บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐในรูปแบบโฉนดชุมชน

ที่ดินทำกินถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อมนุษย์ การจัดหาทรัพยากรที่ดินอันมีลักษณะเป็นพื้นที่ อาจหมายความรวมถึงที่ป่าและน้ำ รวมทั้งทรัพยากรอื่นซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นฐานทรัพยากรเพื่อการดำรงชีวิตและรักษาวิถีชีวิตของชุมชน

ในช่วงสมัยกรุงสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นช่วงที่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของประชาชนและพระมหากษัตริย์และเป็นช่วงที่ ที่ดินรกร้างว่าเปล่ามิได้ทำประโยชน์มีเป็นจำนวนมากในขณะที่จำนวนประชากรมีอยู่น้อยทำให้พระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นทรงมีพระบรมราโชบายส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการจับจองและทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งยังยอมรับสิทธิในที่ดินของประชาชนด้วย เพียงแต่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขอยู่บ้างในการเข้าจับจองที่ดินแต่ก็มิได้เป็นการหวงห้ามหรือหวงกันที่ดินแก่ประชาชนแต่ประการใด เพราะการให้ประชาชนเข้าถือครองจับจองที่ดินนั้นเป็นการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนอย่างหนึ่งเพื่อให้ประชาชนของพระองค์ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองในด้านเสบียงอาหารไว้ใช้ในยามศึกสงคราม และด้านภาษีอากรเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการจับจองที่ดินของประชาชนในช่วงเวลานั้นจึงสามารถทำได้อย่างเต็มที่ และไม่เป็นความผิดแต่อย่างใดเพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นช่วงที่ลัทธิล่าอาณานิคมเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยทำให้ไทยต้องยอมตกลงทำสัญญาเบาริ่งกับต่างชาติและภายหลังการลงนามในการทำสัญญาทำให้ชาวต่างชาติสามารถทำการซื้อขายกับประชาชนชาวไทยได้โดยตรงอันเป็นการยกเลิกระบบผูกขาดทางการค้าเสรีเพื่อประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจและยังทำให้ระบบเศรษฐกิจใหม่ที่มุ่งส่งผลทางการเกษตรเป็นสินค้าส่งออก เช่น ข้าว ไม้สัก สัตว์ป่าและแร่ธาตุ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ได้จากที่ดินต้องกลายสภาพจากทรัพยากรทั่วไปมาเป็นทรัพยากรอันมีค่ามากทางเศรษฐกิจที่พระมหากษัตริย์จำต้องหวงแหนขึ้นทันที่ดังนั้นแนวความคิดการหวงกันที่ดินต่อประชาชนจึงเกิดขึ้นโดยเริ่มจากแนวคิดที่ว่า หากกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐแล้วจะมีผลทำให้ทรัพยากรทั้งบน

SPUCHONBURI

ดินและใต้ดินเป็นของรัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายออกมารองรับสิทธิความเป็นเจ้าของในที่ดินของรัฐเพื่อให้รัฐมีอำนาจจัดการเพียงลำพังโดยเริ่มจากสมัยรัชกาลที่ 5

การศึกษาประวัติศาสตร์ทางกฎหมายไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้วพบว่าแนวความคิดของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เพื่อสนองนโยบายการหวงกันที่ดินของรัฐต่อประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 แนวทางคือ

1. กฎหมายการหวงกันที่ดินโดยอ้อม ดังจะเห็นได้ในช่วงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ผู้ปกครองยังคงให้สิทธิเสรีภาพต่อประชาชนในการจับจองที่ดินและยังไม่เข้มงวดแต่อย่างใด เพียงแต่ประชาชนต้องขออนุญาตเข้าจับจองทำประโยชน์ ต่อมาเมื่อรัฐาธิปัตย์ต้องการดำเนินนโยบายการหวงกันที่ดินโดยตรงต่อประชาชนแล้ว ยังมีการเพิ่มมาตรการหรือเงื่อนไขข้อจำกัดต่าง ๆ เข้าไปในกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินที่ใช้อยู่ในขณะนั้นอันเป็นการออกกฎหมายการหวงกันที่ดินโดยอ้อมเพื่อทำให้สภาพการเข้าถือครองและจับจองที่ดินทำกินของประชาชนกระทำได้ยากยิ่งขึ้น เช่น

(1) ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.117 ซึ่งได้เพิ่มขั้นตอนและเงื่อนไขในการเข้าถือครองหรือจับจองที่ดินออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกผู้เข้าจับจองจะได้รับใบเหยียบย่ำโดยมีรายละเอียดต้องขอต่อใบเหยียบย่ำทุก 12 เดือน จึงจะได้ที่ดินที่ได้หวงห้ามเป็นกรรมสิทธิ์และใบเหยียบย่ำนี้อาจจะจำหน่ายจ่ายโอนได้

(2) ประกาศออกโฉนดที่ดิน (ร.ศ.120) ได้เปลี่ยนให้โอนใบเหยียบย่ำกันไม่ได้

(3) พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ได้รวบรวมบทกฎหมายเกี่ยวกับการจับจองที่ดินหรือออกโฉนดที่ดินที่มีข้อความก้าวก่ายกันและกระจัดกระจายอยู่ตราขึ้นบนพระราชบัญญัติและได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเจ้าของที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์แต่ไม่ตัดทอนอำนาจรัฐที่จะออกกฎหมายบังคับแก่ที่ดินนั้น รวมทั้งการจับจองที่ดินจะทำได้เฉพาะในท้องที่ที่มีการประกาศกำหนดเขตการออกโฉนดแผนที่แล้ว

(4) สารตราเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการประกอบกับข้อบังคับสำหรับการจองที่ดินทำการเพาะปลูกส่วนใหญ่สมพักศรที่นาและที่ไร่ ร.ศ.129(1) และ (2) ได้กำหนดบริเวณที่ดินเป็นที่หวงห้ามไว้สำหรับอนุญาตให้ราษฎรซึ่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่นั้นกระทำการเพาะปลูกและได้กำหนดให้ที่ดินที่ไม่มีใครจับจองได้คือ ภูเขา ป่าไม้ ธารน้ำ หนองน้ำ ที่ซึ่งมีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้จับจองหวงห้าม

(5) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ซึ่งมีบทบัญญัติส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร ตลอดจนการบังคับปราบปรามคนจับจองที่ดินโดยพละการจน

SUCHONBURI

อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติถึงการปราบปรามลงโทษแก่ผู้ที่จับจองที่ดินโดยพลการ

2. กฎหมายการหวงกันที่ดินโดยตรง นอกจากจะมีการออกกฎหมายการหวงกันที่ดินโยทางอ้อมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการถือครองที่ดินของประชาชนให้กระทำได้ยากขึ้นแล้ว ภาครัฐยังได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการหวงกันที่ดินอีกหลายฉบับเพื่อให้โดยการออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งประชาชนเคยจับจองเป็นที่อาศัยและที่ทำกินโดยเสรีและไม่เป็นความผิดให้กลายสภาพเป็น “ป่า” และกำหนดมาตรการการห้ามมิให้ประชาชนเข้าถือครองที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติใน “ป่า” เช่นแต่เดิมอีกต่อไปและหากกระทำการฝ่าฝืนก็มีโทษทางอาญาซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรง เช่น

(1) พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช 2456

มาตรา 3 ข้อ 2 ให้คำนิยามศัพท์คำว่า “ป่า” คือ ที่ดินซึ่งมิได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกโฉนดแก่ผู้ใดทำบ้านเรือนหรือทำการเพาะปลูก

แม้ว่าภาครัฐได้ออกกฎหมายเพ่อหวงกันที่ดินทั้งโดยตรงและโดยอ้อมแต่ปรากฏว่าการบุกรุกและทำลายป่าได้ขยายพื้นที่ไปโดยรอบเหตุเพราะกฎหมายที่ออกมาใช้มีเจตนาเพียงรักษาต้นไม้และป่าบางชนิดเท่านั้นแต่ไม่มีอำนาจบังคับไปถึงสิทธิเหนือพื้นดินของประชาชนด้วยเหตุนี้กรมป่าไม้จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติสงวนป่าเสนอต่อรัฐบาลใน พ.ศ.2459โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติให้พื้นที่ในเขตป่าเป็นพื้นที่ของรัฐโดยการกำหนดแนวเขตป่าคุ้มครองและสงวนเพื่อรักษาผืนป่าไว้ให้เป็นป่าถาวรตลอดไป

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ในส่วนของบทนิยามศัพท์ตามมาตรา 4 (1) ได้นิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า “สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า” และยังได้มีการบัญญัติแยกประเภท “ป่า” ออกเป็น “ป่าคุ้มครอง” ตามมาตรา 5 และ “ป่าสงวน” ตามมาตรา 8 บัญญัติว่า “การกำหนดป่าใดเป็นป่าคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่บุคคลใดจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าในป่าคุ้มครองนั้นในเมื่อได้ปฏิบัติตามกฎหมายอันว่าด้วยการนั้นแล้ว แต่บุคคลใดจะยึดถือจับจอง ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่านั้นหาได้ไม่” และในมาตรา 11 บัญญัติว่า “ป่าใดที่ได้กำหนดเป็นป่าสงวนแล้วห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือจับจอง ก่อสร้าง แผ้วถางป่านั้น และห้ามมิให้นำปล่อยหรือละเลยให้สัตว์เลี้ยงเข้าไป หรือจัดทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นอันตรายแก่ไม้หรือของป่าในป่าสงวนนั้นด้วยประการใด ๆ”

