

ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน

Problems and Solutions to the Problem of Land in Areas of Overlap with the Mangroves

นิติรัฐ ไชยศรี (Nitirat Chaisri)* วิกรณ์ รักษ์ปวงชน (Vikron Rakphungchon)**

สุรพล ศรีวิโรจน์ (Surapol Sriviroj) ***

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขกฎหมายของการออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับป่าชายเลน หรือที่ชายทะเล และการกู้พื้นที่ที่ถมน้ำทะเลไปให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร โดยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารโดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี และมติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลเหล่านี้มาตรวจสอบวิเคราะห์ร่วมกัน

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาการออกโฉนดที่ดินเกิดจากการตีความกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ ที่ไม่ตรงกัน ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินของรัฐและเอกชนยังไม่ชัดเจน ประกอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินใช้มานานแล้ว เห็นควรทำการสำรวจเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน พิจารณามาตรการในการพิสูจน์สิทธิที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย มีการออกกฎหมายให้มีการกู้พื้นที่ที่ถมน้ำทะเลไปให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์ และสามารถนำที่ดินสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้

ABSTRACT

The purpose of the research. To study the problems and solutions in the area of the issuance of title deeds to land in the area of overlap with mangroves or the sea. Recovery and return to the sea area where the sink was utilized.

This study used methods of research documents. By the way, analysis of documents and data collection and research. Of the Code. The Ministerial Cabinet. And the relevant resolutions of the Board. Used these data to examine the combined analysis.

The study found that the problem of the interpretation of the law of the land from the government that did not match the facts about the survey and classification of public and private land is not clear. In addition, rules, procedures and conditions for issuance of title deeds for a long time. Land survey of the state should make it clear. Consider measures to prove the land between the State and the public to be acceptable to all parties. There is legislation to restore the area back to the sink water use. And can bring economic benefits to the land.

คำสำคัญ : การออกโฉนดที่ดิน

Key Words : The issuance of title deeds.

* มหบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

** รองศาสตราจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

***ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกหนังสือสำคัญ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน

บทนำ

จากการตรวจสอบบทกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วไม่พบว่ามีความหมายใดบัญญัติสถานะทางกฎหมายของป่าชายเลนไว้ โดยเฉพาะป่าชายเลนจึงมีสภาพเช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป แต่เนื่องจากลักษณะสำคัญประการหนึ่งของป่าชายเลนคืออยู่ตามบริเวณชายฝั่งปากแม่น้ำ หรืออ่าวที่มีน้ำทะเลท่วมถึงในช่วงที่มีน้ำทะเลขึ้นสูงสุดได้กล่าวแล้วข้างต้น ป่าชายเลนจึงประกอบด้วยที่ดิน 2 ส่วนคือส่วนที่อยู่บนบก ที่มีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และส่วนที่อยู่ในทะเล ที่มีสภาพเป็นที่ชายตลิ่งหรือที่ชายทะเลอันถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นป่าชายเลนที่ตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าจึงอาจมีสภาพเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นที่ดินของเอกชนก็ได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาตามสภาพข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายเป็นกรณีไป อาทิเช่น ถ้าป่าชายเลนนั้นอยู่ในเขตรูปแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ป่าชายเลนดังกล่าวย่อมมีสถานะทางกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย นอกจากนี้ป่าชายเลนยังอาจมีสถานะทางกฎหมายเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และเป็น “ที่จับสัตว์น้ำ” ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ดังนั้น การที่ป่าชายเลนอาจมีสถานะทางกฎหมายได้หลายสถานะเช่นนี้ ย่อมส่งผลถึงการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนได้หรือไม่ด้วย ซึ่งการพิจารณาในเรื่องนี้ย่อมต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับข้อห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 นอกจากนี้ ประเทศไทย นับว่า

เป็นประเทศที่มีอาณาเขตจดทะเล มีความยาวของขอบฝั่งกว่า 2,400 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดกับทะเล 2 ส่วนด้วยกัน คือ ทะเลฝั่งอ่าวไทย และฝั่งทะเลอันดามัน ในฝั่งอ่าวไทยนั้น ในอดีตมีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรสัตว์น้ำนานาพันธุ์จำนวนมากมาย ที่เข้ามาหากินขยายพันธุ์และใช้เป็นที่หลบภัยจากคลื่นลมเนื่องจากอ่าวไทยมีกองหินธรรมชาติ มีป่าชายเลน มีแนวปะการังรวมถึงมีแม่น้ำใหญ่หลายสายที่พัดพาสารอาหารของสัตว์ทะเลและแร่ธาตุต่างๆ ลงสู่อ่าวไทยปีหนึ่ง ๆ ปริมาณมหาศาล ทำให้คนไทยใช้ประโยชน์จากทะเลในด้านต่างๆ มาตั้งแต่อดีตกาลจนถึงปัจจุบันมากมายเหลือคณานับแต่ทว่าปัจจุบันที่ดินส่วนที่เป็นพื้นดินเหลืออยู่น้อยมากเนื่องจากปัญหาการกัดเซาะจากน้ำทะเล ชายฝั่งของทะเลบางขุนเทียนซึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2549 ทะเลได้รุกคืบเข้ามาในแผ่นดินแล้วมากกว่า 12,000 ไร่ และพื้นที่ที่สูญเสียกำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ควรได้จัดการกับปัญหานี้อย่างจริงจังและกู้พื้นที่ที่สูญเสียไปนี้กลับคืนมา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษา หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการออกโฉนดที่ดิน และการออกกฎหมายให้มีการกู้พื้นที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นพื้นน้ำ หรือพื้นที่ที่จมน้ำทะเลไป ให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์รวบรวม สังเคราะห์ สารสำคัญของประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ทำความเข้าใจกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเป็นการหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดจนความเป็นมา และเจตนารมณ์ของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรณีทำการศึกษา การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน การกัดเซาะที่ดินชายฝั่งและการถมทะเล

วิธีการวิจัย

1. ศึกษาความหมายและประเภทของการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยมุ่งศึกษาถึงความเป็นมา แนวความคิด วิวัฒนาการ และระบบในแง่ประวัติศาสตร์กฎหมายโดยเน้นศึกษาในลักษณะที่กฎหมายและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนนโยบายของรัฐในแต่ละสมัย ตั้งแต่เริ่มมีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างโดยผลของกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างโฉนดที่ดินกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์

2. ศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนโยบายของรัฐหรือการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีได้เป็นกฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินบางประเภท และเงื่อนไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีปัญหาข้อขัดข้องทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไข เฉพาะปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีผลกระทบถึงสิทธิของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหอย่างชัดเจนและมีความสลับซับซ้อนในการตีความกฎหมาย

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีความปรารถนาจะทำการวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความแตกต่างและผลทางกฎหมายระหว่างสิ่งที่เป็นข้อห้ามโดยกฎหมายกับสิ่งที่ไม่ได้เป็นข้อห้ามแต่เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

1. ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน

ในเรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าป่าชายเลนมีสถานะทางกฎหมายเช่นไร และการกำหนดห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะกระทำได้หรือไม่เพียงใด นอกจากนั้นการให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนมีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลน จะมีสภาพบังคับใช้ตามกฎหมายหรือไม่ หากได้มีการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ครบตามขั้นตอนแห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วแต่มิได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นจะถือว่าได้ออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกำหนดห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 เรื่องมาตรการใช้ประโยชน์ในป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ มีผลใช้บังคับตามกฎหมายหรือไม่ กรณีการจำกัดสิทธิบุคคลตามหลักกฎหมายทั่วไปย่อมต้องเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้จึงไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายกับผู้ที่มีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนที่มีการอนุญาตตามโครงการพัฒนาป่าชายเลนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าแม้มติคณะรัฐมนตรีนี้จะไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย แต่ก็ได้นำกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาเป็นบทบัญญัติรองรับมาตรการดังกล่าว ฉะนั้น ป่าชายเลนในกรณีดังกล่าวจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และตกอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมต่อไปว่าพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าวจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (5) สำหรับประเด็นนี้เมื่อพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมดแล้ว เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นมาตรการเพื่อป้องกันและยับยั้งการบุกรุกที่ป่าชายเลน และวางแผนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว อันถือได้ว่าเป็นการสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แต่เนื่องจากการกำหนดมาตรการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป มิได้มีการสำรวจแนวเขต และสิทธิของบุคคลที่ได้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งพอที่จะทำให้เข้าใจได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ มีสภาพบังคับในท้องที่ใดบ้าง จึงมีลักษณะที่แตกต่างกับการจำแนกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในชั้นนี้จึงยังไม่อาจถือได้ว่าป่าชายเลนเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดเรื่องการสำรวจแนวเขตดังกล่าว

ประเด็นต่อมาต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน และการระงับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาดของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้ทุกจังหวัดดำเนินการจัดตั้งเพื่อเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น จะมีสภาพบังคับใช้ตามกฎหมายหรือไม่ ในเรื่องนี้เป็นมาตรการของฝ่ายบริหารที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนให้แตกต่างไปจากกรณีการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีทั่วไป ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองไว้ ดังนั้นจึงไม่มีสภาพบังคับใช้ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้มิใช่อันจะหมายความว่ากรณีที่จะเป็นปัญหาในเรื่องนี้ได้แก่ป่าชายเลนที่มีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เท่านั้น เนื่องจากหากเป็นป่าชายเลนที่มีสถานะทางกฎหมายอื่น เช่น เขตป่าสงวนแห่งชาติ

เขตอุทยานแห่งชาติ ย่อมอยู่ในบทกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นแล้ว

ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดระนอง เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ทำการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนเนื่องจากที่ดินที่นำรังวัดเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. และยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัดระนอง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 เรื่องรายการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0619/ว. 360 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 เดิมที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน สำนักงานป่าไม้จังหวัดระนองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อครั้งยังเป็นสำนักงานป่าไม้เขตสุราษฎร์ธานี ส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตและปักหลักเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสมุย แสดงให้ทราบแนวเขตที่ต้อง เพื่อจังหวัดระนองจะได้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนคัดค้านคำให้การว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดี น้ำทะเลท่วมไม่ถึงอยู่ห่างจากชายทะเลประมาณ 7 กิโลเมตร ถึง 8 กิโลเมตร โดยได้ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัย ไม่มีต้นโกงกาง มีเพียงต้นมะพร้าวที่ผู้อยู่อาศัยปลูกไว้จนมีผลแล้ว เนื้อที่ของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนทั้งหมดรวมกันประมาณ 8 ไร่เศษ ได้ใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยมาประมาณ 15 ปีเศษ โดยทางด้านทิศเหนือที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้อื่นซึ่งที่ดินดังกล่าวอยู่ใกล้ทะเลมากกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน อีกทั้งที่ดินบริเวณเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียงทั้ง 4 ด้านได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินเป็น น.ส. 3 ก. หรือโฉนดที่ดินไปแล้ว ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนอยู่

ระหว่างกลางของที่ดินดังกล่าว ผู้แทนป่าไม้จังหวัด ระนอง ผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และนายอุสมาน อับดุลเลาะ ได้ออกไปตรวจสอบระหว่างวันที่ 14 – 21 กรกฎาคม 2542 ได้ผลการตรวจสอบว่าที่ดินทุกแปลง ของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนอยู่ในเขตป่าชายเลน เขต เศรษฐกิจ ข. ไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองหัว เขียวและป่าคลองเกาะสุย สำหรับที่ดินอีก 4 แปลง ที่อยู่ ใกล้เคียงกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนนำเดิน สำนวน ผลการตรวจสอบพบว่าได้ออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ไปแล้ว 3 แปลง ไม่อยู่ในเขตป่าสงวน แห่งชาติ ป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย แต่อยู่ใน เขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. 2 แปลง ส่วนอีก 1 แปลง อยู่ห่างออกไปมากและไม่อยู่ในเขตป่าชายเลน และป่าสงวนแห่งชาติ

กรมป่าไม้ชี้แจงว่า คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้ระงับการใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยเด็ดขาด โดยให้ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายเลน แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดิน ในเขตป่าชายเลน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0619/ว. 360 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 โดยมีรอง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ ประการหนึ่ง ตามข้อ 4 คือ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาเรื่องคำขอเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลน โดย ให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้ บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด และ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 เรื่อง มาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินในป่าชายเลน กำหนดการ ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดที่ดิน หรือเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่ ราษฎรที่เข้ามาอยู่อาศัยในที่ดิน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดเขตป่าชายเลนโดยมติคณะรัฐมนตรีมี วัตถุประสงค์เพื่อมิให้มีการนำที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวไป

ขออกเอกสารสิทธิ และหากมีบุคคลเข้าครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนที่จะมีการ กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน บุคคลเหล่านั้นก็ยังมี เพียงสิทธิทำกินหรือทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ต่อไปได้ตามกฎหมายให้อนุญาตไว้หรือตามนโยบาย ของทางราชการ แต่หาอาจนำที่ดินไปออกเอกสารสิทธิ ไม่ ดังจะเห็นได้จากการที่มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ป่าชายเลนเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกและระงับการพิจารณา ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0639/ว. 360 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 แจ้งให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและ หยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนเป็นมาตรการที่ ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันและคุ้มครองป่าชาย เลนเพื่อเป็นการสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติป่าชาย เลนจึงถือเป็นพื้นที่ที่ไม่อาจนำไปออกเอกสารสิทธิใดๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ก. หรือเขต เศรษฐกิจ ข. ก็ตาม เนื่องจากการกำหนดประเภท ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อแบ่งแยกประเภทป่าตามลักษณะการใช้ ประโยชน์เท่านั้น หากได้เป็นการแบ่งแยกเพื่อนำไป พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการออกเอกสารสิทธิใน ที่ดินไม่ ดังนั้น เมื่อที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลน เขต เศรษฐกิจ ข. ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนจึงอาจมีเพียงสิทธิ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทภายใต้เงื่อนไขที่ฝ่าย ปกครองกำหนดเท่านั้น แต่ไม่อาจนำที่ดินดังกล่าวไป ออกเอกสารสิทธิได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ออก โฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนจึงไม่เป็นการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่ อย่างใด ส่วนกรณีที่ดินแปลงข้างเคียงตั้งอยู่ในบริเวณ เดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนนั้น หาก ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตป่าชาย เลนจริง ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการ เสนอเรื่องต่ออธิบดีกรมที่ดินให้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิต่อไป แต่หาได้มี

ผลทำให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนครอบครอง กลายเป็นที่ดินที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ไม่ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย โดยอ้างหลักฐานใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ซึ่งที่ดินทุกแปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน ไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดสอบสวนสิทธิและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตรวจสอบระวางแผนที่ที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินแล้วเห็นว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนนำทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินอาจอยู่ในเขตป่าชายเลน จึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ทำการตรวจสอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ส่งนายอุสมาน อับดุลเลาะ ไปทำการตรวจสอบร่วมกับผู้ฟ้องคดี ผลการตรวจสอบปรากฏว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองห้วยเขียว และป่าคลองเกาะสุข อยู่นอกเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ก. แต่อยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 และยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัดระนองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่แจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนจึงได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดระนองขอให้ตรวจสอบ

และดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับโฉนดที่ดิน

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดจังหวัดที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ เมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ในที่ดินของตนตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง บัญญัติว่า บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ ฯลฯ (3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎกระทรวงฉบับที่ 43. (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 กำหนดว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้ ฯลฯ (5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนได้ครอบครองที่ดินทั้ง 22 แปลงดังกล่าวก่อนปี พ.ศ. 2530 คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเขตป่าชายเลนครอบคลุมที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ประมาณ 15 ปี โดยสภาพที่ดินพิพาทปัจจุบันเป็นแหล่งชุมชนอยู่ห่างจากตัวเมืองจังหวัดระนองประมาณ 500 เมตร และอยู่ห่างจากทะเลประมาณ 4 กิโลเมตร ซึ่งสภาพที่ดินที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ได้นั้น

ต้องเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ และต้องมีสภาพเป็นป่าชายเลน การที่ดินพิพาทไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนที่คณะรัฐมนตรี อาจทำการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ สภาพที่ดินพิพาทจึงไม่อยู่ในสภาพเป็นป่าชายเลนอันเป็นป่าเขตเศรษฐกิจ ข. แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดให้ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. เมื่อที่ดินพิพาทไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลทำให้ที่ดินพิพาทกลับกลายเป็นป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ไปได้ เมื่อฟังได้ว่าที่ดินพิพาทไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. และมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2530 ไม่มีผลทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน ที่ได้ครอบครองตามมาตรา 58 ทวิ (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีสภาพเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ดังรายละเอียดที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว ที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน จึงเป็นที่ดินในประเภทที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน ได้ไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินแปลงพิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2537 เมื่อมีการประกาศสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เมื่อปี พ.ศ. 2538 ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำรังวัดและขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในเวลาต่อมา และได้มีการรังวัดและทำแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไปแล้ว และข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ใช่อำนาจที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนโดยอ้างว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. จึงไม่ชอบ การวินิจฉัยว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินได้และไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นเหตุอยู่ในลักษณะคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจ

พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่มีได้อุทธรณ์ได้แย้งคำพิพากษาคด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงปฏิเสธออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนตามคำขอไม่ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา*

สรุปได้ว่า มาตรการของรัฐที่ได้ออกมาโดยมุ่งหวังให้การบุกรุกที่ป่าชายเลนลดน้อยลงหรือให้คงสภาพป่าชายเลนไว้ให้ได้มากที่สุดนั้น จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวด้วย การกำหนดห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 ถือเป็นมาตรการของฝ่ายบริหารที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แตกต่างไปจากกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีทั่วไป ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองไว้ กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าหนังสือดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ อาจารย์บรรลือศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายถึงสถานะทางกฎหมายของหนังสือเวียนและแนวทางที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาในฝ่ายปกครองในคำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ไว้* ดังนี้ “ในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองนั้นต้องอาศัยฐานทางกฎหมายโดยเฉพาะเมื่อจะกระทำการกระทบเสรีภาพของประชาชน แต่ตัวบทบัญญัติกฎหมายก็ดี กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายลำดับรองๆ ลงมาก็ดีอาจวางแนวทางไว้กว้าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อจะใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎเกณฑ์เหล่านั้น ทำ

คำสั่ง การอนุมัติ การอนุญาตที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง เฉพาะเรื่องแต่ละเรื่อง หากไม่มีแนวทางในการตีความก็ อาจเกิดความคลั่งในการใช้ดุลพินิจทำให้เกิดความไม่ แน่แน่นอนในการใช้กฎหมาย แต่ถ้าให้ออกหนังสือเวียน หรือแนวทางใช้บังคับตายตัว โดยพิเคราะห์ข้อเท็จจริง เฉพาะของเรื่อง ก็จะทำให้นหนังสือเวียนกลายเป็น “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย” ไปโดยปริยาย ซึ่งจะมีปัญหาว่า ผู้ออกหนังสือเวียนไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำ เช่นนั้น ส่วน “แนวทาง” (Directive หรือ Guideline) ก็ จะมีปัญหาว่าผู้บังคับการใช้อดุลพินิจของผู้มีอำนาจตาม กฎหมาย เป็นการขัดต่อกฎหมายอีก ซึ่งหลักกฎหมาย ไทยเกี่ยวกับหนังสือเวียนและแนวทางปฏิบัติในการออก คำสั่งที่เป็นมาตรการภายในหรือฝ่ายปกครองในปัจจุบันมี ลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ปรากฏในประเทศฝรั่งเศส เพียงแต่แนวปฏิบัติที่มีได้มาจากคำพิพากษาของศาล ปกครอง กล่าวคือหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสได้ จำแนกหนังสือเวียนและแนวทางที่ออกโดยฝ่ายปกครอง ไว้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ หนังสือเวียนอธิบาย หลักเกณฑ์หรือวิธีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือ เรียกว่า “หนังสือเวียนตีความกฎหมายหรือกฎเกณฑ์” (Circulaire Interpretative) หนังสือเวียนประเภทนี้เป็น เพียงการตีความด้วยกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีได้สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ จึงถือว่าเป็นสถานะเป็น เกณฑ์การปฏิบัติราชการภายใน ไม่มีผลถึงบุคคลภายนอก อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าหนังสือเวียนบาง ฉบับมีการกำหนดกฎเกณฑ์จากที่กฎหมายกำหนดไว้ อันมีผลกระทบกระเทือนสิทธิหน้าที่ของประชาชน โดยตรงหรือมีสภาพบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม โดยไม่อาจยกเว้นได้หนังสือเวียนประเภทนี้เรียกว่า “หนังสือเวียนที่เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย” (Circulaire Reglementaire) ซึ่งต้องถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้มี ข้อสังเกตว่าหนังสือเวียนและแนวทางในการออกคำสั่ง ภายในฝ่ายปกครองย่อมมีผลให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐในระบบบริหารงานของรัฐต้องปฏิบัติตามในฐานะ เป็น “ระเบียบแบบแผน” ของทางราชการ การฝ่าฝืนโดย ไม่มีเหตุอันสมควร ย่อมมีความผิดวินัยตาม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 แต่ ไม่ทำให้การนั้นโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนอก ระบบบริหารงานของรัฐเสียไป”

ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ตามหลักกฎหมาย มหาชนข้างต้นแล้วย่อมเห็นได้ว่า กรณีนี้ฝ่ายบริหารได้ มีหนังสือสั่งการที่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ประมวลกฎหมายที่ดินโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย รองรับ ส่งผลให้ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ยังถือว่าเป็น เพียงการแสดงเจตนาภายในฝ่ายปกครองเองยังไม่ใช่นิติ กรรมทางปกครอง เนื่องจากยังไม่ก่อนนิติสัมพันธ์ให้ บังเอิญจนจึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าการใช้อำนาจของฝ่าย บริหารดังกล่าวข้างต้น ไม่มีผลผูกพันหรือกระทบถึง สิทธิของผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและได้ แจ้ง ส.ค.1 ไว้แต่ประการใด

