

กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๖๔/๒๕๖๖

เรื่อง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีร้องเรียนว่าหน่วยงานของรัฐไม่สำรวจการถือครองที่ดิน เพื่อออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติ เขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง

ผู้ร้อง



ผู้ถูกร้อง

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ที่ ๑

กรมที่ดิน

ที่ ๒

กรมธนารักษ์

ที่ ๓

๑.ความเป็นมา

๑.๑ ผู้ร้องได้ร้องเรียนทางไปรษณีย์ ตามเรื่องร้องเรียนที่ ๒๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๔ ว่า [REDACTED] ประชาชนในพื้นที่เกาะเสม็ด หมู่ที่ ๒ ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง โดยเมื่อปี ๒๕๖๔ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดทับซ้อนกับที่ดินทำกินทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัย และใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานานได้รับความเดือดร้อน ประกอบกับผู้ร้องเห็นว่ารัฐบาลได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชน โดยให้ผู้ถูกร้องทั้งสามร่วมกันสำรวจการถือครองที่ดิน และสอบสวนเอกสารสิทธิในที่ดินของประชาชนที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ แต่จนถึงขณะนี้ร้องเรียนก็ยังไม่เห็นหน่วยงานใดเข้าดำเนินการ

๑.๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาจากข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่าการแก้ไขปัญหาล่าช้า อาจกระทำได้โดยการประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงรับไว้เป็นคำร้อง (ป) ที่ ๑๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๔ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบข้อ ๑๘ ของระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

/จากการประสาน...

จากการประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พบว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ และอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ผู้ร้องขอให้ตรวจสอบแล้ว แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ ๑ และอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด นั้น ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมจากผู้ร้อง จึงอาจมีประเด็นที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องและประชาชนที่อาศัยอยู่บนเกาะเสม็ด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติรับไว้เป็นคำร้อง ที่ ๓๕/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ เพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อไป

๒. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบโดยพิจารณาจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑ รายการเอกสาร พยานหลักฐานจากการตรวจสอบ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ หนังสือศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่ ยธ ๐๘๐๑.๗/๐๖๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๒ หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๓๐๗/๒๙๗๕ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๓ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖(๒)/๕๔๐๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๔ หนังสือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ ทส ๐๙๐๑.๑๒๐๓/๙๒๓๕ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

๒.๒.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปได้ว่า

๑) ผู้ร้อง

เนื้อที่ ๑๕ ไร่ มีอาชีพทำเกษตรกรรม ปลูกมะพร้าว มะม่วง มะปริง ฝรั่ง และพืชผักสวนครัวต่าง ๆ

/ปรากฏ...

ปรากฏตามหลักฐานแบบสำรวจเนื้อที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๐๙-๒๕๑๑ (ภ.บ.ท.๖) รวมทั้งประชาชนบ้านเพรายอื่น ๆ ได้จับจองที่ดินบนเกาะเสม็ดเป็นที่อยู่อาศัย ตั้งร้านค้าขายของทำบังกะโล และทำอาชีพประมง จนกระทั่งส่วนราชการได้จัดตั้งให้เกาะเสม็ดเป็นหมู่ที่ ๔ ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ผู้ที่มาอยู่บนเกาะเสม็ดแต่ละครอบครัวได้บ้านเลขที่ และส่วนราชการได้จัดเก็บภาษีออกใบ ภ.บ.ท.๕ และ ภ.บ.ท.๖ และลดหย่อนให้ไม่ต้องเสียภาษี

๒) หลังจากการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเปลือย เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่อำเภอเมืองระยอง และตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เข้าจับกุมและดำเนินคดีกับประชาชน โดยอ้างการประกาศพื้นที่เกาะเสม็ดเป็นอุทยานแห่งชาติ และไม่ได้แจ้งให้ประชาชนทราบก่อนการดำเนินการใด ๆ

๓) ในปี ๒๕๔๒ เจ้าหน้าที่สังกัดป่าไม้เขตปราจีนบุรี ๕ ราย เข้าสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด โดยรังวัดที่ดินของมารดาผู้ร้องเพียง ๒ งาน และจะรังวัดส่วนที่เหลือในภายหลัง ซึ่งผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อธนาภิรักษ์พื้นที่ระยอง ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดระยอง และอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด แต่ไม่มีหน่วยงานใดแก้ปัญหาให้กับผู้ร้อง

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) ผู้ถูกร้องที่ ๑ ชี้แจง สรุปได้ว่า

