



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : สิทธิชุมชน
ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ



ชื่อเรื่อง สภาปฏิรูปแห่งชาติ
วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : สิทธิชุมชน
ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

เลขประจำหนังสือ ISBN : 978-974-9614-99-0

ปีที่พิมพ์ กรกฎาคม ๒๕๕๘

จำนวนหน้า ๖๔ หน้า

จำนวนพิมพ์ ๒,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอุ่งทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติ ยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้อง ดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอ ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๒๘ เรื่อง การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชน เข้มแข็ง : สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส และคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากร โดยชุมชน ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

คำนำ

รายงาน เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน
และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. ๑

๑. หลักการและเหตุผล ๑

๒. ประเด็นปฏิรูป ๔

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ๔

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๖

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน ๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ ๙

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ ๙

เอกสารอ้างอิง

ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน
และทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. ๑๑

ภาคผนวก ข เอกสารประกอบรายงาน เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน
และทรัพยากรธรรมชาติ ๓๐

ภาคผนวก ค คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ
ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ๖๒

รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง

สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. *

๑. หลักการและเหตุผล

ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับทำกินของราษฎร และการกำหนดแนวเขตชุมชนที่ชัดเจน เป็นปัญหาข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐกับประชาชนมายาวนาน ตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕ สาเหตุมาจาก

๑. การตรากฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนไม้ที่มีค่าเพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานทำไม้เป็นหลัก และการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งได้กำหนดนิยาม “ป่า” ให้หมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ต่อมาได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เขตหวงห้ามที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินทหาร ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม และการที่มีได้กันเขตที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตป่าส่งผลทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อนในเขตป่าเขตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง

๒. นโยบายการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมาได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกทำกินเพื่อขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นหลัก

จากสถานการณ์ดังกล่าวเมื่อมีการพิจารณาเพื่อพิสูจน์สิทธิ์และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน ก็พบว่าประชาชนจำนวนมากที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้มีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ แต่ก็พบว่าการดำเนินการมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านโครงสร้างบุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ทำให้ส่งให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบดังนี้

(๑) การจับกุมดำเนินคดี นอกจากคดีอาญาแล้วปัจจุบันยังถูกดำเนินคดีแพ่งหรือที่เรียกว่าคดีโลกร้อนด้วย ทั้งนี้ กรณีของคนยากจนเมื่อถูกดำเนินคดีจะมีผลกระทบต่อเนื่องตามมา ทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี การไม่มีเงินประกันตัวระหว่างสู้คดี ฯลฯ สถิติคนถูกจับกุมและพื้นที่ถูกยึดคืนตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๗ ถึงกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จากทุกพื้นที่ปฏิบัติงานของ กอ.รมน. ทั่วประเทศ พบว่ามีคดีตัดไม้ จำนวน ๑,๒๐๔ คดี มีคดีบุกรุกจำนวน ๑๗๘ คดี รวมผู้ต้องหาทั้งสองคดีจำนวน ๑,๐๑๓ คน มีพื้นที่ถูกยึดคืนจำนวน ๕๑,๐๒๗ ไร่

* รายงานและร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส และคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน โดยได้รับความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘

(๒) ความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน เนื่องจากไม่ทราบว่าจะถูกรัฐยึดที่ดินเมื่อใด ดังนั้นจึงมีโอกาสสูงที่เจ้าของที่ดินจะขายที่ดินดังกล่าวให้แก่คนภายนอกชุมชน เพื่อไปเสาะแสวงหาที่ดินทำกินและอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอื่นที่มีความมั่นคงมากกว่า

(๓) การล่มสลายของชุมชน อันเนื่องมาจากการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรจนกระทั่งทำให้ประชาชนมีความยากลำบากในการดำรงชีวิตและส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นปัญหาสังคมตามมา เช่น ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว ปัญหายาเสพติด ปัญหาการอพยพเข้าสู่เมือง เป็นต้น

(๔) การบุกรุกและทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติ มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการที่ดินที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำเกษตร ฯลฯ ดังนั้นในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการเฝ้าระวังและดูแลโอกาสที่พื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐจะถูกบุกรุกย่อมมีมากขึ้น

ทั้งนี้ได้มีการดำเนินการเคลื่อนไหวทั้งภาคประชาชน ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมาตลอดระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปี โดยมีภาพรวม สรุปได้ดังนี้

๑. กระบวนการขับเคลื่อนภาคประชาชน

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อให้ชุมชนได้มีบทบาทในการจัดการที่ดินและมีที่ทำกินเป็นของตนเอง เริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็นการรวมตัวของเครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมือง โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาคือที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลได้ตั้งสำนักพัฒนาชุมชนเมืองภายใต้การเคหะแห่งชาติ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นการรวมตัวของสมาชิกเกษตรกรทั่วทุกภาค เครือข่ายเหล่านี้ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางจนรวมตัวกันเป็นสมัชชาคนจน

ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ สมัชชาคนจนได้รวมกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส : P-move) ซึ่งเป็น การรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่ปัญหาที่ดินทั่วประเทศ

ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เครือข่ายภาคประชาชน ได้เสนอประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นมติสมัชชาปฏิรูป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ก. การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากที่ดินฯ

ข. แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันด้วยการออกโฉนดชุมชน

ค. สนับสนุนกระบวนการทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐร่วมดำเนินการ และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว

ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ ๒ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ก. รับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชนรวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

ข. ให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

หลังการมีมติสมัชชาปฏิรูปทั้ง ๒ ครั้ง ได้มีกระบวนการติดตามการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปที่ดิน โดยเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกับนักวิชาการด้านที่ดิน ได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายด้านที่ดิน ๓ ฉบับ คือ

๑. (ร่าง) พระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ.
๒. (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.
๓. (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.

เนื่องจากมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และประชาชนกับเอกชนเรื่องที่ดินอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ประชาชนคนยากไร้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงมีข้อเสนอให้มีการยกระดับกฎกระทรวงเรื่องกองทุนยุติธรรม มาเป็น (ร่าง) พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ. โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนคนยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม

ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้จัดตั้งสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) เป็นองค์กรที่ปรับบทบาทมาจากสำนักงานปฏิรูป (สปร.) และตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนร่างกฎหมายที่ดิน การผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ โดยมี สปส. เป็นกลไกเลขานุการคณะทำงาน ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วยเครือข่ายนักวิชาการ สมาเกศตรกรแห่งชาติ สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภูมิภาคต่าง ๆ รวม ๑๓ องค์กร โดยมีคำขวัญในการเคลื่อนไหวว่า “Four Laws For The Poor” กฎหมายเพื่อคนจน ๔ ฉบับ โดยใช้สัญลักษณ์



๒. การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ

๒.๑ นโยบายรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๒ แห่ง คือ โฉนดชุมชนสหกรณ์คลองโยง จังหวัดนครปฐม และโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านป่าซาง จังหวัดลำพูน

๒.๒ นโยบายรัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๑ แห่งคือ โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อำเภोजุน จังหวัดพะเยา

๒.๓ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ที่มีศาสตราจารย์คณิต ณ นคร เป็นประธานคณะกรรมการฯ นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. เสนอต่อ นายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ โดยระบุ ร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง ๓ ฉบับ โดยมีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๔ นโยบายในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีนโยบายกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในการครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร การแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ การจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน ในลักษณะแปลงรวม โดยเน้นให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ ได้แก่ กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน และกรมชลประทาน

๓. การดำเนินงานจัดให้มีโฉนดชุมชน

ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งนี้ ข้อมูลของสำนักโฉนดชุมชน (๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) มีชุมชนยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชนทั้งสิ้น ๔๔๙ ชุมชน ในพื้นที่ ๔๗ จังหวัด เนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๑,๖๙๒,๗๓๙ ไร่ ๓ งาน ๕ ตารางวา มีจำนวนสมาชิกของชุมชนรวม ๕๘,๔๕๐ครัวเรือน ๒๒๒,๑๙๖ คน ทั้งนี้ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ได้เห็นชอบให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้ว รวมจำนวน ๖๑ ชุมชน มีชุมชนที่ได้รับอนุญาตใช้ที่ดินแล้วเพียง ๔ ชุมชน เท่านั้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดให้มีโฉนดชุมชนล่าช้าทั้งที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลคือ ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบาย การขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจในการดำเนินนโยบาย ความไม่พร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดความจริงใจในการแก้ปัญหา

๔. หน่วยงานและองค์กรภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการเพื่อการแก้ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ของประชาชนผู้ยากไร้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีหน่วยงานราชการ ประมาณ ๑๕ หน่วยงาน และองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง ประมาณ ๑๕ องค์กร

๒. ประเด็นปฏิรูป

๑. เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความมั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

๒. ส่งเสริม พัฒนาและวางรากฐานการจัดการทรัพยากรร่วม การจัดการทรัพยากรโดยการมีส่วนร่วม

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ การทบทวนเอกสารทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

“โฉนดชุมชน” มาจากฐานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาในสังคมไทยมากกว่า ๕๐ ปี มีการศึกษาเรื่องระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม มีข้อเสนอว่า การให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์กรประกอบ เงื่อนไขการใช้พื้นที่ ไว้อย่างชัดเจน กระบวนการในการบริหารจัดการ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการตนเองให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

แนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom แนวคิดที่ทำให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรร่วมหรือทรัพยากรสาธารณะ โดยต้องกฎ กติกา การใช้ทรัพยากร การบำรุงรักษาทรัพยากร ให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพของสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือปรับปรุงกติกา มีการติดตามประเมินผลการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ

๓.๒ เนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญมาตราที่เกี่ยวข้อง

ก. ว่าด้วยสิทธิพลเมือง มาตรา ๖๓

ข. ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๓ มาตรา ๙๒

ค. ว่าด้วยแนวทางการปฏิรูปและสร้างความปรองดอง มาตรา ๒๘๗ มาตรา ๒๙๓ มาตรา ๒๙๕

๓.๓ รายงานข้อเสนอของคณะกรรมการกิจการและอนุกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สถาปนิกรูปแห่งชาติ

ที่ประชุมสถาปนิกรูปแห่งชาติลงมติรับหลักการ รายงานข้อเสนอการปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง การส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งและจัดการตนเองได้ มีกรอบความคิดรวบยอดปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย ๔ เสาหลัก คือ

เสาหลักที่ ๑ การจัดการชุมชน คือ การพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยชุมชน ทำให้ชุมชนมีสิทธิชุมชน มีความเป็นเจ้าของและสามารถจัดการตนเองร่วมกับภาครัฐและทุกภาคส่วนในสังคมได้

เสาหลักที่ ๒ การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน คือ ชุมชนสามารถจัดการทุนชุมชนโดยชุมชนในเรื่อง ทรัพยากร วัฒนธรรม ทุนทางปัญญา และอื่น ๆ

เสาหลักที่ ๓ สวัสดิการสังคม คือ ชุมชนมีการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ดี ทั้งในด้านสวัสดิการชุมชน และชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

เสาหลักที่ ๔ สัมมาชีพชุมชน คือ มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน เกิดเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งและยั่งยืน

ทั้งนี้ เรื่อง “โฉนดชุมชน” เป็นกลไกที่ถูกกำหนดไว้ในเสาหลักที่ ๒ เรื่องการจัดการทุนและทรัพยากร

๓.๔ ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมสถาปนิกรูปแห่งชาติ สนับสนุนแนวคิดเรื่องการจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนจัดการทุนทรัพยากรอย่างยั่งยืน ควรใช้ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม เชื่อมภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

๓.๕ ผลการศึกษาและการประชุมของคณะกรรมการฯ/คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ มีข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. การจัดการทรัพยากรที่ดิน จำเป็นต้องก้าวข้ามหรือต้องหยุดการจัดการตามแนวคิดหรือกลไกในแบบเดิม มาสู่แนวคิดหลักการการสร้างกลไกใหม่ในการบริหารจัดการร่วมกัน สิทธิร่วม เพื่อลดการสูญเสียที่ดิน การบุกรุกป่า เกิดการทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้อง

๒. มีแนวคิดที่ชัดเจนเรื่องโฉนดชุมชน ที่เป็นการรับรองสิทธิชุมชนในรูปแบบใหม่ จะสามารถแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าและแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน

๓. (ร่าง) พ.ร.บ. โฉนดชุมชน จะสามารถรองรับสิทธิชุมชน เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และสามารถแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้ยากไร้ได้

๔. เจตนารมณ์ของประชาชนใน (ร่าง) พ.ร.บ. โฉนดชุมชน คือ การมีสิทธิในที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัย และมีบทบาทในการบำรุงรักษาและฟื้นฟู

๕. การกำหนดแนวทางในการปฏิรูปด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินต้องสอดคล้องกับสิทธิชุมชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๖. เสนอให้พิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ไปพร้อมกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เนื่องจากกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีความเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการในพื้นที่ป่าและพื้นที่อนุรักษ์ จึงต้องเขียนให้สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. รัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

๒. ปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรจากเดิมรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบสิทธิร่วม (Collective Rights) และรัฐปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง

๓. ยกย่องระดับเปรียบเทียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐ โดยมีสาระสำคัญของ (ร่าง) พ.ร.บ. สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ดังนี้

๑. โครงสร้างกฎหมาย แบ่งเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ออกเป็น ๗ หมวด ดังนี้
หมวด ๑ คณะกรรมการโฉนดชุมชน
หมวด ๒ สำนักงานโฉนดชุมชน
หมวด ๓ สิทธิในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐ
หมวด ๔ การสนับสนุนในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชน
หมวด ๕ การเพิกถอนโฉนดชุมชน
หมวด ๖ พนักงานเจ้าหน้าที่
หมวด ๗ บทกำหนดโทษ

๒. บทนิยาม กำหนดบทนิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่สำคัญเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย (ร่างมาตรา๔) ดังนี้

- บทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” กำหนดให้สอดคล้องกับนิยามทั่วไป
- บทนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” กำหนดให้สอดคล้องกับความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ เพื่อความชัดเจนยังให้รวมถึงที่ดินหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเฉพาะด้วย
- บทนิยามคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” กำหนดให้สอดคล้องกับชื่อร่างพระราชบัญญัติ โดยให้หมายความถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ ทะเล พันธุ์พืชต่าง ๆ
- บทนิยามคำว่า “โฉนดชุมชน” กำหนดให้สอดคล้องสิทธิที่ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครองดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินรวมทั้งกำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย
- บทนิยามคำว่า “ชุมชน” เพื่อความชัดเจนกำหนดให้กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนและมีการวางระบบบริหารจัดการ และการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้
- บทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อความชัดเจนเนื่องจากหมวด ๖ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อติดตามตรวจสอบรวมทั้งปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

๓. ให้มีคณะกรรมการโฉนดชุมชน (หมวดที่๑)

มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับโฉนดชุมชนเพื่อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณา ความเหมาะสมของชุมชนที่อาจอนุญาตให้ได้รับโฉนดชุมชน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาต ให้ชุมชนได้รับโฉนดชุมชนหรือการเพิกถอนโฉนดชุมชนให้เป็นไปหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนด ในกฎกระทรวงส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือ สิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและมีมติ ในกรณีปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการ เสนอแนะ คณะรัฐมนตรีให้มีการตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิ ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

การกำหนดจำนวน การสรรหา คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมของคณะกรรมการ อำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ สิทธิในการได้รับ ค่าตอบแทน (ร่างมาตรา ๖ ถึง มาตรา ๑๔)

๔. ให้มีสำนักงานโฉนดชุมชน

มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานด้านธุรการของคณะกรรมการและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงาน ของคณะกรรมการดำเนินการรับคำขอโฉนดชุมชนตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชน หรือ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำขอโฉนดชุมชน ประสานงาน กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและชุมชนรวมทั้งองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามมติ ของคณะกรรมการการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชน ตลอดจนการรายงาน คณะกรรมการเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของชุมชนและปัญหาที่พบ สนับสนุนงบประมาณในการจัดการที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติของคณะกรรมการชุมชนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศ กำหนดจัดให้มีฐานข้อมูลชุมชนและที่ดินที่ชุมชนยื่นคำขอ และได้รับอนุญาตหรือถูกเพิกถอนโฉนดชุมชน รวมทั้งข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจัดทำในรูปของสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา ของคณะกรรมการ การจัดทำทะเบียนชุมชนการติดตามประเมินผล หรือการวิจัยและพัฒนาจัดฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนให้แก่องค์กรชุมชนซึ่งได้รับการรับรอง ในการจัดการที่ดิน หรือชุมชนอื่นที่มีความประสงค์จะใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลที่เกี่ยวกับนโยบายเป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับโฉนดชุมชน เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชน ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน (ร่างมาตรา ๑๖)

๕. สิทธิในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐ

ชุมชนที่ยื่นคำขอรับโฉนดชุมชนจะต้องมีคุณสมบัติ มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนโดยมีหลักฐาน การดำเนินงานของชุมชนตามมาตรา ๑๗ มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชน

โดยการเลือกของสมาชิกในชุมชนจำนวนอย่างน้อยเจ็ดคนเป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนที่ชัดเจน (ร่างมาตรา ๑๙)

๖. การสนับสนุนชุมชนในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชน

หลักเกณฑ์การยื่นคำขอสนับสนุนในการจัดการโฉนดชุมชนในที่ดินของเอกชนให้นำความตามมาตรา ๑๘ (๔) มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๗. การเพิกถอนโฉนดชุมชน หากพบว่าชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนมีการกระทำขัดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือให้ชุมชนแห่งนั้นปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลา ๑๒๐ วันนับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน สำนักงานจะแจ้งเตือนครั้งที่สองภายในระยะไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน แต่ไม่เกิน ๙๐ วัน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเพิกถอนโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา ๓๙)

๘. บทลงโทษ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔๕) สมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการชุมชน หากจำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติมจากที่ได้รับจัดสรรโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔๖)

๙. บทเฉพาะกาล ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการโฉนดชุมชน ให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา ๔๗)

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชน ให้สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา ๔๘)

ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชน

๑. สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนได้ไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ชุมชน จำนวนประชาชนไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ราย
๒. เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน
๓. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความมั่นคงในที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนสามารถพัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ
๔. การปรับปรุงระบบการผลิตและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และระบบนิเวศ จะทำให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของชุมชน และในภาพรวมมีคุณภาพที่ดีขึ้น
๕. ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง มีการร่วมกลุ่มของสมาชิกในชุมชน มีการสร้างกฎ ระเบียบและกติกาของชุมชน รวมทั้งกลไกการทำงานร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

ข้อเสนอประเด็นปฏิรูป

มาตรการ

ออก พ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.

