



TRF POLICY BRIEF



โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยง
งานวิจัยกับภาคนโยบาย

ปีที่ 9 • ฉบับที่ 3/2562

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



นโยบายส่งเสริมสิทธิชุมชน ในการใช้ที่ดิน

นโยบายส่งเสริม

สิทธิชุมชนในการใช้ที่ดิน



ประเด็นสำคัญ



- การให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชน ปรากฏขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนผ่านการออกโฉนดชุมชนในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 แต่ความไม่มั่นคงทางการเมืองจากการเปลี่ยนรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ปัญหาสิทธิชุมชนไม่ได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งนโยบายของรัฐ เช่น การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติกับพื้นที่ชุมชนดั้งเดิม นโยบายทวงคืนผืนป่า และการไล่รื้อชุมชน ยังส่งผลกระทบต่อให้ชุมชนขาดสิทธิในการบริหารพื้นที่ของตนเองในการทำกินและอยู่อาศัย จนภาคประชาชนต้องออกมาเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหาทางออกที่เป็นรูปธรรมให้กับปัญหานี้อยู่บ่อยครั้ง
- จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ยังไม่มีการระบุถึงการมอบสิทธิชุมชนเอาไว้อย่างชัดเจน โดยการออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชนจะทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนมีสภาพเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงการให้สิทธิชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าก่อนจะมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ชุมชนหลายแห่งจึงได้รับความเดือดร้อน

และไม่สามารถพึ่งพากลไกของภาครัฐได้ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำงานร่วมกับชุมชน ก็ยังขาดความเข้าใจในข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ดินและปัญหาของชุมชนในท้องถิ่น จึงทำให้อปท. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาร่วมกับชุมชนได้

- จากการศึกษาวิจัยชี้ให้เห็นว่าชุมชนที่ควรได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินของตนเอง จะต้องเป็นชุมชนที่มีลักษณะเข้มแข็ง กล่าวคือ เป็นชุมชนที่มีการบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีระเบียบแบบแผน สามารถพัฒนาศักยภาพชุมชนในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งยังมีกลไกทางสังคมและวัฒนธรรมที่ควบคุมให้สมาชิกในชุมชนเคารพและปฏิบัติตามกฎระเบียบของชุมชนได้ พร้อมทั้งนี้ ต้องมีองค์กรสนับสนุนจากภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชน ในการช่วยพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินของชุมชนให้มีประสิทธิภาพด้วย

* สรุปและเรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง “โครงการศึกษาลักษณะของชุมชนเข้มแข็งเพื่อการจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน” โดย กัญญา สุทัศน์ และคณะ (2556) “โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง ความร่วมมือจากพหุภาคีในการบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่น” โดย สยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ (2556) และ “โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม” โดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (2550) ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ดูเอกสารอ้างอิง) (พระราชล พงษ์เพ็ญจันทร์: ผู้สรุปและเรียบเรียง)



กองบรรณาธิการ

ผศ.ดร.สุนิดา อรุณพิพัฒน์
นายพิชิตุฒิ รัตนสุวรรณชัย
น.ส.ภัณฑิลา ธนบุรณินิพัทธ์

ผศ.ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ
น.ส.นพรดา คำชื่นวงศ์
น.ส.เปรมยุตา ธรรมพัชรากร

จัดทำโดย

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย

สถานที่ติดต่อ

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย
ห้อง 602 ชั้น 6 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(ท่าพระจันทร์) เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์ 09 2989 8689 โทรสาร 0 2298 0454

- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากงานวิจัย

- รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิชุมชน โดยปรับแก้กฎหมายที่ดินให้เหลือเพียงฉบับเดียว คือ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.” ที่เพิ่มหมวดว่าด้วยสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนในประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้สามารถออกเอกสารสิทธิที่ดินในรูปแบบของเอกสารสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชนได้ และหากมีความชัดเจนว่าชุมชนนั้นอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ควรได้รับการผ่อนผันตามกฎหมายและจรรยาบรรณ นอกจากนี้ควรมีการอนุญาตให้ชุมชนสามารถเช่าที่ดินหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ภายใต้การกำกับของรัฐได้อย่างถูกต้องโดยไม่ถูกขับไล่หรือจับกุม
- รัฐบาลควรปรับปรุงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้องค์กรชุมชนและ

อปท. เพื่อร่วมกันออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มาจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างเข้าใจปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ อปท. ควรสนับสนุนกระบวนการประสานความร่วมมือจากพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร เพื่อให้การบริหารจัดการชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดการบูรณาการจากทุกภาคส่วน

- รัฐบาลควรมองหาทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหสิทธิชุมชนที่นอกเหนือจากการออกกฎหมาย เช่น การนำแนวคิดหลักการการตอบแทนคุณค่าของระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Service: PES) มาประยุกต์ใช้ โดยให้ชุมชนในพื้นที่ป่าต้นน้ำเป็นผู้อนุรักษ์และดูแลทรัพยากรป่าแกนหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล แต่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและกำลังคน เพื่อแลกกับการให้สิทธิชุมชนได้อยู่อาศัยในพื้นที่ หรือการให้เช่าที่ดินกับชุมชนที่ไม่ต้องการกรรมสิทธิ์ แต่ต้องการเพียงความมั่นคงในที่ดินทำกินให้สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นต่อไปได้ เป็นต้น

1. บทนำ

การจัดการทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ต้องเผชิญกับปัญหาจากภาคส่วนต่างๆ อย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายของรัฐบาล การกระจุกตัวของผู้ถือครองที่ดินในกลุ่มนายทุน และผลกระทบจากแนวคิดการพัฒนาที่ผลักดันให้ชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ก่อนการประกาศ

พื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติกลายเป็นผู้บุกรุก ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ชาวดินทำกินและไร่ที่อยู่อาศัย จนกลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินซึ่งยากต่อการจัดการ (ภาพที่ 1) แม้ว่ารัฐบาลในแต่ละสมัยมีความประสงค์จะแก้ไขปัญหานั้นที่เรื้อรังนี้ แต่ก็ยังไม่สามารถหาทางออกที่เป็นรูปธรรมให้กับปัญหาดังกล่าวได้

ภาพที่ 1 สัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทย

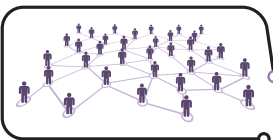
“ประเทศไทยมีเนื้อที่ 321 ล้านไร่”

ที่ดินของรัฐ
183 ล้านไร่
หรือ
57.26%

ที่ดินของเอกชน
138 ล้านไร่
หรือ
42.74%



กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน, นส.3ก, นส.3, ใบจอง) ไปแล้ว 31.4 ล้านโฉนด เนื้อที่ 127 ล้านไร่



เอกสารสิทธิ์ที่กรมที่ดินออกไป 90% กระจุกตัวอยู่กับกลุ่มบุคคล และนิติบุคคล 50 ราย ซึ่งเป็นคนเพียง 10% ของประชากรทั้งประเทศ



ที่ดินเหล่านี้ถูกปล่อยทิ้งร้างไว้โดยไม่ทำประโยชน์ 48 ล้านไร่ ทำให้เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ 127,384.03 ล้านบาท



ปัจจุบันมีเกษตรกรรายย่อยไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง 811,892 ครัวเรือน และในส่วนของต้องเช่าที่ดินทำกินมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1.5 ล้านครัวเรือน

มูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย



ที่มา : ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง

กว่า 2 ทศวรรษของการจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน การให้ความสำคัญกับ “สิทธิชุมชน” เป็นทางออกหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นแนวทางในการแก้ไข เห็นได้จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ยอมรับสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชน และได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จนนำมาซึ่งการออก “โฉนดชุมชน” ที่อนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มิได้รับรองสิทธิชุมชนเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รักษาทรัพยากรทางธรรมชาติ และสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยพื้นที่จัดสรรต้องเป็นพื้นที่เดิมที่ได้คืนจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือได้คืนจากการบูรณาการ นำมาจัดสรรเป็นพื้นที่ให้ประชาชน ทำให้การออกโฉนดชุมชนถูกยกเลิก และโอนมาจัดสรรภายใต้การกำกับดูแลของ คทช.

แม้ว่าจะมีการส่งเสริมสิทธิชุมชนในกฎหมายหลายฉบับ แต่การเปลี่ยนผ่านรัฐบาลอยู่บ่อยครั้งทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้หลายชุมชนยังคงได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ



ทับพื้นที่ชุมชนดั้งเดิม การบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่ราชพัสดุ นโยบายทางคืนผืนป่า ปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยจากการไล่รื้อชุมชน และผลกระทบจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ นโยบายเหล่านี้ล้วนทำให้ชุมชนขาดสิทธิในการจัดการที่ดินของตนเอง จนเกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนอย่างขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมหรือ P - Move ออกมาเรียกร้องการแก้ไขปัญหาสิทธิชุมชนในทุกีรัฐบาล

