

เอกสารเพิ่มเติม

เอกสารเพิ่มเติม

สิทธิในที่ดินของชุมชน : โฉนดชุมชน และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง

บทนำ

ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ผ่านมา ได้แก้ไขโดยการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนในรูปแบบต่างๆ แต่เมื่อบุคคลถือครองได้ระยะหนึ่ง รัฐก็ออกเอกสารสิทธิให้กับบุคคลนั้น เมื่อแก้ไขปัญหาด้วยการออกเอกสารสิทธิให้กับบุคคลไปแล้ว หลายคนหลายครัวเรือนเกิดปัญหาด้วยปัจจัยและสาเหตุต่างๆทำให้ที่ดินต้องหลุดมือไป และเมื่อบุคคลไม่มีที่ดินทำกิน ก็พร้อมที่จะไปบุกรุกในที่ดินแปลงใหม่ต่อไป ซึ่งปัจจุบันมีข้อมูลการเข้าไปใช้ในประโยชน์ในที่ดินของรัฐประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ คน เนื้อที่ประมาณ ๑๒ ล้านไร่ ภาคประชาชนจึงมีแนวคิดในเรื่องสิทธิของชุมชน การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งปัจจุบันรัฐได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้โดยใช้ชื่อว่า “โฉนดชุมชน”

หลักการดำเนินงานโฉนดชุมชน เป็นการอนุญาตให้ประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพการเกษตรอยู่เดิม ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้ในรูปของชุมชน โดยที่ดินยังเป็นของรัฐ และชุมชนมีหน้าที่ร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น รวมทั้ง เป็นหูเป็นตาแทนรัฐ ตลอดจนปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนและการดำเนินงานโฉนดชุมชน ซึ่งได้มีการศึกษาเป็นระยะเวลาานพอสมควรแล้ว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ ขอเสนอข้อมูลการศึกษาที่น่าสนใจของผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง “สิทธิในที่ดินชุมชน : โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” จากวารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฉบับพิเศษ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑/ฉบับพิเศษ ISSN 0125-3093 ดังต่อไปนี้

สิทธิในที่ดินของชุมชน : โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง¹

โดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์²
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดิน เป็นทางออกอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์ประกอบหรือผู้แทนชุมชน เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน ส่วนกระบวนการในการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการตนเอง ให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ได้ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชนภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐ แนวทางดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นผลดีแก่ชุมชนแล้ว ยังเป็นผลดีแก่รัฐที่จะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการดูแลที่ดินและลดภาระในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง

เมื่อกล่าวถึง “โฉนด” คนทั่วไปย่อมมีความเข้าใจว่าหมายถึงเอกสารที่กรมที่ดินออกให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน³ แต่เมื่อรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ ควบคู่กันไปกับการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน เพื่อให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตรข้อ 4.2.1.8 มีใจความว่า⁴

“คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดทำที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร”

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลงานการวิจัย เรื่อง “โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม”, โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กันยายน 2550

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ เป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 บัญญัติว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

⁴ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีคนที่ 27 แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา ณ ห้องประชุมกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรีได้ประกาศต่อสาธารณชนในโอกาสต่าง ๆ ว่าจะดำเนินการเกี่ยวกับโฉนดชุมชน ก็ทำให้เกิดความสงสัยและคำถามมากมายที่ผู้คนอยากทราบว่า “โฉนดชุมชน” คืออะไร มีแนวคิด ความเป็นมารวมทั้งจะดำเนินการอย่างไรต่อไป

บทความนี้จะนำเสนอแนวคิดเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินของชุมชน แนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับโฉนดชุมชน ข้อกฎหมาย วิเคราะห์การดำเนินการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ และข้อสังเกตเพื่อให้แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชุมชนกับนโยบายโฉนดชุมชนสามารถดำเนินการไปได้สมเจตนารมณ์

1. ความเป็นมา

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับเนื่องจากความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ที่ดิน น้ำ แร่ธาตุ ความหลากหลายทางชีวภาพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และการขยายตัวของประชากร ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด การจัดการที่ไม่เหมาะสมก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา

ในประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน การใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตรและเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกแทนที่จะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตต่อพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาของการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน ตลอดจนการใช้ที่ดินเกินระดับความสามารถที่จะฟื้นความอุดมสมบูรณ์ได้ตามกระบวนการตามธรรมชาติ ทำให้คุณภาพของดินเสื่อมโทรมและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศในแหล่งต้นน้ำลำธาร และยังก่อให้เกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง หรือน้ำป่าไหลหลาก ภัยแล้ง หรือไฟป่า ที่ปัจจุบันพบว่าเกิดขึ้นในทุกภาคของประเทศ

การขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินและไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของที่ดินทำให้มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย ซึ่งขนาดการถือครองที่ดินนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าความยากจนมีสัดส่วนที่ลดลงตามขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น⁵ นอกจากนี้ ยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ไม่ได้เน้นดำเนินการในที่ดินของเอกชน เนื่องจากนโยบายของรัฐเน้นไปที่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของ

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรอบประเด็นการระดมความคิดเห็น เรื่อง "คนจน : โอกาสใหม่ในการพึ่งตนเอง" เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545 "ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ" วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี หน้า 4

รัฐ จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง ปัญหาผู้ไร้ที่ทำกินจึงยังคงมีอยู่ต่อไป

ในส่วนของภาคประชาชน มีเสียงเรียกร้องให้รัฐรับรองสิทธิในที่ดินที่ตนเองครอบครองทำประโยชน์โดยการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ 2 แนวทาง คือ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลผู้ครอบครองทำประโยชน์ กับการเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชน โดยมีความเชื่อว่าการออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชนเป็นการเพิ่มศักยภาพให้แก่ชุมชน และสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ตาม กฎหมายปัจจุบันกำหนดให้ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับชุมชนหรือกลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีสภาพเป็นบุคคลจึงไม่อาจจะดำเนินการได้ จึงได้มีการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนและความต้องการที่แท้จริง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชุมชนต่อไป

