



โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน

ไพฑูริย์ เอกจริยกร

ภาควิชาสังคมศาสตร์และการเมือง

ราชบัณฑิตยสถาน

บทคัดย่อ

โฉนดชุมชนเป็นหนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐบาลได้นำโฉนดชุมชนมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและแก้ปัญหาความยากจนโดยไม่ต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐให้ประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งที่มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมในการจัดการดูแลที่ดินร่วมกัน ไม่ได้ออกให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ชุมชนดังกล่าวมีเพียงสิทธิครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ตามกำหนดระยะเวลาหนึ่ง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในรูปแบบของค่าเช่า เมื่อชุมชนไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น การขอยกโฉนดชุมชนและการบริหารจัดการโฉนดชุมชนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อโฉนดชุมชนมีประโยชน์แก่ประเทศ ไม่ว่าจะรัฐบาลใดก็ตามน่าจะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปแม้ว่าไม่ใช่นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันก็ตาม

คำสำคัญ : โฉนดชุมชน, กรรมสิทธิ์, ปัญหาความยากจน, ที่ทำกิน

นับแต่ปลาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการกล่าวถึงและเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลายถึงเรื่อง “โฉนดชุมชน” ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายภาคเศรษฐกิจด้านการเกษตร มาตรการทางกฎหมายและกระบวนการดำเนินการตามกฎหมายของรัฐบาลเดิมภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี โดยให้กลุ่มประชาชนซึ่งอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การครอบครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อแก้ปัญหาที่ดินและการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน เพื่อการอยู่อาศัย ทำการเกษตร รวมทั้งกิจกรรมอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด โฉนดชุมชนจึงเป็นแนวทางหนึ่งซึ่งรัฐบาลเดิมได้นำเสนอและจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินซึ่งมีมายาวนานและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ที่ดิน เป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีราคาและสามารถถือครองได้ ที่ดินจึงมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ โดยประเทศไทยแบ่งที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้



๑. ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีอยู่ ๓ ประเภท ได้แก่ ๑) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณะที่เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้า หรือที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน ที่ดินชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ๒) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น สถานที่ราชการ ป้อม ค่าย หรือที่ดินเพื่อใช้ในราชการ เช่น ที่ดินในเขตชลประทาน ที่ดินในเขตรถไฟ ที่ดินในเขตทหาร และ ๓) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งถูกทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย^๑ โดยที่ดินของรัฐจะอยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมธนารักษ์ กรมที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (นิคมสหกรณ์) กรมป่าไม้ และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.)

๒. ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบริบูรณ์ตามกฎหมาย โดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

การจำแนกที่ดินในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างชัดเจน คือกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน^๒ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของที่ดิน อย่างไรก็ตามยังมีประชาชนจำนวนมากซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่มีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ในอดีตประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเองจะเข้าจับจองพื้นที่ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ หรือพื้นที่อื่นใดที่ไม่มีเจ้าของหรือไม่มี การเข้าครอบครองทำประโยชน์ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน แต่ในขณะ นั้นประเทศไทยมีพื้นที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีการทำประโยชน์จำนวนมาก อีกทั้งพื้นที่ป่าไม้ยังคงมีความอุดมสมบูรณ์ แม้จะมีกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔^๓ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

^๑ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย หัวใจเกษตรกร” วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพมหานคร จัดทำโดย คณะทำงานในคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร

^๒ สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. ๒๕๕๑. น. ๒๐-๒๓

^๓ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



พ.ศ. ๒๕๐๗^๔ กำหนดห้ามมิให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยหรือกระทำการอื่นใดในป่า เว้นแต่จะกระทำตามที่กฎหมายกำหนด แต่ประชาชนก็ได้มีการปฏิบัติตามและก็ไม่มีการลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ในเวลาต่อมาเมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ที่ดินมีจำนวนเท่าเดิม การเข้าจับจองพื้นที่ป่าเพื่อการอยู่อาศัยและทำมาหากินเพิ่มมากขึ้น วิถีชีวิตจากประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ กลายเป็นประชาชนกลุ่มใหญ่ขึ้นซึ่งเรียกว่า ชุมชน จากการทำกิจกรรมเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ เริ่มขยายเป็นการทำนา ทำไร่ รวมไปถึงการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อตัดไม้ ทำไร่เลื่อนลอย มีการแย่งชิงที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำกิน ป่าไม้ถูกทำลาย พื้นที่ป่ามีสภาพเสื่อมโทรมส่งผลให้พื้นที่ป่ามีปริมาณลดน้อยลงเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงเริ่มให้ความสำคัญแก้ปัญหาที่ดิน โดยได้บรรจุนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๔ และปรากฏอย่างต่อเนื่องในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ซึ่งนโยบายดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประการคือ นโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินแก่ประชาชน