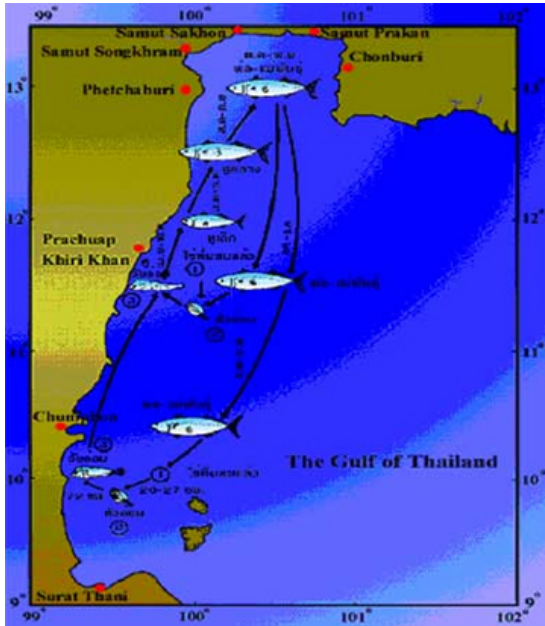
2. ปัญหาการกีดเซาะที่ดินชายฝั่งและการถมทะเล

จากการศึกษาปัญหาการกีดเซาะชายฝั่ง ของทะเลบางขุนเทียน ซึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2549 ทะเลได้รุก คืบเข้ามาในแผ่นดินแล้วมากกว่า 12,000 ไร่ และพื้นที่ที่ สูญเสียกำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ควรได้จัดการ กับปัญหานี้อย่างจริงจังและกู้พื้นที่ที่สูญเสียไปนี้ กลับคืนมา และการที่จะแก้ไขปัญหานี้ทั่วมาในกรุงเทพ ย่านแสมดำ บางขุนเทียนอันเนื่องมาจากน้ำทะเลเซาะ ด้วยการถมออกไปจากฝั่ง 10 กิโลเมตร จะได้เนื้อที่ เพิ่มขึ้นครึ่งหนึ่งของเกาะภูเก็ต แล้วเอาพื้นที่มาพัฒนา แบบฮ่องกง สิงคโปร์ จะทำให้มีการจ้างแรงงานที่ตก งานเพิ่มขึ้นกว่าหนึ่งแสนคน ขณะที่นายสุทธิ อัญมัย ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก (จังหวัดระยอง) ระบุว่า ขณะนี้กำลังมีความพยายามของ บริษัทเอกชน เตรียมเสนอแผนขยายท่าเทียบเรือ และถม ทะเลในเขตพื้นที่มาบตาพุดรวมแล้วกว่า 1 ,000 ไร่ เพิ่มเติม ซึ่งบางโครงการอีไอเอผ่านความเห็นชอบไป เรียบร้อยแล้ว และบางรายอยู่ในขั้นตอนการว่าจ้างที่ ปรีกษา ทั้งนี้ทางเครือข่ายฯ เสนอให้สำรวจการรองรับ

ของแหล่งทะเล การทำท่าเทียบเรือและถมทะเลจะทำให้มีผลกระทบอะไรเพิ่มหรือไม่ รวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย นอกจากนี้เสนอว่าควรพิจารณาการทำให้สิ่งปลูกสร้างทางทะเล เป็นแพคเกจ ไม่ใช่พิจารณา เป็นโครงการ ทางเครือข่ายฯ เตรียมจะเดินทางมาฟังร้องศาลปกครองกลาง เพื่อให้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวกรณีการดำเนินโครงการในพื้นที่มาบตาพุดให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 ด้วย

ประเทศไทยมีอาณาเขตจดทะเลมีความยาวของขอบฝั่งกว่า 2,400 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดกับทะเล 2 ส่วนด้วยกัน คือ ทะเลฝั่งอ่าวไทย และฝั่งทะเลอันดามัน ในฝั่งอ่าวไทยนั้น ในอดีตมีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรสัตว์น้ำนานาพันธุ์จำนวนมากมาย ที่เข้ามาหากินขยายพันธุ์และใช้เป็นที่พักพิงจากคลื่นลมเนื่องจากอ่าวไทยมีกองหินธรรมชาติ มีป่าชายเลน มีแนวปะการังรวมถึงมีแม่น้ำใหญ่หลายสายที่พัฒนาสรรพอาหารของสัตว์ทะเลและแร่ธาตุต่างๆ ลงสู่อ่าวไทยปีหนึ่ง ๆ ปริมาณมหาศาล ทำให้คนไทยใช้ประโยชน์จากทะเลในด้านต่าง ๆ มาตั้งแต่อดีตกาลจนถึงปัจจุบันมากมายเหลือคณานับ แต่ทว่าปัจจุบันอ่าวไทยกำลังถูกคุกคามสารพัด จากแนวนโยบายของรัฐ และการละเว้นเพิกเฉยของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จนทำให้ทะเลอ่าวไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะทางด้านทรัพยากรต่างๆ เช่น สัตว์น้ำชนิดต่างๆ คุณภาพน้ำ เกิดความเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมาก ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบนิเวศน์ในทะเลทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อคนไทยและสิ่งแวดล้อมของโลกอีกด้วย อ่าวไทยตามลักษณะทางกายภาพและที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของอ่าวไทยนั้น สามารถอธิบายได้ว่า อ่าวไทยถูกแบ่งเป็นสองตอน คือ อ่าวไทยตอนบนและอ่าวไทยตอนล่าง อ่าวไทยตอนบนเริ่มนับจากเส้นรุ้งที่ 12 องศา 30 ลิปดาเหนือจนถึงปากแม่น้ำเจ้าพระยา มีรูปร่างคล้าย ๆ ตัว "ก" มีความลึกเฉลี่ยประมาณ 15 เมตร เป็นที่รวมทางออกสู่ทะเลของแม่น้ำใหญ่ๆ ที่สำคัญ 5 สาย คือ แม่น้ำเพชรบุรี แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่า

จีน แม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำบางปะกง แม่น้ำเหล่านี้จะเป็นสายธารที่สำคัญในการพัฒนาเอาหาอาหารแหล่งอาหาร ตะกอนดินที่มีธาตุอาหารที่อุดมสมบูรณ์จากต้นแม่น้ำ จากเทือกเขา ป่าไม้ ไร่นา ไหลพัดพาลงสะสมอยู่ในพื้นที่อ่าวไทยตอนบน ทำให้เกิดแพลงก์ตอนพืชและสัตว์เกิดขึ้นมากมายในพื้นที่เหล่านี้ ถือเป็นอ่าวทางทะเลที่มีความอุดมสมบูรณ์ติดอันดับหนึ่งในสี่สิบของโลก แพลงก์ตอน (Plankton) คือ สิ่งมีชีวิตขนาดเล็กที่อาศัยอยู่ในน้ำและเคลื่อนที่ไปมาโดยอาศัยกระแสลม กระแสน้ำ แต่มีแพลงก์ตอนสัตว์บางชนิดสามารถเคลื่อนที่ได้เล็กน้อย การจำแนกกลุ่มแพลงก์ตอน ในการจำแนกกลุ่มแพลงก์ตอนสามารถจำแนกได้หลายแบบ อาทิ จำแนกตามความต้องการธาตุอาหาร แบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ 1) แพลงก์ตอนพืช (Phytoplankton) คือ แพลงก์ตอนพืชที่สามารถสังเคราะห์แสงได้ ดังนั้นในระบบห่วงโซ่อาหาร แพลงก์ตอนพืชจึงถูกจัดเป็นผลผลิตเบื้องต้น (Primary production) กลุ่มใหญ่ที่สุดในแหล่งน้ำซึ่งทำหน้าที่เปลี่ยนสารอนินทรีย์เช่น ไนเตรต ฟอสเฟต ให้เป็นสารประกอบชนิดใหม่ขึ้นมา เช่น ไนมัน โปรตีน โดยผ่านกระบวนการสังเคราะห์แสง 2) แพลงก์ตอนสัตว์ (Zooplankton) คือ สิ่งมีชีวิตที่หากินแบบ Heterotrophic หมายถึง กินอาหารอื่นๆ และกินแพลงก์ตอนพืชอีกต่อหนึ่ง ดังนั้น แพลงก์ตอนสัตว์จึงจัดเป็น Secondary production) แพลงก์ตอนเหล่านี้ ถือว่าเป็นอาหารชั้นเลิศของสัตว์น้ำขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ เช่น ปลาทุย จนถึงวาฬต่าง ๆ ที่แวะเวียนมากินแพลงก์ตอนในอ่าวไทยตอนบน และที่ผ่านมาประเทศไทยเคยมีป่าชายเลน 2.2 ล้านไร่ แต่ระยะถูกทำลายจนเหลือป่าชายเลนเพียง 1.3 ล้านไร่ ต่อมามีการณรงค์ปลูกป่าชายเลนเพิ่ม ตลอดจนมีโครงการพระราชดำริเพื่ออนุรักษ์ป่าชายเลนไว้ จนปัจจุบันมีป่าชายเลนเหลืออยู่ประมาณ 1.5 ล้านไร่