2. กรณีศึกษาการแก้ปัญหาสิทธิในที่ดินของชุมชน

ผลการสำรวจพบว่าปัญหาสิทธิในที่ดินของชุมชนมีอยู่ในทุกภูมิภาค แต่ละภาคมีชุมชนที่รวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาของตนเอง จึงได้รวบรวมรูปแบบของชุมชนเหล่านั้นมาเป็นกรณีศึกษา ประกอบด้วย

ชุมชนภาคเหนือ ได้แก่ บ้านต๋อม จังหวัดพะเยา ชุมชนบ้านโป่ง บ้านห้วยอีค่าง บ้านม่อนบ่เฮาะ จังหวัดเชียงใหม่ บ้านแม่ละนา จังหวัดแม่ฮ่องสอน และบ้านศรีเตี้ย จังหวัดลำพูน

ชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ บ้านชำผักหนาม บ้านตาดฟ้า-ดงสะคร่าน ป่าโคกหนองกุง-วังแสง จังหวัดขอนแก่น สหกรณ์เครดิตยูเนียนคอคโค จำกัด ป่ากำไสจาน บ้านเขาโต๊ะ บ้านใหม่สุรินทร์ บ้านโนนทราย ป่าอาลอ-โดนแบน จังหวัดสุรินทร์ และตำบลศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

ชุมชนภาคใต้ ได้แก่ การช่วยเหลือด้านที่ดินแก่ผู้ประสบธรณีพิบัติภัย (สึนามิ) การแก้ไขปัญหาที่ดินโดย ศตจ. ปชช. ภาคใต้ ประกอบด้วย บ้านพรุข้างซ้าย อำเภอพรหมคีรี บ้านยวนนก อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช บ้านคลองต่อ ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ตำบลเกาะเต่า อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง ตำบลชัยบุรี อำเภอชัยบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ชุมชนบ้านสระพัง จังหวัดนครศรีธรรมราช และเครือข่ายชุมชนพื้นฟูเกาะลันตา จังหวัดกระบี่

ข้อมูลจากการศึกษาทำให้เห็นว่าปัญหาเอกสารสิทธิที่ดินนั้นเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ มีความซับซ้อนและเกิดขึ้นมาเป็นเวลายาวนาน เป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่

มืออยู่อย่างจำกัดไม่สามารถสร้างทดแทนได้ ในขณะที่ประชากรเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ความต้องการที่ดินจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ลักษณะของปัญหาโดยรวมไม่ใช่เรื่องการบุกรุกที่ดินผืนใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน บางชุมชนอยู่ในเขตป่าก่อนที่จะมีการประกาศเขตป่าสงวน บางชุมชนได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ ดังนั้น ชุมชนจึงได้รับความเดือดร้อนและไม่สามารถพึ่งกลไกของภาครัฐได้ เพราะถึงแม้ว่าชาวบ้านจะอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นเป็นเวลานาน แต่ก็ไม่มีเอกสารสิทธิที่สามารถอ้างความเป็นเจ้าของ เมื่อแสดงความเป็นเจ้าของไม่ได้ ก็ยอมไม่ได้รับความช่วยเหลือใด ๆ หรือไม่ได้รับความสนใจที่จะช่วยเหลืออย่างจริงจัง จึงต้องคิดหาวิธีการแก้ปัญหาด้วยตนเอง คือ การรวมกลุ่มช่วยเหลือกันโดยมีวิธีการที่แตกต่างกันตามสภาพขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี แต่ละท้องถิ่น หรือบางชุมชนก็กลับไปใช้วิถีชุมชนเดิม ที่เคยปฏิบัติสืบ ๆ กันมาตั้งแต่สมัยปู่ย่าตายาย เช่น กรณีป่าดอนปู่ตาของชาวอีสาน อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือกันเองก็ไม่ใช่วิธีหลักประกันว่าชุมชนจะไม่ถูกละเมิดสิทธิอีกในอนาคต ชาวบ้านจึงคิดหาวิธีการใช้สิทธิชุมชนในการแก้ปัญหาสิทธิในที่ดิน

การใช้สิทธิชุมชนในเรื่องสิทธิในที่ดินที่พบนั้น มี 2 ประเภท คือ การใช้จารีตประเพณี และโฉนดชุมชนหรือที่ดินหน้าหมู ทั้งสองประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสิทธิการครอบครองที่ดินโดยชุมชน เมื่อศึกษาโดยละเอียดทำให้ทราบว่า การแก้ปัญหาดังกล่าว เป็นการส่งสัญญาณให้ภาครัฐได้ตระหนักว่า ชุมชนมีภูมิปัญญาและศักยภาพในการแก้ปัญหาของตนเอง ขอเพียงภาครัฐเปิดใจกว้างยอมรับการทำงานของภาคชุมชนหรือภาคประชาสังคม ปัญหาต่าง ๆ ก็คลี่คลายไปได้ด้วยดี ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนและทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน ที่สำคัญคือ ภาครัฐต้องยอมรับว่า ปัญหาเรื่องการจัดสรรและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมในศตวรรษที่ 21 ลำพังรัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ เพราะการทำงานของรัฐนั้นมีขั้นตอนมากเกินไป จึงทำให้การแก้ปัญหาล่าช้าไม่ทันการ การให้การยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เรื่องที่ดิน จึงเป็นการผ่อนภาระของภาครัฐได้ และเป็นการถนอมรักษาให้ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้และแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นฐานชีวิตของชุมชน ให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และอยู่กับชุมชนอย่างยั่งยืนตลอดไป

3. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยอมรับสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และยังอาจมีส่วนร่วมกับภาครัฐและ

⁶ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2543

ชุมชนในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการดังกล่าวมาได้เปลี่ยนแปลง นอกจากนั้น ยังตัดเงื่อนไขบางอย่างออกไป เช่น การกำหนดให้ต้องมีกฎหมายมารองรับ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้โดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายเสียก่อน ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 85 เป็นต้น

แนวคิดและหลักการข้างต้น แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างกฎหมายและสังคมเริ่มยอมรับการมีอยู่และสิทธิของชุมชนและให้ความสำคัญมากขึ้นกับประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นการปรับแนวคิดในระบบกฎหมายที่ยอมรับเฉพาะสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชน มาเป็นการยอมรับสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมในกฎหมายไทยก่อนการรับเอาแนวคิดของกฎหมายภาคพื้นยุโรปมาปฏิรูประบบกฎหมายไทย