(3) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจถือได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าเกือบทั้งหมดโดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการ

SUCHONBURI

ทำไม้และเก็บหาของป่าและได้นิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4(1) หมายความว่า “ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน” ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพื้นที่ป่าครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 ที่ให้ความหมายของคำว่า “ป่า” ไว้เพียงสามธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ดังนั้น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นอกจากจะครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วยังหมายความรวมถึงที่ดินของรัฐประเภทอื่นด้วย เช่นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) หรือที่สาธารณะประโยชน์อย่างอื่น ๆ เช่น ที่เลี้ยง ป่าช้า และเหมืองสาธารณะ ซึ่งจากการกำหนดนิยามศัพท์เช่นนี้เองที่มีผลทำให้การประกาศเขตป่าแต่ละประเภทที่กรมป่าไม้มีอำนาจรับผิดชอบครอบคลุมไปถึงที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์

(4) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ในส่วนของบทนิยามศัพท์ แม้จะไม่มีการนิยามคำว่าป่าไว้แต่มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า “ที่ดินที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา 6 วรรคสอง บัญญัติว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้องเป็นที่ดินที่มิได้มีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมิใช่ทบวงทางการเมือง” สำหรับในส่วนของมาตรการป้องกันนั้น ตามมาตรา 16 บัญญัติสรุปว่า ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหาของป่า ล่าสัตว์ ทำให้ที่ดินกรวดทรายเสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ ฯลฯ

(5) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในส่วนของบทนิยามศัพท์ มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า “ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายตลิ่งที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมาย”

บทบัญญัติในการหวงกันที่ดินโดยตรงทั้ง 5 ฉบับนั้นแสดงให้เห็นว่าพัฒนาการในการหวงกันที่ดินของรัฐต่อประชาชนนั้นได้มีการหวงกันที่ดินโดยการกำหนดนิยามคำว่าป่าให้มีความหมายกว้างและยังครอบคลุมไปถึงที่ที่ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ดินทำกินด้วย เมื่อมีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่หวงห้ามจึงเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในหัวข้อ การดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 4 นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในภาคการเกษตร ในข้อ 4.2.1.8 ว่า “คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสม

SRU CHONBURI

กับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้วเพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรระยะยาว ฟื้นฟูคุณภาพดินจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งการสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร" และได้มีนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการไร้ที่ดินของประชาชนโดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 โดยการอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้ด้วยการทำเป็นหนังสืออนุญาต เรียกว่า "โฉนดชุมชน" จากการศึกษาแล้วพบว่าการออกโฉนดชุมชนให้แก่ประชาชนตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นยังเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขในเรื่องของการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีประเด็นปัญหาที่สำคัญดังนี้

ปัญหาการพิสูจน์สิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ของโฉนดชุมชน

1. การกำหนดขอบเขตและลักษณะเกี่ยวกับความหมายของชุมชน

การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ได้กำหนดความหมายของคำว่าชุมชนไว้ว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้ความเป็นจริงแล้วจะสามารถกำหนดความหมายของชุมชนอย่างเห็นเป็นรูปธรรมก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในทางกฎหมายแล้วก็ยังเป็นการยากที่จะมีสภาพความเป็นตัวตนในทางกฎหมาย เพราะการที่ชุมชนจะมีสภาพบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือที่เรียกว่าเป็นการรับรองโดยกฎหมาย หรือถ้าไม่มีกฎหมายรับรองแล้วจะเป็นชุมชนหรือไม่ ซึ่งบางชุมชนได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ไม่มีหลักเกณฑ์หรือระเบียบเป็นของตนเองที่จะดำเนินการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ก็ย่อมไม่ได้รับสิทธิตามระเบียบดังกล่าวในปัญหานี้ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยเป็นอย่างมาก เพราะการพิสูจน์สิทธิความเป็นตัวตนของชุมชนนั้นมีปัญหาทางกฎหมายเป็นอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายรับรองเพียงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นจึงจะมีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ สิทธิในทางกฎหมายแพ่ง และสิทธิในทางกฎหมายอาญา ส่วนชุมชนนั้นปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 เท่านั้น ที่ให้สิทธิชุมชนในการที่จะฟ้องรัฐ หรือบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนของตนเอง แต่ในส่วนของ

SPU CHONBURI

กฎหมายลำดับรองในระดับพระราชบัญญัติก็ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายมารองรับคำว่าชุมชน แต่อย่างใดมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 เท่านั้น ซึ่งก็จะบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติย่อมไม่ได้เพราะระเบียบไม่ใช่กฎหมายเป็นเพียงกฎที่ใช้บังคับภายในองค์กรของรัฐเท่านั้น

ส่วนการพิจารณาของคำว่าชุมชนตามแนวคำพิพากษาของศาลไทยก็มีการพิจารณาไว้เช่นกัน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่เพียงคำพิพากษาฎีกาเดียว คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549 ตัดสินไว้ว่า ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 290 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา 23 และ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา 45 แสดงให้เห็นว่า ทั้งโจทก์ที่ 1 และที่ 2 มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อโจทก์ที่ 1 และที่ 2 อ้างว่าจำเลยที่ 4 และที่ 5 พยายามทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตที่โจทก์ที่ 1 และที่ 2 มีหน้าที่รับผิดชอบ โจทก์ที่ 1 และที่ 2 จึงมีอำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 กระทำหรือขอให้บังคับจำเลยที่ 4 และที่ 5 ปรับปรุงแก้ไขหาดมาหยาให้กลับคืนสภาพเดิมตามธรรมชาติได้ ซึ่งรวมทั้งฟ้องจำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 ที่มีคำสั่งอนุญาตให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ได้ด้วย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 46 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่าคำว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมยังไม่มีคำนิยามความหมายหรือขอบเขตที่แน่นอนทั้งบทบัญญัติมาตรานี้มีเงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติออกมาตามมาตรานี้ เมื่อในขณะที่โจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 ฟ้องยังไม่มีกฎหมายบัญญัติออกมาใช้บังคับ ดังนั้นยังไม่อาจถือได้ว่ามีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ ที่ 3 ถึงที่ 19 แล้วโจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 จึงยังไม่มีอำนาจฟ้อง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรคสอง บัญญัติว่า คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น ตามฟ้องของโจทก์ทั้งสิบเก้าได้บรรยายถึงสภาพแห่งข้อหาคือ จำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 ได้อนุญาตให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้ามาถ่ายทำภาพยนตร์เรื่องเดอะบีชในอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา หมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทบต่อสิทธิประโยชน์และ คุณภาพชีวิตของโจทก์ทั้งสิบเก้า คำขอบังคับคือให้จำเลยทั้งห้าปรับปรุงแก้ไขหาดมาหยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ตามธรรมชาติ โดยค่าใช้จ่ายของจำเลยที่ 4 และที่ 5 และให้เพิก

SPU CHONBURI

ถอนใบอนุญาตให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้าถ่ายทำภาพยนตร์ดังกล่าว และข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาคือ จำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้โจทก์ทั้งสิบเก้าจะมิได้บรรยายถึงการทำละเมิด ค่าเสียหายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมเป็นมูลค่า เท่าใดก็มิใช่ข้อสำคัญ เพราะโจทก์ทั้งสิบเก้ามิได้ฟ้องว่าจำเลยทั้งห้าทำละเมิด ทำให้โจทก์ทั้งสิบเก้าเสียหายโดยเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแต่โจทก์ทั้งสิบเก้าฟ้องขอให้ปรับปรุงหาดมาหยาให้กลับคืนสภาพเดิม แม้โจทก์ทั้งสิบเก้าจะมิได้บรรยายว่าสภาพเดิมตามธรรมชาติของหาดมาหยาเป็นอย่างไรถูกปรับเปลี่ยนอย่างไร อันเป็นเหตุให้น้ำ อาหาร อากาศ ชายหาด ต้นไม้ ภูเขา ระบบนิเวศน์หรือสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงเสียหายหรือเกิดมลพิษอย่างไรก็มิใช่ข้อสำคัญ เพราะโจทก์ทั้งสิบเก้าอาจนำมาสืบได้ในชั้นพิจารณาฟ้องโจทก์ทั้งสิบเก้าจึงไม่เคลือบคลุมและชอบด้วย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรคสอง แล้ว

