

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**แนวทางของกฎหมายในการจัดที่ดินทำกินของชุมชนบ้านโป่ง
ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ศึกษาเปรียบเทียบ
รูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล
Legal Prospects concerning Land Allocation for Landless Peoples in
Baan Pong, Mae Faek Sub district, San Sai District, Chiang Mai
Province: Compare to MST Model in Brazil.**

โดย

**อาจารย์ ดามร คำไตรย์ และ
อาจารย์ ไศภิต ชีวะพานิชย์
สำนักวิชานิติศาสตร์**

**งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2556**

บทสรุปผู้บริหาร

1. ความสำคัญของปัญหาในการวิจัย

ปัญหาการขาดที่ดินทำกินของเกษตรกรในประเทศไทยในปัจจุบันนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ และการขาดดุลยภาพระหว่างแนวคิดทางกฎหมายและสถานะความเป็นจริงทางสังคม ซึ่งปัญหาทั้งสองประการทำให้การจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม และนโยบายในการจัดที่ดินทำกินแก่เกษตรกรเป็นไปอย่างไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพราะไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมได้ ในขณะที่ที่ดินที่ได้มีการจัดสรรให้แก่เกษตรกรแล้ว เกษตรกรในหลายพื้นที่ก็ไม่สามารถรักษาไว้ได้ เพราะไม่สามารถใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดรายได้มากพอที่จะดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสังคมทุนนิยมที่ต้องใช้เงินเพื่อการลงทุนในเทคโนโลยีเพื่อการเกษตรต่าง ๆ จึงก่อให้เกิดปรากฏการณ์ในการเรียกร้องที่ดินทำกินในรูปแบบต่าง ๆ ในสังคมไทย และได้มีการเคลื่อนไหวมาเป็นระยะเวลาหลายปี แต่ในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินในช่วงเวลาหลังปรากฏว่ามีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือเริ่มมีการเรียกร้องให้รัฐได้เข้ามาจัดสรรที่ดินทำกินในพื้นที่ที่ชุมชนเข้าไปทำประโยชน์เอกชนโดยไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวของชุมชน กรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในงานวิจัยฉบับนี้คือ พื้นที่ชุมชนในพื้นที่ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเดิมไม่มีโฉนด แต่มีชาวบ้านเข้ามาทำประโยชน์ในพื้นที่ โดยในสมัยแรกเริ่มนั้น เคยมีการออก สด.1 ต่อมาได้มีการออกเป็น นส. 3 เกือบทั้งหมด มีเพียงประมาณร้อยละ 20 เท่านั้นที่ออกเป็นโฉนด ต่อมาชาวบ้านบางส่วนได้ขายที่ดินดังกล่าวให้นายทุน โดยนายทุนทำการเข้าไปซื้อที่ดินที่ติดถนนก่อน เพื่อปิดทางเข้าที่ดินแปลงใน เจ้าของที่ดินแปลงในจึงจำเป็นต้องขายที่ดินในที่สุด บริษัทบ้านจัดสรรได้เข้ามาซื้อที่ดินในชุมชนมากขึ้น และมีการเปลี่ยนธนาคารที่ออกสินเชื่อไปเรื่อย ๆ ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น จนกระทั่งในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังมีการขายหน้าดิน และปล่อยที่ดินทิ้งร้าง จนกลายเป็นที่ทิ้งขยะ ต่อมาเริ่มมีการรวมตัวกันของชาวบ้านเข้ามาทำประโยชน์ แล้วยกที่ดินเพื่อทำประโยชน์ และถูกฟ้องคดีโดยเจ้าของที่ดิน จนเริ่มมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ ชาวบ้านจึงเริ่มสามารถต่อสู้ได้บ้าง ปัจจุบันชาวบ้านจัดแบ่งที่ดินเป็นสามส่วน คือ ที่อยู่อาศัยติดถนน ที่ทำกินอยู่ด้านใน และที่สาธารณประโยชน์ โดยได้มีการจัดสรรรูปแบบที่ดิน ให้ชาวบ้านทำการจับสลากเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ และมีการลงมติว่าเมื่อได้ที่ดินแล้วจะต้องใช้ประโยชน์ด้วย นอกจากนั้นมีการดำเนินการจัดการแบบ “หน้าหมู่บ้าน” หมายถึงการออกเป็นโฉนดชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านจัดการร่วมกัน ปัญหาที่ยังพบอยู่ในปัจจุบัน คือการที่ชาวบ้านยังคงต้องต่อสู้คดีกับนายทุนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และอยู่ในระหว่างการเจรจากับหน่วยงานราชการ เช่น กรมที่ดิน เพื่อขอให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดการซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนายทุน และชาวบ้านจะดำเนินการผ่อนชำระราคาที่ดินแปลงดังกล่าวต่อหน่วยงานราชการต่อไป ซึ่งวิธีการดังกล่าว เป็นการจัดสรรที่ดินในรูปแบบที่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขของประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่นใด หากแต่ชุมชนชาวบ้าน

ตำบลแม่แฝกเป็นผู้ริเริ่มในการสร้างประโยชน์ขึ้นในที่ดินที่มีผู้ใดดำเนินการพัฒนาที่ดินให้เป็นประโยชน์ โดยการอ้างสิทธิของชุมชนร่วมกันในการจัดการพื้นที่ ซึ่งแนวคิดในการดำเนินการจัดการพื้นที่ร่วมกันในลักษณะนี้มีเคยเกิดขึ้นในประเทศไทยมาก่อน แต่ปรากฏในต่างประเทศ เช่น ในประเทศบราซิลมีกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกิน (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) ดำเนินการครอบครองที่ดินที่ไม่มีผู้ใดใช้ประโยชน์ แม้ว่าที่ดังกล่าวจะมีผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ก็ตาม ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินอย่างรุนแรงจนกลายเป็นโศกนาฏกรรมที่รุนแรงครั้งหนึ่งในประเทศบราซิล การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ทำให้รัฐบาลบราซิลต้องยื่นมือเข้ามามีการจัดการกับปัญหาการขาดที่ดินทำกินของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยเกิดเป็นกฎหมายและนโยบายในสองรูปแบบ คือ การก่อตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในประเทศบราซิลโดยการได้รับความช่วยเหลือจาก World Bank ซึ่งรัฐจะให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดิน และนำที่ดินแปลงดังกล่าวจัดสรรให้ประชาชนที่สามารถเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินได้ มาอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้สิทธิแก่ผู้เข้ามาอาศัยทำกินในที่ดินในการเช่าที่ดินแปลงดังกล่าว และประการที่สองคือมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อเป็นการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินไม่ให้เกิดการกระจุกตัวอยู่เฉพาะรายใดรายหนึ่ง การดำเนินการของประเทศบราซิลประสบความสำเร็จในหลายส่วนแต่ก็ต้องเผชิญกับปัญหาหลายประการเช่นกัน เช่น การที่เกษตรกรไม่สามารถรักษาที่ดินเอาไว้ได้ เพราะไม่มีความสามารถในการแสวงประโยชน์จากที่ดินในการทำการเกษตรกรรมให้เกิดมูลค่า ในทางเศรษฐกิจได้สูงสุดทำให้ไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่ธนาคารที่ดินได้ จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งบทเรียนในการศึกษาว่าแนวทางที่เรากำลังเผชิญอยู่เพื่อแก้ไขปัญหาที่ทำกินของผู้ไร้ที่ดินทำกินนั้น จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบและปัจจัยใดบ้าง เพื่อให้กฎหมายที่สร้างขึ้นมาเพื่อจัดสรรสิทธิในที่ดินทำกินสามารถใช้บังคับได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากที่สุด ข้อมูลดังกล่าวของการเคลื่อนไหวและการดำเนินการในประเทศบราซิล ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสิทธิทำกินในที่ดินของชาวบ้านในตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เราจะต้องเปรียบเทียบหลักการ แนวคิดและวิธีการในการดำเนินการ ตลอดจนแนวทางของกฎหมายที่จะนำมาใช้ในกรณีดังกล่าว ว่าจะสามารถดำเนินการตามแนวทาง MST ได้มากน้อยเพียงไร โดยคำนึงถึงบริบททางสังคมที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ และแสวงหาแนวทางของกฎหมายที่เหมาะสมกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1) ศึกษาแนวคิดในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล (MST Model)

2) เสนอแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง

3. ขอบเขตของโครงการวิจัย

การวิจัยนี้จะดำเนินการศึกษาปัญหา และแนวทางในการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ทั้งนี้จะได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล (MST Model) เพื่อเสนอแนะนโยบายและแนวทางของกฎหมายในการสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ในเรื่องการจัดการโฉนดชุมชน และกองทุนธนาคารที่ดิน

4. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ดำเนินการใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การวิจัยเชิงเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) วิจัยเอกสาร

การวิจัยนี้ทำการศึกษาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นต้น รวมถึงตลอดถึงแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงกับแนวคิดในเรื่องสิทธิชุมชน และสิทธิร่วมกันในการใช้สอยทรัพยากรที่ดินของชุมชน อันสืบเนื่องโดยตรงต่อหลักการในเรื่องโฉนดชุมชน และศึกษาแนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล เพื่อหาความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ อันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจเพื่อการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

(2) วิจัยสนาม

เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยกลุ่มผู้เคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ทนายความที่ทำงานด้านดังกล่าว นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องโฉนดชุมชน

5.ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการวิจัย

1) สามารถอธิบายแนวคิด หลักการ และความแตกต่างในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ กับรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล (MST Model)

2) นำเสนอแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง



บทคัดย่อ (ภาษาไทย)

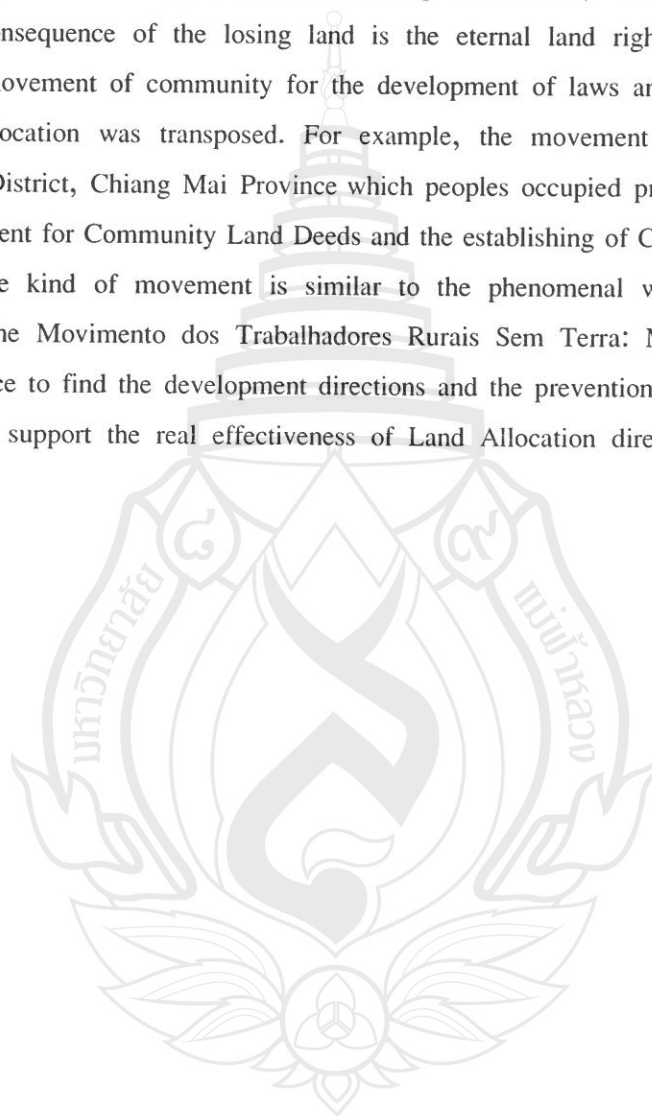
ความล้มเหลวของการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน และการขาดดุลยภาพระหว่างแนวคิดทางกฎหมายกับสถานะความเป็นจริงทางสังคมทำให้เกษตรกรที่เคยมีที่ดินทำกินตามกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ทำกินให้แก่เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินซึ่งตนเองครอบครองไป ก่อให้เกิดปัญหาในการเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การเคลื่อนไหวโดยชุมชนในการเรียกร้องให้เกิดพัฒนาการในการแก้ไขกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทำกินในปัจจุบันเริ่มเปลี่ยนไปจากเดิม เช่น ตัวอย่างการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ในการบุกรุกพื้นที่ของเอกชนและเรียกร้องให้รัฐจัดเป็นพื้นที่โฉนดชุมชน และจัดตั้งระบบกองทุนธนาคารที่ดินขึ้นมาในชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบการเคลื่อนไหวและเรียกร้องที่คล้ายคลึงกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิลโดยกลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกิน (MST) การเรียนรู้อดีตจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนา และป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะช่วยส่งเสริมให้แนวทางในการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินประสบผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง



คำสำคัญ: การจัดที่ทำกิน, ผู้ไร้ที่ดินทำกิน, แม่แฝก, MST

Abstract

The failure of legal enforcement concerning Land Reform and the unbalancing of legal concept and real circumstance in society are the major causes of, who received the rights on land according to the laws and policies concerning land reform, farmer's land losing problem. The consequence of the losing land is the eternal land rights request problems. So far, the movement of community for the development of laws and policies concerning the land allocation was transposed. For example, the movement of Maek community in San Sai District, Chiang Mai Province which peoples occupied private land and request the Government for Community Land Deeds and the establishing of Community Land Bank Fund. These kind of movement is similar to the phenomenal which was occurred in Brazil by the Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST. The studying of the experience to find the development directions and the prevention measures is necessary and it will support the real effectiveness of Land Allocation directions for landless peoples.



Keywords: Land Allocation, Landless Peoples, Mae Faek, MST

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้จัดทำงานวิจัยขอขอบคุณรองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล สำหรับแนวคิดความเห็น และแรงบันดาลใจในการสร้างผลงานวิจัยชิ้นนี้ รวมตลอดถึงคุณติเรก กองเงิน ตัวแทนชาวบ้านในพื้นที่แม่แฝก ที่ได้บอกเล่าถึงข้อมูลสำคัญและเป็นที่มาของการหยิบยกประเด็นมาใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้ ขอขอบคุณคุณไพโรจน์ พลเพชร และคุณสุมิตรชัย หัตถสาร ผู้เป็นตัวแทนการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนของชุมชนแม่แฝก สำหรับข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการทำ ความเข้าใจแนวคิด และพัฒนาการทั้งเรื่องการปฏิรูปที่ดิน และการเคลื่อนไหวของชุมชนเพื่อ เรียกร้องสิทธิในที่ทำกิน และประสบการณ์ต่างๆ ที่สำคัญและขาดไม่ได้คือ ความกรุณาจากผู้ช่วย ศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ผู้ให้ข้อมูลและแนวคิดที่สำคัญทางกฎหมาย และในแง่มุมที่ แตกต่าง เพื่อให้เราได้เข้าใจความเปลี่ยนแปลงของโลกและการพร้อมรับมือกับสิ่งเหล่านี้ได้มาก ขึ้น

ท้ายที่สุดขอขอบคุณรองศาสตราจารย์อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ผู้ให้การสนับสนุนการเสนอขอ ทุนงานวิจัยชิ้นนี้

คณะผู้จัดทำ



สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ	3
	1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
	1.4 คำถามหลักของงานวิจัย	4
	1.5 ทฤษฎี สมมติฐาน หรือกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย	4
	1.6 ขอบเขตการวิจัย	5
	1.7 ระยะเวลาในการดำเนินงาน	6
	1.8 นิยามศัพท์	6
	1.9 คณะนักวิจัย	7
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
	2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมงานวิจัย	8
	2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีเรื่องระบบกรรมสิทธิ์	8
	2.1.2 แนวคิดและทฤษฎีเรื่องสิทธิครอบครอง	11
	2.1.3 แนวคิดในเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	11
	2.1.4 แนวคิดและหลักการเรื่องสิทธิชุมชน	12
	2.1.5 แนวคิดและหลักการเรื่องโฉนดชุมชน	12
	2.2 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	14
บทที่ 3	วิธีการดำเนินการวิจัย	16
	3.1 ระเบียบวิธีวิจัย	16
	3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	16
	3.3 กิจกรรมวิจัย ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย การวิเคราะห์	16
	ทดสอบ การติดตามผล	
	3.3.1 กิจกรรมวิจัย	16
	3.3.2 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	17
	3.3.3 การวิเคราะห์ทดสอบ	17
	3.3.4 การติดตามผล	17

บทที่ 4	ผลการศึกษาวิจัย	19
4.1	ปัจจัยที่นำไปสู่ปัญหาการขาดที่ทำกินของเกษตรกรในประเทศไทย	19
4.1.1	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ	19
4.1.2	ปัญหาการขาดดุลภาพในการบังคับใช้กฎหมายกับสภาพความเป็นจริงในสังคม	27
4.1.3	ผลกระทบจากการขาดที่ทำกิน ซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน	31
4.2	แนวความคิดทางกฎหมายเรื่องโฉนดชุมชนกับการเรียกร้องสิทธิของชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่	36
4.2.1	แนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชน และโฉนดชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย	36
4.2.2	ปัญหาข้อกฎหมายกับการจัดให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่	39
4.3	แนวความคิด การเคลื่อนไหว กระบวนการ และโครงสร้างของการจัดที่ดินทำกินโดยกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) ในประเทศบราซิล	44
4.4	การนำแนวความคิดเรื่องการจัดที่ดินทำกินแบบกลุ่มของ MST ประเทศบราซิล มาใช้กับการจัดที่ดินทำกินของชุมชนในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่: ความเป็นไปได้ และผลทางกฎหมาย	50
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	63
	สารบัญญัตินำ	
ตารางที่ 4-1	ตารางเปรียบเทียบการเคลื่อนไหวของชุมชนบ้านโป่ง และกลุ่ม MST	55
	สารบัญญัตินำ	
ภาพที่ 4-1	โฉนดชุมชนที่ชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง หมู่ที่ 2 ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ดำเนินการจัดทำเอง	42

เอกสารอ้างอิง

73

ประวัตินักวิจัย

77



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ที่ดินจัดเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญสำหรับมนุษย์ เนื่องจากเป็นต้นกำเนิดของอาหาร เป็นที่อยู่อาศัย อันนำมาซึ่งระบบเศรษฐกิจ และการลงทุนของสังคม ดังนั้นการใช้ที่ดินโดยตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยการใช้เพื่อการเกษตรกรรม กสิกรรม การอยู่อาศัย และการเป็นสถานที่ในการประกอบกิจการเพื่อการลงทุน และธุรกิจ จึงเป็นการสร้างประโยชน์แก่ที่ดินดังกล่าวมากที่สุด ในส่วนของการใช้ที่ดินในประเทศไทยนั้น แม้ว่าในภาพรวมนั้นจะดูเหมือนว่าเป็นไปอย่างมีคุณค่า และเพียงพอต่อการอยู่อาศัยของทุกคน แต่แท้จริงแล้วกลับปรากฏว่าเกษตรกรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ (www.thaisocialist.com สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2555) ทั้งที่สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษาโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่าที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไป 120 ล้านไร่ มากกว่าร้อยละ 90 ของที่ดินจำนวนนี้กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10 หรือประมาณ 6 ล้านคน ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญ (www.thaisocialist.com สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2555) นอกจากนี้ การวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบอีกว่า 70 % ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึง 50 % ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ 127,384 ล้านบาทต่อปี แสดงให้เห็นว่ามีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมาก โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ หากแต่เก็บที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรเป็นสินค้าเพื่อขายต่อ (www.thaisocialist.com สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2555) การนำที่ดินมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์ในฐานะที่เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจที่แท้จริงจึงไม่เป็นไปตามสมควร

อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นเพียงเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น ประเทศอื่น เช่น อินเดียก็ประสบปัญหาในเรื่องการใช้ที่ดินที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่มนักลงทุนเช่นกัน จนเป็นที่มาของการประกาศ กฎหมายป่าไม้ฉบับแรกในปี พ.ศ.2408 ของรัฐบาลอินเดีย อันเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการที่ดินและป่าไม้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจรัฐครอบครองพื้นที่ป่า ชาวบ้านไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในป่า แต่ก็ใช้ประโยชน์จากป่า โดยการเก็บหาของป่าได้(สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2550: 16) จนนำมาสู่นโยบายการจัดการป่าร่วมกับชุมชน (Joint forest management: JFM) (สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2550: 21-22) ในปี พ.ศ.2533 (Bina Agarwal. 2013: 1625) แนวคิดในการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมตามนโยบายของประเทศอินเดียนั้นมีที่มาจากรูปแบบการ

จัดการพื้นที่ป่าไม้ของรัฐเบงกอลตะวันตก โดยชุมชนมีส่วนแบ่งรายได้จากการขายไม้ที่ปลูกร้อยละ 25-50 เมื่อต้นไม้โตถึงขนาดตัดฟัน (สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2550: 21-22) ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวนั้น อินเดียได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันป่าในระดับหมู่บ้าน โดยปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการรักษาป่า ในทางภาคเหนือบริเวณที่ติดภูเขามมีการร่วมรักษาป่าของหมู่บ้านเพื่อเป็นแหล่งไม้ใช้สอย ไม้ฟืน และเป็นที่เลี้ยงสัตว์ (โกมล แพรกทอง และจินตนา อมรสวนสิน. 2534: 540) โดยที่รัฐเองมีนโยบาย และกฎหมายที่ส่งเสริม และสนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการป่า มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ป่าไม้ให้ทำงานในลักษณะนี้มากขึ้น (สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2550: 304-305)

นอกจากประเทศอินเดียแล้วในประเทศฟิลิปปินส์ก็มีการจัดการป่าชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบันใช้โครงการที่เรียกว่า Community-Based Forest Management หรือ CBFM (Ernesto S. Guiang. 2001: 1) ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ราวปี พ.ศ.2518 โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์กำหนดให้โครงการดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติในการจัดการและอนุรักษ์ป่าไม้ โดยมีองค์กรชาวบ้าน (People's Organization หรือ PO) ที่ได้รับสิทธิในการจัดการป่าไม้ไปแล้วประมาณ 5,000 องค์กร หรือประมาณ 690,687ครัวเรือน โดยรัฐบาลโอนอำนาจให้องค์กรชาวบ้านจัดการ และมีการทำข้อตกลงกับองค์กรชาวบ้าน องค์กรชาวบ้านจะเป็นผู้จัดทำแผนการจัดการป่า รัฐบาลเองมีนโยบายตลอดจนกฎ และระเบียบเพื่อส่งเสริมการทำ CBFM (สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2550: 305) เนื่องจากเล็งเห็นว่า CBFM จะเป็นแนวทางในการแก้ไขความล้มเหลวในการจัดการป่าไม้ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต แนวทางในการจัดการพื้นที่ป่าไม้

ในส่วนของประเทศไทยนั้นการแก้ไขปัญหาคือการถือครองที่ดินยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนมากไปกว่าการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาการขาดที่ดินทำกินของเกษตรกร ในบางครั้งเกษตรกรต้องทำการบุกรุกป่าเพื่อสร้างที่ดินทำกิน ในขณะที่อีกหลายกรณีเกษตรกรที่มีที่ทำกินในพื้นที่ป่าดั้งเดิมก่อนจะมีการประกาศเป็นเขตป่า ก็ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียที่ดินทำกินไปเนื่องจากตกเป็นผู้ต้องหาในคดีบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของทางราชการ ก่อให้เกิดการรวมตัวกันของชุมชนเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน จนกลายมาเป็นแนวทางในการสร้างกฎหมายสองฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิในการใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน กล่าวคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.... ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิรูปที่ดินในลักษณะให้ชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่นั้นมาแต่ดั้งเดิมแต่ได้รับผลกระทบจากการตกเป็นผู้บุกรุกป่ากลายเป็นชุมชนที่สามารถใช้สิทธิร่วมกัน ในการอยู่อาศัย การแสวงประโยชน์จากที่ดินของตน และอนุรักษ์ไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน โดยพื้นฐานดังกล่าวจึงเป็นที่มาของแนวทางในการจัดการที่ดินในลักษณะร่วมกันของประเทศไทย อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีแนวทางของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาคือการครอบครองที่ดินเกิดขึ้น และมีลักษณะเฉพาะมากขึ้น ดังเช่น ชุมชนในพื้นที่ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเดิมไม่มีโฉนด แต่มีชาวบ้านเข้ามาทำสวน

ประโยชน์ในพื้นที่ โดยในสมัยแรกเริ่มนั้น เคยมีการออก สค.1 ต่อมาได้มีการออกเป็น นส. 3 เกือบทั้งหมด มีเพียงประมาณร้อยละ 20 เท่านั้นที่ออกเป็นโฉนด ต่อมาชาวบ้านบางส่วนได้ขายที่ดินดังกล่าวให้นายทุน โดยนายทุนทำการเข้าไปซื้อที่ดินที่ติดถนนก่อน เพื่อปิดทางเข้าที่ดินแปลงใน เจ้าของที่ดินแปลงในจึงจำเป็นต้องขายที่ดินในที่สุด บริษัทบ้านจัดสรรได้เข้ามาซื้อที่ดินในชุมชนมากขึ้น และมีการเปลี่ยนธนาคารที่ออกสินเชื่อไปเรื่อย ๆ ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น นอกจากนั้นยังมีการขายหน้าดิน และปล่อยที่ดินทิ้งร้าง จนกลายเป็นที่ทิ้งขยะ ต่อมาเริ่มมีการรวมตัวกันของชาวบ้านเข้ามามากขึ้น แล้วถางที่ดินเพื่อทำประโยชน์ และถูกฟ้องคดีโดยเจ้าของที่ดิน จนเริ่มมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ ชาวบ้านจึงเริ่มสามารถต่อสู้ได้บ้าง ปัจจุบันชาวบ้านจัดแบ่งที่ดินเป็นสามส่วน คือ ที่อยู่อาศัยติดถนน ที่ทำกินอยู่ด้านใน และที่สาธารณประโยชน์ โดยได้มีการจัดสรรรูปแบบที่ดิน ให้ชาวบ้านทำการจับสลากเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ และมีการลงมติว่าเมื่อได้ที่ดินแล้วจะต้องใช้ประโยชน์ด้วย นอกจากนั้นมีการดำเนินการจัดการแบบ “หน้าหมู่บ้าน” หมายถึงการออกเป็นโฉนดชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านจัดการร่วมกัน ปัญหาที่ยังพบอยู่ในปัจจุบัน คือการที่ชาวบ้านยังคงต้องต่อสู้คดีกับนายทุนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และอยู่ในระหว่างการเจรจากับหน่วยงานราชการ เช่น กรมที่ดิน เพื่อขอให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดการซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนายทุน และชาวบ้านจะดำเนินการผ่อนชำระราคาที่ดินแปลงดังกล่าวต่อหน่วยงานราชการต่อไป ซึ่งวิธีการดังกล่าว เป็นการจัดสรรที่ดินในรูปแบบที่มีได้เป็นไปตามเงื่อนไขของประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่นใด หากแต่ชุมชนชาวบ้านตำบลแม่แฝกเป็นผู้ริเริ่มในการสร้างประโยชน์ขึ้นในที่ดินที่มีผู้ใดดำเนินการพัฒนาที่ดินให้เป็นประโยชน์ โดยการอ้างสิทธิของชุมชนร่วมกันในการจัดการพื้นที่ ซึ่งแนวคิดในการดำเนินการจัดการพื้นที่ร่วมกันในลักษณะนี้มีเคยเกิดขึ้นในประเทศไทยมาก่อน แต่ปรากฏในต่างประเทศ เช่น ในประเทศบราซิลมีกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกิน (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) ดำเนินการครอบครองที่ดินที่ไม่มีผู้ใดใช้ประโยชน์ แม้ว่าที่ดังกล่าวจะมีผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ก็ตาม โดยรัฐจะให้คำตอบแทนแก่เจ้าของที่ดิน และนำที่ดินแปลงดังกล่าวออกให้ประชาชนที่สามารถเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินได้ มาอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้สิทธิแก่ผู้เข้ามาอาศัยทำกินในที่ดินในการเช่าที่ดินแปลงดังกล่าว แนวทางที่กล่าวมานั้น อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสิทธิทำกินในที่ดินของชาวบ้านในตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เราจะต้องเปรียบเทียบหลักการ แนวคิดและวิธีการในการดำเนินการตลอดจนแนวทางของกฎหมายที่จะนำมาใช้ในกรณีดังกล่าว ว่าจะสามารถดำเนินการตามแนวทาง MST ได้มากน้อยเพียงไร โดยคำนึงถึงบริบททางสังคมที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ และแสวงหาแนวทางของกฎหมายที่เหมาะสมกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศไทย

* ข้อเท็จจริงจากการสำรวจพื้นที่ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2555

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 1) ศึกษาแนวคิดในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล (MST Model)
- 2) เสนอแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง

1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) สามารถอธิบายแนวคิด หลักการ และความแตกต่างในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ กับรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล (MST Model)
- 2) นำเสนอแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง

1.4 คำถามหลักของงานวิจัย

1. กฎหมายปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลมีปัญหาอย่างไร เหตุใดจึงนำไปสู่การเคลื่อนไหวของชาวบ้านในการเรียกร้องสิทธิทำกินในที่ดิน
2. กระบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล (MST) ส่งผลอย่างไรต่อการเคลื่อนไหวของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศไทย และรูปแบบการจัดที่ดินทำกินที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิล จะสามารถนำมาใช้หรืออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้หรือไม่ อย่างไร
3. หลักการเรื่องโฉนดชุมชนเป็นคำตอบที่แท้จริงของปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกินหรือไม่ อย่างไร
4. กฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหการไร้ที่ทำกินของประชาชนควรมีหลักการที่สำคัญอย่างไร

1.5 ทฤษฎี สมมติฐาน หรือกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย

ทฤษฎี : การใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน ตามหลักการในการจัดทำโฉนดชุมชน หรือป่าชุมชนนั้น หลักการใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน โดยที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ กล่าวคือ ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นสิทธิของทุกคนในการแสวงประโยชน์จากที่ดิน และทุกคนต่างมีหน้าที่สงวนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว

กรรมสิทธิ์ร่วม ตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง การที่บุคคลหลายคนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันในทรัพย์สินหนึ่ง ๆ โดยทุกคนต่างมีสิทธิเด็ดขาดในการใช้ทรัพย์สินได้ แต่ไม่สามารถจัดการได้ด้วยคนใดคนหนึ่ง การดำเนินการกับทรัพย์สินจะต้องอาศัยความเห็นชอบจากเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมคนอื่น ๆ ด้วย

ในการดำเนินการจัดทำป่าชุมชนเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในหลายกรณีนั้น ใช้หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตพื้นที่ของชุมชน โดยไม่มีใครมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว กรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของรัฐบาล หรือแผ่นดิน แม้กระทั่งระบบการจัดการในรูปแบบโฉนดชุมชน ก็มีการจัดการในลักษณะที่ให้ประชาชนมีสิทธิทำกินในที่ดิน โดยที่มิได้มุ่งที่จะสร้างกรรมสิทธิ์แก่เอกชน ในทำนองกลับกัน รัฐบาลมีสถานะเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าว แต่ให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันได้ และมีเอกสารเฉพาะที่รัฐออกให้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในสิทธิแก่ประชาชน ดังนั้นการจัดการในระบบโฉนดชุมชนจึงเป็นเพียงการให้สิทธิทำกินแบบกลุ่มแก่ประชาชนเท่านั้น เมื่อเป็นสิทธิทำกินแบบกลุ่มที่ประชาชนไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในแบบที่ดินเอกชนได้ การนำแนวทางในเรื่องการซื้อขายที่ดินในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้จึงอาจเป็นการไม่เหมาะสม แต่การนำเอาหลักการเช่าที่ดินมาใช้กับระบบดังกล่าวจึงน่าจะมีความสอดคล้องและเป็นประโยชน์มากที่สุด เพื่อให้ระบบที่ดินในพื้นที่เฉพาะดังกล่าว ได้รับการดูแลและใช้ให้เกิดประโยชน์เหมาะสมที่สุดตามเจตนารมณ์ของผู้ที่จะเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดิน

สมมติฐาน

ความล้มเหลวในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยไม่สามารถดำเนินการได้ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน และกระแสนิยมที่รุนแรงมากขึ้นในสังคม ทำให้เกษตรกรต้องเสียที่ดินไป และเป็นเหตุในการเรียกร้องสิทธิทำกินในที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ทั้งของรัฐและเอกชน นำมาซึ่งแนวทางของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสิทธิทำกินด้วยวิธีการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ และบทเรียนในพื้นที่อื่นของโลกที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกัน เพื่อแสวงหาแนวทางในการปฏิรูประบบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทำกินของผู้ไร้ที่ทำกิน

1.6 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้จะดำเนินการศึกษาปัญหา และแนวทางในการจัดที่ทำกินในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ทั้งนี้จะได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล (MST Model) เพื่อเสนอแนะนโยบายและแนวทางของกฎหมายในการสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ในเรื่องการจัดการโฉนดชุมชน

