

บทความทางวิชาการ (3)

เรื่อง

# สิทธิชุมชน: สิทธิในที่ดินของชุมชนเกษตรกรรม

เขียนโดย

ศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช

ผู้เข้าอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 2

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2557

## สิทธิชุมชน: สิทธิในที่ดินของชุมชนเกษตรกรรม

ศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช

ผู้เข้าอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีโดยเสมอภาคกัน เพื่อการดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่อในทางอื่นใด หรือพื้นเพทางสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะ ที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายหรือตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนนั้น มีอยู่มากมายแปรไปตามความต้องการของมนุษย์ที่จะให้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสำหรับกลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็กหรือชุมชนนั้น ย่อมมีความต้องการความคุ้มครองจากรัฐและสามารถสร้างพลังของชุมชนในการต่อรองกับรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเลือกอนาคตของชุมชนเอง การใช้ประโยชน์และปกป้องรักษาทรัพยากรของชุมชน ที่เรียกว่า “สิทธิชุมชน” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน

ปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยมีหลากหลายรูปแบบ เรามักจะให้ความสนใจปัญหาสิทธิมนุษยชนในทางการเมือง แต่ที่จริงแล้ว ยังมีปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางสังคมและการทำมาหาเลี้ยงชีพอื่นๆ ที่เป็นสาระสำคัญของการดำรงชีพ ซึ่งไม่ควรละเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิทธิในการใช้ที่ดินของเกษตรกรที่ยากจน ซึ่งจะนำเสนอในบทความนี้

### 1. หลักการสำคัญและลักษณะของสิทธิชุมชน

#### 1.1 หลักการสำคัญของสิทธิชุมชน

1) สิทธิชุมชน คือ ข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคมที่พัฒนาให้กลุ่มคนร่วมกันจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและอื่น ๆ โดยกลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน มีวัฒนธรรมร่วมกันจำเป็นต้องจัดการร่วมกัน โดยชุมชนได้สร้างข้อตกลงหรือกติกาในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม ข้อตกลงอาจเป็นลายลักษณ์อักษร หรือกฎจารีตประเพณี ซึ่งข้อตกลงเป็นเรื่องของการเรียนรู้ การต่อสู้ ต่อรองทั้งภายในระหว่างชุมชนหรือภายนอกชุมชน ข้อตกลงร่วมจึงมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม สิทธิชุมชนจึงมีขอบเขตที่กว้าง ยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้

2) สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบเชิงซ้อน หมายถึง ภายใต้อัตนตงข้อตกลงจัดการร่วมกันของชุมชนจะมีสิทธิหลายประเภทแต่สัมพันธ์กัน เช่น สิทธิการครอบครอง สิทธิการใช้ สิทธิการจัดการ ซึ่งสิทธิแต่ละประเภท มีการปรับสร้างใหม่อยู่เสมอ และการซ้อนของสิทธิมีหลายระดับ ทั้งรูปแบบสิทธิและเจ้าของสิทธิ เช่น บางเงื่อนไข สิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรบางประเภทอาจเป็นของรัฐ หรือของบุคคลในชุมชน แต่ชุมชนมีสิทธิในการใช้ และสิทธิจัดการ

3) สิทธิชุมชนมีลักษณะเน้นการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ภายนอกเข้ามาร่วมสนับสนุนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นสาธารณะและรัฐ สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิความเป็นเจ้าของแบบเบ็ดเสร็จ เช่น สิทธิ

รัฐที่เป็นเจ้าของใช้สิทธิตนเองก็คิดกันภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างสิ้นเชิง เห็นได้จากกิจกรรมการจัดการป่าชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ เศรษฐกิจชุมชน หรือการฟื้นฟูอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ล้วนเป็นกิจกรรมที่ต้องการการสนับสนุนจากชุมชนท้องถิ่น ประชาสังคมและรัฐ ซึ่งชุมชนก็ได้สร้างเงื่อนไข กติกาที่มีการควบคุมจากภายนอก เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิชุมชน กล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับผู้ที่ยูนิคดูแลทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก คนภายนอกจะมาอ้างสิทธิเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนเมือง มาอยู่เหนือการมีชีวิตรอดของชุมชนไม่ได้ ทำให้การมีส่วนร่วมลดหลั่นกันไปตามความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตและสังคม อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปสิทธิชุมชนมักมีลักษณะการมีส่วนร่วมจากภายนอกมากกว่าการคิดกัน โดยหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วม” ก็คือ เป้าหมายของสิทธิชุมชน มิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนของชุมชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมด้วย

4) **อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนวางอยู่บนหลักพื้นฐานว่าด้วยความยั่งยืน และความเป็นธรรม** เห็นได้จากการจัดการป่า การจัดการน้ำ ต้องการให้สมาชิกมีส่วนร่วมเข้าถึงทรัพยากร และได้รับการแบ่งปันทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การที่ชุมชนจะอยู่รอดได้ก็ต้องอยู่บนฐานทรัพยากรที่ยั่งยืน การบริโภคให้หมดไปเป็นการทำลายทุนชีวิตของชุมชนโดยตรง ซึ่งอุดมการณ์สิทธิชุมชนจะมุ่งประสิทธิภาพสูงสุดจากการใช้ทรัพยากร

5) **สิทธิชุมชนบนเนื้อหาที่หลากหลาย** ชุมชนจำนวนมากได้อาศัยทุนทางสังคมของตนสร้างระบบ ในการจัดการตนเอง เพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในหลายรูปแบบ เช่น สิทธิการจัดการทรัพยากร สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิสตรี เศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น