คำขอท้ายฟ้องของโจทก์ที่ 1 และที่ 2 ที่ขอให้จำเลยทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันวางเงินประกันความเสียหายไม่น้อยกว่า 100,000,000 บาท ถ้าจำเลยทั้งห้าไม่วางเงินประกัน ให้ศาลมีคำสั่งห้ามกระทำการใด ๆ เพื่อกระทำการปรับปรุงตกแต่งบริเวณอ่าวมาหยา เป็นคำขอห้ามมิให้ฝ่ายจำเลยกระทำการใดเพื่อกระทำการปรับปรุงแตกแต่งบริเวณ อ่าวมาหยา หากไม่วางเงินประกันความเสียหายไม่น้อยกว่า 100,000,000 บาท แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยที่ 5 ได้กระทำการปรับปรุงตกแต่งบริเวณอ่าวมาหยาไปแล้วและได้ถ่ายทำภายพยนตร์เสร็จเรียบร้อยทั้งได้ออกไปจากบริเวณอ่าวมาหยาแล้ว ตั้งแต่ก่อนวันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาจึงไม่มีเหตุที่จะสั่งให้จำเลยทั้งห้าปฏิบัติตามคำขอข้อนี้ได้

แม้คำสั่งทางการปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนได้ แต่สำหรับคดีนี้โจทก์ที่ 1 และที่ 2 ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งทางปกครองของจำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 ที่อนุญาตให้จำเลยที่ 4 เข้าไปถ่ายภาพยนตร์บริเวณอ่าวมาหยาไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นโมฆะขอให้เพิกถอนก็เพื่อมิให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ในบริเวณหาดมาหยา แต่เมื่อจำเลยที่ 5 เข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ตามใบอนุญาตเสร็จเรียบร้อยจนนำออกฉายทั่วโลกแล้วการ เพิกถอนคำสั่งของจำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 จึงไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใดดังนั้น คำขอที่ให้มีคำสั่งว่าการที่จำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 อนุญาตให้จำเลยที่ 4 เข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์บริเวณอ่าวมาหยา หมู่เกาะพีพี เป็นโมฆะเพราะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำขอที่ให้จำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้าทำการถ่ายทำภาพยนตร์บริเวณหาดมาหยานั้น จึงไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป

SPU CHONBURI

เมื่อพิจารณาตามแนวคำพิพากษาดังกล่าวก็เห็นได้ว่าคำว่าชุมชนดังเดิมก็ปรากฏว่าไม่มีการวินิจฉัยว่ามีสิทธิใด ๆ ตามกฎหมาย ซึ่งวินิจฉัยเพียงการไม่มีกฎหมายมารองรับคำว่าชุมชนดังเดิมเท่านั้น แม้ตามแนวคำพิพากษาข้างต้นจะตัดสินก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าถ้าพิจารณาแล้วแนวคำวินิจฉัยก็มิได้เปลี่ยนแปลงไป เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะได้กำหนดความหมายไว้ก็ตามแต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมารองรับแล้วก็ยังพบปัญหาการพิสูจน์สิทธิถึงความเป็นตัวตนของชุมชนอยู่นั่นเอง

ส่วนแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับชุมชนของศาลต่างประเทศก็ได้วินิจฉัยไว้เช่นกัน เช่นกรณีของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียอันจะมีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (คดี TA Amiens, ord., 8 sept. 2005, M.et Mme Vincent Nowacki, n° 0503011) วินิจฉัยไว้ว่า แม้กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติรองรับสิทธิและกำหนดหน้าที่ให้แก่บุคคลทุกคนในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่บุคคลก็ไม่สามารถโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ หากปรากฏว่า บุคคลนั้นไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือเป็นผู้ถูกกระทบสิทธิตามที่กฎบัตรดังกล่าวบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยผู้ฟ้องให้เหตุผลว่า มาตรา 1 และมาตรา 2 แห่งกฎบัตรว้าด้วยสิ่งแวดล้อมกำหนดว่า แต่ละคนมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลและดีต่อสุขภาพ และทุกคนก็มีหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการรักษาและทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องหรือโต้แย้งมติสภาเทศบาลที่กำหนดให้ขายที่ดิน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลซึ่งได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการขายที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีส่วนร่วมในการรักษาสวนสาธารณะธรรมชาติ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมหรือสภาพแวดล้อมที่สมดุลและดีต่อสุขภาพก็ตาม แต่บุคคลเหล่านั้นจะต้องหยิบยกหรือมีข้ออ้างว่า การที่สภาเทศบาลมีมติให้ขายที่ดินที่ถูกจัดประเภทให้เป็น “Espace boisés” (หมายถึง พื้นที่ที่มีสภาพเป็นที่ป่า) นั้น สร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อสถานะส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายซึ่งผู้ฟ้องคดีหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างนั้นรับรองหรือคุ้มครองไว้อย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลดังกล่าวและยังมีหน้าที่ต้องรักษาสวนสาธารณะทางธรรมชาติของภูมิภาคนั้นถือว่าไม่มีเหตุหรือปัจจัยที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เห็นว่า การขายที่ดินดังกล่าวสร้างความเดือนร้อยเสียหายโดยตรง และแน่นอนต่อสถานะส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมาย

SUCHONBURI

บัญญัติรับรองหรือคุ้มครองไว้แต่อย่างใด ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอทุเลาการบังคับของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คำพิพากษาของศาลไทยและคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ผู้ศึกษาได้หยิบยกเป็นตัวอย่างข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าก็ยังไม่ได้รับรองสิทธิของผู้แทนหรือตัวแทนชุมชนในการใช้สิทธิฟ้องแต่อย่างใด แม้จะอ้างว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำและก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก็ตามก็มิใช่ผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำว่าชุมชนนั้นยังพบปัญหาการพิสูจน์ถึงสิทธิความเป็นตัวตนอยู่นั้นเอง ว่าจะมีขอบเขตและคำจัดกัดความให้ครอบคลุมมากน้อยเพียงใด

2. การกำหนดขอบเขตและความหมายของโฉนดชุมชน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่าโฉนดชุมชนไว้ว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันและให้บริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

ส่วนประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้กำหนดความหมายของคำว่า โฉนดที่ดิน หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

เมื่อพิจารณาความหมายของโฉนดชุมชนแล้วเห็นได้ว่าแม้ตามความหมายของโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจะมิได้กำหนดความหมายของโฉนดที่ดินที่มีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์เฉพาะรายก็ตาม แต่การให้ความหมายของโฉนดชุมชนก็ยังไม่มีความชัดเจนในการพิสูจน์สิทธิและขอบเขตของการใช้สิทธิ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบประเภทของเอกสารสิทธิ์ประกอบด้วย

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ (แต่ปัจจุบันไม่มีการแจ้ง ส.ค.1 อีกแล้ว) ส.ค.1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดิน ของราษฎรเท่านั้น ดังนั้นตามกฎหมาย ที่ดินที่มี ส.ค.1 จึงทำการโอนกันได้เพียงแต่แสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบ ให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว ผู้มี ส.ค.1 มีสิทธินำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข) ได้ 2 กรณี คือ

SRU CHONBURI

กรณีที่ 1 นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่ว ประเทศ กรณีนี้ทางราชการจะเป็นผู้ออกให้เป็นท้องที่ไป โดยจะมีการประกาศให้ทราบก่อนล่วงหน้า

กรณีที่ 2 นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข) เฉพาะราย คือกรณีที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ก็ให้ไปยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่เฉพาะการออกโฉนดที่ดินนี้จะออกได้ในพื้นที่ที่ได้สร้างระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินไว้แล้วเท่านั้น

ใบจอง (น.ส.2) เป็นหนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครองทำ ประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว ซึ่งใบจองนี้จะออกให้แก่ราษฎรที่ทางราชการได้จัดที่ดินให้ทำกินตามประมวล กฎหมายที่ดิน ซึ่งทางราชการจะมีประกาศเปิดโอกาสให้จับจองเป็นคราว ๆ ในแต่ละท้องที่และผู้ต้องการจับจองควรคอยฟังข่าวของทางราชการ ผู้มีใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจองและจะต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 75 ของที่ดินที่จัดให้ ที่ดินที่มีใบจองนี้จะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก เมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข) หรือโฉนดที่ดินได้แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นจะต้องตก อยู่ในบังคับห้ามโอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก. และ น.ส.3 ข) เป็นหนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

น.ส. 3 ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่ว ๆ ไป ในพื้นที่ที่ไม่มีระวาง มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินแน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวล กฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออก)

น.ส. 3 ก. ออกในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศโดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ (นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออกให้)

น.ส. 3 ข. ออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขตนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้ว (เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก)

SPUCHONBURI

ใบไต่สวน เป็นหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงให้ทราบว่าได้มี การสอบสวนสิทธิในที่ดินแล้วสามารถจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ใบไต่สวนไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์แต่สามารถจดทะเบียนโอนให้กันได้

ถ้าที่ดินมีใบไต่สวนและมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แสดงว่าที่ดินนั้นนาย อำเภอได้รับรองการทำประโยชน์แล้ว เมื่อจดทะเบียนโอนจะต้องจดทะเบียนในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก่อน แล้วจึงมาจดแจ้งหลังใบไต่สวน แต่ถ้าใบไต่สวนมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือไม่มีหลักฐานที่ดินใด ๆ และเป็นที่ดินที่นายอำเภอยังไม่รับรองการทำประโยชน์จะจดทะเบียนโอนกันไม่ได้ เว้นแต่เป็นการจดทะเบียนโอนมรดก

โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินปัจจุบัน นอกจากนี้ยังรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกให้ตามกฎหมายเก่าแต่ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์เช่นกัน

ผู้เป็นเจ้าของที่ดินถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์เช่นมีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดิน มีสิทธิจำหน่ายมีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีประโยชน์ที่ทำให้ผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินยึดถือไว้เป็นหลักฐาน ทำให้เกิดความมั่นคงในหลักกรรมสิทธิ์แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของตนทั้งต่อรัฐและในระหว่างเอกชนด้วยกัน ทำให้รู้ตำแหน่งแหล่งที่ตั้งตลอดจนขอบเขตและจำนวนเนื้อที่ของที่ดินแต่ละแปลงได้ถูกต้อง ทำให้สามารถป้องกันการบุกรุกขยายเขตครอบครองเข้าไปในที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่สงวนหวงห้ามและที่สาธารณประโยชน์และที่ดินที่ทางราชการได้กันไว้เป็นเขตป่าไม้ ทำให้สามารถระงับการทะเลาะวิวาท การโต้แย้งหรือแย่งสิทธิในที่ดินหรือการรุกล้ำแนวเขตที่ดินซึ่งกันและกัน ทำให้ปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคงและมีผลเป็นการลดต้นทุนการผลิตด้วย ทำให้เกิดความรักและความห่วงแหนที่ดินของตน มีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงและพัฒนาที่ดินของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ใช้เป็นหลักฐานแสดงทุนทรัพย์หรือหลักประกันใน การขอสินเชื่อและกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้เป็นทุนในการเพิ่มกำลังการผลิตและรายได้เพื่อยก ฐานะความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น ใช้เป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันบุคคลเข้าทำงาน ประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาล และการตรวจสอบหลักฐานสำหรับที่ดิน สำหรับที่ดินที่เป็นโฉนดกระทำได้โดยสะดวกรวดเร็วเป็นประโยชน์แก่บุคคลที่ ประสงค์จะจำหน่าย จ่าย โอน เนื่องจากการโอนที่ดินที่มีโฉนดที่ดินไม่ต้องประกาศ เว้นแต่มรดก

SPUCHONBURI

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเอกสารสิทธิ์ที่ประเทศไทยได้นำมาเป็นเอกสารยืนยันการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนโดยจำแนกออกเป็นแต่ละประเภทที่ผู้ศึกษาได้หยิบยกมาข้างต้นเห็นได้ว่าการกำหนดความหมายของโฉนดชุมชนซึ่งถือว่าเป็นเอกสารสิทธิ์ที่ปราศจากสถานะทางกฎหมาย และสภาพบังคับทางกฎหมายที่มุ่งประสงค์ที่จะมอบที่ดินให้แก่ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลมากเกินไปจนทำให้ขาดความเป็นเอกภาพทางกฎหมายและไม่มีหลักการที่ประกันสิทธิในการถือครองสิทธิในโฉนดชุมชน เพราะถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและไม่นำเอาที่ดินไปขายให้แก่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่เกษตรกร ประชาชนซึ่งเป็นเกษตรกรโดยอาชีพจริง ๆ ก็ไม่อาจจะถือครองที่ดินตามที่กำหนดไว้ได้ แต่กลับกันโฉนดชุมชนอาจจะทำให้สังคมมีความขัดแย้งกันมากขึ้นก็เป็นได้อันเนื่องมาจากการแกล่งแย้งผลประโยชน์บนที่ดินโฉนดชุมชน โดยมีที่ดินของประเทศไทยที่เป็นที่ดินผืนป่า ที่ดินที่เป็นทรัพยากรธรรมและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนกับนโยบายของรัฐดังกล่าว

3. ปัญหาการจำแนกประเภทผู้ถือสิทธิครอบครองในโฉนดชุมชน

โฉนดชุมชนเป็นจุดเริ่มต้นของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชนให้เกิดการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดินอย่างยั่งยืนรูปแบบของโฉนดชุมชนไม่แตกต่างไปจากโฉนดที่ดินของภาครัฐมากนักภายในโฉนดได้จำแนกรายละเอียด ขอบเขตกรรมสิทธิ์ของที่ดินรายบุคคล ซึ่งผู้ถือครองทำประโยชน์จำนวนพื้นที่อาณาเขตติดต่อรายละเอียดสิทธิ์ในที่ดิน ลายเซ็นผู้ถือครอง คณะกรรมการพยานและผู้จัดทำ อีกทั้งด้านหลังยังมีรายการเปลี่ยนมือที่ดิน ซึ่งคล้ายคลึงกับสารบัญจดทะเบียนของทางราชการ ในทางปฏิบัติแล้วแต่ละชุมชนสามารถพัฒนารูปแบบของโฉนดชุมชนที่แตกต่างกันออกไปได้ ภายใต้การให้สิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์เป็นรายบุคคลของโฉนดชุมชนจะมีการควบคุมดูแลกฎระเบียบที่จัดทำร่วมกันของแต่ละชุมชน โดยใช้หลักในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดร่วมกันของกลุ่มชุมชน

หลักการที่สำคัญของโฉนดชุมชน คือ

1. ทุกคนสามารถเป็นเจ้าของร่วมกันทั้งหมด
2. ที่ดินนั้นเป็นมรดกตกทอดถึงลูก-หลาน
3. ห้ามทำการขายที่ดินแก่บุคคลภายนอกชุมชน
4. สมาชิกทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดิน อย่างต่อเนื่องไม่ปล่อยให้ทิ้งร้างว่างเปล่า
5. สามารถทำการขายเปลี่ยนมือที่ดินให้แก่คนในกลุ่มได้โดยต้องผ่านคณะกรรมการ

SPU CHONBURI

6. โฉนดชุมชนไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่ ในการรักษาที่ดินไว้สำหรับชุมชนเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้เป็นเอกสารในการจำนองกู้ยืมเงิน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางเกษตรและครัวเรือนได้อีกด้วย โดยจะกู้ยืมจากกองทุนออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นภายในกลุ่มปฏิรูปที่ดินของแต่ละชุมชนเป็นการแก้ปัญหาความต้องการ การจำนองที่ดินกับสถาบันการเงินภายนอกที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและชุมชน และยังมีแนวคิดอีกว่า โฉนดชุมชน เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารในการสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัยของชุมชน โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลโฉนดชุมชนจึงไม่ได้เป็นเพียงเอกสารรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้นหากแต่ต้องประกอบไปด้วย

1. ระบบกรรมสิทธิ์แบบรวมหมู่ โดยองค์กรชุมชนจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทรัพยากรทั้งที่ดินที่สมาชิกใช้ประโยชน์ ทำการผลิตและทรัพยากรที่สมาชิกชุมชนใช้ประโยชน์ในการดำเนินชีวิต

2. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ป่าและน้ำ

3. วัฒนธรรมการอยู่ร่วมที่ดีงามทั้งด้านการเมืองและวัฒนธรรมตามที่ระบุไว้ในแผนการจัดการและกติกาขององค์กรกรรมสิทธิ์จึงเป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิทธิในความเป็นเจ้าของร่วมกันภายใต้ชุมชนหรือสังคมที่เรียนรู้ข้อเท็จจริงทางสังคมอย่างเหมาะสมจนเกิดมีกลไกชุมชนที่เข้มแข็งแล้วจะส่งผลให้ชุมชนมีวิถีปฏิบัติจนกลายเป็นข้อตกลงหรือธรรมนูญชุมชนจนสามารถใช้สิทธิทั้งสองเกื้อกูลส่งเสริมจนกลายเป็นสิทธิของคนและชุมชนที่เข้มแข็งร่วมกับกระบวนการหรือนวัตกรรมชุมชน ในการสร้างความยั่งยืน เสมอภาคและเป็นธรรมในการใช้ที่ดินหลายรูปแบบ

เงื่อนไขปัจจัยที่สำคัญในการบริหารจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน

1. ต้องมีการจัดตั้งองค์กร เพื่อทำหน้าที่จัดการหรือมีวิธีการจัดการร่วมกันในนามของชุมชน ซึ่งเป็นการแสดงความมีตัวตนของชุมชนต่อรัฐและสังคม ทั้งนี้รูปแบบการจัดองค์กรหรือการจัดการไม่จำกัดอย่างใดอย่างหนึ่ง ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละชุมชน อาจจะเป็นนิติบุคคล

SPU CHONBURI

หรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้เนื่องจากบุคคลในชุมชนมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นรูปแบบใดก็ได้ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 64 ได้รับรองไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น”

2. การจัดการที่ดินมีความหลากหลายและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และลักษณะทางวัฒนธรรมของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์