๑.๑) ปัญหาบนเกาะเสม็ดเกิดขึ้นจากการเรียกร้องเรื่องที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ ซึ่งเดิมบริเวณเกาะเสม็ดใช้ประโยชน์ในราชการกองทัพเรือเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศทางทะเล และเป็นจุดยุทธศาสตร์การทหาร บริเวณเกาะเสม็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ต่อมาพื้นที่บางส่วนทรุดโทรม สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันเนื่องมาจากปัญหาขยะจากการท่องเที่ยว ปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อยึดถือครอบครองพื้นที่โดยผิดกฎหมาย ในช่วงปี ๒๕๑๙-๒๕๒๐ สื่อมวลชนและกลุ่มนักอนุรักษ์ธรรมชาติจำนวนมากเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาดูแลพื้นที่เกาะเสม็ดโดยด่วน จนกระทั่งในปี ๒๕๒๔ ได้กำหนดให้เกาะเสม็ดเป็นอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเปลือย เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่อำเภอเมืองระยอง และตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ (ในขณะนั้น) ซึ่งกองทัพเรือไม่ขัดข้อง โดยมีเงื่อนไขว่าการดำเนินงานของกรมป่าไม้จะต้องไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ของกระโจมไฟ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กองทัพเรือ และเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ กองทัพเรือสงวนสิทธิที่จะใช้พื้นที่เกาะดังกล่าวได้ทันที

/๑.๒) แนวทาง...

๑.๒) แนวทางการแก้ไขปัญหในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด มีดังนี้

ก. ประชาชนบนเกาะเสม็ดไม่มีเอกสารหรือหลักฐานแสดงการครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ อีกทั้งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่เป็นเกาะ ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ใช้แนวทางการแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยหรือทำกินของประชาชนในเขตป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑^๑ และมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒^๒ โดยได้ดำเนินการในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด

ข. การดำเนินการในพื้นที่ราชพัสดุบนเกาะเสม็ด จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ กรณีการบังคับใช้กฎหมายระหว่างผู้ถูกร้องทั้งสองในพื้นที่เดียวกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองฉบับประกอบกัน หากกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง แม้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๓ จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แต่เนื่องจากที่ราชพัสดุดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงมีหน้าที่คุ้มครองดูแลไม่ให้มีการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมายของอุทยานแห่งชาติ ผู้ถูกร้องที่ ๓ จึงต้องขออนุญาตหรือขอความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องที่ ๑

๑.๓) ผู้ถูกร้องที่ ๑ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด โดยประชาสัมพันธ์ ชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ชุมชน ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อการอนุรักษ์ การอยู่อาศัย และการท่องเที่ยว อีกทั้งการจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และการกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนด

/ให้มีการ...

^๑ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

กำหนดให้ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์จะได้รับการพิจารณาต้องเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำกิน เป็นที่ยอมรับร่วมกันและให้สิทธิทำกินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ แนวทางที่ดำเนินการ คือ การสำรวจการครอบครองที่ดินและการตรวจสอบ และการบริหารจัดการพื้นที่โดยจัดระเบียบพื้นที่ ให้พิจารณาตามความจำเป็นเพื่อการดำรงชีพ โดยส่งข้อมูลให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาอนุญาตตามกฎหมาย

^๒ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๖๔ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ

ให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ตลอดจนการสำรวจการอยู่อาศัยหรือทำกินของประชาชนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อช่วยเหลือให้สามารถอยู่อาศัยและทำกินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการกำหนดให้ประชาชนสามารถเก็บหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลที่มีศักยภาพเหมาะสมและเพียงพอเพื่อดำรงชีพตามปกติธรรมา รวมทั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาอุทยานแห่งชาติ โดยมีผู้แทนจากทุกภาคส่วน ซึ่งมีผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชน เพื่อให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ

๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจง สรุปได้ว่า

๒.๑) ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วว่า สถานะที่ดินเกาะเสม็ด ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ [REDACTED] ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ สรุปว่า เกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุ แม้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ ๑๖/๒๔๖๗ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๔๖๗ ระบุว่า มีเนื้อที่เพียง ๒ งานเศษ ซึ่งเป็นที่ตั้งประภาคาร แต่การที่ที่ดินแปลงใดจะมีสภาพเป็นที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ ย่อมเป็นโดยสภาพข้อเท็จจริงว่าเคยใช้ประโยชน์ในราชการ ไม่ใช่เป็นเพราะมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือการนำที่ดินมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เป็นเพียงการจัดระบบจำนวนทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีอยู่เพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบ ควบคุม ดูแลเท่านั้น เมื่อมีหลักฐานแสดงว่ากองทัพเรือได้สงวนสิทธิการใช้เกาะเสม็ด หากมีความจำเป็นเพื่อการป้องกันประเทศ ถือเป็นการยืนยันว่ากองทัพเรือได้ปกครองดูแลเกาะเสม็ดแล้ว ทั้งนี้ ตามหนังสือ ที่ กห ๐๓๕๒/๖๔๐๕ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๒ และหนังสือ ที่ กห ๐๕๐๖/๖๖๔ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๐ ดังนั้น เกาะเสม็ดจึงเป็นที่ราชพัสดุทั้งเกาะ ซึ่งปัจจุบันได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ [REDACTED] แล้ว แม้ภายหลังได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเปล็ด เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง และตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ ก็ไม่ทำให้เกาะเสม็ดพ้นจากการเป็นที่ราชพัสดุ

๒.๒) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินเกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุและเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด หากประชาชนที่อยู่อาศัยได้ครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน และไม่เคยดำเนินการให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือหลักฐานอื่นใดที่อาจนำมาเป็นข้อยกเว้นให้ออกโฉนดที่ดินได้ ประกอบกับสภาพที่ดินเป็นเกาะ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ เนื่องจากต้องห้ามตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๓) และ (๔) จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถสอบสวนสิทธิเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนที่ครอบครองที่ดินบนเกาะเสม็ดได้ ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้แจ้งให้จังหวัดระยอง ประชาสัมพันธ์และแนะนำให้ประชาชนไปติดต่อประสานงานกับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ระยอง ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ที่ราชพัสดุเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่แล้ว ตามหนังสือ กรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๓๕/๑๐๗๐๑ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

๓) ผู้ถูกร้องที่ ๓ ชี้แจง สรุปได้ว่า

๓.๑) เดิมกองทัพเรือใช้ที่ดินเกาะเสม็ดเป็นด่านสำหรับตรวจการณ์ทางทะเลสมัยรัชกาลที่ ๕ ตามรายงานการฝึกของกองทัพเรือเมื่อปี ๒๔๓๘ ต่อมาในปี ๒๔๖๗ มีการขออนุญาต น.ส.ล. โดยกองทัพเรือ เฉพาะบริเวณประภาคารและบ้านพักพนักงานรักษาประภาคาร โดยไม่ระบุเนื้อที่ และเมื่อปี ๒๕๒๒ กรมป่าไม้ขอใช้พื้นที่จากกองทัพเรือเพื่ออนุรักษ์เป็นวนอุทยาน จากนั้นปี ๒๕๒๔ มีการประกาศให้พื้นที่เกาะเสม็ดเป็นอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด และกองทัพเรือส่งคืนพื้นที่ให้ผู้ถูกร้องที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ และในปี ๒๕๔๖ มีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเกาะเสม็ด ระบุเนื้อที่ ๔,๒๐๐ ไร่

๓.๒) เมื่อปี ๒๕๔๓ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) จัดทำแผนที่เกาะเสม็ดเพื่อแสดงแนวเขตที่ราชพัสดุและอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด โดยมีหลักเกณฑ์ในการกันแนวเขตคือ หากเป็นพื้นที่โล่งเตียน มีผู้ใช้ประโยชน์ จะกันออกจากเขตอุทยาน และให้ผู้ถูกร้องที่ ๓ จัดให้ประชาชนเช่า และหากมีสภาพเป็นป่า ให้กันเป็นเขตอุทยาน

๓.๓) นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น [REDACTED] ได้เห็นชอบให้ดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีการประกาศอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินของประชาชนบนเกาะเสม็ด โดยให้สอบสวนสิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชน จังหวัดระยองจึงได้สอบสวนสิทธิของประชาชนเพื่อนำไปสู่การพิจารณาออกเอกสารสิทธิ และนำเรื่องเข้าพิจารณาในการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดระยอง (กปร.จังหวัดระยอง) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมมีมติว่า การพิสูจน์สิทธิที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ กปร. กำหนด ต้องมีพยานหลักฐานว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ที่ประชุมจึงยืนยันตามมติ กปร. เดิม กล่าวคือที่ดินบนเกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุทั้งเกาะ หากประชาชนยืนยันว่าตนมีสิทธิดีกว่า ก็ให้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิต่อไป ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาคือเรื่องเรียนของประชาชนบนเกาะเสม็ดได้นำเรื่องเข้าพิจารณาในการประชุม กปร. จังหวัดระยอง ซึ่งมีผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น ผู้ถูกร้องทั้งสาม และสำนักงานอัยการสูงสุด จึงถือว่าเป็นการร่วมกันตรวจสอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ประกอบกับผู้ถูกร้องที่ ๒ เคยให้ความเห็นกับจังหวัดระยองว่าการสอบสวนสิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิ

/ให้กับ...