ขั้นตอนการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานสนับสนุนให้มีพ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ได้มีการดำเนินงานมาเป็นระยะ และมีแผนการดำเนินงานในระยะต่อไป รายละเอียดดังแผนภูมิที่แนบมานี้

ระยะเวลา

๒ ปี เริ่มตั้งแต่พฤษภาคม ๒๕๕๘ - พฤษภาคม ๒๕๖๐

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนได้ไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ชุมชน จำนวนประชาชนได้รับประโยชน์ไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ราย

๒. เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ให้ทำให้เกิดความยั่งยืน

๓. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความมั่นคงในที่ดินทำกิน ประชาชนสามารถพัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ

๔. มีการปรับปรุงระบบการผลิตและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และระบบนิเวศ ทำให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ในภาพรวมมีคุณภาพที่ดีขึ้น

๕. ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง มีการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชน มีการสร้างกฎ ระเบียบและกติกาของชุมชน รวมทั้งกลไกการทำงานร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๑. รัฐยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

๒. เกิดกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร จากเดิมรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบสิทธิร่วม (Collective Rights) และรัฐปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง

๓. มีพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐ

เอกสารอ้างอิง

กรมธนารักษ์, ข้อมูลการสำรวจทางกายภาพ ที่ราชพัสดุแปลงใหญ่ (๒๕๓๕ - ๒๕๔๘)

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, (๒๕๕๒) ข้อมูลผลการสำรวจการถือครองที่ดิน

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, http://www.dnp.go.th/parkreserve/Np/Html/Arrange_Np/Forest_Park.html

ชล บุนนาค, การสำรวจองค์ความรู้เรื่องแนวคิดที่ด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม : ประสบการณ์

จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทยโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
บริหารจัดการ “ทรัพยากรร่วม” อย่างไรให้มีประสิทธิภาพ-รางวัลโนเบลว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม

ตอนที่ ๒ (จบ), <http://setthasat.com/2011/10/31/ostrom-common-resource-ii/>

ประยุทธ์ จันทร์โอชา, พลเอก, นายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑
ศศิณ เฉลิมลาภ และคณะ, (๒๕๕๖) คู่มือการมีส่วนร่วมและการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ป่าตะวันตก.

มูลนิธิสืบนาคะเสถียร.

สรุปผลการดำเนินงานการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์, โครงการ
ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (กิจกรรมตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ)

สำนักงานไฉนดชุมชน, เอกสารประกอบการชี้แจงคณะทำงานที่ดินและป่าไม้ในคณะกรรมการปฏิรูป
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.), http://chm-thai.onep.go.th/chm/PA/Detail/Forest_Park.html

สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทยข้อมูล ส่วนยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายใน

สำนักนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕
อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, นายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, (๒๕๕๐) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบสิทธิในพื้นที่ดินของชุมชน
ที่เหมาะสม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, สิทธิในพื้นที่ดินของชุมชน : ไฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน
และทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.

ภาคผนวก ก
บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

เหตุผล

โดยที่บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ประกอบกับมีประชาชนจำนวนมากได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ มาเป็นเวลายาวนานมีสาเหตุมาจากนโยบายของรัฐในอดีตความไม่ชัดเจนของเขตที่ดินของรัฐ ความยากจน และการไร้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยที่ทางราชการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หรืออพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากที่ดินของรัฐได้ การปล่อยให้มีการครอบครองที่ดินของรัฐต่อไปก็จะยิ่งทำให้ ปัญหาลุกลามมากขึ้น การจัดที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่ก็มิได้มีหลักประกันว่าจะไม่เกิดการขยายการครอบครอง ที่ดินของรัฐอีก จึงควรมนำหลักการสิทธิชุมชนมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้รัฐสามารถรักษาที่ดิน ของรัฐไว้ได้และส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยชุมชนควบคุมสมาชิกชุมชนกันเองเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ และประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้สมดุลและยั่งยืน นอกจากนี้เพื่อการส่งเสริมการจัดการที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินของเอกชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
พ.ศ.

.....
.....
.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเฉพาะ

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ ทะเล พันธุ์พืชต่าง ๆ

“เอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า หนังสือแสดงสิทธิ ที่ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครอง ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนในเขตพื้นที่ชุมชน เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการ ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดง เจตนาแทนกลุ่มได้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

“คณะกรรมการชุมชน” หมายความว่า คณะกรรมการชุมชนที่ได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กบออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ” เรียกโดยย่อว่า “คจช.” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสิบคน ซึ่งประธาน คจช. แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุลซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรและมีวัตถุประสงค์กิจกรรมและผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวนสามคน

(ค) ผู้เชี่ยวชาญซึ่งประธานกรรมการ กรรมการตาม (๓) (๔) (ก) (ข) คัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรของชุมชน จำนวนสองคน

ให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ จำนวนสามคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด

เมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ครบจำนวนแล้ว ให้คณะกรรมการประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่งให้ประธาน คจช. แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

มาตรา ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๗ วาระสามปี

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) นายกรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อน

ความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ

โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการบริหาร

พรรคการเมือง ตำแหน่งอื่น ๆ ในพรรคการเมือง

(๘) พ้นจากการเป็นสมาชิกองค์กรชุมชน หรือองค์กรเอกชน

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและ

ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชน

ที่อาจอนุญาตให้ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่

คณะกรรมการกำหนด

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติหรือการเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพ และความพร้อมในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

(๖) ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๗) วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติในกรณีที่น่าปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการตาม (๑)

(๙) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม ในการประชุมถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีที่ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือคะแนนเสียงข้างมากกรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องใด ห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาและออกเสียงลงคะแนนในเรื่องนั้น

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ และให้นำมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการและอนุกรรมการตามมาตรา ๑๒ ได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หมวด ๒

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๑๕ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม

มาตรา ๑๖ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานด้านธุรการของคณะกรรมการและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (๒) ดำเนินการรับคำขอเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชน หรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำขอเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและชุมชน รวมทั้งองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรายงานคณะกรรมการเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของชุมชนและปัญหาที่พบ
- (๔) สนับสนุนงบประมาณในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของคณะกรรมการชุมชน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (๕) จัดให้มีฐานข้อมูลชุมชนและที่ดินที่ชุมชนยื่นคำขอและได้รับอนุญาตหรือถูกเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจัดทำในรูปของสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ การจัดทำทะเบียนชุมชน การติดตามประเมินผล หรือการวิจัยและพัฒนา
- (๖) จัดฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนให้แก่องค์กรชุมชนซึ่งได้รับการรับรองในการจัดการที่ดิน หรือชุมชนอื่นที่มีความประสงค์จะใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้
- (๗) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน
- (๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๓

สิทธิในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐ

มาตรา ๑๗ ที่ดินของรัฐที่คณะกรรมการอาจอนุญาตให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งชุมชนได้เข้าครอบครองมาก่อนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ทำกินของชุมชนและการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ ชุมชนที่ยื่นคำขอรับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องมีความสมบูรณ์ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนโดยมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนตามมาตรา ๑๗
- (๒) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชนโดยการเลือกของสมาชิกในชุมชน จำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน
- (๓) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น
- (๔) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนที่ชัดเจน

มาตรา ๑๙ ประธานและกรรมการชุมชนจะต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย เว้นแต่กรณีที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
- (๒) บรรลุนิติภาวะ
- (๓) มีภูมิลำเนา ที่อยู่อาศัย หรือที่ทำกินในชุมชน
- (๔) ไม่เป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือน
- (๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๖) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๗) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘ ชุมชนใดรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร หรือเป็นชุมชนตามกฎหมายอื่น หากมีกรรมการที่มีความสมบูรณ์ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับความในมาตรา ๑๘ (๒) และมาตรา ๑๙ มีสิทธิยื่นคำขอรับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติได้และให้ถือว่ากรรมการสมาคม สหกรณ์กลุ่มเกษตรกรหรือชุมชนตามกฎหมายอื่นเป็นคณะกรรมการชุมชนตามมาตรา ๑๘ (๒)

มาตรา ๒๑ ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอรับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้

- (๑) แบบคำขอรับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
- (๒) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่จะขอรับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน ความสัมพันธ์ของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๖) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งแนวทางการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๗) เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๒ ให้สำนักงานตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการได้รับคำขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการซึ่งต้องมีอย่างน้อยเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ ภาคประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่า ๆ กัน และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินตั้งอยู่ เพื่อทำการตรวจสอบ รวมทั้งอาจสอบถามความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับคำขอจากสำนักงานเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการการแต่งตั้งอนุกรรมการให้เป็นไปตามคณะกรรมการประกาศกำหนด

กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อการตรวจสอบในพื้นที่ คณะกรรมการอาจขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ได้รับคำขอจากสำนักงาน และแจ้งเหตุผลความล่าช้าให้คณะกรรมการชุมชนที่ยื่นคำขอทราบ

มาตรา ๒๓ เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบให้ชุมชนใดได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยอาจกำหนดเงื่อนไขและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่รับรองให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นจัดทำแนวเขตที่ดินร่วมกับชุมชนตามที่คณะกรรมการมีมติ เพื่อให้ชุมชนจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่อไป

ชุมชนใดได้ยื่นคำขอรับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติแล้วในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ การยึดถือครอบครองหรือเข้าไปในที่ดินของรัฐให้ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยชอบตามกฎหมายจนกว่าจะมีผลการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นที่สุดตามมาตรา ๒๕

สิทธิในการนำคดีอาญาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐมาฟ้องร้องย่อมระงับไปเมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๒๔ เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนใดได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ให้ถือว่าชุมชนนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ และข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่ยื่นคำขอไว้แล้ว สามารถบังคับใช้ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ หากชุมชนที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติจะเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๒๕ หากชุมชนใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการในการขอรับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ให้สำนักงานแจ้งผลการพิจารณาพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือไปยังชุมชนภายในสิบห้าวัน ถ้าหากไม่พอใจในผลการพิจารณาให้ชุมชนยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา ผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้ถือว่าเป็นที่สุด

มาตรา ๒๖ เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ให้สำนักงานออกหนังสืออนุญาตให้ชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนดพร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้แก่ชุมชนที่ได้รับอนุญาตเพื่อเป็นหลักฐาน

การรับรองให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติแต่ละครั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๗ การกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึงถึงการจัดการการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการชุมชนมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชนดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำหรือปรับปรุงข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกในชุมชนและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมของสมาชิกในชุมชนโดยให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อของชุมชนแต่ละพื้นที่

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของสมาชิกในชุมชน ให้คณะกรรมการชุมชน รายงานผลการดำเนินงานทุกหกเดือนต่อที่ประชุมสมาชิกในชุมชน

มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการชุมชนจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกของชุมชนตามข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชน

ชุมชนที่ช่วยเหลือ สนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการอนุรักษ์ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุกหรือการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง อาจได้รับค่าตอบแทนที่หน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๐ สมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามขอบเขตที่ได้รับอนุญาตและข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชน ห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น ยกเว้นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หากสมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินไม่ประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอีกต่อไป อาจละสิทธิในที่ดินและรับค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์วิธีการที่คณะกรรมการชุมชนกำหนดและให้ที่ดินนั้นตกกลับไปยังชุมชน เพื่อคณะกรรมการชุมชนจะได้จัดสรรให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกของชุมชนรายอื่นที่มีความต้องการ

มาตรา ๓๑ เพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการจัดการเอกสารสิทธิชุมชน ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละพื้นที่ให้คณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำปีละครั้ง

มาตรา ๓๒ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอย่างน้อยเก้าสิบวัน ให้ชุมชนที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติที่ประสงค์จะจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่อไป ยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่อไป

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานและคณะกรรมการพิจารณาโดยเร็ว ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ให้ชุมชนนั้นมีสิทธิในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชน ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่อไปจนกว่าคณะกรรมการจะมีมติอย่างหนึ่งอย่างใด

ชุมชนใดที่มีผลงานในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐหรือดูแลพื้นที่โดยรอบตามที่ได้รับมอบหมายเป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือ ทรัพยากรธรรมชาติให้ชุมชนนั้นได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่อไป

หมวด ๔

การสนับสนุนชุมชนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินเอกชน

มาตรา ๓๓ ชุมชนที่มีความประสงค์จะจัดเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและ
ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของเอกชน ให้ชุมชนยื่นคำขอต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา
เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน

มาตรา ๓๔ หลักเกณฑ์การยื่นคำขอสันับสนุนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน
และทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของเอกชนให้นำความตามมาตรา ๑๘ (๔) มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และ
มาตรา ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๓๕ ให้สำนักงานตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชนให้แล้วเสร็จ
ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา

มาตรา ๓๖ เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบให้ชุมชนใดได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน
และทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดิน
ที่รับรองให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๗ ให้นำความในมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘
มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับกับการดำเนินการจัดการเอกสารสิทธิชุมชน
ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของเอกชนโดยอนุโลม

มาตรา ๓๘ ชุมชนที่จัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดิน
ของเอกชน หากไม่ประสงค์ที่จะจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดิน
แปลงนั้นต่อไป ให้แจ้งความประสงค์พร้อมทั้งแผนงานในการยุติการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการ
ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นหนังสือต่อสำนักงานและให้สำนักงานแจ้งต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความ
เห็นชอบ

การจัดการทรัพย์สิน หนี้สิน และภาระผูกพันอื่น ๆ ให้เป็นไปตามแผนงานที่ได้ยื่นต่อสำนักงาน
ตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๕

การเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๓๙ หากพบว่าชุมชนที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
แห่งใดมีการกระทำขัดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข หรือข้อตกลงที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน
และทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้ชุมชนแห่งนั้นทำการปรับปรุง

แก้ไขภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากชุมชนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามแต่ยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ ให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ชุมชนปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องให้สำนักงานนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นดูแลที่ดินดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๔๐ ชุมชนที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐ หากไม่ประสงค์ที่จะจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐแปลงนั้นต่อไป ให้แจ้งความประสงค์ พร้อมทั้งแผนงานในการยุติการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นหนังสือต่อสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการยุติ

การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และภาระที่มีต่อทางราชการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อคณะกรรมการมีมติให้เพิกถอนแล้วให้ถือว่าชุมชนนั้นพ้นจากภาระการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐนั้นและให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นดูแลที่ดินดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๔๑ หากพบว่าชุมชนที่จัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของเอกชน มีการกระทำขัดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข หรือข้อตกลงตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำความในมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๖ พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๔๒ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเข้าไปในที่ดินที่ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข หรือข้อตกลงที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติและให้คณะกรรมการชุมชนหรือสมาชิกของชุมชนอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา ๔๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๔ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๗
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๕ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๖ สมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการชุมชน หากจำหน่ายจ่าย โอน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติมจากที่ได้รับจัดสรรโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดซื้อ รับโอน เช่า เช่าซื้อ หรือใช้ประโยชน์ที่ดินโดยจ่ายค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม โดยไม่มีสิทธิในที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๗ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๔๘ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ให้สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๔๙ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสนับสนุนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง มาช่วยปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติไปพลางก่อน เป็นการชั่วคราวโดยให้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมแต่อยู่ในบังคับบัญชาของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๕๐ การอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและโฉนดชุมชนที่ออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถือว่าเป็นการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

คำขออนุญาตที่ได้ยื่นไว้แล้วตามวรรคหนึ่งก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในร่างพระราชบัญญัติ

