

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

### มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของต่างประเทศมีหลายฉบับที่สำคัญ ได้แก่

#### 1. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศฟิลิปปินส์

จากบทความของนักวิจัยมูลนิธิชินิปอนเพื่อปัญญาชนสาธารณะแห่งเอเชีย (API Fellowships, The nippon foundation fellowships for Asian public intellectuals) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนิคาคะ ประเทศญี่ปุ่นเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กรรมสิทธิ์ฟิลิปปินส์และญี่ปุ่น ได้เขียนถึงกฎหมายของฟิลิปปินส์ที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไว้ดังนี้ คือ

##### 1.1 กฎหมายจารีตประเพณี ด้วยกฎหมายรัฐ

ฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างที่เห็นชัด ของความพยายามในการคุ้มครองกฎหมายจารีตประเพณี (Customary law) ด้วยกฎหมายรัฐ (State law) ดังความเป็นมาโดยย่อ ดังนี้

ในยุคได้อาณานิคมสเปน ทรัพยากรธรรมชาติทุกประการทั่วทุกหมู่เกาะฟิลิปปินส์ ถูกประกาศให้เป็นสมบัติของกษัตริย์สเปน โดยยอมให้ชนพื้นเมืองจดทะเบียนที่ดินที่ครอบครองอยู่ได้ แต่ด้วยหลายสาเหตุ ไม่ปรากฏว่ามีชนพื้นเมืองใดไปจดทะเบียน

ในยุคได้อาณานิคมอเมริกา ที่ดินทุกแห่งทั่วทุกหมู่เกาะฟิลิปปินส์ ถูกประกาศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public domains) เว้นแต่

(1) ที่ดินเอกชนที่จดทะเบียนไว้ตั้งแต่สมัยสเปน

(2) ที่ดินเอกชนที่จดทะเบียนใหม่ในระบบ Torrens system ตาม Land registration Act, 1902

(3) ที่ดินของชนพื้นเมืองตามกฎหมายจารีตประเพณี

ต่อมาในยุคหลังอาณานิคม รัฐบาลฟิลิปปินส์สืบทอดนโยบายอเมริกา ในเรื่อง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินเอกชน และให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิครอบครองได้ 10 ปีตาม Ancestral land decree, 1974 แต่กระนั้น ก็ออกกฎหมายยึดมาให้สัมปทานเหมืองแร่ ตาม Mining

Act, 1995 รวมทั้งให้เอกชนทำป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ และทำไร่ จนเมื่อ 10 ปีผ่านไป ก็ไม่มีชนพื้นเมืองได้รับอนุญาตให้อยู่ต่ออีกเลย

ในปี 1997 ฝ่ายประชาชนเรียกร้องให้ผ่านกฎหมาย Indigenous peoples' rights Act (เรียกย่อ ๆ ว่า IPRA หรือ อิปรา) ออกมาได้สำเร็จ

## 1.2 กฎหมายสิทธิชนพื้นเมืองฟิลิปปินส์ 1997 (IPRA)

IPRA เป็น “กฎหมายลูก” ตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ปี 1987 ที่เขียนไว้ว่าอย่าง "สวยหรู" 85 มาตรา มารับรอง & และส่งเสริมสิทธิชนพื้นเมืองใน 4 ประการ ดังนี้

1.2.1 สิทธิในสมบัติบรรพบุรุษและที่ดินบรรพบุรุษ (Right to ancestral domains & Lands)

1.2.2 สิทธิปกครองตนเองและตัดสินใจเอง (Right to self-governance & Self-determination)

1.2.3 สิทธิในศักดิ์ศรีแห่งวัฒนธรรม (Right to cultural integrity)

1.2.4 สิทธิยินยอม โดยเสรีและมีข้อมูลล่วงหน้า (Right to free & Prior informed consent)

IPRA มีความละเอียดและครอบคลุมกว้างขวาง มากมายหลายหัวข้อ เช่น

- สมบัติบรรพบุรุษ (Ancestral domains) คือ พื้นดิน พื้นน้ำ ชายฝั่ง ทรัพยากรธรรมชาติ ในนั้นและ โฉนดสมบัติบรรพบุรุษ (CADT: Certificate of ancestral domain title) ซึ่งเป็น “โฉนดรวม” ของสมบัติบรรพบุรุษทุกประการ

- ที่ดินบรรพบุรุษ (Ancestral lands) คือ ที่ดินที่ชนพื้นเมืองครอบครอง ใช้ประโยชน์ และ โฉนดที่ดินบรรพบุรุษ (CALT: Certificate of ancestral lands title) ซึ่งเป็น “โฉนดเฉพาะ” ของที่ดินบรรพบุรุษ

- การเรียกร้องสิทธิโดยชุมชน (Communal claims) และการตรวจสอบ รับรอง (Delineation & Recognition)

- กฎหมายจารีตประเพณี (Customary laws)

- ชุมชนวัฒนธรรมพื้นเมือง / ชนพื้นเมือง (Indigenous cultural communities/ Indigenous people)

- คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อชนพื้นเมือง (NCIP: National Commission on Indigenous People)

- กรรมสิทธิ์พื้นเมือง (Native title) คือ สิทธิเหนือสมบัติและที่ดิน (Domains & Lands) ที่ไม่เคยตกเป็นของแผ่นดิน (Public) และชนพื้นเมืองครอบครองมาแต่ก่อน (ก่อนหมู่เกาะฟิลิปปินส์ ตกเป็นอาณานิคมสเปน)

### 1.3 ปัญหาการบังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่รัฐ

งานวิจัยของ Aida Vidal, The politics of indigenous peoples' rights to land: A closer look at IPRA implementation in mindanao, philippines, alternate forum for research in mindanao (AFRIM), Davao City, Philippines, August ในปี 2004

งานวิจัยนี้ ศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย IPRA ที่เกาะมินดาเนา เพราะชนพื้นเมืองฟิลิปปินส์ ร้อยละ 61 อยู่ที่เกาะนี้ (7.1 ล้านคน) กฎหมาย IPRA กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการตามลำดับดังนี้

1.3.1 เมื่อชุมชนพื้นเมืองเรียกร้องสิทธิให้รัฐบาล ออก "ใบเรียกร้องสิทธิ" ให้เรียกว่า "CADC" หรือ Certificate of ancestral domain claim

1.3.2 ต่อไป เมื่อตรวจสอบการครอบครองเรียบร้อยแล้ว ให้รัฐบาลรับรอง โดยออก "โฉนดสมบัติบรรพบุรุษ" ให้ เรียกว่า CADT หรือ Certificate of ancestral domain title (พิเศษ เมลานนท์, นิลุชต์ ชัยอิทธิพลวงศ์ และพรทิพย์ อภิสัทธาวิชาสนา, ออนไลน์, 2545)

## 2. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศประเทศญี่ปุ่น

จักรพรรดิเมจิ คือผู้ที่ทรงนำเอาระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (Private ownership in lands) ของฝรั่งมาใช้ครั้งแรก ในญี่ปุ่นเมื่อทศวรรษ 1870 ทำให้เกิดการถือครองที่ดินในรูปแบบใหม่ที่ใช้วิธีออก "โฉนด" ให้เอกชนแต่ เฉพาะผู้ที่ได้การถือครองมาตาม "ขั้นตอนกฎหมาย" เท่านั้น ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนแบบฝรั่ง จึงเริ่มเข้ามาข่มทับวัฒนธรรมดั้งเดิมแบบ "อิริโอ" ในญี่ปุ่นเอง

นอกจากนี้ จักรพรรดิเมจิยังทรงใช้นโยบาย "เอกสารสิทธิ์เป็นใหญ่" คือ เมื่อเกิดข้อพิพาทใด ๆ ในเรื่องที่ดิน รัฐก็จะดูเอกสารสิทธิ์เพียงอย่างเดียว โดยไม่นำพาวาคูพิพาทจะยากจนหรือร่ำรวย ชาวนายากจนจึงแพ้คดีเจ้าที่ดินผู้มีอำนาจเสมอ

นโยบายเช่นนี้จึง เป็นการส่งเสริมการรวบที่ดิน เพราะมีผลให้คนรวย รวบที่ดินได้ง่ายขึ้น และก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ สังคมในญี่ปุ่น อย่างรุนแรงยาวนาน คือ ตั้งแต่ปลายศตวรรษ 19 เรื่อยมาจนถึงครั้งแรกของศตวรรษ 20

ยิ่งกว่านั้น จักรพรรดิเมจิยังทรงพยายามรวบ "Iriai-chi" (พื้นที่ "อิริโอ") เข้ามาไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public domain) เพื่อเพิ่มพูนพระคลังสมบัติของรัฐอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อ “อริโอ” ในด้านลบ ที่จักรพรรดิเมย์ทรงก่อให้เกิดขึ้นต่อ จาริตประเพณีดั้งเดิมของญี่ปุ่น แต่กระนั้นก็ดี พระองค์ก็ได้ทรงคิดวิธีการแก้ปัญหา ซึ่งพอจัดได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านบวกไว้ด้วย กล่าวคือ เมื่อพระองค์ทรงเริ่มให้ทำประมวลกฎหมายแพ่ง 1898 เป็นกฎหมายญี่ปุ่นเล่มแรกที่เลียนแบบฝรั่ง กฎหมายแพ่งเล่มนี้ก็ได้ให้การรับรอง กลุ่มครอง “อริโอ” ให้คงอยู่ต่อไปอย่างเป็นทางการ (ในมาตรา 263 และ 294) เคียงคู่กับระบบกรรมสิทธิ์ เอกชน จากตะวันตก และศาลญี่ปุ่น ก็ได้ร่วมใช้บังคับกฎหมาย 2 มาตรานี้ อย่างแข็งขันเสมอมา ทำให้วัฒนธรรม “อริโอ” ยังคงอยู่ต่อมา ด้วยผลงานของศาลญี่ปุ่นโดยแท้

### 3. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกา

นโยบายการถือครองที่ดินของสหรัฐอเมริกา ในช่วงแรกเป็นการส่งเสริมให้มีการตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากมีที่ดินจำนวนมากที่ไม่มีคนบุกเบิกและต้องการหารายได้เข้ารัฐ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจนต้องเปลี่ยนนโยบายในปี ค.ศ.1841 ได้นำนโยบายการจำกัดสิทธิเข้ามาใช้ โดยประชาชนแต่ละคนสามารถซื้อที่ดินได้ไม่เกิน 160 เอเคอร์ ในปี ค.ศ.1861 รัฐสภาได้ออกกฎหมาย Homestead Act มีวัตถุประสงค์เพื่อชักชวนให้ผู้ตั้งถิ่นฐานอพยพเข้าไปอยู่ในพื้นที่เรียกว่า Tran Mississippi west กฎหมายกำหนดไว้ว่าหัวหน้าครอบครัวจะได้รับที่ดินเป็นเนื้อที่ 160 เอเคอร์ และเมื่อทำการเพาะปลูกบนที่ดินนี้ เป็นเวลาครบ 5 ปีแล้ว จะได้รับโฉนดที่ดิน ทั้งนี้หัวหน้าครอบครัวจะเป็นพลเมืองอเมริกาหรือผู้ที่จะเป็นพลเมืองอเมริกาก็ได้ ต่อมาในปี ค.ศ.1904 ได้ปรับปรุงกฎหมายให้สามารถถือครองได้ครอบครัวละ 320 เอเคอร์ และในปี ค.ศ.1916 ได้มีกฎหมาย Stock rain sing homestead กำหนดให้รัฐขายที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่เหมาะแก่การเลี้ยงสัตว์และผลิตอาหารสัตว์ สำหรับสามีและภรรยาครอบครัวละ 640 เอเคอร์ (คนละ 320 เอเคอร์)

หลังสงครามโลกครั้งแรกในปี ค.ศ.1920 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายกีดกันคนเข้าเมืองอย่างจริงจัง และในช่วงปี ค.ศ.1930-1940 รัฐบาลกลางได้ดำเนินการโครงการ Program of subsistence homesteads เพื่อสร้างให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินผืนเล็ก ๆ ในขนาดพอที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพได้ กับสามารถที่จะใช้เวลาว่างไปทำงานอื่น เช่น งานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้บ้านบ้าง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการกระจายกิจการอุตสาหกรรมในเมือง นอกจากนี้รัฐบาลยังมีมาตรการในการบังคับซื้อที่ดินไว้เพื่อการชลประทานแก่ไร่นาและปศุสัตว์ (ทางภาคตะวันตก)

ในปี ค.ศ.1943 ได้ยกเลิกการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดิน ขณะนั้นมีที่ดินที่ไม่ได้จัดสรรอยู่เพียง 184 ล้านเอเคอร์ แล้ววางนโยบายในการจัดที่ดินขึ้นใหม่โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการคือ

1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตั้งถิ่นฐานบ้านเมืองจับจองได้ไม่เกินครอบครัวละ 640 เอเคอร์ ส่วนที่ดินเพื่อทำเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ กฎหมายไม่ให้สิทธิแก่เอกชนที่จับจอง

2) ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนาให้รัฐมีอำนาจหาผลประโยชน์ โด ยให้เช่า หรือขายก็ได้

3) ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ประมาณ 140 ล้านเอเคอร์ ให้เอกชนเช่าเพื่อเลี้ยงสัตว์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้จำแนกสมรรถนะของ ที่ดิน โดยเปรียบเทียบตามความเหมาะสมของการใช้ที่ดินว่าที่บริเวณใดควรใช้เพื่อกา รเพาะปลูก หรือเหมาะสำหรับการเลี้ยงสัตว์ เป็นเขตป่าไม้หรือควรทำอุตสาหกรรม สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมแก่ การเกษตรก็ได้กำหนดไว้ใช้พื้นที่ปลูกพืชแต่ละชนิดต่างกันไป เช่น มีการกำหนดพื้นที่เรียกว่า “แถบสีเหลือง” (Yellow belt) ใช้ปลูกข้าวโพด เป็นต้น

จะเห็นได้ว่านโยบายเกี่ยวกับที่ดินทำกินของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกเปิดโอกาสแก่ เอกชนโดยเสรีในการถือครองที่ดินตามขนาดที่กำหนด เพื่อให้พอทำกินสำหรับการเกษตรกรรมทุก สาขา แต่ในช่วง 80 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน กลับตรงกันข้ามคือ ขยายขนาดที่ดินให้มามากขึ้นเพื่อ ประโยชน์แก่เกษตรกรรมขนาดใหญ โดยเฉพาอย่างยิ่งทางภาคตะวันตก อย่างไรก็ดี โดยสรุปการ ถือครองที่ดินของสหรัฐอเมริกาไม่ค่อยมีปัญหาหนัก ทั้งนี้ เพราะมีระบบการคุ้มครองสิทธิของ สังคมและระบบภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและการให้ที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับพลเมืองของสหรัฐอเมริ กายอมรับในกรรมสิทธิ์ของเอกชนและสิทธิส่วนรวมมาก ทำ ให้มีปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินหมดไป

#### 4. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

จากการศึกษาระบบการควบคุมการถือครองที่ดินด้วยกฎหมายโดยตรง (ยกเว้นการ ควบคุมด้วยมาตรการทางการปฏิรูปที่ดิน) ประเทศที่มีกฎหมายดังกล่าวใช้ค่อนข้างชัดเจนมากที่สุดคือ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และโดยที่กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีนเกี่ยวเนื่องกันทั้งการกำหนดสิทธิ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมูลค่าที่ดินเพิ่ม จึงจำเป็นต้องศึกษา กฎหมายทั้งสามลักษณะควบคู่กันไป

กฎหมายที่ดินของสาธารณรัฐจีน ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2473 และมีผลบังคับ ใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2479 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2489 ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญ เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดิน การภาษีที่ดิน และภาษีมูลค่าที่ดินเพิ่มไว้ ดังนี้

สิทธิในที่ดินทั่วไป

กฎหมายกำหนดไว้ว่า ที่ดินทั้งหมดของสาธารณรัฐจีนเป็นของชาวจีนทุกคน ที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินส่วนที่ประชาชนเป็นเจ้าของอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ที่ดินของเอกชนหากเจ้าของสาบสูญให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ สิทธิต่าง ๆ เนื้อพื้นดินจะเกิดขึ้นได้ก็โดยบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเจ้าของที่ดินไม่อยู่ในที่ดินของตนในกรณีหนึ่งกรณีใดต่อไปนี้จะให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ

1) เจ้าของที่ดินรวมทั้งสมาชิกในครอบครัว สำหรับที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือมณฑล ที่ที่ดินตั้งอยู่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี บริบูรณ์

2) เจ้าของร่วมสำหรับที่ดินซึ่งอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลหรือมณฑลที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นเวลาติดต่อกัน 1 ปี บริบูรณ์

3) องค์กรธุรกิจสำหรับในเขตเทศบาลหรือมณฑลที่ดินนั้นตั้งอยู่ติดต่อกันเป็นเวลา 1 ปี บริบูรณ์

4) ยกเว้นกรณีการไปรับราชการทหาร ไปศึกษา ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือหลบหนีความยากเข็ญหรือการจลาจล

ที่ดินของเอกชน รัฐบาลอาจสั่งห้ามโอน ห้ามก่อสร้าง หรือห้ามให้เช่าก็ได้ ถ้าการโอน การก่อสร้างหรือให้เช่านั้นขัดต่อนโยบายของรัฐ

ที่ดินที่เอกชนไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ ประกอบด้วยที่ดินชายทะเล ทะเลสาบธรรมชาติ ที่ชายตลิ่ง ทางเดินเรือ ทางน้ำ ทางสาธารณะ แหล่งน้ำสาธารณะ แหล่งโบราณและที่ดินอื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายห้ามเอกชนครอบครอง

ที่ดินของรัฐไม่สามารถให้ใช้หรือมีภาระผูกพัน หรือให้เช่าเป็นเวลานานเกินกว่า 10 ปี โดยไม่ได้รับความเห็นชอบและความยินยอมจากสภาท้องถิ่น (Council year)

สำหรับที่ดินของคนต่างด้าว กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า คนต่างด้าวจะสามารถมีสิทธิในที่ดินได้ ถ้าคนต่างด้าวนั้นเป็นพลเมืองของประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐจีน และได้รับอนุญาตแล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสนธิสัญญาซึ่งทางจีนจะให้สิทธิทำเทียบกับที่ได้รับในประเทศของคนต่างด้าวนั้น ๆ โดยคนต่างด้าวจะต้องซื้อหรือเช่าได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ต่อไปนี้ คือ ที่อยู่อาศัย ร้านค้าหรือโรงงาน โบสถ์ โรงพยาบาล โรงเรียน สำหรับคนต่างด้าว สถานทูตและสถานกงสุลและป่าช้า คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษจากรัฐบาลเกี่ยวกับการลงทุนทางอุตสาหกรรมอาจเช่าหรือซื้อที่ดินได้ตามความจำเป็น เนื้อที่และบริเวณของที่ดินให้เป็นไปตามคำอนุมัติของหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกิจการนั้น ๆ สำหรับเนื้อที่หรือบริเวณที่ตั้งของที่ดินที่จะอนุญาตขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของกฎหมายของเทศบาลหรือมณฑล

นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้โอนที่ดินให้แก่คนต่างด้าว หรือให้คนต่างด้าวเช่า คือ ที่ดินเกษตรกรรม ที่ป่าไม้ ที่ทำการประมง ท่งเลี้ยงสัตว์ บ่อเกลือ แหล่งแร่ แหล่งน้ำ และบริเวณ เขตทหาร

กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐจีน รับรองสิทธิในการถือครองที่ดินอย่างเสมอภาคใน โอกาสเท่าเทียมกัน รัฐให้ความสำคัญกับการทำประโยชน์ในที่ดินมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินนอก เขตเทศบาลและนอกมณฑล ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากต้องการคุ้มครองพื้นที่การเกษตร ส่วนพื้นที่ในเขต เทศบาลหรือมณฑลที่กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงไว้ อาจเป็นเพราะระบบด้านภาษี สามารถควบคุมการ ถือครองได้อยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ตั้งรกรางเปล่าจะต้องเสียภาษี สูง

### มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีหลายฉบับที่สำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ระเบียบ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 ธันวาคม 2530 เป็นต้น

#### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ส่วนที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอัน ดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิ

และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของ บุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

ส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน

มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย ย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

## 2. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เดิมการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการออกโดยวิธีการเดินสำรวจตาม มาตรา 58 หรือออกเป็นการเฉพาะรายตาม มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะออกให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้เฉพาะกรณีที่มีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น ส.ค.1 ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ เท่านั้น ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหลักฐานดังกล่าว หากจะขอได้มาซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะต้องขออนุญาตจับจองตาม มาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกรณีที่ได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็จะต้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ตาม มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ก่อน เมื่อได้หลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแล้ว จึงจะนำมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2515 ทางราชการเล็งเห็นว่ายังมีประชาชนอยู่อีกจำนวนมากที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้แล้วตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้เป็นหลักฐานสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินของตน ทำให้เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและเขตที่ดินข้างเคียง และในขณะเดียวกัน ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ก็มีเป็นจำนวนมากที่มีความต้องการอยากได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้เป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของตน ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะปฏิวัติในขณะนั้นจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยการยกเลิกและเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเสียใหม่ในบางมาตรา ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ในการแก้ไขในครั้งนี้ มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอีกมาตราหนึ่งที่ได้มีการเพิ่มเติมขึ้นโดยการเปิดโอกาสให้ บุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) สามารถที่จะขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามนัยมาตราดังกล่าว

การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย หมายถึง การออกโฉนดที่ดินตามความในมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขออนุญาตโฉนดที่ดินจะต้องยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ส่วนแยก ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ และต้องเป็นที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่ ดินที่พึงจะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย (ข้อ 14 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ.2537ฯ) นอกจากนั้นยังต้องเป็นบริเวณที่ดินที่สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว หรือยังไม่มีระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน แต่บริเวณนั้นมีเส้นโครงงานหมุดหลักฐานแผนที่หนาแน่น เพียงพอที่จะสร้างระวางแผนที่ก่อนการออกโฉนดที่ดินได้ เพราะการออกโฉนดที่ดินตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 4 ให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินจึงต้องมีระวางแผนที่เพื่อให้ทราบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน ซึ่งในการออกโฉนดที่ดินจะต้องให้ผู้ขอซื้อตำแหน่งที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตโฉนดที่ดินในระวางแผนที่หรือเรียกว่า “ชี้ระวางแผนที่” ในแบบพิมพ์ ร.ว.10 การขออนุญาตโฉนดที่ดินเฉพาะราย ผู้ขอจะต้องยื่นคำขอ ชี้ระวางแผนที่ และต้องนำหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงไปส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดทั้งหมด ซึ่งแตกต่างกับการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 หรือเรียกว่า “วิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล” ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้นเจ้าของที่ดินไม่ต้องยื่นคำขอ ไม่ต้อง

ชี้ระวางแผนที่ และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดแต่อย่างใด เป็นการออกโฉนดที่ดินที่ทางราชการดำเนินการให้ทั้งหมด เจ้าของที่ดินเพียงแต่เสียค่าธรรมเนียมในการขอรับโฉนดที่ดินและค่าหลักเขตที่ดินเท่านั้น (บุญสม วงษ์พันธุ์, ม.ป.ป., หน้า 31)

### 3. การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายสำหรับกรณีไม่มีหลักฐานสำคัญสำหรับที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีดังนี้

มาตรา 5 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

มาตรา 59 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดิน

ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

มาตรา 27 ตริ ประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่ง

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือผู้ซึ่งรอลำตั้งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

**4. ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฯลฯ**

หมวด 1

การอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 5 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินกว่าห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- (2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์

ในทางเศรษฐกิจ

ข้อ 6 ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2(พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ข้อ 7 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรค 1 เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

(3) มีความจำเป็นอย่างอื่น โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

**5. กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497**

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

1. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

2. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3. ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

4. ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 หรือกฎหมายอื่น

5. ที่ดินที่คณะกรรมการสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) อาจแยกองค์ประกอบได้ดังนี้

(1) จะต้องเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

(2) จะต้องไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

(3) ต้องเป็นผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 27 ตรี หรือเมื่อมีประกาศการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ได้มานำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนั้น

(4) มีความจำเป็นที่จะขอออกโฉนดที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 7 คือ

4.1 ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

4.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมืองการของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

4.3 มีความจำเป็นอย่างอื่น โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้องเข้าองค์ประกอบตามที่กล่าวไว้ข้างต้นทั้ง 4 ประการ จึงจะอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ และถ้าที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื้อที่เกิน 50 ไร่ จะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกิน 50 ไร่ด้วย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

1. ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองและ
2. สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์

ในทางเศรษฐกิจ

## 6. วิธีการดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ ประมวลกฎหมายที่ดิน

### 6.1 การรับคำขอ

(1) เมื่อมีผู้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ให้ใช้คำขอตามแบบ น.ส.1 ข โดยให้ผู้ขออ้างเหตุผลความจำเป็นในการขอออกไว้ในคำขอด้วย แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่หมายเหตุไว้ในวงเล็บด้วยอักษรสีแดงต่อท้ายคำขอบนหัวกระดาษว่า “มิได้แจ้งการครอบครอง ” ตัวอย่างเช่น “คำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน (มิได้แจ้งการครอบครอง)” เป็นต้น

(2) ผู้ขอที่อ้างว่าไป ค้ำครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ก็ให้นำหลักฐานการได้มาซึ่งที่ดินหรือพยานบุคคลผู้รู้เห็น ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่มาให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนด้วย

(3) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินแล้ว ให้ลงบัญชีรับทำการ (บ.ท.ค.2 หรือ ท.อ.14 แล้วแต่กรณี) และเขียนด้วยอักษรสีแดงในช่องหมายเหตุว่า “มิได้แจ้งการครอบครอง”

## 6.2 การสอบสวน

(1) ในวันที่ยื่นคำขอ ให้สอบสวนผู้ขอและพยานบุคคลผู้รู้เห็นไว้ในบันทึกถ้อยคำตามแบบ ท .ค.16 เพื่อให้ทราบว่าผู้ขอเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน หรือหลักฐานอื่นควรเชื่อได้ว่าทำติดต่อกันมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และให้สอบสวนถึงลักษณะและสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงตลอดถึงการครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมไว้ให้ชัดเจน

(2) ให้สอบสวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือนายกเทศมนตรี (กรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาล) เช่นเดียวกับการสอบสวนผู้ขอตามข้อ 2.1 โดยจะสอบสวนในวันที่ยื่นคำขอหรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ไปทำการรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นผู้ทำการสอบสวนในวันที่ออกไปทำการรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในท้องที่ก็ได้

(3) การแจ้งผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองเขตที่ดิน ให้ใช้แบบหนังสือแจ้งและหรือแบบประกาศเรื่องการระวังชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองเขตที่ดิน กรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0713/ว 3549 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533

## 6.3 การขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีที่ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด ในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ตรีประมวลกฎหมายที่ดิน จะมีได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก เป็นกรณีที่มีความจำเป็นในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ในกรณี มีความจำเป็นอย่างอื่น ตามข้อ 7(3) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีนี้ เป็นการบังคับต้องให้ยื่นขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีที่สอง เป็นกรณีการออกโฉนดที่ดินมี เนื้อที่เกิน 50 ไร่ ถ้ามีเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ ก็ไม่ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด

การขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดมีวิธีดำเนินการดังนี้

(1) เมื่อมีผู้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในกรณีจำเป็นอย่างอื่น ตามข้อ 7(3) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 กรณีความจำเป็นอย่างอื่น ได้แก่ ความจำเป็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจทางครอบครัวถ้าไม่จ้างหรือขายที่ดินแปลงนี้แล้วเจ้าของที่ดินจะได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง เป็นต้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติตามความจำเป็นแต่ละราย

(2) การขออนุมัติกรณีความจำเป็นอย่างอื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปทำการรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินก่อน เมื่อดำเนินการรังวัดและประกาศครบกำหนดแล้วไม่มีผู้โต้แย้งคัดค้านและไม่ขัดข้องประการใดแล้ว จึงดำเนินการเสนอขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีการโต้แย้งสิทธิกัน ให้ดำเนินการเรื่องพิพาทให้เสร็จก่อนที่จะเสนอขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) ในกรณีเนื้อที่เกิน 50 ไร่ ให้ปฏิบัติทำนองเดียวกับข้อ (1) และ ข้อ (2)

(4) กรณีขออออกโฉนดที่ดินมีทั้งกรณีจำเป็นอย่างอื่นตามข้อ (1) และเนื้อที่เกิน 50 ไร่ ตามข้อ (3) ให้ดำเนินการขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดไปในคราวเดียวกัน

(5) กรณีผู้ขอเป็นผู้ซึ่งได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สอบสวนกรณีความจำเป็นและพิจารณาดำเนินการตามนัยมาตรา 107 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน แล้วจึงเสนอขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทำนองเดียวกับข้อ (1) (3) หรือ ข้อ (4) แล้วแต่กรณี

(6) นอกจากที่กล่าวไว้ในข้อ (1) ถึง ข้อ (5) ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบที่มีอยู่แล้ว (ฝ่ายควบคุมการออกโฉนดที่ดิน กองหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน, ม.ป.ป., หน้า 194-195)

6.4 การครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากเจ้าของที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิวรรคสอง

ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมตามมาตรา 59 ทวิวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หมายถึง ผู้ซึ่งรับโอนที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นการรับมรดก รับซื้อ รับให้ หรือกรณีอื่น ๆ ซึ่งเป็นการโอนที่ดินต่อกัน และแม้การทำนิติกรรมนั้นจะได้กระทำ

ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้ โดยมีได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ตาม ก็มีความหมายรวมถึงด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องสอบสวนพยานหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่า ได้มีการทำนิติกรรมโอนที่ดินต่อกัน และได้ส่งมอบการครอบครองที่ดินต่อกันแล้ว

ในท้องที่ซึ่งเคยเดินสำรวจและประกาศรับแจ้งความประสงค์ จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาแล้วนั้น การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ในท้องที่ดังกล่าวนี้ หากเจ้าของที่ดินไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.2) ไว้ ไม่สามารถที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ เว้นแต่ กรณีเดินสำรวจไปไม่ถึงหรือไม่ได้ทำการเดินสำรวจ โดยเหตุอันมิใช่ความผิดของเจ้าของที่ดิน จึงจะมีสิทธิขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

### มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำแนกพื้นที่ป่าชายเลน

ป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศ วิทยาที่มีคุณค่ามหาศาล และมีความสำคัญต่อมนุษย์ในหลายรูปแบบ หากแต่มิใช่คุณประโยชน์ในลักษณะที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน ดังนั้นป่าชายเลนจึงมักจะถูกละเลยถึงความสำคัญอยู่ตลอดเวลา

ประเทศไทยมีแนวชายฝั่งทะเลอยู่ประมาณ 2,600 กิโลเมตร เป็นป่าไม้ชายเลนประมาณ 936 กิโลเมตร หรือร้อยละ 36 ของแนวชายฝั่งทะเล จากการสำรวจในปี พ.ศ.2504 มีป่าชายเลนทั่วประเทศใน 22 จังหวัด ประมาณ 2,299,375 ไร่ พ.ศ.2518 มีป่าชายเลนเหลือเพียง 1,954,375 ไร่ (ลดลงปีละประมาณ 24,643 ไร่) และในปีพ.ศ.2522 มีป่าชายเลนเหลืออยู่ 1,795,675 ไร่ สำหรับการสำรวจจริงล่าสุด ในปี พ.ศ.2532 มีป่าชายเลนเหลืออยู่เพียง 19 จังหวัด ประมาณ 1,128,494 ไร่ (จังหวัดที่ป่าไม้ชายเลนหมดสภาพสิ้นเชิงแล้วมี 3 จังหวัด คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ) แสดงให้เห็นว่าในระยะเวลา 28 ปี พื้นที่ป่าไม้ชายเลนได้ลดลง เป็นจำนวน 1,170,881 ไร่ หรือร้อยละ 50.92 ของพื้นที่ปี พ.ศ.2504

จากแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียมในปี พ.ศ.2519 สภาพพื้นที่ป่าชายเลนได้ลดลงไปเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมดที่มีอยู่ในปี พ.ศ.2504 ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ตื่นตัวขึ้นมาและมีความเห็นว่าควรจะมีองค์กรกลางที่มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาปัญหาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติชายเลน จึงได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับป่าชายเลนขึ้น

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2520 อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติขึ้น ในความอุปถัมภ์ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

โดยให้มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาปัญหาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติชายเลน ตลอดจนติดต่อประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ในการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2521 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2521 ที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับโครงการพัฒนาแหล่งชุมชนและการสร้างสะพานเทียบเรือประมงที่หมู่บ้านตำมะลัง อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ซึ่งทางจังหวัดสตูลได้ขออนุญาตสภาพป่าชายเลน เนื้อที่ 1,800 ไร่ คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ป่าชายเลนซึ่งเป็นป่าที่ให้ผลผลิตสูง และเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำนานาชนิดได้ถูกทำลายไปมาก ทำให้เกิดผลเสียหายต่อสภาวะแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม สมควรที่จะได้มีการพิจารณาถึงผลเสียที่เกิดขึ้น โดยรอบคอบ จึงได้มีมติเสนอรายงานการประเมินผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อมของป่าชายเลนให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2521 เห็นชอบด้วยตามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการป้องกันและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติชายเลน ทั้งในกรณีโครงการพัฒนาแหล่งชุมชนและสะพานเทียบเรือหมู่บ้านตำมะลัง อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ซึ่งมี 5 ข้อ และในกรณีทั่วไป 3 ข้อ คือ

1. การอนุญาตให้สร้างท่าเทียบเรือประมงหรือการพัฒนาเพื่อกิจการอื่นในอนาคตควรจะได้ดำเนินการในพื้นที่ป่าชายเลนเท่าที่จำเป็นจริง ๆ และควรเลือกพื้นที่ให้มีการตัดถนนผ่านพื้นที่ป่าชายเลนไปยังท่าเรือน้อยที่สุด
2. ไม่ควรให้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือพัฒนาเป็นแหล่งชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน
3. การจัดทำโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีการใช้ประโยชน์หรือแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติ ควรให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเข้าร่วมอยู่ด้วย

คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 3/2523 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2523 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพิ่มเติมหลักการอีก 4 ข้อ จากหลักการที่เคยเสนอไว้ในกรณีทั่วไป กล่าวคือ ในกรณีที่มีความจำเป็นจะอนุญาตให้โครงการพัฒนาใด ๆ ใช้ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามมาตรการต่อไปนี้ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 เห็นชอบด้วย ดังนี้

1. ให้มีมาตรการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศของบริเวณป่าชายเลนแห่งนั้นก่อนที่จะมีการดำเนินการตามโครงการ
2. มิให้มีการถอนสภาพป่าบริเวณที่จัดทำโครงการ เพียงแต่อนุญาตให้ใช้พื้นที่บริเวณนั้นตามโครงการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น
3. มิให้มีการออก ส.ค.1 น.ส.3 โฉนดที่ดิน หรือเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่ราษฎรที่เข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณนั้น
4. เจ้าของโครงการพัฒนา จะต้องทำการประเมินผลกระทบตามที่คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้

ในการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2525 เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2525 มีมติเป็นสมควรรอข้อมูลก่อนดำเนินการไม่ให้นำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 ข้อ 2 มาใช้บังคับกรณีส่วนราชการต่าง ๆ ประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ในป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติในลักษณะเป็นการถาวร เนื่องจากมติดังกล่าวมิได้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2524 ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในลักษณะเป็นการถาวรของส่วนราชการต่าง ๆ โดยควรให้มีการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเท่าที่จำเป็น และให้มีการกำหนดขอบเขตไว้โดยชัดเจน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย กับความเห็นดังกล่าว จึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะจากการสัมมนา ระบบ นิเวศวิทยาป่าชายเลน ครั้งที่ 4 รวม 3 ประการ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2527 เห็นชอบด้วยดังนี้