1.7 ระยะเวลาในการดำเนินงาน

ระยะเวลาทำการวิจัย : 12 เดือน

แผนการดำเนินงานตลอดโครงการวิจัย

กิจกรรม	เดือน						ผู้รับผิดชอบ
	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	11-12	
1. รวบรวมข้อมูลทั้งเอกสารและข้อเท็จจริง โดยการเก็บข้อมูลในพื้นที่	←→						อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์
2. จัดทำรายงานความก้าวหน้าการวิจัย			←→				อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์
3. นำเสนอความก้าวหน้าการวิจัย				←→			อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์
4. ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ				←→			อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์
5. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์					←→		อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์
6. นำเสนอรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์						←→	อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์

1.8 นิยามศัพท์

MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) หมายถึง กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล

กรรมสิทธิ์ร่วม ตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง การที่บุคคลหลายคนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันในทรัพย์สินหนึ่งๆ โดยทุกคนต่างมีสิทธิเด็ดขาดในการใช้ทรัพย์สินได้ แต่ไม่สามารถจัดการได้ด้วยคนใดคนหนึ่ง การดำเนินการกับทรัพย์สินจะต้องอาศัยความเห็นชอบจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมคนอื่นๆ ด้วย

ที่ดินของรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมายถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

โฉนดชุมชน หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 (ข้อ 3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553)

ป่าชุมชน หรือ วนศาสตร์ชุมชน หมายความว่า “สถานการณ์ใดๆ ก็ตามที่ทำให้คนท้องถิ่นได้เข้าร่วมในกิจกรรมทางด้านป่าไม้” ซึ่งแนวความคิดนี้ได้รับการยอมรับในการประชุมสภาการป่าไม้ครั้งที่ 8 ในกรุงจาการ์ตา ในปีเดียวกันนี้ ภายใต้หัวข้อการป่าไม้เพื่อประชาชน (Forestry for People) (สมศักดิ์ สุขวงศ์. 2550: 41-42)

1.9 คณะนักวิจัย

1) หัวหน้าโครงการวิจัย

อาจารย์ ดามร คำไตรย์	สัดส่วนที่ทำงานวิจัย	70	%
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง			
333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย			
โทร. 053-916-857, 086-891-2496			
E-mail eusebio_dk@yahoo.com			

2) ผู้ร่วมวิจัย

อาจารย์ ไศภิต ชีวะพานิชย์	สัดส่วนที่ทำงานวิจัย	30	%
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง			
333 หมู่ 1 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย			
โทร. 053-916-857, 083-266-0567			
E-mail sopitcheevapanich@hotmail.com			

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมงานวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งตามกฎหมายของประเทศไทยนั้น หากพิจารณาตามประเภทของผู้มีสิทธิในที่ดินย่อมแบ่งสิทธิในที่ดินของรัฐ และของเอกชน แต่หากพิจารณาตามสาระของสิทธิ ย่อมแบ่งได้เป็น กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยชิ้นนี้ จะทำการพิจารณาโดยเน้นเนื้อหาสาระของสิทธิในที่ดินมากกว่ารูปแบบของผู้ถือครอง จึงขอเสนอแนวคิดและทฤษฎีในเรื่องสิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีเรื่องระบบกรรมสิทธิ์

กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินประการหนึ่ง เป็นสิทธิใช้สอยหาประโยชน์ และจำหน่ายทรัพย์สินอย่างเต็มที่เด็ดขาด (อุกฤษ มงคลนาวิน. ม.ป.ป.: 3-4) ระบบกรรมสิทธิ์นั้นประกอบด้วยลักษณะสำคัญ อันได้แก่ การเป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปของสังคม การมีสิทธิเด็ดขาด การมีสิทธิที่จะเปลี่ยนมือหรือจำนอง และการมีสิทธิปกป้องมิให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องหรือใช้ประโยชน์ (สมพร อิศวิลานนท์. 2540: 53-54) การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นกระบวนการรับรองสิทธิโดยกฎหมาย ซึ่งตามหลักนิติรัฐ หรือรัฐที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมแก่สังคม จะต้องออกกฎหมายมารับรองสิทธิดังกล่าว และจะต้องมีเอกสารสิทธิที่ออกมาโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อบรรองรับสิทธิด้วย

1) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ

ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เดิมทีเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งสังเกตได้จากพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ในแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภวนพรัตน์ราชธานีบุรีรม เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาไม่ได้” และบทที่ 54 ก็บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน” ในขณะที่คำสอนของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ก็บรรยายเป็นนัยเดียวกันว่า “ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หาได้ทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่างเดียวไม่ ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินด้วย” (ผดุงศักดิ์ นรนดิผดุงการ. 2551: 1) การให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์นั้นเกิดขึ้นเมื่อสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการออก “โฉนดตราแดง โฉนดสวน และโฉนดป่า” เพื่อกำหนดอัตรากาเก็บอากรจากประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละประเภท ต่อมาในปี พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีการออกโฉนดแผนที่ ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ฉบับแรกในประเทศไทย (ผดุงศักดิ์ นรนดิผดุงการ. 2551:

2) ที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวังขวาง เมืองกรุงเก่า (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89 ไร่ 1 งาน 52 ตารางวา (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551: 66) ต่อมาได้มีการออก “ตราจองชั่วคราว” ในปี พ.ศ. 2445 เพื่อแก้ไขการออกโฉนดแผนที่ซึ่งดำเนินการไปอย่างล่าช้า เพราะต้องมีการวางแผน ที่อย่างไรก็ดีในปี พ.ศ. 2448 จึงมีการเปลี่ยนแปลงตราจองชั่วคราวเป็นการออก “โฉนดตราจอง” และในปี พ.ศ. 2479 ได้มีการประกาศออก “พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479” ซึ่งมีการออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนผู้เข้ามาจับจองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ใน 2 รูปแบบคือ “ใบเหี้ยบบ้าง” ซึ่งมีอายุในการทำประโยชน์ 2 ปี และ “ตราจอง” ซึ่งมีอายุในการทำประโยชน์ 3 ปี เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็มีสิทธิมาขอ “ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว” จากทางราชการได้ ในภายหลังที่มีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงมีการออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน (ผดุงศักดิ์ นรินดิผดุงการ. 2551: 2-3)

จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วระบบกรรมสิทธิในที่ดินมิได้เป็นของเอกชนมาแต่เริ่มต้น ทั้งนี้เนื่องจาก แนวความคิดในทางรัฐชาติ ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับผู้ปกครองแผ่นดิน ในฐานะเป็น “พระเจ้าแผ่นดิน” หรือในทำนองที่เรียกแผ่นดินว่าเป็น “ราชอาณาจักร” หรือดินแดนของกษัตริย์ ซึ่งให้ความสำคัญกับผู้ปกครองแผ่นดินในลักษณะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิของดินแดนทั้งหมดของรัฐ กรรมสิทธิซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดอำนาจในการจัดการดินแดนอย่างเด็ดขาด เป็นของพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐ ผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ หรือผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ในลักษณะที่รัฐบาลในปัจจุบันใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น หากจะกล่าวให้ชัดเจนคือ อำนาจในการจัดการแผ่นดิน หรือที่ดินนั้นมีแนวคิดเกิดขึ้นมาตั้งแต่ต้นว่า กรรมสิทธิในที่ดินเป็นของรัฐ และคงแนวคิดดังกล่าว มาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติกฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันให้ ที่ดินที่มีได้อยู่ในความครอบครองของเอกชนจะอยู่ในความครอบครองของรัฐ

คำว่า “ที่ดินของรัฐ” ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 โดยการกล่าวอ้างถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นส่วนที่แยกออกมาจากที่ดินของเอกชน ดังพิจารณาได้จากบทบัญญัติมาตรา 1299 ซึ่งว่าด้วยเรื่องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินของเอกชน โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเริ่มประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2473 และมีผลบังคับในปี พ.ศ. 2475 และปรากฏอย่างชัดเจนใน มาตรา 2 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ความหมายของที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่ราษฎรยังมิได้มีกรรมสิทธิ โดยมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนนั้น มีได้สี่ทางและโดยกรรมสิทธิ์สี่ทางเช่นว่านั้น อาจแบ่งตามลักษณะการถือกรรมสิทธิ์ได้ในสองลักษณะ คือ ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกชนรายเดียวในที่ดิน และระบบกรรมสิทธิ์รวมในที่ดิน

2.1) ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายเดียว

ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายเดียว เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นสิทธิแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน โดยบุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทุกชนิด เว้นแต่ที่ดินซึ่งจะมีกรรมสิทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อเป็นที่ดินมีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หากเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ดังกล่าว เจ้าของที่ดินนั้นก็ยังมีเพียงสิทธิครอบครอง หาได้ชื่อว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ และเจ้าของผู้มิเพียงสิทธิครอบครองจะมีทางได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น กล่าวคือจะต้องมีการครอบครองและได้ทำประโยชน์แล้ว ทั้งต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ออกโฉนดที่ดินได้ด้วย (บัญญัติ สุธิระ. 2545: 169)

ความหมายของกรรมสิทธิ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น โดยปกติมักเป็นกรรมสิทธิ์ที่เกิดขึ้นกับเอกชนรายเดียว กล่าวคือการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายโดยปกตินั้นอาจมีได้ทั้งลักษณะของกรรมสิทธิ์ของบุคคลรายเดียว และกรรมสิทธิ์ของบุคคลหลายรายรวมกันได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นบุคคลรายเดียวมักจะเป็นผู้ทำให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์มากกว่า ทั้งด้วยเหตุผลที่สะดวกกว่า และเอกชนแต่ละรายมักต้องการมีสิทธิเป็นของตนเอง จึงส่งผลต่อการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มักเป็นของเอกชนรายเดียวมากกว่าหลายรายรวมกัน

2.2) ระบบกรรมสิทธิ์รวม

การที่ทรัพย์สินเป็นของบุคคลหลายคนรวมกัน และถือว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นเจ้าของร่วมกัน บุคคลหลายคนนั้นย่อมต่างเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นร่วมกันโดยมิได้แยกสัดส่วนว่าผู้ใดเป็นเจ้าของส่วนใดของทรัพย์สิน (บัญญัติ สุธิระ. 2545: 203) และหมายรวมถึงสิทธิที่กลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของชุมชนหรือองค์กรมีสิทธิร่วมกัน ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สมาชิกแต่ละราย จะไม่มีสิทธิส่วนบุคคลแต่จะมีสิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น หรือองค์กรนั้น โดยทั่วไปกฎและกติกาของการใช้จะกำหนดร่วมกันระหว่างคนที่ เป็นสมาชิก¹

นอกจากระบบกรรมสิทธิ์ทั้งสองประการแล้ว ยังมีแนวคิดในการเข้าถึงทรัพยากรได้โดยเสรี หรือ (Open Access: OA) คือ การเข้าถึง (Access) นั้นเปิดกว้างสำหรับทุกคน ไม่มี

¹ รายงานพิเศษ: โฉนดชุมชน (3) นวนโยบายของรัฐ-การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน, หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2554 สืบค้นจาก http://pr.irf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=415:-3---&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2555.

บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากร แต่ละคนจึงไม่มีสิทธิหรือมีความชอบธรรมทางกฎหมายในการที่จะห้ามไม่ให้ผู้อื่นเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และจะเป็นภาวะที่แต่ละฝ่ายต่างก็จะรีบเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุดภายในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2550: 8)

2.1.2 แนวคิดและทฤษฎีเรื่องสิทธิครอบครอง

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น สิทธิครอบครอง คือ สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อตน (บัญญัติ สุชีวะ. 2545: 231) ในขณะที่ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้สิทธิครอบครอง หมายถึง ที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครอง กล่าวคือที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส.3, น.ส.3 ก., น.ส.3 ข. ใบจอง (น.ส. 2 น.ส. 2 ก.) ใบไต่สวน (น.ส. 5) ใบนำ หรือ ส.ค. 1 (สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทะนงศักดิ์ ดุลยกาญจน์. 2543: 3) ด้วยแนวคิดที่แตกต่างกันดังกล่าว อาจพิจารณาได้ว่า กรณีที่เอกชนครอบครองที่ดินมือเปล่า เพื่อประโยชน์ของตนเอง ย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นทรัพย์สินซึ่งเป็นของแผ่นดินธรรมดา หรือทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่จะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา² และประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ห้ามสิทธิครอบครองในลักษณะดังกล่าว แต่จะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ด้วยกฎหมายที่ดินคงจะไม่ได้เสียทีเดียว เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิโดยเฉพาะ จึงอาจกล่าวได้ว่า มีสิทธิครอบครองแต่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

2.1.3 แนวคิดในเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเข้าถึงสิทธิประเภท สปก. 4-01 เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยในมาตรา 26 และมาตรา 36 ทวิของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถนำที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินดังต่อไปนี้มาใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมได้ อันได้แก่

(1) ที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว

² มาตรา 1305 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

(3) ที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก.จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้น ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(5) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ ที่ดินแปลงใดจะเป็นเขต ส.ป.ก. หรือไม่นั้นจะเป็นไปตามที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดและประกาศผ่านคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งเกษตรกรที่ต้องการทำกินในที่ดินดังกล่าว สามารถมายื่นคำร้องได้ตามระยะเวลาที่กำหนด เกษตรกรที่ผ่านการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ข้อ 5 โดยให้เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกและได้รับการจัดที่ดิน ลงลายมือชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินไว้เป็นหลักฐาน ตามแบบ ส.ป.ก. 4-28 ก. เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน และได้รับหนังสือรับมอบที่ดินจาก สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว ในกรณีที่ที่ดินที่ได้รับเป็นประเภทที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. จะออก หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ข) ให้กับเกษตรกรตามระเบียบ ค.ป.ก. ว่าด้วยการออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

สำหรับในกรณีที่ที่ดินที่ได้รับ เป็นประเภทที่เอกชนที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ส.ป.ก. จะจัดทำสัญญาเช่าที่ดิน (ส.ป.ก. 4-14 ก) หรือ สัญญาเช่าซื้อที่ดิน (ส.ป.ก. 4-18 ข) กับเกษตรกร

2.1.4 แนวคิดและหลักการเรื่องสิทธิชุมชน

“สิทธิชุมชน” หมายถึง “สิทธิร่วม” เหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าเท่านั้น จึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วสมาชิกของชุมชนทุกคนจะมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์โดยคำนึงถึง “ความเป็นธรรมทางสังคม” เป็นสำคัญ แม้ว่าสมาชิกทุกคนมีสิทธิใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ “สิทธิการใช้” ยังถูกกำหนดด้วยความยั่งยืนหรือ “ความเป็นธรรมต่อระบบนิเวศน์” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญกำหนดให้สมาชิกใช้ประโยชน์จากป่าได้แต่เฉพาะในอาณา

บริเวณจำกัด และไม่เป็นอันตรายต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ (เสนห์ จามริก และคณะ. 2536: 165)

2.1.5 แนวคิดและหลักการเรื่องโฉนดชุมชน

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553³

การออกโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยที่ดินนั้น ยังคงเป็นของรัฐ ซึ่งต่างจากการนำที่ดินของรัฐไปจัดสรรให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งมีเงื่อนไขว่าหากที่ดินเดิมเป็นโฉนด เมื่อจัดแล้วย่อมเป็นโฉนดได้ หากที่ดินเดิมเป็นของรัฐ เมื่อจัดแล้วย่อมเป็นของรัฐเช่นเดิมจะออกเป็นโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ประชาชนไม่ได้ เพราะเมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้วจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะขาดจากการเป็นที่ดินของรัฐ กลายเป็นที่ดินเอกชนภายใต้ระบบตลาดเสรีที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนมือของเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2550: 16)

ในงานวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินที่เหมาะสม” ของ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะวิจัย ระบุว่า จากข้อมูลที่รวบรวมมาจากบทเรียนการจัดการที่ดินของชุมชนพบว่าสิ่งที่ชุมชนหลายแห่งต้องการเกี่ยวกับที่ดิน คือ การได้รับสิทธิในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐโดยไม่ได้ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถวางแผนทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สามารถให้หรือเพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่สมาชิกของชุมชน และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้สมาชิกของชุมชนปฏิบัติ สามารถป้องกันมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุกหรือซื้อสิทธิในที่ดินจากสมาชิกของชุมชน⁴

³ ข้อ 3, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 13 มิถุนายน 2553, หน้า 1.

⁴ รายงานพิเศษ: โฉนดชุมชน (จบ) หนทางสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน, หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ข้อมูลจาก http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=423:2011-02-28-03-30-39&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56 สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ.2555.

การมีโฉนดชุมชนคาดว่าจะทำให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกิน โดยไม่ต้องหวาดระแวงต่อการจับกุมหรือผลักดันให้ออกจากพื้นที่ จะทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนพื้นที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในการหันมาร่วมกันฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2550: 17)

2.2 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2550). โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กันยายน 2550.

ข้อมูลที่รวบรวมมาจากบทเรียนการจัดการที่ดินของชุมชน พบว่าสิ่งที่ชุมชนหลายแห่งต้องการเกี่ยวกับที่ดิน คือ การได้รับสิทธิในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐโดยไม่ต้องการกกรรมสิทธิในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถวางแผนทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สามารถให้หรือเพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่สมาชิกของชุมชน และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้สมาชิกของชุมชนปฏิบัติ สามารถป้องกันมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุกหรือซื้อสิทธิในที่ดินจากสมาชิกของชุมชน

การมีโฉนดชุมชนคาดว่าจะทำให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกิน โดยไม่ต้องหวาดระแวงต่อการจับกุมหรือผลักดันให้ออกจากพื้นที่ จะทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนพื้นที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในการหันมาร่วมกันฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545.

การถือครองที่ดินในประเทศไทยในหลายภาคส่วนยังคงมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผู้มีอำนาจในการซื้อและครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อสร้างมูลค่าในความเป็นจริงจึงยังไม่เกิดขึ้นเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้นการใช้ที่ดินเพื่อการตอบสนองต่อภาคการเกษตรก็ประสบปัญหาในเรื่องการขาดที่ดินทำกินของเกษตรกร ภาระหนี้สินต่าง ๆ รวมถึงความยากจนทำให้เกษตรกรหลายคนต้องสูญเสียที่ดินทำกิน และที่ดินเหล่านี้ตกกลับไปอยู่ในการครอบครองของกลุ่มบรรดานักลงทุน ทั้งในรูปแบบของการใช้ที่ดินที่เคยเป็นพื้นที่การเกษตรซึ่งอยู่

ในพื้นที่เมือง เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย โครงการบ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ และการเก็งกำไรในที่ดินรูปแบบอื่น ทำให้พื้นที่ทำการเกษตรหายไป และเกษตรกรหลายคนต้องไปหาที่ทำกินที่อื่น ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่ามากขึ้น

ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2549.

ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินของประเทศไทยระหว่างรัฐและประชาชนนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน ซึ่งโดยมากจะเป็นปัญหาในเรื่องการบุกรุกที่ดินของหน่วยงานราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการที่รัฐจะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะในการแก้ไข ซึ่งบางกรณีการใช้สิทธิของรัฐบาลในการจัดการกับพื้นที่ก็ทำให้ประชาชนหลายส่วนต้องตกเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายไป แต่ในหลายส่วนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ก็ได้รับความช่วยเหลือให้สามารถอยู่ในพื้นที่ต่อไปได้ และเป็นที่มาในการจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ของประชาชนในหลายรูปแบบในปัจจุบัน

ศรยุทธ เอี่ยมเอื้อยุทธ, วราภรณ์ เรืองศรี. รวมบทความ : วิพากษ์แนวคิดแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ถึงปัญหาการจัดการที่ดินในสังคมไทย. เชียงใหม่ : นพบุรุษการพิมพ์, 2547.

การปฏิรูปการถือครองที่ดินเช่นเรื่องป่าชุมชน หรือโฉนดชุมชนนั้นจะเป็นส่วนช่วยให้ชาวบ้านมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรของตนเองอย่างแท้จริง เนื่องจากการให้สิทธิร่วมในการทำกินในที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตนั้นจะก่อให้เกิดความตื่นตัวในการสำนึกร่วมกันในการจัดการ การใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์สภาพพื้นที่ไว้เพื่อให้การใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของชุมชนมากยิ่งขึ้น และจะส่งผลให้นโยบายในการใช้ที่ดินของรัฐนั้นเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการให้กฎหมายและนโยบายจะเกิดประโยชน์มากขึ้นหากมีการนำไปใช้ปฏิบัติให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งทรัพยากรในท้องถิ่นถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

3.1 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ดำเนินการใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การวิจัยเชิงเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) วิจัยเอกสาร

การวิจัยนี้ทำการศึกษาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 เป็นต้น รวมตลอดถึงแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงกับแนวคิดในเรื่องสิทธิชุมชน และสิทธิร่วมกันในการใช้สอยทรัพยากรที่ดินของชุมชน อันสืบเนื่องโดยตรงต่อหลักการในเรื่องโฉนดชุมชน และศึกษาแนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล เพื่อหาความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ อันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจเพื่อการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

(2) วิจัยสนาม

เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยกลุ่มผู้เคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ หน่วยงานที่ทำงานด้านดังกล่าว นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องโฉนดชุมชน

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

นักนิติศาสตร์ด้านกฎหมายระหว่างประเทศผู้ทรงคุณวุฒิภายในประเทศ และประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน

3.3 กิจกรรมวิจัย ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย การวิเคราะห์ทดสอบ การติดตามผล

3.3.1 กิจกรรมวิจัย

ระยะที่ 1 ค้นคว้าหาแนวคิดในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล (MST Model)

ระยะที่ 2 ค้นหาแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้แก่เกษตรกรซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง

3.3.2 ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

กิจกรรม	เดือน						ผู้รับผิดชอบ	
	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	11-12		
1. รวบรวมข้อมูลทั้งเอกสารและข้อเท็จจริง โดยการเก็บข้อมูลในพื้นที่	←	→					อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์	
2. จัดทำรายงานความก้าวหน้าการวิจัย			←	→			อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์	
3. นำเสนอความก้าวหน้างานวิจัย				←	→		อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์	
4. ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ				←	→		อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์	
5. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์					←	→	อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์	
6. นำเสนอรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์						←	→	อาจารย์ดามร คำไตรย์ อาจารย์ไศกิต ชีวะพานิชย์

3.3.3 การวิเคราะห์ทดสอบ

วิเคราะห์จากข้อมูลทั้งจากเอกสาร งานวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับประเด็นวิจัย และประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดที่ดินสำหรับแรงงานผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล แล้วนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยพิจารณาถึงบริบทต่างๆ ที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ

3.3.4 การติดตามผล

1) การติดตามผลการปฏิบัติงานสำหรับการพิสูจน์สมมติฐานงานวิจัย

การพิสูจน์สมมติฐานงานวิจัย ทำโดยการตรวจสอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิบัติที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง ทั้งที่ประเทศไทย และประเทศบราซิล โดยการสังเกตพฤติกรรมสังคม และข้อกฎหมายที่มีอยู่ตามความเป็นจริง แล้ววิเคราะห์กฎหมายว่ากฎหมายที่มีอยู่ใช้ให้เกิดประโยชน์ในความเป็นจริงได้เพียงใด และมีความเหมาะสมกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้มากน้อยเพียงไร

2) การติดตามผลการวิจัยที่มีการดำเนินการจนเสร็จสิ้นแล้ว

หลังจากที่ได้มีการดำเนินการวิจัยจนเป็นที่เสร็จสิ้นแล้ว จะมีการตีพิมพ์ผลงานเผยแพร่ นำองค์ความรู้ที่ได้เผยแพร่แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และสังเกตพฤติกรรมของสังคมต่อไปว่า ผลการวิจัยจะมีประโยชน์อย่างไรต่อสังคม และรวมถึงการสังเกตแนวทางนโยบายของรัฐบาลว่า เป็นไปตามที่นักวิจัยได้มีการคาดการณ์ไว้หรือไม่ อย่างไร เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขในอนาคตต่อไป



บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

4.1 ปัจจัยที่นำไปสู่ปัญหาการขาดที่ทำกินของเกษตรกรในประเทศไทย

จากการศึกษาวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาการขาดที่ทำกินของเกษตรกรในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยนั้น พบว่าอาจจำแนกได้เป็นสองส่วนด้วยกัน คือ *ประการแรก* การใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการปฏิรูปที่ทำกินให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และสร้างมาตรการต่างๆ เพื่อการจัดให้เกษตรกรได้มีที่ทำกิน แต่นโยบายต่างๆ ของรัฐ และรวมถึงกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อตอบสนองต่อนโยบายดังกล่าวนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งเอาไว้แต่แรก จึงทำให้ปัญหาการขาดที่ทำกินของเกษตรกรยังคงเป็นปัญหาที่เรื้อรัง และ*ประการที่สอง* การขาดดุลยภาพระหว่างแนวคิดทางกฎหมายและสภาวะความเป็นจริงทางสังคม โดยกฎหมายมุ่งต้องการจัดที่ทำกินให้เกษตรกร แต่เกษตรกรเองก็ไม่สามารถรักษาที่ดินที่ได้รับการจัดหาจากรัฐเอาไว้ได้อย่างยั่งยืนได้ เนื่องจากพ่ายแพ้ต่อหนี้สินทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และรวมถึงความเชื่ออันเกิดขึ้นจากแนวนโยบายการพัฒนาของรัฐในการพัฒนาที่ดินให้เป็น "สินค้า" โดยการให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ซึ่งส่งผลต่อค่านิยม และความคิดของเกษตรกร ซึ่งทำให้ท้ายสุดเกษตรกรไม่สามารถที่จะต้านทานต่อกระแสทุนนิยมของตลาดได้ และนำไปสู่การสูญเสียที่ดินที่ได้รับมาจากรัฐ ปัญหาเหล่านี้สามารถอธิบายในรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ

1) ปัญหาการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน

จากปี พ.ศ. 2544 (ร.ศ. 120) ที่รัฐบาลไทยได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตลาดการซื้อขายที่ดินในประเทศไทยก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยพิจารณาได้จากสภาพการณ์ที่ปรากฏคือ ที่ดินบริเวณทุ่งรังสิตมีการซื้อขายในราคาที่สูงขึ้นจากราคาไร่ละ 4 บาท ในปี พ.ศ. 2443 เป็นไร่ละ 200 บาท ในปี พ.ศ. 2450 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 20) ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ในช่วงที่เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของประเทศไทยแล้วนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจ ประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ข้อ ข้อแรกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ ข้อที่สองว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจ โดยในส่วนแรกนั้น นายปรีดี ได้เสนอให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดให้เป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินในรูปพันธบัตรเงินกู้ และล้มระบบชนชั้นศักดินาเจ้าของที่ดินและจำกัดอำนาจนายทุนลง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2524: 214, วรพุทธิ ชัยนาม. 2524: 198-199, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 21)

ต่อมาเมื่อพระยาพล พลุพยุหเสนาได้เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ แต่ก็ได้มีการนำมาปฏิบัติ อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525: 70, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 21)

การดำเนินการเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อเป็นที่ทำกินเริ่มต้นเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2478 โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาได้เช่าซื้อ ในเขตอำเภอลำลูกกา รวมเนื้อที่ 4,019 ไร่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525: 70, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 21) ในปี พ.ศ. 2483 นายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นคนแรกในขณะนั้นคือ พันเอก หลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น) ได้พิจารณาว่าประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก ประกอบกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม และหลายรายยังขาดแคลนที่ทำกิน ซึ่งหากไม่ดำเนินการแก้ไขก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและอาจก่อให้เกิดช่องว่างทางสังคมเพิ่มมากขึ้น จึงจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ในปี พ.ศ. 2483 (กรมประชาสัมพันธ์. 2528: 3, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 21-22) โดยในปีเดียวกันนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และต่อมาได้มีการประกาศใช้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 วันที่ 24 มีนาคม 2478 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 22) ในปี พ.ศ. 2493 สมัยนายกรัฐมนตรี จอมพลแปลก พิบูลสงคราม มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2493 แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2525: 124, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 22) หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ. 2497 ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกฉ้อโกงที่ดินให้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนคืนมา แต่ต่อมากฎหมายฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปเนื่องจากขัดกับรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ในปีเดียวกันนี้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยในหมวดที่ 2 ของพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการจัดที่ดินเพื่อประชาชนได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 22)

แนวทางการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน ปรากฏในหมวดที่ 3 มาตรา 34 ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมได้ไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อการพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 5 ไร่ และระบุไว้ในมาตรา 39 ให้มีการจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินภายในเจ็ดปี แต่ได้มีการยกเลิกมาตรา 34 นี้ โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ก่อนที่กฎหมายมาตรา 34 นี้จะได้รับการบังคับใช้จริงในปี พ.ศ. 2504 กฎหมายมาตราดังกล่าวนี้อาจเป็นเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการที่จะกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปฏิรูป

ที่ดิน หลังจากนั้น ก็ยังคงมีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สะท้อนแนวคิดในการจำกัดสิทธิในที่ดิน โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้ง แต่ก็ไม่ผ่านการพิจารณา (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 23) อันเป็นที่น่าสงสัยว่าเหตุใดสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

ความพยายามในการแก้ไขปัญหการขาดที่ดินทำกินของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเกษตรกรนั้นมีความพยายามทั้งในระดับนโยบายของรัฐและกฎหมายหลายครั้ง ทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เริ่มต้นการแก้ไขปัญหาดินทำกินอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในฉบับที่ 3 (2515-2519) ซึ่งส่งผลต่อนโยบายที่ดินของประเทศไทยหลายประการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 25) แต่ก็ยังคงมีการร้องเรียนจากเกษตรกรอยู่อย่างต่อเนื่องถึงสภาพปัญหาการขาดที่ดินทำกิน เนื่องจากการรุกรานของกลุ่มทุนในช่วงเวลาปี 2517 ทั้งในพื้นที่ อำเภอนาทะโก อำเภอนองบัว และอำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครสวรรค์ที่ถูกกลุ่มนายทุนข่มขู่และบุกรุกเพื่อยึดที่ดิน (สยามรัฐ, พ.ศ. 2517, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 25-26) และกรณีชาวนาในจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเผชิญปัญหารูปแบบเดียวกัน (ประชาธิปไตย, วันเสาร์ที่ 13 กรกฎาคม 2517, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 26) จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2517 เรื่องนโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกำหนดให้มีการเร่งรัดการจัดสรรที่ดินเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการจัดป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมเพื่อให้ราษฎรอาศัยและทำมาหากินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 26) จนกระทั่งในปีเดียวกันนี้เองก็มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 แต่ปัญหาเรื่องที่ทำกินก็ยังคงทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จนท้ายที่สุดก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสองฉบับในช่วงเวลาเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาดินทำกิน คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับ ประกาศในวันเดียวกัน คือวันที่ 5 มีนาคม 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 26)

ในส่วนของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น มีเจตนารมณ์ปรากฏอย่างชัดเจนในมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจน

การผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น...” (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4)^{*}

จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นนัยสำคัญว่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องการให้มีการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยการได้มาของที่ดินในสองลักษณะ คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชนที่มีได้ทำประโยชน์ หรือมีที่ดินเกินสิทธิ ข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ต้องการให้เกิดการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการผลิตทางการเกษตร โดยการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้ถือเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การดำเนินการนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินเดิม เพื่อจัดหาที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปตามกฎหมาย ปรากฏว่าปัญหาสำคัญที่พบคือ การที่เจ้าของที่ดินเดิม (เอกชน) ไม่ยินยอมขายที่ให้แก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และ

^{*} การปฏิรูปที่ดินมีทั้งความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ กล่าวคือ

ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินหรือการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน อันได้แก่

- 1) การให้หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคง และให้โอกาสแก่ผู้เช่าได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้กว้างขวางยิ่งขึ้น
- 2) การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐบาล เพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ เช่นการจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation) หรือการจัดการใช้ที่ดินของเอกชน
- 3) การจัดนิคมของรัฐบาล (land Settlement)
- 4) การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เช่า
- 5) การเวนคืน การแบ่งแยก และการจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่
- 6) การเวนคืนที่ดินของชาติ เพื่อผลการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน (Land Nationalization)
- 7) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม

ส่วนการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง มาตรการต่าง ๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาเกษตร อันได้แก่

- 1) การจัดระบบที่ดินใหม่เพื่อให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมีหลักประกันและเป็นธรรมในการเช่าที่ดิน
- 2) การกำหนดขั้นสูงของการถือครองที่ดิน
- 3) การจัดระบบการเช่าที่ดินหรือการเก็บภาษีที่ดินที่เป็นธรรม
- 4) การให้สินเชื่อทางการเกษตร
- 5) การปรับปรุงและการบำรุงดิน
- 6) การจัดระบบการตลาดการเกษตร
- 7) การจัดระบบการชลประทาน
- 8) การจัดหาเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน (ประดิษฐ์ มัชฌิมา. (2519). การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. ในหนังสือการปฏิรูปที่ดิน (ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา, หน้า 50. อ้างถึงใน สมภพ มานะรังสรรค์. (2525). นโยบายปฏิรูปที่ดิน: ความฝันหรือความจริง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิสิ, หน้า 7-10.)

การเจรจาซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ต้องใช้เวลามาก โดยเฉลี่ยการซื้อที่ดินในช่วงแรกๆ ทำได้ประมาณปีละ 28,000 ไร่ นอกจากนี้ยังพบปัญหาการต่อต้านมาตรการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินนี้จากเจ้าของที่ดินเดิมด้วย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 72) จึงทำให้มีบ่อยครั้งที่เกษตรกรไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐจึงมีลักษณะเหมือนการจัดสรรที่ดินภาครัฐเป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมิได้เป็นการลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม และไม่ก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและรายได้ที่เป็นธรรม (สมภพ มานะรังสรรค์. 2525: 44-45) นอกเหนือจากปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปแล้ว ยังพบปัญหาอื่น ๆ ภายหลังจากที่ได้มีการจัดหาที่ดินและมอบให้เกษตรกรเข้ามาใช้ประโยชน์ด้วย เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้นจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในสองรูปแบบ คือ แบบให้เช่า กับแบบให้เช่าซื้อแต่เนื่องจากความยากจนของเกษตรกรก็เป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถทำการเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ที่รัฐได้ทำการจัดสรรได้ โดยปกติจึงนิยมการเช่าที่ดิน ส.ป.ก. เท่านั้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 73) ซึ่งย่อมเป็นปัญหาต่อเรื่องความมั่นคงในการใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อทำประโยชน์ในการเกษตร ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นจุดอ่อนของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร คือ การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรสามารถใช้อำนาจอนุญาตให้เกษตรกรสามารถเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อที่ดินได้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หากมีปัจจัยที่เห็นได้ว่าเกษตรกรสามารถทำการเกษตรในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเอง จากปกติที่กำหนดให้ถือครองเพียง 50 ไร่ สำหรับปลูกพืช และ 100 ไร่ สำหรับเลี้ยงสัตว์ (สมภพ มานะรังสรรค์. 2525: 35-36)

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าแม้จะมีการจัดที่ดินในรูปแบบ ส.ป.ก. 4-01 ให้เกษตรกรไปมากเพียงไร แต่ก็ไม่สามารถจัดหาที่ทำกินที่เพียงพอต่อเกษตรกรได้ ชำรายพบว่าเกษตรกรที่ได้รับที่ทำกินไป มักจะมีการขายที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นที่มีใช้เกษตรกรเป็นรายต่อไป แม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามการโอนเปลี่ยนแปลงสิทธิ และห้ามการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เอาไว้ก็ตาม เว้นเสียแต่ว่าเป็นการตกทอดทางมรดก ทั้งนี้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ย่อมมิไว้เพื่อการทำการเกษตรเท่านั้น ปัญหาหลักที่ทำให้เกษตรกรต้องทำการขายที่ดินไปทั้งที่เป็นการขัดต่อกฎหมายคือ ปัญหาเรื่องหนี้สิน ทั้งนี้หนี้ที่เกิดจากการเกษตรและหนี้สินในครัวเรือนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ทั้งนี้สังเกตได้จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2551 พบว่าจำนวนผู้ถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตร ทั่วประเทศจำนวน 5,819,441 ราย เป็นผู้ถือครอง

¹ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ที่ดินที่ไม่มีหนี้สินทั้งสิ้น 1,821,712 ราย ส่วนผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีหนี้สินมีทั้งสิ้น 3,997,729 ราย คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 364,573,000,000 บาท โดยมีจำนวนเกษตรกรที่มีหนี้สินเกี่ยวข้องกับการเกษตรรวมทั้งสิ้น 2,675,366 ราย เป็นเกษตรกรที่มีหนี้สินไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรทั้งสิ้น 513,628 ราย และเป็นเกษตรกรที่มีทั้งหนี้สินนอกการเกษตรและหนี้สินเพื่อการเกษตรรวมทั้งสิ้น 808,735 ราย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ www.nso.go.th) หนี้สินที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ เกษตรกรแต่ละรายที่เป็นหนี้ ย่อมไม่สามารถแบกรับไว้ และชำระได้ทั้งหมด อันเนื่องมาจากการทำการเกษตรนั้น ไม่สามารถที่จะประเมินรายได้ที่แน่นอนได้ นอกจากนั้นแล้วราคาของสินค้าเกษตรรายย่อย เมื่อหักลบกับค่าอุปกรณ์ในการทำการเกษตร และสารเคมีต่างๆ ที่ต้องใช้เพื่อการเกษตรแล้วพบว่า คงเป็นรายได้ที่ไม่มากพอที่จะสามารถชำระหนี้เหล่านี้ได้ จึงทำให้เกษตรกรจำต้องขายที่ทำกินของตนเองไป และที่ดินเหล่านี้ก็จะตกไปอยู่ในมือของกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มนายทุนในการดำเนินการเปลี่ยนรูปแบบการใช้ที่ดิน จากเดิมที่ต้องทำการเกษตรเป็นการทำธุรกิจ บ้านพัก เกสเฮาส์ รีสอร์ท ฯลฯ ซึ่งผลที่ตามมาคือ ที่ดินที่ถูกจัดสรรโดยรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในการเกษตรจะตกกลับไปอยู่ในมือของกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มทุนทันที ทำให้การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน แทนที่จะอยู่ในมือของเกษตรกรเพื่อการเกษตร กลับกลายมาอยู่ในมือของกลุ่มทุน (ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. 2549: 63) และยิ่งกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มทุนประกอบการได้กำไรมากเท่าไร กำลังซื้อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินเหล่านี้ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ที่ดินที่ควรจะมีการกระจายการถือครองก็กลับมากะจุกตัวอยู่ในความครอบครองของผู้ที่มีอำนาจซื้อเหล่านี้ จากปัญหาที่เคยได้รับการแก้ไข จึงกลายเป็นว่าทางแก้ไขนั้นวนกลับมาสู่ปัญหาอีกครั้ง มาตรการทางกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการกระจายสิทธิทำกินในที่ดินจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่คิดเอาไว้ และการที่เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินไปจากการขายที่ทำกินเนื่องจากการขาดสภาพคล่องทางการเงิน และการที่ต้องแบกรับภาระหนี้สินจากการเกษตรไว้อย่างมากนี้จึงเป็นที่มาของการเรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินใหม่ให้ จึงเป็นส่วนหนึ่งในความต้องการของเกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกินในปัจจุบัน

นอกจากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว การจัดที่ดินในรูปแบบการปฏิรูปที่ดินโดย ส.ป.ก. 4-01 ยังตอบสนองต่อความต้องการของคนในสังคมได้น้อยมาก เพราะเกษตรกรต้องการที่ทำกินที่มั่นคง และสมบูรณ์ แต่ ส.ป.ก. มีข้อจำกัดตามกฎหมายอยู่ค่อนข้างมาก และประการสำคัญคือ ส.ป.ก. ช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดที่ทำกินได้น้อยมาก (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 74) จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ตามหลักการ ส.ป.ก. 4-01 ไม่สามารถแก้ไขปัญหที่ทำกินของเกษตรกรอย่างสมบูรณ์แบบได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการจัดที่ดินทำกินของรัฐบาลในรูปแบบของ ส.ป.ก. 4-01 นั้นนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดการกระจายสิทธิในการถือ

* กล่าวคือเกษตรกรต้องการนำที่ดินไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืม หรือการเป็นต้นทุนในการแปลงสภาพที่ดินให้กลายเป็นเงินได้เพื่อนำมาใช้ในการดำรงชีวิต และรวมถึงการแสวงหาเงินทุนมาใช้ในการเกษตร เพื่อรักษาปริมาณผลผลิตทางการเกษตรที่เพียงพอต่อการขายเพื่อความอยู่รอด

ครองที่ดินตามอย่างเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ตั้งไว้ตอนต้น ยังต้องประสบปัญหานานับประการอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดหาที่ดินและการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 76)

นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาแล้วนั้น การแจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ยังถูกใช้เป็นสื่อกลางในการการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยพบว่าการที่รัฐจะมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 แก่เกษตรกรนั้นจะดำเนินการโดยนักการเมืองเฉพาะบางช่วงเวลาเท่านั้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 76) ทำให้การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินไม่ได้ถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ดี แนวคิดในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมยังคงถูกนำมากำหนดเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญในระยะต่อไป ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) ด้วยเช่นเดียวกัน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559. 16)

2) แนวคิดแบบรัฐนิยมในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของอำนาจรัฐเหนือดินแดนโดยแท้ สืบเกิดได้จากความเป็นมาของการใช้ประโยชน์จากที่ดินของประเทศไทยในยุคแรกนั้น เป็นเรื่องของการที่พระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน หรือกล่าวได้ว่า “ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” โดยพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเด็ดขาดในที่ดินทั้งหมดในดินแดนสยาม ซึ่งสืบเกิดได้จากพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรม เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้” (ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. 2551: 1) การให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์นั้นเกิดขึ้นเมื่อสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการออก “โฉนดตราแดง โฉนดสวน และโฉนดป่า” เพื่อกำหนดอัตรการเก็บอากรจากประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละประเภท ต่อมาในปี พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีการออกโฉนดแผนที่ ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ฉบับแรกในประเทศไทย ที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวังแขวง เมืองกรุงเก่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. 2551: 2) หลังจากที่ได้มีการให้สิทธิในการถือครองที่ดินแก่ราษฎรไทย จึงทำให้ที่ดินตกอยู่ในความครอบครองของเอกชน ในขณะที่ที่ดินซึ่งไม่ได้อยู่ในความครอบครองของเอกชนก็ยังคงอยู่ในความครอบครองของรัฐเช่นเดิม และนับแต่ที่ได้มีการให้สิทธิแก่ประชาชนตามแนวทางดังกล่าว ก็ทำให้การถือครองที่ดินตกอยู่กับรัฐและเอกชนเรื่อยมา ดังนั้นการจำแนกสิทธิในที่ดินตามหลักกรรมสิทธิ์ในยุคปัจจุบันของประเทศไทย โดยมุ่งพิจารณาตามหลักการใช้กฎหมายเป็นที่ตั้ง จึงจำแนกเป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน อย่างไรก็ดี การ

ควบคุมการถือครองสิทธิในที่ดินตามกฎหมายก็ยังคงตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเช่นเดิม ซึ่งมีการกำหนดรูปแบบสิทธิในที่ดินเป็นหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งในรูปของ กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง สิทธิเก็บกิน สิทธิอาศัย ฯลฯ และมีการจำแนกเอกสารสิทธิในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น โฉนด, น.ส. 3 ก., ส.ป.ก. 4-01, ส.ค. 1, น.ค. 3, ส.ท.ก. ฯลฯ โดยจำแนกตามลักษณะของสิทธิในที่ดินแต่ละประเภท ที่ได้มาตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อค่านิยม และความรู้สึกของผู้ถือครอง และประชาชนทั่วไปในสังคมไทย ผลประการดังกล่าวมาจากการนิยามความหมายและความสำคัญของรัฐเป็นหลัก โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของเจ้าของที่ดินมีโฉนด เป็นสิทธิที่มีความสำคัญมากกว่าสิทธิประเภทอื่นๆ ก่อให้เกิดการสร้างความคิดถึงสิทธิของสิทธิปัจเจกในลัทธิบริโภคนิยมขึ้นมา และส่งผลต่อการดำเนินการเชิงพาณิชย์ต่างๆ เช่น ความเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทั้งการซื้อขาย และการเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์ และการนำเอาอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ฯลฯ ซึ่งหลักกรรมสิทธิ์ที่ถูกสร้างขึ้นมาจากกฎหมายของรัฐนี้ เป็นสิ่งที่ตอบสนองอย่างดีกับระบบทุนนิยมและลัทธิบริโภคนิยมที่กำลังรุ่งเรืองในยุคปัจจุบัน

ในยุคปัจจุบัน เราไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่า ทุกคนต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะเชื่อว่าการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็น "สิทธิเด็ดขาด" นั้น จะสร้างความมั่นใจให้กับเราเป็นอย่างมากว่า ที่ดินที่เรามี "กรรมสิทธิ์" นั้นจะอยู่กับเราตลอดไป และเราสามารถดำเนินการอย่างใดก็ได้กับที่ดินที่เรามีกรรมสิทธิ์ดังกล่าว ทั้งการเปลี่ยนแปลงสิทธิให้คนอื่น การซื้อ ขาย ให้เช่า หรือแม้กระทั่งการนำไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืม เพราะกฎหมายของรัฐได้สถาปนา "ความคิดถึงสิทธิ" ของ "ระบบกรรมสิทธิ์" ขึ้น และให้สิทธิอื่นๆ นั้นด้อยกว่า "กรรมสิทธิ์" ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการนำเอาหลักการในทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้กับ "ที่ดิน" โดยการพิจารณาว่าที่ดินคือ "ต้นทุนในทางเศรษฐกิจ" ไม่ว่าจะทางตรงหรือโดยทางอ้อม ดังนั้น แนวความคิด "ที่ดินคือทุนทางเศรษฐกิจ" จึงทำให้ที่ดินเป็นปัจจัยหนึ่งที่รัฐใช้ในการสร้างชาติ เศรษฐกิจ และสังคม โดยการพัฒนาให้ที่ดินมีสถานะเป็น "สินค้า" แนวทางในการใช้ประโยชน์จากที่ดินในลักษณะดังกล่าวเริ่มต้นตั้งแต่สมัยที่พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชานุญาตให้เอกชนสามารถดำเนินการบุกเบิกที่ดินได้ จนถึงระดับที่เริ่มมีการให้สัมปทานแก่บริษัทต่างๆ ในการเข้าไปตัดไม้ และทำเหมืองแร่ต่างๆ (สยามล ไกรยวงศ์และคณะ. 2549: 80-81)

ที่ดินถูกใช้ในลักษณะที่เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งที่ดินตกไปอยู่ในความครอบครองของภาคธุรกิจที่มีกำลังซื้อเพื่อการประกอบการภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการจัดสรรเป็นโครงการที่อยู่อาศัยมากขึ้น ในขณะที่เอกชนภาคธุรกิจที่มีอำนาจซื้อก็ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นปริมาณมาก โดยที่ดินเหล่านี้ในบางกรณีก็ไม่มีการใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น แม้กระนั้นก็ตาม เอกชนที่ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินปริมาณมากนี้ก็ยังสามารถถือครองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามหลัก "กรรมสิทธิ์" ปัญหาที่พบคือรัฐไทยไม่

สามารถควบคุมการถือครองที่ดิน และไม่สามารถวางแผนการใช้ที่ดินได้อย่างเหมาะสมและเป็นระบบ อันเนื่องมาจากแรงกระตุ้นของแนวคิด “การพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้า” และการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี (ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. 2549: 80) แนวคิดเดิมที่เคยมีการนำเสนอ และปรากฏในกฎหมายหลายฉบับคือ เจตนาในการควบคุมการถือครองที่ดินของเอกชนจึงไม่สามารถทำได้ในยุคที่ธุรกิจ และการพาณิชย์ก้าวเข้าสู่แนวทางของทุนนิยมอย่างเต็มรูปแบบ เมื่อรัฐไม่สามารถควบคุมการถือครองการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เริ่มขยายตัวอย่างไม่มีขีดจำกัดได้ เพราะภาคเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมเริ่มขยายตัวมากขึ้น เหตุดังกล่าวก็ส่งผลโดยตรงต่อการที่พื้นที่ป่า และพื้นที่การเกษตรก็ลดลง เพื่อนำมาใช้ในการอุตสาหกรรม และการจัดสรรในทางพาณิชย์มากขึ้น แนวทางดังกล่าวนี้นี้จึงเป็นต้นเหตุของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรมากขึ้นในยุคปัจจุบัน (ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. 2549: 80-81 และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2551: 42)

4.1.2 ปัญหาการขาดดุลยภาพในการใช้บังคับกฎหมายกับสภาพความเป็นจริงในสังคม

1) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับสภาพความเป็นจริงในการใช้ที่ดินของเกษตรกร

หากพิจารณาระบบสังคมไทยที่ผ่านการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาอย่างยาวนานจนกระทั่งมาเปลี่ยนแปลงการปกครองในปัจจุบัน จะพบว่าเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีกระแสความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ การออกกฎหมายที่ดินรื้อถอนสิทธิบางประการเพื่อสร้างความเป็นธรรมและกระจายการถือครองที่ดิน มักจะได้รับการต่อต้าน เช่น กรณีของการกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา 34 ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2502 ก่อนที่มาตรานี้จะได้ใช้บังคับนั้น แม้จะได้มีการรื้อฟื้นกฎหมายเรื่องนี้หลายครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ โดยไม่อาจผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งรวมทั้งการพิจารณาภาษีก้าวหน้าในการถือครองที่ดินด้วยเช่นเดียวกัน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 76) แนวคิดของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ซึ่งต้องการให้มีการกระจายการถือครองจึงเป็นอีกหลักฐานหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดเอาไว้ได้อย่างไร แต่หากผู้บังคับใช้กฎหมายไม่สามารถใช้กฎหมายนั้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ และหากตัวผู้บัญญัติกฎหมายที่ออกมานั้นไม่เข้าใจสภาพปัญหาที่แท้จริง หรือคาดไม่ถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น ย่อมทำให้ปัญหาที่แท้จริงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างตรงประเด็น

ในเรื่องการจัดที่ทำกินให้แก่เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้น กำหนดมาตรการหลายประการที่ต้องการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของเกษตรกร แต่สิ่งที่พบและแปรผันให้นโยบายการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของเกษตรกรในสังคม

ไม่เกิดขึ้น คือ แนวคิดในเรื่องการพัฒนาประเทศที่ต้องการให้ภาคการผลิตเช่นภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งปัญหาการพัฒนาเมือง และการพัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับความต้องการที่ดินของนักลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่รุกรานพื้นที่การเกษตรกรรมมากขึ้น และความล้มเหลวในการทำการเกษตร ทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องขายที่ดินของตนเองเพื่อค่าตอบแทนซึ่งจะทำให้ตนเองสามารถอยู่ได้ และต้องหันไปเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรแทน จึงทำให้เกษตรกรเหล่านี้เสียที่ดินทำกินไป (ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. 2549: 81) ปัญหาเหล่านี้เริ่มต้นจากแนวความคิดที่ว่า "ที่ดินคือทุนทางเศรษฐกิจ" (ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. 2549: 80) โดยความเข้าใจของประชาชนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาชนส่วนหนึ่งอาจต้องการที่ดินเพียงเพื่อการลงทุนเพื่อประทังชีวิตให้อยู่ได้ ในขณะที่หลายส่วนมองว่าลักษณะการเป็นต้นทุนของที่ดินย่อมรวมถึงการเป็นสินค้าได้ด้วย กล่าวคือ มองเห็นกำไรจากการเก็งกำไรที่ดิน และการซื้อ ขายที่ดิน และบางส่วนก็มองว่าที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่ย่อมทำให้ได้มาซึ่งเงินเพื่อใช้ในการลงทุน ทั้งทางตรงโดยการขายที่ดินในลักษณะของการเป็นสินค้า และการใช้ที่ดินเป็นหลักประกันในการกู้ยืมผ่านวิธีการจำนองตามกฎหมาย เพราะระบบกรรมสิทธิ์ย่อมคุ้มครองสิทธิของปัจเจก เป็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด

ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2551 พบว่าจำนวนผู้ถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตร ทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 5,819,441 ราย เป็นผู้ถือครองที่ดินที่ไม่มีหนี้สินทั้งสิ้น 1,821,712 ราย ส่วนผู้ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีหนี้สินมีทั้งสิ้น 3,997,729 ราย คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 364,573,000,000 บาท โดยมีจำนวนเกษตรกรที่มีหนี้สินเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมทั้งสิ้น 2,675,366 ราย เป็นเกษตรกรที่มีหนี้สินไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรทั้งสิ้น 513,628 ราย และเป็นเกษตรกรที่มีทั้งหนี้สินนอกการเกษตรและหนี้สินเพื่อการเกษตรรวมทั้งสิ้น 808,735 ราย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ www.nso.go.th) จากข้อมูลดังกล่าว จึงแทบจะปฏิเสธไม่ได้เลยว่า การทำการเกษตรในปัจจุบันนี้ เกษตรกรจำต้องพึ่งพาอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อการเก็บเกี่ยวและเพิ่มผลผลิต นอกจากนี้ยังต้องพึ่งพาปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืช ซึ่งหากเกษตรกรไม่ดำเนินการจัดหาสิ่งจำเป็นเหล่านี้มาใช้ในการเพาะปลูก ผลผลิตทางการเกษตรย่อมไม่สามารถที่จะมีมูลค่า และคุณภาพเทียบเท่าคู่แข่งชั้นทางการค้าได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของการแข่งขันแบบทุนนิยม ที่เกษตรกรจะต้องแข่งขันกับกลุ่มทุนนิยม ที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งทำธุรกิจด้านสินค้าเกษตร ทางเลือกของเกษตรกรจึงมีสองทางคือ

ประการที่หนึ่ง เกษตรกรเลือกที่จะแข่งขันทั้งที่ไม่มีวันที่จะชนะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ได้ แต่จำต้องทำเพื่อรักษาอาชีพและความเป็นอยู่ของตนเอง แนวทางนี้เกษตรกรจะต้องลงทุนกับเครื่องมือเครื่องมือง่ายๆ และอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นทางการเกษตร ซึ่งหากไม่สามารถจัดหาได้ด้วยเงินทุนของตนเองก็ต้องไปกู้หนี้ยืมสินมาเพื่อใช้ในการลงทุน โดยอาจจำต้องมีการใช้ที่ดินเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน ซึ่งก็จะทำให้เกษตรกรจะต้องมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น และสถานการณ์นี้

กลายเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้เป็นการทั่วไป และการมีหนี้สินมากจนไม่สามารถชำระได้นี้ก็จะ
เป็นต้นเหตุในการที่เกษตรกรจะสูญเสียที่ดินต่อไป (ศยามล ไกรยูรวงศ์และคณะ. 2549: 82)

ประการที่สอง เกษตรกรจะต้องยอมรับเอากระแสของกลุ่มทุนนิยมโดยบริษัท
ขนาดใหญ่เหล่านี้มาเป็นที่พึ่ง โดยการทำการเกษตรเพื่อตอบสนองต่อตลาดผลิตผลทาง
การเกษตรของบริษัทขนาดใหญ่ วิธีการนี้เกษตรกรอาจไม่จำต้องกู้หนี้ยืมสินมากเท่ากับวิธีการแรก
เพราะจะได้อาศัยเทคโนโลยีจากกลุ่มทุนเหล่านี้ อย่างไรก็ตามก็ดี ลักษณะการเกษตรแบบทุนนิยมนี้
เกษตรกรจะต้องปลูกพืชผลทางการเกษตรเชิงเดี่ยวภายใต้ข้อกำหนดของบริษัท ซึ่งโดยปกติจะ
เรียกทางเทคนิคว่า “เกษตรพันธสัญญา” (Contract Farming) อันจะนำมาซึ่งการทำลายระบบ
นิเวศน์ในเชิงการเพาะปลูก โดยจะคำนึงถึงเฉพาะการฟื้นตัวของสภาพทรัพยากรดินเองไม่ได้ จะ
รอฟ้ารอฝนตามธรรมชาติไม่ได้ สิ่งที่จะต้องการทำคือ การเพิ่มผลผลิตเพื่อตอบสนองต่อ
ตลาดให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงจำเป็นต้องมีการใช้สารเคมีต่างๆ ในการผลิตเพิ่มมากขึ้น ซึ่ง
กระบวนการในการใช้สารเคมีอย่างมากมาย ซึ่งรวมไปถึงการใช้ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และอุปกรณ์ที่
จำเป็นต่างๆ นอกจากจะเป็นการทำให้ระบบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของมนุษย์ถูกทำลายแล้ว ยัง
เป็นการทำลายสภาพความเป็นอยู่แบบเดิมของเกษตรกร และจะเป็นดาบสองคมที่ทำลายความมั่ง
คั่งอย่างยั่งยืนของเกษตรกรด้วย

ดังนั้น การที่ผู้สร้างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นมา โดยมี
เจตนาที่ต้องการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินไปยังเกษตรกร “ผู้ไร้ที่ทำกิน” โดยมิได้พิจารณา
ถึงพื้นฐานว่า เกษตรกรเหล่านี้มีข้อจำกัดทั้งความรู้ในการบริหารการเกษตรในลักษณะของการ
ตอบสนองต่อกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ก็ย่อมส่งผลเป็นธรรมดาต่อเกษตรกรกลุ่มดังกล่าวในความเสี่ยง
ที่จะสูญเสียที่ดินไป

2) ปัญหาการทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเชิงเดียวกับสิทธิส่วนรวม

การสร้างระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการออกโฉนดที่ดินมาเป็นเอกสารสิทธิ์
อาจจะเป็นที่มาของปัญหาประการหนึ่งของการทำความเข้าใจ “สิทธิเชิงเดี่ยว” กับ “สิทธิส่วนรวม”
ของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเกษตรกรที่ต้องใช้ที่ดินเพื่อการทำการเกษตรในปริมาณที่มาก

การสร้างความสำเร็จอันเป็นรากฐานสำคัญในเรื่อง “สิทธิเชิงเดี่ยว” และออก
กฎหมายปิดกั้นสิทธิในการใช้พื้นที่ของส่วนรวม เพื่อตอกย้ำแนวคิดทรัพย์สินเอกชน (อานันท์
กาญจนพันธุ์. 2544: 232-233) บนพื้นฐานการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในชื่อ “โฉนดที่ดิน” และ
การสถาปนาความศักดิ์สิทธิ์ของระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายบุคคล เพื่อตอบสนองต่อ “การ
เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบทุนนิยม” (อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2544: 233) ทำให้การครอบครองที่ดิน
ในลักษณะที่เป็น “ทุนทรัพย์” ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องนิยมมากกว่าการใช้ที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์
ทางตรงและการอยู่อาศัย

โดยหลักการดังกล่าวอธิบายได้ว่า เมื่อรัฐใช้นโยบายในการจัด “สิทธิในทรัพย์สิน” เป็น “กรรมสิทธิ์” และรับรองด้วย “โฉนดที่ดิน” ทำให้ความสำคัญของกรรมสิทธิ์ในฐานะที่เป็นสิทธิเด็ดขาดมีความสำคัญมากกว่าสิทธิประการอื่น ๆ และก่อให้เกิดความเข้าใจบางประการที่ส่งผลต่อการสูญเสียที่ดินไปของเกษตรกร กล่าวคือ การใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อการเพาะปลูกนั้น โดยปกติเกษตรกรจะต้องการที่ดินปริมาณมากเพื่อการเพาะปลูกให้ได้ผลผลิตที่มากเพียงพอต่อความต้องการ ในบางระยะเวลาที่ดินนั้น ๆ จะต้องใช้ในการเพาะปลูก และในขณะที่บางเวลานอกฤดูการเกษตรที่ดินแปลงดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามพืชที่ปลูก ย่อมหมายความว่าพื้นที่ทางการเกษตรต้องใช้ที่ดินเป็นสำคัญ แต่การผลิตจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้นต้องอิงอยู่กับฤดูกาลเพาะปลูก ซึ่งแตกต่างจากสังคมแบบอุตสาหกรรมที่มองว่า ที่ดินจะต้องก่อให้เกิดผลประโยชน์ตลอดเวลา กล่าวคือ การทำอุตสาหกรรมนั้นที่ดินจะถูกใช้เพื่อการผลิตตลอดทั้งปี นอกจากการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตแล้ว ที่ดินในแบบของการมองในเชิงพาณิชย์จะต้องใช้ประโยชน์เพื่อการเป็นที่อยู่อาศัยเป็นสำคัญ จึงไม่จำเป็นต้องใช้อาณาบริเวณที่มากเท่ากับการเกษตรสำหรับการถือครองของเอกชนหนึ่งราย ในการเกษตรนั้นสิทธิเด็ดขาดเช่นกรรมสิทธิ์อาจไม่ใช่เรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาไปกว่าการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูกเท่านั้น แต่ในสังคมเมืองที่ดินจะเป็นที่ยึดโยงบุคคลเพื่อให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ และเป็นต้นทุนทางการพาณิชย์ประการหนึ่ง กรรมสิทธิ์จึงเป็นเรื่องสำคัญ หรืออาจกล่าวได้ว่า ในมุมมองของการเกษตรนั้น ที่ดินเป็นที่ใช้ประโยชน์ แต่ในมุมมองของพาณิชย์ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าในตัวเอง (แม้ว่าจะไม่มีการใช้ประโยชน์ก็ตาม) ซึ่งตามกฎหมายนั้นก็จำแนกกรรมสิทธิ์เป็นสองแบบด้วยกัน คือกรรมสิทธิ์รายเดียว กับกรรมสิทธิ์รวม เช่น ที่ดินแปลงเดียวโดยเจ้าของคนเดียวก็จะมีกรรมสิทธิ์รายเดียว แต่หากเป็นอาคารชุด ก็จะมีกรรมสิทธิ์รวม คือทุกคนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน เพื่อการใช้สอยประโยชน์ร่วมกัน

ในแนวทางการคุ้มครองสิทธิในการถือครองที่ดินของประเทศไทยในภาพรวมกลับพบว่า รัฐบาลไทยเน้นการให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิ์รายเดียวของเอกชนมากกว่า โดยสังเกตได้จากในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) นโยบายในสาขาการเกษตรและชลประทาน ซึ่งต้องการจัดที่ทำกินให้แก่เกษตรกรนั้น หน้า 51 มีข้อความว่า “ส่วนในด้านระบบถือครองที่ดินนั้น นโยบายในด้านนี้คือ เร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเอง กับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนตลอดจนให้ความเป็นธรรมและความมั่นใจในเสถียรภาพแก่ผู้เช่าที่ดิน โดยขยายและเร่งรัดงานของกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ขยายและปรับปรุงโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินมาตรการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2535: 25) การจัดที่ทำกินในลักษณะการให้กรรมสิทธิ์เชิงเดี่ยวแก่ประชากรภาคการเกษตรอาจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ในความเป็นจริง เมื่อคำนึงถึงภาระหน้าที่ที่จะตามมาจากการครอบครองที่ดินนั้น เช่น หากเกษตรกรมีที่ดินกรรมสิทธิ์อยู่ 20 ไร่ และต้องใช้เพื่อ

การเกษตร ก็ต้องมีการใช้เงินปริมาณมากเพื่อการลงทุน ซึ่งเกษตรกรที่ยากจนย่อมไม่มี
ความสามารถในการลงทุนเช่นว่า และแนวคิดในการมีสิทธิเด็ดขาดในที่ดินย่อมนำไปสู่การขายที่
ทำกินเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินในการใช้จ่ายและดำรงชีวิต รวมตลอดถึงการลงทุนเพื่อการเพาะปลูก
ต่อไป ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็จะเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปยังบุคคลอื่น

4.1.3 ผลกระทบจากการขาดที่ทำกิน ซึ่งนำไปสู่การบุกรุกที่ดิน

การขาดที่ดินทำกินของเกษตรกรนั้น เป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงอย่างซับซ้อนกับหลาย
ปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของเรื่องผลกระทบจากแนวคิดแบบทุนนิยมต่อการใช้ทรัพยากรที่ดิน
และการดำเนินการเกษตรแบบธุรกิจ อันเชื่อมโยงกับระบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของ
บุคคลที่นำไปสู่การประเมินราคาของที่ดินให้เป็นจำนวนเงิน และแม้แต่ผลกระทบจากการดำเนิน
นโยบายในภาครัฐเองตามนโยบายปฏิรูปที่ดิน ที่ส่วนหนึ่งนั้นต้องการจัดปัญหาการบุกรุกที่ดิน
ของรัฐ โดยไม่ได้เน้นการดำเนินการกระจายที่ดินของเอกชน จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินมิได้ถูก
ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์:
2550. 2-3)

ประเด็นหนึ่งที่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเสมอเมื่อมีการครอบครองที่ดินของ
เกษตรกรในที่ดินของรัฐ คือ "การบุกรุก" อย่างไรก็ดี ในทางกฎหมายนั้นการบุกรุกตามกฎหมาย
อาญานั้น จะต้องมียุติการประกอบของการ "เข้าไป" เพื่อถือ "การครอบครอง" หรือ "รบกวนการ
ครอบครอง" มีข้อพึงสังเกตว่า "การครอบครองปรปักษ์" ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายนั้น มี
ความใกล้เคียงกันเป็นอย่างมากกับ "การบุกรุก" โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา
1382 บัญญัติว่า "บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ด้วยความสงบและโดยเปิดเผยด้วย
เจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็น
สังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปี ไซ้ว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์" ซึ่งเมื่อ
สังเกตให้ดีก็จะพบว่า กฎหมายมาตรานี้ใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนว่า "...ครอบครองทรัพย์สินของ
ผู้อื่น..." เพราะในความเป็นจริงแล้ว ไม่มีทรัพย์สินใดที่ไม่มีเจ้าของ หากจะกล่าวถึงสังหาริมทรัพย์
คงมีเพียงทรัพย์สินนอกพาณิชย์ เช่น สายลม แสงแดด และทรัพย์สินที่อยู่ในรูปของที่ทิ้งแล้ว เช่น ขยะ
ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินละการครอบครองเท่านั้นที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ในขณะที่อสังหาริมทรัพย์นั้นจะ
มีเจ้าของเสมอ กล่าวคือ ที่ดินในประเทศไทยนี้คงแบ่งเป็นที่ดินสองประเภทเท่านั้น คือ ที่ดินของ
รัฐและที่ดินของเอกชน จึงเป็นไปได้เลยที่จะมีใครครอบครองที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่
มีเจ้าของ กฎหมายจึงต้องใช้คำว่า "...ทรัพย์สินของผู้อื่น..." ซึ่งโดยปกติการครอบครองทรัพย์สิน