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ ประเทศไทยประสบปัญหาในเรื่องทรัพยากรที่ดินที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ปัญหาข้อพิพาทเรื่องกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอของเกษตรกรและคนยากจน และปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการปล่อยที่ดินทิ้งร้าง อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ ที่ผ่านมารัฐบาลพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ฯลฯ แต่การดำเนินการกลับมุ่งเน้นการนำที่ดินของรัฐไปจัดสรรแก่ประชาชนเท่านั้นโดยมิได้แก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินทั้งระบบ ด้วยเหตุดังกล่าว เครือข่ายประชาชนที่เดือดร้อนได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงาน โฉนดชุมชนขึ้นในสำนักงานรัฐมนตรี และได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าของที่ดิน ชุมชนและประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ตามระเบียบนี้กำหนดและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ก็มีการดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรอง และเสริมสร้างสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินของชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีชุมชนที่ยื่นขอดำเนินการโฉนดชุมชน จำนวน ๔๔๐ ชุมชน ๖๓,๐๓๑ ครัวเรือน และคณะกรรมการประสานงาน เพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) เห็นชอบให้ดำเนินงานโฉนดชุมชนไปแล้ว ๕๕ ชุมชน แต่ดำเนินการได้เป็นรูปธรรม เพียง ๔ ชุมชน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการจัดโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในที่ดินของรัฐโดยใช้ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับรองและเสริมสร้างสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินของชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ และการแก้ไขปัญหา การขาดแคลนที่ดินทำกินและการเข้าไม่ถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน ยังคงประสบปัญหาและ อุปสรรคหลายด้าน เนื่องจากเป็นเพียงกฎหมายระดับรอง การแก้ปัญหาเรื่องการจัดการที่ดินเกี่ยวข้องกับ หน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ เครือข่ายภาคประชาชนที่เดือดร้อน จึงได้เสนอให้มีการตรากฎหมาย ว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

๒.๑ โครงสร้างกฎหมายแบ่งเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ ออกเป็น ๗ หมวด ดังนี้

หมวด ๑ คณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

หมวด ๒ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

หมวด ๓ สิทธิในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
ในที่ดินของรัฐ

หมวด ๔ การสนับสนุนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
ในที่ดินเอกชน

หมวด ๕ การเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

หมวด ๖ พนักงานเจ้าหน้าที่

หมวด ๗ บทกำหนดโทษ

๒.๒ บทนิยาม กำหนดบทนิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่สำคัญเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย (ร่างมาตรา ๔)
ดังนี้

- บทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” กำหนดให้สอดคล้องกับนิยามทั่วไป
- บทนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” กำหนดให้สอดคล้องกับความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้เพื่อความชัดเจนยังให้รวมถึงที่ดินหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเฉพาะด้วย
- บทนิยามคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” กำหนดให้สอดคล้องกับชื่อร่างพระราชบัญญัติโดยให้หมายความถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ ทะเล พันธุ์พืชต่าง ๆ
- บทนิยามคำว่า “เอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ” กำหนดให้สอดคล้องสิทธิที่ให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ ครอบครอง ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งกำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย
- บทนิยามคำว่า “ชุมชน” เพื่อความชัดเจนกำหนดให้กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนและมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้
- บทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อความชัดเจนเนื่องจากหมวด ๖ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อติดตามตรวจสอบรวมทั้งปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

๒.๓ ให้มีคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ (หมวดที่ ๑)

มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาคำขอของชุมชนที่อาจอนุญาตให้ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติหรือการเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมี

มติในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการตามข้อเสนอแนะของคณะรัฐมนตรี ให้มีการตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

การกำหนดจำนวน การสรรหา คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมของคณะกรรมการ อำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ สิทธิในการได้รับค่าตอบแทน (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๑๔)

๒.๔ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

กำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานด้านธุรการของคณะกรรมการและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ดำเนินการรับคำขอเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำขอเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและชุมชน รวมทั้งองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรายงานคณะกรรมการเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของชุมชนและปัญหาที่พบ สนับสนุนงบประมาณในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของคณะกรรมการชุมชนตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด จัดให้มีฐานข้อมูลชุมชนและที่ดินที่ชุมชนยื่นคำขอและได้รับอนุญาตหรือถูกเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจัดทำในรูปของสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ จัดทำทะเบียนชุมชน การติดตามประเมินผลหรือการวิจัยและพัฒนาจัดฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนให้แก่องค์กรชุมชนซึ่งได้รับการรับรองในการจัดการที่ดินหรือชุมชนอื่นที่มีความประสงค์จะใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย เป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน (ร่างมาตรา ๑๖)

๒.๕ สิทธิในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐ

ชุมชนที่ยื่นคำขอรับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องมีความสมบูรณ์ ๑) มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนโดยมีหลักฐานการดำเนินงานของชุมชนตามมาตรา ๑๗ ๒) มีคณะกรรมการชุมชนคณะหนึ่งกระทำการแทนในนามของชุมชนโดยการเลือกของสมาชิกในชุมชนจำนวนอย่างน้อยเจ็ดคน ๓) เป็นชุมชนที่ได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นที่ยุ่อาศัยหรือที่ดินทำกินในลักษณะที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น ๔) เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบโดยมีข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนที่ชัดเจน (ร่างมาตรา ๑๘)

๒.๖ การสนับสนุนชุมชนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินเอกชน

หลักเกณฑ์การยื่นคำขอสันับสนุนในการจัดการเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของเอกชนให้มีความตามมาตรา ๑๘ (๔) มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒.๗ การเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

หากพบว่าชุมชนที่ได้รับเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีการกระทำขัดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือให้ชุมชนแห่งนั้นปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลา ๑๒๐ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน สำนักงานจะแจ้งเตือนครั้งที่สองภายในระยะไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน แต่ไม่เกิน ๙๐ วัน หากชุมชนยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเพิกถอนเอกสารสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ร่างมาตรา ๓๙)

๒.๘ บทลงโทษ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๔๕) สมาชิกของชุมชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการชุมชน หากจำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติมจากที่ได้รับจัดสรรโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๔๖)

๒.๙ บทเฉพาะกาล ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๔๗)

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ให้สำนักงานโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๔๘)

ภาคผนวก ข

เอกสารประกอบรายงาน

เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

ภาคผนวก ข
เอกสารประกอบรายงาน
เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ สถานการณ์และผลกระทบ

๑.๑.๑ สถานการณ์

ปัญหาข้อพิพาทในเรื่องปัญหาที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนเป็นปัญหายืดเยื้อยาวนานของสังคมไทย อันมีสาเหตุมาจาก ๒ ประการสำคัญ คือ (๑) การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์และที่ดินของรัฐทับซ้อนที่ดินทำกินของราษฎร และ (๒) การบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ดินของรัฐของประชาชนทั้งโดยความตั้งใจและไม่ตั้งใจก็ตาม ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลา ๓๐ ที่ผ่านมา เครือข่ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้เรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว มาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่พบว่ากลไกและมาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ทั้งนี้หากปล่อยให้ปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนานไปมากกว่านี้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถูกคุกคามรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตชุมชน

เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์และความเป็นมาของข้อพิพาท พบว่าก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แม้รัฐจะได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่าขึ้น แต่ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนไม้มีค่าที่สำคัญ เช่น ไม้สัก ไม้ยาง ฯลฯ เพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานทำไม้เป็นหลัก แต่ก็มีได้มุ่งหมายกำหนดที่ดินเหล่านั้นให้เป็นของรัฐโดยเด็ดขาด โดยชุมชนและประชาชนยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้ทำประโยชน์นั้นได้เรื่อยมา

อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของกฎหมายจากเดิมประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ได้ขยายขอบเขตอำนาจของกฎหมายป่าไม้จากเดิมที่ควบคุมเฉพาะ “ต้นไม้” ให้ครอบคลุมไปถึง “ที่ดิน” ที่ต้นไม้ขึ้นอยู่ด้วย อีกทั้งยังกำหนดนิยามของคำว่า ป่า หมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตป่าเขาห่างไกลตกเป็นที่ดินของรัฐโดยผลบังคับของกฎหมายโดยสิ้นเชิง และในระยะเวลาต่อมา ยังได้ถูกกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซ้อนทับลงไปด้วยโดยอ้างอิงแนวเขตป่าไม้ที่กำหนดไว้เดิม ทั้งนี้ นอกจากการสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้ว ขณะนั้นรัฐยังได้เร่งสงวนหวงห้ามที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ดินเขตทหาร ฯลฯ ด้วย

ภายใต้นโยบายของรัฐดังกล่าวข้างต้น ทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากตกเป็นที่ดินของรัฐโดยผลของกฎหมาย แต่ขณะเดียวกันนโยบายของรัฐขณะนั้น กลับมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำกินเพื่อขยายเนื้อที่ในการเพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะการผลิตพืชพาณิชย์เพื่อส่งออกตามความต้องการของตลาดโลก โดยเฉพาะในช่วงการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา

ซึ่งกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม คือ กลไกสำคัญในการผลักดันให้ราษฎรเข้าไปบุกเบิกป่ามาตั้งแต่ต้น

ปัจจุบัน หน่วยงานรัฐได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐไปแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ ล้านไร่ การกำหนดเขตที่ดินของรัฐดังกล่าว แม้จะช่วยให้สามารถรักษาที่ดินของรัฐในทางกฎหมายเอาไว้ได้ แต่ขณะเดียวกัน ได้สร้างปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างราษฎรกับหน่วยรัฐสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยสาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม รวมทั้งมิได้กันที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตที่ดินสงวนหวงห้ามเหล่านั้น

ทั้งนี้ ข้อมูลจากรายงานของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาที่ดินแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่า มีประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประเภทต่าง ๆ จำนวนมาก ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน ๔๕๐,๐๐๐ ราย เนื้อที่ประมาณ ๖.๔ ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าวนอุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน ๑๘๕,๙๑๖ ราย เนื้อที่ ๒,๒๔๓,๙๔๓ ไร่ ที่ราชพัสดุจำนวน ๑๖๑,๙๓๒ ราย เนื้อที่ ๒,๑๒๐,๑๙๖ ไร่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันประมาณ ๑,๑๕๔,๘๖๗ ไร่ (รายละเอียดตามตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ แสดงจำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ

ประเภทที่ดินของรัฐ	จำนวน	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐ		
			ชุมชน	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
๑. ป่าสงวนแห่งชาติ	๑,๒๒๑	๖๗,๗๓๙,๒๖๐.๓๒	๑,๖๕๐	๔๕๐,๐๐๐	๖,๔๐๐,๐๐๐
๒. อุทยานแห่งชาติ	๑๑๑	๓๔,๖๑๓,๕๕๔.๘๐	๑๑,๗๓๐	๑๘๕,๙๑๖ ^๑	๒,๒๔๓,๙๔๓ ^๒
๓. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	๕๗	๒๒,๒๖๗,๐๐๔.๕๐	ไม่มีข้อมูล		
๔. เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	๖๐	๓,๒๗๐,๖๔๘	ไม่มีข้อมูล		
๕. วนอุทยานแห่งชาติ	๑๑๒ ^๓	๕๔๙,๖๕๓.๕๑ ^๔	ไม่มีข้อมูล		
๖. ที่สงวนหวงห้าม (๒๔๘๗)	๓๓	๔,๙๒๓,๒๔๘	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
๗. ที่สาธารณประโยชน์	๑๐๙,๘๕๓	๗,๓๕๗,๑๗๓	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	๑,๑๕๔,๘๖๗ ^๕
๘. ที่ราชพัสดุ	ไม่มีข้อมูล	๑๒,๕๐๐,๐๐๐	ไม่มีข้อมูล	๑๖๑,๙๓๒ ^๖	๒,๑๒๐,๑๙๖ ^๗

หมายเหตุ : ไม่ได้รวมพื้นที่เตรียมประกาศพื้นที่อนุรักษ์ ๔๐ แห่ง เนื้อที่ประมาณ ๑๑ ล้านไร่ จำแนกเป็น (๑) พื้นที่เตรียมประกาศอุทยานแห่งชาติจำนวนอย่างน้อย ๓๕ แห่ง เนื้อที่รวมประมาณ ๑๐ ล้านไร่ (๒) พื้นที่เตรียมประกาศวนอุทยานแห่งชาติ (๓) พื้นที่เตรียมประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จำนวน ๓ แห่ง เนื้อที่ ๔๓๕,๐๕๗ ไร่ และ (๔) พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า จำนวน ๓ แห่ง เนื้อที่ ๒๓๑,๙๐๐ ไร่

^๑ข้อมูลผลการสำรวจการถือครองที่ดิน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พฤศจิกายน ๒๕๕๒

^๒เพ็ญอ้าง

^๓อ้างอิงจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เว็บไซต์ <http://chm-thai.onep.go.th/>

chm/PA/Detail/Forest_Park.html

^๔อ้างอิงจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เว็บไซต์ <http://www.dnp.go.th/parkreserve/Np/>

HTML/Arrange_Np/Forest_Park.html

^๕ข้อมูลจากส่วนยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

^๖ข้อมูลการสำรวจทางกายภาพ ที่ราชพัสดุแปลงใหญ่ พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๘

^๗เพ็ญอ้าง

เมื่อพิจารณาข้อมูลการพิสูจน์สิทธิเบื้องต้น เฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย จำนวน ๑๓๘ แห่ง ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชล่าสุด เมื่อมีนาคม พ.ศ.๒๕๕๘ พบว่ามีราษฎร ที่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิประมาณ ๑๕๙,๓๓๖ ราย เนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๑,๔๘๔,๒๕๐ ไร่ โดยในจำนวนนี้ อยู่มาก่อนการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าทั้งสิ้น ๖๘,๑๗๒ ราย เนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๙๗๘,๓๘๔ ไร่ หรือคิดเป็น ๖๕.๙๒% ของพื้นที่ที่ขอพิสูจน์สิทธิ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรร ให้กับประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ การจัดที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การจัดที่ดินในรูปแบบสิทธิทำกิน (สทก.) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ รวมทั้งการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดิน ในพื้นที่ป่าไม้ การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)^๔ เพื่อแก้ไขปัญหาด้วย กระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดทางด้าน โครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณและกฎหมาย รวมทั้งมาตรการอพยพโยกย้ายชุมชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่มีพื้นที่รองรับและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมา ตลอดจนการคัดค้านของ ประชาชน ในขณะที่มาตรการการปราบปรามและจับกุม นอกจากขยายความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนแล้ว รัฐยังต้องใช้บุคลากรและงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว

๑.๑.๒ ผลกระทบ

จากสถานการณ์และสภาพปัญหาดังกล่าวมาในข้างต้น นอกจากจะส่งผลเสียต่อการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในระยะยาวแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ ความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในหลายด้าน ดังนี้

(๑) การถูกจับกุมดำเนินคดี นอกจากคดีอาญาแล้วปัจจุบันยังถูกดำเนินคดีแพ่งหรือ ที่เรียกว่าคดีโลกร้อนด้วย ทั้งนี้ กรณีของคนยากจนเมื่อถูกดำเนินคดีจะมีผลกระทบต่อเนื่องตามมา ทั้งในเรื่อง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี การไม่มีเงินประกันตัวระหว่างสู้คดี ฯลฯ อันเป็นความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม รูปแบบหนึ่ง

ในกรณีของประชาชนที่ถูกจับกุมดำเนินคดีนั้น ยังมีข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูล ย้อนหลัง ในรายงานฉบับนี้ ขอนำเสนอข้อมูลใน ๒ ส่วนคือ ในส่วนของข้อมูลของราชการ และส่วนของ ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

ก. ข้อมูลของทางราชการ จำนวนคนถูกจับกุมและพื้นที่ถูกยึดคืนตั้งแต่เดือน เมษายน ๒๕๕๗ ถึงกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จากทุกพื้นที่ปฏิบัติงานของ กอ.รมน. ทั่วประเทศ พบว่ามีคดีตัดไม้ จำนวน ๑,๒๐๔ คดี มีคดีบุกรุกจำนวน ๑๓๘ คดี รวมผู้ต้องหาทั้งสองคดีจำนวน ๑,๐๓๓ คน มีพื้นที่ถูกยึดคืน จำนวน ๕๑,๐๒๗ ไร่ รายละเอียดตามตาราง

