



ที่ สศ ๐๐๐๑/ ๒๐๔๗

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐
อาคารรวมหน่วยงานราชการ ชั้น ๒ และ ๓ กทม. ๑๐๒๑๐

๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "โฉนดชุมชน"

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นว่าการดำเนินการตามนโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปแบบของ "ธนาคารที่ดิน" และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบของ "โฉนดชุมชน" ดังกล่าว เป็นนโยบายที่ดี และหากสามารถแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ชัดเจนและสร้างความเป็นธรรมแล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของชุมชนและเกษตรกร ได้มากกว่า ๕ แสนครอบครัว สามารถช่วยแก้ไขปัญหาที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรและคนจน ตลอดจนช่วยกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินสาธารณะของประเทศและเอื้ออำนวยให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงได้ดำเนินการศึกษา "โฉนดชุมชน" พร้อมประมวลจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาผลการศึกษาดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง "โฉนดชุมชน" โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความหมายและวัตถุประสงค์ของโฉนดชุมชน

๑.๑ "โฉนดชุมชน" หมายถึง การรับรองสิทธิในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือการทำกินให้แก่ชุมชนในรูปแบบของแปลงรวม เป็นการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญพร้อมไปกับการรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนภายใต้ระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมของชุมชน โฉนดชุมชนเป็นชื่อเรียกรวมของ เอกสารการรับรองสิทธิที่ดินร่วมของชุมชนในลักษณะแปลงรวม แบบหรือชื่อของเอกสารอาจแตกต่างกันตามประเภทของที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นๆ

๑.๒ "วัตถุประสงค์" ของโฉนดชุมชน มี ๒ ประการ คือ เพื่อสร้างความมั่นคง ปกป้อง คุ้มครองและรักษาทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะ ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการขายที่ดินในลักษณะสินค้าเสรี เหมือนที่ดินเอกชนทั่วไป ซึ่งเป็นการควบคุมการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเนื่องมาจากที่ดิน เปลี่ยนมือ รวมถึงการสร้าง ความมั่นใจว่า สมาชิกใหม่ที่เข้ามาซื้อที่ดินยอมรับกฎระเบียบร่วมของชุมชน

๒. กรอบการดำเนินการโฉนดชุมชน

๒.๑ ที่ดินที่รัฐจะนำมาดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชน ควรเป็นที่ดิน ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

ประเภทที่หนึ่ง เป็นที่ดินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ราษฎรอยู่อาศัยและทำกิน มาอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ที่ดินของรัฐที่มีการบุกเบิกใหม่

ประเภทที่สอง ที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดหามาเพื่อดำเนินการจัดสรรให้กับ ราษฎรหรือเกษตรกรรมที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ทำการเกษตร กรณีนี้เป็นการจัดสรรที่ดินใหม่ให้กับราษฎรตาม นโยบายของรัฐบาลเป็นรายแปลงรายพื้นที่ จึงไม่จำเป็นต้องมีการครอบครองมาก่อนหรือการครอบครอง อย่างต่อเนื่องเหมือนที่ดินประเภทแรก

ประเภทที่สาม เป็นที่ดินที่เอกชนครอบครองหรือได้รับเอกสารสิทธิที่ดินโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่ดินที่เอกชนทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์เกินเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ รัฐบาลควรออกโฉนดชุมชน รับรองสิทธิชุมชนโดยไม่กำหนดระยะเวลา และให้ สามารถสืบทอดทางมรดกได้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสามารถเพิกถอนโฉนดชุมชนได้ทั้งแปลงหากชุมชน ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชน เนื่องจากโฉนดชุมชนเป็นเอกสารรับรองสิทธิชุมชนซึ่งมี ข้อกำหนดของการใช้สิทธิภายใต้ข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชน ดังนั้นจึงควรใช้ข้อตกลงดังกล่าวเป็น มาตรการหลักในการออกหรือเพิกถอนโฉนดชุมชน ไม่ควรใช้ระยะเวลาการอนุญาตเป็นเงื่อนไขหลัก เช่น ๓๐ ปี เพื่อให้ชุมชนมีความมั่นคงในการใช้ที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ รวมถึงให้ ชุมชนดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปด้วย