6) **สิทธิชุมชนเป็นขบวนการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยจากรากหญ้า** สิทธิชุมชนเป็นการต่อสู้ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อไปสู่ความเป็นพลักษณ์ประชาธิปไตย หรือสังคมที่เคารพความหลากหลาย หรือมีนโยบายให้แต่ละท้องถิ่นตลอดจนกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้ได้มีเสรีภาพของตนเองในการกำหนดกติกาของวิถีชีวิต เศรษฐกิจ ทรัพยากรตามภูมิวิวัฒนาการของตนเอง ทั้งนี้ อยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมด้วย รัฐต้องมีนโยบายสนับสนุนชุมชนให้มีเสรีภาพในการกำหนดกฎ กติกา ระบบสิทธิการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ วิถีชีวิตวัฒนธรรมของตนเอง และมีกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน<sup>1</sup>

## 1.2 ลักษณะของสิทธิชุมชน

1) อุดมการณ์ของสิทธิชุมชน เป็นอุดมการณ์เพื่อความอยู่รอดของชุมชน

2) กระบวนการในการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชนในแต่ละประเภท ไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์ในเชิงพันธุศาสตร์ หากแต่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภายในของชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่ทดลองเรียนรู้ สั่งสมขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมในระดับชุมชน และในหลายๆ กรณีที่มีการเลียนแบบประสบการณ์ และทำให้เกิดขึ้นซ้ำๆ ในทางความคิด

3) ตั้งอยู่บนสำนึกและความรับรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้น จึงมักจะไม่ปรากฏในรูปของบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษร

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ, 2555, หน้า 20-24.

- 4) กลไกในการบังคับเป็นไปโดยอาศัยวิธีการของแต่ละชุมชน ผ่านทางระบบความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน
- 5) สิทธิชุมชนเป็นความพยายามของชุมชน ที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนให้สอดคล้องกับการกระทำที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ และมีทางเลือก
- 6) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชน
- 7) สิทธิชุมชนมักจะมีกลไกภายในชุมชน ที่เกื้อหนุนทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และให้โอกาสกับสมาชิกของชุมชน<sup>2</sup>

## 2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชุมชนเกษตรกรรม

ปัญหาสิทธิใหญ่ๆ ที่ราษฎรประสบและไม่อาจแก้ไขได้ด้วยตนเองนั้น ส่วนใหญ่เรียกได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) อันประกอบไปด้วย

- 1) สิทธิในการดำรงชีพ (Subsistence Rights) เช่น การทำมาหากิน การเลี้ยงดูครอบครัว ไปถึงการปฏิบัติกิจตามความเชื่อทางศาสนาหรือศีลบรรพบุรุษและประเพณีธรรมเนียมของแต่ละกลุ่ม ไปจนถึงการศึกษา และ
- 2) สิทธิในความปลอดภัย (Security Rights) คือ การมีหลักประกันขั้นพื้นฐานในการมีชีวิตตามสมควรอย่างปลอดภัย มีหลักประกันในการครอบครองทรัพย์สินและผลผลิตของตนเอง การได้รับความยุติธรรม ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและไม่ถูกคุกคามทำร้ายจากคนอื่น ๆ รวมทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

สิทธิพื้นฐานเหล่านี้ มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคนที่ไม่อาจช่วยเหลือตัวเองได้ ไม่ว่าจะจากความอ่อนแอไม่สมบูรณ์ทางกายภาพหรือความต่ำต้อยทางฐานะสังคม จนไม่อาจเอาชนะอุปสรรคได้ด้วยตนเอง ในขณะเดียวกันสิทธิพื้นฐานเหล่านี้ก็ทำหน้าที่ควบคุมกำกับไม่ให้คนที่แข็งแรงและมีความเหนือกว่าทั้งทางร่างกายและทางสังคม หรือแม้แต่บุคคลหรือหน่วยงานภาครัฐเอง ไปเอาเปรียบและทำร้ายคนที่มีสถานะทางสังคมด้อยกว่ามากจนเกินไป<sup>3</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเอาเปรียบคนในชุมชนเกษตรกรรม

ในชุมชนเกษตรกรรมนั้น มีปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานและมีความซับซ้อนประการหนึ่ง คือ ปัญหาสิทธิในที่ดินและเอกสารสิทธิที่ดิน โดยเป็นกรณีที่ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินนั้นมาเป็นเวลายาวนาน บางชุมชนอยู่ในเขตป่าก่อนที่จะมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ บางชุมชนได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ ชุมชนหลายแห่งจึงได้รับความเดือดร้อนและไม่สามารถพึ่งกลไกของภาครัฐได้ เพราะถึงแม้ว่าชาวบ้านได้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นเป็นเวลานาน แต่ชาวบ้านก็ไม่มีเอกสารสิทธิที่จะอ้างความเป็นเจ้าของได้ เมื่อแสดงความเป็นเจ้าของ

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

<sup>3</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, กำเนิดและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2549.

