

บทความวิจัย

แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน GUIDELINE FOR THE ESTABLISHMENT OF COMMON LAND MANAGEMENT LAWS BETWEEN GOVERNMENT AND PEOPLE

ภาคภูมิ พันธุ์รัตน์*

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย*

Phakphum Phanratana*

Doctor of Law, Dhurakij Bundit University, Bangkok, Thailand

*E-mail: phakphum.p@hotmail.com

Received: 2021-05-31

Revised: 2021-07-12

Accepted: 2021-07-11

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ (บทความ) เรื่องแนวทางการจัดให้มีกฎหมายในการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชนเป็นการศึกษา 1) เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของไทย ว่ามีหลักการและมาตรการรองรับการใช้สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างสมดุลและยั่งยืน 2) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักการการจัดการร่วมและมาตรการสำหรับการจัดการร่วม เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน และ 4) เพื่อเสนอแนะในการจัดทำกฎหมายสำหรับการจัดการที่ดินของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า การจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชนจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่เกี่ยวข้อง คือ 1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเป็นรูปแบบของการกำหนดสิทธิในทรัพยากรโดยส่วนรวม (Common Property Regime) โดยคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ ของการจัดการร่วม 2) การตรา การปรับปรุงและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีการทบทวนกฎหมาย กฎหมายควมมีฐานคิดในการนำหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” (Collective Rights) การปรับปรุงกฎหมายและการเร่งรัดให้มีกฎหมายที่รองรับเอกสารสิทธิชุมชน การจัดตั้งสถาบันการบริหารจัดการที่ดิน และการกำหนดมาตรการทางกฎหมายตามความจำเป็น 3) การนำหลักการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการที่ดินของประเทศไทย ด้านนโยบายภาครัฐต้องนำบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาสร้างเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การจัดการที่ดินให้กับประชาชน

ที่ไม่มีที่ทำกิน ด้านนโยบาย การจัดการต้องสนองต่อความต้องการการใช้ที่ดินของผู้ไม่มีที่ดินทำกิน การตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการในทุก ๆ ระดับ ด้านการจัดการ การจัดการต้องช่วยลดความขัดแย้ง การมีแผนของท้องถิ่นโดยมีความสอดคล้องกับนโยบายและแผนงาน มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดมาตรการทางภาษี การใช้รูปแบบการจัดการหลากหลาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พัฒนางค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่เปิดให้ประชาชนเข้ามาเป็นตัวแทนมากขึ้น รัฐต้องสร้างเครือข่ายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน การจัดให้มีการรวมตัวของภาคประชาชนในพื้นที่ในรูปแบบของคณะกรรมการ การจัดกระบวนการในการทำงานที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในคณะกรรมการในสัดส่วนที่เหมาะสม การจัดเวทีให้ผู้แทนภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรอิสระ นักวิชาการอิสระ ประชาชนชาวบ้าน และมีการนำมติภูมิปัญญาชาวบ้านมาประยุกต์ใช้

คำสำคัญ: สิทธิชุมชน การจัดการร่วม การกำหนดสิทธิในทรัพยากรโดยส่วนรวม สิทธิร่วม

ABSTRACT

The article on the guideline for the establishment of common land management laws between government and people aimed: 1) to study the land management laws of Thailand whether it relates with principles and measurements that allow community to have right in managing, maintenance and using land resources in a balanced and sustainable manners, 2) to study the concepts and principles of Co-management as well as its measurements in order to rectify and institute the land co-management laws between government and people, 3) to study the factors affecting the legislation of the common land management laws between government and people, and 4) to provide suggestions on the preparation of land management law in Thailand.

The results showed that the Co-management of land between the government and people must be carried out these relevant guidelines: 1) Reorganization of the relevant legal structure to the determination of rights of common property (Common Property Regime) and having all elements considered. 2) Legislation, rectification, amendments of relevant laws as well as legal review. The law should be based on the basic concept of Collective Rights, and intensively improve the laws so that it supports community to have rights in establishment of land management institutions and other necessary legal measurements. 3) Application of co-management principles in land management in Thailand. The government policy must adopt the Constitution provision to create a framework of formulating public policy in allocating land for the poor. The land management policy

must meet the people's needs especially for those who have no arable land by setting up responsible management agencies in all levels of management. For administration, good management could reduce conflicts by having local plans which correspond to the main policies and plans. In addition, administration power should be decentralized to the local organizations. For the tax measurement, various types of tax measurements should be employed. For the public participation, the component of the National Land Policy Committee should be reorganized by allowing more representative from public sector to join. The state must build up a network of participation of people in community by teaming up the local people in the form of a formal committee, creating the working process contributing to the community's strengths, having the appropriate proportion of local representatives in the committee, organizing a forum for representatives of public sector, non-government organizations, independent organizations, independent academics and local-philosophers and having local wisdom applied in all dimensions.

Keywords: Community Right, Co-Management, Common Property Regime, Collective Rights

บทนำ

ประเทศไทยมักมีความขัดแย้งในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ซึ่งมีให้เห็นอยู่หลายกรณี อาทิ กรณีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาประเทศ ความขัดแย้งจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์และเขตป่าสงวน รวมทั้งการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนที่ทำกินของชาวบ้าน ในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ เป็นต้น บางกรณีเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงถึงขั้นมีการปะทะกันด้วยกำลัง เช่น ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านกรณีเขื่อนปากมูล ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านกรณีการวางท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นบ่อยเช่นกันคือการที่รัฐนำที่ดินที่รัฐดูแลไปสร้างสถานที่ราชการ โดยที่ดินดังกล่าวมีชาวบ้านตั้งบ้านเรือนอยู่ก่อนแล้ว แม้รัฐบาลได้จัดการที่ดินทำกินในรูปแบบต่าง ๆ กัน แต่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับหน่วยงาน