๒.๓ รัฐบาลควรศึกษาและนำแนวทางการดำเนินการรับรองสิทธิชุมชนในลักษณะ สิทธิร่วมแบบโฉนดชุมชน เป็นแนวทางการดำเนินการจัดการโฉนดชุมชนจากตัวอย่างที่ได้มีการดำเนินการ อยู่แล้วในหลายพื้นที่ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการในพื้นที่นิคมสหกรณ์ หรือตามโครงการพระราชดำริ เช่น หุบกะพง เป็นต้น

๓. กฎหมายที่สนับสนุนการดำเนินการออกโฉนดชุมชนในที่ดินแต่ละประเภท

๓.๑ รัฐสามารถดำเนินการโฉนดชุมชนได้ในที่ดินทุกประเภทโดยไม่ต้องแก้ไข กฎหมาย เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ ที่ดินเอกชน ที่ดินในพื้นที่

จัดรูปที่ดิน ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแต่ละประเภท มีบทบัญญัติให้รัฐสามารถอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากที่ดินได้

๓.๒ การออกโฉนดชุมชนในที่ดินในพื้นที่ของรัฐ ประกอบด้วย ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินตามกฎหมายจัดรูปที่ดิน สามารถดำเนินการได้ทันที เนื่องจากกฎหมายเฉพาะของที่ดินแต่ละประเภท มีบทบัญญัติให้ผู้รักษาการตามกฎหมายสามารถอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์หรือทำเป็นโครงการร่วมกับชุมชน นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสำหรับสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเป็นแปลงรวมและจัดรูปองค์กรชุมชนในรูปของสหกรณ์ขึ้นดำเนินการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน โดยที่รัฐบาลประกาศให้ที่ดินที่ประสงค์จะออกโฉนดชุมชนเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

๓.๓ ในพื้นที่การจัดรูปที่ดินหรือสหกรณ์เช่าที่ดิน ซึ่งราษฎรประสงค์ให้ออกเอกสารสิทธิร่วม ในรูปโฉนดชุมชน เช่น สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง ต.คลองโยง อ.ศาลายา จ.นครปฐม รัฐบาลควรส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว โดยทำเป็นเอกสารสิทธิร่วมและการจัดรูปองค์กรชุมชนในแบบสหกรณ์เพื่อบริหารจัดการที่ดินร่วม ทั้งนี้เนื่องจากราษฎรมีสติที่จะได้รับเอกสารสิทธิที่ดินเป็นรายบุคคลอยู่แล้ว การออกเป็นเอกสารสิทธิร่วมจึงเป็นการรอนสิทธิของตนเอง เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการสร้างความร่วมมือในชุมชนสำหรับการคุ้มครองไม่ให้มีการซื้อขายที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจนมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและระบบนิเวศร่วมของชุมชน

๓.๔ รัฐบาลสามารถยกระดับที่ดินที่อยู่อาศัยของชุมชนเมืองให้เป็นโฉนดชุมชนได้ โดยกำหนดให้ทำข้อตกลง ระเบียบและกติการ่วมที่ชัดเจน จะช่วยให้ชุมชนเมืองสามารถพัฒนาชุมชนได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงจะช่วยแก้ไขปัญหาชุมชนเมืองซึ่งเป็นปัญหาของเมืองใหญ่ทั่วประเทศ

ที่ดินที่อยู่อาศัยของชุมชนเมือง ประกอบด้วย ที่ดินรัฐวิสาหกิจ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ หรือที่ดินที่ชุมชนจัดซื้อร่วมกัน ซึ่งสภาพเดิมหน่วยงานภาครัฐให้ชุมชนเมืองรวมกลุ่มกันเช่าที่ดินเดิมหรือให้มีการบริหารจัดการที่ดินโดยสหกรณ์ ซึ่งเป็นระบบสิทธิร่วมตามแนวคิดโฉนดชุมชน แต่เกิดปัญหาว่า สมาชิกชุมชนสามารถขายสิทธิที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุมชน การปรับระบบการเช่าหรือการบริหารจัดการที่ดินใหม่ของชุมชนเมืองตามแนวคิดโฉนดชุมชนจะช่วยให้ชุมชนสามารถสร้างข้อตกลง ระเบียบและกติการ่วมเพิ่มเติมสำหรับควบคุมการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งจะช่วยให้มีการวางผังที่อยู่อาศัยที่ดินได้

