัดส่วนของปัญหาที่ดินเอกชนประเภทต่างๆ (เรื่อง, ร้อยละ)



โครงการของรัฐและกลุ่มอิทธิพล ซึ่งส่วนใหญ่เรื่องของเอกสารสิทธิจะเป็นใจกลางของปัญหา เช่น การที่ราษฎรถูกกลุ่มอิทธิพลหรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่านำเอาไปออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิทับที่ดินที่ตนเองครอบครองอยู่ ในสภาพการณ์แบบนี้ราษฎรมักไม่มีเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่ดิน แต่ราษฎรก็มีหลักฐานหรือเอกสารที่ยืนยันการครอบครองทำประโยชน์ของตน หรือบางทีก็เป็นเอกสารสิทธิที่มีศักดิ์ต่ำกว่า เช่น ส.ค.๑ น.ส.๓ ภ.บ.ท.๕ เป็นต้น ในขณะที่เอกสารสิทธิของกลุ่มผู้มีอิทธิพลมีศักดิ์สูงกว่า เช่น โฉนด น.ส.๓ก หรือการอ้างอิงพระราชหัตถเลขาของพระเจ้าแผ่นดินก็มี

ฝ่ายราษฎรที่ทำมาหากินบนที่ดิน ก็มีเอกสารที่แสดงถึงการครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องยาวนาน นอกจากเอกสารที่เกี่ยวกับที่ดินดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังมีเอกสารและหลักฐานต่างๆ ที่ใช้ยืนยันการทำมาหากินบนที่ดินและครอบครองที่ดินไม่ว่าจะเป็นเอกสารของทางราชการเอง เช่น ทะเบียนราษฎร สูติบัตร หรือเอกสารหลักฐานที่เป็นประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ประวัติครอบครัว ไปจนถึงประวัติศาสตร์บอกเล่าของคนเฒ่าคนแก่ อย่างไรก็ตามทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมที่ดิน หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิ จะไม่ยอมรับเอกสารหลักฐานเหล่านี้ว่าเป็นเอกสารแสดงถึงสิทธิในที่ดิน ตัวอย่าง เช่น แบบแจ้งการครอบครอง หรือ ส.ค.๑ ซึ่งราษฎรมักมีเอกสารชนิดนี้ ทางราชการมีแนวคิดว่าไม่อาจยอมรับว่าเป็นเอกสารสิทธิ เพราะถ้า ส.ค.๑ ไม่พัฒนาเป็นโฉนด ก็แปลว่าการครอบครองนั้นมีปัญหาจึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้ได้ ดังนั้นเมื่อเทียบกับฝ่ายผู้มีอิทธิพลซึ่งได้รับเอกสารสิทธิก็จะมีความถูกต้องตามกฎหมายมากกว่า

ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้ราษฎรผู้สูญเสียที่ดินอันเนื่องมาจากการออกเอกสารสิทธิทับที่ทำกินของตน มองฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและฝ่ายผู้มีอิทธิพลว่ามีการสมคบกันทุจริตในการออกเอกสารสิทธิ เพราะตนเองก็ทำมาหากินในที่ดินมายาวนาน และยังมีเอกสารหลักฐานยืนยันการครอบครองอยู่ ดังนั้นจึงเป็นไปได้อย่างมากที่จะคิดว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำการออกเอกสารสิทธิคอรัปชั่น ยอมรับอามิสสินจ้างจากกลุ่มอิทธิพล ซึ่งในความเป็นจริงก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้นทุกราย เราจะพบว่าการสูญเสียที่ดินของราษฎรบางส่วนก็มิได้มาจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่มาจากการละเว้นที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายของราษฎรเอง ซึ่งอาจจะเป็นเพราะไม่รู้หรือไม่สนใจ ในขณะที่ฝ่ายผู้มีอิทธิพลอาจจะใช้สิทธิหรือเห็นช่องที่จะใช้สิทธิตามที่ข้อกฎหมายกำหนดออกเอกสารสิทธิเป็นของตนไป อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีหลังนี้แม้เจ้าหน้าที่จะไม่ได้ทุจริต หรือฝ่ายผู้มีอิทธิพลจะไม่ได้ใช้อำนาจนอกกฎหมาย แต่การสูญเสียที่ดินด้วยเหตุนี้ก็แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะราษฎรขาดไร้ซึ่งความรู้ข้อมูลข่าวสาร ในขณะที่อีกฝ่ายมี ซึ่งประเด็นนี้สัมพันธ์อย่างกันอย่างชัดเจนกับปัญหาโครงสร้างสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงอย่างมาก

จากการประมวลคำร้องเรียนสามารถแบ่งประเภทปัญหาที่ดินเอกชนได้จากลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีที่พิพาทเป็นตัวตั้ง ได้ดังต่อไปนี้

ประเภท	จำนวน
๑. การถูกละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎรโดยรัฐ	๒๖
๑.๑ เจ้าหน้าที่รัฐ	(๑๖)
๑.๒ โครงการหรือนโยบายของรัฐ	(๓)
๑.๓ กรณีการถูกเวนคืนที่ดิน	(๗)
๒. การพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน	๒๐
๓. การถูกละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎรโดยกลุ่มทุนและกลุ่มอิทธิพล	๑๓
๔. อื่น ๆ	๒
รวม	๖๑

สาเหตุของการร้องเรียน

จากการพิเคราะห์คำร้องเรียนทั้ง ๖๑ เรื่อง พบว่ามีสาเหตุของการร้องเรียนสามารถแบ่งประเด็นได้ดังต่อนี้

ประเภท	จำนวน
การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ	๑๖
การใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคาม	๑๓
การพิพาทระหว่างราษฎร	๙
การเวนคืนที่ดิน	๗
ที่ดินมรดก	๕
การฉ้อโกงหลอกลวง	๓
การปิดทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ	๓
ผลกระทบของโครงการของรัฐ	๓
อื่น ๆ	๒

การจำแนกคำร้องเรียนตามสาเหตุของการร้องเรียน

การประพฤติมิชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๘๕๗/๒๕๔๕	ผู้ร้องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ได้รับสิทธิในการเดินสำรวจออกโฉนด (จ.ลำปาง)
๕๔๓/๒๕๔๗	ผู้ร้องขอเปลี่ยนสมุดทะเบียนบ้านแบบใหม่ ปรากฏว่าทางเทศบาลได้แจ้งว่าได้จ่ายสมุดไปกับบุคคลอื่นซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างผู้ร้องกับบุคคลที่ได้รับสมุดทะเบียนบ้าน (จ.ปทุมธานี)
๕๑/๒๕๔๘	ผู้ร้องร้องว่าได้ถูกพวกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและกรมที่ดิน ร่วมกันโกงในการออกโฉนดในที่ดินแปลงดังกล่าว เหลือที่ดินอยู่เล็กน้อยก็ขายไปจนไม่มีที่อยู่ต้องมาอาศัยอยู่ที่วัด (กรุงเทพมหานคร)
๑๙๒/๒๕๔๘	หลอกลวงมารดาของผู้ร้องโดยแอบอ้างโครงการขุดลอกคลองของอ.บ.ต. เพื่อทำการสูบน้ำเค็มเข้ามาเลี้ยงกุ้งกุลาดำในบ่อบริเวณข้างเคียงกับที่ดินของมารดาผู้ร้อง (จ.กระบี่)
๒๔๖/๒๕๔๘	ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ๕ แปลง และเห็นว่าเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอฉ้อโกงที่ดิน และทำลายเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน รวมทั้งสร้างเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จลงบนที่ดินจำนวน ๕ แปลง นำไปออกเอกสารสิทธิให้บุคคลอื่น (จ.สุราษฎร์ธานี)
๔๘๓/๒๕๔๘	สมาชิกอ.บ.ต. และเจ้าหน้าที่ชลประทานก่อสร้างฝายและทำให้น้ำท่วมในที่ดินของราษฎรโดยไม่ได้รับอนุญาต (จ.หนองคาย)
๕๐๗/๒๕๔๘	ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนที่ไม่สามารถขอรับโฉนดที่ดินได้ กล่าวคือ มารดาผู้ร้องมีที่ดินทำกินประมาณ ๒๕ ไร่เศษ ได้ขอออกโฉนดที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยเจ้าหน้าที่ได้ออกรังวัดที่ดินเรียบร้อยแล้วและมีหนังสือให้ไปรับโฉนดที่ดิน แต่เนื่องจากขณะนั้นมารดาของผู้ร้องได้ถึงแก่กรรม และไม่มีใครเป็นผู้จัดการมรดก ผู้ร้องจึงไม่สามารถรับโฉนดที่ดินดังกล่าวได้ (จ.อำนาจเจริญ)
๕๒๙/๒๕๔๘	การสำรวจพื้นที่ว่างเปล่ารุกล้ำที่ดินของราษฎร ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวบ้านบางส่วนได้ทำการสำรวจพื้นที่ว่างเปล่าเป็นพื้นที่ประมาณ ๒๐๐ ไร่ ซึ่งผลของการสำรวจมีการรุกล้ำที่ดินของราษฎร ๒ ตำบล จำนวน ๒๑ ราย โดยผู้ร้องต้องการให้ยกเลิกการสำรวจครั้งดังกล่าว (จ.กาญจนบุรี)

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๓๓/๒๕๔๙	ร้องเรียนเกี่ยวกับการขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ที่ดิน (จ.สมุทรสาคร)
๑๒๑/๒๕๔๙	ผู้ร้องมีกรณีพิพาทเรื่องการแบ่งที่ดินกับพี่สาว ซึ่งมีการคลี่คลายและมีคำพิพากษาของศาลแล้วให้มีการแบ่งที่ดินตามสัญญา ผู้ร้องได้นำเอกสารที่ดินไปประเมินราคาเพื่อทำนิติกรรม แต่เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่าเอกสารโฉนดที่ดินของผู้ร้องใช้ไม่ได้ และนำโฉนดที่ดินไปทำลาย ทำให้ปัจจุบันโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่สามารถใช้ทำนิติกรรมใดๆ ได้ (จ.เพชรบูรณ์)
๒๓๙/๒๕๔๙	ร้องเรียนว่าถูกสำนักงานที่ดินจังหวัดอำนาจเจริญออกเอกสารสิทธิให้บุคคลอื่นทับที่ดินทำกิน (จ.อำนาจเจริญ)
๒๙๙/๒๕๔๙	ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนจากการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินของสำนักงานที่ดินจังหวัด (จ.เลย)
๓๑๔/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่ดินในการออกโฉนดที่ดินให้คู่กรณี (จ.สุราษฎร์ธานี)
๓๔๗/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนว่าถูกเจ้าของที่ดินรายอื่นขอออกโฉนดที่ดินทับที่ดินของตนเอง (จ.อำนาจเจริญ)
๔๑๖/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนขอความเป็นธรรมในกรณีถูกเจ้าหน้าที่ที่ดินออกโฉนดให้แก่วัดร้างทับที่ดินทำกินของตนเอง (จ.ลพบุรี)
๔๖๗/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเรื่องการขอโอนที่ดินมรดก (จ.น่าน)

การใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคาม

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๖๗๘/๒๕๔๖	ราษฎรชาวชุมชนโรงกลวง จังหวัดระนอง ซึ่งอยู่อาศัยในที่ดินของตนมาเป็นเวลานานและมีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน ได้รับแจ้งให้ออกจากที่ดินโดยตระกูล ณ ระนองว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของตระกูล
๗๕๖/๒๕๔๖	ฝ่ายผู้นำชุมชนนำที่ดินของราษฎรที่เตรียมออกเอกสารสิทธิไปขายแก่นายทุน และต่อมาที่ดินดังกล่าวก็ถูกธนาคารยึดเพราะหลุดจำนอง ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน (จ.เชียงราย)

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๖๑๘/๒๕๔๗	บริษัทเอกชนขอออกสารสิทธิรุกล้ำที่ดินของราษฎร โดยผู้ร้องร้องเรียนไปยังบริษัทแต่บริษัทก็ไม่ยอมแก้ไขปัญหา ทำให้ผู้ร้องเสียประโยชน์ในการประกอบอาชีพ (จ.อุบลราชธานี)
๒๖/๒๕๔๘	สัมพันธ์กับคำร้องที่ ๖๗๘/๒๕๔๖ โดยผู้ร้องร้องเรียนว่า เทศบาลได้ดำเนินการปรับปรุงสะพานและเปลี่ยนชื่อสะพานซึ่งใช้เป็นแนวเขตเทศบาล ผู้ร้องเกรงว่าอาจมีผลให้แนวเขตเทศบาลคลาดเคลื่อนและกระทบต่อกรณีพิพาทที่ดินของชุมชน (จ.ระนอง)
๖๖/๒๕๔๘	ผู้ร้องกู้เงินจากนายทุนเงินกู้โดยนำเอกสาร ส.ค.๑ มอบให้ทำกินต่างดอกเบี้ย แต่เมื่อนำเงินไปชำระคืน เจ้าหนี้กลับผัดผ่อน เข้าไปปลูกสร้างบ้าน ขุดบ่อเลี้ยงกุ้งและนำเอกสารไปขอออกโฉนด (กรุงเทพมหานคร)
๖๙๖/๒๕๔๘	กรณีที่ดินที่ตำบลบุ่งหวายและตำบลหนองกินเพล ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรกับนายทุนที่แอบอ้างสิทธิในที่ดินทำกินของราษฎร โดยนำเอาไปออกโฉนดที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทำกินของราษฎร ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อราษฎร ประมาณ ๓๐๐ ครัวเรือน (จ.อุบลราชธานี)
๗๕๑/๒๕๔๘	ผู้มีอิทธิพลขอออกโฉนดทับที่ดินทำกินของราษฎรทั้งชุมชน (จ.อุบลราชธานี)
๑๘๗/๒๕๔๙	ผู้ร้องถูกนายทุนเงินกู้หลอกลวงและยึดเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน (จ.พัทลุง)
๑๘๕/๒๕๔๙	มีบุคคลอื่นขอเอกสารสิทธิ น.ส.3 ก ทับที่ดินทำกินโดยมิชอบ (จ.กระบี่)
๒๐๗/๒๕๔๙	ราษฎรชาวเขาเผ่าลีซูถูกผู้มีอิทธิพลข่มขู่บังคับให้ออกจากที่ดินทำกิน (จ.เชียงราย)
๒๐๙/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนว่าผู้นำท้องถิ่นได้นำที่ดินของชาวบ้านไปขายให้แก่นายทุน โดยผู้ร้องต้องการที่ดินกลับคืน (จ.กระบี่)
๓๕/๒๕๕๐	ผู้ร้องถูกบุตรสาวร่วมกับนายทุน และเจ้าหน้าที่ที่ดินหลอกลวง ฉ้อฉลในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน (จ.เพชรบูรณ์)

การพิพาทระหว่างราษฎร

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๓๑๐/๒๕๔๘	ผู้ร้องได้รับมอบที่ดิน ซึ่งมีเอกสาร ส.ค. ๑ และได้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ต่อมาเมื่อผู้มอบที่ดินแก่ผู้ร้องถึงแก่ความตาย ผู้มอบที่ดินให้แก่ผู้ร้องมีที่ดินแปลงที่ติดกับผู้ร้องก็เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาท ซึ่งได้มีการนำเอาที่ดินแปลงดังกล่าวไปออกเอกสารสิทธิ น.ส. ๓ ก ซึ่งเป็นการออกสารสิทธิทับที่ดินของผู้ร้องและได้ปลูกบ้านพักอาศัยเบียดบังที่ดินที่ผู้ร้องครอบครอง และพยายามขับไล่ผู้ร้องออกจากที่ดิน (จ.อำนาจเจริญ)
๓๑๙/๒๕๔๘	เจ้าของที่ดินข้างเคียง ได้ขอออกเอกสารสิทธิรุกล้ำเข้ามาในที่ดินแปลงที่ผู้ร้องครอบครองทำประโยชน์ (จ.ร้อยเอ็ด)
๔๒๒/๒๕๔๘	เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ออกเอกสารสิทธิ น.ส. ๓ ก ทับซ้อนที่ดินในที่ดินบริเวณของผู้ร้อง (จ.อำนาจเจริญ)
๔๖๖/๒๕๒๘	เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้นำเจ้าหน้าที่รังวัดเข้ารังวัดที่ดินเพื่อขอออกโฉนดโดยไม่มีการแจ้งให้มารดาของผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบ ภายหลังพบว่าร่องสาธารณะซึ่งเป็นทางสัญจรหายไปครึ่งหนึ่ง ทำให้ฝ่ายผู้ร้องและราษฎรคนอื่นๆ เดือดร้อน เนื่องจากไม่สามารถสัญจรไปมาเพื่อทำนาได้ (จ.ยโสธร)
๖๙๑/๒๕๔๘	เจ้าของที่ดินทิศข้างเคียงของผู้ร้องขอออกเอกสารสิทธิทับที่ดินทำกินของผู้ร้องไปส่วนหนึ่ง (จ.อุดรธานี)
๗๔๔/๒๕๔๘	มีผู้บุกรุกเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินที่ผู้ร้องเป็นเจ้าของซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิแต่ได้ทำประโยชน์ต่อเนื่องมากว่า ๑๐ ปีและได้เสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นประจำ (จ.สระแก้ว)
๒๒๔/๒๕๔๙	ที่ดินของผู้ร้องได้รับความเสียหายจากการขุดดินขายของเจ้าของที่ดินข้างเคียง (จ.อำนาจเจริญ)
๒๕๕/๒๕๔๙	ราษฎรจากหมู่บ้านข้างเคียงได้บุกรุกเข้าทำประโยชน์โดยปรับพื้นที่ดินไว้ปลูกต้นไม้ในที่ดินของผู้ร้อง (จ.อำนาจเจริญ)
๔๑๐/๒๕๔๙	ร้องเรียนเรื่องสิทธิในที่ดิน กรณีถูกเจ้าของที่ดินข้างเคียงกลั่นแกล้ง (กรุงเทพมหานคร)

การเวนคืนที่ดิน

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๖๓/๒๕๔๘	ผู้ร้องมีที่ดินอยู่ ๒ แปลง ซึ่งต่อมาได้มีการเวนคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จ.เชียงราย แต่ผู้ร้องไม่ได้รับค่าเวนคืนแต่อย่างใด (จ.เชียงราย)
๔๖๕/๒๕๔๘	ผู้ร้องมีที่ดินแปลงหนึ่ง แต่ต่อมามีการก่อสร้างมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่ดินของผู้ร้องกลับอยู่ในเขตของมหาวิทยาลัย โดยที่ผู้ร้องไม่ได้รับค่าชดเชยแต่อย่างใด (จ.เชียงราย)
๔๘๘/๒๕๔๘	ผู้ร้องเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณแนวเขตก่อสร้างถนนพุทธมณฑล สาย ๑โดยที่ดินดังกล่าวเคยอยู่ในเขตเวนคืนโดยมีการมอบเงินค่าทดแทนบางส่วนแล้ว แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนโอนที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ และไม่มีการดำเนินการใดๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนเพื่อสร้างและขยายถนน โดยการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงที่เคยทำสัญญาจะซื้อขายจะต้องจ่ายใหม่เต็มจำนวน แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ กรุงเทพมหานครได้กำหนดค่าทดแทนให้ผู้ร้องและพวกเพียงร้อยละ ๒๕ โดยอ้างตามสัญญาจะซื้อจะขายเดิม ซึ่งผู้ร้องและพวกเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม (กรุงเทพมหานคร)
๕๗๘/๒๕๔๘	ผู้ร้อง ได้เช่าตึกแถวกับผู้ให้เช่า ซึ่งผู้ร้องได้ต่อเติมปรับปรุงตัวอาคารเพื่อใช้ประโยชน์ในการค้าขาย แต่ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะถูกเวนคืนซึ่งรวมถึงที่ที่ผู้ร้องเช่าอยู่ด้วย ผู้ร้องและพวกมีสิทธิเป็นผู้ครอบครองกลับไม่ได้ค่าทดแทน แต่จ่ายค่าทดแทนให้กับผู้ให้เช่าเพียงผู้เดียว (กรุงเทพมหานคร)
๖๔๑/๒๕๔๘	ผู้ร้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนเขี่ยวหลานและเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินทำกิน แม้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เขื่อนรัชชประภา จะยอมรับว่าผู้ร้องเป็นผู้มีสิทธิและยังไม่ได้รับการช่วยเหลือจริง แต่เนื่องจากที่ดินแปลงที่ผู้ร้องขอใช้สิทธิทำกินและอาศัยนั้น การไฟฟ้าฯ ยังใช้งานอยู่ จึงให้ผู้ร้องร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ ในการจัดหาที่ดินเป็นที่ทำกินและอยู่อาศัยบริเวณอื่นแทนต่อไป จนถึงปัจจุบันผู้ร้องก็ยังไม่ได้รับช่วยเหลือจากกรณีถูกเวนคืนที่ดินดังกล่าว (จ.สุราษฎร์ธานี)

๖๘๕/๒๕๔๘	ผู้ร้องร้องว่าการเวนคืนในท้องที่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี และอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อสร้างและขยายถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จะทำให้ผู้ร้องกับพวกได้รับความเดือดร้อน และก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนดั้งเดิม ประกอบทั้งการเวนคืนที่ดินไม่มีการจัดทำประชาพิจารณ์แต่อย่างใด
๘๙/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จากการจ่ายค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณูปโภคของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (จ.ยโสธร)

ที่ดินมรดก

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๗๑/๒๕๔๘	น้องชายของผู้ร้องซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของบิดา นำที่ดินมรดกที่ผู้ร้องอาศัยอยู่ไปจดทะเบียนจำนอง โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ร้องและทายาทคนอื่น (จ.ศรีสะเกษ)
๓๘๑/๒๕๔๘	ผู้ร้องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการแบ่งทรัพย์มรดกที่เป็นที่ดิน เพราะไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินตามโฉนดได้ เนื่องจากโฉนดที่ดินที่ไม่ตรงกับความจริง โดยโฉนดที่ดินได้สลับกับโฉนดที่ดินแปลงอื่น ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เพราะไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินได้ (จ.อำนาจเจริญ)
๖๓๑/๒๕๔๘	ผู้ร้องร้องเรียนเกี่ยวกับการแบ่งที่ดินที่เป็นทรัพย์มรดกในหมู่ญาติพี่น้อง (จ.อำนาจเจริญ)
๓๗๖/๒๕๔๙	ผู้ร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์มรดก (จ.ยโสธร)
๓๗๗/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินมรดกของผู้ร้อง (กรุงเทพมหานคร)

การฉ้อโกงหลอกลวง

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๘๔/๒๕๔๗	ผู้ร้องได้ขายที่ดินแก่ผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อยังค้างชำระเงินอยู่จำนวนหนึ่ง แต่ผู้ซื้อได้นำเอา ส.ค.๑ จากพี่สาวผู้ร้องไปขอออกเอกสารสิทธิเป็นของตน (จ.อุดรธานี)
๕๖๙/๒๕๔๘	ผู้ร้องได้ให้กู้ยืมเงินแก่ผู้ถูกร้องโดยนำที่ดิน น.ส.๓ ก มาเป็นประกันการชำระหนี้ แต่ในขณะทำสัญญานั้น ผู้กู้มิได้มอบหนังสือ น.ส.๓ ก ไว้ให้ผู้ร้อง ต่อมาเมื่อระยะเวลาครบกำหนดชำระผู้กู้กลับมิได้ชำระหนี้และยังฟ้องขับไล่ให้ผู้ร้องออกไปจากที่ดิน ซึ่งในปี ๒๕๓๕ ศาลฯได้พิพากษายกฟ้องโดยให้ผู้ร้องได้สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท และผู้กู้ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่ แต่จนถึงปัจจุบัน ผู้ร้องยังคงได้รับความเดือดร้อนอยู่ (จ.อุดรธานี)
๖๓๓/๒๕๔๘	ผู้ร้องมีเจตนาจะขายที่ดินในราคาไร่ละ ๓๕๐,๐๐๐ บาท แต่ถูกหลอกให้ลงชื่อในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจำนวนรวมเนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ รวมทั้งบ้านพักอาศัยในราคา ๓๕๐,๐๐๐ บาท (จ.กระบี่)

การปิดทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๕๒๔/๒๕๔๘	ผู้ร้องร้องเรียนว่าที่ดินของผู้ร้องไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ (จ.ปัตตานี)
๘๐/๒๕๔๙	ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนจากการถูกปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ (จ.กระบี่)
๘๕/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนกรณีที่ดินถูกปิดทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะ (จ.หนองคาย)

ผลกระทบจากโครงการของรัฐ

เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๒๐๕/๒๕๔๗	ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนจากการที่กรมชลประทานขุดลอกเชื่อมหนองน้ำสามแห่งแล้วนำมูลดินมาทิ้งไว้ที่ดินทำกินของราษฎร โดยผู้ร้องเรียนต้องการได้รับค่าชดเชยในช่วงที่ไม่สามารถเข้าไปทำกินได้จนกว่าจะมีการขนดินออกให้เข้าไปทำกินได้ (จ.สุรินทร์)
๕๑๓/๒๕๔๘	ผู้ร้องเป็นเกษตรกรได้กู้เงินจากธนาคารเพื่อลงทุนปลูกสวนส้มแต่ยังไม่ทันได้เก็บเกี่ยวผลส้มขาย โรงงานผลิตไฟฟ้าวังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา ปล่อยควันเสียออกมาทำให้ต้นส้มล้มตายกันหมด ผู้ร้องและเกษตรกรในแถบนั้นก็ต้องล้มละลาย จึงไม่มีเงินไปใช้หนี้เงินกู้ของธนาคาร จึงถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ทำให้ผู้ร้องและเกษตรกรถูกยึดที่ดินทำกินและขายทอดตลาด (จ.ปทุมธานี)
๔๒๑/๒๕๔๙	ผู้ร้องร้องเรียนเชิงนโยบายในกรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรอนสิทธิเหนือพื้นดินส่วนที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า (กรุงเทพมหานคร)

อื่นๆ

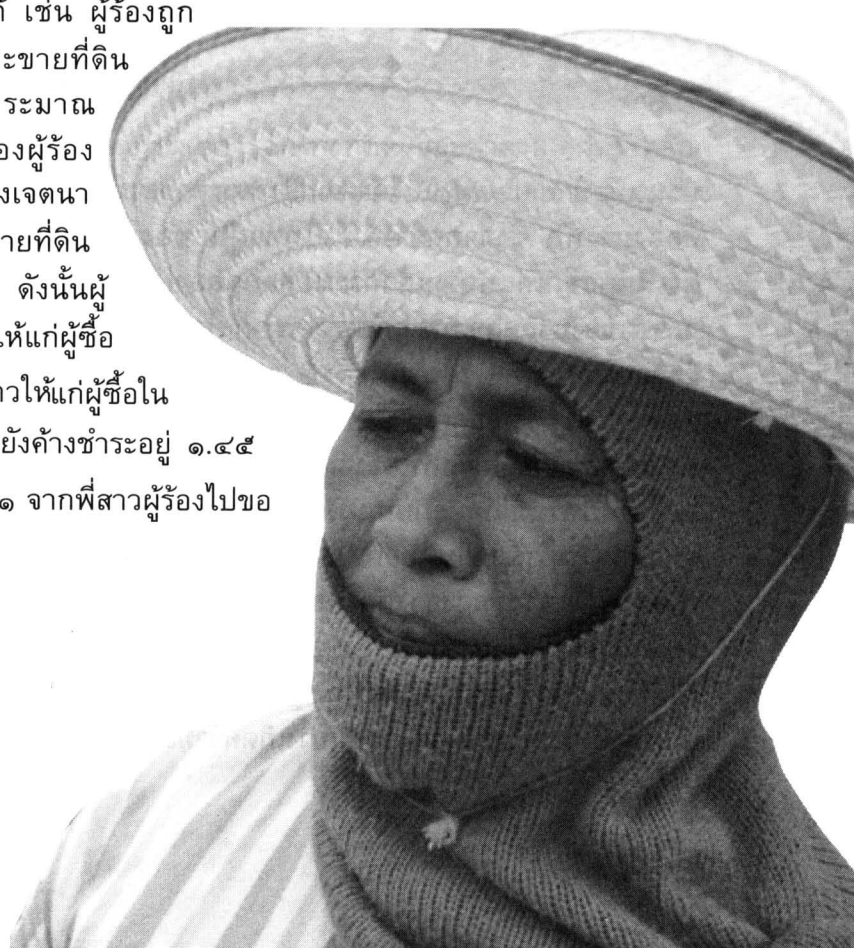
เลขที่คำร้อง	การร้องเรียน
๒๕๕/๒๕๔๗	ผู้ร้องขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับปัญหาการขอเอกสารสิทธิที่ดิน (จ.กระบี่)
๒๔๘/๒๕๔๘	ผู้ร้องถูกฟ้องข้อหาบุกรุกที่ดิน และถูกข่มขู่ให้ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของบิดา ที่ได้ซื้อต่อจากผู้อื่น และได้อยู่อาศัยทำกินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๕

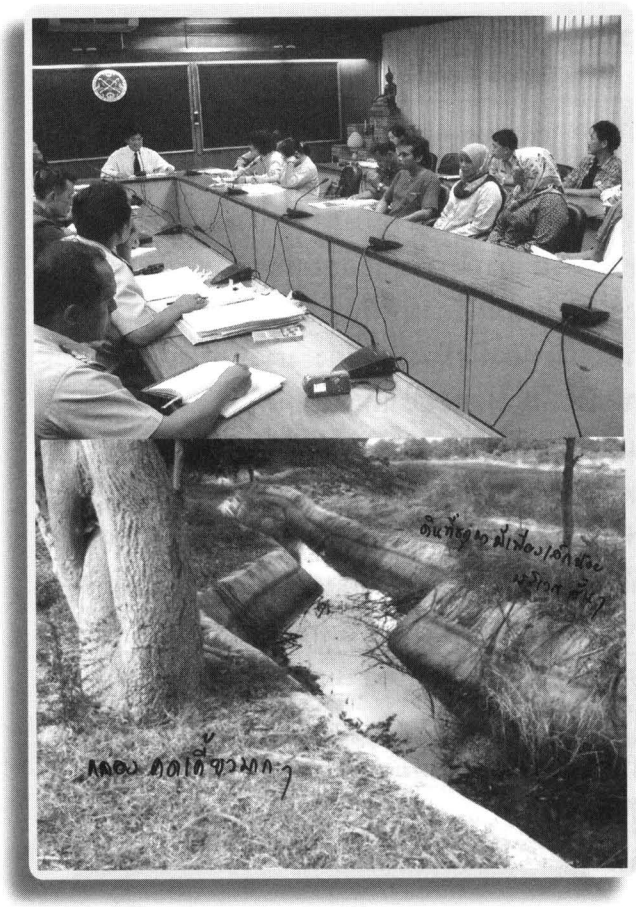
๑. การพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน

เรื่องพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกันอันได้แก่การพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินกับที่ดินแปลงข้างเคียง การที่เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงขอเอกสารสิทธิที่ดินเกินเข้ามาเขตที่ดิน การรุกล้ำหรือการโต้แย้งกรรมสิทธิ์เช่น คำร้องที่ผู้ร้องร้องว่าราษฎรหมู่บ้านข้างเคียงเข้ามาปรับพื้นที่ปลูกต้นไม้ในบริเวณที่ดินของตน หรือ กรณีการขอออกเอกสารสิทธิของเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงกินเนื้อที่ดินของผู้ร้อง ที่แต่เดิมผู้ร้องมีที่ดินทำกินประมาณ ๑๗ ไร่มีเอกสารสิทธิเป็น ส.ค.๑ และมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่อย่างต่อเนื่อง มาวันหนึ่งเจ้าของที่ดินด้านตะวันตกของที่ดินผู้ร้อง ได้แจ้งขอออก น.ส.๓ก โดยระบุว่าแนวเขตที่ดินด้านตะวันออกติดกับทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินทำกินของผู้ร้อง

เรื่องพิพาทในที่ดินอันเป็นทรัพย์มรดกในหมู่เครือญาติ เช่น กรณีน้องชายของผู้ร้องซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของบิดาได้นำที่ดินมรดกที่ผู้ร้องอาศัยอยู่ไปจดทะเบียนจำนองโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ร้องและทายาทคนอื่น หรือการแบ่งที่ดินอันเป็นทรัพย์มรดกที่ไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินตามโฉนดได้ เนื่องจากโฉนดที่ดินที่ไม่ตรงกับความจริง โดยโฉนดที่ดินได้สลับกับโฉนดที่ดินแปลงอื่น ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก เพราะไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินให้กับบุตรได้

นอกจากนี้ยังมีการฉ้อโกงหลอกลวงในเรื่องเงินกู้ยืมต่างๆ และที่ดินตาบอดที่ไม่สามารถออกสู่ทางสาธารณะได้ เช่น ผู้ร้องถูกหลอกให้ลงชื่อในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจำนวน ๒ แปลง รวมเนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ รวมทั้งบ้านพักอาศัยของผู้ร้องในราคา ๓๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเจตนาที่แท้จริงของผู้ร้องต้องการที่จะขายที่ดินในราคาไร่ละ ๓๕๐,๐๐๐ บาท ดังนั้นผู้ร้องจึงไม่ยอมโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ซื้อที่ดิน หรือผู้ร้องขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ซื้อในราคา ๓.๖ ล้านบาท โดยที่ผู้ซื้อยังค้างชำระอยู่ ๑.๔๕ ล้านบาท แต่ผู้ซื้อได้นำเอา ส.ค.๑ จากพี่สาวผู้ร้องไปขอออกเอกสารสิทธิเป็นของตนเอง



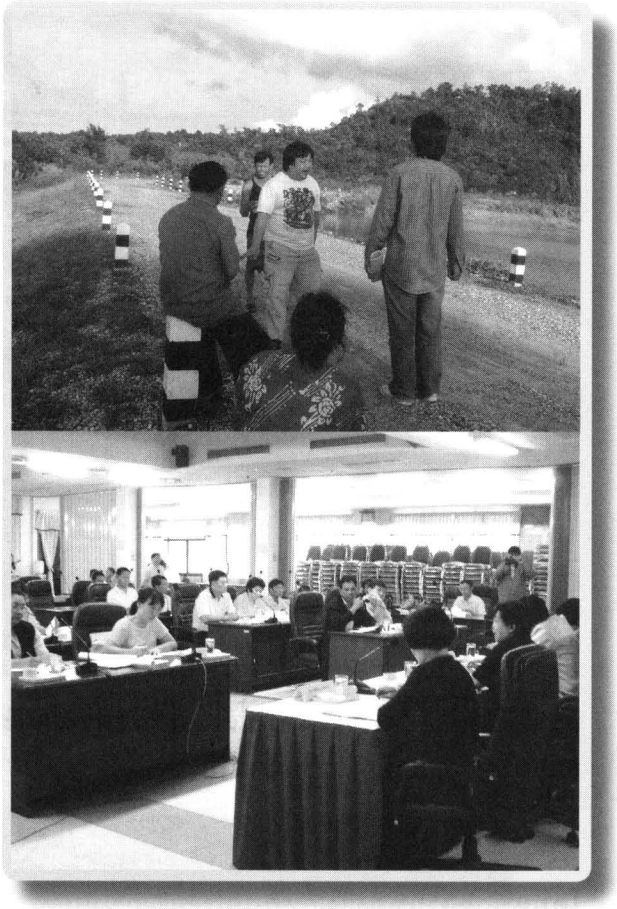


กรณีตัวอย่าง : การขุดลอกคลองที่ตำบลแหลมสัก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่

กรณีตัวอย่างที่นำมากล่าวถึงต่อไปนี้เป็นกรณีการพิพาทที่ดินระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งมีความน่าสนใจตรงที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ที่มีความไว้เนื้อเชื่อใจกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้ใหญ่” กับ “ผู้น้อย” ที่มีลักษณะอุปถัมภ์กัน แต่ลักษณะดังกล่าวนำไปสู่การพิพาทและสูญเสียที่ดินไปบางส่วน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของปัญหาการพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน

ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็น อ.บ.ต. แหลมสัก และเป็นอดีตผู้ใหญ่บ้าน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้บอกกล่าวมารดาของผู้ร้องโดยอ้างโครงการขุดคลองของรัฐขอขุดคลองยางหัก ซึ่งจากความไว้ใจในตัวผู้นำท้องถิ่น มารดาของผู้ร้องจึงหลงเชื่อยินยอมให้ดำเนินการ แต่แท้จริงแล้วการขุดลอกคลองเป็นการขุดคลองเพื่อชักน้ำเค็มเข้ามาเลี้ยงกุ้งกุลาดำของนายก อ.บ.ต. กับพรรคพวก โดยแปลงสภาพจากบ่อเลี้ยงปลาน้ำจืดเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำ

การขุดลอกคลองได้ทำลายต้นปาล์มน้ำมันที่ปลูกไว้บางส่วน และนำดินจากการขุดท้องคลองมากองในพื้นที่ รวมถึงขุดดินในพื้นที่ไปบางส่วนด้วย ขุดทางน้ำเค็มตัดใหม่เข้ามาในพื้นที่เป็นร่องลึก หลักปักหมุด ส.ป.ก. หายไปสองหลัก ตลิ่งได้รับความเสียหายและยังได้ขุดแยกสวนปาล์มน้ำมันออกเป็นสองแปลง เป็นคูระบายน้ำจืดกว้าง ๒ เมตร ลึก ๓ เมตร เพื่อให้น้ำจืดจากคลองยางหักไหลมาทางทิศนี้ ซึ่งการขุดแบ่งแยกที่ดินเป็นสองแปลงทำให้ได้รับความเดือดร้อนมากในเรื่องของการขนทลายปาล์ม ที่ดินแปลงข้างเคียงที่ปลูกยางพาราก็ได้รับผลกระทบจากการเลี้ยงกุ้งกุลาดำของผู้ถูกร้องเช่นเดียวกัน กล่าวคือ น้ำเค็มจากการเลี้ยงกุ้งซึมมาทางใต้ดินทำให้ต้นยางเกิดความเสียหาย

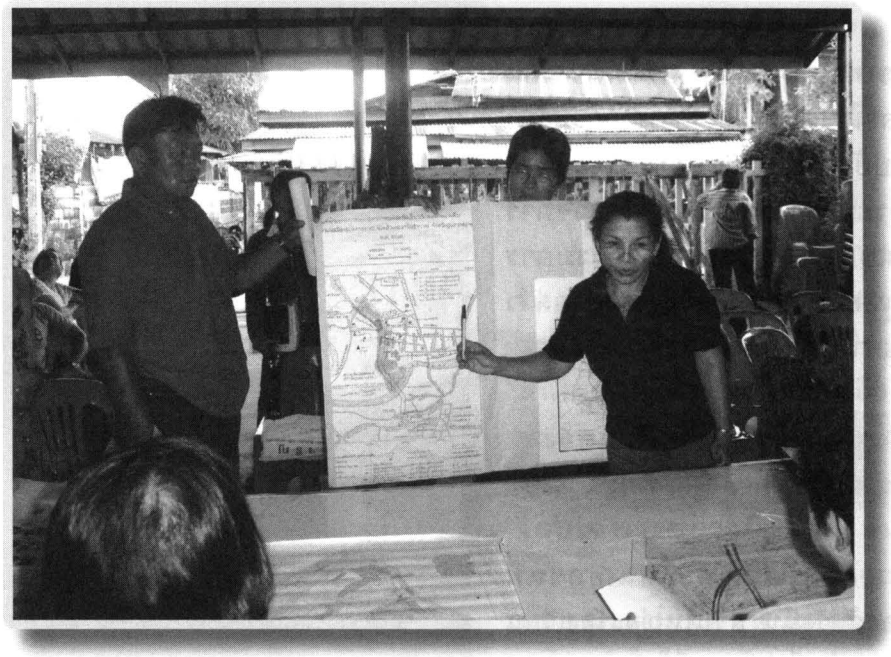


จากเหตุการณ์การพิพาทดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนเป็นเวลานาน โดยที่ผู้ร้องพยายามร้องเรียนไปยังหน่วยงานอื่นๆ ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเรื่องราวดังกล่าวจึงได้รับการแก้ไข

๒. การถูกละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎรโดยรัฐ

สำหรับปัญหาที่ดินเอกชนที่เกี่ยวข้องกับรัฐนั้น ส่วนใหญ่จะร้องเรียนเรื่องเจ้าหน้าที่ประพฤติไม่ชอบ โดยเฉพาะในกรณีการออกเอกสารสิทธิที่ดินว่าเจ้าพนักงานที่ดินทำการออกโฉนดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทำการทุจริต เช่น กรณีผู้ร้องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ๕ แปลงในอำเภอไชยาว่าเจ้าพนักงานที่ดินได้กระทำการฉ้อโกงที่ดิน และทำลายเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน รวมทั้งสร้างเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จลงบนที่ดินจำนวน ๕ แปลง และนำไปออกเอกสารสิทธิให้บุคคลอื่นซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

นอกจากนั้นยังมีเรื่องที่เป็นโครงการของรัฐทั้งการเวนคืนและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สร้างผลกระทบแก่ที่ดินของราษฎร ปัญหาการเวนคืนและผลกระทบจากโครงการของรัฐที่สำคัญคือการไม่ได้รับค่าชดเชย ซึ่งตามกฎหมายแล้วการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการชดเชย นอกจากนี้ยังรวมถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเวนคืนที่ดิน เช่นกรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายถนนที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี ที่ราษฎรคัดค้านโดยอ้างว่าชุมชนซึ่งเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไม่ได้รับรู้โครงการและขาดการรับฟังความคิดเห็นโครงการก่อนการเวนคืน



กรณีตัวอย่าง : การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างและขยายถนน สายอุบลราชธานี - วารินชำราบ

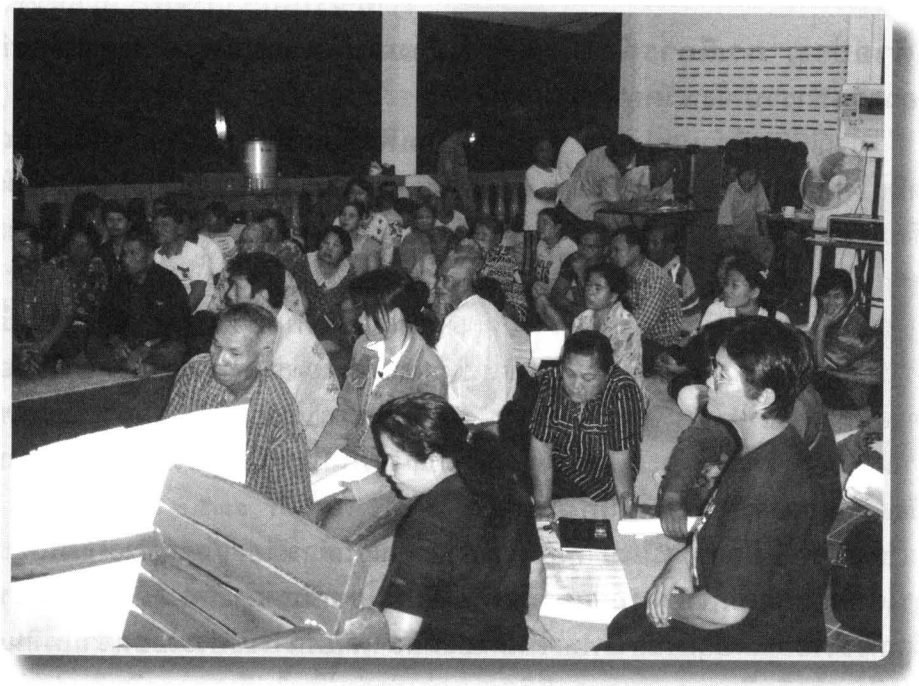
กรณีตัวอย่างของเรื่องการเวนคืนที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดินเอกชนโดยหน่วยงานของรัฐที่หยิบยกขึ้นมาเป็นเป็นภาพตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายได้เปรียบเพราะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริง การดำเนินการโครงการต่างๆ ของรัฐ ต้องคำนึงสิทธิของราษฎรที่มีส่วนได้เสียตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สำหรับกรณีตัวอย่างจะพบว่าเรื่องที่ดินเอกชนที่จะถูกเวนคืนนี้ ไม่ใช่เพียงเรื่องของปัจเจกชนหรือบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวพันกับชุมชน ความเป็นชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถ้าการดำเนินโครงการของรัฐขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนแล้ว การดำเนินโครงการย่อมกระทบของชุมชนและสังคมในวงกว้างได้

กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างและขยายถนนตามผังเมืองรวมถนนสาย ข. ผังเมืองรวมอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผู้ร้องเป็นราษฎรที่อยู่อาศัยในชุมชน ๑๐ ชุมชนที่อยู่ในแนวเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน อันได้แก่ บ้านปากมูลน้อย กุดป่าข่อ กุดแสนตอ ท่าวังแดง ท่าวังหิน เบ็ญจมะ ๒ เบ็ญจมะ ๓ วังสว่าง ชลประทาน ท่าบ่อ และห้วยม่วง ชุมชนดังกล่าวเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน



เหตุการณ์การพิพาทเรื่องการเวนคืนนี้เริ่มต้นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักทางหลวงชนบทที่ ๗ ได้เข้ามาสำรวจทรัพย์สินและปักหมุดแนวเวนคืนที่ดินของชุมชน ราษฎรจึงได้สอบถามความเป็นมาของการดำเนินงาน ว่ามีการตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ เพื่อสร้างและขยายถนนตามผังเมืองรวมถนนสาย ข. อุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีแนวกว้างถึง ๒๐๐-๕๐๐ เมตร และแนวถนนจะผ่านชุมชนทั้ง ๑๐ แห่งนี้ จากข้อมูลดังกล่าวนี้ทำให้ชาวชุมชนเกิดความหวาดวิตกว่าโครงการก่อสร้างจะสร้างผลกระทบต่อชุมชน ชาวชุมชนอาจจะต้องอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัย ปัญหาสังคมและปัญหาอื่นๆ ของชุมชนอาจจะเกิดตามมา รวมถึงความเป็นชุมชนดั้งเดิมก็อาจจะสูญสลายไปด้วย

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การดำเนินโครงการดังกล่าวนี้ไม่ได้มีการแจ้งให้ชาวชุมชนได้รับรู้มาก่อน ชาวชุมชนเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดให้มีประชาพิจารณ์ ให้ชาวชุมชนได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและเสนอทางเลือกในการพัฒนา ทั้งยังเพื่อให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนมีน้อยที่สุดด้วย



เมื่อเรื่องดังกล่าวมีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าได้ดำเนินการตรวจสอบว่ากรณีดังกล่าวเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิบุคคลและชุมชนพบว่า การดำเนินโครงการก่อสร้างและขยายถนน ซึ่งจะต้องมีการเวนคืนที่ดินของราษฎรนั้น ขาดการมีส่วนร่วมของราษฎร การทำประชาพิจารณ์และการเสนอความคิดเห็นที่ทางหน่วยงานได้จัดขึ้นและอ้างถึงนั้นมีข้อบกพร่อง กล่าวคือราษฎรผู้ได้ผลกระทบไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการเพราะราษฎรส่วนใหญ่รับทราบโครงการเมื่อมีการออกรังวัดสำรวจแล้ว ขณะนี้โครงการได้ยุติลงชั่วคราว

๓. การถูกละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎรโดยกลุ่มทุนและกลุ่มอิทธิพล

สำหรับผู้อิทธิพลหรือกลุ่มทุนนั้นมีลักษณะของการฉ้อโกงหลอกลวงขนานใหญ่ในระดับชุมชน มีการใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคามเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร การเข้ามาละเมิดสิทธิของกลุ่มทุนเหล่านี้มักจะมีการสมรู้ร่วมคิดในระดับหนึ่งกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการด้วย และไม่เพียงแต่การใช้กำลังหรืออิทธิพลข่มขู่คุกคามของกลุ่มอิทธิพล แต่ยังรวมถึงการพยายามอ้างอิงอำนาจที่เหนือกว่า เช่น กรณีที่ดินชุมชนโรงกลวง จ.ระนอง ที่มีการอ้างถึงพระราชหัตถเลขาของพระมหากษัตริย์ในการยืนยันความเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งก็กระทบต่อสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรจำนวนมากเช่นกัน

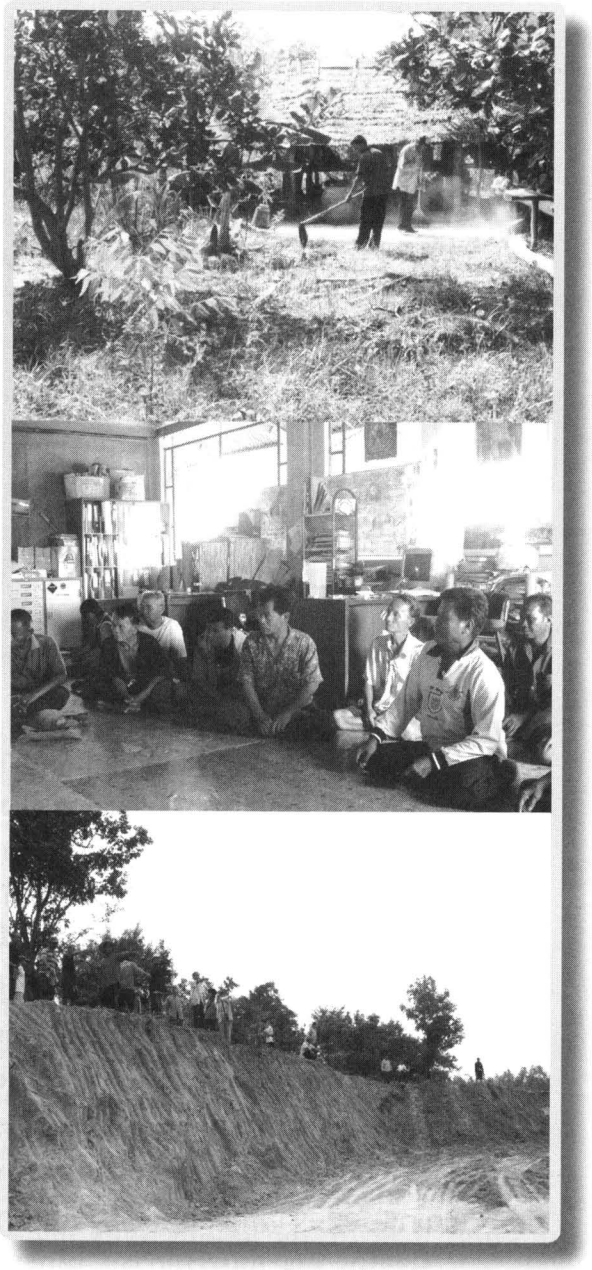
กรณีตัวอย่าง: กรณีการฉ้อโกงที่ดินที่ตำบลบุ่งหวายและตำบลหนองกินเพล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

กรณีที่ดินที่ตำบลบุ่งหวายและหนองกินเพลที่ยกเป็นกรณีตัวอย่างนี้เป็นปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดินของราษฎรโดยกลุ่มทุนหรือกลุ่มอิทธิพลที่มีความสลับซับซ้อนและเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาเป็นระยะเวลายาวนาน นอกจากนี้ยังเป็นการฉ้อโกงที่ดินแปลงขนาดใหญ่และมีราษฎรได้รับผลกระทบจำนวนมาก

กรณีที่ดินที่ตำบลบุ่งหวายและตำบลหนองกินเพล ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรกับนายทุนที่แอบอ้างสิทธิในที่ดินทำกินของราษฎร โดยนำเอาไปออกโฉนดที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทำกินของทั้งสองตำบล การพิพาทได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชาวบ้านประมาณ ๓๐๐ ครัวเรือนและสร้างความขัดแย้งขึ้นในพื้นที่จนเกิดการรวมตัวของชาวบ้านเพื่อเรียกร้องด้านเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน

ปัญหานี้มีความเป็นมาค่อนข้างยาวนาน กล่าวคือ ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ราษฎรได้เข้ามาบุกเบิกจับจองที่ดินทำกินเพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตร เช่น เพาะปลูกข้าวและปลูกพืชไร่อย่าง อ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง โดยที่การใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวเป็นการสืบทอดสิทธิการครอบครองที่ดินแบบรุ่นต่อรุ่นโดยไม่มีเอกสารสิทธิแต่อย่างใด จนราว พ.ศ. ๒๕๑๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ก็ได้เร่งรัดให้ดำเนินโครงการออกโฉนด

ตามที่ได้หาเสียงไว้ โดยมีนายทุนพร้อมด้วยผู้นำชุมชนมาดำเนินการ นายทุนได้เข้ามากว้านซื้อที่ดินของชาวบ้านโดยสัญญาว่า แม้ชาวบ้านจะขายที่ดินแล้วก็ยังให้สิทธิทำกินในที่ดินได้เหมือนเดิม โดยชาวบ้านหลงเชื่อมาทำสัญญาซื้อขายเป็นจำนวนมาก



ราษฎรที่ขายที่ดินบางคนได้เงินครบตามจำนวนที่ตกลง แต่จำนวนมากได้รับแค่เงินมัดจำจำนวน ๕๐๐ บาท นายทุนแอบเอาสัญญาซื้อขายไปออกใบจองและขอโฉนด โดยที่ชาวบ้านไม่ได้รับรู้แต่ประการใด หลังจากนั้นนายทุนก็เอาโฉนดเหล่านี้ไปจำนองกับธนาคารและบริษัทเอกชนต่างๆ ซึ่งบางส่วนก็หลุดจำนองหรือเปลี่ยนมือผู้ถือกรรมสิทธิ์

ราว พ.ศ. ๒๕๒๖ เมื่อเกิดกระแสที่ชาวบ้านต้องการที่จะกู้เงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งจะต้องมีเอกสารใบจองหรือโฉนดจึงจะสามารถกู้เงินได้ ชาวบ้านจึงเริ่มตื่นตัวนำใบจองไปออกเป็นโฉนดแต่ไม่สามารถทำได้เนื่องจากพื้นที่ถูกระวางโฉนดครอบไว้เกือบจะทั้งหมด ซึ่งนับจากจุดนี้ชาวบ้านก็เริ่มที่จะหาทางแก้ไขปัญหานับตั้งแต่การปรึกษาทนายความ การร้องและแสดงหลักฐานความเป็นเจ้าของต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ที่ดินบริเวณ ๒ ตำบลถูกประกาศขายทอดตลาดและเริ่มมีการฟ้องร้องขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ โดยที่ชาวบ้านก็คัดค้านและพยายามขอความช่วยเหลือจากทนายความแต่ก็ไม่ได้มีความคืบหน้าอะไร

เรื่องราวดังกล่าวนี้เป็นข้อพิพาทที่ยืดเยื้อยาวนาน ราษฎรได้รับความยากลำบากมากและพยายามขอความช่วยเหลือจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา เช่น



เมื่อพ.ศ. ๒๕๔๒ ราษฎรร่วมลงชื่อและต่อต้านการเข้ามาฟ้องร้องขับไล่โดยขอความช่วยเหลือจาก ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานีและเรียกร้องความเป็นธรรมกับผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงร้องเรียนไปยังนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานต่างๆ มากมาย

