อบต.ท่าสะบ้า
เลขที่รับ 2193
วันที่ 29/11/61
เวลา 10:00น.

ที่ ตง ๐๐๒๓.๑๒/ ๕๒๓๕

ที่ว่าการอำเภอวังวิเศษ
ถนนเพชรเกษม ตง ๙๒๒๒๐

๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญที่หลวงทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน

เรียน นายกเทศมนตรีตำบลวังวิเศษ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือจังหวัดตรัง ที่ ตง ๐๐๒๓.๔/ว ๕๒๓๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

พร้อมนี้ อำเภอวังวิเศษ ขอส่งสำเนาหนังสือจังหวัดตรัง ที่ ตง ๐๐๒๓.๔/ว ๕๒๓๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญที่หลวงทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ (www.esaraban.com)

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายวรพันธุ์ สุวรรณยุหะ)
นายอำเภอวังวิเศษ

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ
โทร. /โทรสาร. ๐ ๗๕๒๙ ๖๐๔๕

(นายไพศาล ชุมอักษร)
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าส
26 พ.ย. 61



ที่ ตง ๐๐๒๓.๔/ว ๕๒๓๗

ศาลากลางจังหวัดตรัง
ถนนพัทลุง ตง ๙๒๐๐๐

๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญที่หลวงทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน

เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ นายกเทศมนตรีนครตรัง และนายกเทศมนตรีเมืองกันตัง

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๕/ว ๓๔๙๒
ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แจ้งว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จากประชาชนในหลายพื้นที่ โดยกล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยรังวัดที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนทำให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินทำกินของประชาชนที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อน และทำให้เกิดปัญหากับประชาชนในพื้นที่ด้วยการขับไล่ประชาชนจากที่ดินซึ่งอยู่อาศัยและทำกิน ทำลายพืชผลอาสินของประชาชน รวมถึงจับกุมและดำเนินคดีแก่ประชาชนในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน

จังหวัดตรังพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับนายอำเภอ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการ สำหรับอำเภอขอให้แจ้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่พิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นางณิทฐา แสวงทอง)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานกฎหมายระเบียบและเรื่องร้องทุกข์
โทร. ๐๗๕-๒๑๘-๒๑๑ ต่อ ๔
ผู้ประสานงาน : สุวรรณี ๐๘๖ ๒๗๘๒๔๕๘

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
เลขรับ 28067
วันที่ - 5 พ.ย. 2561
เวลา

สำนักงานเลขานุการกรม
เลขรับ 10737
วันที่ - 5 พ.ย. 2561

ที่ มท ๐๘๐๔.๕/ว ๓๔๙๒

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๑

สำนักกฎหมายฯ
348
- 9 พ.ย. 2561

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๙/๒๙๐๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย ความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จากประชาชนในหลายพื้นที่ โดยกล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยรังวัดที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนทำให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินทำกินของประชาชนที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อน และทำให้เกิดปัญหากับประชาชนในพื้นที่ด้วยการขับไล่ประชาชนจากที่ดินซึ่งอยู่อาศัยและทำกิน ทำลายพืชผลอาสินของประชาชน รวมถึงจับกุมและดำเนินคดีแก่ประชาชนในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชนเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับนายอำเภอ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงขอความร่วมมือจังหวัดแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ)
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ๑
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖
ผู้ประสานงาน นางสาววราภรณ์ ขวัญเรือน
โทร. ๐๘-๑๑๗๓-๑๐๙๗

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
10 ส.ค. 2561
เลขรับที่ 6882
กพน.สนช.สป.
เลขรับที่ 1210
วันที่ 10 ส.ค. 256
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
รับที่ 4082
วันที่ 9 ส.ค. 2561
เวลา
กระทรวงมหาดไทย

ที่ สม ๐๐๐๙/ ๒๙๐๖

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑

กระทรวงมหาดไทย
กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
วันที่ 10 ส.ค. 2561
เลขรับ 29100
เวลา

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาข้อเสนอแนะ ที่ ๔/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑ จำนวน ๑๖ แผ่น

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จากประชาชนในหลายพื้นที่ โดยกล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ออก นสล. โดยรังวัดที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน ทำให้ นสล. ทับที่ดินทำกินของประชาชนที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อน และทำให้เกิดปัญหากับประชาชนในพื้นที่ด้วยการขับไล่ประชาชนจากที่ดินซึ่งอยู่อาศัยและทำกิน ทำลายพืชผลอาสินของประชาชน รวมถึงจับกุมและดำเนินคดีแก่ประชาชนในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนาน แม้ว่าจะมีกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกกระทบสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ และสิทธิในการทำกินเพื่อการครองชีพเพียงเท่าที่จำเป็นอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ได้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณากรณีข้างต้นแล้ว มีมติให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ มายังกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ได้แก่ นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ ดังนี้

๑) สำรวจตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยคำนึงถึงวิถีชีวิต วัฒนธรรม และการใช้ที่ดินของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อกำหนดขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ให้ชัดเจนและจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้มีความถูกต้องครบถ้วน และให้มีการรังวัดแนวเขตเพื่อให้ทราบเนื้อที่ที่ชัดเจน โดยกระบวนการสำรวจตรวจสอบควรให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมด้วย หากตรวจสอบแล้วพบว่าทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือมีความผิดพลาด

/ควรรายงาน...

ควรรายงานปัญหาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่ชักช้า เพื่อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการแก้ไขหรือจำหน่าย และควรทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ถึงขอบเขตที่สาธารณประโยชน์และจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตถาวร เช่น การทำถนนรอบแปลงเพื่อแสดงแนวเขตและป้องกันปัญหาป้ายชื่อที่สาธารณประโยชน์หรือหลักเขตสูญหาย รวมทั้งแจ้งให้ประชาชนทราบถึงการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และชี้แจงแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ผู้ได้รับผลกระทบจากการออก นสล. ดังกล่าว

๒) ควรสำรวจตรวจสอบพื้นที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาอยู่เสมอ โดยการสำรวจจำนวนผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์เพื่อป้องกันการบุกรุกเพิ่มเติมจากผู้ที่อาศัยอยู่เดิม และป้องกันการบุกรุกจากผู้บุกรุกใหม่ ทั้งนี้ การสำรวจผู้บุกรุกยังส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นรวดเร็วและทันเหตุการณ์

๓) การรังวัดที่ดินเพื่อออก นสล. และการรังวัดที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือเอกสารแสดงสิทธิทำกิน ควรใช้มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ ในการรังวัด เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘

๔) การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ควรใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ จัดการ บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกและการเข้ายึดครองพื้นที่ของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

๕) กรณีมีข้อโต้แย้งเรื่องแนวเขต หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาควรดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินเหนือรัฐให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการทางปกครองกับประชาชน โดยต้องเป็นการดำเนินการอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และควรมีมาตรการผ่อนผันตามสมควรให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิโดยสุจริตในการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ ส่วนกรณีผู้แอบแฝงเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์เพื่อหวังผลกำไร ควรดำเนินคดีตามกฎหมายให้ถึงที่สุด เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

๖) ก่อนจะดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชน เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐควรพิจารณาการกระทำของประชาชนว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรงหรือไม่ หรือเป็นการจงใจละเมิดกฎหมายหรือไม่ หากเป็นการกระทำอันไม่เป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรง ควรดำเนินกระบวนการทางปกครองก่อน เนื่องจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาการดำเนินมาตรการบังคับแก่ประชาชนอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันการกระทำที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชน

๗) ในกรณีที่ต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบควรดำเนินการด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงหลักความเหมาะสมและเป็นธรรม

๘) ในกรณีหน่วยงานราชการต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งไปเป็นอีกอย่างหนึ่ง ต้องดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์นั้น และควรให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าสมควรเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือไม่

/๒. ข้อเสนอแนะ...

๒. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙ โดยเพิ่มเติมกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับเป็นข้อความดังต่อไปนี้

"... เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็นภายใน ๓๐ วัน โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอโดยเร็วเพื่อดำเนินการต่อไป" รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นางภิรมย์ ศรีประเสริฐ)
เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กลุ่มงานติดตามและสารบบสำนวน
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๙๐ (นพดล)
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๒

ด่วนที่สุด
ที่ มท ๐๓๐๗/ 5614
เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย
เพื่อโปรดพิจารณา

(นายพงศธร กาญจนะจิตรา)
ที่ปรึกษาสำนักงานรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- ๙ ธ.ค. ๒๕๖๑

กสม. ๓
ข้อเสนอแนะ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๓ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อเสนอแนะ ที่ ๔/๒๕๖๑

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน

ผู้ร้อง -

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการพิจารณา

ผู้ถูกร้อง -

๑. ความเป็นมา

ระหว่างปี ๒๕๔๔ ถึงปี ๒๕๖๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนในกรณีปัญหาเกี่ยวกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จำนวน ๑๗๘ คำร้อง จากประชาชนในหลายพื้นที่ ประเด็นเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่นั้นเป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนโดยกล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า "ที่สาธารณประโยชน์" ดำเนินการออก นสล. โดยรังวัดที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่ตรงกับทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจ ประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ทำให้ออก นสล. ทับที่ดินทำกินของประชาชนที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการออก นสล. และทำให้เกิดปัญหากับประชาชนในพื้นที่ด้วยการขับไล่ประชาชนจากที่ดินซึ่งอยู่อาศัยและทำกิน ทำลายพืชผลอาสินของประชาชน รวมถึงจับกุมและดำเนินคดีแก่ประชาชนในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนาน แม้ว่าจะมีกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงพบว่าการออก นสล. ยังคงมีปัญหาและหน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกกระทบสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอและสิทธิในการทำกินเพื่อการครองชีพเพียงเท่าที่จำเป็น[๑] อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ได้

/คณะกรรมการ ...