ภาพที่ 2.1 แสดงวงจรชีวิตของปลาทุ

กรมประมงได้ศึกษาวงจรชีวิตของปลาทุมาแล้ว และพบว่าปลาทุคือ “ชลทรัพย์” ของคนไทยทั้งประเทศ มีแหล่งกำเนิดในอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามันแถวอ่าวพังงา แต่ปลาทุพบมากที่สุด ในอ่าวไทย ปกติปลาทุจะวางไข่ตลอดปี ชาวประมงจึงสามารถจับปลาทุได้ทั้งปี แต่การวางไข่ของปลาทุในอ่าวไทยพบว่าช่วงที่มีการวางไข่และอัตราการรอดของลูกปลาสูง อยู่ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม ฝูงปลาทุจากกันอ่าวไทยบริเวณจังหวัดสมุทรสาคร สมุทรสงคราม และเพชรบุรี จะว่ายน้ำไปวางไข่บริเวณนอกฝั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพรและสุราษฎร์ธานี ไข่ปลาทุจะฟักออกเป็นตัวภายใน 24 ชั่วโมง และจะเลี้ยงตัวอยู่บริเวณชายฝั่งและเกาะแก่งของ 3 จังหวัดภาคใต้ดังกล่าว ในระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม แต่ในบริเวณทะเลดังกล่าวได้มีการอนุญาตให้นายทุนอุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมชุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม ทำให้แหล่งเพราะอนุบาลปลาทุเสียหายเป็นอย่างมาก กล่าวคือเมื่อลูกปลาทุที่แข็งแรงแล้วจะรวมกันเป็นฝูงว่ายน้ำไปหาถิ่นบริเวณอ่าวไทยหัวตัว “ก” คือจังหวัดสมุทรสาคร สมุทรสงคราม และเพชรบุรี นั่นเอง เพราะเป็นบริเวณที่มีแร่ธาตุอาหารบริบูรณ์ ซึ่งได้จากแม่น้ำทั้ง 5 สาย

ข้างต้นที่ไหลลงสู่อ่าวไทย นำแร่ธาตุอาหารมาด้วย และเมื่อลูกปลาทุบริเวณกันอ่าวไทยเติบโตเต็มที่แล้วก็จะเดินทางไปวางไข่ยัง 3 จังหวัดทางใต้นี้ อีก โดยสรุปปลาทุเดินทางในลักษณะตามเข็มนาฬิกา นอกจากนี้การถมทะเลยังส่งผลกระทบต่อการค้ารังชีพของชาวบ้าน โดยเฉพาะชาวประมงในพื้นที่ รวมถึงระบบนิเวศน์ในทะเล จากปัญหาสารปนเปื้อนที่เป็นอันตราย ความขุ่น และตะกอนสารแขวนลอย



ภาพที่ 2.2 ชาวประมงในพื้นที่เตรียมนำปลาทุจำหน่ายในท้องตลาด



ภาพที่ 2.3 ทิศทางของกระแสน้ำฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ



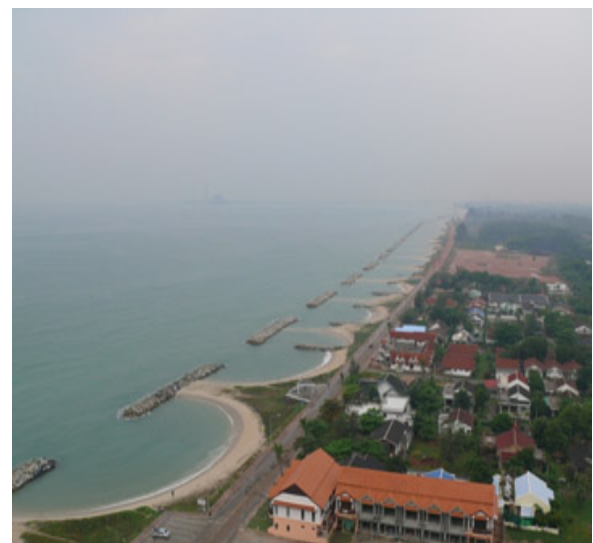
ภาพที่ 2.4 ทิศทางของกระแสน้ำในฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้

ผลกระทบเป็นอย่างมาก การปล่อยให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึกเพื่อการอุตสาหกรรมขึ้นที่ภาคตะวันออก เช่น การถมทะเลในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยองของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของของอ่าวไทยบริเวณจังหวัดระยองมาแล้ว คือ ชายหาดกำลังถูกกัดเซาะทำลาย โดยเฉพาะบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดไปจนถึงโรงงานของกลุ่มบริษัทในเครือ ทีพีโอ ระยะทางกว่า 50 กิโลเมตร โดยขณะนี้ชายหาดบางส่วนได้ถูกกัดเซาะหายไปหมดแล้ว สาเหตุมาจากโครงการถมทะเลของการถมทะเลในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและกลุ่มโรงงาน ทีพีโอ ทำให้กระแสน้ำเปลี่ยนทิศทางการไหล หาดทรายถูกกัดเซาะ สร้างความเสียหายที่มีอาจประเมินค่าได้และยากที่จะแก้ไขให้เหมือนเดิม



ภาพที่ 2.5 การถมทะเลในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

ในอดีตที่ผ่านมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ก่อให้เกิด



ภาพที่ 2.6 ชายหาดกำลังถูกกัดเซาะทำลาย

การถมทะเลนอกจากจะมีผลกระทบต่อความหลากหลายของสรรพชีวิตในท้องทะเลอ่าวไทยตอนบนแล้ว ยังมีผลกระทบไปในอากาศด้วย เพราะพื้นที่อ่าวไทยตอนบน ยังถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ชุ่มน้ำอ่าวไทยตอนในซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับ

นานาชาติตามเกณฑ์ ของอนุสัญญาแรมซาร์ พื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรชีวภาพเป็นแหล่งอาหารแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำที่สำคัญทั้งยังเป็นแนวป้องกันคลื่นลมและการพังทลายของชายฝั่งทะเลได้แล้วยังเป็นที่อาศัยของนกทะเลนานาพันธุ์อีกด้วย การถมทะเลสร้างเมืองใหม่ จึงเป็นโครงการที่จะคุกคามต่อนกและพื้นที่ชุ่มน้ำในบริเวณนี้ เกิดจากการพัฒนาเมืองการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เหมาะสมทั้งการสร้างตึกรามบ้านช่อง อาคารสูง สิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เป็นการทำลายภูมิโนเวศน์ไปโดยสิ้นเชิง โครงการที่จะการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ศูนย์สรรพสินค้าและร้านค้าอาหารทะเลเพื่อการท่องเที่ยวทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำหายไปโดยทันที ทั้งจะเป็นการเพิ่มการกัดเซาะชายฝั่งเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ชลบุรี และจะทำให้มีการสูญเสียพื้นที่เพิ่มขึ้นทุกปี การสูญเสีย พื้นที่ชุ่มน้ำนอกจากจะมีผลกระทบ ถึงการดำรงชีพของนกหลายชนิดและยังมีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นซึ่งต้องพึ่งพาทรัพยากรของพื้นที่ชุ่มน้ำอีกด้วย ส่วนอ่าวไทยตอนล่างนับจากเส้นรุ้งที่ 12 องศา 30 ลิปดาเหนือลงไปหาเส้นศูนย์สูตรจนถึงเส้นขวาระหว่างแหลมคาเมาประเทศเวียดนามกับปากแม่น้ำโกตาบารูทางตอนใต้สุดของจังหวัดนราธิวาส มีความลึกเฉลี่ย 45 เมตร นักวิทยาศาสตร์ทั่วไปมักจะเรียกอ่าวไทยว่า "อ่าวหิ่ง" เพราะว่าเป็นอ่าวปิดด้านหนึ่งและเปิดด้านหนึ่ง มีความลึกน้อยมาก จุดที่ลึกที่สุดอยู่ประมาณกลางอ่าวไทย และค่อยๆตื้นขึ้นตาม ความลาดชันของขอบฝั่งทะเลเนื่องจากอ่าวไทยตอนบนเป็นอ่าวตื้นจึงเกิดปรากฏการณ์ธรรมชาติหลายอย่าง เช่นน้ำขึ้น - น้ำลง การขยอกตัวของมวลน้ำพาๆ คลื่นลม และกระแสน้ำ นอกจากนี้ยังมีการถ่ายเทมวลน้ำจากทะเลจีนตอนใต้มาหล่อเลี้ยงให้มีการหมุนเวียน ตามฤดูกาล คือ เดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคมจะได้รับอิทธิพลของลมตะวันตกเฉียงเหนือผลักดันให้มวลน้ำจากทะเลจีนใต้ไหลเข้าสู่ อ่าวไทย แต่ในเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกรกฎาคม ระดับน้ำในอ่าวไทยจะลดลงเพราะลมมรสุม

ตะวันตกเฉียงใต้จะพัดให้มวลน้ำในอ่าวไทยไหลออกสู่ทะเลจีนตอนใต้ หากให้มีการนำพื้นทะเลอ่าวไทยตอนบนหัว "ก" ไปทำโครงการถมทะเลสร้างเมืองใหม่ สรรพอาหาร ปลาของเร สัตว์น้ำเล็ก ๆ ที่อยู่ในป่าชายเลนต่าง ๆ ตลอดทั้ง 7 จังหวัดของอ่าวไทยตอนบน จะสูญพันธุ์หายไปหมด เพื่อแลกกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรของชาติ สัตว์น้ำ แหล่งอาหาร ป่าชายเลนแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำขนาดเล็กทั้งหมดไปจะไปหาที่ไหนมาทดแทน นอกจากนั้นการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นเมืองขึ้นมาย่อมต้องปล่อยของเสียและวัตถุดิบทรายเป็นไปนอ่าวไทยเพิ่มเติมเข้าไปอีก ในอนาคตข้างหน้าประเทศไทยอาจจะขาดแหล่งอาหารที่สำคัญไปโดยที่มิอาจจะแก้ไขให้กลับมาได้

แนวทางการกู้พื้นที่ที่จมน้ำไปให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์

ประเด็นที่จะทำการศึกษาคือ การดำเนินการเพื่อให้พื้นที่ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สามารถใช้ประโยชน์ได้ หรือ **Land Reclamation** มีความหมายเฉพาะเจาะจงถึงการดำเนินการเพื่อให้มีที่ดินขึ้นในพื้นที่ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นผืนน้ำ และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ให้กลายเป็นที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น การอยู่อาศัย การประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือพาณิชยกรรม การป้องกันพิบัติภัยจากธรรมชาติ และเพื่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ ไม่ว่าผืนน้ำนั้นจะอยู่ในรูปของทะเล แม่น้ำ หนอง บึง และไม่ว่าผืนน้ำนั้นจะเป็นผืนน้ำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือผืนน้ำที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ แนวคิดในการจัดทำ Land Reclamation นี้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐหมู่เกาะ โดยในอังกฤษนั้น Land Reclamation (หรือที่รู้จักกันทั่วไปในอีกชื่อหนึ่งว่า Land Claim) ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยพื้นที่ที่มีหลักฐานการทำ Land Reclamation เก่าแก่ที่สุดได้แก่พื้นที่บริเวณปากแม่น้ำทางตะวันตกเฉียงเหนือของ East Anglia ที่เรียกว่า **The Wash** โดยการถมที่ดินบริเวณปากแม่น้ำในพื้นที่ดังกล่าวออกไปเพื่อเพิ่มพื้นที่เกษตรกรรม สำหรับที่ดินที่ได้มาจากการจัดทำ Land

Reclamation นี้ กฎหมาย Common Law ถือว่าเป็น Crown Land โดยที่แนวคิดเกี่ยวกับการทำ Land Reclamation วิวัฒนาการมาช้านานตั้งแต่สมัยโรมัน และการก่อสร้างเกาะเทียม (Artificial Islands) ตลอดจนสิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้าง ต่าง ๆ อันเป็นเทคนิค ในการจัดทำ Land Reclamation ได้รับการรับรองไว้ใน The United Nations Convention on the Law of the Sea ว่ารัฐชายฝั่งมีเขตอำนาจในการสร้างและการใช้เกาะเทียมสิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Article 56) และมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะก่อสร้าง ตลอดจนอนุญาตและวางระเบียบการก่อสร้าง การปฏิบัติงาน และการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Article 60) รวมทั้งเขตไหล่ทวีป (Article 80) จึงปรากฏว่ามีการทำ Land Reclamation ในหลายประเทศทั่วโลก โดยพื้นที่ที่เกิดจากการทำ Land Reclamation ที่รู้จักกันโดยทั่วไป ได้แก่ บางส่วนของ Washington D.C. (เดิมเป็นบึงขนาดใหญ่) ชายหาดของเมือง Cape Town ชายหาดของ Chicago (Chicago shoreline) หลายหาดและ บางส่วนของเกาะฮ่องกง หลายเกาะของมาเก๊าบางส่วน และบางเกาะของสิงคโปร์ บางส่วนของชายหาดโมนาโก บางส่วนของฮิโรชิมา บางส่วนของริโอ เดอ จาเนโร บางส่วนของคูไบ หลายพื้นที่ของญี่ปุ่น เป็นต้น ดังนั้น ควรได้มีการออกกฎหมายเฉพาะว่าด้วย แนวทางการกู้พื้นที่ที่จมน้ำไปให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์ได้ Land Reclamation เพื่อให้การทำ Land Reclamation เป็นไปในทางรักษาหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมซึ่งถูกน้ำทะเลกัดเซาะที่ดินบริเวณชายฝั่งอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนทำให้น้ำแข็งในขั้วโลกเหนือละลายอย่างรวดเร็ว ซึ่งในแต่ละปีจะมีน้ำทะเลกัดเซาะที่ดินบริเวณชายฝั่งเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะย่านแสมดำหรือบางขุนเทียนซึ่งเป็นที่ตั้งของสถาบันพัฒนาข้าราชการกรมที่ดินที่ต้องสูญเสียที่ดินมากกว่าหนึ่งหมื่นไร่ ส่วน **Reclamation** หมายถึง การดำเนินการรูปแบบต่างๆ เพื่อให้พื้นที่ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ (Unproductive) สามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ได้