* มาตรา 362 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า "ผู้ใดเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เพื่อถือการ
ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วน หรือเข้าไปกระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนการ
ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเขาโดยปกติสุข ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ของผู้อื่น ในกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าของทรัพย์ที่แท้จริงนั้น มีความ
 สุ่มเสี่ยงอยู่มากที่จะเป็น “การบุกรุก” ตามกฎหมายอาญาดังที่ได้กล่าวมา ทั้งนี้แนวคำพิพากษา
 ศาลฎีกาที่เกี่ยวกับเรื่องการครอบครองปรปักษ์ ก็ยืนยันหลักการชัดเจนว่าการครอบครองปรปักษ์
 นั้นจะเกิดขึ้นได้ก็แต่ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีเจ้าของเท่านั้น เช่นในคำพิพากษาศาลฎีกาที่
 677/2550

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 677/2550 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “ที่จำเลยทั้งสองฎีกาปัญหา
 ข้อกฎหมายท่านองว่าการครอบครองปรปักษ์ที่ดินของผู้อื่นจนได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมาย
 แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 นั้น กฎหมายมิได้บัญญัติว่าต้องเป็นการครอบครองเฉพาะที่ดินที่
 มีโฉนดที่ดินแล้วแต่อย่างใด กฎหมายคงบัญญัติเพียงว่าเป็นการครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่น
 เท่านั้น ดังนั้น เมื่อจำเลยทั้งสองครอบครองที่ดินพิพาทตลอดมาเป็นเวลาเกินกว่าสิบปี จำเลยทั้ง
 สองจึงได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 มาตรา 1382 แล้วนั้น เห็นว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 บัญญัติว่า
 “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ
 ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี... ไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้
 กรรมสิทธิ์” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกครอบครองปรปักษ์จนได้กรรมสิทธิ์นั้น จะต้อง
 เป็นของบุคคลอื่น ซึ่งก็คือบุคคลนั้นจะต้องมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง หลักฐานที่แสดง
 ว่าผู้ใดเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์นั้น คือโฉนดที่ดินเพราะเป็น
 หลักฐานทางทะเบียนของทางราชการ ดังนั้น การครอบครองที่ดินของผู้อื่น อันจะเป็นเหตุให้ผู้
 ครอบครองได้กรรมสิทธิ์นั้นจะต้องเป็นการครอบครองที่ดินของผู้อื่นที่ได้ออกโฉนดแล้วเท่านั้น
 ทั้งจะต้องครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปีด้วย เมื่อทางราชการเพิกถอนโฉนดที่ดินให้แก่โจทก์
 ทั้งห้าเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2539 เช่นนี้ การนับระยะเวลาการครอบครองปรปักษ์
 ที่ดินพิพาท จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2539 เป็นต้นไปเท่านั้น ระยะเวลาที่
 ครอบครองก่อนที่ดินพิพาทออกโฉนดไม่อาจนำมานับรวมกันได้ ทั้งนี้ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกา
 ที่ 5279/2537 ระหว่างนางลักขณา สามแสน โจทก์ นางรัตติยา แสงสว่าง หรือพลไทยสงค์
 จำเลย เมื่อคิดถึงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งเป็นวันที่จำเลยทั้งสองฟ้องแย้งขอให้ศาลพิพากษา
 ว่าจำเลยทั้งสองได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท โดยการครอบครองจึงยังไม่ถึงสิบปี จำเลยทั้งสองจึง
 ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามบทกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค 1 วินิจฉัยว่า
 จำเลยทั้งสองไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทโดยการครอบครองปรปักษ์นั้นชอบแล้ว ฎีกาของ
 จำเลยทั้งสองฟังไม่ขึ้น”

พิพากษาแก้เป็นว่า ให้อยกฟ้องแย้งของจำเลยทั้งสองเสียด้วย ให้จำเลยทั้งสองใช้ค่า
 หมายความชั้นฎีกา 1,500 บาท แทนโจทก์ทั้งห้า ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมเกี่ยวกับฟ้องแย้งทั้ง
 สามศาลให้เป็นพับ

อย่างไรก็ดี การครอบครองปรปักษ์ที่จะยกขึ้นกล่าวอ้างต่อบุคคลภายนอกได้นั้นจะต้องมีการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนก่อนด้วยจึงจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย มิเช่นนั้นการครอบครองปรปักษ์ดังกล่าวก็จะสิ้นผลไป ซึ่งสังเกตได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3013/2545 ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3031/2545 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า "ข้อเท็จจริงในชั้นฎีกาพึงได้ว่า เดิมที่ดินแปลงพิพาทโฉนดเลขที่ 1732 ตำบลบ้านอิฐ อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง เนื้อที่ 13 ไร่ 2 งาน 16 ตารางวา เป็นของนางสาวบุญชู เฉลิมสาร ต่อมาวันที่ 29 พฤศจิกายน 2532 นางสาวบุญชูได้จดทะเบียนโอนขายให้แก่นายสุทธิพงศ์ สุดสังเกตุ วันที่ 6 พฤษภาคม 2535 นายสุทธิพงศ์ได้จดทะเบียนโอนขายต่อให้แก่โจทก์ ตามโฉนดที่ดินเอกสารหมายเลข จ.4 ที่ดินส่วนพิพาทเนื้อที่ 3 งาน 86 ตารางวา เป็นส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงดังกล่าวบริเวณทิศตะวันออกเฉียงเหนือ มีอาณาเขตด้านทิศตะวันออกจรดถนนสายเอเชีย หรือทางหลวงแผ่นดินสายบางปะอิน - นครสวรรค์ ตามแนวเส้นสีเขียวในแผนที่วาทเอกสารหมายเลข จ.ล.1 และอยู่ติดกับไร่ร่วมชายกระเบื้อง ยี่ห่อโอฬาร ปัจจุบันจำเลยเป็นผู้ครอบครองที่ดินส่วนพิพาทโดยใช้ปลูกบ้านพักอาศัย คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยตามฎีกาของจำเลยประการแรกว่า โจทก์มีอำนาจฟ้องขับไล่ จำเลยหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวจำเลยฎีกาว่า โจทก์มิได้กล่าวไว้ในคำฟ้องว่า นายสุทธิพงศ์และโจทก์ซื้อที่ดินแปลงพิพาทโดยสุจริต คดีจึงไม่มีประเด็นดังกล่าว ทั้งโจทก์ไม่ได้นำเสนอให้เห็นว่านายสุทธิพงศ์ซื้อที่ดินแปลงพิพาทโดยสุจริต การที่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 วินิจฉัยว่า แม้จำเลยจะครอบครองที่ดินส่วนพิพาทโดยทางปรปักษ์มาเป็นเวลาเกินกว่า 10 ปี แต่จำเลยยังไม่ได้จดทะเบียนการได้มาย่อมยกขึ้นต่อสู้ นายสุทธิพงศ์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้วไม่ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคสอง เมื่อนายสุทธิพงศ์โอนขายที่ดินดังกล่าวให้แก่โจทก์ จำเลยจึงไม่อาจยกการครอบครองปรปักษ์ที่สิ้นผลไปแล้วมาใช้ยันโจทก์ได้ จึงเป็นการวินิจฉัยนอกประเด็นและรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องนั้น เห็นว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินแปลงพิพาทโดยจดทะเบียนชื่อมาจากนายสุทธิพงศ์ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2535 จำเลยอยู่ในที่ดินส่วนพิพาทโดยอาศัยนายสุทธิพงศ์ โจทก์ไม่ประสงค์จะให้จำเลยอาศัยอยู่อีกต่อไป ขอให้ขับไล่ จำเลยให้การว่า จำเลยครอบครองที่ดินส่วนพิพาทด้วยความสงบเปิดเผยและเจตนายึดถือเพื่อตนมาเป็นเวลาประมาณ 25 ปีแล้ว จึงได้สิทธิโดยอายุความ โจทก์เพิ่งจดทะเบียนชื่อจากนายสุทธิพงศ์ในภายหลังจึงไม่มีอำนาจฟ้อง ดังนั้นคดีมีประเด็นข้อพิพาทว่า จำเลยครอบครองปรปักษ์ที่ดินส่วนพิพาทจนได้กรรมสิทธิ์แล้วหรือไม่ หากฟังได้ว่าจำเลยครอบครองปรปักษ์ที่ดินส่วนพิพาทจนได้กรรมสิทธิ์แล้ว ย่อมมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า นายสุทธิพงศ์และโจทก์ได้ที่ดินแปลงพิพาทโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนโดยสุจริตหรือไม่ และจำเลยจะยกการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ในที่ดินส่วนพิพาทขึ้นต่อสู้นายสุทธิพงศ์และโจทก์ได้หรือไม่ การที่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 วินิจฉัยว่า นายสุทธิพงศ์ได้ที่ดินพิพาทมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียน

สิทธิโดยสุจริตแล้ว จึงไม่เป็นการวินิจฉัยนอกประเด็น และจำเลยให้การเพียงว่าจำเลยครอบครอง
 ปริกซ์ที่ดินส่วนพิพาทมาเป็นเวลาประมาณ 25 ปีแล้ว มิได้ให้การต่อสู้ว่านายสุทธิพงษ์มิใช่
 บุคคลภายนอกและซื้อที่ดินแปลงพิพาทโดยไม่สุจริต นายสุทธิพงษ์ย่อมได้รับประโยชน์จากข้อ
 สันนิษฐานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 6 ว่ากระทำการโดยสุจริต เมื่อ
 ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏให้เป็นอย่างอื่น การที่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 รับฟังว่านายสุทธิพงษ์ซื้อที่ดินแปลง
 พินาทโดยสุจริตตามข้อสันนิษฐานดังกล่าว จึงเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ชอบด้วยกฎหมาย ฎีกา
 ของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้น”

นอกจากนั้น การครอบครองปริกซ์จะต้องมีลักษณะของการครอบครองเพื่อตนเองด้วย
 มิใช่การใช้สอยประโยชน์เป็นการสาธารณะ สังเกตได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1215/2540

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1215/2540 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “พิเคราะห์แล้ว คดีมีปัญหา
 วินิจฉัยในชั้นฎีกาแต่เพียงว่าจำเลยได้สิทธิในที่พิพาทโดยการครอบครองปริกซ์แล้วหรือไม่ เห็น
 ว่า จำเลยอ้างสิทธิการครอบครองปริกซ์ต่อเนื่องจากการครอบครองของนายดิลก นิพันธ์เจริญ
 เจ้าของที่ดินเดิมที่ขายต่อให้จำเลยนั้น แต่จากคำเบิกความของนายดิลกซึ่งมาเบิกความในฐานะ
 พยานจำเลยว่าที่พิพาทมีสภาพเป็นทางเข้าออกและนายดิลกได้ใช้ที่พิพาทเป็นประโยชน์แก่นาย
 ดิลกคือใช้ทางพิพาทเป็นทางเดินไปสู่ร้านอาหารด้านหนึ่ง และตอบทนายโจทก์ถามค้านด้วยว่าคิด
 ว่าทางพิพาทสำหรับคนใช้ทั่วไป ส่วนการใช้ประโยชน์ในการวางยางรถยนต์ที่ใช้แล้วนั้น ก็เป็นการ
 วางไว้ไม่เป็นระเบียบ เพื่อใครจะนำไปใช้ต่อประโยชน์จากที่ดินพิพาทของนายดิลกที่ยืนยัน
 ดังกล่าวในรูปทางเดินบ่งชี้ชัดว่านายดิลกไม่ได้คิดครอบครองทางพิพาทในฐานะเจ้าของ ตรงกัน
 ข้ามเป็นถนนสาธารณะมากกว่าจึงมิใช่เป็นการใช้ในลักษณะยึดถือครอบครองเพื่อกรรมสิทธิ์
 ในทางพิพาทเพื่อตน ส่วนการวางยางรถยนต์ที่เลิกใช้โดยไม่เป็นระเบียบและเพื่อใครจะนำไปใช้ก็
 ได้นั้น ยิ่งเป็นเจตนาชัดแจ้งของนายดิลก แม้แต่ยางรถยนต์ที่เลิกใช้ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของนายดิลก
 เองโดยแท่นายดิลกก็ได้ทิ้งขว้าง ลักษณะการวางยางรถยนต์ดังกล่าวจึงเป็นการทิ้งมากกว่า และ
 ก็มีได้ปรากฏมีการปิดกั้นเป็นส่วนสัดส่วนในที่พิพาทเพื่อประโยชน์ในการทิ้งยางรถยนต์เก่าดังกล่าว
 ของนายดิลกด้วย การใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ปรากฏนี้จึงสรุปได้ความชัดว่า มิได้มีเจตนายึดถือ
 โดยมุ่งในสิทธิของที่ดินพิพาทว่าเป็นของตน จึงมิใช่การครอบครองปริกซ์ที่จำเลยจะอ้างเพื่อเป็น
 ระยะเวลาต่อเนื่องได้ การครอบครองที่เป็นส่วนสัดส่วนเพิ่มขึ้นโดยการกระทำของจำเลยไม่ว่าจะรูปใด
 เมื่อนั้นระยะเวลาแล้วซึ่งเริ่มแต่จำเลยซื้อที่ดินจากนายดิลกเป็นต้นมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2529 ถึง พ.ศ.
 2534 ที่โจทก์ฟ้องคดีนี้จึงไม่ครบ 10 ปีจำเลยจึงไม่ได้สิทธิในที่พิพาทโดยการครอบครองปริกซ์
 คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลฎีกา ฎีกาโจทก์ฟังขึ้น”

ตามแนวทางคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลยอมรับตามประมวลกฎหมาย
 แพ่งและพาณิชย์ให้มีการครอบครองปริกซ์ในอสังหาริมทรัพย์ คือที่ดินของเอกชนได้ ซึ่งจะต้อง
 เป็นการครอบครองเพื่อตนเองจนครบระยะเวลาสิบปี และจะต้องไปดำเนินการร้องขอต่อศาลเพื่อ
 เปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ตามเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินที่ปรากฏด้วย จึงจะได้สิทธิในการเป็นเจ้าของ

ที่ดินนั้นไป นั้นย่อมหมายความว่าในขั้นตอนการเข้าไปครอบครองที่ดินของเอกชนนั้น ในขณะที่เข้าไปจะเป็นการผิดกฎหมายอาญาทันที เพราะเข้าองค์ประกอบความผิดฐาน “บุกรุก” เนื่องจากมีการเข้าไปครอบครองที่ดินของผู้อื่น ซึ่งมีโทษตามกฎหมาย แต่ผู้เข้าไป “บุกรุก” ที่ดินของคนอื่น เช่นว่านั้น จะไม่ตกเป็นจำเลยทุกกรณีไป และอาจไม่ต้องรับโทษด้วย หากการ “บุกรุก” เช่นว่านั้น ได้ดำเนินการมาจนล่วงเลยถึง 10 ปี จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายอาญาเอาโทษกับผู้ที่จะเข้าไปครอบครองทรัพย์สินคนอื่น แต่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กลับรับรองสิทธิของผู้ที่เข้าไปครอบครองทรัพย์สินของบุคคลอื่น หรืออาจกล่าวได้ว่าการกระทำในตอนต้นอาจจะผิดกฎหมายหากมีคนฟ้องร้อง แต่เมื่อระยะเวลาล่วงเลยมาเกินกำหนดที่กฎหมายบัญญัติไว้ การกระทำที่ผิดกฎหมายนั้นจะกลายเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายทันที เพียงแต่เป็นกฎหมายคนละฉบับเท่านั้นเอง อย่างไรก็ตามก็ข้อสรุปคงได้ว่า การบุกรุกที่ว่ากัน หากเกิดขึ้นในที่ดินเอกชนนั้น ย่อมเปลี่ยนแปลงมาเป็นการครอบครองปรปักษ์ได้หากครอบครองครบตามกำหนดของกฎหมายและไม่ถูกดำเนินคดีไปเสียก่อน ดังนั้นการที่เกษตรกรเข้าไปครอบครองที่ดินของเอกชนจึงอาจเป็นได้ทั้งการบุกรุกและการครอบครองปรปักษ์ในกรณีที่ที่ดินนั้นไม่ได้มีการใช้ประโยชน์โดยเจ้าของที่ดินที่แท้จริง จึงน่าสังเกตว่าหากเป็นการครอบครองที่ดินเอกชน การจะกล่าวว่าเป็นการบุกรุกหรือไม่นั้นต้องพิจารณาเงื่อนไขประกอบด้วย

นอกจากการพิจารณาเรื่องการครอบครองตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกฎหมายอาญาสำหรับการครอบครองที่ดินเอกชนแล้ว พึงสังเกตว่านอกจากที่ดินเอกชนยังมีที่ดินของรัฐซึ่งเกษตรกร หรือชาวบ้านยังสามารถเข้าไป และถือว่าเป็นการบุกรุกได้อีกด้วย แต่ผลที่ไม่เหมือนกันคือ หากเป็นการเข้าไปในที่ดินของรัฐ กฎหมายจะจำแนกว่าเป็นการบุกรุกมากกว่าการครอบครองปรปักษ์ ซึ่งสังเกตได้จากบทบัญญัติมาตรา 9 ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งห้ามเอกชนเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง หรือเผาป่า^{*}

ดังนั้น การครอบครองปรปักษ์ในที่ดินของรัฐจึงไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากกฎหมายห้ามเอาไว้ อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ คงทำได้สองประการ^{**} คือ

ประการที่หนึ่ง การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{*} มาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษาหรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด อันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

^{**} มาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ประการที่สอง การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น (ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. 2551: 13)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการที่เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินไปไม่ว่าโดยเหตุใดก็ตาม และก่อให้เกิดปรากฏการณ์การเข้าไปครอบครองที่ดินอื่น จนเป็นที่เข้าใจว่าเป็นการบุกรุกนั้น จะต้องพิจารณาบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น เรื่องเงื่อนไขเวลา ในกรณีที่เป็นที่ดินเอกชนว่าจะเข้าข่ายของการครอบครองปรปักษ์ได้หรือไม่ นอกเหนือจากกรณีที่กฎหมายไม่รับรองสิทธิของผู้ครอบครองและทำให้บุคคลดังกล่าวต้องตกเป็นผู้ “บุกรุก” แล้ว เรายังอาจต้องพิจารณาบริบทที่มีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีก หากต้องการสร้างกฎหมายที่คุ้มครองกลุ่มบุคคลที่ไร้ที่ดินทำกิน เช่น การพิจารณาถึง เหตุและปัจจัย หรือที่มาของการบุกรุกนั้น ว่ามีสาเหตุที่แท้จริงมาจากอะไร เพื่อที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยไม่ใช้กฎหมายเป็นเพียงไม้บรรทัดวัด หรือเป็นสูตรคณิตศาสตร์ที่ช่วยหาคำตอบเท่านั้น มิเช่นนั้นมุมมองในเรื่อง “บุกรุก” ก็ยังคงเป็นวาทกรรมที่เราพูดอยู่เรื่อย ๆ โดยไม่ได้พิจารณาว่าแท้จริงแล้ว “บุกรุก” กับ “ครอบครองปรปักษ์” มีพรมแดนที่ทับซ้อนกันอยู่ แต่เมื่ออธิบายด้วยกฎหมายคนละฉบับ และพิจารณามุมมองที่แตกต่างกัน สิ่งที่เกิดกฎหมายก็กลายเป็นถูกกฎหมายได้ เช่นเดียวกัน ในปัจจุบันการเข้าไปในที่ดินรัฐ คงเป็นการ “บุกรุก” เสมอ แต่บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ก่อให้เกิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ให้สิทธิแก่เกษตรกรทำกินในที่ดินของรัฐได้ ดังนั้น การบุกรุกที่ดินของรัฐในบางกรณีก็ยังคง เป็นการครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมายในภายหลังได้เช่นกัน

4.2 แนวความคิดทางกฎหมายเรื่องโฉนดชุมชนกับการเรียกร้องสิทธิของชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

4.2.1 แนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชน และโฉนดชุมชน ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

1) แนวคิดในเรื่องสิทธิชุมชน และพัฒนาการของสิทธิชุมชนในประเทศไทย

มิติเรื่องสิทธิชุมชน เป็นวาทกรรมด้านกระแสความคิดในเรื่องสิทธิเชิงเดี่ยว (อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2544: 236) ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้น โดยให้ความสำคัญกับการใช้สอยประโยชน์ร่วมกัน และการแบ่งหน้าที่ระหว่างกันในชุมชน ทั้งนี้ ชุมชนในสังคมล้านนาทางภาคเหนือของไทย มีความคิดเรื่อง “สิทธิหน้าหมู” ที่หมายถึงสิทธิส่วนรวม (อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2544: 237) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ซึ่งมีฐานแนวคิดเดียวกับสิทธิชุมชน เพียงแต่จะแตกต่างกันเนื่องจาก สิทธิหน้าหมูนั้นชาวบ้านไม่ได้คิดบนพื้นฐานที่ว่าทุกคนเป็นเจ้าของทรัพยากร เพราะไม่มีใครเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติได้ นอกจากนั้นฐานคิดในเรื่องสิทธิหน้าหมูยังมีความเกี่ยวข้องกับ “สิทธิการใช้” (Usufruct Rights) อีกด้วย (อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2544: 238) โดยสิทธิดังกล่าวเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ไม่ติดกับกลุ่ม หรือปัจเจกบุคคล แต่สามารถให้มีการปรับเปลี่ยนผู้ครอบครองได้ตลอดเวลา

แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน เป็นผลมาจากวิวัฒนาการของหลักการสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองหรือ Right to Self-Determination ซึ่งปรากฏในตราสารทางด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ โดยปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในมติสหประชาชาติที่ 1514 (XV) เรื่องปฏิญญาการให้อิสระภาพแก่ประเทศอาณานิคมและประชาชนทั้งปวง (ตามร คำไตรย์. 2553: 11) ภายหลังจึงมีการบัญญัติเอาไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 แต่ในเบื้องต้นนั้นยังเป็นเรื่องที่ทำให้ความเข้าใจยาก และหลายฝ่ายเข้าใจว่าเป็นการให้สิทธิแก่อาณานิคมมากกว่าเรื่องอื่น จนเกิดความกลัวว่าสิทธิดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนของหลายกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องอิสรภาพ แต่ท้ายสุดสิทธิดังกล่าวนี้ก็ถูกนำมาอ้างอิงในหลักการสิทธิชุมชนในการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดีของชุมชน โดยตามกฎหมายไทยที่ปรากฏคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66-67 ซึ่งกำหนดการคุ้มครองสิทธิชุมชนใน 3 รูปแบบ คือ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยให้ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

สิทธิชุมชนในประเทศไทยนั้นได้รับการรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีความเคลื่อนไหวในการเรียกร้องสิทธิชุมชนปรากฏขึ้นมาในหลายท้องที่ โดยในอดีตการเคลื่อนไหวของสิทธิชุมชนปรากฏในวิถีของชุมชนท้องถิ่น เช่นเรื่อง "สิทธิหน้าหมู" ของภูมิภาคล้านนา (อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2544: 237) โดยเป็นสิทธิร่วมกันของชุมชนเพื่อการใช้สอยทรัพยากรในท้องถิ่นร่วมกัน แต่ในปัจจุบันนั้นการกล่าวอ้างสิทธิชุมชนจะปรากฏเมื่อมีการดำเนินโครงการของเอกชนที่ได้รับอนุมัติจากรัฐ โดยโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น การเคลื่อนไหวที่โด่งดังเช่น การต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าที่ อำเภอบ่อนอก และอำเภอนิกรุด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หรือในกรณีที่ประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศเขตป่าสงวนทับที่ดินทำกิน หรือในกรณีที่ประชาชนขาดที่ดินทำกิน ก็จะมีการเรียกร้องให้รัฐมีการจัดที่ดินให้ในลักษณะป่าชุมชน หรือโฉนดชุมชน เพื่อให้ชุมชนของตนเองสามารถดำรงอยู่ได้ ดังนั้น ในสภาวะปัจจุบันการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชนจึงมักเป็นไปเพื่อสองทาง คือ ทางหนึ่งเพื่อรักษาคุณภาพชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่เป็นอันตราย และทางที่สองคือเพื่อความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำมาหากินโดยปกติสุข

2) แนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน และความเคลื่อนไหวในเรื่องโฉนดชุมชนในประเทศไทย

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการ

ใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 (ข้อ 3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553)

การออกโฉนดชุมชน เป็นเพียงการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยที่ดินนั้นยังคงเป็นของรัฐ ซึ่งต่างจากการนำที่ดินของรัฐไปจัดสรรให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งมีเงื่อนไขว่าหากที่ดินเดิมเป็นโฉนด เมื่อจัดแล้วย่อมเป็นโฉนดได้ หากที่ดินเดิมเป็นของรัฐ เมื่อจัดแล้วย่อมเป็นของรัฐเช่นเดิมจะออกเป็นโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ประชาชนไม่ได้ เพราะเมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้วจะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะขาดจากการเป็นที่ดินของรัฐ กลายเป็นที่ดินเอกชนภายใต้ระบบตลาดเสรีที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนมือของเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2550: 16)

ในงานวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินที่เหมาะสม” ของ ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะวิจัย ระบุว่า ข้อมูลที่รวบรวมมาจากบทเรียนการจัดการที่ดินของชุมชน พบว่าสิ่งที่ชุมชนหลายแห่งต้องการเกี่ยวกับที่ดิน คือ การได้รับสิทธิในการบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐโดยไม่ได้ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถวางแผนทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สามารถให้หรือเพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่สมาชิกของชุมชน และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้สมาชิกของชุมชนปฏิบัติ สามารถป้องกันมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุกหรือซื้อสิทธิในที่ดินจากสมาชิกของชุมชน (รายงานพิเศษ: โฉนดชุมชน (จบ) หนทางสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน. หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554)

การมีโฉนดชุมชนคาดว่าจะทำให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกิน โดยไม่ต้องหวาดระแวงต่อการจับกุมหรือผลักดันให้ออกจากพื้นที่ จะทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนพื้นที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในการหันมาร่วมกันฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2550: 17)

การออกกฎหมายในเรื่องโฉนดชุมชนของประเทศไทยนั้นยังไม่ปรากฏ อย่างไรก็ตาม มีเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดชุมชนประการหนึ่งคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดนิยามของคำว่าโฉนดชุมชน คือ หนังสืออนุญาตให้

ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ โดยมีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” (ปจช.) ดำเนินงานเรื่องโฉนดชุมชน และได้มีการดำเนินการสำรวจพื้นที่นำร่อง 10 แห่งจาก 88 แห่ง เช่น ในพื้นที่สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง จังหวัดนครปฐม และสหกรณ์การเช่าที่นาพิชัยภูเบนทร์ จังหวัดอุดรดิตถ์ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2550: 14-15) จนกระทั่งปัจจุบัน ชุมชนที่ดำเนินการโดยประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ และได้มีการออกเอกสารโฉนดชุมชนโดยชุมชนดำเนินการเองแห่งแรกคือ พื้นที่คลองโยง จังหวัดนครปฐม อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในการจัดให้มีโฉนดชุมชนในปัจจุบันยังคงดำเนินการไปได้ไม่มากเท่าที่ควรเนื่องจากความไม่เข้าใจลักษณะการดำเนินการที่ชัดเจน และองค์กรที่รับผิดชอบก็ยังคงไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ (<http://northern-thailand-river.com>)

4.2.2 ปัญหาข้อกฎหมายกับการจัดให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

พื้นที่บ้านโป่ง หมู่ที่ 2 ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีชุมชน 300 ครัวเรือน เดิมไม่มีโฉนด แต่มีบรรพบุรุษของชาวบ้านเข้ามาทำสร้างประโยชน์ในพื้นที่ เคยมี สด.1 ต่อมาได้มีการออกเป็น นส. 3 พื้นที่ขบวนการปฏิรูปที่ดิน เป็นพื้นที่โฉนดชุมชน ซึ่งภายหลังได้มีการออกเป็น นส.3 ก. มีประมาณร้อยละ 20 เท่านั้นที่ออกเป็นโฉนด

ในอดีตชุมชนบ้านโป่งมีความเป็นอยู่เหมือนชุมชนทั่วๆ ไปในลุ่มนา เป็นชุมชนที่มีระบบการผลิตเพื่อยังชีพ แต่ก็มีความหมายว่าชุมชนจะอยู่ได้ด้วยตัวเองโดยสมบูรณ์ เพราะยามขาดแคลนทรัพยากรต่างๆ อาทิ ข้าว เหลือง ของใช้ไม้สอย ยามพอเหลือกินเหลือใช้ชุมชนก็มีการพึ่งพิง แลกเปลี่ยนสิ่งของ แรงงานเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ตนขาดแคลน รวมทั้งเก็บหอมไว้ใช้ยามจำเป็นจากทั้งภายในและภายนอกชุมชนอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งยังเป็นเส้นทางการค้าที่มีกลุ่มพ่อค้าวัวต่างเดินทางค้าขายมาจากไชยปราการ ฝาง เชียงดาว แม่แตง ก่อนเข้าสู่เชียงใหม่ กลุ่มพ่อค้าเรือแม่ปะที่ถ่อเรือขึ้นมาขายสินค้าตามลำน้ำปิง (นายดิเรก กองเงิน. การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่. http://p-power.org/learnDetail.php?I_id=0032)

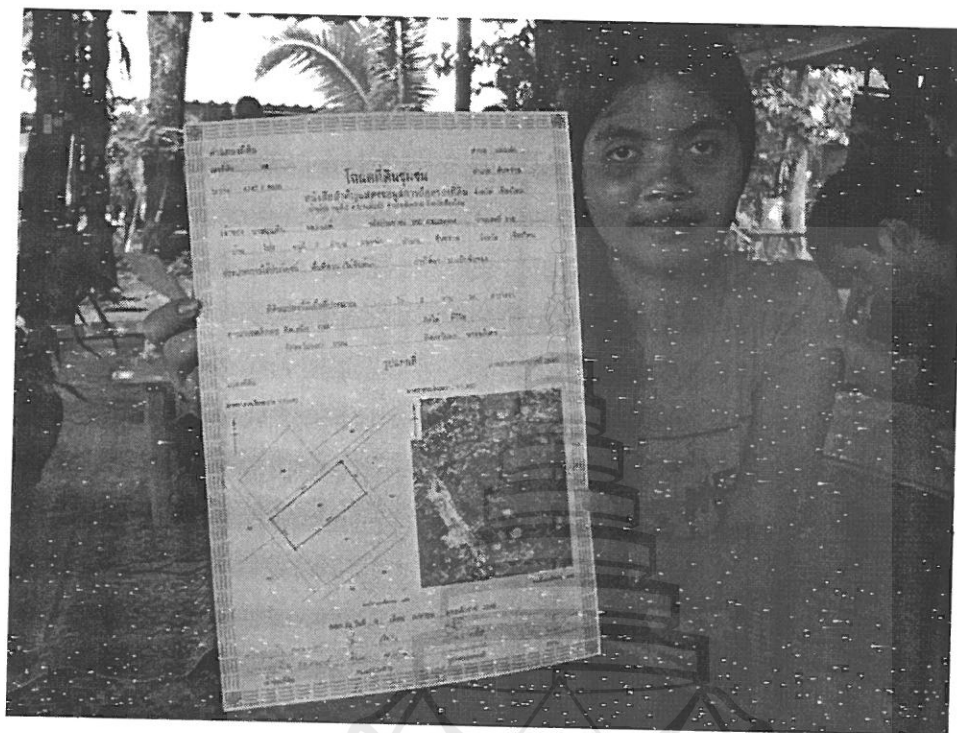
ประชากรที่เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่บ้านโป่ง หรือที่ชาวบ้านเรียกว่าที่ดอยเริ่มแรกมีทั้งหมด 100 ครอบครัว ปัจจุบันมีสมาชิกที่เข้ามาปฏิรูปที่ดินทั้งหมด 76 ครอบครัว ส่วนใหญ่เป็นเป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินต้องเช่าจากคนในชุมชน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการหาเลี้ยงครอบครัว

สมาชิกทั้งหมดมาจากหมู่บ้านเดียวกันและส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดทางเครือญาติ ทำให้กลุ่มมีความสามัคคีในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ อาทิเช่น กิจกรรมการทำข้าวโพดแปลงรวม การทอดผ้าป่า การเลี้ยงผีฝ่าย รวมถึงกิจกรรมทางศาสนาภายในชุมชน (ดิเรก กองเงิน. การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่. เอกสารพื้นที่รูปธรรม การปฏิรูปที่ดิน เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภาคเหนือ http://p-power.org/learnDetail.php?I_id=0032)