ประการแรก คือ นโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ ในการนี้รัฐบาลได้กำหนดสงวนพื้นที่ไว้เป็นป่าจำนวนร้อยละ ๕๐ ของเนื้อที่ประเทศและสามารถลดลงเหลือร้อยละ ๔๐ หากมีประชากรเพิ่มขึ้น และต่อมา มีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้พื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ ๔๐ ของเนื้อที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ และเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในการผลิตไม้ในอัตรา ร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศ นอกจากนี้ยังมีนโยบายของหน่วยงานภาครัฐและมติคณะรัฐมนตรีซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์พื้นที่ป่าอีกด้วย ตลอดจนการออกกฎหมายประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕

^๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

- (๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตริ กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐
- (๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้



ประการที่ ๒ คือ นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินแก่ประชาชน ในการนี้รัฐบาลได้กำหนดให้จัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง ปรับปรุงระบบการถือครองโดยเน้นกระจายการถือครองที่ดินในสัดส่วนที่เหมาะสม ปฏิรูปที่ดินโดยการนำพื้นที่ป่าบางส่วนมาจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรแก่ประชาชน ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร รวมถึงการจัดให้มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง รวมถึงสิทธิการทำประโยชน์อย่างทั่วถึง และดำเนินมาตรการลดการถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดทำนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาที่ดินก็ยังคงมีอยู่เรื่อยมา โดยอาจสรุปปัญหาเกี่ยวกับที่ดินได้หลายประการ ดังนี้

๑. ปัญหาพื้นที่ทับซ้อน โดยเกิดจากการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ ประกาศกฎหมายกำหนดพื้นที่ป่า ขยายเขตป่าสงวน ทำให้การประกาศเขตป่าบางส่วนทับซ้อนกับพื้นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น ที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนบ้านคำมูข บ้านปากลา ต.นาโพธิ์กลาง อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี ที่ถูกทางราชการประกาศเป็นเขตอุทยานเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔

๒. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การสงวนหวงห้ามพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่ดินของรัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ หรือเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ตลอดจนสำรองไว้เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต^๔ แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีกลุ่มนายทุนรวมถึงประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อเข้าทำประโยชน์ต่าง ๆ และภายหลังรัฐได้ดำเนินการเพิกถอนพื้นที่ดังกล่าวจากการเป็นพื้นที่สงวนหวงห้าม ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเชื่อมั่นว่าการเข้ามารครอบครองพื้นที่ป่าอันเป็นที่ดินของรัฐอาจทำให้ตนได้ที่ดินอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน

๓. ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน แม้ว่าประชาชนส่วนหนึ่งจะมีกรรมสิทธิ์บนที่ดิน แต่ในขณะเดียวกันมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่ไร้ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ที่ดินยังคงมีอยู่เท่าเดิม ทำให้ที่ดินไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรของประเทศ

๔. ปัญหาการถือครองที่ดิน ปัจจุบันมีที่ดินจำนวนมากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มนายทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอันเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้ประชาชนบางส่วนไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำมาหากิน และต้องเช่าที่ดินจากกลุ่มนายทุนในราคาแพงเพื่อประกอบอาชีพ

^๔ สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ ๒. น. ๓๐๘.