3. องค์กรชุมชนต้องมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและการควบคุมตรวจสอบกันอย่างสม่ำเสมอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีศักยภาพที่เข้มแข็ง ทั้งนี้รูปแบบขององค์กรชุมชนต้องมีความหลากหลายในรูปแบบของคณะกรรมการ สภา สหกรณ์หรือร่วมกับ อปท. โดยตรงเป็นต้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรชุมชน

4. มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนอย่างสม่ำเสมอ ระหว่างองค์กรชุมชนและสมาชิกในชุมชน เพื่อให้เกิดการสื่อสารและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน ตลอดจนการวางแผนการจัดการที่ดิน การสร้างกฎกติกาควบคุมการซื้อขายที่ดิน การออกฎหมายภาษีที่ดิน โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะกระทบต่อพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรม

5. ทำฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสมาชิกในชุมชนและการจัดการที่ดินของชุมชนในแปลงรวม เพื่อให้มีการตรวจสอบการควบคุมการซื้อขายที่ดิน ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในที่ดินที่ชุมชนจัดการโดยสมาชิกในชุมชนร่วมกันทำฐานข้อมูลแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชน ทั้งที่ครอบคลุมถึงที่ดินส่วนบุคคล ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำการเกษตรกรรมและทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่สาธารณะ ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ป่าชุมชน จำนวนประชากรในชุมชน ซึ่งจะพบว่ามีผู้ไร้ที่ดินและมีผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากน้อยต่างกัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดการที่ดินของชุมชนและเป็นฐานข้อมูลของการกระจายการถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในระดับประเทศ

6. ลักษณะของสิทธิในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่บนฐานของสิทธิเชิงซ้อน มีการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน และเคารพสิทธิของบุคคลและชุมชนร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกฎกติกาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการทำกิจกรรมในพื้นที่ของชุมชน ตลอดจนการวางแผนการใช้ที่ดินและการวางผังเมืองของชุมชน

SPUCHONBURI

7. ชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบภาษีและจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยให้มีธนาคารที่ดินในระดับพื้นที่เพื่อซื้อที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์มาจัดสรรให้กับคนไร้ที่ดินในชุมชนและการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรมาทำเกษตรกรรมและร่วมรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

8. มีกลไกระดับจังหวัดที่มีองค์ประกอบจากหลายฝ่ายและตัวแทนของชุมชนเพื่อให้คำปรึกษา แนะนำและส่งเสริมการจัดการที่ดินของชุมชนและกำหนดนโยบายภาพรวมของจังหวัดในการวางแผนการใช้ที่ดินและการวางผังเมืองโดยกลไกนี้ต้องมีองค์ประกอบของหน่วยงานของรัฐ อปท. ชุมชนและคนในเมืองที่มีการลงพื้นที่เข้าใจสภาพข้อเท็จจริงและหนุนเสริมข้อมูลทางนโยบายให้กับชุมชน

สิ่งที่ได้รับจากการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

1. ได้รับประโยชน์สูงสุดจากที่ดินและทรัพยากรที่ดินไม่หลุดมือจากเกษตรกร เนื่องจากมีการจัดการแบบกรรมสิทธิ์รวมหมู่โดยมีโฉนดชุมชนและกฎระเบียบที่เป็นตัวกำกับการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนรวมทั้งมีกองทุนธนาคารที่ดินรองรับการเปลี่ยนมือที่ดินของสมาชิก

2. ยกระดับชีวิตความเป็นอยู่มีการปลูกพืชสำหรับบริโภคในครัวเรือน ทำให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในวิถีชีวิต ต้นทุนการผลิตต่ำ และมีอาหารให้กินหลากหลาย สร้างความมั่นคงทางด้านอาหารแก่ครอบครัว ลดการพึ่งพาปัจจัยภายนอกและลดค่าใช้จ่ายและยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับการหาเลี้ยงครอบครัว

3. รักษาและยกระดับวัฒนธรรมที่ดีงามให้ดียิ่งขึ้นคนในชุมชนมีการปฏิสัมพันธ์กัน รู้สึกถึงความเป็นชุมชน เมื่อมีปัญหาร่วมกันจะต้องมีการร่วมมือกันแก้ปัญหา จึงทำให้เกิดความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกันเข้าใจกัน ยอมรับกันและเคารพกัน

แต่มีข้อสังเกตที่ต้องพิจารณาในการพิสูจน์สิทธิ์และการถือครองที่ดินในโฉนดชุมชน ว่า

1. ป่าเสื่อมโทรมนั้นไม่ควรให้ใครอ้างสิทธิ์เอาแผ่นดินของส่วนรวมไปครอบครองเป็นส่วนตัว ไม่ควรอ้างความจนมาครอบครองแผ่นดิน รัฐพึงเอาป่าเสื่อมโทรม มาปลูกป่าในเชิงพาณิชย์เพื่ออนาคตของประเทศชาติในอีก 50-100 ปี ข้างหน้า

SPU CHONBURI

2. คนจนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมไม่ควรทำไร่ นา เพราะไม่มีระบบชลประทาน น้ำท่าก็ไม่สมบูรณ์ ปกติคนชนบทส่วนมากก็มีรายได้จากเกษตรกรรมเป็นรองรายได้นอกภาคเกษตรกรรมเป็นหลักอยู่แล้ว การจับจองตามอำเภอใจคงเป็นสิ่งที่ไม่สมควร

3. ถ้าคนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมไม่ค่อยมีรายได้และยากจน รัฐบาลก็ควรหาทางสร้างงานทางอื่น ซึ่งอาจเป็นงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และอื่น ๆ การอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่สมควร สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น โรงเรียนประถม สถานีอนามัย ต้องขยายออกไปอย่างไม่สิ้นสุดเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร

4. กรณีป่าสงวนออกมาทับซ้อนกับที่ดินของผู้ที่ครอบครองไว้ก่อน ก็เป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการพิสูจน์สิทธิ์ ให้ชัดเจน แต่ผู้ที่มาบุกรุกภายหลัง ถือว่าเป็นผู้บุกรุก ไม่ควรให้อยู่ หาไม่ใครต่อใครก็จะมาอ้างสิทธิ์ไม่สิ้นสุด

5. การอ้างว่า คนจนที่บุกรุกอยู่ในเมืองก็ควรจะได้รับโฉนดชุมชนเช่นกัน ทั้งที่ในความเป็นจริง ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดส่วนมากไม่ได้เป็นคนจนชุมชนประเภทบุกรุกก็อยู่โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ มานาน

6. ในการแก้ไขปัญหานั้น ควรแก้เป็นจุด ๆ ไม่ใช่ออกกฎหมายแบบเหวี่ยงแห ในพื้นที่ที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ต้องแก้ไขเป็นกรณีไป เช่น กรณียายไฮ กรณีออกกฎหมายคลุมไปทั่วนั้น อาจเปิดช่องให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ คล้ายกรณี สปก.4-01 ที่ถือโอกาสแจกที่ดินให้คนรวยไปด้วย

7. แม่น้ำหนองบึงในย่านชุมชน ก็ล้วนเป็นของส่วนรวม แต่ไม่ใช่ของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง เพราะถ้าเช่นนั้น ชุมชนอื่นก็อาจไม่ได้รับสิทธิ์ในการใช้สอยด้วยกลายเป็นการสร้างปัญหามากกว่าการแก้ปัญหาของหลวงหรือของส่วนรวมเป็นสมบัติของประชาชนทั้งประเทศไม่ใช่ให้ใครอยู่ใกล้ทรัพยากรได้รับไป

8. การให้คนมีที่ดินเป็นของตนเอง ควรพ้นสมัยได้แล้ว มีที่ดีก็ไม่ใช่ว่าจะดีเสมอไป บางคนพอได้ที่ดินเป็นของตนเอง ก็เอาไปขาย เพราะพวกเขาไม่เคยอาบเหงื่อต่างน้ำจนหาซื้อมาเองได้ แต่ได้จากการแจก พวกเขาจึงขาด Sense of Belonging จึงขายไป แสดงว่าเราไม่ควรแจกที่ดินให้ใคร และการแจกที่ดินไม่ใช่ทางออกของปัญหาและขนาดที่ดินของตนเองยังรักษาไว้ไม่ได้ โฉนดชุมชนก็คงหาคนรักษาได้ยาก

9. เมื่อ 50 ปีที่แล้ว ไม่มีหมู่บ้านชาวเขาอยู่บนเขาเลย แต่เดี๋ยวนี้มีมากมาย บุกรุกกันเพิ่มอยู่เสมอปี จึงคงเป็นไม่ได้ได้ที่จะให้ขยายตัวอย่างนี้ ประเทศควรจัดหาที่อยู่ให้ใหม่แทนการบุกรุก ในเวียดนามเมื่อปลายเดือนกันยายน พ.ศ.2552 ก็อพยพย้ายคนนับแสน ๆ เพื่อหนีพายุ คนนับล้านที่

SUCHONBURI

อาจต้องย้ายออกจากป่า ถ้าทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ต้องรีบร้อนแบบหนีพายุ ก็น่าจะสามารถทำได้ เชื่อว่าในจีน ลาว เขมร เวียดนามหรือมาเลเซีย เขาคงไม่ปล่อยให้มีการบุกรุกป่ากันตามอำเภอใจเช่นนี้อยู่ตลอดเวลา