ดังนั้นการกำหนดนโยบายส่งเสริมสิทธิชุมชนในการใช้ที่ดินควรเป็นการทำงานในรูปแบบของการบูรณาการทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน โดยการให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินจะต้องเกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชน ภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐ และกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งควรสนับสนุนให้ชุมชนที่มีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการตนเองได้รับสิทธิชุมชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองและใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน

2. ข้อค้นพบจากงานวิจัย

2.1 กฎหมายที่ดินยังมีข้อจำกัดเรื่องสิทธิชุมชน

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ยังไม่ได้รับรองถึงการมอบสิทธิชุมชนไว้อย่างชัดเจน เห็นได้จากประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ระบุว่า การออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชนจะทำได้เฉพาะกรณีที่ชุมชนมีสภาพเป็นนิติบุคคล เช่น สหกรณ์ โดยการให้สิทธิในที่ดินจะขึ้นอยู่กับสิทธิเดิมที่ชุมชนมีอยู่ หากมีกรรมสิทธิ์ก็สามารถออกให้เป็นโฉนดที่ดิน ซึ่งอาจออกให้เป็นกรรมสิทธิ์รวม หรือกรรมสิทธิ์ของสถาบันเกษตรกร แต่ถ้าสิทธิเดิมไม่มีอยู่และได้รับการจัดที่ดินจากทางราชการก็จะได้รับสิทธิในรูปของการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ นอกจากนี้การจัดสรรที่ดินของ ส.ป.ก. ยังเป็นลักษณะของการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือ เข้าทำประโยชน์ ดังนั้นหากชุมชนประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน จะต้องมิสถานะเป็นสถาบันเกษตรกรเท่านั้น รวมไปถึงการจัดที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ก็จัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจนที่ไร้ที่ดินทำกินเป็นรายบุคคล หรือส่งเสริมให้จัดตั้งเป็นสถาบันเกษตรกร เช่นเดียวกัน ไม่มีการจัดสรรที่ดินให้แก่ชุมชน หรือให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการพื้นที่ของตนเองแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ยังไม่ครอบคลุมถึงการให้สิทธิชุมชนที่ชัดเจน ส่งผลให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นๆ เป็นเวลานานไม่มีเอกสารสิทธิในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง และไม่สามารถพึ่งพากลไกของรัฐในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนได้

2.2 องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นยังไม่ตอบโจทย์การพัฒนาสิทธิชุมชน

จากงานวิจัยแสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และชุมชนดำเนินการจัดการร่วมกันนั้น ยังเป็นไปในขอบเขตที่จำกัดและไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ทั้งในรูปแบบอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ระเบียบ รวมถึงการสั่งการในเชิงควบคุมปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องมาจาก อปท. จำนวนมากยังไม่เข้าใจข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เมื่อต้องเผชิญปัญหาความขัดแย้งกับชุมชน จึงไม่สามารถบริหารจัดการข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ จนบางครั้ง อปท. กลายเป็นคู่ขัดแย้งกับชุมชนเสียเอง

ดังนั้น อปท. และองค์กรชุมชนจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจและเรียนรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในชุมชน เพื่อร่วมกันหาทางออกในเชิงโครงสร้างปฏิรูปกฎหมายและนโยบายในระดับท้องถิ่นด้วยกัน จึงจะช่วยให้การกระจายอำนาจของรัฐมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากขึ้น

2.3 หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของชุมชนที่ควรได้รับสิทธิในการจัดการที่ดิน

การกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของชุมชนที่ควรได้รับสิทธิในการจัดการที่ดิน เบื้องต้นจะต้องเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการชุมชนโดยไม่มี ความขัดแย้ง และมีกฎกติกาที่ต้องยึดถือร่วมกัน ซึ่งคุณสมบัติของชุมชนที่ควรได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินจะต้องมีหลักเกณฑ์ 6 ด้าน ดังนี้

- 1) ชุมชนจะต้องมีแนวทางและแผนงานการพัฒนาศักยภาพตนเองในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว บนหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน อีกทั้งต้องมีแนวทางหรือมาตรการในการปกป้องสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินด้วย
- 2) ชุมชนควรมีโอกาสและทางเลือกในการเสนอแนวทางในการจัดการที่ดินภายใต้บริบทพื้นที่ตั้งของชุมชนแต่ละแห่งทั้งในด้านประวัติศาสตร์ ภูมินิเวศน์และชาติพันธุ์ได้อย่างเท่าเทียมกัน



