

มาตรการในการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทสาธารณประโยชน์แก่ชุมชน
ในเขตกรุงเทพมหานครที่เหมาะสม

Measures in the public land document title to the community appropriate in Bangkok

สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล

บทคัดย่อ

การออกเอกสารสิทธิที่ดินถือเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินว่ามีสิทธิลักษณะใด เช่นกรรมสิทธิ์หรือเพียงสิทธิครอบครอง การออกเอกสารสิทธิที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่าที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นนโยบายและมาตรการสำคัญประการหนึ่งในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนใช้เพื่ออยู่อาศัย อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทสาธารณประโยชน์ในเขตกรุงเทพมหานครนั้นยังขาดมาตรการที่เหมาะสมเพราะพบปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การออกเอกสารสิทธิไม่สามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้ เช่น อำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบไม่ชัดเจน นิติฐานะของชุมชนและประเภทของชุมชนที่สามารถดำเนินการขอออกเอกสารสิทธิไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายรวมทั้งบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีความสอดคล้องและไม่สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชนได้

จากการวิจัยพบว่า ต้องมีการบัญญัติแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและสภาพหรือนิติฐานะของชุมชนให้ชัดเจนเพื่อเกิดประสิทธิภาพและมีมาตรการที่เหมาะสม

คำสำคัญ: ที่ดินสาธารณประโยชน์ ชุมชน

Abstract

An issue of a land document title explains the right of the land owner who has the right of ownership or the right of possessor. The issue of the land document for community or public for population where use for residents and activities in economy.

The process of the issue of the land in a kind of Public use land in Bangkok is lacking of appropriate measure on account of problems and trouble on stopping the process of the issue of the land

document. For example, the indistinct responsible in powers and duties of the government sectors and the status illegal of community and division of community which can process this issue have no regulation of the law including relating to be in disagreement and no process this issue to community.

In this study it found that the law should revised and increased the distinct regulation in powers and duties of the government sectors and the produced effective and appropriate measure status illegal of community.

Keyword: Public Land, Community

ความเป็นมาและปัญหาการวิจัย

ที่ดินสาธารณประโยชน์หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถือเป็นที่ดินของรัฐซึ่งรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และมีอำนาจในการใช้หรือให้ผู้อื่นใช้เพื่อประโยชน์ของเอกชนหรือเพื่อสาธารณประโยชน์โดยทั่วไป ปัจจุบันจำนวนที่ดินในประเทศไทยมีเนื้อที่ 320.7 ล้านไร่ซึ่งเป็นพื้นที่ทั้งหมดของประเทศโดยแบ่งประเภทที่ดินออกเป็นที่ดินของรัฐ 57.26% และที่ดินของเอกชน 42.74% ที่ดินของรัฐรวมถึงพื้นที่ป่า พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ห้วย หนอง คลอง บึงและที่ดินที่ใช้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้น (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552: 17)

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 66 และการปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 85 นั้น จึงก่อให้เกิดการปฏิรูปและการจัดการที่ดินในรูปแบบสิทธิชุมชนขึ้นเพื่อให้ชุมชนที่อาศัยในเขตที่ดินของรัฐสามารถดำเนินการขอลอกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินของรัฐนั้นเพื่ออยู่อาศัยและร่วมกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตที่ดินที่ขออนุญาตนั้นได้

เขตกรุงเทพมหานครเป็นเขตชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่มากมายทั้งในที่ดินของเอกชนเองและการอาศัยหรือรुक้าที่ดินของรัฐมาเป็นระยะเวลาานแต่ก็ไม่ถือว่าได้เอกสารสิทธิ์หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะที่ดินของรัฐนั้นจะอาศัยอยู่หรือครอบครองนานเพียงใดก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 และมาตรา 1307

ปัจจุบันกฎหมายที่ให้อำนาจในการนำที่ดินของรัฐประเภทที่ดินสาธารณประโยชน์มาให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้นไม่สามารถที่จะดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ได้ เพราะที่ดินของรัฐไม่สามารถที่จะนำมาจัดสรรหรือแบ่งให้บุคคลหรือคณะบุคคลครอบครองหรือได้กรรมสิทธิ์ ดังนั้นถึงแม้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวงหรือมีประกาศของกระทรวงหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ตามก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการหรือมีมาตรการในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมและขาดประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงศึกษามาตรการในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินสาธารณประโยชน์