10. ในการจัดการปัญหาของชาตินั้น ทางราชการต้องดำเนินการโดยเด็ดขาดโดยไม่เลือกปฏิบัติ จะย่อหย่อนจนปัญหาลุกลามเช่นนี้ต่อไปไม่ได้

ในส่วนของแนวการวินิจฉัยของศาลนั้นก็มีตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาสนับสนุนการเข้าถือครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จำเลยเข้าไปครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนที่กฎหมายจะให้อำนาจจำเลยในการเข้าถือครองที่ดิน โดยจำเลยไม่จำต้องพิสูจน์สิทธิในการเข้าถือครองแต่อย่างใด โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2311/2536 วินิจฉัยว่าที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2) นั้น หาจำต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินเพื่อสงวนไว้เป็นที่ดินสาธารณะก่อนไม่ การที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองก่อสร้างที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และมาตรา 108 ทวิ ศาลที่มีอำนาจชำระคดีรวมทั้งศาลอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าที่ดินตามฟ้องเป็นที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่ เพราะเป็นองค์ความผิดตามบทมาตราที่โจทก์อ้างหาใช่เรื่องที่ศาลอุทธรณ์ พิพากษาเกินไปจากที่โจทก์กล่าวในฟ้องไม่ ส่วนกฎกระทรวงฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 2 ตอนท้ายที่ระบุว่า “ถ้ามีผู้คัดค้านให้อธิบดีรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะได้ มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น” มีความหมายว่าการพิสูจน์สิทธิของผู้คัดค้านเป็นเพียงเงื่อนไขในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเท่านั้น หาได้กำหนดว่าจะต้องเสนอเป็นคดีแพ่งเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดไม่ การฟ้องจำเลยในคดีนี้จึงเป็นการพิสูจน์สิทธิในที่ดินไปในตัวเท่ากับได้ดำเนินการตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวแล้ว การที่ต่อมามีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีผลเป็นเพียงทำให้ที่ดินที่จำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองนั้นไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอีกต่อไปตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับเท่านั้น มิใช่กฎหมายที่บัญญัติให้การเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ต่อไป

ดังนั้น ในส่วนของปัญหาการพิสูจน์สิทธิในโฉนดชุมชนที่รัฐบาลได้อนุมัติให้ประชาชนนั้นยังพบว่ามีปัญหาการพิสูจน์สิทธิว่าโฉนดชุมชนนั้นใครจะเป็นผู้ดำเนินการและใครบ้างที่จะเข้า

PUCHONBURI

ไปทำกินหรือทำประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการให้โฉนดชุมชน เพราะชุมชนที่สามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ข้อ 4 โดยกำหนดไว้ว่า ให้มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ใช้บังคับ และต้องจัดให้มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อย 7 คน และประธานและกรรมการชุมชนต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย เช่น มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั่งเดิม บรรลุนิติภาวะ ไม่เคยเป็นข้าราชการประจำ ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ และในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ รวมทั้งต้องเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบและมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า 3 ปี ดังนั้นในปัญหาการยื่นเข้าขอรับโฉนดชุมชนนั้น แต่ละชุมชนต้องมีความชัดเจนในการบริหารจัดการชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมและมีกฎระเบียบในการบริหารจัดการอย่างชัดเจนข้างต้น ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้เช่นนี้ถือมีการพิจารณาโดยนำหลักกฎหมายเข้ามาทำการพิจารณาก็เห็นได้ว่าการที่ระเบียบกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะมีชุมชนใดเข้าหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกำหนดไว้และถ้าชุมชนนั้นเป็นไปตามระเบียบดังกล่าวและได้รับโฉนดชุมชนจากรัฐมาดำเนินการแล้วใครจะเป็นผู้เข้าไปทำกินหรือทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในโฉนดชุมชน และในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาตามระเบียบดังกล่าวเท่ากับว่าผู้ที่จะได้โฉนดชุมชนจะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ก่อนตามที่กำหนดคุณสมบัติไว้ในระเบียบและในส่วนของการบริหารจัดการระเบียบได้กำหนดให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยชุมชนก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ชัดเจนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้นปัญหาการพิสูจน์สิทธิของสิทธิในการเข้าทำกิจและการใช้ประโยชน์จากโฉนดชุมชนย่อมก่อให้เกิดปัญหาว่าบุคคลใดจะเข้ามีสิทธิในโฉนดชุมชน แม้ตามระเบียบที่ออกโดยกฎหมายจะให้อำนาจคณะกรรมการในการบริหารจัดการโฉนดชุมชนก็ตาม แต่การดำเนินการเช่นนี้เป็นเพียงการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเท่านั้น โดยมีที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นเข้าเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการนั้นก็หมายความว่ารัฐบาลนำเอาป่าไม้ ที่ดินอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวน มาแจกให้กับผู้ที่กระทำการบุกรุกป่า นั่นก็หมายความว่าเป็นการสนับสนุนผู้กระทำความผิดหรือไม่

SUCHONDURI

ปัญหาการพิสูจน์สิทธิในโฉนดชุมชนที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์หลักเกณฑ์การดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้อันเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่จะนำที่ดินมาบริหารจัดการใหม่ผ่านระบบโฉนดชุมชนนั้น ย่อมไม่มีความชัดเจนในการพิสูจน์สิทธิของผู้เข้าถือครองโฉนดชุมชน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย และอาจจะเป็นการทำลายป่าไม้ที่เหลือน้อยอยู่แล้วยิ่งจะเหลือน้อยลงไปอีก จึงเป็นปัญหาอย่างมากที่รัฐบาลดำเนินการตามวิธีการนี้

ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการตามโฉนดชุมชน

มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดนิยาม “ที่ดิน” หมายความว่าพื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย นิยาม คำว่า “ที่ดิน” นี้ หมายถึงพื้นดินทั่ว ๆ ไปบนพื้นผิวโลก และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินชนิดใดจะอยู่เหนือหรือใต้น้ำก็ถือเป็นที่ดินทั้งสิ้น “ที่ดิน” นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไปและภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้ผิวน้ำตื้น ๆ ด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ ส่วนที่ดินซึ่งอยู่ในน้ำลึก ๆ เช่น แม่น้ำ ทะเลไม่ใช่ความหมายที่ดินในประมวลกฎหมายนี้ สาเหตุที่กฎหมายบัญญัติคลุมถึงที่ดินเฉพาะในน้ำที่ตื้น ๆ ก็คงเป็นเพราะที่ดินเหล่านี้อาจโผล่พ้นน้ำเนื่องจากห้วย หนอง คลอง บึง ตื้นเขิน กลายเป็นพื้นดินทั่วไปขึ้นมาได้ เมื่อตื้นเขินจนกลายเป็นพื้นดินแล้ว ประชาชนก็อาจเขาใช้ประโยชน์ได้ และอาจมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นจึงได้บัญญัติให้ครอบคลุมที่ดินดังกล่าวไว้ด้วย อาณาเขตบนพื้นโลกย่อมประกอบด้วยทุกสิ่งทุกอย่างในอาณาบริเวณไม่ว่าจะเป็น พื้นดิน ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บางก็ตาม เช่น เมื่อเรากล่าวว่าประเทศไทยเรามีเนื้อที่ 200,000 ตารางไมล์ เนื้อที่ดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้หมายความเฉพาะพื้นดินเท่านั้น แต่ย่อมหมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำป่าสัก ฯลฯ และรวมตลอดถึงทะเลอาณาเขตที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยของเราด้วย เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตของประเทศไทยทั้งสิ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่ามาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้ที่ดินหมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไป โดยให้ความความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วยนั้น คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” มิได้หมายความจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หมายความรวมถึง ลำน้ำ หรือทะเลสาบก็ทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบกหรืออยู่ ใต้น้ำก็ได้ กรณีจึงถือได้ว่าพื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย เป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทะเลรวมถึงที่ดินใต้ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้

SPU CHONBURI

ร่วมกัน ตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่หลักกฎหมายในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนดจะนำ ไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ชั่วคราวที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณ สมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้นดังนั้น การถมที่ดินในทะเลไม่ว่าจะกระทำขึ้นโดยพลการหรือโดยได้รับอนุญาตตาม มาตรา 118 หรือมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2535 จึงไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถม การจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นเป็นการถาวรหรือโอนไปยังบุคคลใดจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสียก่อน

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้เคยมีหนังสือตอบข้อหารือของสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 19 เกี่ยวกับ คำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ดังนี้ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 4(1) บัญญัติไว้ว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า ว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 ได้วินิจฉัยไว้ว่า พื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีข้อหารือดังกล่าว เห็นว่า “ทะเล (รวมถึงที่ดินใต้ทะเล)” ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังกล่าวข้างต้น