ของรัฐ ในด้านป่าไม้และที่ดินทำกินยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น (Siripongtugsin, 2014)

โดยที่ระบบกฎหมายให้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงลำพังด้วยการกำหนดนโยบาย จัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ กฎหมายจะมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ในการดำเนินการให้กับหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การควบคุมดูแล การใช้ประโยชน์ การอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดข้อห้าม ข้อปฏิบัติและบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ดังเช่นการจัดการทรัพยากรตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานฯ ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนชุมชนหรือ

เอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการแต่อย่างใด และในการดูแลรักษาอุทยานฯ กำหนดให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีการอนุญาตให้ชุมชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการแต่อย่างใด หน่วยงานของรัฐผู้ที่มีอำนาจสามารถดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ให้มีผลผูกพันทางกฎหมายได้ทั้งในแง่ของความสัมพันธ์ในทางเอกชนและการใช้อำนาจในทางมหาชน เป็นการผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้นำภายใต้เครื่องมือและกลไกที่รัฐสร้างขึ้น โดยเชื่อว่าการจัดการทรัพยากรจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีความพยายามในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามลักษณะและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ รวมถึงความแตกต่างของฐานทรัพยากรแล้วก็ตาม แต่แนวทางและพัฒนามีความไม่สม่ำเสมอ มีความแตกต่าง เหลื่อมล้ำ และหลากหลาย ในกระบวนการ มีทั้งการจัดการที่ประสบความสำเร็จ สามารถสงวนรักษาทรัพยากรไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน และการจัดการที่ล้มเหลวโดยมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างทำลายล้าง เกิดการร่อยหรอเสื่อมโทรมของทรัพยากรอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ในขณะที่ชุมชนซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรมีการจัดการตามจารีตประเพณีโดยใช้องค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่แม้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากร แต่กลับพบว่ามีความสำเร็จในการสงวน รักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง (Sinthipong, 2004)

ดังนั้น ผู้วิจัย จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาให้ทราบถึงแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐ

และประชาชน ว่ามีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดบทบาทของประชาชนในการจัดการร่วมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ดินตามหลักการจัดการร่วม และมีกลไกใดที่จะเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดการที่ดินร่วมกับฝ่ายรัฐตามหลักการการจัดการร่วม (Co-Management) และสามารถนำผลการศึกษามาใช้เพื่อพัฒนาหาแนวทาง แสวงหาวิธีการที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินให้มากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของไทย ว่ามีหลักการและมาตรการรองรับการใช้สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างสมดุลและยั่งยืน
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักการการจัดการร่วมและมาตรการสำหรับการจัดการร่วม เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน
4. เพื่อเสนอแนะในการจัดทำกฎหมายสำหรับการจัดการที่ดินของประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาขอบเขตด้านแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัย ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นการประยุกต์ใช้แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็น

กรอบแนวคิดพื้นฐานในการศึกษา ดังนี้ ธรรมนูญ ความเชื่อมั่นสาธารณะ (Public Trust Doctrine) สิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรประเภทส่วนรวมหรือที่ใช้ร่วมกันการจัดการร่วม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาพื้นที่ที่ประสบปัญหาจากการจัดการที่ดินของรัฐ โดยเลือกจาก 4 ภาค ๆ ละ 3 จังหวัด ประกอบด้วย ภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ พะเยา และเชียงราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ชัยภูมิ ขอนแก่น และหนองบัวลำภู ภาคกลาง ได้แก่ ราชบุรี เพชรบูรณ์ และนครสวรรค์ ภาคใต้ ได้แก่ ชุมพร สุราษฎร์ธานี และสตูล

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการศึกษา จะทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ โดยมีระยะเวลา ตั้งแต่ พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ถึง มีนาคม พ.ศ. 2562

สมมติฐาน

การจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยนำหลักการจัดการร่วมที่ให้การยอมรับสิทธิของชุมชนในการมีส่วนในการจัดการที่ดิน และหากมีการจัดการด้วยรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมจะทำให้การจัดการที่ดินเอื้ออำนวยต่อความยั่งยืนแห่งวิถีชุมชนซึ่งเป็นหลักการที่ได้ดีสำหรับการบริหารจัดการที่ดินในสภาพสังคมปัจจุบัน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อตอบวัตถุประสงค์

การวิจัย โดยผู้วิจัยทำการศึกษาโดยมีขั้นตอนต่าง ๆ คือ

1. ดำเนินการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของไทย ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นโยบายภาครัฐ มติคณะรัฐมนตรี กฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทความ โครงการต่าง ๆ ในการจัดการที่ดินวิทยานิพนธ์ และเอกสารประกอบการศึกษาที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อแสวงหาตัวแปรและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเอกสารในประเด็นต่าง คือ การศึกษาสภาพปัญหาของการจัดการที่ดินในประเทศไทย การศึกษาวิธีการในการจัดการที่ดินของภาครัฐในรัฐธรรมนูญ มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การศึกษาศึกษาบริบทสังคม เศรษฐกิจ และรูปแบบของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการที่ดิน

2. การวิเคราะห์การจัดการที่ดินของภาครัฐกับชุมชน โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อสำรวจข้อมูลเชิงลึก ในเรื่องประสิทธิผลการจัดการทำการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน กำนัน สารวัตรกำนัน สมาชิกสภาเทศบาลตำบล เจ้าพนักงานที่ดิน เกษตรอำเภอ จำนวน 15 คน และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดเครื่องมือที่ใช้