๕. ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์ เอกสารสิทธิ์เป็นเอกสารสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือสิทธิประโยชน์ประการอื่นใดในที่ดิน แต่ประชาชนจำนวนหนึ่งยังไม่ได้รับเอกสารแสดงสิทธิ์ใดในที่ดิน หรือได้รับเอกสารสิทธิ์ที่เป็นเท็จทำให้ประชาชนดังกล่าวต้องอยู่ในที่ดินอย่างผิดกฎหมาย

๖. ปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน จากแนวนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายของรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ จึงไม่มีความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบมีจำนวนมากทำให้การแก้ปัญหา ที่ดินบางส่วนมีการซ้ำซ้อนในการดำเนินการ บางส่วนไม่มีความสอดคล้องกัน การดำเนินการจึงไม่มี ประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินซึ่งถือว่าเป็น ปัญหาเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลทุกรัฐบาลจึงตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและพยายาม ดำเนินการแก้ไขด้วยการนำเสนอแนวทาง วิธีการ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาตลอดมา อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่เรื่อยมา

รัฐบาลเดิมภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ก็เป็นรัฐบาลหนึ่งที่เสนอ แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในรูปแบบของการให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการและทำประโยชน์บนที่ดิน ของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “โฉนดชุมชน” มาตรการนี้ได้ถูกนำเสนอครั้งแรกในการแถลงนโยบายการบริหาร ประเทศว่าด้วยการปรับโครงสร้างภาคเศรษฐกิจในภาคเกษตรของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยมีความมุ่งมั่นที่จะจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรายจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัด การออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรรายจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วใน รูปของโฉนดชุมชน^๖

ปัจจุบันได้มีการดำเนินการเปิดสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้น ณ บริเวณลานหน้าอาคารสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้ดำเนินการออกโฉนดชุมชนให้แก่ สหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จังหวัดนครปฐม โดยมีเนื้อที่จำนวน ๑,๘๐๓ ไร่ ๓๑ ตารางวา เป็นแห่งแรก เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีชุมชนซึ่งได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนแต่ยังอยู่ ระหว่างการดำเนินการออกโฉนดอีกจำนวน ๓๔ ชุมชน นอกจากนี้ยังมีชุมชนที่ได้ยื่นความประสงค์ขอยก โฉนดชุมชนอีกจำนวน ๑๒๒ ชุมชน^๗

^๖ ช่าว สปน. ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ข่าวที่ ๓๕/๒๕๕๓), “นายกรัฐมนตรีเป็นประธานเปิด สำนักงานโฉนดชุมชน”, ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓, <http://www.opm.go.th/FILEROOM/CABNEWS_ACT/DRAWER๐๑/GENERAL/DATA๐๐๐๕/๐๐๐๐๕๗๙๔.DOC>

^๗ สำนักงานโฉนดชุมชน ข้อมูล ณ วันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ <<http://www.opm.go.th/OpmInter/content/deedcommunity/>>



โฉมตุมชุมชนเป็นมาตรการใหม่ของรัฐบาลเดิมจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน โดยมีแนวคิดว่าการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบโฉมตุมชุมชนนั้นจะสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ขัดแย้งในเรื่องการอ้างสิทธิครอบครอง รวมไปถึงปัญหาการบุกรุกพื้นที่ของรัฐที่ยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ในปัจจุบัน^๙ ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน การแก้ไขปัญหาความเป็นไม่เป็นธรรมในสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนที่ไร้ที่ดินสามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งหารายได้ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดในเรื่องของการอนุรักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ

แนวความคิดของ “โฉมตุมชุมชน” คือ การให้ชุมชนบริหารจัดการโดยใช้สิทธิของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามบัญญัติว่าด้วย “สิทธิชุมชน” ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรค ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐^{๑๐} โดยให้กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันนั้นมีสถานะเสมือนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ยังคงหลักการในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เอาไว้ กล่าวคือ ที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐซึ่งไม่สามารถจำหน่ายโอนให้แก่บุคคลอื่นได้^{๑๑} ไม่สามารถครอบครองปรปักษ์หรือยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นได้^{๑๒} และไม่สามารถยึดถือที่ดินดังกล่าวไว้โดยมีเจตนายึดถือเพื่อตนได้^{๑๓} การยึดถือโดยสมาชิกของชุมชนนั้นจึงเป็นเพียงการยึดถือแทนรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ชาวบ้านซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนกระทำการโอนขายที่ดินดังกล่าวให้แก่

^๙ สรุปรการสัมมนาวิชาการ เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน...กรณีท้องที่ในตำบลราชกรูด อำเภอเมืองฯ จังหวัดระนอง” วันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ณ ห้อง น. ๒๑๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์. หน้า ๗.