๓.๕ รัฐสามารถใช้กฎหมายที่ดินควบคู่กับกฎหมายสหกรณ์หรือกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ดำเนินการรับรองสิทธิชุมชนตามนโยบายโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชน ที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นที่ดินติดจำนองจนเป็นหนี้เสีย และถูกทิ้งร้างไว้กว่า ๒๐ ปี ซึ่งเอกชนที่มีชื่อในเอกสารสิทธิที่ดินสูญเสียสิทธิการครอบครองเนื่องจากไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องกันตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด หรือที่ดินเอกชนทิ้งร้างแต่ไม่ได้มีภาวะหนี้เสีย หรือ ที่ดินที่ตรวจสอบแล้ว พบว่าเป็น

ที่ดินซึ่งออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบทั้งที่กรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดินแล้วและที่อยู่ในกระบวนการเพิกถอน

๔. นโยบายและมาตรการสนับสนุนการดำเนินการโฉนดชุมชน

๔.๑ รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนการดำเนินการโฉนดชุมชนให้ครอบคลุมทั้งที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ ระบบเกษตรกรรม และที่อยู่อาศัยในพื้นที่นิเวศร่วม เนื่องจากทรัพยากรที่ดินที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยมีความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ รวมทั้งต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางกฎระเบียบสำหรับการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกันตามระบบนิเวศ จารีตประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน

๔.๒ รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนที่ดินระดับชุมชน ควบคู่กันไปในพื้นที่ซึ่งดำเนินการโฉนดชุมชน โดยการระดมทุนจากภายในชุมชนสมทบกับงบประมาณของรัฐบาลภายใต้ระเบียบร่วมระหว่างรัฐบาลกับชุมชน เพื่อเป็นทุนสำหรับช่วยการกระจายสิทธิที่ดิน และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนเจ้าของที่ดินเนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาวะหนี้สินหรือการต้องการเปลี่ยนอาชีพหรือย้ายถิ่นฐานของสมาชิก

๔.๓ รัฐบาลควรมีนโยบายเร่งรัดจัดตั้งธนาคารที่ดินระดับประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกองทุนที่ดินที่ได้จัดตั้งไว้แล้วให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาล เพื่อเป็นเงินทุนสำหรับจัดหาที่ดินให้แก่ประชาชน เกษตรกร และรับโอนหรือปรับโครงสร้างหนี้ของประชาชนในกรณีภาวะหนี้สินนั้นนำไปสู่การสูญเสียที่ดิน และการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า เพื่อช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้มีการใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๔.๔ รัฐบาลควรจัดให้มีแผนงานและงบประมาณ สำหรับสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การพัฒนาอาชีพ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค รวมทั้งการจัดซื้อที่ดินบางส่วน โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการดำเนินงานโฉนดชุมชน เนื่องจากความเข้มแข็งของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินการโฉนดชุมชนประสบความสำเร็จ

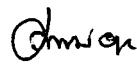
๔.๕ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชน และการเริ่มดำเนินการจากพื้นที่นำร่องเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ดี อย่างไรก็ตามรัฐบาลต้องสร้างความเข้าใจ ความตระหนัก ความเป็นเอกภาพ และการมุ่งมั่นดำเนินการร่วมกันให้เกิดแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีมาตรการกำกับดูแลส่วนราชการที่วางเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือส่วนราชการที่ดำเนินการอันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามนโยบาย(หรือเลือกปฏิบัติต่อประชาชนในพื้นที่)โฉนดชุมชน เช่น การเร่งรัดจับกุมดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งกับชุมชนซึ่งที่ดินซ้อนทับกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเดิมหลายมติที่อาจขัดหรือแย้งกับการดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชน และอาจเป็นข้ออ้างให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล ดังนั้นการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

หรือมติให้ใช้ระเบียบที่กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชนเป็นหลัก

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อาริยา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐ - ๒๑๔๑-๓๑๙๓

โทรสาร ๐ - ๒๑๔๓ - ๙๗๑๒

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง “โฉนดชุมชน ”