เมื่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้นำหนังสือที่ ทส 0905.2/17200 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง หารือปัญหาเกี่ยวกับด้านกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาแจ้งเวียน หน่วยงานในสังกัดของกรมเพื่อประกอบการพิจารณาและถือปฏิบัติ ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่ง ชาติ พ.ศ.2504 แล้ว ได้มีปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นเนื่องจากสำนักงานอัยการจังหวัดพังงาไม่เห็น ด้วยกับ

SPUCHONBURI

การตีความ คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยอ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องสภาพทางกฎหมายของพื้นดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล เพื่อประกอบการพิจารณาและให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตาม สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดี แพ่งเขต 8 ที่เห็นชอบกับความเห็นของอัยการจังหวัดพังงา ซึ่งเห็นว่าการตีความคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ต้องสืบหาเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายว่าวัตถุประสงค์เพื่อการใด โดยเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้หาได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผลครอบคลุมไปถึงทะเลและ สัตว์ทะเลทั้งหลายด้วยหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากคำจำกัดความคำว่า “ที่ดิน” แม้จะให้หมายความรวมถึงส่วนที่เป็นน้ำด้วย ได้แก่ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ แต่จะเห็นว่ามีพื้นน้ำเป็นส่วนน้อย มีพื้นดินเป็นส่วนใหญ่ที่จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายฉบับดังกล่าว การที่คำจำกัดความดังกล่าวมิได้ให้หมายความความถึงทะเลด้วย เพราะทะเลมีพื้นน้ำเป็นส่วนใหญ่มีเกาะเป็นส่วนน้อย จึงบัญญัติให้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ควบคุมเฉพาะเกาะในทะเลเท่านั้น แต่ไม่ให้ควบคุมพื้นน้ำในทะเล เพราะในส่วนของพื้นน้ำในทะเลมีกฎหมายใช้บังโดยเฉพาะต่างหาก ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นต้น การที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มาใช้อ้างอิงนั้น จึงเห็นว่าน่าจะคลาดเคลื่อนต่อจุดมุ่งหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้ตีความในประเด็นว่าที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลเป็นที่ดินตามประมวล กฎหมายที่ดินหรือไม่และเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมุ่งเน้นสิทธิในที่ดิน แต่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มุ่งเน้นที่จะควบคุมทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหลัก จึงไม่สามารถเอาคำจำกัดความในประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้กับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้ ดังนั้นพื้นน้ำในทะเลจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีความเห็นว่า เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งมีผลกระทบถึงการกำหนดอุทยานแห่งชาติทางทะเลและการปฏิบัติงานของกรม อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการดำเนินคดีในความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ด้วย จึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ ดังนี้

SUCHONBURI

คำว่า “ที่ดิน” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 หมายความรวมถึงทะเลและที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ด้วยหรือไม่อย่างไร

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่สภาพ ธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ทั้งพื้นดินและทะเล รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ไว้ในเรื่องเสร็จที่ 345/2524 โดยสรุปความว่า มาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 ก็ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” ไว้มีความหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายดังกล่าวครอบคลุมรวมถึงพื้นดิน (พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา และเกาะ) และพื้นน้ำ (ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ) หรืออีกนัยหนึ่งคือ บริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ (ซึ่งหมายรวมถึง “ทะเลอาณาเขต” แต่มิใช่ “ทะเลหลวง”) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 141/2537 สรุปความได้ว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้นมิได้หมายความว่า จะจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึง “พื้นที่ดินทั่วไป” เท่านั้น หากแต่ให้หมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไปซึ่งอาจอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ ได้ และจากเหตุผลดังกล่าวพื้นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และโดยที่นิยามดังกล่าวได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับนิยามคำว่า “ที่ดิน” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ให้ที่ดินตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีความหมายอื่นใดเป็นพิเศษ จึงสมควรตีความคำว่า “ที่ดิน” ไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น นิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามที่กำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จึงหมายความรวมถึงทะเลและพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย

SUCHONBURI

ประเด็นที่สอง เห็นว่าเมื่อนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายถึงบริเวณพื้นที่ดินทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติธรรมชาติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504) ในเรื่องเสร็จที่ 69/2503 มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพของธรรมชาติ เดิม มิให้ถูกบุกรุกหรือทำลายไปเพราะการกระทำของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อสงวนธรรมชาติเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ต่อไปในวันข้างหน้า ดังนั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จึงมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่อยู่บนพื้นดินและ ทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทยให้อยู่ในสภาพ เดิมของธรรมชาติ เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา และรื่นรมย์ของประชาชนทั้งพื้นดินและในทะเล (วนิดา พรไพบูลย์, 2552, หน้า 108)

ดังนั้น ในส่วนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยเป็นอำนาจของหน่วยงานดังต่อไปนี้

1. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และดูแลหน่วยงานราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานสังกัด ดังนี้

กรมอุทธยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์และสำรวจประชามติเพื่อวางแผนงานและพัฒนาการประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดี ป้องกันและแก้ไขความเข้าใจผิดของสาธารณชนที่มีต่อกรม เผยแพร่ความรู้ ความก้าวหน้าในภารกิจของกรมด้านวิชาการป่าไม้และงานห้องสมุดเพื่อให้เกิดความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ การผลิตสื่อเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ภายในกรม

2. สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ราษฎรและให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น รวมถึงการจัดที่ทำกินให้ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

3.1 กรมพัฒนาที่ดิน ศึกษา สำรวจ จำแนก วิเคราะห์ และวิจัยดินและที่ดิน ทำสำมะโนที่ดิน ติดตามสถานการณ์สภาพการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินและเพื่อ

SUCHONBURI

การพัฒนาที่ดิน ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ตรวจสอบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ พืช ปุ๋ย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน ถ่ายทอดผลการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และให้บริการด้านการพัฒนาที่ดินแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเกษตรกร ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินหรือที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2 กรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ของสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ไว้ให้จัดทำแผนเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่รับผิดชอบให้สอด คล้องตามเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของกรม จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่รับผิดชอบ ด้านงานป้องกันการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ งานจัดการที่ดินป่าไม้ งานวิจัยและพัฒนาด้านการป่าไม้ งานส่งเสริมการปลูกป่า งานจัดการป่าชุมชน ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กำกับ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในพื้นที่ และรวบรวมเป็นข้อเสนอแนะต่อกรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

เมื่อพิจารณาทั้งคำนิยามของคำว่าที่ดิน และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าในส่วนของที่ดินที่ได้มีการแบ่งส่วนการบริหารจัดการของที่ดินภายในประเทศแบ่งออกเป็นหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น ที่อุทยานแห่งชาติเป็นอำนาจของกรมอุทยานแห่งชาติ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์และสามารถจดทะเบียนโอนทางนิติกรรมได้เป็นอำนาจของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ส่วนทีดินที่เป็นการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมในการให้เกษตรกรทำกินเป็นอำนาจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าแต่ละกระทรวงหรือแต่ละกรมที่กำหนดให้มีอำนาจในการบริหารที่ดินของประเทศนั้นล้วนแล้วแต่มีจุดเกาะเกี่ยวในการดำเนินการและมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการประเทศทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่จะต้องดูแลเกษตรกรของประเทศให้สามารถทำกินได้อย่างปกติสุขและสามารถพึ่งพาตนเองได้ นอกจากนั้นในส่วนของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดินก็มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินด้วยเช่นเดียวกัน แต่การบริหารจัดการที่ดินที่มีลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วมของคนในชุมชนที่เรียกว่าโฉนดที่ดินนั้นตามกฎหมายและระเบียบล้วนแล้วแต่ออกมาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 หรือประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในข้อ 7(2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มี

SUCHONDURI

โฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ก็หมายความว่าในส่วนของการบริหารจัดการโฉนดชุมชนนั้นเป็นอำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรีหรืออย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ว่า มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคงและราชการเกี่ยวกับงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มิได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาจุดเกาะเกี่ยวระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรีกับประชาชนแล้วไม่มีจุดเกาะเกี่ยวหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนแต่อย่างใด เพราะเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นมีหน้าที่ในการสนับสนุนฝ่ายการเมืองเป็นหลัก นั่นก็คือการทำแผนพัฒนา การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามที่ฝ่ายการเมืองกำหนด แต่การจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนในรูปของโฉนดที่ดินนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการทำงานที่สนับสนุนนักการเมืองจนลืมไปว่ามิใช่หน้าที่ของตนแต่กลับดำเนินการเช่นเดียวกับหน้าที่ของตน ซึ่งถ้าพิจารณากรณีดังกล่าวแล้วย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งการดำเนินการเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย เท่ากับว่าไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับการดำเนินการแต่อย่างใด เพียงอาศัยอำนาจของมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และกรณีดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบกระเทือนต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้กรมที่ดิน ดำเนินการในเรื่องโฉนดชุมชนน่าจะเหมาะสมกว่า เพราะกรมที่ดินดูแลการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมทั้งการโอนสิทธิตามกฎหมายและในขณะเดียวกันกรมที่ดินก็มีความพร้อมทั้งทรัพยากรและกฎหมายในการดำเนินการรองรับการกระทำการออกโฉนดชุมชน เนื่องจากการที่ใช้คำว่าโฉนดชุมชนนั้นก็หมายความเช่นเดียวกับตราสารที่เรียกว่าโฉนด นั้นก็หมายความว่าสามารถโอนสิทธิและนิติกรรมได้และโฉนดชุมชนก็สามารถโอนสิทธิและนิติกรรมได้ก็ควรให้กรมที่ดินดำเนินการน่าจะเหมาะสมมากที่สุด ซึ่งปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก เพราะการดำเนินการก็ไม่พ้นกรมที่ดินที่จะต้องรับภาระการจดทะเบียนและนิติกรรม แต่ปรากฏว่ากรมที่ดินไม่มีข้อมูลในเรื่องโฉนดชุมชนเลยย่อมเป็นอุปสรรคในการดำเนินการเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดภาระของหน่วยงานของรัฐโดยไม่จำเป็น