---

[๑] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรให้มีการพิจารณาศึกษา รวบรวมข้อเท็จจริง และวิเคราะห์กรณีการออก นสล. ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อไป

๒. การพิจารณาเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีปัญหาเกี่ยวกับการออก นสล. ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน อาจมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน สิทธิในทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิชุมชน จึงได้เริ่มดำเนินการพิจารณาจากคำร้องที่เกี่ยวข้อง ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ปัญหา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้อง บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี งานวิจัย หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยสรุปได้ดังนี้

๓.๑ การพิจารณาจากคำร้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องในกรณีปัญหาเกี่ยวกับ นสล. จำนวน ๑๗๘ คำร้องดังกล่าว ต่างเป็นประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายของภาครัฐในเรื่องการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่อาจกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวข้องกันหลายประการ ดังนี้

๓.๑.๑ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นข้อพิพาทหลักของปัญหานี้ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นสาธารณสมบัติส่วนกลางสำหรับใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะยึดถือครอบครองโดยอ้างความเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ จึงมีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกันและกำหนดโทษแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงพบว่า ยังมีผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก เมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจะดำเนินการเพื่อออก นสล. หรือในบางกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์บางแปลงมี นสล. แล้ว แต่หน่วยงานราชการมีความประสงค์ที่จะนำที่สาธารณประโยชน์ไปจัดทำโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การสร้างสถานที่ทำการส่วนราชการ โรงเรียน โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย โครงการปลูกป่า สร้างตลาด สร้างเขื่อน เป็นต้น มักทำให้เกิดข้อพิพาท เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ต่างอ้างการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ บางรายอาจมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก.) แต่บางรายก็มีเพียงเอกสารการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.๕) ผู้ครอบครองที่สาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นราษฎรในพื้นที่โดยกำเนิด ซึ่งครอบครองต่อเนื่องมาจากบิดามารดา หรือบางรายอาจได้มาจากการซื้อขายที่ดินมือเปล่า หรือซื้อขายโดยอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) การขายที่ดินของผู้อยู่อาศัย

/ดั้งเดิม ...

ดั้งเดิมทำให้มีบุคคลต่างพื้นที่เข้าไปดำเนินการทางธุรกิจ เช่น การสร้างบ้านหรือบังกะโลให้เช่า สร้างโรงแรม เป็นต้น

ทั้งนี้ การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เป็นผลมาจาก

๑) การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในขณะที่ที่ดินมีจำกัด จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำการเกษตร

๒) หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่ขาดการดูแลหรือดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง

๓) ที่สาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่มีขอบเขตและหลักฐานที่แน่นอน

๓.๑.๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันและเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจับกุมและการใช้บังคับกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)

เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน ปัญหาต่อมาคือการจับกุมดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชนผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ โดยภาครัฐเลือกที่จะใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาก่อนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ประชาชนอ้างว่าได้ครอบครองอยู่ก่อน และมิได้พิจารณาถึงเจตนาของประชาชนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาเหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมแม้จะทราบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นเพราะประชาชนอ้างว่าเป็นผู้ที่อยู่อาศัยดั้งเดิมมาตั้งแต่รุ่นบิดามารดา หากถูกขับไล่ก็ไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยใหม่ได้ ทำให้ผู้บุกรุกหลายรายกลับเข้าพื้นที่อีกหลังจากถูกดำเนินคดีแล้ว แต่อาจมีบางรายที่ผู้บุกรุกเข้าไปในพื้นที่เป็นผู้บุกรุกรายใหม่หรือกลุ่มนายทุน

๓.๒ บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากทั้งฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นฐานในการพิจารณา และได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓) ประมวลกฎหมายที่ดิน

๔) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

๕) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘

๖) กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๗) กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

/๘) ระเบียบ ...

๘) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙

๙) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

๑๐) ระเบียบกระทรางมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

๑๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

๑๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

๑๓) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗

๑๔) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙

๑๕) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

๑๖) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๑๗) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๑๘) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๑๙) คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

๒๐) คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน

๒๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่อง นโยบายแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๒๒) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ เห็นชอบให้ดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map)

/๓.๓ หลักสิทธิมนุษยชน ...

๓.๓ หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้รับการรับรองหรือคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๒] และสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ได้รับการยอมรับไว้ในระดับสากลด้วย เช่น

๑) สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๑๓ (๑) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ

ข้อ ๒๕ (๑) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ หม้าย วัยชรา หรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๑ รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น

สิทธิดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดใดๆ เว้นแต่เป็นข้อจำกัดตามกฎหมายและที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และข้อจำกัดนั้นสอดคล้องกับสิทธิอื่นๆ ที่รับรองไว้ในกติกานี้

/๒) สิทธิใน ...

---

[๒]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒) สิทธิในทรัพย์สิน

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๑๗

(๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเอง และโดยร่วมกับผู้อื่น

(๒) บุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้

๓.๔ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและพยานผู้เชี่ยวชาญ

๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิตติศักดิ์ ปรกติ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้ความเห็นเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พยานผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ให้ความเห็นเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

๓.๕ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

๓.๕.๑ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.)