๑. ความเป็นมา

๑.๑ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ เกี่ยวกับหมวดที่ ๕ นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในภาคเกษตร ความว่า “คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทาน เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร”

๑.๒ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๑ ได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง “การแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินของเกษตรกร” เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “โฉนดชุมชน ธนาคารที่ดินและการปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน” ประกอบด้วย

(๑) ด้านนโยบายและการบริหารจัดการ ให้จัดระบบการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม โดยต้องเร่งรัดให้มีมาตรการจัดเก็บภาษีที่ดิน การตรากฎหมายกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน สำหรับบุคคลทั่วไปและนิติบุคคล และการตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อดำเนินการรับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินและเกษตรกรที่ประสงค์จะขายหรือได้รับผลจากมาตรการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นการรักษาและคุ้มครองการสูญเสียที่ดินของชุมชน

(๒) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องเปิดโอกาส ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและเกษตรกรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินและต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์/ประชาปรึกษา เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มโครงการของภาครัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและชุมชนในพื้นที่

๑.๓. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นว่าการดำเนินการตามนโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของ “ธนาคารที่ดิน” และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของ “โฉนดชุมชน” ดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดี และหากสามารถแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ชัดเจนและสร้างความเป็นธรรมแล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหาดินทำกินที่อยู่อาศัยของชุมชนและเกษตรกรได้มากกว่า ๕ แสนครอบครัว สามารถช่วยแก้ไขปัญหาดินหลุดมือจากเกษตรกรและคนจน ตลอดจนช่วยกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินสาธารณะของประเทศและเอื้ออำนวยให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

๒. การดำเนินการ

๒.๑ ศึกษาจากเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินของประเทศไทย กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและเอกสารข้อมูลจากหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

๒.๒ ศึกษาดูงาน “กรณีปัญหาที่ดินของสหกรณ์การเช่าที่ดินคลองโยง จังหวัดนครปฐม” วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๒ ณ สหกรณ์คลองโยง ตำบลคลองโยง อำเภอศาลายา จังหวัดนครปฐม

๒.๓ จัดสัมมนาเวทีสาธารณะ เรื่อง “โฉนดชุมชน” วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการหารือและแลกเปลี่ยนความเห็นร่วมกันระหว่างชุมชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับความเป็นไปได้ ข้อจำกัด ในการนำนโยบายโฉนดชุมชน ไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ดินแต่ละประเภท โดยการสัมมนาได้แบ่งกลุ่มหารือระหว่างส่วนราชการกับชุมชน จำแนกตามประเภทที่ดิน ประกอบด้วย ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ตามกลุ่มกฎหมายป่าไม้ ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าไม้ ที่ดินในพื้นที่สาธารณะประโยชน์และที่ราชพัสดุ ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในพื้นที่สหกรณ์ ที่ดินในพื้นที่เอกชนซึ่งได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและที่ดินในพื้นที่ชุมชนเมืองซึ่งเช่าจากรัฐวิสาหกิจ

๓. สาระสำคัญและข้อวิเคราะห์

ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศไทยมานาน โดยมีการจัดการที่ดินในลักษณะการถือครองที่ไม่ทำให้เกิดความเป็นธรรม ทำให้ที่ดินมีการกระจุกไม่กระจาย เปลี่ยนสภาพพื้นฐานจากการยังชีพมาเป็นสินค้าที่มีการแลกเปลี่ยน แม้การกระจายการถือครองเพื่อจัดการทรัพยากรที่ดินที่เป็นธรรมจะถูกริเริ่มมาตั้งแต่สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ และมีประมวลกฎหมายที่ดินที่มีหลักการให้สิทธิในที่ดินแก่ผู้ทำประโยชน์จริง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ แต่จนถึงปัจจุบันการจัดการที่ดินก็ยังมีปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขจำนวนมาก

นโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรรายคนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน การสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร และจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรายคนในรูปของธนาคารที่ดิน จึงเป็นนโยบายที่ดี

อย่างไรก็ตามการแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติยังมีปัญหาที่ต้องปรับปรุงหลายประการ กล่าวคือ

๓.๑ ปัญหาความเข้าใจร่วมระหว่างระดับนโยบายกับระดับส่วนราชการที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดชุมชน

๓.๒ ปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงยึดถือแนวปฏิบัติการจัดการที่ดินในรูปแบบเดิม ซึ่งทำให้การปฏิบัติที่จะนำไปสู่การจัดการโฉนดชุมชนขาดความคล่องตัว รวมถึงบางหน่วยงานได้สร้างปัญหาเพิ่มขึ้นโดยการบังคับใช้กฎหมายฟ้องร้องดำเนินคดีกับราษฎรที่ทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นเป้าหมายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลตามนโยบายโฉนดชุมชน

๓.๓ ปัญหาข้อจำกัดที่เกิดจากความขัดแย้งของการจัดการที่ดินในระบบกรรมสิทธิบุคคล และระบบตลาดเสรีที่สามารถซื้อขายทำให้เกิดการไม่เห็นด้วยกับการออกโฉนดชุมชนซึ่งมีข้อกำหนดให้เป็นสิทธิร่วม ห้ามซื้อขายที่ดินและมีข้อกำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ในหลายลักษณะ เช่น ให้ใช้ได้เฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยเท่านั้น เป็นต้น

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

๔.๑ ความหมายและวัตถุประสงค์ของโฉนดชุมชน

(๑) “โฉนดชุมชน” หมายถึง การรับรองสิทธิในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือการทำกินให้แก่ชุมชนในรูปของแปลงรวม เป็นการรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญพร้อมไปกับการรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนภายใต้ระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมของชุมชน โฉนดชุมชนเป็นชื่อเรียกรวมของเอกสารการรับรองสิทธิที่ดินร่วมของชุมชนในลักษณะแปลงรวม แบบหรือชื่อของเอกสารอาจแตกต่างกันตามประเภทของที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นๆ

(๒) “วัตถุประสงค์” ของโฉนดชุมชนมี ๒ ประการ คือ เพื่อสร้างความมั่นคง ปกป้องคุ้มครอง และรักษาทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการขายที่ดินในลักษณะสินค้าเสรีเหมือนที่ดินเอกชนทั่วไป ซึ่งเป็นการควบคุมการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเนื่องมาจากที่ดินเปลี่ยนมือ รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นว่า สมาชิกใหม่ที่เข้ามาซื้อที่ดินยอมรับกฎระเบียบร่วมของชุมชน

๔.๒ กรอบการดำเนินการโฉนดชุมชน

(๑) ที่ดินที่รัฐจะนำมาดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชน ควรเป็นที่ดิน ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้
ประเภทที่หนึ่ง ที่ดินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ที่ดินของรัฐที่มีการบุกรุกใหม่

ประเภทที่สอง ที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดหามาเพื่อดำเนินการจัดสรรให้กับราษฎรหรือเกษตรกรมีที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ทำการเกษตร กรณีนี้เป็นการจัดสรรที่ดินใหม่ให้กับราษฎรตามนโยบายของรัฐบาลเป็นรายแปลงรายพื้นที่ จึงไม่จำเป็นต้องมีการครอบครองมาก่อนหรือการครอบครองอย่างต่อเนื่องเหมือนที่ดินประเภทแรก

ประเภทที่สาม ที่ดินที่เอกชนครอบครองหรือได้รับเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่ดินที่เอกชนทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์เกินเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) รัฐบาลควรออกโฉนดชุมชน รับรองสิทธิชุมชนโดยไม่กำหนดระยะเวลา และให้สามารถสืบทอดทางมรดกได้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสามารถเพิกถอนโฉนดชุมชนได้ทั้งแปลงหากชุมชนไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชน เนื่องจากโฉนดชุมชนเป็นเอกสารรับรองสิทธิชุมชนซึ่งมีข้อกำหนดของการใช้สิทธิภายใต้ข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชน ดังนั้นจึงควรใช้ข้อตกลงดังกล่าวเป็นมาตรการหลักในการออกหรือเพิกถอนโฉนดชุมชน ไม่ควรใช้ระยะเวลาการอนุญาตเป็นเงื่อนไขหลักเช่น ๓๐ ปี เพื่อให้

ชุมชนมีความมั่นคงในการใช้ที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ รวมถึงให้ชุมชนดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปด้วย