4. เปรียบเทียบสิทธิชุมชนเกี่ยวกับที่ดินในบางประเทศ

นานาชาติได้ให้การยอมรับสิทธิของชุมชน โดยปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The UN Universal Declaration of Human Rights 1948) การยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (The UN Universal Declaration on the Rights of Indigenous People 1987) หรือการยอมรับสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่ปรากฏอยู่ใน Rio Declaration of Environment and Development and Agenda 21 1992) หลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอีกหลายประเทศได้ให้การยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการดูแลใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตพื้นที่ของตน

ก่อนการอพยพโยกย้ายคนมาจากยุโรป โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ มาก่อตั้งเป็นประเทศออสเตรเลีย มีชนพื้นเมืองชาวอะบอริจิน (Aborigine) อาศัยอยู่ก่อนแล้ว การบุกเบิกครอบครองที่ดินของคนผิวขาวในตอนแรกมิได้ยอมรับการมีสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง จนถึงปี ค.ศ. 1976 จึงเริ่มมีกฎหมายที่ให้สิทธิชนพื้นเมืองในการครอบครองที่ดินและจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง ภายใต้ Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 ซึ่งมีแนวคิดในการให้ชาวอะบอริจินมีสิทธิในที่ดินที่ไม่สามารถโอนได้ (Inalienable freehold title) ซึ่งสามารถจัดการที่ดินตามวัฒนธรรมประเพณีของชนเผ่าของตนและสอดคล้องกับกฎหมายของรัฐตอนเหนือ เช่น การทำเหมือง การทำถนน การอนุรักษ์ทรัพยากรในที่ดินของชาวอะบอริจิน การให้เงินทุนผ่านบัญชีของชาวอะบอริจิน เป็นต้น

คำพิพากษาของศาลสูงออสเตรเลีย ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองชาวอะบอริจิน คือ คดีระหว่าง Mabo และพวก กับรัฐ Queensland ในปี 1992 พิพากษาว่าภายใต้กฎหมายของออสเตรเลีย ซึ่งพิจารณาตามกฎหมายจารีต (Common Law) ชนพื้นเมืองสามารถมีสิทธิในที่ดินที่ค้นพบโดยกัปตันคุก ในปี 1788 ที่ถือกันว่าเป็นที่ว่างเปล่าหรือป่าเถื่อน (terra nullius) ซึ่งเป็นสิทธิดั้งเดิมก่อนที่จะมีการปกครองภายใต้อาณานิคม เรียกว่า Native Title เป็นสิทธิการใช้ที่ดินของชนพื้นเมืองในดินแดนที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา ต่อมาในปี 1993 รัฐบาลออสเตรเลียได้ออกกฎหมาย The Native Title Act, 1993 เพื่อคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองและกำหนดแนวทางการตรวจสอบสิทธิและการจัดสรรสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองผ่านกระบวนการเจรจา รวมทั้งการตั้งกองทุนสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว

สรุปได้ว่า ประเทศออสเตรเลียให้การยอมรับการมีอยู่ของสิทธิของชนพื้นเมืองในการครอบครองและใช้ที่ดินในแบบประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาก่อนที่จะมีการปกครองภายใต้อาณานิคม การยอมรับดังกล่าวได้ตราเป็นกฎหมายมารองรับ รวมทั้งการมีคำพิพากษาของศาลซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม จึงทำให้การอยู่ร่วมกันของชนพื้นเมืองและชนผิวขาวที่อพยพเข้าไปอยู่ใหม่เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ตัวอย่างการรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศออสเตรเลีย ถึงแม้ว่าไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกับสิทธิชุมชนในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้โดยตรงก็ตาม แต่ก็ทำให้เห็นปรัชญาแนวคิดของการให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการที่ดิน

5. ข้อดีของการให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดิน⁷

ในทางเศรษฐศาสตร์ มีการจำแนกสิทธิในการใช้ทรัพยากรเป็น 3 ประเภท คือ การใช้ทรัพยากรที่ผู้ใช้มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property) ผู้ใช้มีสิทธิร่วมกันในการใช้ (Common Property) และการเข้าถึงทรัพยากรได้โดยเสรี (Open Access) การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มิใช่การมีสิทธิใน “สิ่งของ” นั้น แต่แท้จริงแล้ว สิทธิที่มี คือ สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินและอรรถประโยชน์ที่ได้รับ ความสำคัญของกรรมสิทธิ์จึงไม่ได้อยู่ที่มิติทางกายภาพ แต่เป็นสิทธิหลาย ๆ ด้านในการที่จะใช้ประโยชน์ ยิ่งสิทธิที่จะใช้ครอบคลุมหลายมิติมากเท่าใด ก็เท่ากับว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสมบูรณ์ (Comprehensive) มากขึ้นเท่านั้น ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

1) กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) การมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล หมายถึง การมีกฎหมายรับรองสิทธิ ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถหวงกันไม่ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ มีสิทธิที่จะจำหน่าย แบ่งแยก หรือโอนกรรมสิทธิ์นั้นให้แก่ใครก็ได้ โดยที่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียว โดยที่รัฐและผู้อื่นจะต้องเคารพในกรรมสิทธิ์นั้น ทั้งนี้ มี

⁷ อรรถพรณ ฌ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์, คัดจากบางตอนของรายงานการศึกษา “โครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง” ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ตุลาคม 2549

ข้อแม้ว่าการใช้ประโยชน์นั้นจะต้องอยู่ในขอบเขตที่สังคมยอมรับได้และไม่ไปกระทบต่อประโยชน์โดยรวมของสังคม

2) สิทธิร่วม (Common Property) หมายถึง สิทธิที่กลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของชุมชนหรือองค์กร มีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สมาชิกแต่ละรายจะไม่มีสิทธิส่วนบุคคลแต่จะมีสิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นหรือองค์กรนั้น โดยทั่วไปกฎและกติกาของการใช้จะกำหนดร่วมกันระหว่างคนที่เป็นสมาชิกหรืออาจจะเป็นกฎและกติกาที่มีมาแต่เดิมของคนรุ่นก่อน ๆ และสืบทอดกันมาจนถึงรุ่นลูกหลาน สมาชิกที่มีสิทธิร่วมมีสิทธิในการที่จะหวงกันไม่ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของชุมชนที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและในขณะเดียวกันสมาชิกแต่ละรายก็ต้องมีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรนั้นด้วย