แก่ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครว่ามีปัญหาและอุปสรรคและมาตรการที่เหมาะสมอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีอยู่และเกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทสาธารณประโยชน์ให้แก่ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทสาธารณประโยชน์ให้แก่ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครที่เหมาะสม
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการในการออกเอกสารสิทธิที่ดินประเภทสาธารณประโยชน์แก่ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครแก่องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าวิจัยการออกเอกสารสิทธิที่ดินสาธารณประโยชน์แก่ชุมชนเขตกรุงเทพมหานครที่เหมาะสม พบว่ามีแนวคิดทฤษฎีและบทบัญญัติทางกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง คือ

1. แนวคิดและวิวัฒนาการของการออกเอกสารสิทธิที่ดินของรัฐ
2. แนวคิดการออกเอกสารสิทธิที่ดินของรัฐแก่ชุมชน
3. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดินของรัฐ

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน

แนวคิดและวิวัฒนาการของการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งในลักษณะเป็นพัฒนาการที่ค่อย ๆ มีการเปลี่ยนแปลงและเป็นการปฏิวัติที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน จนกระทั่งในระยะหลังนี้ได้นำมาจัดเป็นระบบเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคม ซึ่งจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ พบว่า การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐเป็นกระบวนการที่ใช้เพื่อจุดมุ่งหมายหลายประการ เช่น จุดมุ่งหมายทางการเมือง อิศราภาพของชาติ ความเสมอภาคทางสังคม บางประเทศมีจุดมุ่งหมายเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ เหตุที่การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐก็มีจุดมุ่งหมายหลากหลายประการเช่นนี้ เพราะการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ หลายประเด็น เช่น การให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ การกระจายการถือครองที่ดินทำกินอย่างเป็นธรรม เสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นพลเมืองของชาติ

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐสามารถทำได้โดยการที่รัฐจัดสรรที่ดินที่รัฐครอบครองดูแลหรือลักษณะเวนคืนที่ดินจากราชาที่ดินผู้มั่งคั่งให้แก่ผู้ไร้ที่ดิน ทำกิน แรงงานเกษตรหรือผู้เช่าที่ดิน เพื่อให้มีสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินหรือการทำประโยชน์ในที่ดิน

แนวคิดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐแก่ชุมชน

“เอกสารสิทธิชุมชน” เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชนในการจัดการการครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรเพื่อการผลิตพืชอาหารในการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบนิเวศรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ

หน่วยของรัฐถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลได้ใช้ประโยชน์ เพราะหน่วยงานของรัฐถือเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารจัดการด้านทรัพยากร การอนุญาตให้ใช้หรือการยกเลิก เพิกถอนสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐแก่ชุมชน ประกอบด้วย

กรมที่ดิน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตรวจสอบสภาพที่ดินและอนุญาตให้เกษตรกรเข้าใช้หรือใช้ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรกรรม

กรมส่งเสริมสหกรณ์ รับผิดชอบจัดที่ดินให้แก่ราษฎรตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

หน่วยงานอื่น เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า กรมธนารักษ์ เป็นต้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์

ที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ประชาชนยังมีได้มีกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้แก่

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ในมาตรา 1304 ความว่า

“สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” นั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- 2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถือว่าเป็นทรัพย์สินของส่วนรวมที่ประชาชนมีสิทธิที่จะใช้สอยร่วมกัน
- 3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็นที่ดินอันเป็นที่ตั้งของหน่วยราชการหรือที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้ในราชการ

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

บัญญัติไว้ใน มาตรา 2 ความว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เป็นกฎหมายที่แบ่งแยกที่ดินของรัฐและของเอกชนที่ชัดเจน สนับสนุนการแบ่งประเภทของที่ดินตามที่กล่าวมาข้างต้น และทำให้เห็นว่าที่ดินจะต้องมีเจ้าของและถ้ามิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลก็จะต้องเป็นของรัฐ

ที่ดินของรัฐอาจถูกครอบครองโดยเอกชนได้โดยเข้าครอบครองโดยพลการหรือรัฐอาจอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น ผู้ครอบครองที่ดินมือเปล่า ผู้มี ส.ค. 1 หรือมีใบจอง หรือผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น แต่กฎหมายห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นหากครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะครอบครองเป็นเวลานานเท่าใดก็จะไม่ได้กรรมสิทธิ์

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินประเภทสาธารณประโยชน์แก่ชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 ว่าด้วยสิทธิชุมชนมาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ

และชุมชนในการคุ้มครอง รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิขอใช้ที่ดินของรัฐรวมถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติหรืออนุญาตในเรื่องการใช้ที่ดินของรัฐได้มีกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการเกี่ยวข้องมากมายหลายฉบับ ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

ขอบเขตพื้นที่ในการดูแลรักษาและอนุญาตในการใช้ที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นดังนี้

(1) กรุงเทพมหานคร

ภายในเขตกรุงเทพมหานคร

(2) จังหวัด

ภายในเขตจังหวัดแต่่นอกเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดนั้น

(3) เมืองพัทยา

ภายในเขตเมืองพัทยา

(4) เทศบาล

ภายในเขตเทศบาลนั้นๆ

(5) องค์การบริหารส่วนตำบล

ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ

สำหรับผู้ใช้ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่จะต้องมิฐานะเป็นทบวงการเมือง โดยมาตรา 1 ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

“ทบวงการเมือง” หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น” การใช้ที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินการเป็นที่ดินของรัฐก่อน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและดำเนินการขึ้นทะเบียนการใช้ สำหรับเอกชนขอใช้โดยการนำที่ดินมาแลกเปลี่ยนต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้อาจจะขอเช่าจากทบวงการเมืองก็ได้ ดังที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคสองและมาตรา 8 ทวิ

นอกจากการใช้ที่ดินของรัฐยังต้องดำเนินการตามมาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการบุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐซึ่งมีความผิดตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 12 ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ.2537 ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง และ
- (4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ(4) แห่งประมวลกฎหมาย

ที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2544

การใช้ที่ดินที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง การที่ทบวงการเมืองขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในราชการเท่านั้น โดยมีแนวทางในการดำเนินการ คือ

- 1) ผู้ขอใช้ต้องเป็นส่วนราชการที่เป็นทบวงการเมือง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- 2) ต้องระบุกิจกรรมที่ขอใช้ เพื่อประโยชน์ในราชการเท่านั้น
- 3) ผู้ขอใช้แจ้งความประสงค์ต่อกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน หรือจังหวัดท้องถิ่น
- 4) จังหวัดดำเนินการสอบสวน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541

ในส่วนกรุงเทพมหานครให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์เช่นเดียวกับนายอำเภอ ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 12/2543 เรื่องการมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีอำนาจหน้าที่

คูแลร์กษาที่ดินและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน
ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือ
ทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจตามความ
ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่ง
มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่
คูแลร์กษาและดำเนินการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสา
ธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนด
ไว้เป็นอย่างอื่นดังนี้

- 1) คูแลร์กษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน
สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- 2) จัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียน
ที่ดินสาธารณประโยชน์
- 3) ระวังชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่
สาธารณประโยชน์
- 4) เป็นผู้ยื่นคำร้องขอออกหนังสือสำคัญ
สำหรับที่หลวง (นสล.) ตามที่ได้รับมอบหมาย
จากกระทรวงมหาดไทย
- 5) ทำการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใน
เขตท้องที่ของตนเพื่อประสานงานจังหวัดและ
กรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่
หลวง
- 6) ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้
บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ
จัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ข้อ 3 ในระเบียบนี้ “ที่ดินของรัฐ”
หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินทุกประเภท

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 8 นโยบายด้านที่ดิน
ทรัพยากรแห่งชาติและสิ่งแวดล้อม ได้บัญญัติไว้
ในมาตรา 85 ว่า “รัฐต้องดำเนินการตาม
แนวนโยบายที่ดินทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
ดังต่อไปนี้ ... (2) กระจายการถือครองที่ดินอย่าง
เป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์
หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรกรรม
อย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้ง
จัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่าง
เพียงพอ และเหมาะสมแก่การเกษตร” ซึ่งในช่วง
เวลาดังกล่าวมีรายงานวิจัยโครงการศึกษาระบบ
สิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม ได้เสนอ
แนวคิดการออกโฉนดชุมชนหรือเอกสารสิทธิ
ชุมชนเพื่อประชาชนส่วนใหญ่กลุ่มหนึ่งที่ถือ
ครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินของรัฐจะ
ได้รับการรับรองให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัย
และทำกินในที่ดินของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจใน
การพัฒนาพื้นที่และผลผลิตที่ยั่งยืน แทนที่จะรีบ
ใช้ทรัพยากรให้มากที่สุดเพราะความไม่มั่นคงใน
การถือครองที่ดิน ภาครัฐเองสามารถลดภาระการ
จัดการดูแลประชาชนลง เนื่องจากภาระดังกล่าว
ได้มอบให้กับชุมชนเป็นผู้จัดการดูแล รัฐจึง
สามารถใช้คนน้อยลงและปรับบทบาทของ
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแลชุมชนให้
ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่
กำหนด

รัฐบาลจึงมีแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนเพื่อ
แก้ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวโดยสอดคล้องกับ
ข้อเสนอของภาคประชาชนในนามเครือข่าย
ปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ซึ่งเป็นกลุ่ม
พี่น้องเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินทั้งในเขตเมืองและ

ชนบททั่วประเทศ รวมถึงภาคประชาชนใน
เครือข่ายอื่น ๆ ซึ่งมีข้อสรุปและบทเรียนที่ผ่าน
กระบวนการเรียนรู้จากการดำเนินวิถีชีวิตของ
ตนว่าการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในรูปแบบปัจเจกหรือ
เฉพาะตัวบุคคลสุดท้ายเมื่อเข้าสู่ระบบกลไก
การตลาดก็ต้องสูญเสียที่ดินของตนเองมาสามารถ
รักษาที่ดินทำกินให้แก่ลูกหลานได้และยังมี
หนี้สินติดตัว

หลักเกณฑ์ของ โฉนดชุมชนจะส่งเสริม
ให้ประชาชนในชุมชนร่วมมือกันรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติโดยร่วมมือกันของคนทั้ง
ชุมชนและเกิดคิดการร่วมกันเพราะถูกกำกับโดย
ชุมชนซึ่งอาศัยหลักสิทธิการจัดการร่วมกันของ
ชุมชน

ชุมชนที่มีสิทธิได้รับการออกเอกสาร
สิทธิ์ที่ดิน ซึ่งคำว่า “ชุมชน” ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น
มีความหมายที่แตกต่างกัน นับตั้งชุมชน ชุมชน
ดั้งเดิมหรือชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 66

จากการพิจารณาชุมชนในแง่ที่เป็นหมู่
คณะอย่างหนึ่งซึ่งมีลักษณะ ที่แตกต่างจากหมู่
คณะอย่างอื่น ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญหรือ
องค์ประกอบของชุมชนเบื้องต้นได้ดังต่อไปนี้
(กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550: 98)

1) ชุมชนต้องมีลักษณะการอยู่ร่วมกัน
ของหลายคนเป็นคณะบุคคล โดยมีจำนวนมาก
พอที่จะดำเนินวิถีชีวิตเป็นหมู่คณะตามปกติและ
พึ่งตัวเองได้อย่างมีอัตลักษณ์ในทางสังคมหรือ
วัฒนธรรมของตนเอง แยกต่างหากจากชุมชนหรือ
กลุ่มชนอื่น โดยอาศัยความสมดุลและยั่งยืนใน
สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติหรือรากเหง้า
ทางวัฒนธรรมเป็นฐานแห่งการดำรงชีวิต

2) การอยู่ร่วมกันของบุคคลเหล่านั้นต้อง
มีลักษณะเป็นการดำเนินชีวิตร่วมกันโดยมีความ
สำนึกในความสัมพันธ์เป็นกลุ่มก้อนระหว่างกัน
อย่างต่อเนื่องและมีการสืบสายชุมชนต่อไปโดย
ไม่จำกัดระยะเวลา

3) ลักษณะของการดำเนินชีวิตหรือ
กิจวัตรร่วมกันดังกล่าวต้องเป็นไปโดยความ
สมัครใจไม่มีการบังคับ

4) การดำเนินชีวิตร่วมกันในชุมชนต้องมี
รูปแบบหรือข้อบังคับที่แน่นอนเป็นกิจจะลักษณะ
อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอย่างน้อยต้องมีเวทีสำหรับ
แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือมีแบบแผนในการ
ติดต่อสื่อสารและมีปฏิสัมพันธ์ได้ตอบระหว่างกัน

5) ชุมชนจะต้องมีการจัดองค์กรมีผู้ทำ
หน้าที่จัดการหรือมีวิธีการจัดการร่วมกันอย่าง
หนึ่งอย่างใดในนามชุมชนซึ่งสามารถแสดงออก
ให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณชน

ส่วนคำว่า “ชุมชน” ตามหมายในระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนด
ชุมชนพ.ศ. 2553 ข้อ 3 หมายถึง “กลุ่มประชาชนที่
รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการ
จัดการด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมีการวางระบบ
บริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้
โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อย
กว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้
บังคับ

จากความหมายของชุมชนดังกล่าว การ
รวมตัวของประชาชนที่เป็นชุมชน ซึ่งมีสิทธิยื่นคำ
ขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีฉบับนี้ได้จะต้องเข้าเงื่อนไขกรณี ลักษณะของความเป็นชุมชน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญรวม 4 ประการ กล่าวคือ

1) เป็นกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันที่มีลักษณะเป็นชุมชนมีจำนวนประชาชนรวมตัวกันมากพอสมควร

2) กลุ่มที่รวมตัวกันนั้น ต้องมีวัตถุประสงค์ของชุมชนร่วมกันเพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) การรวมกันของกลุ่มชุมชนนั้นจะต้องมีการวางระบบบริหารจัดการและมีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

4) ชุมชนนั้นต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องของชุมชน

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า สภาพข้อกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้มาตรการทางกฎหมายที่จะดำเนินการออกเอกสารสิทธิไม่ประสบผลสำเร็จและขาดความเหมาะสม ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนทางกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์คือกรมที่ดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ซึ่งการจะขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐในปัจจุบันนั้นชุมชนจะต้องไปยื่นคำร้องต่อสำนักงานโฉนดชุมชน สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐโดยตรง แต่จะ

ออกเอกสารสิทธิในที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้กับชุมชนเลยไม่ได้ ต้องมีการเปิดถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์เสียก่อน ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมที่ดินเท่านั้นที่จะดำเนินการตรวจสอบและสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยอนุมัติและดำเนินการออกเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐที่อยู่ในการครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือทบวงการเมืองอื่นก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับนั้นๆ ที่มีอยู่และให้อำนาจไว้

2. สภาพของกฎหมายที่ไม่เปิดช่องทางให้มีการนำเอาที่ดินสาธารณะประโยชน์มาออกเอกสารสิทธิให้กับชุมชน กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเอกชนนั้นคือประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลักที่ใช้มาถึงปัจจุบัน ถึงแม้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรค 2 และมาตรา 12 จะบัญญัติถึงการอนุญาตให้มีการเปิดถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อนำไปให้ประชาชนใช้นั้นก็ยังมีข้อที่น่าสังเกตคือ รัฐหรือทบวงการเมืองเท่านั้นที่เป็นผู้ร้องขอให้มีการถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อนำมาให้ประชาชนใช้ร่วมกันได้ในรูปแบบการออกพระราชกฤษฎีกา ส่วนการถอนสภาพที่ดินและจะโอนไปยังเอกชนก็ให้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อนำไปจัดให้ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือที่ดินของรัฐซึ่งมิได้ถอนสภาพจากที่ดินสาธารณะประโยชน์ รัฐมนตรีก็มีอำนาจให้สัมปทานหรือให้ใช้ที่ดินของรัฐนั้นในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้นจึงไม่ปรากฏว่ากฎหมายอนุญาตให้
ชุมชนสามารถมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน
สาธารณประโยชน์หรือที่ดินของรัฐได้เลย และ
การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินของรัฐนั้นมี
กฎหมายหลายฉบับให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ
และมีความลักลั่นในลำดับชั้นบังคับของกฎหมาย
ซึ่งเป็นการยุ่งยากซับซ้อนในขั้นตอนการปฏิบัติ
อีกด้วย

อีกประการ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็เป็น
การรับรองหรือกำหนดให้ชุมชนที่อยู่ในเขตพื้นที่
อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ใน
เขตอนุรักษ์เท่านั้นเพื่อต้องการให้ชุมชนมีส่วน
ร่วมและในการดูแลพื้นที่และร่วมกันอนุรักษ์ ซึ่ง
ไม่มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน
ของรัฐเพื่อให้ชุมชนได้อาศัยเพื่อทำกิจกรรมของ
ชุมชนด้านธุรกิจ ดังนั้นการจะออกเอกสารสิทธิ์
ในที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตกรุงเทพมหานคร
ให้แก่ชุมชนจึงอาจขัดกับเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ
จัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553

3. ปัญหาและอุปสรรคของชุมชน สภาพ

ความเป็นชุมชนและนิยามของชุมชนตาม
กฎหมายไม่มีความชัดเจนและยังไม่มีสภาพเป็น
นิติบุคคลตามกฎหมายจึงไม่สามารถดำเนินการ
ขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ได้
กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ปรากฏคำว่า ชุมชน
ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งมิ
มีความหมายและลักษณะของชุมชนที่แตกต่างกัน
รวมถึงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

การจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ปรากฏคำว่า
ชุมชนเพียงคำเดียวและมีความหมายกว้างและ
ครอบคลุมถึงลักษณะชุมชนโดยรวมทั่วไปซึ่ง
อาจจะหมายความรวมถึงชุมชนในเขต
กรุงเทพมหานครด้วยก็ได้ที่มีการรวมตัวกันของ
คนในสังคมโดยอาศัยระยะเวลาอันพอสมควร
และมีกิจกรรมทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจและสังคม
ร่วมกัน

ดังนั้นนิยามหรือความหมายที่จะบ่งชี้ถึง
ระดับหรือความเป็นชุมชนที่แท้จริงตามกฎหมาย
นั้นจึงยังไม่ชัดเจนและเมื่อเข้าสู่กระบวนการขอ
ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินก็เกิดการตีความหมายที่
กว้างและไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของชุมชนและ
กฎหมายเอง อีกทั้งฐานะของชุมชนก็ไม่มี
กฎหมายบัญญัติรองรับไว้ว่ามีนิติฐานะหรือเป็น
สภาพบุคคลตามกฎหมายอย่างไร

สรุปและข้อเสนอแนะ

การที่ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครจะ
ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน
สาธารณประโยชน์ได้นั้น ชุมชนจะต้องมีสภาพ
หรือฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจึงจะ
สามารถดำเนินการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินได้
ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินการจะออกเอกสาร
สิทธิ์ในที่ดินของรัฐจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ
ทบวงการเมืองหรือเอกชนที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล
เท่านั้นและเมื่อมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็สามารถ
ดำเนินการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินสาธารณ-
ประโยชน์ได้ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน
โฉนดชุมชนประสานไปยังองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นซึ่งในเขตกรุงเทพมหานครก็เป็นอำนาจ
ของผู้อำนวยการเขตและผู้ว่าราชการกรุงเทพ-

มหานครที่จะทำการสอบสวนและตรวจสอบ เอกสารหลักฐานเพื่อเสนอกรมที่ดินและ ปลัดกระทรวงมหาดไทยอนุมัติและเสนอเป็น พระราชบัญญัติเพิกถอนสภาพที่ดินและนำมาออก เอกสารสิทธิให้กับชุมชนได้ โดยทั้งนี้ชุมชน จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 เพื่อ ป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ในกรณี ชุมชนอื่น ๆ ที่อาจจะแอบอ้างและรวมตัวกันเพื่อ ขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐซึ่งจะเป็นปัญหาในการบุกรุก ที่ดินของรัฐและการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ใน อนาคต

จากการศึกษาผู้วิจัยพบปัญหาและ อุปสรรค 3 ประการ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. กรณีหน่วยงานของรัฐควรกำหนดให้มี ประกาศการจัดทำข้อมูลของชุมชนเพื่อให้ สามารถบ่งบอกได้ว่าชุมชนใดมีสิทธิที่สามารถขอ จัดตั้งเป็นชุมชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตาม กฎหมายที่จะสามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้ นอกจากนั้นยัง จำเป็นที่จะต้องให้ชุมชนมีสภาพเป็นนิติบุคคล หรือคณะบุคคลตามกฎหมายเพื่อที่จะสามารถ ดำเนินการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สาธารณประโยชน์ได้

2. กรณีสภาพปัญหาของกฎหมายจึงต้องมี การปรับปรุงและปฏิรูปโครงสร้างด้านกฎหมาย ที่ดินทั้งหมดทุกระดับทั้งที่ดินของรัฐและที่ดิน ของเอกชน โดยมีการบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการ อนุญาตให้ชุมชนที่มีสิทธิในที่ดินของรัฐใน ลักษณะมีเอกสารสิทธิซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ-

ศักราช 2550 มาตรา 66 และ 67 นอกจากนั้นยัง ต้องมีการปฏิรูปโดยการจัดหมวดหมู่ของที่ดินซึ่ง ต้องแบ่งที่ดินออกเป็นที่ดินของรัฐและเอกชนและ วิธีการดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐอย่าง ชัดเจน ลดขั้นตอนและความลึกลับของกฎหมาย และปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับที่ดินและ ประมวลกฎหมายที่ดินให้มีคุณภาพและเป็น ปัจจุบันรวมทั้งการกำหนดและบัญญัติให้มี คณะกรรมการด้านนโยบายที่ดินของรัฐและที่ดิน ของเอกชนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

3. ในส่วนนิติฐานะควรปรับปรุงกฎหมาย ที่ให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐต่างๆ ครอบครองดูแลที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีความ ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการจัดหรือรวบรวม หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่คล้ายกันหรือ เหมือนกันมาเป็นหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งปัจจุบัน ที่ดินของรัฐและเอกชนกระจัดกระจายอยู่ในความ ครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐหลาย หน่วยงานจนเกิดความทับซ้อนและยากต่อการ ปฏิรูปการจัดการที่ดินและการใช้ทรัพยากรที่ดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อพลเมืองอย่างสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน. (2543). **วิวัฒนาการการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน: 100 ปี กรมที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กอบกุล ราชะนาคร. (2548). **พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- กุลพล พลวัน. (2535). “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.” ใน **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศ. ไพโรจน์ ชัยนาม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริก.
- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. (2552). **ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย เสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2545). **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- เจริญ ไชยชนะ. (2508). **ประวัติศาสตร์สากลสมัยโบราณ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ดวงวิทยา.
- เจษฎา โชติกิจภิวาทย์ และคณะ. (2546). **ที่ดินของชีวิต การปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมและยั่งยืน**. เชียงใหม่: กลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2527). **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.
- ปราโมทย์ ตั้งเกียรติกำจาย. (2553). “การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่ การปฏิบัติ.” ใน **รายงานที่ดีอาร์ไอ กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย**.
- นุศจี ทวีวงศ์. (2552). **สิทธิชุมชน มิติประมงพื้นบ้าน**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน.
- ร. แลงกาด์. (2483). **กฎหมายที่ดิน : ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี. (2537). **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). **นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- อนุสรณ์ ลิ่มมณี. (2519). **การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน**. กรุงเทพมหานคร: แพร์พิทยา.
- อัจฉรา รักยุติธรรม. (2548). **ที่ดินและเสรีภาพ**. เชียงใหม่: Black Lead Publishing.
- อัมพร วิจิตรพันธ์. (2527). **ประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2554). **วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา.**

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2514). **ประวัติศาสตร์กฎหมายต่างประเทศ.** กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2543). “**โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐกิจและกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.**” ใน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท..

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. (2550). “**โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม.**” ใน รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511.

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2486.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่(ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497.

ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2498.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดิน พ.ศ. 2544.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553.

ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงาน
โฉนดชุมชน พ.ศ. 2553.