ให้กับประชาชนไม่อาจดำเนินการได้ เนื่องจากประชาชนครอบครองทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน และไม่เคยดำเนินการให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสภาพที่ดินเป็นเกาะจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกเอกสารสิทธิได้ การสั่งการของนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็นเรื่องนโยบายแก้ไขปัญหา หน่วยงานผู้นำไปใช้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่อยู่อาศัยมาแต่เดิม ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ใช้วิธีการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อยุอาศัยทำกินต่อไป

๓.๔) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เชิญผู้ถูกร้องที่ ๓ เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเปล็ด เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียงในท้องที่ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง และตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๔ ทับซ้อนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ [REDACTED] ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง (บนเกาะเสม็ด) เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

ก. ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรับปรุงแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยให้ยึดถือแนวเขตตามรูปแผนที่ที่กรมป่าไม้จัดทำเมื่อปี ๒๕๔๒ เพื่อกันพื้นที่บริเวณด้านบนของเกาะเสม็ดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด เพื่อแก้ไขปัญหาให้ผู้เช่าที่ราชพัสดุที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตอุทยานฯ โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ออกพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานฯ ทั้งนี้ ให้กันพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่นอกเขตอุทยานเข้าไปในเขตอุทยาน และจัดทำป้ายพร้อมปักหลักเขตในพื้นที่จริงเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบแนวเขต

ข. ปัญหาพื้นที่บริเวณชุมชนที่อยู่ภายในเขตอุทยานฯ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรับปรุงแนวเขตอุทยานบริเวณพื้นที่ชุมชน โดยให้กันพื้นที่วัด โรงเรียน สถานีอนามัย ออกจากเขตอุทยาน ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ออกพระราชกฤษฎีกาแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด และจัดทำป้ายพร้อมปักหลักเขตในพื้นที่จริงเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบแนวเขต และให้โรงเรียนเกาะแก้วพิสดารขอใช้พื้นที่เป็นที่ตั้งโรงเรียนต่อผู้ถูกร้องที่ ๓ ให้ถูกต้องตามกฎหมายที่ราชพัสดุ

ค. ปัญหาพื้นที่ของประชาชน ๔๙ ราย ที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ จัดให้เช่าตามมติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เมื่อปี ๒๕๔๓ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่เกาะเสม็ด ซึ่งอยู่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด นั้น ให้ผู้ถูกร้องที่ ๓

/อนุญาต...

อนุญาตให้ผู้เช่าสามารถโอนสิทธิการเช่าได้ แต่เนื้อที่ต้องไม่เกินจากรูปแผนที่ที่กรมป่าไม้สำรวจการครอบครองเมื่อปี ๒๕๔๒ โดยแจ้งข้อมูลรายละเอียดการเช่า การโอนสิทธิการเช่า และข้อมูลการเช่าปัจจุบัน พร้อมแผนที่ระบุค่าพิกัดและตำแหน่งที่ดินให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่เนื่องจากข้อมูลในปัจจุบันยังไม่ชัดเจน จึงให้ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๑ ร่วมกันตรวจสอบและปรับปรุงแนวเขต โดยให้ยึดถือแนวเขตตามที่กรมป่าไม้ได้ดำเนินการเมื่อปี ๒๕๔๒ และปักหลักเขตเช่าที่ดินแต่ละแปลงให้แล้วเสร็จ

ง. ปัญหาการจัดให้เช่าพื้นที่ชายหาดเกาะเสม็ด ให้ตรวจสอบว่าได้นำพื้นที่บริเวณชายหาด ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะไปจัดให้ประชาชนเช่าด้วยหรือไม่ หากตรวจสอบพบว่านำไปจัดให้เช่า ให้ยกเลิกการเช่าพื้นที่ชายหาดดังกล่าว และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าไปดูแลพื้นที่ชายหาดต่อไป