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับแรกเป็นที่ตั้งที่พักสัสดี ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ออกให้เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๔๖๐ จนกระทั่งปี ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๘ ตรี ไว้ ดังนี้

"มาตรา ๘ ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ"

จากบทบัญญัติของมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะเห็นได้ว่า

๑) กฎหมายรับรองการออก นสล. ว่าเป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หาใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่

๒) ลักษณะของที่ดินที่จะออก นสล. ได้ กฎหมายกำหนดว่า ถ้าเป็นที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องออกเป็น นสล. ทั้งสิ้น แต่ถ้าเป็นที่ดินอย่างอื่นของรัฐ เช่น ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทั่ว ๆ ไป โดยรัฐถือที่ดินนั้นในฐานะเอกชนแล้ว ก็จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี

ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางลักษณะไม่จำเป็นต้องออก นสล. เช่น ถนนหนทาง แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น เพราะเป็นที่ดินที่มีสภาพและขอบเขตที่ชัดเจนอยู่แล้ว ส่วนแม่น้ำ ลำคลอง อาจเปลี่ยนขอบเขตไปได้ตามธรรมชาติ โดยงอกเป็นที่งอกริมตลิ่ง ทำให้บุคคลอาจได้มา

/ตามประมวล ...

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[๓] หรือบางแห่งอาจพังลงน้ำกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน หากจะให้ออก นสล. ก็จะเป็นการยุ่งยาก ฉะนั้น จึงให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินที่จะพิจารณาว่าที่ดินในลักษณะใดสมควรออก นสล. หรือไม่

๓.๕.๒ มาตรการในการช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดิน

นอกจากรัฐจะมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐมิให้ตกเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ที่จะขจัดความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องที่ดินทำกินด้วย เช่น

๑) การจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท หรือโครงการจัดที่ดินของรัฐขจัดความยากจน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมที่ดินดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน โครงการทั้งสองดังกล่าวดำเนินการโดยอำเภอหรือกิ่งอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการคัดเลือกแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีผู้บุกรุกเต็มแปลงหรือบางส่วน โดยผู้บุกรุกดังกล่าวต้องเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่น้อยไม่เพียงพอและยอมรับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มาจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติจัดทำโครงการและเสนอกรมที่ดินให้ความเห็นชอบและจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการวิธีการจัดที่ดินให้ตามสภาพเดิมที่ครอบครองอยู่ ครอบครัวละไม่เกิน ๑๕ ไร่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพ และความสามารถในการผลิต แล้วดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและเสียค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเป็นการจัดให้ในลักษณะชุมชนในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์และเป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด

๒) การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนำมาจัดสรรให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินต่อไป การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนในเรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรผู้บุกรุกนั้น มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

๒.๑) มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๑๗ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๑๗ กำหนดหลักการว่า ที่สาธารณประโยชน์ หรือป่าไม้ที่มีผู้บุกรุกเข้าทำประโยชน์เป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว หากจำเป็นจะต้องถอนสภาพก็จะไม่ให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้บุกรุก แต่จะจัดให้เช่า

๒.๒) คณะกรรมการประสานการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ มีมติว่า ควรยืนยันหลักการตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติปี ๒๕๑๗ คือ ไม่ควรถอนสภาพเว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นจริง ๆ เพื่อประโยชน์ของราชการ และเป็นที่ดินที่ราษฎรไม่ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปแล้ว โดยเมื่อมีความจำเป็นจะต้องถอนสภาพ

/ที่สาธารณประโยชน์ ...

---

[๓]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘
ที่ดินแปลงใดเกิดขึ้นเองก็ดี สิ่งอกริมตลิ่ง สิ่งอกย่อมเป็นทรัพย์สิน ของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น

ที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุก ก็จะไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่จะดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้เป็นกรรมสิทธิ์ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นนำมาจัดให้เช่า โดยจัดเก็บค่าเช่าเป็นรายได้บำรุงท้องถิ่นของตนเอง และควรจัดให้เช่าให้เฉพาะผู้บุกรุกเดิม

๓) การให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘[๕] โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ แสดงให้เห็นว่า รัฐไม่มีความประสงค์จะเอาผิดแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับ ทั้งยังมีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ยังไม่ถือว่าผู้บุกรุกมีความผิด ส่วนการขอเข้าอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว ให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ข้อ ๑๐[๕]

เพราะฉะนั้น ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ สามารถยื่นคำขอเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่บุกรุกได้ ส่วนเจ้าหน้าที่จะอนุญาตหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นของผู้บุกรุก

๔) ในกรณีที่มีราษฎรมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หากปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ก็ให้นำเรื่องเสนอ กบร.จังหวัด เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน หากปรากฏว่าครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอพร้อมแจ้งให้ผู้ขอทราบ หากไม่ปรากฏชัดตามกรณีดังกล่าวข้างต้น ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติว่าผู้ขอได้ที่ดินมาก่อนหรือหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ แล้วดำเนินการตามนัยดังกล่าวข้างต้น (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗)

/๕) หากที่ ...

---

[๕] ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕

ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

[๕] ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

ข้อ ๑๐ การขอเข้าอยู่อาศัยและขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำร้องตามแบบที่ทางราชการกำหนดต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และผู้ขอจะต้องเป็นผู้ได้เข้ายึดถือครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

(๒) เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่หรือข้าราชการที่ได้รับมอบหมายออกไปตรวจสอบสภาพที่ดิน จำนวนเนื้อที่ที่ครอบครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

(๓) ผู้ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามข้อ ๑๑ เว้นแต่กรณีขอยืดเวลาออกไปจากที่ดินตามข้อ ๘ จึงไม่ต้องเสียค่าตอบแทน

๕) หากที่สาธารณประโยชน์นั้นประชาชนเลิกใช้ประโยชน์แล้ว และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าว หากราษฎรประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินและที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการปฏิรูปได้ ก็สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ แต่กรณีดังกล่าวจะต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