^๔ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ตารางที่ ๒ แสดงจำนวนคนถูกจับกุมและพื้นที่ที่ถูกยึดคืนตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๗ ถึงกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เดือน / ปี	จำนวนคดี ตัดไม้ (คดี)	จำนวนคดี บุกรุก (คดี)	จำนวน ผู้ต้องหา (คน)	จำนวนพื้นที่ ยึดคืน (ไร่)	หมายเหตุ
เมษายน ๒๕๕๗	๘๖	๙	๑๐๒	๑,๙๑๔	จำนวนผู้ต้องหาเป็น ตัวเลขรวมทั้งในคดี ตัดไม้และคดีบุกรุก
พฤษภาคม ๒๕๕๗	๑๔๓	๖	๑๙๙	๑,๑๕๔	
มิถุนายน ๒๕๕๗	๒๐๗	ไม่มีข้อมูล	๑๖๐	๑๖,๕๒๓	
กรกฎาคม ๒๕๕๗	๑๗๘	ไม่มีข้อมูล	๑๔๕	๖,๒๓๙	
สิงหาคม ๒๕๕๗	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	๑๐๒	๔,๑๔๔	
กันยายน ๒๕๕๗	๑๑๖	ไม่มีข้อมูล	๙๔	๗,๕๙๙	
ตุลาคม ๒๕๕๗	๗๘	๓๘	๕๙	๓,๔๑๓	
พฤศจิกายน ๒๕๕๗	๑๒๖	๒๓	๙๕	๒,๒๐๑	
ธันวาคม ๒๕๕๗	๘๕	๓๒	๓๖	๑,๕๕๔	
มกราคม ๒๕๕๘	๑๐๓	๓๓	๗๔	๔,๖๑๐	
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘	๘๒	๓๗	๖๗	๓,๖๗๖	
รวม	๑,๒๐๔	๑๗๘	๑,๐๑๓	๕๑,๐๒๗	

ที่มา : กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, เข้าถึงได้จาก <http://www.isoco4.go.th>

ข. ข้อมูลของภาคประชาชน จากการลงสำรวจพื้นที่ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน พบว่าคนถูกจับกุมและพื้นที่ที่ถูกยึดคืน มีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด ๑๗๓ พื้นที่ ได้แก่

- ภาคเหนือ ๙ จังหวัด รวม ๑๕๖ พื้นที่ ได้แก่
 - ๑) จังหวัดเชียงใหม่ ๒๙ พื้นที่ อำเภอ
 - ๒) จังหวัดลำพูน ๒ พื้นที่ อำเภอ
 - ๓) จังหวัดลำปาง ๔๙ พื้นที่ อำเภอ
 - ๔) จังหวัดแพร่ ๗ พื้นที่ อำเภอ
 - ๕) จังหวัดน่าน ๒๑ พื้นที่ อำเภอ
 - ๖) จังหวัดพะเยา ๒๑ พื้นที่ อำเภอ
 - ๗) จังหวัดเชียงราย ๘ พื้นที่ อำเภอ
 - ๘) จังหวัดแม่ฮ่องสอน ๑๘ พื้นที่ อำเภอ
 - ๙) จังหวัดตาก ๑๘ พื้นที่ อำเภอ
- ภาคอีสาน ๑๕ จังหวัด รวม ๗๗ พื้นที่ ได้แก่
 - ๑) จังหวัดอุบลราชธานี ๒) จังหวัดมุกดาหาร ๓) จังหวัดสกลนคร
 - ๔) จังหวัดบึงกาฬ ๕) จังหวัดศรีสะเกษ ๖) จังหวัดอุดรธานี
 - ๗) จังหวัดบุรีรัมย์ ๘) จังหวัดขอนแก่น ๙) จังหวัดมหาสารคาม
 - ๑๐) จังหวัดกาฬสินธุ์ ๑๑) จังหวัดหนองคาย ๑๒) จังหวัดนครพนม
 - ๑๓) จังหวัดหนองบัวลำภู ๑๔) จังหวัดเลย ๑๕) จังหวัดชัยภูมิ

- ภาคใต้ ๑๑ จังหวัด รวม ๑๗ พื้นที่ ได้แก่
 - ๑) จังหวัดภูเก็ต
 - ๒) จังหวัดสตูล
 - ๓) จังหวัดสงขลา
 - ๔) จังหวัดกระบี่
 - ๕) จังหวัดตรัง
 - ๖) จังหวัดสุราษฎร์ธานี
 - ๗) จังหวัดนครศรีธรรมราช
 - ๘) จังหวัดพัทลุง
 - ๙) จังหวัดยะลา
 - ๑๐) จังหวัดปัตตานี
 - ๑๑) จังหวัดนราธิวาส

(๒) ความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน เนื่องจากไม่ทราบว่าจะถูกรัฐยึดที่ดินเมื่อใด ดังนั้น จึงมีโอกาสสูงที่เจ้าของที่ดินจะขายที่ดินดังกล่าวให้แก่คนภายนอกชุมชน เพื่อไปเสาะแสวงหาที่ดินทำกิน และอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอื่นที่มีความมั่นคงมากกว่า

(๓) การล่มสลายของชุมชน อันเนื่องมาจากการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรจนกระทั่งทำให้ประชาชนมีความยากลำบากในการดำรงชีวิตและส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นปัญหาสังคมตามมา เช่น ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว ปัญหายาเสพติด ปัญหาการอพยพเข้าสู่เมือง เป็นต้น

(๔) การบุกรุกและทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติ มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการที่ดินที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำเกษตร ฯลฯ ดังนั้น ในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการเฝ้าระวังและดูแลโอกาสที่พื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐ จะถูกบุกรุกย่อมนมีมากขึ้น

สถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทย พบว่า พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ลดปริมาณลง จำนวนมากประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ ๓๒๑ ล้านไร่ นโยบายการป่าไม้แห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ ๔๐ ของประเทศ หรือประมาณ ๑๒๘.๓ ล้านไร่ เพื่อการอนุรักษ์ ดิน น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

จากข้อมูลสถิติพื้นที่ป่าไม้ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าจำนวน ร้อยละ ๕๓.๓ ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ ๑๓๑ ล้านไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ ร้อยละ ๓๐.๕๒ ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ ๙๘ ล้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ ร้อยละ ๒๕.๓ ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ ๘๑ ล้านไร่ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ ร้อยละ ๓๓.๔ ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ ๑๐๗ ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้คงเหลือ ๑๐๒.๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๕๗ ของประเทศ

ปัจจุบัน กรมป่าไม้ได้จัดตั้งสำนักงานป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อควบคุมดูแลและปฏิบัติการภารกิจของกรมป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทุกแห่ง แต่ยังไม่มีการสนับสนุนบุคลากรและงบประมาณใด ๆ รวมทั้งยังไม่มอบอำนาจในการควบคุมกำกับหน่วยงานป่าไม้ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าและไม่บูรณาการในระดับพื้นที่ อีกทั้งอำเภอและจังหวัดไม่มีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่จะรับนโยบายการปฏิบัติงานด้านป่าไม้ ทำให้ฝ่ายปกครองซึ่งมีศักยภาพสูงในการป้องกันปราบปรามและควบคุม กำหน ผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถปฏิบัติงานป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ส่งผลให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนฯ เป็นจำนวนมากกว่าป่าไม้ที่อยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งมีบุคลากรและงบประมาณในการป้องกันดูแลรักษาป่ามากกว่า โดยการบุกรุกป่าไม้มีหลายลักษณะ ได้แก่ การลักลอบตัดไม้และแปรรูปไม้เพื่อขายหรือส่งออกต่างประเทศโดยเฉพาะไม้พะยุง ไม้ชิงชันและไม้สัก ซึ่งขณะนี้สถานการณ์อยู่ในขั้นวิกฤติ การบุกรุกป่าไม้เพื่อใช้พื้นที่ทำการเกษตร เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมันและมันสำปะหลัง เป็นต้น และการบุกรุกเพื่อสร้างรีสอร์ทหรือบ้านพักตากอากาศ รวมทั้งการลักลอบล่าและค้าสัตว์ป่า การบุกรุกพื้นที่ตัดไม้ทำลายป่าที่มีนายทุนอยู่เบื้องหลัง ซึ่ง กอ.รมน. กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้ร่วมกันประเมินลำดับความรุนแรงของสถานการณ์ โดยเรียงลำดับความรุนแรงจากมากไปน้อยในพื้นที่ภาคต่าง ๆ ดังนี้ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้และภาคกลาง ปรากฏว่ามีพื้นที่วิกฤตรุนแรง ๑๒ จังหวัดและพื้นที่วิกฤต ๓๓ จังหวัด รวมพื้นที่วิกฤต ๔๕ จังหวัด ดังนี้

- **พื้นที่วิกฤตรุนแรง (๑๒ จังหวัด)** ได้แก่ จังหวัด : เพชรบูรณ์ พิษณุโลก สุโขทัย น่าน ลำปาง อุบลราชธานี นครราชสีมา เลย กระบี่ เชียงใหม่ ตาก และแม่ฮ่องสอน

- **พื้นที่วิกฤต (๓๓ จังหวัด)** ได้แก่ จังหวัด : กาญจนบุรี กำแพงเพชร จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชัยภูมิ ชุมพร เชียงราย ตรัง ตราด บุรีรัมย์ ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พังงา พัทลุง แพร่ ภูเก็ต ระนอง ศรีสะเกษ สกลนคร สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี สุรินทร์ อุทัยธานี สระแก้ว มุกดาหาร นครพนม บึงกาฬ หนองบัวลำภู สระบุรี หนองคาย อำนาจเจริญ และอุดรธานี

- **พื้นที่อื่น ๆ (๓๑ จังหวัด)** ได้แก่ จังหวัด : กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชลบุรี ชัยนาท นครนายก นครปฐม นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นนทบุรี นราธิวาส ปทุมธานี ปราจีนบุรี ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา พิจิตร เพชรบุรี มหาสารคาม ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำพูน สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สิงห์บุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง และอุดรธานี

(๕) การให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการป่าไม้และพื้นที่อนุรักษ์ โดยพบว่าในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชุมชน ส่วนใหญ่มักจะไม่สามารถสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการ เฝ้าระวังและอนุรักษ์ป่าไม้ แต่ในกรณีที่ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชุมชนส่วนใหญ่มักจะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการร่วมกันดูแลรักษาป่าไม้ รวมทั้งเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายป่าไม้และการล่าสัตว์ป่า

ในกรณีที่ประชาชนยังคงอยู่อาศัยในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ ทางราชการได้มีการดำเนินการตรวจสอบสิทธิเพื่อคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการร่วมมือกันในการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

จากการดำเนินงานการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ผลการพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พบว่า มีประชากรจำนวน ๑๕๔,๗๐๗ ราย ในพื้นที่ ๒๑๗,๒๖๖ แปลง จำนวน ๑๔๘๔,๒๕๙ ไร่

- มีประชาชนที่อยู่ก่อนประกาศป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก จำนวน ๖๘,๑๗๒ ราย ๙๑,๒๘๑ แปลง ๕๐๕,๘๗๖ ไร่

- มีประชาชนที่อยู่หลังประกาศเขตป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ๙๑,๑๖๔ ราย พื้นที่ ๑๓๑,๗๘๕ แปลง จำนวน ๙๗๘,๓๘๕ ไร่

(ข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๘ สรุปผลการดำเนินงานการตรวจสอบพิสูจน์ การครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่อนุรักษ์ (กิจกรรม การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ))

ผลกระทบดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เกิดความ เหลื่อมล้ำและความไม่ธรรมของสังคม และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อประโยชน์ ความผาสุกของประชาชนและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑.๒ กระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน

๑.๒.๑ กระบวนการขับเคลื่อนของภาคประชาชน

จากสภาพปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน ในระยะ ๓๐ ปีที่ผ่านมา ได้มีการ ขับเคลื่อนในส่วนของภาคประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง เช่น เครือข่ายป่าชุมชน แห่งประเทศไทย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) เครือข่ายขบวนการประชาชนเพื่อสังคม ที่เป็นธรรม (P-MOVE) โดยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้หลักการสิทธิชุมชนซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองไว้ให้เป็นรูปธรรม โดยการจัดให้มี โฉนดชุมชน ซึ่งมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ

ก. รัฐต้องยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

ข. การจัดการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบ “สิทธิร่วม (Collective Rights)” กล่าวคือ เป็นการจัดการร่วมกันของสมาชิกในชุมชนมิได้เป็นการให้สิทธิในการจัดการ ในรูปแบบปัจเจก

ค. มีกระบวนการในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนควบคู่ไปด้วย

ก่อนจะมาเป็นแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนนั้น เครือข่ายภาคประชาชน ได้มีการเคลื่อนไหว การทำงานทางความคิด ทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการที่ดิน การจัดการร่วมต่อเนื่องกันมาตลอด ระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา โดยมีกิจกรรมขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องในช่วงปี ๒๕๒๙ - ๒๕๕๘ ดังนี้

๑) การรวมตัวของเครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมืองทั่วประเทศ ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยมีจุดประสงค์เพื่อเสนอให้รัฐบาลแก้ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองและต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลมีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ภายใต้การเคหะแห่งชาติ

๒) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการผลักดันเรื่องการจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ ได้เกิดการรวมตัวของเกษตรกรเป็นสมัชชาเกษตรกร รายย่อยภาคอีสาน โดยที่ในภาคอื่น ๆ เกษตรกรก็รวมตัวเป็นเครือข่ายในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ ภาคเหนือ เกิดเครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ ภาคใต้ เกิดสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ รวม ๑๓ จังหวัด เครือข่ายเหล่านี้ ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนมาถึงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และรวมตัวกัน เป็น “สมัชชาคนจน” ในที่สุด

๓) ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๘ “สมัชชาคนจน” ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายของชาวบ้านคนยากคนจน จากชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางสงคราม การแย่งชิง ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ระหว่างรัฐและภาคธุรกิจกับชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นทั้งในชนบท และในเมือง นโยบาย และโครงการพัฒนาของรัฐ กฎหมาย ฯลฯ ได้รุกรานวิถีชีวิตปกติ ละเมิดสิทธิในการจัดการ ทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ทำลายวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย ได้รวมตัวกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวม ๑,๔๙๓ ครั้ง ภายในระยะเวลาเพียง ๑ ปี โดยเฉพาะกรณีเขื่อนปากมูลได้ต่อสู้มานาน ๒๕ ปี ๑๗ รัฐบาล

๔) มีการก่อตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เมื่อเดือน กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยรวมสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ภายใต้การเคหะแห่งชาติ และกองทุนพัฒนาชนบท ภายใต้ธนาคารออมสิน มีเงินกองทุนที่เกิดขึ้นจากการรวมทุนและงานของสองหน่วยงานจำนวนประมาณ ๒,๘๐๐ ล้านบาท โดยมีอาจารย์ไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม เป็นประธานคณะกรรมการบริหารฯ ในตอนต้น ซึ่งได้วางรากฐานและแนวทางการพัฒนา ขยายการทำงานชุมชนไปทั่วประเทศ และภารกิจหนึ่งของสถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) คือการสนับสนุนการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย/ที่ทำกินของประชาชนทั้ง ในเขตเมืองและชนบท โดยได้รับงบประมาณโครงการบ้านมั่นคง จากทุกรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง

๕) มีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. : P-move) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ เช่น เครือข่ายสลัม ๔ ภาค เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เครือข่ายเกษตรกรพันธะสัญญา กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล ฯลฯ โดยเสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการร่วมในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน/ ที่อยู่อาศัย /การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยชุมชน ตลอดจนยุติการไล่รื้อ จับกุมคุมขัง ประชาชน คนยากจนที่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินซึ่งทางราชการประกาศเป็นเขตต่าง ๆ ทับที่ทำกิน/ที่อยู่อาศัยของประชาชน ที่อยู่มากัดเดิม รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบ โฉนดชุมชน รวมทั้งเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้คนจนได้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน

๖) เครือข่ายภาคประชาชน ได้เสนอประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นมติสมัชชาปฏิรูปในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ซึ่งมี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธานฯ และมีมติจากที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ดังนี้

สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่หนึ่ง มติ ๑ (๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔) เรื่อง การปฏิรูป การจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยมีสาระดังนี้

ก. การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกติกา ในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากที่ดินฯ

ข. แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันด้วยการออกโฉนดชุมชน

ค. สนับสนุนกระบวนการทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐร่วมดำเนินการ และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกย่องพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว

สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่สอง มติ ๕ (๑ เมษายน ๒๕๕๕) เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้าง และกฎหมายที่ดิน : การบริหารจัดการที่ดิน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

เร่งรัดการดำเนินงานตามมติครั้งที่ ๑ โดยเฉพาะเรื่อง

ก. รับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชนรวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

ข. ให้มีการยกย่องพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

หลังจากนั้นได้มีกระบวนการของการติดตามการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปในประเด็นที่ดินโดยเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกับนักวิชาการได้ร่วมกันยกย่องกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ คือ

(ร่าง) พระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ.

(ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

(ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.

เนื่องจากมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และประชาชนกับเอกชน เรื่องที่ดินอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ประชาชนคนยากไร้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงมีข้อเสนอให้มีการยกระดับกฎกระทรวงเรื่องกองทุนยุติธรรม มาเป็น (ร่าง) พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ. โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนคนยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม

๗) เมื่อสิ้นสุทธะเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในฐานะองค์กรที่ดูแลสำนักงานปฏิรูป (สปร.) เพื่อให้การดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปเป็นรูปธรรม ต่อมาในปี ๒๕๕๖ ได้ปรับสำนักงานปฏิรูปเปลี่ยนเป็น สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน จำนวน ๔ ฉบับ มีหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนและสนับสนุนการผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ. ที่ดิน ๔ ฉบับ คือ

(ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ.

(เดิมคือโฉนดชุมชน) (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

(ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.

(ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.

คณะทำงานฯ ประกอบด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เครือข่ายภาคประชาสังคม ๔ ภาค สภาเกษตรกรแห่งชาติ มูลนิธิชุมชนไท สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ องค์กร Oxfam ประเทศไทย แผนงานอุปถัมภ์เชิงรุกเพื่อศิลปวัฒนธรรมและกิจกรรมสร้างสรรค์ (สสส.) โครงการเสริมสร้างภาวะการนำเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสุขภาพ (นธส.) สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย สภาองค์กรชุมชนรวม ๑๓ องค์กร

คณะทำงานฯ ได้ร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ดำเนินกิจกรรมด้านวิชาการ และขับเคลื่อนด้านสังคม โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

ก. กิจกรรมเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ ในระดับภาค รวม ๔ ภาค

- **ภาคเหนือ** วันที่ ๒๒ – ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมโรงแรมศิรินาถ การ์เด้น จ.เชียงใหม่ ผู้เข้าร่วมจำนวน ๒๐๐ คน
- **ภาคกลาง** ภาคกลาง ปริณพทล ตะวันตกและตะวันออก วันพุธที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ห้องประชุมไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ชั้น ๑ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จำนวนผู้เข้าร่วม ๒๐๐ คน
- **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** วันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวนผู้เข้าร่วม ๑๘๐ คน
- **ภาคใต้** วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุม ๑ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี อำเภอเมืองจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวนผู้เข้าร่วม ๑๕๐ คน
- **เวทีสรุปเนื้อหากฎหมายจากการรับฟังความคิดเห็น ๔ ภาค** วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีผู้เข้าร่วมจำนวน ๘๐ คน

โดยสรุปผู้เข้าร่วมประชุมรวม ๕ เวที รวม ๘๑๐ คน ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากที่ดิน เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน เครือข่ายสหภาพเกษตรกรแห่งชาติในภูมิภาคต่าง ๆ นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภานายความ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อคิดเห็น สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๑. เห็นด้วยกับหลักการร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

๑.๑ สิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติจึงควรให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยให้เชื่อมโยงกับคำว่า “โฉนด” ซึ่งมีความเป็นมาดั้งเดิมในการแสดงถึงสิทธิในที่ดิน

๑.๒ นิยามคำว่า “ชุมชน” ควรเพิ่มเติมเรื่องการใช้ประโยชน์และระบบการใช้ประโยชน์ที่สมดุลและยั่งยืนไว้ในคำนิยามดังกล่าว

๑.๓ การรับโฉนดเป็นหลักประกันและการเพิกถอนสิทธินั้น การให้ธนาคารที่ดินรับโฉนดชุมชนเป็นหลักประกันสินเชื่อเป็นการนำระบบทุนนิยมเข้ามาใช้ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสม และการกำหนดให้เพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและจัดสรรให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกรายอื่น และให้สมาชิกผู้ได้รับสิทธิแทนที่นั้นเป็นผู้รับภาระหนี้คงค้าง เป็นการเปิดช่องให้มีการเปลี่ยนมือการครอบครองทางพฤตินัยในที่ดิน ซึ่งจะขัดกับเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนมือในที่ดิน

๑.๔ การดำเนินการในพื้นที่ป่าต้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างชุมชนและป่า ต้องให้คณะกรรมการชุมชนกำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์กับพื้นที่อนุรักษ์ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่กับชุมชนต้องกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

๑.๕ นิยามคำว่า “ผู้ยากจน” ตามร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ควรใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๘

๑.๖ กองทุนที่มีอยู่เดิมทำหน้าที่ผิดวัตถุประสงค์ หากจะก่อตั้งธนาคารที่ดินควรจะศึกษาจากปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตว่าธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นได้หรือไม่และสามารถบังคับให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ได้หรือไม่

๑.๗ ควรมีกฎหมายรองรับให้สามารถเข้าถึงการถือครองที่ดิน เนื่องจากกลไกของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินและมีการแสวงหาประโยชน์

๑.๘ นิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า เป็นที่ดินประเภทใด กล่าวคือ ต้องเป็นที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ทิ้งรกร้างว่างเปล่า

๑.๙ การมอบสิทธิให้แก่ชุมชนที่ตั้งกลุ่มขึ้นในการจัดการที่ดินของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. สร้างผลกระทบให้กับพื้นที่อนุรักษ์และอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างชุมชนที่ใช้ที่ดินกับเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรับผิดชอบ

๑.๑๐ การกำหนดเงื่อนไขเวลาการครอบครอง โดยให้คณะกรรมการสามารถประกาศกำหนดเป็นรายกรณีเนื่องจากมีความจำเป็นอย่างยิ่งจะก่อให้เกิดปัญหา เพราะหากประชาชนครอบครองที่ดินของรัฐภายหลังจากที่เงื่อนไขกำหนดก็มีสิทธิได้รับโฉนดชุมชนซึ่งอาจเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินตามมา

๒. ควรกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องสิทธิชุมชนฯ

๒.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. ๒๕๑๘ รับรองการดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนได้อยู่แล้วจึงควรแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้ดีขึ้น

๒.๒ กลไกธนาคารที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์และธนาคารอาคารสงเคราะห์ไม่แตกต่างกันมาก ดังนั้นจำเป็นต้องสร้างระบบกลไกและการแข่งขันให้เหมาะสม นอกจากนี้ การเวนคืนที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยอาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ

๒.๓ การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินตั้งแต่ ๕๐ ไร่ ขึ้นไปจะเป็นจุดอ่อนในการจัดเก็บภาษีเพราะแต่ละภูมิภาคขนาดการถือครองที่ดินในการใช้ประโยชน์แตกต่างกัน ควรมีการศึกษาให้ชัดเจนว่าแต่ละภาคกำหนดขนาดการถือครองที่ดินจำนวนเท่าไรจึงจะมีความเหมาะสมในการเสียภาษี การคำนวณภาษีควรคำนวณขนาดการถือครองที่ดินควบคู่กับมูลค่าของที่ดินแต่ละพื้นที่ รวมทั้ง การเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าควรเก็บเฉพาะที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการถือครองที่ดินมากกว่า

๒.๔ ปัจจุบันข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีอยู่ไม่ตรงตามความเป็นจริงหากร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. มีผลใช้บังคับต้องมีการจัดทำระบบข้อมูลใหม่ทั้งหมดและต้องออกแบบฐานข้อมูลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลการถือครองที่ดินในการดำเนินการต่อไปได้

ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นต่าง ๆ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้นำมาปรับปรุง (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ เพื่อดำเนินการต่อไป

ข. การทำความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นต่อเนื้อหา (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับกับภาคส่วนต่าง ๆ

- นำเสนอเนื้อหาสาระของ (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ ในเวทีการประชุมสามัญประจำปีของสภาองค์กรชุมชน เพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ มีผู้เข้าร่วมประมาณ ๑,๐๐๐ คน

- ประชุมรับฟังความคิดเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหารับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ โรงแรมเดอะสุโกศล จัดโดย ศูนย์ประสานงานศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีผู้เข้าร่วมประชุม ๘๐ คน

- นำเสนอเนื้อหา (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ ต่อเครือข่ายภาคธุรกิจ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ธนาคารกรุงเทพ สำนักงานใหญ่ ถนนสีลม กทม. ผู้เข้าร่วมจำนวน ๑๐ คน

ค. กิจกรรมรณรงค์เคลื่อนไหวทางสังคม

- อบรมพัฒนาแกนนำหลักระดับภาคในการเป็นวิทยากรกระบวนการเพื่อใช้ในการรณรงค์สื่อสารเนื้อหาหลักของ (ร่าง) พ.ร.บ. ที่ดิน ทั้ง ๔ ฉบับ มีการอบรมระดับภาคจำนวน ๕๐ คน โดยมีข้อตกลงร่วมกันให้เรียกชื่อ พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับว่า “Four Laws For The Poor” และมีสัญลักษณ์การเคลื่อนไหวร่วมกันดังรูป



- วิทยากรกระบวนการได้อบรมแกนนำในระดับพื้นที่เพื่อเป็นวิทยากรกระบวนการในการรณรงค์สื่อสารเนื้อหาหลักของ (ร่าง) พ.ร.บ. ที่ดินทั้ง ๔ ฉบับ มีการอบรมระดับภาคจำนวน ๑๐ ครั้ง ครั้งละ ๓๐ คน รวม ๓๐๐ คน

- ประกาศเชิญชวนองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อเข้าร่วมขับเคลื่อนและรณรงค์ผลักดันกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ มีองค์กรตอบรับเข้าร่วมจำนวน ๑๔๒ องค์กร/เครือข่าย

- สนับสนุนเวทีสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “บูรณาการแก้ปัญหาชาวเลสู่การปฏิรูปประเทศ” ในวาระงาน “รวมญาติชาติพันธุ์ชาวเล” ครั้งที่ ๕ วันที่ ๙ - ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วม ๒๐๐ คน โดยมีการเสนอให้เร่งแก้ไขปัญหาที่ดินที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทางจิตวิญญาณของชาวเล ๔๑ ชุมชน

- สนับสนุนเวทีเสวนา “ติดตามสิทธิการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย ๔ ฉบับ : การปฏิรูปที่ประชาชนขอทำเอง” วันจันทร์ที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ มูลนิธิ ๑๔ ตุลา ผู้เข้าร่วม ๑๐๐ คน โดยยื่นต่อประธานวุฒิสภา

- เวทีวิเคราะห์ผลกระทบจากแผนแม่บทป่าไม้ และคำสั่ง คสช. ๖๔/๕๗ และ ๖๖/๕๗ ภาคอีสาน วันที่ ๑๔-๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ โรงเรียนข้าวชุมชน บ้านเขวาคอก หมู่ ๗ ตำบลสระบัว อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้เข้าร่วม ๓๐๐ คน

- การรณรงค์รวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ
- จัดทำ Facebook ชื่อ “พลิกพื้นผืนดินไทย” เพื่อเป็นช่องทางสื่อสารกับเครือข่ายต่าง ๆ <https://www.facebook.com/Thai.landreform?fref=nf>

- จัดทำ website “กฎหมาย ๔ ฉบับเพื่อคนไทยเท่ากัน” <http://4laws.info/>
- ผลิตสารคดีหนังสือจำนวน ๕ เรื่อง ได้แก่ ห้านักสู้มือเปล่า (สิทธิที่ดินทำกินอันชอบธรรม)

นอกจากนี้ยังได้ยื่นเรื่องขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ในการยกร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร (โฉนดชุมชน) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. เพื่อใช้สิทธิการเข้าซื้อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ภายหลัง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ซึ่งมีได้รับรองการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จึงทำให้การดำเนินการเสนอร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ ต่อสมานิติบัญญัติขององค์กรภาคประชาชนหยุดชะงักไประยะหนึ่ง

๑.๒.๒ นโยบายรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

รัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปแบบโฉนดชุมชน^๔ โดยในปี ๒๕๕๓ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ (เอกสารภาคผนวก ก) โดยจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) และสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นในสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาจัดให้มีโฉนดชุมชน รวมทั้งได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันนโยบายโฉนดชุมชน (เอกสารภาคผนวก ง) ทั้งนี้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๒ แห่ง คือ โฉนดชุมชนสหกรณ์คลองโยงจังหวัดนครปฐม และโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านป่าซาง จังหวัดลำพูน (จำนวน ๒ แปลง)

๑.๒.๓ นโยบายรัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

รัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรียังคงดำเนินนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการจัดป่าไม้อย่างมีส่วนร่วม และให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ทำให้คนมีภารกิจดูแลรักษาป่าให้มีความยั่งยืน^๕ โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งนี้ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๑ แห่ง คือ โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อำเภोजุน จังหวัดพะเยา

^๔ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

๔.๒.๑.๘ คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร

^๕ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

๕.๒ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าโดยเร่งให้มีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการป้องกันการลักลอบบุกรุกทำลายป่าไม้ และสัตว์ป่าเร่งสำรวจและจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินส่งเสริมการบริหารจัดการป่าแบบกลุ่มป่าชุมชน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สนับสนุนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมและให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ทำให้คนมีภารกิจดูแลป่าให้มีความยั่งยืนโดยการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ทั้ง ๕ ฉบับ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญสร้างแรงจูงใจและส่งเสริมรายได้จากการอนุรักษ์ป่าไม้ฟื้นฟูป่าไม้ตามแนวทางพระราชดำริเพิ่มความชุ่มชื้นของป่าโดยฝายต้นน้ำลำธารป้องกันไฟป่า ส่งเสริมการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพจากป่าและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม รวมทั้งนาระบบสารสนเทศมาใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

๕.๔ สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยใช้มาตรการทางภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อยพิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งร้าง ทางราชการปกป้องที่สาธารณประโยชน์ที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ ห้ามการปิดกั้นชายหาดสาธารณะ ผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีโลกร้อนกับคนจน

๑.๒.๔ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร ประธานคณะกรรมการฯ นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. เสนอต่อ นายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ โดยระบุร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง ๓ ฉบับ

มีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินอันเป็น ปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยัง สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่ได้เคยแถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑.๒.๕ นโยบายรัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

รัฐบาลปัจจุบัน ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มีนโยบายเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกกล้าเขตป่าสงวนโดยการ กระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่อยู่ในพื้นที่ และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครอง ของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อน และแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้รัฐบาล ยังคงมีนโยบายการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดิน ของชุมชน^{๑๑} ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับโฉนดชุมชน โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

(๑) การประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธาน มีสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

เรื่องที่ ๑ ความคืบหน้าในการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไข การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ของคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

^{๑๑}คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗

๓.๗ แก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกกล้าเขตป่าสงวน โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่ได้รุกกล้า และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัยแก้ไข ปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

๔.๓ ในระยะต่อไป พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถ อยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็น โดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการมาตรฐานทางสังคมจิตวิทยา และการปลูก ป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่นอันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่อง เพื่อให้คนเหล่านั้น สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยที่ดินยังเป็นของรัฐ จะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดิน ในที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม และปรับปรุง กลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของ ชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

● **คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน**

๑) การดำเนินงาน ระยะที่ ๑ เดือนธันวาคม ๒๕๕๗ - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
กรมป่าไม้ ได้จัดทำข้อมูลที่ดินที่จะนำไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ระยะที่ ๑
ในพื้นที่นาร่อง ๖ พื้นที่ ๔ จังหวัด ได้แก่

ประเภทที่ดิน	เนื้อที่ประมาณ (ไร่)
๑. พื้นที่ดำเนินงานชุมชนบ้านแม่ทา และพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชุมชนแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่	๕,๒๑๘
๒. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงหมี จังหวัดนครพนม และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงหมี จังหวัดมุกดาหาร	๑๓,๐๕๖
	๑๕,๘๓๑
๓. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติ ป่าหนองไขและป่าทุ่งวัวแล่น และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชุมโค จังหวัดชุมพร	๑,๖๕๒
๔. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติป่าท่าธาร และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ตาล และป่าแม่ปุย จังหวัดเชียงใหม่	๔,๕๗๘
	๒,๐๓๑
๕. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติ ป่าลุ่มน้ำแม่ฝาง จังหวัดเชียงใหม่	๒,๒๕๕
๖. พื้นที่ดำเนินงานป่าสงวนแห่งชาติป่าดงภูสีฐาน จังหวัดมุกดาหาร	๙,๐๗๖
รวมทั้งสิ้น ๘ ป่า ๔ จังหวัด	๕๓,๖๙๗

๒) การดำเนินงานระยะที่ ๒ เดือนมีนาคม - พฤษภาคม ๒๕๕๘

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การดำเนินการในพื้นที่เป้าหมาย ป่าสงวนแห่งชาติ ๘ พื้นที่ (กาญจนบุรี ราชบุรี ลำปาง อุตรดิตถ์ เชียงราย พะเยา ยโสธร และอุบลราชธานี) เนื้อที่ประมาณ ๕๑,๙๒๙ ไร่ กรมป่าไม้ได้จัดส่งข้อมูลเบื้องต้นให้ คทช. จังหวัดทราบแล้ว เพื่อพิจารณาดำเนินการวางขอบเขตพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และส่งให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินทราบ

พื้นที่ ส.ป.ก. ส.ป.ก. ได้เสนอพื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินตามนโยบายรัฐบาล ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด เนื้อที่รวมประมาณ ๕,๕๘๕ ไร่ รongรับราษฎรประมาณ ๘๒๔ ราย ทั้งนี้ พื้นที่ดำเนินงานข้างต้นเป็นที่ว่างไม่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มา ๒ ลักษณะ คือ พื้นที่เรียกคืนจากราษฎรที่ทำผิดเงื่อนไขการทำประโยชน์ เช่น มีการซื้อขายเปลี่ยนมือ และการจัดซื้อที่ดินจากราษฎร

สำหรับการขออนุญาตให้ทำประโยชน์เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดย ส.ป.ก. ขอให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินพิจารณาจัดคนลงในพื้นที่ดังกล่าว

● **คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน**

กรมที่ดิน : ได้รายงานผลการสำรวจพื้นที่นาร่อง ระยะที่ ๑ (๖ พื้นที่ ๔ จังหวัด) ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

(๑.๑) ให้กรมที่ดิน จัดทำข้อมูลผลการสำรวจพื้นที่ ๔ จังหวัด เพื่อเสนอ คทช. พิจารณา โดยแยกเป็น ๓ กรณี

- พื้นที่ที่รูปแปลงตำแหน่งที่ดินและรายชื่อราษฎรตรงตามข้อมูลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินส่งมอบ ควรจัดให้ราษฎรกลุ่มนี้ทำกินและเข้าอยู่อาศัย

- พื้นที่ที่มีราษฎรรายใหม่ นอกจากข้อมูลที่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินส่งมอบ

- พื้นที่โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกและกลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (๑.๒) ให้ คทช. จังหวัด ร่วมกับกรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่เป็นช่องว่างระหว่างแปลงที่ดินในบริเวณที่กรมป่าไม้ได้มีการวางรอบขอบเขตรูปแปลงที่ดินใหม่ เพื่อให้ คทช. พิจารณาจัดสรรให้กับผู้ที่ถูกผลักดันและอพยพออกจากพื้นที่ป่าไม้ประกอบอาชีพ

(๑.๓) ให้เสนอคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินที่ได้มีการปรับแก้ เสนอ คทช.