๓.๕) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยยุติกรณีประชาชนร้องเรียนว่าผู้ถูกร้องทั้งสามไม่สอบสวนสิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนบนเกาะเสม็ดที่อาศัยอยู่ก่อนมีประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ตามที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น [REDACTED] ได้เห็นชอบให้ดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีการประกาศอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินของประชาชนบนเกาะเสม็ดจังหวัดระยอง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องทั้งสามไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ปัญหาตามข้อร้องเรียนไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงมีคำวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓.๖) ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้สั่งการให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ระยองดำเนินการตามที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยการจัดให้เช่าเป็นการชั่วคราวตามแนวทางที่ภาครัฐกำหนดไว้ หากประชาชนไม่เห็นด้วย และยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุแต่เป็นที่ของตน ควรใช้สิทธิทางศาลต่อไป ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการตามข้อสั่งการของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ที่ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ร่วมกันตรวจสอบและปรับปรุงแนวเขตโดยให้ยึดถือแนวเขตตามที่กรมป่าไม้ได้ดำเนินการเมื่อปี ๒๕๔๒ และปักหลักเขตการเช่าที่สูญหายจำนวนมาก พร้อมทั้งตรวจสอบพื้นที่จัดให้เช่าในบริเวณชายหาดทั้งหมด

๒.๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) จากการประชุมร่วมกับอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๖ ณ ที่ทำการอุทยานแห่งชาติฯ สรุปได้ว่า คำสั่งกรมป่าไม้ ที่ ๑๙๔๘/๒๕๔๒

/ลงวันที่...

ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ให้เจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานป่าไม้เขตปราจีนบุรี ๕ ราย ออกไปสำรวจ การถือครองของผู้ประกอบกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติฯ โดยได้ตรวจสอบ สภาพพื้นที่ในที่ดินของมารดาผู้ร้อง ระบุว่า ๕๒๓๔-๒ มาตรฐาน ๑ : ๔,๐๐๐ จำนวนเนื้อที่ได้ ๒ งาน ๓๓.๕ ตารางวา ต่อมาผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ธนารักษ์พื้นที่ระยอง และผู้ถูกร้องที่ ๑ ร้องขอความเป็นธรรมขอที่ทำกิน โดยอ้างสิทธิในที่ดินของมารดาเนื้อที่ ๑๕ ไร่ ซึ่งจากการตรวจสอบ ของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติฯ และเจ้าหน้าที่ช่างรังวัดของสำนักงานป่าไม้เขตปราจีนบุรี พบเนื้อที่ ที่มีร่องรอยการทำประโยชน์เพียง ๒ งาน ๓๓.๕ ตารางวา การร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเนื้อที่ ๑๕ ไร่ จึงไม่สามารถดำเนินการให้เข้าได้ ประกอบกับที่ดินบริเวณส่วนที่เหลือมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ทั้งแปลง (ภาพที่ ๑ และภาพที่ ๒) เป็นแหล่งที่อยู่ของนกเงือก และตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ ก็ไม่พบรายชื่อมารดาของผู้ร้อง เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว สำหรับสิทธิการเช่าของมารดาผู้ร้อง เนื้อที่ ๒ งาน ๓๓.๕ ตารางวา หลานของมารดาผู้ร้อง ██████████ เป็นผู้เช่าแทน ปัจจุบันได้โอนสิทธิการเช่าให้กับบุคคลอื่นแล้ว และธนารักษ์พื้นที่ระยองเข้ามาดำเนินการจัดสรรที่ดินบนเกาะเสม็ด โดยการจัดให้เช่าแบ่งเป็นโซน สำหรับที่อยู่อาศัยและประกอบธุรกิจ เป็นสัญญาเช่า ๓ ปี ค่าเช่าปีละ ๔,๐๐๐ บาท โดยประมาณ



ภาพที่ ๑ ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่ดินของผู้ร้องเมื่อปี ๒๕๔๒

/ภาพที่ ๒...



ภาพที่ ๒ ภาพถ่ายภาคพื้นดินบริเวณที่ดินของผู้ร้องเมื่อปี ๒๕๔๒
(ด้านทิศเหนือ ทิศใต้ และทิศตะวันตก มีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์)

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องทั้งสามได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง กรณีไม่สำรวจการถือครองที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

๓.๑ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก และรัฐมีหน้าที่ในการจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^๓ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๒ ตามลำดับ

๓.๒ จากการตรวจสอบปรากฏว่า มารดาของผู้ร้องอาศัยและทำกินอยู่บนเกาะเสม็ดเนื้อที่ ๑๕ ไร่มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ มีอาชีพทำเกษตรกรรม ปรากฏตามหลักฐานแบบสำรวจเนื้อที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี (ภ.บ.ท.๖) จากนั้นมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเป่ลัด เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่อำเภอเมืองระยองและตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ และในปี ๒๕๔๒

/เจ้าหน้าที่...