ไม่ได้ ก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ จากรัฐ ชุมชนจึงต้องคิดหาวิธีการแก้ปัญหาภายในชุมชนเอง<sup>4</sup> อาจเป็นการรวมกลุ่มเรียกร้อง หรือต่อรองกับภาครัฐ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาลักษณะเช่นนี้ ได้เกิดขึ้นในชุมชนเกษตรกรรมในต่างประเทศด้วย ปรากฏตัวอย่างคือ การเรียกร้องของเกษตรกรในประเทศบราซิล<sup>5</sup>

ในประเทศบราซิลมีขบวนการแรงงานไร้อำนาจที่ดิน หรือ MST มาจากภาษาโปรตุเกสว่า 'Movimento dos Trabalhadores rurais Sem Terra' (Movement of Landless Rural Workers) เรียกตัวเองว่า ขบวนการคนจนในชนบท เพราะมีมวลชนประกอบด้วย “ชาวนายากจน” ซึ่งเป็นเกษตรกรรายย่อยที่ทำการเกษตรบนผืนดิน แต่มีที่ไม่พอทำกิน “ชาวนาไร้อำนาจ” ซึ่งหลุดจากที่ดินเนื่องจากปัญหาของระบบการผลิตและการตลาด “แรงงานรับจ้างในชนบท” ซึ่งรับจ้างอยู่ในไร่นาขนาดใหญ่ที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกแรงงานในฟาร์มปศุสัตว์ รวมถึงคนที่ล้มละลายจากภาคเกษตรและไปเป็นคนจนเมือง คนไร้บ้าน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการเขื่อน

ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของ MST เริ่มต้นขึ้นในปีค.ศ. 1979 โดยใช้การบุกยึดที่ดินและการตั้งถิ่นฐานชุมชนทางเลือกเป็นยุทธศาสตร์หลัก บรรดาผู้นำขบวนการจะกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวต่อสู้ และลุกขึ้นต่อสู้กับสิ่งที่เห็นว่าเป็นอันตราย เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่คิดว่า เรียนรู้ที่จะสร้างสิ่งนั้นด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นการเมืองการปกครอง และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ ดังบทกวีหนึ่งของชาว MST ที่เปรียบว่า การใช้คีมตัดสายลวดจะทำให้เกิดเสียงดังรุนแรง และสูญเสียสภาพเดิม เช่นการต่อสู้ด้วยความรวดเร็วและรุนแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่อีกสภาพหนึ่ง การตัดลวดเป็นสัญลักษณ์หนึ่งของการบุกเข้าไปยึดที่ดิน และทำลาย “รั้วล้อม” ของเจ้าที่ดินที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ของบราซิล

ขบวนการ MST ได้ใช้นัยยะแห่งรัฐธรรมนูญ ที่รัฐสามารถนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาปฏิรูปให้ประชาชนได้ โดยกฎหมายที่ออกในสมัยประธานาธิบดีคาร์โดโซ ในปลายทศวรรษ 1987 ระบุว่า ที่ดินที่จะทำการเวนคืนเพื่อปฏิรูปได้นั้น จะต้องมีการเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 2 ปี (กฎหมายนี้ออกตามแรงกดดันจากปัญหาที่ดินในบราซิล แต่รัฐบาลไม่เคยนำมาปฏิบัติจริง สำหรับประธานาธิบดีคาร์โดโซ (1995-1998) เป็น “ซ้ายเก่า” เจ้าสำนักทฤษฎีพึ่งพา - Dependency Theory ที่เมื่อก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งในที่สุดก็ใช้ทหารสังหารหมู่ประชาชน และฆ่าผู้นำชาวบ้านมากถึง 163 คน) หากแคมป์ใดสามารถต้านทานการขับไล่จากตำรวจและฝ่ายเจ้าของที่ได้ถึง 2 ปี โอกาสที่จะเจรจากับสำนักงานปฏิรูปที่ดินก็จะมีความขึ้น

ทั้งนี้ MST ได้ให้ทุนสมาชิกไปเรียนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยเอกชน เพื่อจะได้มาช่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เนื่องจากเมื่อมีการตั้งแคมป์ยึดที่ดิน จะมีคดีเกิดขึ้นกับผู้นำเฉลี่ยแคมป์ละ 2-3 คดี ซึ่งทาง MST จะประสานทนายความเข้าช่วยเหลือมีทั้งทนายความที่ทำงานกับ MST โดยตรง รวมไปถึงทนายความจากกลุ่มคาทอลิกฝ่ายซ้าย และสภาพทนายความ สำหรับวิธีการต่อสู้นั้นใช้หลักข้อเท็จจริงที่ว่า MST ไม่ได้ทำผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการเข้ายึดที่ดินเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า ที่ดินผืนนั้นไม่ได้ถูกทำประโยชน์เชิงสังคม นอกจากนี้ ยังไม่ใช้การบุกรุก เพราะการบุกรุกคือการกระทำของปัจเจกบุคคลที่บุกเข้าไปในที่ดินหรือเคหสถาน

<sup>4</sup> อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม, 2550.

<sup>5</sup> กรรณิการ์ กิจติเวชกุล, Global Report, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ Way of Book, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2557, หน้า 229-231.

ของผู้อื่น เพื่อหวังประโยชน์ส่วนบุคคล แต่การยึดที่ของ MST เป็นการเข้ายึดของคนจำนวนมากที่ไร้ที่ทำกิน และทำไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่ต้องการการปฏิรูปที่ดิน ในประเด็นนี้ ศาลสูงสุดของบราซิลเคยมีบรรทัดฐานคำตัดสินแล้วว่า “กระบวนการยึดที่ดินไม่ใช่เป็นการก่ออาชญากรรม”

การอ้างอิงรัฐธรรมนูญและตีความกฎหมายตามนิยามของผู้ถูกกดขี่ถือเป็นกลยุทธ์การต่อสู้ที่น่าสนใจของขบวนการ MST ที่ไม่ปล่อยให้ชนชั้นนำและเจ้าที่ดินใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมมาเอารัดเอาเปรียบคนจนแต่ฝ่ายเดียว