(Arableland) ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะเป็นพื้นน้ำหรือพื้นดินมาก่อน เช่น การจัดให้มีระบบชลประทาน การพัฒนาคุณภาพของที่ดิน

แนวทางการกู้พื้นที่ที่จมน้ำไปให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์ได้ Land Reclamation เพื่อให้การทำ Land Reclamation เป็นไปในทางรักษาหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมซึ่งถูกน้ำทะเลกัดเซาะที่ดินบริเวณชายฝั่ง สำหรับเทคนิคที่ใช้ในการดำเนินการ เพื่อให้มีที่ดินขึ้นในพื้นที่ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นพื้นน้ำนั้น แยกออกได้เป็น 2 เทคนิค คือ

1. การถม (Filling) ผืนน้ำตามธรรมชาติ เช่น ทะเล หนองน้ำ บึง เป็นต้น ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 เทคนิค ย่อย คือ การถมพื้นที่แม่น้ำ (River Reclamation) การถมหนองน้ำหรือบึงธรรมชาติ การถมพื้นที่ชายทะเลเพื่อขยายพื้นที่ออกไปในทะเล และการสร้างเกาะเทียม (Artificial Islands)

2. การถมพื้นที่น้ำที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ขุมเหมืองเก่า (Mines Land Reclamation) เป็นต้น อนึ่ง ในการจัดทำ Land Reclamation นั้น โดยที่กลุ่มประเทศ Common Law ถือว่าที่ดินที่เกิดจาก Land Reclamation เป็น Crown Land การจัดทำ Land Reclamation จึงต้องขออนุญาตดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐผู้ดูแล Crown Land ก่อนตามกฎหมาย Crown Land Act นอกจากนี้โดยที่ Land Reclamation มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมากจึงมักมีการกำหนดให้ต้องดำเนินการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการจัดทำ Land Reclamation ทุกครั้ง ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้จะอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม



ภาพที่ 2.7 แสดงการถมพื้นที่ชายทะเลเพื่อขยายพื้นที่ออกไปในทะเล

จากการศึกษาประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีความก้าวหน้ามากที่สุดในโลกเกี่ยวกับการจัดทำ land reclamation พบว่าไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการจัดทำ land reclamation โดยใช้เทคนิคการถมทะเลและเทคนิคการสร้างเกาะเทียม โดยใช้หินจากการระเบิดภูเขาในอินโดนีเซีย ซึ่งทำให้ประเทศสิงคโปร์มีพื้นที่เพิ่มมากขึ้นถึง 51.5 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 8.9 ของพื้นที่ที่มีอยู่เดิมก่อนปี ค.ศ.1960 สิงคโปร์มีพื้นที่เพียง 581.5 ตารางกิโลเมตร ปัจจุบันมีพื้นที่ 633 ตารางกิโลเมตร และมีเป้าหมายจะทำ land reclamation เพื่อเพิ่มพื้นที่ให้ถึง 100 ตารางกิโลเมตร ภายในปี ค.ศ. 2030

อย่างไรก็ดี การจัดทำ land reclamation โดยใช้เทคนิคการถมทะเลและสร้างเกาะเทียมของสิงคโปร์นี้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อมาเลเซีย โดยเฉพาะการถมทะเลบริเวณช่องแคบ tebrau ซึ่งมี ความกว้างเพียง 1 ไมล์ทะเล โดยสิงคโปร์ได้ถมทะเลขยายพื้นที่ภายในทะเลอาณาเขตของตนออกมา 300 เมตร แต่การดำเนินการ ดังกล่าวทำให้ช่องแคบ tebrau แคบลงอันเป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือของมาเลเซีย และทำให้สายการเดินเรือหยุดขนถ่ายสินค้าที่ทำเรือของ

สิงคโปร์แทน ทั้งยังมีผลกระทบต่อทิศทางการไหลของน้ำที่กีดขวางชายฝั่งของมาเลเซีย รวมตลอดถึงสภาพแวดล้อมบริเวณนั้นมาเลเซียจึงฟ้องไปยัง international tribunal for the law of the sea เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 และท้ายที่สุด สิงคโปร์ต้องยอมจ่ายค่าก่อสร้างและบำรุงรักษาเขื่อนกันกระแสน้ำให้แก่มาเลเซียเป็นเงิน 182,300 เหรียญสหรัฐฯ รวมทั้งต้องแก้ไขแบบก่อสร้างตนเพื่อลดความเสียหายแก่ประเทศเพื่อนบ้านให้เหลือน้อยที่สุด* ดังนั้น การดำเนินการรูปแบบต่างๆ เพื่อให้พื้นที่ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ (Unproductive) สามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ได้ (Arableland) ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะเป็นพื้นน้ำหรือพื้นดินมาก่อน ควรได้มีการศึกษาผลกระทบให้รอบคอบตามที่ได้ศึกษาในหัวข้อที่ผ่านมา มีการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างรอบด้าน

จากการศึกษาในหัวข้อที่ผ่านมาพบว่า พื้นดินส่วนที่อยู่ใต้ทะเลไม่ใช่พื้นดินทั่วไปและไม่ใช่ภูเขา ห้วย หนอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ดังนั้น พื้นดินที่อยู่ใต้ทะเลดังกล่าวไม่ใช่ “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็น ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สิน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ เพราะพื้นที่บริเวณดังกล่าวนั้นประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ในลักษณะเดียวกันกับ “ทางน้ำ” และเมื่อมีการถมทะเลในบริเวณนั้นขึ้นมา ที่ดินเกิดขึ้นใหม่โดยการถมทะเลก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) อยู่ เพราะประชาชนยังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นร่วมกันได้ เมื่อที่ดินเกิดขึ้นใหม่โดยการถมทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึง

ต้องการถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนแล้วจึงจะนำไปจัดหาประโยชน์ตามมาตรา 10 หรือมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล เลขาธิการมูลนิธิชัยพัฒนา กล่าว ภายหลังการบรรยายพิเศษเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสสมทวงเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 งานพระราชดำริในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน ซึ่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 7-8 กันยายน 2554 ที่โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่เคยมีพระราชดำริในเรื่องการถมทะเลแต่อย่างใด แต่ถ้าจะมีโครงการถมทะเล ก็ต้องพิจารณาว่าการตัดแปลงธรรมชาติต้องวิเคราะห์ให้ดี เพราะตามปกติแล้วไม่จำเป็นต้องธรรมชาติ ถ้าจะปรับปรุงสิ่งแวดล้อมต้องให้เกิดประโยชน์จริง ๆ เช่น เชื้อเพลิงไม่ใช้ทำงานประมงหรือค้าสัตว์โตง แต่ต้องทำในที่เหมาะสมสมเหตุผล และพึงเสียงประชาชนด้วย*