แต่ในระหว่างการร้องเรียนและที่ดินยังถือว่าเป็นกรณีพิพาทกันอยู่ ก็มีผู้ที่อ้างว่าได้ซื้อที่ดินจากนายทุน นำรถขุดไปขุดดินบริเวณพื้นที่สาธารณะมีความลึกถึง ๘ เมตรและมีการขุดขยายเขตไปเรื่อยๆ เพื่อนำดินไปขาย นอกจากนี้ยังมีการข่มขู่คุกคาม ปล่อยข่าวลือต่างๆ เช่นมีบัตรสนเท่ห์ไม่ให้เชื่อถือกลุ่มแกนนำ หรือการข่มขู่ให้ออกจากพื้นที่ เป็นต้น

ปัญหาที่ยืดเยื้อนี้ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนมาก ทั้งยังเกิดความหวาดระแวงและไม่เชื่อมั่นว่าใครจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการต่อสู้ในเรื่องที่ยืดเยื้อยาวนานและการข่มขู่คุกคามจากนายทุน และในปัจจุบันชาวบ้านจำนวนมากสูญเสียที่ดินจากการแพ้คดีความที่นายทุนและผู้มีเอกสารสิทธิฟ้องร้อง

ปัจจุบัน คณะอนุกรรมการฯ ให้กรมที่ดินตั้งหน่วยเฉพาะกิจตรวจสอบการออกเอกสิทธิว่าชอบหรือไม่



บทที่ ๓

สาเหตุของปัญหา

จากคำร้องที่มีมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในประเด็นปัญหาที่ดินเอกชน สามารถวิเคราะห์เหตุของความขัดแย้งเรื่องที่ดินเอกชนและการสูญเสียที่ดินของราษฎรได้ดังนี้

การหลอกลวง

มีคำร้องเรียนจำนวนหนึ่งที่สาเหตุของการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาจากการที่ราษฎรถูกหลอกลวงโดยคู่กรณีที่พิพาท การหลอกลวงในที่นี้ คือ การที่บุคคลต้องการแสดงเจตนาอย่างหนึ่ง แต่กลับถูกเปลี่ยนแปลงเจตนา ซึ่งก่อผลลบต่อผู้แสดงเจตนานั้น เช่นการถูกลวงให้เซ็นสัญญาซื้อขายที่ดินในราคาที่ต่ำกว่าที่ตกลงกันไว้ หรือเซ็นสัญญามอบอำนาจให้ทำสิ่งหนึ่ง แต่ที่จริงเป็นอีกสิ่งหนึ่ง

การถูกหลอกลวงหรือเปลี่ยนแปลงเจตนานี้ เป็นความผิดตามกฎหมายอย่างแน่นอน แต่ต้นตอของปัญหานี้ส่วนหนึ่งมาจากสภาพความเป็นจริงทางสังคมอย่างหนึ่ง มิใช่ความโง่หรือไม่รอบคอบเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียม ที่สำคัญก็เช่นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อย ความไว้เนื้อเชื่อใจ เป็นต้น เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้มีการหลอกลวงจนทำให้เกิดการเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้



การทุจริตของเจ้าหน้าที่

การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐคือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อาศัยอำนาจที่ตนเองมีตามกฎหมายในการเกื้อหนุนผู้มีอิทธิพลหรือพวกพ้อง นอกจากนี้ยังรวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยอาจจะได้รับอามิสสินจ้างเป็นค่าตอบแทนการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้น ซึ่งสำหรับปัญหาที่ดินเอกชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากที่สุดคือ กรมที่ดิน ซึ่งทำหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ซึ่งจุดนี้เองทำให้เจ้าพนักงานที่ดินมีสิทธิชี้เป็นชี้ตายในเรื่องเอกสารสิทธิ คือตั้งแต่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการออกเอกสารสิทธิและมีสิทธิชี้ขาดในการโต้แย้งสิทธิ ดังประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๐ วรรคแรกระบุว่า

> *"ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร"*

ดังนั้นเมื่อมีอำนาจมากและเกี่ยวพันกับทรัพยากรที่มีมูลค่าสูง ถ้าไม่มีการตรวจสอบที่ดีก็มีโอกาสที่จะทุจริตได้มาก ซึ่งจากคำร้องมีบางกรณีได้แสดงให้เห็นถึงการสูญเสียที่ดินจากการประพฤติมิชอบหรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ปัญหาการประพฤติมิชอบ หรือการทุจริตคอรัปชั่นของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นปัญหาที่เกาะกินสังคมไทยเป็นระยะเวลายาวนาน อันมีต้นตอมาจากปัญหาทางสังคมการเมืองไทย ที่มีนักวิชาการเรียกว่า อำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ที่กลุ่มข้าราชการ ทั้งทหารและพลเรือนมีอำนาจในทางการเมือง ในขณะที่ฝ่ายการเมืองและภาคประชาสังคมอ่อนแอ ดังนั้นข้าราชการจึงมีอำนาจมากในสังคมวัฒนธรรมไทย และปลอดพ้นจากการตรวจสอบและคานอำนาจจากส่วนอื่นๆ ของสังคม ถึงแม้ว่าพัฒนาการทางการเมืองของไทยจะมีแนวโน้มที่จะรื้อถอนอำมาตยาธิปไตยและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอรัปชั่น โดยมีการสร้างกลไกทางกฎหมายและหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด

การใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคาม

การใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคาม เป็นการใช้อำนาจหรืออิทธิพลนอกกฎหมายในการบังคับให้บุคคลหรือราษฎรสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การใช้อิทธิพลในการบังคับขู่เข็ญมีตั้งแต่การใช้กำลังอาวุธเข้าไปบุกรุกในเขตที่ดิน การเข้าไปปลูกสร้าง ดื้อแพ่งเข้าไปอาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดิน จนถึงการใช้อำนาจบางอย่างในการขับไล่ราษฎรให้ออกจากที่ดิน โดยสาเหตุข้อนี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจนอกกฎหมาย มีความผิดทางอาญาอย่างชัดเจน แต่เนื่องจากสภาพสังคมไทย

ที่การบังคับใช้กฎหมาย ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายยังเป็นสิ่งที่จะต้องปรับปรุง อำนาจเถื่อนพวกนี้จึงยังคงดำรงอยู่และสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างมาก

ตัวอย่างที่เด่นชัดก็เช่นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าที่ดินของตนที่ได้รับมรดกตกทอดมาจากบุพการี ถูกกำนัน และหน่วยทหารในพื้นที่บุกรุกและนำที่ดินไปขายให้แก่นายทุน ซึ่งถึงแม้ว่าผู้ร้องจะไม่มีเอกสารสิทธิมีเพียง ภ.บ.ท.๖ ยืนยันการทำประโยชน์ แต่การใช้อำนาจนอกกฎหมายดังกล่าวเป็นการคุกคามสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนอย่างชัดเจน และจากกรณีนี้ยังชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวพันกันระหว่างสาเหตุของปัญหาไม่ว่าจะเป็นการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และปัญหาความไม่มั่นคงเรื่องเอกสารสิทธิ ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวพันกันนี้เป็นเหตุเกื้อหนุนให้เกิดความรุนแรงดังกล่าว

การได้รับผลกระทบจากโครงการรัฐและการชดเชยการเวนคืนอย่างไม่เป็นธรรม

ตามกฎหมายแล้วการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้โดยกฎหมายเฉพาะและที่สำคัญคือ จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้คุ้มครองกรรมสิทธิ์เอกชนเอาไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะและจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ บัญญัติไว้ว่า

> *มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ*

แต่สาเหตุของปัญหาการร้องเรียนคือ การไม่ได้รับค่าชดเชยจากการเวนคืน ทั้งนี้เนื่องจากการไม่มีเอกสารสิทธิที่รัฐยอมรับและการตีความของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการชดเชยสำหรับประเด็นการไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตามมาตรา ๑๒ ก็ได้ระบุว่าถ้าที่ดินที่จะถูกเวนคืนแปลงใดไม่มีเอกสารสิทธิ ก็ให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิสูจน์สิทธิแล้วจึงทำการซื้อขายที่ดินเหมือนกับที่ดินมีเอกสารสิทธิ[๑] แต่ในความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งได้สะท้อนจากคำร้องเรียนพบว่า ยังมีการตกหล่นและยังมีราษฎรจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้รับการชดเชยการ

---

[๑] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐: "มาตรา ๑๒ ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่จะซื้อขายตามมาตรา ๑๐ ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตั้งอยู่หรือผู้แทนพนักงานที่ดินอำเภอ หรือพนักงานที่ดินกิ่งอำเภอหรือผู้แทนผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตั้งอยู่ และผู้แทนของเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เมื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แล้วจึงให้ดำเนินการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๑ ได้ในการสอบสวนเพื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินมาใช้บังคับโดยอนุโลม"





เวนคืนอย่างเป็นธรรม ปัญหานี้เกี่ยวพันกับความไม่รู้และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการของรัฐต่างๆ เพราะถ้ามีการประชาสัมพันธ์โครงการและมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีจริงแล้วราษฎรก็น่าจะทราบถึงสิทธิที่ตนเองควรได้และดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนยังสร้างผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและกรรมสิทธิ์ของราษฎร เพราะรัฐธรรมนูญได้ยืนยันในหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐเพื่อเป็นหลักประกันที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากคำร้องพบว่ามีโครงการของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ก่อผลกระทบในด้านลบต่อราษฎรและที่ดินของราษฎร เช่น การสร้างโรงไฟฟ้าวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ได้ปล่อยมลพิษที่ทำให้สวนส้มของราษฎรได้รับความเสียหาย ซึ่งนำไปสู่การล้มละลายของเกษตรกรและปัญหาหนี้สินและการสูญเสียที่ดินในที่สุด หรือการขยายถนนของกรมทางหลวงชนบทที่อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานีที่จะมีการเวนคืนที่ดินของราษฎรอันส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น โดยที่ราษฎรไม่ได้รับรู้ความเป็นมาและมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด หรือการเวนคืนถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ที่จ่ายเพียง ๒๕% อย่างไม่เป็นธรรม

ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหา

สาเหตุของปัญหาพิพาทในที่ดินเอกชนมิได้เกิดขึ้นอย่างลอยๆ ปราศจากบริบท แต่ปัญหาที่ดินเอกชนมีปัจจัยทางสังคมที่กว้างขวางที่เกื้อหนุนให้เกิดข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการพิพาทกันระหว่างราษฎรด้วยกัน ปัญหาการโต้แย้งสิทธิการเป็นเจ้าของที่ดินมรดก ไปจนถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐและการแย่งชิงที่ดินของกลุ่มอิทธิพล สาเหตุของปัญหาเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นการหลอกลวง ความไม่รู้ การใช้อำนาจรัฐในทางฉ้อฉลทุจริตและ



การใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคาม เป็นภาพสะท้อนของปัญหาเชิงโครงสร้างบางประการ ที่สำคัญคือเรื่องของระบบกรรมสิทธิ์และการที่ที่ดินกลายเป็นสินค้า

๑. ระบบกรรมสิทธิ์

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งเพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเองตามธรรมชาติ และควรจะเป็นสิ่งที่มนุษยชาติสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่จากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตของสังคมมาเป็นระยะเวลานาน ตั้งแต่การทำเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การบุกเบิกเปิดพื้นที่ จับจองที่ดินเกิดขึ้นมาอย่างยาวนานตลอดระยะเวลาทางประวัติศาสตร์ ในการคุ้มครองการผลิตของสังคมให้ดำเนินไปได้อย่างมั่นคง ชุมชน สังคมและรัฐจึงมีการจัดการระบบกรรมสิทธิ์ขึ้นมา ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงและความแตกต่างหลากหลายตามพื้นที่ตั้งและช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ แต่เราพอสรุปรวมลักษณะกรรมสิทธิ์ที่มีอยู่ได้เป็น ๔ แบบคือ

ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (private-property regimes) เอกชน บุคคล หรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ

ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (state-property regimes) รัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยอาจให้หน่วยงานของรัฐดูแลหรือให้เอกชนทำประโยชน์ใน



ระยะเวลาที่กำหนด

ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common-property regimes) ชุมชนหรือกลุ่มคนเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันและจัดการการใช้ร่วมกันโดยมีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการปฏิบัติ

ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง (Open access หรือ res nullius regimes) ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ไม่มีกฎระเบียบในการควบคุมดูแล ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจน ทำให้ยากที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่นๆ มาใช้ ไม่มีความจำเพาะเจาะจงของความเป็นเจ้าของ[๒]

ดังที่ได้กล่าวในบทนำถึงความเป็นมาของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐสยามเมื่อย่างเข้าสู่สมัยใหม่ ซึ่งกล่าวได้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยในปัจจุบันเป็นระบบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคล ในประมวลกฎหมายที่ดิน ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าที่ดินทั้งปวงของประเทศถ้าไม่ใช่ของเอกชน ก็เป็นของรัฐ "มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ" และการเป็นเจ้าของที่ดิน โดยหลักการแล้วจะมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ (absolute rights) ในที่ดินในการทำนิติกรรมต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการขาย โอน ให้เช่า หรือสืบทอดมรดก ฯลฯ

ที่ดินตามแนวคิดกรรมสิทธิ์แบบนี้ย่อมถือว่าเป็น "ทรัพย์สิน" อย่างหนึ่ง โดยมีนักเศรษฐศาสตร์นิยามเอาไว้ว่าทรัพย์สิน (Property) คือ กระแสของผลประโยชน์ (A stream of benefit) ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงมีความหมายว่าเป็น "ความสามารถที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่นได้รับผลประโยชน์หรือทรัพย์สินนั้น"[๓] ซึ่งระบบกฎหมายไทยตามประมวลกฎหมาย

---

[๒] *นฤมล กล้าทุกวัน, "เงื่อนไขของการดำรงอยู่และสลายตัวของระบบการจัดการที่ดินโดยชุมชน," หน้า ๓.*

[๓] *เรื่องเดียวกัน.*



แพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ เรื่องทรัพย์สินก็ระบุไว้ในแนวทางเดียวกัน

มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ถึงแม้ว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะระบุถึงกรรมสิทธิ์รวม[๔] แต่ก็ไม่ได้ก้าวพ้นกรอบของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์มีความหมายถึงการรวมกันของปัจเจกบุคคลเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินหนึ่งๆ โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมมีสิทธิที่จะแบ่งทรัพย์นั้นออกมาได้[๕] ดังนั้นกรรมสิทธิ์รวมจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ไม่ใช่ชุมชน

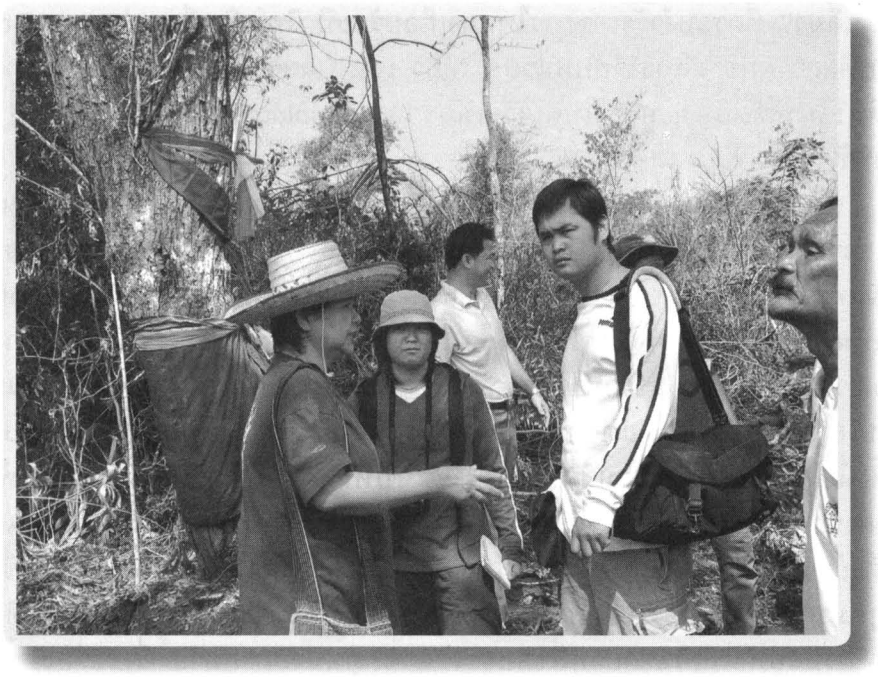
กรณีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็กล่าวถึงสิทธิของ “บุคคล” ซึ่งหมายถึงปัจเจกชนเหนือทรัพย์สินต่างๆ

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบ

---

[๔] *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ หมวด ๓ กรรมสิทธิ์รวม ในมาตรา ๑๓๕๖ ระบุว่า “ถ้าทรัพย์สินเป็นของบุคคลหลายคนรวมกัน ท่านให้ใช้บทบัญญัติในหมวดนี้บังคับ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”*

[๕] *“มาตรา ๑๓๖๓ เจ้าของรวมคนหนึ่งๆ มีสิทธิเรียกให้แบ่งทรัพย์สินได้ เว้นแต่จะมีนิติกรรมขัดอยู่ หรือถ้าวัตถุที่ประสงค์ที่เป็นเจ้าของรวมกันนั้นมีลักษณะเป็นการถาวร ก็เรียกให้แบ่งไม่ได้”*



มรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญมีการระบุถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดังนี้

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๖ ได้ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน**การจัดการ** การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งที่ดินที่ควรถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะที่ดินยังถือว่าเป็นทรัพย์สินและระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐยอมรับยังเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลอยู่ การที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรหรือที่ดินนั้น รัฐพึงยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิที่ต่างออกไป คือต้องข้ามพ้นกรอบคิดแบบ

"สิทธิเชิงเดี่ยว" ที่ครอบงำรัฐราชการไทยมาเกือบร้อยปี สิทธิเชิงเดี่ยว (Linear Concept of Rights) คือการผูกขาดสิทธิไว้กับหน่วยๆ เดียว เช่น บุคคล นิติบุคคล หรือรัฐ ซึ่งมีลักษณะกีดกันสิทธิในระดับอื่นๆ อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (absolute exclusion rights) เพื่อเป็นเจ้าของทรัพยากรเพียงคนเดียว[๖]

ดังนั้นจากเรื่องร้องเรียนแม้จะเป็นเรื่องการพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกันหรือเรื่องมรดก ส่วนหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างในเรื่องสิทธิ ที่ความขัดแย้งมาจากแย่งชิงกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นสิทธิที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดและสามารถกีดกันสิทธิอื่นๆ ได้ ซึ่งจากการศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธุ์ ทำให้เห็นว่าระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐทำให้เกิดความขัดแย้งในเครือญาติ เพราะแต่เดิมชาวบ้านยึดจารีตประเพณีในการสืบมรดกของที่ดิน ถึงแม้ว่ามีการใช้ระบบเอกสารสิทธิแล้ว แต่ชาวบ้านก็ยังคงปล่อยให้ชื่อในเอกสารสิทธิเป็นบรรพบุรุษอยู่ซึ่งสิ่งนี้เป็นการชะลอความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง จนกระทั่งรัฐสนับสนุนให้ชาวบ้านเอาเอกสารสิทธิประเภทต่างๆ ที่มีมาขอออกโฉนด และชาวบ้านเองก็ต้องการโฉนดเพื่อเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้และการลงทุนทางธุรกิจอื่นๆ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น เพราะหลักกฎหมายไม่ยอมรับประเพณีปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่น เช่น การที่เอกสารสิทธิยังคงเป็นชื่อบรรพบุรุษอยู่ทำให้เกิดทายาทที่ชอบธรรมตามกฎหมายมากมาย ซึ่งจะต้องมีการลงนามยินยอมให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิตามประเพณี ซึ่งบางคนในเครือญาติอาจเห็นว่าเป็นภาระจึงเพิกเฉย ซึ่งเรื่องราวเหล่านี้นำไปสู่ความขัดแย้งและการพิพาทในที่สุด[๗] ทั้งนี้ในประเด็นกรรมสิทธิ์ยังสัมพันธ์กับปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของรัฐ และการพิพาทที่ดินกับผู้มีอิทธิพลภายนอกชุมชนด้วย เพราะสิทธิในแบบจารีตดั้งเดิมของชาวบ้าน ซึ่งอาจจะไม่เป็นไปตามที่รัฐกำหนดเช่น การมีโฉนดหรือเอกสารสิทธิที่รัฐรับรองก็เป็นโอกาสให้บุคคลภายนอกอันได้แก่นายทุนกลุ่มอิทธิพลเข้ามาหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เช่นการสวมสิทธิขอออกโฉนด หรือการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ทุจริตออกเอกสารสิทธิ เป็นต้น นอกจากนี้การที่รัฐไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ต่างออกไปอาจนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ ที่รัฐอาจเวนคืนหรือใช้ที่ดินดำเนินโครงการโดยไม่ได้จ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมด้วย

๒. ที่ดินในฐานะสินค้า : ที่ดินในระบบทุนนิยม

ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางสังคมอย่างหนึ่งก็คือ ระบบทุนนิยม ซึ่งทุกสิ่งทุกอย่างกลายเป็นสิ่งที่มีเจ้าของของปัจเจกชน ซึ่งก็รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินด้วย ที่ดินมีความสำคัญในระบบทุนนิยม คือ เป็นปัจจัยการผลิต ตั้งแต่การทำการเกษตร ไปจนถึงอุตสาหกรรม ล้วนแต่ต้องอาศัยที่ดินในการผลิตทั้งสิ้น โดยเฉพาะเกษตรกรรม

---

[๖] *อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒๙. และ อะภัย วาณิชประดิษฐ์, "พลวัตรของความรู้ท้องถิ่นกับทางเลือกในการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่สูง: กรณีศึกษาชุมชนม้งบ้านสาใหม่ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่," ใน ความรู้กับการเมืองเรื่องทรัพยากร (กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, ๒๕๔๘), หน้า ๑๐๕.*

[๗] *อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร, หน้า ๗๙.*



แต่เดิมแม้ว่าระบบทุนนิยมจะเกิดขึ้นแล้วในไทย แต่คงจำกัดตัวอยู่ในเมืองและเป็นด้านการค้า การผลิตในภาคเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม หรือการผลิตของเกษตรกรรายย่อยยังคงสามารถดำรงอยู่ได้ โดยเฉพาะในชนบทห่างไกล นอกเขตที่ราบลุ่มภาคกลาง ในสภาพดังกล่าวที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตหลักของการเพาะปลูก ชาวนาต้องอาศัยที่ดินในการหว่านไถเพื่อให้ผลผลิตมาเลี้ยงชีพ ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมขนานใหญ่ ตั้งแต่ทศวรรษ ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ได้พลิกโฉมประเทศไทย ทั้งนี้จากนโยบายทางเศรษฐกิจที่สนับสนุนอุตสาหกรรมและการเกษตรในเชิงพาณิชย์ รวมถึงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ การผลิตแบบดั้งเดิมของชุมชนชาวนาเริ่มได้รับผลกระทบและมีความเปลี่ยนแปลงจากสังคมภายนอก ทั้งจากปริมาณประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ความต้องการที่ดินในการใช้ประโยชน์ก็สูงขึ้นตาม แต่ที่สำคัญไปกว่านั้นคือ เกิดความเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เพียงแต่ทำการผลิตในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ที่ดินมีสถานะเป็นสินค้า ที่มีมูลค่าในตัวมันเอง กล่าวคือ มีการซื้อและสะสมที่ดินโดยไม่ได้ทำประโยชน์ แต่มีไว้เป็นหลักทรัพย์การค้ำประกันเงินกู้หรือเก็งกำไรราคาที่ดินเสมือนสินค้าชนิดหนึ่ง ซึ่งผลพวงที่เกิดขึ้นจากการที่ที่ดินหลุดเข้าสู่กลไกตลาดคือ การที่มีที่ดินจำนวนมากที่มิได้ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ณ ปัจจุบันจากข้อมูลของสถาบันที่ดินพบว่าที่ดินที่ใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์



เลยคิดเป็นร้อยละ ๗๐ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ และคิดเป็นมูลค่าเสียหายทางเศรษฐกิจในการประเมินขั้นต่ำคือ ๑๒๗,๓๘๔.๐๓ ล้านบาทต่อปี และการเก็งกำไรที่ดินทำให้เกิดความเสียหายคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่า ๒ ล้านล้านบาท[๘]

ความเสียหายทางเศรษฐกิจนี้เป็นผลโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองที่รัฐเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยม ก็ยิ่งทำให้รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้ทุนเอกชนและต่างชาติเข้าครอบครองที่ดิน จนทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ซึ่งเมื่อผนวกกับปัญหาภาวะล่มสลายในภาคเกษตรทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินในที่สุด[๙]

การเพิ่มมูลค่าของที่ดินโดยการเก็งกำไรนั้นเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาที่ดินเอกชน และเป็นตัวเร่งอย่างสำคัญต่อความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน ตั้งแต่การพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกัน การทุจริตคอรัปชั่นของเจ้าหน้าที่และการใช้อำนาจขู่เข็ญบังคับของกลุ่มอิทธิพล เพราะที่ดินกลายเป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูงที่ต่างฝ่ายต่างต้องการ โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นตัวกลางของความสัมพันธ์ ดังนั้นถ้าไม่มีกลไกตรวจสอบที่ดีเจ้าหน้าที่ก็มีโอกาสที่จะประพฤติมิชอบได้



[๘]เจษฎา โชติกิจภิวาทย์, "บทนำ" ใน อัจฉรา รักยุติธรรม, บรรณาธิการ, ที่ดินและเสรีภาพ (กรุงเทพฯ: Black Lead, ๒๕๔๙), หน้า ๔.

[๙]กฤษฎา บุญชัย. การเคลื่อนไหวทางนโยบาย สถานภาพงานศึกษาเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. http://www.geocities.com/midculture44/newpage9.html



บทที่ ๔

กลไกการแก้ปัญหาของรัฐ

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินเอกชนโดยตรง เพราะปัญหาใจกลางของที่ดินคือเรื่องสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร ดังนั้นจึงควรพิจารณากระบวนการออกเอกสารสิทธิและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของหน่วยงาน

๔.๑ กระบวนการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กระบวนการออกเอกสารสิทธิของทางราชการแก่ราษฎรถือว่ามีความสำคัญต่อสิทธิในที่ดินของราษฎร ประเทศไทยถือหลักการของการจดทะเบียนที่ดิน ที่ดินจึงต้องมีโฉนดหรือเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นเครื่องบ่งชี้ว่ามีกรรมสิทธิ์บนที่ดินผืนนั้น มีกฎหมายเก่าๆ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ที่กำหนดในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ จนกระทั่งถูกทำให้เป็นระบบมากที่สุดในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินต่างๆ และประมวลไว้ในฉบับเดียว*

---

*พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ซึ่งประกาศเปลี่ยนนามพระราชบัญญัติเมื่อรัตนโกสินทรศก ๑๒๔ เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๓

พระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๔๗๙

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พุทธศักราช ๒๔๘๕

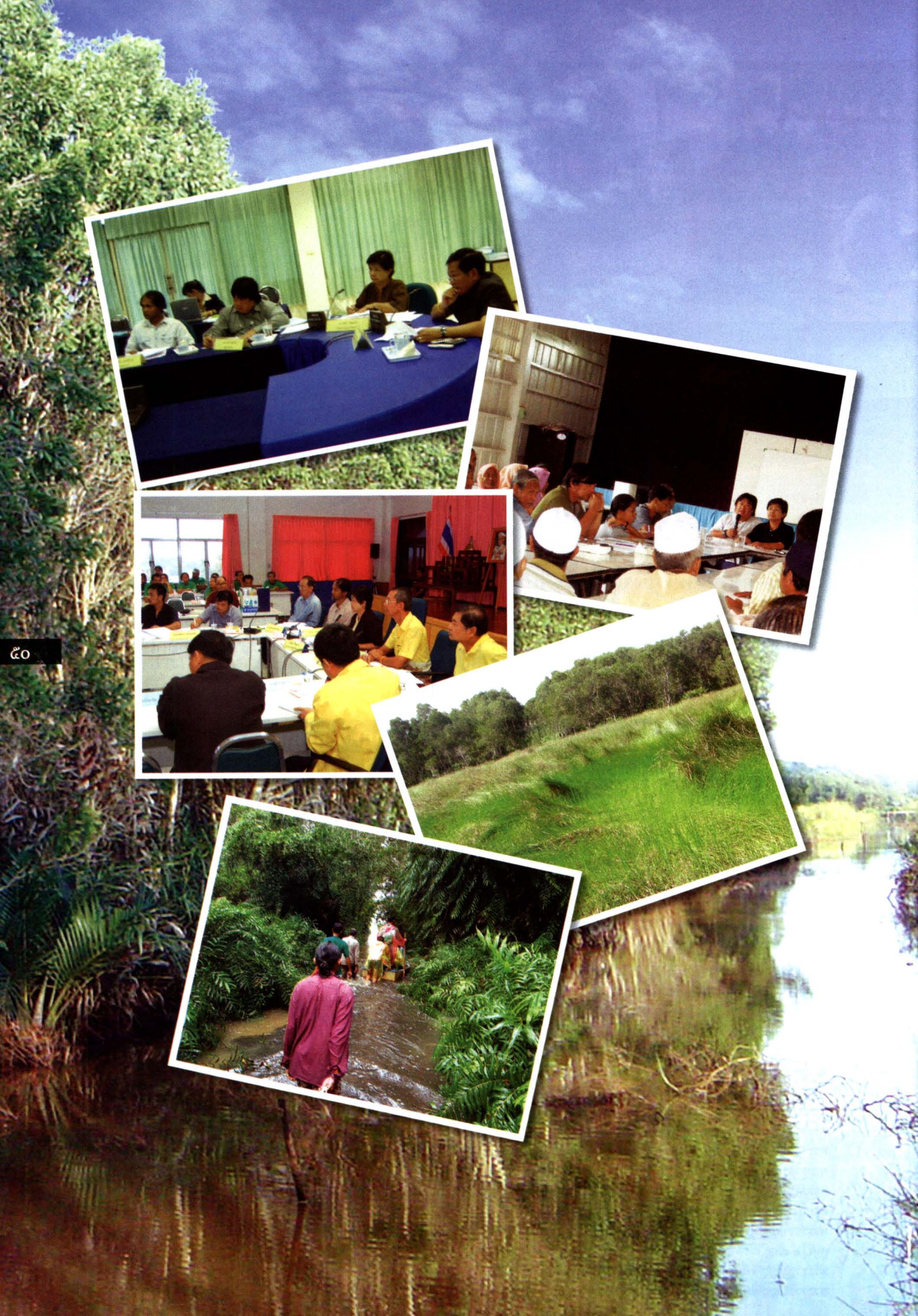
พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖

พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พุทธศักราช ๒๔๘๖

พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๒

พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖

พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๓



ขั้นตอนของการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเริ่มต้นจากรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายฉบับเก่า แต่สำหรับคนที่ยังไม่มีสิทธิเมื่อตอนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อพ.ศ. ๒๔๙๗ นั้นกฎหมายก็ได้ระบุว่าให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์แจ้งการครอบครองที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ ระบุว่า

> *"ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา"*

การแจ้งการครอบครอง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการออกเอกสารสิทธิ ผู้แจ้งจะมีแบบแจ้งการครอบครอง หรือที่เรียกกันว่า ส.ค.๑ เป็นหลักฐานว่าราษฎรผู้นั้นได้แจ้งการครอบครองแล้ว ซึ่งในกฎหมายระบุว่า **"การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด"** (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ วรรคสาม) แต่ราษฎรมักคิดว่า ส.ค.๑ เป็นเอกสารสิทธิแล้ว

นอกจากการแจ้งการครอบครองแล้ว กฎหมายยังระบุถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนจับจองที่ดินในเขตที่ทางการประกาศ โดยจะให้เอกสารที่เรียกว่าใบจอง หรือ น.ส.๒ เป็นหลักฐานว่าทางราชการอนุญาตให้ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว

กระบวนการออกเอกสารสิทธิเริ่มขึ้นเมื่อทางราชการประกาศให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และมีการทำการสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ประมวลกฎหมายที่ดินระบุว่า

> *มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร*
>
> *เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน*

"เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวนำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

โดยผู้มีสิทธิในการขอออกเอกสารสิทธิคือผู้ที่แจ้งการครอบครอง ผู้มีใบจอง หรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์โดยไม่มีเอกสารใดก็มีสิทธิขอออกเอกสารเช่นกัน ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๘ ทวิ ระบุว่า

"เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อ การครองชีพ

*(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี**

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวล

**มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย*

กฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี"

จะเห็นได้ว่ากระบวนการออกเอกสารสิทธิมีขั้นตอนหลายขั้น ซึ่งในสังคมที่มีความไม่เสมอภาคในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ กระบวนการทางกฎหมายดังกล่าวย่อมนำความสับสนแก่ "ผู้ไม่รู้" และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเอกสารสิทธิก็มีหลากหลายประเภท และมีลำดับชั้นของสิทธิที่ต่างๆ กัน ซึ่งที่สำคัญมีดังนี้

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) คือใบแจ้งการครอบครองที่ดิน อันเป็นหลักฐานว่าราษฎรเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ดังนั้น ส.ค.๑ จึงไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ แต่เป็นเพียงการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ดังนั้นตามกฎหมาย ที่ดินที่มี ส.ค.๑ จึงทำการโอนกันได้เพียงแต่แสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว ผู้มี ส.ค.๑ มีสิทธินำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ก. หรือ น.ส.๓ข) ได้ ๒ กรณี คือ

๑) นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งทางราชการจะเป็นผู้ประกาศ

๒) นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก หรือ น.ส.๓ ข) เฉพาะรายซึ่งจะขอออกได้ในพื้นที่ที่มีระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินแล้วเท่านั้น

ใบจอง หรือ น.ส. ๒

ใบจอง คือหนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว ซึ่งใบจองนี้จะออกให้แก่ราษฎรที่ทางราชการได้จัดที่ดินให้ทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทางราชการเคยประกาศให้มีการจับจองที่ดินในแต่ละท้องที่



ผู้มีใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือนต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจองและจะต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ ๗๕ ของที่ดินที่จัดให้ ใบจองนี้จะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก ซึ่งถ้าทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าว ก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก หรือ น.ส.๓ ข) หรือโฉนดที่ดินได้แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นจะต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก และ น.ส.๓ ข)

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก และ น.ส.๓ ข) คือหนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

น.ส.๓ และ น.ส.๓ ข จะออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน ในพื้นที่ที่ไม่มีระวางแผนที่มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินแน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ

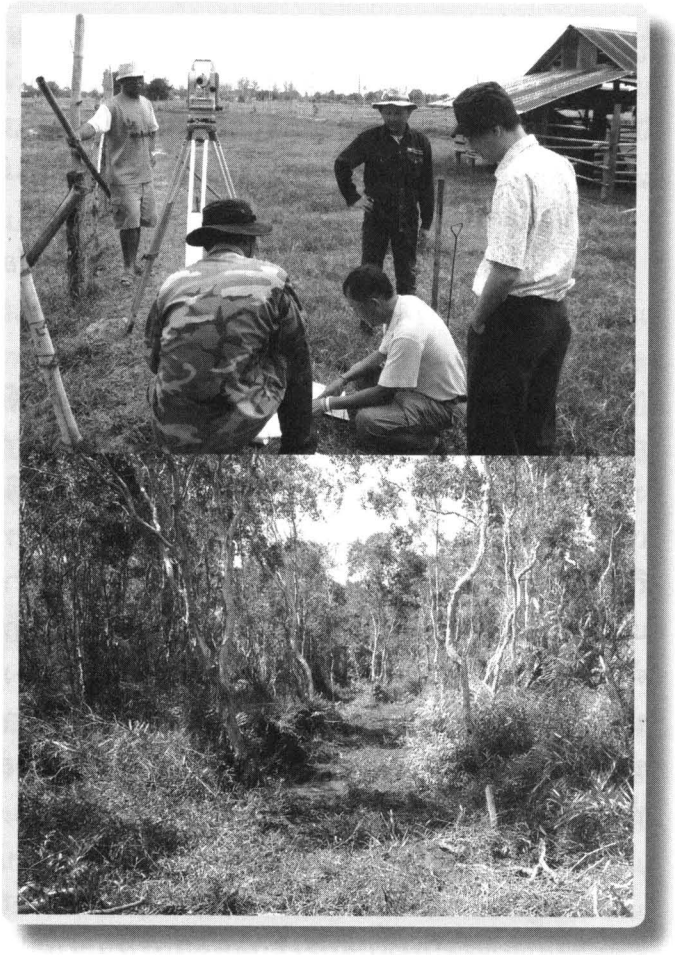
ส่วน น.ส.๓ ก ออกในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ

ใบไต่สวน (น.ส. ๕)

ใบไต่สวน คือหนังสือแสดงการสอบสวนสิทธิเพื่อออกโฉนดที่ดิน เป็นหนังสือแสดงให้ทราบว่าได้มีการสอบสวนสิทธิในที่ดินแล้ว และสามารถจดทะเบียนตามกฎหมายได้ ใบไต่สวนจึงไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์แต่สามารถจดทะเบียนโอนให้กันได้

โฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดิน คือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งยังรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ที่ออกให้ตามกฎหมายเก่า แต่ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกัน



๔.๒ การโต้แย้งสิทธิในกระบวนการออกโฉนด

การโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่เป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่งของปัญหาที่ดินเอกชน กลไกตามกฎหมายของกระบวนการโต้แย้งสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขอบเขตของแปลงที่ดินหรือเรื่องความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีระบุไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินดังนี้

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

เมื่อเกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิของราษฎร เจ้าหน้าที่เมื่อประสบปัญหาก็มักยกเอากลไกนี้มาชี้แจงให้ราษฎรฟัง โดยให้ราษฎรที่ไม่พอใจการสั่งการหรือการวินิจฉัยของเจ้าพนักงานที่ดินไปใช้สิทธิทางศาล ซึ่งกระบวนการนี้ถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นที่สุด คือเมื่อศาลเห็นว่าที่ดินเป็นของใครและมีขอบเขตเท่าใดเอกสารสิทธิก็เป็นไปตามนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะเป็นธรรมหรือเด็ดขาดเช่นไรก็มีปัญหาเพราะการให้เจ้าหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นและถ้าราษฎรไม่พอใจก็ให้ไปใช้สิทธิทางศาลดูจะเป็นการผลักภาระให้แก่ราษฎร ควรคำนึงด้วยว่าในการขึ้นโรงศาลของราษฎรเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากลำบาก ทั้งเรื่องความรับรู้ข้อมูลข่าวสารและกำลังเงิน ดังนั้น ความยุติธรรมที่แท้จริงอาจจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มีกลไกที่คอยช่วยเหลือราษฎรมาตั้งแต่ต้น หรือลดอำนาจการวินิจฉัยของเจ้าพนักงานที่ดินมาอยู่ชุมชนท้องถิ่นที่ที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่

๔.๓ การไม่เข้มงวดเรื่องวินัยและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่

สถาบันหรือหน่วยงานราชการย่อมประกอบด้วยคน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยอมรับกันว่ามนุษย์ย่อมมีข้อบกพร่องได้ ดังนั้นจึงต้องมีกลไกตรวจสอบที่ดีมีประสิทธิภาพ ซึ่งในกรณีของหน่วยงานที่ออกเอกสารสิทธิก็ควรจะมีกลไกตรวจสอบ จากข้างบนจะเห็นว่าการตรวจสอบจากนอกหน่วยงานคือ กระบวนการของศาลสถิตยุติธรรม ซึ่งยังถือว่าไม่เพียงพอ ความผิดพลาดและการฉ้อฉลของเจ้าหน้าที่บางส่วนเป็นสิ่งที่รัฐควรให้ความสนใจ ซึ่งกรมที่ดินก็ตระหนักถึงปัญหาความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของตน โดยสรุปว่ามีการกระทำผิดวินัยด้านทะเบียนที่ดินในบางกรณีที่เกิดขึ้นบ่อย ได้แก่ การเรียกรับเงินเป็นค่าตอบแทนการจดทะเบียน การจดทะเบียนผิดพลาด การออกเอกสารสิทธิมิชอบ การทำแบบพิมพ์หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสูญหาย[๑๐] โดยกรมที่ดินมีแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านี้ตามกรอบของระบบราชการ ที่ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขในเชิงกฎหมายหรือเชิงนโยบาย คือ การอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ ให้มีคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งก็คือเน้นงานพัฒนาบุคลากร ดังคำของนายบัญญัติ จันทน์เสนะ อธิบดีกรมที่ดินว่า

---

[๑๐] *กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมที่ดิน, แนวทางเสริมสร้างป้องกันการกระทำผิดวินัย (ด้านทะเบียนที่ดิน), หน้า ๓๓.*

กรมที่ดินได้ดำเนินการพัฒนาบุคลากร ด้วยการจัดฝึกอบรม สัมมนา ให้มีความรู้เพิ่มเติม มีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับตำแหน่ง หรือเปลี่ยนสายงานเพื่อสร้างความก้าวหน้าในอาชีพราชการ ตลอดจนส่งเสริมให้บุคลากรมีจริยธรรมและจรรยาบรรณ มีกระบวนทัศน์และค่านิยมที่ถูกต้อง ในการที่จะบริการประชาชนให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ดังนั้น บุคลากรแต่ละคนจะต้องมีความสนใจปรับปรุงตัว ปรับปรุงงาน เพิ่มพูนความรู้อยู่เสมอ[๑๑]

การพัฒนาบุคลากรและการสร้างคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยต้องทำให้พวกเขาตระหนักว่าตนเองมีหน้าที่รับใช้ประชาชน มิใช่การหาผลประโยชน์ใส่ตัว แต่เท่านี้ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่ดินเอกชนได้ทั้งหมด ตราบใดที่ยังไม่มีการสร้างกลไกที่ดีในการทำงานเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ อันได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน กับ การทำงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ในกระบวนการออกเอกสารสิทธิ

โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน ตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล

การออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิลำดับสูงสุดนั้น มีกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนและใช้เวลานาน และจะพบว่ามีราษฎรจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้ให้ความสนใจในการขอออกเอกสารสิทธิเพราะความยุ่งยากดังกล่าว อย่างไรก็ดี ใน พ.ศ. ๒๕๔๖ สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายในการเร่งรัดออกโฉนด โดยมองว่าการมีโฉนดที่ดินจะเป็นหลักทรัพย์ที่สำคัญในการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนทำการผลิต อันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนในที่สุด กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงรับสนองนโยบายและจัดทำ "โครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน ตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล" โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการคือ

๑. เพื่อคุ้มครองสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐและประชาชน

๒. เพื่อให้การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและ

๓. เพื่อสร้างโอกาสให้แก่เจ้าของที่ดินในการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ และเจ้าของที่ดินสามารถประกอบอาชีพได้ ทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น อีกทั้งเป็นการระงับการพิพาทแย่งชิงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ และป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์

โดยการดำเนินงานก็จะดำเนินตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน คือตั้งแต่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยกำหนดจังหวัดที่จะเดินสำรวจออกโฉนด ไปจนถึงการออกโฉนด และกรมที่ดินจะกระจายอำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาและส่วนแยกดำเนินการร่วมกับกรมที่ดินเพื่อความรวดเร็ว

กรมที่ดินตั้งเป้าว่ากระบวนการออกเอกสารสิทธิจะสามารถเสร็จได้อย่างรวดเร็ว

---

๑๑ *กรมที่ดิน, หัวใจสำคัญของการให้บริการประชาชน: คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน, หน้า คำนำ.*



ภายในเวลา ๑-๒ ปี และจากนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ได้มีข้อสั่งการให้กรมที่ดินเร่งรัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานใบจอง และส.ค.๑ ให้เสร็จเป็นอันดับแรก หลังจากนั้นให้เร่งรัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ค.๓ กสน. ๕ ที่ดินไม่มีหลักฐานที่สามารถออกโฉนดได้ตามกฎหมาย และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๔ และ น.ส.๓ ข) ให้เสร็จโดยรวดเร็วภายในเวลา ๕ ปี คือภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๑[๑๒]

แม้ว่าเอกสารสิทธิจะเป็นสิ่งที่ราษฎรปรารถนา แต่ก็มีข้อวิจารณ์ต่อการเร่งรัดออกโฉนดตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในขณะที่ขาดมาตรการทางกฎหมายและสังคมที่จะป้องกันการหลุดมือของที่ดินของเกษตรกรรายย่อยจากวงจรเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เพราะการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนและการออกโฉนด แม้จะเป็นการสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เป็น "การแปลงทรัพยากรสาธารณะและทรัพยากรร่วมของชุมชนให้เป็นทุนของปัจเจก" ซึ่งเมื่อเข้าสู่วงจรของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแล้ว ก็จะนำไปสู่การล่มสลายของชีวิตเกษตรกรรายย่อยและการสูญเสียที่ดินให้แก่นายทุนที่มีกำลังทางเศรษฐกิจและการเมืองมากกว่าในที่สุด และผลที่ท้ายสุดคือที่ดินก็จะไปกระจุกตัวอยู่ในมือนายทุน ในขณะที่เกษตรกรก็ยากจนและมีหนี้สิน และปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมก็จะยังดำรงอยู่ต่อไป[๑๓]

๑๒ *ข้อมูลจากเวปไซต์กรมที่ดิน*

๑๓ *ประภาส ปิ่นตบแต่ง, กฤษฎา บุญชัย และวรินทรา ไกยูรวงศ์, สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากล ปีพ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๔๘ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๙), หน้า ๖๑.*





บทที่ ๕

กระบวนการตรวจสอบและบทเรียนของคณะอนุกรรมการฯ

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าได้รับมอบหมายในการดำเนินการตรวจสอบในกรณีของปัญหาที่ดินเอกชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีอำนาจหน้าที่ที่จะตรวจสอบการละเมิดสิทธิของเอกชนได้ หรือบุคคลที่นอกเหนือจากหน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้เพราะเรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนของสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบไว้ตาม มาตรา ๒๐๐ (๑) ไว้ดังนี้

> *ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป*


การสัมมนา
"สถานการณ์การละเมิดสิทธิในที่ดินและป่า"
โดย คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



และในวรรคสามของมาตราเดียวกัน คือ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิว่าสามารถดำเนินการตรวจสอบบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนว่าได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ทั้งหมดและในมาตรา ๓๒ ที่ระบุถึงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาตรานี้ในข้อ ๒ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจที่จะเรียกบุคคล นิติบุคคลและหน่วยงานเอกชนมาให้ข้อมูลเพื่อดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งถ้าบุคคลหรือหน่วยงานเอกชนถ้าไม่ได้ปฏิบัติตามก็มีบทลงโทษบัญญัติเอาไว้ในมาตรา ๓๔ ที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



แนวทางการตรวจสอบปัญหาที่ดินเอกชนของคณะอนุกรรมการ

หลักสิทธิในที่ดินที่คณะอนุกรรมการได้ยึดเป็นแนวทางในการตรวจสอบ ไม่จำกัดอยู่แค่กรอบของตัวบทกฎหมาย แต่ยังยึดถือหลักการที่ว่าประชาชนควรมีสิทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ด้วยหลักการดังกล่าวนี้การดูเพียงเอกสารราชการอย่างเดียวจึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้มองไม่เห็นสิทธิของประชาชน ดังนั้นแนวทางการพิจารณาปัญหาของประชาชนจึงต้องดูเรื่องของความชอบธรรมของการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชนที่มีกรอบของการพิสูจน์สิทธิที่กว้างกว่ากรอบของทางราชการที่มองการมีเอกสารสิทธิเป็นหลัก นอกจากนี้ยังยึดหลักการที่ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎร อันเป็นหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้นแม้ราษฎรอาจพิสูจน์ได้ว่าไม่มีสิทธิในที่ดิน ณ แห่งหนึ่งแห่งใด แต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องแก้ไขเยียวยาจัดหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎร

ด้วยหลักการดังกล่าวนี้แนวทางการตรวจสอบปัญหาที่ดินของคณะอนุกรรมการฯ จึงแบ่งได้เป็นสี่ประเด็น ได้แก่

- **ตรวจสอบความเป็นมาของการครอบครองทำประโยชน์**
- **ตรวจสอบกระบวนการดำเนินการของรัฐ**
- **ทำความจริงให้ปรากฏ**
- **การไกล่เกลี่ย**

ตรวจสอบความเป็นมาของการครอบครองทำประโยชน์

ในกรณีพิพาทที่ดินของเอกชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องระหว่างราษฎรกับราษฎร ราษฎรกับรัฐ และราษฎรกับกลุ่มอิทธิพล จะเป็นการพิพาทที่มีข้อโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ว่าผู้ใดมีสิทธิเหนือกว่า ซึ่งเอกสารสิทธิเพียงอย่างเดียวไม่พอเพียงที่จะเป็นตัวตัดสิน เพราะอาจจะมีกระบวนการที่ผิดพลาดหรือฉ้อฉล ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบกระบวนการออกเอกสารสิทธิเคียงคู่กันไป การตรวจสอบความเป็นมาของการครอบครองทำประโยชน์ ประวัติชุมชนและพยานแวดล้อมอื่นๆ จะช่วยการตรวจสอบกระบวนการออกเอกสารสิทธิไปด้วยในตัว

การตรวจสอบความเป็นมาของการครอบครองทำประโยชน์ของปัญหาที่ดินเอกชน คณะอนุกรรมการฯ จะดำเนินการไล่เรียงความเป็นมาต่างๆ ของที่ดินผืนที่มีกรณีพิพาท ตั้งแต่การได้มาหรือการเริ่มเข้ามาครอบครองทำประโยชน์ และการสืบทอดต่อมา ซึ่งจะทำให้ทราบว่าแปลงที่ดินดังกล่าวใครมีสิทธิเหนือกว่าและมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือไม่ โดยจะพิเคราะห์จากหลักฐานต่างๆ อย่างหลากหลาย ที่ไม่จำกัดแต่เอกสารสิทธิ แต่ยังรวมถึงเอกสารหลักฐานทั้งของทางราชการ เช่น หนังสือแสดงการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.๕ ภบท.๖) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ทะเบียนบ้าน ฯลฯ เอกสารอื่นๆ ของราษฎร เช่น ประวัติตระกูล หนังสือ แผนที่ ภาพถ่าย รวมถึงถึงหลักฐานที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำบอกเล่าของคนเฒ่าคนแก่ของชุมชน หรือพยานบุคคล

เมื่อมีข้อมูลที่เพียงพอทั้งจากฝ่ายผู้ร้องและถูกร้อง จึงเข้าสู่กระบวนการสกัดข้อเท็จจริงจากข้อมูลที่หลากหลายเหล่านั้น โดยดูว่าข้อสนเทศใดมีความน่าเชื่อถือและสมเหตุสมผลมากกว่ากันและนำมาสังเคราะห์จนทำให้ทราบถึงความเป็นมาของที่ดินแปลงนั้น และทราบว่าใครมีสิทธิที่เหนือกว่าบนที่ดิน

ตรวจสอบกระบวนการดำเนินการของรัฐ

แม้จะเป็นปัญหาที่ดินของเอกชน แต่ความขัดแย้งหรือกรณีพิพาทก็มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการออกเอกสารสิทธิ ดังจะเห็นได้ว่ามีเรื่องร้องเรียนจำนวนหนึ่งที่ร้องเรียนถึงความไม่ถูกต้องของกระบวนการออกเอกสารสิทธิ การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ยังรวมถึงการการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเหนือที่ดินของราษฎร ดังนั้นการดำเนินการของรัฐในที่นี้จึงมีความหมายถึง กระบวนการออกเอกสารสิทธิ และกระบวนการเวนคืนที่ดินของรัฐเป็นหลัก

การทำความจริงให้ปรากฏ

เมื่อได้สืบหาข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์และการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณาการมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิในที่ดินหรือไม่ ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาก็เป็นไปตามหลักการที่ว่าจะไม่พิจารณาแต่เอกสารทางราชการเท่านั้นแต่ยังต้องรับฟังข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ซึ่งจากหลักการอันนี้มีความแตกต่างอย่างสำคัญจากแนวทางของระบบราชการที่มักให้น้ำหนักกับเอกสารราชการมากกว่าเอกสารหรือข้อมูลจากแหล่งอื่น อันส่งผลต่อแนววินิจฉัยที่ต่างกันออกไป เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าวิถีชีวิตของประชาชนจำนวนมากมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายและระเบียบราชการที่ต่างกันออกไป ชาวชนบทอาจจะมีการจัดการระบบกรรมสิทธิ์ที่ต่างกับแนวทางของรัฐ หรือเรื่องของความรับรู้เข้าใจข้อมูลข่าวสารต่างๆ ดังนั้น การใช้เอกสารราชการอย่างเดียวจะนำไปสู่การเสียสิทธิของประชาชน

เมื่อได้ข้อเท็จจริงดังนี้แล้วกระบวนการจัดทำความเห็น หรือการเขียนรายงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะอนุกรรมการฯเพื่อเสนอต่อ กสม. เป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะทำให้ข้อพิพาทยุติ เพราะเมื่อความจริงประจักษ์ชัดเสียแล้ว กระบวนการพิทักษ์สิทธิต่างๆ ก็จะตามมา เช่น การให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหา ยุติการละเมิดสิทธิของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการใช้สิทธิทางศาลของผู้ถูกร้อง เป็นต้น

การไกล่เกลี่ย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยกรณีที่พิพาทดังที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ระบุว่า

> *มาตรา ๒๗ ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าปรากฏว่าคู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาและคณะกรรมการเห็นว่าการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้และให้ยุติเรื่อง*
>
> *ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการในภายหลังว่ามีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงเป็นหนังสือตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป*

ความคิดของคนส่วนใหญ่ในสังคมมองว่ากรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนนั้นพึงเป็นหน้าที่ของศาลในการตัดสิน จากสภาพความเป็นจริงทางสังคมที่คนยังมีความไม่เท่า



เทียมกันอยู่ในแง่ของฐานะทางเศรษฐกิจและความรู้ กระบวนการทางศาลสถิตยุติธรรมไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชนได้เสมอไป การไกล่เกลี่ยของคณะอนุกรรมการฯ จึงเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาของประชาชน เพื่อช่วยเหลือประชาชนไม่ให้ต้องเข้าสู่กระบวนการศาลโดยไม่จำเป็น

ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มิให้อำนาจตรวจสอบกรณีที่อยู่ในการพิจารณาของศาลหรือมีคำพิพากษาอันเป็นที่สิ้นสุดแล้ว การไกล่เกลี่ยเป็นมาตรการหนึ่งในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน เพราะถึงแม้จะแพ้คดีในศาลแล้วก็ควรมีทางเลือกและมีโอกาสในชีวิต

การไกล่เกลี่ยของคณะอนุกรรมการฯ จึงตั้งอยู่บนฐานของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งในหลายกรณีทั้งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือกับรัฐ การไกล่เกลี่ยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการคุ้มครองสิทธิจะมีประโยชน์มาก เพราะหากการตรวจสอบและการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหา ไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา การไกล่เกลี่ยในบางกรณีอาจจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับการแก้ไขปัญหา

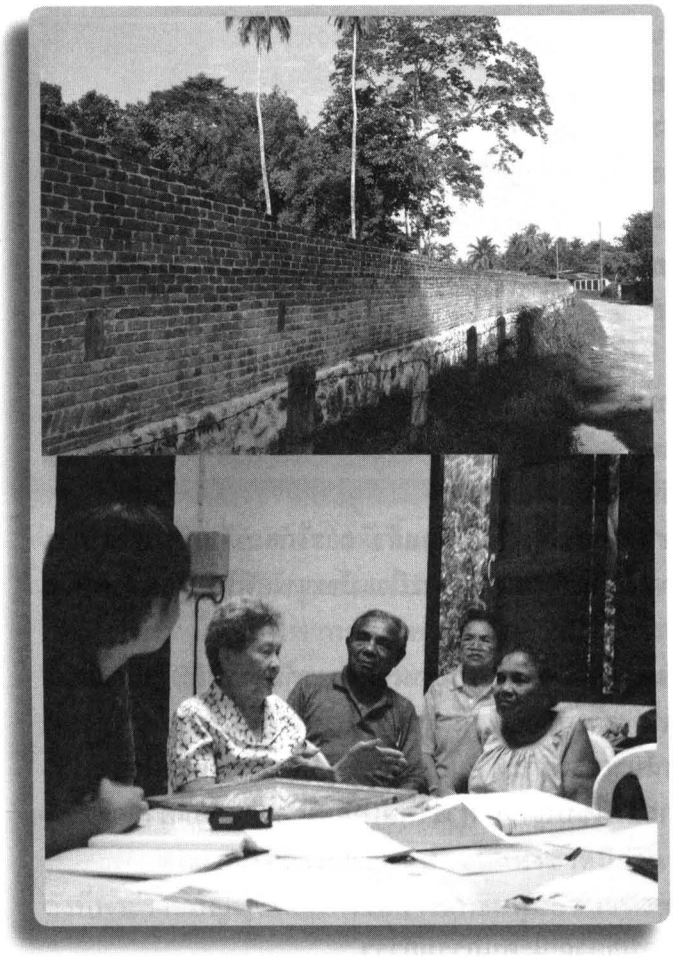
กรณีศึกษากระบวนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ

กรณีศึกษาที่น่าหยิบยกมาเพื่อให้เห็นสภาพปัญหาและกระบวนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ คือกรณีที่ดินชุมชนโรงกลวง อำเภอเมือง จังหวัดระนอง และกรณีการเวนคืนที่ดินกรณีการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ กรุงเทพมหานคร ซึ่งแต่ละกรณีก็จะสะท้อนการทำงานตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ ในประเด็นที่เป็นทั้งการพิพาทระหว่างเอกชนกับการพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐตามลำดับ

กรณีที่ดินชุมชนโรงกลวง อำเภอเมือง จังหวัดระนอง*

ความเป็นมาของปัญหา คือ ประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนโรงกลวง ต.เขานิเวศน์ อ.เมือง จังหวัดระนองได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้จัดการมรดกของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง ณ ระนอง) มีหนังสือให้ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารพร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน ซึ่งมีที่ดินประมาณ ๑๕๖ แปลง มีประชาชนอยู่อาศัยกันมาเป็น

*รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๔๓/๒๕๔๙ โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี ๒๕๔๕-๒๕๔๘, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สิงหาคม ๒๕๔๙.