๓.๕.๓ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสม ด้วยการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม วัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อบริหารจัดการที่ดินของรัฐทุกประเภทและป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกโดยเด็ดขาด การดำเนินโครงการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยได้รับความช่วยเหลือให้มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยเพียงพอต่อการดำรงชีพ มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและการประกอบอาชีพ รวมทั้งได้รับการส่งเสริมและพัฒนาด้านอาชีพ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็น การจัดหาตลาดในการกระจายผลผลิตทางการเกษตร และสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้อง บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบคำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี งานวิจัย หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและพยานผู้เชี่ยวชาญแล้ว เห็นว่า สิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของมนุษย์คือ สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและสิทธิในการทำกินเพื่อครองชีพ ซึ่งเป็นสิทธิที่ภาครัฐควรปกป้องคุ้มครองให้ประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้น ๆ ได้รับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ทั้งนี้ สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประชาชนจึงสามารถใช้สิทธิได้ตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ โดยต้องเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ และต้องเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพโดยไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีฐานะเป็นทรัพยสิทธิทางรัฐธรรมนูญอันมีเหนือทรัพย์สินของแผ่นดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความผูกพันที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายให้สอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

ในสมัยโบราณมนุษย์ไม่รู้เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงถือว่าที่ดินเป็นของส่วนกลางไม่ได้เป็นของใครคนใดคนหนึ่ง ต่อมาเมื่อมีการรวมหมู่กัน ที่ดินจึงเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของครอบครัว โดยหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ถือครองที่ดินในนามสมาชิกของครอบครัว แต่ไม่มีสิทธิในการโอนที่ดินนั้นให้แก่ใคร เพราะที่ดินยังเป็นสมบัติของหมู่อยู่ สำหรับในประเทศไทยมีหลักว่า พระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดิน

/ทั้งหมด ...

ทั้งหมดในราชอาณาจักร ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินไม่ใช่เจ้าของที่ดินที่แท้จริง[๖] และเมื่อประเทศไทยมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ หลักการของทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งวางหลักไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อเป็นการสงวนรักษาที่ดินประเภทดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้มีการออกหนังสือสำคัญในที่ดินฉบับหนึ่ง คือ "หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง" (นสล.)

หลักในการออก นสล. พิจารณาจากที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าข้า ที่ฝังศพ เป็นต้น ซึ่งการสิ้นสภาพของที่ดินประเภทนี้นั้น ทำได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ดังนั้นถึงแม้ประชาชนหรือทางราชการเลิกใช้ประโยชน์หรือหมดเหตุจำเป็นแห่งการสงวนหวงห้ามแล้วก็ตาม หากไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวก็จะยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป และการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นประชาชนไม่สามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐได้ ไม่ว่าจะครอบครองมานานเพียงใดก็ตาม การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน สรุปได้ดังนี้

๔.๑ สาเหตุแห่งปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

๑) เกิดจากความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย[๗] เพราะมีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่อยู่บ่อยครั้ง ทำให้การดูแลรักษา การตรวจสอบ หรือควบคุม ขาดความต่อเนื่องและขาดความชัดเจนในการดำเนินนโยบาย บางกรณีแม้หน่วยงานของรัฐจะทราบถึงการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์แล้ว แต่ละเลยไม่ดำเนินการแก้ไข อีกทั้งมีปัญหาด้านกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เกรงว่าจะสูญเสียฐานเสียง จึงไม่กล้าขับไล่ผู้บุกรุก จนกระทั่งผู้บุกรุกเข้าใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่ เมื่อจำนวนผู้บุกรุกเพิ่มขึ้นจนขยายกลายเป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่มากขึ้นแล้ว การแก้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์จึงทำได้ยากยิ่งขึ้นด้วย

๒) หลักฐานตามทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไม่มีความชัดเจนในส่วนของที่ตั้ง เนื้อที่ ขอบเขต ไม่มีหลักฐานแสดงแนวเขตถาวร และไม่ปรากฏหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้าม หรือหลักฐานการเป็นที่สาธารณประโยชน์สูญหาย ทำให้การนำชี้แนวเขตเพื่อรังวัดที่สาธารณประโยชน์คลาดเคลื่อนทับที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินของประชาชนจนเกิดข้อพิพาทในพื้นที่ ทั้งปัญหาการขับไล่และการจับกุมดำเนินคดี ประชาชนที่อ้างการครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่สาธารณประโยชน์ต้องต่อสู้เพื่อพิสูจน์สิทธิที่ตนอ้างว่ามีเหนือรัฐ แต่การตรวจสอบความถูกต้องในการออก นสล. หรือการพิสูจน์สิทธิในที่ดินนั้น

/ต้องใช้ ...