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการ

พัฒนาอย่างยั่งยืน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

เจ้าหน้าที่สังกัดป่าไม้เขตปราจีนบุรี ออกสำรวจสภาพพื้นที่ในที่ดินของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด โดยตรวจสอบในที่ดินของมารดาผู้ร้อง พบเนื้อที่ที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ๒ งาน ๓๓.๕ ตารางวา และที่ดินส่วนที่เหลือมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ เป็นแหล่งที่อยู่ของนกเงือก ต่อมามารดาของผู้ร้องได้มอบที่ดินเนื้อที่ ๒ งาน ๓๓.๕ ตารางวา ให้กับหลาน ซึ่งธนาคารพื้นที่ระยอง ได้จัดสรรที่ดินบนเกาะเสม็ดให้ประชาชนรวมทั้งหลานของผู้ร้องเช่าแล้ว แต่ต่อมาหลานของผู้ร้องได้โอนสิทธิการเช่าให้กับบุคคลอื่น

๓.๓ เกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ รย. [REDACTED] โดยสภาพการครอบครอง และทำประโยชน์ในราชการกองทัพเรือเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศทางทะเล ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๓๙) และเมื่อปี ๒๕๒๔ มีการประกาศให้ที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเปล็ด เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่อำเภอเมืองระยอง และตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เป็นอุทยานแห่งชาติ และเมื่อปี ๒๕๔๖ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ขึ้นทะเบียนที่พิพาทเป็นที่ราชพัสดุ เกาะเสม็ดแปลงเลขที่ [REDACTED] ทำให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ทับซ้อนกับที่ราชพัสดุดังกล่าว จากปัญหาการทับซ้อนข้างต้น คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้จัดทำแผนที่เกาะเสม็ดเพื่อแสดงแนวเขตที่ราชพัสดุและอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด เมื่อปี ๒๕๔๓ ปรากฏตามภาพที่ ๓ และนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้สั่งการให้ผู้ถูกร้องทั้งสามดำเนินการสอบสวนสิทธิในที่ดิน ผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงนำปัญหาดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดระยอง (กบร.จังหวัดระยอง) พิจารณาเมื่อปี ๒๕๔๖ ซึ่ง กบร.จังหวัดระยองพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องและประชาชนบนเกาะเสม็ดไม่อาจแสดงพยานหลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ จึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนได้



ภาพที่ ๓ แผนที่แสดงแนวเขตที่ราชพัสดุและอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด

๓.๔ ต่อมาเมื่อปี ๒๕๖๒ ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีการทับซ้อนพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด กับที่ราชพัสดุ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยตรวจสอบและปรับปรุงแนวเขตการเข้าและพื้นที่ของอุทยานให้มีความชัดเจน เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๖๖ ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามข้อสั่งการดังกล่าว

๓.๕ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผลจากการสำรวจสภาพพื้นที่ ภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายภาคพื้นดินของผู้ร้อง มีการทำประโยชน์เพียง ๒ งาน ๓๓.๕ ตารางวา และที่ดินส่วนที่เหลือจาก ๑๕ ไร่ มีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ อีกทั้งที่ดินบนเกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุ และเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ มีสภาพเป็นเกาะ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกเอกสารสิทธิ ซึ่งการสำรวจการถือครองที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ร้องหรือประชาชน จะต้องปรากฏหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อผู้ร้องและประชาชนบนเกาะเสม็ดไม่มีพยานหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องทั้งสามไม่สำรวจการถือครองที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ จะได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน โดยการจัดให้เช่าที่ดินแล้ว แต่พื้นที่ดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมบริเวณที่ทับซ้อนกันระหว่างที่ราชพัสดุกับเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดทั้งหมด ดังนั้น จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๓/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ จึงมีมติว่าการที่ผู้ถูกร้องทั้งสามไม่สำรวจการถือครองที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ให้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ ดังนี้

/๔.๑ ให้ผู้ถูกร้อง...

๔.๑ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ จัดทำแผนที่กำหนดแนวเขตการเช่าในพื้นที่ทับซ้อนกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ให้มีความชัดเจน โดยต้องไม่กระทบต่อแปลงที่มีสัญญาเช่าเดิมของประชาชนกับผู้ถูกร้องที่ ๓

๔.๒ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ร่วมกันจัดทำข้อตกลงสำหรับการใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่เกาะเสม็ดอย่างยั่งยืน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายवलันต์ ภัยหลีกถี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