- 3) ควรเป็นชุมชนที่มีต้นทุนทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนที่ค่อนข้างเข้มแข็ง มีความผูกพันเกื้อกูลผ่านทางระบบเครือญาติ และกลไกทางสังคมในชุมชนด้านอื่นๆ ที่ควบคุมให้สมาชิกในชุมชนเคารพ และปฏิบัติตามกฎระเบียบของชุมชนได้
- 4) ควรเป็นชุมชนที่มีเครื่องมือยึดเหนี่ยวสมาชิกภายในกลุ่มหรือชุมชนให้เกิดความสามัคคี และสร้างแรงจูงใจให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของชุมชนได้ เช่น กลไกทางด้านศาสนา วัฒนธรรมชุมชน และความเชื่อต่างๆ ในชุมชน
- 5) ควรเป็นชุมชนที่มีบทเรียนและต้นทุนในการทำงานร่วมกันในระบบกลุ่มทางสังคม ทั้งในด้านการพัฒนาสังคม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ นอกเหนือจากการจัดการที่ดิน เช่น การจัดการป่าไม้ และทรัพยากรน้ำ เป็นต้น
- 6) ควรมีองค์กรสนับสนุนจากภายนอกทั้งภาครัฐและเอกชนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรชุมชนในด้านการพัฒนาชุมชนและการจัดการที่ดิน รวมไปถึงมีระบบติดตามและประเมินผลการทำงานของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ภาครัฐต้องยอมรับว่าปัญหาเรื่องการจัดสรรและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นั้น เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้เพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากการทำงานของภาครัฐมีขั้นตอนมากเกินไป จนเกิดความล่าช้าและสะสมเป็นปัญหาที่เรื้อรัง ดังนั้นการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน จึงเป็นการผ่อนภาระของภาครัฐได้ และยังเป็นการถนอมรักษาป่าไม้และแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นรากฐานชีวิตของชุมชน ให้สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากงานวิจัย

3.1 แก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิชุมชน

รัฐบาลควรปรับแก้กฎหมายที่ดินให้เหลือเพียงฉบับเดียว คือ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.” โดยเพิ่มหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนในประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ชุมชนที่ได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ สามารถมาขึ้นทะเบียนขอรับหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในรูปแบบของเอกสารสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชนได้ นอกจากนี้ ภาครัฐควรกำหนดมาตรการขึ้นมารองรับสิทธิชุมชนในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดิน หากมีความชัดเจนว่าชุมชนนั้นอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ควรได้รับการผ่อนผันตามกฎหมายและข้อระเบียบอย่างถูกต้อง โดยแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2527 และกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 เพื่ออนุญาตให้ชุมชนสามารถเช่าที่ดินหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายใต้การกำกับของรัฐได้อย่างถูกต้อง

แม้ว่าปัจจุบันไทยจะยังไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชน แต่ก็ควรออกกฎหมายหรือเอกสารรับรองสิทธิให้ชุมชนมีความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐโดยไม่ถูกขับไล่หรือจับกุม และ

ภาครัฐควรจัดทำรายละเอียดของประวัติชุมชน รวมถึงภาวะเจ็บของชุมชนที่เป็นหลักประกันว่าชุมชนมีความเข้มแข็ง มีภูมิปัญญาและศักยภาพในการแก้ไขปัญหาของตนเอง เพื่อป้องกันการเปลี่ยนโอนหรือแบ่งแยกที่ดินชุมชนไปยังบุคคลอื่น

3.2 องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรบริหารจัดการชุมชนร่วมกัน

รัฐบาลควรปรับปรุงกฎหมาย ภาวะเจ็บ และแนวทางปฏิบัติที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้องค์กรชุมชนและ อปท. ได้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสนับสนุนให้องค์กรชุมชนและ อปท. มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาที่แท้จริงของชุมชนอันจะนำมาซึ่งการร่างกฎหมายท้องถิ่นหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่คำนึงถึงประเพณี วัฒนธรรม สภาพความเป็นอยู่ และความต้องการที่แท้จริงของชุมชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้ อปท. ควรมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้คำแนะนำในการพัฒนาสิทธิชุมชนอย่างต่อเนื่อง และ อปท. ควรสนับสนุนกระบวนการประสานความร่วมมือจากภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร เพื่อให้การบริหารจัดการชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดการบูรณาการจากทุกภาคส่วน



3.3 มองหาทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหาสิทธิชุมชน ที่นอกเหนือจากกฎหมาย