พิจารณา

(๑.๔) ผลการตรวจสอบข้อมูลรูปแปลงที่ดิน ระยะที่ ๑ ในพื้นที่นำร่อง ๖ พื้นที่ ๔ จังหวัดกรมที่ดินสรุป ดังนี้

- เป็นราษฎรผู้ครอบครองรายเดิมและตรงตามแปลงสำรวจเดิม เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ ๕๖

- เป็นผู้ครอบครองรายใหม่ เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ ๑๕

กรมป่าไม้ : ในฐานะอนุกรรมการจัดที่ดิน เสนอเกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลการถือครองและแนวทางการจัดที่ดิน ซึ่งประธานการประชุมติดตามฯ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เห็นชอบให้นำเสนอ คทช. พิจารณาแบ่งเป็น ๓ ประเภทดังนี้

ที่	ผลการตรวจสอบ	สถานะ	แนวทางการดำเนินงาน
๑.	ชื่อตรง/แปลงตรง	คนเดิม	เห็นควรให้เข้าร่วมโครงการฯ
	ชื่อไม่ตรง/แปลงตรง	ทายาท	เห็นควรให้เข้าร่วมโครงการฯ
๒.	ราษฎรรายใหม่	ซื้อขาย/เปลี่ยนมือ	ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ให้เข้าร่วมโครงการฯ แบบมีเงื่อนไข
			ไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ไม่ให้เข้าร่วมโครงการฯ (ที่ดินเข้ากองกลาง)
๓.	ไม่ปรากฏชื่อผู้ครอบครอง	มีการใช้ที่ดิน	- ผลการตรวจสอบ : เป็นคนเดิม เข้าสู่กรณี ๑ - ผลการตรวจสอบ : เป็นคนใหม่ เข้าสู่กรณี ๒

เรื่องที่ ๒ พื้นที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๑ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ระยะที่ ๒ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘

กรมป่าไม้ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน เสนอพื้นที่เป้าหมายการดำเนินการ จัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ระยะที่ ๒ ปี ๒๕๕๘ จำนวน ๘ พื้นที่ ๘ จังหวัด เนื้อที่ประมาณ ๕๑,๙๒๙ ไร่

(๑) จังหวัดกาญจนบุรี ป่าเขาพระฤๅษี และป่าเขาบ่อแร่ แปลงที่หนึ่ง	เนื้อที่	๘,๓๓๓ ไร่
(๒) จังหวัดราชบุรี ป่าพวยางและป่าพุ่มสามชั้น	เนื้อที่	๔,๕๓๓ ไร่
(๓) จังหวัดลำปาง ป่างาวฝั่งซ้าย	เนื้อที่	๑๒,๙๐๖ ไร่
(๔) จังหวัดอุดรดิษฐ์ ป่าลำน้ำน่านฝั่งขวา	เนื้อที่	๘,๓๓๕ ไร่
(๕) จังหวัดเชียงราย ป่าสบกกฝั่งขวา	เนื้อที่	๙,๒๓๓ ไร่
(๖) จังหวัดพะเยา ป่าแม่จูน	เนื้อที่	๘๒๗ ไร่
(๗) จังหวัดยโสธร ป่าโคกนาโก	เนื้อที่	๓๑๖ ไร่
(๘) จังหวัดอุบลราชธานี ป่าห้วยยอดมน	เนื้อที่	๗,๔๔๖ ไร่

มติที่ประชุม

เห็นชอบให้นำพื้นที่เป้าหมาย พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ระยะที่ ๒ จำนวน ๘ พื้นที่ ๘ จังหวัด เนื้อที่ประมาณ ๕๑,๙๒๙ ไร่ ไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมตามนโยบายรัฐบาล

๒.๒ การดำเนินการโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ของกรมที่ดิน

ตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้กรมที่ดิน ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยให้อำเภอร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นสำรวจแปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน แล้วนำมาดำเนินการจัดระเบียบให้แก่ราษฎรผู้ยากจนตามสภาพเดิมที่ครอบครองครอบคร้วละไม่เกิน ๑๕ ไร่ พร้อมทั้งออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน โดยเสียค่าตอบแทนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราต่ำ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเป้าหมายดำเนินการ จำนวน ๕,๐๐๐ แปลง โดยในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ กรมที่ดินได้สนับสนุนงบประมาณในเบื้องต้นให้จังหวัดต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล

มติที่ประชุม

ให้กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน พิจารณาปรับแผนดำเนินการโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม และปรับลดจำนวนเนื้อที่ครอบคร้วละไม่เกิน ๕ ไร่

๒.๓ พื้นที่ ส.ป.ก. จำนวน ๔ จังหวัด ๔ พื้นที่

จากการประชุมคณะกรรมการจัดหาที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ ส.ป.ก. เสนอพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล จำนวน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด

จังหวัด	พื้นที่	เนื้อที่ (ไร่)
อุทัยธานี	ป่าห้วยระบำ ตำบลลานสัก อำเภอลานสัก	๓,๒๓๙-๒-๓๙
ชุมพร	พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่พิพาทระหว่าง ส.ป.ก. กับ บริษัท สหไทยน้ำมันพืช จำกัด ปลูกปาล์มน้ำมัน ตำบลหงษ์เจริญ อำเภอท่าแซะ	๑,๐๓๙-๒-๓๘
กาฬสินธุ์	พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเกษตรกรกระทำผิดระเบียบให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ (ขายที่ดิน) ตำบลนาจำปา อำเภอดอนจาน	๗๗๖-๓-๐๓
นครราชสีมา	พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ที่ดินเอกชน) ตำบลครบุรี อำเภอครบุรี	๕๒๙-๓-๑๑

มติที่ประชุม

เห็นชอบให้นำพื้นที่เป้าหมายของ ส.ป.ก. จำนวน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดชุมพร จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดนครราชสีมา เนื้อที่รวม ๕,๕๘๕-๒-๙๑ ไร่ ไปดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมตามนโยบายรัฐบาล

• อนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

- กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีแนวทางขับเคลื่อนและแผนปฏิบัติงาน
- กรมพัฒนาที่ดินและกรมชลประทาน จัดทำฐานข้อมูลและแผนการใช้ที่ดินและข้อมูลด้านแหล่งน้ำในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแต่ละประเภทและใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผน
- คทช. จังหวัด ดำเนินการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะรายชื่อราษฎรที่ตรงกับข้อมูลตามแบบสำรวจของกรมส่งเสริมสหกรณ์พื้นที่ของคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน
- กรมป่าไม้ดำเนินการส่งเสริมปลูกป่าตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “การปลูกป่า ๓ อย่าง ประโยชน์ ๔ อย่าง”
- นำพื้นที่ ส.ป.ก. จำนวน ๔ พื้นที่ ๔ จังหวัด เสนอให้ คทช. พิจารณาเป็นพื้นที่เป้าหมายดำเนินการจัดที่ดินในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้ใช้งบประมาณ ส.ป.ก. ดำเนินการ

(๒) การประชุมร่วมระหว่างรัฐบาลกับผู้แทนเครือข่ายภาคประชาชน

ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.) จำนวน ๑,๐๐๐ คน ได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลให้เร่งรัดในการแก้ไขปัญหาที่ดินและทรัพยากร เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยได้ประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พล.อ.ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ สรุปสาระสำคัญคือ

๑. ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเร่งรัดดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ ๔๔๕ ชุมชน ที่มีการนำเสนอต่อสำนักนายกฯ มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้คุ้มครองพื้นที่ที่เสนอให้มีโฉนดชุมชน
๒. ให้ยุติการตัดฟันต้นไม้ การจับกุมดำเนินคดีต่อชาวบ้าน และให้มีการตรวจสอบ เยียวยาผู้รับได้รับผลกระทบจากแผนแม่บทป่าไม้

๓. ให้มีการทบทวนนโยบายแผนแม่บทป่าไม้ฯ โดยให้มีการจัดสัมมนาร่วมกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

๔. ภาคประชาชนกำลังดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอ (ร่าง) กฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ โดยมีเป้าหมาย ๑ ล้านรายชื่อ

๑.๒.๖ การดำเนินงานจัดให้มีโฉนดชุมชน

(๑) การดำเนินงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐบาลได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานโฉนดชุมชน” ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนโดยอาศัยกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

ทั้งนี้ ข้อมูลของสำนักงานโฉนดชุมชน ณ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ มีชุมชนยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชน ทั้งสิ้น ๔๔๙ ชุมชน ในพื้นที่ ๔๗ จังหวัด เนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๑,๖๙๒,๗๓๙ ไร่ ๓ งาน ๕ ตารางวา มีจำนวนสมาชิกของชุมชน รวม ๕๘,๔๕๐ครัวเรือน ๒๒๒,๑๙๖ คน ทั้งนี้ คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ได้เห็นชอบให้ชุมชนดำเนินงานโฉนดชุมชนแล้ว รวมจำนวน ๖๑ ชุมชน^{๑๒} (รายละเอียดตามตารางที่ ๓) และปัจจุบันมีชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินแล้ว ๔ ชุมชน ได้แก่

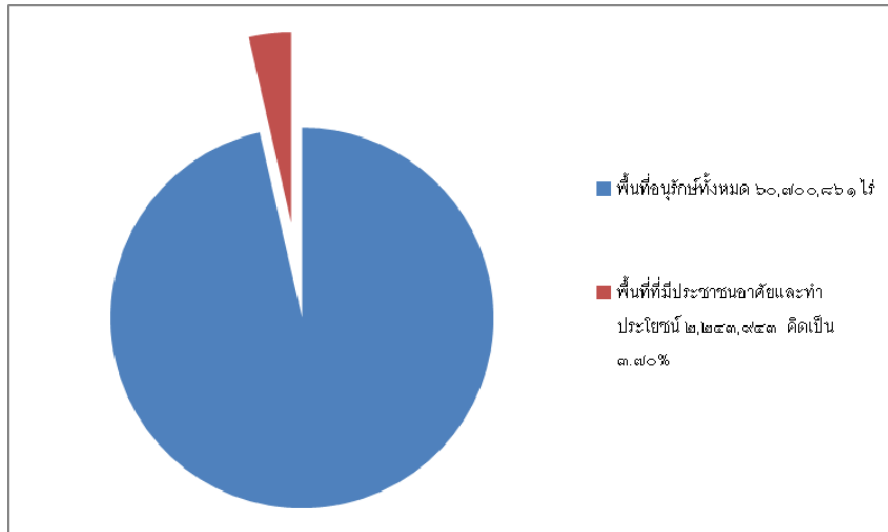
ก. ชุมชนบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ในนามสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่

ข. ชุมชนบ้านแม่อาว จังหวัดลำพูน ในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัด เนื้อที่ ๑๔๒-๐-๘๐ ไร่

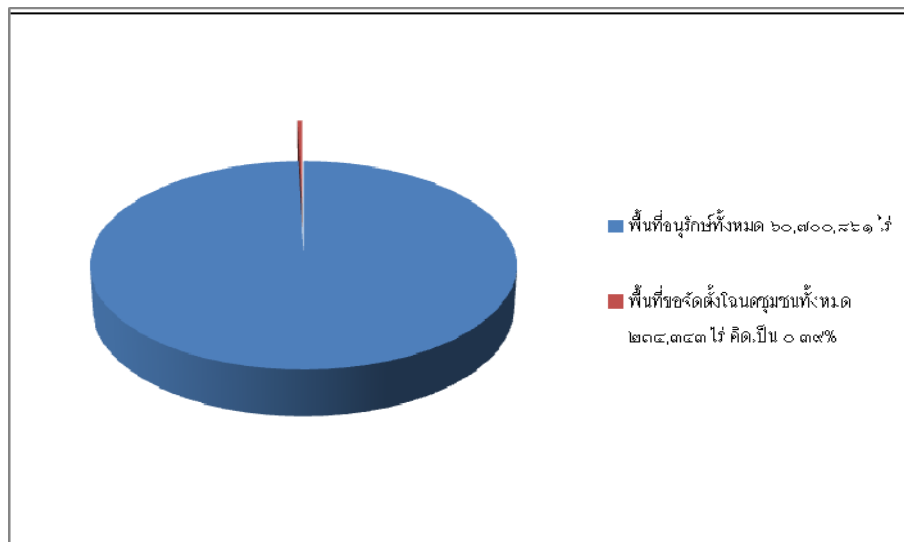
ค. ชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่ดง) จังหวัดลำพูน ในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัดเนื้อที่ ๑๕๐-๓-๔๔ ไร่

ง. โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อ.จุน จังหวัดพะเยาเนื้อที่ ๕๐-๐-๐ ไร่

^{๑๒}อ้างอิงจาก สรุปรายชื่อการจัดให้มีโฉนดชุมชน (เอกสารประกอบการชี้แจงคณะทำงานที่ดินและป่าไม้ ในคณะกรรมการวิชาการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) จัดทำโดย สำนักงานโฉนดชุมชน



ภาพที่ ๑ เปรียบเทียบสัดส่วนของพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่มีประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์



ภาพที่ ๒ เปรียบเทียบสัดส่วนของพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่มีชุมชนยื่นเรื่องขอจัดโฉนดชุมชนกับสำนักงานโฉนดชุมชน

ตารางที่ ๓ ตารางสรุปจำนวนชุมชน เนื้อที่ จำนวนครัวเรือน จำนวนประชากรที่ขอคำดำเนินการจัดโฉนดชุมชน

ขั้นตอน	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคเหนือ	รวม
๑. ขั้นตอนการดำเนินการ					
๑.๑ จำนวนชุมชนที่ขอดำเนินการ	๒๖	๔๔	๗๐	๓๐๙	๔๔๙
๑.๒ ขั้นตอนการเสนอขอคำใบ้หมาย	๑๙	๒๓	๒๓	๑๗๐	๒๓๕
๑.๓ ขั้นตอนการตรวจสอบพื้นที่	๒	๔	๑๘	๑๑๕	๑๓๙
๑.๔ ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบ	๐	๒	๘	๕	๑๕
๑.๕ ขั้นตอนการขอใช้พื้นที่	๔	๑๕	๒๑	๑๗	๕๗
๑.๖ ขั้นตอนการอนุญาต	๑	๐	๐	๒	๓
๒. เนื้อที่ขอคำใบ้หมาย (ไร่)	๔๓,๕๗๐-๓-๙๙	๑๗๖,๕๓๓-๐-๘๔	๑๓๐,๖๐๘-๑-๖	๑,๓๔๒,๐๒๗-๑-๑๖	๑,๖๙๒,๗๓๙-๓-๕
๓. จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน)	๔,๐๖๘	๘,๖๐๕	๑๑,๒๗๔	๓๔,๕๐๓	๕๘,๔๕๐
๔. จำนวนประชากร (คน)	๑๓,๐๙๐	๓๔,๘๓๒	๓๘,๘๕๗	๑๓๓,๔๑๗	๒๒๐,๑๙๖

ที่มา : สำนักงานโฉนดชุมชน (๒๕๕๘)