ในการใช้พื้นที่เพื่อการยังชีพนั้น ชาวบ้านมีการบุกเบิกที่นาเพื่อปลูกข้าวเหนียว แต่ก็ทำได้น้อยรายเนื่องจากที่ดินรอบข้างมีเจ้าของที่เป็นชุมชนรอบ ๆ จับจองไว้แล้ว ทำให้ชาวบ้านต้องบุกเบิกป่าแพะ (พื้นที่ปฏิรูปปัจจุบัน) เพื่อปลูกข้าวไร่ในบางปีที่ทำนาข้าวไม่ได้ผล หรือไม่พอกิน นอกจากนี้ยังมีการปลูกพืชผักสวนครัว เช่น ถั่ว พริก แตง ไว้สำหรับบริโภคภายในครัวเรือนด้วย ต่อมาประมาณปี 2503 - 2526 ระบบการเกษตรแบบยังชีพเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีการตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลขึ้นใกล้ ๆ หมู่บ้าน ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่หันมาปลูกอ้อยกันมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเน้นการปลูกมาก เพื่อขายส่งโรงงาน ในขณะที่ ปี 2527-2533 การเจริญเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทำให้ที่ดินมีราคาแพง ประกอบกับพื้นที่บ้านโป่งตั้งอยู่ไม่ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่มากนัก มีนายหน้าค้าที่ดินเข้ามาติดต่อขอซื้อที่ดินชาวบ้านบริเวณป่าแพะที่ชาวบ้านทำกินอยู่นั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องขายที่ดินให้กับเหล่านายทุนเนื่องจากต้องการเงินมาใช้หนี้สหกรณ์ ในระหว่างปี 2537-2544 ที่ดินดังกล่าวถูกทิ้งให้เป็นที่รกร้าง จึงมีคนในเมืองลักลอบเอาขยะมาทิ้งบ่อยครั้ง โดยชาวบ้านชาวบ้านเคยรวมตัวกันทำการขับไล่ และพบว่าเป็นขยะที่ขนมาจากเทศบาลนครเชียงใหม่ และตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา เกิดปัญหาเรื่องการขาดแคลนและไม่มีที่ดินทำกินของชาวบ้าน ประมาณ 125 ครัวเรือน ประมาณ ปี 2545ชาวบ้านที่ขาดแคลนที่ดินทำกินในหมู่บ้านได้ประชุมกันที่จะเข้าทำกินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่อยู่ทางทิศตะวันออกของหมู่บ้าน ซึ่งพื้นที่ที่นายทุนกว้านซื้อเพื่อสร้างรีสอร์ทและปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่ามาหลายสิบปี และบริเวณนี้เดิมปู่ตายายของชาวบ้านเคยเข้าไปปลูกพืช เช่น ฝ้าย พริก จากการประชุมกันทำให้ชาวบ้านประมาณ 100 ครัวเรือนที่จะเข้าทำกินในพื้นที่ 400 กว่าไร่โดยถือเป็นมติของชุมชนไม่มีผู้ใดขัดขวาง และได้มีการจัดสรรแบ่งปันที่ดินกันคนละ ประมาณ 2 ไร่ 2 งาน และเรียกตัวเองว่า “กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนบ้านโป่ง” หรือที่คนอื่นเรียกว่า “กลุ่มแม่แฝก” โดยภายในกลุ่ม ได้มีกิจกรรมต่าง ๆ เช่น มีการเร่งรัดให้ทำประโยชน์ในพื้นที่ โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่สำหรับทำกิน พื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยรวม 79 แปลง และแปลงสาธารณะประโยชน์ใช้สำหรับ ปลูกพืช ขุดบ่อเลี้ยงปลา ที่จะหารายได้เข้ามาในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวในเชิงนโยบายของกลุ่มและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีการจัดทำโฉนดชุมชน การตั้งธนาคารที่ดิน และกลุ่มออมทรัพย์ของกลุ่มปฏิรูปที่ดิน ขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการทำประโยชน์ในพื้นที่และใช้พื้นที่ซึ่งเดิมเป็นป่าเสื่อมโทรมให้เกิดประโยชน์สูงสุด (นายดิเรก กองเงิน. การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่. http://p-power.org/learnDetail.php?I_id=0032)

กรณีที่ชาวบ้านบางส่วนได้ขายที่ดินให้นายทุนนั้น โดยนายทุนทำการเข้าไปซื้อที่ดินที่ติดถนนก่อน เพื่อปิดทางเข้าที่ดินแปลงใน แปลงในจึงจำเป็นต้องขายที่ดินในที่สุด ต่อมาบริษัทบ้านจัดสรรได้เข้ามาซื้อที่ดินในชุมชนมากขึ้น และมีการเปลี่ยนธนาคารที่ออกสินเชื่อไปเรื่อยๆ ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เป็นการปั่นราคาที่ดิน เริ่มมีการฟ้องร้องและถึงขั้นที่มีการล้มละลายกัน มีการขายหน้าดิน และปล่อยที่ดินทิ้งร้าง ที่ดินกลายเป็นที่ทิ้งขยะ เดือนมีนาคม 2545 เริ่มมีการรวมตัวกันของชาวบ้านเข้ามำกันสร้าง แ้วถางที่ดินเพื่อทำประโยชน์ และถูกฟ้องคดีไป ต่อมาเริ่มมีองค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามาในพื้นที่ชาวบ้านจึงเริ่มสามารถต่อสู้กับรัฐได้บ้าง เมื่อตัดไม้ได้ชาวบ้านก็ทำการขายเพื่อไปทำกระดาษาบ้าง ปัจจุบันชาวบ้านมีเงินกองทุนที่ดินแปดหมื่นกว่าบาท ที่ดินถูกจัดแบ่งเป็นสามส่วน คือ ที่อยู่อาศัยติดถนน ที่ทำกินอยู่ด้านใน และที่สาธารณประโยชน์ โดยได้มีการจัดสรรรูปแบบที่ดินโดยกรมที่ดินและชาวบ้าน ให้ชาวบ้านทำการจับสลากเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่ และมีการลงมติว่าเมื่อได้ที่ดินแล้วจะต้องใช้ประโยชน์ด้วย หากไม่ทำประโยชน์ก็จะไม่แตกต่างจากที่นายทุนเคยมีไว้ในครอบครอง มีการดำเนินการจัดการแบบ “หน้าหมู” หมายถึงการออกเป็นโฉนดชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านจัดการร่วมกัน (ดิเรก กองเงิน, 2555, สัมภาษณ์วันที่ 23 มิถุนายน 2555)

มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ได้ให้ความช่วยเหลือ โดยการติดต่อกับกรมที่ดินให้ช่วยดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อจัดสรรแก่ชาวบ้านในชุมชน โดยกรมที่ดินก็ให้การอำนวยความสะดวกในการรังวัดที่ดินเพื่อจัดแบ่งเป็นแปลงให้ แต่ไม่ได้มีการออกเอกสารของหน่วยงานเอาไว้ เพียงแต่เป็นการทำเพื่อให้ชาวบ้านได้เห็นเขตที่ดินอย่างชัดเจนเท่านั้น เพื่อประกอบในการทำโฉนดชุมชน และชาวบ้านก็ดำเนินการออกโฉนดชุมชน ตามสภาพที่ดินที่กรมที่ดินได้รังวัดเอาไว้ให้เป็นแปลงๆ ไป และออกเอกสารโฉนดที่ดินของตนเอง คล้ายโฉนดของรัฐแต่ไม่มีตราครุฑ ไม่ต้องมีการเปลี่ยนชื่อที่กรมที่ดิน แต่ชาวบ้านดำเนินการเอง เป็นลักษณะของเอกสารเอกชนเอง มีใช้เอกสารราชการและกระทำไปโดยไม่มีอำนาจทางกฎหมายที่จะกระทำเช่นนั้นได้ แต่กระทำไปเพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวร่วมกันได้ (ดูภาพประกอบในหน้าถัดไป)



ภาพที่ 4-1 โฉนดชุมชนที่ชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง หมู่ที่ 2 ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ดำเนินการจัดทำเอง

ชาวบ้านพยายามผลักดันจนรัฐมีนโยบายในการกระจายการถือครองที่ดิน มีการเสนอให้มีการเก็บภาษีที่ดินให้มากขึ้น มีการเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ คือ ใช้งบประมาณของรัฐบาล ให้รัฐทำการซื้อที่ดินจากนายทุน ใช้งบประมาณดำเนินการทางคดีความ และกฎหมาย หลังจากนั้นออกโฉนดชุมชนให้ชาวบ้าน และชาวบ้านมีหน้าที่ผ่อนเงินค่าใช้จ่ายคืนแก่รัฐบาล อย่างไรก็ตามในปัจจุบันที่ดินแปลงนี้ยังคงมีปัญหาเรื่องการตกลงกับนายทุนได้ยังไม่เรียบร้อยดี รัฐบาลประชุมได้ข้อสรุปว่าจะต้องใช้งบประมาณ 167 ล้านบาทเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน 5 พื้นที่ บริเวณเชียงใหม่ ลำพูน แต่แก้ไขได้แค่ 1 ที่ รัฐบาลก็หมดวาระและไม่ได้ดำเนินการต่อ ต่อมามีการสร้างเป็นเครือข่ายปฏิรูปที่ดินขึ้นมา ในปี 41 มีการสร้างเป็นเครือข่ายประชากรที่เป็นธรรม ต่อมาพรรคเพื่อไทยได้เป็นรัฐบาลอีก แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด

หลักการในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่คือ ห้ามซื้อห้ามขายถ้าไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการในที่ดิน นอกจากนั้นยังมีการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ด้วย เฉพาะที่ดินในเขตบ้านโป่งมีมูลค่า 80 ล้านบาท เมื่อแบ่งส่วนแล้วชาวบ้านจะต้องคืนให้รัฐ 20 ล้านบาท ด้วย (ดิเรก กองเงิน. 2555. สัมภาษณ์วันที่ 23 มิถุนายน 2555)

จากความเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่ในการเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวของนายทุนนั้น ทำให้ชาวบ้านต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญาข้อหาบุกรุก อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านยังคงขอความช่วยเหลือจากทนายความสิทธิมนุษยชนเพื่อช่วยแก้ความว่าต่างในคดีบุกรุกให้ และขอให้ช่วยหาทางแก้ไขประเด็นทางด้านกฎหมายด้วย ในขณะที่การเจรจากับหน่วยงานภาครัฐถึงที่สุดแล้ว ได้ข้อสรุปที่การรังวัดที่ดินเพื่อให้ชาวบ้านดำเนินการจัดทำโฉนดเองเท่านั้น

ปรากฏการณ์ดังกล่าว มีผู้ให้ทัศนในสองรูปแบบกล่าวคือ แนวความคิดแรก มองว่าการเคลื่อนไหวของชาวบ้านเป็นเรื่องที่ย่อมต้องเกิดขึ้น และเป็นปรากฏการณ์ที่รัฐจะต้องทบทวนถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขปัญหา โดยกระบวนการที่ชาวบ้านใช้นี้อาจเทียบเคียงได้กับกระบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) ซึ่งมีการบุกยึดที่ดินของนายทุนที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ เพื่อนำมาใช้ในการเกษตร อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน และเมื่อที่ดินไม่มีการใช้ประโยชน์ก็ควรจะมีมาตรการในการจัดที่ดินดังกล่าวให้ได้มีการใช้ประโยชน์โดยชุมชนจัดการร่วมกัน การเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งจึงเป็นเรื่องที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของชุมชนในการมีส่วนผลักดันให้รัฐแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน¹ ในขณะที่ แนวความคิดที่สอง มองว่าชุมชนไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ เพราะเป็นเรื่องขัดต่อกฎหมาย และในขณะที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดให้มีโฉนดชุมชนในรูปแบบดังกล่าวแล้ว การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการบุกรุกที่ดินเอกชนตามกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิประการใด อย่างไรก็ตามรัฐบาลพยายามให้ความช่วยเหลือโดยการเจรจาและจัดให้ชุมชนดำเนินการบางอย่างได้ รวมถึงการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน แต่ก็อาจเป็นหนทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ในขณะนี้ คือ การรับรองการออกโฉนดชุมชนในทางปฏิบัติ แนวทางในการจัดให้มีธนาคารที่ดิน และการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า²

ดังนั้น ในปัจจุบันจึงไม่มีทิศทางที่ชัดเจนตามกฎหมายในการที่จะรับรองสิทธิของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งได้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวทางในส่วนของการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิลหรือกลุ่ม MST อาจจะบอกนัยสำคัญบางประการที่ช่วยไขแนวทางในการรับรองสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนและชุมชนในการครอบครองที่ดินร่วมกันเพื่อใช้ประโยชน์ อันเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดที่ดินทำกินในประเทศไทยได้ในประการหนึ่ง

¹ สัมภาษณ์คุณสมิตร์ชัย หัตถสาร ผู้อำนวยการศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น วันที่ 26 พฤษภาคม 2556

² สัมภาษณ์ผู้ช่วยศาสตราจารย์อรรถิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 27 พฤษภาคม 2556

4.3 การเคลื่อนไหว กระบวนการ และโครงสร้างของการจัดที่ดินทำกินโดยกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) ในประเทศบราซิล

1.) การเติบโตของธุรกิจการเกษตรและการกระจุกตัวของที่ดิน

ประเทศบราซิลเป็นหนึ่งในประเทศที่ดำเนินนโยบายเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-liberal policy) โดยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางภาคเกษตรให้สูงขึ้น การดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้เกษตรกรรายย่อยอยู่อย่างลำบาก และการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรก็เป็นอย่างล่าช้า ในทางตรงข้าม นโยบายดังกล่าว ได้เร่งและส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจการเกษตร (Agribusiness) ในประเทศบราซิลอย่างกว้างขวาง

ช่วงทศวรรษ 1990 ทั้งบริษัทในชาติและบริษัทข้ามชาติในประเทศบราซิล ได้ขยายรูปแบบการผลิตและการค้าพืชผลทางการเกษตรเพื่อการส่งออก (Agro-export model) สู่ระบบที่กว้างขวางขึ้น เรียกว่า ธุรกิจการเกษตร (Agribusiness) ซึ่งกลุ่มธุรกิจดังกล่าวมีหลายลักษณะ เช่น การเกษตรกรรม อุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ การค้าขาย ระบบการเงิน เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และระบบการทำงาน เป็นต้น (Bernardo Mancano Fernandes, 2009: 91) แม้จนกระทั่งในต้นทศวรรษที่ 21 การเปลี่ยนแปลงในระบบการเกษตรดังกล่าว นำมาซึ่งความขัดแย้งหลายประการ การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรผู้ยากไร้ได้มาถึงจุดที่ต้องเผชิญหน้ากับบริษัทข้ามชาติเหล่านี้โดยตรง ในขณะที่สถานการณ์วิกฤตด้านอาหารยังเสริมให้ธุรกิจการเกษตรทั่วโลกสามารถเคลื่อนตัวไปได้ (Bernardo Mancano Fernandes, 2009: 91)

การกระจายของที่ดินในประเทศบราซิลมีลักษณะกระจุกตัว โดยแม้จะมีความพยายามในการปฏิรูปที่ดินในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ก็ไม่ทำให้ลักษณะการกระจุกตัวของที่ดินนั้นเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ ข้อมูลจาก INCRA (<http://www.incra.gov.br/>) แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี 1980 - 2000 กว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนหน่วยการเกษตรในประเทศทั้งหมด (เช่น ฟาร์มเกษตร) ตั้งอยู่บนพื้นที่น้อยกว่า 10 เฮกเตอร์ ในขณะที่จำนวนหน่วยเกษตรมากกว่า 1% เท่านั้น ที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 1,000 เฮกเตอร์ขึ้นไป หรืออีกด้านหนึ่ง หน่วยการเกษตรที่มีพื้นที่มากกว่า 1,000 เฮกเตอร์นั้น ได้ครอบคลุมพื้นที่การเกษตรในชนบทกว่าประมาณ 45% ในขณะที่หน่วยการเกษตรที่มีพื้นที่น้อยกว่า 10 เฮกเตอร์นั้น ครอบคลุมพื้นที่การเกษตรในชนบทเพียงระหว่าง 2.2% - 2.6% ของพื้นที่ในเขตชนบททั้งหมด (Leonard A. Abbey, 2006: 101) เห็นได้ว่าที่ดินในชนบทของประเทศบราซิลส่วนใหญ่นั้น ถูกใช้สำหรับการเกษตรขนาดใหญ่ เพื่อตอบสนองการขยายตัวของธุรกิจการเกษตร

* 6.25 ไร่ = ประมาณ 1 เฮกเตอร์; 1 ไร่ = 0.16 เฮกเตอร์

ในขณะที่หน่วยงานเกษตรขนาดใหญ่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจการเกษตรมากกว่าการทำเกษตรกรรมทั่วไป ครอบคลุมนพื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งในชนบท สะท้อนถึงปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน (Land concentration) และการเรียกร้องการจัดสรรที่ดินจากผู้ยากไร้ในชนบท รัฐได้ดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินเรื่อยมา (Land Reform Projects) โดยในปี 1994 รัฐได้ดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินไปแล้วทั้งสิ้น จำนวน 953 โครงการ โดยมีครอบครัวจำนวน 176,033 ครอบครัว ได้รับการจัดสรรที่ดินจำนวน 21 ล้านเฮกเตอร์ การปฏิรูปที่ดินได้ถูกเร่งให้เป็นไปอย่างรวดเร็วในสมัยช่วงการบริหารงานของประธานาธิบดี Cardoso ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในระหว่างปี 1995-2002 (หรือในช่วงประมาณ 7 ปี) มีครอบครัวจำนวน 423,000 ครอบครัว ได้รับการจัดสรรที่ดินบนพื้นที่ 22 ล้านเฮกเตอร์ (Leonard A. Abbey. 2006: 103)

2.) การก่อตั้งกลุ่ม MST

การเคลื่อนไหวของกลุ่ม The Landless Rural Workers' Movement หรือที่เรียกว่า "MST" เป็นการเคลื่อนไหวเพียงหนึ่งเดียวที่ประสบความสำเร็จในการปรับโครงสร้างระดับชาติ (a national organizational structure) และเป็นการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มรากหญ้ากลุ่มแรก ที่มีผลต่อการนำปัญหาของกลุ่มขึ้นเป็นวาระแห่งชาติของรัฐบาล (Cadji, Anne-Laure. 2000 :30) นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST มีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวสมัยใหม่ของกลุ่มผู้ยากไร้ ได้แก่ ความเป็นอิสระจากองค์กรที่ก่อตั้ง และเป็นอิสระจากพรรคการเมือง รัฐบาล และองค์กรอื่นๆ (Bernardo Mancano Fernandes. 2009 : 92)

เดิมทีได้ใช้ชื่อก่อนก่อตั้งว่า "The Movement of Landless Rural Workers" ต่อมาช่วงปลายทศวรรษ 1980s เปลี่ยนชื่อเป็น "Movement of those without Land" สังเกตว่า คำว่า "Rural Workers" ได้หายไปตามชื่อเดิมที่ใช้ในการเคลื่อนไหว และในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ปรากฏการใช้คำว่า "Peasant" กับผู้ที่เคลื่อนไหวกับกลุ่ม MST อย่างแพร่หลาย (Bernardo Mancano Fernandes. 2009 : 91) ทำให้อัตลักษณ์ของการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST อยู่กับการเคลื่อนไหวของ "Peasant" หรือผู้ที่ยากไร้เป็นสำคัญ (Bernardo Mancano Fernandes. 2009 : 92) การต่อสู้หลักของกลุ่ม MST ได้วางแนวทาง ธุรกิจการเกษตร (Agribusiness) เป็นฝ่ายตรงข้ามกับการดำเนินงานของกลุ่ม ซึ่งมุ่งไปสู่การต่อสู้เพื่อการปฏิรูปการเกษตรเป็นสำคัญ และรวมไปถึงการต่อสู้ด้านอื่นๆ นอกเหนือไปจากการจัดสรรพื้นที่ทำกินด้วย เช่น ด้านเทคโนโลยี ตลาดสินค้า การศึกษา สาธารณสุข และทุนที่ควบคุมสิ่งเหล่านี้อยู่ (Bernardo Mancano Fernandes. 2009 : 92)

การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST มีขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี 1984 ที่เมือง Casvavel city รัฐ Parana ซึ่งเป็นการประชุมระดับประเทศสำหรับกลุ่มเคลื่อนไหวของกลุ่มคนยากไร้ (peasant movements) และผู้นำกลุ่มเคลื่อนไหวอื่นๆ ในชนบทของบราซิล (rural union leaders) หรืออาจกล่าวได้ว่า กลุ่ม MST เกิดขึ้นในลักษณะกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม (a social movement) เพื่อ

ต่อสู้ที่ดินได้ให้การจัดสรรที่ดินทำกินในทุกระดับ ได้แก่ ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ และเกี่ยวข้องกับคนหลายกลุ่ม เช่น คนยากจนในชนบท ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ที่ทำงานในเมือง (แต่ไร้ที่ดินทำกิน) (RuteCaldeira, Koninklijke Brill. 2008: 135)

เป้าหมายสามประการของกลุ่ม MST ที่ได้ตั้งไว้ในการประชุมที่ Cascavel คือ ที่ดิน การปฏิรูปการเกษตร และสังคมยุติธรรม (“Land, Agrarian Reform and a More Just Society”) (Cadji, Anne-Laure. 2000 :33) หรือกล่าวได้ว่า ภายใต้การณรงค์ “Land for those who work it” ของกลุ่ม MST นั้น เป้าหมายเบื้องต้นของการเคลื่อนไหวสามประการสามารถอธิบายได้ดังนี้ **ประการที่หนึ่ง** การต่อสู้อย่างเร่งด่วนเพื่อที่ดินสำหรับครอบครัวที่ไม่มีที่ดินทำกิน โดยวิธีการเข้าครอบครองที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์โดยไม่ใช้ความรุนแรง **ประการที่สอง** การปฏิรูปการเกษตรซึ่งไม่ใช่เพียงการจัดสรรที่ดินทำกิน แต่รวมไปถึงนโยบายการพัฒนาและการดำเนินการให้ครอบครัวในชนบทสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน และ**ประการที่สาม** สังคมที่มีความยุติธรรมมากขึ้น (Dawn Plummer. 2002: 19)

3.) การบุกรุกที่ดิน VS การกระทำผิดกฎหมาย

การเข้าครอบครองที่ดิน (Land occupations) อาจเรียกอีกอย่างว่า “การบุกรุกที่ดิน” (Land invasions) เป็นยุทธศาสตร์ที่ได้ผลในการต่อสู้ของกลุ่ม MST โดยหลังจากบุกรุกเข้าไปครอบครองที่ดินแล้ว กระบวนการสองประการที่จะเกิดขึ้นตามมา ได้แก่ การตั้งค่ายพักชั่วคราว (Encampment) และ การตั้งที่อยู่ถาวรในพื้นที่ยึดครอง (Settlement) ซึ่งเป็นกระบวนการที่แตกต่างกัน (Rute Caldeira. 2008: 135)

การตั้งค่ายพักชั่วคราว (Encampment) ในพื้นที่ที่มีการบุกรุก กลุ่ม MST จะจ้างผู้ที่บุกรุกให้สร้างที่พักชั่วคราวขึ้นและพาครอบครัวมาอาศัยอยู่ในที่พักดังกล่าว เพื่อท้าทายต่ออำนาจของเจ้าของที่ดินและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นการเร่งให้กระบวนการพิจารณาที่ดิน (Land adjudication) ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเสร็จสิ้นเร็วขึ้น โดยกระบวนการดังกล่าวจะดำเนินการโดยศาล ซึ่งรวมถึงเรื่องข้อพิพาทการตีความกฎหมาย กลไกของกฎหมายในการจัดที่ดินในประเทศบราซิล และเกี่ยวกับค่าชดเชยในกรณีดังกล่าว เมื่อข้อพิพาทและการเจรจาต่อรองเสร็จสิ้นแล้ว หากศาลตัดสินให้ที่ดินดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน กลุ่ม MST จะปรับปรุงสาธารณูปโภคชั่วคราวที่อยู่ในที่พักชั่วคราวให้เป็นสิ่งก่อสร้างถาวร กระบวนการนี้เรียกว่า Land Reform Settlement ซึ่งจะตามมาหลังจากกระบวนการ Encampment ดังนั้น กระบวนการ Encampment เป็นขั้นตอนหลังจากมีการเข้าครอบครองที่ดินแล้วและอยู่ระหว่างการพิจารณาสถานะของที่ดิน ในขณะที่กระบวนการ Settlement เกิดขึ้นหลังจากที่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายแล้ว (Rute Caldeira. 2008: 135)

ในส่วนการเข้าครอบครองที่ดินนั้น ผู้นำการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ไม่ได้มองว่า การเข้าครอบครองที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ดังกล่าว เป็นการกระทำผิดกฎหมาย (“An illegal

Act”) วรรณะเบื้องหลังการกระทำดังกล่าว กลุ่ม MST ได้อธิบายว่า การกระทำของกลุ่ม MST เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่รัฐบาลละเลยไม่บังคับใช้ กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ The Land Bill ซึ่งออกมาในราวปี 1964 กฎหมายฉบับนี้ ได้วางแนวกฎหมายอย่างชัดเจนว่า ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ (Unproductive lands) จะถูกนำมาจัดสรรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังมีนัยของการเรียกร้องความยุติธรรมทางสังคมและหลักนิติธรรมด้วย (Rute Caldeira, 2008: 136) นอกจากนี้ กลุ่ม MST ยังได้อ้างถึงบทบัญญัติกฎหมายที่ดิน (the Land Statute) ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศบราซิล ซึ่งกำหนดว่า ที่ดินในประเทศบราซิลต้องถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางสังคม (A social function) โดยตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal law) ที่ดินต้องใช้ในการเพาะปลูกหรือเพื่อบริการชุมชน และการทำนบนที่ดินต้องสอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม มิเช่นนั้น การถือครองที่ดินดังกล่าวจะเป็นการ “ผิดกฎหมาย” (Dawn Plummer, 2002: 19) อย่างไรก็ตาม หลังจากออกกฎหมายดังกล่าว ไม่ปรากฏการจัดสรรที่ดินอย่างกว้างแต่อย่างใด

4.) ทำหน้าที่ของรัฐบาลต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST

ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1980 การบุกรุกที่ดินซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศบราซิล ได้ดึงดูดความสนใจจากสื่อมวลชน สถานการณ์ดังกล่าวเร่งให้องค์กร INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária หรือ National Institute for Colonization and Agrarian Reform) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินมากขึ้น และเป็นที่มาให้องค์กร INCRA นำแผนการใหม่ในการจัดสรรที่ดินมาใช้ ได้แก่ การจัดสรรผ่านพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และสมาชิกของ MST และครอบครัวที่ประสงค์จะได้รับการจัดสรรที่ดิน ต้องมาลงทะเบียนกับ INCRA ด้วย (Leonard A. Abbey, 2006: 104)

ในปี 1988 ซึ่งเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย แนวคิดเรื่อง “productive land” ถูกผนวกเข้าไปในกฎหมายฉบับนี้ โดยที่ดินเอกชน ที่จะถูกจัดสรร ต้องเป็นที่ดินซึ่งได้รับการพิจารณาว่า ไม่มีการใช้ประโยชน์ (unproductive) การประเมินการใช้ประโยชน์ทำโดยผู้ตรวจสอบทางเทคนิค โดยการดำเนินงานของหน่วยงาน INCRA หลังจากการตรวจสอบ หากประเมินได้ว่า ที่ดินไม่มีการใช้ประโยชน์ INCRA จะเริ่มกระบวนการต่อรองค่าชดเชยที่ดินกับเจ้าของที่ดิน ดังนั้น หลังจากปี 1988 การจัดสรรที่ดินจะเกิดขึ้นได้โดยอาศัยปัจจัยสองประการ ได้แก่ การใช้ที่ดินเพื่อกลไกทางสังคม (social function) และการใช้ประโยชน์ทางที่ดิน (productivity) (Rute Caldeira, 2008: 142-143)

นอกจากนั้น เดิมที INCRA นิยมที่จะจัดสรรที่ดินโดยการให้สิทธิในการใช้สอยประโยชน์ที่ดิน (Usufruct titles) มากกว่าที่จะให้สิทธิในทรัพย์สิน (Property titles) อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 1990 INCRA มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการให้สิทธิในทรัพย์สินแก่ที่ดินซึ่งผ่านกระบวนการปฏิรูปการเกษตร โดนเปิดทางเลือกให้ผู้ครอบครองที่ดิน สามารถได้รับสิทธิในทรัพย์สินได้หากได้

ครอบครองที่ดินมาเกินกว่า 10 ปี (Leandro Vergara-Camus, 2012: 1149) เมื่อพิจารณาจากประโยชน์ของสิทธิการใช้สอยประโยชน์ในที่ดิน (Usufruct titles) กลุ่ม MST มองว่า รัฐได้ผลกระทบการช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินออกไปและหลีกเลี่ยงที่จะไม่ดำเนินการปฏิรูปการเกษตรอย่างแท้จริง ผู้นำ MST ให้ความเห็นว่า จะเป็นการดีกว่าหากรัฐให้สิทธิในการใช้สอยในที่ดินอย่างแท้จริง (a real use concession) แก่ผู้ครอบครอง เนื่องจาก การให้สิทธิในลักษณะนี้ ที่ดินจะไม่กลายเป็นสินค้า แต่หากให้ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินเลือกได้แล้ว ส่วนใหญ่ของคนกลุ่มนี้ จะเลือกที่จะมีสิทธิในทรัพย์สินเสียมากกว่า (Leandro Vergara-Camus, 2012: 1149)

ปัญหาสำคัญที่ทำให้ INCRA ทำงานได้อย่างไม่เต็มที่ ได้แก่ การต่อสู้ของนายความของเจ้าของที่ดินที่มีขนาดใหญ่ โดยใช้ข้ออ้างต่าง ๆ เช่น ข้ออ้างว่าราคาที่ดินที่เสนอนั้นต่ำกว่าราคาที่ดินจริง และที่ดินก็ได้ใช้ประโยชน์ทางสังคม (social functions) แล้ว รวมถึงการอ้างว่า การตรวจสอบเงื่อนไขต่าง ๆ ของที่ดินนั้น เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม และเจ้าของไม่ได้รับการแจ้งเรื่องการเวนคืนจาก INCRA กระบวนการต่อสู้ที่ยาวนานนี้ ทำให้ INCRA ดำเนินการไปอย่างเชื่องช้า (Leonard A. Abbey, 2006: 104) ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการอย่างล่าช้า คือ จำนวนการบุกรุกที่ดินที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1990 ในระหว่างปี 1992-1994 จำนวนการบุกรุกที่ดินโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 367 คดี เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวน 214,653 คน จำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นในปี 1995-1999 เป็น 667 คดีโดยเฉลี่ยต่อปี เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวน 508,507 คน (Leonard A. Abbey, 2006: 104)

ในปี 1995 และปี 1996 มีเหตุการณ์สำคัญสองเหตุการณ์ที่ทำให้ท่าทีของรัฐบาลต่อการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ เหตุการณ์ปราบปรามผู้ร่วมชุมนุมในปี 1995 และในปี 1996 ผลจากการปราบปรามอย่างรุนแรงทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก หากแต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใดๆ เหตุการณ์สองเหตุการณ์ดังกล่าว เป็นผลมาจากการต่อสู้เรื่องที่ดิน จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินได้กลายเป็นวาระแห่งชาติ (A national agenda) และได้รับความสนใจในระดับนานาชาติอีกด้วย (Cadji, Anne-Laure, 2000 :31) อาจกล่าวได้ว่า หลังการปราบปรามผู้ชุมนุมอย่างรุนแรงทั้งสองเหตุการณ์ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญหลายอย่างประการ เช่น การลาออกของรัฐมนตรีกระทรวงการเกษตร (Minister of Agriculture) และการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นชื่อว่า The Special Ministry for Agrarian Reform เพื่อดูแลปัญหาการปฏิรูปการเกษตร โดยเฉพาะ นอกจากนี้ ยังมีการนำมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินมาใช้ เช่น การเพิ่มภาษีที่ดินสำหรับที่ดินขนาดใหญ่ ซึ่งไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว การปรับเพดานภาษีให้สูงขึ้น จากเพดานภาษีสูงสุดที่ 4.5% สำหรับพื้นที่ 15,000 เฮกเตอร์ เป็นเพดานภาษีสูงสุดที่ 20% สำหรับพื้นที่ 5,000 เฮกเตอร์ นอกจากนี้ ยังมีการอนุมัติมาตรการตามกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูปที่ดิน (the Expedited Procedure Law) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อเร่งการเวนคืนที่ดินและป้องกัน

* เรียกว่า Corumbiara massacre on 9 August 1995 และ Carajas massacre on 17 April 1996

ทนายเจ้าของที่ดินจากการแทรกแซงกระบวนการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้รับค่าชดเชยที่สูงขึ้น (Cadji, Anne-Laure. 2000 :35)

ต่อนั้นมา ความเป็นหนึ่งเดียวกับการต่อสู้เพื่อให้ได้รับการจัดสรรที่ดินยังปรากฏอยู่ เห็นได้จาก ในปี 1997 มีการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลในการก่อตั้งธนาคารที่ดิน (Land Bank) โครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจาก World Bank โดยให้ผู้ไร้ที่ทำกินมากู้ยืมเงินจากธนาคารที่ดิน เพื่อสามารถซื้อที่ดินได้เอง (Cadji, Anne-Laure. 2000 :35) แผนการดังกล่าวประกอบด้วย การที่เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ขายที่ดินให้แก่ World Bank ในราคาตลาด และ World Bank จะให้เงินกู้ยืมแก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเพื่อซื้อที่ดินเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังโครงการนำร่องในปี 1997 มีการรายงานว่าผู้กู้ยืมเงินในโครงการส่วนใหญ่นั้น ไม่เข้าใจแม้แต่เงื่อนไขของเงินกู้ยืมดังกล่าว แต่รัฐบาลยังยืนยันว่า วิธีการดังกล่าวจะทำให้การปฏิรูปการเกษตรเกิดขึ้นได้จริง (Dawn Plummer. 2002: 20) กลุ่ม MST ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า เงื่อนไขของการกู้ยืมเงินจะทำให้เกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินได้และมองว่ารัฐตั้งใจจะเลิ้งการปฏิรูปการเกษตรอย่างแท้จริง (Cadji, Anne-Laure. 2000 :35)