ในการศึกษาวิจัยที่สอดคล้องซึ่งประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์ หรือแนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์ (Interview Guideline) เป็นกรอบในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ คือ 1) ปัจจัยด้านนโยบาย แผนงานและโครงการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน 2) ปัจจัยทางด้านการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ และ 3) ปัจจัยด้านสังคม เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการวิจัย

ในงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

1. แนวทางการจัดให้มีกฎหมายในการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน

จากการวิจัยพบว่า การจัดให้มีกฎหมายในการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชนจะต้องมีการดำเนินการตามแนวทางดังต่อไปนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1) การกระจายอำนาจ จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า รัฐธรรมนูญฯ ได้มีบทบัญญัติที่รองรับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่จะทำการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญว่า การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น เพราะว่าการองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีลักษณะทางกายภาพ สภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ

แตกต่างกัน ซึ่งแต่เดิมการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญกลับประสบปัญหาเป็นอย่างมาก เนื่องจากท้องถิ่นยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ โดยรัฐยังทำการรวมอำนาจเอาไว้ที่ส่วนกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางในสามมิติด้วยกันคือ อำนาจการกำกับดูแลงบประมาณ และการบริหารบุคคล จนทำให้อาจมีพฤติกรรมที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐส่วนกลางมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการละเมิดหลักการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ (Senasu, 2013)

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากแต่เดิมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินของรัฐ การไม่สามารถทำได้เลย การจัดการที่ดินจะตกอยู่ในการควบคุมของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งในระดับนโยบายของรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลาย ๆ ฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในหลายๆ มาตรา ที่ให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมกับประชาชน (Sinthipong, 2014) คือ สิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นกลไกหนึ่งที่จะนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลที่ต้องการและแม่นยำ และเป็นกลไกในการเฝ้าระวังการลักลอบ

บุกรุกทำลายพื้นที่อนุรักษ์ของรัฐหรือการตัดไม้ทำลายป่าที่มีผลสืบเนื่องจากการมีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงพอในการเฝ้าพื้นที่ป่า ซึ่งอาจเป็นในรูปของการดำเนินงานด้านป่าชุมชน อันเป็นแรงจูงใจแทนการใช้กฎหมายห้ามและลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว

3) การปรับปรุงหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดการที่ดิน จากเดิมที่เป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานด้านการจัดการที่ดิน มาเป็นการดำเนินงานให้สาธารณชนหรือประชาชนเป็นหุ้นส่วนด้วยมีระบบการบริหารจัดการที่ดินโดยยึดหลักธรรมาภิบาลที่ดีในทุก ๆ ด้าน การจัดตั้งคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจสูงกว่าหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อมากำกับ การปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย (Centralized policy-Decentralized) operation) เป็นหน่วยงานที่จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและยุติปัญหาระหว่างองค์กร การบริหารจัดการที่เน้นความโปร่งใส ด้านข่าวสารข้อมูล ความรับผิดชอบต่อสังคม หรือการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการที่ดิน เพื่อนำไปสู่การจัดการที่ดินที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อการใช้ประโยชน์สูงสุดต่อสังคม (ONEP, 2008)

1.2 การแก้ปัญหาทางกฎหมาย

1) ปรับโครงสร้างทางกฎหมาย การกระจายการถือครองที่ดินใหม่ทั้งระบบ

โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะทำกินในพื้นที่ที่ดินของรัฐตามสถานะต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม การรับรองหน่วยของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในรูปของกลุ่มหรือชุมชน การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกเป็นเขตต่างๆ ตามศักยภาพและความสามารถในการรองรับของที่ดินในแต่ละพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและของชุมชนในการเข้ามาดำเนินการกำหนดและจัดสรรที่ดิน การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล การกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการออกเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และจะต้องมีสถานะและสภาพบังคับในทางกฎหมาย การปฏิรูประบบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการกระจายการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน การวางระบบการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเข้มงวดและจริงจัง การสร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางระบบการบริหารจัดการที่ดินสมัยใหม่ อาทิ ระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน ระบบการให้สิทธิในการถือครองที่ดินในรูปของกลุ่ม อาทิ โฉนดชุมชน สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น หรือการใช้มาตรการทางการเงินและการคลัง เข้ามาเสริมการดำเนินการ เช่น ธนาкарที่ดิน กฎหมายภาษีที่ดินที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน แต่ภาษีดังกล่าวต้องเป็นอัตราภาษีก้าวหน้า เพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือครองที่ดินในจำนวนมาก (Local Act, 2019)

2) การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากแต่เดิมบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีการระบุในเรื่องของสิทธิชุมชน การให้สิทธิ

ชุมชนจัดการที่ดินเพื่อให้มีความสอดคล้องกับการกำหนดสิทธิในทรัพยากรโดยส่วนรวมกฎหมายจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์ประกอบหรือผู้แทนชุมชน เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน ส่วนกระบวนการในการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้ชุมชนจัดการตนเองให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ เอกสารสิทธิชุมชน จึงอาจจะออกให้กับนิติบุคคล หรือกลุ่มของประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานและสืบทอดวัฒนธรรมร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องและขึ้นทะเบียนเป็นชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย เอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนควรเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐและชุมชนยังสามารถประสานประโยชน์ หรือป้องกันการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยมีกฎหมายรองรับ ทำให้ที่ดินในเขตความรับผิดชอบของชุมชนและที่ดินของรัฐข้างเคียงได้รับการดูแล สำหรับการจัดทำกฎหมายรองรับเอกสารสิทธิชุมชน ซึ่งได้จากการวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประเภทของที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ลักษณะของการใช้ประโยชน์ ระบบการจัดการและความต้องการสิทธิในที่ดินของชุมชน พบว่ากฎหมายดังกล่าวจะต้องมีบทบัญญัติที่มีลักษณะ คือ ที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐซึ่งชุมชนไม่สามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้น แต่การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ใช่อุปสรรคสำคัญ เพราะชุมชนมิได้ต้องการสิทธิในที่ดินหรือกรรมสิทธิ์เพื่อการซื้อขายเปลี่ยนมือหรือนำไปประกันสินเชื่อกับสถาบันการเงิน