SUCHONBURI

ความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการให้สิทธิในโฉนดชุมชน

ตามประกาศของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ข้อ 3 ได้กำหนดให้การดำเนินงานประสานงานของคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนแก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งชุมชนได้เข้าครอบครองมาไม่น้อยกว่า 3 ปี ก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ให้บังคับ และที่ดินของรัฐนั้นสามารถอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อพิจารณาตามประกาศดังกล่าวแล้วเห็นว่าชุมชนที่จะได้ใช้สิทธิตามระเบียบนี้ก็หมายความว่า ต้องอยู่ในที่ดินของรัฐมาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีประกาศใช้บังคับ และที่ดินของรัฐนั้นสามารถอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาหลักการดังกล่าวที่ดินที่ได้รับการจัดสรรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต้องเป็นที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากรัฐด้วย ซึ่งผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างในการอนุญาตการใช้ที่ดิน ดังนี้

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) ใน พ.ศ.2552 มอบหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรพื้นที่ อ.ควนขนุน จ.พัทลุง จำนวน 536 แปลง

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรพื้นที่อำเภอควน ขนุน จังหวัดพัทลุง จำนวน 536 แปลง และวันที่ 20 มีนาคม 2554 ที่โรงเรียนควนขนุน อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานมอบหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรพื้นที่ อำเภอควนขนุน พร้อมกล่าวว่า กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมที่ดินดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลในการขจัด ความยากจนและพัฒนาชนบทตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยทำการคัดเลือกที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้หรือไม่มีความประสงค์จะสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วมาจัดสรรให้แก่ราษฎรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอ เพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยจะมอบหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นหลักฐาน ราษฎรจะเสียค่าตอบแทนในอันตราต่ำ โดยในวันนี้เป็นการดำเนินการในที่ดินสาธารณประโยชน์แปลง “ทุ่งป่าไพล” ตำบลโตนดด้วน แปลง “ทุ่งควนเหลง” ตำบลดอนทราย และแปลง “ทุ่งควนดินแดง” ตำบลดอนทราย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง จำนวน 536 แปลง ให้ราษฎร 401 ครัวเรือน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวอีกว่าการดำเนินการจัดสรร

SUCHONBURI

ที่ดินดังกล่าว นอกจากเป็นการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์แล้วยังเป็นการช่วย เหลือราษฎรให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่มั่นคงขึ้น สามารถพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัว ทั้งนี้ราษฎรจะต้องน้อมนำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริมายึดถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสุขในชีวิตอย่างยั่งยืน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายชัยวุฒิ บรรณวัฒน์) ในขณะนั้นได้เดินทางไปที่หอประชุม ที่ว่าการอำเภอแม่สอด อ.แม่สอด จ.ตาก เป็นประธานพิธีมอบหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและโฉนดที่ดิน ตามโครงการเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 84 พรรษา 5 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ให้แก่ประชาชนในท้องที่ตำบลแม่ปะ จำนวน 96 ครัวเรือน 96 แปลง ตำบลแม่กาษา 160 ครัวเรือน 166 แปลง รวมทั้งหมด 256 ครัวเรือน 262 แปลง

ทั้งนี้ อำเภอแม่สอด มีที่ดินสาธารณประโยชน์หลายพื้นที่ ที่มีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์อย่างชัดเจน มาเป็นเวลานาน อำเภอจึงได้ร่วมกับจังหวัดจัด ทำโครงการจัดที่ดินของรัฐจัดความยากจน เพื่อเป็นการจัดระเบียบการถือครองที่ดินของรัฐ และให้ราษฎรผู้เข้าร่วมโครงการ เสียค่าตอบแทนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามของกระทรวงมหาดไทย และนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะใน พ.ศ.2554 ซึ่งเป็นปีมหามงคลที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีพระชนมายุครบ 7 รอบ 84 พรรษา ในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2554 เพื่อแสดงออกถึงความจงรักภักดีต่อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อำเภอจึงร่วมกับจังหวัด จัดทำโครงการ มอบหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและโฉนดที่ดิน เป็นการชั่วคราว เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติ และเป็นการทำความดีแด่พระองค์ท่าน

คณะอนุกรรมการพิจารณาการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดิน สปก.

1. ขออนุมัติยกเลิกมติ คปก. ครั้งที่ 1/2542 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2542 วาระเพื่อพิจารณาเรื่องที่ 3.2 ขอทบทวนมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากการขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ข้อ 2

2. ขออนุมัติให้เลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจพิจารณาการเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากการขอใช้ที่ดินของ ส.ป.ก. ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ดังนี้

SRU CHONBURI

2.1 ให้เรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามราคาประเมินของกรมที่ดิน หรือราคาที่ ส.ป.ก. ได้จ่ายชำระค่าที่ดินอันมีราคาสูงกว่าราคาประเมินของกรมที่ดินในปีที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

2.2 การขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน กรณีหน่วยงานที่ขอใช้ที่ดินกำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สิน โดยมีผู้แทนของ ส.ป.ก. เป็นกรรมการร่วมด้วย ให้เรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่คณะกรรมการของหน่วยงานนั้นกำหนด เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตหรือกรณีไม่มีผู้แทนของ ส.ป.ก. เป็นกรรมการ และคณะกรรมการได้กำหนดค่าตอบแทนไว้ไม่น้อยกว่า ข้อ 2.1

2.3 ให้เลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏทั้ง 3 กรณี ดังนี้

2.3.1 หน่วยงานของรัฐที่ขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคไม่มีการเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ใช้บริการ

2.3.2 มีการแสดงเหตุผลที่ชัดเจนว่า การใช้ที่ดินบริเวณที่ขออนุญาตจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและต่อชุมชนในท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน หรือเป็นที่ที่เหมาะสมในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

2.3.3 การใช้ประโยชน์ในพื้นที่มีการใช้สอยพื้นที่ตามขนาดเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การนั้น และกระทบต่อพื้นที่แปลงเกษตรกรรมน้อยที่สุด และผ่านความเห็นชอบจากชุมชนท้องถิ่นว่าไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มติคณะกรรมการ อนุมัติตามที่เสนอ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่จะออกโฉนดที่ดินให้กับชุมชนใดก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้นี้คือการได้รับอนุญาตจากรัฐด้วยถือที่ดินใดเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การครอบครองพื้นที่ป่า การครอบครองอุทธยานแห่งชาติก็ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดชุมชนได้ แต่ถ้าปรากฏว่าประชาชนหรือชุมชนอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าจนได้รับอนุญาตจากรัฐก็ต้องอยู่อาศัยก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการโฉนดที่ดินไม่น้อยกว่าสามปีดังกล่าว กรณีนี้จะเห็นได้ว่าสิทธิในการได้รับประโยชน์จากรัฐในการจัดการที่ดินนั้นไม่มีความเป็นธรรมอย่างเพียงพอในการจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนเพราะให้สิทธิผู้ที่บุกรุกป่าหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ เท่ากับว่าคนเมืองหรือชุมชนที่มีการรางวัดทางอากาศเรียบร้อยแล้วหรือมีกรรมสิทธิ์ที่ชุมชนอย่างเป็นสัดส่วนก็ไม่อยู่ภายใต้ที่จะได้รับสิทธิในโฉนดชุมชนทั้ง ๆ ที่เป็นชุมชนเหมือนกัน และอาจจะมีคณะ

SPUCHONBURI

กรรมการบริหารชุมชนอย่างชัดเจนก็ได้แต่ก็ไม่ได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินของโฉนดชุมชนแต่อย่างใด เท่ากับว่ารัฐเลือกที่จะแจกที่ดินให้กับประชาชนไม่เท่าเทียมกันกรณีดังกล่าวอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของการเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรที่ดินของรัฐก็เป็นได้ เพราะการจัดสรรที่ดินของรัฐนั้นต้องเป็นการจัดสรรที่ดินโดยกฎหมายเท่านั้นมิใช่เป็นการจัดสรรในรูปของมติคณะรัฐมนตรี จึงเท่ากับเป็นการจัดสรรที่ดินโดยปราศจากกฎหมายรองรับอาจจะเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายก็เป็นได้

SPU CHONBURI