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน
มาตรา ๖๗ วรรค ๑ บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้ อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความ คุ้มครองตามความเหมาะสม

^{๑๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่ อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^{๑๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

^{๑๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินหรือไม่



นายทุนไปซึ่งอาจมีผลทำให้บุคคลดังกล่าวนั้นต้องสูญเสียที่ดินทำกินอันจะเป็นปัญหาที่จะวนเวียนไปมาอยู่ตลอดเวลาในวัฏจักรที่มีลักษณะเช่นเดิม

โดยมาตรการโฉนดชุมชนนี้อยู่ภายใต้กฎหมาย คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ระเบียบฯ”) ซึ่งออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^{๑๑} และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ประกาศฯ”) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งระเบียบฯ ฉบับนี้ ในการนี้ระเบียบฯ ฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปจช. ไว้หลายประการ เช่น ให้เป็นผู้ดำเนินการเสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชน รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบฯ ฉบับนี้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนหน้าที่ในการติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อีกด้วย โดยระเบียบฯ ฉบับนี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ โดยมีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนของงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ปจช.

คำว่า “โฉนดชุมชน” เป็นคำค่อนข้างใหม่ที่หลายคนยังอาจไม่เข้าใจโดยได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงไม่ปรากฏคำนิยามหรือความหมายของโฉนดชุมชนในพจนานุกรมฉบับใด แต่ในความเป็นจริงคำ ๆ นี้เป็นคำที่องค์กรภาคเอกชนเป็นผู้คิดขึ้น และในที่สุดได้เกิดความหมายในทางกฎหมาย กล่าวคือตามข้อ ๓ แห่งระเบียบฯ ฉบับนี้ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบฯ นี้ จากคำนิยามดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า โฉนดชุมชน คือ เอกสารแสดงสิทธิว่าชุมชนซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้มีสิทธิเข้าไปครอบครอง บริหารจัดการ และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อการอยู่อาศัยและทำประโยชน์ประการอื่นใดภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

^{๑๑} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น



โฉนดชุมชนนั้นต่างจากโฉนดที่ดิน กล่าวคือ โฉนดที่ดินเป็นเอกสารที่รัฐออกให้แก่เอกชนเป็นราย ๆ ไป ทำให้เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสามารถจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินดังกล่าวได้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงสามารถตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่ทายาท หรือในที่สุดผู้ได้รับโฉนดที่ดินอาจสูญเสียกรรมสิทธิ์ไปจากการจำหน่ายจ่ายโอน ส่วนโฉนดชุมชนนั้น รัฐออกให้แก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งที่มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมในการจัดการดูแลที่ดินร่วมกัน ไม่ได้ออกให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ชุมชนดังกล่าวมีเพียงสิทธิครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ตามกำหนดระยะเวลาหนึ่ง ที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเช่นในรูปของค่าเช่า ชุมชนไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้

ที่ดินที่นำมาจัดสรรเพื่อการออกโฉนดที่ดิน ได้มีการดำเนินการในที่ดิน ๒ ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินซึ่งมิใช่ที่ดินของรัฐ โดยที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท^{๙๔} ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งถูกทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย โดยการดำเนินงานโฉนดชุมชนมีขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. การจัดให้มีโฉนดชุมชน

รัฐจะออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนเมื่อชุมชนยื่นคำร้องขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนหรือหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับโฉนดชุมชน โดยชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

๑) เป็นชุมชนซึ่งมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ (ซึ่งหมายความว่าชุมชนที่รวมตัวกันน้อยกว่า ๓ ปี รวมทั้งชุมชนที่เกิดหลังจากระเบียบนี้ใช้บังคับ ก็ไม่สามารถขอโฉนดชุมชนได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อนำมาอ้างขอลอกโฉนดชุมชนหลังจากที่มีการออกระเบียบฉบับนี้) หรือเป็นชุมชนซึ่งรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรหรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น โดยคำว่า “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

^{๙๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓ ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท



๒) มีคณะกรรมการคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน จำนวนอย่างน้อย ๗ คน โดยคณะกรรมการชุมชนจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย เว้นแต่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือที่ดินในชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปีก่อนวันยื่นคำขอ ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งประจำหรือเงินเดือนประจำ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ และไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือในกรณีที่ชุมชนรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น และหากคณะกรรมการมีคุณสมบัติไม่ขัดต่อคุณสมบัติดังกล่าวมา ให้ถือว่าคณะกรรมการสมาคม สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรหรือชุมชนตามกฎหมายอื่นเป็นคณะกรรมการชุมชน

๓) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

๔) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน หรือมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนไม่น้อยกว่า ๓ ปี

ชุมชนที่ประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต้องยื่นคำขอต่อสำนักงานโฉนดชุมชนหรือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานตามที่กำหนด ได้แก่ แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน ประเภทของที่ดินพร้อมทั้งจำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือนและประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประวัติและรูปแบบการรวมชุมชน ข้อเสนอแนะและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

ในกรณีที่ชุมชนมีความประสงค์จะดำเนินงานในรูปแบบโฉนดชุมชนในที่ดินอื่นนอกจากที่ดินของรัฐ อาจยื่นคำขอรับการสนับสนุนต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวในแบบเดียวกันกับชุมชนในที่ดินของรัฐเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน ในการนี้ ให้จัดทำโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงสนับสนุนการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน

๒. การพิจารณาคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน

เมื่อได้รับคำขอ สำนักงานที่รับคำขอต้องตรวจสอบคำขอ เอกสารหรือหลักฐานของชุมชน ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำขอเพื่อเสนอให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ซึ่ง



ต่อไปนี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการ”) พิจารณาหรือภายในเวลา ๙๐ วันในกรณีมีความจำเป็นต้องทำการตรวจสอบพื้นที่ และหากจำเป็นต้องใช้เวลาเกินกว่านั้นให้เสนอเรื่องดังกล่าวพร้อมทั้งแจ้งเหตุผลการล่าช้าต่อคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายกรณี

ในการพิจารณาเพื่ออนุมัติตามคำขอ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นให้ร่วมทำการตรวจสอบ รวมทั้งอาจสอบถามความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติเห็นชอบ ให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งมติพร้อมทั้งส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

- ในกรณีที่คณะกรรมการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนไม่เห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการไปยังชุมชนที่ยื่นคำขอพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือ หากชุมชนที่ยื่นคำขอประสงค์ที่จะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนมติ ก็ให้ยื่นเรื่องพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับมติดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาติของคณะกรรมการ ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิของชุมชนที่จะยื่นคำขอใหม่

เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงจัดให้มีโฉนดชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมทั้งข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน

๓. ระยะเวลาของโฉนดชุมชน

โฉนดชุมชนที่ออกให้แก่ชุมชนให้เป็นไปตามระยะเวลาที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐ และหากชุมชนใดประสงค์จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ให้ชุมชนนั้นยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอย่างน้อย ๙๐ วัน เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าควรให้ชุมชนนั้นดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการแก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อจากการอนุญาตก่อนหน้านั้น

๔. การดำเนินงานโฉนดชุมชน

ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้คณะกรรมการชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน ดังนี้



๑) จัดทำระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดิน และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและมีความเป็นธรรมต่อสมาชิกในชุมชน

๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัย อยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้แก่สมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ

๓) กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน โดยได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมที่ยั่งยืนและการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

๗) ดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด รวมทั้งปฏิบัติตามระเบียบฯ ฉบับนี้อย่างเคร่งครัด

๘) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคประจำปีให้คณะกรรมการทราบเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่นอกจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินแล้ว

๕. การสิ้นสุดของโฉนดชุมชน

ชุมชนที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน หากไม่ประสงค์ที่จะดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป ให้แจ้งความประสงค์พร้อมทั้งแผนงานในการยุบเลิกการดำเนินงานโฉนดชุมชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หนี้สิน และภาระที่มีต่อทางราชการ เป็นหนังสือต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นเวลานานไม่น้อยกว่า ๙๐ วันก่อนการยุบเลิก เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ยุบเลิกแล้ว ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการแก่



หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นเพื่อพิจารณายกเลิกการให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและให้ถือว่าชุมชนนั้นพ้นจากภาระการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐนั้น