3) การเข้าถึงทรัพยากรได้โดยเสรี หรือ (Open Access: OA) คือ การเข้าถึงทรัพยากรที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพยากร แต่ละคนจึงไม่มีสิทธิหรือมีความชอบธรรมทางกฎหมายในการที่จะหวงกันไม่ให้ผู้อื่นเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และจะเป็นภาวะที่แต่ละฝ่ายต่างก็จะรีบเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุดภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขที่จำเป็นในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การมี “กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล” รองลงมา คือ สิทธิร่วมของชุมชน และกรณีที่การเข้าถึงทรัพยากรที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน จะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ในสภาพสังคมที่ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจน กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบปัจเจกซึ่งควบคุมโดยกลไกตลาด อาจเสี่ยงต่อการทำให้สูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยง่าย โดยเฉพาะเกษตรกรผู้ยากจน นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มที่ปกป้องฐานทรัพยากรเห็นว่า กรรมสิทธิ์แบบปัจเจกซึ่งไม่มีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นการเร่งทำลายฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร

เอกสารสิทธิที่ออกให้กับชุมชนมีจุดเด่นและมีความสำคัญอย่างมากในการแก้ไขภาวะวิกฤต คือ การรักษาพื้นที่เกษตรกรรมเอาไว้ไม่ให้เกิดการใช้ผิดประเภท จัดการพื้นที่ซึ่งสงวนเอาไว้ซึ่งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันการบุกรุกในฐานะกรรมสิทธิ์ของชุมชน และผู้ที่มีฐานะด้อยกว่าในสังคมมีพื้นที่รองรับและสร้างความมั่นคงและมีอำนาจในการต่อรองกับระบบทุนนิยมมากขึ้น

ดังนั้น สิทธิชุมชนและเอกสารสิทธิที่ออกให้กับชุมชน น่าจะเป็นทางออกอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ได้ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชนภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐ แนวทางดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นผลดีแก่ชุมชนแล้ว ยังเป็นผลดีแก่รัฐที่จะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการดูแลที่ดินและลดภาระในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง

6. สภาพข้อจำกัดของกฎหมายในปัจจุบัน

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

ในกรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ ต้องเป็นไปตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือเป็นผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี หรือเป็นผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ส่วนกรณีการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายนั้น บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้เป็นไปตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ ได้แก่ ผู้ที่มีสิทธิครอบครอง หรือผู้ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงต้องออกให้แก่บุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ข้างต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการลงชื่อเจ้าของที่ดินในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พ.ศ. 2529 การออกโฉนดที่ดินจะออกให้แก่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งเป็นอย่างอื่น เช่น ที่ดินที่ศาลเจ้าตั้งอยู่ เพราะศาลเจ้าไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และกฎเสนาบดี ว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า กำหนดให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่ศาลเจ้าตั้งอยู่ได้ในนามกรมการปกครอง

ในกรณีที่ที่ดินแปลงเดียวมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหลายคน ผู้มีสิทธิในที่ดินอาจจดทะเบียนสิทธิในที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์รวม โดยผู้มีสิทธิในที่ดินทุกคนเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกัน การจดทะเบียนสิทธิในที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์รวมอาจบรรยายส่วนของแต่ละคน หรือมีสิทธิเท่ากันไม่บรรยายส่วนก็ได้ แต่วิธีการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นนี้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ทุกคนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งในความเป็นจริงการบริหารจัดการค่อนข้างยุ่งยาก และไม่อาจห้ามมิให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินคนใดคนหนึ่งจำหน่ายส่วนของตน จำนวน หรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดิน ซึ่งในที่สุดก็จะมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินทั้งแปลง วิธีการจดทะเบียนสิทธิในที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์รวมจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการจัดการที่ดินของชุมชนทั้งในแง่ของสิทธิในที่ดินและระบบการจัดการ

การออกโฉนดที่ดินให้กับชุมชนหรือกลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีสภาพเป็นบุคคลจึงไม่อาจจะดำเนินการได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน

7. แนวคิดทางเลือกของการมีกฎหมายรองรับเอกสารสิทธิชุมชน

การวิเคราะห์ประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้เห็นได้ว่าการออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชนจะทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนมีสภาพเป็นนิติบุคคล และการให้สิทธิในที่ดินขึ้นอยู่กับสิทธิเดิมที่ชุมชนมีอยู่ หากมีกรรมสิทธิ์ก็สามารถออกให้เป็นโฉนดที่ดิน ซึ่งอาจออกให้เป็นกรรมสิทธิ์รวม หรือกรรมสิทธิ์ของสถาบันเกษตรกร แต่ถ้าสิทธิเดิมไม่มีอยู่และได้รับการจัดที่ดินจากทางราชการ ก็จะได้รับสิทธิในรูปของการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ เป็นต้น

การวิเคราะห์ต่อจากนี้ จึงจะนำประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาในรายละเอียด เพื่อจัดทำแนวทางเลือกของการมีกฎหมายรองรับเอกสารสิทธิชุมชน ได้แก่ ประเภทของที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ลักษณะของการใช้ประโยชน์ ระบบการจัดการ และความต้องการสิทธิในที่ดินของชุมชน ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

7.1 ประเภทของที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์

ผลของการรวบรวมประสบการณ์ของชุมชนต่าง ๆ ในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบต่าง ๆ พบว่า ประเภทของที่ดินมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันประการหนึ่ง คือ เป็นที่ดินของรัฐ เช่น ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ (เช่น ป่าดอนปู่ตา ป่าช้าสาธารณะ ป่าบุงป่าทาม) บางพื้นที่มีหนังสือสำหรับที่หลวง (นสล.) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ดิน ส.ป.ก.) ที่ราชพัสดุ เป็นต้น มีบางพื้นที่เป็นที่ดินเอกชนที่ทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งชุมชนไม่สามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้น แต่การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ใช่อุปสรรคสำคัญ เพราะชุมชนมิได้ต้องการสิทธิในที่ดินหรือกรรมสิทธิ์เพื่อการซื้อขายเปลี่ยนมือเหมือนกับที่ดินเอกชนทั่วไปหรือนำไปประกันสินเชื่อ กับสถาบันการเงินแต่อย่างใด

