

ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๑๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.
(การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน)

เรียน กระทรวง กรม

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๐๓๘๒ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓
และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องนี้
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๗.๓/๑๑๙๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดิน
ในรูปแบบโฉนดชุมชน) ที่สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่
๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายประเด็น เช่น ตัดหลักการเกี่ยวกับการ
การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว และตัดหลักการ
เกี่ยวกับอำนาจในการยกเลิกโฉนดชุมชน แก้ไขบทนิยาม คำว่า “ที่ดินของรัฐ” “โฉนดชุมชน”
“ชุมชน” “คณะกรรมการ” แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการและแก้ไขเพิ่มเติม
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น ซึ่งสำนักงานปลัด
สำนักนายกรัฐมนตรีได้ยืนยันเห็นชอบด้วยแล้ว แต่ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภ
องค์ประกอบของคณะกรรมการในร่างข้อ ๔ และขอเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ในร่างข้อ ๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เห็นชอบกับการขอแก้ไขเพิ่มเติม
ในส่วนของคำปรารภและองค์ประกอบของคณะกรรมการ ความละเอียดปรากฏตาม
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับ
ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
ด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

/ในคราวประชุม . . .

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓

๑. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย)

เสนอว่า

๑.๑ การจัดให้มีโฉนดชุมชนเป็นการดำเนินการตามนโยบายด้านเศรษฐกิจ ข้อ ๔.๒.๑.๘ ของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาว่า รัฐบาลจะเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน โดยองค์กรต่าง ๆ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ

๑.๒ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการกำหนดให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินของรัฐพิจารณาให้ชุมชนซึ่งรวมตัวกันอยู่อาศัยในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐร่วมกันอาจขัดต่อกฎหมาย จึงได้ตัดความดังกล่าวออก ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินนโยบายเรื่องนี้บรรลุผลสำเร็จ ขอให้หน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินของรัฐสนับสนุนโดยเร่งรัดดำเนินการตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อไป และการที่ร่างระเบียบฯ ใช้คำว่า “โฉนดชุมชน” แต่คำว่า “โฉนด” ตามร่างระเบียบฯ นี้ มีความหมายแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายที่ดิน และความหมายตามพจนานุกรม ซึ่งหมายถึงหนังสือสำคัญของทางราชการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้มิได้เป็นการก่อตั้งสิทธิใด ๆ ขึ้นมาใหม่นั้นจะรับไปทำความเข้าใจกับประชาชนต่อไป

๑.๓ ร่างระเบียบฯ ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐ พื้นที่ภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการตามระเบียบหลายขั้นตอน จึงขอให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการดำเนินงานในเรื่องนี้ด้วย

๑.๔ สำหรับข้อสังเกตของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั้น เนื่องจากการจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐโดยไม่มีการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และจากการสำรวจพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐ พื้นที่ ไม่ปรากฏว่ามีพื้นที่ป่าชายเลนแต่อย่างใด

๒. นายกรัฐมนตรีเสนอเพิ่มเติมว่า การจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไข
ปัญหาที่ดินทำกินเป็นเรื่องใหม่ตามนโยบายรัฐบาลซึ่งยังไม่เคยมีมาก่อน และเป็นส่วนหนึ่ง
ของแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ จึงขอให้ทุกกระทรวงเร่งรัดการดำเนินงาน
ตามนโยบายรัฐบาลในเรื่องนี้ด้วย
จึงได้ลงมติ

๑. เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน
พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน) ที่สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ดำเนินการต่อไปได้

๒. ให้ทุกกระทรวงเร่งรัดการดำเนินงานตามที่รัฐมนตรีประจำสำนัก
นายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) และนายกรัฐมนตรีเสนอ เพื่อให้นโยบายรัฐบาล
ในเรื่องนี้บรรลุผลสำเร็จโดยเร็ว และขอให้ทำความเข้าใจกับประชาชนตามความเห็น
คณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดดำเนินการ
ตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรัชย์ ภูประเสริฐ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

24 พ.ค. 2553

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๕ (มหัณมา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (G997/D/ส.)