อย่างไรก็ตาม ในปี 2001 มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิล ซึ่งเป็นการขัดขวางการเคลื่อนไหวแบบกลุ่ม MST โดยตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ กระบวนการเวนคืนที่ดินโดยรัฐจะไม่เกิดขึ้น หากมีการเข้าครอบครองที่ดินก่อนการกระบวนการประเมินที่ดิน นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการทางกฎหมายอาญากับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของผู้อื่นเป็นรายบุคคล ซึ่งผู้ที่เข้าร่วมการเคลื่อนไหวกับกลุ่ม MST ต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย ส่วนผู้ที่ได้รับที่ดินไปแล้ว อาจเสี่ยงต่อการเสียที่ดินไป (Rute Caldeira. 2008: 143)

5.) ลักษณะการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ในปัจจุบัน

ในระยะหลังนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST มีความเป็นองค์กรมากขึ้น และมีการพึ่งพิงทางการเงินจากรัฐบาลมากขึ้น กลุ่ม MST มีสองทางเลือก ได้แก่ การยอมรับความเป็นองค์กรทางการเมืองและเศรษฐกิจ หรือ การทำงานอย่างประชานิยมดังที่ผ่านมา (Rute Caldeira. 2008: 144) ซึ่งปัจจุบัน การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ยังอยู่ในลักษณะประชานิยมมากกว่ากลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจเป้าหมายสามประการของกลุ่ม MST ที่ได้ตั้งไว้ในการประชุมที่ Cascavel คือ ที่ดิน การปฏิรูปการเกษตร และสังคมยุติธรรม (“Land, Agrarian Reform and a More Just Society”) นั้น (Cadji, Anne-Laure. 2000 :33) ทำให้กลุ่ม MST สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิก เพื่อให้การเคลื่อนไหวมีความยั่งยืนมากขึ้นเช่น นอกจากการได้รับที่ดินสำหรับครอบครัวที่ไม่มีที่ดินทำกินแล้ว เป้าหมายของกลุ่ม MST ยังรวมถึงการสร้างแรงกดดันต่อแนวทางการปฏิรูปการเกษตรในระดับประเทศด้วย สมาชิกกลุ่ม MST จึงยังคงมีบทบาทในการเคลื่อนไหวต่อเป้าหมายดังกล่าวต่อไปแม้หลังจากได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินแล้ว

ปัญหาที่ปรากฏหลังจากการได้รับที่ดินแล้ว คือ การขาดการสนับสนุนทางด้านเทคนิคทาง การเกษตรให้แก่ผู้ได้รับการจัดสรร ส่วนใหญ่ของคนกลุ่มนี้ไม่ได้รับการอบรมด้านการทำเกษตรมา ก่อน บางส่วนอพยพมาจากเมืองใหญ่ ทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินจำนวนไม่น้อย ขายที่ดินที่ ได้รับการจัดสรรไป นอกจากนี้ แม้รัฐจะมีโครงการให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ โครงการดังกล่าวให้ ประโยชน์แก่กลุ่มคนจำนวนน้อยที่พื้นที่อยู่ใกล้ตลาดและเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคมากกว่า โดย ภาพรวมแล้ว การให้เครดิตแก่เกษตรกรที่ไม่มีประสบการณ์ ทำให้ไม่สามารถคืนเงินกู้ได้ (Leonard A. Abbey. 2006: 105)

แม้ว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST จะอ้างความชอบด้วยกฎหมายบางประการ แต่ความ จริงแล้ว การเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเข้มข้นของสมาชิกของกลุ่ม บวกกับยุทธศาสตร์ทางการเมืองของกลุ่ม MST เป็นปัจจัยที่ทำให้การท้าทายต่อกฎหมายเกิดขึ้นได้จริง กระบวนการดังกล่าว เกิดขึ้นพร้อมกับการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดเสรีนิยมในส่วนทรัพย์สินส่วนบุคคล เช่น การวิจารณ์ถึง ขอบเขตทางศีลธรรม (moral limit) ของระบบตลาด (Leandro Vergara-Camus. 2012: 1148)

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการจัดสรรที่ดินแก่ผู้ยากไร้ ในภาพรวมแล้ว การกระจุก ตัวของที่ดินในประเทศบราซิลไม่ได้ลดลงมาก เนื่องจากธุรกิจการเกษตรยังสามารถดำเนินต่อไปได้ อีกทั้ง ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐหลายทาง การรณรงค์ต่อไปของกลุ่ม MST จึงได้ก้าวไปถึงการ ท้าทายให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่ใช้ในการตัดสินว่า พื้นที่ใดควรถูกเวนคืน เช่น จาก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้มีการใช้พื้นที่การเกษตรลดลง แต่ยังคงผลิตเป็น จำนวนมากอยู่ ลักษณะดังกล่าวอาจถูกท้าทายจากกลุ่ม MST ต่อการยังคงถือครองพื้นที่ขนาด ใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจการเกษตรที่มีการใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการผลิตสินค้า การเกษตร (Leandro Vergara-Camus. 2012: 1149)

4.4 การนำแนวคิดเรื่องการจัดที่ทำกินแบบกลุ่มของ MST ประเทศบราซิล มาใช้ กับการจัดที่ทำกินของชุมชนในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่: ความเป็นไปได้ และผลทางกฎหมาย

จากข้อมูลที่น่าเสนอในส่วนที่แล้ว เรื่องการจัดที่ทำกินแบบกลุ่มของขบวนการ MST จะ เห็นได้ว่ากระบวนการของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งนั้นมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการที่เกิดขึ้น โดยขบวนการ MST เป็นต้นว่า ในการยึดที่ดินเอกชนมาใช้ประโยชน์ และการต่อรองกับหน่วยงาน ภาครัฐเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายและทางปฏิบัติที่จะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ชาวบ้านที่ขาด ที่ทำกิน อย่างไรก็ตามในการดำเนินการที่เกิดขึ้นของทั้งสองพื้นที่นั้น ยังมีความแตกต่างบางประการ ซึ่งเป็นข้อน่าพิจารณาว่า แนวคิดของขบวนการ MST จะสามารถเกิดขึ้นในพื้นที่บ้านโป่ง จังหวัด เชียงใหม่ได้หรือไม่ ในประการดังนี้

4.4.1 ความแตกต่างของการจัดที่ดินทำกิน

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดในการจัดที่ดินทำกินแบบกลุ่มของขบวนการ MST ที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิลนั้น มีแนวคิดคล้ายคลึงกับการดำเนินการของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวคือ ใช้วิธีการยึดที่ดินของเอกชนรายอื่น โดยเอกชนผู้คิดว่าที่ดินแปลงนั้นไม่ถูกใช้ประโยชน์ตามที่ควรจะเป็น แต่มีความแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง นิติสำนึกของผู้เคลื่อนไหว (Legal Consciousness) แตกต่างกัน โดยขบวนการ MST นั้น สมาชิกกลุ่มที่ร่วมดำเนินการยึดที่ดินเชื่อว่าการกระทำของตนเองเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เพราะกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ในความเป็นจริง ประชาชนจึงรวมกลุ่มกันทำหน้าที่ยกที่ดินให้กฎหมายนั้นเกิดการบังคับใช้ การกระทำของสมาชิกขบวนการ MST จึงทำหน้าที่เสมือนกลไกผลักดันให้กฎหมายทำงาน โดยมีได้ให้ความสำคัญกับเรื่องอำนาจในการจัดการตามกฎหมายว่าเป็นของใคร แต่เป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาและไม่มีการแก้ไขโดยรัฐ ในทำนองกลับกัน สิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่บ้านโป่งนั้นมีบริบทที่ต่างกัน เพราะชาวบ้านไม่ได้คิดว่าตนเองกำลังทำหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่คิดว่าต้องทำอะไรบางอย่างไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อทวงคืนความยุติธรรม โดยมีได้สนใจว่ากฎหมายในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะกำหนดเอาไว้อย่างไร แต่เห็นว่าตนเสียประโยชน์จากการเสียที่ดินไป และผู้ที่ได้ที่ดินไปก็ไม่ทำประโยชน์บนที่ดินนั้น จึงควรเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เมื่อเจ้าของที่ดินทราบที่ชาวบ้านทำการบุกรุก จึงมีการฟ้องคดีขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ การดำเนินการของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งจึงไม่ได้สะท้อนว่าการบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาหรือไม่ อย่างไร แต่สะท้อนให้เห็นปัญหาที่ทำกินของเกษตรกรในพื้นที่เท่านั้น

ประการที่สอง ความรุนแรงของสภาพปัญหาแตกต่างกัน สังเกตได้จากการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาการขยายตัวในภาคธุรกิจการเกษตรอย่างกว้างขวาง ทำให้เกษตรกรรายย่อยสูญเสียที่ทำกินไป เพราะไม่สามารถต้านทานต่อกระแสเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ปัญหาการขาดที่ทำกินในบราซิลจึงเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติที่ต้องได้รับการแก้ไข อย่างไรก็ตามในบริบทของการต่อสู้โดยกลุ่ม MST ซึ่งเป็นการต่อสู้ในระดับชาตินั้น ก็นำมาซึ่งความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อทั้งทรัพย์สินและชีวิตด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ปราบปรามผู้ร่วมชุมนุมในปี 1995 และในปี 1996 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินได้กลายเป็นวาระแห่งชาติ (A national agenda) และได้รับความสนใจในระดับนานาชาติอีกด้วย (Cadji, Anne-Laure, 2000 :31) รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเกิดการจัดการที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ความขัดแย้งในพื้นที่บ้านโป่งนั้น ไม่ได้รับความสนใจในการจัดให้เป็นปัญหาระดับชาติ แม้ว่าจะเคยมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่เป็นปัญหาเรื่องการจัดที่ดินให้เกษตรกร เพราะประเทศไทยเองมีกฎหมายหลายฉบับที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ทำกินของเกษตรกรอยู่มากแล้ว แต่กลับปรากฏปัญหาขึ้นอยู่จนถึงปัจจุบัน ชำร่าย การเคลื่อนไหว

ของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง กลับถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย คือเป็นการบุกรุกที่เอกชน มากกว่าการถูกมองว่าเป็นการต่อสู้เพื่อความยุติธรรมในที่ดินทำกิน แต่เมื่อสถาบันการศึกษา และหน่วยงานพัฒนาเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่มากขึ้น ทั้งในแง่ของการให้ความรู้ทางกฎหมาย การแสวงหาแนวทางในการทำให้ได้มาซึ่งที่ดิน และการแก้ต่างคดีความที่เจ้าของที่ดินฟ้องร้องชาวบ้านแล้ว หน่วยงานราชการจึงเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่เข้ามาในพื้นที่คือกรมที่ดิน ที่เข้ามาช่วยทำการรังวัด และรับข้อเท็จจริง รวมถึงการให้การรับรองแบบไม่เป็นทางการต่อการกระทำของชาวบ้านในการออกโฉนดชุมชนของตนเอง ปัญหาในพื้นที่บ้านโป่งจึงไม่นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างชุมชนกับภาครัฐอย่างแท้จริง คงเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาต่อเนื่องกันนี้ได้มีความพยายามของหน่วยงานต่าง ๆ ในการผลักดันร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับที่ทำกินของประชาชนอันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน และแนวทางในการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ซึ่งแนวทางทั้งสามแนวทางยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นกฎหมายแต่อย่างใด จนท้ายที่สุดแนวความคิดสามแนวทางดังกล่าวได้รับการแปรเปลี่ยนเป็นร่างกฎหมายฉบับปัจจุบัน อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร (โฉนดชุมชน) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. www.ircet.go.th) ซึ่งแม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะยังมิได้ผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาและมีผลเป็นกฎหมายบังคับใช้จริง แต่ก็แสดงให้เห็นว่าปัญหาในเรื่องการจัดความเหลื่อมล้ำทางสถานะของบุคคลในสังคมไทยเป็นเรื่องที่ยังคงได้รับความสำคัญอยู่ในปัจจุบัน

ประการที่สาม ลักษณะการรวมตัวกันของกลุ่มผู้เคลื่อนไหว

ในขณะที่การต่อสู้ของกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ทำกินของประเทศบราซิลนั้นได้กระทำโดยการจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อเคลื่อนไหว และสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรพัฒนาเอกชน และภาครัฐ เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ทำให้องค์กรของ MST มีการจัดการอย่างเป็นระบบ แต่การดำเนินการของชาวบ้านชุมชนบ้านโป่งเป็นลักษณะของการดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชนขนาดเล็กที่ไม่มีลักษณะการดำเนินการในรูปแบบองค์กรจนกระทั่งถูกดำเนินคดีฟ้องร้องจึงได้ขอความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานภาครัฐในการช่วยแก้ไขปัญห การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจึงเป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าของพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่าการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิทำกินในที่ดินโดยชุมชนในประเทศไทยนั้นมิได้เกิดขึ้นครั้งแรกที่บ้านโป่ง และชุมชนบ้านโป่งก็มีใช้ที่แรกที่มีการเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกิน แต่การเรียกร้องในหลายพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นก่อน หรือในขณะเดียวกันก็มิได้มีการเชื่อมโยงการเคลื่อนไหวร่วมกัน แต่เป็นการเคลื่อนไหวแต่ละพื้นที่กระจายกันไป ทำให้อำนาจในการต่อรองเพื่อเรียกร้องสิทธินั้นไม่มากเท่ากับการเคลื่อนไหวในประเทศบราซิลที่จัดการเป็นระบบกว่า ทำให้การเรียกร้องนั้นเป็นไปได้อย่างมีพลังมากกว่า และก่อให้เกิดการตอบสนองจากภาครัฐด้วย

4.4.2 ความเหมือนกันของการจัดที่ดินทำกิน

1) ฐานความคิดในเรื่องสิทธิร่วมกันของกลุ่ม

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสิทธิร่วมกันในลักษณะกลุ่มเป็นสิ่งที่มีการกล่าวอ้างในทั้งการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ประเทศบราซิล และการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวคือทั้งสองกลุ่มต่างมองว่าสิทธิร่วมกันนี้จะสามารถสร้างข้อเรียกร้องต่อรัฐในการให้ความช่วยเหลือเพื่อจัดที่ดินทำกิน แต่อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น กลุ่ม MST เคลื่อนไหวบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย แทนที่รัฐ ซึ่งลักษณะการเคลื่อนไหวก็ย่อมต้องมาจากหลักการพื้นฐานในเรื่อง "สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง" (Self-Determination) ของชุมชน โดยชุมชนในลักษณะของ MST คือชุมชนของคนที่มีลักษณะร่วมกันในฐานะประชาชนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ ในขณะที่ชุมชนบ้านโป่งมองประเด็นในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ว่าเป็นเรื่องสิทธิร่วมกันของชุมชนในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ ลักษณะคล้ายกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร แต่การเข้าไปใช้ประโยชน์นั้นยังไม่สามารถอ้างความชอบธรรมได้ เพราะไม่ครบตามระยะเวลาที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้เป็นการครอบครองปรปักษ์ได้ จึงมีลักษณะเข้าเกณฑ์ของการบุกรุกมากกว่า แม้กระนั้นก็ดี การรวมตัวกันของชาวบ้านลักษณะกลุ่มก็พิสูจน์ให้เห็นว่าการเรียกร้องสิทธิของชาวบ้านนั้น มิได้มีเจตนาที่จะเรียกร้องเพื่อสิทธิของปัจเจกอันเป็นการเฉพาะตัว โดยจะสังเกตได้ว่าสิ่งที่ชาวบ้านต้องการนั้นมิใช่การเรียกร้องกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่ชาวบ้านต้องการเรียกร้องสิทธิในการจัดการพื้นที่ร่วมกันในลักษณะโฉนดชุมชน เพียงแต่กฎหมายยังไม่สามารถรับรองสิทธิดังกล่าวได้

การจัดการพื้นที่ทำกินในลักษณะของโฉนดชุมชนนั้นก็มิมีรากฐานเดียวกับการใช้สิทธิในลักษณะรวมกลุ่ม อันมีที่มาจากแนวคิดของเรื่อง "สิทธิในการกำหนดเจตจำนง" ของตนเองเช่นกัน เพียงแต่ชาวบ้านกลุ่มบ้านโป่งนี้ มองมิติของการจัดการร่วมกันในลักษณะของการเป็นชุมชนที่อยู่ในพื้นที่มาแต่เดิม และต้องเสียพื้นที่ไปเนื่องจากไม่สามารถทานต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งกลุ่มทุนมีอำนาจมากกว่าได้ และเมื่อชาวบ้านเห็นว่าพื้นที่ที่ตนเสียไปนั้น แต่เดิมเคยมีการใช้ประโยชน์แต่ต่อมาไม่มีการใช้ประโยชน์หลายปี ชาวบ้านจึงเข้าไปในประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะของการกระทำที่เข้าหลักกฎหมาย 2 ประการในเวลาเดียวกัน คือ ทั้งเป็นการบุกรุกตามกฎหมายอาญา มาตรา 362 และอยู่ในช่วงการครอบครองเพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยเปิดเผยและเจตนาเป็นเจ้าของ ตามหลักกฎหมายการครอบครองปรปักษ์ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 เพียงแต่การครอบครองนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากหลักกฎหมายทั้งสองในกรณีปกติ เนื่องจาก ชาวบ้านดำเนินการในลักษณะกลุ่ม ดังนั้นพื้นฐานของการดำเนินการจึงเป็นการอ้างสิทธิของกลุ่มในการจัดการพื้นที่มากกว่าการอ้าง สิทธิส่วนบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล สิ่งที่ปรากฏในการเคลื่อนไหวของ MST และชาวบ้านบ้านโป่ง จึงมีฐานความคิดคล้ายกันจาก "สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง"

2) รูปแบบการดำเนินการของกลุ่ม และลักษณะการเรียกร้องของกลุ่ม

รูปแบบการดำเนินการของกลุ่ม และลักษณะการเรียกร้องของกลุ่มเป็นประเด็นหนึ่งที่มีความคล้ายคลึงกันในการเคลื่อนไหวของ MST และชาวบ้านบ้านโป่ง กล่าวคือ ทั้งสองกลุ่มใช้รูปแบบในการดำเนินการ โดยวิธีการเข้าไปในพื้นที่เพื่อทำประโยชน์ก่อน ทำให้เกิดข้อพิพาทกับเจ้าของพื้นที่ แล้วจึงนำไปสู่ลักษณะการเรียกร้องของกลุ่มให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาทำการช่วยเหลือ แก้ไขให้ปัญหาการจัดที่ทำกินในพื้นที่ดังกล่าว โดยข้อเรียกร้องของทั้งสองกลุ่มมีลักษณะเหมือนกัน คือต้องการให้รัฐช่วยให้ที่ดินดังกล่าวนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชน โดยจะต้องมีการดำเนินการผ่านระบบธนาคารที่ดิน กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเวนคืนที่ดินเอกชน โดยรัฐจะต้องจ่ายราคาที่ดินในอัตราส่วนที่เป็นธรรมคืนต่อเจ้าของที่ดิน และชาวบ้านจะมีหน้าที่ในการใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่รัฐบาล โดยหลังจากที่ได้มีการดำเนินการนำที่ดินคืนมาสู่ประชาชนแล้ว ประชาชนประสงค์ที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวร่วมกันในลักษณะกลุ่ม ปรากฏว่าในการจัดการในรูปแบบธนาคารที่ดินตามกฎหมายนั้นเกิดขึ้นที่บราซิล แต่อย่างไรก็ดี ธนาคารที่ดินก็ไม่สามารถจัดการกับปัญหาอย่างประสบความสำเร็จได้ เนื่องจาก การครอบครองของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ มักจะเป็นการเข้าไปทำการเกษตร ซึ่งต้องใช้งบประมาณ แต่ชาวบ้านก็ไม่สามารถที่จะรองรับภาระต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ ทำให้ชาวบ้านหลายส่วนไม่สามารถคืนเงินที่เป็นราคาที่ดินนั้นให้แก่ธนาคารที่ดินได้ ทำให้ท้ายสุดชาวบ้านจำต้องเสียที่ดินไปจากการบังคับคดีบ้าง และจากการขายที่ดินต่อไปบ้าง ทำให้เกิดข้อวิตกแก่รัฐบาลว่าประเด็นเรื่องธนาคารที่ดินอาจไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุดสำหรับชาวบ้านก็ได้ ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านบ้านโป่งคือ การจัดทำธนาคารที่ดินที่สอดคล้องกฎหมายนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ แต่มีการดำเนินการแบบไม่เป็นทางการระหว่างชาวบ้านและกรมที่ดินในการรังวัดพื้นที่ให้ชาวบ้าน เพื่อจัดสรรการทำประโยชน์ได้ เพียงแต่ไม่สามารถได้กรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมายได้

สำหรับประเด็นเรื่องการก่อตั้งรูปแบบการจัดการพื้นที่นั้น MST สามารถจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการพื้นที่ได้ แต่ชาวบ้านบ้านโป่งใช้วิธีการดั้งเดิมของภูมิภาคล้านนา คือการจัดแบบหน้าหมู่ โดยให้ผู้นำชุมชนเป็นผู้นำในการจัดการแบ่งพื้นที่ใช้ประโยชน์ และให้ชาวบ้านจับสลากเพื่อเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่ได้แบ่งเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้วิธีการของชาวบ้านบ้านโป่งทั้งหมดกระทำไปโดยไม่มีการกฎหมายรับรอง และไม่มีการตอบสนองอย่างเป็นทางการของหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด

ตารางที่ 4-1 ตารางเปรียบเทียบการเคลื่อนไหวของชุมชนบ้านโป่ง และกลุ่ม MST

สาระสำคัญ	ชุมชนบ้านโป่ง	กลุ่ม MST
1. สาเหตุของการเรียกร้องสิทธิทำกินในที่ดิน	เกิดขึ้นจากการที่ชาวบ้านขายที่ดินให้นายทุนโดยสภาพกึ่งบังคับ และไม่ปรากฏการใช้ประโยชน์ในที่ดินจึงเข้าไปยึดที่ดินคืนเพื่อใช้ประโยชน์	เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มผู้ยากไร้รวมตัวกันยึดที่ดินเอกชนของนายทุน เพราะมองว่ารัฐไม่ดำเนินนโยบายกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม
2. ความรุนแรงของสภาพปัญหา	เป็นความรุนแรงระดับท้องถิ่น ด้วยเหตุที่เกิดขึ้นในระดับหมู่บ้าน และเนื่องจากเกิดขึ้นในยุคหลังจากที่ปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินในบริเวณภาคเหนือได้รับความสำคัญลดลงไปแล้ว	เป็นความรุนแรงระดับชาติ เพราะกลุ่มเคลื่อนไหวจัดตั้งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ และเรียกร้องต่อรัฐบาลให้มียุทธศาสตร์ชาติในการแก้ไขปัญหา
3. นิติสำนึกของผู้เรียกร้องสิทธิ	ชุมชนไม่ได้คิดว่าตนกำลังบังคับใช้กฎหมายอยู่ แต่เรียกร้องความยุติธรรม และหวังว่ากฎหมายจะมีส่วนช่วยเหลือได้บ้าง	กลุ่มผู้เคลื่อนไหวมีความเชื่อว่าเมื่อรัฐไม่บังคับใช้กฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม พวกเขาก็มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายด้วยตนเอง
4. ลักษณะแนวคิดในการจัดการกับปัญหาที่ทำกิน	ชุมชนมองว่าเมื่อที่ดินไม่มีการใช้ประโยชน์ ก็ควรมีการจัดการทางใดทางหนึ่งให้เกิดประโยชน์ โดยให้ชุมชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าว	กลุ่มผู้เคลื่อนไหวมองว่าเมื่อรัฐบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ ประชาชนย่อมต้องมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย
5. ฐานแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการร่วมกัน	ประชาชนให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนในการจัดการพื้นที่ร่วมกัน	ไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้เคลื่อนไหวอ้างอิงเรื่องสิทธิชุมชน แต่มองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ทำกินของประชาชน เมื่อรัฐไม่ดำเนินการ ประชาชนจะต้องรวมพลังกันเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง
6. รูปแบบในการจัดการกับปัญหา	ชาวบ้านเสนอให้มีการจัดทำธนาคารที่ดิน โดยรัฐจะต้องเข้ามาช่วยเหลือในการซื้อที่ดินคืนให้แก่ชุมชน และชุมชนจะทำการผ่อนชำระคืนให้ โดยชุมชนจะ	การเคลื่อนไหวนำไปสู่การเรียกร้องเพื่อจัดให้มีระบบธนาคารที่ดินโดยรัฐ และรัฐจะต้องบังคับให้เอกชนที่ถือครองที่ดินมากเกินไปจนความจำเป็นขาย

	บริหารจัดการพื้นที่ร่วมกันในลักษณะโฉนดชุมชน	ที่ดินคืนให้รัฐ และประชาชนที่เข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่จะจ่ายราคาที่ดินคืนให้รัฐ โดยกลุ่มจะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ด้วยตนเองแบบมีส่วนร่วม
7. การตอบสนองของภาครัฐต่อปัญหาที่เกิดขึ้น	รัฐสนองตอบและแก้ไขปัญหาให้เป็นคราว ๆ ไป ตามที่ชุมชนเรียกร้อง	รัฐต้องทบทวนนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการถือครองที่ดิน และสร้างกฎหมายรวมถึงนโยบายระดับชาติในการจัดการแก้ไขปัญหาที่ทำกินของผู้ยากไร้
8. การสร้างกฎหมายหรือมาตรการเพื่อจัดการกับปัญหาโดยภาครัฐ	มีความพยายามในการสร้างกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารที่ดินและสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร	มีการสร้างระบบธนาคารที่ดินขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกิน และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อจัดที่ดินทำกินได้
9. มุมมองของคนในสังคมต่อปัญหาที่เกิดขึ้น	เป็นปัญหาระดับท้องถิ่น ไม่ค่อยได้รับความสนใจในสังคม แต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ความสำคัญในการรื้อกฎหมายใหม่ ที่เอื้อประโยชน์ต่อชาวบ้านในการอยู่ในที่ทำกินต่อไป	เป็นปัญหาระดับชาติในการแก้ไขการขาดที่ทำกินของประชาชน และเป็นปัญหาที่ร้ายแรงจนก่อให้เกิดการใช้กำลังเพื่อยุติข้อพิพาท ทำให้รัฐบาล

4.4.3 ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการจัดที่ดินทำกินของกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อ แรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล มาใช้ในกรณีชุมชนบ้านโป่ง จังหวัด เชียงใหม่

จากข้อมูลที่น่าเสนอมาในหัวข้อที่ผ่านมาจะพบว่ากระบวนการเคลื่อนไหวเพื่อแรงงาน
ผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล (MST) นั้นเป็นกระบวนการก่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมาย
เกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในประเทศบราซิล โดยการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST มิได้
เป็นองค์กรขับเคลื่อนนโยบายการจัดที่ดินทำกินแต่เป็นองค์กรที่กระตุ้นให้รัฐบาลบราซิลหันมา
สนใจเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกิน (จากเดิมเป็นแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกิน ต่อมาเป็นการ
จัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกิน โดยตัดคำว่า “แรงงาน” ออกไป) โดยการเคลื่อนไหวด้วยการบุกเข้ายึด
ที่ดินของเอกชน (นายทุน) ที่เป็นผู้ครอบครองที่ดินปริมาณมาก ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทาง
สังคม ทำให้เกษตรกร และผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถก้าวเข้าถึงทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นพื้นฐานของ
การผลิตได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการกระจายการถือครองที่ดินให้
เป็นไปอย่างยุติธรรมตามกฎหมายได้ กลุ่ม MST จึงเคลื่อนไหวเข้าไปยึดที่ดินเพื่อแสดงนัยของ
การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ประสบความสำเร็จ และจึงเป็นที่มาของการเรียกร้องให้รัฐบาลมีการ
สร้างนโยบายและกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกษตรกรและผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงที่ดิน (ผู้ไร้ที่ดินทำ
กิน) สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเท่าเทียมกันได้ โดยการผ่านกฎหมายธนาคาร
ที่ดิน ที่ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินสามารถกู้ยืมเงินเพื่อซื้อที่ดิน และผ่อนชำระเงินคืนจากการแสวง
ประโยชน์บนที่ดินได้ หรือนโยบายการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าก็ตาม ก็เป็นไปเพื่อการกระจาย
ที่ดินที่อยู่ในมือกลุ่มทุนที่ถือครองที่ดินเกินความจำเป็นและไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ได้ขาย
ที่ดินส่วนเกินนั้นออกมาสู่ตลาด และที่ดินดังกล่าวจะได้นำมาใช้ในการจัดสรรให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน
ต่อไป

ในขณะที่การเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย
จังหวัดเชียงใหม่ นั้น เริ่มต้นจากการที่ตนขายที่ดินไป แล้วเห็นว่าที่ดินดังกล่าวไม่ถูกนำมาใช้
ประโยชน์ ประกอบกับการที่ตนต้องขายไปเพราะความจำเป็น เนื่องจากถูกกลุ่มทุนไล่ซื้อที่ดินที่ละ
แปลงจนไม่มีสมาชิกชุมชนรายใดสามารถรักษาที่ดินไว้ได้ ทำให้สมาชิกชุมชนทุกคนสูญเสียที่ดิน
ไปจากความครอบครองและไม่มีที่สามารถทำการเกษตรในรูปแบบเดิมได้ แต่ต้องออกจากพื้นที่
ไปแสวงหาที่อยู่อื่น ซึ่งปัญหาตอนต้นนี้เป็นเรื่องที่หลายชุมชนต้องประสบกันในหลายพื้นที่ใน
ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ภาคอีสานและภาคเหนือในช่วงหลายปีที่ผ่านมา (สมชาย
ปรีชาศิลปกุล, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556) แต่เมื่อสมาชิกชุมชนเห็นว่าที่ดินที่ตนต้อง
เสียไปไม่มีการใช้ให้เกิดประโยชน์เป็นเวลานาน มีเพียงการปล่อยทิ้งร้าง จึงก่อให้เกิดปฏิกิริยาจาก
ชาวบ้านที่เคยเป็นเจ้าของที่ดินเดิม โดยในกรณีของชุมชนบ้านโป่งนี้ ชาวบ้านตัดสินใจพากันไปเข้า
ไปครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น จนกระทั่งเป็นคดีความขึ้นมา โดยเจ้าของที่ดินซึ่งเป็น
นายทุนได้กลับมาฟ้องคดีบุกรุกชาวบ้าน จนกระทั่งชาวบ้านต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงาน

ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในท้องที่ และกลายเป็นจุดเริ่มต้นในการขยายวงกว้างออกไปจนถึง การขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการ เช่น กรมที่ดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ประจวบเหมาะับช่วงเวลาของการเกิดขึ้นดังกล่าว ต่อเนื่องกับช่วงเวลาที่คณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมายเสนอร่างกฎหมายสี่ฉบับเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งรวมถึงการแก้ไข ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินด้วย อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะยังไม่มี ผลใช้บังคับ แต่โดยการดำเนินการของชุมชนเอง ก็มีการเรียกร้องให้หน่วยงานราชการช่วยเหลือ ในสองประการคือ การรื้อฟื้นที่ดินโดยกรมที่ดินเพื่อออกโฉนดชุมชนให้กับชาวบ้าน และขอให้กรม ที่ดินทำการซื้อคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่ชาวบ้าน และชาวบ้านจะทำการผ่อนชำระคืนให้ (ลักษณะ คล้ายการดำเนินการของธนาคารที่ดิน)

การเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในสองพื้นที่นี้จะสังเกตได้ว่ามีความคล้ายคลึงกัน โดยอยู่บน แนวคิดของหลักการในเรื่องสิทธิชุมชนของกลุ่มผู้ไร้ที่ดินทำกินในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งมีแนวคิด พื้นฐานที่อิงมาจากการเรียกร้องของกลุ่มคนที่เชื่อในระบบสังคมนิยม (สมิตรชัย หัตถสาร. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2556) แต่เป็นการแปรเอารูปแบบแนวคิดนี้มาใช้ในการ จัดการทรัพยากรที่ดินในระบบทุนนิยม เพื่อสร้างดุลยภาพของการถือครองที่ดิน (ไพโรจน์ พล เพชร. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556) ซึ่งแม้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสองพื้นที่จะมีความ แตกต่างในหลายองค์ประกอบ ทั้งฐานคิดทางกฎหมาย และสภาพสังคม แต่กลับมีการเรียกร้องที่ คล้ายคลึงกัน คือต้องการให้รัฐให้การช่วยเหลือโดยการกระจายที่ดินจากผู้ถือครองมาสู่ผู้ที่ไม่ สามารถมีที่ดินถือครองเพื่อแสวงประโยชน์จากการเพาะปลูกบนที่ดินนั้นได้ ดังนั้นการนำรูปแบบ การจัดที่ดินทำกินของกลุ่ม MST มาใช้กับการจัดที่ดินทำกินของพื้นที่บ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ จึงมิใช่การนำเอาวิธีการที่เกิดขึ้นจากประเทศบราซิลมาใช้กับประเทศไทย แต่เป็นการศึกษา ประสพการณ์การดำเนินนโยบายที่คล้ายคลึงกันระหว่างบราซิล และไทย อันได้แก่ การจัดทำ ธนาкарที่ดิน และการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า โดยประเด็นสำคัญคงอยู่ที่การจัดทำ ธนาкарที่ดิน ซึ่งเป็นสิ่งที่ชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งเรียกร้องให้มีการดำเนินการ และเป็นสิ่งที่เคย เกิดขึ้น จากการเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ในประเทศบราซิลมาแล้ว ทั้งนี้ ธนาкарที่ดินที่จะช่วย แก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้แก่ชาวบ้านผู้ไร้ที่ดินทำกินได้นั้น จะต้องสร้างควมมี ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและตัวชาวบ้านผู้ไร้ที่ดินทำกินด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทั้งเรื่องโฉนดชุมชน และธนาкарที่ดินนี้ ยังเป็นเพียงหนทางที่แก้ไข ปัญหาได้ในปัจจุบันแต่อาจไม่ใช่วิธีการที่ยั่งยืนนัก (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556) ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการในเรื่องธนาкар ที่ดินด้วยว่าจะมีมาตรการในการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน และมาตรการในการติดตามหนี้สินใน การคืนเงินของชุมชนหรือชาวบ้านอย่างไร ที่จะทำให้อธนาкарไม่ประสบความล้มเหลวเมื่อต้อง เผชิญกับสภาวะที่เกษตรกร หรือชาวบ้านไม่สามารถคืนเงินให้แก่ธนาкарได้ เนื่องจากไม่สามารถ แสวงหารายได้ที่เพียงพอสำหรับการคืนเงินได้