---

[๖] พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ ที่ดินในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมณ์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้

[๗] การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์: ศึกษากรณี ที่สงวนเลี้ยงสัตว์กมลา หมู่ที่ ๓ ตำบลกมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต โดย นายบุญชัย สมใจ

ต้องใช้ระยะเวลานาน ทำให้ประชาชนเสียสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ส่วนมาตรการในการพิสูจน์สิทธินั้นใช้กระบวนการของ กบร.จังหวัด เพื่อพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของประชาชน หากผู้ที่อ้างการครอบครองไม่มีหลักฐานก็ต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการทางศาล โดยบุคคลผู้อ้างการครอบครองต้องใช้สิทธิทางศาลภายใน ๖๐ วัน และรอจนมีคำพิพากษาถึงที่สุด บางกรณีประชาชนมีเอกสารสิทธิ เช่น ส.ค.๑ น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก. แต่ภายหลังจากการพิสูจน์ความถูกต้องในการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวกลับพบว่า เอกสารสิทธิที่ประชาชนมีนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินที่ประชาชนครอบครองและที่สาธารณประโยชน์อยู่ใกล้เคียงกัน เมื่อขอบเขตของที่สาธารณประโยชน์บางแปลงไม่มีความชัดเจน ประกอบกับในขั้นการรังวัด เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการรังวัดไม่ครบถ้วน มีการใช้มาตราส่วนในการรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินและมาตราส่วนในการออก นสล. ที่ไม่เหมือนกัน จึงทำให้เกิดกรณีที่ดินซึ่งประชาชนครอบครองโดยมีเอกสารสิทธิทับที่สาธารณประโยชน์ทั้งแปลงหรือบางส่วน

๓) ประชาชนบางกลุ่มอ้างว่าไม่ทราบว่าจะมีการดำเนินการเพื่อออก นสล. ในที่ดินแปลงพิพาท เนื่องจากไม่มีหลักฐานแสดงความเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือเป็นเพราะผู้ซึ่งทำหน้าที่นำชี้แนวเขตไม่แจ้งให้ทราบถึงการประกาศการออก นสล. จึงทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้คัดค้านกระบวนการออก นสล. ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในการประกาศเพื่อออก นสล. นั้น มีกฎกระทรวงและระเบียบกรมที่ดินกำหนดวิธีการและขั้นตอนการประกาศการออก นสล. ไว้ โดยให้ประกาศในที่เปิดเผยให้ประชาชนทราบ มีกำหนด ๓๐ วัน เพื่อให้ประชาชนได้คัดค้านการประกาศเพื่อออก นสล. ดังกล่าว[๕]

/ถึงแม้ ...

---

[๕]กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๑ ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี

ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ สำหรับที่ดินในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗

ข้อ ๑๒ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดและสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ๑ ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขต ๑ ฉบับ ที่ทำการกำนัน ๑ ฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล หรือในเขตกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลาว่าการอีก ๑ ฉบับ ในประกาศดังกล่าวให้ลงตำแหน่งที่ตั้งและประเภทของที่ดินให้ทราบด้วยว่า อยู่ในความดูแลของทบวงการเมืองใดและให้มีรูปแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ

ถึงแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ในการออก นสล. แล้วก็ตาม แต่ประชาชนในพื้นที่ส่วนมากกลับไม่ทราบเรื่องประกาศเพื่อออก นสล. ในพื้นที่ อาจเป็นเพราะสถานที่ปิดประกาศมิใช่สถานที่ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องที่ จึงเห็นควรเพิ่มสถานที่ปิดประกาศ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านอีก ๑ ฉบับ เนื่องจากวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตน ทำให้ประชาชนสามารถรู้ถึงการประกาศดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งควรมีการประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ที่มีการประกาศเพื่อออก นสล. โดยมีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมประชาคมดังกล่าวด้วย เนื่องจากประชาชนอาจไม่มีความรู้หรือความเข้าใจเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวอย่างเพียงพอ หรืออาจมีปัญหาในเรื่องการอ่านหรือเขียนหนังสือ จึงทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าใจประกาศได้ และการคัดค้านเป็นหนังสือนั้นอาจเป็นอุปสรรคสำหรับประชาชนที่ได้รับผลกระทบบางรายจึงไม่สามารถคัดค้านการออก นสล. ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ การเพิ่มการรับรู้ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ยังเป็นการส่งเสริมสิทธิของบุคคลและชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐[๕] อีกด้วย

๔.๒ การดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้ง

เมื่อเกิดข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่สาธารณประโยชน์จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในพื้นที่ มีการทำลายทรัพย์สินของประชาชนผู้อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่พิพาท รวมถึงการขับไล่โดยใช้วิธีการที่รุนแรง ข่มขู่ คุกคาม และการดำเนินคดี การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในพื้นที่ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังกล่าวโดยใช้ความรุนแรง และไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายซึ่งควรต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก และใช้มาตรการทางปกครองก่อนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันหรือลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนในพื้นที่ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

/๔.๓ มาตรการ ...