www.cabinet.thaigov.go.th

รองเลขา.
ผอ. a 19/5/53
ผอ.กลุ่ม 3มิ/19/พค 53
จนท. มหัณมา 19/พค 53
นายวิชาญ/ตาม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่..... 2784
วันที่ 21 เม.ย. 2553 16.00

ด่วนมาก

ที่ นร ๐๕๐๑/ ๐๓๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๕ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจาย
การถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓/๒๐๐๗๕
ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.
(๒) ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวที่ตรวจพิจารณาแล้ว และแผ่นบันทึก
ข้อมูล จำนวน ๑ แผ่น
(๓) สำเนาหนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๒๐/๒๑๐๔
ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๓

ตามหนังสือที่อ้างถึงความว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบในหลักการ
ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ที่สำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน
โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีและความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบ
การพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสร็จแล้ว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.
ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) โดยสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ได้มี
หนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภ องค์ประกอบ

สนช.

๘๖

21 ส.ช. 2553

๒

21 ส.ช. 2553

ของคณะกรรมการในร่างข้อ ๔ และขอเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในร่างข้อ ๗ ดังนี้
“ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชนที่มีการร้องขอจาก
ชุมชน” (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๓)) ซึ่งในส่วนของการพิจารณาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ
สำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย สำหรับกรณีที่ขอเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ในร่างข้อ ๗ นั้น เป็นประเด็นที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) แล้ว
โดยเห็นว่า การดำเนินการใด ๆ ในที่ดินเอกชน เอกชนสามารถที่จะไปดำเนินการตกลงกันเองได้
ดังนั้น สำนักงานฯ จึงมิได้มีการแก้ไขร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนด
ชุมชน พ.ศ. ตามข้อเสนอแก้ไขของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การที่ร่างระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ใช้คำว่า “โฉนดชุมชน” จะต้อง
เข้าใจว่าคำว่า “โฉนด” ตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้มีความหมายที่แตกต่างไปจาก
กฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน) และความหมายตามพจนานุกรมซึ่งหมายถึงหนังสือสำคัญ
ของทางราชการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยโฉนดชุมชนตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ได้
เป็นการก่อตั้งสิทธิใด ๆ ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องทำความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นนี้ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

สนช. กษ.
วันที่ 21 ส.ช. 2553
เวลา 16.10

กษ. ม. ม. ม. ม. ๙

ขอแสดงความนับถือ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙

สำนักหลักนิติบัญญัติ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐-๑๓ ต่อ ๒๓๐๗, ๒๓๐๘

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๐๒๘๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓/๒๐๐๗๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีและความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้

ในการพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑.๑ กำหนดประเภทที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้มีโฉนดชุมชน ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ อุทยานแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ รวมถึงที่ราชพัสดุ ที่ดินของรัฐวิสาหกิจ หรือที่ดินของรัฐที่ได้มาโดยประการอื่น

๑.๒ กำหนดให้โฉนดชุมชน หมายความว่า สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล

๑.๓ กำหนดให้ชุมชน หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อการจัดการดูแลตนเองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการ และการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

๑.๔ กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานและจัดให้มีโฉนดชุมชน ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานกรรมการแต่งตั้งอีกไม่เกินแปดคน เป็นกรรมการ และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ

๑.๕ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) เสนอนโยบาย แผนงานและงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ทั้งในด้านการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- (๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และยกเลิกโฉนดชุมชนที่ทำผิดเงื่อนไข
- (๕) ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็นแก่การดำเนินงานจัดให้มีโฉนดชุมชนตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (๖) ประสานงาน ติดตาม และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนงานในการดำเนินงานโฉนดชุมชน
- (๗) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชน ที่มีการร้องขอจากชุมชน

๑.๖ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินของรัฐ พิจารณาให้ชุมชนซึ่งรวมตัวกันอยู่อาศัยในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ มีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐร่วมกันภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการกำหนดให้พื้นที่ใดดำเนินการให้มีโฉนดชุมชนแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ชักช้า โดยระยะเวลาการดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดคราวละไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี และภายในเก้าสิบวันก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการให้สิทธิดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อไป

๑.๗ กำหนดให้ในการให้โฉนดชุมชนแก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ต้องเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีการบุกรุกภายหลังจากระเบียบนี้ใช้บังคับ