4.4.4 แนวทางของกฎหมายในการจัดรูปแบบที่ดินทำกินของชุมชนบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

ในการดำเนินการจัดที่ทำกินของชุมชนบ้านโป่งนั้น ปัจจุบันชาวบ้านได้ดำเนินการในหลายรูปแบบด้วยกัน อันได้แก่

การจัดตั้งคณะกรรมการในชุมชน

โดยชาวบ้านช่วยกันตั้งคณะกรรมการในการดูแลงานและกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของกลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการด้านที่ดิน คณะกรรมการดูแลเรื่องน้ำสำหรับการเกษตร คณะกรรมการดูแลงบประมาณไฟฟ้า คณะกรรมการดูแลกองทุนธนาคารที่ดิน คณะกรรมการออมทรัพย์ และใช้เครื่องมือต่างๆ เพื่อกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดิน อันได้แก่ การจัดตั้งกฎระเบียบ การจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน และการตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเมื่อสมาชิกต้องการเปลี่ยนมือที่ดิน

คณะกรรมการที่ดิน ประกอบไปด้วย ประธานกลุ่ม ดูแลกิจกรรมโดยรวมของกลุ่ม ประสานงานกับเครือข่ายระดับภาค รองประธานกลุ่ม ดูแลกิจกรรมภายในกลุ่ม หัวหมวด 5 หมวด ดูแลและประสานงานกับสมาชิกภายในหมวด อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการที่ดินคือเป็นผู้ประสานงานกับสมาชิกในชุมชน บุคคลภายนอก หน่วยงานต่างๆ เมื่อมีการจัดกิจกรรมภายในพื้นที่ปฏิรูป รวมทั้งควบคุม ตรวจสอบให้การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มเป็นไปตามกฎระเบียบและข้อตกลงของสมาชิกในกลุ่ม หากมีข้อขัดแย้งหรือสิ่งที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับที่ดิน เช่น การซื้อขายเปลี่ยนมือ การมีข้อโต้แย้งเรื่องขอบเขตที่ดินของสมาชิก จะต้องมีการพิจารณาร่วมของสมาชิกทุกคนโดยมติของกลุ่มถือเป็นที่สุด ซึ่งจะมีวาระการประชุมของสมาชิกทุก ๆ วันที่ 20 ของทุกเดือน

การจัดพื้นที่โฉนดชุมชน

ในการจัดการเรื่องที่ดินนั้น จะมีการสร้างกฎระเบียบที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเท่าเทียมในการจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งได้มีพัฒนาการมาตั้งแต่เริ่มแรกที่เข้าปฏิรูปที่ดิน โดยมีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบไปบ้าง เช่น สมาชิกต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอย่างจริงจัง ห้ามปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า หากสมาชิกรายใดมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนมือที่ดิน ต้องแจ้งให้คณะกรรมการที่ดินทราบเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสมาชิก และห้ามขายที่ดินให้คนนอกกลุ่มโดยเด็ดขาด หรือหากมีการเปลี่ยนมือที่ดิน จะหักส่วนแบ่งรายได้เข้ากองกลางและสมทบกองทุนธนาคารที่ดินตามอัตราที่กำหนดร่วมกันเพื่อนำเงินไปใช้ในกิจกรรมการจัดการที่ดิน ปัจจุบันราคาที่ดินกำหนดตายตัวแปลงละ 30,000 บาท เจ้าของที่ดินได้ 10,000 บาท เข้ากองกลางของกลุ่ม 4,000 บาท และสมทบเข้ากองทุนธนาคารที่ดินจำนวน 16,000 บาท เป็นต้น

กองทุนธนาคารที่ดิน

ในการกำหนดมาตรการเพื่อลดปัญหาที่ดินทำกินหลุดมือ การขายสิทธิที่ดิน และการถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดแนวคิดเรื่องกองทุนธนาคารที่ดินของชุมชนขึ้นมา โดยในพื้นที่ปฏิรูปของกลุ่มบ้านโป่ง เงินในกองทุนมาจากหลายแหล่ง เช่น เงินที่ได้จากการขายเปลี่ยนมือที่ดิน กลุ่มปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนบ้านโป่ง นอกจากนี้จะมีโฉนดชุมชนและกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินแล้วยังมีการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินขึ้นเพื่อเป็นกลไกกลางในการควบคุมการเปลี่ยนมือที่ดิน โดยใช้ทุนเริ่มต้นจากการออมทรัพย์ร่วมกันในกลุ่ม โดยการทอดผ้าป่าค่าปรับและค่าธรรมเนียมในการเปลี่ยนมือที่ดิน

ปัจจุบันการบังคับใช้กฎระเบียบการจัดการที่ดินของกลุ่มมีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ พื้นที่ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนบ้านโป่ง (ดิเรก กองเงิน, การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่, เอกสารพื้นที่รูปธรรม การปฏิรูปที่ดิน เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภาคเหนือ http://p-power.org/learnDetail.php?l_id=0032)

แม้การดำเนินการของชาวบ้านในพื้นที่จะดูเป็นรูปแบบที่น่าเชื่อถือ แต่ปัญหาที่ต้องประสบในปัจจุบันก็มีอยู่หลายประการอันได้แก่

1. ปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการอยู่อาศัย โดยปรากฏว่าที่ดินส่วนหนึ่งเป็นที่ดินที่ชาวบ้านยังถูกดำเนินคดีฟ้องร้องข้อหาบุกรุกอยู่ (ศราวดี วงษ์ฉัตรและคณะ, การจัดการกองทุนชุมชนและธนาคารที่ดิน กรณีบ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่, เผยแพร่ใน <http://www.codi.or.th/index.php/samples/185-landresolve-case-study/2663-2013-06-16-07-30-55>) ดังนั้นการอยู่อาศัยทั้งหมดในพื้นที่จึงยังคงเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการจัดทำโฉนดชุมชนของชาวบ้านนั้นทำไปโดยไม่มีกฎหมายรับรอง เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการรองรับเรื่องโฉนดชุมชน ดังนั้นเท่าที่ทำในปัจจุบันจึงเป็นการจัดการโดยปราศจากอำนาจในทางกฎหมาย ทั้งนี้รวมถึงเรื่องกองทุนธนาคารที่ดินที่ทำไปเป็นการเฉพาะพื้นที่ด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเองของชาวบ้านดังกล่าว แม้จะไม่ได้มีการรับรองตามกฎหมาย แต่การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าของชาวบ้านในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

ในส่วนของความเคลื่อนไหวของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาคาตที่ดินทำกินของเกษตรกรและผู้ขาดที่ดินทำกินนั้น ได้รับการวิเคราะห์โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายว่าน่าจะเป็นหนทางในการสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสการมีที่ดินทำกินและลดปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน เนื่องจากมีการระบุเงื่อนไขเอาไว้ในสองมาตราสำคัญ คือ มาตรา 13 และมาตรา 18 โดยใน มาตรา 13 (1) (ก) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารให้สามารถปล่อยเงินกู้ยืมเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้แก่เกษตรกรที่จะกู้เพื่อซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ โดยธนาคารสามารถจัดหาที่ดิน ถิ่นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครบครอง เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ โอน

หรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ จ้างหรือรับจ้าง จ้างหรือรับจ้าง ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้* บริหารจัดการที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์มอบหมายให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์** จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่มีสภาพเหมาะแก่การทำเกษตรกรรม แต่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ไม่ประสงค์จะใช้เพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม เพื่อนำมาให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ*** โดยการเปิดทางเลือกให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรสามารถซื้อ เช่าซื้อ หรือเช่าที่ดินได้ ทำให้โอกาสในการเข้าถึงที่ดินทำกินของเกษตรกรไม่จำกัดมาจากวิธีการใดเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น เป็นการเหมาะแก่เกษตรกรที่มีเป้าหมายในการทำเกษตรที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม

นอกจากการจัดหาที่ดินมาให้เกษตรกรได้ทำประโยชน์แล้ว สิ่งสำคัญที่เป็นปัญหาเรื้อรังคือการสูญเสียที่ดินจากการขายที่ดินทำกินออกไป ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินจำได้กำหนดมาตรการที่จำเป็นเอาไว้โดยการเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้จากการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินแทนเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และรับโอนสิทธิการเก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อดังกล่าว**** รวมถึงการค้ำประกันเงินกู้ยืมแทนเกษตรกรซึ่งกู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่นด้วย***** นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการห้ามโอน โดยระบุเอาไว้ในมาตรา 18 ให้ที่ดินที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ไปโดยได้รับการสนับสนุนการเงินจากธนาคารจะต้องอยู่ในเงื่อนไขคือ 1) จะแบ่งแยกไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบของธนาคาร 2) จะให้ผู้อื่นเช่าไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบของธนาคาร 3) จะโอนไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่ การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม โอนไปยังเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคาร โอนให้แก่ธนาคารเพื่อวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติ กระบวนการดังกล่าวมานี้จะเป็นการป้องกันไม่ให้เกษตรกรที่เข้าถึงสิทธิทำกินในที่ดิน สูญเสียการครอบครองที่ดินไปโดยง่าย และเป็นการคุ้มครองวัตถุประสงค์หลักของการจัดหาที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร อาจมีข้อจำกัดห้ามโอน แต่เกษตรกรยังคงสูญเสียที่ดินไปจากการขายนอกระบบ แล้วธนาคารที่ดินจะไม่ประสบปัญหาแบบเดียวกันหรือ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ามีข้อแตกต่างที่ชัดเจนเรื่องหลักการของธนาคารที่ดิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินในรูปแบบหนึ่ง การติดตามการชำระหนี้ค่าเช่าซื้อที่ดิน หรือค่าเช่าที่ดิน หรือการครอบครองที่ดินย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ธนาคารสามารถสอดส่องดูแลการใช้ประโยชน์และการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใกล้ชิดมากกว่าระบบ สปก. อาจทำให้การเปลี่ยนการครอบครองที่ดินนั้น เป็นไปได้ยากกว่าระบบ สปก. อย่างไรก็ตาม

* มาตรา 13 (4) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ....

** มาตรา 13 (5) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ....

*** มาตรา 13 (6), มาตรา 14, มาตรา 15 และมาตรา 16 ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ....

**** มาตรา 13 (3) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ....

***** มาตรา 13 (2) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ....

สิ่งที่อาจต้องเพิ่มเติมคือการให้ความรู้ และเทคโนโลยีแก่เกษตรกรในการที่จะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะเป็นผลให้เกษตรกรสามารถชำระหนี้ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ด้วย

2. โดยเหตุที่การจัดการพื้นที่ของชุมชนใช้การจัดการแบบโฉนดชุมชน และทุกคนต่างผ่านประสบการณ์การถูกฟ้องร้องดำเนินคดีฐานบุกรุก จึงทำให้ชาวบ้านบางส่วนต้องการที่จะมีโฉนดที่ดินเป็นการส่วนตัว เพราะเชื่อว่าในทางกฎหมายนั้นโฉนดมีความมั่นคงมากกว่าลักษณะการอยู่รวมกันโฉนดชุมชน โดยจะทำให้ไม่ถูกฟ้องคดีบุกรุก เพราะตนเองจะมีสิทธิในที่ดินโดยสมบูรณ์ (ศราวดี วงษ์ฉัตรและคณะ. การจัดการกองทุนชุมชนและธนาคารที่ดิน กรณีบ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่. เผยแพร่ใน <http://www.codi.or.th/index.php/samples/185-landresolve-case-study/2663-2013-06-16-07-30-55>)

อย่างไรก็ดีการดำเนินการในปัจจุบันของชุมชนเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น ส่วนการแก้ไขปัญหาในระดับต่อไปคือการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสืบบัญชีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าวนี้รวมถึงเรื่องกองทุนธนาคารที่ดิน และเรื่องโฉนดชุมชนด้วย จึงเป็นที่น่าสนใจว่าหากกฎหมายทั้งสี่ฉบับสามารถผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาและมีสภาพบังคับใช้จริงได้ ย่อมจะเป็นโอกาสที่ชาวบ้านจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และจะสามารถแก้ไขปัญหาการขาดที่ทำกินได้ในระดับหนึ่งเลยทีเดียว แต่เมื่อขณะนี้กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับก็น่าสนใจว่าการดำเนินการโดยชุมชนเองนั้นจะมีความยั่งยืนเพียงใด โดยสังเกตได้จากการดำเนินการของกลุ่ม MST ของประเทศบราซิลจะพบว่า การเรียกร้องของกลุ่ม MST นั้นก่อให้เกิดกระบวนการทางกฎหมาย และนโยบายของรัฐมารองรับสิทธิต่างๆ ของกลุ่มได้มากมาย เพียงแต่การดำเนินการตามกฎหมายนั้นประสบความสำเร็จบ้าง ไม่ประสบความสำเร็จบ้าง ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับแต่ใช้วิธีการดำเนินการนอกกฎหมายรูปแบบคล้ายคลึงกับกระบวนการที่ MST เคยดำเนินการในบางส่วน จึงควรให้ความสำคัญแก่การดำเนินการของกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งต่อไปว่าการดำเนินการอย่างที่ผ่านมา นั้น จะยั่งยืนเพียงใด และแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนอันสืบเนื่องมาจาก การใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ เพราะนโยบายของรัฐที่ต้องการปฏิรูปที่ดินก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และสร้างมาตรการต่าง ๆ เพื่อการจัดให้เกษตรกรได้มีที่ทำกิน แต่นโยบายต่าง ๆ ของรัฐ และรวมถึงกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อตอบสนองต่อนโยบายดังกล่าวนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งเอาไว้แต่แรก จึงทำให้ปัญหาการขาดที่ทำกินของเกษตรกรยังคงเป็นปัญหาที่เรื้อรัง และประการต่อมาคือ การขาดดุลยภาพทางปฏิบัติระหว่างแนวคิดทางกฎหมายและสภาพความเป็นจริงทางสังคม โดยกฎหมายมุ่งต้องการจัดที่ดินให้เกษตรกร แต่เกษตรกรเองก็ไม่สามารถรักษาที่ดินที่ได้รับการจัดหาจากรัฐเอาไว้ได้อย่างยั่งยืนได้ เพราะเกษตรกรไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะต้านทานต่อกระแสทุนนิยมของตลาดได้ จึงนำไปสู่การสูญเสียที่ดินที่ได้รับจากรัฐ ตามนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกษตรกรยังคงประสบกับปัญหาการขาดที่ทำกิน แม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการดำเนินนโยบายที่จำเป็นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไปหลายครั้งแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือการทบทวนการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น และการเสริมสร้างความสามารถแก่เกษตรกร ซึ่งอาจรวมถึงการให้การช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกษตรกรมีความสามารถในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มรูปแบบเพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินให้กับกลุ่มผลประโยชน์ในทางพาณิชย์อาจเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และให้ความสำคัญมากที่สุด แต่การดำเนินการดังกล่าวอาจไม่สามารถทำได้ในทันทีด้วยบริบททางสังคม กฎหมาย และการเมืองหลายประการ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น นอกจากจะต้องบังคับใช้กฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นกรณีและแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามสภาพไป แม้ว่าจะไม่ใช่ทางออกที่แท้จริงก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาบทเรียนที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ ทั้งในประเทศจากประสบการณ์ที่ผ่านมา และนอกประเทศจากพื้นที่ที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันด้วย

จากปัญหาที่พบในพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าชาวบ้านพื้นที่ดังกล่าวประสบปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน โดยในมุมมองหนึ่งอาจเห็นว่าเพราะชาวบ้านเป็นผู้ขายที่ดินของตนเองให้กับผู้ที่มีอำนาจซื้อไป เป็นเรื่องของชาวบ้านเอง แต่อีกมุมมองหนึ่งซึ่งสะท้อนออกมาจากตัวชาวบ้านก็จะพบว่า ชาวบ้านนั้นไม่มีเจตนาที่จะขายดังกล่าวตั้งแต่นั้น แต่ไม่สามารถทนแรงกดดันได้ เพราะเจ้าของที่ดินบางแปลงยอมขายที่ไปทำให้ที่ดินแปลงอื่นต้องประสบกับปัญหาการเดินทางออกจากที่ดินของตน และเมื่อการออกจากที่ดินเป็นเรื่อง

ยากลำบาก มูลค่าในทางเศรษฐศาสตร์ของที่ดินย่อมลดลงไป และมีผลทำให้ชาวบ้านซึ่งเป็นเกษตรกรต้องยอมจำนนต่อการขายที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ ซึ่งเป็นรายเดียวกันทั้งหมด การซื้อขายที่ดินดังกล่าวย่อมแน่นอนว่าชาวบ้านจะได้ประโยชน์จากเงินซึ่งเป็นราคาของที่ดินที่ตนได้ขายไป แต่อีกนัยหนึ่ง พวกเขาก็ต้องสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนเองด้วย ซึ่งคงไม่สามารถเทียบได้กับราคาที่ดินที่ได้จากการขายไป

จากปัญหาเรื่องการครอบครองทรัพย์สินสู่การบุกรุก

ในขณะเดียวกันนั้น ที่ดินที่ถูกซื้อไปกลับไม่ได้มีการใช้ประโยชน์แต่อย่างใดเป็นเวลาหลายปี ซึ่งย่อมแสดงนัยให้เห็นได้ในสองมุมอีกเช่นกัน คือ ฝ่ายผู้เป็นเจ้าของย่อมจะต้องอ้างสิทธิในความเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่เรียกว่า "กรรมสิทธิ์" ได้ และไม่ว่าตัวเขาเองจะได้ใช้ประโยชน์มากน้อยเพียงไรก็ตาม หรือไม่ได้ประโยชน์เลยก็ตาม เพราะเขามีกรรมสิทธิ์ เขาจึงสามารถหวงกัน ทรัพย์สินที่ตกอยู่ภายใต้สิทธิของเขาเองได้ แต่อีกมุมมองหนึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ไม่ได้ให้สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาดโดยไม่มีข้อยกเว้นเสียทีเดียว เนื่องจากกฎหมายยังคงทำงานควบคู่ไปกับหลักการที่จำเป็นของสังคม โดยหลักการที่ว่าคือหลักเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังสร้างข้อจำกัดสำหรับกรรมสิทธิ์เอาไว้ โดยผ่านทางหลักการครอบครองปรปักษ์ ซึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้ถือครองที่ดินของบุคคลอื่น โดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของ¹ นั้นหมายความว่าหากเจ้าของกรรมสิทธิ์สละสิทธิในการใช้สอยประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดย่อมถือว่า ผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวย่อมได้กรรมสิทธิ์ไป ทั้งนี้ ต้องอยู่ในนิยามของการครอบครอง โดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นที่บ้านโป่งนั้นอาจเข้าเงื่อนไขหลายประการแต่ก็ไม่เข้าเงื่อนไขบางประการ เช่น การครอบครองที่ดินของชาวบ้านเกิดขึ้นแล้ว และเป็น การครอบครองโดยเปิดเผยด้วยเนื่องจากการเข้าไปเพาะปลูกพืชในที่ดินผืนดังกล่าว โดยเจตนาที่จะครอบครองผืนดินนี้ร่วมกัน ลักษณะเป็นเจ้าของ แต่สิ่งที่ดำรงอยู่ในช่วงเวลาแรก แต่หายไปในช่วงเวลาหลังคือ "โดยสงบ" ในช่วงเวลาแรกที่ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นการเข้าไปครอบครองใช้สอยประโยชน์ในที่ดินโดยสงบ กล่าวคือ "ครอบครองอยู่ได้โดยไม่ได้ถูกจำกัดให้ออกไป หรือไม่ได้ถูกฟ้องร้อง" (บัญญัติ สุชีวะ. 2545: 265) โดยในช่วงเวลาแรกนั้น ชาวบ้านครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ถูกโต้แย้งสิทธิ แต่เมื่อเวลาผ่านไป (ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาการได้สิทธิตามหลักการครอบครองปรปักษ์) ชาวบ้านที่เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวถูกโต้แย้งสิทธิ โดยเจ้าของที่ดินผู้ซื้อที่ดินไปจากชาวบ้าน โดยมีการฟ้องคดีกันในชั้นศาลขอหาบุกรุก และขอให้มีการออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว กรณีทั่วไปตามกฎหมายถือว่าหากมีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นเพื่อแย้งการครอบครอง จะถือว่าเป็นการครอบครองโดยสงบมิได้ (คำพิพากษา

¹ สังเกตได้ว่าไม่มีคำว่า "สุจริต" อยู่ในมาตรา 1382 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะกฎหมายบัญญัติว่าเป็นการ "ครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่น" จึงไม่สามารถที่จะแสดงเจตนาสุจริตได้

ฎีกาที่ 522/2480 อ้างถึงในบัญญัติ สุชีวะ. 2545: 265) ทั้งนี้เมื่อมีคดีความเกิดขึ้น ชาวบ้านก็ได้ขอความช่วยเหลือจากทนายความสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ ซึ่งก็ได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากทนายความขององค์กรศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่นช่วยแก้ต่างคดีให้

จากคดีบุกรุกสู่การแก้ไขปัญหาคาราคาซัง

การดำเนินการของศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการช่วยติดต่อกับหน่วยงานราชการ เช่น กรมที่ดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งประเทศไทย กลายเป็นที่มาของการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคาราคาซังที่ทำกินของประชาชนในพื้นที่บ้านโป่ง ซึ่งมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ

1. ชุมชนบ้านโป่งเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรมาอย่างยาวนาน แต่ต้องสูญเสียที่ดินไปกับกลุ่มทุนที่มีอำนาจในการซื้อและครอบครองที่ดิน ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับปัญหาของการที่เกษตรกรในหลายพื้นที่ต้องสูญเสียที่ดินไปจากอำนาจทางการตลาดของกลุ่มทุน แต่สิ่งที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ คือ เกษตรกรบ้านโป่ง กลับเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเดิมของตนจนกลายเป็นคดีความฐานบุกรุก และถูกฟ้องขับไล่ให้ออกไปจากพื้นที่ ทั้งชุมชน ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ที่แตกต่างจากหลายพื้นที่ซึ่งชาวบ้านไม่มีปฏิกริยาในการต่อต้านอำนาจทุน และสนับสนุนการทำประโยชน์ในที่ดิน
2. การเข้าไปครอบครองที่ดินของชาวบ้าน นำมาซึ่งข้อเรียกร้องในการขอให้ทางหน่วยงานภาครัฐเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการจัดที่ทำกินให้แก่ชาวบ้าน โดยการสร้างระบบธนาคารที่ดิน เพื่อซื้อที่ดินคืนให้ชาวบ้าน และชาวบ้านจะยินดียินยอมชำระคืนให้กับหน่วยงานภาครัฐ และการขอให้มีการรื้อฟื้นที่ดินจะจัดรูปแบบการทำโฉนดที่ดิน ให้กลายเป็นพื้นที่โฉนดชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านทั้งหมดได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการสร้างเงื่อนไขให้ชาวบ้านจะต้องสูญเสียที่ดินไปกับการขายที่ดินให้กับกลุ่มทุนอื่น และมีความพยายามที่จะก่อตั้งคณะกรรมการของชุมชนขึ้นมาดูแลผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน โดยแนวทางในการดำเนินการของชุมชนบ้านโป่งนี้ มีความคล้ายคลึงกับการกระบวนกรเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: MST) ซึ่งมีการบุกยึดที่ดินของนายทุนที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ เพื่อนำมาใช้ในการเกษตร อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน และมีการเรียกร้องต่อรัฐบาลในการสร้างองค์กร เพื่อให้การดำเนินโครงการจัดที่ทำกินประสบผลสำเร็จ อันได้แก่ การจัดทำธนาคารที่ดิน และการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงตัวแทนกลุ่ม MST ด้วย

ทั้งนี้ในประการที่สองนี้ เป็นปัจจัยหนึ่งในหลายปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ทำกินให้กับเกษตรกรผู้ขาดแคลนที่ทำกินทั่วประเทศ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมของบุคคล โดยการจัดทำร่างกฎหมายสี่ฉบับ ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน

และทรัพยากร (โหนดชุมชน) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. www.ircg.go.th) แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นนิมิตรหมายที่ดีในการเริ่มต้นลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ที่ไม่แตกต่างจากการบวนการของประเทศบราซิลที่รัฐบาลบราซิลเองได้เคยให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ไร้ที่ทำกิน (MST) ในการจัดให้มีธนาคารที่ดิน และการตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจในการจัดการบริหารพื้นที่ที่ได้จัดสรรเป็นที่ทำกินให้แก่เกษตรกรไป

จากบ้านโป่ง จังหวัดเชียงใหม่ สู่การเคลื่อนไหวของกลุ่ม MST ในบราซิล

ด้วยเหตุของการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่ง และข้อเรียกร้องของชาวบ้านมีลักษณะสอดคล้องกับแนวทางของการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศบราซิล (MST) จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า ชาวบ้านในพื้นที่บ้านโป่งกำลังใช้วิธีการที่ไม่แตกต่างจากกลุ่ม MST ในการปฏิรูปวิธีการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในประเทศไทย ซึ่งเป็นการสร้างบรรทัดฐานบางประการ และเป็นปัจจัยเล็กๆ ที่ก่อให้เกิดความตื่นตัวด้านกฎหมายในการขจัดความเหลื่อมล้ำของสังคม และกระจายการถือครองที่ดินไปสู่มือของผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มเกษตรกรผู้ต้องอาศัยปัจจัยการผลิตทางด้านที่ดินเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดีการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งไม่ว่าจะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการของ MST โดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาข้อดีข้อเสียของการดำเนินนโยบาย เนื่องจากบทเรียนในการดำเนินการของประเทศบราซิลจะเป็นอุทธาหรณ์ที่ดีในการที่ประเทศไทยจะได้ดำเนินนโยบายต่อไปในการปฏิรูปกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ว่ากฎหมายที่คาดว่าจะใช้อำนวยประโยชน์ได้นั้น แท้จริงจะมีปัญหาหรืออุปสรรคที่รออยู่ข้างหน้าอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ พึงสังเกตว่าการดำเนินการของกลุ่ม MST นั้นเป็นจุดเริ่มในการก่อให้เกิดการสร้างกฎหมายและนโยบายการปฏิรูปที่ดินในประเทศบราซิลซึ่งไม่เคยมีมาก่อน โดยการดำเนินการของประเทศบราซิลเองก็มีปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย จนกระทั่งปัจจุบันที่ได้มีการดำเนินการต่อมาในหลายรูปแบบ ในขณะที่ประเทศไทยนั้นมีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน รวมถึงการสร้างกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมาแล้ว แต่ยังคงมีปัญหาเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน จนก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากในอดีต เช่น กรณีของพื้นที่บ้านโป่ง และอีกหลายพื้นที่ โดยพื้นที่ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนบ้านโป่งเป็นพื้นที่ที่สะท้อนให้เห็นการผูกขาดปัจจัยการผลิตไว้กับคนบางกลุ่มซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ และกฎหมายเองก็ไม่ได้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญหานั้น พื้นที่ปฏิรูปที่ดินบ้านโป่งเป็นพื้นที่ที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างบรรทัดฐานของการดูแลทรัพยากรร่วมกับการใช้ทรัพยากรหรือการจัดการทรัพยากรแม้จะเป็นสิทธิขาดของแต่ละคน แต่เมื่อการใช้นั้นกระทบต่อคนหมู่มากทุกคนมีสิทธิที่จะตรวจสอบและร่วมแก้ปัญหา (ดิเรก กอง

เงิน. การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่. เอกสารพื้นที่รูปธรรม การปฏิรูปที่ดิน เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภาคเหนือ http://p-power.org/learnDetail.php?l_id=0032)

ในส่วนของการเสนอร่างกฎหมายที่มีบางส่วนคล้ายคลึงกับการดำเนินการของขบวนการ MST การศึกษาข้อดี และข้อเสียของการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินแก่ผู้ไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิลอาจเป็นตัวอย่างหนึ่งของบทเรียนที่เกิดขึ้น และย่อมนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้น การเรียนรู้แนวทางในการจัดที่ดินทำกิน โดยนโยบายการผลักดันกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย จึงจำเป็นต้องคาดการณ์ถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติการด้วย เพื่อให้บทกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นมาในอนาคต อันใกล้กันสามารถมีผลในทางปฏิบัติซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

การนำวิธีการที่เกิดขึ้นกับกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ทำกิน (MST) ในประเทศบราซิลมาประยุกต์ใช้ในการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ นั้น คงมิใช่การใช้ที่ประเทศไทยจะต้องไปลอกเลียนแบบ จัดให้มีกฎหมายและนโยบาย หรือจัดโครงสร้างการปฏิรูปที่ดินให้เหมือนกับแนวทางที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิล แต่เป็นการศึกษาประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในบราซิล ในฐานะที่เป็นประเทศที่เคยใช้มาตรการในการปฏิรูปที่ดินที่คล้ายคลึงกับสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ว่านโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศบราซิลนั้น มีผลสัมฤทธิ์อย่างไร และมีปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย ตามนโยบายการปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่พยายามนำหลักการ เช่น ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางที่เคยเกิดขึ้นในประเทศบราซิล ประกอบกับแนวคิดอื่นๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร (โฉนดชุมชน) เพื่อจัดทำโฉนดชุมชนในแก่เกษตรกร และแนวคิดในการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ดังที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ซึ่งแนวทางเหล่านี้ต่างปรากฏขึ้นในการปฏิรูปกฎหมายที่ดินภายหลังจากที่มีการเรียกร้องของกลุ่มแรงงานผู้ไร้ที่ดินทำกิน (MST) ประเทศบราซิลมาแล้ว โดยหากพิจารณาจากประสบการณ์การดำเนินนโยบายที่ไม่ประสบผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายและนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรไทย สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ประเด็นเรื่องธนาคารที่ดิน

ในการดำเนินการเรื่องธนาคารที่ดินเพิ่งสังเกตว่า ในการดำเนินนโยบายของกลุ่ม MST ที่ประเทศบราซิลนั้น ปัญหาที่ปรากฏหลังจากการได้รับที่ดินแล้ว คือ การขาดการสนับสนุนทางด้านเทคนิคทางการเกษตรให้แก่ผู้ได้รับการจัดสรร ส่วนใหญ่ของคนกลุ่มนี้ไม่ได้รับการอบรมด้านการ

ทำเกษตรมาก่อน บางส่วนอพยพมาจากเมืองใหญ่ ทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินจำนวนไม่น้อยขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรไป นอกจากนั้น แม้รัฐจะมีโครงการให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ โครงการดังกล่าวให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนจำนวนน้อยที่พื้นที่อยู่ใกล้ตลาดและเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคมากกว่า โดยภาพรวมแล้ว การให้เครดิตแก่เกษตรกรที่ไม่มีประสบการณ์ ทำให้ไม่สามารถคืนเงินกู้ได้ (Leonard A. Abbey. 2006: 105) เมื่อเกษตรกรไม่สามารถคืนเงินกู้ได้ ย่อมก่อให้เกิดภาวะหนี้สูญในธนาคาร ทำให้ธนาคารไม่สามารถดำเนินการอย่างบรรลุลสัมฤทธิ์ผลได้