---

[๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ
(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ
(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน
สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

๔.๓ มาตรการของรัฐเพื่อช่วยเหลือราษฎรผู้ยากจนที่บุกรุกที่สาธารณประโยชน์

การแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกเต็มทั้งแปลงจนกระทั่งประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้นั้น รัฐมีมาตรการเพื่อช่วยเหลือแก่ราษฎรโดยการจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท หรือโครงการจัดที่ดินของรัฐขจัดความยากจน ดำเนินการโดยอำเภอหรือกิ่งอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการคัดเลือกแปลงที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีผู้บุกรุกเต็มแปลงหรือบางส่วน โดยผู้บุกรุกดังกล่าวต้องเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่น้อยไม่เพียงพอ และยอมรับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แล้วออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยจัดสรรให้ครอบครัวละไม่เกิน ๑๕ ไร่ และให้เสียค่าตอบแทนในราคาถูกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อบัญญัติท้องถิ่น โครงการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่เพียงพอ และครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาเป็นเวลานานแล้ว โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

ส่วนการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้น จะกระทำเฉพาะกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการและเป็นที่ดินที่ประชาชนไม่ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป เมื่อถอนสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้วจึงออกเอกสารสิทธิให้เป็นกรรมสิทธิ์ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดให้เช่า กระบวนการเพื่อถอนสภาพหรือนำมาจัดสรรให้เช่านั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล[๑๐] หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙[๑๑] กำหนดให้นายอำเภอผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์เป็นผู้ร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ช่วยเหลือในการออก นสล. เป็นผู้ดำเนินการด้านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระเบียบดังกล่าวอาจยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดระยะเวลาให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ควรเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนระยะเวลาในการดำเนินการของสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภายใน ๓๐ วัน และควรทบทวนการให้ความเห็นขององค์การเอกชน เนื่องจากการแก้ปัญหาดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาจากประชาชนในพื้นที่และหน่วยงาน

/ภาครัฐ ...

---

[๑๐] ปัจจุบัน สภาตำบลถูกยุบไปทั้งหมดแล้ว ตามมาตรา ๔๑ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการประกาศยุบสภาตำบลทั้งหมด โดยให้ไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน

[๑๑] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๙ ในกรณีที่มีปัญหาว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์แห่งใดสมควรจะคงสภาพเพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรจะถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกิน หรือทำประโยชน์อย่างอื่น หรือกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรจะดำเนินการขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็น โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐหรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

ภาครัฐในท้องถิ่นนั้น ๆ จึงเห็นควรปรับข้อความเป็น "... เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็นภายใน ๓๐ วัน โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอโดยเร็วเพื่อดำเนินการต่อไป"

แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินการออก นสล. และมาตรการในการแก้ไขปัญหาให้แก่ราษฎรแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ซึ่งมีมาอย่างยาวนานและมีแนวโน้มที่จะยังคงวนเวียนอยู่เรื่อยไป ภาครัฐจึงควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ดังกล่าวโดยสุจริตให้ได้รับความเป็นธรรม

๕. ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ ดังนี้

๕.๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ได้แก่ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

๑) สำรวจตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยคำนึงถึงวิถีชีวิต วัฒนธรรม และการใช้ที่ดินของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อกำหนดขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ให้ชัดเจนและจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้มีความถูกต้องครบถ้วน และให้มีการรังวัดแนวเขตเพื่อให้ทราบเนื้อที่ที่ชัดเจน โดยกระบวนการสำรวจตรวจสอบควรให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมด้วย หากตรวจสอบแล้วพบว่าทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือมีความผิดพลาด ควรรายงานปัญหาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่ชักช้า เพื่อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการแก้ไขหรือจำหน่าย และควรทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ถึงขอบเขตที่สาธารณประโยชน์และจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตถาวร เช่น การทำถนนรอบแปลงเพื่อแสดงแนวเขตและป้องกันปัญหาป้ายชื่อที่สาธารณประโยชน์หรือหลักเขตสูญหาย รวมทั้งแจ้งให้ประชาชนทราบถึงการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และชี้แจงแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ผู้ได้รับผลกระทบจากการออก นสล. ดังกล่าว

๒) ควรสำรวจตรวจสอบพื้นที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาอยู่เสมอ โดยการสำรวจจำนวนผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์เพื่อป้องกันการบุกรุกเพิ่มเติมจากผู้ที่อาศัยอยู่เดิม และป้องกันการบุกรุกจากผู้บุกรุกใหม่ ทั้งนี้ การสำรวจผู้บุกรุกยังส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นรวดเร็วและทันเหตุการณ์

/๓) การรังวัด ...

๓) การรังวัดที่ดินเพื่อออก นสล. และการรังวัดที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดิน หรือเอกสารแสดงสิทธิทำกิน ควรใช้มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ ในการรังวัด เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘

๔) การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ควรใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ จัดการ บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกและการเข้ายึดครองพื้นที่ของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

๕) กรณีมีข้อโต้แย้งเรื่องแนวเขต หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาควรดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินเหนือรัฐให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการทางปกครองกับประชาชน โดยต้องเป็นการดำเนินการอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และควรมีมาตรการผ่อนผันตามสมควรให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิโดยสุจริตในการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ ส่วนกรณีผู้แอบแฝงเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์เพื่อหวังผลกำไร ควรดำเนินคดีตามกฎหมายให้ถึงที่สุด เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

๖) ก่อนจะดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชน เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐควรพิจารณาการกระทำของประชาชนว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรงหรือไม่ หรือเป็นการจงใจละเมิดกฎหมายหรือไม่ หากเป็นการกระทำอันไม่เป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรง ควรดำเนินกระบวนการทางปกครองก่อน เนื่องจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาการดำเนินมาตรการบังคับแก่ประชาชนอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันการกระทำที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชน

๗) ในกรณีที่ต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ควรดำเนินการด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงหลักความเหมาะสมและเป็นธรรม

๘) ในกรณีหน่วยงานราชการต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งไปเป็นอีกอย่างหนึ่ง ต้องดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์นั้น และควรให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าสมควรเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือไม่

๕.๒ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

๑) คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และคณะรัฐมนตรีควรพิจารณามอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลกรมที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๑๒ แห่งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเพิ่มเติมสถานที่ปิดประกาศการออก นสล. อีกหนึ่งแห่งคือ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ๑ ฉบับ และเห็นควรเพิ่มเติมขั้นตอนการประชุมประชาคมของประชาชนในพื้นที่ประกาศออก นสล.