๑.๘ กำหนดให้ชุมชนที่มีสิทธิได้รับโฉนดชุมชนจะต้องจัดตั้งตัวแทนเป็นคณะกรรมการชุมชนขึ้นเพื่อกระทำการแทนในนามของชุมชนและกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น รวมทั้งการควบคุมให้ทุกคนในชุมชนปฏิบัติตามระเบียบ

๑.๙ กำหนดให้ในกรณีที่มีการกระทำผิดเงื่อนไขที่ให้ไว้ของชุมชนที่ได้รับสิทธิให้หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจยกเลิกโฉนดชุมชนได้

๒. ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย ดังนี้

(๑) ความในข้อ ๑๐ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้เมื่อคณะกรรมการกำหนดให้พื้นที่ใดดำเนินการให้มีโฉนดชุมชนแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ชักช้า นั้น อาจใช้ได้เฉพาะที่ดินของรัฐบางประเภท ส่วนที่ดินของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ การจะดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อน ทั้งต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีจึงจะดำเนินการได้ และในระยะยาวอาจจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๒) กรณีผู้บุกรุกเข้าถือครองที่ดินของรัฐก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับและอยู่ระหว่างดำเนินคดีตามกฎหมายจะได้รับสิทธิตามระเบียบนี้ด้วยหรือไม่ สมควรกำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ชัดเจน

๒.๒ กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักการโฉนดชุมชนประสงค์ที่จะรับรองสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐทุกประเภทที่รวมตัวกันเป็นชุมชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในการกระจายการถือครองที่ดินของประเทศไทยให้ทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ไม่มีข้อกำหนดใดเป็นการยกเว้นอำนาจการจัดการที่ดินของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย โดยเฉพาะเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ วรรคสอง ที่ว่า “เมื่อคณะกรรมการกำหนดให้พื้นที่ใดดำเนินการให้มีโฉนดชุมชนแล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ชักช้า” จึงเห็นว่า ในส่วนของที่ราชพัสดุเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาเห็นสมควรจัดให้มีโฉนดชุมชนในที่ราชพัสดุแล้ว การดำเนินการต้องเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลและการจัดหาประโยชน์ไว้แล้ว แต่หากวัตถุประสงค์ใดในการจัดการทรัพยากรของชุมชนเป็นเรื่องใหม่หรืออาจขัดกับนโยบายของคณะกรรมการที่ราชพัสดุ จะดำเนินการได้เมื่อได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่ราชพัสดุแล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งซึ่งตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า เพื่อประโยชน์

ในการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอย่างยั่งยืน ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินของรัฐพิจารณาให้ชุมชนซึ่งรวมตัวกันอยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐร่วมกันภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เห็นว่า อาจจะไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ได้เห็นชอบผลการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ข้อ ๓ ๓.๑ ๑) กรณีการรับรองสิทธิในที่ดินต้องเป็นการถือครองทำประโยชน์สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่เห็นชอบการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ สำหรับที่ราชพัสดุ ส่วนผู้บุกรุกเข้าถือครองที่ดินของรัฐภายหลังวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ จะไม่ได้รับสิทธิใด ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลและจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

๒.๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๒.๔ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญในการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินและการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาในเรื่องการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบโฉนดชุมชน เพื่อให้ประชาชนซึ่งรวมตัวเป็นชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยให้ทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนสืบไป

๓. สาระสำคัญของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. เสร็จแล้ว โดยได้นำข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย และได้ตัดหลักการดังต่อไปนี้ ออกจากร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.