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น เกิดจากสาเหตุหลัก ดังนี้

1) ระบบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือป่าสงวนแห่งชาติ

เมื่อประเทศไทยได้นำระบบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาใช้ในปี 2497 ปรากฏปัญหาความชัดเจนของการแบ่งพื้นที่ในส่วนที่ดินที่ซึ่งหวงกันไว้สำหรับสาธารณประโยชน์ กับส่วนที่ให้ประชาชนถือครอง โดยประมวลกฎหมายที่ดินที่เริ่มบังคับใช้วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ระบุว่าที่ดินทุกแห่งที่ไม่มีผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ (มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน) ให้ถือเป็นพื้นที่ป่าของรัฐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบการสื่อสารในขณะนั้นยังไม่ก้าวหน้าดังเช่นทุกวันนี้ ทำให้มีความบกพร่องของกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ การจัดการที่ดินตามกฎหมายจึงไม่เกิดประสิทธิภาพ<sup>6</sup> เช่น มีที่ดินจำนวนมากที่ชาวบ้านครอบครองและใช้ประโยชน์มานานแล้วตั้งแต่สมัยปู่ย่าตายาย แต่ตรวจสอบและยังไม่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิ มีประชาชนจำนวนมากที่ตกหล่นจากการได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 หรือกระบวนการเก็บ ส.ค.1 ไปเพื่อจะออกโฉนดที่ดินแต่ดำเนินการไม่ทั่วถึง โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่คืน ส.ค.1 ให้แก่ประชาชน และเมื่อต้องดำเนินการขอหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินภายหลัง ก็ต้องใช้การยืนยันโดยบุคคล ซึ่งย่อมมีปัญหาตามมาว่าบุคคลที่จะยืนยันให้ได้นั้นไม่มีชีวิตอยู่ หรือหลงลืมเหตุการณ์ในอดีตไปแล้ว

ทั้งนี้ ในปี พ.ศ.2551 ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งสะท้อนถึงการยอมรับความบกพร่องในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน โดยในมาตรา 8 กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้ คือ วันที่ 1 ธันวาคม 2497 โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) และยังไม่ได้อื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้รับนำ ส.ค. 1 มายื่นคำขอออกโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก.) ภายใน 2 ปี นับจาก พ.ร.บ.ฉบับนี้ใช้บังคับ โดยสิ้นกำหนดให้ยื่นคำขอวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งหมายความว่าแม้จะมีประมวลกฎหมายที่ดินมาแล้วจนถึงห้าสิบกว่าปีแต่ก็ยังมีผู้ที่ตกหล่นไม่ได้รับโฉนดแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ การสำรวจและรวบรวมยอดคงเหลือของ ส.ค. 1 ทั่วประเทศ โดยกรมที่ดิน เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2552 พบว่ามี ส.ค.1 คงเหลือ 929,731 แปลง โดยพื้นที่ที่ยังมี ส.ค. 1 คงเหลือมากที่สุด คือ จังหวัดสุรินทร์ จาก 11 มีนาคม 2551 มียอดคงเหลือ 118,346 แปลง ณ วันที่ 11 ธันวาคม

<sup>6</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน, 2553, [www.thailandreform.net](http://www.thailandreform.net).

2552 เหลือ 30,564 แปลง<sup>7</sup> จากข้อมูลที่เราบอกรวมไม่เป็นทางการว่า กรมที่ดินเคยสำรวจว่าจำนวนส.ค.1 ที่ยังคงมีได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น มีประมาณ 200,000 กว่าราย แต่ยอดคงเหลือในปัจจุบันที่มีอีกประมาณ 2-3 เท่าตัวนั้น เกิดจากความผิดพลาดของกรมที่ดินที่มีได้เวนคืนเอกสารส.ค.1 ไว้ จึงทำให้มีการนำส.ค.1 ที่ออกหนังสือแสดงสิทธิไปแล้ว กลับไปอ้างสิทธิใหม่อีกครั้ง เนื่องจากในส.ค.1 นั้นเองมิได้มีการแจ้งพิกัดเฉพาะ เพียงแต่อ้างถึงที่ดินข้างเคียง และบางแห่งก็ไม่ได้ระบุว่าเป็นที่ดินที่ใครครอบครองอยู่ มีแต่เพียงระบุว่าเป็นที่สาธารณะ จึงทำให้มีการสวมส.ค.1 มาออกหนังสือแสดงสิทธิอีกครั้งได้

นอกจากกรณีการออกโฉนดที่ดินแล้ว การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติซึ่งโดยส่วนใหญ่ทำในช่วง พ.ศ. 2504 - 2515 ก็ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินในหลายกรณี การประกาศเขตอุทยานและป่าสงวน ดำเนินการโดยการกำหนดแนวเขตลงบนแผนที่ทหารอัตราส่วน 1:50,000 โดยไม่ได้มีการเดินสำรวจจริง เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณประกอบกับขนาดพื้นที่ที่กว้างใหญ่ การสำรวจพื้นที่จริงจึงทำได้เต็มที่ และแผนที่ที่ใช้กำหนดแนวเขตนั้น เป็นแผนที่ที่ทำขึ้นมาในช่วง พ.ศ. 2500 - 2505 โดยการช่วยเหลือของกองทัพสหรัฐอเมริกา ต่อมาในช่วงปีพ.ศ. 2530 จึงได้พบว่าประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่ป่าสงวนได้ถูกใช้ทำการเกษตรอยู่แล้ว ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐตลอดมาจนถึงปัจจุบัน<sup>8</sup> กล่าวคือ เกษตรกรถูกกล่าวหาว่าบุกรุกเขตอุทยานหรือป่าสงวน ทั้ง ๆ ที่การประกาศเขตพื้นที่อุทยานหรือป่าสงวนไปบุกรุกที่ดินทำกินของเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาป่าตามวิถีชีวิตที่ต้องอาศัยทำมาหากินร่วมกับธรรมชาติมาตลอดทั้งชีวิต และโอกาสที่จะขอเพิกถอนการประกาศนั้น ยังเป็นไปได้อย่างยากอีกด้วย<sup>9</sup>

