

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐในรูปแบบโฉนดชุมชน นั้นผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐบาลออกนโยบายในการแจกที่ดินให้กับชาวบ้านหรือชุมชนก็เพื่อหวังฐานเสียงการเมืองเป็นหลักหรือการกำหนดผลประโยชน์ให้กับประชาชนในการจัดสรรที่ดินให้ แต่จะเห็นได้ว่าการดำเนินการเช่นนี้เป็นการแลกกับที่ดินของประเทศที่มอบให้กับชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ในความครอบครองของประชาชนและไม่ให้ประชาชนนำที่ดินที่รัฐมอบให้ไปจำหน่ายจ่ายโอน แต่ปัญหาดังกล่าวพบว่าที่ดินที่มีการจำแนกในรูปแบบของโฉนดชุมชนนั้นล้วนแล้วแต่เป็นที่ป่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินป่าช้า ซึ่งมีใช้เป็นที่ดินที่สามารถทำการเกษตรได้เลย และไม่อาจจะทำไร่หรือทำนาเพื่อหาผลประโยชน์บนที่ดินได้แต่อย่างใด แต่ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ประชาชนสามารถนำไปทำไร่ เลื่อนลอยปราศจากการเข้าถึงระบบชลประทานก็ไม่อาจจะทำการเกษตรได้ นอกจากนั้นเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนหรือชุมชนบุกเบิกป่า ซึ่งปัจจุบันป่าก็มีจำนวนน้อยอยู่แล้ว ดังนั้นในปัญหานี้ ผู้ศึกษาทำการศึกษาถึงทฤษฎี กฎหมาย และทำการวิเคราะห์ตามปัญหาที่ได้ตั้งประเด็นปัญหาไว้ ดังนี้

1. ปัญหาการพิสูจน์สิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ของโฉนดชุมชน แบ่งปัญหาในการสรุปได้ดังนี้

1.1 การกำหนดขอบเขตและลักษณะเกี่ยวกับความหมายของชุมชน ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 นั้น เป็นลักษณะนามธรรม โดยปราศจากการรองรับจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายมหาชนทำให้ปราศจากสถานะภาพทางกฎหมายและไม่อาจจะประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ได้รับสิทธิตามโฉนดชุมชน

1.2 การกำหนดขอบเขตและความหมายของโฉนดชุมชน ในการกำหนดความหมายของโฉนดชุมชนก็เช่นกันที่กำหนดไว้ในลักษณะนามธรรมจนทำให้ปราศจากสภาพบังคับทางกฎหมายและขาดหลักประกันดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเอกสารสิทธิ์ที่ประเทศไทยได้นำมาเป็นเอกสาร

ยื่นยันการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชน ซึ่งการกำหนดความหมายของโฉนดชุมชนถือว่าเป็นเอกสารสิทธิที่ปราศจากสถานะทางกฎหมาย และสภาพบังคับทางกฎหมายที่มุ่งประสงค์ที่จะมอบที่ดินให้แก่ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลมากเกินไปจนทำให้ขาดความเป็นเอกภาพทางกฎหมายและไม่มีหลักการที่ประกันสิทธิในการถือครองโฉนดชุมชนของประชาชน

1.3 ปัญหาการจำแนกประเภทผู้ถือสิทธิครอบครองในโฉนดชุมชน ในปัญหานี้สรุปได้ว่าเมื่อชุมชนใดได้โฉนดชุมชนมาถือครองแล้วใครที่จะสามารถเข้าไปบริหารจัดการได้ ถึงแม้ว่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะกำหนดให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าทุกคนจะสามารถเข้าไปทำกินในพื้นที่โฉนดชุมชนได้ทุกคนขึ้นอยู่กับการแบ่งสันจากคณะกรรมการ และการถือครองดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วมโดยมิได้จำแนกว่าบริเวณใดเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ดังนั้นจึงมีปัญหาทำให้ประชาชนมีการทับซ้อนบริเวณทำกินและก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในชุมชน

ดังนั้นในการพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของโฉนดชุมชนนั้น ไม่อาจจะพิสูจน์สิทธิความเป็นเจ้าของได้ เพราะถ้ากล่าวถึงปัญหาว่าชุมชนใดเป็นชุมชนตามที่กฎหมายรับรองก็เป็นเรื่องยากอยู่แล้ว เนื่องจากชุมชนไม่มีตัวตนที่กฎหมายจะสามารถรับรองได้ และรัฐนำเอาโฉนดที่มีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์เฉพาะตัวผูกมัดไว้กับชุมชนซึ่งไม่มีตัวตนทางกฎหมาย ในเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องยากเป็นสองเท่าในการที่จะพิสูจน์สิทธิความเป็นเจ้าของและการเข้าครอบครอง ซึ่งอนาคตอาจจะมีปัญหาว่าที่ดินที่ได้รับการอนุญาตให้ออกโฉนดชุมชนได้ทุกคนในชุมชนก็ต้องมีการจัดจองที่ดินอย่างแน่นอนทำให้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาเขตแดน ปัญหาการทะเลาะวิวาทในการแย่งสิทธิในโฉนดชุมชนก็เป็นได้แม้โฉนดชุมชนรัฐจะมอบให้โดยมีเงื่อนไข และภายใต้กฎ ระเบียบที่รัฐกำหนดก็ตาม แต่ตามความเป็นจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะโฉนดชุมชนเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่มี การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจึงยังไม่มีบรรทัดฐานในการดำเนินการ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าโฉนดชุมชนเป็นเรื่องที่กฎหมายจะต้องออกมารองรับหลักการพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจนว่าเขตพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่โฉนดชุมชน เพื่อไม่ให้มีการทับซ้อนของโฉนดชุมชนกับที่ดินของประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ในการที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้มีความชัดเจนในการดำเนินการตามกฎหมาย และในอนาคตก็จะต้องไม่มีการฟ้องบุกรุกป่า หรือทำลายป่า เพราะต้องเข้าใจว่าบทบัญญัติการห้ามเข้าบุกรุกป่าของกรมที่ดิน กรมอุทยานสัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็มีบทบัญญัติในการห้ามผู้ใดเข้าทำการบุกรุกป่าอันมิใช่ทรัพย์สมบัติของตน กรณีดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐอื่นแทบทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นประชาชนก็อาจจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวก็เป็นได้ และใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ในปัญหานี้ผู้ศึกษามีความเป็นห่วงเป็นอย่างมากที่ผลเสียจะตก

อยู่กับประชาชนเองมิใช่ตกอยู่กับรัฐหรือรัฐบาลที่มีการกำหนดนโยบายแล้ว เมื่อหมดวาระการดำเนินงานก็ออกจากตำแหน่งไป ซึ่งสร้างภาระไว้ให้กับประชาชนรับผิดชอบ

2. ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการตามโฉนดชุมชน ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาขอสรุปความว่า การอนุมัติโฉนดชุมชนให้กับประชาชนเป็นไปตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีจุดเกาะเกี่ยวและมีความสัมพันธ์ที่จะต้องอยู่ภายใต้การดูแลประชาชนแต่อย่างใด แต่กลับให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการจัดทำโฉนดชุมชน และนอกจากนั้นโฉนดชุมชนยังสามารถจำหน่ายโอนได้อีกด้วย ซึ่งอำนาจในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินปัจจุบันเป็นอำนาจของกรมที่ดินในการดำเนินการ ต่อมาถ้าปรากฏว่ามีการโอนโฉนดชุมชนจะให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรืออย่างไร เช่น การโอนให้กับทายาท เป็นต้น ในปัญหานี้สำนักนายกรัฐมนตรีไม่อาจจะดำเนินการได้อย่างแน่นอนเพราะกฎหมายการกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเองมิได้เปิดช่องให้ดำเนินการดังกล่าวได้ ก็คงต้องเป็นไปตามกฎหมายของกรมที่ดินที่จะดำเนินการในกรณีนี้ได้ แต่กรมที่ดินมิใช่เจ้าของโครงการย่อมไม่มีข้อมูลในการดำเนินการกรณีโฉนดชุมชนได้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อยู่ดี ในปัญหานี้ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการโอนย้ายงานโฉนดชุมชนให้กับกรมที่ดินดำเนินการตรวจสอบและกำหนดเขตแดนให้มีความชัดเจน เช่น ราววัดทางอากาศที่ดินที่มีอยู่ของประเทศ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินอุทยานแห่งชาติ ที่ดินในเขตป่าสงวน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้กรมที่ดินมีอยู่แล้วไม่ต้องดำเนินการแต่อย่างใด เพียงแต่ให้กรมที่ดินดำเนินการต่อเท่านั้น และทำให้การดำเนินการเป็นเอกภาพด้วย ส่งผลให้การบริหารจัดการที่ดินของประเทศเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เกี่ยวกับการให้สิทธิในโฉนดชุมชน ในปัญหานี้ผู้ศึกษาขอสรุปว่าการดำเนินการของรัฐในโฉนดชุมชนเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เพราะการที่รัฐมอบโฉนดชุมชนให้กับชุมชนตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นการจำกัดสิทธิกับชุมชนอื่นที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ชุมชนเหล่านั้นก็ถือว่าเป็นชุมชนซึ่งตั้งมาเป็นร้อยปีแล้วแต่ไม่ได้รับสิทธิ แต่ถ้าชุมชนแต่งตั้งมาตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกำหนดก็ได้ถือครองโฉนดชุมชนย่อมเห็นได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อชุมชนใดชุมชนหรือหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งอันเป็นความไม่เสมอภาคตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งก็รอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในกรณีนี้ต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแล้วพบว่าการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยการออกโฉนดชุมชนให้แก่ประชาชนเป็นเรื่องที่ดีแต่เพื่อให้ระเบียบฯว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนสามารถบังคับใช้ได้จริงทางกฎหมายและเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาการพิสูจน์สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ของโฉนดชุมชน เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตและลักษณะเกี่ยวกับความหมายของชุมชน การกำหนดขอบเขตและความหมายของโฉนดชุมชน และปัญหาการจำแนกประเภทผู้ถือสิทธิครอบครองในโฉนดชุมชน รัฐบาลควรออกโฉนดชุมชนรับรองสิทธิชุมชน โดยการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชน โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาและให้สามารถสืบทอดทางมรดกได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสามารถที่จะเพิกถอนโฉนดชุมชนได้ทั้งแปลงหากชุมชนไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชน และรัฐบาลควรยกระดับที่ดินเป็นพื้นที่โฉนดชุมชนได้โดยกำหนดให้ทำข้อตกลง ระเบียบและกติการ่วมที่ชัดเจน จะช่วยให้ชุมชนเมืองสามารถพัฒนาชุมชนได้ดียิ่งขึ้นรวมถึงจะช่วยแก้ไขปัญหาชุมชนเมืองซึ่งเป็นปัญหาของเมืองใหญ่ทั่วประเทศ