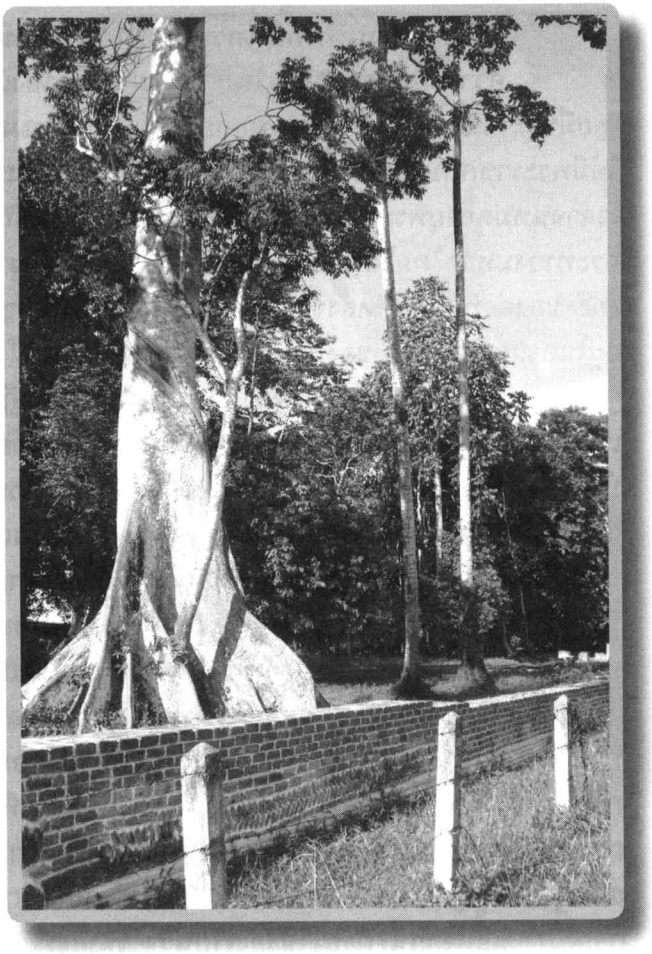
เวลามากกว่า ๑๐๐ ปี และมีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน โดยผู้จัดการมรดกของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง ณ ระนอง) ได้อ้างกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินว่าเป็นที่ดินในกองมรดกพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง ณ ระนอง) ที่พระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดีมีความประสงค์ให้เป็นที่ไว้ป้ายของตระกูล โดยมีเอกสารยืนยันคือ พินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ลงวันที่ ๒๕ มกราคม รศ. ๑๓๐ และพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๕/๙๘๔ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ รศ. ๑๓๐ ทรงรับรองความถูกต้องของพินัยกรรมซึ่งมีนัยยะถึงความเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด

ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าได้กำหนดประเด็นการตรวจสอบดังนี้

๑. ขอบเขตที่ดินของจวนเจ้าเมืองระนองตามพินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ว่ามีขอบเขตเพียงใด ครอบคลุมถึงพื้นที่ชุมชนโรงกลวงหรือไม่

๒. การที่ผู้จัดการมรดกพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ได้อ้างสิทธิเหนือที่ดินชุมชนโรงกลวงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่อย่างไร

การตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ คณะอนุกรรมการได้รับฟังคำชี้แจงทั้งจากเอกสาร การชี้แจงด้วยวาจา จากฝ่ายผู้ร้องและผู้ถูกร้อง การตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่และการรับฟังข้อเท็จจริงประกอบกับการประชุมหารือจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากกรณีมีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์จึงได้ศึกษาค้นคว้าแง่มุมทางประวัติ-ศาสตร์เพิ่มเติม และการรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทางประวัติศาสตร์ ที่สำคัญของกระบวนการตรวจสอบของกรณีนี้คือการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของฝ่ายผู้ร้องที่ได้ร่วมมือกันรวบรวมข้อมูลต่างๆ นำเสนอคณะอนุกรรมการฯ เช่น การรวบรวมประวัติศาสตร์



ของชุมชน การลำดับสายตระกูลของชาวชุมชนโรงกลวงว่าเข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณนี้ตั้งแต่เมื่อใดและก่อร่างเป็นชุมชนในรุ่นราวคราวเดียวกับจวนเจ้าเมืองระนอง รวมถึงเอกสารสำคัญต่างๆ ที่ยืนยันการดำรงอยู่ของชุมชนที่มีมาเป็นเวลายาวนาน

จากการตรวจสอบดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ จึงมีมติในกรณีโรงกลวงดังต่อไปนี้

๑. ผู้ร้องคือประชาชนชุมชนโรงกลวงอยู่มาก่อนโดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. ที่ดินของผู้ถูกร้องอยู่ในขอบเขตของกำแพงจวนเจ้าเมืองเท่านั้น

ดังนั้นการที่ผู้ถูกร้องที่อ้างสิทธิเหนือที่ดินบริเวณชุมชนโรงกลวงจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กล่าวคือ

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง

จากการทำงานตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ ได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

๑. รัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณและส่งสริมให้ท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและการจัดตั้งศูนย์ศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของตนเอง

๒. รัฐบาลควรมีมาตรการเชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรชุมชน อาทิเช่น สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น กรมศิลปากร และอื่นๆ เพื่อค้นหารวบรวมข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาต่อไป

กรณีการเวนคืนที่ดินกรณีการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑*

ความเป็นมาของการร้องเรียน ผู้ร้องได้ร้องเรียนว่าตนและพวกอยู่ในแนวที่ดินที่ได้เคยมีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน พ.ศ. ๒๔๙๗ และขยายระยะเวลาจนหมดอายุพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ และปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ทางราชการโดยกระทรวงมหาดไทยได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายกับผู้ร้อง โดยจ่ายเงินให้กับผู้ร้องจำนวนร้อยละ ๗๕ ของค่าที่ดิน แต่หลังจากนั้นไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ กระทั่งโครงการดังกล่าวโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ถนนพุทธมณฑลสายที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกใช้บังคับ โดยกรุงเทพมหานครมีหนังสือแจ้งต่อผู้ร้องว่า ทางกรุงเทพมหานครไม่จ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ร้องเต็มตามราคาที่ดินปัจจุบัน แต่จะจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ร้องจำนวนร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินปัจจุบัน เนื่องจากถือตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ได้กระทำเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งผู้ร้องได้รับเงินค่าที่ดินไปแล้วร้อยละ ๗๕ กรุงเทพมหานครจึงอ้างว่ามีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนที่เหลืออีก ๒๕ เปอร์เซ็นต์ โดยได้ปรับให้เป็นราคาปัจจุบัน

ผู้ร้องจึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าถูกละเมิดสิทธิในกรณีที่ไม่ได้รับค่าทดแทนครบ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ตามราคาปัจจุบัน เพราะสัญญาจะซื้อจะขายที่กระทำในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ นั้น หมดสภาพบังคับแล้ว ที่ดินจึงกลับเป็นของผู้ร้องตามเดิม หากกรุงเทพมหานครต้องการใช้ที่ดินต้องจ่ายค่าเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๐ และรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙

นอกจากนี้ ผู้ร้องได้ร้องเรียนว่า ในขณะที่ยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่นี้ และราษฎรยังไม่พอใจในค่าทดแทนที่ได้รับ ทางกรุงเทพมหานครกลับอ้างมติคณะรัฐมนตรีในการเร่งรัดการดำเนินโครงการและในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ทางกรุงเทพมหานครได้บุกรุกเข้าไปในที่ดินของผู้ร้องทำให้ทรัพย์สินของผู้ร้องเสียหายและส่งผลกระทบทางจิตใจต่อกลุ่มผู้ร้อง

ความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ

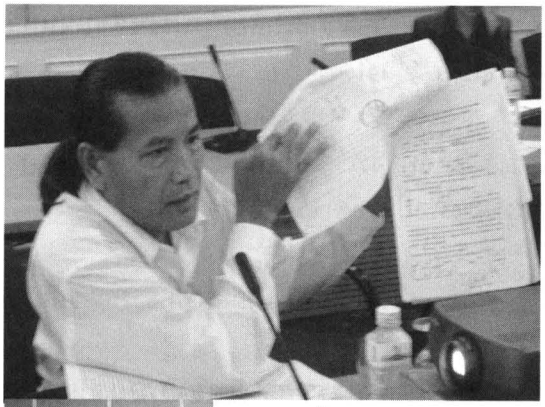
การโต้แย้งสิทธิในเรื่องนี้มีความซับซ้อนเกี่ยวพันกับการตีความในประเด็นข้อกฎหมายจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากผู้ร้องและผู้ถูกร้อง รวมทั้งการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงคณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การจ่ายค่าเวนคืนร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินปัจจุบัน โดยอ้างว่ามีการจ่ายล่วงหน้าไปแล้วร้อยละ ๗๕ ตามสัญญาจะซื้อจะขายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นการละเมิด

*รายงานผลการตรวจสอบที่ ๑/๒๕๔๙ โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สิทธิมนุษยชนและเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่

การดำเนินการเวนคืนและก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ของกรุงเทพมหานคร ที่จะจ่ายค่าทดแทนที่ดินเพียงร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินปัจจุบัน เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะกรุงเทพมหานครได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกใช้บังคับ ส่วนพระราชกฤษฎีกาเดิม พ.ศ. ๒๕๐๘ นั้น หมดอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ แล้ว ดังนั้นการดำเนินการย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ





๒. การที่กรุงเทพมหานครอ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยถือว่าเนื้อหาแห่งสัญญาจะซื้อจะขาย เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ทางราชการแล้ว คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นคำวินิจฉัยที่ขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายทั้งในอดีตและปัจจุบัน และเจตนารมย์แห่งรัฐธรรมนูญที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนแล้ว สัญญาจะซื้อจะขายปี พ.ศ. ๒๕๐๘-๒๕๐๙ ที่ยังไม่ได้ทำสัญญาซื้อขาย และยังมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้จะขายจึงยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อ

๓. ในทางพฤตินัยประชาชนก็ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องมากกว่า ๑๐ ปี เป็นที่ประจักษ์ ทางราชการเองก็ยังรับรองการทำนิติกรรมระหว่างประชาชนในที่ดินเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นการที่กรมที่ดินรับจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชน

ประเด็นที่ ๒ การที่กรุงเทพมหานครได้เข้าไปที่ดินของผู้ร้องเพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนนั้น เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

ข้อพิพาทนี้เป็นข้อพิพาทการโต้แย้งสิทธิในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ กรุงเทพมหานครควรที่จะดำเนินการด้วยความระมัดระวังมิให้ละเมิดสิทธิของประชาชน และ

ควรหาทางเจรจาไกล่เกลี่ยกับประชาชนจนกว่าจะได้ข้อยุติ ก่อนที่จะเข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างใดๆ

ดังนั้น การเข้าไปในพื้นที่ และทำให้พื้นที่สวนของประชาชนเสียหาย เกิดผลกระทบทั้งทางทรัพย์สินและจิตใจ การกระทำของกรุงเทพมหานครจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน

ความเห็นและมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีมติเห็นชอบกับความเห็นและมติของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ว่ากรุงเทพมหานครมีการดำเนินการที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ และมีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องอย่างชัดเจน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรการในการแก้ไขปัญหา

๑. กรุงเทพมหานครควรปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ ว่าด้วยการเวนคืนที่ดินและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ โดยการจ่ายค่าเวนคืนเต็มตามจำนวนครบ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ของราคาที่ดินปัจจุบันและจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการเข้าครอบครองพื้นที่ของราษฎร ทั้งนี้ภายในเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันได้รับรายงานฉบับนี้

๒. ในระหว่างการดำเนินการตามข้อ ๑ ให้กรุงเทพมหานครชะลอโครงการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ เฉพาะในบริเวณที่ดินที่มีข้อพิพาทกับประชาชนไว้ก่อน จนกว่าจะได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงการจ่ายเงินเต็มตามจำนวน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. ในการดำเนินการเวนคืนของหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ อย่างเคร่งครัด

๒ . ปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปัจจุบัน



บทที่ ๖

ข้อเสนอแนะ

การปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์

ปัญหาสำคัญของการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์คือ จะทำอย่างไรให้รัฐยอมรับแนวคิดสิทธิเชิงซ้อน รัฐจะต้องปรับฐานคิดเรื่องที่ดิน ว่าที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์มีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินควรถือว่าเป็นทรัพยากรที่ประชาชนมีสิทธิเข้าไปจัดการและควบคุมการใช้ประโยชน์ได้และประชาชนจะต้องมีสิทธิที่จะเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้[๑๔] กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก็คงเป็นสิ่งที่รัฐต้องรับรองเช่นเดิมและต้องพิทักษ์สิทธิผู้ที่เป็นเจ้าของและทำประโยชน์ในพื้นที่อย่างเต็มที่ โครงการของรัฐและการเวนคืนโดยรัฐจะต้องมีการชดเชยที่เป็นธรรมในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการขนาดเล็ก ยกเลิกหรือแก้ไขข้อกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเวนคืนและการดำเนินโครงการของรัฐ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ระบุว่าโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กจะไม่มีการจ่ายค่าชดเชยที่ดิน[๑๕] ซึ่งไม่เป็นธรรมและขัดต่อเจตนาของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งจะต้องมีเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยแก้กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้มีกระบวนการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมตัดสินใจดำเนินโครงการ

---

๑๔ *อานันท์ กาญจนพันธุ์, วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน: พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๔), หน้า๑๒๓.*

๑๕ *"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๒๓ ฉบับพิเศษ (๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒): ๑๘. ระบุว่า "แหล่งน้ำขนาดเล็ก" หมายความว่า แหล่งน้ำประเภทอ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ หนอง บึง สระน้ำ บ่อน้ำตื้น บ่อน้ำบาดาล ภาชนะเก็บกักน้ำ และอื่นๆ ซึ่งใช้เวลาในการดำเนินการก่อสร้างไม่เกิน ๑ ปี และไม่มีการจ่ายค่าชดเชยสำหรับที่ดิน*



นอกจากรัฐพึงที่จะคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของบุคคลแล้ว ชุมชนท้องถิ่นที่ยังคงมีจารีตประเพณีดั้งเดิมในการจัดการที่ดินรัฐควรเปิดให้ระบบกรรมสิทธิ์ดำเนินไปได้และรับรองกรรมสิทธิ์ของชุมชนให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการในการจัดสรรทรัพยากรที่ดิน ทั้งนี้ก็เพื่อคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชนระหว่างราษฎรด้วยกันและการป้องกันการเข้ามากว้านซื้อที่ดินของนายทุน รวมถึงกำหนดทิศทางของการใช้ที่ดินของชุมชนด้วย

ขณะเดียวกันรัฐควรลดความซับซ้อนของเอกสารสิทธิ ที่มีสถานภาพต่างกัน เช่น โฉนด น.ส.๓ น.ส.๓ก และหน่วยงานต่างกัน เช่น สปก. กรมที่ดิน ให้อยู่ภายใต้เอกสารสิทธิแบบเดียวกัน แต่ควรเพิ่มประเภทของเอกสารสิทธิที่ดินเพื่อรองรับความหลากหลายของสิทธิ เช่น โฉนดที่ดินเอกชน โฉนดที่ดินชุมชน โฉนดป่าชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ในการรองรับกรรมสิทธิ์ชุมชน รัฐอาจตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่เคยมีอยู่ก็ได้

การปฏิรูปที่ดิน

"ที่ดินต้องเป็นของผู้ถือคันไถ" คำขวัญนี้ได้ถูกนำเสนอในสถานการณ์กระแสสูงของการต่อสู้ของประชาชนหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ การเคลื่อนไหวของเกษตรกรและภาคประชาสังคมโดยรวมเป็นแรงผลักดันทำให้เกิดการปฏิรูปที่ดิน ที่มีเป้าหมายที่จะกระจายที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรผู้ทำการเพาะปลูกที่แท้จริง โดยในพ.ศ. ๒๕๑๗ รัฐออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านาเพื่อคุ้มครองชาวนาและในปีถัดมาก็เกิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับแรกของไทยขึ้นมาคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ที่กำหนดให้รัฐนำที่ดินของรัฐและที่ดินจัดซื้อหรือเวนคืนจากเอกชนที่มีอยู่เกินกำหนด[๑๖] มาจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอต่อการยังชีพได้เช่าหรือซื้อ แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐกลับไม่สามารถปฏิรูปที่ดินเอกชนได้ และไม่เคยมีการเวนคืนที่ดิน ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินจึงไร้ผล อันทำให้ปัญหาที่ดินของเกษตรกรยังคงดำรงอยู่และนับวันปัญหาขาดแคลนที่ดินก็ยังสูงขึ้น[๑๗]

---

๑๖ *พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๙ ที่ดินเอกชนที่จะถูกจัดซื้อหรือเวนคืน มีดังนี้*

"(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่"

"(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่"

๑๗ *กฤษฎา บุญชัย. การเคลื่อนไหวทางนโยบาย สถานภาพงานศึกษาเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. http://www.geocities.com/midculture44/newpage9.html*



แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ระบุให้รัฐมีอำนาจในการซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกร ซึ่งนี่เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถปฏิรูปที่ดินได้อย่างประสบผลสำเร็จ รัฐควรเข้มงวดจริงจังกับการปฏิรูปที่ดินและใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังรวมถึงการเข้มงวดกับการบังคับใช้มาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ถ้าบุคคลใดทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดเกิน ๑๐ ปีและเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน ๕ ปีติดต่อกันให้เพิกถอนโฉนดให้เป็นของรัฐและนำที่ดินเหล่านั้นมาปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรที่ทำประโยชน์อย่างแท้จริง

การจำกัดการถือครองที่ดิน

การจำกัดการถือครองที่ดินเป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้ที่ดินไม่กระจุกตัวอยู่กับกลุ่มทุนและเกิดการเก็งกำไรที่ดิน ซึ่งในอดีตประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ระบุถึงการกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยในมาตรา ๓๔ มีการจำกัดการถือครองที่ดินว่า “บุคคล” จะมีสิทธิถือครองได้ดังต่อไปนี้

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบุคคลถือครองได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่
ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมบุคคลถือครองได้ไม่เกิน ๑๐ ไร่
ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมบุคคลถือครองได้ไม่เกิน ๕ ไร่ และ

ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยบุคคลถือครองได้ไม่เกิน ๕ ไร่[๑๘]

แม้ข้อบัญญัติไม่กระทบต่อผู้ถือครองก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก็คาดหวังได้ว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนได้

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดการถือครองที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดินถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ซึ่งลงนามโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ซึ่งการยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินเกิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองที่เป็นเผด็จการอำนาจนิยมและบริบททางเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้ระบอบแห่งการพัฒนา ดังเหตุผลของการยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินที่อ้างว่า

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่านั้นมิได้ นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย[๑๙]

ดังนั้นเราควรเปลี่ยนฐานคิดแบบนี้เสียและควรเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพยากรที่ประชาชนมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันและต้องเป็นของผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่แท้จริง การรื้อฟื้นบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดการถือครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงน่าจะเป็นมาตรการที่น่าสนใจที่จะช่วยแก้ไขปัญหาที่ดินได้

การเก็บภาษีมรดก

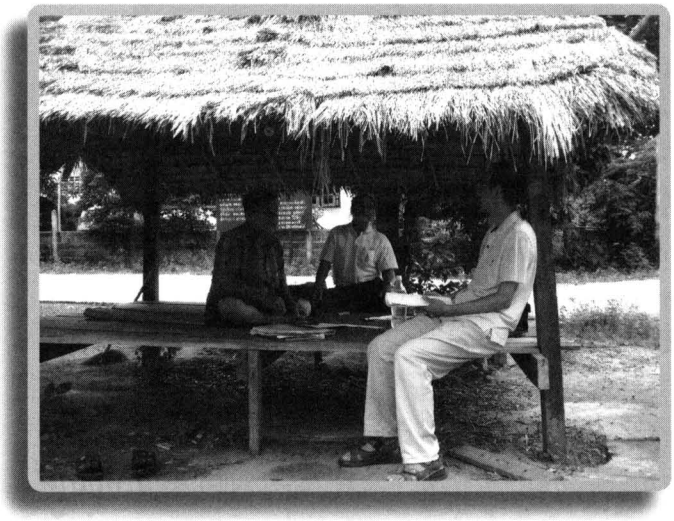
นอกจากการกระจายที่ดินผ่านการปฏิรูปที่ดินและการจำกัดการถือครองแล้ว การกระจายโภคทรัพย์โดยภาพรวมก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน ที่สำคัญคือการเก็บภาษีมรดกในอัตราก้าวหน้า ซึ่งที่ดินก็เป็นทรัพย์มรดกที่สำคัญอันหนึ่ง การสืบมรดกของที่ดินผืนใหญ่ๆ โดยไม่มีการควบคุมจัดการเป็นตัวการสร้างปัญหาการกระจุกตัวของความมั่งคั่ง รัฐบาลควรใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีมรดกในอัตราก้าวหน้าที่มุ่งเน้นการกระจายโภคทรัพย์ของคนมั่งมีสู่สังคม

ในแง่หนึ่งอาจจะพิจารณาจากกฎหมายเก็บภาษีมรดกที่เคยมีในประเทศไทยในอดีตมาศึกษาอย่างจริงจังว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร และสามารถบังคับใช้ได้อย่างไร กฎหมายฉบับที่ว่านั้นก็คือ พระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายเก็บภาษีมรดกที่ค่อนข้างก้าวหน้า กล่าวคือด้วยแรงผลักดันจากการเปลี่ยนแปลง

---

๑๘ *"ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๗๘ ฉบับพิเศษ (๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗): ๒๖.*

๑๙ *"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๘ (๑๓ มกราคม ๒๕๐๒): ๑๒-๑๓.*



การปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่รัฐบาลในระบอบใหม่มุ่งมาดปรารถนาจะแก้ไขปัญหาความเลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ผู้เสนอเรื่องภาษีมรดกนี้เข้าสู่ที่ประชุมกรรมการราษฎรได้อภิปรายให้เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ในสภาผู้แทนราษฎรว่า

วัตถุประสงค์ที่จะเก็บมีว่า ธรรมดาเมื่อบุคคลมีทรัพย์โดยได้มาจากการทำมาหากินซึ่งต้องอาศัยฝูงชนที่ร่วมกันอยู่นี้คิดดูตามลำพังฉะเพาะคนหนึ่งๆ นั้น จะมีกำลังหาได้ตั้ง ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือ การที่มีมากก็อาศัยฝูงชนที่ทำให้ร่ำรวย เช่น คนมีที่ดินซื้อที่ดินไว้แพงขึ้นตั้งหลายๆ เท่าตัว ดังนี้ใครทำให้เจ้าของที่ดินรวย ไม่ใช่ฝูงชนหรือ ฉะนั้นเมื่อคนนั้นตาย การที่จะสมานฐานะระหว่างคนมั่งมีกับคนจนจึงเห็นว่าการเก็บภาษีมฤดกจะทำความเสมอภาคกันมากขึ้นไปได้ ถ้าไม่คิดจะป้องกันเสียก่อนแล้วภายหลังจะลำบาก[๒๐]

ในการที่จะกระจายทรัพยากรที่มีจำกัดและจำกัดตัวอยู่ที่คนมั่งมี มาตรการทางภาษีเป็นกลไกที่ก้าวหน้าที่สุดในสังคมทุนนิยม ซึ่งพระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่มีอายุการใช้งานประมาณ ๑ ทศวรรษนั้น เรียกเก็บจากคนมั่งมีโดยพิจารณาจากทรัพย์มรดกถ้ามากกว่าอัตราที่กำหนด (คือ ๑๐,๐๐๐ บาท ในขณะนั้น) ก็ต้องเสียภาษีและเก็บในอัตราก้าวหน้า คือ ทรัพย์มรดกมากก็เรียกเก็บมากขึ้นไปตามลำดับ โดยการเก็บภาษีมรดกตามพระราชบัญญัตินี้ จะเรียกเก็บ ๒ ทางคือ เรียกเก็บจากทรัพย์มรดกของผู้ตายซึ่งเรียกว่า **"อากรมฤดก"**[๒๑] และอีกส่วนเรียกเก็บจากผู้รับทรัพย์มรดก เรียกว่า **"อากรการรับมฤดก"**[๒๒]

---

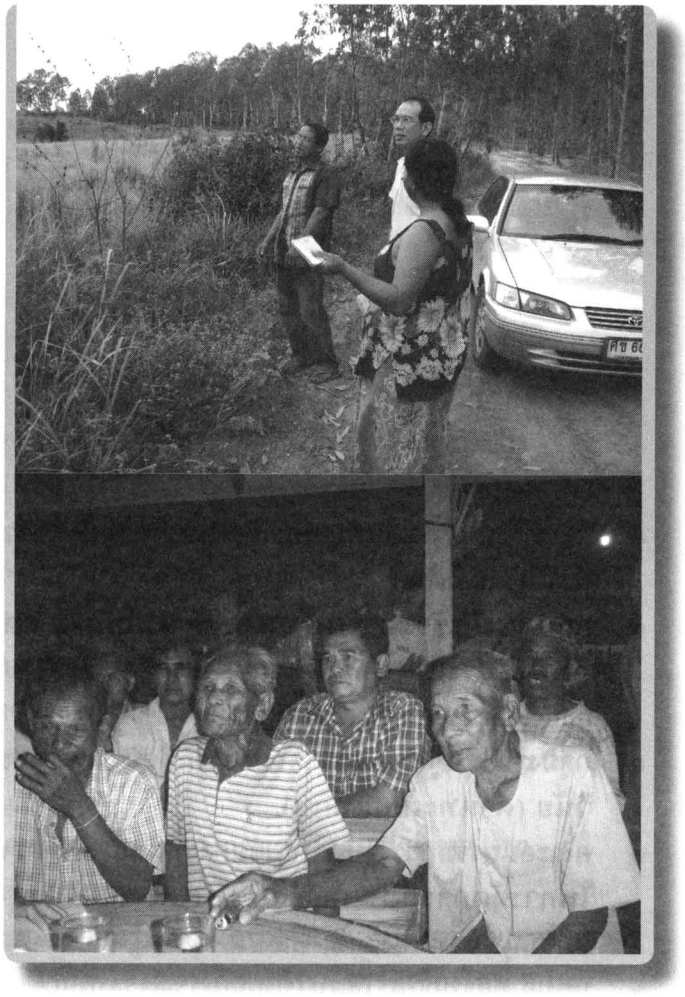
[๒๐] *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๒/๒๔๗๕ วันศุกร์ที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๕. อ้างถึงใน ปราการ กลิ่งฟุ้ง, "เก็บภาษีมรดกในประเทศสยาม: ความเป็นมาของการตราพระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดกพุทธศักราช ๒๔๗๖" ฟ้าเดียวกัน ๕,๑ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๐): ๑๑๕.*

[๒๑] *"มาตรา ๕ เมื่อบุคคลใดตายภายหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น ให้เรียกเก็บอากรในค่าแห่งทรัพย์สินที่เป็นของบุคคลนั้นในเวลาตายอันได้สอบสวนตามที่กล่าวไว้ต่อไปนี้แล้ว อากรนี้เรียกว่า "อากรมฤดก" ซึ่งต้องเก็บตามอัตราที่จำแนกไว้ในพิกัด ๑ แนบท้ายพระราชบัญญัตินี้"*

"พระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พ.ศ. ๒๔๗๖" ราชกิจจานุเบกษา ๕๑ (๒๖ สิงหาคม ๒๔๗๗): ๓๑๕.

[๒๒] *"มาตรา ๓๒ บุคคลใดได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินของผู้ตายอันมีราคาเกินกว่าหมื่นบาท บุคคลนั้นต้องเสียอากรเรียกว่า "อากรการรับมฤดก" ตามอัตราที่จำแนกไว้ในพิกัน ๒ แนบท้ายพระราชบัญญัตินี้"*

"พระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พ.ศ. ๒๔๗๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๑ (๒๖ สิงหาคม ๒๔๗๗): ๓๓๑.



การเก็บภาษีมรดกตามพระราชบัญญัติที่มีความก้าวหน้าดังกล่าว ดำเนินไปเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าประสบผลสำเร็จแค่ไหนในการที่จะ "สมานฐานะระหว่างคนมั่งมีกับคนจน" หรือสามารถบังคับใช้ได้จริงเพียงใด เพื่อเป็นบทเรียนในการสร้างระบบภาษีที่จะแบ่งปันทรัพยากรให้แก่ราษฎรไทยที่ปัจจุบันมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันกว่ากว่าเมื่อ ๗๐ ปีก่อน และควรต้องกล่าวด้วยว่า ความเป็นมาของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีแรงต้านจากผู้เสียผลประโยชน์ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและบารมีในสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากช่วงกระบวนการออกกฎหมายและการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ในอีก ๑๐ ปีต่อมา[๒๓] ดังนั้น กฎหมายที่จะเรียกเก็บภาษีมรดกจากคนมั่งมีทั้งหลายในปัจจุบันจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าราษฎรและภาคประชาสังคมต่างๆ ไม่ผลักดันสนับสนุนอย่างแข็งขัน

๒๓ *"พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธสักราช ๒๔๗๖ พุทธสักราช ๒๔๘๗" ราชกิจจานุเบกสา เล่ม ๖๑ ตอนที่ ๖ (๑๖ มกราคม ๒๔๘๗): ๖๔-๖๖. และดูการถกเถียงเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติอากรมรดกฯ ได้ใน ปราการ กลิ่งฟุ้ง, "เก็บภาษีมรดกในประเทศสยาม: ความเป็นมาของการตราพระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พุทธศักราช ๒๔๗๖," : ๑๑๒-๑๒๙.*

บรรณานุกรม

- กนิษฐา ชิตช่าง. สิทธิเหนือที่ดินของราษฎรไทย. **วารสารไทยคดีศึกษา** ๑:๒ (เมษายน -กันยายน, ๒๕๔๗).
- กรมที่ดิน. **หัวใจสำคัญของการให้บริการประชาชน: คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน.**
- กฤษฎา บุญชัย. **การเคลื่อนไหวทางนโยบาย สถานภาพงานศึกษาเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย.** โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, http://www.geocities.com/midculture44/newpage9.html
- กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมที่ดิน. **แนวทางเสริมสร้างป้องกันการกระทำผิดวินัย (ด้านทะเบียนที่ดิน).**
- คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า. **รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี ๒๕๔๕-๒๕๔๘.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๙.
- นฤมล กล้าทุกวัน. **เงื่อนไขของการดำรงอยู่และสลายตัวของระบบการจัดการที่ดินโดยชุมชน.** รายงานวิชา EC499 สัมมนาเศรษฐศาสตร์การเกษตร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง, กฤษฎา บุญชัย และวรินทรา ไกยูรวงศ์. **สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากลปี พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๔๘.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๙.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน จากเวปไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา http://www.krisdika.go.th

- ปราการ กลิ่งฟุ้ง. “เก็บภาษีมรดกในประเทศสยาม: ความเป็นมาของการตราพระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พุทธศักราช ๒๔๗๖,” **ฟ้าเดียวกัน** ๕,๑ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๐).
- **ราชกิจจานุเบกษา** ๕๑ (๒๖ สิงหาคม ๒๔๗๗): ๓๑๕.
- **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๕๑ (๒๖ สิงหาคม ๒๔๗๗): ๓๓๑.
- **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๗๘ ฉบับพิเศษ (๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗): ๒๖.
- **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๘ (๑๓ มกราคม ๒๕๐๒): ๑๒ – ๑๓.
- **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม ๖๑ ตอนที่ ๖ (๑๖ มกราคม ๒๔๘๗): ๖๔ – ๖๖.
- เวปไซต์กรมที่ดิน http://www.dol.go.th
- ศยามล ไกยูรวงศ์. **ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ๒๕๔๙.
- อะภัย วาณิชประดิษฐ์. “พลวัตรของความรู้ท้องถิ่นกับทางเลือกในการจัดการทรัพยากรบนพื้นที่สูง: กรณีศึกษาชุมชนม้งบ้านสาใหม่ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่,” ใน **ความรู้กับการเมืองเรื่องทรัพยากร.** กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, ๒๕๔๘.
- อัจฉรา รักยุติธรรม (บรรณาธิการ). **ที่ดินและเสรีภาพ**. กรุงเทพฯ: Black Lead, ๒๕๔๙.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. **มิติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๙.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. **วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน: พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๔.

ภาคผนวก ๑ สถิติการร้องเรียนประเด็นที่ดินและป่า ต่อ กสม. ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๔๔ จนถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐[๑]

(๑) สถิติการร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่า ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำแนกตามปีงบประมาณ (ตุลาคม-กันยายน)

ปีงบประมาณ	การเวนคืนที่ดิน	ที่ดิน สปก.	ที่ดินราชพัสดุ	ที่ดินสาธารณประโยชน์	ที่ดินเอกชน/ชาวบ้าน/ที่ดินมรดก	ที่ป่าไม้	อื่น ๆ	ยอดรวมคำร้อง	ร้อยละ (%)
๒๕๔๔ (ก.ค.-ก.ย.)	๑			๓	๑			๕	๑
๒๕๔๕ (ต.ค.-ก.ย.)			๓	๒	๒	๒	๑	๑๐	๒
๒๕๔๖ (ต.ค.-ก.ย.)	๔		๑	๖	๒๕	๖	๓	๔๕	๗
๒๕๔๗ (ต.ค.-ก.ย.)	๓		๔	๑๙	๒๙	๖	๒	๖๓	๑๐
๒๕๔๘ (ต.ค.-ก.ย.)	๗	๓	๑๗	๔๗	๔๘	๔๐	๑๑	๑๗๓	๒๙
๒๕๔๙ (ต.ค.-ก.ย.)	๕	๓	๑๔	๔๔	๔๔	๔๒	๑๓	๑๖๕	๒๗
๒๕๕๐ (ต.ค.-ก.ย.)*[๒]	๒	๑	๘	๓๖	๕๒	๒๖	๑๗	๑๔๒	๒๔
รวม	๒๒	๗	๔๗	๑๕๗	๒๐๑	๑๒๒	๔๗	๖๐๓	๑๐๐

[๑] ข้อมูลสถิติการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและป่า ระหว่างกรกฎาคม ๒๕๔๔-๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปโดย สงบ นามวิชัย

[๒] สถิติการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและป่า รวมทุกคณะอนุกรรมการฯ จำนวน ๑๔๒ กรณี แต่ถ้าจำแนกเฉพาะที่มอบหมายคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดที่ดินและป่า ทั้งสองชุด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดือนตุลาคม-กันยายน ๒๕๕๐ (หลังจากงานวิจัย) มีจำนวน ๘๙ กรณี

(๒) สถิติคำร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่า ทั้งหมดที่ กสม. มอบหมายคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ[๓]*

ภาค	การเวนคืนที่ดิน	ที่ดิน ส.ป.ก.	ที่ดินราชพัสดุ	ที่ดินสาธารณประโยชน์	ที่ดินเอกชน/ชาวบ้าน/ที่ดินมรดก	ที่ป่าไม้	อื่น ๆ	จำนวนคำร้อง
อีสานตอนล่าง	๒	๑	๖	๖๓	๔๓	๑๘		๑๓๙
ใต้ตอนบน	๒	๑	๔	๑๘	๓๒	๓๘	๓	๙๘
เหนือตอนบน	๔	๒	๓	๔	๒๐	๒๔	๘	๖๘
กรุงเทพมหานคร	๕		๔	๖	๒๙	๑๐		๕๔
ตะวันออก	๑		๖	๑๕	๑๑	๑๓	๓	๔๙
กลาง	๔		๘	๑๑	๒๓		๒	๔๘
ตะวันตก	๑		๕	๑๓	๗	๑๑	๘	๔๕
อีสานตอนบน	๑	๒	๖	๑๒	๑๘	๔	๑	๔๔
เหนือตอนล่าง	๑	๑	๕	๕	๘	๖	๒	๒๘
ใต้ตอนล่าง	๑			๘	๑๐	๗	๔	๓๐
รวม	**๒๒**	**๗**	**๔๗**	**๑๕๗**	**๒๐๑**	**๑๒๒**	**๔๗**	**๖๐๓**

[๓] • จากคำร้องเรียนต่อ กสม. ประมาณ ๓,๐๐๐ เรื่อง ซึ่ง กสม.ได้มอบหมายกระจายไปตามคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ โดยที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ชุด ๑-๔ และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาเรื่องร้องเรียนก่อนปี ๒๕๔๕ เป็นหลัก ต่อมาปี ๒๕๔๖ เป็นต้นมา เริ่มตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะประเด็น จึงมีการโอนบางส่วนจากคณะอนุกรรมการคุ้มครองฯ ชุด ๑-๔ และคณะอนุกรรมการ ปี ๒๕๔๕ ไปที่คณะอนุกรรมการเฉพาะประเด็นตามจุดหลักของคำร้อง โดยในประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับที่ดินและป่า มอบหมายให้คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า
สถิติที่แสดงในตารางนี้ หมายถึง เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับที่ดินและป่า ที่คาบเกี่ยวในคณะอนุกรรมการชุดอื่นๆ แต่ทุกคณะอนุกรรมการ ยังมีเรื่องร้องเรียนประเด็นในกลุ่มหลักของแต่ละคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีสถิติมากกว่าที่ได้แสดง ณ ที่นี้ (ดูที่สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน)

• ในช่วงงานศึกษาวิจัยชุดนี้ ประมวลคำร้องถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ เท่านั้น ซึ่งมีจำนวนเรื่องร้องเรียนในคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ทั้ง ๒ ชุด จำนวน ๒๗๑ กรณี แต่เมื่อประมวลเพิ่มเติมถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ผ่านมาอีก ๑ ปี มีคำร้องที่ กสม.มอบหมายคณะอนุกรรมการฯ ที่ดินและป่า ทั้ง ๒ ชุด เพิ่มขึ้น ๘๙ กรณี จึงรวมเป็น ๓๖๐ กรณี



ภาคผนวก ๒

รายงานการศึกษาข้อมูลประวัติศาสตร์ กรณีที่ดินบริเวณชุมชนโรงกลวง*

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามคำร้องที่ ๖๗๘/๒๕๔๖ เรื่องประชาชนตำบลเขานิเวศน์ อำเภอเมือง จังหวัดระนองได้รับความเดือดร้อนจากกรณีถูกขับไล่ออกจากที่ดินของตน โดยผู้จัดการมรดกของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง ณ ระนอง) อ้างสิทธิในที่ดินและฟ้องศาลบางรายในที่ดินจำนวน ๑๕๖ แปลงในบริเวณชุมชนโรงกลวงที่ประชาชนได้อยู่อาศัยมาเป็นเวลามากกว่า ๑๐๐ ปี โดยที่ผู้จัดการมรดกของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง ณ ระนอง) อ้างกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินดังกล่าวว่าเป็นที่ดินในกองมรดก ผืนเดียวกับที่ดินจวนเจ้าเมืองระนอง ซึ่งพระยาดำรงสุจริตฯ ประสงค์ให้เป็นที่สำหรับไว้ป้ายของตระกูล โดยที่ฝ่ายผู้จัดการมรดกได้อ้างสิทธิเหนือดินบริเวณชุมชนโรงกลวงจากเอกสาร พินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริตฯ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ร.ศ. ๑๓๐ และพระราชหัตถเลขารับรองพินัยกรรมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๕/๙๘๔ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๓๐

คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ได้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวโดยใช้ความรู้และวิธีการทางประวัติศาสตร์ และได้ค้นหาข้อเท็จจริงจากเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่หลากหลาย ซึ่งเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่ร่วมสมัยกับพินัยกรรมและพระราชหัตถเลขา ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างรอบด้านและถูกต้อง และได้จัดทำเป็นรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องที่ ๔๓/๒๕๔๙ อันเป็นความเห็นของคณะกรรมสิทธิ์มนุษยชนแห่งชาติต่อกรณีเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

---

*ปรับปรุงจาก ชนกาญจน์ พันธุ์เดิมวงศ์ และพุทธพล มงคลวรวรรณ, รายงานโครงการศึกษาข้อมูลประวัติศาสตร์ กรณีที่ดินบริเวณชุมชนโรงกลวง จ. ระนอง, เสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๘.

ประวัติศาสตร์เมืองระนองและตระกูล ณ ระนอง*

ประวัติศาสตร์และความเป็นมาของประวัติศาสตร์ จ.ระนอง

เมืองระนอง เป็นเมืองที่มีพัฒนาการมาจากเมืองกระบุรี กล่าวคือ เมืองระนองเริ่มเกิดขึ้นในราวกรุงศรีอยุธยาตอนปลายเนื่องจากบริเวณปากแม่น้ำกระบุรีและแถบชายฝั่งจังหวัดระนองเดิมมีเพียงหมู่บ้านชาวประมงอาศัยอยู่บริเวณปากน้ำ และนายกองด่านของเมืองกระบุรีตั้งรักษาการณ์อยู่ และมีพวกชาวเลหรือชาวน้ำ (Sea Gypys) อาศัยอยู่ตามเกาะแก่งต่างๆเรียงกระจายติดต่อกันตั้งแต่ เมืองทวาย เมืองตะนาวศรี เมืองมะริด เมืองระนอง เมืองตะกั่วป่า และเมืองถลาง (ฉลาง) ชายฝั่งทะเลย่านนี้เป็นถิ่นของพวกชาวเล แล่นเรือขึ้นล่องผ่านไปมาติดต่อถึงกัน เพราะส่วนใหญ่เป็นเครือญาติกันมาตั้งแต่นับพันปี เรือสำเภาพ่อค้าอินเดีย เปอร์เซีย อาหรับและมอญก็จะแล่นเข้าทางปากน้ำขึ้นไปจอดถึงเมืองกระบุรีได้สะดวก

เมืองกระบุรีเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยอาณาจักรตามพรลิงค์ ซึ่งคือเมืองนครศรีธรรมราชโบราณ ได้คิดตั้งเมือง ๑๒ นักกษัตรขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์และดูแลเมืองต่างๆบริเวณภาคใต้

เมืองระนองเป็นชุมชนที่ขยายตัวขึ้นจากคนที่เคยตั้งถิ่นฐาน อาศัยอยู่ในเมืองกระบุรี อพยพลงไปทำกินและคนจากเมืองตะกั่วป่า ตะกั่วทุ่ง อพยพขึ้นมาขุดหาแร่ที่ปากน้ำกระบุรีอีกพวกหนึ่งเนื่องจากปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาราคาแร่มีราคาแพงเป็นที่ต้องการของตลาด พ่อค้าชาวจีนจึงเดินทางมาซื้อ และลงทุนขุดหาแร่กันมาขึ้น เป็นเหตุให้เกิดชุมชนใหญ่กลายเป็นเมืองระนองขึ้นตั้งแต่ปลายกรุงศรีอยุธยา เจ้าเมืองมีบรรดาศักดิ์เป็น "หลวงระนอง" ได้รับตราตั้งจากเมืองหลวงเช่นเดียวกับเจ้าเมืองทั้งปวง

เริ่มแรกนั้น แม้จะมีฐานะเป็นเมือง แต่ก็มีบ้านเรือนผู้คนอาศัยอยู่เพียงไม่กี่ครอบครัว เนื่องจากครอบครัวมีการอพยพเคลื่อนย้ายไปมาตามความจำเป็นและสิ่งแวดล้อมและสงครามพม่า จนกระทั่งในปลายสมัยรัชกาลที่ ๓ (ประมาณ พ.ศ. ๒๓๘๗) เมืองระนองก็ยังคงมีผู้คนมาตั้งบ้านเรือนเพียงแค่ ๑๗ ครอบครัวเท่านั้น ณ บ้านพอนรั้ง (ตำบลบางริ้นปัจจุบัน) บ้านบางริ้น บ้านราชกรูด ซึ่งเวลานั้นยังเป็นแขวงเมืองชุมพร เพื่อทำการขุดหาแร่ขายแก่พ่อค้า ส่วนผู้ที่ประกอบอาชีพทำประมง ทำนา เพาะปลูก ต่างอาศัยอยู่กระจัดกระจายกันไปตามแหล่งเพาะปลูกที่เหมาะสม

จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๐๕ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกฐานะเมืองตระขึ้นเป็นเมืองจัตวาซึ่งขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ พร้อมๆกันกับเมืองระนอง เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริว่า เมืองระนองและเมืองตระเป็นเมืองขึ้นอยู่กับเมืองชุมพร จะรักษาราชการทางชายแดนไม่สะดวกในขณะนั้น เพราะอังกฤษได้จัดการปกครองหัวเมือง ซึ่งได้จากพม่ากวดขันขึ้นโดยลำดับ มาถึงที่ต่อแดนกับเมืองระนองและเมืองตระ จึง

**รายงานผลการตรวจสอบที่ ๔๓/๒๕๔๙, ภาคผนวก "รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิในที่ดินและป่าปี ๒๕๔๕-๒๕๔๘" โดยคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าฯ จัดพิมพ์โดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๙*

โปรดฯให้ยกเมืองระนองกับเมืองตระขึ้นเป็นหัวเมืองชั้นจัตวา ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และทรงโปรดเกล้าฯให้เลื่อนบรรดาศักดิ์พระรัตนเศรษฐี (คอซูเจียง) ขึ้นเป็นพระยารัตนเศรษฐี เจ้าเมืองระนอง[๑]

ตระกูล ณ ระนอง

ผู้ศึกษาเห็นว่า การศึกษาประวัติศาสตร์ตระกูล ณ ระนอง มีความสำคัญ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจคือ กลุ่มตระกูล ณ ระนอง เป็นกลุ่มผู้มีอำนาจ และอาจเรียกได้ว่ามีการก่อร่างสร้างตัวมาจากการผูกขาดผลประโยชน์ทางการค้า และการสร้างอำนาจมาด้วยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเจ้ากรุงเทพฯ โดยมีพัฒนาการและรายละเอียดดังนี้

สืบเนื่องจากเมืองระนองเป็นหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันตกที่มีแร่มากแห่งหนึ่ง โดยการปกครองเมืองแบบโบราณนั้น จะมีการอนุญาตให้เจ้าเมืองส่งส่วยเป็นดีบุกแทนราชการบางอย่างได้ เมืองระนองนับตั้งแต่การก่อตั้ง ใช้วิธีการปกครองเมืองแบบโบราณ ให้เจ้าเมืองผูกขาดความรับผิดชอบ อนุญาตให้เจ้าเมืองและกรมการต่างๆ เก็บค่าธรรมเนียมต่างๆเป็นผลประโยชน์แทนเงินเดือน และจ่ายค่าทำนุบำรุงเมืองโดยลำพัง และสามารถทำนา ทำไร่ ค้าขายหาผลประโยชน์รวมทั้งเรียกราษฎรใช้สอยในกิจการของตนก็ได้ มีข้อห้ามเพียงอย่าให้ฉ้อฉล และกดขี่ราษฎรให้เกิดความเดือดร้อน ในด้านการเก็บภาษีอากรนั้น นอกจากเงินส่วยที่จะต้องจัดส่งให้ส่วนกลางเป็นของหลวงแล้ว เงินภาษีอากรส่วนกลางจะส่งคนลงไปเก็บ หรือเจ้าเมืองจะเป็นตัวแทนเก็บส่งให้ ก็ขึ้นกับพระบรมราชโองการฯ

เมืองระนองนับตั้งแต่ก่อตั้ง ใช้วิธีการปกครองแบบหัวเมืองโบราณ ให้เจ้าเมืองผูกขาดรับผิดชอบ เนื่องจากส่วนกลางมีกำลังเจ้าหน้าที่จำกัด และผลประโยชน์ยังมีไม่มากนัก

ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การจัดเก็บภาษีอากรดีบุก ทางกรุงเทพฯ มอบให้หลวงจำเริญวานิชเป็นเจ้าภาษีผูกขาดในฐานะพ่อค้าแร่ ทำสัญญาส่งส่วยดีบุกแก่แผ่นดินปีละ ๔๐ ภารา (๑ ภารา หนัก ๓๕๐ ชั่ง) แต่หลวงจำเริญวานิชค้างชำระเป็นเวลาหลายปี ฉะนั้นเมื่อจีนคอซูเจียงไปกรุงเทพฯ ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา ว่าแร่ในเมืองระนองยังมีอยู่ทั่วไป จะขอผูกขาดอากรดีบุกแทนเสียเอง โดยให้อากรประมูลปีละ ๔๓ ภารา และถ้าครบปีมีกำไรจะทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพิ่มขึ้นอีกทุกๆปี *พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว* จึงโปรดเกล้าให้คอซูเจียงทำอากรดีบุกเมืองกระบุรี เมืองตะโก(สวี) เมืองระนองสืบไป พร้อมกับพระราชทานบรรดาศักดิ์ ให้เป็นหลวงรัตนเศรษฐี เมื่อ พ.ศ. ๒๓๘๗ ทำหน้าที่เป็นนายอากร ถือน้ำพิพัฒน์สัจจา

หลวงรัตนเศรษฐี *(ต่อไปได้เป็นพระยาดำรงสุจริต มิหศรภักดี)* เดิมชื่อซูเจียง แซ่คอ เป็นจีนฮกเกี้ยน เกิดที่เมืองเจียงจิวหู ประเทศจีน เมื่อปีมะเส็ง พ.ศ. ๒๓๔๐ เมื่ออายุ ๒๕ ปี ได้ออกจากประเทศจีนมายังเกาะปีนัง (เกาะหมาก) ประกอบอาชีพเป็นกรรมกร สะสมทุนได้

[๑] *เก็บความจาก ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์, ประวัติศาสตร์อารยธรรมภาคใต้ แหล่งประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่สำคัญในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ชมรมเด็ก, ๒๕๔๕)*

บ้างแล้ว จึงได้เข้ามาตั้งร้านค้าอยู่ที่เมืองตะกั่วป่า เมื่อทำมาหากินมีทุนเพิ่มมากขึ้น เห็นว่าที่พังงาเป็นทำเลค้าขายดีกว่าที่เมืองตะกั่วป่า จึงได้ตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นหลักแหล่งที่ตลาดเมืองพังงา จนทำมาหากินได้ทุนทรัพย์บริบูรณ์ขึ้น คิดขยับขยายกิจการต่อเรือกำปั่นใบลำหนึ่ง แล้วลงเรือไปเที่ยวค้าขาย รับซื้อสินค้าที่เกาะปีนัง เที่ยวค้าขายตามหัวเมืองชายทะเลตะวันตก มีดีบุกเป็นต้น หลักจากนั้นได้ทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตประมูลอากรดีบุก ดังความที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ต่อมาอีก ๑ ปี ได้ยกครอบครัวมาตั้งภูมิลำเนาที่เมืองระนอง และได้ชักชวนชาวจีน ที่เป็นทั้งนายทุนและกรรมกรเข้ามาเปิดกิจการทำเหมืองดีบุก เมื่อเจ้าเมืองระนองเดิมป่วยจนถึงแก่กรรม พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนสัญญาบัตรจากหลวงรัตนเศรษฐีเป็นพระรัตนเศรษฐีดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองระนอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๓๙๗ แต่ฐานะของเมืองระนองก็ยังคงเป็นเมืองขึ้นของเมืองชุมพรอยู่ตามเดิม **พระรัตนเศรษฐีจึงเป็นคนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่ง ๒ ตำแหน่งในขณะเดียวกัน คือเป็นทั้งเจ้าเมือง และนายอากร**

ต่อมาอีก ๘ ปี ถึงปีจอ พ.ศ. ๒๔๐๕ *พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* ได้โปรดให้ยกเมืองตระ และเมืองระนองขึ้นเป็นหัวเมืองชั้นจัตวา ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้เลื่อนบรรดาศักดิ์*พระรัตนเศรษฐี (คอซูเจียง)* ขึ้นเป็น*พระยารัตนเศรษฐี* ผู้ว่าราชการเมืองระนองและต่อมาในสมัย*พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* พระยารัตนเศรษฐีได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น *"พระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี"* และได้ทรงแต่งตั้ง *พระศรีโลหภูมิทักษ์ (คอซิมก๊อง)* บุตรคนที่ ๒ ที่มีตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมืองระนองเป็น*พระยารัตนเศรษฐี (คอซิมก๊อง)* เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดระนองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๐ สืบแทนบิดา