(๓) รัฐบาลควรศึกษาและนำแนวทางการดำเนินการรับรองสิทธิชุมชนในลักษณะสิทธิร่วมแบบโฉนดชุมชน เป็นแนวทางการดำเนินการจัดการโฉนดชุมชนจากตัวอย่างที่ได้มีการดำเนินการอยู่แล้วในหลายพื้นที่ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการในพื้นที่นิคมสหกรณ์ หรือตามโครงการพระราชดำริ เช่น หุบกะพง เป็นต้น

๔.๓ กฎหมายที่สนับสนุนการดำเนินการออกโฉนดชุมชนในที่ดินแต่ละประเภท

(๑) รัฐบาลสามารถดำเนินการโฉนดชุมชนได้ในที่ดินทุกประเภทโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ ที่ดินเอกชน ที่ดินในพื้นที่จัดรูปที่ดิน ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแต่ละประเภทมีบทบัญญัติให้รัฐสามารถอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากที่ดินได้

(๒) การออกโฉนดชุมชนในที่ดินในพื้นที่ของรัฐ ประกอบด้วย ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินตามกลุ่มกฎหมายป่าไม้ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินตามกฎหมายจัดรูปที่ดิน สามารถดำเนินการได้ทันที เนื่องจากกฎหมายเฉพาะของที่ดินแต่ละประเภท มีบทบัญญัติให้ผู้รักษาการตามกฎหมายสามารถอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์หรือทำเป็นโครงการร่วมกับชุมชน นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสำหรับสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเป็นแปลงรวมและจัดรูปองค์กรชุมชนในรูปของสหกรณ์ขึ้นดำเนินการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน โดยที่รัฐบาลประกาศให้ที่ดินที่ประสงค์จะออกโฉนดชุมชนเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

(๓) ในพื้นที่การจัดรูปที่ดินหรือสหกรณ์เช่าที่ดิน ซึ่งราษฎรประสงค์ให้ออกเอกสารสิทธิร่วมในรูปโฉนดชุมชน เช่น สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง ตำบลคลองโยง อำเภอศาลายา จังหวัดนครปฐม รัฐบาลควรส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวโดยทำเป็นเอกสารสิทธิร่วมและการจัดรูปองค์กรชุมชนในแบบสหกรณ์เพื่อบริหารจัดการที่ดินร่วม ทั้งนี้เนื่องจากราษฎรมีสิทธิที่จะได้รับเอกสารสิทธิที่ดินเป็นรายบุคคลอยู่แล้ว การออกเป็นเอกสารสิทธิร่วม จึงเป็นการรอนสิทธิของตนเอง เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการสร้างความร่วมมือในชุมชนสำหรับการคุ้มครองไม่ให้มีการซื้อขายที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจนมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและระบบนิเวศร่วมของชุมชน

(๔) รัฐบาลสามารถยกระดับที่ดินที่อยู่อาศัยของชุมชนเมืองให้เป็นโฉนดชุมชนได้ โดยกำหนดให้ทำข้อตกลง ระเบียบและกติการ่วมที่ชัดเจน จะช่วยให้ชุมชนเมืองสามารถพัฒนาชุมชนได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงจะช่วยแก้ไขปัญหาชุมชนเมืองซึ่งเป็นปัญหาของเมืองใหญ่ทั่วประเทศ

ที่ดินที่อยู่อาศัยของชุมชนเมือง ประกอบด้วย ที่ดินรัฐวิสาหกิจ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ หรือที่ดินที่ชุมชนจัดซื้อร่วมกัน ซึ่งสภาพเดิมหน่วยงานภาครัฐให้ชุมชนเมืองรวมกลุ่มกันเช่าที่ดินเดิมหรือให้มีการบริหารจัดการที่ดินโดยสหกรณ์ ซึ่งเป็นระบบสิทธิร่วมตามแนวคิดโฉนดชุมชน แต่เกิดปัญหาว่า สมาชิกชุมชนสามารถขายสิทธิที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุมชน

การปรับระบบการเช่าหรือการบริหารจัดการที่ดินใหม่ของชุมชนเมืองตามแนวคิดโฉนดชุมชนจะช่วยให้ชุมชนสามารถสร้างข้อตกลง ระเบียบและกติการ่วมเพิ่มเติมสำหรับควบคุมการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งจะช่วยให้มีการวางผังที่อยู่อาศัยที่ดินได้