/เพื่อให้ ...

เพื่อให้การประกาศออก นสล. เป็นที่รับทราบโดยทั่วกันและยังเป็นการรับฟังความเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และข้อ ๑๒ แห่งระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ มีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกัน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินการออก นสล. มีแนวทางปฏิบัติชัดเจนและไม่ขัดแย้งกัน

๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙ โดยเพิ่มเติมกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับเป็นข้อความดังต่อไปนี้

"... เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็นภายใน ๓๐ วัน โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอโดยเร็วเพื่อดำเนินการต่อไป"

๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนไปยังกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๔๒ ต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายวัส ติงสมิตร	ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางอังคณา นีละไพจิตร	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางเตือนใจ ดีเทศน์	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นายชาติชาย สุทธิกลม	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ด้วยกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้ครอบคลุมถึงกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นด้วย กระทรวงมหาดไทย จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓"

ข้อ ๒* ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

*[รก ๒๕๔๓/๔๓ ง/๒๕/๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓]

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือสำหรับควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙

(๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๓

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"สภาตำบล" หมายถึง สภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายถึง กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

"ผู้บริหารท้องถิ่น" หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกรัฐมนตรี นายกเมืองพัทยา และประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

"สภาท้องถิ่น" หมายถึง สภากรุงเทพมหานคร สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

"นายอำเภอ" ให้หมายความรวมถึง ผู้อำนวยการเขต ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า

ประจำอำเภอ

ข้อ ๕ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้จังหวัดสั่งอำเภอทุกอำเภอในเขตจังหวัด ทำการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนว่ายังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นจำนวนเท่าใด สมควรดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐานหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผลแล้วรายงานให้จังหวัดทราบ เพื่อรายงานกรมที่ดินตามแบบท้ายระเบียบนี้

ในการสำรวจนี้ อำเภออาจขอให้สมัครสาธารณกุศลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำชี้อาณาเขตที่สงสัยและปฏิบัติการอื่น ๆ เท่าที่สมควรตามที่สมัครสาธารณกุศลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำได้

เมื่อท้องที่อำเภอใดได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงครบถ้วนหมดในปีใดแล้ว ปีต่อไปให้อำเภอนั้นงดการสำรวจตามข้อนี้ได้

ข้อ ๖ หลังจากทำการสำรวจแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำนักงานที่ดินให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือและช่วยเหลือประสานงานกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้

(๑) ชี้แจงและประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบ

(๒) ให้ความอนุเคราะห์และให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องที่พัก ความปลอดภัย การติดต่อนัดหมายกับเจ้าหน้าที่ของที่ดินอย่างเคร่งครัด

(๓) ช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ หากจะเกิดมีขึ้น

(๔) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การดำเนินการได้เสร็จเรียบร้อยสมความมุ่งหมาย

ข้อ ๗ เพื่อให้การรังวัดในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เป็นไปโดยถูกต้อง ได้เนื้อที่และขอบเขตที่แท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่จะไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใด ในท้องที่ใด นายอำเภอจะได้แจ้งให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายผู้แทนไปช่วยควบคุมดูแลการรังวัดของเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องด้วยประการใด ให้ประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งให้นายอำเภอทราบด้วย

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการรังวัดและการดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับคำสั่งจากนายอำเภอ

ข้อ ๘ ในกรณีที่ปรากฏว่า การรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดได้เนื้อที่น้อยไปจากหลักฐานเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อน และแจ้งให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณา หากสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายในสามสิบวัน ให้ดำเนินการต่อไป

ข้อ ๙ ในกรณีที่มีปัญหาว่าที่ดินสาธารณูปโภคแห่งใดสมควรจัดให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ เพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรจะถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกินหรือจัดประโยชน์อย่างอื่น หรือในกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรจะดำเนินการขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอ ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็นโดยให้ประชาชน ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของรัฐหรือองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๐ ในการมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้แทนสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๗ การประชุมให้ความเห็นชอบตามข้อ ๘ และการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๙ ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำรายงานการประชุมไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง

ข้อ ๑๑ ในการที่สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความช่วยเหลือในการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแก่ทางราชการตามระเบียบนี้ สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าตอบแทนค่าจ้าง และค่าเบี้ยเลี้ยงตามอัตราที่กรมที่ดินจะกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ประกาศ ณ วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

วัฒนา อัศวเหม

รัฐมนตรีช่วยว่าการ ฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[ดูข้อมูลจากราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๒๕ / ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓]