

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

ป่าชายเลนในความหมายทั่วไป หมายถึงป่าที่ขึ้นอยู่ตามชายทะเลที่มีเลนและน้ำทะเลท่วมถึง ต้นไม้ในป่าประเภทนี้มักมีรากงอกอยู่เหนือพื้นดินเพื่อค้ำยันลำต้น โดยมากเป็นไม้โกงกาง แสม และลำพู แต่ในทางกฎหมายไม่มีคำจำกัดความเฉพาะของคำว่า ป่าชายเลนไว้ ป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศวิทยาที่มีคุณค่ามหาศาล และมีความสำคัญต่อมนุษย์ในหลายรูปแบบ หากแต่มิใช่คุณประโยชน์ในลักษณะที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน ดังนั้นป่าชายเลนจึงมักจะถูกละเลยถึงความสำคัญอยู่ตลอดเวลา

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในปัจจุบัน โดยหลักการส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยเฉพาะในหมวด 4 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ประกอบกับต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เป็นต้น

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)<sup>๑</sup> เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกฎหมายนั้นเกิดจากวิวัฒนาการของมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันในสังคม จึงต้องมีการกำหนดกฎหมายขึ้นมาเพื่อ อนุรักษ์ใช้ในสังคม ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาขึ้นตามขนาดของสังคมที่ใหญ่ขึ้นและปัญหามากขึ้น จึงมีการพัฒนากฎหมายให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกกฎหมายให้เหมาะสมกับสังคมด้วยความรอบคอบ เพราะถ้ารัฐออกกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและ การเปลี่ยนแปลงของสังคมย่อมเกิดผลกระทบต่อประชาชนในสังคม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการไร้ที่ดินทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่จะทำให้ประชาชนได้มีโฉนดที่ดินเป็นของตนเอง เพราะถ้าได้นำที่ดินในเขตป่าชายเลนที่ประชาชนถือครองเอาทำประโยชน์มาจัดสรรอย่างเหมาะสมให้แก่ประชาชน โดยพิจารณาถึง

ข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนนั้น จะทำให้ประชาชนสามารถนำโฉนดที่ดินไปใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินมาลงทุนพัฒนาอาชีพ เพิ่มผลผลิตและรายได้ ซึ่งเป็นผลดีในทางเศรษฐกิจของตนเองและประเทศชาติ ซึ่งหากรัฐไม่พิจารณาแก้ไขกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนของประชาชน เนื่องจากเป็นที่ยอมรับว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจหลักในการลงทุน เป็นแหล่งเงินทุน เป็นหลักทรัพย์ในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน รัฐควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคม โดยคำนึงถึงหลักแห่งความยุติธรรมให้มากที่สุด

การพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายสำหรับที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปหลักเกณฑ์ทางข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาประกอบกันในเบื้องต้น เมื่อมีกรณีวินิจฉัยว่าจะสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้หรือไม่ รวม 3 ประการ คือ

1. สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
2. บุคคลที่มีสิทธิขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
3. การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือ ที่ดินนั้นต้องไม่เป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (5) คือ ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทยไว้ 23 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทร สงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล เป็นผลให้พื้นที่ดังกล่าวถูกระงับการใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดอายุการอนุญาตและกรณีที่ได้ยื่นคำขออนุญาตไว้ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้มีการผ่อนผันการอนุญาตไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2537 และมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้

ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด จึงมีผลกระทบต่อราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) เฉพาะราษฎรที่ยังไม่มีโฉนดที่ดิน ทั้งนี้เพราะก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี ราษฎรดังกล่าวมีสิทธินำ ที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ และมีผลกระทบต่อราษฎรที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ซึ่งแสดงว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินมาก่อน พ.ศ.2497 แต่แจ้งเนื้อที่ผิดพลาดและยังคงครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ นตลอดมา เมื่อนำ ส .ค.1 มาขอออกโฉนดที่ดินในส่วนที่มีเนื้อที่เกินจากหลักฐาน ส .ค.1 จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ต้องเสียสิทธิในที่ดิน ไม่อาจจะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าบุคคลเหล่านี้ เป็นบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเขตป่าชายเลนมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพียงแค่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินเท่านั้น ถ้ารัฐสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ บุคคลเหล่านี้จะได้มีกำลังใจในการประกอบอาชีพ โดยสามารถนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน เพื่อนำเงินมาลงทุนทำการค้าหรือทำธุรกิจในที่ดินของตนเองได้ ซึ่งจะมีผลต่อเนื้อที่ให้เป็นการพัฒนาระบบการขนส่งและการตลาดแก่ชุมชนต่อไป

การศึกษาปัญหาอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ในพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตป่าชายเลน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมป่าไม้ และ กรมที่ดิน ซึ่งแต่ละหน่วยงาน จะต้องมิบทบาทสำคัญในการกำหนด แนวทางหรือทิศทางในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยกรมป่าไม้จะต้องประกาศเขตพื้นที่ป่าชายเลน โดยมีการแสดงแนวเขตในพื้นที่ให้ชัดเจน เช่น มีป้ายประกาศแสดงแนวเขตเช่นเดียวกับป่าสงวนแห่งชาติ และก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดพื้นที่ป่าชายเลน ควรมีการสำรวจสิทธิของราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในบริเวณท้องที่ที่จะกำหนดเขตเป็นพื้นที่ป่าชายเลนก่อนที่จะมีมติดังกล่าว หรือประกาศให้ราษฎรมาอ้างสิทธิหรืออ้างการ ได้ทำประโยชน์รวมทั้งทำการประชาสัมพันธ์ หรือวางแนวทางให้ราษฎรในพื้นที่ในเขตป่าชายเลนรู้ จักและตระหนักถึงความสำคัญของป่าชายเลน เพื่อให้ราษฎรมีวิถีชีวิตอยู่ร่วมกับป่าชายเลนได้โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อม สำหรับกรมที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินผู้มีหน้าที่ตรวจสอบการพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน นอกจากจะต้องมีความรอบคอบในการตรวจสอบตามระเบียบ และกฎหมายที่ได้วางไว้แล้ว ในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน จะต้องกำหนดมาตรการในการสอบสวนสิทธิ ซึ่งในปัจจุบันดำเนินการโดยสอบสวนผู้ขอ พยานบุคคล ผู้ปกครอง

ท้องถิ่น ผู้รู้เห็นว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์มา ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และ  
 สวสวนสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินโดยครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิม แล้วส่ง  
 เรื่องให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) ซึ่งจะมีคณะ  
 อนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศบริเวณของพื้นที่ที่ผู้ขอครอบครอง  
 ทำประโยชน์ เพื่อที่จะสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนประมวล  
 กฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) จริงหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะสภาพการทำประโยชน์ใน  
 ที่ดินในเขตป่าชายเลนส่วนใหญ่จะมีสภาพไม่มั่นคง เช่น ทำนา กุ้ง ทำนาเกลือ จึงยากแก่การพิสูจน์  
 ระยะเวลาการทำประโยชน์ การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ จะมีส่วนสำคัญสามารถพิสูจน์  
 ได้ว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์มาตั้งแต่เมื่อใด อีกทั้งควรเร่งรัดและกำหนดให้ส่วน  
 ราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามกฎหมายในแต่ละประเภท  
 ดำเนินการกำหนดตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ (Reshape) ลงบน  
 ระวางแผนที่ภูมิประเทศในมาตราส่วนที่เหมาะสมเป็นมาตรฐานเดียวกันให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ  
 โดยเร็ว เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และเพื่อประโยชน์  
 ในการพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่าตำแหน่งที่ดินนั้นอยู่ในบริเวณที่ดินของรัฐ  
 หรือไม่ ซึ่งหากที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่อยู่ในบริเวณที่ดินของรัฐ ก็ไม่  
 จำเป็นต้องสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำการตรวจสอบก่อน ซึ่งจะทำการออก  
 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น

นอกจากนี้ ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันเขตสงวนหวงห้ามทุก  
 เขตต้องประสานงานเพื่อร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของการหวงห้ามและพิจารณา  
 กำหนดแนวเขตที่รัฐเห็นว่ายังมี ความจำเป็นและประสงค์จะสงวนไว้เพื่อการอนุรักษ์ให้ชัดเจน ทั้ง  
 ในส่วนพื้นที่จริงและในระวางแผนที่ของกรมที่ดิน ส่วนพื้นที่ที่หมดความจำเป็นจะสงวนหวงห้าม  
 ให้ยกเลิกการหวงห้ามและให้กรมที่ดินทำการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ผู้ขอได้

ทั้งกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดง  
 สิทธิในที่ดินเฉพาะราย โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) ในเขตป่าชายเลน ควรจะได้ร่วมกัน  
 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ให้มีมาตรการ  
 ที่เอื้อประโยชน์แก่ราษฎรยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ระมัดระวังมิให้มีการทุจริตด้วย

## ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ บทบัญญัติโดยทั่วไปที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้เขียนไว้ค่อนข้างเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว แต่มีเพียงบทบัญญัติบางมาตราเท่านั้นที่จำเป็นต้องมีการทบทวน คือ การขออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (5) ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรได้ เห็นควรมีการดำเนินการดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (5) เป็น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เว้นแต่ที่ดินนั้น ไม่มีสภาพเป็นที่ควรสงวนไว้แล้ว และมีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

2. กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะของคำว่า “ป่าชายเลน” ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และ

3. กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติป่าชายเลนขึ้น

การดำเนินการดังกล่าว จะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนได้ และเป็นลดปริมาณงานของศาลปกครอง เพื่อให้ความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนต่อไป