การดำเนินการในทางกฎหมายของภาครัฐเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้นเพื่อให้การจัดการที่ดินเกิดความ เป็นธรรมกับชุมชนในเชิงปฏิบัติ ภาครัฐหรือเอกชนจึงควรมองหา ทางเลือกอื่นๆ นอกเหนือจากข้อกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสิทธิ ที่ดินเพื่อให้ชุมชนและรัฐสามารถอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน เช่น ภาครัฐ ควรนำแนวคิดหลักการการตอบแทนคุณค่าของระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Service: PES) มาประยุกต์ใช้ในการให้สิทธิชุมชน ดูแลฟื้นฟูและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างในกรณีชุมชนที่ตั้งอยู่ ในพื้นที่ป่าต้นน้ำอาจนำแนวคิด PES มาประยุกต์ใช้ โดยให้ชุมชน ในพื้นที่ป่าต้นน้ำเป็นผู้ให้บริการเชิงนิเวศในการอนุรักษ์และสอดส่อง ดูแลทรัพยากรป่าแทนหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล แต่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและกำลังคน เพื่อแลกกับการให้สิทธิ ชุมชนได้อยู่อาศัยในพื้นที่และทำกินต่อไป นอกจากนี้ควรพิจารณา ทางเลือกในการให้สิทธิชุมชนรูปแบบอื่นๆ โดยให้ความสำคัญกับ ความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ เช่น การให้เช่าที่ดิน เนื่องจากบางชุมชนอาจจะไม่ต้องการสิทธิที่มาพร้อม กรรมสิทธิ์แต่ต้องการความมั่นคงในที่ดินให้ลูกหลานในอนาคตมากกว่า

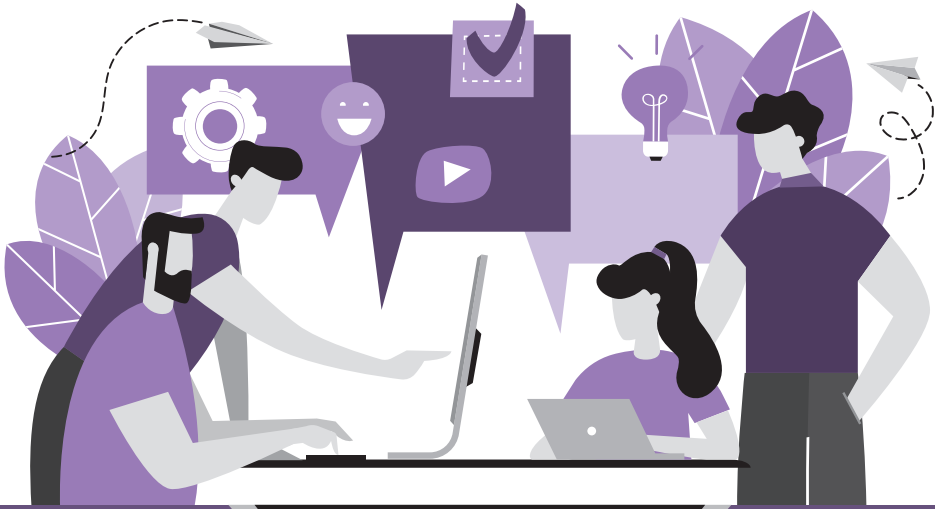
เอกสารอ้างอิง

กัญญา สุทัศน์ และคณะ. 2556. โครงการศึกษาลักษณะของชุมชน เข้มแข็งเพื่อการจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน. สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ. 2556. โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ความร่วมมือจากพหุภาคีในการบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่น”. สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.)

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2550. โครงการศึกษาระบบสิทธิใน ที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. <https://www.tcijthai.com/news/2014/06/scoop/4698>



Policy Brief

TRF Policy Brief (หรือเอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย) เป็นเอกสาร ที่สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหลัก และอาจมีการนำรายงานวิจัยหรือเอกสารรายงาน จากแหล่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบเพื่อให้ได้เนื้อหาที่สมบูรณ์ขึ้น วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำ Policy Brief คือ การส่งผ่านผลงานวิจัย ของ สกว. ไปสู่ฝ่ายนโยบาย (ผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัตินโยบาย)

การจัดทำ TRF Policy Brief มาจากแนวคิดที่ว่า เอกสารงานวิจัย ของ สกว. ที่มีอยู่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก และมีความเป็น วิชาการสูง ซึ่งทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจกับผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่จะศึกษา เอกสารวิจัยดังกล่าว ดังนั้น TRF Policy Brief จึงถูกทำขึ้นในลักษณะ ของบทสรุปเชิงนโยบายที่มีเนื้อหาคกระชับ มีความยาวประมาณ 5-8 หน้า และพยายามนำเสนอเนื้อหาในรูปแบบที่ให้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น