เมื่อย้อนกลับมามองประเทศไทยนั้น พึงระลึกว่านโยบายการให้เกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน สปก. 4-01 สามารถนำสิทธิมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมได้ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น แม้จะไม่ได้มีลักษณะเป็นการดำเนินการแบบเดียวกับธนาคารที่ดิน แต่ก็เกิดปัญหาในเรื่องการบังคับคดีด้วยเช่นกัน เพราะเมื่อถึงเวลาบังคับคดีกรณีที่เกษตรกรไม่สามารถส่งเงินกู้ได้ตามกำหนดมาตรการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถทำได้คือ การให้เกษตรกรรายใหม่เข้าไปดำเนินการแล้วส่งเงินกู้ที่เหลืออยู่คืนให้สำนักงานฯ เท่านั้น ดังนั้น วิธีการในการเรียกคืนเงินกู้จากเกษตรกรจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาให้หนักกว่าเป็นเรื่องที่สมควรหรือไม่ เพราะในปัจจุบันการผลิตสินค้าเกษตรนั้น เกษตรกรจะมีหนี้ที่เกิดขึ้นมากมายที่จำเป็นต้องการเพาะปลูก และเมื่อได้ผลผลิตแล้วก็ไม่ว่าผลผลิตดังกล่าวจะขายได้ราคาตามที่ตนคาดหวังไว้หรือไม่ เพราะในระบบเศรษฐกิจของเกษตรกรรมในปัจจุบันมักจะถูกยึดโยงไว้กับระบบเกษตรพันธสัญญาของบริษัทขนาดใหญ่ที่มีทุนจำนวนมาก การลงทุนของบริษัทขนาดใหญ่จึงไม่ค่อยมีปัญหา และผลผลิตที่ได้ก็จะมิตตลาดที่แน่นอนซึ่งเป็นห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจนั้น ๆ เอง รองรับอยู่แล้ว การประสบปัญหาการขาดทุนจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก แต่เกษตรกรรายเล็ก ๆ ที่ทำมาหาเลี้ยงชีพตัวเอชนั้นย่อมไม่สามารถเทียบกำลังการผลิตเพื่อแข่งขันและหากทำได้เลย ความยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อยจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง มิต้องคิดถึงรายได้ที่เพียงพอต่อการผ่อนชำระหนี้ธนาคาร ทางออกเดียวที่เกษตรกรอาจทำได้คือการผลิตภายใต้เกษตรพันธสัญญาของบริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้เพื่อดำรงชีวิตเกษตรกรของตนเองให้อยู่ นั่นเป็นหนทางที่เกษตรกรสามารถอยู่ได้ในปัจจุบัน

ดังนั้น การดำเนินการเรื่องธนาคารที่ดิน สำหรับเกษตรกรนั้น อาจต้องพิจารณาถึงการเรียกเงินคืนที่เป็นไปได้มากขึ้น เช่น การให้ความรู้ความสามารถแก่เกษตรกรในการทำการเกษตรที่สามารถลดต้นทุนการผลิตได้ รวมถึงการที่ภาครัฐจะต้องแสดงความจริงจังในการสนับสนุนการผลิตของภาคเกษตรกรให้ผลผลิตของพวกเขาเหล่านี้มีพื้นที่ในการขายในตลาดได้ แม้จะไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทขนาดใหญ่ได้ก็ตามแต่ ทั้งนี้ ทางออกหนึ่งที่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านที่ดินได้เสนอไว้คือ การทำการเกษตรแบบตลาดเฉพาะ หรือตลาด Premium (สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์. วันที่ 28 พฤษภาคม 2556) เช่น สินค้าปลอดสารพิษ หรือผลิตภัณฑ์การเกษตรเพื่อสุขภาพ ฯลฯ อาจเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถ

ต่อสู้ท่ามกลางกระแสทุนนิยมขนาดใหญ่นี้ได้ และช่วยให้การดำเนินการของธนาคารที่ดินสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้จริง

ในส่วนของการดำเนินการในปัจจุบันของชุมชนเองในเรื่องกองทุนธนาคารที่ดิน ดูเหมือนจะเป็นนิมิตรหมายที่ดี เพราะชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่สิ่งที่พึงตระหนักคือการอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการรับรองการดำเนินการของชุมชนดังกล่าว ดังนั้น หากจะเป็นการช่วยแก้ไข ปัญหาของชาวบ้านได้ รัฐจะต้องผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินได้มีผลบังคับเป็นกฎหมายจริง และให้อำนาจแก่ชุมชนในการดำเนินการดังกล่าวได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยอาศัยการช่วยเหลือทางด้านองค์ความรู้และงบประมาณบางส่วนจากหน่วยงานของรัฐ และในการสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้ในการตั้งกองทุนธนาคารที่ดินนี้ ย่อมเป็นการหนุนเสริมให้ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ในการสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินทำกินของตนเอง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้บรรลุวัตถุประสงค์

2. ประเด็นเรื่องโฉนดชุมชน

โฉนดชุมชนเป็นประเด็นที่พูดกันมานานและยังไม่มีข้อสรุปว่าจะสามารถดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมได้จริงหรือไม่ โดยหลักการที่จะต้องทำให้ทุกฝ่ายได้เข้าใจถึงหลักสิทธิครอบครองของโฉนดชุมชนที่จะต้องมีความแตกต่างจากหลักกรรมสิทธิ์รวมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ โฉนดชุมชนมิใช่เอกสารที่ออกมาเพื่อรับรองกรรมสิทธิ์รวมของชุมชนร่วมกัน แต่เป็นเอกสารที่ออกมาเพื่อรับรองสิทธิครอบครองที่ดินร่วมกันของชุมชน โดยให้กรรมสิทธิ์ไม่ตกแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง โดยที่ดินนั้นยังคงเป็นของรัฐ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. 2550: 16) การดำเนินการทางด้านกฎหมายโฉนดชุมชนยังคงเป็นสิ่งที่ประสบปัญหาเรื่อยมาในประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถจัดให้มีโฉนดชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมายที่แท้จริงได้ มีเพียงแต่ที่ปรากฏขึ้นที่ชุมชนคลองโยง ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐบาลเท่านั้น แต่ก็ไม่สามารถทำให้เกิดกฎหมายที่รับรองโฉนดชุมชนได้ การจะทำให้กฎหมายโฉนดชุมชนสามารถเกิดผลบังคับได้จริงนั้น อาจต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) รัฐจะต้องสร้างความมั่นใจว่าตนสามารถรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรอย่างจริงจัง เพราะเท่าที่ผ่านมาในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น มักจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐอยู่เสมอ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมักจะเกิดขึ้นหลังจากที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงยังมิได้เป็นไปอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการที่รัฐจะยอมให้ชุมชนสามารถจัดการตนเอง และพัฒนาตนเองได้ในลักษณะพื้นที่โฉนดชุมชนนั้น นอกจากรัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนในการจัดการพื้นที่ รัฐจะต้องให้อำนาจชุมชนที่จะตัดสินใจในเรื่องของชุมชนเองได้ด้วย

เช่น ในการจัดสรรพื้นที่ภายในของตนเอง และการรักษาพื้นที่โฉนดชุมชนของตนเอง รวมถึงการ
ระงับข้อพิพาทพื้นฐานภายในชุมชน เป็นต้น

2) รัฐจะต้องมีการส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้าใจถึงลักษณะของโฉนดชุมชนว่า มิใช่ที่ดิน
เอกชนที่ชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนจะจำหน่าย จ่าย โอน ไปตามเจตจำนงของตนเองได้ โดย
จะต้องเน้นย้ำว่าที่ดินโฉนดชุมชนนั้นเป็นที่ดินของรัฐที่อนุญาตให้ชุมชนสามารถอยู่อาศัยร่วมกัน
และใช้สิทธิบนพื้นที่ร่วมกันในลักษณะกลุ่มเท่านั้น และเพื่อป้องกันการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินของ
ชุมชน และสมาชิกในชุมชน เหมือนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ สปก.
4-01 รัฐจะต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีความรู้ที่จะสามารถรักษาพื้นที่ของตนเองได้ และมีมาตรการใน
การตรวจสอบการใช้ที่ดินโฉนดชุมชน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการใช้เพื่อส่วนรวมและรักษา
ความเป็นชุมชนเอาไว้ และส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการร่วมกันรักษาพื้นที่แบบส่วนรวม
โดยสมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในการตัดสินใจ และในการช่วยกันตรวจสอบ
การใช้ที่ดินให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชน

3) ชุมชนจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนเองในการจัดตั้งคณะกรรมการภายในของ
ตนเองเพื่อรักษาและจัดการพื้นที่โฉนดชุมชนโดยเสรี ตามเจตจำนงร่วมกันของสมาชิกในชุมชน
บนพื้นฐานที่ว่าชุมชนนั้นย่อมเข้าใจสภาพความเป็นอยู่ของตนเองดีที่สุด เพื่อให้การรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติ และการดำรงชีวิตของสมาชิกในพื้นที่โฉนดชุมชนนั้น จะสามารถดำเนินไปได้
อย่างผาสุก และยั่งยืน

ทั้งนี้ การที่ชุมชนบ้านโป่งนั้นมีการดำเนินการด้วยตนเองในการจัดตั้งคณะกรรมการด้านที่ดิน
ขึ้นมาในพื้นที่ที่จะเป็นการสร้างสรรค์ที่เป็นประโยชน์ทั้งในปัจจุบันในการสร้างกลไกที่แม้จะยังมี
ขอบด้วยกฎหมาย แต่ก็สร้างแนวทางในการอยู่ร่วมกันของสังคมที่เป็นประโยชน์ และหากใน
อนาคตมีกฎหมายรับรองสถานะของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ชาวบ้านได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นมา ก็
จะเป็นการดีที่จะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของชุมชนเองในการรักษาพื้นที่โฉนดชุมชนของ
ตนเองเอาไว้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ในตอนต้นได้ และในขณะเดียวกันจะยังเป็นการ
สร้างความรับผิดชอบร่วมกันในชุมชน เพื่อช่วยกันดูแลและจัดการทรัพยากรในพื้นที่อย่างยั่งยืน
ด้วย

4) ชุมชนจะต้องสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตโฉนดชุมชนต่างพื้นที่กัน
เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และเทคโนโลยีต่างๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากร และพื้นที่
โฉนดชุมชน เพื่อสร้างความแข็งแกร่งทั้งในชุมชน และระหว่างเครือข่ายสมาชิกในพื้นที่โฉนด
ชุมชน ซึ่งจะมีผลต่อการรักษาความเป็นชุมชนในพื้นที่โฉนดชุมชนให้สามารถดำรงอยู่ด้วยความ
ยั่งยืนได้ โดยในปัจจุบันอาจมีการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ ใน
ชุมชนบ้านโป่งเท่านั้น แต่ในอนาคตหากการดำเนินการสามารถทำได้ตามกฎหมาย อาจมีการสร้าง
เครือข่ายชาวบ้านในลักษณะที่ขยายออกไปนอกพื้นที่ได้

3. ประเด็นเรื่องการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า

ประเด็นเรื่องการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า นั้น เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาภาระเยกลางที่อาจดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ ทั้งนี้แนวคิดในการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าเป็นเรื่องที่มีความริเริ่มในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างกฎหมายออกมาได้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้ที่ถือครองที่ดินในปริมาณมาก ซึ่งมีอยู่ไม่กี่รายนั้น อาจมีอำนาจในการผลักดันไม่ให้เกิดกฎหมายเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้น การจะทำให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านการรับรองจากรัฐสภาให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายจริงได้ รัฐสภาจะต้องมีเจตจำนงอย่างแน่วแน่ในความต้องการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมจริง ๆ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม มิเช่นนั้นแล้ว กฎหมายฉบับนี้ย่อมไม่สามารถปรากฏเป็นรูปธรรมออกมาได้ โดยการแก้ไขปัญหาเรื่องภาษีก้าวหน้าจะเป็นผลดีที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน

การแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรด้วยวิธีการทางกฎหมายในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมดังที่ปรากฏในร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับนั้น อาจเป็นแนวทางที่คล้ายกับการสร้างมาตรการในการปฏิรูปที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในประเทศบราซิล และอาจเป็นไปได้ว่าการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้อาจปรากฏมาในพื้นที่อื่น ๆ ก่อน ก็เป็นไปได้ ประเด็นสำคัญจึงไม่ใช่การพิจารณาว่ามาตรการดังที่ปรากฏดีหรือไม่ แต่คงอยู่ที่ว่าการดำเนินการตามมาตรการนี้มีจุดดีและจุดอ่อนอย่างไร เพื่อสร้างแนวทางในการแก้ไขจุดอ่อนที่เกิดขึ้น และเสริมความแข็งแกร่งให้แก่มาตรการ ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรประสบผลสัมฤทธิ์มากกว่าที่เคยผ่านมาในอดีต และควรพึงตระหนักเสมอว่าแนวทางที่ปรากฏตามร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับนี้ อาจไม่ใช่แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง เพราะอาจช่วยแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้เท่านั้น (สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, วันที่ 28 พฤษภาคม 2556) สิ่งที่ต้องคิดต่อไปในภายภาคหน้าคือ เมื่อระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และลัทธิบริโภคนิยมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และจะมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นในอนาคต เนื่องจากจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคในตลาดหลักได้ และเมื่อเงินจะแสดงความแข็งแกร่งของตนเองมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจในอนาคตอันใกล้ เราจะสามารถสร้างนโยบาย หรือกฎหมายใดที่จะให้ความคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยเอาไว้ได้ เป็นที่แน่นอนว่าตัวเกษตรกรรายย่อยนั้นย่อมไม่สามารถให้ความช่วยเหลือตัวเองได้เป็นอย่างดี การที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และนั่นจะเป็นบทพิสูจน์ว่ารัฐจะยอมให้การอุดหนุนเกษตรกรรายย่อย เพื่อต่อสู้กับกลุ่มธุรกิจทางการเกษตรขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นที่มาของรายได้หลักของประเทศได้จริงหรือไม่ ทั้งนี้ เกษตรกรอาจต้องแสวงหาแนวทางในการสร้างความแข็งแกร่งให้กับตนเองเป็น

อย่างมาก บนพื้นฐานที่ไม่สามารถไว้วางใจในความไม่แน่นอนต่างๆ ได้ หากเกษตรกรยังไม่สามารถรับรู้บทเรียนที่ผ่านมา และแปรเปลี่ยนเอาความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในอดีตมาพัฒนาเป็นความก้าวหน้าในอนาคตได้ การล้มหายตายจากไปของผลผลิตของเกษตรกรรายย่อยต่างๆ ดังเดิม และการสูญเสียที่ดินทำกินเพราะไม่สามารถแบกรับต่อภาระหนี้สินต่างๆ ที่มีอยู่ได้ ก็อาจจะเป็นวัฏจักรที่วนเวียนอยู่ไม่จบสิ้น หรืออาจเป็นไปได้ว่าระบบเกษตรแบบพันธสัญญาของกลุ่มธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่อาจครอบงำทั้งพื้นที่ และผลผลิตทางการเกษตรเกือบทั้งหมดก็เป็นได้



เอกสารอ้างอิง

หนังสือภาษาไทย

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2525). วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี.
- โกลม แพรกทอง และจินตนา อมรสงวนสิน. (2534). "การป่าไม้ชุมชนในระบบป่าชุมชน", เอกสารประกอบการบรรยายในชุดรายวิชาการป่าชุมชน หน่วยที่ 11. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. (2524). "การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย". เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย.
- ตามร คำไตรย์. (2553). สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี. บทความเผยแพร่ในเว็บไซต์สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ (สผคป.) http://www.humanrights.go.th/index.php?option=com_content&task=view&Itemid=11&id=9731
- บัญญัติ สุชีวะ. (2545). คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา.
- ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. (2551). กฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559
- ร.แสงกาต์. (2526). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2.
- วรพุทธิ ชัยนาม. (2524). รวมข้อเขียนของวรพุทธิ ชัยนาม. กองบรรณาธิการปาจารย์สาร.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์. (2549). ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2540). เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: หลักและทฤษฎี. นนทบุรี: เลิศชัยการพิมพ์.
- สมภพ มานะรังสรรค์. (2525). นโยบายปฏิรูปที่ดิน: ความฝันหรือความจริง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วลี.
- สมศักดิ์ สุขวงศ์. (2550). การจัดการป่าชุมชน: เพื่อคนและเพื่อป่า. กรุงเทพฯ: บริษัท ทวีวัฒนาการพิมพ์.

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทะนงศักดิ์ ดุลยกาญจน์. (2543). *คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). *รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*. กันยายน พ.ศ. 2551.

เสน่ห์ จามริก และคณะ. (2536). *รายงานวิจัยเรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). *มติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2550). “สิทธิในที่ดินของชุมชน: โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.” บทความเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กันยายน 2550. สืบค้นจาก <http://www.opm.go.th> วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ.2555. หน้า 16.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (ม.ป.ป.). *กรรมสิทธิ์*. เอกสารอัดสำเนา.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2552). *เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545-2550 “ที่ดินเอกชน”*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Bernardo Mancano Fernandes. (2009). *The MST and Agrarian Reform in Brazil*. December 2009, Jornal Social and Democracy.

Cadji, Anne-Laure. (2000). “Brazil’s Landless Find their Voice.” *NACLA Report on the Americas* 33, No.5 (March/April):30-35.

Dawn Plummer and Betsy Ranum. (2002). *Brazil’s Landless Workers Movement – Movimento de Trabalhadoresruralessem terra – MST*. Social Policy Fall 2002, Community Organizing.

Ernesto S. Guiang. (2001). *Community-Based Forest Management in the Philippines: A Preliminary Assessment*. Manila: Institute of Philippines Culture Ateneo de Manila University.

Leandro Vergara-Camus. (2012). *The Legacy of Social Conflicts over Property Rights in rural Brazil and Mexico: Current Land struggles in historical perspective*. The Journal of Peasant Studies. Vol. 39, No. 5, December 2012, 1133-1158.

- Leonard A. Abbey, Werner Baer and Mavio Filizzola. (2006). **Growth, Efficiency, and Equity: The Impact of Agribusiness and Land Reform in Brazil**. The Haworth Press, Inc.,
- Rute Caldeira. (2008). **Up-dating Its Strategies and Amplifying Its Frames: The Landless Rural Workers' Movement in Brazil and the Displacement of the Struggle for Land**. Koninklijke Brill NV. Leiden.

แหล่งข้อมูลออนไลน์

- Bina Agarwal, **Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and a Conceptual Framework**, <http://www.elsevier.com/locate/worlddev>. p. 1625. สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2555.
- http://www.thaisocialist.com/thaisocialist1/sanakngan_ptirup_pheux_sangkham_thiy_thi_pen_thrrm/Entries/2011/5/4_phaph_rwm_wikvti_payha_thidin.html สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2555
- www.nso.go.th
- ดิเรก กองเงิน. การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่. เอกสารพื้นที่รูปธรรม การปฏิรูปที่ดิน เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภาคเหนือ http://power.org/learnDetail.php?l_id=0032
- รายงานพิเศษ: โฉนดชุมชน (3) แนวนโยบายของรัฐ-การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน, หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2554 สืบค้นจาก http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=415:-3---&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2555.
- ศราวุฒิ วงษ์นิกรและคณะ. การจัดการกองทุนชุมชนและธนาคารที่ดิน กรณีบ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่. <http://www.codi.or.th/index.php/samples/185-landresolve-case-study/2663-2013-06-16-07-30-55>

สัมภาษณ์

- ดิเรก กองเงิน. ผู้แทนชาวบ้านพื้นที่บ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2555.
- ไพโรจน์ พลเพชร. ผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการประสานงานเพื่อให้มีโฉนดชุมชน และกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สัมภาษณ์
เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556.

สุมิตรชัย หัตถสาร. อนุกรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า
ผู้อำนวยการศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม
2556.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. ผู้ช่วยศาสตราจารย์. อดีตผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการประสานงาน
เพื่อให้มีโฉนดชุมชน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โครงการสถาบันศึกษานโยบาย
ที่ดิน และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์
เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556.



ประวัติส่วนตัว

1. ชื่อ (ไทย) นายดาบร คำไตรย์

(English) Mr. Damorn Kumtrai

2. ตำแหน่งปัจจุบัน อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์

หน่วยงานที่อยู่ ที่ติดต่อได้สะดวก สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 333 หมู่ 1 ตำบลท่าสูด อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงราย 57100

หมายเลขโทรศัพท์ 053-916-857 โทรศัพท์เคลื่อนที่ 086-891-2496

โทรสาร 053-916-857 E-mail address: eusebio_dk@yahoo.com

3. ประวัติการศึกษา

คุณวุฒิ	สาขาวิชา	สถาบัน	ปี พ.ศ. ที่จบ
ปริญญาโท	นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2547
ปริญญาตรี	นิติศาสตรบัณฑิต	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2543

4. ประวัติการทำงาน

วัน เดือน ปี	ตำแหน่ง	สังกัดหน่วยงาน
พ.ศ. 2544- ก.ค. 2545	นิติกร	กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
พ.ศ. 2543 - ส.ค. 2547	ผู้ช่วยนักวิจัย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ก.ย. 2547-ปัจจุบัน	อาจารย์ประจำ	สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

5. ประสบการณ์การสอน

2547 - ปัจจุบัน	กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล
2547 - ปัจจุบัน	ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป
2547	กฎหมายลักษณะตัวเงินและบัญชีเดินสะพัด
2548 - ปัจจุบัน	กฎหมายลักษณะหนี้
2548 - 2552	กฎหมายบุคคล
2552 - ปัจจุบัน	กฎหมายสิทธิมนุษยชน
2552 - ปัจจุบัน	กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

6. ประสพการณ์งานวิจัย

1. สิทธิมนุษยชนศึกษาในระดับอุดมศึกษา

(Human Rights Study in Undergraduate Institute)

คณะผู้วิจัย ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทารณ ห้วนหน้าโครงการวิจัย
นาย ดามร คำไตรย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย
นาย ชลัช มานวงศ์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปีที่ได้รับทุน 2546

2. แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิที่ดิน ส.ป.ก.ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืมศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร

(Legal Prospects of the Using Land Titles[Land Reform] as a Collateral for Loan: Study in Chiang Rai ,Payao,Tak and Kamphangpech Province.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ สมชายธรรมสุทธิวัฒน์ ห้วนหน้าโครงการวิจัย
อาจารย์ ดามร คำไตรย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปีที่ได้รับทุน 2547

3. ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย

(Problems and Legal Prospects concerning Tourism Management in Chiang Rai.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ อาริรัตน์ โกสิทธิ์ ห้วนหน้าโครงการวิจัย
อาจารย์ ดามร คำไตรย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ปีที่ได้รับทุน 2549

4. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรณีมลภาวะทางอากาศ ศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัด

เชียงราย (The Problems of the Enforcement of Environmental Law Related to Air Pollution in

Muang District, Chiang Rai Province Area.)

คณะผู้วิจัย อาจารย์ ดามร คำไตรย์ ห้วนหน้าโครงการวิจัย
อาจารย์ อาริรัตน์ โกสิทธิ์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย
อาจารย์ ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์ ผู้ร่วมโครงการวิจัย

แหล่งทุน มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปีที่ได้รับทุน 2551

5.พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และประมวลกฎหมายอาญา: กรณีศึกษาเปรียบเทียบเรื่องโทษทางอาญา อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (Bankruptcy Act B.E.2483 and Criminal Code: A Comparative Study on Criminal Sanctions, the authorities of the investigator and official receiver.)

คณะผู้วิจัย	อาจารย์ ดารณี แสงนิล	หัวหน้าโครงการวิจัย
	อาจารย์ ตามร คำไตรย์	ผู้ร่วมโครงการวิจัย
แหล่งทุน	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	
ปีที่ได้รับทุน	2553	

6.โลกร้อนกับคนไร้ดินแดน: มิติทางกฎหมายและความเป็นไปได้ (Global Warming and Stateless People: Legal Dimensions and Possibility.)

คณะผู้วิจัย	อาจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม	หัวหน้าโครงการวิจัย
	อาจารย์ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์	ผู้ร่วมโครงการวิจัย
	อาจารย์ ตามร คำไตรย์	ผู้ร่วมโครงการวิจัย
แหล่งทุน	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	
ปีที่ได้รับทุน	2553	

7. ปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินและป่าไม้: ศึกษาแนวคิดและวิธีการจัดระบบการเข้าถึงสิทธิในที่ดิน (Legal Problems concerning Land and Forest Using: The Study of Concepts and Methods of Land Right Approach)

คณะผู้วิจัย	อาจารย์ตามร คำไตรย์	หัวหน้าโครงการวิจัย
	อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์	ผู้ร่วมโครงการวิจัย
แหล่งทุน	โครงการศึกษานโยบายสาธารณะเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน	
ปีที่ได้รับทุน	2555	

8. Girl and Education in the Northern Thailand: Gender and Reality in Chiang Rai and Chiang Mai Province

Member	Sopit Cheevapanich	Head of Project
	Suwijak Chandaphan	Researcher
	Damorn Kumtrai	Researcher
Funding	PLAN International	
Year	2012	

7. งานตีพิมพ์เผยแพร่

1. อาริรัตน์ โกสิทธิ์ และดามร คำไตรย์. “ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย.” เชียงรายรำลึก รากฐานสู่การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553)

2. สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และดามร คำไตรย์. “แนวทางของกฎหมายในการนำสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.ไปใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการกู้ยืม: ศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พะเยา ตาก และกำแพงเพชร.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. 2553.

3. ดามร คำไตรย์. “ข้อท้าทายว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับการชุมนุมของชาวบ้านในอำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. 2553.

4. ดามร คำไตรย์. “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย” รพี 53 สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. 2553.

5. ดามร คำไตรย์. “สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี” วารสารออนไลน์สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ. <http://www.humanrights.ago.go.th>. 2555.

6. Sopit Cheevapanich, Damorn Kumtrai and Suwijak Chandaphan. “Girl and Education in the Northern Thailand: Gender and Reality in Chiang Rai and Chiang Mai Province” Plan International. 2012.

CURRICULUM VITAE
SOPIT CHEEVAPANICH

PERSONAL INFORMATION

Name: Ms. SOPIT CHEEVAPANICH

Permanent Address: 330/22 Changkarn Road, Tambol Changkarn, Amphur Muang Chiangmai, Chiangmai, 50100

Current Address: School of Law, Mae Fah Luang University, No. 333 Moo 1, Tambol Tah Sud, Muang Chiangrai District, Chiangrai, 57100

Telephone Number: 083-266-0567

Email address: sopitcheevapanich@hotmail.com

Current Employment: Mae Fah Luang University, School of Law, Position: Lecturer8

EDUCATION

- Master of Law in Human Rights and International Labour Standard, Lund University, Lund, Sweden (September 2006 – graduated in 2009)
- Bachelor Degree in Laws, Thammasat University, Bangkok, Thailand (with Honours)(June 2000 – February 2004)

WORKING EXPERIENCE

- *Lecturer*, School of Law, Mae Fah Luang University, Chiangrai Province (Since November 2010)
- *Legal Advisor*, Legal Assistance Center Project (LAC Project), International Rescue Committee, based in Mae Sot, Tak Province (June 2009 – November 2010), working with refugees from Myanmar
 - Provided legal advice, consultation and guidance to refugee clients, camp authorities, and community based organizations on matters relating to human rights and Thai laws, policies and regulations;

- Liaised regularly with camp committees and justice committees, related local authorities, officers of UNHCR, NGOs (Thai, international and refugee), lawyers, and other relevant organizations/persons concerning refugee legal and human rights issues;
 - Established linkages and maintain close cooperation with Refugee Leaders, Camp Committees, local government authorities, UNHCR, NGOs and CBOs.
- **National Consultant, ADB Regional Assistance Project No. 6448 on Integrating Human Trafficking and Safe Migration Concerns for Women and Children into Regional Cooperation,** Asian Development Bank, with the focus on six countries in the Greater-Mekong Sub-region (GMS) (9 March – 18 June 2009)
 - Assisted the international consultant to collect, collate and review key research, capacity building, and project work on human trafficking and unsafe migration along the ADB key economic corridors in six countries in the GMS (Thailand, Vietnam, Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Yunnan, China);
 - Assisted in the research on gaps of anti-trafficking activities in the GMS;
 - Cooperated closely with the United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking (UNIAP) in anti-trafficking activities with regard to ADB project No. 6448;
 - Performed any other relevant tasks as agreed with ADB and the international consultant.
 - **Part-time job at the Asia Pacific Forum for Women Law and Development (APWLD),** Chiangmai, Thailand – Improved the resource center of Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD) for a more efficient and effective regional secretariat. The job includes updating the resource center database and the catalogue of materials and drafting and developing a library system and library manual for the resource center. (February 2008 – April 2008).
 - **Associate, Tax & Legal Division, KPMG Phoomchai Tax & Legal Ltd.,** Bangkok, Thailand (October 2004 – May 2006). Responsibilities, for examples;
 - Provided legal advice generally on Doing Business in Thailand, the Merger and Acquisition of businesses, Corporate Laws and particularly on Labour Laws especially the transfer of employees in case of Merger and Acquisition of businesses, labour rights of workers, freedom of association and the procedure for labour dispute settlement as stipulated by national legislation;
 - Researched on various legal issues as assigned and attended meeting with clients;
 - Participated in New Joiner's Training of KPMG Global in Siem Reap, Cambodia on the agendas of Global Behavior and Management, Teamwork and Problem Solving and Projecting the Professional Image;

- Lectured on the topic of “The Relocation of Place of Work and the Worker’s Rights” at KPMG Phoomchai Tax&Legal Ltd., Bangkok, Thailand.

INTERNSHIP

- ***Six-month Internship*** at International Commission of Jurists (ICJ), the International Human Rights NGO, Asia-Pacific Office, Bangkok, Thailand (November 2008 – May 2008)
 - Monitored and provided updates on human rights and rule of law situations in Thailand and followed up the security laws applicable in Thailand ;
 - Assisted in organizing the ICJ’s events:
 - Seminar with the Rights and Liberties Protection Department, Ministry of Justice on International Day against Torture, 27 June 2008; and
 - The Launch of “the European Guidelines on Human Rights Defenders” in Thai and Yawi in cooperation with the European Commission Delegation to Thailand and the Embassy of France, 13 November 2008;
 - Assisted in research for the legal memorandum of the organization and compiled statements made by the Government of Thailand and NGOs concerning Thailand at Human Rights Council between 2003–2008;
 - Wrote short internal briefing notes on legal and human rights issues in Thailand;
 - Attended a trial observation in the post-mortem inquest at Narathiwat Provincial Court, Narathiwat Province;
 - Participated in a field trip to Pattani, Yala and Narathiwat and met with various government agencies, lawyers and NGOs working in the field;
 - Translated laws, news materials, human rights reports and other relevant materials.
- ***Volunteer Work for Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD), Chiangmai, Thailand (October 2007 – February 2008)***
 - Assisted in small research in relation to women’s rights and the UN supervising body on the women’s issues;
 - Attended APWLD Combined All Task Forces and Governance Meeting/Workshop on the Subject of Women’s Human Rights and the Interlinkages Among Globalisation, Fundamentalism and Militarisation in Siem Reap, Cambodia (5–8 April 2008);

- Attended the 20th Anniversary Event for Women, Law and Development Network co-organized by APWLD, CLADEM and WILDAF: the women's human rights network in Asia-Pacific, Latin America and Africa, respectively, Bangkok, Thailand (29-30 November 2007);
- Volunteer/Staff for Governance Meeting of APWLD, Bangkok, Thailand (28 November, 1-2 December 2007).

TRAINING EXPERIENCE

- **Workshop on Forensic Medical and Forensic Science in Justice System and Human Rights Case**, organized by the International Commission of Jurists (ICJ), 31 May – 1 June 2008, at SASA International House, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand – participated by approximately 30 human rights lawyers and human rights activists.
- **Workshop on the Convention Against Torture**, co-organised by the International Commission of Jurists (ICJ), Association for the Prevention of Torture (APT) and OHCHR, 27-28 May 2008 at the UN building, Bangkok, Thailand
- **Workshop on the Rule of Law and the Thai Military Lawyers**, organized by the International Commission of Jurists (ICJ) in cooperation with the Judge Advocate General's Department, 10 – 12 June 2008 at Rama Gardens Hotel, Bangkok, Thailand – participated by around 400 military lawyers from every part of the country.
- **AHRC Human Rights Folk School Session**, organized by the Asian Human Rights Commission (AHRC), 26-28 July 2008, Bangkok, Thailand – trained on the effective way to use the UN human rights protection mechanism, the effective documentation and the lobbying/campaigning to support the work of human rights defenders.

VOLUNTEER EXPERIENCE/ EXTRA CURRICULUM ACTIVITIES

- **Staff in a Child's Camp "I Need Care 6"**, organized by Labour Rights Promotion Network (LPN), at Samut Sakorn province, Thailand (8-10 May 2009) – learned about various issues related to Burmese migrant worker, forced labour, child labour and especially the child's rights.
- **Staff in UNU-RWI Workshop on UN Human Rights Special Procedures: The Institution of the Special Rapporteur**, organized by Raoul Wallenberg Institute (RWI), Lund,

Sweden (May 2007) – the event brought the UN Special Rapporteurs together before the Human Rights Council Session in June 2007 to discuss about the trend of new UN human rights body and the expected changes in their mandates.

- **A Joint-Country Lecture on the topic of “Human Trafficking on Sexual Exploitation between Japan and Thailand”** at Faculty of Law, Lund University, Sweden on March 14, 2007
- **A Translator in a construction site (Nam Kem village),** at Tsunami Volunteer Center (TVC), Mirror Foundation, Phang gha province, Thailand (May 2006)
- **Volunteer for the Anti-Trafficking Project, the Mirror Foundation,** Bangkok, Thailand – attended seminars on the database organized and the follow-up system of disappeared persons at Center of Disappeared Persons for Combating of Human Trafficking (Backtohome Project), the Mirror Foundation, Thailand. (May 2006).

Volunteer for the various Volunteer Camps at Thammasat University – planned and assisted a small construction project needed for the targeted village as well as other activities in the Camp (two-week volunteer camp), in Nan, Mae Hongson, Chaiyapoom and Kanjanaburi provinces (During 2001 – 2004)