มีบางกรณีเป็นเรื่องที่ชุมชนได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จัดทำโครงการบ้านมั่นคงชนบทเพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย และสร้างชุมชนที่น่าอยู่ของคนจนในชนบทด้วยการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการส่วนหนึ่ง การสมทบจากผู้เข้าร่วมโครงการอีกส่วนหนึ่ง และประสานงบประมาณกับหน่วยงานอื่น เพื่อจัดหาและพัฒนาที่ดิน พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ก่อสร้างที่อยู่อาศัย พัฒนาอาชีพรายได้ สวัสดิการฯลฯ ที่อยู่อาศัยและที่ดินจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของสมาชิกชุมชน ซึ่งกรณีนี้ชุมชนมีความต้องการให้เป็นโฉนดชุมชน แต่ไม่มีกฎหมายรองรับให้สามารถจดทะเบียนได้จึงต้องจดทะเบียนเป็นกรรมสิทธิ์รวม

7.2 ลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ส่วนหนึ่งที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบก็จะมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ มีการจัดสรรที่ดินให้กับสมาชิกของชุมชนใช้ประโยชน์เป็นที่เกษตรกรรมหรือทำไร่หมุนเวียน ส่วนหนึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่วนที่เหลือจะใช้เป็นพื้นที่แหล่งน้ำ พื้นที่ส่วนกลางเพื่อใช้เป็นศาลาประชุม เรือนรับรองและถนน พื้นที่เลี้ยงสัตว์ ปลูกผักของชุมชน อีกส่วนหนึ่งกันไว้เป็นป่าอนุรักษ์ต้นน้ำหรือป่าชุมชน สำหรับชุมชนบางแห่งมิได้มีการจัดการที่ดิน ทั้งระบบก็จะมีจัดการเพื่อจุดประสงค์เฉพาะเรื่อง เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เป็นต้น ทั้งหมดนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการยังชีพ เป็นความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของคนในชุมชน จึงไม่มีเป้าหมายในเชิงธุรกิจหรือการเก็งกำไรที่ดิน การมีเอกสารสิทธิในที่ดินหรือไม่จึงไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน แต่จะมีประโยชน์ในแง่ของการใช้เป็นหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของชุมชนมิให้ถูกเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกกล่าวหาว่าบุกรุกที่ดินหรือมาแย่งสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ

7.3 ระบบการจัดการที่ดิน

ระบบการจัดการที่ดินของชุมชน ส่วนใหญ่จะบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ ทำหน้าที่บริหารงานทั่วไปและเชื่อมโยงกลุ่มกับพันธมิตรภายนอก มีการนำปัญหามาพูดคุยและประชุมกัน โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนได้ออกความคิดเห็นและหาข้อสรุปเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาด้วยความที่ทุกชุมชนเป็นชุมชนเก่าแก่ มีรากทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่คล้ายคลึงกัน มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติที่แน่นแฟ้น ทำให้หลายชุมชนใช้วัฒนธรรมประเพณีมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา มีการออกกฎเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินจากคนในและนอกหมู่บ้าน มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อสะสมเงินทุนไว้สำหรับใช้ในกิจการส่วนกลางของกลุ่ม มีระเบียบเพื่อดูแลและจัดการที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (หรือโฉนดชุมชน) ให้ที่ดินนั้นสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนและไม่ถูกเปลี่ยนมือไปเป็นของคนนอกชุมชน

นอกจากนั้น ชุมชนบางแห่งยังได้รับความช่วยเหลือจากพันธมิตรภายนอก ซึ่งมีทั้งภาครัฐ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ส่วนพันธมิตรที่เป็นภาคเอกชน ได้แก่ โครงการบ้านมั่นคงของบ้านแม่ละนา และพันธมิตรภาคประชาชน ได้แก่ เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคเหนือ ซึ่งหลายชุมชนได้เข้าเป็นสมาชิก เกิดการเรียนรู้และถอดประสบการณ์จากชุมชนอื่น และที่สำคัญการร้องเรียนผ่านเครือข่ายย่อมมีน้ำหนักกว่าการร้องเรียนเพียงชุมชนเดียวตามลำพัง เช่นกรณีชุมชนบ้านศรีเตี้ย การร้องเรียนผ่านเครือข่าย ทำให้เรื่องดังกล่าวได้รับการแก้ไขปัญหาก็เป็นรูปธรรมจากภาครัฐมากขึ้น

7.4 ความต้องการสิทธิและเอกสารสิทธิในที่ดินของชุมชน

ข้อมูลที่รวบรวมมาจกบทเรียนการจัดการที่ดินของชุมชน พบว่าสิ่งที่ชุมชนหลายแห่งต้องการเกี่ยวกับที่ดิน คือ การได้รับสิทธิในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จาก

ที่ดินของรัฐโดยไม่ได้ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถวางแผนทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สามารถให้หรือเพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่สมาชิกของชุมชน และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้สมาชิกของชุมชนปฏิบัติ สามารถป้องกันมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุกหรือซื้อสิทธิในที่ดินจากสมาชิกของชุมชน ดังนั้น เอกสารสิทธิในที่ดินของชุมชนหรือโฉนดชุมชนนั้นอย่างน้อยน่าจะเป็นเอกสารที่ภาครัฐรับรองให้ชุมชนมีความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ไม่ถูกขบไล่หรือจับกุม สมาชิกผู้ที่ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนไม่สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้อย่างเสรี ต้องขายให้กับสมาชิกในชุมชนเท่านั้น และต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการก่อน หากจะออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับสมาชิกรายบุคคล ก็เพื่อแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีขอบเขตรูปแปลงและขนาดที่ดิน ไม่ใช่เอกสารที่แสดงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่เป็นสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งอาจเรียกชื่อเอกสารให้แตกต่างจากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้

