



โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร

สารพันปัญหากฎหมายฉบับนี้ใคร่ขอเสนอเกร็ดความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาที่ดินสาธารณะกับชุมชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุหรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนในชุมชนใช้ร่วมกันหรือแม้แต่ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดสรรให้กับประชาชน ผู้มีความเดือดร้อนในด้านที่อยู่อาศัยหรือทำกินดังกล่าวโดยเฉพาะ ในเรื่อง โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร ดังนี้

คำว่า “โฉนดชุมชน” คำ ๆ นี้อาจเป็นคำที่เกิดขึ้นมาใหม่ยังไม่ค่อยเป็นที่คุ้นหูกันมากนัก โดยมีที่มาจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยได้ประกาศว่า “จะสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เกษตรกรโดยเน้นให้นำที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้มีฐานะยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรผู้มีฐานะยากจน และชุมชนซึ่งทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปของ “โฉนดชุมชน”

จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในมาตรา ๘๕ ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

โฉนดชุมชน :

ทางเลือกใหม่ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือ วิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

ปัจจุบันมีที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมากได้ถูกชาวบ้านบุกรุกเข้าไปถือครองและใช้ประโยชน์ บางส่วนอ้างว่าเข้าไปอยู่ก่อนที่รัฐจะออกประกาศเป็นที่สงวนหรือหวงห้าม ขณะที่บางส่วนบุกรุกเข้าไปถือครอง ในภายหลัง แต่โดยสรุปแล้วก็คือเป็นการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมายอันเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาโดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาและมีแนวโน้มว่ายังจะมีการบุกรุกเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น ทั้งโดยการเข้าไปถือครองเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวและการรับจ้างกลุ่มนายทุนต่างถิ่นเข้าไปถือครองแทนโดยหวังจะได้มาซึ่งเอกสารสิทธิในภายหลัง จนกระทั่งได้มีการรวมกลุ่มของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อร่วมกันหาทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือการใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันและเพื่อให้การใช้ที่ดินนั้นยังคงอยู่กับชุมชนอย่างยั่งยืน ดังนั้น การจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรที่มีฐานะยากจน **ในรูปของโฉนดชุมชน** จึงเป็นทางเลือกใหม่ ที่จะทำให้คนในชุมชนมีโอกาสในการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมของคนในชุมชนเอง

ที่ผ่านมาเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ทั้งที่มีที่ทำกินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิเนื่องจากอยู่ในพื้นที่ซึ่งประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ หรือบางส่วนเป็นเกษตรกรที่เช่าที่ดินคนอื่นทำกินตลอดมาโดยไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือบางส่วนไร้ที่ทำกินเพราะได้ขายที่ดินทำกินให้กับนายทุนไปแล้ว รวมทั้งกลุ่มคนยากจนที่ได้บุกรุกที่ดินของรัฐและเอกชนอยู่อาศัยทำกิน โดยบุคคลเหล่านี้มักจะประสบกับปัญหาการถูกไล่ที่ เครือข่ายชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้จึงได้ร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาดินที่เกิดขึ้นเพื่อให้คนจนได้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองอย่างมั่นคง

ปัญหาความขาดแคลนที่ดินทำกิน ถูกจัดให้เป็นปัญหาสังคมและความยากจนลำดับต้น ๆ ของประเทศ ทำให้ราษฎรบางส่วนต้องบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันการออกโฉนดชุมชนก็เป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย





ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดการจัดทำ**โฉนดชุมชน หรือ โฉนดชาวบ้าน** นอกจากจะสอดคล้องกับมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐแล้ว ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือคนยากจนที่ได้รับความเดือดร้อนจริง ๆ ทั้งยังเป็นการควบคุมและป้องกันมิให้ที่ดินของรัฐตกเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจนสภาพที่ดินไม่อาจที่จะให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปได้แล้ว ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินสำหรับพลเมือง



ใช้ร่วมกันจะนำบทกฎหมายที่มีอยู่มาดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกโดยไม่คำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนก็คงจะไม่ได้ เพราะบางครั้งการบุกรุกที่ดินของรัฐก็เกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน ซึ่งบางครั้งก็ต้องยอมรับความจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ปล่อยปละละเลยให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐโดยไม่จัดการให้ราษฎรออกไปจากที่ดินตั้งแต่ระยะแรกที่มีการบุกรุกแล้ว การที่จะมาดำเนินการให้พวกเขาออกจากที่ดินในภายหลังที่ได้สร้างบ้านเรือนเป็น

หลักฐานมั่นคงแล้ว ก็อาจจะไม่เป็นผลดีในทางการปกครอง หรือในบางครั้งราษฎรผู้บุกรุกไม่มีที่ดินที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยและใช้ทำกินจริง ๆ การให้ราษฎรออกจากที่ดินจึงอาจเกิดผลเสียหายมากกว่าผลดี

ในการแก้ไขปัญหาระเบิดราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐในบางครั้งก็ไม่สามารถนำบทกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการลงโทษผู้บุกรุกมาแก้ไขได้เสมอไป แต่อย่างไรก็ตามก็ได้หมายความว่ารัฐจะต้องมีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของราษฎรด้วยการให้ความช่วยเหลือเสมอไป เพราะมิเช่นนั้นแล้วก็จะก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ไม่มีการสิ้นสุด ดังนั้น รัฐจึงต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยใช้วิธีอื่น

การดูแลและรับผิดชอบที่ดินของรัฐในปัจจุบันมีส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้องในการดูแลและรับผิดชอบหลายหน่วยงานด้วยกัน เมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาก็ยุติลงได้โดยลำพัง ประกอบกับที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุก และการยึดถือครอบครอง ทั้งในลักษณะส่วนตัวและเป็นหมู่คณะ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขโดยทันที่ รัฐจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ครอบคลุมในเรื่องการจัดวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

โฉนดชุมชน :

ทางเลือกใหม่ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร

การจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรในรูปแบบของโฉนดชุมชนตามการแถลงนโยบายของรัฐบาลเท่ากับเป็นการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของนโยบายทางด้านการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรในอดีตที่ล้มเหลวมาโดยตลอด อาทิ เช่น ในภาคการเกษตรต้องเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดิน ปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน และปัญหาการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรของพวกนายทุนมาแล้วอย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากปัญหาการประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลต้องจัดสรรที่ทำกินให้กับเกษตรกรโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน จึงได้เกิดขึ้นเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

การแก้ปัญหาในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลได้เคยแก้ไขปัญหาโดยการออกเอกสารสิทธิ์ในรูปแบบของ สปก. ๔-๐๑ แต่ก็ไม่สามารถสร้างความยั่งยืนให้กับเกษตรกรได้ โดยเกษตรกรมีความต้องการมีเอกสารสิทธิ์ที่สามารถนำไปจำนองกับธนาคารได้หรือเปลี่ยนมือได้มากกว่า ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ์ชนิดที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินอยู่อาศัยหรือทำกินไปได้โดยง่าย ขณะเดียวกันการเก็งกำไรที่ดินมีผลทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น มีผลทำให้เกษตรกรบางรายต้องขายที่ดินทำกินของตนไปและไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นในการหาเลี้ยงชีพได้ ต้องกลับมาเรียกร้องขอให้รัฐจัดสรรที่ดินทำกินให้อีก

“โฉนดชุมชน” จึงเป็นจุดเริ่มต้นของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่ตรงตามความต้องการของชุมชน ให้เกิดการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดินอย่างยั่งยืน รูปแบบของโฉนดชุมชน ไม่แตกต่างไปจากโฉนดที่ดินของภาครัฐมากนัก ในทางปฏิบัติแล้วแต่ละชุมชนสามารถพัฒนารูปแบบของโฉนดชุมชนที่แตกต่างกันออกไปได้ ภายใต้การให้สิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์เป็นรายบุคคลของชุมชน จะมีการควบคุมดูแลกฎระเบียบที่จัดทำร่วมกันของแต่ละชุมชน โดยใช้หลักในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดร่วมกัน

การที่ชุมชนมาจัดการที่ดินร่วมกัน โดยมีการออกกฎ กติกา และข้อตกลงร่วมกันในการดูแลรักษาที่ดิน เพื่อให้ที่ดินนั้นยังคงอยู่กับคนในชุมชน เป็นการป้องกันการขายสิทธิให้กับบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย แต่ต้องการซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร ดังนั้น “โฉนดชุมชน” จึงมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือสร้างการยอมรับการครอบครองที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของผู้ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง และมุ่งดูแลรักษาให้ที่ดินผืนนั้นยังคงอยู่กับผู้ที่ได้ทำกินและใช้ประโยชน์ตลอดไป

หลักการที่สำคัญของโฉนดชุมชน คือ ทุกคนในชุมชนสามารถเป็นเจ้าของร่วมกันได้ทั้งหมดในที่ดินนั้นและเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทได้ โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่าห้ามขายที่ดินแก่บุคคลภายนอกชุมชน แต่สามารถขายให้แก่คนในชุมชนได้





โดยผ่านคณะกรรมการของชุมชน และทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่าง ต่อเนื่องไม่ปล่อยให้ทิ้งร้างว่างเปล่า โฉนดชุมชนไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่ ในการ รักษาที่ดินไว้สำหรับชุมชนเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้เป็นเอกสารในการจำนองกู้ยืมเงิน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางเกษตรและในครัวเรือนได้อีกด้วย โดยจะกำหนดให้กู้ยืม จากกองทุนออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นภายในกลุ่มปฏิรูปที่ดินของแต่ละชุมชน เพื่อเป็นการ แก้ปัญหาความต้องการจำนองที่ดินกับสถาบันการเงินภายนอกที่มีความเสี่ยงต่อ การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและชุมชน ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความ ไม่มั่นคงในที่ดินทำกินของเกษตรกร ดังนั้นจึงต้องมีการจัดตั้ง**ธนาคารที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม**ด้วย โดยเกษตรกรที่ต้องการจำนองหรือขายที่ดินสามารถดำเนินการ



ผ่านธนาคารที่ดินของชุมชน ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป โดยมีข้อตกลงว่าจะต้องจำนองหรือขายที่ดินนั้นคืนให้กับธนาคาร ที่ดินเท่านั้น ในราคาที่เป็นธรรมที่ชุมชนร่วมกันกำหนด ไม่ใช่ ราคาตลาดเพื่อการป้องกันไม่ให้ที่ดินตกไปอยู่ในมือของนายทุน เพื่อเก็งกำไร **ทั้งโฉนดชุมชนและธนาคารที่ดิน** จึงน่าจะเป็นระบบ การจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรรายย่อยผู้ยากจนที่ไม่มี ที่ดินทำกินหรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีชุมชนเป็นผู้กำกับควบคุม และยังสามารถรักษาที่ดินไว้

เพื่อเกษตรกรรมได้อย่างยั่งยืน

นโยบายการจัดสรรที่ดินในรูปแบบ "**ธนาคารที่ดินและโฉนดชุมชน**" นับว่า เป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องผลักดันให้คนจนได้รับประโยชน์เพราะการ แก้ไขปัญหาที่ดินที่ผ่านมาพบว่าการจัดการที่ดินของประเทศไทยภายใต้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้เน้นการพัฒนาเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้ อุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่กลับละเลยภาคการเกษตร จึงเกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อ เก็งกำไร ทำให้มีการกำหนดราคาที่ดินสูงกว่าความเป็นจริง และธุรกิจการซื้อขาย ที่ดินนั้นได้สร้างกำไรให้กับนักลงทุนอย่างมหาศาล ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมถูกเปลี่ยนมือ จากเกษตรกรไปสู่นายทุนเป็นจำนวนมาก การขยายตัวของเขตเมืองและเขตอุตสาหกรรม ก็ยังทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลง จนทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งต้องเข้ามารับจ้างในเมือง และส่วนหนึ่งต้องพึ่งพื้นที่ในเขตป่าเพื่อให้ชีวิตรอด

ปัจจุบันรัฐบาลได้พยายามที่จะทำให้สิทธิในที่ดินทำกินของชุมชนให้เป็นที่ ยอมรับมากขึ้น โดยการทำให้โฉนดชุมชนมีความชัดเจนมากขึ้น มีระบบการจัดการ ที่ดินแบบองค์รวม ทุกคนในชุมชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน หลักการดังกล่าวแตกต่างกัน อย่างสิ้นเชิงกับโฉนดที่ดินของทางราชการ ดังนั้นโฉนดชุมชนจึงเป็นทางออกที่สามารถ แก้ไขปัญหาที่ดินหลุดมือจากชุมชนได้ แต่ ณ เวลานี้การจัดการที่ดินในลักษณะของ โฉนดชุมชน ยังไม่มีรูปแบบการจัดการที่ชัดเจน เนื่องจากแต่ละชุมชนยังอยู่ในช่วงของ

โฉนดชุมชน :

ทางเลือกใหม่ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร

การทดลองหาแนวทางที่สอดคล้องและเหมาะสมกับพื้นที่ของตนเองให้มากที่สุด ประเด็นสำคัญโฉนดชุมชนไม่ได้อยู่ที่การออกเอกสารรับรองสิทธิ์แบบโฉนดที่ดินทั่วไป และขณะนี้ ยังไม่มีคำว่าโฉนดชุมชนในกฎหมาย ที่ผ่านมามีเพียงการรับรองสิทธิชุมชน ดังนั้นการที่จะออกเป็นโฉนดชุมชนได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว โฉนดชุมชนจึงเป็นการดำเนินการคุ้มครองสิทธิที่เป็นทั้งของเอกชน ควบคู่กับสิทธิร่วมกันของชุมชน โดยสิทธิในที่ดินของเกษตรกรที่เป็นเจ้าของสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ สามารถเปลี่ยนมือได้ และสามารถตกทอดไปสู่ลูกหลานได้ เป็นสิทธิด้านปัจเจกของผู้ที่เป็นเจ้าของแต่ละราย แต่ขณะเดียวกันก็มีสิทธิของชุมชนมากำกับร่วมด้วย โดยสิทธิด้านชุมชนจะเข้ามาควบคุมเพื่อให้สามารถรักษาที่ดินไว้เพื่อเกษตรกรรมต่อไปได้ อ



อ้างอิงข้อมูลจาก

- <http://www.thaipost.net/news/190109/5>
- <http://www.learners.in.th/blog/suthita/256596>
- <http://www.news.mjob.in.th/economic/cat5/news26477/>
- http://www.news.sanook.com/scoop/scoop_246871.php
- http://www.matichon.co.th/matichon/view_news.php?newsid
- http://www.thailandindustry.com/home/news_preview.php?id=7804§ion=31
- http://www.codi.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=2510&Itemid