สรุปผลการวิจัย

ปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน มาตรการของรัฐที่ได้ออกมาโดยมุ่งหวังให้การบุกรุกที่ป่าชายเลนลดน้อยลงหรือให้คงสภาพป่าชายเลนไว้ให้ได้มากที่สุดนั้น จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวด้วย* ตัวอย่างเช่น ในกรณีห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน จะกำหนดไว้ว่าเฉพาะป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว เท่านั้น จึงจะมีสภาพบังคับใช้ตามกฎหมายได้ เพราะการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถใช้บังคับกับประชาชนที่มีสิทธิในการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้ แนวทางแก้ไขปัญหานี้เห็นว่าสามารถดำเนินการได้โดยทางราชการต้องการสำรวจเขตป่าชายเลนให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถือครอง

ที่ดินของราษฎรและแนวเขตของป่าชายเลนให้ชัดเจนและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสวนเป็นท้องที่ไปเพื่อให้ป่าชายเลนมีลักษณะเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 (5) และแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ฯ ข้อ 10 (2) (3) และ ข้อ 11 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ให้คณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งในกรณีการขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้แล้วารตามมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจตรวจพิสูจน์ที่ดินในเขตป่าชายเลนด้วย

ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งของทะเลบางขุนเทียน ซึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2549 ทะเลได้รุกคืบเข้ามาในแผ่นดินแล้วมากกว่า 12,000 ไร่ และพื้นที่ที่สูญเสียกำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ควรได้จัดการกับปัญหานี้อย่างจริงจังและกู้พื้นที่ที่สูญเสียไปนี้กลับคืนมาใช้ประโยชน์ได้ รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมนับเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพลเมืองของโลกเป็นอย่างมากและนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาโลกร้อนที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่าง ๆ ตามมามากมาย ที่สำคัญก็คือการละลายของน้ำแข็งขั้วโลก ที่ทำให้บางเกาะของวานูอาตู จมน้ำไปแล้ว และสิ่งมีชีวิตหลายสายพันธุ์กำลังสูญพันธุ์ไปจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมรวมทั้งปัญหาน้ำท่วมที่ลุ่มทั่วโลก สำหรับประเทศไทย น้ำจะท่วมไปถึงลพบุรี กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลจะถูกน้ำท่วมหมด เพราะน้ำในทะเลจะมีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ควรออกกฎหมายเฉพาะว่าด้วย แนวทางการกู้พื้นที่ที่จมน้ำไปให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์ได้ Land Reclamation เพื่อทำการทำ Land Reclamation เป็นไปในทางรักษา หรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมซึ่งถูกน้ำทะเลกัดเซาะที่ดินบริเวณชายฝั่ง ป้องกันมิให้เกิดน้ำท่วมใหญ่

ข้อเสนอแนะ

1. ทำการสำรวจเขตป่าชายเลนให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของราษฎรและแนวเขตของป่าชายเลนให้ชัดเจน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสงวนเป็นท้องที่ไป เพื่อให้ป่าชายเลนมีลักษณะเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 (5)

2. ออกกฎกระทรวง ให้คณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งในกรณีการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน มีอำนาจตรวจพิสูจน์ที่ดินในเขตป่าชายเลน เพราะมาตรการของรัฐที่ได้ออกมาโดยมุ่งหวังให้การบุกรุกที่ป่าชายเลนลดน้อยลงหรือให้คงสภาพป่าชายเลนไว้ให้ได้มากที่สุดนั้น จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวด้วย เพราะการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถใช้บังคับกับประชาชนที่มีสิทธิในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้

3. ออกกฎหมายให้มีการกู้พื้นที่ที่จมน้ำไปให้กลับคืนมาใช้ประโยชน์ได้ และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมซึ่งถูกน้ำทะเลกัดเซาะที่ดินบริเวณชายฝั่ง ป้องกันมิให้เกิดน้ำท่วมใหญ่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ

4. ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือดำเนินการในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้พื้นที่ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ สามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ได้ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะเป็นพื้นน้ำหรือพื้นดินมาก่อน โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์วิวัฒน์ รัชย์ปวงชน อาจารย์สุรพล ศรีวิโรจน์ เป็นอย่างสูง ที่ได้ให้ความกรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัยเฉพาะเรื่องนี้ ซึ่งได้ให้คำแนะนำถึงประเด็นต่างๆในการศึกษาและชี้แนวทางในการแก้ปัญหา การค้นคว้าหาข้อมูลเพิ่มเติม อันเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา รวมทั้งการแก้ไขงานให้สมบูรณ์เป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ต้องขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ประพันธ์ ทรัพย์แสง และรองศาสตราจารย์ภานิ กิจพ้อคำ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการแนะนำและให้คำปรึกษาในการปรับปรุงแก้ไขงานวิจัยเฉพาะเรื่องนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ขอขอบพระคุณ นายสุชาติ เต็งสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ นายจิรศักดิ์ ผลสุข ผู้อำนวยการส่วนปฏิบัติการรังวัดและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเจ้าหน้าที่สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน ขอบคุณห้องสมุดกรมที่ดิน ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญในการเขียนและทำงานวิจัยฉบับนี้ ขอขอบคุณสมาชิกวุฒิสภา (นายวิชัย ไพรสงบ) ผอ.มณู นันทมนตรี นายสนธยานาคานา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี สาขาหนองวัวซอ นายพงษ์เอก มหาวิวัฒน์ ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดอุดรธานี-หนองคาย นายวัลลภ นาคบัว ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาฯ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม นายสมเกียรติ ถนอมกิตติ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขาน้ำไฟ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช และผู้ให้ข้อมูลทุกท่านทั้งที่มีจากกล่าวนามได้หมด ณ ที่นี้ ขอขอบคุณแรงสนับสนุน และกำลังใจที่ได้รับจากครอบครัว ตลอดจนเพื่อน ๆ จนทำให้งานวิจัยฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้

เอกสารอ้างอิง

- [1] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539
- [2] คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 พ.ศ. 2502 สุวัฒน์ คำลั่ง
หาญ, 2533. คำอธิบายระเบียบคณะกรรมการ
จัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่า
ด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ
รับรองการทำประโยชน์. กรุงเทพมหานคร:
บริษัทการพิมพ์.
- [3] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่
อ. 193/2553
- [4] บวรศักดิ์ อวรรณโณ, 2538. กฎหมายมหาชน เล่ม 3:
ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ
ธรรม.
- [5] หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0639/ว. 360 ลง
วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 เรื่อง การป้องกัน
และหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน
- [6] มงคล ไชยภักดี และวัลยา ชนิดดาวงค์, 2549.
การศึกษาและสำรวจความหลากหลายของนก
ในพื้นที่ชุ่มน้ำอำเภอไทยตอนในบริเวณเขตบาง
ขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ผลงานวิจัย และ
รายงานความก้าวหน้างานวิจัย ประจำปี
2548. กรุงเทพฯ : กลุ่มงานวิจัยสัตว์ป่า
สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ
สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.
- [7] มานัส นัวสวัสดิ์, 2549. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย
ที่ดิน เอกสารประกอบการสัมมนาของ
ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ณ ห้องประชุมอาคาร
รังวัด ถนนพหลโยธิน : สำนักมาตรฐานการออก
หนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. 6 ตุลาคม. (อัด
สำเนา).
- [8] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2549, 13
กันยายน. กรมทะเล. กรุงเทพมหานคร:
ข่าวสารพัฒนากฎหมาย ฝ่ายพัฒนากฎหมาย
- [9] กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจัดสัมมนาป่า
ชายเลนเฉลิมพระเกียรติฯ. 2554, 7 กันยายน.
กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวไทย.
- [10] วัลลภ นาคบัว. 2540. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับ
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม
ประมวลกฎหมายที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [11] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 เรื่อง
มาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินในป่าชายเลน
- [12] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534
เรื่อง รายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของ
ป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