พ.ศ. ๒๔๒๗ *พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯหลวงบริรักษ์โลหวิสัย (คอซิมบี้)* บุตร*พระยาดำรงสุจริต (คอซูเจียง)* เป็น*พระยาอัษฎงคตทิศรักษา* ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองตระ แทนเจ้าเมืองเดิมที่ได้เลื่อนเป็นพระยาอนุกูลสยามกิจ ไปดำรงตำแหน่งกงสุลสยามที่สิงคโปร์

ต่อมาในปีพ.ศ. ๒๔๓๓ *พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* ได้เสด็จประพาสหัวเมืองชายทะเลตะวันตก โดยเสด็จพระราชดำเนินทางสถลมารค เมื่อไปถึงเมืองตรังทรงดำริว่า เมืองตรังเป็นทำเลสำคัญ หากปกครองยังไม่ดีจะไม่เจริญเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งเมืองตระก็เป็นเมืองใหญ่กว่าเมืองตระ ถ้าได้*พระยาอัษฎงคตทิศรักษา (คอซิมบี้)* มาเป็นเจ้าเมือง เมืองตรังก็จะเจริญเติบโตขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าเลื่อน*พระยาอัษฎงคตทิศรักษา (คอซิมบี้)* เป็น*พระยารัษฎานุประดิษฐมหิศรภักดี* และย้ายไปเป็นเจ้าเมืองตรัง (ต่อมาถึงสมัยการจัดการปกครองเป็นมณฑลเทศาภิบาล*พระยารัษฎานุประดิษฐ์*ได้เลื่อนเป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต จนถึงแก่กรรม) พร้อมกันนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯเลื่อน *พระศรีโลหภูมิพิทักษ์ (คอซิมขิม)* ผู้เป็นพี่ชาย*พระยารัษฎานุประดิษฐมหิศร*

ภักดี (คอซิมบี้) ขึ้นเป็น*พระอัษฎงคตทิศรักษา* ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองตระแทน แต่ในตอนนี้ได้ยุบเมืองตระลงเป็นอำเภอ โดยใช้ชื่อเป็นอำเภอ กระบุรี ขึ้นกับเมืองระนอง ตำแหน่งเจ้าเมือง ซึ่งดำรงอยู่จึงเป็นเพียงตำแหน่งกิตติมศักดิ์ และในสมัยการจัดการปกครองหัวเมืองเป็นเทศาภิบาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้โปรดให้โอนเมืองระนองไปขึ้นกับมณฑลภูเก็ต[๒]

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร.๗) คอหยูเหล บุตรชายของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ได้รับบรรดาศักดิ์เป็น *พระยาปฏิพัทธภูบาล* มีตำแหน่งเป็นกงสุลใหญ่ประจำสิงคโปร์ และได้รับบรรดาศักดิ์เป็นพระยาคนสุดท้ายในตระกูล ณ ระนอง โดยได้รับพระราชทานจากร.๗ แต่งตั้งให้เป็น*พระยายืนชิงช้า* หลังจากนั้นระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้สิ้นสุดลงด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎร อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า *หลวงสโมสรราชกิจ (คอยูจีน)* บุตรคนที่ห้าของ*พระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซูเจียง)* ที่เคยรับราชการเป็นกรรมการพิเศษของจังหวัดหลังสวน ก็ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.จังหวัดชุมพรในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งได้เป็นส.ส.เพียงสมัยเดียว[๓]

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าบุคคลในตระกูล ณ ระนองมีความเจริญก้าวหน้าในระบบราชการอย่างมาก ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่แค่ในเมืองระนองเท่านั้น แต่ยังก้าวไปมีบทบาททั้งในระดับภูมิภาคและระบบราชการที่ส่วนกลางอีกด้วยนอกจากบทบาทในทางการปกครองหรือในระบบราชการแล้ว บทบาทในด้านธุรกิจของตระกูล ณ ระนอง ในระยะเวลาที่ควบคู่กับการเจริญก้าวหน้าในระบบราชการก็ก้าวหน้าไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันเลย ตระกูล ณ ระนองมีโครงข่ายการค้าของตนทั้งในภูมิภาค และในต่างประเทศ เช่น ที่ปีนัง และสิงคโปร์[๔]

ประวัติศาสตร์กรณีที่ดินชุมชนโรงกลวงจังหวัดระนอง

พินัยกรรม

ที่มาและวัตถุประสงค์ของการทำพินัยกรรม

พระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ได้ทำพินัยกรรม เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕ โดยพินัยกรรมได้แสดงเจตจำนงให้ที่ดิน ๒ แปลง คือ แปลงที่ ๑ ที่ตำบลบางนอน ซึ่งเป็นบ้านเรือนที่พักอาศัยของพระยาดำรงสุจริตฯ ในพินัยกรรมระบุว่าเป็นที่ประดิษฐานป้ายของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซูเจียง) และญาติเอาไว้ที่นี่ ส่วนแปลงที่ ๒ นั้นอยู่ที่ตำบลเขาระฆังทอง อันเป็นที่ดินพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เพื่อเป็นที่ฝังศพ หรือ “ห้วงชุ้ย” ของพระยาดำรงสุจริตฯ (คอซูเจียง) และบุคคลในตระกูล พินัยกรรมระบุให้ที่ดินทั้งสองแปลงเป็นที่กลางของตระกูลห้ามมิให้ผู้ใดในตระกูลถือกรรมสิทธิ์หรือกล่าวในภาษาปัจจุบันก็คือ การตั้งทรัสต์[๕] ข้อความในพินัยกรรมเขียนไว้ว่า

---

[๒] *เรื่องเดียวกัน*

[๓] *“พงศาวดารการ(บ้าน)เมือง ฉบับของทหารเก่า : จากปู่ถึงทายาทรุ่น ๓ ใครเป็นใครในตระกูล ณ ระนอง” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (๒๖ ม.ค.-๑ ก.พ. ๒๕๔๔) ; ๔๐-๔๑.*

[๔] *ดูประเด็นบทบาททางการปกครองและธุรกิจของตระกูล ณ ระนอง ได้ใน Jennifer W . Cushman, Family and State : The Formation of a Sino-thai Tin-mining Dynasty ๑๗๙๗-๑๙๓๒ (Singapore : Oxford University Press, ๑๙๑๑).*

ทั้งสองแห่งเปนที่กลางของตระกูล มิให้ผู้หนึ่งผู้ใดในตระกูลของข้าพเจ้ามีอำนาจ ที่จะเอาไปจำหน่ายให้ปันซื้อขายแลกเปลี่ยนหรือเอาไปตีเปนประกันทรัพย์สินอย่าง หนึ่งอย่างใดเปนอันขาด มิให้นับว่าที่ ๒ รายนี้เป็นทรัพย์สมบัติส่วนตัวของผู้หนึ่งผู้ใดในตระกูลของข้าพเจ้าเป็นอันขาด[๖]

ทั้งนี้ยังได้จัดเงินไว้เป็นจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท *"สำหรับรักษาที่สองตำบลต่อไปในภายหน้า"* โดยผู้สืบตระกูลอาจนำเงินนี้ไปใช้ประโยชน์ โดยให้ดอกผลของเงินดังกล่าวมาบำรุงรักษาหอป้ายและที่ฝังศพต่อไป และห้ามิให้ถือว่าเงินส่วนนี้เป็นทรัพย์สมบัติส่วนตัวของผู้ใดผู้หนึ่ง

พินัยกรรมดังกล่าวได้ตั้งให้ผู้สืบตระกูล ซึ่งก็คือ ลูกชายคนโตพระยาดำรงสุจริตฯ (คอซิมก๊อง) คือ พระยารัตนเศรษฐี (คอยู่หงี่) เป็นผู้ปกครอง ที่มีหน้าที่รักษาที่ทั้งสองแปลงให้เป็นไปตามความประสงค์ของพินัยกรรม และสิทธิตั้งผู้สืบตระกูลเป็นผู้ปกครองคนต่อไป โดยถ้าผู้ปกครองมิได้ทำตามหน้าที่ที่พินัยกรรมกำหนด ผู้ที่อยู่ในตระกูล ที่สืบเชื้อสายจากพระยาดำรงสุจริตฯ (คอซูเจียง) ตั้งแต่ ๔ คนขึ้นไปเข้าชื่อกันเรียกบรรดาบุคคลในตระกูลมาประชุมปรึกษาหารือกันว่าจะจัดการอย่างหนึ่งอย่างใด และสามารถถวายฎีกาแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อ "แล้วแต่จะทรงพระดำริห์เห็นสมควรว่าจะเปลี่ยนผู้ที่สืบตระกูลหรือจะมีพระราชดำรัสสั่งประการใดเปนเด็ดขาด ต้องเปนไปตามพระราชดำริห์"

พระยาดำรงสุจริตฯ (คอซิมก๊อง) ได้ทำพินัยกรรมนี้ขึ้นที่ "บางกะโลนครปฐม" โดยตัวท่านเองได้ลงนาม พร้อมทั้งข้อความรับรองการทำพินัยกรรมฉบับนี้ของพยาน พร้อมลงนามกำกับมี ๖ ลายเซ็นด้วยกัน คือ สมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เจ้าพระยายมราช, เจ้าพระยาอินทราธิบดี, เจ้าพระยามนตรี, เจ้าพระยารัษฎา และพันพุฒอนุราช

พร้อมกันนี้พระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ได้ทูลเกล้าฯ ถวายหนังสือพินัยกรรมฉบับนี้ให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงรับรองความถูกต้อง ซึ่งเป็นธรรมเนียมของผู้มีบรรดาศักดิ์สมัยนั้นมักกระทำกัน โดยจะถือว่าเป็นพินัยกรรมพิเศษ

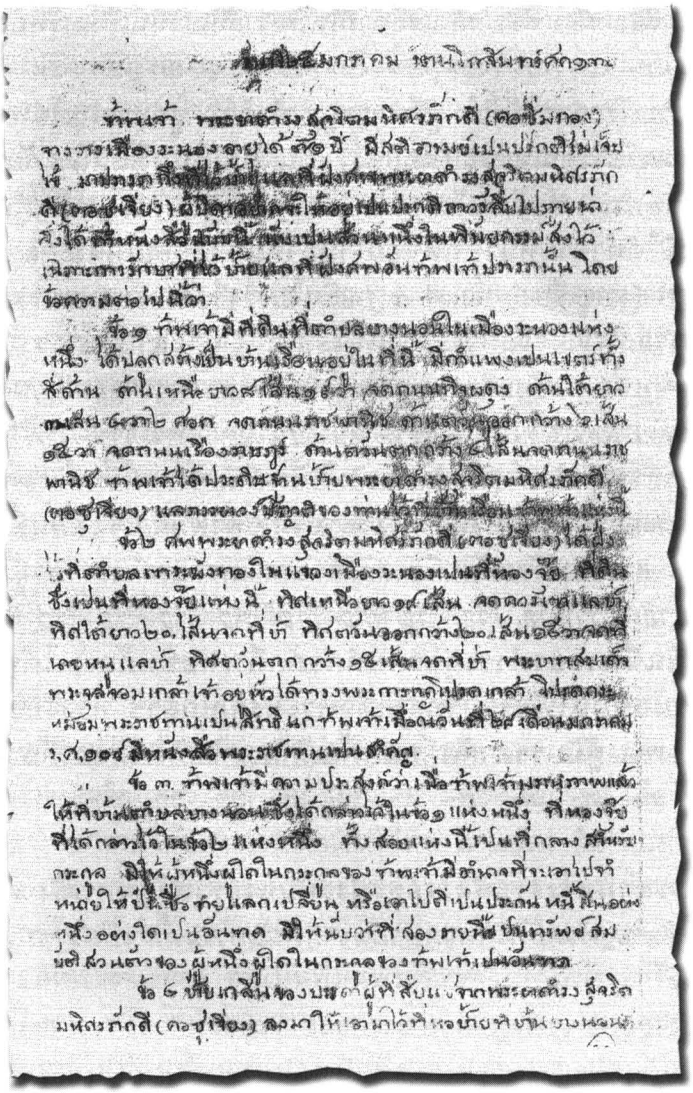
เคยพระราชทานพระราชหัตถเลขาประทับพระราชลัญจกรเป็นสำคัญ เป็นพินัยกรรมพิเศษ ห้ามมิให้พิพากษาผิดจากพินัยกรรมนั้น เป็นราชประเพณีมีมาเป็นอันมาก[๗]

[๕] *ในกรณีพินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริตฯ มีความคล้ายกับกรณีที่อวงซุ้ยของตระกูล ณ สงขลา ซึ่งในความเห็นของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา เห็นว่าเป็นทรัสต์ ดู หจช. ร. ๖ รล. ๑๖/๒, หนังสือที่ ๑๐/๑๙ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า จากพระยามโนปกรณ์นิติธาดา เรื่องฎีกาพระยาอภิรักษ์ราชอุทยาน ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๔๖๒*

[๖] *หจช. ร.๖ รล. ๑๖/๑๐, พินัยกรรมพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ลงวันที่ ๒๕ มกราคม รศ.๑๓๐.*

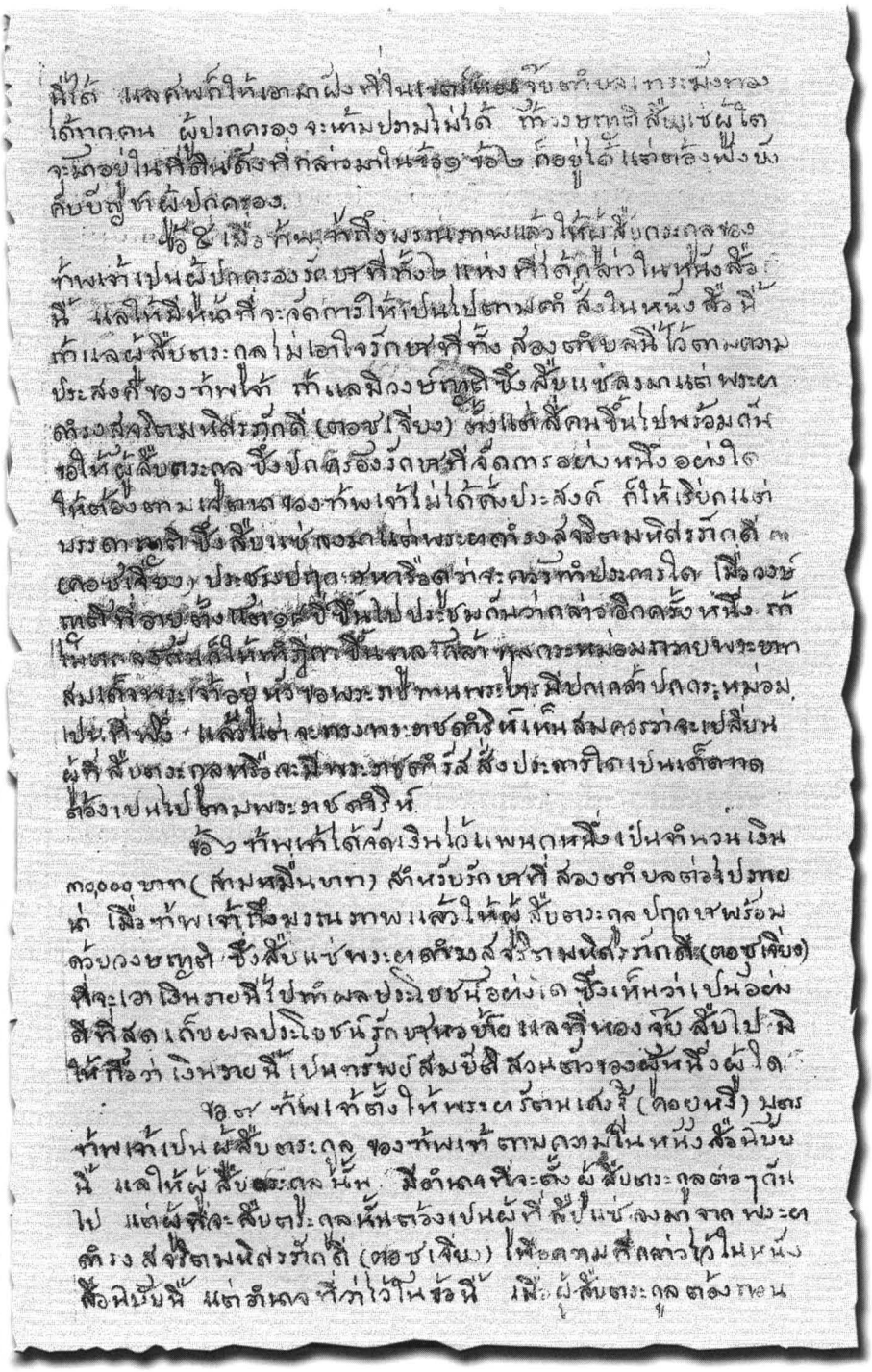
[๗] *หจช. ร.๖ รล. ๑๒, พระราชหัตถเลขา ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ร.ศ.๑๒๔.*

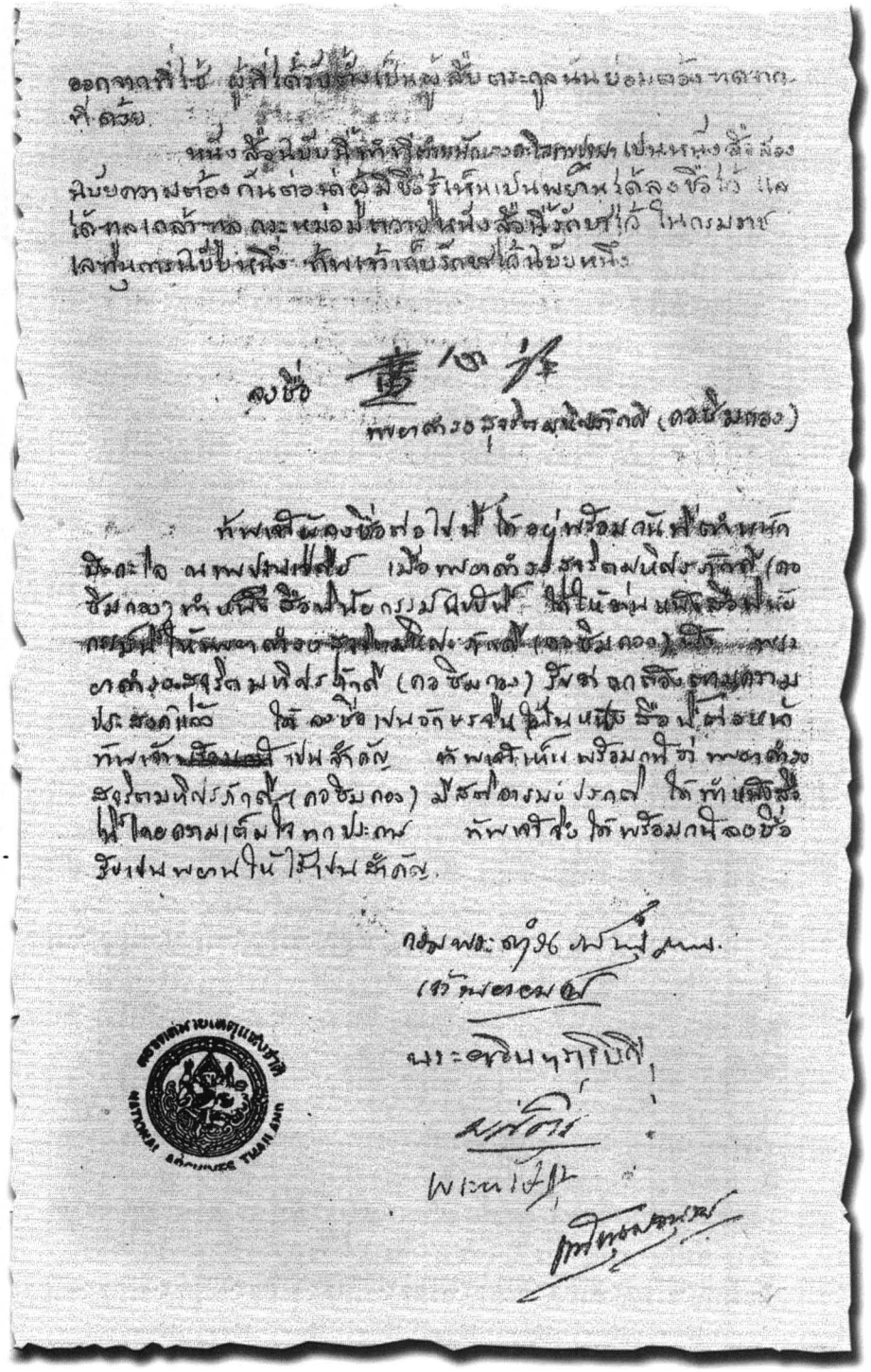
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชทานพระราชหัตถเลขาที่ ๕/๙๘๔ ลงวันที่ ๑๓ กุมพาพันธ์ ร.ศ. ๑๓๐ รับรองหนังสือพินัยกรรมฉบับนั้นว่าได้ทำขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (*"ได้กระทำต่อหน้าผู้มีบรรดาศักดิ์ ได้รู้เห็นเป็นพยาน แลได้ตรวจดูคำยืนยันของผู้มีบรรดาศักดิ์ว่าเมื่อทำหนังสือพินัยกรรมนี้ พระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) มีสติดีอยู่ เห็นว่าเป็นความประสงค์อันแท้จริงของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) เป็นการทำถูกต้องตามพระราชกำหนดกฎหมายแล้ว")[๘] และถ้ามีผู้ใดฟ้องร้องให้ที่ดินทั้งสองแปลงไม่เป็นไปตามเจตจำนงของพินัยกรรมนั้นแล้ว *"ห้ามอย่าให้ผู้พิพากษารับไว้พิจารณาให้ผิดไปจากความประสงค์นี้"*[๙]



***พินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง)**

[๘] *เรื่องเดียวกัน*
[๙] *เรื่องเดียวกัน*





แง่มุมทางประวัติศาสตร์อันเกี่ยวเนื่องกับพินัยกรรม

จากการค้นคว้าในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ไม่ปรากฏว่ามีเรื่องราวคดีความที่เกี่ยวข้องกับพินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริตฯ (คอซิมก๊อง) มีเพียงจดหมายโต้ตอบเพียงชุดเดียวที่พาดพิงถึงพินัยกรรมฉบับนี้โดยตรง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๙ หลังจากมีการทำพินัยกรรมได้ ๔ ปี ได้มีเรื่องราวเกี่ยวกับที่ดินแปลงที่ ๑ โดยเหตุพระยารัตนเศรษฐี (คออู่หงี่) บุตรชายของพระยาดำรงสุจริตฯ ผู้ปกครองทรัพย์ตามพินัยกรรม ได้เกิดความทุกข์ร้อนจากพินัยกรรมที่มิให้ที่ดินในพินัยกรรมเป็นกรรมสิทธิ์ของใครคนใดคนหนึ่ง ซึ่ง *พระยาสุรินทรราชา (ม.ร.ว. สิทธิ สุทัศน์)* สมุหเทศาภิบาลของมณฑลภูเก็ต ได้มีหนังสือกราบทูลถามความคิดเห็นสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่ลงพระนามในพินัยกรรมฉบับนั้น

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๕๙

ขอพระราชทานกราบทูล
ทราบฝ่าพระบาท

ด้วยพระยารัตนเศรษฐีร้องขัดข้องเรื่องหนังสือพินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริต ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราชานุมัติ แลได้ปฤกษาข้าพระพุทธเจ้าขอให้ช่วยเหลือแก้ไขข้อขัดข้อง ข้าพระพุทธเจ้ารับไว้ว่าจะนำความมากราบทูลพระราชทานความเห็นใต้ฝ่าพระบาท

ข้อขัดข้องของพระยารัตนเศรษฐีในเรื่องพินัยกรรมนี้ คือ ผู้ปกครองไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเลย เมื่อคนร่วมตระกูลเข้าชื่อกันถึง ๔ คน ร้องขอ ให้ขับไล่ผู้ปกครองเสียเมื่อใด ผู้ปกครองก็จะต้องจากที่บ้านนั้น เมื่อการเป็นเช่นนี้ ผู้ปกครองก็คงไม่กล้าลงทุนรอนที่จะบำรุงสถานที่ไว้ได้ นับวันก็จะร่วงโรยไป บ้านเรือนก็เป็นตึกใหญ่ ถ้าจะบำรุงก็ต้องเสียเงินมากมาย ครั้งจะบำรุงไปแล้วก็ไม่มีกรรมสิทธ์ เวลานี้ตึกของพระยารัตนเศรษฐีก็พังลงมาหลังหนึ่งแล้ว พระยารัตนเศรษฐีต้องมาอาไศรยอยู่ที่ตึกสามชั้น และไม่กล้าจะจัดการซ่อมแซมตึกที่พังนั้นขึ้น เพราะต้องใช้เงินประมาณสองหมื่นบาท ครั้งจะทำลงไปก็เกรงจะไม่มีกรรมสิทธิ์ตลอดบุตรหลาน

พระยารัตนเศรษฐีชี้แจงว่า ส่วนตัวของพระยารัตนเศรษฐีเองนั้นไม่มีความวิตก แต่เกรงว่าบุตรหลานที่จะสืบตระกูลต่อไปจะได้รับความเดือดร้อน

อีกประการหนึ่ง หนังสือพินัยกรรมฉบับนี้พระยารัษฎาฯเป็นผู้จัดการขึ้นโดยมิได้ปฤกษาให้พระยาดำรงฯ มีเวลาตรึกตรองนานเท่าใด พอร่างแล้วก็โทรเลขเรียกพระยาดำรงเข้ามาเซ็นเท่านั้น ส่วนเงินบำรุง ๓๐,๐๐๐ เหรียญ ก็ยังตกอยู่กับพระยารัษฎาฯ พระยารัตนเศรษฐีหาได้รับไว้ไม่*

ตามเหตุที่พระยารัตนเศรษฐียกขึ้นมาเป็นข้อขัดข้องนั้นที่พระพุทธเจ้าได้ทาบทามดูแล้ว ข้อสำคัญคือ พระยารัตนเศรษฐี ต้องการให้ผู้ปกครองได้รับค่าเสียหายตามที่ได้ลงทุนไป แลยอมรับว่าถ้าแม้ผู้ปกครองที่สืบตระกูลคนหลังๆ ต่อไปขัดสนเข้าจะขอให้ขายที่นี้แก่พวก ณ ระนองด้วยกัน

* *ที่จริงพินัยกรรมระบุว่า ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้อ้าง*

ได้ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแต่การที่จะให้พวกญาติเข้าชื่อกัน ๔ คน ขับไล่ไปเสียนั้น พระยารัตนเศรษฐีรู้สึกเดือดร้อนมาก

เรื่องนี้ข้าพระพุทธเจ้ารู้สึกเห็นอกพระยารัตนเศรษฐี จึ่งจำเป็นต้องขอพระราชทานรบกวนพระบารมีใต้ฝ่าพระบาทเป็นที่พึ่งจะทรงเห็นควรจัดการสถานใด ขอพระราชทานพระดำริห์ด้วย

ข้าพระพุทธเจ้าได้คัดสำเนาพินัยกรรมส่งมาถวายพร้อมกับหนังสือฉบับนี้แลได้ตั้งใจจะมาเฝ้าเรียนกระแสพระดำริห์ แต่หมู่นี้ติดประชุมแลราชการต่างๆ จึ่งจำเป็นต้องกราบทูลทางหนังสือ

พระราชอาญาไม่พ้นเกล้า
ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด
ข้าพระพุทธเจ้า
พระยาสุรินทรราชา[๑๐]

สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีจดหมายตอบลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๙ ความว่า

๒๓/๙/๕๙

แจ้ง เจ้าคุณสุรินทรราชา

เจ้าคุณจดหมายมาถามความเห็นฉันเรื่องมรฎกพระยาดำรงสุจริต (คอซิมก๊อง) ฉันจะตอบความตามที่จำได้ดังนี้

๑. เมื่อทำพินัยกรรมนั้น ฉันตามเสด็จออกไปอยู่ที่เมืองนครปฐม พระยาดำรงสุจริตตามออกไป พระยารัษฎาก็ไป ก่อนที่จะลงชื่อพินัยกรรม ฉันได้เรียกพระยาดำรงสุจริตมาพูดกันตัวต่อตัว ได้อ่านพินัยกรรม แลชี้แจงให้เข้าใจโดยถ้วนถี่ทุกข้อ แลจำได้ว่า ฉันได้ทักบางข้อ ดูเหมือนจะได้ทักตรงข้อที่พระยารัตนเศรษฐีว่านี้ด้วย พระยาดำรงสุจริตจะชี้แจงว่ากะไร ฉันก็จำไม่ได้ แต่เข้าใจว่า พระยาดำรงสุจริตทำพินัยกรรมนี้ ด้วยเข้าใจความแลด้วยประสงค์ของตนตามที่ลงพินัยกรรม ไม่ใช่ทำด้วยหลงหรือเข้าใจผิด ส่วนพระยารัษฎานั้นออกจะกลัวพระยาดำรงสุจริต ไม่เห็นเข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก

๒. ความประสงค์ที่พระยารัตนเศรษฐีว่านั้นก็ถูกแต่จะจัดอย่างไรให้ได้ตามประสงค์ดูมันมีทางเดียวแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องยอมกันเอง ไม่เห็นรัฐบาลหรือผู้ใดจะมีอำนาจไปเกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างอื่นได้ เห็นที่ผู้อื่นเขาทำกันอย่าง ๑ มรฎกที่เปนเจ้าของร่วมกันหลายคนเช่นนี้ ถ้าเจ้าของไม่ถูกกันจะรักษาร่วมกันไปไม่ได้ ดูเหมือนคนใดคนหนึ่งร้องต่อศาลขอแบ่งได้ ถ้าร้องเช่นนั้นดูเหมือนศาลตีราคา แลยอมให้เจ้าของที่ยังจะรวมกันออกส่วนแบ่งให้แก่ผู้จะแยก ถ้าไม่ตกลงกันก็จะขายทอดตลาดสมบัตินั้นเอาเป็นตัวเงินแบ่งกัน

ว่าโดยที่สุด ส่วนตัวฉันเองมันแพ้เวลาที่ควรจะเกี่ยวข้องในธุระอย่างนี้ ไม่แลเห็นว่าจะทำอะไรให้ได้[๑๑]

---

[๑๐] หจช. สบ. ๒.๕๙/๕๖๗, จดหมายกราบทูลสมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพ จากพระยาสุรินทรราชาลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๙

[๑๑] หจช. สบ. ๒.๕๙/๑, จดหมายถึงพระยาสุรินทราชา ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

ถ้ายึดตามพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่รับรองโดยระบุไว้ว่า *"ห้ามอย่าให้ผู้พิพากษารับไว้พิจารณาให้ผิดไปจาความประสงค์นี้"*

ในขณะเดียวกันตามความเห็นสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (ซึ่งทรงเซ็นเป็นพยานในพินัยกรรมด้วย) ตามจดหมายข้างต้น จะเห็นได้ถึงลักษณะการตีความที่แตกต่างออกไปโดยสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพฯ ทรงมีความเห็นว่ามีช่องทางที่จะฟ้องร้องต่อศาลขอแบ่งทรัพย์สิน และถ้าตกลงกันไม่ได้ก็ให้ขายที่ดินแปลงนั้นทอดตลาดเพื่อเอาเงินมาแบ่งกันได้ *"ดูเหมือนคนใดคนหนึ่งร้องต่อศาลขอแบ่งได้ ถ้าร้องเช่นนั้นดูเหมือนศาลตีราคา แลยอมให้เจ้าของที่ยังจะรวมกันออกส่วนแบ่งให้แก่ผู้จะแยก ถ้าไม่ตกลงกันก็จะขายทอดตลาดสมบัตินั้นเอาเป็นตัวเงินแบ่งกัน"* ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการตีความสถานะทางกฎหมายของพระราชหัตถเลขารับรองพินัยกรรมนี้ เพื่อเปิดประเด็นให้นักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์กฎหมายให้ศึกษาโดยละเอียดต่อไป

อาณาเขตบ้านเจ้าเมืองระนอง : การศึกษาจากเอกสารทางประวัติศาสตร์

ขอบเขตของที่ดินตามพินัยกรรม

ในพินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ลงวันที่ ๒๕ มกราคม รศ.๑๓๐ ได้ระบุถึงขอบเขตของที่ดินว่า

> *ข้าพเจ้ามีที่ดินที่ตำบลบางนอนในเมืองระนองแห่งหนึ่งได้ปลูกสร้างเปนบ้านเรือนอยู่ ในที่มีกำแพงเปนเขตร์ทั้งสี่ด้าน ด้านเหนือยาว ๘ เส้น ๑๙ วา จดถนนกิจผดุง ด้านใต้ ยาว ๓ เส้น ๔ วา ๒ ศอก จดถนนราชพานิช ด้านตะวันออกกว้าง ๖ เส้น ๑๕ วา จดถนนเรืองราษฎร ด้านตะวันออกกว้าง ๔ เส้น จดถนนราชพานิช ข้าพเจ้าได้ประดิษฐานป้าย พระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซุเจียง) และภรรยาวงศ์ญาติของท่านไว้ที่ที่บ้านเรือน ข้าพเจ้าแห่งนี้*[๑๒]

ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินแปลงนี้ไม่ได้เป็นที่ดินพระราชทานดังเช่นที่ดินที่ตำบลเขาระฆังทอง ซึ่งมีเอกสารสิทธิรับรองอย่างชัดเจน คือ พระราชหัตถเลขาพระราชที่ดินจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ดังนั้น ข้อความในพินัยกรรมจึงเป็นหลักฐานโดยตรงเพียงชิ้นเดียวที่ระบุขอบเขตของที่ดินสำหรับไว้ป้าย (ต่อไปจะเรียกว่า "ในค่าย") ซึ่งข้อความในพินัยกรรมค่อนข้างกล่าวชัดเจนว่าที่ดินในค่ายคือ ที่ดินที่พระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ได้ปลูกบ้านและล้อมรั้วเอาไว้ *("ได้ปลูกสร้างเปนบ้านเรือนอยู่ในที่นี้มีกำแพงเปนเขตร์ทั้งสี่ด้าน")* โดยมีระยะขอบเขตที่ดินในแต่ละด้านไว้อย่างชัดเจน ("ด้านเหนือ ยาว ๘ เส้น ๑๙ วา ด้าน

[๑๒] หจช. ร.๖ รล. ๑๖/๑๐, *(พินัยกรรมพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี ๙ คอซิมกอง) ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ร.ศ.๑๓๐.*

ใต้ ยาว ๓ เส้น ๔ วา ๒ ศอก ... *ด้านตะวันออก* กว้าง ๖ เส้น ๑๕ วา ... *ด้านตะวันตก* กว้าง ๔ เส้น") และติดถนนทุกด้าน (*"ด้านเหนือ... จดถนนกิจผดุง ด้านใต้... จดถนนราชพานิช ด้านตะวันออก... จดถนนเรืองราษฎร ด้านตะวันตก... จดถนนราชพานิช"*) ซึ่งสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ด้าน	ระยะ	จดถนน
เหนือ	๘ เส้น ๑๙ วา	กิจผดุง
ใต้	๓ เส้น ๔ วา ๒ ศอก	ราชพานิช
ตะวันออก	๖ เส้น ๑๕ วา	เรืองราษฎร
ตะวันตก	๔ เส้น	ราชพานิช

ทั้งนี้เพื่อให้การมองขอบเขตของที่ดินในพินัยกรรมชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการเปรียบเทียบสำนวนภาษาของพินัยกรรมกับเอกสารประวัติศาสตร์ที่จัดเป็นเอกสารประเภทใกล้เคียงกันทั้งทางเนื้อหา และช่วงเวลา ด้วยการเปรียบเทียบกับ **สำเนาพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานที่ดินให้เป็นที่ฮวงซุ้ยของตระกูล ณ สงขลา เมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๔๑** มีความดังนี้

> *ที่ดินซึ่งเปนที่สวนมะพร้าวตั้งอยู่ริมเขาเทวดาใกล้กับเมืองสงขลา ระยะทาง ๒๐๐ เส้นเปนพื้นที่โดยกว้างทิศเหนือ ๒๘ เส้น ทิศใต้ ๑๗ เส้น โดยทิศตะวันออก ทิศตะวันตก ๔๙ เส้น ๑๕ วา เปนที่เลี้ยว ไม่เสมอกัน ตามแผนที่ที่ผูกติดกับหนังสือนี้มีเส้นดำหมายเขตร์ไว้โดยรอบแล้ว คิดรวมจำนวนเนื้อที่ได้ ๑,๑๑๙ ไร่ ๑ งานเศษ ๕๐ วา*[๑๓]

และนำมาเปรียบเทียบกับเอกสารอีกชิ้นหนึ่ง คือ**สำเนาใบมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระยาดำรงสุจริต (คอยู่หงี่) ให้แก่โรงเรียนพิชัยรัตนาคาร ปี พ.ศ. ๒๔๔๖** ซึ่งมีข้อความสำคัญที่กล่าวถึงไว้ดังนี้

> *ทิศตะวันตกจดกำแพงหลังร้านฮกโห ทิศตะวันออกจดสนามเก่าของโรงเรียน ทิศเหนือ จดถนนทะลุวัง ทิศใต้จดถนนกำลังทรัพย์ มีขนาดกว้าง ๑ เส้น ๑๒ วา ๑ ศอก ยาว ๒ เส้น ๗ วา ๓ ศอก คิดเป็นเนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๔ ตารางวา*[๑๔]

---

[๑๓] หจช.ร๖ รล. ๑๖/๒, *สำเนาพระราชหัตถเลขา ที่ ๕๖/๕๗ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๑๒๔.*

[๑๔] หจช. *ศธ. ๕๑.๑๒/๓๓, ใบมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดีแก่โรงเรียนรัฐบาลประจำจังหวัดระนอง "พิชัยรัตนาคาร" ลงวันที่๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖. และดู "แผนที่ที่ดินของเจ้าคุณสุจริตซึ่งยกให้แก่โรงเรียน สะเกล ๑:๑๐๐๐" ในแฟ้มเดียวกัน*

จากการเปรียบเทียบทางสำนวนและเนื้อหาของเอกสารประวัติศาสตร์ที่มีช่วงเวลาและเนื้อหาใกล้เคียงกัน จะเห็นได้ว่าการเขียนระบุขอบเขตของที่ดินนั้นมักจะต้องระบุทิศที่ดินไปจรดกับความกว้างของที่ดินในแต่ละด้าน ด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาได้ว่าพินัยกรรมของพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอซิมก๊อง) ได้ระบุความกว้างของที่ดินในแต่ละทิศไว้อย่างชัดเจน

เกี่ยวกับอาณาเขตบ้านและทรัพย์สิน

ในปี พ.ศ. ๒๔๑๙ หลังจากพระยารัตนเศรษฐี (คอซุเจียง) กลับมาจากการไปบำเพ็ญการกุศลที่บ้านเดิมที่เมืองจีน ได้เกิดการลุกฮือของคนงานเหมืองดีบุกชาวจีนที่เมืองระนอง ในสารตราที่ส่งมายังกรุงเทพฯ รายงานเหตุการณ์ว่า ในวันพุธ ขึ้น ๑ ค่ำ เดือน ๔ "จีนลูกเหมืองดีบุกแขวงเมืองระนอง" จำนวนประมาณ ๓๐๐-๔๐๐ คน หนีด่านออกมา เกิดการต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ด่านจนบาดเจ็บล้มตายทั้งสองฝ่าย เหตุการณ์ได้ลุกลามใหญ่โตเข้ามาในเขตตัวเมือง กรรมกรจีนได้ฆ่าฟันคนไทยที่ตลาดเมืองระนอง มีคนตาย ๒๔ เป็นกรมการ ๑ คน และราษฎร ๒๓ คน พระยารัตนเศรษฐีได้เกณฑ์ไพร่พลมารักษาโรงภาษีหลวง และหาคนในแขวงเมืองระนอง *"ได้มาเข้าค่ายรักษาบ้านพระยารัตนเศรษฐีประมาร ๓๐๐ คนปืนใหญ่กระสุน ๕-๖ นิ้ว มีอยู่ ๒๐ กบอก ปืนเล็กมีอยู่ประมาร ๒๐๐ กบอก กระสุนดินดำไม่ทราบว่าจะมีสักเท่าไร"*[๑๕] และพระยารัตนเศรษฐีได้ขอกำลังจากทางกรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้เคียงให้เข้ามาช่วยเหลือจนสามารถปราบปรามได้สำเร็จ ด้วยความดีความชอบจากการปราบปรามความไม่สงบนี้ พระยารัตนเศรษฐีได้รับเลื่อนยศขึ้นเป็นพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี ตำแหน่งจางวางผู้กำกับราชการเมืองระนอง และทรงตั้งพระศรีโลหภูมิพิทักษ์ (คอซิมก๊อง) ซึ่งเป็นบุตรคนใหญ่และเป็นตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมืองระนองในเวลานั้น เป็นพระยารัตนเศรษฐีตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองระนอง ในปี พ.ศ. ๒๔๒๐

จากประวัติศาสตร์เมืองระนองที่ได้กล่าวข้างต้นสามารถที่จะเชื่อมโยงเข้ากับประเด็นการสร้างค่ายเจ้าเมืองระนอง หรือบ้านเจ้าเมืองระนอง ว่าได้สร้างขึ้นหลังเหตุการณ์ลุกฮือของกรรมกรจีน ราวปี พ.ศ. ๒๔๒๐[๑๖] กล่าวคือ หลังจากเหตุการณ์การลุกฮือของกรรมกรจีน พระยารัตนเศรษฐี (คอซิมก๊อง) ได้สร้างบ้านหลังใหม่โดยย้ายจากที่เดิมซึ่งอยู่บนถนนตลาดเก่า หรือถนนท่าเมือง *"ที่สุดถนนนี้ถึงบ้านเก่าของพระยารัตนเศรษฐีซึ่งตั้งอยู่ที่หาดใกล้ฝั่งคลอง"*[๑๗] **เหตุที่ย้ายและสร้างบ้านขึ้นใหม่ คงเนื่องด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยเป็นหลัก** ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ก็ทรงกล่าวไว้ชัดเจนในพระราชหัตถเลขา ว่า*การสร้างบ้านใหม่ที่มีกำแพง และหอรบอย่างแน่นหนาก็เพื่อป้องกันการลุกฮือเหมือนในคราวปี พ.ศ. ๒๔๑๙*[๑๘]

ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นถึงการที่**พระยารัตนเศรษฐี (คอซูเจียง) เป็นเจ้าภาษีอากรและเป็นพ่อค้า แล้วต่อมาจึงได้เป็นเจ้าเมืองนั้น บ้านเจ้าเมืองจึงเป็นทั้งศูนย์กลาง**

---

๑๕ *หจช.ร.๕ รล. -กห. เล่ม ๖๒ (จุลศักราช ๑๒๓๘-๑๒๓๙), หน้า ๓๓ .*

๑๖ *หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดระนอง, กำแพงจวนเจ้าเมืองระนอง (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า ๘.*

๑๗ *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๕๐ ตำนานเมืองระนอง (ม.ป.ท., ๒๕๐๒), หน้า .๖๖.*

๑๘ *หจช. ร.๕ ต.๑๑.๓/๕, พระราชหัตถเลขาคราวเสด็จพระพาสแหลมมลายู ร.ศ. ๑๐๙.*

ทางเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองที่สำคัญที่สุดของเมืองระนองก็ว่าได้ในบริเวณค่าย จึงเป็นทั้งที่พักอาศัยของเจ้าเมืองและเป็นที่เก็บทรัพย์สิน สินค้า และที่เพาะปลูก กำแพงจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นแนวป้องกันทรัพย์สินอันมหาศาลของเจ้าเมืองระนอง

นอกจากกลัวภัยการก่อกบฏลุกฮือของกรรมกรแล้ว โจรผู้ร้ายยังเป็นปัญหาหนึ่งที่จำต้องมีการป้องกันบ้านเจ้าเมืองอย่างหนาแน่น เนื่องจากเมืองระนองเป็นเมืองชายแดน การซ่องสุมและหลบหนีของโจรผู้ร้ายจึงเป็นไปได้ง่าย เช่น ในปี พ.ศ. ๒๔๒๒ ก็มีโจรผู้ร้ายบุกปล้นบ้านหลวงคลังกรมการเมืองระนอง ในใบบอกที่ส่งไปยังกรุงเทพฯ ได้รายงานว่า *"อ้ายผู้ร้ายที่กระทุ้งประตูเรือนหลวงคลังเอาหอกแทงถูกอ้ายผู้ร้ายพลัดตกจากบันไดเรือน ทันใดนั้นพวกอ้ายผู้ร้ายเอาปืนยิงถูกหลวงคลังที่ใต้นมขวา กระสุนปืนทลุออกสันหลังล้มลงขาดใจตาย"*[๑๙] ซึ่งพวกโจรที่บุกปล้นบ้านได้หลบหนีไปยังเมืองมลิวัน ซึ่งถึงแม้ทางการเมืองมลิวันจะจับกุมตัวได้ แต่ทางการเมืองระนองก็ต้องประสบปัญหาอย่างมากกับการดำเนินการให้ทางอังกฤษส่งผู้ร้ายมาดำเนินคดีในฝั่งสยาม

ทั้งปัญหาการลุกฮือและปัญหาโจรผู้ร้าย ทำให้ในปี พ.ศ. ๒๔๓๖ พระยารัตนเศรษฐี (คอซิมก๊อง) ได้ทำหนังสือถึงสมุหกลาโหม เพื่อขออนุญาตเกณฑ์คนมารับราชการ เพื่อป้องกันสถานที่สำคัญในเมืองระนอง คือ โรงภาษีหลวง และบ้านเจ้าเมืองระนอง ในหนังสือที่ส่งไปยังกรุงเทพฯ ได้ให้เหตุผลของการเกณฑ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาโจรผู้ร้ายเอาไว้ดังนี้

> *การที่ต้องเกณฑ์จองแรงราษฎรใช้ราชการเมืองระนองนั้น ด้วยเมืองระนองเขตรแดนติดต่อกับเมืองมลิวันฝ่ายอังกฤษ โปลิศที่เมืองระนองก็มีอยู่แค่ ๒๔ คน ไม่เปนที่ไว้ใจแก่คนร้ายได้*[๒๐]

จะเห็นได้ว่านอกจากโรงภาษีหลวงซึ่งเป็นสถานที่เก็บทรัพย์สินที่จะต้องส่งให้รัฐบาลที่กรุงเทพฯ แล้วบ้านเจ้าเมืองระนองเป็นที่อีกแห่งที่ขอเกณฑ์ราษฎร[๒๑] ของสถานที่แห่งนี้ โดยขอเกณฑ์คนไปรักษาโรงภาษีหลวง เดือนละ ๒๐ คน แต่ถ้าเป็นเดือนสามตรุษจีนจะขอเกณฑ์ ๑๐๐ คน ส่วนบ้านเจ้าเมืองขอ "เกณฑ์คนไปช่วยราชการบ้านเมืองระนองเดือนละ ๑๖ คน"[๒๒]

กล่าวได้ว่าพื้นที่บริเวณเจ้าเมืองระนองมีความสำคัญที่จำเป็นต้องป้องกันดูแล **การสร้างกำแพงจึงเป็นการปกป้องทรัพย์สินต่าง ๆ และรวมถึงพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่บริเวณบ้านด้วย** ซึ่งทำให้เราเห็นได้อย่างชัดเจนว่า **ขอบเขตของกำแพงบ้านจึงเป็นขอบเขตของที่ดินด้วย** ทั้งนี้ต้องกล่าวเพิ่มเติมว่า อย่างน้อยที่สุดก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ยังไม่มีรังวัด และจดทะเบียนที่ดินโดยกรมที่ดินในพื้นที่จังหวัดระนอง และ จากการ

---

[๑๙] หจช. รล.-พ.ศ. เล่ม ๒๐ (จุลศักราช ๑๒๔๑-๑๒๔๒) หน้า ๓๑.

[๒๐] หจช. ร.๕ ม.๕๓/๓๐, หนังสือราชการ ศาลากลางเมืองระนอง ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ร.ศ.๑๑๒

[๒๑] การเกณฑ์ราษฎรขณะนั้นทางกรุงเทพฯ ได้มีประกาศ "ไปยังผู้ว่าราชการเมืองกรมการห้ามมิให้ผู้ว่าราชการเมืองกรมการกะเกณฑ์เลขราษฎรไพร่บ้านเมืองพลเมืองมาใช้การต่าง ๆ ถ้าจะมีราชการสิ่งใดที่จะต้องใช้ก็ให้มีใบบอกทำรายงานเข้ามาก่อน ถ้าเห็นสมควรจะมีท้องตราอนุญาตออกไปจึงจะเกณฑ์ได้"

[๒๒] หจช. ร.๕ ม.๕๓/๓๐, หนังสือราชการ ศาลากลางเมืองระนอง ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๒.

ค้นคว้าในหอจดหมายเหตุแห่งชาติพบว่า ไม่ปรากฏว่ามีการจดทะเบียนที่ดิน และออกเอกสารสิทธิโดยแผนกทะเบียนที่ดินและแผนกออกโฉนด กรมที่ดินในเขตจังหวัดระนอง นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าว ในมณฑลภูเก็ตมีการจัดตั้งทะเบียนที่ดินเพียงแห่งเดียวคือที่เมืองภูเก็ตเท่านั้น[๒๓] ดังนั้นเราไม่อาจทราบขอบเขตที่ดินที่ชัดเจนได้ในเอกสารสิทธิซึ่งยังไม่มีการทำขึ้น อย่างน้อยก็ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งก็หลังจากทำพินัยกรรมมาแล้วเกือบ ๒๐ ปี ฉะนั้นเราจึงสันนิษฐานได้ว่า **การสร้างกำแพง คือการปักปันเขตที่ดิน** ที่เข้าไปจับจองที่ดินที่ว่างเปล่า ดังเช่นกรณีที่ฮวงซุ้ยพระราชทานของตระกูล ณ ระนองเองก็ยังมีการปักหลักเขตของที่ดินเพื่อบอกขอบเขตของที่ดินที่ได้รับพระราชทาน[๒๔] ซึ่งจากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ก็ระบุไว้ในคราวพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จเมื่อปี ๒๔๓๓ หรือสิบกว่าปีหลังจากสร้างบ้าน พื้นที่รอบๆ บ้านเจ้าเมืองยังเป็นป่าอยู่ และในการสร้างบ้านเจ้าเมืองใหม่นี้เป็นการขยายเมืองระนองให้กว้างขวางใหญ่โตขึ้น *"ที่ย้ายบ้านใหม่เสียนั้นเป็นดีมากทำให้เมืองกว้างออกไปอีกสามสี่เท่า"*[๒๕]

ต่อจากนี้จะเป็นการไล่เรียงเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่ได้กล่าวถึงบ้านเจ้าเมืองระนอง ซึ่งเอกสารที่กล่าวถึงทั้งหมดนี้เป็น*พระราชนิพนธ์และพระนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าและสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพตามลำดับ*ซึ่งทั้งสามพระองค์ได้ทรงเคยไปเยี่ยมเยือนบ้านหลังดังกล่าวด้วยพระองค์เอง ซึ่งการไล่เรียงลงมาตามลำดับเวลาจะทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของบ้านเจ้าเมืองระนองเป็นอย่างดี

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จบ้านเจ้าเมืองระนอง ในคราเสด็จประพาสแหลมมลายู พ.ศ.๒๔๓๓ ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาบรรยายถึงบ้านเจ้าเมืองระนอง ปรากฏความตามพระราชนิพนธ์ที่ตีพิมพ์สองครั้ง คือ *พระราชหัตถเลขาคราวที่เสด็จประพาสแหลมมลายู ร.ศ.๑๐๙ และระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาสทางบก ทางเรือ รอบแหลมมลายู รัตนโกสินทรศก ๑๐๙*

ในพระราชหัตถเลขาคราวที่เสด็จประพาสแหลมมลายู ร.ศ.๑๐๙ ซึ่งต่อมา สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงนำมารวบรวมไว้ในประชุมพงศาวดารภาคที่ ๕๐ เรื่องตำนานเมืองระนอง มีความบรรยายบ้านเจ้าเมืองระนองดังนี้

> *บ้านพระยาระนองเองก่อกำแพงรอบ สูงสักสิบศอก กว้างใหญ่เห็นจะสักสามเศษสี่เส้น แต่ไม่หันน่าออกถนนด้วยซินแซว่าหันน่าเข้าข้างเขาจึงจะดี ที่บนหลัง*

---

[๒๓] ดู หจช. กส. ๙.๒ กรมทะเบียนที่ดิน, ส่วนกรรมสิทธิ์.

[๒๔] *รายงานประจำวันรับแจ้งเป็นหลักฐาน สถานีตำรวจภูธร อ. เมือง จ. ระนอง ลำดับที่ ๓ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เวลา ๑๔.๐๐น. มีการจ้างความเรื่องการค้นพบเสาหลักเขตที่ดินที่เขาระฆังทอง ในบันทึกประจำวันของตำรวจระบุว่า ต้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผู้ไปค้นพบ "หลักเขตที่เขียนด้วยภาษาจีนซึ่งอยู่ในป่าหลังสุสานเจ้าเมืองระนองดังนี้ เป็นเสาหินหัวสิงห์ เขียนด้วยตัวอักษรจีนจำนวน ๖ ตัวอักษร เสาดังกล่าวมีขนาดกว้างประมาณ ๙ นิ้วเศษ หนา ๕ นิ้วเศษ สูงประมาณ ๔ นิ้วเศษ และมีตระไคร่น้ำจับอยู่ทั่วไป"*

[๒๕] *ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๕๐ ตำนานเมืองระนอง*, หน้า ๖๖.