นอกจากนั้น รัฐบาลควรศึกษาและนำแนวทางการดำเนินการดำเนินการรับรองสิทธิชุมชนในลักษณะสิทธิร่วมแบบโฉนดชุมชนเป็นแนวทางการดำเนินการอยู่แล้วในหลายพื้นที่ เช่น ส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการในพื้นที่สหกรณ์หรือตามโครงการพระราชดำริ เป็นต้น และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการยกระดับจากระดับระเบียบคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน ขึ้นเป็นพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน และแก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบเกี่ยวกับชนิดของโฉนดชุมชน จากหนังสืออนุญาตให้เป็นเอกสารสิทธิที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ในโฉนดชุมชนดังกล่าวด้วย

2. ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการตามโฉนดชุมชน ในปัญหานี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้กรมที่ดินเป็นผู้ดำเนินการจัดการโฉนดชุมชน เพื่อให้การจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพเพราะข้อมูลที่ดินของประเทศนั้น กรมที่ดินมีข้อมูลและมีทรัพยากรบุคคลในการบริหารจัดการได้ดีกว่าสำนักงานกฤษฎีกาที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนหน่วยงานการเมืองมากกว่าที่จะมาดำเนินการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชน

3. ความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เกี่ยวกับการให้สิทธิในโฉนดชุมชนในปัญหานี้ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่า การจัดสรรที่ดินของรัฐควรที่จะจัดสรรให้ทั่วถึงและยุติธรรม เพราะบุคคลที่อยู่ภายในป่าก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายย่อมถือว่า

เป็นผู้บุกรุกตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งถ้าเทียบสถานะของชุมชนกับบุคคลที่อยู่ภายในป่าก่อนมีการประกาศใช้มติคณะรัฐมนตรีก็ถือว่ามิสถานะเท่าเทียมกันแต่ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

นอกจากนั้นผู้ศึกษาขอเสนอแนะเพิ่มเติมนอกจากที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นว่า

1. ที่ดินที่รัฐควรจะนำมาออกเป็น โฉนดชุมชนควรมี 3 ประเภท ประกอบด้วยที่ดินของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ราษฎรหรือเกษตรกรมีที่อยู่อาศัยและทำกินมาอย่างต่อเนื่องซึ่งมิใช่ที่ดินของรัฐที่มีการบุกรุกใหม่ ที่ดินของรัฐหรือที่รัฐจัดหามาเพื่อบริหารจัดการสรรหาให้ราษฎรหรือเกษตรกรที่มีที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ทำการเกษตร และที่ดินที่เอกชนครอบครองหรือได้รับเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ดินที่เอกชนทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์เกินเวลาที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน

2. การออกโฉนดชุมชนในพื้นที่ของรัฐประกอบด้วย ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินตามกลุ่มกฎหมายป่าไม้ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและที่ดินตามกฎหมายจัดรูปที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันทีเนื่องจากกฎหมายเฉพาะของที่ดินแต่ละประเภทมีบทบัญญัติที่ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายสามารถอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์หรือทำเป็นโครงการร่วมกับชุมชน และรัฐบาลยังสามารถใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสำหรับการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเป็นแปลงรวม และจัดรูปแบบองค์กรชุมชนในรูปแบบของสหกรณ์ขึ้นดำเนินการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน โดยที่รัฐบาลประกาศให้ที่ดินที่ประสงค์จะออกโฉนดชุมชนเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

3. รัฐบาลควรมีการสนับสนุนการดำเนินการออกโฉนดชุมชนให้ครอบคลุมทั้งที่ดิน ป่า ไม้ แม่น้ำ ระบบเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยในในพื้นที่นิเวศร่วมในการวางกฎ ระเบียบ การบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกันตามระบบนิเวศ จารีตประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน

4. เมื่อมีการออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนใดแล้วควรให้รัฐมีการกำหนดค่าตอบแทนในที่ดินที่มีการออกโฉนดชุมชนโดยอาจเรียกเก็บเป็นค่าธรรมเนียม ค่าเช่า เป็นต้น