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควรกำหนดเขตการใช้พื้นที่ป่าชายเลนให้แน่นอน ซึ่งอาจจะกำหนดเป็น 3 เขต คือ เขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนา และให้มีกฎหมายรองรับ
2. ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการศึกษาวิจัยระบบนิเวศน์อย่างสมบูรณ์ เพื่อให้ทราบข้อมูลพื้นฐานของสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในวงจรระบบนิเวศน์ป่าชายเลน ศึกษาความสัมพันธ์เนื่องตลอดจนผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยกำหนดวิธีการศึกษาให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน และให้มีการตั้งศูนย์วิจัยป่าชายเลน โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและกรมประมง

3. ควรให้มีการฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน โดยการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนให้มากขึ้น ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และควรสนับสนุนการจัดป่าชายเลนทรัพยากรชายเลน และการบำรุงป่าชายเลนผสมการพัฒนาสัตว์น้ำ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้เสนอรายงานผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย ให้คณะกรรมการพิจารณา และคณะกรรมการได้มีมติ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2530 เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรฯเสนอ โดยได้จำแนกเขตป่าชายเลนออกเป็น 3 เขตดังนี้

1. เขตอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใดๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ ได้แก่

- พื้นที่แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ พืช และสัตว์น้ำที่มีค่าทางเศรษฐกิจ
- พื้นที่แหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำ
- พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลาย และการพังทลายของดิน ได้แก่ หาดทราย สันทราย หาดเลน เลนงอก ทรางอก เกาะ ถ้ำ และแนวปะการัง
- พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี
- สถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น
- เขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน แหล่งท่องเที่ยว เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่า

ล่า

- พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เป็นแนวป้องกันลม
- พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย
- พื้นที่ป่าที่ควรสงวนไว้ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์
- พื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำลำคลองธรรมชาติไม่น้อยกว่า 75

เมตร จากชายฝั่งทะเล

ทั่วประเทศมีเนื้อที่ประมาณ 426.78 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 266.737 ไร่

1.1 มาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตอนุรักษ์

ในพื้นที่ป่าชายเลนที่ได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์นี้ ให้มีมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินดังต่อไปนี้

1.1.1 ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าไม้ชายเลน ไปใช้ประโยชน์ใน รูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติ สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์

1.1.2 ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่ และระงับการอนุญาตขอเข้าทำประโยชน์ ทุกชนิดโดยเด็ดขาด

ในกรณีที่มีการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนที่ประกาศกำหนดเขตนี้มีผลใช้บังคับกำหนดให้ใช้มาตรการ ดังนี้

1.1.3 บริเวณพื้นที่ใดที่ได้กำหนดเป็นเขตหวงห้าม /อนุรักษ์ไว้แล้ว หากภายหลังสำรวจพบว่ามีสภาพป่าเสื่อมโทรม ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าทดแทนต่อไป

1.1.4 บริเวณพื้นที่ใดที่เกิดขึ้นมาใหม่ เช่น สันดอน เลนงอก ให้ถือเป็นพื้นที่ป่าไม้ของรัฐและให้มีการ ปลูกสร้างสวนป่าไม้ชายเลนขึ้นในพื้นที่นั้น ยกเว้นที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือการนำพื้นที่ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น

1.1.5 บริเวณใดที่มีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิมเป็นการถาวรแล้ว ก็ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมมิให้มีการ ขยายเพิ่มเติมขึ้นมาอีก

1.1.6 บริเวณใดที่มีราษฎรเข้าทำประโยชน์อยู่แล้ว เช่นการทำนา กุ้ง เหมืองแร่ หรือกิจการอื่น ๆ เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้วก็ให้ระงับการต่อใบอนุญาตใหม่ ส่วนที่มีการเข้าทำประโยชน์ไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ในทันที

1.1.7 ในกรณีที่มีส่วนราชการมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ก็ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

2. เขตเศรษฐกิจ ก. เป็นเขตพื้นที่ป่าชายเลนที่อนุญาตให้ใช้ได้เฉพาะกิจการด้านป่าไม้เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ ได้แก่

- 1) พื้นที่ป่าสัมปทาน และป่าโครงการ
- 2) พื้นที่ป่าชายเลนนอกเขตป่าสัมปทานที่เหมาะสมแก่การอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นป่ชุมชน
- 3) พื้นที่สวนป่าเพื่อผลผลิตด้านป่าไม้ของรัฐบาลและเอกชน

ทั่วประเทศมีเนื้อที่ประมาณ 1,996.89 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,248,056 ไร่

2.1 มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ก.

ในพื้นที่เขตนี้ เห็นสมควรให้มีมาตรการใช้ที่ดินดังนี้

2.1.1 พื้นที่ใดที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าเพื่อประโยชน์ในกิจการป่าไม้ให้ได้ผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ต่อไป

2.1.2 พื้นที่ใดที่มีการพัฒนาจนมีสภาพเปลี่ยนไป โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ และดำเนินการปลูกป่าทดแทนทันที

2.1.3 เร่งรัดและส่งเสริมให้มีภาครัฐและเอกชนฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนที่เสื่อมโทรมโดยการปลูกป่า ตลอดจนปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้ทันสมัยและอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว

2.1.4 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมการทำไม้และการปลูกบำรุงป่าของผู้รับสัมปทาน ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัมปทาน โดยเคร่งครัด โดยมีการตรวจสอบควบคุมแนะนำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

2.1.5 ในกรณีที่จะอนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1.6 ในกรณีที่มีส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. เขตเศรษฐกิจ ข . เป็นเขตพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วยพื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

- 1) พื้นที่เกษตรกรรม เพื่อการกสิกรรม การเลี้ยงสัตว์ การประมง และการทำนาเกลือ
- 2) พื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อการทำเหมืองแร่ โรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่เป็นแหล่งชุมชน พื้นที่เป็นแหล่งการค้า พื้นที่เป็นแหล่งเทียบเรือ และพื้นที่อื่น ๆ

ทั่วประเทศมีเนื้อที่ประมาณ 1,300.81 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 813,006 ไร่

3.1 มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ข.

ในพื้นที่เขตนี้ เห็นสมควรให้มีมาตรการการใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้

3.1.1 การใช้พื้นที่ทำกิจการด้านประมง เหมืองแร่ กสิกรรม หรือกิจกรรมอื่น ๆ ต้องมีการควบคุม วิธีการปฏิบัติอย่างเข้มงวด เพื่อให้เป็นไปตามหลักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

3.1.2 ในการอนุญาตใช้พื้นที่ จะต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

3.1.3 การขอใช้พื้นที่เพื่อกิจการต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย ดังนี้

1) ควรจะเพิ่มเติมข้อความ “ป้องกันคลื่นและกระแสน้ำ” ไว้ในข้อ 1.7 เขตอนุรักษด้วยหรือไม่

2) ควรกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนที่จำแนกไว้โดยเคร่งครัด

3) ควรจัดให้มีหลักเขตในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอนุรักษทุก ๆ 100 เมตร ที่สามารถเห็นได้เด่นชัด เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน

4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรเร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน โดยการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนให้มากขึ้น ทั้งนี้อาจขอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากกระทรวงมหาดไทย (กรมราชทัณฑ์) ในด้านแรงงานนักโทษ ที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ทางหนึ่ง

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดนครศรีธรรมราช คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2532 เห็นชอบด้วย ดังนี้