(๕) รัฐสามารถใช้กฎหมายที่ดินควบคู่กับกฎหมายสหกรณ์หรือกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ดำเนินการรับรองสิทธิชุมชนตามนโยบายโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชน ที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นที่ดินติดจำนองจนเป็นหนี้เสีย และถูกทิ้งร้างไว้กว่า ๒๐ ปี ซึ่งเอกชนที่มีชื่อในเอกสารสิทธิที่ดินสูญเสียสิทธิการครอบครองเนื่องจากไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องกันตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด หรือที่ดินเอกชนทิ้งร้างแต่ไม่ได้มีภาวะหนี้เสีย หรือที่ดินที่ตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นที่ดินซึ่งออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบทั้งที่กรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดินแล้วและที่อยู่ ในกระบวนการเพิกถอน

๔.๔ นโยบายและมาตรการสนับสนุนการดำเนินการโฉนดชุมชน

(๑) รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนการดำเนินการโฉนดชุมชนให้ครอบคลุม ทั้งที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ ระบบเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยในพื้นที่นิเวศร่วม เนื่องจากทรัพยากรที่ดินที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม และที่อยู่อาศัยมีความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ รวมทั้งต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางกฎระเบียบสำหรับการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกันตามระบบนิเวศ จารีต ประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน

(๒) รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนที่ดินระดับชุมชน ควบคู่กันไปในพื้นที่ซึ่งดำเนินการโฉนดชุมชน โดยการระดมทุนจากภายในชุมชนสมทบกับงบประมาณของรัฐบาลภายใต้ ระเบียบร่วมระหว่างรัฐบาลกับชุมชน เพื่อเป็นทุนสำหรับช่วยการกระจายสิทธิที่ดิน และการแก้ไขปัญหา การเปลี่ยนเจ้าของที่ดินเนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาวะหนี้สินหรือการต้องการเปลี่ยนอาชีพหรือ ย้ายถิ่นฐานของสมาชิก

(๓) รัฐบาลควรมีนโยบายเร่งรัดจัดตั้งธนาคารที่ดินระดับประเทศ รวมทั้งการปรับปรุง กองทุนที่ดินที่ได้จัดตั้งไว้แล้วให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาล เพื่อเป็นเงินทุนสำหรับ จัดหาที่ดินให้แก่ประชาชน เกษตรกร และรับโอนหรือปรับโครงสร้างหนี้ของประชาชนในกรณีที่มีภาวะหนี้สิน นั้นนำไปสู่การสูญเสียที่ดินและการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า เพื่อช่วยให้เกิดการกระจายการ ถือครองที่ดินให้มีการใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(๔) รัฐบาลควรจัดให้มีแผนงานและงบประมาณ สำหรับสนับสนุนการเสริมสร้างความ เข้มแข็งของชุมชน การพัฒนาอาชีพ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค รวมทั้งการจัดซื้อที่ดินบางส่วน โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการดำเนินงานโฉนดชุมชน เนื่องจากความเข้มแข็งของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะช่วยให้การดำเนินการโฉนดชุมชนประสบความสำเร็จ

(๕) การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชนและ การเริ่มดำเนินการจากพื้นที่นำร่องเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ดี อย่างไรก็ตามรัฐบาลต้องสร้าง

ความเข้าใจ ความตระหนัก ความเป็นเอกภาพ และการมุ่งมั่นดำเนินการร่วมกันให้เกิดแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีมาตรการกำกับดูแลส่วนราชการที่วางเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือส่วนราชการที่ดำเนินการอันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามนโยบาย(หรือเลือกปฏิบัติต่อประชาชนในพื้นที่) ใจอดชุมชน เช่น การเร่งรัดจับกุมดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งกับชุมชนซึ่งที่ดินซ้อนทับกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเดิมหลายมติที่อาจขัดหรือแย้งกับการดำเนินการตามนโยบายใจอดชุมชน และอาจเป็นข้ออ้างให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล ดังนั้นการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมติให้ใช้ระเบียบควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนแจ้งว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยใจอดชุมชนเป็นหลัก

.....