ประตูทำเปนเรือนหลังโตๆ ขึ้นไปตั้งอยู่เปนหอรบ กำแพงก็เว้นช่องปืนกรุแต่อิฐบางๆ ไว้ (ด้วยกลัวเจ๊กที่เคยลุกลามขึ้นครั้งก่อน เมื่อมีเหตุการณ์ก็จะได้กระทุ้งออกเป็นช่องปืน) ที่กลางบ้านทำตึกหลังหนึ่งใหญ่โตมาแต่ตัวไม่ได้ขึ้นอยู่ เปนแต่ที่รับแขกแลคนไปคนมาให้อาไศรย ตัวเองอยู่ในเรือนจากเตี้ยๆ เบียดชิดกันแน่นไปทั้งครัวญาติพี่น้องรวมกันอยู่แห่งเดียวกันทั้งสิ้น มีโรงไว้สินค้าปลูกริมกำแพงยืดยาวในบ้านนั้นก็ทำไร่ปลูกมันปีหนึ่งได้ถึงพันเหรียญ เปนอยางคนหากินแท้[๒๖]

ส่วนใน ***ระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาสทางบก ทางเรือ รอบแหลมมลายู รัตนโกสินทรศก ๑๐๙*** *ซึ่งมีการรวบรวมตีพิมพ์ขึ้นภายหลังพระราชหัตถเลขา*[๒๗] ทรงบรรยายความโดยละเอียดมากกว่า ดังนี้

นอนต่อไปเสียอีกจน ๓ โมงจึงได้ไปที่บ้านใหม่พระยาระนอง ผ่านไปทางหน้าตะรางใหม่และออฟฟิศโทรเลขตะรางนี้เขาทำเป็นตึกหลังคาสังกะสีมีกำแพงรอบเป็นอย่างปีนังเรียก "โรงราง" บ้านใหม่นี้มีถนนใหญ่ไปข้างบ้านแต่ไม่หันหน้าออกถนนเพราะซินแสดูว่ากันหน้าไปเขาถึงจะดี ต้องทำทางแยกเข้าไป แต่ถึงประตูแล้วแกยังไม่ให้เข้าต้องวงอ้อมไปเข้าทางหลังบ้าน เพราะประตูข้างหน้าทำเป็นหอรบเท่าเรือนหลังโตๆจะเป็นลอดใต้ถุนไป กำแพงทำแน่นหนาสูงราว ๑๐ ศอก ข้างในก่อวางเป็นช่องปืนไว้ เอาอิฐบังแผ่นเดียว ถ้ามีอะไรกระทุ้งเอาอิฐออกเสียเป็นช่องปืน เพราะคร้ามพวกที่จะเข้ากงสีกัน วงบ้านกว้างใหญ่ทำตึกอยู่กลางหลัง ๑ ใหญ่โตมากถ้าจะว่าตามอย่างไทยก็เป็นเรือนสามหลังแฝดมีเฉลียงรอบ แต่เขาทำเปนหลังคาเดียว หันขวางยาวไปตามเรือน ใช้เครื่องศิลาคือ ขั้นกระไดและธรณีประตูเป็นศิลาหนาๆ มาก ชั้นล่างปูกระเบื้องหน้างัวแผ่นใหญ่ ชั้นล่างกั้นเป็น ๓ ห้อง บานประตูหน้าต่างก็ใช้ไม้เกลี้ยงแต่มีหัวหนังสือทองทาพื้นแดงเป็นหนังสือชมตึก เดินผ่านห้องกลางไปขึ้นกระไดเฉลียงหลังชั้นบนในประทานใช้เสาเปิดโถง กั้นห้องแต่ที่เฉลียงหัวท้ายเล็ก ๓ ห้องเท่านั้น ดูไม่เป็นที่อยู่เป็นแต่ที่รับแขกเท่านั้นถ้าจะอยู่กั้นฉากญี่ปุ่นเห็นจะสบายดี แต่เพดานนั้นเป็นปูนอจินตัยแท้ร้าวแล้ว ตั้งโต๊ะเครื่องทองเครื่องยศเป็นเครื่องหมาก และเลี้ยงน้ำร้อนด้วยถ้วยที่ได้แจก ตึกนี้สำหรับรับคนไปมาตัวเองอยู่เรือนจากข้างล่าง พาไปดูข้างล่างที่ริมกำแพงทำเป็นตึกไว้สินค้าหลายหลังติดกันมุงสังกะสีเพราะแกต้องมีฝืนมีข้าวสรรพสิ่งที่จะต้องเลี้ยงเจ๊กตั้งร้อยตรงโรงไว้สินค้านี้เป็นเรือนที่อยู่ มีห้องนั่งพื้นกระดานเป็นที่ไว้ป้ายพ่ออีกหลัง ๑ ป้ายนั้นตั้งที่กลางห้อง มีตูตั้งอยู่หลายแผ่น มีบิดามารดาเป็นต้น โต๊ะเหลี่ยม

[๒๖] หจช. ร.๕ ต.๑๑.๓/๕, พระราชหัตถเลขาคราวเสด็จพระพาสแหลมมลายู ร.ศ. ๑๐๙.

[๒๗] ดูพระนิพนธ์คำนำของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับการตีพิมพ์พระราชหัตถเลขาในคราวเสด็จประพาสแหลมมลายู ร.ศ. ๑๐๙. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาสทางบก ทางเรือ รอบแหลมมลายู รัตนโกสินทรศก ๑๐๙ เล่ม ๑ (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๗).

หน้า ๒ โต๊ะต่อกัน มีราวปีป้ายตัวหนังสือกับร่มและทานตะวันรูปใบผักเทศว่าเป็นเครื่องยศขุนนางจีน กลางตั้งเครื่องตะกั่วรูปต่างๆ ตะเกียงตั้งโต๊ะยาวใช้โถแก้วหงายฝา เป็นโต๊ะอย่างจีนแท้ เรือนสองหลังนี้ก็ไม่ได้อยู่ปลูกต่อไปข้างหลังยิ่งซอมซ่อหนักขึ้น เตี้ยๆ มืดๆ พื้นก็เป็นฟากเรือนที่พระศรีกับพระอัศฎงค์อยู่เป็นเรือนฝาจากปลูกยาวๆ แบ่งกันอยู่คนละตอน ขึ้นไปดูก็เป็นพื้นฟากชั้นเดียวและไม่มีหน้าต่างมืดซึมงึมเต็มที ไม่ได้เป็นบ้านขุนนางเลย เป็นเรือนสามัญโดยแท้เป็นธุระในการหากินมากกว่าที่จะเครื่องประกอบความสุข ในลานบ้านนั้นปลูกมันทำผักขายได้ปีหนึ่งถึง ๑๐๐๐ เหรียญ[๒๘]

อีกเกือบ ๒๐ ปีต่อมาในปีพ.ศ. ๒๔๕๒ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (ขณะนั้นทรงพระยศสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช) ในคราวเสด็จประพาสหัวเมืองปักษ์ใต้ ทรงเสด็จไปยังบ้านเจ้าเมืองระนอง เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ในพระราชนิพนธ์จดหมายเหตุประพาสหัวเมืองปักษ์ใต้ ร.ศ. ๑๒๘ ทรงเล่าถึงบ้านเมืองระนองไว้ดังนี้

ในวันที่ ๑๘ นั้น เวลาเช้าไม่ได้เสด็จไปไหน ต่อมาเวลาบ่าย ๕ โมงล่วงแล้วจึงได้ทรงรถเสด็จไปเยี่ยมเจ้าคุณดำรงที่บ้านจังหวัด บ้านนี้กว้างขวางมีเรือนอยู่ในนั้นหลายหลัง ที่ตึกใหญ่ซึ่งเป็นเรือนเดิม ท่านพระยารัตนเศรษฐีเดี๋ยวนี้อยู่ ส่วนเจ้าคุณดำรงอยู่ที่เรือนใหม่ข้างตึกใหญ่ เป็นตึกเครื่องไม้ใช้ไม้ระกำ มีห้องหับซุกซิกมาก ที่บ้านนี้เมื่อเจ้าคุณระนองเฒ่าบิดาเจ้าคุณดำรงมาตั้งอยู่ มีด้วยกัน ๑๗ หลังคาเรือนเท่านั้นและอยู่ในกลางป่า เมื่อผมมา ๒๐ ปีล่วงมาแล้ว ผมก็ยังได้เห็นป่าอยู่ติดกับกำแพงบ้าน มาบัดนี้บ้านนี้กลายเป็นเข้ามาอยู่ในกลางเมืองตึกใหญ่ผมก็จำไม่ได้ว่าได้เห็นในครั้งนั้น[๒๙]

ต่อมาในปีพ.ศ. ๒๔๗๑ *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* ได้ทรงเสด็จประพาสหัวเมืองปักษ์ใต้และได้แวะเมืองระนอง พระองค์ทรงประทับ และเที่ยวชมสถานที่สำคัญต่างๆ ในเมือง เช่น บ่อน้ำร้อน และสุสานของตระกูล ณ ระนอง แต่ในคราวนั้นพระองค์ไม่ได้เสด็จไปเยี่ยมที่บ้านเจ้าเมืองระนองเหมือนพระบรมราชชนกและพระเชษฐา มีเพียง*สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*ที่ทรงเสด็จ ในจดหมายส่วนพระองค์ถึง*พระยารัษฎาธิราชภักดี* (คอ อยู่จ่าย บุตรของพระยารัษฎานุประดิษฐมหิศรภักดี-คอซิมบี้) ได้ทรงเล่าเหตุการณ์ไว้ดังนี้

---

[๒๘] *พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ระยะทางเสด็จพระราชดำเนินประพาสทางบกทางเรือรอบแหลมมลายู รัตนโกสินทรศก ๑๐๙ เล่ม ๑, หน้า ๘๕-๘๗ .*

[๒๙] *พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตุประพาสหัวเมืองปักษ์ใต้ ร.ศ. ๑๒๘ (พระนคร:ครุสภา, ๒๕๐๖), หน้า ๔๖. พระราชนิพนธ์ที่ตีพิมพ์ฉบับนี้พระองค์ทรงแก้ไขจากจดหมายที่ทูลเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ พระองค์ทรงเปลี่ยนคำบางคำในจดหมาย ดังเช่นที่ทรงกล่าวกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในต้นจดหมายทุกฉบับในพระราชนิพนธ์ที่ตีพิมพ์ก็ทรงเปลี่ยนเป็น "คำนับมายังท่านพรานบุญทราบ" หรือชื่อบุคคลต่างๆ ก็ได้รับการเปลี่ยนจากที่เป็นจดหมาย แต่ความโดยทั่วไปเหมือนกัน ดู หจช. ร.๕ ม.๗๒/๕-๒๒, เรื่องสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเสด็จประพาสมณฑลปักษ์ใต้ (๒๕ มีนาคม ๑๗-๒๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๘).*

การรับเสด็จที่เมืองระนองเรียบร้อยดีเสียแต่ขาดพระยารัษฎากับพระยารัตนเศรษฐี ถึงกระนั้นก็นับเป็นการพร้อมเพรียงกันดี ส่วนตัวฉันมีความยินดีโดยเฉพาะที่ได้โอกาสไปเซ่นศพพระยารัตนเศรษฐี (คอซิมก๊อง) และพระยารัษฎาดิฐ (คอซิมบี้) รู้สึกเหมือนกันว่าได้ใช้หนี้จำนวนหนึ่งซึ่งติดค้างตัวฉันมาช้านานแล้วได้เลยไปเยี่ยมพระยาดำรงสุจริตมหิศรภักดี (คอยู่หงี่) ไปเกิดสลดใจตั้งแต่เห็นบ้านช่องทรุดโทรมและตัวเองก็ป่วยน่าสงสาร[๓๐]

จากการศึกษาเอกสารหลักฐานทางประวัติศาสตร์ทำให้สามารถมองเห็นประเด็นต่างๆอันเป็นข้อสรุปสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับพินัยกรรมและขอบเขตของที่ดิน ได้ดังนี้

๑. สถานภาพของพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงรับรองความถูกต้องของการทำพินัยกรรม คือการที่พระองค์ทรงเป็นพยานที่รับรองความถูกต้องของขั้นตอนการทำพินัยกรรม โดยพินัยกรรมนั้นจะถือว่าเป็นพินัยกรรมพิเศษอันเป็นธรรมเนียมของผู้มีบรรดาศักดิ์สมัยนั้นนิยมกระทำกัน

๒. สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มีพระดำริห์เกี่ยวกับกรณีพินัยกรรมฉบับนี้ว่า มีช่องทางที่สามารถฟ้องร้องกันขอแบ่งทรัพย์สินได้ ซึ่งถึงแม้ว่าพระดำริห์ดังกล่าวค่อนข้างต่างไปจากข้อความในพระราชหัตถเลขา แต่พระองค์ก็ถือว่าเป็นปราชญ์สำคัญพระองค์หนึ่งของสังคมไทย ทั้งยังเคยมีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นกำลังสำคัญของประเทศสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไทย พระดำริห์ของพระองค์จึงเป็นสิ่งที่นักกฎหมายและนักประวัติศาสตร์กฎหมายพึงตรึกตรองและทำการศึกษาค้นคว้าต่อไป

๓. ภาพของบ้านเจ้าเมืองระนองจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ยกมานั้น ทำให้เห็นว่ากำแพงบ้านเป็นการปักปันขอบเขตแห่งทรัพย์สิน และเขตของการป้องกันรักษาทั้งอำนาจทางการบริหาร และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ทั้งยังมีหลักฐานถึงการขอเกณฑ์ราษฎรมาช่วยรักษาบ้านเจ้าเมืองเพิ่มเติมอีก ยิ่งเป็นการเน้นย้ำความสำคัญของแนวกำแพง ดังนั้นจึงไม่สมเหตุสมผลถ้าเจ้าเมืองจะมีที่ดินอยู่นอกเขตกำแพงบ้าน

เกี่ยวกับชื่อถนน

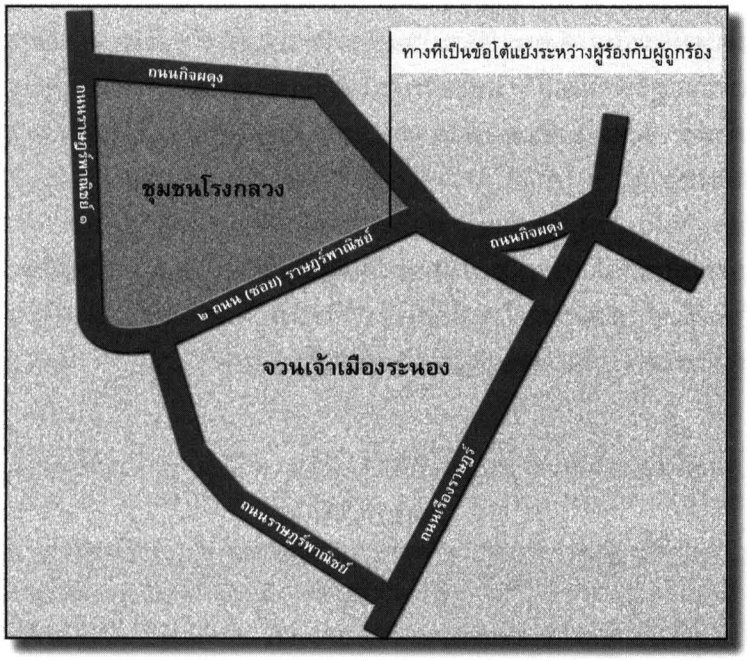
เนื่องจากถนนราชพานิช[๓๑] ไม่ใช่ชื่อถนนพระราชทาน ซึ่งมีอยู่ ๑๐ สายในเมืองระนอง มีเพียงถนนเรืองราษฎร์ที่อยู่ทางทิศตะวันออกของจวนเจ้าเมืองเท่านั้นที่เป็นถนนชื่อพระราชทาน จึงไม่ปรากฏในพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จากการค้นคว้าพบแผนที่มณฑลภูเก็จ ระวาง ๓.๔๗.๑๕.๒ จัดทำโดยกรมแผนที่ทหารบก มาตราส่วน ๑:๑๐๐,๐๐๐ โดยระวางดังกล่าวนี้ครอบคลุมตัวเมืองระนองทั้งหมด ถึงแม้ว่าแผนที่ฉบับดังกล่าวจะมีความละเอียดไม่มากนักและไม่ได้ระบุชื่อถนน แต่ก็แสดงแนวถนนใน

---

[๓๐] หจช . สบ.๒.๕๒/๓๖๓ ร่างจดหมายถึงพระยารัษฎาธิราชภักดี ลงวันที่ ๒พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๑.

[๓๑] ถนนราชพานิชคือถนนที่ปรากฏอยู่ในเอกสารประวัติศาสตร์ ซึ่งในปัจจุบันถนนนี้ถูกเรียกว่าราษฎร์พาณิช

แผนที่แสดงขอบเขตที่ดินของจวนเจ้าเมืองระนอง และชุมชนโรงกลวง แผนภาพที่ ๑



ตัวเมืองระนอง ซึ่งแนวถนนสอดคล้องกับแผนที่ฉบับหลังๆ โดยบริเวณจวนเจ้าเมืองระนอง มีถนนล้อมรอบทั้งสี่ด้าน และด้านที่เป็นปัญหาว่าไม่ใช่ถนนแต่เป็นซอยนั้น ก็แสดงให้เห็นว่าเป็นถนนชัดเจน ซึ่งคำอธิบายของแผนที่ก็ระบุว่าเป็น “ถนนรถเดินได้”

มีเอกสารร่วมสมัยชิ้นหนึ่ง คือ บาญชีสำรวจทางหลวงประเภทที่ ๑ จังหวัดระนอง ส่งพร้อมใบบอกที่๑๒๑/๑๖๙๓ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็นบัญชีที่ทางจังหวัดระนองส่งไปยังมณฑลภูเก็ต เพื่อดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงถนนในจังหวัดระนอง โดยเอกสารฉบับนี้ได้ระบุถึงถนนราชพานิชไว้ว่าเป็นถนนที่เริ่มต้นจาก “แยกจากถนนเรืองราษฎร์มุมเขตร์สโมสรเสือป่า ตำบลเขานิเวศน์” ไปถึง “โรงภาษีเก่า (ท่าจับแซ) ตำบลบางนอน” มีความกว้าง ๓ เส้น และความยาว ๑๘ เส้น

ขณะเดียวกันก็กล่าวถึงถนนกิจผดุง ซึ่งเป็นถนนที่อยู่ในบริเวณจวนเจ้าเมืองระนอง ว่าสมควรได้รับการบำรุงรักษาเพราะ “เปนถนนที่ติดต่อระหว่างหมู่บ้านโรงกลวงกับหมู่บ้านตลาดใหม่” อันแสดงถึงการดำรงอยู่ของชุมชนโรงกลวง ณ พ.ศ. ๒๔๖๓

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ข้างต้นเป็นที่น่าพิเคราะห์ได้ว่า “ซอยราษฎร์พาณิชย์” ในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นถนน แม้จะไม่มีหลักฐานร่วมสมัยที่แน่ชัดว่าเป็นถนนที่มีชื่อว่าอะไร แต่ก็ไม่น่าที่จะมีความหมายว่าเป็นซอย เพราะถึงแม้ว่าในความรับรู้ในปัจจุบันเรื่องถนนและซอยมีความแตกต่างกัน แต่ในอดีตถนนและซอยไม่มีความแตกต่างกัน และถูก

เรียกว่าถนนทั้งสิ้น ถ้าจะเรียกสิ่งที่ใกล้เคียงกับ "ซอย" ปัจจุบันก็ควรจะใช้คำว่า "ตรอก"[๓๒] **ดังนั้น "ซอยราษฎร์พาณิชย์" ในปัจจุบันน่าจะเป็นความคลาดเคลื่อนจากการตีความที่ผิดพลาดของคนปัจจุบัน** ดังทะเบียนบ้านของประชาชนที่อยู่ในชุมชนโรงกลวงก็ล้วนแต่เขียนว่า "ถนนราษฎร์พาณิชย์" และจากคำให้การของนายวิวิทย์ ปันฉิม อดีตเทศมนตรีเมืองระนอง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๓ และนายกเทศมนตรีเมืองระนอง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๘ ระบุว่า

> *ซอยราษฎร์พาณิชย์ .... เดิมเป็นถนนราษฎร์พาณิชย์ แต่ได้ถูกเปลี่ยนเป็นซอยราษฎร์พาณิชย์ ส่วนชาวบ้านที่อยู่ที่ซอยราษฎร์พาณิชย์ดังกล่าว ในทะเบียนบ้านยังคงระบุว่าอยู่ถนนราษฎร์พาณิชย์จนปัจจุบันนี้*[๓๓]

แผนผังแสดงที่ตั้งของบ้านประชาชนที่ติดกับเส้นทางที่เรียกว่า "ซอยราษฎร์พาณิชย์"
แผนภาพที่ ๒



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาได้นำมาซึ่งข้อสรุป และข้อเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับกรณีพิพาทเรื่องที่ดินของชุมชนโรงกลวงดังนี้

๑. ที่ดิน "ในค่าย" ไม่ใช่ที่ดินพระราชทานเหมือนที่ดินฮวงซุ้ยที่ตำบลเขาระฆังทองที่มีพระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ดินอย่างชัดเจน แต่ที่ดิน "ในค่าย" นั้นเท่าที่ศึกษายัง

---

[๓๒] *หากดูในเอกสารสำหรับเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ที่พิมพ์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๖ ซึ่งเป็นเอกสารที่ทางราชการรวบรวมทะเบียนที่อยู่อาศัยของราษฎรในเขตกรุงเทพฯ ก็จะไม่พบคำว่าซอยแต่อย่างใด มีเพียงถนน และ ตรอกเท่านั้น ดู สารบัญชีสำหรับเจ้าพนักงานกรมไปรษณีย์ กรุงเทพมหานคร : สารบาญชี ส่วนที่ ๒ คือ ราษฎรจังหวัด ถนน แล ตรอก จ.ศ.๑๒๔๕ (กรุงเทพฯ : ต้นฉบับ, ๒๕๔๑)*

[๓๓] *คำให้การพยานจำเลย คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๔๓/๒๕๔๖ ศาลจังหวัดระนอง วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘*

ไม่มีเอกสารสิทธิอื่นใด นอกเสียจากพินัยกรรมซึ่งได้ระบุขอบเขตของที่ดินเอาไว้ โดยพินัยกรรมฉบับนี้ได้รับการรับรองว่ามีการทำขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งนัยยะของพระราชหัตถเลขาเป็นเพียงการรับรองกระบวนการและเจตนารมณ์ของผู้ทำ ไม่ได้รับรองข้อเท็จจริงที่ปรากฏในพินัยกรรม

๒. สำหรับประเด็นที่ว่า พระราชหัตถเลขารับรองพินัยกรรม ซึ่งเป็นคำสั่งของพระมหากษัตริย์สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีสถานภาพเป็นกฎหมาย ถ้าหากไม่มีกฎหมายจำเพาะเพื่อยกเลิกนั้น ข้อนี้อาจจะตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากเป็นเช่นนั้นจริง ทำไมบุคคลร่วมสมัยและถือว่าเป็นปราชญ์แห่งยุคสมัยอย่างสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพถึงมีพระดำริห์ว่าสามารถฟ้องร้องขอแบ่งทรัพย์กันได้ ข้อนี้เป็นสิ่งที่นักกฎหมายและนักประวัติศาสตร์กฎหมายจะต้องหาคำตอบ โดยคำนึงถึงบริบท หรือความหมายที่แท้จริงของธรรมเนียม "พินัยกรรมพิเศษ" ว่ามีสถานะเช่นไรในยุคสมัยนั้น

๓. เรื่องขอบเขตของที่ดินกับเขตบ้านเป็นสิ่งเดียวกันหรือไม่ จากการเปรียบเทียบสำนวนภาษา โดยโยงกับบริบททางประวัติศาสตร์กับบ้านเจ้าเมืองระนองแล้วทำให้คิดเป็นอย่างอื่นไม่ได้ว่า ขอบเขตของบ้านกับขอบเขตของที่ดินคือสิ่งเดียวกันคือ อยู่ในที่ที่มีกำแพงล้อมรอบโดยประเด็นนี้มีความสัมพันธ์กับชื่อถนน ในประเด็นถัดไป ที่ในปัจจุบันมีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์

๔. ชื่อถนนหรือซอยในปัจจุบันน่าจะมีความคลาดเคลื่อน มีความเปลี่ยนแปลงในความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของถนน ที่เกิดความผิดพลาดจากการนำการรับรู้ในปัจจุบันไปใช้มองอดีต คือกรณีซอยราษฎร์พาณิชย์ ซึ่งในอดีตคือถนนราชพานิช การเรียกซอยราษฎร์พาณิชย์ เป็นการเรียกในภายหลัง โดยมีหลักฐานเรื่องราวทะเบียนราษฎรเป็นเครื่องยืนยัน

๕. ต่อประเด็นที่ศาลได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรือนพักของเจ้าเมืองระนอง และที่รับรองสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจเป็นการมองที่ขาดบริบททางประวัติศาสตร์เช่นเดียวกับเรื่อง ซอยราษฎร์พาณิชย์ ทั้งนี้จากการศึกษาพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์อื่นๆ ข้างต้นก็พอจะเห็นได้ว่าการอยู่อาศัยของเจ้าเมืองและญาติวงศ์ในตระกูล ณ ระนอง ก็เป็นไปอย่างธรรมดา ดังคำของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า *"เป็นเรือนคนสามัญโดยแท้"* ดังนั้นการที่บ้านพักอาศัยของเจ้าเมืองจะสร้างขึ้นอยู่ใกล้กับกำแพง ซึ่งสุดเขตที่ดินเพียงเท่านั้นจึงไม่สิ่งที่น่าผิดปกติแต่อย่างใด

๖. ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ หลังปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีกระบวนการแจ้งการครอบครองที่ดิน และมีกระบวนการจัดทำโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ถูกต้องตามกฎหมาย ในบริเวณชุมชนโรงกลวง จ.ระนอง แต่ไม่ปรากฏว่าได้รับการคัดค้านสิทธิการครอบครองที่ดินและการออกโฉนดที่ดินของประชาชนในชุมชนบริเวณโรงกลวงจากตระกูล ณ ระนองแต่อย่างใด

หมายเหตุ คณะอนุกรรมการฯ หารือกับเทศบาลเมืองระนอง และในที่สุดได้แก้ไขชื่อ "ถนนราษฎร์พาณิชย์" ให้ถูกต้องแล้ว



ภาคผนวก ๓*

รายงานการศึกษาขบวนการหลอกลวงยึดที่ดิน

: กรณีร้องเรียนตำบลบุ่งหวายและหนองกินเพล

๑. บทนำ

ตำบลบุ่งหวายและตำบลหนองกินเพลเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างจากอำเภอวารินชำราบระยะทางเพียง ๕ กิโลเมตรถือว่าไม่ไกลหากมองผ่านความเจริญที่รุกคืบออกไปตามเขตที่อยู่ชานเมือง เนื่องด้วยจังหวัดอุบลราชธานีมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและกำลังจะกลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นประตูสู่ประเทศเพื่อนบ้านมีโครงการสร้างสถานีรถไฟจากบุ่งหวายไปยังประเทศลาว ทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ต้องการของนายทุนในการรองรับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น ที่ดินมีราคาสูงอีกทั้งบริเวณที่เกิดข้อพิพาทมีทัศนียภาพที่สวยงามบริเวณที่ติดกับแม่น้ำมูล

นอกจากนี้พื้นที่บริเวณดังกล่าวยังเป็นที่โคกสูงหรือเป็นที่ไร่สวนเหมาะแก่การปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนเนื่องจากไม่ต้องใช้ดินในการถมที่มากดังเช่นพื้นที่อื่นๆ เหล่านี้ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้นายทุนมีความต้องการพื้นที่ในเขตดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง เหตุการณ์กรณีพิพาทเรื่องที่ดินที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเกือบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ได้เกิดการเรียกร้องของประชาชนในเขต ๒ ตำบล ระหว่างประชาชนในพื้นที่และนายทุนที่แอบอ้างการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินทำกิน โดยการออกโครงระวางโฉนดครอบคลุมพื้นที่ทำกินของทั้งสองตำบล

เหตุการณ์กรณีพิพาทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากประมาณ ๓๐๐ ครัวเรือน สร้างความขัดแย้งขึ้นในพื้นที่จนเกิดการรวมตัวของประชาชนเพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานต่างๆ และการเรียกร้องเอกสารสิทธิที่ดินการ

---

*โดย คำปิ่น อักษร และคณะ, รายงานการศึกษากรณีร้องเรียนตำบลบุ่งหวาย และตำบลหนองกินเพล จังหวัดอุบลราชธานี เสนอต่อคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า, ๒๕๔๙

ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินทำกินขึ้น ปัญหาดังกล่าวเริ่มขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ และยังไม่มีข้อยุติลงแต่อย่างใด ในขณะเดียวกันประชาชนยังถูกฟ้องร้องและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๗๕๑/๒๕๔๘ ทางคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า มีความเห็นร่วมกันว่ากรณีร้องเรียนนี้สะท้อนให้เห็นขบวนการหลอกลวงยึดที่ดินจากประชาชนซึ่งกลายเป็นเหยื่อของการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม ปัญหาลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียที่ดินของประชาชนที่ไม่รู้กฎหมาย ไม่รู้ข้อมูลข่าวสารของการพัฒนาเมืองพัฒนาประเทศที่ส่งผลต่อมูลค่าของที่ดินที่สูงขึ้น

กรณีข้อพิพาทที่ดินเอกชนเป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนปัญหาการสูญเสียที่ดินจำนวนมากของเกษตรกรรายย่อยและคนจนในประเทศไทย เมื่อคณะอนุกรรมการฯได้ศึกษาในรายละเอียดของขบวนการฉ้อโกงแล้ว เห็นว่ามีข้อมูลที่ซับซ้อนในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปี ซึ่งจำเป็นต้องศึกษารวบรวมข้อมูลอย่างละเอียดประกอบการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในการหาบทสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป ตลอดจนการปกป้องการละเมิดสิทธิอย่างไร กรณีร้องเรียนตำบลบุ่งหวายและหนองกินเพลจึงควรได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณชนให้ตระหนักถึงปัญหาที่ดินเอกชน นั่นคือปัญหาเชิงโครงสร้างของการสูญเสียที่ดินของประชาชนที่นับวันรุนแรงมากยิ่งขึ้นตามกระแสการพัฒนาโลกาภิวัฒน์

๒. ประวัติการตั้งชุมชน

เรื่องราวประวัติการตั้งหมู่บ้านที่จะกล่าวถึงนี้คือเหตุการณ์ของผู้คนที่เข้ามาในพื้นที่เพื่อตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัย จากแรกเพียงไม่กี่หลังคาแต่ด้วยความอุดมสมบูรณ์ทำให้บ้านเรือนเริ่มขยายตัวและเริ่มกระจายไปตามจุดต่างๆ เหตุผลที่สำคัญของการเลือกพื้นที่ประกอบไปด้วย พื้นที่มีความสมบูรณ์ทางด้านของแหล่งน้ำสามารถทำการเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวนได้ดี ความปลอดภัยการคุกคามจากโรคภัยต่างๆ และสัตว์ป่ายังเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกทำเลที่ตั้งบ้านเรือน

กลุ่มคนที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานมาจากหลากหลายพื้นที่ด้วยกัน บ้านเรือนที่ตั้งริมฝั่งแม่น้ำมูลเป็นกลุ่มที่อพยพมาจากถิ่นอื่นโดยอาศัยเรือกระแชงมาจากบ้านท่าไห บ้านชีทวนและมาจากเขตอำเภอเขื่องใน เมื่อเห็นความอุดมสมบูรณ์ได้ชวนญาติพี่น้องเข้ามาตั้งถิ่นฐานบางกลุ่มก็ไปอยู่ที่อื่นตามหมู่บ้าน ใกล้เมืองและตามชานเมืองในเขตอำเภอวารินชำราบจึงทำให้ประชากรเพิ่มจำนวนและขยายไปตามริมฝั่งแม่น้ำ จากนั้นก็มีคนจากหลายๆ กลุ่มเข้ามาจนเกิดเป็นหลายหมู่บ้าน อาชีพของประชาชนคือทำไร่ ปลูกปอ ปลูกมัน ปลูกข้าวโพด กลุ่มที่อยู่ริมน้ำ มีอาชีพ หาปลาและทำนา

พื้นที่ทั้งสองตำบลยังเต็มไปด้วยพันธุ์พืชและเห็ดหลากหลายชนิด ที่ประชาชนได้อาศัยหาอยู่หากินเนื่องจากสภาพพื้นที่บางแห่งยังเป็นป่าที่ยังคงเหลืออยู่และเปรียบเสมือนเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งของประชาชนทั้ง ๒ ตำบล ประชาชนล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่มายาวนาน จนกระทั่งมีผู้คนอพยพเข้ามาเพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นหมู่บ้านตามพื้นที่ต่างๆ จนถึงปัจจุบัน

๒.๑) ประวัติบ้านบุ่งหวาย

เมื่อปี พ.ศ.๒๓๐๐ มีนายเสือเป็นหัวหน้าพาประชาชนอพยพมาจากอำเภอฟ้ายอด (มหาชนะชัย) หนีความแห้งแล้งลงมาตามลำน้ำชี แล้วขึ้นฝั่งที่น้ำชีไหลตกลำน้ำมูลคนถิ่นนี้เรียกว่าปากชี และตั้งถิ่นฐานอยู่ที่นั่น มีการตั้งศาลปู่เจ้าขึ้นเพื่อเคารพบูชาจะทำให้อยู่ดี มีสุข หลังจากที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ที่แห่งนั้นราว ๒๐ กว่าปี ก็ต้องพากันอพยพอีกเนื่องจากมีสัตว์ป่าเข้ามาคุกคาม พอถึงฤดูฝนน้ำก็ท่วมทำให้การทำมาหากินฝืดเคือง ที่แห่งใหม่ที่อพยพมาห่างจากบ้านเดิมประมาณ ๕ กิโลเมตร พากันตั้งถิ่นฐานกันที่นี่และตั้งชื่อว่าบ้านเก่า ประมาณ ๑๐ ปีก็เกิดอหิวาตกโรคระบาด บางรายเป็นไข้ป่า ทำให้มีคนตายกันมาก ไม่มียารักษามีเพียงสมุนไพรเท่านั้นนอกจากนี้การรักษาอีกวิธีคือทางไสยศาสตร์เท่านั้น ต่อมาจึงพากันอพยพลงมาทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ประมาณ ๑ กิโลเมตร ที่แห่งใหม่นี้มีหนองน้ำอยู่ทางทิศเหนือของหมู่บ้านชื่อว่าหนองปลาเข็ง เลยตั้งชื่อบ้านว่าบ้านหนองปลาเข็ง และประชาชนได้สร้างวัดขึ้น ๑ เมื่อปีพ.ศ.๒๔๐๐ ทางราชการประกาศให้เป็นหมู่บ้านโดยเป็นทางการ ต่อมาก็พากันอพยพย้ายหมู่บ้านกันอีกเพราะสัตว์ป่าคุกคาม ภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มฝนตกน้ำก็ท่วม การสัญจรไปมาลำบาก จึงย้ายมาอยู่ทางทิศใต้ของบ้านหนองปลาเข็งคือบ้านบุ่งหวายในปัจจุบัน

แหล่งอพยพครั้งสุดท้ายคือย้ายจากบ้านหนองปลาเข็งมาทางทิศใต้ และมีหนองน้ำขนาดใหญ่เรียกว่าบุ่งซึ่งที่แห่งนี้เป็นแหล่งน้ำกินของสัตว์ป่าในอดีต รอบๆ บุ่งมีต้นไม้ใหญ่และเต็มไปด้วยต้นหวาย เมื่อย้ายจากบ้านหนองปลาเข็ง จึงขนานนามกันว่าบ้านบุ่งหวายจนถึงปัจจุบัน

เมื่อปี ๒๕๓๕ นายประมูล ศรีงาม ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๗ ได้ขอแยกหมู่บ้านต่อมาปี ๒๕๔๐ ทางการประกาศให้แยกหมู่บ้านและตั้งชื่อว่าบ้านบุ่งหวายกลาง โดยมีนายจันทร์ ผาลา เป็นผู้ใหญ่บ้านเมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๐

๒.๒) ประวัติบ้านวังยาง

ชุมชนบ้านวังยาง เป็นชุมชนหนึ่งในตำบลบุ่งหวาย อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ตั้งอยู่ห่างจากตัวอำเภอวารินชำราบไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ประมาณ ๑๗ กิโลเมตร ประกอบไปด้วย ๔ หมู่ คือ หมู่ที่ ๕, ๑๒, ๑๔ และ ๑๗

แต่เดิมชุมชนบ้านวังยาง ได้อพยพมาจากบ้านเก่าเทิง ซึ่งห่างจากบ้านวังยางไป

ทางทิศตะวันออกประมาณ ๓ ก.ม. (บ้านทุ่งบอน ต.บุ่งหวาย ในปัจจุบัน) เนื่องจากบ้านเก่าเทิง ตั้งอยู่ไกลแหล่งน้ำมีความแห้งแล้งทุรกันดารอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับเกิดอหิวาต์ระบาดอย่างรุนแรง ประชาชนเก่าเทิงจึงต้องอพยพจากถิ่นฐานเดิม เพื่อแสวงหาที่ตั้งถิ่นฐานที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ การอพยพโดยไร้จุดหมายปลายทางจึงเกิดขึ้น โดยแยกกันออกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มที่ ๑ แยกไปทางทิศเหนือ ไปตั้งบ้านท่างอยปัจจุบัน กลุ่มที่ ๒ นำโดยอัญญาท่านสุกัญญา ซึ่งท่านถือผ้าขาวสมาทานศีล ๘ ประพฤติปฏิบัติพระธรรมวินัยเคร่งครัด ได้พาประชาชนเดินทางจากบ้านเก่าเทิงมาทางทางทิศตะวันตก มาตั้งบ้านอยู่ริมฝั่งแม่น้ำมูลเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๖๐

ในปีนั้นอัญญาท่านสุกัญญา ได้นำคณะผู้ก่อตั้งบ้าน ประมาณ ๓๐ ครอบครัว ตั้งชุมชนอยู่ริมฝั่งแม่น้ำมูล ซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนบ้านวังยางในปัจจุบัน ที่ได้ชื่อว่า "บ้านวังยาง" เพราะการตั้งชื่อบ้านให้เป็นมงคลนามนั้น จำเป็นต้องออกชื่อตามลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นหลักหรือเป็นนิมิตหมายของการตั้งชื่อบ้านให้เป็นมงคลศิริ บังเอิญบ้านตั้งใหม่อยู่ใกล้ริมฝั่งแม่น้ำมูล ที่แม่น้ำมูลมีวังน้ำวนเป็นวังใหญ่ ประชาชนเรียกวังนี้ว่า "วังยาง" เพราะมีต้นยางใหญ่อยู่ริมฝั่งน้ำ อาศัยเอานิมิตหมายนี้ อัญญาท่านสุกัญญาจึงได้ตั้งชื่อชุมชนใหม่นี้ว่า "บ้านวังยาง"

เมื่อก่อตั้งชุมชนเป็นปึกแผ่นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านที่เป็นทางการโดยเป็นหมู่ที่ ๑๒ ของตำบลบุ่งหวาย อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี มีนายสงดาวประสงค์ เป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแบ่งเขตการปกครองระดับตำบล เนื่องจากตำบลบุ่งหวายอาณาเขตการปกครองกว้างและมีจำนวนประชากรมาก ทางราชการจึงแบ่งเขตการปกครองใหม่ แยกตำบลบุ่งหวายออกไปตั้งเป็นตำบลหนองกินเพล ในปี พ.ศ.๒๕๒๓ นายคำ สลักลาย เป็นผู้ใหญ่บ้านในช่วงเวลานั้น ทำให้ตำบลบุ่งหวายมีการเรียงลำดับหมู่บ้านกันใหม่ บ้านวังยางจากเดิมเป็นหมู่ที่ ๑๒ เปลี่ยนเป็นหมู่ที่ ๕ ของตำบลบุ่งหวาย

๒.๓) ประวัติบ้านโนนบอน

บ้านโนนบอนมีต้นยางใหญ่ ๒ ต้น มีหนองน้ำที่พบว่ามีต้นบอนขึ้นอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นจุดเด่นทำให้ประชาชนที่เข้ามาอยู่กลุ่มแรกเรียกว่าบ้านโนนบอน ประชาชนที่เข้ามาอยู่มีอาชีพทำนา เมื่อบ้านเรือนขยายใหญ่ขึ้นประชาชนส่วนหนึ่งได้พากันอพยพไปตั้งหมู่บ้านขึ้นอีกแห่งคือบ้านทุ่งบอนซึ่งตั้งอยู่บริเวณใกล้กัน แต่เดิมฐานะบ้านโนนบอนเป็นตำบลมีเขตปกครอง ๑๐ หมู่บ้าน ขึ้นตรงกับอำเภอคำน้ำแซบ(อำเภอวารินในปัจจุบัน) บ้านโนนบอนตั้งเมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๐ ในปีพ.ศ. ๒๔๔๒ นายภู อเนกโชค เป็นกำนันตำบลโนนบอน ในปี ๒๕๔๕ บ้านโนนบอนหมู่ ๑๓ นายสุด จุลศรีได้ครบวาระนางอรุณ ดวงดี เป็นผู้ใหญ่บ้านคนปัจจุบัน

๒.๔) ประวัติบ้านทุ่งบอน

เดิมทีบ้านทุ่งบอนอยู่ในเขตตำบลบุ่งหวายต่อมาเห็นว่าบริเวณที่อยู่เดิมคับแคบจึงชักชวนกันขยายพื้นที่ออกมาและมาอยู่ครั้งแรกเรียกว่าบ้านโนนจานพื้นที่เป็นเขตทุ่งราบสามารถทำนาได้ กลุ่มที่อยู่บ้านโนนบอนจำนวนหนึ่งได้ย้ายมาก่อนหน้านี้แล้วและเปลี่ยนชื่อหมู่บ้านว่าบ้านทุ่งบอน เหตุที่เรียกว่าบ้านทุ่งบอนเนื่องจากมีหนองบอนขนาดใหญ่ทำให้ตั้งชื่อหมู่บ้านว่าบ้านทุ่งบอนและเรียกว่าทุ่งบอนเรื่อยมา บ้านทุ่งบอนก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.๒๔๔๕ มีบุคคล ๓ กลุ่ม เข้ามาตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน เนื่องจากเห็นความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่

๒.๕) ประวัติบ้านขัวไม้แก่น

บ้านขัวไม้แก่นชื่อเดิมเรียกว่าบ้านน้ำอ้อย ก่อตั้งขึ้นเมื่อประมาณ ๒๔๕๐ กลุ่มคนที่ย้ายมาจากมาจากบ้านซีทวน อำเภอเขื่องใน บ้านโนนบอน พากันอพยพย้ายมาตั้งบ้านใหม่เดินทางโดยเรือแล้วมาต่อเกวียน บ้างก็เดินเท้าเข้ามาจับจองพื้นที่ทำกินกันที่บ้านน้ำอ้อยเนื่องมาจากผู้คนที่อาศัยอยู่ที่หมู่บ้านนี้มีการปลูกอ้อยกันเป็นจำนวนมากจึงเรียกว่าบ้านน้ำอ้อย พื้นที่ตรงไหนว่างเปล่าก็สามารถจับจองเข้าบุกเบิกทำไร่ทำสวนจนมีบ้านเรือนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้ประชาชนพากันว่าควรจะตั้งชื่อหมู่บ้านใหม่ และเรียกว่าบ้านขัวไม้แก่น ความหมายคำว่าขัวก็คือ สะพานที่ข้ามแม่น้ำ เช่น ลำห้วย แต่สมัยก่อนจะนำไม้มาทำเป็นทางเดินข้ามน้ำ อาจจะเป็นไม้ท่อนเดียวหรือใช้ไม้หลายท่อนมารวมกันแล้วทำเป็นทางเดินข้ามน้ำ การที่จะเดินทางมายังบ้านขัวไม้แก่นจะต้องข้ามสะพานผ่านลำห้วย ประชาชนจึงเรียกว่าขัวไม้แก่นจนถึงปัจจุบัน

- ในปี ๒๔๘๐ มีการปลูกอ้อยกันมากที่สุดเนื่องมาจากที่อ้อยมีราคาแพง
- ในปี ๒๔๙๙ เริ่มมีการเปลี่ยนพืชที่ปลูกมาเป็นการปลูกปอ ปลูกงา ถั่ว แตง และพืชผักสวนครัว
- ในปี ๒๕๑๐ เริ่มมีการจับจองพื้นที่เป็นของตัวเอง เริ่มมีการขอเอกสารสิทธิจากทางราชการ ในปัจจุบันผู้คนใช้พื้นที่ในการปลูกข้าว ปลูกปอ ปลูกมันสำปะหลัง และปลูกหญ้าอาหารสัตว์ แต่พืชที่สามารถทำรายได้หลักคือหญ้า

๒.๖) ประวัติบ้านท่างอย หมู่ ๖/๑๕

บ้านท่างอยเรียกตามบ้านที่อยู่ติดฝั่งแม่น้ำมูล คำว่าท่างอยเป็นภาษาอิสาน บ้านท่างอยแยกออกมาจากบ้านปากเซ อายุหมู่บ้าน ๒๐๐ กว่าปี พ่อพิมพ์มาจากบ้านทุ่งขุนพร้อมกับผู้คนที่มาจากบ้านปากเซเข้ามาตั้งวัดที่บ้านท่างอย เนื่องด้วยมองเห็นว่าพระที่เดินทางผ่านมาจะมาฉันเพลที่นี่และการเดินทางของพระก็ไม่สะดวก จึงพากันตั้งวัดขึ้นแล้วตั้งหมู่บ้านว่าบ้านท่างอย

พ่อเจ่า เป็นคนที่พาผู้คนเข้ามาตั้งบ้าน แต่ไม่รู้ที่มาที่ไป เข้ามาตั้งครั้งแรก ๗

หลังคาเรือน อยู่ทางทิศตะวันตกของหมู่บ้านเพราะอยู่ติดแม่น้ำมูล และเริ่มมีการขยายบ้านเรือนมาทางทิศตะวันออกของหมู่บ้าน ๔-๕ หลังคาเรือน ผู้คนที่อพยพเข้ามาอยู่มาจากบ้านเก่ากลาง บ้านฉิมผักชี บ้านเพียวพาน และตระกูลกุลาราช, มุสิกะวรรณ มาจากบ้านทุ่งขุนใหญ่ ทุ่งขุนน้อย เป็นตระกูลที่ใหญ่ในหมู่บ้าน

๒.๗) ประวัติบ้านหนองกินเพล

บ้านหนองกินเพลชื่อเดิมคือบ้านท่ากกไฮ "พ่อพรมบุตร" เป็นคนที่อพยพย้ายเข้ามาตั้งบ้านเรือนในยุคแรกย้ายมาจากบ้านทุ่งบอนเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๔๔๘ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มของ "แม่บา" อพยพมาจากอำเภอเขื่องในพร้อมด้วยญาติพี่น้องตั้งใจว่าจะอพยพไปอยู่ที่บ้านศรีไค (ใกล้มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) และมาจากบ้านซีทวน บ้านบักพริก บ้านปลาดุก บ้านหนองไหล ในช่วงที่เดินทางเห็นว่าผู้คนทำนากันไม่มากแต่ได้ผลผลิตดี มีอาหารที่อุดมสมบูรณ์ได้จับจองพื้นที่และทำประโยชน์ได้ตั้งถิ่นฐานจนถึงปัจจุบัน สาเหตุที่เรียกว่าบ้านท่ากกไฮเพราะว่ามีต้นไฮใหญ่อยู่ข้างแม่น้ำมูลซึ่งใช้เป็นท่าเรือท่าปลาของผู้คนที่นำข้าวมาแลกกับปลา กลุ่มที่อพยพมาส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มที่มาทางเรือคราวละ ๔-๕ คน โดยช่วงแรกๆ จะนำข้าวมาแลกกับปลา ปลาร้า เกลือ เห็นพื้นที่ในขณะนั้นอุดมสมบูรณ์จึงได้พากันตั้งบ้านเรือน บ้านท่ากกไฮแต่ก่อนเป็นป่าดงมีช้าง มีเสือ มีสัตว์ป่าหลายชนิดอาศัยอยู่ที่ป่าแห่งนี้ ผู้คนที่ใช้เส้นทางในการเดินสัญจรส่วนมากจะพากันไปด้วยกันเป็นหมู่คณะเพราะว่าที่ดงมีช้าง มีเสือ ซึ่งเป็นสัตว์ที่ดุร้ายทุกคนต่างก็กลัวจึงต้องเดินทางเป็นกลุ่ม และและมักจะแวะกินข้าวเพลกันที่นั่น ส่วนการเปลี่ยนชื่อจากท่ากกไฮเป็นหนองกินเพล เปลี่ยนในสมัยของพ่อทองคำ เพราะว่าที่ต้นไฮริมฝั่งแม่น้ำมูลกิ่งหักลงทับคนตายจึงได้มีการตั้งชื่อบ้านกันใหม่ ชื่อหนองกินเพลได้มาจากการที่ผู้คนในสมัยก่อนแวะกินข้าวช่วงเพลกันที่นั่นและมีหนองน้ำใหญ่จึงเรียกว่าบ้านหนองกินเพลขึ้นกับตำบลบุ่งหวาย ต่อมาตั้งเป็นตำบลหนองกินเพล ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓

๒.๘) ประวัติบ้านปากกุดหวาย

บ้านปากกุดหวายก่อตั้งขึ้น เมื่อประมาณ ปี พ.ศ. ๒๔๖๒ คำว่าปากกุดหวายได้มาจากที่หมู่บ้านมาตั้งอยู่ใกล้กุด มีต้นหวายอยู่ริมกุดมากจึงได้ตกลงตั้งชื่อกันว่า บ้านปากกุดหวาย แต่ก่อนมีบ้านอยู่ ๑๐ หลังคาเรือน ส่วนใหญ่เป็นคนญวนหรือคนแกวที่อพยพมาตั้งบ้านเรือน ทุกหลังคาเรือนมีวัวควายและมีเกวียนไว้บรรทุกสัมภาระในการเดินทางเช่น บรรทุกไม้ บรรทุกฟืน บรรทุกปลาร้า เพื่อนำไปแลกข้าวที่หมู่บ้านอื่น เนื่องจากไม่มีพื้นที่ทำนาจึงต้องหาสิ่งของไปแลกข้าวที่หมู่บ้านอื่น ในสมัยก่อนหากมีการเดินทางต้องเดินทางกันเป็นหมู่คณะเนื่องมาจาก ถนนหนทางเป็นแค่ทางเกวียน เดินผ่านป่าก็น่ากลัวเพราะมีเสือ มีช้าง มีสัตว์ดุร้ายหลายชนิด และมีผีจึงต้องพากันเดินทางเป็นหมู่คณะเพื่อช่วยกันระวังภัยไม่ให้เกิดขึ้น การเดินทางไปอำเภอสมัยนั้นค่อนข้างลำบากในขณะที่มีหมอตำแยที่คอย

ทำคลอดให้กับคนในละแวกหมู่บ้านคือนางทอง พรหมสุข และเป็นกลุ่มแรกๆ ที่เข้ามาตั้งหมู่บ้าน

ข้อมูลทั่วไปหมู่บ้านกรณีพิพาทที่ดินทำกิน

ลำดับ	หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	ประชากร	อาชีพ
๑	บุ่งหวาย	๕๔๖	๑,๘๒๕	ทำนา/ทำไม้กวาด/ทำสวน
๒	หนองกินเพล หมู่ ๓,๘	๓๘๔	๑,๖๗๖	ทำนา/ปลูกพืชไร่/ประมง
๓	ท่างอย หมู่ ๖,๑๕	๒๑๖	๑,๑๔๙	ทำนา/ปลูกพืชไร่/ประมง
๔	วังยาง หมู่ ๕,๑๗	๒๐๙	๑,๑๐๐	ทำนา/ปลูกผัก/หาปลา
๕	ทุ่งบอน หมู่ ๒,๑๖	๒๒๙	๑,๐๘๐	ทำนา/ปลูกพืชไร่
๖	ขัวไม้แก่น หมู่ ๒	๒๑๖	๑,๐๕๕	ทำนา/ปลูกพืชไร่
๗	โนนบอน หมู่ ๑๐,๑๓	๑๗๓	๙๔๕	ทำนา/ปลูกพืชไร่
๘	ปากกุดหวาย หมู่ ๖	๑๗๐	๘๒๒	ทำนา/ปลูกพืชไร่

๓. พัฒนาการของปัญหา

จากเหตุการณ์กรณีพิพาทเรื่องที่ดิน ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา ได้เกิดการเรียกร้องของประชาชนในเขต ๒ ตำบลคือตำบลบุ่งหวายและตำบลหนองกินเพล ระหว่างประชาชนในพื้นที่และนายทุนที่แอบอ้างการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินทำกิน โดยการออกระวางโฉนดครอบคลุมพื้นที่ทำกินของทั้งสองตำบล เหตุการณ์กรณีพิพาทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ประมาณ ๓๐๐ ครัวเรือน สร้างความขัดแย้งขึ้นในพื้นที่จนเกิดการรวมตัวของประชาชนเพื่อเรียกร้องด้านเอกสารสิทธิเกี่ยวกับการครอบครองประโยชน์ในที่ดินทำกินขึ้น ปัญหาดังกล่าวเริ่มขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ไม่มีข้อยุติลงแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามจากอดีตที่ผ่านมา การใช้ประโยชน์จากที่ดินของ ๒ ตำบลเกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้นมา ระยะเริ่มแรกในการเข้ามาบุกเบิกจับจองที่ดินทำกินเพื่อใช้ประโยชน์ดังกล่าว อยู่ในรูปแบบเกษตรกรรม การเพาะปลูกข้าวและ

ปลูกพืชไร่บางส่วน อาทิ อ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง และในช่วงปลายปี ๒๕๔๖ ที่ผ่านมา ได้เกิดการปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดใหม่คือ หญ้าเลี้ยงสัตว์ ดังนั้นการใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวเป็นการสืบทอดสิทธิการครอบครองที่ดินแบบรุ่นต่อรุ่นโดยไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนทั้ง ๒ ตำบลนั้นสามารถที่จะเรียงลำดับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นสรุปได้ดังต่อไปนี้

เหตุการณ์และพัฒนาการปัญหาจากคำร้องเรียน

ปี พ.ศ.	ลำดับเหตุการณ์
๒๕๐๒-๒๕๐๘	- ประชาชนในพื้นที่ ๒ ตำบลเริ่มเข้าบุกเบิกพื้นที่ทำกินเพิ่มมากขึ้นเป็นที่ดินมือเปล่าไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน
๒๕๑๐	- นายเสรีฯ เริ่มหาเสียงเพื่อลงสมัคร ส.ส.และรับปากประชาชนที่จะผลักดันการออกโฉนดให้แก่ประชาชน - เริ่มเข้าไปกว้านซื้อที่ดินบริเวณบ้านร่วมสร้าง บ้านทางสายไร่ละ ๑๕๐ บาท
๒๕๑๑-๒๕๑๒	- นายเสรีฯ ได้เป็น ส.ส. - มีการออกโครงระวางโฉนดและมีการทดสอบออกโฉนดให้แก่ผู้ที่มี ส.ค.๑ จำนวน ๕ ราย เป็นกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในขณะนั้น จำนวนพื้นที่ ๒๒ ไร่, ๑๘ ไร่, ๑๒ ไร่, ๑๔ ไร่ และ ๘ ไร่
๒๕๑๒-๒๕๑๔	- ส.ส.เสรีฯ เริ่มเข้าไปกว้านซื้อที่ดินบริเวณบ้านทุ่งบอน/โนนบอน/หนองกินเพล/ท่างอย/วังยาง/บุ่งหวาย/ปากกุดหวาย/ขัวไม้แก่น ในราคา ตั้งแต่ ไร่ละ ๑๕๐-๕๐๐ บาท - การซื้อขายจ่ายเป็นเช็ค แต่จะจ่ายมัดจำ ๕๐๐ บาทให้เซ็นสัญญาซื้อขายไว้ก่อนมีประชาชนที่ได้รับเงินครบแต่ส่วนใหญ่ได้รับเพียงค่ามัดจำจนถึงปัจจุบัน ออกเช็คในนามธนาคาร เอเชียทรัสท์ จำกัด/ธนาคารทหารไทย - ส.ส.เสรีฯ มอบหมายให้ภรรยาดูแลกิจการ ธุรกรรม
๒๕๑๔-๒๕๒๕	- ในส่วนที่ประชาชนเซ็นสัญญาซื้อขายถูกออกใบจองพร้อมกันคือ วันที่ ๑๗ ธ.ค. ๒๕๑๔ และพบว่ามีการสวมสิทธิหลายราย - ภายหลังจากที่ออกใบจอง มีการออกโฉนดและนำพื้นที่บางส่วนไปจำนองกับกรมสวัสดิการทหาร บริเวณบ้านขัวไม้แก่นและบริเวณอื่นๆ - มีการสวมสิทธิการออกโฉนด - ภรรยา ส.ส. นำที่ดินไปจำนอง ธนาคารและบริษัทสหพันธ์ก่อสร้าง