ควรกำหนดให้มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการยังชีพ เป็นความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของคนในชุมชน การมีเอกสารสิทธิในที่ดินจะมีประโยชน์ในแง่ของการใช้เป็นหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของชุมชนมิให้ถูกเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกกล่าวหาว่าบุกรุกที่ดินหรือมาแย่งสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ระบบการจัดการที่ดินของชุมชน ควรที่จะต้องมีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ โดยที่หลายชุมชนใช้ประเพณีวัฒนธรรมมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา ป้องกันการบุกรุกที่ดิน จากคนในและนอกหมู่บ้านมีระเบียบเพื่อดูแลและจัดการที่ดินแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (หรือโฉนดชุมชน) ให้ที่ดินนั้นสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนและไม่ถูกเปลี่ยนมือไปเป็นของคนนอกชุมชน การให้สิทธิในการบริหารจัดการ เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ โดยไม่ได้ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดชุมชนหรือโฉนดที่ดินชุมชนนั้นจะเป็นเอกสารที่ภาครัฐรับรองให้ชุมชน มีความมั่นคงในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐโดยไม่ถูกขับไล่หรือจับกุม โดยมีทางเลือกของการมีกฎหมายรองรับเอกสารสิทธิชุมชน มี 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก การแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐ ให้สามารถรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการที่ดิน โดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงาน ของรัฐเพิ่มเติมจากการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน การให้เช่า หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล แนวทางที่สอง การเพิ่มมาตราหรือหมวดว่าด้วยสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนในประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิ

ในที่ดินในรูปของเอกสารสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชน โดยชุมชนที่ได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามกฎหมายจัดที่ดินฉบับใด หรือการอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ สามารถมาขึ้นทะเบียนขอรับหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินในรูปของเอกสารสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชนได้ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่ชุมชนได้รับ ข้อจำกัดสิทธิ และการเพิกถอนสิทธิ ฯลฯ วิธีการนี้จะทำให้การ ออกเอกสารสิทธิให้กับชุมชนมีกฎหมายรองรับ ชัดเจนในฉบับเดียว เอกสารสิทธิอยู่ในฐานข้อมูล เดียวกัน ทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ เนื้อที่ชุมชนที่ได้รับสิทธิ และการกำกับดูแลให้เป็น ไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ สอดคล้องกับแนวคิดเอกสาร สิทธิในที่ดินระบบเดียว โดยระหว่างการพัฒนาแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีการ กำหนดมีมาตรการอื่น ๆ ชั่วคราว โดยภาครัฐ จะต้องเป็นผู้กำหนดมาตรการขึ้นมารองรับสิทธิ ของชุมชนในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดิน หากมีความชัดเจนว่าชุมชนนั้นอยู่มาก่อนการสงวน หวงห้ามที่ดินของรัฐ หรือเข้าไปในที่ดินภายหลัง การสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยควรจะได้รับ การผ่อนผันตามกฎหมาย ระเบียบอย่างถูกต้อง เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทำการจัดให้มีการ สำรองและจัดทำรายละเอียดของประวัติของ ชุมชน การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ของสมาชิกชุมชนและกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้ง กฎ ระเบียบของชุมชนที่เป็นหลักประกันว่า ชุมชน มีความเข้มแข็งสามารถควบคุมดูแลสมาชิก ของชุมชน ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่ทางราชการกำหนด หากปฏิบัติได้ก็ควรจะ

ได้รับการผ่อนผันให้มีสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามกฎหมายใดหรือตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นการ ชั่วคราว

3) การมีมาตรการควบคุมการใช้ ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ การกำหนดนโยบายที่ดิน ระดับชาติให้เป็นนโยบายเดียวกันมีเอกภาพ โดยมองภาพรวมการใช้ประโยชน์ในที่ดินสูงสุด มีเป้าหมายชัดเจนสอดคล้องกันเพื่อสวัสดิภาพ สังคมและประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดให้ คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติที่มีอำนาจ และเป็นหน่วยงานที่กระตุ้นให้เกิดการทำประโยชน์ ในที่ดิน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดำเนินการควบคุมการทำประโยชน์ ในที่ดินในชุมชน ควบคุมเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บริหารจัดการภาษีที่ดินในชุมชนในอัตราที่สัมพันธ์ กับแผนการใช้ที่ดินให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย มาตรการเพื่อจำกัดการถือครองที่ดินและมาตรการ ทางภาษีโดยการใช้ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าและ ภาษีที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ เพื่อลดการกระจุกตัว ของการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเร่งรัดแหล่งทุนในการปฏิรูปที่ดินโดยการจัดตั้ง ธนาคารที่ดินให้สามารถดำเนินการในที่ดินเอกชน ได้เต็มที่ และการศึกษาและจัดทำระบบฐานข้อมูล การถือครองที่ดิน ระบบฐานข้อมูลที่ดินและการใช้ ประโยชน์จากที่ดินที่ถูกต้องครบถ้วน เช่น ข้อมูล ผู้ถือครองที่ดิน และการเปลี่ยนถ่ายโอนการถือครอง ที่ดิน เพื่อควบคุมการกระจายการถือครองที่ดินและ สิทธิการครอบครองที่ดิน เพื่อสร้างประสิทธิภาพ ในการจัดการที่ดินอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของ ที่ดิน รวมถึงการปรับปรุงการจัดทำข้อมูลแผนที่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการพัฒนาระบบฐานข้อมูล

ควบคู่กัน เพื่อทำการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลง ได้ทันกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่เป็นประจำทุกปี ซึ่งหากไม่มีระบบการบริหารจัดการหรือฐานข้อมูลที่ดีพอแล้ว ก็จะไม่สามารถบังคับใช้มาตรการ เพื่อจำกัดการถือครองที่ดิน

4) การนำหลักการจัดการร่วม มาใช้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน จากการ ศึกษาวิจัยพบว่า กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากร ประมงชายฝั่งจังหวัดตรัง (Songrak, 2018) กรณี ศึกษาการจัดการป่าชุมชนห้วยแก้ว (Onprom, 2011) และกรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำ แบบประสมประสานในพื้นที่ลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำ สงคราม จังหวัดขอนแก่น (พ.ศ. 2554-2557) (<http://202.129.59.73/km/021259>) ซึ่งได้มีการนำเอาหลักการจัดการร่วมมาใช้เป็นแนวทาง ในการจัดการ โดยเงื่อนไขที่จำเป็นในการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิร่วม ของชุมชน (Common Property Regimes) ของการจัดการร่วมในการจัดการ จะต้องทำการ กำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์ประกอบหรือผู้แทน ชุมชน เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน ในส่วนของ กระบวนการในการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ ที่ดิน สมควรให้ชุมชนจัดการกันเองให้สอดคล้อง กับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม

5) การพัฒนากฎหมายสำหรับการ จัดการร่วมในการจัดการที่ดิน จากการ ศึกษาพบว่า มีหลาย ๆ หน่วยงานได้ทำการศึกษาแนวทาง ในการพัฒนากฎหมาย คือ เช่น

5.1 สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ONEP, 2008) ได้ดำเนินโครงการจัดทำยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครอง

ที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวน หรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ โดยมีหลักการสำคัญ คือ การจัดวางโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดิน ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การใช้ที่ดินให้เกิด ประโยชน์สูงสุดและเกิดความเป็นธรรม โดย ครอบคลุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งที่เป็นพื้นที่ อนุรักษ์ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่เมือง และที่อยู่ อาศัย ส่วนในด้านความเป็นธรรม โดยกำหนดกลไก ในการกระจายประโยชน์จากการถือครองที่ดิน ให้ทั่วถึง เพื่อมิให้เกิดการกระจุกตัวของประโยชน์ จากการถือครองที่ดิน (มากกว่าการกระจุกตัว ของที่ดิน) ประกอบด้วยกรอบความคิดพื้นฐาน สำคัญ 4 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการ รักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ยั่งยืนมีวัตถุประสงค์ เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัย ลดปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มประสิทธิภาพด้านการ ให้บริการสาธารณูปโภค และลดปัญหาการใช้ที่ดิน ผิดประเภท โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ กำหนด ให้มีป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 โดยมีพันธกิจ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการใช้ที่ดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมมุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ของการจัดการที่ดินเพื่อนำไปสู่การใช้ ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาการทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้าง ว่างเปล่า ขนาดการถือครองและเพิ่มความเป็น ธรรมต่อเจ้าของที่ดิน มีตัวชี้วัดความสำเร็จ 2 ตัว คือ สัดส่วนของพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ลดลง และมีการกระจายการถือครองที่ดินที่ดีขึ้น โดยมีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้

บรรลุลักษณะที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินที่อาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดิน ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความล่าช้า โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ มีระบบการบริหารจัดการที่ดินตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุลักษณะที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการบริหารจัดการการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ กล่าวคือ ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกที่สำคัญสองประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินโดยการมีส่วนร่วมนี้ต้องครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้แก่ เกษตรกร ประชาชน ธุรกิจ ภาคเอกชน หรือหน่วยงานในพื้นที่มีส่วนร่วมมากขึ้น ในการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักวิชาการและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์สูงสุดมีการจัดเตรียมสาธารณูปโภคที่พร้อมจะรองรับกิจกรรมที่จะตามมา และให้มีการใช้เครื่องมือทางภาษีในการบริหารจัดการที่ดินโดยการดำเนินการให้เน้นการพัฒนาาระบบภาษีที่ดินที่สะท้อนมูลค่าของสาธารณูปโภคที่รัฐจัดให้เพื่อเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ของการพัฒนาที่ตกกับเจ้าของที่ดินให้กลับมาเป็นรายได้ของฝ่ายรัฐซึ่งเท่ากับเจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากระบบสาธารณูปโภคและทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นด้วย และภาครัฐเองจะมีรายรับกลับคืนมาเพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่อื่นต่อไป นอกจากนี้ ระบบภาษีที่ดินที่สะท้อน

ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคที่รัฐจัดให้ยังช่วยลดการครอบครองที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกด้วย เพราะเจ้าของที่ดินที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น จะมีแรงกดดันทางภาษีให้ต้องขายที่ดินนั้นไปให้ผู้อื่น

5.2 สถาปนิกรูปแห่งชาติ (Secretariat of the Senate, 2015) ได้นำข้อเสนอแนะในเชิงปฏิรูปเพื่อการแก้ปัญหาที่ดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน จะต้องอยู่บนหลักการสำคัญการยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติโดยรวมและแก่ท้องถิ่นปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินที่จะจัดสรรแก่ประชาชนผู้ยากไร้ให้เป็นรูปแบบสิทธิร่วม (Collective Rights) เพื่อให้ประชาชนมีส่วนบริหารจัดการร่วมกันภายใต้นโยบาย เจื่อนใจและกติกามีให้มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแบบเดิม ปรับเปลี่ยนกลไกและองค์การบริหารจัดการที่ดินให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพโดยใช้องค์กรมหาชนรูปแบบพิเศษ เพื่อดำเนินการให้มีการกระจายการถือครองที่ดินแก่ประชาชน การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่ดินจากหลักการดังกล่าว สถาปนิกรูปได้นำเสนอแนวทางใน 5 เรื่อง ตามกรอบแนวความคิดรวบยอด คือ โฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน ป่าชุมชน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) แผนที่กลาง (มาตราส่วน 1 : 4,000)