1. รักษาพื้นที่ป่าชายเลนที่เหลืออยู่ในปัจจุบันไว้ให้ได้ทั้งหมด และฟื้นฟูสภาพป่าชายเลนตลอดแนวชายฝั่งทะเลและบริเวณหาดเลนงอกใหม่
2. จัดระบบการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในปัจจุบันให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ
3. ป้องกันและปราบปรามการบุกรุกป่าชายเลนที่เหลืออยู่
4. รณรงค์ให้ประชาชนและผู้บุกรุกป่าชายเลนเข้าใจถึงความสำคัญของป่าชายเลน และให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์ป่าชายเลนภายในเวลา 5 ปี

และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ขอทำความตกลงกับสำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณ ในเรื่องอัตราค่าจ้างและงบประมาณในการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน และรักษาพื้นที่ป่าชายเลนที่เหลืออยู่ในปัจจุบันไว้ให้ได้ทั้งหมด โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยจัดการป่า

ชายเลน 5 หน่วย และหน่วยพิทักษ์ป่าชายเลน 5 หน่วย รวม 10 หน่วย ให้รับผิดชอบดูแลพื้นที่ป่าชายเลนของจังหวัดสุราษฎร์ธานีและนครศรีธรรมราชต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนภาคตะวันออก ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนี้

1. มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนที่ได้กำหนดไว้ในส่วนที่เป็นเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และ เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 นั้นเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและควรถือเป็นบรรทัดฐานต่อไปได้

2. พื้นที่ในเขตเศรษฐกิจ ก. หรือในเขตเศรษฐกิจ ข. ที่ได้มีการทำนาถ้างหรือสร้างคันคูไว้ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 สมควรผ่อนผันให้มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ โดยมีเงื่อนไขดังนี้

2.1 ผู้ได้รับอนุญาต จะต้องดูแลพื้นที่ใกล้เคียงมิให้มีการบุกรุกเพิ่มขึ้นอีก หากฝ่าฝืนต้องยอมให้ทางราชการเพิกถอนการอนุญาต โดยจะเรียกค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้

2.2 ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องชำระเงินค่าปลูกป่าให้แก่ทางราชการเท่ากับจำนวนพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ในอัตราที่ทางราชการกำหนด เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการปลูกป่าทดแทน เงื่อนไขนี้ใช้ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ ข. เฉพาะรายที่มีการทำลายสวนป่าของรัฐ

2.3 การผ่อนผันในเขตเศรษฐกิจ ก. ให้สิ้นสุดในวันที่ 15 ธันวาคม 2536 โดยมีให้มีการผ่อนผันต่อไปอีก

3. พื้นที่ใดที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตเศรษฐกิจ ก. แต่มิได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หากเห็นสมควรประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติก็ให้ดำเนินการ

4. ในเขตเศรษฐกิจ ก. หรือเขตเศรษฐกิจ ข. ที่ได้รับการผ่อนผัน หากราษฎรรายใดไม่ยอมทำการขออนุญาตใช้ที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากเห็นว่าหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่มีนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัดเป็นราย ๆ ไป

5. เพื่อเป็นการลดความกดดันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำนาถ้างสมควรมีมาตรการเสริม ดังนี้

5.1 เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมการขออนุญาตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อทำนาถ้างให้มากขึ้น

5.2 ส่งเสริมการเลี้ยงกุ้งในกระชัง และเลี้ยงหอยให้แก่ราษฎรให้มากขึ้น เพื่อลดโอกาสที่จะทำนาถ้างในป่าชายเลนให้น้อยลง

5.3 ให้มีการสนับสนุนด้านการชลประทาน การจัดรูปที่ดิน และอื่น ๆ ที่มีความจำเป็น เพื่อให้การใช้ที่ทำนาทุ่ง หรือที่กรรมสิทธิ์ของราษฎรทำนาทุ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงต่อไป

5.4 ในการทำนาทุ่งขนาดใหญ่แบบพัฒนา ให้จัดสรรประโยชน์ให้แก่เกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ในสัดส่วนที่เป็นธรรมและเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการละทิ้งที่เดิม และไปบุกกรุกป่าแห่งใหม่

คณะรัฐมนตรี ได้มอบให้สำนักงานประมาณพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอเรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกกรุกที่ดิน ในพื้นที่ป่าชายเลนภาคตะวันออก ตามโครงการจัดตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าชายเลน และโครงการปรับปรุงหน่วยจัดการป่าชายเลน

สำนักงานประมาณ พิจารณาแล้วเห็นควรสนับสนุนโครงการปรับปรุงหน่วยจัดการ ป่าชายเลน 2 หน่วย คือ

1. หน่วยจัดการป่าชายเลนที่อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี
2. หน่วยจัดการป่าชายเลนที่อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด

เพื่อรองรับมาตรการแก้ไขปัญหามาตรการแก้ไขปัญหามาตรการบุกกรุกที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนภาคตะวันออก

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2533 เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานประมาณ เสนอ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอนี้ จากการสัมมนาระบบนิเวศน์ป่าชายเลน ครั้งที่ 6 รวม 8 ข้อ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2533 เห็นชอบด้วย ดังนี้

1. ให้บรรจุแผนพัฒนาป่าชายเลนไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. จัดทำแผนปฏิบัติในเรื่องการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในระดับจังหวัด
3. สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ภาพถ่ายจากดาวเทียมในการวิจัยและจัดการทรัพยากรป่าชายเลนให้เต็มตามสมรรถนะ
4. เร่งรัดให้มีการปลูกป่าชายเลนโดยเลือกพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและบริเวณระบบนิเวศน์ และส่งเสริมการอนุรักษ์พันธุ์ไม้ ทั้งนี้ ให้มีการจัดตั้งศูนย์รวบรวมและผลิตกล้าไม้ป่าชายเลน เพื่อให้เพียงพอต่อการปลูกป่า
5. ให้มีมาตรการป้องกันและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณป่าชายเลนและชายฝั่งทะเลโดยรอบ

6. ให้จัดตั้งศูนย์รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศน์ป่าชายเลนระดับประเทศขึ้น ในสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

7. สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับ โดยเน้นประชาชนในท้องถิ่นและหน่วยงานในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานงานการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่ถูกต้อง รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในทุกรูปแบบ ทั้งนี้ รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอเพื่อดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ

8. ให้เพิ่มอัตรากำลังและงบประมาณในด้านการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน โดยให้รับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของหน่วยงานต่าง ๆ ไปพิจารณาดำเนินการด้วย

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน ได้เสนอมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเร่งด่วนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลด้านป่าชายเลนและปะการัง เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้มอบให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ รับเรื่องไปพิจารณาคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ ได้มีมติครั้งที่ 9/2534 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2534 เห็นชอบตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจเสนอ ดังนี้

1. เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการมาตรการเร่งด่วน การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลด้านป่าชายเลนและปะการัง ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเสนอ โดยให้กรมป่าไม้และกรมประมง เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดำเนินการ สำหรับงบประมาณค่าใช้จ่ายให้ดำเนินการตามความเห็นสำนักงบประมาณ

2. เห็นควรให้จัดวางระบบการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามมาตรการที่กำหนดดังนี้

2.1 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ทราบทุก ๆ 3 เดือน

2.2 ให้สำนักงบประมาณร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายงานสถานภาพปัจจุบันของป่าชายเลนและปะการัง เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ทราบภายใน 1 เดือน