ปี พ.ศ.	ลำดับเหตุการณ์
๒๕๒๕-๒๕๒๖	- มีประกาศจากทางอำเภอให้ประชาชนไปขอออกใบ ส.ค.๑ เป็นกลุ่มที่ยังไม่ได้รับเงินครบและกลุ่มที่ไม่ได้ขาย - ภรรยา ส.ส. ถูกฟ้องล้มละลาย - มีคำสั่งศาลให้ภรรยา ส.ส. เป็นบุคคลล้มละลาย
๒๕๒๘	- อดีต ส.ส. เสียชีวิต - นายมานพฯ ร้องต่อศาลขอเป็นผู้จัดการมรดก
๒๕๓๑	- ทนาย ๒ คนลงพื้นที่อ้างว่าเป็นทนายความของ ธกส. จะเข้ามาช่วยประชาชนมีการรวบรวมชื่อประชาชนพร้อมลายเซ็นต์ เพื่อคัดค้านการออกโฉนดของนายชุมพลฯ ในขณะเดียวกันก็มีการเรียกเก็บเงินจากประชาชนรายละ ๑,๕๐๐-๓,๐๐๐ บาทในการต่อสู้ - ประชาชนเข้าหาเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อขอกรรมสิทธิ์ที่ดินคืนมาจากภรรยาอดีต ส.ส. และบริวาร
๒๕๓๕	- เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้ามาดูแลที่ดินทั้ง ๒ ตำบลและยึดที่ดินคืนจำนวน ๓๒๑ แปลงจากภรรยาอดีต ส.ส. - ที่ดินออกไปทำรังวัดที่ดินในเขต ๒ ตำบล
๒๕๓๖-๒๕๓๗	- เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ประกาศขายที่ดิน - ประชาชนร่วมกันคัดค้านการขายที่ดินทอดตลาดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ - นายมานพฯ คัดค้านการออกโฉนดของประชาชน - มีคนมาหลอกเรียกเก็บเอกสาร ส.ค. ๑ และหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินของภรรยาอดีต ส.ส. โดยอ้างว่าช่วยประชาชน เพื่อต่อสู้กับนายทุนในชั้นศาล - นายมานพฯ ฟ้องร้องประชาชนโดยแยกฟ้องทีละรายโดยทนายความที่ประชาชนติดต่อให้ช่วยเหลือส่วนใหญ่รู้จักกับนายมานพฯ เป็นอย่างดี แม้ว่านายมานพจะไม่ได้อยู่ในพื้นที่ก็ตาม มีผู้ประสานงานแทนในพื้นที่
๒๕๓๙	- ศาลแพ่งยกเลิกการล้มละลายของภรรยาอดีตส.ส. โดยที่นายมานพเป็นผู้ดำเนินการ

ปี พ.ศ.	ลำดับเหตุการณ์
๒๕๔๒-๒๕๔๓	- ปี ๒๕๔๒ ประชาชนร่วมลงชื่อและต่อต้านการเข้ามาฟ้องร้องของนายมานพ และมีการวิ่งเต้นเข้าหา ส.ส.ในพื้นที่ ประชาชนประมาณ ๓๐๐ คน รวมตัวกันประท้วงนายทุนที่หน้าศาลากลางจังหวัด โดยมีข้อร้องเรียน ๔ ข้อ ดังนี้ ๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิที่ดิน และนิติกรรมของกลุ่มนายทุนที่ออกโฉนดที่ดินทับที่ทำกินของประชาชน มีข้าราชการเกี่ยวข้องกี่คน ให้ยกเลิกนิติกรรมที่ฉ้อฉล เพิกถอนโฉนดที่ไม่ลงหมุดหมายเลขชี้แผนที่ทับที่ดินทำกินของประชาชน ๒) ประชาชนถูกหลอกให้เซ็นชื่อที่ดินข้างเคียง นายทุนร่วมกับที่ดินอำเภอ และอดีตผู้ใหญ่บ้านนำไปออก น.ส.๓ โดยที่ประชาชนไม่รู้เรื่อง ต่อมามีนายทุนเข้ามาฟ้องร้องและถูกออกหมายจับข้อหาบุกรุกที่ดิน ทำให้ประชาชนกว่า ๓๐๐ คน ถูกฟ้องร้องโดยไม่รู้ตัว โดยขอให้ ผวจ.ตรวจสอบ ๓) ให้ ผวจ.ตั้งผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายช่วยเหลือประชาชน ๔) ประชาชนไม่ทราบสถานการณ์ว่านายทุนทำอะไรไปแล้ว หรือทำนิติกรรมอะไรที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทำกินของประชาชน จึงขอให้ ผวจ. สั่งการไปยังที่ดินอำเภอวารินชำราบ สนง.ที่ดินจังหวัด ระงับการออกใบจอง น.ส.๓ หรือโฉนดที่ดินให้มีการระงับการทำนิติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ๔ ราย และเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอวารินชำราบ ๑ ราย - กลุ่มที่อ้างว่าได้ซื้อที่ดินจากนายทุน นำรถขุดไปขุดดินบริเวณพื้นที่สาธารณประโยชน์ มีความลึกถึง ๘ เมตร และมีการขุดขยายเขตไปเรื่อยๆ เพื่อนำดินไปขายบริเวณบ้านหนองกินเพลหมู่ ๘ ทำให้ประชาชนต้องรวมตัวกันเข้าไปหา ผวจ.อีกครั้ง
๒๕๔๓-๒๕๔๔	- ประชาชนบางส่วนเริ่มอ่อนล้าและเริ่มหวาดกลัวการถูกฟ้องร้อง บางรายถูกจดหมายข่มขู่และมีการแจ้งตำรวจจับทำให้ประชาชนหวาดกลัว - การฟ้องร้องประชาชนโดยนายมานพฯ ยังมีอย่างต่อเนื่อง
๒๕๔๖-๒๕๔๗	- ประชาชนบางส่วนเริ่มส่งจดหมายร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่คิดว่าพอจะช่วยเหลือได้ - มีการประเมินราคาที่ดินในเขตตำบลหนองกินเพล-บุ่งหวาย - มีการออกโฉนดให้กับกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางส่วน

ปี พ.ศ.	ลำดับเหตุการณ์
๒๕๔๘	- ประชาชนส่งหนังสือร้องเรียนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ - มีกลุ่มนายทุนนำรถมาขุดตักดินบริเวณที่ดินทำเลบ้านหนองกินเพลหมู่ ๘ - เริ่มมีกลุ่มที่อ้างว่าได้ซื้อที่ดินจากนายมานพ เข้ามาดูพื้นที่ - ประชาชนร้องเรียนที่ดินจังหวัดเรื่องโครงระวางโฉนดออกทับซ้อนที่ดินทำเลบริเวณหนองกินเพลหมู่ ๘ - ปัจจุบันก็ยังมีการข่มขู่พร้อมกับฟ้องร้องประชาชน

สรุปการร้องเรียนหน่วยงานที่ผ่านมา

- ร้องเรียนผู้ว่าราชการจังหวัด
- ร้องเรียนนายอำเภอวารินชำราบ
- ร้องเรียนที่ดินอำเภอ
- ร้องเรียนสำนักนายกรัฐมนตรี/ทำเนียบรัฐบาล
- ร้องเรียนนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย
- ร้องเรียนนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
- ร้องเรียนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ร้องเรียนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ร้องเรียนศาลปกครอง
- ทูลเกล้าถวายฎีกา
- กบร. จังหวัด

ปัญหาที่เกิดขึ้นประชาชนได้ร่วมกันลุกขึ้นต่อสู้อย่างจริงจังในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ก็ไร้ผล เนื่องจากเอกสารและหลักฐานได้ตกไปอยู่กับกลุ่มนายทุนโดยการร่วมมือของทนายความบางคนที่สมคบคิดกับนายทุนซึ่งมีอาชีพทนายความเช่นเดียวกันมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นเป็นตอนโดยอาศัยความเชื่อใจของประชาชน นอกจากนี้ยังมีผู้นำในหมู่บ้านร่วมมือทำให้ประชาชนเชื่อถือเพิ่มมากขึ้นด้วยการอ้างว่าจะเข้ามาช่วยเหลือ มีการลงชื่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกรณีพิพาทที่ดินทำกินกับภรรยาอดีต ส.ส. และนายมานพฯ จำนวน ๒๓๔ คน สามารถจำแนกตามหมู่บ้านได้ดังนี้

ลำดับ	หมู่บ้าน	ตำบล	จำนวน(ราย)
๑	หนองกินเพล	หนองกินเพล	๗๕
๒	ท่างอย	หนองกินเพล	๕๖
๓	ทุ่งบอน	บุ่งหวาย	๔๒
๔	ขัวไม้แก่น	หนองกินเพล	๔๑
๕	วังยาง	บุ่งหวาย	๘
๖	บุ่งหวาย	บุ่งหวาย	๖
๗	โนนบอน	บุ่งหวาย	๔
๘	ปากกุดหวาย	บุ่งหวาย	๒
รวม			๒๓๔

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นได้บ่งชี้ว่าประชาชนเป็นผู้บุกเบิก ใช้ประโยชน์จากพื้นที่และมีการใช้ประโยชน์มายาวนานและต่อเนื่อง ผู้ที่อ้างตัวที่จะช่วยเหลือขอโอกาสกับประชาชนที่จะเข้ามาช่วยเหลือกลับกลายเป็นปัญหาเสียเอง โดยอาศัยโอกาสที่ประชาชนมอบให้ฉกฉวยความได้เปรียบและหาช่องทางทุกวิธีในการที่จะได้ครอบครองที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนตำบลหนองกินเพลและตำบลบุ่งหวายเกิดจากกลุ่มที่มีอำนาจในยุคนั้น รวมไปถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนที่มองเห็นประโยชน์เพียงเฉพาะตนหลอกลวงชักจูงประชาชนทำการขายที่ดินในราคาที่ไม่เป็นธรรมและยังจ่ายเงินไม่ครบตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ อาจกล่าวได้ว่านอกจากไม่เป็นธรรมแล้วยังเป็นการเรียกได้ว่าฉ้อโกงหรือหลอกลวงประชาชน

ในขณะที่ยังมีกลุ่มที่ไม่ได้ขายที่ดินให้แก่นายทุนได้รับความเดือดร้อนเช่นเดียวกัน เพราะการที่ออกระวางโฉนดครอบพื้นที่เกือบจะทั้งหมด โดยเฉพาะประชาชนหนองกินเพลพบว่ามีจำนวนผู้เดือดร้อนมากที่สุด พื้นที่ของหนองกินเพลถูกแบ่งให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ด้วยจำนวน ๙๐๐ ไร่ ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ปัจจุบันที่สาธารณประโยชน์มีจำนวนลดลงเนื่องจากส่วนหนึ่งได้มีประชาชนได้เข้าไปอาศัยทำประโยชน์แต่ไม่ได้มีการนำไปออกโฉนด ซึ่งที่สาธารณประโยชน์บริเวณดังกล่าวถูกระวางโฉนดของนายทุนทับพื้นที่ แต่ประชาชนได้ร้องเรียนกับศูนย์ดำรงธรรมอำเภอวารินชำราบในปี ๒๕๔๘ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ดินเข้ามาทำรังวัดในปัจจุบันซึ่งพบว่าที่ดินเหลือเพียง ๒๐๐ ไร่ ส่วนหนึ่งได้กลายไปเป็นของผู้มีอำนาจในจังหวัดเนื่องจากร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านในอดีตใช้เล่ห์เหลี่ยมกลโกงออกใบจองและบางแปลงถูกนำไปออกโฉนดแล้ว

๔. สถานการณ์ปัญหา

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับทั้ง ๒ ตำบลเป็นปัญหาที่ประชาชนค่อนข้างหวาดกลัว เนื่องจากการฟ้องร้องของนายทุน ในแต่ละครั้งจะต้องใช้เงินจำนวนมาก ค่าทนายความ ค่าใช้จ่ายในชั้นศาล และรวมไปถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีกมากมาย ความหวาดกลัวที่จะต้องต่อสู้กับอำนาจที่เหนือกว่าทั้งความรู้ ความชำนาญในเรื่องช่องทางของกฎหมายทำให้ประชาชนบางคนยอมที่จะสูญเสียที่ดินโดยไม่มีการต่อสู้ใดๆ คนที่ไม่ยอมต้องวิ่งเต้นเพื่อที่จะหาทางแสดงสิทธิและเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวนอกจากจะยังหาข้อยุติไม่ได้แต่ประชาชนกลับถูกฟ้องร้องและถูกดำเนินคดีอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้ใหญ่บ้านที่ประสานกับบริวารนายทุน เพื่อลดทอนความเชื่อมั่นของคนในหมู่บ้าน ประชาชนที่ได้เคยร่วมกันต่อสู้กลับหวาดกลัว เบื่อหน่ายกับเรื่องที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนที่เคยรวมตัวกันได้กลับไม่เหนียวแน่นดังแต่ก่อน ปัจจุบันสามารถที่จะจำแนกประชาชนแต่ละกลุ่มดังนี้

- กลุ่มที่ ๑ กลุ่มที่ได้รับเงินจากภรรยาส.ส. ไม่ได้เข้ามาต่อสู้หรือเรียกร้องซึ่งพบว่ามีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มผู้ที่เดือดร้อน มีประมาณ ๑๐ %
- กลุ่มที่ ๒ กลุ่มที่มีปัญหาได้รับเฉพาะเงินมัดจำ ๕๐๐ บาทแต่ได้เซ็นเอกสารซื้อขาย ได้รับเพียงแค่เช็คที่ไม่สามารถนำไปขึ้นเงินได้จนถึงปัจจุบันมีประมาณ ๗๐ %
- กลุ่มที่ ๓ กลุ่มที่เซ็นเอกสารหลักฐานข้างเคียงแต่ไม่ได้ขายที่ให้ แต่ถูกระวางโฉนดครอบพื้นที่มีประมาณ ๑๐ %
- กลุ่มที่ ๔ กลุ่มที่ยอมแพ้ยอมเสียที่ดิน เสียเงินให้แก่นายมานพฯ มีประมาณ ๑๐ %

จากกรณีที่ประชาชนถูกให้ออกจากพื้นที่ในกรณีที่นายทุนใช้เอกสารข้อมูลกล่าวอ้างถึงสิทธิการเป็นเจ้าของที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่ามีประชาชนจำนวนมากที่ยอมออกจากพื้นที่และไม่กล้าที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแม้ว่าประชาชนจะรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมก็ตาม แต่ด้วยเหตุผลที่ไม่มีเงินที่จะดำเนินการไปสู้ในชั้นศาลอีกทั้งความหวาดกลัวไม่อยากมีเรื่องอันที่จะก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อไป จึงยอมออกจากพื้นที่โดยไม่มีการโต้แย้งใดๆ อย่างไรก็ตามจำนวนรายชื่อที่กล่าวมาทั้งหมดนี้บางรายถูกข่มขู่ด้วยวิธีการต่างๆ กันไป ทั้งเรื่องการข่มขู่ด้วยจดหมายและเรื่องของเหล่าบริวารนายทุนไปหาถึงที่บ้านแล้วพูดข่มขู่ให้ออกจากพื้นที่ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้พอที่จะสรุปเป็นภาพรวมได้ว่า ภายในพื้นที่ ๖,๐๐๐ ไร่ การขับไล่ประชาชนให้ออกจากพื้นที่แต่ละรายและจากที่กำลังฟ้องร้องประชาชน ณ ปัจจุบันนี้เป็นการต่อภาพรูปที่ดินบริเวณดังกล่าวให้เป็นรูปร่างเนื่องจากนายทุนเองก็ยังไม่สามารถที่จะระบุหลักเขตที่ชัดเจนเพียงแต่มองผ่านโครงระวางโฉนด ฉะนั้นวิธีการที่นายทุน

นำมาใช้คือการให้ประชาชนชี้หลักเขตหรือเขตแดนก่อน จากนั้นก็จะดำเนินการกับประชาชนที่มีที่ดินบริเวณใกล้เคียง ซึ่งพบว่าประชาชนที่ยอมออกจากพื้นที่มีจำนวน ๘๑ ราย กระจายไปตามบ้านต่างๆ ในตำบลหนองกินเพล และตำบลบุ่งหวาย

แม้ว่าบางรายจะยอมออกจากพื้นที่ไปแล้วแต่นายทุนกลับดำเนินการฟ้องร้องต่อในที่ดินแปลงอื่นๆ ทำให้ประชาชนเดือดร้อนเพิ่มขึ้นเนื่องจากยอมเสียที่ดินไปแล้วส่วนหนึ่งแต่เรื่องก็ยังไม่ยุติในพื้นที่ ไม่เพียงแต่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นเท่านั้น ประชาชนส่วนหนึ่งยังหมดหวังที่จะต่อสู้กับนายทุนโดยการยอมที่จะล่าถอยไม่เอาที่ดินในส่วนของตนที่เคยทำมาหากิน เพราะไม่มีหนทางที่จะสู้ ไม่มีเงิน อีกทั้งการรวมกลุ่มยังไม่เกิดกระบวนการที่ชัดเจนเท่าใดนัก เนื่องจากประชาชนยังไม่เคยมีกิจกรรมร่วมกันอย่างเป็นระบบแบบแผน แต่จะทำการร้องเรียนในลักษณะเป็นปัจเจกมากกว่า ปัจจุบันแม้ว่าจะมีการดำเนินการฟ้องร้องของนายทุนอย่างต่อเนื่อง แต่การกล่าวอ้างทางเอกสารต่างๆ กลับมีข้อสงสัยหลายประการที่ควรมีการตรวจสอบจำนวนประชาชนที่เดือดร้อน นอกเหนือจากนี้ยังมีอีกหลายคนที่ยังสงวนท่าทีเพราะยังไม่แน่ใจและยังมีความหวาดกลัวกลุ่มนายทุน จึงดูเหมือนว่าจำนวนผู้ที่เดือดร้อนมีน้อย

ประเภทปัญหาที่ดิน

การฟ้องร้องของนายทุนมีหลายประเด็น แม้ว่าที่ดินบางแห่งมีประชาชนอาศัยทำกินอยู่ทุกแปลงแต่ก็ได้มีการประกาศขายพื้นที่บางส่วนไปแล้ว บางพื้นที่มีกลุ่มคนที่ไม่รู้เรื่องไปซื้อที่ดินต่อจากนายทุนเมื่อมาดูพื้นที่กลับพบว่ามีประชาชนทำประโยชน์ บางรายยอมล่าถอยแต่บางรายมีการโต้เถียงระหว่างประชาชนกับผู้ซื้อบ้างพอสมควร และพบว่ากรณีดังกล่าวมีหลายรายที่ประสบปัญหาเดียวกันปัญหาเกี่ยวกับกรณีพิพาทในที่ดินพบว่ามีประเด็นปัญหาดังนี้

๑) ที่ดินติดจำนองกองสวัสดิการทหาร

เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ภรรยา ส.ส. ได้นำที่ดินส่วนหนึ่งซึ่งพบว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตบ้านขัวไม้แก่นมีพื้นที่ไม่ทราบชัดเจนว่าจำนวนกี่ไร่ ได้มีการนำเอกสารที่ได้จากประชาชนไปทำการออกโฉนด แล้วนำไปจำนองกับกองสวัสดิการทหารบก เป็นที่ดินที่ภรรยา ส.ส. ได้ตกลงทำการซื้อขายกับประชาชนมีการเซ็นสัญญาแต่ท้ายสุดประชาชนก็ไม่ได้เงินครบตามที่ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มประชาชนที่ไม่ได้ซื้อขายยังถูกผลกระทบไปด้วยภายหลังจากที่นำที่ดินจำนอง ภรรยา ส.ส.ไม่ได้นำเงินไปไถ่ถอนจากกรมสวัสดิการทหารบกทำให้โฉนดในส่วนของประชาชนตกอยู่ที่กองสวัสดิการทหารบกจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามที่ดินที่ถูกนำไปจำหน่ายให้แก่ข้าราชการในกรมกองทหาร เมื่อทหารมาดูพื้นที่จริงส่วนหนึ่งยังคงเป็นป่ารกและบางส่วนประชาชนยังคงอาศัย ทำกินทำให้ทหารบางคนต้องกลับมา

ตกลงกับเจ้าของที่ดินมีการตกลงราคาและขายคืนให้เจ้าของเดิม บางรายเมื่อย้ายไปทำงานที่อื่นได้นำโฉนดติดไปด้วยและยังไม่สามารถตรวจสอบได้ ประชาชนจึงได้แต่อาศัยทำกินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ นอกจากนี้ยังมีทหารส่วนหนึ่งขายกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลอื่นๆ อีกทำให้ปัญหาที่ยังมีข้อพิพาทมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีก บางครั้งมีกลุ่มบุคคลภายนอกมาทำรังวัดที่ดินบริเวณที่ประชาชนทำกินทำให้เกิดปัญหาทะเลาะกันบ่อยครั้งเนื่องจากประชาชนไม่ยอมให้รังวัด ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่

(๒) ที่ดินติดจำนองธนาคาร

กรณีที่ดินส่วนหนึ่งติดจำนองพบว่าภรรยาอดีต ส.ส. ได้นำที่ดินไปจำนองกับธนาคารทหารไทยและธนาคารเอเชียทรัสท์จำกัด เป็นธนาคารเดียวกันกับที่ภรรยาอดีต ส.ส. ได้นัดให้ประชาชนนำเช็คไปขึ้นเงินแต่ไม่ได้รับเงิน ที่ดินที่นำไปจำนองธนาคารก็เช่นเดียวกันภรรยาอดีต ส.ส. กลับปล่อยให้ธนาคารยึดและเป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากธนาคารเองก็ยังไม่แน่ชัดว่าที่ดินที่ติดจำนองนั้นอยู่บริเวณใดบ้างเพราะที่ดินที่นำไปจำนองนั้นถูกซอยขายเป็นแปลงๆ ละ ๓ ไร่ และแยกออกไปในแต่ละหมู่บ้าน ในความเป็นจริงที่ดินของประชาชนกลับเป็นแปลงเดียวกันไม่ได้แบ่งเป็นล็อกแต่อย่างใด นอกจากนี้พื้นที่บางส่วนยังเต็มไปด้วยป่ารกต้นไม้น้อยใหญ่ ทำให้ยากในการตรวจสอบไม่สามารถที่จะชี้จุดบริเวณที่ดินและขายทอดตลาดได้

(๓) จำนองที่ดินกับบริษัทก่อสร้างและขายให้บุคคลทั่วไป

จากหลักฐานเอกสารที่แนบมาด้วยนั้นจะเห็นได้ว่าภรรยา ส.ส.ได้นำที่ดินไปออกโฉนดและแบ่งเป็นล็อกจำนองในปี พ.ศ.๒๕๑๖ โดยได้จำนองกับบริษัทก่อสร้างแห่งหนึ่ง มีการทำโฉนดใหม่หลายครั้งจำนวนแปลงที่ปลดจำนอง ๑๔ แปลง และมีที่ดินอีกจำนวนมากไม่ได้ทำการปลดจำนองและจากเอกสารผู้รับจำนองกับผู้จำนองเป็นลายเซ็นเดียวกัน แสดงว่าบริษัทก่อสร้างแห่งนี้เป็นของภรรยา ส.ส.อยู่แล้ว การนำที่ดินเข้าจำนองนั้นต้องมีเหตุผลที่ตั้งใจและมีการวางแผนทำการใดๆไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ยังมีที่ดินอีกหลายแห่งที่ถูกนำไปขายให้แก่บุคคลอื่นๆ อีก ทำให้ปัญหายิ่งซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเนื่องจากไม่สามารถรู้และตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน

(๔) การสวมสิทธิ

กรณีปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนของปัญหา ไม่ว่าจะเป็นกรณีการสวมสิทธิการใช้ชื่ออ้างแทนหรือแม้แต่การฟ้องร้องประชาชน สิ่งที่เกิดขึ้นพบว่ามีจำนวนหลายรายที่ในสาระบบการครอบครองที่ดินของตนนั้นมีข้อสงสัย เนื่องจากว่าบางรายมีที่ดิน ๒๘ ไร่ แต่ในสาระบบครอบครองกลับมีที่ดินถึง ๑๐๐ ไร่ พอมีการฟ้องร้องจากนายมานพฯ เมื่อมีการไต่สวนประชาชนก็จะปฏิเสธว่าไม่ใช่ที่ดินของตัวเอง แต่หลักฐานที่นำมาขึ้นศาลเป็นหลักฐานที่ระบุว่าประชาชนมีที่ดินอยู่ ๑๐๐ ไร่จริง ดังนั้นเมื่อประชาชนแพ้คดีก็ยังไม่รู้ว่าในจำนวนที่ดิน

เหล่านั้นจะไปทับที่ดินใครบ้าง นอกจากนี้การฟ้องร้องของนายทุนยังมีการฟ้องผิดแปลงเช่น แปลงที่มีปัญหาถูกฟ้องแต่เอกสารหลักฐานที่ฟ้องกลับคนละแปลง เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่เพิ่มความสับสนให้ประชาชนยิ่งขึ้นไปอีก

(๕) กลุ่มผู้เดือดร้อนที่ไม่ได้ขายที่ดิน

กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีการเซ็นซื้อขาย แต่จะมีเพียงการเซ็นเอกสารที่เป็นที่ดินข้างเคียงเท่านั้น กลับถูกระวางโฉนดของภรรยา ส.ส. ครอบพื้นที่ และเมื่อมีการขอออกโฉนดกลับถูกคัดค้านจากนายทุนถึงแม้ว่าประชาชนจะไม่ได้ขายที่ดินแต่การออกโครงระวางโฉนดกลับครอบคลุมไปในเขตที่ดินที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกัน แม้ว่าประชาชนจะไม่ได้ทำการเซ็นสัญญาแต่อย่างใด แต่เนื่องจากว่าที่ดินในพื้นที่ทั้ง ๒ ตำบลนั้นส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินมือเปล่ายังไม่สามารถออกโฉนดได้ การสุ่มเดาฟ้องร้องประชาชนจึงเป็นกลวิธีที่กลุ่มนายทุนนำมาใช้เมื่อมีการชี้แจงในชั้นศาล และเมื่อรู้ว่าที่ดินดังกล่าวไม่ใช่จุดที่มีการฟ้องร้อง ก็จะมีหนังสือเพื่อขอให้มีการสำรวจและทำรังวัด มีประชาชนที่หลงเชื่อส่วนหนึ่งเมื่อมีการชี้จุดและทำรังวัดนายทุนจะดำเนินการฟ้องร้องทันที กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นกับประชาชนท่างอยมี ๓ รายที่ครอบครองเป็นที่ดินมือเปล่า กรณีที่ได้มีการทำรังวัดไปแล้วและกำลังถูกฟ้องคือ ๒ ราย ที่ดินจำนวน ๓ ไร่ และจำนวน ๒ งาน นายทุนนัดทำรังวัดแต่ได้ถูกขัดขวางไว้โดยประชาชน และอีกรายจำนวน ๑๐ ไร่ มีใบจองแต่ถูกคัดค้านการออกโฉนด เหตุการณ์ดังกล่าวยังเกิดขึ้นในอีกหลายๆ หมู่บ้าน

(๖) ปิดหมายศาลโดยนายทุน

กรณีการปิดหมายศาล การปิดหมายแต่ละครั้งประชาชนที่ไม่รู้ เมื่อมีหมายศาลส่วนใหญ่จะตื่นกลัวและมีการเซ็นรับหมายทันทีและไม่ได้มีกระบวนการเตรียมข้อมูลที่จะต่อสู้กับนายทุนมีเพียงคำบอกเล่าที่ยังคงยืนยันสิทธิและเอกสารบางส่วนที่ยังหลงเหลือ และในขณะเดียวกันหมายศาลจะถูกนำมาส่งให้ล่าช้ามาก ขณะที่หมายออกมาหลายวัน นอกจากนี้บางรายถูกฟ้อง แต่ไม่รู้เรื่องจนกลายเป็นว่าได้แพ้คดีไปแล้ว บางรายฟ้องสามีที่เสียชีวิตไปแล้ว สามีเสียชีวิตปี ๒๕๓๐ ถูกฟ้องปี ๒๕๓๖ และถูกระบุว่าแพ้คดีความไปเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้กลวิธีที่นายทุนนำมาใช้ยากที่ประชาชนจะตามได้ทันทำให้ประชาชนหลายรายถูกกดดันจากนายทุน ซึ่งหลายรายก็ยอมที่จะเซ็นเอกสารให้นายทุนนำไปออกโฉนดได้อย่างง่ายดาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนขัวไม้แก่น

บทบาทของภาครัฐ

บทบาทของภาครัฐที่เข้ามามีส่วนรับเรื่องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่ามี ๒ หน่วยงานได้แก่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอวารินชำราบ และอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ศูนย์ดำรงธรรมได้

มีการรับเรื่องนำเข้าที่ประชุมจัดให้มีการตรวจสอบเรื่องที่เกิดขึ้น ที่ประชุมได้มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวคือ

๑. ประสานสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาวารินชำราบ ให้มีการตรวจสอบการออกโฉนดของนายเสรีฯ และภรรยา ว่าดำเนินการโดยชอบหรือถูกต้องหรือไม่

๒. แจ้งให้ อ.บ.ต.หนองกินเพล ตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ หมู่ ๘ ตำบลหนองกินเพล ว่ามีขอบเขตจำนวนเท่าใด

๓. ให้รายงานความคืบหน้าศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุบลราชธานี

พบว่าภายหลังจากที่มีการติดตามการดำเนินงาน กรรมการและเลขานุการในขณะนั้นถูกย้ายให้ไปประจำอยู่ที่อื่นซึ่งยังไม่ทราบสาเหตุการโยกย้ายที่ชัดเจน ในขณะที่เรื่องร้องทุกข์ของประชาชนถูกส่งไปยังอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เพื่อหาแนวทางแก้ไขร่วมกันอีกครั้ง โดยที่ประชุมได้มีมติที่จะจัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ปัจจุบันพบว่าเรื่องยังคงอยู่ที่ กบร.และยังหาข้อยุติไม่ได้

นอกจากนี้ข้อร้องเรียนที่ประชาชนได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ถูกตอบรับมีการส่งเรื่องมายังจังหวัดและมีการส่งเรื่องต่อมายังกรมที่ดิน ส่วนใหญ่ที่ดินจังหวัดสาขาวารินชำราบจะชี้แจงตอบกลับว่าเรื่องยังดำเนินการอยู่ชั้นศาลไม่สามารถดำเนินการใดๆได้ ซึ่งสำนักงานที่ดินจะมีจดหมายถึงประชาชนให้ยุติข้อร้องเรียนด้วย

ในปี ๒๕๔๓-๒๕๔๖ การดำเนินงานในส่วนของภาครัฐได้ประกาศให้ประชาชนออกใบจองสำหรับพื้นที่ดินมือเปล่า ทำให้ประชาชนจำนวนมากใน ๒ ตำบลเดินทางมาขอออกใบจอง แต่เมื่อนำใบจองมาขอออกโฉนดกลับถูกคัดค้านโดยนายทุนคนดังกล่าว โฉนดที่สามารถออกได้มีเพียงที่เป็นหัวไร่ปลายนาและไม่ได้อยู่ในที่ระวางโฉนดทับ การให้ประชาชนออกใบจองกลับเป็นเรื่องที่ดีกับนายทุน เมื่อประชาชนไปขอออกโฉนด นายทุนคัดค้านจากนั้นก็จะถูกนายทุนฟ้องและเริ่มมีการฟ้องร้องทีละรายไปเรื่อยๆ ในขณะที่มีหนังสือจากสำนักงานที่ดินให้ประชาชนยุติข้อร้องเรียน แต่ทางด้านนายทุนเองกลับฟ้องร้องประชาชนโดยที่ไม่ได้มีการยุติเรื่องแต่อย่างใด

๕. กลุ่มภาคี กับการเคลื่อนงานชุมชน

๕.๑) บทบาทกลุ่มภาคี

ภายหลังจากที่มีการร้องเรียนหลายๆหน่วยงาน การรอคอยคำตอบในทุกภาคส่วนที่ได้ทำการร้องเรียนไปแล้วนั้น ดูเหมือนว่ายังล่าช้า ประชาชนบางส่วนยังถูกฟ้องร้องแยกเป็นรายๆ ทำให้ประชาชนต้องประสานความร่วมมือไปยังกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนที่ใช้ชื่อว่า “เครือข่ายชุมชนเมือง” ที่ประกอบกันขึ้นจากกรณีปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่

อาศัย ที่ดินทำกิน และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของภาครัฐ ของคนในชุมชนเขตเมืองและบริเวณรอบๆ เมือง ภารกิจที่สำคัญของเครือข่ายชุมชนเมืองนี้คือการรวมกลุ่ม หาทางออกและแก้ไขปัญหาทั้งในอดีต ปัจจุบันและแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาในอนาคตมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังมีประสบการณ์ในด้านต่างๆ รูปแบบการเข้ามาประสานขอความช่วยเหลือจึงมีส่วนสำคัญ เป็นการผลักดันให้การทำงานให้ประชาชนทั้ง ๒ ตำบลได้เรียนรู้ แลกเปลี่ยน มีการปรับกลวิธีการที่เป็นระบบและมีรูปแบบที่ชัดเจนขึ้น จากที่เคยรวมกลุ่มกันร้องเรียนเพียงอย่างเดียวและไม่มีการทำงานที่เป็นระบบ เครือข่ายชุมชนเมืองจึงเป็นกลุ่มภาคีที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ให้คำแนะนำในขณะเดียวกันก็ให้คอยคำปรึกษา ช่วยหนุนเสริมประชาชน ภารกิจของประชาชนคือเรียนรู้กระบวนการทำงานเป็นกลุ่ม มีความสามัคคีและร่วมกันผลักดันเพื่อให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาที่เกิดขึ้นยืดเยื้อมานานทำให้ประชาชนวิตกกังวลกับเรื่องที่เกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีความรู้และยังไม่เข้าใจข้อกฎหมายที่กลุ่มนายทุนมักนำมากล่าวอ้างและข่มขู่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีการใช้กลวิธีต่างกับประชาชนซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อด้อยที่ประชาชนควรที่จะได้รับการหนุนเสริม และควรที่จะได้รับความรู้ความเข้าใจให้มากยิ่งขึ้น ข้อเสนอที่ประชาชนเรียกร้องอยากให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยแก้ไขและหนุนเสริมมีดังต่อไปนี้

- ให้มีการอบรมว่าด้วยเรื่องกฎหมายและสิทธิในที่ดินทำกินเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเพื่อป้องกันการหลอกลวงด้วยกลวิธีต่างๆ จากนายทุน
- ให้ผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเข้ามาช่วยเหลือในกรณีที่ประชาชนถูกฟ้องร้อง
- ให้มีการตรวจสอบการออกระวางโฉนดของนายทุนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔
- ระงับการฟ้องร้องของนายทุน

หมายเหตุ

- คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า เข้าพบรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐ ขอให้กรมที่ดินตั้งหน่วยเฉพาะกิจจากส่วนกลางเร่งรัดการตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ดินในบริเวณดังกล่าว ซึ่งจากการติดตามผลถึงตุลาคม ๒๕๕๐ ยังไม่มีรายงานผลมาที่คณะอนุกรรมการฯ
- กระบวนการตรวจสอบยังดำเนินการต่อไป และสภาทนายความได้ร่วมช่วยเหลือการต่อสู้คดีของชาวบ้าน



รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
โดย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานผลการตรวจสอบที่ ๑/๒๕๔๙

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กรณีการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑

ผู้ร้อง นายธนเฉลิม เพี้ยนศรี, นางฉลวยลักษณ์ ประไพวงษ์ และพวก

ผู้ถูกร้อง กรุงเทพมหานคร

นายธนเฉลิม เพี้ยนศรี และพวก ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๔๘๘/๒๕๔๘ โดยร้องเรียนเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีมูลและอยู่ในอำนาจหน้าที่จึงมอบหมายให้ คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๕

สาระสำคัญของคำร้องเรียน

นายธนเฉลิม เพี้ยนศรี และนางฉลวยลักษณ์ ประไพวงษ์ เป็นตัวแทนของประชาชนจำนวน ๓๕ ราย ที่อาศัยในแนวเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ได้ร้องเรียนว่า เดิมพวกตนอยู่ในแนวที่ดินที่ได้เคยมีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน พ.ศ.๒๔๙๗ และขยายระยะเวลาจนหมดอายุพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ และปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ทางราชการโดยกระทรวงมหาดไทยได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายกับผู้ร้อง โดยจ่ายเงินให้กับผู้ร้องจำนวนร้อยละ ๗๕ ของค่าที่ดิน แต่หลังจากนั้นไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ กระทั่งโครงการดังกล่าวโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ถนนพุทธมณฑลสายที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกใช้บังคับแต่กรุงเทพมหานคร ไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ โดยกรุงเทพมหานครมีหนังสือแจ้งต่อผู้ร้องว่า ทางกรุงเทพมหานครไม่จ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ร้องเต็มตามราคาที่ดินปัจจุบัน แต่จะจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ร้องจำนวนร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินปัจจุบัน เนื่องจากถือตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ได้กระทำเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งผู้ร้องได้รับเงินค่าที่ดินไปแล้วร้อยละ ๗๕ กรุงเทพ

มหานคร จึงอ้างว่ามีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนที่เหลืออีก ๒๕ เปอร์เซ็นต์ โดยได้ปรับให้เป็นราคาปัจจุบัน

ผู้ร้องจึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าถูกละเมิดสิทธิในกรณีที่ไม่ได้รับค่าทดแทนครบ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ตามราคาปัจจุบัน เพราะสัญญาจะซื้อจะขายที่กระทำในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ นั้น หมดสภาพบังคับแล้ว ที่ดินจึงกลับเป็นของผู้ร้องตามเดิม หากกรุงเทพมหานครต้องการใช้ที่ดินต้องจ่ายค่าเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๐ และรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙

นอกจากนี้ ผู้ร้องได้ร้องเรียนว่า ในขณะที่ยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่นี้ และชาวบ้านยังไม่พอใจในค่าทดแทนที่ได้รับ ทางกรุงเทพมหานครกลับอ้างว่าได้มีประกาศเร่งด่วนตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว และในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ทางกรุงเทพมหานครได้บุกรุกเข้าไปในที่ดินของผู้ร้องทำให้ทรัพย์สินของผู้ร้องเสียหายทั้ง ที่ดิน บ่อปลา สวนผลไม้ และส่งผลกระทบทางจิตใจทำให้พี่สาวของนายธนเฉลิม ผู้ร้อง ซึ่งมีสุขภาพไม่แข็งแรง ต้องมาเสียชีวิตลงด้วยภาวะตกใจวิตกกังวล

ความประสงค์ของผู้ร้องในการร้องเรียน

คือ กรุงเทพมหานครละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ได้มีบทบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ใน ๒ ประการคือ

๑. กรุงเทพมหานครไม่ยอมจ่ายค่าเวนคืนของราคาที่ดินปัจจุบัน โดยจะจ่ายเพียงร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินปัจจุบัน

๒. กรุงเทพมหานครกระทำการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ทำให้ได้รับความเสียหายทั้งทางทรัพย์สินและจิตใจ

การดำเนินการตรวจสอบ

๑. คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ได้พิจารณาตรวจสอบ โดยได้ตั้งประเด็นพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การจ่ายค่าเวนคืนเพียงร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินปัจจุบัน โดยอ้างว่ามีการจ่ายล่วงหน้าไปแล้วร้อยละ ๗๕ ตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ทำเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ และเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การที่กรุงเทพมหานครได้เข้าไปในที่ดินของผู้ร้อง เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนนั้น เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

๒. คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ได้มีกระบวนการในการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากทั้งสองฝ่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๘ คณะอนุกรรมการได้ลงตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่เกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ของผู้ร้องดำเนินการของกรุงเทพมหานคร และได้รับฟังปัญหาและข้อร้องเรียนเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร จากประชาชนในพื้นที่

วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๘ เชิญผู้แทนกรุงเทพมหานครชี้แจงข้อเท็จจริงตามกรณีที่ถูกประชาชนร้องเรียน โดยมีนายสามารถ ราชพลสิทธิ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง และทางกรุงเทพมหานครได้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา

ของคณะอนุกรรมการฯ ดังนี้

๒.๑ รายละเอียดโครงการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑

๒.๒ ลำดับเหตุการณ์เวนคืนที่ดินถนนพุทธมณฑลสาย ๑

๒.๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑ (เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๗)

ในการประชุมครั้งนี้ ได้เชิญผู้ร้องมารับฟังและหารือทางออกร่วมกับกรุงเทพมหานคร แต่ยังไม่ได้ข้อยุติแต่อย่างใด

๓. กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ที่ กท ๐๙๐๘/๖๘๙๒ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๘

อนึ่ง มีผู้ร้องเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีนี้ คณะอนุกรรมการฯ จึงมีมติให้รวมเป็นเรื่องเดียวกัน

ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้

๑. การตรวจสอบสัญญาจะซื้อจะขายปี ๒๕๐๘ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

สืบเนื่องจากเดิมทางราชการได้มีโครงการพุทธมณฑล ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะมีการเวนคืน ในท้องที่อำเภอยานนาวา ในบริเวณอำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางขุนเทียน อำเภอธนบุรี อำเภอบางกอกน้อย อำเภอตลิ่งชัน อำเภอภาษีเจริญ กิ่งอำเภอหนองแขม จังหวัดธนบุรี อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสงคราม อำเภอสามพราน และอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๔๙๗

ต่อมามีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ และตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อขยายอายุพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอีก ๓ ฉบับ บังคับใช้มาโดยตลอด เริ่มใช้บังคับตั้งแต่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ จนหมดอายุบังคับใช้วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๒ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนก่อสร้างถนนสายต่างๆ

ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ กระทรวงมหาดไทยโดยนายอำเภอตลิ่งชัน ได้ทำสัญญากับประชาชนที่อยู่ในเขตเวนคืน และได้มีการจ่ายค่าที่ดินให้ร้อยละ ๗๕ ของราคาที่ตกลงกัน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ จะจ่ายเมื่อมีการรังวัดแบ่งแยกที่ดิน แต่หลังจากนั้นแล้วไม่มีการรังวัดแบ่งแยกที่ดิน ไม่มีการจ่ายทดแทนส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ จนกระทั่งปี พ.ศ.๒๕๒๗ กรุงเทพมหานครจึงรับมอบงานจัดกรรมสิทธิ์จากกรมการศาสนา ซึ่งในขณะนั้นพระราชกฤษฎีกาหมดอายุบังคับใช้แล้ว และได้เริ่มมีข้อโต้แย้งเมื่อกรุงเทพมหานคร มีหนังสือแจ้งผู้ร้องให้รับเงินค่าที่ดินที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ ตามสัญญาจะซื้อจะขายที่กระทำในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ส่วนผู้ร้องเห็นว่าสัญญาที่ได้กระทำนั้นพ้นกำหนด ๑๐ ปี จึงไม่สามารถบังคับได้ ที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของตน ความโต้แย้งนี้มาปรากฏเป็นปัญหาทางสิทธิมนุษยชน เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ.๒๕๔๖ และกรุงเทพมหานครได้เข้าดำเนินการโดยอ้างพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีประกาศให้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เข้ากระทำการก่อสร้างในที่ดินของผู้ร้อง ดังนั้นประเด็นโต้แย้งสิทธินี้จึงเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับการวินิจฉัยว่า มี

การละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการวินิจฉัยว่า สัญญาจะซื้อจะขายมีผลเช่นไร ซึ่งเป็นประเด็นที่ทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ต่างอ้างว่ามีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาสนับสนุนความเห็นของตน

ในประเด็นสัญญาจะซื้อจะขาย ฝ่ายผู้ร้องอ้างถึง หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๒๗ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๘ ตอบความเห็นในกรณีที่ทางกรุงเทพมหานครหารือว่าที่ดินที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและจ่ายค่าที่ดิน งวดแรกร้อยละ ๗๕ ไปแล้ว ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณะประโยชน์หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) เห็นว่า "เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏว่า มีเพียงการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินโดยมีการจ่ายค่าที่ดินไปแล้วเพียงบางส่วนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่ยังไม่ครบถ้วน โดยยังมิได้มีการทำสัญญาซื้อขายและยังมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรรมสิทธิ์ของผู้จะขายจึงยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อมาตรา ๔๕๖ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ยังเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวต่อไปได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดสิบปีตามนัยมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่ตกเป็นทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณะประโยชน์แต่อย่างใด"

ซึ่งหมายความว่าที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ร้อง หากทางกรุงเทพมหานครมีความประสงค์จะใช้ที่ดินจะต้องดำเนินการเวนคืนใหม่ตามกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ฝ่ายผู้ถูกร้อง แย้งว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นกลับมติเดิมในกรณีเดียวกันตามบันทึก สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการจ่ายค่าทดแทนที่ดินในเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑ เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๗ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) มีความเห็นว่า "มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ความเห็นเฉพาะประเด็นว่า การที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินเอกชน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘-๒๕๐๙ กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตกเป็นถนนสาธารณะและสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่กระทำขึ้นเมื่อปีพ.ศ. ๒๕๐๘-๒๕๐๙ แม้จะเรียกชื่อเป็นสัญญาจะซื้อจะขายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อความในสัญญาข้อ ๑ ข้อ ๓ และ ข้อ ๕ แล้ว เห็นได้ชัดเจนว่า เป็นความตกลงทำการซื้อขายที่ดินระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชน เพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล จึงเป็นสัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในการสร้างถนน อันเป็นการจัดทำสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง ดังนั้นเมื่อได้มีการตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินรายใดที่มีข้อความชัดเจนว่า ให้ทางราชการเข้าครอบครองและจัดสร้างถนนตามโครงการได้ทันที ย่อมหมายความว่า เจ้าของที่ดินรายนั้นมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์และยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นถนนสาธารณะโดยทางราชการเข้าก่อสร้างได้ทันที ที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นับแต่วันที่ได้มีการแสดงเจตนาในสัญญาจะซื้อจะขาย การดำเนินการรังวัดแบ่งแยกเป็นที่ดินเพื่อสร้างถนนในภายหลังเป็นเพียงการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้เท่านั้น มิได้มีผลต่อสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ประการใด" โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นด้วยว่า ทางราชการยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาและผูกพันในการที่จะต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่ยังคงค้างจ่ายร้อยละ ๒๕

๒. การนำเครื่องจักรเข้าพื้นที่พิพาท และก่อความเสียหายโดยกรุงเทพมหานครในประเด็นนี้

ผู้ร้องได้ร้องเรียนว่าวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ทางกรุงเทพมหานครได้ใช้เครื่องจักรเข้าไปในพื้นที่และทำให้สวนบ่อปลาเสียหาย โดยที่กรุงเทพมหานครมีเจตนาจะกลั่นแกล้งผู้ร้อง เนื่องจากเป็นตัวแทนในการคัดค้านการจ่ายค่าเวนคืนเพียง ๒๕ % ของกรุงเทพมหานคร

ประเด็นนี้ ทางคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าได้ไปตรวจสอบขณะเครื่องจักรของกรุงเทพมหานครกำลังดำเนินงานในที่ดินของผู้ร้องจริง จึงเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน และได้ประสานกับทางกรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๘ โดยขอให้ทางกรุงเทพมหานครหลีกเลี่ยงการเข้าพื้นที่ของประชาชนที่ยังไม่ยินยอม ซึ่งทางกรุงเทพมหานครได้ยุติการดำเนินการในพื้นที่พิพาท ในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๘

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ ทางกรุงเทพหานคร ก็ยังเตรียมนำเครื่องจักรเข้าพื้นที่พิพาทของผู้ร้องรายอื่นอีก โดยทางกรุงเทพมหานครอ้างว่าเร่งด่วนขอก่อสร้างไปก่อน คณะอนุกรรมการจึงต้องมีการประสานเร่งด่วน ขอให้ระงับการเข้าพื้นที่จนกว่าจะได้ข้อยุติ กรุงเทพมหานครจึงได้ชะลอการนำเครื่องจักรเข้าพื้นที่อีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น ข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ว่า กรุงเทพมหานครนำเครื่องจักรเข้าไปในพื้นที่และก่อความเสียหายให้แก่ประชาชน

ความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ

การโต้แย้งสิทธิในเรื่องนี้มีความซับซ้อนเกี่ยวพันกับการตีความในประเด็นข้อกฎหมาย จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง และผู้ถูกร้อง รวมทั้งการตรวจสอบพื้นที่ และสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การจ่ายค่าเวนคืนร้อยละ ๒๕ ของ ราคาที่ดินปัจจุบัน โดยอ้างว่ามีการจ่ายล่วงหน้าไปแล้วละ ๗๕ ตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ทำเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่

๑. การดำเนินการเวนคืนและก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ของกรุงเทพมหานคร ที่จะจ่ายค่าทดแทนที่ดินเพียงร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินปัจจุบัน เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะกรุงเทพมหานครได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลถนนพุทธมณฑลสายที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกใช้บังคับ ส่วนพระราชกฤษฎีกาเดิม พ.ศ. ๒๕๐๘ นั้น หมดอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ แล้ว ดังนั้นการดำเนินการย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้เนื่องจากยังมิได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดิน และในสภาพความเป็นจริงการทำนิติกรรมระหว่างเอกชนที่มีการซื้อขายที่ดินกันจำนวนมาก โดยกรุงเทพมหานครมิได้เคยคัดค้านหรือโต้แย้งแต่อย่างใดมาตลอด ๓๐ ปีนี้ จึงมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินรายใหม่จำนวนมากที่ต้องได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมด้วย การจ่ายเพียงร้อยละ ๒๕ ย่อมเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญและเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน

๒. การที่กรุงเทพมหานครอ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๗ ให้กรุงเทพมหานครจ่ายค่าทดแทนเพียงร้อยละ ๒๕ โดยถือว่าเนื้อหาแห่งสัญญาจะซื้อจะขาย เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ทางราชการแล้ว คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้พิจารณาว่า การทำสัญญาจะซื้อจะขายในปี พ.ศ. ๒๕๐๘-๒๕๐๙ ในขณะนั้น มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับอยู่ การได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา ๘ และ มาตรา ๑๐ จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนขึ้นอีกฉบับหนึ่ง โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้น ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงให้อำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ เฉพาะการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนเท่านั้น แต่การได้มาซึ่งที่ดิน ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่ง ในกรณีนี้เมื่อไม่มีการตราพระราชบัญญัติ กรรมสิทธิ์จึงยังไม่โอนไปเป็นของรัฐ

ส่วนการตีความว่า สัญญาจะซื้อจะขายเป็นกระบวนการหนึ่ง ในขั้นตอนของการเวนคืนนั้นจะสามารถตีความได้เฉพาะช่วงหลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ใช้บังคับเท่านั้น เพราะได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ.๒๔๙๗ ดังนั้น สัญญาจะซื้อจะขายปี พ.ศ. ๒๕๐๘-๒๕๐๙ ที่ยังไม่ได้ทำสัญญาซื้อขาย และยังมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้จะขายจึงยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อซึ่งเป็นไปตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นการถูกต้องแล้ว

นอกจากนี้ การตีความว่าสัญญาจะซื้อจะขายที่ได้กระทำเมื่อปี ๒๕๐๘-๒๕๐๙ ยังไม่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของรัฐนั้น ยังสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลแพ่งธนบุรี คดีหมายเลขดำที่ ๔๘๐๓/๒๕๒๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๖๗/๒๕๓๙ ที่มีคำพิพากษาว่า “ศาลได้ตรวจดูพระราชกฤษฎีกาที่โจทก์อ้างแล้วเห็นว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดบริเวณที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืน...แต่ไม่มีข้อความที่กำหนดให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณที่ระบุนั้นตกเป็นของรัฐและไม่มีการห้ามจำหน่ายจ่ายโอนด้วย ...ทางนำสืบของจำเลยก็ฟังได้ว่า หลังจากมีพระราชกฤษฎีกา ๒ ฉบับดังกล่าวแล้วไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกตามมา ดังนั้น การที่เพียงแต่มีพระราชกฤษฎีกา ๒ ฉบับดังกล่าวออกมา ก็หาเป็นผลให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในบริเวณที่กำหนดตกเป็นของรัฐไม่ เพราะไม่ต้องด้วยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และก็ไม่เป็นผลการห้ามโอนด้วย”

ดังนั้น การตีความว่าสัญญาจะซื้อจะขายระหว่างประชาชนและทางราชการในกรณีนี้ เป็นสัญญาที่มีผลโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับทางราชการแล้ว ย่อมเป็นการตีความที่ละเมิดสิทธิของประชาชน และเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เพราะประชาชนที่ได้ค่าทดแทนเพียงร้อยละ ๗๕ ย่อมไม่สามารถนำเงินจำนวนดังกล่าวไปซื้อที่ดินทดแทนได้ครบตามจำนวนเดิมได้ แม้ในช่วงเวลานั้นก็ตาม ยิ่งทางราชการจะจ่ายให้ภายหลังเกือบ ๔๐ ปี ในขณะที่ราคาที่ดินสูงขึ้นมาก แม้จะจ่ายในราคาปัจจุบัน แต่จ่ายเงินเพียงร้อยละ ๒๕ จึงไม่เพียงพอที่จะซื้อที่ดินราคาปัจจุบันได้ครบตามที่มีอยู่เดิมเช่นกัน การตีความเช่นนี้ย่อมเป็นการละเมิดเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่ได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้อย่างชัดเจน

๓. ในทางพฤตินัยประชาชนก็ได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่อง มากกว่า ๑๐ ปี เป็นที่ประจักษ์ ทางราชการเองก็ยังรับรองการทำนิติกรรมระหว่างประชาชนในที่ดินเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นการที่กรมที่ดินรับจดทะเบียน โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชน

ดังเช่นกรณี นายแพทย์อัมพล สูอำพัน รับโอนกรรมสิทธิ์จากบิดา และหรือการรับจำนองกรรมสิทธิ์รายอื่น ซึ่งศาลก็มีคำพิพากษาว่าดำเนินการได้ เพราะกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังไม่โอนเป็นของรัฐ

จากเหตุผลและข้อเท็จจริงข้างต้น เมื่อที่ดินยังไม่โอนเป็นของรัฐ การที่กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าเวนคืนเพียงร้อยละ ๒๕ ตามราคาปัจจุบัน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนว่าด้วยสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน มาตรา ๔๘ ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นการขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจะต้องจ่ายค่าเวนคืนเต็มตามจำนวน ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ของราคาที่ดินปัจจุบันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการเวนคืนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติของราชการต่อประชาชน ดังนี้

๑) ในการกลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ตามบันทึกได้ระบุว่า "เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าปัญหาข้อหารือดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ สมควรที่จะได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ" ส่อนัยว่า เป็นการพยายามจะวินิจฉัยข้อกฎหมายที่จะให้รัฐประหยัดงบประมาณ ซึ่งอาจจะไม่ได้พิจารณาถึงความไม่เป็นธรรม และการละเมิดสิทธิต่อประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