ตารางที่ ๔ สรุปประเภทที่ดินของรัฐและเนื้อที่ซึ่งชุมชนขอจัดโฉนดชุมชน

ประเภทที่ดินของรัฐ	จำนวนชุมชน	เนื้อที่		
		ไร่	งาน	ตารางวา
๑. ที่ดินราชพัสดุ	๕๔	๒๐,๕๓๙	๐	๓๗
๒. พื้นป่า	๒	๓,๒๘๐	๑	๗
๓. เขตป่าสงวนแห่งชาติ	๒๗๕	๑,๐๔๑,๒๙๓	๒	๑
๔. เขตอุทยานแห่งชาติ	๓๕	๒๑๕,๕๔๒	๒	๒
๕. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า/เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	๘	๑๘,๘๐๑	๑	๙๔
๖. เขตป่าชายเลน	๑๖	๑,๒๙๗	๒	๙๘
๗. สวนป่า	๑	๔,๔๐๑	๐	๐
๘. เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๘๔	๑๓๑,๓๕๑	๐	๕๒
๙. ที่ดินกรมชลประทาน	๒	๘๕๒	๑	๗๕
๑๐. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า	๗	๒,๖๕๓	๒	๖๐
๑๑. ที่สาธารณประโยชน์	๘๑	๑๐๒,๘๑๖	๒	๖๑
๑๒. ที่สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	๔	๔,๑๕๕	๐	๐
๑๓. ที่มีเอกสารสิทธิ	๗	๕,๒๓๓	๐	๓๑
๑๔. ที่ดินองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๔	๑๘๐	๑	๗
๑๕. ที่ดินกรมเจ้าท่า	๓	๑๕๐	๓	๔๙
๑๖. ที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย	๑	๑๔	๐	๐
๑๗. ที่ดินสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	๑	๐	๐	๓๕
๑๘. ที่ดินประเภทอื่น	๕๘	๑๑๒,๓๖๖	๐	๔๖
๑๙. ไม่ระบุ/ไม่ชัดเจน	๑๒	๒๗,๘๑๐	๓	๑๐

ที่มา : สำนักงานโฉนดชุมชน (๒๕๕๘)

(๒) สภาพปัญหาการดำเนินงานจัดโฉนดชุมชน

ตลอดระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา ได้มีการอนุมัติให้จัดที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนเพียง ๔ ชุมชนเท่านั้น ได้แก่ ชุมชนบ้านคลองโยง จังหวัดนครปฐม ในนามสหกรณ์บ้านคลองโยง จำกัด จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่ ชุมชนบ้านแม่ยาว จังหวัดลำพูน ในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัด เนื้อที่ ๑๔๒-๐-๘๐ ไร่ ชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่ดง) จังหวัดลำพูน ในนามสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนป่าซาง จำกัด เนื้อที่ ๑๕๐-๓-๔๔ ไร่ โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อ.จุน จังหวัดพะเยา เนื้อที่ ๕๐-๐-๐ ไร่ ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดให้มีโฉนดชุมชนล่าช้าทั้งที่เป็นนโยบายของรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาล ดังนี้

ก. ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของนโยบายเนื่องจากรัฐบาลใหม่เห็นว่าโฉนดชุมชนเป็นนโยบายและผลงานของรัฐบาลเก่า จึงไม่ได้รับการสานต่อและสนับสนุนเท่าที่ควร

ข. การขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจในการดำเนินงานนโยบาย โดยการดำเนินงานจัดโฉนดชุมชนในปัจจุบัน อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง มีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายเฉพาะในการกำกับ ควบคุมที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้น แม้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน มีมติเห็นชอบแต่หน่วยงานรัฐบางส่วนที่ควบคุม ดูแลที่ดินมักอ้างว่ากฎหมายเฉพาะไม่อนุญาตให้จัดโฉนดชุมชน

ค. ปัญหาความพร้อมของหน่วยงาน (สำนักงานโฉนดชุมชน) ซึ่งยังขาดความพร้อมด้านบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินงาน

ง. ปัญหาการขาดความจริงใจในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงาน

(๓) พื้นที่รูปธรรม /โมเดลพื้นที่ต้นแบบ

โฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง เดิมประชาชนในตำบลคลองโยงได้รวมกันจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินคลองโยงในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อดำเนินการเช่าซื้อที่ดินเนื้อที่ ๑,๘๐๓-๐-๓๑ ไร่ จากกรมส่งเสริมสหกรณ์อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ห้ามนำที่ดินราชพัสดุมาดำเนินการจำหน่าย จ่าย โอน แก่ผู้อื่นได้ส่งมอบที่ดินแปลงนี้คืนแก่กรมธนารักษ์เมื่อปี ๒๕๔๙ จึงก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างสมาชิกสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินคลองโยงกับกรมธนารักษ์ขึ้น ปัจจุบันที่ดินแปลงดังกล่าวได้รับมอบให้จัดในรูปแบบโฉนดชุมชนโดยประชาชนในพื้นที่ถือครองร่วมกันในรูปแบบสหกรณ์โดยมีสมาชิกทั้งสิ้น ๒๔๐ ครอบครัว

ในกรณีของโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยง นอกจากจะแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชนให้ยุติได้แล้ว ยังได้ขยายไปสู่ความพยายามในการจัดระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนโดยจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนเพื่อให้เกิดความมั่นคงมากยิ่งขึ้น อันจะช่วยให้รักษาที่ดินเกษตรกรรมแปลงดังกล่าว

๒. ประเด็นปฏิรูป

(๑) เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความมั่นคงในที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

(๒) ส่งเสริม พัฒนาและวางรากฐานการจัดการทรัพยากรร่วม การจัดการทรัพยากรโดยการมีส่วนร่วม

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

จากสถานการณ์ความเดือดร้อนของประชาชน การไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแก้ไขปัญหาการมีที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัย และการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ของชุมชน แนวทางการแก้ไขปัญหาได้มุ่งเน้นไปในทางการส่งเสริมระบบชุมชนเข้มแข็ง ได้มีการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำรายงาน โดยมีวิธีการศึกษารวบรวมข้อมูลดังนี้

๓.๑ การทบทวนเอกสารทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๑ ทฤษฎี/งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง/แนวคิดของบุคคลสำคัญ

โฉนดชุมชนพัฒนาขึ้นจากรากฐานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน (Community Rights) ซึ่งถูกรื้อฟื้นและพัฒนาขึ้นในสังคมไทยมานานกว่า ๕๐ ปี โดยงานศึกษาวิจัยที่สำคัญ ได้แก่ งานศึกษาของเจมส์ คีดี ปันทอง (๒๕๓๔) เรื่องวิวัฒนาการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า ซึ่งพบบทบาทที่สำคัญของชุมชนในการจัดการป่าไม้ที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” ซึ่งได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของสิทธิของชุมชนท้องถิ่นจะดำรงรักษาวัฒนธรรม

ระบบการจัดการทรัพยากรของตนเอง สิทธิที่จะเข้าถึงทรัพยากร สิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยข้อเรียกร้องเรื่องสิทธิดังกล่าวเสนอต่อรัฐโดยตรงให้รับรองสิทธิชุมชน เช่น เสนอให้รัฐปรับปรุงกฎหมายรับรองสิทธิชุมชน

งานศึกษาของเฮนรี่ จามริก และคณะ เรื่องสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์สากลและสิทธิชุมชนในสังคมไทย เป็นงานซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาการและการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชนในสังคมไทยชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งสถานการณ์การละเมิดสิทธิชุมชนอันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ

งานศึกษาของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ เรื่อง โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสมเสนอว่าการให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดินเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์กรปกครองหรือผู้แทนชุมชน เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจนส่วนกระบวนการในการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการตนเอง ให้สอดคล้องกับกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ได้ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชนภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐแนวทางดังกล่าวนี้นอกจากจะเป็นผลดีแก่ชุมชนแล้ว ยังเป็นผลดีแก่รัฐที่จะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการดูแลที่ดินและลดภาระในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง^{๑๓}

งานศึกษาของมูลนิธิสืบนาคะเสถียร ซึ่งดำเนินโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมในพื้นที่ป่าตะวันตก (Joint Management of Protected Area in Western Forest Complex) ร่วมกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกับชุมชนทั้งชุมชนในพื้นที่ป่าตะวันตกและชุมชนรอบป่า ดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เกิดแนวเขตที่ชัดเจนและยอมรับร่วมกัน มีการดูแลและฟื้นฟูธรรมชาติ หนุนเสริมวิถีชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน ผลการดำเนินงานพบว่า สามารถทำให้เกิดสันติสุขในผืนป่าในเขตพื้นที่อนุรักษ์ มีการลาดตระเวนร่วมไม่ให้มีการรุกราน พื้นที่ป่าเพิ่มเติมจากแนวเขตที่ได้ทำการสำรวจร่วมกัน ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่และชุมชน ลดคดีการจับกุมได้^{๑๔}

ทั้งนี้ จากการสำรวจงานศึกษาวิจัย พบว่ามีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากซึ่งสนับสนุนแนวทางการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

๓.๑.๒ หลักสากล/รูปแบบในต่างประเทศ

๑. แนวความคิดเรื่อง การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)

แนวคิดเชื่อว่า ในการจัดการทรัพยากรสาธารณะหรือทรัพยากรร่วม หากปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปโดยไม่มีใครควบคุมจากรัฐหรือมีการมอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรนั้นให้แก่เอกชน ทรัพยากรธรรมชาตินั้นจะถูกใช้จนเสื่อมโทรมหรือหมดสิ้นเพราะไม่มีใครดูแลรักษา จนเกิดสถานะที่เรียกว่า “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (The Tragedy of the Commons) บุคคลที่เสนอแนวคิดนี้คือ Garrett Hardin ในปี ๑๙๖๘ ซึ่งยกตัวอย่างทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งเปิดให้ทุกคนเข้ามาใช้ประโยชน์ได้โดยปราศจากการควบคุม สุดท้ายทุ่งหญ้าแห่งนั้นก็เสื่อมโทรมไม่สามารถเลี้ยงสัตว์ได้อีกต่อไปหรือนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า

^{๑๓} อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. ๒๕๕๐. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

^{๑๔} ศศิน เฉลิมลาภ และคณะ. ๒๕๕๖. คู่มือการมีส่วนร่วมและการจัดการความขัดแย้งในผืนป่าตะวันตก. มูลนิธิสืบนาคะเสถียร.

“โคกนาฏกรรม” หลักการเบื้องต้นของเรื่องนี้ก็คือ ผู้ใช้ทรัพยากรแต่ละรายจะมีแรงจูงใจที่จะใช้ทรัพยากรอย่างเต็มที่และไม่ดูแล อันเนื่องมาจากเหตุผลดังนี้

ก. ถ้าเราไม่ใช้ทรัพยากรนั้น คนอื่นก็ใช้อยู่ดี : ถ้าเราไม่ใช้ทรัพยากรนั้นเต็มที่ คนอื่นก็ใช้จนหมดอยู่ดี เราก็เสียประโยชน์อันพึงได้ ฉะนั้นแล้วเราจึงควรรีบใช้ทรัพยากรนั้นอย่างเต็มที่ดีกว่า

ข. แม้ทรัพยากรจะฉิบหาย เราไม่ได้ฉิบหายคนเดียว : ต้นทุนของการที่ทรัพยากรนั้นฉิบหายไปถึงไม่ได้ตกอยู่กับเราคนเดียว คนอื่นก็แบกรับต้นทุนด้วย ฉะนั้นเมื่อต้นทุนของความฉิบหายของทรัพยากรถูกเฉลี่ยไปก็แปลว่าต้นทุนต่อผู้ใช้นั้นน้อยและอาจจะถูกกลบไปด้วยประโยชน์ระยะสั้น สุดท้ายก็กลายเป็นทรัพยากรที่ไม่มีใครดูแลและอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม

ค. ไม่มีใครยินดีที่จะแบกรับภาระต้นทุนในการดูแลรักษา : การดูแลทรัพยากรนั้นหากทำก็เป็นต้นทุนของคนที่คนอื่นได้ประโยชน์ ผู้รื้อคนอื่นทำแล้วเราได้ประโยชน์ด้วยดีกว่า

กล่าวโดยสรุป คือ Hardin เห็นว่า ทรัพยากรที่เป็นสมบัติสาธารณะ หรือสมบัติร่วมกันของคนทุก ๆ คน มักจะต้องประสบกับโคกนาฏกรรมหรือความหายนะ เนื่องจากไม่มีใครถือกรรมสิทธิ์ครอบครองดูแลและได้รับผลประโยชน์จากสมบัตินั้นโดยเด็ดขาดและชัดเจน ทำให้คนทุกคนต่างพยายามจะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากสมบัติสาธารณะนั้นอย่างเต็มที่ เข้าทำนองที่ว่า “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” โดยไม่มีใครตระหนักถึงผลกระทบที่ตามมาและไม่มีใครยินดีที่จะแบกรับภาระต้นทุนในการดูแลรักษา^{๑๕}

Hardin ได้เสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรโดยเน้นการสร้าง ความชัดเจนของความเป็นเจ้าของและการมีกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน ซึ่งเขาเห็นว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าการปล่อยให้ เป็นทรัพยากรสาธารณะ คือ

- ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยให้อำนาจในการจัดการและกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดอยู่ภายใต้รัฐโดยเชื่อว่าหากปล่อยให้ปัจเจกชนผู้ใช้ทรัพยากรทำการใช้ทรัพยากรโดยไม่มีการควบคุม ทรัพยากรจะถูกใช้จนหมดสิ้น ฉะนั้นรัฐควรจะมีบทบาทเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกชนเลือกทางเลือก ที่ถูกต้องและลงโทษหากทำผิดกติกาตัวอย่าง เช่น รัฐเข้ามาวางกฎระเบียบควบคุมการใช้ทรัพยากรทางทะเล (ห้ามจับปลาบางฤดูกาล กำหนดขนาดตาข่าย) มิเช่นนั้นแล้ว ต่างคนจะแย่งกันจับจนปลาสูญพันธุ์

- ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน โดยการมอบสิทธิให้แก่เอกชนหนึ่ง (บุคคลหรือบริษัทเอกชน) ให้ทำการใช้ประโยชน์และดูแลรักษา เช่น ในรูปแบบของสัมปทาน โดยเชื่อว่าเมื่อทรัพยากรกลายเป็นสินค้าของเอกชนแล้ว เอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาระบบทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี

แนวคิดของ Hardin กลายเป็นแนวคิดที่สำคัญของแวดวงเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และมักถูกอ้างบ่อยครั้งในการสนับสนุนความคิดการอนุรักษ์ การจัดการทรัพยากร การพัฒนาอย่างยั่งยืน การประสานกันของการเติบโตทางเศรษฐกิจและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดของเขาได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือมาตรการทางด้านกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยในเวลาต่อมาด้วย

^{๑๕}แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวว่า “ทรัพย์สินสมบัติที่เป็นของทุกคน จะไม่เป็นของใครเลย” (Everybody’s property is no one’s property.)

อย่างไรก็ตามจากสภาพปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ที่มีรัฐเป็นเจ้าของและระบบกรรมสิทธิ์บุคคล ทำให้นักวิชาการอีกหลายสาขาวิชา ได้เริ่มพิจารณาหาทางที่จะพิสูจน์ว่าแนวคิดของ Hardin นั้นไม่สมบูรณ์เสียทีเดียว โดยนักวิชาการที่สำคัญ คือ Elinor Ostrom (2009) เห็นว่าแนวคิดของ Hardin ไม่ได้ผิดแต่ไม่ถูกต้องสมบูรณ์เสียทีเดียว เนื่องจากภาวะ “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of the Commons)” จะเกิดขึ้นได้เมื่ออยู่ในสภาวะเฉพาะเจาะจงหรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขหนึ่ง ๆ เท่านั้น เช่น

- สมาชิกในสังคมต้องเห็นแก่ประโยชน์ปัจจุบันมากกว่าอนาคตมาก (High discount rates)
- มีความไว้วางใจต่อคนในสังคมตนเองน้อยมาก (Little mutual trust)
- ไม่มีความสามารถในการทำงานร่วมกัน (No capacity to communicate or to enter into binding agreements)
- ไม่มีโอกาสสร้างกลไกการกำกับดูแลไม่ให้ใช้ทรัพยากรมากเกินไป (Not arrange for monitoring and enforcing mechanisms to avoid overinvestment and overuse) เป็นต้น

Ostrom ได้เดินทางไปศึกษาในประเทศต่าง ๆ พบว่า มีชุมชนมากมายที่ดูแลทรัพยากรร่วมหรือทรัพยากรสาธารณะเหล่านั้น และมีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการทรัพยากร และประสบความสำเร็จมากมาย ทั้งยังชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่สร้างความเสียหายให้แก่ทรัพยากรสาธารณะ (หรือทรัพย์สินร่วม) คือ การเปิดพื้นที่การใช้ทรัพยากร โดยที่รัฐ เอกชนหรือท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมดูแลหรือบริหารจัดการได้ ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น พื้นที่กว้างใหญ่เกินไปเกินกว่าที่จะสามารถควบคุม ใช้งบประมาณในการควบคุมดูแลสูง เทคโนโลยียังไม่ถึง สุดท้ายทรัพยากรเหล่านั้นก็มีสภาพไม่ต่างจาก Open Access ที่ผู้ใช้ทรัพยากรจะแย่งชิงกันใช้ และอาจจะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมหรือ “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of the Commons)” ได้เช่นเดียวกัน

งานศึกษาของ **Ostrom** นอกจากชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource) แล้วยังได้วิเคราะห์และสรุปรูปแบบหรือหลักการที่เป็นลักษณะร่วมของกติกาเชิงสถาบัน (Design Principle) ที่ทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรร่วม โดยหลักการดังกล่าวนี้มีทั้งหมด ๘ ประการ^{๑๖} ได้แก่