5.3 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ต้องทำหน้าที่กำหนดเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยจะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้าน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกันของนโยบาย

และแผนในด้านอื่น ๆ ของประเทศด้วยดังต่อไปนี้
 (1) ยุทธศาสตร์ชาติ (2) นโยบายการบริหารประเทศ
 (3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 (4) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
 สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (5) แผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
 ด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน สิทธิใน
 ทรัพย์สินของประชาชน การบริหารกิจการบ้านเมือง
 ที่ดี การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของ
 ประชาชน ชุมชนและหลักภูมิสังคม

5.4 รัฐอาจกำหนดมาตรการทาง
 กฎหมายตามความจำเป็นอย่างที่มีการใช้ใน
 ประเทศต่าง ๆ เช่น ในประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนด
 มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าหรือ
 มีได้อาศัยในที่ดินนั้น การซื้อหรือการใช้ประโยชน์
 ในที่ดิน โดยระบุพื้นที่ที่ต้องการหรือกำหนดเวลา
 ให้ทำประโยชน์ (Put to use) แต่ไม่ควรมีระยะ
 เวลาเกิน 1 ปี และผู้ที่ได้รับผลจากมาตรการทาง
 กฎหมายตามประกาศ อาจได้รับการอนุมัติโดย
 เจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออาจจ่ายค่าชดเชยในสิ่งที่
 สูญเสียไป มาตรการกำหนดเวลาให้ทำประโยชน์
 หรือในสหราชอาณาจักรที่กำหนดมาตรการในการ
 วางแผน (Planning Control) โดยนำกฎหมาย
 มาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
 ของการใช้ที่ดินในอนาคต และควบคุมการบริหารงาน
 ในการพัฒนาที่ดิน โดยการวางแผนควบคุมการใช้
 ที่ดิน การควบคุมการพัฒนาที่ดิน (Control of
 Development) การออกคำบังคับให้ปฏิบัติ
 (Enforcement Notices) และการใช้มาตรการ
 ทางภาษีเป็นตัวสนับสนุน

2. การนำหลักการจัดการร่วมกันด้าน
 ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการจัดการที่ดินของ
 ประเทศไทย

จากการศึกษาวิจัย การนำหลักการ
 จัดการร่วมกันด้านทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการ
 จัดการที่ดินของประเทศไทย พบว่า

2.1 ด้านนโยบาย

2.1.1 ภาครัฐจะต้องนำบทบัญญัติ
 ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการ
 ที่ดิน มาสร้างเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย
 สาธารณะของการใช้ที่ดินในอนาคต และควบคุม
 การบริหารงานในการพัฒนาที่ดิน โดยต้องมีรูปแบบ
 การจัดการที่ทำให้เกิดความสะดวกและไม่ก่อให้เกิด
 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน
 กับประชาชนในพื้นที่กับผู้มีที่ดินทำกิน

2.1.2 จะต้องมีความคุ้มค่าเอื้อให้
 เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนสามารถวางแผน
 เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการใช้ประโยชน์จาก
 ที่ดินให้มากที่สุด เพื่อสนองต่อความต้องการ
 การใช้ที่ดินของผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ตอบสนองต่อ
 ความต้องการใช้ที่ดินให้เหมาะสมและส่งเสริม
 การมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1.3 มีการจัดตั้งหน่วยงาน
 ที่ทำหน้าที่ในการจัดการที่ดินในทุก ๆ ระดับ
 ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอและจังหวัด เพื่อเปิดโอกาส
 ให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ
 ด้วย มีการพัฒนาเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี
 เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน
 สนับสนุนการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐให้สามารถ
 ใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินและ
 การบังคับใช้การทำประโยชน์ในที่ดิน การทำแผนที่
 ภาษี การกำหนดพื้นที่ เพื่อกระจายการถือครอง
 ที่ดินจำแนกการใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ดิน
 ตลอดจนการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดินที่จำเป็น
 ในการจัดการระบบที่ดิน

2.2 ด้านการจัดการ พบว่า

2.2.1 การจัดการที่ดีสามารถช่วยลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่

2.2.2 การจัดให้มีแผนของท้องถิ่นเพื่อทำให้เกิดโครงการในการจัดสรรที่ดินของรัฐให้กับประชาชน

2.3 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า

2.3.1 ควรมีการพัฒนาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยเน้นการเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามาเป็นตัวแทนในการจัดการที่ดินมากขึ้น

2.3.2 ภาครัฐจะต้องการรวมตัวสร้างเครือข่ายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนโดยให้เข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการที่ดิน ผ่านทางโครงการจัดการที่ดินระดับจังหวัด

2.3.3 การจัดให้มีกระบวนการในการทำงานที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการจัดการที่ดินและชุมชนต้องทำงานร่วมกับภาครัฐอย่างใกล้ชิด โดยบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภาครัฐกับประชาชนในลักษณะที่เป็นความร่วมมือกันทำงาน

2.3.5 ควรจะต้องให้สิทธิและความรับผิดชอบ เช่น การมีสิทธิในการจัดองค์การบริหารของตนเอง การมีอำนาจในการจัดและวางแผนพื้นที่ของตนเองโดยรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาเมือง มีสิทธิในการออกระเบียบของตน เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการรายได้และรายจ่ายของตนเอง และมีสิทธิในการขึ้นภาษีที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2.3.6 การจัดเวทีให้ผู้แทน

ภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรอิสระ นักวิชาการอิสระ ปราชญ์ชาวบ้าน หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ภาคราชการและภาคการเมืองเข้ามาช่วยกันระดมสมอง เพื่อหากลวิธีหรือแนวทางปฏิบัติที่มีความเป็นไปได้อย่างแท้จริง โดยเน้นให้ประชาชนมีบทบาท และจะต้องเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้ภาคสาธารณะได้ทราบ เพื่อกระตุ้นการรับรู้ของประชาชนและสร้างความตื่นตัวให้เกิดขึ้น

2.3.7 ควรมีการนำมติภูมิปัญญาชาวบ้านมาประยุกต์กับการจัดการที่ดิน เพื่อจะต้องความรู้ในการจัดการที่ดินที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ในการจัดการต่อไป นอกจากนี้ควรจัดเวทีให้ผู้แทนภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรอิสระ นักวิชาการอิสระ ปราชญ์ชาวบ้าน หรือกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนในการให้แนวทางในการจัดการ

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

การอภิปรายผลของการวิจัยในครั้งนี้เป็นการนำผลการวิจัยที่ค้นพบทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวทางการจัดให้มีกฎหมายในการจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางกฎหมายการจัดการที่ดินของประเทศไทยมีความจำเป็นเพื่อทำให้กฎหมายการจัดการที่ดินของประเทศไทยเปิดทางให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนในการจัดการที่ดินร่วมกับภาครัฐ โดยการนำหลักการในการจัดการร่วมเข้ามาใช้เป็นแนวทาง นอกจากนี้ การตรา การปรับปรุงและการแก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินของประเทศไทย หรือการทบทวนกฎหมายการจัดการที่ดินของประเทศไทย ต้องมีหลักการในการเพิ่มบทบาทของประชาชนและป้องกันไม่ให้เกิดการจัดการถูกกำหนดทิศทางและการปฏิบัติโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โครงสร้างของกฎหมายจะต้องมีฐานคิดที่จะต้องนำหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” (Collective Rights) มาใช้ และการกำหนดมาตรการทางกฎหมายต้องทำตามความจำเป็น อย่างเช่นที่มีการใช้ในประเทศต่าง ๆ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักการจัดการร่วมด้านทรัพยากรธรรมชาติ มาใช้ในการจัดการที่ดินของประเทศไทย คือ

2.1 ปัจจัยด้านนโยบาย ภาครัฐจะต้องนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินมาสร้างเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะของการใช้ที่ดิน และควบคุมการบริหารงานในการพัฒนาที่ดิน นโยบายการจัดการที่ดินฯ ต้องมีความคุ้มค่าในการใช้ที่ดิน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนสามารถวางแผนเพื่อจัดลำดับความสำคัญ ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนให้มากที่สุด การกำหนดนโยบายให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการที่ดินในทุก ๆ ระดับ ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอและจังหวัด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ

2.2 ปัจจัยด้านการจัดการ การจัดการที่ดีจะสามารถช่วยลดความขัดแย้งระหว่างประชาชน มีการจัดให้มีแผนของท้องถิ่นเพื่อทำให้เกิดโครงการจัดสรรที่ดินของรัฐให้กับประชาชน การจัดการต้องยึดหลักการในการกระจายอำนาจ การจัดการที่ดินจากหน่วยงานกลางของรัฐไปสู่

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนด มาตรการทางภาษีที่เป็นตัวสนับสนุน การจัดการที่ดินต้องมีความหลากหลายเพราะในแต่ละพื้นที่ ปัญหาและการแก้ปัญหาจะมีความแตกต่างกันไป ตามลักษณะของพื้นที่ที่ตอบสนองการใช้ที่ดินของคนในชุมชนและผู้ที่ไม่มีการทำกิน และทำให้มีการวางระบบป้องกันไม่ให้นายทุนสามารถเข้ามาสวมสิทธิ ต่อจากผู้ที่ไม่มีการทำกิน

2.3 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีการพัฒนาองค์ประกอบของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีตัวแทนมากขึ้นเพื่อมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดิน โดยพยายามสร้างเครือข่าย เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ผ่านทางโครงการจัดการที่ดินระดับจังหวัด การจัดให้มีคณะกรรมการโดยเฉพาะในชุมชนต่าง ๆ เพื่อเข้ามามีส่วนในการให้ความคิดเห็น การกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการจัดการที่ดินมีกระบวนการในการทำงานที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการจัดการที่ดิน และต้องทำงานร่วมกับภาครัฐอย่างใกล้ชิด โดยมุ่งเน้น ที่การพัฒนาเครือข่ายเพื่อทำให้การจัดการที่ดิน มีประสิทธิภาพ ให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในคณะกรรมการในสัดส่วนที่เหมาะสม และเป็น ผู้มีบทบาทของในลักษณะของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องทำการปรับปรุงกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติรองรับการตั้งคณะกรรมการ ที่ดินในระดับอำเภอ จังหวัด และระดับภาค

2.4 ควรมีการนำมิติภูมิปัญญาชาวบ้านมาประยุกต์กับการจัดการที่ดิน เพื่อจะได้ องค์ความรู้ในการจัดการที่ดินที่เหมาะสมกับสภาพ ความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะผลการวิจัย

1.1 ด้านการบริหารโครงการ การจัดการที่ดิน ควรมีข้อมูลและสารสนเทศที่มีความแม่นยำเพื่อประโยชน์ในการจัดการที่ดิน ทำกินให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน

1.2 ด้านการบริหารการจัดการที่ดิน จะมีการเชื่อมโยงการทำงานของภาครัฐกับประชาชนในระดับการทำงานร่วมกันทำ ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินต้องสร้างความมั่นใจที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

1.3 ด้านประชาชน การจัดการที่ดินของรัฐบาลจะต้องมีการประชาสัมพันธ์การจัดทำโครงการจัดการที่ดินให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง

1.4 ด้านผู้เกี่ยวข้อง การจัดการที่ดินจะต้องสามารถปฏิบัติงานตามแผนงานฯ สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน

2. ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

2.1 การแก้ไขกฎหมายที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน จะต้องให้ความสำคัญ บทบัญญัติในส่วนของคณะกรรมการตามกฎหมายที่มีการเพิ่มตัวแทนและบทบาทของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการของกฎหมาย เช่น ร่างกฎหมายสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม เพราะจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการสถาปนาสิทธิของชุมชนให้เกิดขึ้นอย่างแน่นอน และเป็นการทำให้เจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่ดินเกิดประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมต่อประชาชนโดยส่วนรวม

2.2 การจัดตั้งคณะกรรมการที่ดินในระดับอำเภอ จังหวัด และระดับภาค จะต้องมียุทธศาสตร์ในการได้มาของตัวกรรมการที่มีความรัดกุม ตรวจสอบได้ เพื่อเปิดโอกาสการเข้ามาแทรกแซงจากบุคคลภายนอกและจากนายทุนนอกพื้นที่

3. ข้อเสนอแนะทางด้านการบริหารจัดการ

3.1 ควรมีการถอดบทเรียนการจัดการที่ดินในมิติภูมิปัญญาชาวบ้านให้มากขึ้น เพื่อให้ทราบว่าการจัดการที่ดินในประเทศไทยแบบใดบ้างจากนั้นนำมาหาความเป็นไปได้ในการนำการจัดการที่ดินแบบการจัดการร่วมมาใช้

3.2 ควรจัดเวทีให้ผู้แทนภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรอิสระ นักวิชาการอิสระ ราษฎรชาวบ้าน หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐราชการ และภาคการเมืองมาระดมสมองความคิดเห็น เพื่อหาวิถีหรือแนวทางปฏิบัติที่มีความเป็นไปได้อย่างแท้จริง

3.3 ควรให้ชุมชนดำเนินการจัดตั้งองค์กรจัดการที่ดินโดยมีองค์ประกอบแบบพหุภาคี และมาจากการ คัดเลือกของชุมชน เพื่อทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบการใช้ที่ดิน และทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน หากไม่สามารถยุติปัญหาได้ ให้นำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการจัดการที่ดินพิจารณาแก้ไขข้อขัดแย้งถือเป็นสิ้นสุด

3.4 การนำเอาหลักการจัดการร่วมทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการจัดการที่ดินของประเทศไทย จะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของพื้นที่ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เพราะการจัดการร่วมในพื้นที่หนึ่ง ๆ จะมีลักษณะเฉพาะตัว ความสำเร็จของการจัดการร่วมในพื้นที่หนึ่งเมื่อนำไปใช้ในพื้นที่ที่ต่างกันอาจจะไม่ประสบความสำเร็จเหมือนกัน

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1 ในระดับท้องถิ่นควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายการจัดการที่ดินตามวิถีชีวิตของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในการจัดการที่ดินและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

4.2 ภาคราชการในทุกระดับควรปรับเปลี่ยนบทบาทในการจัดการที่ดิน จากที่เคยเป็นผู้กำหนด วางแผน บริหารและสั่งการ โดยมีการปรับบทบาทหน้าที่ให้เป็นคณะที่ปรึกษาให้กับองค์กรการจัดการที่ดิน

5. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

5.1 ในการศึกษาการนำหลักการจัดการร่วมด้านทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการจัดการที่ดินของประเทศไทย ควรมีการศึกษาในลักษณะเปรียบเทียบกับการจัดการร่วมอื่น ๆ ด้วย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดการที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพ

5.2 ควรมีการศึกษาในส่วนของฝ่ายการเมือง และผู้บริหารต่อการนำหลักการจัดการร่วมมาใช้ในการจัดการที่ดินของประเทศไทย เพื่อให้เกิดมุมมองที่แตกต่างทำให้การประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

REFERENCES

- Local Act. (2019) http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1275. Retrieved on 26th Dec 2019.
- ONEP. (2008). **Land management strategy project report**. Office of Natural Resources and Environmental Policy Planning. <https://tdri.or.th/wpcontent/uploads/2012/09/n78.pdf>. Retrieved on 13th Nov 2018
- Onprom, S. Community Forestry. (2011). **Forest Communities: Community control Technology in the new forest? A case study of community forest Huay Kaew**. Huay Kaew district. Meaon District. Chaing Mai Province.
- Secretariat of the Senate. (2015). **Report of the Natural Resources and Environmental Reform Commission of the National Reform Council**. Reform Agenda 11th. Land reform and Land management. <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/427032>. Retrieved on 22th Jan 2017.
- Senasu, W. (2013). **Decentralization and Local Self-government**. Bangkok: Pantai.
- Sinthipong, U. (2004). **Constitution and Environmental protection**. Bangkok: Bangkok University.
- Sinthipong, U. (2014). **Legal Measures for the Co-management of Natural Resources: Case of Community- based Fisheries Co-management**. Thesis. Chulalongkorn University.

- Siripongtugsin, N. (2014). **Aimed to investigate the causes of conflict on Tungsa Public Land**. Humanities and Social Sciences Vol. 31 No. 3: September-December.
- Songrak, A. (2018). **Guidelines for management of marine and coastal resources in Trang Province**. Source. <http://www.learners.in.th/blogs/posts/228409>. Retrieved on 27th Mar 2018.
-