๖. การเพิกถอนโฉนดชุมชน

หากพบว่าชุมชนใดที่ดำเนินงานโฉนดชุมชน มีการกระทำขัดต่อกฎหมายหรือข้อกำหนดตามประกาศของคณะกรรมการ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนทำการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันควร หากชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่า ๓๐ วันแต่ไม่เกิน ๙๐ วัน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง ให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจารณา และหากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นชอบให้เพิกถอนการดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพิกถอนการอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งเป็นหนังสือแก่สำนักงานเพื่อยกเลิกโฉนดชุมชนและประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการรวมถึงองค์กรบางแห่ง^{๕๕}ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของโฉนดชุมชนเนื่องจากเห็นว่าที่ดินของรัฐไม่ควรนำมาให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งครอบครองเป็นการส่วนตัว โดยเฉพาะป่าเสื่อมโทรมควรนำไปใช้ในการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ อีกทั้งที่ดินประเภทป่าเสื่อมโทรมไม่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม และประชากรที่อยู่ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเป็นคนจนควรสร้างงานประเภทอื่นแทนการทำเกษตรกรรม เช่น งานในภาคอุตสาหกรรม งานภาคบริการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าความเห็นดังกล่าวอาจเกิดจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับโฉนดชุมชน ด้วยเหตุที่ว่าโฉนดชุมชนได้ดำเนินงานโดยการจัดสรรที่ดินของรัฐไม่เพียงแต่ที่ดินประเภทป่าเสื่อมโทรมเท่านั้น แต่ยังมีที่ดินของรัฐอีกหลายประเภทที่นำมาจัดทำโฉนดชุมชน และการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของชุมชนก็ได้จำกัดเฉพาะการทำเกษตรกรรม แต่สามารถทำประโยชน์อื่นใดตามที่ชุมชนมีมติเห็นชอบและมีความเหมาะสมกับชุมชนนั้น ๆ จะต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน นอกจากนี้การให้ประชากรดังกล่าวเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตเมืองก็จะก่อให้เกิดการละทิ้งถิ่นฐานบ้านเกิดและเกิดการกระจุกตัวของคนในชุมชนเมืองอีกด้วย

^{๕๕} โสภณ พรโชคชัย <<http://www.prachatai.com/journal/๒๐๑๑/๐๗/๓๓๓๘๗๗>>

ชมรมอาสาสมัครอุทยาน <<http://www.raorakpar.org/raorakparboard/index.php?topic=๑๕๗๙.msg๙๘๓๘๘#msg๙๘๓๘๘>>



จากการศึกษาและพิจารณาพบว่า เมื่อพิจารณาโดยภาพรวม ประกอบกับการมีประชาชนจำนวนมากออกมาเรียกร้องให้รัฐออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนของตน พบว่าโฉนดชุมชนก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ปัญหาการไร้ที่อยู่และที่ดินทำกินของประชาชนและมีข้อดีดังต่อไปนี้

๑. ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน กล่าวคือ การจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน โดยไม่ต้องซื้อหรือเช่าที่ดิน ทำให้ลดต้นทุนในการดำเนินชีวิต อีกทั้งก่อให้เกิดรายได้จากการใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกด้วย เมื่อประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีก็จะก่อให้เกิดความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

๒. ใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีคุณค่าและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากพื้นที่รัฐบางแห่งไม่ได้รับการดูแล เป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือมีสภาพเสื่อมโทรม การนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนทำให้มีผู้เข้ามาดูแลที่ดิน และเกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

๓. มีการสงวนที่ดินไว้ให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำกิน โดยที่กำหนดให้ที่ดินยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ชุมชนหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะจำหน่ายโอนไม่ได้ ทำให้ที่ดินไม่หลุดมือไปจากชุมชนและไปตกอยู่แก่กลุ่มนายทุน และการที่ประชาชนไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคเพราะประชาชนในชุมชนนั้นไม่ได้ต้องการกรรมสิทธิ์ ไม่ต้องการนำที่ดินไปเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินเพื่อกู้ยืมเงิน แต่ต้องการที่อยู่และที่ทำกิน แต่การมีโฉนดชุมชนจะทำให้ประชาชนในชุมชนมิให้ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกที่ดินของรัฐและมีความผิดและมีการใช้กำลังขับไล่ และแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