- ๑) สามารถระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจนประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ
 - ก) ขอบเขตของผู้ใช้ทรัพยากร (User boundaries) กล่าวคือ สามารถจำแนกได้ว่าใครคือผู้ที่มีสิทธิหรือไม่มีสิทธิใช้ทรัพยากร ทั้งนี้ ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรต้องแยกแยะกันเองได้
 - ข) ขอบเขตของทรัพยากร (Resource boundaries) กล่าวคือ สามารถจำแนกขอบเขตของทรัพยากรร่วมที่ชุมชนบริหารจัดการ
- ๒) กฎ กติกา การใช้หรือการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและบำรุงรักษาระบบทรัพยากร ต้องมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่
- ๓) ประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลจากการบริหารจัดการทรัพยากรต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดหรือปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร

^{๑๖}ดูเพิ่มเติมใน <http://setthasat.com/2011/10/31/ostrom-common-resource-ii/>

๔) มีการติดตามประเมินที่มีประสิทธิภาพโดยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ โดยการติดตามประเมินที่จำเป็นมี ๒ ด้าน คือ

ก) ติดตามประเมินพฤติกรรมการใช้หรือการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรว่าเป็นไปตามกฎ กติกาที่วางไว้หรือไม่

ข) มีการติดตามประเมินสถานภาพ ความสมบูรณ์ของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ

๓.๓ รายงานข้อเสนอของคณะกรรมการและอนุกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สถาปนิกรูปแห่งชาติ

จากรายงานข้อเสนอ การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง (ระยะที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญ) ของ คณะกรรมการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส สถาปนิกรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ **ซึ่งที่ประชุมสถาปนิกรูปแห่งชาติลงมติรับหลักการ** ระบุสาระสำคัญตามแนวทางของ ศ.นพ. ประเวศ วะสี เรื่องชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง คือ รากฐานของประเทศเข้มแข็งด้วยการทำให้ภูมิคุ้มกันกลับคืนมา คือ การรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ และปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็งชุมชนจัดการตนเองได้

ประการที่หนึ่ง การเพิ่มสิทธิ อำนาจ และทรัพยากรที่ชุมชนควรพึงเป็นเจ้าของ (Right/Authority/Power/Resources)

ประการที่สอง ความสามารถในการจัดการตนเอง (Capacity/Ability)

ประการที่สาม การส่งเสริมสนับสนุน เสริมพลัง ขจัดอุปสรรค และปกป้องคุ้มครอง ให้ชุมชนจัดการตนเองได้ (Promotion/Support/Empower/Obstacle Reduction/Protection)

ในการส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งและจัดการตนเองได้ มีกรอบความคิดรวบยอดปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง ประกอบด้วย ๔ เสาหลัก คือ

เสาหลักที่ ๑ การจัดการชุมชน คือ การพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยชุมชน ทำให้ชุมชนมีสิทธิชุมชน มีความเป็นเจ้าของและสามารถจัดการตนเองร่วมกับภาครัฐและทุกภาคส่วนในสังคมได้

เสาหลักที่ ๒ การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน คือ ชุมชนสามารถจัดการทุนชุมชนโดยชุมชนในเรื่อง ทรัพยากร วัฒนธรรม ทุนทางปัญญา และอื่น ๆ

เสาหลักที่ ๓ สวัสดิการสังคม คือ ชุมชนมีการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ดี ทั้งในด้านสวัสดิการชุมชน และชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

เสาหลักที่ ๔ สัมมาชีพชุมชน คือ มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน เกิดเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งและยั่งยืน



ผลสัมฤทธิ์ที่ ๑ ชุมชนมีสิทธิชุมชน ความเป็นเจ้าของและสามารถจัดการตนเองร่วมกับภาครัฐและทุกภาคส่วนในสังคมได้

- (๑) การผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ ให้มีสภาพบังคับใช้ โดยดำเนินการให้ มีกฎหมายสิทธิชุมชนกำหนดความชัดเจนด้านสิทธิและพิทักษ์สิทธิของชุมชน
- (๒) การเพิ่มบทบาทของสภาองค์กรชุมชน และให้เป็นกลไกสำคัญในการจัดการตนเองของชุมชน
- (๓) การสร้างโครงสร้างและกระบวนการของความเป็นพลเมือง เพื่อให้เกิดประชาธิปไตยชุมชนในรูปแบบของสภาพลเมืองหรือสมัชชาพลเมือง
- (๔) การเพิ่มบทบาท ภารกิจ ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนให้เป็นกลไกสำคัญในระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง
- (๕) การผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสถาบันฟื้นฟูและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลสัมฤทธิ์ที่ ๒ ชุมชนสามารถจัดการทุนชุมชนโดยชุมชน ในเรื่อง ทรัพยากร วัฒนธรรม ทุนทางปัญญา และอื่น ๆ

- (๑) การผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม ทุนทางปัญญา และความรู้ไว้ในรัฐธรรมนูญ และ มีกฎหมายบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธิและพิทักษ์สิทธิของชุมชน
- (๒) การผลักดัน พ.ร.บ. สิทธิร่วมชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร (โฉนดชุมชน)
- (๓) การผลักดัน พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน
- (๔) การผลักดัน พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ (ป่าชุมชน)
- (๕) การผลักดัน พ.ร.บ. ธนาคารต้นไม้โดยชุมชน
- (๖) การเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชนในการจัดการทรัพยากร มีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทและการสนับสนุนเตรียมความพร้อมและดำเนินการสร้างความเข้มแข็งชุมชนท้องถิ่น

(๗) ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ ในการนำหลักการมีส่วนร่วมและหลักสิทธิชุมชน ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยปรับปรุงกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(๘) การมีและใช้กลไกวัฒนธรรมและกลไกด้านวิจัย และจัดการความรู้ในการจัดการทุนชุมชน ด้านอื่น ๆ

ผลสัมฤทธิ์ที่ ๓ ชุมชนมีหลักประกันทางสังคม ในด้านสวัสดิการชุมชน และชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

(๑) ชุมชนเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการชุมชนให้ครอบคลุมพื้นที่และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ร่วมกับรัฐ และ อปท. และส่งเสริม สนับสนุนประชาชนได้บริหารจัดการระบบสวัสดิการชุมชนที่ดี

(๒) การผลักดัน พ.ร.บ. สวัสดิการชุมชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางนโยบายในการสนับสนุนการดำเนินงานระบบสวัสดิการของชุมชน

ผลสัมฤทธิ์ที่ ๔ มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน เกิดเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งและยั่งยืน

(๑) ผลักดันให้เกิดระบบสมาชิกชุมชน โดยการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมสนับสนุนสมาชิกชุมชนให้เป็นองค์กรของรัฐในลักษณะองค์การมหาชน

(๒) ร่วมผลักดัน พ.ร.บ. วิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) เพื่อพัฒนาระบบและพัฒนาประสิทธิภาพของวิสาหกิจเพื่อสังคม

(๓) ศึกษาทบทวนการดำเนินการตาม พ.ร.บ. วิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งสร้างแนวทางการปฏิรูปการเงินระดับฐานราก และสหกรณ์

(๔) สร้างกลไกหนุนสร้างศักยภาพทางธุรกิจ หนุน คน และการจัดการ CBA (Community Business Administration)

๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

จากการพิจารณาข้อมูลของคณะกรรมการฯ ตั้งแต่การขับเคลื่อนของภาคประชาชน ที่เริ่มต้นจากการลุกขึ้นมาปกป้องทรัพยากรชุมชน มาถึงความเดือดร้อนในการไร้ที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัยที่เป็นของตนเอง การถูกขับไล่ ไล่ออกจากที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน การถูกทางราชการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวน หรือเขตอนุรักษ์ทับที่ชุมชนที่อยู่อาศัยมาก่อน ล้วนก่อให้เกิดความทุกข์ยาก ความขัดแย้ง ความไม่เป็นธรรม

ในขณะที่ข้อมูลของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย ระบุว่าเอกสารสิทธิที่กรมที่ดินออกไปทั้งหมดจำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ กว่าร้อยละ ๙๐ กระจุกตัวอยู่ที่คนเพียงร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณไม่เกิน ๖ ล้านคน และพบว่าที่ดินดังกล่าวประมาณร้อยละ ๗๐ ถูกทิ้งรกร้างว่างเปล่า ประชากรอีกประมาณ ๖๐ ล้านคน ซึ่งครอบครองที่ดินเพียงร้อยละ ๑๐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีอย่างจำกัดไม่สมดุล รวมทั้ง ความพยายามในการแก้ปัญหาของรัฐฝ่ายเดียวที่ผ่านมามีไม่ประสบผลสำเร็จ พื้นที่ป่าลดลง ก่อความขัดแย้ง สร้างความรู้สึกสองมาตรฐาน ให้กับประชาชน

ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย จึงควรสนับสนุนให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมบริหารที่ดินและทรัพยากร เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่และวิถีชีวิตวัฒนธรรมของชุมชน อันจะนำไปสู่ การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และอยู่ร่วมกันอย่างร่มเย็นเป็นสุขในสังคมไทย

จึงนำมาสู่ประเด็นการศึกษา คือ

(๑) รัฐควรยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

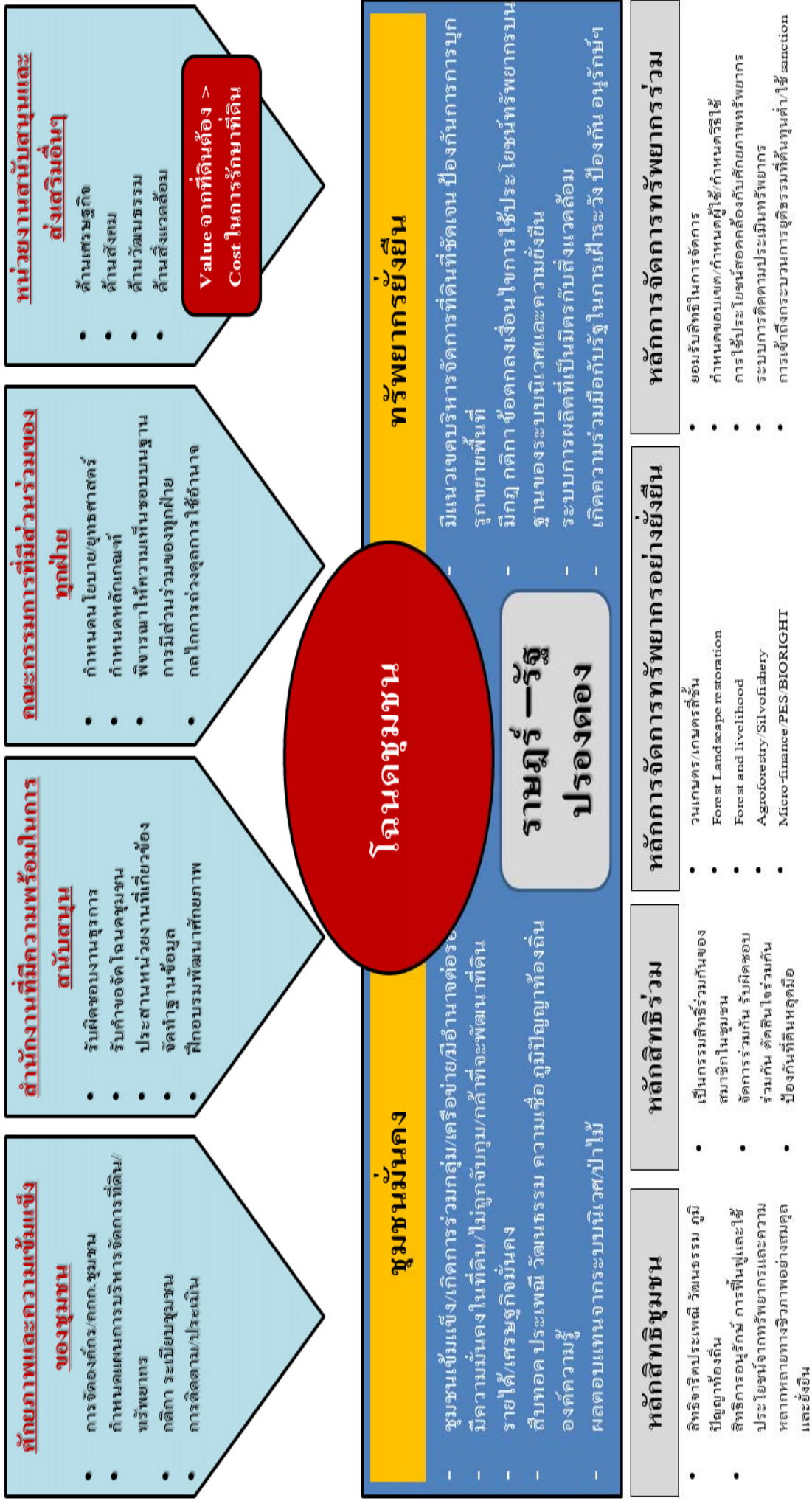
(๒) ปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร จากเดิมรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการไว้กับหน่วยงานรัฐเป็นหลักไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรในรูปแบบ “การจัดการทรัพยากรร่วม (Common Pool Resource)” โดยการมอบสิทธิให้ชุมชนไปจัดการในรูปแบบสิทธิร่วม (Collective Rights) และรัฐปรับเปลี่ยนบทบาทไปทำหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไข กติกา และกำกับ ติดตาม ควบคุมการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามข้อตกลง

(๓) ยกย่องระดับเปรียบเทียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐ

สรุปกรอบแนวคิดรวบยอดของ “สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ” หรือ “โฉนดชุมชน” เป็นกระบวนการที่ส่งผลให้เกิดผลดี ต่อสังคม ดังนี้

- ชุมชนเกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการทำกิน ส่งผลให้สามารถพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านเศรษฐกิจ/รายได้ วิถีชีวิตวัฒนธรรม ฯลฯ
- เป็นกระบวนการสร้างความโปร่งใส ลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ที่มีมาช้านาน ทำให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาเรื่องอื่นได้มากขึ้น
- เป็นแนวทางให้เกิดกระบวนการจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืน มีกติกาชัดเจน ลดการบุกรุกป่า รวมทั้งสามารถเพิ่มพื้นที่ป่าและลดงบประมาณในการจัดการลงได้

ภาพที่ ๓ แผนผังแสดงกรอบแนวคิดรวบยอดของโหนดชุมชน



ภาคผนวก ค

คณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี
ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

ภาคผนวก ค

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ	ประธานกรรมการ
๒. นางอุบล หลิมสกุล	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นางทิฆัมพร กองสอน	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายฉัฐติ วุฑฒิโกวิท	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายปรีชา บุตรศรี	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ที่ปรึกษากรรมการ
๙. นางศิรินา ปวโรฬารวิทยา	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๐. นางภัทริยา สุมะโน	โฆษกกรรมการ
๑๑. นายกาศพล แก้วประพาฬ	กรรมการ
๑๒. นางกัญญ์รัฐญาณ ภูสวาสดี	กรรมการ
๑๓. นางกอบแก้ว จันทร์ดี	กรรมการ
๑๔. นายกิตติภณ ทุ่งกลาง	กรรมการ
๑๕. นางกุไชหะมะวันซาฟีหน๊ะ มนุญทวี	กรรมการ
๑๖. นายโกเมศ แดงทองดี	กรรมการ
๑๗. นายจิรววัฒน์ เวียงดำน	กรรมการ
๑๘. นายเฉลิมพล ประทีปะวณิช	กรรมการ
๑๙. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมการ
๒๐. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร	กรรมการ
๒๑. นางสาวสมสุข บุญยะบัญชา	กรรมการ
๒๒. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์	กรรมการ
๒๓. พลเอก ชูศิลป์ คุณาไทย	กรรมการ
๒๔. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
๒๕. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	เลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

๑. นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร	ประธานกรรมการ
๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	รองประธานกรรมการ
๓. นายปราโมทย์ ไม้กลัด	กรรมการ
๔. นายอำพล จินดาวัฒนะ	กรรมการ
๕. นายไกรฤทธิ์ บุญเกียรติ	กรรมการ
๖. นายจิรวุฒิ เวียงด้าน	กรรมการ
๗. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	กรรมการ
๘. นางพิมพ์พร กองสอน	กรรมการ
๙. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
๑๐. นายกษิต์เดชชนทัต เสกขุนทด	กรรมการ
๑๑. นายปฏิภาณ จุมผา	กรรมการ
๑๒. นายเดโช ไชยทัพ	กรรมการ
๑๓. นายคณิต อนุธรรมเจริญ	กรรมการ
๑๔. นายไพสิฐ พาณิชย์กุล	กรรมการ
๑๕. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	กรรมการ
๑๖. นายสุวัช สิงห์พันธุ์	กรรมการ
๑๗. นายสยมพร ลิ้มไทย	กรรมการ
๑๘. นางวณิ ปิ่นประทีป	กรรมการ
๑๙. นางปรีดา คงแป้น	กรรมการและเลขานุการ

