

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการตามมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(กรณีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างโรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัยเพชรบูรณ์กับราษฎร)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๐๙/๑๔๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับรายงานจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๔๐ ว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แจ้งผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกรณีการก่อสร้างโรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัยเพชรบูรณ์ทับที่ดินทำกินของราษฎร โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติให้มีมาตรการการแก้ไขปัญหาโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหล่มสัก ดำเนินการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ร้องภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้โรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัยเพชรบูรณ์ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากผู้ร้องในราคาที่เป็นธรรม รวมทั้งจ่ายค่าเสียหายโอกาสในการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ร้องที่ไม่สามารถทำประโยชน์ได้นับแต่วันที่ดำเนินการก่อสร้างโรงเรียนจนกระทั่งถึงวันที่จ่ายเงิน และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหล่มสัก ได้ออกโฉนดให้ผู้ร้อง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว แต่ตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้ผู้ร้องอ้างว่าได้มีการก่อสร้างโรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัยเพชรบูรณ์รื้อถอนที่ดินของผู้ร้องประมาณ ๓ ไร่ ในบริเวณที่ได้ปลูกต้นสักไว้จึงขอให้จ่ายค่าชดเชยและขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหล่มสัก ออกโฉนดที่ดินให้ถูกต้องซึ่งเรื่องดังกล่าวน่าจะเป็นการละเมิดทางแพ่งที่ผู้ร้องจะต้องใช้สิทธิทางศาล การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติให้มีมาตรการการแก้ไขดังกล่าวจึงมีลักษณะบังคับในทางแพ่งเช่นคำพิพากษาของศาล แต่ไม่มีบทบัญญัติใดตามกฎหมายที่ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม และกรณีนี้โรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัยเพชรบูรณ์อาจต้องจ่ายเงินจากงบประมาณของรัฐ โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่มีโอกาสออกฤทธิ์คัดค้านหรือโต้แย้งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่รับฟังคำชี้แจงของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีเอกสารหลักฐานประกอบ แต่รับฟังคำชี้แจงของราษฎรผู้ร้อง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร และหากต้องปฏิบัติตามดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะสามารถกำหนดราคาเองได้หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/ ๑๒๙๒ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหล่มสัก) และกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัยเพชรบูรณ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๕๗ (๑)^๑ ของรัฐธรรมนูญ

^๑ มาตรา ๒๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

แห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๕ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไข ที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ และในกรณีที่ ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป โดยพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ ได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไขของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในมาตรา ๒๘^๓ มาตรา ๒๙^๔ มาตรา ๓๐^๕ และมาตรา ๓๑^๖ สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไข ที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการ การแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๗ เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการเห็นว่ามีกรกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดทำ รายงานผลการตรวจสอบซึ่งต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน เหตุผลที่มี ความเห็นดังกล่าว และมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือ หน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการ ตามมาตรการดังกล่าว

ในการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจ กำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิด สิทธิมนุษยชนในลักษณะทำนองเดียวกันอีกก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมซึ่งสมควรแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกรกระทำเช่นนั้น คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางการแก้ไขเพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้อำนาจ หน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้

ให้คณะกรรมการแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว และในกรณีที่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการยื่นคำร้องให้แจ้ง ไปยังผู้ร้องทราบด้วย

มาตรา ๒๙ เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา ๒๘ แล้ว ให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้ง ผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบ

ในกรณีที่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่อาจกระทำ ให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บุคคลหรือหน่วยงานขอขยายระยะเวลาการดำเนินการไปยังคณะกรรมการ พร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยายก่อนที่กำหนดระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้ขอขยายระยะเวลา การดำเนินการมากกว่าสองครั้ง

มาตรา ๓๐ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๙ แล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงาน มิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มี เหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียด

ได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้วให้จัดทำรายงานผลการตรวจสอบและแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว และเมื่อได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาก็แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดและแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ หากบุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไปสำหรับการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ และหากไม่มีการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรีหรือไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็อาจรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไปได้

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วเมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ กำหนดแล้ว บุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวสมควรที่จะปฏิบัติตาม แต่มาตรการการแก้ไขที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดนั้นมีได้เป็นที่ยึดเด็ดขาดที่จะสามารถคุ้มครองผู้ปฏิบัติตามให้ปฏิบัติตามใด ๆ โดยไม่เป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นได้ ดังนั้น ในการปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด ผู้ปฏิบัติจึงต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและอำนาจที่จะปฏิบัติตามนั้นว่าถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่มีอยู่หรือไม่ หากมีความจำเป็นที่ไม่อาจปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดได้ เพราะจะขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ก็ชอบที่จะชี้แจงให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบถึงเหตุขัดข้องนั้น

สำหรับกรณีตามข้อหาหรือข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่ง การวินิจฉัยชี้ขาดว่าที่ดินเป็นของผู้ใด ผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไร่อมเป็นอำนาจตุลาการ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตุลาการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดได้ การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินในข้อพิพาทดังกล่าว เป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากได้มีผลให้ข้อพิพาทนั้นยุติเป็นเด็ดขาดไม่ การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมเป็นความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการหรือผู้สั่งการของหน่วยงานนั้น ๆ หากปรากฏในภายหลังว่าที่ดินนั้นมิใช่เป็นของผู้ร้องดังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้ขาด ผู้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้นอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการส่วนตัว และอาจไม่อยู่ในฐานะที่จะไล่เบี้ยเอาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจอ้างได้ว่า คำชี้ขาดดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ให้คณะกรรมการดำเนินการตามมาตรา ๓๑

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการรายงานต่อรัฐสภาดังกล่าว หากคณะกรรมการเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม คณะกรรมการจะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้

มิได้มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามโดยตรง การปฏิบัติตามจึงเป็นดุลพินิจและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ เมื่อได้วินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยตามประเด็นที่หารือมาอีกแต่อย่างใด

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๔