การที่กรุงเทพมหานคร ได้อ้างว่าการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร เป็นการดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หาได้เป็นข้ออ้างที่บริสุทธิ์ใจไม่ เพราะหากกรุงเทพมหานครมีความตั้งใจที่จะดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเคร่งครัดแล้ว ก็ควรจะดำเนินการตั้งแต่ในคราวที่คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ว่า ที่ดินยังไม่ตกเป็นของทางราชการ กรรมสิทธิ์ยังเป็นของประชาชน หากทางราชการมีความประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อสร้างถนน จะต้องมีการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ทางกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้ดำเนินการตามข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังที่ได้มีหนังสือที่ กท ๔๐๐๐/๓๐๔๐ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒ โดยรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถึงนายยิ้ม เพียนศรี บิดาของนาย ธนเฉลิม ผู้ร้องว่า จะจ่ายค่าทดแทนเพียงส่วนที่เหลือร้อยละ ๒๕ จึงเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครมีความประสงค์จะจ่ายค่าทดแทนเพียงร้อยละ ๒๕ ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และการที่กรุงเทพมหานครมีการเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยใหม่ จึงมีนัยที่แสดงถึงเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์ของกรุงเทพมหานคร

การดำเนินการจ่ายค่าเวนคืน ในกรณีของนายปิติพงศ์ เต็มเจริญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นที่ดินแปลงที่มิได้ติดถนน ซึ่งทางกรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าทดแทนในอัตราที่สูงถึงตารางวาละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยได้ชี้แจงว่า ที่ดินของนายปิติพงศ์ ไม่ใช่ที่ตาบอด แต่มีทางออกผ่านที่ดินของนางสิริพร เต็มเจริญ ผู้เป็นมารดา โดยกรุงเทพมหานครอธิบายว่า เป็นผืนเดียวกันให้ถือเสมือนว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน ส่อนัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนรายอื่น

ประเด็นที่ ๒ การที่กรุงเทพมหานครได้เข้าไปที่ดินของผู้ร้องเพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนนั้น เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

ข้อพิจารณาในประเด็นนี้มีแนวการพิจารณาเป็นสองกรณี คือ ๑) กรณีที่กรรมสิทธิ์ยังไม่โอนเป็นของรัฐ และ ๒) กรณีที่แม้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะอนุกรรมการมีความเห็นในประเด็นที่ ๑ ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังไม่โอนเป็นของรัฐ จึงพิจารณาเฉพาะในแนวทางที่ ๑ เท่านั้น

กรุงเทพมหานคร อ้างว่าการเข้าไปในที่ดินของผู้ร้อง ซึ่งอยู่ในเขตที่ดินที่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อดำเนินการก่อสร้าง เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้มีมติคณะรัฐมนตรีเป็นการเร่งด่วน ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครได้วางเงินค่าทดแทนแล้ว สามารถเข้าพื้นที่เพื่อการก่อสร้าง ส่วนประชาชนที่ไม่พอใจอัตราการเวนคืนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการปรองดองได้

แต่กรณีนี้ มิใช่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับอัตราค่าเวนคืน หากเป็นข้อพิพาทในประเด็นว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินโอนเป็นของรัฐแล้วหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มีระดับของการโต้แย้งสิทธิแตกต่างกัน กรุงเทพมหานครจึงควรที่จะดำเนินการด้วยความระมัดระวังมิให้ละเมิดสิทธิของประชาชน และควรหาทางเจรจาไกล่เกลี่ยกับประชาชนจนกว่าจะได้ข้อยุติ แต่กลับไม่ดำเนินการ

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า กรุงเทพมหานครนั้นเลือกใช้กฎหมายกับประชาชนแตกต่างกันในแต่ละกรณี กล่าวคือ ในการเข้าพื้นที่นั้น กรุงเทพมหานครเองก็ไม่มั่นใจว่าที่ดินของประชาชนโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแล้วหรือไม่ เพราะหากเชื่อมั่นเช่นนั้น ก็ควรฟ้องขับไล่ประชาชน แต่กลับไม่ดำเนินการ แต่เลือกอ้างเหตุผลการเข้าไปโดยอาศัยอำนาจตามประกาศพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ในด้านการจ่ายค่าทดแทนนั้น กรุงเทพมหานครกลับไม่ยอมเริ่มต้นกระบวนการเวนคืนใหม่ ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๖ คือการสำรวจ ต่อรองราคา และจ่ายค่าทดแทน ๑๐๐ % แต่กลับถือตามสัญญาจะซื้อจะขาย พ.ศ. ๒๕๐๘ และยืนยันจะจ่ายเพียงร้อยละ ๒๕ ของราคาที่ดินปัจจุบัน

ดังนั้น การเข้าไปในพื้นที่ และทำให้พื้นที่สวนของประชาชนเสียหาย เกิดผลกระทบทั้งทางทรัพย์สินและจิตใจ การกระทำของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน

ความเห็นและมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในการประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีมติเห็นชอบกับความเห็นและมติของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ว่ากรุงเทพมหานคร มีการดำเนินการที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ และมีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องอย่างชัดเจน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรการในการแก้ไขปัญหา

๑. กรุงเทพมหานคร ควรปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ ว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยการจ่ายค่าเวนคืนเต็มตามจำนวนครบ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ของราคาที่ดินปัจจุบัน และจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการเข้าครอบครองพื้นที่ของราษฎร ทั้งนี้

ภายในเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันได้รับรายงานฉบับนี้

๒. ในระหว่างการดำเนินการตามข้อ ๑. ให้กรุงเทพมหานครชะลอโครงการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสาย ๑ เฉพาะในบริเวณที่ดินที่มีข้อพิพาทกับประชาชนไว้ก่อน จนกว่าจะได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงการจ่ายเงินเต็มตามจำนวน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. ในการดำเนินการเวนคืนของหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๙ อย่างเคร่งครัด

๒. ปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปัจจุบัน

(นายเสน่ห์ จามริก)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายจรัล ดิษฐาอภิชัย)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(คุณหญิงจันทนี สันตบุตร)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นาสาวนัยนา สุภาพึ่ง)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายวสันต์ พานิช)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายสุทิน นพเกตุ)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางสุนี ไชยรส)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายสุรสีห์ โกศลนาวิน)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(คุณหญิงอัมพร มีศุข)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางสาวอาภร วงษ์สังข์)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๙



รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
โดย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานการตรวจสอบที่ ๔๕/๒๕๔๙

เรื่อง	การละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน กรณีราษฎรตำบลแหลมสัก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่
ผู้ร้อง	นางสาวธัญญลักษณ์ หลักแหลม
ผู้ถูกร้อง	นายประภาส ส่งแสง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมสัก
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดกระบี่

นางสาวธัญญลักษณ์ หลักแหลม ราษฎรหมู่ ๕ ตำบลแหลมสัก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนลงวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๘ ตามคำร้องที่ ๑๙๒/๒๕๔๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูล และอยู่ในอำนาจหน้าที่จึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๕

สาระสำคัญของการร้องเรียน

ผู้ร้องร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมสัก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ได้อ้างโครงการของรัฐทำการขุดลอกคลองเพื่อประโยชน์ตนเองทำให้ที่ดินของมารดาของผู้ร้องจนเสียหาย แต่ไม่ยอมรับว่าเป็นผู้กระทำ จนผู้ร้องต้องนำเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ โดยไม่ได้รับการแก้ไขใดๆ

วัตถุประสงค์ของผู้ร้อง

๑. ขอให้ปรับสภาพพื้นที่ดินท้องคลองที่ขุดมากองในพื้นที่และบางส่วนที่ได้ขุดในพื้นที่ให้มีสภาพดังเดิม

๒. ขอให้เปิดทางน้ำเดิมที่ได้ทำการปิดกั้นเอาไว้ เพื่อที่จะให้น้ำจากลำคลองยางหักไหลกลับไปทิศทางเดิม และปรับถมร่องน้ำเค็มที่ขุดเข้ามาในพื้นที่ให้กลับสู่สภาพเดิม

๓. ขอให้มีการแก้ไขตลิ่งที่พัง เพราะผลกระทบจากการขุดลอกคลอง

๔. ขอให้ชดใช้ค่าชดเชยความเสียหายต้นปาล์มน้ำมันที่ได้ถูกทำลายไปขณะขุดคลองและขุด

การตรวจสอบข้อเท็จจริง

คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ได้พิจารณาตรวจสอบโดยการศึกษาเอกสารและรับฟังพยานของฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้ขอให้ทางจังหวัดเป็น ผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีการประชุมร่วมกับจังหวัดกระบี่ ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดกระบี่ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

๑. คำชี้แจงของฝ่ายผู้ร้อง

๑.๑ คำชี้แจงของผู้ร้อง

ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นอดีตผู้ใหญ่บ้าน และปัจจุบันได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกองค์กรบริหารส่วนตำบลแหลมสัก ได้หลอกลวงมารดาของผู้ร้องโดยแอบอ้างโครงการขุดคลองของรัฐขอขุดคลองยางหัก ผ่านพื้นที่ในปี ๒๕๓๘ ด้วยความไว้ใจในผู้นำท้องถิ่น มารดาผู้ร้องจึงหลงเชื่อยินยอมให้ดำเนินการ

คลองยางหักเดิมเป็นคลองน้ำจืดตามใบระวาง ส.ป.ก. ๔-๐๑ พื้นที่ข้างเคียงที่คลองยางหักเป็นเขตแดนมีอยู่ด้วยกัน ๓ แปลง คือพื้นที่ของมารดาผู้ร้อง พื้นที่ที่ใช้เป็นบ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำของผู้ถูกร้อง และพื้นที่ของนายนิรุธ อ่องเอื้อ การเลี้ยงกุ้งกุลาดำทำได้ไม่นานก็ต้องยกเลิก สาเหตุเนื่องจากนายนิรุธฯ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องและพวก ต่อมาศาลสั่งให้เลิกเลี้ยงกุ้งกุลาดำ เนื่องจากน้ำเค็มท่วมถึงมีผลกระทบต่อสวนยางพาราของนายนิรุธฯ ก่อนหน้าที่ผู้ถูกร้องจะมาขอขุดลอกคลอง บิดาของผู้ร้องได้ปลูกปาล์มน้ำมันไว้เต็มพื้นที่เป็นเวลาปีกว่า การขุดลอกคลองได้ทำลายต้นปาล์มน้ำมันบางส่วนไปด้วย และได้ขุดดินท้องคลองมากองในพื้นที่และขุดในพื้นที่ไปบางส่วน ขุดทางน้ำเค็มตัดใหม่เข้ามาในพื้นที่เป็นร่องลึก ขุดหลักปักหมุด ส.ป.ก. หายไปสองหลัก แนวดิ่งตลอดแนวที่บิดาเคยเว้นต้นไม้เอาไว้กันตลิ่งพังก็ถูกทำลายไปด้วย ตอนนี้ตลิ่งพังมาถึงโคนต้นปาล์มน้ำมัน ได้รับความเสียหาย และยังได้ขุดแยกสวนปาล์มน้ำมันออกเป็นสองแปลง เป็นคูระบายน้ำจืดกว้าง ๒ เมตร ลึก ๓ เมตร หรือหนึ่งช่วงรถแบคโฮ เพื่อให้น้ำจืดจากคลองยางหักไหลมาทางทิศนี้ และได้ขุดทำลายต้นปาล์มน้ำมันไป ๕ ต้น ด้วยการขุดแบ่งแยกที่ดินเป็นสองแปลงทำให้ได้รับความเดือดร้อนมากในเรื่องของการขนทลายปาล์ม ขณะนั้นครอบครัวผู้ร้องยากจนไม่มีเงินมาจ้างทนายความ ไม่มีหนทางต่อสู้เรียกร้องสิทธิ ต้องทนทุกข์มา ๑๐ ปีเต็มๆ จนกระทั่งรัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนร้องเรียนมายังตู้รับเรื่องร้องเรียนหน้าบ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัด หลังจากการร้องเรียนทางอำเภอได้เรียกไปสอบสวนสองครั้ง ผู้ร้องและครอบครัวยืนยันกับทางอำเภอว่าผู้ถูกร้องเป็นผู้ทำ แต่ผู้ถูกร้องไม่ยอมรับ เหตุการณ์ในการสอบสวนค่อนข้างรุนแรง ผู้ร้องและครอบครัวถูกกดดันหลายเรื่อง และเห็นว่าการสอบสวนไม่มีความเป็นกลาง หลังจากสอบสวนเสร็จก็ไม่มีบันทึกข้อความถ้อยคำทั้งสองฝ่ายไว้เป็นหลักฐาน วันที่นัดดูพื้นที่เสียหาย ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ การเจรจารุนแรงมากมีการปะทะคารมกัน และผู้ถูกร้องอ้างว่าขุดป่าชายเลนไม่กระทบต่อสวนปาล์มน้ำมันและอ้างว่าถูกกลั่นแกล้งทางการเมือง แต่ในที่สุดก็ยอมรับว่าเป็นคนทำจริงและจะถมที่กลับให้ แต่ขอมิให้มีผลกระทบต่อตำแหน่งทางการเมืองเพราะอีกไม่นานก็จะมีการเลือกตั้งสมัยต่อไป และได้ให้น้องชายมาเป็นผู้รับผิดชอบแทน

ต่อมาทางอำเภอได้มีหนังสือเชิญมารดาผู้ร้องไปทำบันทึกข้อตกลงยุติเรื่องที่อำเภอ มารดายอมเซ็นบันทึกข้อตกลงให้มีการยอมความโดยหวังว่าจะมีการแก้ไขปัญหาให้ เพราะเชื่อใจว่าจะมีการรักษาคำพูด และทำให้แล้วเสร็จตามที่ได้เคยตกลงกันไว้วันที่นัดดูพื้นที่เสียหาย ซึ่งต่อมาในระหว่างวันที่ ๒๒-๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ได้มีการไถกลบที่ดินที่แบ่งแยกสวนปาล์มน้ำมันเป็นสองแปลงแล้วเสร็จ แต่ยังมีข้อตกลงหลายประการไม่ได้ปฏิบัติ ผู้ร้องเห็นว่าผิดปกติและไม่ได้ทำตามที่ตกลงกันไว้ในตอนแรก ต่อมาผู้ร้องได้ติดตามเรื่องที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดกระบี่ ปรากฏว่าเรื่องสรุปแล้ว กำลังเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเซ็นลงนามเพื่อยุติเรื่อง ผู้ร้องได้คัดค้านและชี้แจงเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองและขอให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพาเข้าพบปลัดอำเภอเพื่อขอให้ทางอำเภอมีหนังสือขอให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.) มาสอบเขตโดยผู้ร้องถือหนังสือฉบับดังกล่าวไปด้วยตนเอง ในที่สุด ส.ป.ก.สรุปว่าพื้นที่ที่เสียหายตามเอกสารหลักฐานคือ ๑-๑-๘๐ไร่ โดยเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ชี้แจงว่านอกเหนือจากหลักฐานก็ไม่สามารถบังคับให้ผู้ถูกร้องมารับผิดชอบได้

ผู้ร้องตามเรื่องที่ศูนย์ดำรงธรรมอีก ปรากฏว่าหมดอายุความทางกฎหมายไม่สามารถใช้บังคับได้ ทางวินัยก็ไม่สามารถทำได้เช่นกัน เพราะผู้ถูกร้องมิได้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย

๑.๒ คำชี้แจงของพยาน

นายนิรุธ อ่องเอื้อ อยู่บ้านเลขที่ ๕๘ หมู่ ๕ ต.แหลมสัก อ.อ่าวลึก จ.กระบี่ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมสัก เป็นผู้ที่มีที่ดินข้างเคียงติดกับที่ดินของครอบครัวผู้ร้องแต่อยู่คนละฝั่งคลองได้มีหนังสือชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าเมื่อ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๘ โดยสรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

ที่ดินที่เคยเลี้ยงกุ้งกุลาดำเคยเป็นบ่อเลี้ยงปลาน้ำจืด ๔ บ่อ บ่อเลี้ยงปลานี้ขุดโดยโครงการปลูกผักเลี้ยงปลาของยุวกาชาด ก่อนที่จะมีโครงการของยุวกาชาดมาลงในพื้นที่ พยานได้ขอกู้เงินจาก ธ.ก.ส. มาสร้างฝายน้ำล้นขนาดเล็ก โดยปิดคลองยางหักทำฝายน้ำล้นเพื่อเก็บน้ำเอาไว้ทำการเกษตร ปลูกข้าว ปลูกผัก เลี้ยงปลา โดยไม่มีผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเลย มีแต่ชาวบ้านได้รับประโยชน์

ต่อมาปี ๒๕๓๘ ผู้ถูกร้องได้ทำการขุดลอกคลองระยะทางประมาณ ๖๐๐ เมตร ขณะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๕ เพื่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำร่วมกับพวก เมื่อขุดลอกคลองเสร็จทำการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ โดยแปลงสภาพจากบ่อเลี้ยงปลาน้ำจืดเดิม ๔ บ่อเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ๒ บ่อ ก่อนหน้าจะมีการขุดลอกคลองบิดาผู้ร้องได้ปลูกปาล์มน้ำมันเอาไว้เต็มพื้นที่แล้ว การขุดลอกคลองในครั้งนั้นได้ขุดลอกท้องคลองมากองไว้ในพื้นที่ของผู้ร้อง และได้ขุดทำลายต้นปาล์มน้ำมันที่ปลูกไว้ก่อนเสียหายไปด้วยบางส่วน

พยานเองก็ได้รับผลกระทบจากการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ กล่าวคือน้ำเค็มซึมมาทางใต้ดิน ทำให้สวนยางพาราได้รับความเสียหายมาก และยังขุดทำลายฝายน้ำล้นขนาดเล็กสร้างขึ้นเพื่อเก็บน้ำไว้ใช้ทำการเกษตร พยานจึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องและพวกในคดีแพ่ง ต่อมาศาลสั่งให้ผู้ถูกร้องเลิกเลี้ยงกุ้งกุลาดำ และพยานไม่ได้เรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ในครั้งนั้น

๒. คำชี้แจงของผู้ถูกร้อง

ผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดกระบี่เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ สรุปได้ดังนี้

เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๘ มีการขุดคูระบายน้ำจริง ซึ่งขณะนั้นที่ดินแปลงนี้ยังไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ และในขณะนั้นผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๕ ตำบลแหลมสัก อำเภออ่าวลึก ราษฎรในพื้นที่ได้เข้าไปปลูกผักเลี้ยงปลาแต่ประสบกับการขาดทุน จึงเปลี่ยนมาทำการเลี้ยงกุ้งโดยจัดเป็นบ่อสาธิต แต่ไม่สามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากทางน้ำเข้าและน้ำออกเป็นทางเดียวกัน จึงยกเลิกการเลี้ยง ต่อมานายวินิจ ส่งแสง น้องชายของผู้ถูกร้องได้เข้ามาขอดำเนินการต่อ โดยทำการขุดคูระบายน้ำในที่ดินที่นางสำเนียง หลักแหลม มารดาของผู้ร้องครอบครองอยู่ นางสำเนียงยินยอมให้น้องชายของผู้ถูกร้องขุดคูระบายน้ำได้ โดยให้จ่ายก่อนขุด ๓,๐๐๐ บาท และขุดเสร็จแล้วอีก ๓,๐๐๐ บาท ต่อมานายวินิจฯ ได้ยกเลิกการเลี้ยงกุ้งและไม่ได้เข้าไปดำเนินการอะไรอีกในพื้นที่ดังกล่าว ปัจจุบันบ่อเลี้ยงกุ้งเป็นสระเก็บน้ำสำหรับทำประปาหมู่บ้านหมู่ที่ ๕ ตำบลแหลมสัก

หลังจากที่นายวินิจฯ ได้เลิกกิจการเลี้ยงกุ้งไปแล้ว ทางด้านนางสำเนียงฯ ไม่ได้เรียกร้องให้นายวินิจฯ ดำเนินการอะไรใดๆ ทั้งสิ้นจากที่นายวินิจฯได้ขุดคูระบายน้ำไว้ จนถึงขณะนี้ผู้ร้องบุตรของนางสำเนียง หลักแหลมได้ร้องขอให้นายวินิจ ส่งแสง กลบดินที่ขุดไว้ให้เรียบร้อย ซึ่งเวลาก็ล่วงเลยมานานหลายปีแล้ว ไม่ทราบด้วยสาเหตุใด

สำหรับคูระบายน้ำลึกประมาณ ๓ เมตร นายวินิจได้ดำเนินการแก้ไขเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่กรณีที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินสำรวจว่าได้รับความเสียหายจากดินที่กองอยู่ประมาณ ๑-๑-๘๐ ไร่นั้น ผู้ถูกร้องยืนยันว่าเมื่อตอนที่นายวินิจดำเนินการถมคูระบายน้ำ นางสำเนียงก็บอกว่าพอใจแล้ว โดยไม่กล่าวถึงการให้เกรดกลบดินในที่ดินประมาณ ๑-๑-๘๐ ไร่ แต่อย่างใด จนมาถึงขณะนี้ผู้ร้องได้ขอให้นายวินิจ เข้าไปดำเนินการกลบดินให้เรียบร้อยนั้น ในส่วนนี้นายวินิจจะไม่ขอดำเนินการใดๆ ให้ทั้งสิ้น เนื่องจากดินที่กองอยู่นั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับดินที่ขุดคูระบายน้ำแต่อย่างใด

๓. คำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดกระบี่

เมื่อวันที่๒๑มิถุนายน๒๕๔๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เปิดตู้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องว่าตนเองมีที่ดินจำนวน ๙-๑-๗๐ ไร่ได้ตกสำรวจเนื่องจากในปี ๒๕๔๒ ไม่มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการออกโฉนด และในปี ๒๕๔๕ ก็ตกสำรวจอีกครั้ง เมื่อไปติดต่อสำนักงานที่ดินอำเภออ่าวลึก เจ้าหน้าที่ชี้แจงว่าต้องรอสำรวจใหม่ และได้กล่าวหาว่าผู้ถูกร้องได้ขุดที่ดินในสวนปาล์มเป็นคูระบายน้ำลึกประมาณ ๓ เมตรและความเสียหายจากดินที่กองอยู่ในที่ดินประมาณ ๑-๑-๘๐ ไร่รวมทั้งที่ดินตนเอง จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโปรดพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้วย ทางจังหวัดได้มอบให้อำเภออ่าวลึก และสำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้ามารับฟังปัญหาและเจรจาไกล่เกลี่ยหลายครั้ง ดังนี้

การไกล่เกลี่ยครั้งที่ ๑

ทางอำเภออ่าวลึกได้เรียกคู่กรณีมาสอบสวนให้ปากคำและไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นและได้บันทึกข้อความรายงานผลการดำเนินงานต่อนายอำเภออ่าวลึก ไม่ระบุวันที่ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยสรุปว่ามีการสอบสวนผู้ถูกร้องแล้ว ผู้ถูกร้องยืนยันว่าได้เกรดกลบคูคลองเรียบร้อยแล้ว แต่ความเสียหายจากดินที่กองอยู่ในที่ดินประมาณ ๑-๑-๘๐ ไร่ นายวินิจ ส่งแสง ไม่ขอดำเนินการใดๆ ให้ทั้งสิ้น เนื่องจากไม่ได้เกี่ยวข้องกับดินขุดคูน้ำแต่อย่างใด อีกทั้งขณะที่ได้เข้าไปดำเนิน

การเกรดกลบคูน้ำ ได้ถามนางสำเนียงว่าจะให้ตนเองทำอะไรอีกหรือไม่ นางสำเนียงบอกให้ทราบว่าพอใจแล้ว โดยไม่ได้กล่าวถึงการให้เกรดกลบดินที่กองอยู่ในเนื้อที่ ๑-๑-๘๐ ไร่ แต่อย่างใด

การไกล่เกลี่ยครั้งที่ ๒

นายอำเภออ่าวลึกได้มีการนัดเจรจาไกล่เกลี่ยอีกครั้งจนมีความคืบหน้าบางประการ และนายบุญฤทธิ์ งานสม นายอำเภออ่าวลึก ได้ทำหนังสือแจ้งผลการทำงานส่งไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ โดยสรุปว่าที่ดินจำนวน ๙-๑-๗๐ ไร่ ของผู้ร้องที่ร้องเรียนต่อจังหวัดว่าได้ตกสำรวจเนื่องจากในปี ๒๕๔๒ เพราะไม่มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการออกโฉนด และในปี ๒๕๔๕ ก็ตกสำรวจอีก และกล่าวหาว่าผู้ถูกร้องขุดที่ดินในสวนปาล์มเพื่อเป็นคูระบายน้ำลึก ประมาณ ๓ เมตร ตัดที่ดินออกเป็น ๒ แปลง รายละเอียดตามที่อ้างถึงนั้นอำเภออ่าวลึกได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า

๑. ที่ดินเนื้อที่ ๙-๑-๗๐ไร่ ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาอ่าวลึก ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรของชาติจะขยายเนื้อที่ไม่ได้ อธิบายให้ผู้ร้องเรียนเข้าใจแล้ว

๒. กรณีกล่าวหาว่าผู้ถูกร้อง ได้ขุดสวนปาล์มแบ่งออกเป็น ๒ แปลงนั้น ผู้ถูกร้องแจ้งว่าตนไม่ได้เป็นคนขุด แต่นายวินิจ ส่งแสง น้องชายเป็นคนขุด และยินดีที่จะกลบให้เรียบร้อยภายในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๗ นางสำเนียง หลักแหลม มารดาของนางสาวธัญญลักษณ์ หลักแหลม รับทราบและตกลงตามที่นายวินิจ ส่งแสง รับจะดำเนินการให้

การไกล่เกลี่ยครั้งที่ ๓

คณะอนุกรรมการฯ ได้ประชุมกับจังหวัดกระบี่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ทางจังหวัดจัดประชุมไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หลังจากนั้นทางจังหวัดได้นัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและคู่กรณีเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ยอีกครั้ง ในวันที่๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วย ซึ่งต่อมาทางจังหวัดได้รายงานผลการประชุมมายังคณะอนุกรรมการฯ ว่าผู้ร้องและผู้ถูกร้องสามารถตกลงกันได้โดยความพอใจของทั้งสองฝ่าย ทางคณะอนุกรรมการฯ จึงได้มีจดหมายไปยังผู้ร้องให้ยืนยันผลการประชุม ซึ่งผู้ร้องก็ได้ทำหนังสือยืนยันกลับมาว่าพอใจ

ความเห็นของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

คณะอนุกรรมการได้ติดตามการไกล่เกลี่ยและได้ทราบว่าผู้ร้องพอใจในการแก้ไขปัญหาแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นให้ยุติการตรวจสอบ

มติคณะอนุกรรมการฯ

ในการประชุมวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า มีความเห็นให้ยุติการตรวจสอบ เนื่องจากมีการเจรจาไกล่เกลี่ยจนผู้ร้องพอใจแล้ว

(นายเสน่ห์ จามริก)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายจรัล ดิษฐาอภิชัย)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(คุณหญิงจันทนี สันตบุตร)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นาสาวนัยนา สุภาพึ่ง)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายวสันต์ พานิช)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายสุทิน นพเกตุ)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางสุนี ไชยรส)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายสุรสีห์ โกศลนาวิน)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(คุณหญิงอัมพร มีศุข)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางสาวอาภร วงษ์สังข์)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙



รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
โดย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานผลการตรวจสอบที่ ๘๑ / ๒๕๕๐

เรื่อง สิทธิชุมชน : กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อขยายและสร้างถนนสายอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี (คำร้องที่ ๖๘๕/๒๕๔๘)

ผู้ร้อง นางฉวีวรรณ รามสันเทียะ กับผู้แทนชุมชนที่เดือดร้อน

ผู้ถูกร้อง ๑. กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม
๒. กรมโยธาธิการและผังเมือง
๓. เทศบานครอุบลราชธานี

ตามที่นางฉวีวรรณ รามสันเทียะ กับราษฎรตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี ได้ยื่นร้องเรียนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ คำร้องที่ ๖๘๕/๒๕๔๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลและอยู่ในอำนาจหน้าที่ จึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการในการจัดการที่ดินและป่าดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๕

สาระสำคัญของเรื่องที่ร้องเรียน

ผู้ร้องร้องเรียนว่าชุมชนที่ตนเองอยู่อาศัยเป็นชุมชนดั้งเดิมขนาดใหญ่ ๑๐ ชุมชน ที่มีผู้อยู่อาศัยจำนวนถึง ๑,๒๔๗ ครอบครัว จำนวนประชากร ๔,๙๑๓ คน ได้ถูกกระทรวงคมนาคมตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ เพื่อสร้างและขยายถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข. ผังเมืองรวมอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีแนวกว้าง ๒๐๐-๕๐๐ เมตร การเวนคืนนี้ชาวบ้านไม่ได้รับรู้ข้อมูลใดๆ ก่อนกำหนดโครงการ ต่อมา เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของสำนักทางหลวงชนบทที่ ๗ (อุบลราชธานี) ได้เข้าสำรวจทรัพย์สินและปักหมุดแนวเวนคืน ผู้ร้องกับพวกจึงได้ทราบเรื่อง ผู้ร้องจึงได้ร้องเรียนไปยังผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี กรมทางหลวงชนบท พล.ต.อ.ชิดชัย วรรณสถิตย์ รองนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ความประสงค์ของผู้ร้อง

๑. ขอให้ยุติการปักเขต-วางหมุด สำรวจทรัพย์สินหรือกระทำการใดๆ ในพื้นที่ชุมชน (ตามแนวผังของสำนักงานทางหลวงชนบทที่๗)ไว้ก่อน เพื่อป้องกันความสับสนและความขัดแย้งต่างๆ

๒. ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จัดเวทีเปิดเผยรายละเอียดโครงการต่อชุมชนที่ได้รับผลกระทบและจัดทำประชาพิจารณ์สอบถามความคิเห็นของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๓. ให้จัดเวทีสัมมนาเพื่อให้ประชาชนได้ร่วมศึกษา วางแผน แก้ไขปัญหาที่มีสาเหตุมาจากโครงการ โดยให้ชุมชนซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของเมืองอยู่กันมานับ ๑๐๐ ปี ได้มีส่วนร่วมในการหาทางเลือกในการพัฒนาหรือสร้างความเจริญ โดยทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันได้

กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง

คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าได้ดำเนินการตรวจสอบดังนี้

๑. ตรวจสอบเอกสารของฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒. ตรวจสอบในพื้นที่และรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ร้องหลายชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ณ วัดท่าวังหิน อ.เมือง จ.อุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

๓. ประชุมรับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ร้องทุกชุมชน ร่วมกับจังหวัดอุบลราชธานี ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอเมือง จ. อุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ มติที่ประชุม คือ
   - ขอให้ยุติการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการเวนคืนไว้ก่อน
   - ให้เริ่มกระบวนการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นแนวทาง โดยให้กรมทางหลวงชนบท ผู้เป็นเจ้าของโครงการ เป็นผู้ไปศึกษาจัดเตรียมข้อมูลร่วมกับหลายหน่วยงานจัดทำกระบวนการให้ข้อมูล

๔. ประชุมรับฟังข้อเท็จจริงและติดตามความคืนหน้าในการแก้ไขปัญหาร่วมกับจังหวัดอุบลราชธานีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีนายกฤชเพชร ศรีปาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี เป็นประธานที่ประชุม โดยมติที่ประชุม คือ
   - ขณะนี้ยังสรุปว่า อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาว่าจะก่อสร้างถนนสายดังกล่าวหรือไม่ หากทำจะต้องดำเนินการให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบเสียก่อน

๕. รับฟังพยานและหลักฐานของฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ มติที่ประชุม คือ
   - ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง จัดส่งเอกสารการทำประชาพิจารณ์ทุกครั้ง ของผังเมืองถนนสายดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการฯ
   - ให้กรมทางหลวงชนบท จัดส่งเอกสารการสำรวจกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงสายดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการฯ

คำชี้แจงของผู้ร้อง

ผู้ร้องได้ชี้แจงด้วยวาจาและส่งเอกสารประกอบการพิจารณา สรุปได้ดังนี้

พยานเอกสารจากผู้ร้อง

๑.๑) ประวัติชุมชน เช่น ชุมชนท่าวังหิน ชุมชนกุดแสนตอชุมชนกุดปลาข่อและชุมชนปากมูลน้อย

๑.๒) สำเนาเอกสารสิทธิ เช่น โฉนดที่ดิน, น.ส.๓ก, ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

๑.๓) แผนที่แสดงแนวถนนและ ๑๐ ชุมชน ที่ได้รับผลกระทบ

๑.๔) เอกสารราชการจากผู้ร้อง

๑.๔.๑ หนังสือสำนักทางหลวงชนบทที่ ๗ (อุบลราชธานี) ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจทรัพย์สิน เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องถูกเวนคืน ถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน มีใจความว่า

"ด้วยกระทรวงคมนาคม ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๒ ตอนที่ ๘๑ ก ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ โดยให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สำหรับการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข ผังเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจำเป็นต้องเข้าทำการสำรวจเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดราคาค่าทดแทนต่อไปในการนี้ได้มอบหมายให้นายอดิสร ตันติกุล ตำแหน่งนายช่างโยธา ๗ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืน พร้อมคณะมาดำเนินการสำรวจทรัพย์สินของท่านที่ถูกเวนคืน โดย วัน เวลา ที่จะเข้าสำรวจในทรัพย์สินของท่านนั้นจะแจ้งให้ท่านทราบล่วงหน้าเป็นอย่างน้อย ๑๕ วัน หรือในวัน เวลา ที่ท่านสะดวก และขอให้ท่านแจ้งข้อเท็จจริง ชี้แจงแนะนำเจ้าหน้าที่สำรวจทรัพย์สินโดยละเอียด เพื่อประโยชน์ของท่านเอง"

๑.๔.๒ คำชี้แจงของกระทรวงคมนาคม ที่ คค๐๑๐๐/๗๖๔ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนาย ๒๕๔๙ เรื่องขอให้ทบทวนหรือทำประชาพิจารณ์ โครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข ๕ ง ๓ และสาย ค ๑๔ ผังเมืองรวมอุบลราชธานี-วารินชำราบ ถึงนายบรรพต มั่นจิตร (หนึ่งในผู้ร้อง) ใจความว่า

"ตามหนังสือของท่าน ขอให้พิจารณาทบทวนและทำประชาพิจารณ์ก่อนดำเนินการตามโครงการก่อสร้างและขยายถนน ตามผังเมืองรวม ถนน สาย ข๕ ง๓ และ ค๑๔ ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเหตุผลสนับสนุน จำนวน ๖ ข้อ ความละเอียดที่แจ้งแล้ว

กระทรวงคมนาคมได้ให้กรมทางหลวงชนบทพิจารณาแล้ว โดยเรียนให้ทราบ ดังนี้

๑. โครงการถนนสายดังกล่าว เวนคืนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฯ มาตรา ๖ มีส่วนแคบที่สุด ๒๐๐ เมตร และส่วนที่กว้างที่สุด ๕๐๐ เมตร ซึ่งเกินความจำเป็น

การกำหนดขอบเขตในบริเวณที่ที่จะเวนคืนส่วนแคบที่สุด ๒๐๐ เมตร นั้น เพื่อให้สามารถเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อเนื่องได้โดยไม่ผิดกฎหมาย (บุกรุก) เท่านั้น สำหรับเขตทางที่เวนคืนจริงแล้ว ถนนสาย ข๕ เขตทางกว้าง ๑๘-๒๐ เมตร ระยะทาง ๒.๖๓๘ กิโลเมตร ถนนสาย ง๓ เขตทางกว้าง ๓๐ เมตร ระยะทาง ๔.๔๐๐ กิโลเมตร และถนนสาย ค๑๔ เขตทางกว้าง ๒๐ เมตร ระยะทาง ๐.๒๖๑ กิโลเมตร เท่านั้น

๒. ประชาชนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ยังไม่ทราบมาก่อนว่าได้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๕๙ ควรจะทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียก่อนทำโครงการ

แนวถนนสาย ข๕ ง๓ และค๑๔ เป็นแนวตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งจะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นก่อนออกใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงฯ โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ

๓. ตามผังเมืองรวม อำเภอเมืองอุบลราชธานีและอำเภอวารินชำราบ มีถนนและสะพานสายเลี่ยงเมือง กำลังขยายถนนเป็น ๔ เลน ข้ามแม่น้ำมูลรวม ๒ เส้นทาง และอยู่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีและเทศบาบเมืองวารินชำราบ มีถนนและสะพานข้ามแม่น้ำมูลอีก ๒ แห่ง รวมเป็น ๔ แห่ง จึงยังไม่จำเป็นจะต้องก่อสร้างถนนตามโครงการนี้ ควรนำงบประมาณไปขยายผิวจราจรในเส้นทางเดิมทั้ง ๔ สาย จะคุ้มค่ากว่า

การก่อสร้างถนนสาย ข๕ ง๓ และสาย ค๑๔ จะช่วยลดปัญหาและลดปริมาณจราจรไม่ต้องผ่านชุมชนหนาแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั่วโมงเร่งด่วนภายในชุมชนเมืองอุบลราชธานี และเป็นการรองรับความเจริญเติบโตของเมืองในอนาคต

๔. ถ้าหากจะก่อสร้างขยายถนนตามโครงการนี้จริง ในส่วนที่ผ่านชุมชนวังสว่าง กุดคูณ กุดแสนตอ และชุมชนลำมูลน้อย ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก จะต้องสร้างถนนสูงประมาณ ๓-๖ เมตร เพื่อให้พ้นจากระดับน้ำท่วมสูงสุด เมื่อก่อสร้างแล้วจะเป็นดินเขื่อนกั้นน้ำ และไปขวางเส้นทางน้ำไหลผ่านเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบในการระบายน้ำช่วงน้ำท่วม เกิดความเดือดร้อนบริเวณใกล้เคียงในพื้นที่ของตำบลแจระแม และตำบลหนองบ่อ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จะเกิดน้ำท่วมขังเป็นระยะเวลานานกว่าจะระบายน้ำออก

บริเวณชุมชนวังสว่าง กุดคูณ กุดแสนตอ และชุมชนลำมูลน้อย เป็นพื้นที่น้ำท่วมสูง (มากกว่า ๓ เมตร) เป็นประจำ เนื่องจากอยู่ริมแม่น้ำมูลน้อย การก่อสร้างถนนสาย ง๓ จะก่อสร้างเป็นถนนสูง เพื่อเป็นเขื่อนกั้นน้ำจากแม่น้ำมูลน้อย มิให้น้ำเข้าท่วมในบริเวณดังกล่าวอีก ทั้งนี้ได้ออกแบบการระบบน้ำออกจากพื้นที่ในกรณีฝนตกหนักได้อย่างสะดวกเพียงพอไว้ด้วย

๕. ในระยะต้นปี ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบัน มีการเคลื่อนไหวของนักลงทุนไปซื้อเอกสารสิทธิที่ดินบริเวณน้ำท่วม ในชุมชนวังสว่างและลำมูลน้อย เพื่อไปออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิอย่างอื่นเพื่ออ้างกับหน่วยงานของทางราชการได้ อาจจะเพื่อหวังผลในการเวนคืนหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเมื่อโครงการถนนเส้นนี้ผ่านที่ดินตนเองหรืออยู่ใกล้เคียงที่ดินซึ่งจับจองไว้ โดยหวังผลประโยชน์อย่างมหาศาลในอนาคต

แนวถนนสาย ข๕ ง๓ และ ค๑๔ เป็นแนวสายทางที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ พ.ศ.๒๕๔๗ ประชาชนโดยทั่วไปสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารได้ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำไปแอบอ้างเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ในทางมิชอบแต่อย่างใด โดยเฉพาะการเวนคืนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนและเป็นธรรมสำหรับผู้ถูกเวนคืน"

การชี้แจงด้วยวาจา

ผู้ร้องเป็นราษฎรที่อยู่อาศัยในชุมชน ๑๐ ชุมชนที่อยู่ในแนวเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยกรมทางหลวงดังนี้คือ ปากมูลน้อย กุดป่าข่อ กุดแสนตอ ท่าวังแดง ท่าวังหิน เบ็ญจมะ ๒ เบ็ญจมะ ๓ วังสว่าง ชลประทานท่าบ่อ และห้วยม่วง ชุมชนส่วนใหญ่เป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ปี บรรพบุรุษของชาวอุบลราชธานีเพื่อทำนุบำรุงศาสนาและรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีสำคัญของชาวอุบลราชธานีเสมอมาจนสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เช่น ประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา ประเพณีไหลเรือไฟ การทำกันหลอน และลงไปเก็บกวาดกิ่งไม้ทำความสะอาดแม่น้ำมูลเป็นประจำทุกปี ในวิถีชีวิตชาวชุมชนโดยทั่วไปดำรงชีวิตอยู่อย่างเรียบง่าย โดยอาศัยลำมูลน้อยหาปลามาเป็นอาหารหรือส่งขายตลาดเป็นรายได้เลี้ยงชีวิต บางส่วนก็หางานทำตามความรู้ความสามารถในช่องทางต่างๆ เช่น ค้าขาย กรรมกรรับจ้าง รับราชการ ปั้นอิฐ ปลูกผักปลูกข้าวโพดส่งขายตลาด ลูกหลานก็เรียนอยู่ตามโรงเรียนใกล้เคียง และการเป็นชุมชนดั้งเดิมทำให้ชาวบ้านมีความใกล้ชิดสนิทสนมและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน วิถีชีวิตแบบนี้ทำให้ชุมชนมีความร่มเย็นเป็นสุขและได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ ในฐานะชุมชนผู้สร้างสรรค์ของชาวเมืองอุบลราชธานี

ต่อมาเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานทางหลวงชนบที่ ๗ (อุบลราชธานี) ได้เข้ามาสำรวจทรัพย์สินและปักหมุดแนวเวนคืนที่ดินของชุมชน ชาวชุมชนจึงได้สอบถามความเป็นมาของการดำเนินงานจึงทราบว่า กระทรวงคมนาคมตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ เพื่อสร้างและขยายถนนตามผังเมืองรวมถนนสาย ข. อุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีแนวกว้างถึง ๒๐๐-๕๐๐ เมตร และแนวถนนจะผ่านชุมชนทั้ง ๑๐ แห่งนี้ ข้อมูลดังกล่าวนี้ทำให้ชาวชุมชนหวาดวิตกถ้าหากโครงการดังกล่าวมีการดำเนินการเกิดขึ้นจริง ชาวชุมชนจะต้องอพยพโยกย้ายถิ่นที่อยู่ถูกทำลาย ชาวบ้านขาดความมั่นคงในชีวิต หลายครอบครัวจะยากจนลง ชุมชนดั้งเดิมแตกสลายอันเป็นสิ่งที่น่าเสียดายเพราะไม่สามารถเนรมิตให้เกิดขึ้นในเร็ววัน และชุมชนหมู่บ้านจัดสรรแบบใหม่ก็ไม่สามารถทดแทนได้

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ชาวชุมชนยืนยันก็คือ ชาวชุมชนทุกคนไม่ต้องการขัดขวางการพัฒนา แต่เนื่องการเกิดขึ้นของโครงการดังกล่าวนี้ไม่ได้มีการแจ้งให้ชาวชุมชนได้รับรู้มาก่อน ชาวชุมชนเห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบควรจัดให้มีประชาพิจารณ์ที่ชาวชุมชนได้มีส่วนในการให้ข้อคิดเห็นและเสนอทางเลือกในการพัฒนาและการสร้างความเจริญร่วมกัน ทั้งยังเพื่อให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนมีน้อยที่สุดด้วย

ผู้ร้องชี้แจงยืนยันในการประชุมทุกครั้งว่าชาวบ้านไม่ทราบว่ามีการออกฎกระทรวงผังเมืองรวมปี ๒๕๔๘ รวมทั้งไม่ทราบว่าการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และเมื่อมีการทำถนนสายนี้ก็ไม่มีการทำประชาพิจาณ์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง แม้จะอ้างว่าได้มีการทำประชาพิจารณ์ ๑ ครั้ง ที่วัดท่าวังหิน มีประชาชน ๕๐๐ คน แต่ชาวบ้านยืนยันว่าไม่ใช่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

คำชี้แจงของผู้ถูกร้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี ชี้แจงทางเอกสาร

(๑) มีหนังสือที่ อบ ๐๐๒๐.๔/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เรื่อง ผลการดำเนินงานตามมติที่ประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า โดยชี้แจงว่า ตามหนังสือที่อ้างถึง รายงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่า ได้ติดประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูแผนที่แผนผังข้อกำหนดผังเมืองรวมจังหวัดอุบลราชธานีเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคัดค้านได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งปรากฏว่าไม่มีผู้ใดมาคัดค้าน จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและดำเนินการต่อไป ซึ่งประกาศดังกล่าว ได้กำหนดให้ติดไว้ ณ สถานที่ราชการที่สำคัญ คือ ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ว่าการอำเภอทุกแห่ง สำนักงานเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ตลอดทั้งที่สาธารณะในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน และกำหนดให้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ณ ศาลาประชาคม จังหวัดอุบลราชธานี

(๒) มีหนังสือที่ อบ ๐๐๒.๔/๑๒๓๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ชี้แจงว่า ตามที่คณะอนุกรรมการในการจัดการที่ดินและป่า ขอให้จัดส่งรายงานการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อผังเมืองที่ออกเป็นกฎกระทรวงปี ๒๕๔๗ ได้จัดส่งบันทึกการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ ๑ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ (ปรับปรุงครั้งที่ ๒) เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ ณ ศาลากลางประชาคม จังหวัดอุบลราชธานี มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ ๙๕ คน (ไม่ปรากฏรายชื่อ) และมีผู้แสดงความคิดเห็น ๒ ราย ในการประชุมดังกล่าวมีผู้เสนอข้อคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

- ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ขอให้กรมการผังเมือง แก้ไขให้สามารถประกอบการพาณิชย์ได้บ้าง
- ที่ดินบริเวณอาคารราชพัสดุที่ให้เอกชนเช่าเพื่อประกอบการพาณิชย์ ขอให้กรมการผังเมือง แก้จากสีน้ำเงินไปเป็นสีแดงเพื่อจะได้ถูกต้องตามความเป็นจริง และสามารถต่อสัญญาเช่าได้ และมีบันทึกสรุปคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย แนบท้ายบันทึกการประชุมเป็นประเด็นขอยกเลิกถนนเดิมขยายสาย ก ๖ และขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(๓) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๘๑ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๑๕ (พ.ศ.๒๕๔๐)

คำชี้แจงด้วยวาจา

- คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ร่วมกับจังหวัดอุบลราชธานีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี โดยผู้แทนจากสำนักงานนโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดอุบลราชธานี ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า จากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๑๕ (พ.ศ.๒๕๔๐) รวมทั้งปรับปรุงครั้งที่ ๒ ปี พ.ศ.๒๕๔๗ ผังเมืองอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๔๘ (กฎกระทรวง) ได้กำหนดถนนเส้นดังกล่าวและระบบการคมนาคมขนส่ง ทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี ได้ดำเนินการตามกฎหมายผังเมืองทุกประการ

ผังเมืองที่ออกเป็นกฎกระทรวงปี พ.ศ.๒๕๔๗ จึงเป็นผังชุมชนซึ่งได้จัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ส่วนผังเมืองใหม่ที่กำลังทำประชาพิจารณ์นั้น เป็นผังเมืองเกี่ยวกับการใช้ที่ดินซึ่งเป็นผังเมืองใหญ่ของเมืองอุบลราชธานี

- คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยผู้แทนจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองฯ ชี้แจงว่าเดิมได้มีการวางผังเมืองกำหนดถนนสายดังกล่าวไว้เป็นสาย ข* กว้าง ๑๘ เมตร และได้มีการกำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ซึ่งในขณะนี้ทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองฯ ได้ถ่ายโอนภารกิจให้เทศบาลนครอุบลราชธานี จึงเป็นอำนาจของทางเทศบาลนครอุบลราชธานีที่จะพิจารณาว่าจะสร้างหรือไม่ ซึ่งก่อนหน้าที่กฎกระทรวงจะออกมานั้น ได้มีการจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายแล้ว หากมีผู้คัดค้านก็จะทำไม่ได้แต่ไม่มีผู้ใดคัดค้าน

- คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดที่ดินและป่าร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยผู้แทนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ชี้แจงว่า

๑. เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๙ ได้ดำเนินการว่างผังเมืองรวมอุบลราชธานี-วารินชำราบ และ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้ทำการปรับปรุงครั้งที่ ๒ โดยผังรวมดังกล่าวจะมายุถึงปี พ.ศ.๒๕๕๒ ซึ่งขั้นตอนการวางผังเมืองนั้น กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์ ทั้งหมด ๘ ขั้นตอน และได้ทำประชาพิจาณณ์รวม ๒ ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการเก็บข้อมูลเพื่อประกอบการจัดทำผังเมืองรวม ส่วนครั้งที่สองเป็นการนำผังเมืองรวมที่แล้วเสร็จดังกล่าวมารับฟังความคิดเห็นอีกครั้ง ดังนั้น จึงไม่ต้องทำประชาพิจารณ์อีกเพราะรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายผังเมืองแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติไว้ว่า

เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใดให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วย

ในการวางและจัดทำผังเมืองใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

๒. ต่อคำถามว่า ชาวบ้านในทุกหมู่บานที่ถนนตัดผ่านได้ทราบเรื่องอย่างทั่วถึงหรือไม่ และมีรายงานการประชุมที่แสดงรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมหรือไม่ ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองชี้แจงว่ามีรายงานการประชุมดังกว่า และเข้าใจว่าการประชาสัมพันธ์ได้ทำอย่างทั่วถึงแล้ว และในการปรับปรุงผังเมืองได้มีการจัดประชุมทุกครั้ง

กรมทางหลวง และสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดอุบลราชธานี
ชี้แจงทางเอกสาร

(๑) พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี และอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ เพื่อสร้างและขยายถนนตามผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ โดยอาศัยอำนาจ

แห่งกฎหมายโดยให้ใช้บังคับมีกำหนด ๔ ปี และเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ อยู่ในท้องที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี และอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี มีส่วนแคบที่สุด สองร้อยเมตรและส่วนกว้างที่สุดห้าร้อยเมตร ทั้งนี้ ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

(๒) มีหนังสือสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดอุบลราชธานี ที่ คค ๐๗๑๒/อบ/๓๕๐๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เรื่อง ขอทราบผลดำเนินการ โดยชี้แจงว่าตามหนังสือที่ อบ ๐๐๑๗/ว ๕๑๘๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ จังหวัดอุบลราชธานี ได้มีหนังสือถึงสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดอุบลราชธานี แจ้งว่า ตามที่คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดิน และป่าได้มาประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจังหวัดได้ส่งรายงานการประชุมดังกล่าวให้แก่ส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามมติที่ประชุม แต่คณะกรรมการสิทธิฯ ยังไม่ได้รับทราบความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคำร้องที่ ๖๗๕/๒๕๔๘ เรื่อง ชาวบ้านตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี ขอให้ยับยั้งการสำรวจเขตเพื่อเวนคืนก่อสร้างถนนผ่านชุมชนตามผังเมืองรวมจังหวัดอุบลราชธานี และในที่ประชุมมีมติว่า ตอนนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาว่าจะก่อสร้างถนนสายนี้หรือไม่ หากจะทำต้องดำเนินการให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบเสียก่อน นั้น

สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดอุบราชธานี ชี้แจงดังนี้ คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ได้เชิญกรมทางหลวงชนบท เข้าร่วมประชุมปัญหาข้อร้องเรียนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งผู้แทนกรมทางหลวงชนบทได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า โครงการก่อสร้างถนนสายดังกว่าวเป็นโครงการตามผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ พ.ศ.๒๕๔๗ จัดทำแนวสายทางโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนการบังคับใช้แล้ว จึงไม่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘ อีก ซึ่งที่ประชุมได้รับทราบ และขอให้กรมทางหลวงชนบทร่วมกับสำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานี ช่วยดำเนินการชี้แจงให้ประชาชนรับทราบความเป็นมาของโครงการดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ดำเนินการหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประมาณเดือนพฤศจิกายน๒๕๔๙) แต่เนื่องจากได้มีการยึดอำนาจการปกครอง โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ จึงยังมิได้ดำเนินการในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม กรมทางหลวงชนบทได้รับหนังสือจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอเชิญเข้าร่วมประชุมกับผู้ร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวข้างต้น เพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ณ สำนักทางหลวงชนบทที่ ๗ (อุบลราชธานี) เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งจนถึงขณะนี้ยังมิได้รับแจ้งถึงแนวทางแก้ไขปัญหานี้จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่อย่างไร

สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดอุบลราชธานี ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การก่อสร้างถนนโครงการนี้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นหลัก จึงควรจะรอผลการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อนำมาใช้ประกอบการดำเนินการโครงการนี้ของกรมทางหลวงชนบทต่อไป

(๓) หนังสือกรมทางหลวงชนบท ที่ คค ๐๗๐๓/๐๑๑๑๙ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่องส่งเอกสารชี้แจงข้อเท็จจริง โดยได้ชี้แจงว่า โครงการก่อสร้างถนนสาย ข๕ ง๓ และ ค๑๔ ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี และวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ยังมิได้กำหนดราคาเบื้องต้นแต่อย่างใด ดังนั้นทางกรมทางหลวงชนบทจึงได้ส่งแค่เอกสารที่เกี่ยวกับการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ของโครงการดังกล่าวมาเท่านั้น ซึ่งได้แก่

- สำเนาพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบรเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี และอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๔๘
- สำเนาแผนผังปูโฉนดที่ดิน
- สำเนาแผนผังอาคารสิ่งปลูกสร้างและอื่นๆ
- สำเนาแผนผังแสดงไม้ยืนต้น พืชผล
- เอกสารแนวทางการกำหนดอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนของกระทรวงคมนาคม

คำชี้แจงด้วยวาจา

๑. คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ร่วมกับจังหวัดอุบลราชธานีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี โดยผู้แทนทางหลวงชนบทจังหวัดอุบลราชธานี ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ทางหลวงชนบทได้ทำสัญญาให้เอกชนเข้าสำรวจแล้ว จึงไม่อาจสามารถที่จะยกเลิกและให้ยับยั้งการเวนคืนและสำรวจได้

๒. คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ร่วมกับจังหวัดอุบลราชธานีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยผู้แทนจากกรมทางหลวงชนบทชี้แจงว่า ขณะนี้ในการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ได้ชะลอการดำเนินการไว้ก่อนแล้วตามมติที่ประชุมครั้งก่อน

๓. คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยที่แทนจากกรมทางหลวงชนบท ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า

๓.๑) ในเรื่องของการทำประชาพิจารณ์ได้จัดทำแล้วตาม พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ ให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในท้องที่ที่จะมีการจัดทำผังเมืองรวมนั้นๆ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ปี พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งมีประมาณ ๑๒ ข้อ ในการเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางสายดังกล่าว หลังจากมีการประกาศผังเมืองรวมแล้ว ก็มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัยพ์และเข้าสำรวจ โดยได้ทำประชาพิจารณ์ ๑ ครั้ง ที่วัดท่าวังหิน จังหวัดอุบลราชธานีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างถนน

๓.๒) แนวเขตของทางหลวงสายดังกล่าวกว้าง ๘๐ เมตร มิใช่ ๒๐๐ เมตร ซึ่งระยะ ๒๐๐ เมตรนั้น เป็นระยะของการสำรวจอสังหาริมทรัพย์เพื่อกำหนดแนวที่แน่นอนของทางหลวงโดยกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้รับผิดชอบการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง

๓.๓) ขั้นตอนการดำเนินการ เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการของกรมโยธาธิการและผังเมือง คณะอนุกรรมการผังเมืองมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสำหรับโครงการสร้างทางหลวงในจังหวัดอุบลราชธานี ได้มอบหมายให้กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๓.๔) กรมทางหลวงชนบทไม่สามารถที่จะยุติการดำเนินการโครงการดังกล่าวได้ เนื่องจากต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาโดยไม่มีเหตุที่จะยุติตามกฎหมาย

๓.๕) การจ่ายค่าทดแทนสำหรับอาคาร แม้ถูกเวนคืนบางส่วนก็สามารถจ่ายให้ทั้งหลังแต่ผู้ถูกเวนคืนต้องรื้อถอนอาคารออกไปทั้งหมด โดยจะรื้อถอนออกไปเฉพาะหรือบางส่วนนั้นไม่ได้ นอกจากนี้ยังจ่ายค่าทดแทนต้นไม้ และค่าเสียหายทางจิตใจ โดยที่ค่าอาคารคำนวณโดยไม่คิดค่าเสื่อมราคา และจ่ายค่าเสียโอกาสในการประกอบกิจการกรณีที่ทำการค้าขายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามกฎหมายเวนคืนนั้น ต้องกำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขาย ซึ่งราคาประเมินประกอบกับปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ และการจ่ายค่าทดแทนที่ดินชุมชนท่าวังหิน ซึ่งยังมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินอยู่ จึงจะจ่ายให้เป็นค่าเช่าไปก่อน ภายหลังหากได้รับเอกสารสิทธิก็สามารถสงวนสิทธิที่จะมารับค่าทดแทนได้

เทศบาลนครอุบลราชธานี
ชี้แจงด้วยวาจา

๑. คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ร่วมกับจังหวัดอุบลราชธานีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี โดยที่รองปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานีชี้แจงว่า โครงการดังกล่าวได้จัดให้มีประชาพิจารณ์แล้ว มีชาวบ้านมาร่วมประชุมประมาณ ๕๐๐ คน ซึ่งส่วนใหญ่พอใจในค่าเวนคืนและการก่อสร้างถนน

๒. คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ร่วมกับจังหวัดอุบลราชานีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยนายกเทศมนตรีเทศบาลนครอุบลราชธานี (นางรจนา กัลป์ตินันท์) ได้ชี้แจงว่า ทางสำนักงานโยธาธิการการและผังเมืองจังหวัดอุบลราชธานี ได้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้ทางเทศบาลนครอุบลราชธานีในการพิจารณาที่จะสร้างหรือไม่ แต่ในขณะนั้นทางเทศบาลนครอุบลราชธานีไม่มีงบประมาณที่เพียงพอ จึงได้ขอให้กรมทางหลวงชนบทเข้ามาก่อสร้างเพื่อเป็นประโยชน์แก่ชาวบ้านต่อไป

๓. คำชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยที่ผู้แทนเทศบาลนครอุบลราชธานีชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ชาวอุบลราชธานีเห็นด้วยกับการสร้างถนนสายเลี่ยงเมืองดังกล่าว เมื่อมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี และอำวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๔๘ แล้ว หน้าที่ของทางเทศบาลนครอุบลราชธานีก็คือ ต่อสู้ให้ชาวบ้านได้ค่าเวนคืนที่เป็นธรรมเพียงอย่างเดียว ซึ่งเรื่องอื่นนั้นล่วงเลยขั้นตอนดำเนินการมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทบทวนโครงการหรือการทำประชาพิจารณ์

ประเด็นการตรวจสอบ

ประเด็นที่ ๑. การดำเนินการจัดทำโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข๕ ง๓ และ ค๑๔ ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานีของกรมทางหลวงชนบทและเทศบาลนครอุบลราชธานี โดยไม่ได้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการประเมิน

ผลกระทบก่อนการจัดทำโครงการนั้น เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและสิทธิของชุมชนหรือไม่อย่างไร

การที่สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดอุบลราชธานี อ้างว่าการก่อสร้างถนนสายดังกล่าวเป็นไปตามผังเมืองรวมอุบลราชธานี-วารินชำราบ ปี ๒๕๔๙ (ปรับปรุงครั้งที่ ๒ ปี ๒๕๔๗) ซึ่งได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ (ที่ใช้บังคับขณะนั้น) ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่า การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำผังเมืองรวมนั้น เป็นการพิจารณาผังเมืองในภาพรวมซึ่งยังไม่มีรายละเอียดของการใช้ที่ดินในรายโครงการและไม่อาจกำหนดผู้มีส่วนได้เสียได้ชัดเจน อย่างเช่นกรณีโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข๕ ง๓ และ ค๑๔ ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานีดังกล่าว

คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่า เมื่อจะมีโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข ๕ ง๓ และ ค๑๔ ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี และการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองอุบลราชธานีและอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ โครงการนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิในทรัพย์สิน ตลอดทั้งเสรีภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยของคนในพื้นที่ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต้องชี้แจงข่าวสารข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าวบางแห่ง คือ ชุมชนท่าวังหิน ชุมชนกุดปลาข่อ ชุมชนกุดแสนตอ และชุมชนปากมูลน้อย ยังมีข้อโต้แย้งเรื่องสิทธิในที่ดินกับหน่วยงานของรัฐอยู่ และบางแห่งก็กำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนอยู่ หากมีการเวนคืนโดยถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐ จะทำให้ชาวบ้านชุมชนดังกล่าวต้องมีข้อพิพาทเรื่องที่ดิน มารับค่าเวนคืนเมื่อพิสูจน์สิทธิเรียบร้อยแล้วนั้น อาจล่าช้าและไม่สามารถอุทธรณ์ค่าเวนคืนตามเวลาที่กำหนดได้

ดังนั้นการดำเนินการดังกล่าวของสองหน่วยงานดังกล่าว ได้ละเมิดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้อง อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ (ที่มีผลบังคับใช้ขณะนั้น) ในมาตรา ๔๙, ๕๖, ๕๙ และ๖๐ และกติการะหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐

มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัยพ์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒. กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ ๑. และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒธรรมน ข้อ ๑ ที่กำหนดว่า

๑) ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตน

๒) เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชนทั้งปวงอาจจัดการโภคทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธะกรณีใดๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนจากวิถีทางแห่งการยังชีพของตนไม่ว่ากรณีใดๆ

มติของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่ามีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ว่า โครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข๕ ง๓ และ ค ๑๔ ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ของเทศบาลนครอุบลราชธานี และกรมทางหลวงชนบท เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล สิทธิชุมชน รวมทั้งสิทธิในการ

มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึง มีมติเห็นชอบตามมติคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า จึงให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาและมีข้อเสนอแนะทางนโยบายดังนี้ คือ

๑. มาตรการการแก้ไขปัญหา

๑. ให้เทศบาลนครอุบลราชธานีและกรมทางหลวงชนบทยุติการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการเวนคืนโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข๕ ง๓ และ ค๑๔ ผังเมืองรวมเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ไว้ก่อน

๒. หากเทศบาลนครอุบลราชธานีและกรมทางหลวงชนบทประสงค์จะดำเนินการโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม ถนนสาย ข๕ ง๓ และค๑๔ ผังเมืองรวมทั้งเมืองอุบลราชธานี-วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ขอให้ทั้งสองหน่วยงานดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๒.๑) จัดกระบวนการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘ เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

๒.๒) กรณีชุมชนที่ยังมีข้อพิพาทสิทธิในที่ดิน ให้หน่วยงานทั้งสองรอจนกว่าการแก้ไขกรณีพิพาทสิทธิในที่ดินของชุมชนจะได้ข้อยุติ

๓. ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี และอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๔๘

๒.ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

รัฐบาล

๑. ในการดำเนินโครงการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน รัฐบาลต้องสั่งการให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการจัดกระบวนการชี้แจงข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม

๒. ในการดำเนินโครงการใดๆ รัฐบาลไม่ควรคำนึงถึงเฉพาะมิติการพัฒนาเศรษฐกิจโดยละเลยผลกระทบต่อการดำรงรักษาความเป็นชุมชน ประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงาม

กรมโยธาธิการและผังเมือง

๑. ในกระบวนการจัดทำผังเมือง จะต้องมีการรณรงค์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทำความเข้าใจถึงความสำคัญของการทำผังเมือง

๒. เมื่อจัดผังเมืองรวมแล้ว แต่ยังมีโครงการที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลและชุมชน ต้องดำเนินการชี้แจงข้อมูลรับฟังความคิดเห็นและประเมินผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมทุกครั้งก่อนการดำเนินการ

(นายเสน่ห์ จามริก)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายจรัล ดิษฐาอภิชัย)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นาสาวนัยนา สุภาพึ่ง)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายวสันต์ พานิช)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายสุทิน นพเกตุ)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางสุนี ไชยรส)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายสุรสีห์ โกศลนาวิน)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(คุณหญิงอัมพร มีศุข)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางสาวอาภร วงษ์สังข์)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐



รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
โดย
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานผลการตรวจสอบที่ ๓๓๘/๒๕๕๐

เรื่อง	สิทธิในทรัพย์สิน กรณีประชาชนซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาด แต่ถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยไม่มีการเยียวยาแก้ไข
ผู้ร้อง	นายสร้อย ยังจุ้ย
ผู้ถูกร้อง	สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ส่วนแยกท่าม่วง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๑. ธนาคารกสิกรไทย ๒. กรมบังคับคดี

ผู้ร้องได้ร้องเรียนด้วยตนเองเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๕๔๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า เป็นผู้พิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ.๒๕๔๕

สาระสำคัญของเรื่องร้องเรียน

ผู้ร้องร้องเรียนว่า เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้เข้าประมูลซื้อที่ดินที่กรมบังคับคดีร่วมกับธนาคารกสิกรไทย ประกาศขายทอดตลาดที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิ น.ส.๓ ก เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี จำนวน ๑๐ ไร่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา ในราคา ๓๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเดิมเป็นที่ดินที่นายปัญญา วุฒิประจักษ์ จำนองไว้กับธนาคารกสิกรไทย สาขาท่าเรือ ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอรังวัดที่ดินดังกล่าวต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี สาขาท่าม่วง ซึ่งสำนักงานที่ดินฯ ได้ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๑๕๘๔ ให้แก่ผู้ร้อง วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้รับหนังสือแจ้งให้ไปชี้แนวเขตในฐานะที่ดินข้างเคียง เนื่องจากนายทอง ใจดี (น้าของนายปัญญาฯ) ได้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก แต่ปรากฏว่าไม่สามารถรังวัดได้ เพราะมีโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ของผู้ร้องได้ออกทับซ้อนที่ดินของนายทองฯ และนางสาคร เชี่ยงฉิน (มารดาของนายปัญญาฯ) ในเบื้องต้นสำนักงานที่ดินฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ของผู้ร้องออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้

รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี เพื่อให้กรมที่ดินเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ของผู้ร้อง โดยธนาคารกสิกรไทยได้แจ้งว่ากรณีดังกล่าวผู้ร้องจะต้องดำเนินการ คัดค้านภายใน ๑๕ วัน ส่วนกรมบังคับคดีกลับแจ้งว่าผู้ร้องจะต้องคัดค้านภายในเวลา ๓๐ วัน แต่เนื่องจากกว่าที่ผู้ร้องจะสามารถติดต่อขอให้เจ้าหน้าที่มาทำการรังวัดที่ดินก็ใช้เวลาเกินกว่า ๓๐ วันแล้ว

ความต้องการของผู้ร้อง

ขอให้กรมบังคับคดีและธนาคารกสิกรไทย ชำระเงินค่าที่ดินและค่าธรรมเนียมการโอนคืน

การดำเนินการของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

๑. วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ คณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ ณ ห้องประชุม ๕๐๑ ชั้น ๕ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยธนาคารกสิกรไทยขอเลื่อนการชี้แจง ที่ประชุมจึงยังไม่มีความคืบหน้าในการเจรจาแก้ไขปัญหา

๒. วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ คณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญทั้งฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นครั้งที่ ๒ ในการประชุม ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๐ ณ ห้องประชุม ๕๐๑ ชั้น ๕ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมครั้งนี้ธนาคารกสิกรไทยได้ส่งผู้แทนมาร่วมประชุม คือ นายกิตติพงษ์ ปฐมวสี ผู้จัดการหน่วยงานคดี บมจ.ธนาคารกสิกรไทย และอธิบดีกรมบังคับคดีได้มอบหมายให้นางรสพร สุขสมพร ผู้ตรวจการบังคับคดี ผู้แทนกรมบังคับคดีมาร่วมชี้แจง ซึ่งที่ประชุมได้มีการเจรจาไกล่เกลี่ย และสามารถหาข้อสรุปได้

การตรวจสอบข้อเท็จจริง

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาเอกสาร หลักฐานและคำชี้แจงของผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. คำชี้แจงของผู้ร้อง

ผู้ร้องได้เข้าไปทำธุรกรรมที่ธนาคารกสิกรไทย สาขาท่าเรือกาญจนบุรี และได้เห็นการปิดประกาศขายที่ดินแปลงหนึ่ง เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา ที่ทางธนาคารฯ ประกาศขาย ผู้ร้องจึงติดต่อเจ้าหน้าที่ธนาคารฯ เพราะสนใจที่ดินแปลงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ธนาคารฯ แนะนำว่า ที่แปลงดังกล่าวจะมีการขายทอดตลาด ในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ร้องจึงเข้าร่วมประมูลซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ในราคา ๓๓๐,๐๐๐ บาท โดยวางเงินมัดจำเป็นจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ต่อมาวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้จ่ายเงินส่วนที่เหลือจำนวนเงิน ๒๘๐,๐๐๐ บาท และได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ และชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ๑๐,๗๑๕ บาท ค่าจดทะเบียนขาย ๘,๕๗๒ บาท

ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอรังวัดสอบเขตที่ดิน เลขที่ ๒๑๕๘๔ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี และได้โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ระวาง ๔๙๓๖ ๗๔๔๔ เลขที่ดิน ๘๑ หน้าสำรวจ ๑๘๘๓ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี มาไว้ครอบครอง

วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้รับหนังสือเชิญให้ไปชี้แนวเขตในฐานะที่ดินข้างเคียง

และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน กรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยนายทอง ใจดี ได้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินระวาง ๔๙๓๖ ๗๔๔๔ ตามหลักฐาน น.ส.๓ ก เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดในวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เวลาประมาณ ๑๐.๐๐ น. ผลปรากฏว่าทำการรังวัดไม่ได้ เพราะโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๑๕๘๔ ระวาง ๔๙๓๖ ๗๔๔๔ เลขที่ดิน ๘๑ หน้าสำรวจ ๑๘๘๓ อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา ได้ออกโฉนดทับซ้อนที่ดินของนายทองฯ ทั้งแปลง จำนวน ๕ ไร่ ๒ งาน ๘๗ ตารางวา

ผู้ร้องได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินว่า ให้ผู้ร้องทำการยื่นคำร้องรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าวใหม่อีกครั้ง ต่อมาผู้ร้องได้รับหนังสือจากกรมที่ดินแจ้งว่า โฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๑๕๘๔ ได้ทับซ้อนที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ ของนายทองฯ และน.ส.๓ ก เลขที่ ๔๕๗/๓๗๙ ของนางสาคร เชี่ยงฉิน ทั้งแปลง สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี สาขาท่าม่วง พิจารณาเห็นแล้วว่าโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๑๕๘๔ อำเภอท่าม่วง ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกตามหลักฐาน น.ส.๓ ก เลขที่ ๒๘๕ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี สาขาท่าม่วง ได้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีทราบ เพื่อให้กรมที่ดินเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ของผู้ร้อง

เมื่อผู้ร้องติดต่อธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยอ้างว่าต้องคัดค้านภายใน ๑๕ วัน ส่วนกรมบังคับคดีอ้างว่าต้องคัดค้านภายใน ๓๐ วัน แต่กว่าผู้ร้องจะติดต่อการรังวัดจากสำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี สาขาท่าม่วง ต้องเสียเวลาดำเนินการเกินกว่า ๑๕-๓๐ วัน เกินกว่าที่กำหนดแล้ว

ต่อมาวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องส่งเอกสารเพิ่มเติมให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นสำเนาหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๗๓๖๖ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ เรื่องการเพิกถอนโฉนดที่ดิน ส่งถึงผู้ร้อง สรุปสาระสำคัญได้ว่า จังหวัดกาญจนบุรีได้ส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒๙๖๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งได้ดำเนินการสอบสวนกรณีที่ปรากฏว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ หน้าสำรวจ ๑๘๘๓ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีชื่อนายสร้อยฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้กรมที่ดินพิจารณาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมารองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้พิจารณาและมีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่ ๘๙๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๑๕๘๔ หน้าสำรวจ ๑๘๘๓ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. คำชี้แจงของผู้ถูกร้อง

๒.๑ คณะอนุกรรมการฯ

สรุปจากเอกสารชี้แจงข้อเท็จจริงของสำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ส่วนแยกท่าม่วง มีสาระสำคัญดังนี้

๑) ข้อเท็จจริง

๑.๑) นายสร้อย ยังจุ้ย ได้นำหนังสือสำนักงานบังคับคดีจังหวัดกาญจนบุรี ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และน.ส. ๓ ก เลขที่ ๒๘๕ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๑๐-๒-๘๖ ไร่ ไปขอจดทะเบียนระงับจำนองและขายต่อเจ้าพนักงานที่ดิน สำนักงานที่ดิน

จังหวัดกาญจนบุรี ส่วนแยกท่าม่วง เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ขายทอดตลาดที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๒๘๕ เลขที่ดิน ๓๙ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ในคดีแพ่งระหว่างบริษัทธนาคารกสิกรไทย จำกัด มหาชน (โจทก์) นายปัญญา วุฒิประจักษ์ (จำเลย) มีนายสร้อยฯ เป็นผู้ซื้อได้ ในราคา ๓๓๐,๐๐๐ บาท เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบพบว่า น.ส.๓ ก เลขที่ดังกล่าว ซึ่งมีชื่อนายปัญญาฯ เป็นผู้ถือสิทธิและติดภาระจำนองกับธนาคารกสิกรไทย ได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีชื่อนายปัญญาฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และติดภาระจำนองกับธนาคารกสิกรไทย จึงได้แจกโฉนดที่ดินให้นายสร้อยฯ และเจ้าพนักงานที่ดินได้ จดทะเบียนระงับจำนอง , ขาย ให้ตามหนังสือสำนักงานบังคับคดี

๑.๒) นายทอง ใจดี (น้าของนายปัญญาฯ) ผู้ถือสิทธิในที่ดินตาม น.ส.๓ ก เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ได้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ดังกล่าว ตามคำขอลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๘ นัดรังวัดเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ในวันรังวัดนายสร้อยฯ ได้รับหนังสือแจ้งให้ไประวังชี้แนวเขตในฐานะเจ้าของที่ดินข้างเคียง เมื่อช่างรังวัดทำการตรวจสอบบริเวณที่ดิน จึงทราบว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ของนายสร้อยฯ ทับ น.ส. ๓ และนายทองฯ ได้ขอยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเพิกถอนแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกทับ น.ส. ๓ ก่อน

๑.๓) สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ส่วนแยกท่าม่วง ได้รับแจ้งจากธนาคารกสิกรไทย สาขาท่าเรือ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ว่าธนาคารได้ดำเนินคดีกับลูกหนี้รายนายปัญญาฯ ซึ่งจำนองที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๒๘๕ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง ไว้กับธนาคาร และศาลได้ยึดที่ดินขายทอดตลาด โดยนายสร้อยฯ เป็นผู้ประมูลซื้อได้ ซึ่ง น.ส.๓ ก ดังกล่าว ได้เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน ๒๑๕๘๔ และเจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ลงชื่อนายสร้อยฯ (ผู้ซื้อ) เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ต่อมาธนาคารทราบจากผู้ซื้อว่า โฉนดที่ดินดังกล่าวออกทับ น.ส.๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง เนื้อที่ ๕-๒-๘๓ ไร่ มีชื่อนายทองฯ เป็นเจ้าของที่ดิน จึงขอให้สำนักงานที่ดินตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๒๘๕ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง และแจ้งให้ธนาคารทราบเพื่อดำเนินการต่อไป และนายสร้อยฯ ได้ขอรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ เพื่อจะได้ทราบเขตและเนื้อที่ที่ทับ น.ส. ๓ ปรากฏว่าในวันรังวัด นายทองฯ ได้คัดค้านว่าที่ดินที่นายสร้อยฯ นำรังวัดบางส่วนทับ น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา ของนายทองฯ และช่างรังวัดรายงานว่าผู้ขอนำรังวัดทับที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ และเลขที่ ๔๕๗/๓๗๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา ทั้งแปลง

๑.๔) สำนักงานที่ดินฯ ได้ตรวจสอบหลักฐานเอกสารจากเรื่องรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ และสารบบที่ดินแปลงที่เกี่ยวข้อง และได้สอบสวนเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้ใหญ่บ้านท้องที่แล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

- น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๕-๒-๘๓ ไร่ ซึ่งมีนายทองฯ เป็นผู้ถือสิทธิ และ น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา อำเภอ ท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๕-๒-๗๕ ไร่ ซึ่งมีชื่อนางสาคร เชี่ยงฉิน (วุฒิประจักษ์) (มารดาของ นายปัญญาฯ) เป็นผู้ถือสิทธิ แบ่งมาจาก น.ส. ๓ เลขที่ ๓๗๙ แปลงเดียวกัน เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๐๙ และที่ดินทั้ง ๒ แปลงอยู่ติดต่อกันโดย น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ อยู่ทางตะวันตก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๗/๓๗๙ อยู่ทางด้านตะวันออก

- น.ส. ๓ ก เลขที่ ๒๘๕ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๑๐-๒-๘๖ ไร่ ออกเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๒๑ โดยนายปัญญาฯ เป็นผู้นำทำการเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก และตามบันทึกการสอบสวนสิทธิเพื่อออก น.ส. ๓ ก ระบุว่าเป็นที่ดินไม่มีหลักฐาน นายปัญญาฯ ได้มาโดยรับให้จากนางสาครฯ ซึ่งนายทองฯ ให้ถ้อยคำว่าในการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก ได้ทราบว่านายปัญญาฯ นำรังวัด น.ส. ๓ ก ในที่ดินแปลงของนางสาครฯ และนายทองฯ ซึ่งนายทองฯ ได้คัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ที่ทำการรังวัด และเข้าใจว่าได้ยกเลิกเรื่องออก น.ส. ๓ ก ไปแล้ว ส่วนนายปัญญาฯ ให้ถ้อยคำว่า ทราบว่าเดิมที่ดินมีหลักฐาน เป็น น.ส. ๓ แต่ น.ส. ๓ สูญหาย และนางสาครฯ (มารดา)ได้มอบหมายให้ตนดูแลครอบครองที่ดิน ตนไม่ทราบว่าสามารถออกใบแทน น.ส. ๓ แทนฉบับที่หาย และเจ้าหน้าที่ที่ทำการรังวัดได้ดำเนินการให้ทั้งที่ได้แจ้งให้ทราบแล้วว่ามีหลักฐานเดิมเป็น น.ส. ๓ แต่สูญหาย

- ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ซึ่งออกจากหลักฐาน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๒๘๕ ตำบล วังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๑๐-๒-๘๖ ไร่ เป็นตำแหน่งที่ดินเดียวกันกับที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ และ ๔๕๗/๓๗๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ จึงออกทับ น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ และ ๔๕๗/๓๗๙ ซึ่งมีเนื้อที่รวม ๑๑-๑-๕๘ ไร่ เต็มทั้งแปลง

- ปัจจุบันนายทองฯ เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยใช้ทำนาและทำไร่อ้อย ซึ่งนายทองฯ ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน น.ส. ๓ แปลงของตนเองเลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ และครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน น.ส. ๓ แปลงของนางสาครฯ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ ในฐานะผู้เช่าที่ดินจากนางสาครฯ

๑.๕) สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ส่วนแยกท่าม่วง เห็นว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๒๘๕ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งออกทับ น.ส. ๓ เลขที่ ๔๕๖/๓๗๙ และเลขที่ ๔๕๗/๓๗๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน น.ส. ๓ มาโดยตลอด จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก โดยไม่ชอบ ควรดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้รายงานจังหวัดกาญจนบุรี เพื่อรายงานกรมที่ดินพิจารณา และได้แจ้งให้ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ทราบตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๙

๑.๖) รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒๙๖๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนและพิจารณาตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวน

๒) ความเห็น

๒.๑) ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏจากหลักฐานเอกสาร และการสอบสวนที่ดินแปลงที่นายสร้อยฯ ซื้อจากการขายทอดตลาดของศาลโดยสำนักงานบังคับคดีจังหวัดกาญจนบุรี ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) โดยชอบด้วยระเบียบกฎหมายมาก่อน และมีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตลอดมา นายปัญญาฯ ได้นำเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก เลขที่ ๒๘๕ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ทับ น.ส. ๓ ซึ่งเป็นของบุคคลอื่น เป็นการไม่ชอบด้วย

กฎหมาย โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๘๔ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ที่ออกจาก น.ส. ๓ ก ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจสั่งเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒) ถึงแม้เอกสารสิทธิในที่ดินที่นายสร้อยฯ ซื้อจากการขายทอดตลาดจะถูกเพิกถอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน สิทธิในที่ดินดังกล่าวของนายสร้อยฯ ยังมิเสียไป แม้จะปรากฏว่าที่ดินแปลง ดังกล่าวไม่ใช่ของนายปัญญาฯ จำเลย ตามนัยมาตรา ๑๓๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนายสร้อยฯ ไม่จำต้องคืนให้แก่เจ้าของแท้จริง ได้แก่ นายทองฯ และนางสาครฯ เว้นแต่เจ้าของจะชดใช้ราคาให้ ตามนัยมาตรา ๑๓๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากนายสร้อยฯ ไม่สามารถเข้าครอบครองที่ดินได้ และเจ้าของแท้จริงมีเอกสารสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว นายสร้อยฯ จึงควรไปดำเนินการทางศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของนายสร้อยฯ ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังกล่าว

๒.๒ ชี้แจงด้วยวาจา

นางสาวจินตาภา โฉมจ้อย เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยกท่าม่วง ชี้แจงในการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๒ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่า ตามกฎหมายที่ดินไม่ได้มีการระบุไว้ว่า เมื่อมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิแล้ว จะมีการชดเชยอย่างไร ตอนนี้คำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน สั่งเพิกถอนแล้ว ซึ่งที่ดินแปลงนี้ออก น.ส. ๓ ธรรมดา และออก น.ส. ๓ ก โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ และได้มีการเดินสำรวจเป็นกลุ่มหน้ากระดาน ก็ให้เจ้าของที่ดินมาชี้นำรังวัด ซึ่งญาติเจ้าของที่ดินก็มาแจ้งคัดค้านว่าที่ดินไม่มีหลักฐานเพราะได้รับต่อมาจากมารดา และเหตุการณ์นี้ก็เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว ซึ่งสำนักงานที่ดินก็ได้มีการพิจารณาในเรื่องนี้ ส่วนการออกโฉนดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อได้มีการปฏิบัติงานผิดพลาดก็ต้องแจ้งต่อกรมที่ดิน และกระบวนการของกรมที่ดินก็ไม่มีมาตรการว่าเมื่อเพิกถอนแล้วจะชดเชยค่าเสียหายกับผู้เสียหายอย่างไร

ส่วนในด้านความเสียหายของผู้ร้องไม่ได้รายงานไปที่กรมที่ดิน ตอนปี ๒๕๔๘ ที่นายสร้อยฯ มาขอสอบเขตรังวัด มีการพิจารณาว่าจะดำเนินการทางวินัยหรือไม่ ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๙ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเป็นแค่ลูกจ้างชั่วคราว ตอนนี้ก็ไม่ทราบว่าอยู่ไหนแล้ว

๓. คำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นายกิตติพงษ์ ปฐมวสี ผู้จัดการหน่วยงานคดี ตัวแทน บมจ. ธนาคารกสิกรไทย ชี้แจงว่า เวลาลูกค้ามาจำนองที่ดินกับธนาคารกสิกรไทย ทางธนาคารฯ จะสำรวจเอกสารต่างๆ และจะจดทะเบียนจำนอง และจะจ่ายเงินให้ลูกค้าไป ในการทวงหนี้นั้นถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระได้ ทางธนาคารฯ ก็จะฟ้องศาลให้เข้าไปยึด และให้กรมบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดต่อไป ส่วนในเรื่อง น.ส. ๓ ก เมื่อสำนักงานที่ดินได้ตรวจสอบแล้ว ทางธนาคารกสิกรไทยก็คิดว่าถูกต้อง จึงดำเนินการตามขั้นตอน ซึ่งขณะนั้นธนาคารกสิกรไทยขาย น.ส. ๓ ก ให้ผู้ร้อง ทางธนาคารฯ ได้รู้จากนายสร้อยฯ ทีหลังว่ามีโฉนดที่ดินแล้ว ส่วนเรื่องโฉนดที่ดินที่มีการเพิกถอนแล้ว ทางกรมบังคับคดีต้องเป็นผู้จัดการในเรื่องนี้ ซึ่งในส่วนค่าชดเชย ถ้ากรมบังคับคดีมีหนังสือแจ้งมาว่ายกเลิกการขายทอดตลาดที่ดินแปลงนี้ และให้ธนาคารกสิกรไทยชดใช้เงินต่อผู้ร้อง ทางธนาคารกสิกรไทยก็ยินดีจะทำเรื่องของบประมาณเสนอต่อผู้บริหารและนำมาคืนให้

นางรสพร สุขสมพร ผู้ตรวจการบังคับคดี กรมบังคับคดี แทนอธิบดีกรมบังคับคดี ชี้แจงว่า ในขั้นตอนการบังคับคดีนั้น เมื่อธนาคารกสิกรไทยฟ้องต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ธนาคารกสิกรไทย จึงได้มายึดเอกสาร น.ส. ๓ ก และแจ้งการยึดต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ส่วนแยกท่าม่วง ต่อมาก็ได้ประกาศขายและแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินฯ โอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ซื้อ ซึ่งในการซื้อนั้น ผู้ซื้อควรไปตรวจสอบพื้นที่ดูก่อนว่ามีอยู่จริงหรือไม่ ส่วนขั้นตอนการดำเนินการเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการตามเอกสารที่ธนาคารกสิกรไทยยึดมา และกรมบังคับคดีก็จะแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินฯ ว่าได้มีการยึด ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินฯ ก็ไม่ได้แจ้งกลับมาว่าที่ดิน น.ส. ๓ ก ดังกล่าวไม่มีอยู่จริง ต่อมาจึงได้แจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินฯ ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ร้อง และผู้ร้องก็ได้แจ้งออกโฉนดไปแล้ว ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ทราบว่าที่ดินมีการทับซ้อนกันอยู่ และขั้นตอนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการ เป็นขั้นตอนที่ถูกต้องครบถ้วนตั้งแต่ต้น ซึ่งขณะที่ธนาคารกสิกรไทยยึดมานั้นเอกสาร น.ส. ๓ ก ก็มีอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ได้หารือกับอธิบดีกรมบังคับคดีแล้ว มีทางแก้ไขปัญหาโดยการเพิกถอนขั้นตอนการซื้อขายทั้งหมด เพราะที่ดินไม่มีจริง จึงขอให้ให้ผู้ร้องไปติดต่อที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งต้องมีการทำเรื่องให้ศาลสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาด โดยทางกรมบังคับคดีจะช่วยเร่งรัดให้เร็วในขั้นตอนของการยื่นเรื่องต่อศาล และเมื่อไม่มีการขายทอดตลาด ธนาคารกสิกรไทยก็คืนเงินให้กรมบังคับคดี

ประเด็นการตรวจสอบ

การสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิของผู้ร้องในฐานะผู้ซื้อที่ดินโดยสุจริต และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีมาตรการแก้ไขเยียวยาใดๆ เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องหรือไม่ อย่างไร

ความเห็นของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

การที่ผู้ถูกร้องนำเรื่องการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสนอต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยไม่พิจารณาความเป็นมาและคำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้ร้อง ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้พิจารณาและมีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่ ๘๙๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๑๕๘๔ หน้าสำรวจ ๑๘๘๓ ตำบลวังศาลา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงทำให้ผู้ร้องถูกเพิกถอนโฉนดที่ดิน คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิในทรัพย์สินต่อผู้ร้อง เพราะทำให้ผู้ร้องเสียสิทธิในที่ดินที่ซื้อมาโดยสุจริต และยังสูญเสียเงินโดยไม่สามารถครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้

ส่วนการที่กรมบังคับคดีและธนาคารกสิกรไทยผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการที่ทำให้ผู้ร้องเดือดร้อน กลับวางเฉยให้ผู้ร้องดิ้นรนหาทางแก้ไขเอง ถือเป็นการกระทำไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธนาคารกสิกรไทยยินดีร่วมมือในการไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาตามที่กรมบังคับคดีจะส่งเรื่องต่อศาลให้เพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินแปลงนี้และธนาคารกสิกรไทยยินดีคืนเงิน ๓๓๐,๐๐๐ บาท ที่ได้จากการขายทอดตลาดให้ จึงถือว่าทั้งกรมบังคับคดีและธนาคารกสิกรไทย ได้ช่วยแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเบื้องต้นของผู้ร้องแล้ว จึงยุติการตรวจสอบ

มติคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

คณะอนุกรรมการฯ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๐ ว่า การที่กรมที่ดินสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิของผู้ร้องในฐานะผู้ซื้อที่ดินโดยสุจริต และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีมาตรการเยียวยาแก้ไขใดๆ นั้น เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิในทรัพย์สินและไม่เป็นธรรมกับผู้ร้อง แต่เมื่อมีการเยียวยาแก้ไขปัญหาร่วมกันในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ เป็นที่ยุติในเบื้องต้นแล้ว จึงให้ยุติการตรวจสอบ

มติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ เห็นชอบตามมติของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า จึงกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

มาตรการการแก้ไขปัญหา

๑. ให้กรมบังคับคดีดำเนินการเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินพิพาทแปลงนี้โดยเร่งด่วน และให้ธนาคารกสิกรไทยชำระเงินและค่าธรรมเนียมคืนแก่ผู้ร้อง ให้แล้วเสร็จใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

๒.ให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายอันประกอบด้วยดอกเบี้ยของเงินต้นที่ซื้อที่ดินและค่าเสียโอกาสของการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่ผู้ร้อง ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. หากจะมีการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ประมูลได้จากการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี ต้องมีมาตรการเยียวยาแก้ไขให้กับประชาชนผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม และไม่ผลักภาระให้กับประชาชน

๒. ให้กรมบังคับคดีและกรมที่ดินควรมีมาตรการและแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการตรวจสอบเอกสารสิทธิและที่ดินให้ละเอียดรอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังเมื่อมีการนำมาขายทอดตลาด

๓. ให้รัฐบาลเร่งรัดการจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหายอันเนื่องจากความผิดพลาดหรือความบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐโดยไม่จำเป็นต้องให้มีกระบวนการสอบข้อเท็จจริงเป็นที่สิ้นสุดก่อน เพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของผู้เสียหายและไม่เป็นการผลักภาระให้กับผู้เสียหาย

(นายเสน่ห์ จามริก)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นาสาวนัยนา สุภาพึ่ง)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายวสันต์ พานิช)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายสุทิน นพเกตุ)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางสุนี ไชยรส)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายสุรสีห์ โกศลนาวิน)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(คุณหญิงอัมพร มีศุข)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางสาวอาภร วงษ์สังข์)
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๙ และมาตรา ๒๐๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการ ๑๐ คน ซึ่งวุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาได้คัดเลือกนำเสนอ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
- ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ หรือ ละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
- เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายกฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- ส่งเสริมการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
- ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การ เอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
- ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
- จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน
- ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
- เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดแรก
(พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๐)

๑.	ศาสตราจารย์เสน่ห์	จามริก	ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๒.	ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัล	ดิษฐาอภิชัย	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ *
๓.	คุณหญิงจันทนี	สันตะบุตร	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ **
๔.	นางสาวนัยนา	สุภาพึ่ง	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๕.	ศาสตราจารย์เกียรติคุณประดิษฐ์	เจริญไทยทวี	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๖.	นายวสันต์	พานิช	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ***
๗.	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทิน	นพเกตุ	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๘.	นางสุนี	ไชยรส	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๙.	นายสุรสีห์	โกศลนาวิน	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๑๐.	คุณหญิงอัมพร	มีศุข	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๑๑.	นางสาวอาภร	วงษ์สังข์	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
	นางอรินณพงศ์	สูตรสุคนธ์	เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
	นายประนูญ	สุวรรณภักดี	รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
	นายวีรวิทย์	วีรววิทย์	รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

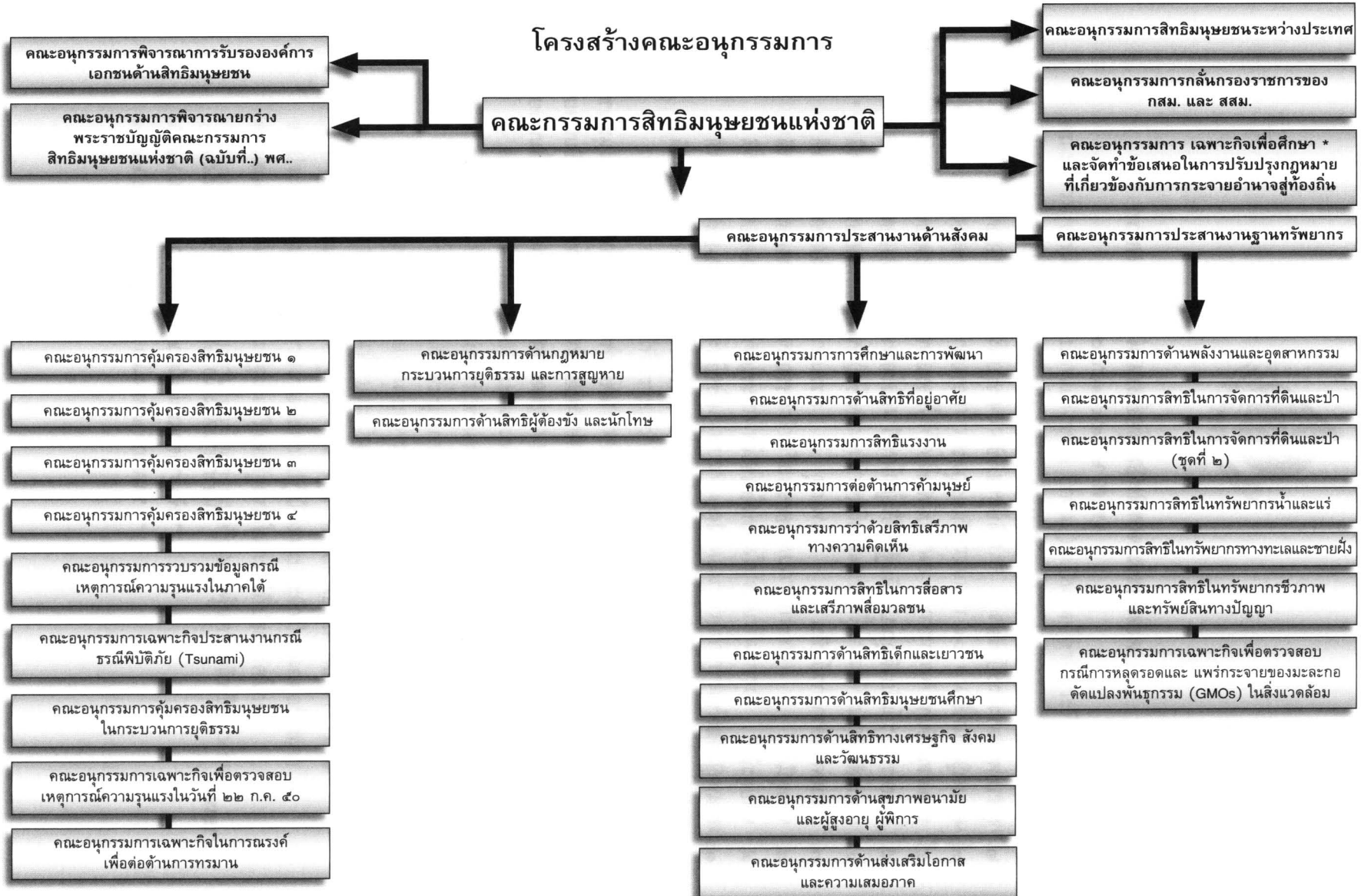
หมายเหตุ

* พ้นจากตำแหน่งเมื่อ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐

** พ้นจากตำแหน่งเมื่อ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙

*** พ้นจากตำแหน่งเมื่อ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

โครงสร้างคณะอนุกรรมการ





คำอธิบายความหมายของเครื่องหมาย

รูปทรงดอกบัว

คือ ความมีคุณธรรม ความเอื้ออาทรระหว่างเพื่อนมนุษย์
อันเป็นจริยวัตรอันดีงามของคนไทย

รูปคนล้อมเป็นวงกลม

คือ การสร้างพลังความร่วมมือกับทุกภาคส่วนสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เป็นส่วนสำคัญ
ในกระบวนการพัฒนาประเทศ

รูปมือ

คือ การร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
ในการโอบอุ้มคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิ และเสรีภาพ
ด้วยหลักแห่งความเสมอภาค และภราดรภาพ

สีน้ำเงิน

คือ สีของความเชื่อมั่นของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคม
คือ ความมุ่งมั่น อดทนในการทำงานเพื่อประชาชน
คือ ความสามัคคี และการประสานพลังอย่างหนักแน่นจากทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย



คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่ ๖๖/๒๕๔๙
เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

อนุสนธิคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๙๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และที่ ๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า เพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชแห่งชาติในเรื่องการจัดการที่ดินและป่า เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ (๙) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ ๒๘/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ จึงมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ ๙๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และที่ ๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

๒. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๒.๑ องค์ประกอบ

๒.๑.๑	นางสุนี	ไชยรส	ประธานอนุกรรมการ
๒.๑.๒	นายบารมี	ชัยรัตน์	รองประธานอนุกรรมการ
๒.๑.๓	นายประเสริฐ	แรงกล้า	อนุกรรมการ
๒.๑.๔	นางสาวรัชดา	ฉายสวัสดิ์	อนุกรรมการ
๒.๑.๕	นางสาวศยามล	ไกยูรวงศ์	อนุกรรมการ
๒.๑.๖	นายอิทธิพล	ศรีเสาวลักษณ์	อนุกรรมการ
๒.๑.๗	นายจักรพงศ์	ธนวรพงศ์	อนุกรรมการ
๒.๑.๘	นางสาวลดาพร	เผ่าเหลืองทอง	
	เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ		เลขานุการ
๒.๑.๙	นางดวงสมร	หมอกแก้ว	
	เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ		ผู้ช่วยเลขานุการ

๒.๒ อำนาจหน้าที่

๒.๒.๑ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจข้างต้น ดังนี้
(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน
(๒) ตรวจสอบการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตราการแก้ไข
(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงชิงนโยบาย
(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานภาคีในด้านสิทธิมนุษยชน

๒.๒.๒ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๒.๓ ประสานงานกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และหรือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ

๒.๒.๔ สรุปรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามภารกิจข้างต้น ตลอดจนเสนอผลการดำเนินการตามข้อ ๒.๒.๑ (๒) ข้อ ๒.๒.๑ (๓) และข้อ ๒.๒.๒ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อพิจารณา

๒.๒.๕ การดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

(นายเสน่ห์ จามริก)
ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่ ๑๙/๒๕๕๐
เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า
(ชุดที่ ๒)

อนุสนธิคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า (ชุดที่ ๒) เพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น

เพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องการตรวจสอบเรื่องสิทธิในที่ดินและป่า เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ (๙) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงมีคำสั่งดังนี้

๑. ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ ๓๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า (ชุดที่ ๒)

๒. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า (ชุดที่ ๒) โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๒.๑ องค์ประกอบ

๒.๑.๑	นางสุนี	ไชยรส	ประธานอนุกรรมการ
๒.๑.๒	นายบารมี	ชัยรัตน์	อนุกรรมการ
๒.๑.๓	นายพรชัย	ตันติวิทยาพิทักษ์	อนุกรรมการ
๒.๑.๔	นายชัยพันธุ์	ประภาสะวัต	อนุกรรมการ
๒.๑.๕	นายสุรพล	สงฆ์รักษ์	อนุกรรมการ
๒.๑.๖	นางสาวอมรรัตน์	เกรียงขจร	อนุกรรมการ
๒.๑.๗	นาวสาวชนกาญจน์	พันธุเดิมวงศ์	อนุกรรมการ
๒.๑.๘	นายพุทธพล	มงคลวรวรรณ	อนุกรรมการ
๒.๑.๙	นางสาวนิตยา	กิจดิเวชกุล	อนุกรรมการ
๒.๑.๑๐	นางสาวอังคณา	สังข์ทอง	
	เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ		เลขานุการ
๒.๑.๑๑	นายสงบ	นามวิชัย	
	เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ		ผู้ช่วยเลขานุการ

๒.๒ อำนาจเจ้าหน้าที่

๒.๒.๑ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจข้างต้น ดังนี้
(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน
(๒) ตรวจสอบการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตราการแก้ไข
(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงเชิงนโยบาย
(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานภาคีในด้านสิทธิมนุษยชน

๒.๒.๒ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามหมวดสามแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๒.๓ ประสานงานกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และหรือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ

๒.๒.๔ สรุปรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามภารกิจข้างต้นตลอดจนเสนอผลการดำเนินการตามข้อ ๒.๒.๑ (๒) (๓) และข้อ ๒.๒.๒ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อพิจารณา

๒.๒.๕ การดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

(นายเสน่ห์ จามริก)
ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน สำนักงาน กสม.



คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่ ๙๐/๒๕๔๖
เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ*

อนุสนธิคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่ ๗๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ ที่ ๙๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และที่ ๓๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ นั้น

เนื่องจากมีการปรับปรุงองค์ประกอบของอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕(๙) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงให้ยกเลิกคำสั่งที่อ้างถึงข้างต้น และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

องค์ประกอบ

๑.๑	นางสุนี	ไชยรส	ประธานอนุกรรมการ
๑.๒	นางสาวอาภร	วงษ์สังข์	อนุกรรมการ
๑.๓	นางสาวรัชดา	ฉายสวัสดิ์	อนุกรรมการ
๑.๔	นายอิทธิพล	ศรีเสาวลักษณ์	อนุกรรมการ
๑.๕	นางสาวศยามล	ไกยูรวงศ์	อนุกรรมการ
๑.๖	นายอำนาจ	วงศ์บัณฑิต	อนุกรรมการ
๑.๗	นางสาวพรพิไล	เลิศวิชา	อนุกรรมการ
๑.๘	นายหาญณรงค์	เยาวเลิศ	อนุกรรมการ
๑.๙	นายวีระ	สมบูรณ์	อนุกรรมการ
๑.๑๐	นายโรจน์	จินตมาศ	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑.๑๑	นางสาวธิติมา	รุญเจริญ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๑๒	นายนิติธร	ทองธีรกุล	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

๒.๑ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ (๒) (๓) (๔) (๕) และหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒

๒.๒ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบกรณีปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องที่ดินและน้ำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามมาตรา ๒๖,๒๘,๒๙ และ ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒

๒.๓ สรุปรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

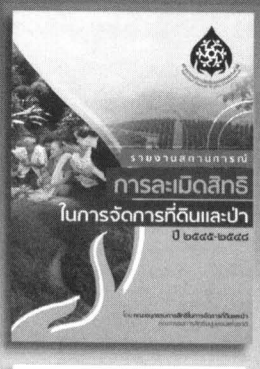
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๖

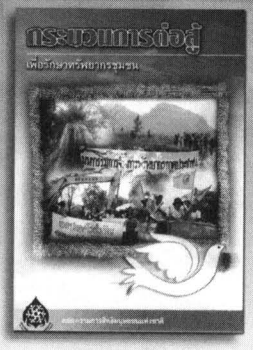
(นายเสน่ห์ จามริก)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

* ยกเลิกแล้ว

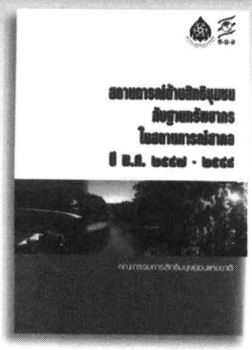
แนะนำหนังสือด้านฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



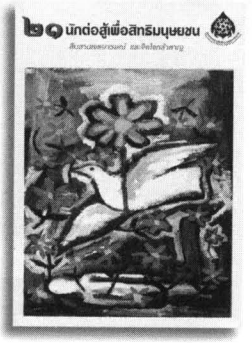
รายงานสถานการณ์การละเมิด
ในการจัดการที่ดินและป่า
ปี ๒๕๔๕-๒๕๔๘
(คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า)



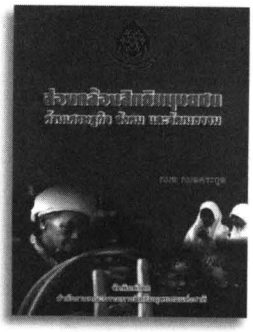
กระบวนการต่อสู้
เพื่อรักษาทรัพยากรชุมชน
(คณะอนุกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำ และแร่)



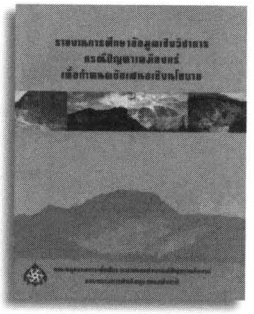
สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชน
กับฐานทรัพยากร ในสถานการณ์สากล
ปี พ.ศ.๒๕๔๗-๒๕๔๘
(คณะอนุกรรมการประสานงานฐานทรัพยากร)



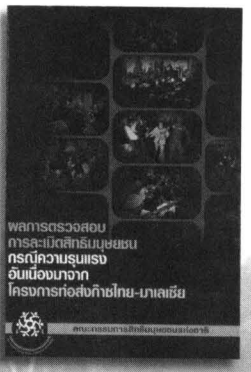
๒๑ นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน



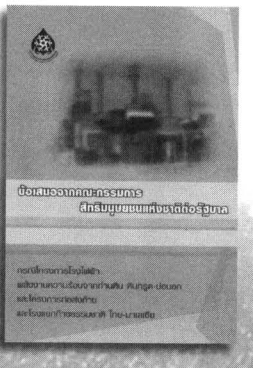
ส่องกล้องสิทธิมนุษยชน
ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
(คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๑)



รายงานการศึกษาข้อมูลเชิงวิชาการ
กรณีปัญหาเหมืองแร่ เพื่อกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย
(โดยคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณี
ปัญหาเหมืองแร่)



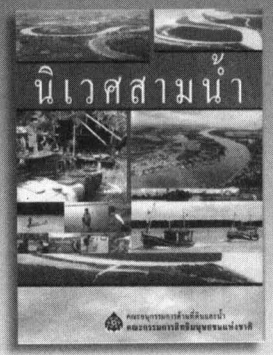
ความรุนแรงอันเนื่องจาก
โครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย
(คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ๆ)



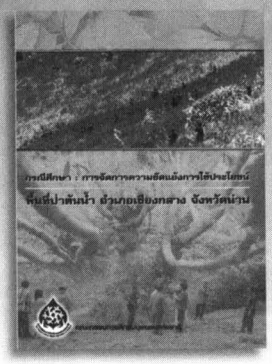
โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน หินกรูด-บ่อนอก
และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย
(คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ๆ)

T3409

แนะนำหนังสือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



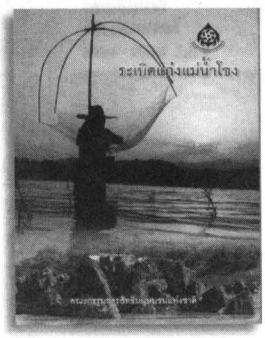
นิเวศสามน้ำ
(คณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ)



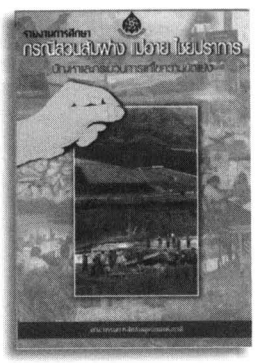
กรณีศึกษา การจัดการความขัดแย้งการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าต้นน้ำ อำเภอเชียงกลาง จังหวัดน่าน
(คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า)



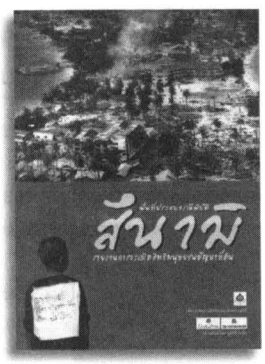
กรณีศึกษา
โครงการประตูระบายน้ำและขื่อน
(คณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ)



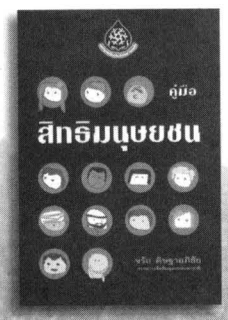
ระเบิดแก่งแม่น้ำโขง
(คณะอนุกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำและแร่)



รายงานการศึกษา กรณีสวนส้มฟาง
แม่อาย ไชยปราการ
(คณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ)



พื้นที่ประสบภัยธรณีพิบัติสึนามิ
รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนปัญหาที่ดิน
(คณะอนุกรรมการฯ กรณีสึนามิ)



คู่มือสิทธิมนุษยชน
โดย ผศ. จรัล ดิษฐาอภิชัย



คู่มือปกป้องสิทธิเสรีภาพ เล่ม ๑
โดย สุนี ไชยรส



ในโอกาสที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๑ ครบวาระ ๖ ปี
คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ได้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยสถานการณ์สิทธิ
ในการจัดการที่ดินและป่า พ.ศ.๒๔๔๕-๒๕๔๙ และนำมาจัดพิมพ์ในครั้งนี้
แต่มีการปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งในเนื้อหาแต่ละบทและภาคผนวก
ที่แสดงถึงฐานข้อมูลการร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐
รวมทั้งตัวอย่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
คณะอนุกรรมการฯ ได้เรียบเรียงจัดทำเป็นหนังสือชุด
"เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐"
โดยจัดพิมพ์แยกเป็น ๕ เล่ม คือ เล่มที่ ๑ บทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการ
สิทธิในการจัดการที่ดินและป่า เล่มที่ ๒ เรื่อง "ที่ดินสาธารณะและที่ราชพัสดุ"
เล่มที่ ๓ เรื่อง "ที่ดินเอกชน" เล่มที่ ๔ เรื่อง "ที่ดินในเขตป่า
และสิทธิชุมชนในการจัดการป่า"
และเล่มที่ ๕ เรื่อง "การจัดการสวนป่าของรัฐและเอกชน"

จัดทำโดย
คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