## 2) ระบบสิทธิเด็ดขาดเหนือที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จุดเริ่มต้นของการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนนั้น เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 อันเนื่องมาจาก 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) แรงผลักดันของปัจจัยภายนอกคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่างประเทศมีความต้องการสินค้าจากประเทศไทยหลังการทำสนธิสัญญาบาวริงกับตะวันตกในปี พ.ศ. 2398 ทำให้มีความต้องการขยายพื้นที่การเกษตร 2) กรณีพิพาทเรื่องที่ดินโดยเฉพาะบริเวณที่มีการขุดคลองเพื่อขยายการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งทำ

<sup>7</sup> “6ก.พ.ปิดประตูเปลี่ยนส.ค.1เป็นโฉนด คาดคำขอทะเล5แสนแปลงทั่วประเทศ”, ประชาชาติธุรกิจ, 7 มกราคม 2553.

<sup>8</sup> โปรดดู “ประกาศเขตอุทยานทับที่ดินทำกิน” มรสมูฮัรระลอกที่ อ.นบพิตำ จ.นครศรีธรรมราช, ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 23 มกราคม 2555, <http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=955000009944>.

<sup>9</sup> สงกรานต์ บ็องบุญจันทร์, “ความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการฟ้องเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ: ศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด”, มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 2556, <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=1633>.

ให้ที่ดินที่รับน้ำจากคลองตกเป็นกรรมสิทธิ์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น และ 3) การบริหารที่ดินของรัฐที่ยังไม่เป็นระบบ ด้วยปัจจัยเหล่านี้ทำให้จำเป็นต้องมีการจัดทำหลักฐานในการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ชัดเจน

การบัญญัติเรื่องสิทธิในระบบกฎหมายไทย เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการยึดถือเอาสิทธิตามการครอบครองทำประโยชน์ (Occupancy) มายึดถือเอาสิทธิการเป็นเจ้าของ (Ownership) ซึ่งเป็นแนวคิดที่รับมาจากประเทศตะวันตก เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายที่กำหนดระบอบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรนั้นมักมาจากรัฐที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นนำไม่ใช่ฉันทานุมัติของประชาชนหรือเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>10</sup> ต่างจากระบบสิทธิที่ใช้ในประเทศ Common Law ซึ่งที่ดินเป็นของรัฐทั้งหมด ไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชน แต่เป็นสิทธิครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่รัฐอนุญาต ซึ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีข้อจำกัด ก็จะใกล้เคียงกรรมสิทธิ์ (Ownership) ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law)

ในด้านหนึ่ง การบริหารจัดการที่ดินด้วยระบบกรรมสิทธิ์เอกชนส่งเสริมให้มีการขยายการผลิตในภาคการเกษตรเพราะกระตุ้นให้มีการลงทุนทำการผลิตในที่ดินของตนเองและสามารถใช้ที่ดินนั้นเป็นหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มทุนทำการผลิต แต่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนเอื้อให้กระบวนการทำให้ที่ดินให้เป็นสินค้ำมีความคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ที่ดินมีโอกาสตกอยู่ในมือของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าคนยากคนจนที่ต้องการที่ดินทำกิน

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าระบบกรรมสิทธิ์เอกชนไม่ได้มีรากฐานมาจากระบบจารีตประเพณี ขณะที่ในทางปฏิบัติยังมีแนวทางการจัดการที่ดินด้วยระบบสิทธิแบบอื่น ๆ อีกมากมายที่ไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย แต่เป็นระบบที่ชุมชนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (Common property) หรือบางกรณีเรียกว่าสิทธิชุมชน ซึ่งยึดหลักสิทธิการใช้ (Usufruct right) เป็นหลักมากกว่าสิทธิการเป็นเจ้าของ กล่าวคือ ให้สิทธิการครอบครองแก่ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยไม่ได้ให้สิทธิการเป็นเจ้าของแก่ผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินเหนือที่ดินนั้น และ/หรือ ให้สิทธิแก่สมาชิกชุมชนที่ร่วมดูแลรักษาทรัพยากรส่วนรวมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร แต่มิได้ให้สิทธิครอบครองแก่ผู้หนึ่งผู้ใดอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ถึงแม้ว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ 4 หมวด 3) จะกล่าวถึงกรรมสิทธิ์รวมไว้ แต่ก็มิได้ก้าวพ้นกรอบของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์รวมดังกล่าวหมายถึงการรวมกันของปัจเจกบุคคลในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินหนึ่ง ๆ โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมมีสิทธิแบ่งทรัพย์สินนั้นออกมาได้ ดังนั้นกรรมสิทธิ์รวมในที่นี้จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ไม่ใช่ชุมชน<sup>11</sup>

ระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งยึดหลักกรรมสิทธิ์เอกชนและกรรมสิทธิ์ของรัฐทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังต่อไปนี้

<sup>10</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน.

<sup>11</sup> สุนี ไชยรส และศยามล ไกยูรวงศ์, เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545-2551 “ที่ดินเอกชน”, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551, หน้า 45.

1) ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในป่ากลายเป็นผู้บุกรุกป่า ซึ่งเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

โดยสภาพของความเป็นจริง ประชาชนได้อาศัยอยู่ในป่ามาเป็นเวลายาวนาน ก่อนจะมีการออกกฎหมายให้สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์แก่ประชาชน ตามบรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2473 ต่อมาเมื่อมีการออกกฎหมายหวงกันที่ให้เป็นของรัฐและหวงกันที่ป่าเป็นอุทยานแห่งชาติ ในปีพ.ศ. 2504 และป่าสงวนแห่งชาติในปีพ.ศ. 2507 โดยออกประกาศคลุมพื้นที่ทั้งหมดเป็นเขตอุทยานหรือเขตป่าสงวนไปก่อน แล้วจึงกันที่ดินบริเวณที่ประชาชนอาศัยอยู่ออกในภายหลัง แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้มีการกันออกไป เพราะต้องสำรวจและทำเครื่องหมายเขตอุทยานแห่งชาติและเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก เมื่อไม่มีการแสดงเขตที่ชัดเจนตามกฎหมาย จึงเกิดข้อพิพาทในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินของรัฐ รัฐยอมรับเฉพาะสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายที่มีเอกสารสิทธิที่ออกโดยหน่วยงานราชการเป็นหลักฐานยืนยัน ซึ่งได้แก่ น.ส.3 น.ส.3 ก โฉนดที่ดินและเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามโครงการที่รัฐจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน เช่น น.ค.3 (นิคมสร้างตนเอง) หรือ กสน.5 (นิคมสหกรณ์) นอกนั้นก็ปฏิเสธสิทธิ โดยไม่ได้พิจารณาจากความเป็นจริงว่า พลวัตการเปลี่ยนแปลงการบุกเบิกและการครอบครองที่ดินของประชาชนเป็นไปตามนโยบายการพัฒนาประเทศมายาวนาน<sup>12</sup> งานศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด ชี้ว่า การบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าของภาคเหนือที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลงถึง 13.96 ล้านไร่ ระหว่างปี 2516-2531 มีสาเหตุมาจากนโยบายรัฐ เช่น การสัมปทานทำไม้ การขยายตัวของพืชพาณิชย์ การเปลี่ยนแปลงความคืดหมายเกี่ยวกับรายได้และการใช้ที่ดิน และมาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเป็นต้น<sup>13</sup>

2) กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน ทำให้ที่ดินหลุดมือจากคนจน

การใช้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน เป็นไปตามแนวทางของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งแปลงทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นสินค้าเพื่อให้ซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้คล่องตัว โดยเชื่อว่ากลไกตลาดจะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีความเป็นธรรมด้วยกระบวนการแข่งขันอย่างเสรี และอ้างว่าการให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชน (หรือการแปลงที่ดินให้เป็นทุน) นั้นจะช่วยให้เกษตรกรและผู้ทำการผลิตอื่น ๆ สามารถเพิ่มทุนได้โดยการใช้เอกสารสิทธิ์เป็นหลักประกันเงินกู้ ซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต

ในทางกลับกัน งานศึกษาของอานันท์ กาญจนพันธุ์ ชี้ว่าการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้ชาวบ้านนั้น แทนที่จะช่วยสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน กลับเป็นตัวเร่งให้ชาวบ้านขายที่ดิน เพราะที่ดินมีราคาสูงขึ้น ขณะที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ชาวบ้านใช้โฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสินเชื่อตามอุดมคติของการออกโฉนดที่ต้องการให้ชาวบ้านมีความสามารถในการเพิ่มทุนเพื่อเสริมประสิทธิภาพการผลิต ในความเป็นจริงพบว่าชาวบ้านกลับไม่ได้นำเงินที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงการผลิตเสมอไป แต่ส่วนใหญ่นำไปลงทุนนอกภาคการเกษตรซึ่งมีผลตอบแทนมากกว่าหรือนำไปให้กู้ต่อ<sup>14</sup> ในทำนองเดียวกัน งานศึกษาของ

<sup>12</sup> สุนี ไชยรส และศยามล ไกยูรวงศ์, 2551, เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

<sup>13</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งขวัญ ขาวสะอาด, 2538, อ้างใน สุนี และศยามล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>14</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่, 2532.

Ritchie เชื่อว่าการออกโฉนดที่ดินให้กับชาวบ้านเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้คนภายนอกเข้าถึงตลาดที่ดินในท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ตลาดที่ดินในหมู่บ้านไม่ผูกติดอยู่กับท้องถิ่นอีกต่อไป แต่ต้องโยงอยู่กับตลาดในระดับชาติ และระดับสากล ตัวอย่างเช่น การเก็งกำไรที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ก็ได้ส่งผลให้ชาวไร่ชาวนาเข้าถึงที่ดินได้ยากลำบากมากขึ้น<sup>15</sup>

### 3. การใช้สิทธิชุมชนในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินของชุมชนเกษตรกรรม

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้เสนอแนวทางและทดลองปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ประกอบด้วย 1) การปรับทิศทางการจัดการทรัพยากรที่ดินในสังคมไทย 2) การผลักดันนโยบายรับรองสิทธิที่ดินของประชาชนในที่ดินรัฐ 3) การมีมาตรการภาษีเพื่อควบคุมการกระจุกตัวของที่ดิน และ 4) การใช้ระบบกรรมสิทธิ์แบบใหม่ภายใต้หลักสิทธิชุมชน โดยในที่นี่จะนำเสนอสาระสำคัญของการใช้ระบบกรรมสิทธิ์แบบใหม่ภายใต้หลักสิทธิชุมชนมากล่าวอย่างละเอียด<sup>16</sup>

ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ที่เกิดจากการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินเป็นไปโดยเสรีและเกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้การครอบครอง เปลี่ยนมือ และใช้ประโยชน์ที่ดินไร้การตรวจสอบควบคุมโดยหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรภาคประชาสังคม

ชุมชนที่มีบทเรียนการสูญเสียที่ดินอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว จึงเห็นความสำคัญว่าจะต้องมีการใช้ระบบสิทธิเหนือที่ดินแบบใหม่ จึงทดลองใช้ระบบโฉนดชุมชน และควบคุมการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน

การจัดการสิทธิเหนือที่ดินด้วยกลไกการควบคุมของชุมชนดังกล่าว แม้ว่าจะยังไม่ได้รับการรับรองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้รับการรับรองตามหลักสิทธิชุมชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 แล้ว ซึ่งมีสาระสำคัญว่าชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนได้

#### 3.1 ระบบโฉนดชุมชนกับกรรมสิทธิ์ที่ดินชุมชน

ระบบโฉนดชุมชนที่นำมาทดลองใช้ โดยให้บทบาทแก่องค์กรชุมชนในการจัดการสิทธิและควบคุมการใช้ที่ดิน มีการวางกฎเกณฑ์กติการ่วมของชุมชนที่มีลักษณะก้าวหน้าและท้าทายระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไปให้พ้นจากแนวคิดแบบทุนนิยมที่จัดการที่ดินในฐานะสินค้า ไปสู่เป้าหมายของการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและการช่วยเหลือแบ่งปันให้กับกลุ่มคนที่ยากไร้กว่า ดังตัวอย่างจากการกำหนดเป้าหมาย กฎกติกา และเงื่อนไขการใช้ที่ดินและทรัพยากรของชุมชนต่อไปนี้

<sup>15</sup> มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2544, หน้า 3-33.

<sup>16</sup> เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน.

ก) เป้าหมายขององค์กรชุมชน

1. เพื่อพิทักษ์สิทธิเกษตรกร ปกป้องพื้นที่ชุมชน และสิทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของสมาชิกชุมชนซึ่งเป็นเกษตรกรรายย่อย
2. เพื่อฟื้นฟูและพัฒนา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ประเพณี ศิลปวัฒนธรรมที่ดั่งาม รวมทั้งการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ
3. เพื่อสร้างอธิปไตยทางอาหาร เพื่อพิทักษ์ศักดิ์ศรี และคุณค่าความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสามารถเลี้ยงชุมชนและสังคม
4. เพื่อร่วมกำหนดนโยบาย แผนพัฒนา โครงการและกฎหมายต่างๆ โดยอยู่บนพื้นฐานการเคารพสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ
5. ร่วมพัฒนาองค์กรภาคประชาชนให้สามารถกำหนดอนาคตตนเอง

ข) การใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรในชุมชน

1. สมาชิกทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรในพื้นที่โฉนดชุมชนอย่างจริงจัง ห้ามปล่อยทิ้งร้าง
2. การเปลี่ยนมือที่ดินทำได้สองวิธีเท่านั้น คือ (1) ยกให้เป็นมรดกตกทอดสู่ลูกหลาน (2) ขายสิทธิคืนสู่กลุ่ม แต่ทั้งนี้ต้องนำเรื่องเข้าปรึกษาคณะกรรมการที่ดินของชุมชน
3. องค์กรชุมชนจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทรัพยากรทั้งหมด ทั้งที่ดินที่ปัจเจกบุคคล และทรัพยากรที่สมาชิกชุมชนใช้ประโยชน์ในการดำเนินชีวิต ได้แก่ สายน้ำ ป่าบริเวณสายน้ำ ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ และเส้นทาง
4. ถ้าต้องการใช้ไม้ในพื้นที่ชุมชนต้องแจ้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณา
5. การใช้ไม้ ให้ใช้ไม้ในสวนของตนเองก่อน
6. ให้ก่อสร้างบ้านก่อนแปรรูปไม้
7. ให้แจ้งความกว้างยาวของบ้านและจำนวนไม้ที่จะใช้
8. ส่งเสริมสนับสนุนให้ปลูกต้นไม้บริเวณเขตแดนที่ดิน

ค) การเกษตร

1. เก็บเมล็ดพันธุ์ข้าวเอง เพื่อพึ่งพาตนเองและลดต้นทุนการผลิต
2. ลด ละ เลิกการใช้สารเคมี เพื่อรักษาระบบนิเวศ
3. ใช้แรงงานคนให้มากที่สุด แทนการใช้เครื่องจักร
4. ให้เว้นไม้ใหญ่ในสวนไว้เพื่อใช้สอยในครัวเรือน

ง) การแบ่งปัน จัดสรรผลประโยชน์ในชุมชน

1. ที่ดินในแปลงโฉนดชุมชนที่ถูกขาย (ให้คนในชุมชน) จะถูกหักส่วนแบ่งรายได้เข้ากองกลางตามอัตราที่กำหนดร่วมกัน เพื่อนำเงินไปใช้ในกิจกรรมต่างๆในการจัดการที่ดินของกลุ่ม
2. ผลผลิตจากแปลงรวม จะนำไปขายเพื่อเป็นทุนสำหรับจัดเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกและเพื่อการทำงานขับเคลื่อนของกลุ่ม

### จ) ความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ละเมิดข้อตกลงชุมชน จะถูกยึดที่ดินคืนสู่กลุ่ม และกลุ่มจะไม่อนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นอีกต่อไป