2.3 ให้สำนักงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติรับไปดำเนินการ ติดตาม

ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรการที่กำหนดแล้วรายงานผลการปฏิบัติให้  
คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๆ 6 เดือน

สำนักงบประมาณได้จัดทำรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและ  
ปะการังเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเศรษฐกิจ พิจารณาสอนคณะรัฐมนตรี และ  
คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ดังนี้

1. รับทราบรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของ  
ประเทศ ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ

2. ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติรับมาตรการเด็ดขาดที่จะสามารถหยุดยั้งการ  
ทำลายป่าไม้ชายเลนของประเทศให้ได้ตามความเห็นของสำนักงบประมาณไปพิจารณา เพื่อให้บัง  
เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม แล้วรายงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 30 วัน

3. ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยเด็ดขาดโดยให้กระทรวงมหาดไทยรับ  
ไปดำเนินการ สั่งการไปยังจังหวัดที่เกี่ยวข้องให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย  
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ชายเลน และระงับการพิ  
จารณาขอ  
อนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ

4. ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับไปกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์  
โดยขอความร่วมมือธนาคารพาณิชย์ให้ระงับการให้สินเชื่อแก่โครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นการบุกรุก  
ทำลายพื้นที่ในเขตป่าชายเลน หรือเป็น โครงการที่จะเปลี่ยนสภาพป่าไม้ชายเลน

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้รวม 3 ครั้ง และได้มีมติ  
ในการประชุมครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2535 ดังนี้

1. เห็นควรแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ข้อ 3 ดังนี้ “ให้ระงับการ  
ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่อยู่แล้วให้  
การดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดอายุการอนุญาต และกรณีที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ ก่อนมีมติ  
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้มีการผ่อนผันอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยกำหนด  
วันสิ้นสุดในหนังสืออนุญาตไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2537” โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับไป  
ดำเนินการสั่งการไปยังจังหวัดที่เกี่ยวข้องให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย  
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกในเขตป่าไม้ชายเลน สำหรับกรณีในส่วนราชการจะขอใช้  
ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนให้เสนอเรื่องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

2. ปัญหาเรื่องการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในกรณีที่ผ่อนผันให้แล้วไม่ยอมออก  
จากพื้นที่ จะมีมาตรการแก้ไข ดังนี้

2.1 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตแก่ผู้ที่ ยื่นขออนุญาตไว้ ก่อนวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 (ผู้ที่บุกรุกและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรี วันที่ 15 ธันวาคม 2530 รวมทั้งในส่วนที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2533) ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน นับจากวันที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีฉบับแก้ไขออกมาแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาการล่าช้าในเรื่องขั้นตอนการอนุญาต

2.2 เมื่อสิ้นสุดเวลาการอนุญาตที่ผ่อนผันให้ กล่าวคือ ไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2537 หากผู้ได้รับอนุญาตยังไม่ออกจากพื้นที่ให้ดำเนินการปราบปรามจับกุม โดยเด็ดขาด

2.3 สำหรับผู้ที่มีได้ยื่นขออนุญาตหรือยื่นขออนุญาตหลังวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 จะไม่พิจารณาอนุญาตและให้ดำเนินการจับกุมโดยเด็ดขาด

2.4 กรณีผู้ได้รับอนุญาตอยู่ก่อนแล้ว และหนังสืออนุญาตหมดอายุลงก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2537 จะไม่พิจารณาต่ออายุหนังสืออนุญาตให้อีก

2.5 ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ข้อ 2 ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติรับมาตรการเด็ดขาดที่จะสามารถหยุดยั้งการทำลายป่าไม้ชายเลนของประเทศตามรายงานของสำนักงบประมาณ 12 ข้อ ไปพิจารณานั้น เนื่องจากมาตรการทางการปฏิบัติบางข้อไม่สามารถดำเนินการได้ และขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเดียวกันในข้อ 3 จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงใหม่

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่องรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลน และปะการังของประเทศ โดยให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ชายเลน และระงับการพิจารณาขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ (ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0619/ว 360 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535) โดยสั่งการไปยังจังหวัดให้จังหวัดดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยเรียกชื่อว่า “คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน” ประกอบด้วย

รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

อัยการจังหวัด เป็นกรรมการ

ป่าไม้จังหวัด เป็นกรรมการ

หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด เป็นกรรมการ

นายอำเภอท้องที่ เป็นกรรมการ

ประมงจังหวัด เป็นกรรมการ

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/ เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดังนี้

1. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน และกำหนดมาตรการหยุดยั้งกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลและอื่น ๆ มิให้มีการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนโดยเด็ดขาด

2. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดอายุการอนุญาต และกรณีที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้มีการผ่อนผันการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยกำหนดวันสิ้นสุดในหนังสืออนุญาตไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2537

3. ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือในกรณีที่ตรวจพบว่า ได้มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลนไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่อย่างไร แล้วเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

4. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด

5. ให้มีหน้าที่สำรวจรายชื่อผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนก่อนคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ระงับการใช้ประโยชน์ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 แล้วจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้บุกรุกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบ

6. จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัด เพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ป่าชายเลน เพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกในคุณค่า รักและหวงแหนที่ป่าชายเลน

7. ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการในการปฏิบัติงานตามความจำเป็น

8. จัดทำข้อสรุป ข้อเสนอแนะ อุปสรรคในการดำเนินงาน แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน (ฝ่ายควบคุมการออกโฉนดที่ดิน กองหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน, ม.ป.ป., หน้า 220-228)

หลักเกณฑ์และมาตรการในการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

หลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนในที่นี้ได้กำหนดขึ้นจากวิธีการสำรวจศึกษาและวิจัย โดยอาศัยข้อมูลจากภาพถ่ายทางอากาศ ภาพถ่ายดาวเทียม Landsat แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหาร มาตรฐาน 1: 50,000 แผนที่ป่าสงวนแห่งชาติ แผนที่ป่าสัมปทาน การตรวจสอบและการเก็บข้อมูลทางภาคพื้นดินประกอบการพิจารณา

ข้อมูลที่ได้จากภาพถ่ายดาวเทียม Landsat แบนด์ 5 ใช้เพื่อการสำรวจหาพื้นที่ป่าที่ยังคงเหลืออยู่ในปัจจุบันโดยจำกัดความ หมายถึง “พื้นที่ป่าที่มีน้ำทะเลท่วมถึงในเวลาน้ำขึ้น ” เท่านั้น ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม Landsat แบนด์ 7 ช่วยในการตรวจสอบหาพื้นที่แนวชายฝั่งที่มีน้ำทะเลท่วมถึงดังกล่าวด้วย

ข้อมูลที่ได้จากภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อการหารายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและคุณภาพของพื้นที่โครงสร้างของป่า ความหนาแน่นของป่า ชนิดพันธุ์ไม้ ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านเกษตรกรรม พื้นที่นาทุ่ง หรืออุตสาหกรรมอื่น ๆ

นอกจากนี้ ยังได้อาศัยข้อมูลจากมติคณะกรรมการพิจารณาเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งได้มีการประชุม เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2529 ณ กรมป่าไม้ และมติคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 1/2530 เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2530 เป็นแนวทางในการพิจารณาดำเนินการอีกด้วย