แต่ถ้าสามารถบรรจุเรื่องโฉนดชุมชนไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ก็จะเป็นเรื่องที่เพิ่มทางเลือกในการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินให้กับชุมชน ทำให้สิทธิในที่ดินของชุมชนได้รับการรับรอง มีความชัดเจนในแง่ของการใช้สิทธิข้างต้นว่าผู้ที่เป็นการกรรมกรหรือสมาชิกของชุมชนมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิอย่างไรบ้าง และจะทำให้ข้อมูลที่ดินของชุมชนอยู่ในฐานข้อมูลเดียวกัน

ผลการวิเคราะห์ทั้ง 4 ประการนี้ ทำให้สรุปได้ว่าชุมชนที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ถึงแม้ว่าบางส่วนจะอยู่อาศัยทำกินในที่ดินมาก่อนก็ไม่มีหลักฐานเพียงพอทำให้ไม่สามารถขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ได้ และถึงแม้ว่าจะได้รับการจัดที่ดิน ทางราชการก็ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินรูปแบบใด ๆ ให้กับชุมชน นอกจากชุมชนนั้นจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่หากพิจารณาความต้องการและรูปแบบของการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนแล้ว เห็นได้ว่าชุมชนส่วนใหญ่มีได้ต้องการเอกสารสิทธิในที่ดินหรือโฉนดที่ดินเพื่อมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ต้องการความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ มีสิทธิปกป้องที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์จาก บุคคลภายนอกและสามารถตกทอดถึงลูกหลานของคนในชุมชน

เมื่อวิเคราะห์จากสถานะของที่ดินส่วนใหญ่ที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ตามข้อกำหนดมีที่ดินบางแปลงเป็นที่ดินของเอกชน ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐภายใต้การดูแลของส่วนราชการต่าง ๆ การครอบครองทำประโยชน์ของชุมชนเป็นไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย สำหรับแปลงใดเป็นที่ดินเอกชน เจ้าของที่ดินก็จะใช้สิทธิทางศาลในการปกป้องสิทธิในที่ดิน แต่สำหรับแปลงที่เป็นที่ดินของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดไม่สามารถกระทำได้นื่องจาก ความไม่ชัดเจนของขอบเขตที่ดิน การประกาศหวงห้ามให้เป็นที่ดินของรัฐที่ไม่ชัดเจนว่าก่อนหรือหลังการอยู่อาศัยของชุมชน การละเลยไม่ดูแลของเจ้าหน้าที่และข้อจำกัดด้านงบประมาณ ตลอดจนนโยบายของรัฐในบางรัฐบาลที่ผ่อนผันให้มีการครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ สิ่งเหล่านี้ทำให้เป็น

ข้อจำกัดในการตัดสินใจหรือจัดการกับผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เมื่อจำนวนของชุมชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมีมากขึ้น การอพยพโยกย้ายก็เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะต้องมีค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายและภาระในการจัดหาพื้นที่รองรับ อาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนต้องกระทบกระเทือน นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ก็จะมีปัญหาการเมืองติดตามมาและจะยิ่งทำให้ปัญหาลุกลามบานปลายมากขึ้น

ทุกวันนี้ ทางราชการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและหาทางบรรเทาปัญหา เช่น การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2547 เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ การออกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินป่าไม้ การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุหากราษฎรไม่สามารถพิสูจน์ว่ามีสิทธิดีกว่า การจัดให้เช่าที่สาธารณประโยชน์ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นต้น แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิได้แก้ปัญหาค่าเช่าที่ดินที่ชุมชนเรียกร้องสิทธิในการจัดการที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

8. ทางเลือกของการแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอทางเลือกของการจัดให้มีเอกสารสิทธิในที่ดินของชุมชน มี 2 แนวทาง คือ

(1) การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติ ที่เกี่ยวข้อง ของแต่ละหน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐ ให้สามารถรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการที่ดินโดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เพิ่มเติมจากการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน การให้เช่า หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล รายการของกฎหมายที่อาจต้องแก้ไขปรับปรุง ได้แก่

(1.1) การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน ประกอบด้วย การยกเลิกประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 2 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และยกร่างเป็นกฎหมายฉบับเดียว คือ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.” และบัญญัติการจัดที่ดินให้กับชุมชนเพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินให้กับสมาชิก หรือถ้าวิธีนี้จะต้องใช้เวลาและมีความยากลำบากในการแก้ไขก็อาจพิจารณาแก้ไขกฎหมายตามแนวทางที่กล่าวถึงรายฉบับก็ได้

(1.2) การปรับปรุงกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 และ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2527 ให้สามารถจัดให้ชุมชนสามารถเช่าที่ดินหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า

(1.3) การแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตให้ชุมชนเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และปรับปรุงระเบียบกรมป่าไม้ให้สอดคล้องกัน

(1.4) การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่ออกตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้สามารถอนุญาตให้ชุมชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้การกำกับของพนักงานเจ้าหน้าที่

ทางเลือกอีกทางหนึ่ง คือ การเพิ่มมาตรา หรือหมวดว่าด้วยสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนในประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในรูปแบบของเอกสารสิทธิในที่ดินของชุมชนหรือโฉนดชุมชน โดยชุมชนที่ได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือตามกฎหมายจัดที่ดินฉบับใด หรือการอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐสามารถมาขึ้นทะเบียนขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในรูปแบบของเอกสารสิทธิในที่ดินของชุมชนหรือโฉนดชุมชนได้ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่ชุมชนได้รับ ข้อจำกัดสิทธิ และการเพิกถอนสิทธิ ฯลฯ วิธีการนี้จะทำให้การออกเอกสารสิทธิให้กับชุมชนมีกฎหมายรองรับชัดเจนในฉบับเดียว เอกสารสิทธิอยู่ในฐานข้อมูลเดียวกันทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ เนื้อที่ ชุมชนที่ได้รับสิทธิ และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ สอดคล้องกับแนวคิดเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว

ในระหว่างเวลาของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐควรต้องกำหนดมาตรการขึ้นมารองรับสิทธิของชุมชนในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดิน หากมีความชัดเจนว่าชุมชนนั้นอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ หรือเข้าไปในที่ดินภายหลังการสงวนหวงห้ามของรัฐ แต่ได้รับหรือควรจะได้รับผ่อนผันตามกฎหมาย ระเบียบอย่างถูกต้อง โดยจัดให้มีการสำรวจและจัดทำรายละเอียดของประวัติของชุมชน การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกชุมชน และกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งกฎระเบียบของชุมชน ที่เป็นหลักประกันว่าชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลสมาชิกของชุมชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด ก็ควรจะได้รับผ่อนผันให้มีสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายใด หรือตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวไปจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การใช้สิทธิในที่ดินของชุมชนควรมีข้อจำกัด ได้แก่ ห้ามโอนเปลี่ยนมือหรือแบ่งแยกที่ดินของชุมชนไปยังบุคคลอื่น ห้ามมิให้ใช้เอกสารดังกล่าวเป็นหลักประกันสินเชื่อ สิทธิในที่ดินอาจถูกเพิกถอนถ้าชุมชนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และชุมชนที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินควรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนให้แก่รัฐ

แนวคิดดังกล่าวนี้ เป็นการเสนอแนวทางที่อาจเป็นคำตอบของการออกโฉนดชุมชนหรือเอกสารสิทธิชุมชน ซึ่งหลายฝ่ายกล่าวถึงและเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนจำนวนมาก ผลดีที่คาดว่าจะได้รับจากการออกโฉนดชุมชนหรือเอกสาร

สิทธิชุมชนที่เห็นได้ชัด คือ ประชาชนส่วนใหญ่กลุ่มหนึ่งที่ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินของรัฐจะได้รับการรับรองให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินภายใต้การกำกับของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่และการผลิตที่ยั่งยืน แทนที่จะรีบใช้ทรัพยากรให้มากที่สุดเพราะความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน ภาครัฐเองสามารถลดภาระการจัดการดูแลเนื่องจากภาระดังกล่าวได้มอบให้กับชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลแทน รัฐจึงสามารถใช้คนน้อยลง และปรับบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมาเป็นการกำกับดูแลชุมชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ ชุมชนที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะทำการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ข้างเคียงเพราะอาจมีผลกระทบกับการใช้ที่ดินของตน เช่น แหล่งต้นน้ำลำธารหรือป่าชุมชน เป็นต้น

9. การดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชน

รัฐบาลชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรายกจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรรายกจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 ให้ความเห็นชอบ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และร่างระเบียบดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2553 เป็นต้นมา (ดูภาคผนวก)

ความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ที่สำคัญคือ

1. กำหนดนิยามคำว่า “โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้ (ข้อ 3)

2. กำหนดนิยามคำว่า “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ (ข้อ 3)

3. กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรี

มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ และกำหนดหน้าที่ของ ปจช. เช่น เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานไฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี (ข้อ 4 และข้อ 7)

4. กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ข้อ 9)

5. กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ภายในหกสิบวันนับแต่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และ กำหนดให้มีพื้นที่นำร่องในการดำเนินงานไฉนดชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ระเบียบนี้ใช้บังคับ (ข้อ 10)

นอกจากนั้น ยังได้มีการจัดตั้งสำนักงานไฉนดชุมชนในห้าเนียบรัฐบาล⁸ และมีการสำรวจ พื้นที่นำร่อง 10 แห่งจาก 88 แห่ง เช่น สหกรณ์การเข้าที่ดินคลองโยง จ.นครปฐม และสหกรณ์ การเข้าที่นาพิชัยภูเบนท์ จ.อุตรดิตถ์ เป็นต้น

ดังนั้น คำว่า “ไฉนด” กับ “ไฉนดชุมชน” ตามระเบียบฯ ดังกล่าว จึงมีความหมายไม่ เหมือนกัน เพราะไฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือหรือเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเจ้าของ ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไฉนดชุมชน หมายถึง หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหาร จัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ผลของการออกไฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนใด จึงเป็นเพียงการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ ในที่ดินโดยที่ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งต่างกับการนำที่ดินของรัฐไปจัดให้แก่ประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพราะเมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติ ตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้วจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ขาดจากการเป็นที่ดินของรัฐกลายเป็น ที่ดินเอกชนภายใต้ระบบตลาดเสรีที่อาจเปลี่ยนมือไปจากผู้ได้รับการจัดที่ดิน

อาจมีผู้สงสัยว่าเหตุใดรัฐจึงไม่ผลักดันผู้ที่เข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐให้ออกจากพื้นที่ บังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดแทนการให้ไฉนดชุมชน ในประเด็นนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่า ปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่มีมาโดยตลอด ตั้งแต่มีการจำแนกประเภทที่ดินและประกาศใช้ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 ทุกรัฐบาลมีการผ่อนปรน ให้กับผู้ที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐด้วยการเพิกถอนสภาพที่ดินสงวนหวงห้ามหรือ อนุญาตให้ทำประโยชน์เนื่องจากปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ต่อมา มีการประกาศใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และแก้ไข

⁸ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เป็นประธานเปิดสำนักงานไฉนดชุมชน เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2553 พร้อมระบุว่า นโยบายไฉนดชุมชนเป็นความ พยายามของรัฐบาล ที่จะทำให้ชุมชนมีความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ซึ่งแนวทางนี้จะเป็นรูปแบบใช้แก้ปัญหาที่ดินทำกิน ได้อย่างยั่งยืน

เพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2547 ใช้มาตรการการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

ในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ แต่รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ในปี 2552⁹ ระบุว่าประชาชนอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จากตัวเลขที่เป็นทางการของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า มีผู้เข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 450,000 ราย เนื้อที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่¹⁰ ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2,243,943 ไร่¹¹ ที่ราชพัสดุ จำนวน 161,932 ราย เนื้อที่ประมาณ 2,120,196 ไร่¹² ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื้อที่ประมาณ 1,154,867 ไร่¹³ เป็นต้น จึงเท่ากับเป็นคำตอบว่านโยบายต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่มีอยู่ไม่สามารถลดหรือแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ได้ และการผลักดันคนจำนวนมากดังกล่าวคงไม่อาจกระทำได้โดยการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น

จำนวนผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐกับผลการแก้ไขปัญหาตามกลไกปกติของรัฐที่ผ่านมา ทำให้ไม่อาจคาดหวังความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาข้างต้น นโยบายโฉนดชุมชนอาจเป็นคำตอบที่เหมาะสม เพราะชุมชนที่ขอรับโฉนดชุมชน เท่ากับเป็นการยอมรับว่าตนอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐและยินยอมที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ ไม่ใช่ว่าทุกชุมชนจะมีสิทธิขอรับโฉนดชุมชน เพราะมีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นกลุ่มคนที่รวมตัวกันอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ จึงใช้ได้กับชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐส่วนหนึ่ง ซึ่งถ้ามีจำนวนมากก็จะช่วยลดปัญหาของบ้านเมืองลงได้มาก ส่วนที่เหลือคงต้องหามาตรการอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

การมีโฉนดชุมชนคาดว่าจะทำให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐไม่ต้องหวาดระแวงต่อการจับกุมหรือผลักดันให้ออกจากพื้นที่ จะทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคมอีกทางหนึ่ง ทำให้ภาคประชาชนหันมาร่วมมือกับรัฐในการดูแลรักษา ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

⁹ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ตั้งขึ้นตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ในการประชุม ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 20 พฤษภาคม 2552 โดยมี นายสุวโรช พะลัง เป็นประธานคณะกรรมการ

¹⁰ ข้อมูลจาก ผลการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ (เมื่อปี 2542-2543) กรมป่าไม้

¹¹ ข้อมูลของผลการสำรวจการถือครองที่ดิน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, พฤศจิกายน 2552

¹² ข้อมูลจากการสำรวจทางกายภาพ ที่ราชพัสดุแปลงใหญ่ พ.ศ. 2535-2548

¹³ ข้อมูลจาก ส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนปฏิบัตินอกเหนือจากการรับเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การดูแลพื้นที่โดยรอบพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต การปลูกป่าเพิ่มเติมตามจำนวนที่กำหนด การดูแลให้ป่าคงอยู่และป้องกันไฟป่า การป้องกันมิให้มีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้น เท่ากับกำหนดหน้าที่ของชุมชนและลดาภาระของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการตอบแทนสังคมในการได้รับโฉนดชุมชนแทนการเรียกเก็บค่าตอบแทนเป็นตัวเงินจากชุมชน

ต่อปัญหาที่ยังขาดตัวบทกฎหมายที่รองรับสิทธิของชุมชน นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หากมองในแง่ดี การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 จะเป็นเสมือนการทดลองปฏิบัติ ซึ่งอาจมีข้อบกพร่องหรือปัญหาอุปสรรคของข้อกฎหมายของหลายหน่วยงานที่อยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดเดิมที่แบ่งแยกที่ดินของรัฐและสิทธิในที่ดินของเอกชนอย่างชัดเจน เสมือนว่าไม่มีประชาชนในที่ดินของรัฐ จะทำให้มีประสบการณ์ในการร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและสิทธิชุมชนในอนาคต ซึ่งควรเตรียมการควบคู่กันไปกับการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

เมื่อวิเคราะห์การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มีข้อสังเกตบางประการที่ควรนำไปพิจารณาเพื่อเป็นหลักประกันความสำเร็จของนโยบายโฉนดชุมชน กล่าวคือ

1. การกำหนดคุณสมบัติของชุมชนที่มีสิทธิยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน และกระบวนการคัดกรองชุมชนที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน จะต้องมีส่วนขั้นตอนดำเนินการและการตรวจสอบเอกสาร และหลักฐานที่ละเอียดรอบคอบ โปร่งใส มีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย เพื่อให้ได้ชุมชนที่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานโฉนดชุมชน และป้องกันการแอบอ้างใช้สิทธิดังกล่าวในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

2. ความเข้มแข็งของชุมชนส่วนหนึ่งเกิดจากตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ และกรรมกรของชุมชน ความเข้มแข็งของชุมชนอาจลดลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลข้างต้น จึงควรต้องหาทางสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ด้วยการให้ความรู้กับกรรมกรและสมาชิกของชุมชน และระหว่างชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนอย่างยั่งยืน เพื่อป้องกันมิให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากที่ได้รับอนุญาต

3. ควรให้ความสำคัญกับฐานข้อมูลของชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน การรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยเคร่งครัด จะทำให้ลดปัญหาการดำเนินงานโฉนดชุมชน และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

4. ชุมชนบางแห่งตั้งอยู่ในที่ดินประเภทอื่นที่มีใช้ที่ดินของรัฐ แต่มีการบริหารจัดการและวิธีดำเนินงานในทำนองเดียวกันกับการดำเนินงานโฉนดชุมชน หากสามารถดึงเอาชุมชนเหล่านี้มาเป็นแนวร่วม โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนดำเนินงานตามแบบโฉนดชุมชนแต่ไม่ต้องขอใช้ที่ดินของรัฐ อาศัยอำนาจของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) ตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ข้อ 7 (3) ก็จะทำให้ชุมชนที่ตั้งอยู่ในที่ดินประเภทอื่นมีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการที่ดินได้ด้วย สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

5. การดำเนินงานโฉนดชุมชน เป็นการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย รัฐควรใช้โอกาสความตื่นตัวของประชาชนนี้สอดแทรกแนวทางการบริหารจัดการ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ถูกต้องให้แก่ชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนสามารถยืนอยู่บนขาของตัวเองและเป็นที่พักพิงของประชาชนข้างเคียง เครือข่ายของชุมชนที่เข้มแข็งจะสามารถต้านทานมิให้ชุมชนสูญเสียประเพณีวัฒนธรรมที่ดีงาม สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553
- รายงานการพิจารณาศึกษาของ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550
- รายงานผลการพิจารณาศึกษา ปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ ของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตุลาคม 2551
- รายงานผลการพิจารณาศึกษา การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน ของ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน 2552
- อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์, รายงานการศึกษา “โครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง” ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ตุลาคม 2549
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม”, สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), เมษายน 2550

ภาคผนวก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓¹⁴

โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้ กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๗๓ ง วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชน รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- (๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
- (๕) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน
- (๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๗) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ ๙ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโหนดชุมชนในพื้นที่นำร่อง จำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
นายกรัฐมนตรี