๔. ร่วมกันบริหารจัดการ โฉนดชุมชนเป็นการดำเนินงานในรูปแบบของชุมชน โดยสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การดำเนินงาน และผลประโยชน์จากการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งจะมีการจัดสรรแบ่งพื้นที่ของโฉนดชุมชนเพื่อการใช้สอยร่วมกัน เช่น แบ่งพื้นที่เป็นที่ทำการเกษตร เพื่อการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ แหล่งน้ำของชุมชน พื้นที่ป่า พื้นที่ส่วนกลาง ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานประจำปีทำให้การดำเนินงานโฉนดชุมชนมีประสิทธิภาพ

๕. ส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้ และช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการดำเนินงาน เนื่องจากสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ดิน

๖. ส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และสภาพสังคมดั้งเดิม

นอกจากประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นที่ประชาชนจะได้รับแล้ว รัฐก็จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานโฉนดชุมชนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ที่ดินของรัฐมีเป็นจำนวนมากและไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง การนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่ประชาชนจะช่วยให้ประชาชนเข้าครอบครองและใช้ที่ดินดังกล่าวให้เกิด



ประโยชน์ อีกทั้งยังมีส่วนช่วยเหลือที่ดินของรัฐอีกด้วย เมื่อประชาชนมีที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำกิน ย่อมส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้ในการดำรงชีพ ซึ่งรัฐก็สามารถเก็บภาษีจากการประกอบอาชีพ อันเป็นการสร้างรายได้แก่รัฐอีกทางหนึ่ง

ดังนั้น โฉนดชุมชนเป็นมาตรการในการจัดการที่ดินแบบหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ดินที่สร้างความคล่องตัวในการดำเนินการแก่รัฐ ซึ่งดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยสิทธิชุมชน โดยรัฐจัดสรรที่ดินของรัฐและที่ดินอื่นใดนอกจากที่ดินของรัฐให้แก่ชุมชนเพื่อให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ ร่วมกัน อันทำให้เกิดความร่วมมือกันในการดำเนินงาน การจัดสรรที่ดินรูปแบบนี้เป็นการกระจายการถือครองที่ดินซึ่งทำให้ประชาชนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและที่ดินทำกิน เมื่อประชาชนมีที่อยู่และมีอาชีพ ประชาชนก็ไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้าเมืองเพื่อหางานทำ เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สภาพสังคมของชุมชนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาที่ดินจำเป็นต้องดำเนินการอื่น ๆ ควบคู่กันไปเนื่องจากที่ดินที่สามารถนำมาออกโฉนดชุมชนนั้นมีจำกัด เช่น การจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งธนาคารที่ดินเคยปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้วหลายฉบับรวมถึงนโยบายของรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ด้วยแต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ซึ่งจากการพิจารณาเห็นว่า แม้จะมีการเรียกว่าเป็นธนาคารที่ดิน แต่ธนาคารที่ดินนี้ก็มิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับธนาคารตามความหมายทั่วไป โดยธนาคารที่ดินนี้มีลักษณะเสมือนเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกษตรกร ผู้ยากจน ได้เข้าถึงที่ดิน และเกิดการกระจายการถือครองที่เป็นธรรมและยั่งยืน อีกทั้งยังเป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การทำประโยชน์ในที่ดิน ธนาคารที่ดินจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และเกิดการกระจายการถือครองที่ดิน

นอกจากการจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว มาตรการทางภาษียังเป็นมาตรการสำคัญที่จะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาที่ดินได้ นั่นคือ การจัดเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ในอัตราที่สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินมาเช่าธนาคารที่ดิน เพื่อหาผู้ที่ต้องการจะทำประโยชน์ หรืออาจขายให้แก่ธนาคารที่ดิน โดยธนาคารที่ดินสามารถนำไปจัดสรรให้แก่ผู้ที่ต้องการเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อไป ที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์มาจากธนาคารที่ดินนั้น หากเจ้าของต้องการขายจะต้องขายกลับมายังธนาคารที่ดิน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหลุดมือของที่ดินไปให้แก่นายทุนที่มากว้นซื้อที่ดินจากชาวบ้าน

มาตรการอีกประการหนึ่งที่อาจนำมาใช้นอกจากมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วคือมาตรการในการจำกัดการถือครองที่ดินไม่ให้มีผู้ถือครองที่ดินเป็นเนื้อที่จำนวนมากโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง



ทั้งนี้เพื่อการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่บุคคลอื่น โดยอาจกำหนดจำนวนเนื้อที่ในการถือครองที่ดินคนละไม่เกิน ๕๐ ไร่ เป็นต้น

เมื่อชุมชนใดได้รับโฉนดชุมชนไปแล้ว ก็เปรียบเสมือนการได้ใช้ที่ดินของรัฐทำประโยชน์โดยไม่ได้เสียค่าตอบแทนในรูปของค่าเช่า ทั้ง ๆ ที่เอกชนหรือประชาชนจำนวนหนึ่งต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐในรูปแบบของค่าเช่า สมาชิกของชุมชนที่สามารถเลี้ยง(ตัว)เองได้แล้วควรมีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐเพื่อเป็นการตอบแทนเช่นกัน ในส่วนของภาครัฐเองอาจต้องพิจารณาต่อไปถึงมาตรการในการช่วยเหลือหาที่อยู่ให้แก่คนเร่ร่อนที่มีชีวิตที่ยากลำบากกว่าเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเท่านั้น แต่บุคคลดังกล่าวไม่มีแม้กระทั่งอาชีพของตน

ดังนั้น โฉนดชุมชนจึงเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวมและเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินและปัญหาความยากจนของประชาชน เมื่อโฉนดชุมชนมีประโยชน์ก็ควรได้มีการดำเนินการต่อไปแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปแล้วก็ตาม เพราะเรื่องนี้ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละยุคแต่ละสมัย แต่น่าที่จะได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องกันไปและเป็นเรื่องที่ไม่น่าพึงรังเกียจเมื่อไม่ใช่นโยบายของรัฐบาลตน.



บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

กิตติศักดิ์ ปรกติ. สรุปรายการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ทางออก ... ปัญหาที่ดินและป่าไม้” วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศภักดิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โกวิท พวงงาม. การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน เอกสารคำสอนวิชา พช.๔๒๘ : การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน ภาควิชาการพัฒนารัฐบาลชนบท คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.

ดวงมณี เลาวกุล. คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดิชา. ประชาชาติธุรกิจ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๔๒๒๗.

ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. ข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๙.

สมจิตร ทองประดับ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๕๑.
สมยศ เชื้อไทย. แนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน ศึกษากรณีปัญหาในพื้นที่ตำบลราชกรูด อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง. รายงานการศึกษาระดับปริญญาโท ภาควิชาการ (วิจัยประเภทที่ ๑) เสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ, ๒๕๕๑

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย หัวใจเกษตรกร” วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพมหานคร จัดทำโดย คณะทำงานในคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานโหนดชุมชน < <http://www.opm.go.th/Opmlnter/content/deedcommunity/>>

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม<www.alro.go.th>

สำนักนายกรัฐมนตรี <<http://www.opm.go.th>>

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช <<http://www.dnp.go.th/watershed/policy๑.htm>>

<<http://www.raorakpar.org/raorakparboard/index.php?topic=๑๕๗๙.ms๑๘๘๓๘#ms๑๘๘๓>>

< <http://www.prachatai.com/journal/๒๐๑๑/๐๓/๓๓๓๘๗>>



Abstract **Community Land Deeds: News Policy in Solving Land Problems**

Pathaichit Eagjariyakorn

*Associate Fellow of the Academy of Moral and Political Sciences,
The Royal Institute, Thailand*

The Thai government addressed the issue of unstable living conditions with certain impoverished communities by giving out temporary community deeds that give permission to possess, manage and make a profit from loaned government land. While these community deeds give communities permission to allocate and make profits from loaned government land in order to build more stable living conditions, the community must continue to protect the environment and natural resources. The government introduced this policy in order to solve conflicts with certain impoverished communities without having to transfer ownership of government land. In other words, the government gives stable and prepared communities a temporary community deed in order to manage a particular piece of government land. However, these community deeds are not given to individuals. Although these communities have the right to utilize the designated land for a certain period of time without having to recompensate the government, the community is unable to transfer the land to a third party because they do not have land ownership. Each community must request this community deed from the government and manage the land by complying with all relevant laws. Thailand has greatly benefited from these community deeds and future governments should continue to follow this policy.

keywords: community deeds, ownership