ย่อมเห็นได้ว่าระบบสิทธิเหนือที่ดินแบบใหม่ได้วางเงื่อนไขการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรอย่างเข้มงวด สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกแต่ละคนจึงได้มาพร้อมกับหน้าที่ที่จะต้องเคารพกฎกติการ่วมของคนในชุมชน ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขของสมาชิกทุกคนในองค์กรชุมชน และที่สำคัญเพื่อปกป้องรักษาที่ดินของคนในชุมชน ให้ตกทอดไปสู่ลูกหลาน เป็นพื้นที่ทำการเกษตร สร้างอาหารหล่อเลี้ยงและสร้างรายได้ให้กับคนที่ขาดแคลน โดยที่ไม่ต้องถูกขายเปลี่ยนมือครั้งแล้วครั้งเล่าไปสู่คนภายนอกชุมชน ดังบทเรียนของชุมชนที่ผ่านมา จึงเป็นการพัฒนาระบบการถือครองที่ดินที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์ ที่ดินในระบบโฉนดชุมชนจึงยังคงอยู่กับชุมชนตลอดไป โดยไม่เปลี่ยนมือไปยังบุคคลภายนอกชุมชน จึงกลายเป็นระบบที่สร้างความมั่นคงให้แก่คนในชุมชนซึ่งส่วนใหญ่ก็คือเกษตรกรผู้ยากไร้นั่นเอง ที่จะมีวิถีชีวิตที่มั่นคงยิ่งขึ้นในระบบเศรษฐกิจพอเพียง

### 3.2 ระบบธนาคารที่ดินเพื่อความอยู่รอดของเกษตรกรรายย่อย

ปฏิเสธไม่ได้ว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ปัญหาที่ดินกระจุกตัวคือการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรอื่นเนื่องมาจากความล้มเหลวของอาชีพเกษตรกร โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ด้านหนี้สินและการล้มละลายของเกษตรกรรายย่อยทั่วประเทศในรอบสามสิบปีที่ผ่านมา ชุมชนที่ปฏิรูปที่ดินจึงจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน เพื่อสร้างโอกาสและความมั่นคงทางการเงินให้แก่เกษตรกรรายย่อยที่ประสบความล้มเหลวจากการผลิต

กองทุนธนาคารที่ดินมีเป้าหมายหลักๆ สองประการ ได้แก่ เพื่อจัดหาและซื้อที่ดินให้กับเกษตรกรไร้ที่ดินและคนยากจนในชุมชน และเพื่อสนับสนุนระบบการผลิตและการตลาดให้เกษตรกรรายย่อยอยู่รอดได้ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน

ที่ผ่านมาธนาคารที่ดินของชุมชนในบางชุมชนได้สนับสนุนเงินกู้ให้สมาชิกนำเงินไปซื้อปัจจัยการผลิตและลงทุนทำการผลิต รวมไปถึงการดูแลคุ้มครองสิทธิ และสวัสดิการของเกษตรกรรายย่อย นัยหนึ่งเพื่อให้เกษตรกรรายย่อยสามารถอยู่รอดได้ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน และที่สำคัญคือสามารถรักษาที่ดินของตนเองไว้ได้โดยไม่ต้องนำไปขายใช้หนี้ให้คนภายนอก

สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ได้ปรากฏความพยายามในการแก้ไขปัญหของเกษตรกรด้วยระบบธนาคารที่ดิน โดยได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ซึ่งมีเหตุผลประกอบการประกาศใช้พระราชกฤษฎีการะบุว่า “ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีมานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินรวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้าง ไม่ทำ

ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มืองค์กรหรือสถาบันการเงินใดรับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปแบบองค์การมหาชน เพื่อแก้ไขปัญหาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ”

สำหรับวัตถุประสงค์ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินนั้น ประกอบด้วย

(1) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(2) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(3) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงรวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

(5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏผลงานที่เป็นรูปธรรมของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ซึ่งน่าจะเชื่อว่าจะมีเหตุให้ยุบเลิกสถาบันดังกล่าวในอนาคต<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 มาตรา 40 ระบุว่า

“มาตรา 40 ให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน

(2) พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นตาม (1) ก็ตาม

...”

#### 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในสถานการณ์เช่นปัจจุบัน ยังมีเกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินทำกิน จึงเกิดการบุกรุกที่ป่าอยู่ในหลายจุดเพื่อเข้าทำกิน โดยรัฐไม่อาจจะดูแลจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากไม่มีระบบข้อมูลที่ดินที่ครอบคลุมทั่วประเทศ จึงไม่อาจทราบได้ว่าผู้ใดครอบครองที่ดินไว้มากน้อยเพียงใด การแก้ปัญหาด้วยการรวบรวมประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้ามาอยู่ในแหล่งเดียวกัน โดยมีการจัดที่ดินแปลงหนึ่งให้ประชาชนได้อยู่อาศัยทำกินและใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงเรื่องการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก็จะเป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้เป็นอย่างดี เพราะการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในรูปแบบให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก็อาจจะเกิดปัญหาในภายหลัง เพราะประชาชนผู้ยากไร้เหล่านั้น เมื่อมีปัญหาทางการเงินก็คงจะนำที่ดินไปขาย แล้วก็ไปหาทางบุกรุกที่ดินที่ป่าใหม่ หมุนเวียนไปครั้งแล้วครั้งเล่าโดยไม่จบสิ้น ป่าไม้ก็จะยิ่งถูกทำลายลงเรื่อย ๆ การเน้นเรื่องจัดที่ดินเพื่อชุมชน จึงเป็นทางแก้ปัญหาเรื่องบุกรุกป่าและสิทธิในที่ดินของชุมชนเกษตรกรรมได้ดียิ่งในรูปแบบหนึ่ง เพราะเมื่อทุกคนเป็นเจ้าของป่าและยอมเป็นเจ้าของสิทธิในที่ดินชุมชน ก็ย่อมต้องช่วยกันดูแลรักษาป่ามิให้คนภายนอกเข้ามาบุกรุกที่ดินของชุมชน จึงจะได้ผลทางอ้อมคือมีชุมชนมาดูแลรักษาป่า ทำให้เกิดการอนุรักษ์ป่าและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนอีกด้วย

---