(๑) ตัดหลักการเกี่ยวกับการกำหนดให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินของรัฐพิจารณาให้ชุมชนซึ่งรวมตัวกันอยู่อาศัยในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐร่วมกันภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดออก เนื่องจากการกำหนดไว้ดังกล่าวอาจขัดต่อกฎหมายรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑

(๒) ตัดหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวออก เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีออกระเบียบเพื่อวางระเบียบปฏิบัติราชการของส่วนราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งเป็นเอกชน มีลักษณะเป็นการบังคับให้เอกชนต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด จึงไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะขัดต่อมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ อันเป็นกฎหมายแม่บท อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนสามารถที่จะอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้ต่อไปได้

(๓) ตัดหลักการเกี่ยวกับอำนาจในการยกเลิกโฉนดชุมชนออก เนื่องจากปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีว่า เมื่อมีชุมชนเสนอให้มีการดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่ใด คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนก็จะทำหน้าที่ในการประสานกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อได้รับการอนุญาตแล้ว ในส่วนของชุมชนก็จะมีการดำเนินงานออกโฉนดชุมชนและบริหารจัดการภายในแต่ละชุมชนกันเอง ดังนั้น เมื่อโฉนดชุมชนเป็นเรื่องที่ชุมชนดำเนินงานภายในชุมชนเอง จึงไม่สามารถกำหนดไว้ในระเบียบฉบับนี้โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจยกเลิกโฉนดชุมชนได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีการปรับปรุงร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๓.๑ บทนิยาม (ร่างข้อ ๓) ได้มีการปรับปรุงคำนิยามเสียใหม่ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) แก้ไขนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” โดยตัดในส่วนของตัวอย่างที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ออก แล้วกำหนดไว้อย่างกว้างแทน

(๒) แก้ไขนิยามคำว่า “โฉนดชุมชน” และ “ชุมชน” เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้และตรงตามความประสงค์ของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

(๓) ตัดนิยามคำว่า “จังหวัด” ออก เนื่องจากไม่มีการอ้างถึงในร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้

(๔) แก้ไขนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” เป็น “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อของคณะกรรมการตลอดจนตรงตามเจตนารมณ์ของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้และตรงตามความประสงค์ของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

๓.๒ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นไปตามแบบการร่างกฎหมาย (ร่างข้อ ๔ ถึงร่างข้อ ๖)

๓.๓ แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น และตัดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมถึงอำนาจในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชนตามที่ชุมชนร้องขอด้วย เนื่องจากกรณีดังกล่าวเอกชนสามารถที่จะไปดำเนินการตกลงกันเองได้ (ร่างข้อ ๗)

๓.๔ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ เนื่องจากร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีได้กำหนดไว้ โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม (ร่างข้อ ๘)

๓.๕ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และตัดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานของรัฐออก เนื่องจากอาจมีความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (ร่างข้อ ๙)

๓.๖ แก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ (ร่างข้อ ๑๐)

๓.๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการรักษาการ โดยนำมาบัญญัติไว้เป็นข้อสุดท้ายของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้เป็นไปตามแบบการร่างกฎหมาย (ร่างข้อ ๑๑)

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การที่ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ใช้คำว่า “โฉนดชุมชน” จะต้องเข้าใจว่า คำว่า “โฉนด” ตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีความหมายที่แตกต่างไปจากกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน) และความหมายตามพจนานุกรมซึ่งหมายถึงหนังสือสำคัญของทางราชการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยโฉนดชุมชนตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มิได้เป็นการก่อตั้งสิทธิใด ๆ ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องทำความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นนี้ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๓

ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว
เรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๕๓

ร่าง
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน
พ.ศ.

โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และ ผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงาน ที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชน หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้ง แทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้ง ไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการ
ที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ
ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโหนดชุมชนต่อ
คณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโหนดชุมชนตามระเบียบนี้
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโหนดชุมชน
รวมทั้งการดูแลสุขภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- (๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจาก
หน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโหนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานโหนดชุมชน
ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
- (๕) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและ
แผนงานของงานโหนดชุมชน
- (๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการ
มอบหมาย
- (๗) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับโหนดชุมชนให้เป็นไปตาม
กฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๘ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณา
ทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของ
คณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ ๙ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม
การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่น
ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ.

นายกรัฐมนตรี

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๑๒๐/๒๑๐๔



สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
รับที่ ๓๗๔
วันที่ ๕ พ.ค. / ๕๓
เวลา ๑๗.๔๐ น.

๓ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.

สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี

รับที่ ๒๐๔

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันที่ ๗ / ๒๕ / ๕๓

เวลา ๑๕.๔๐ น.

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๖/๕๕ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งให้ทราบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. เสร็จแล้ว จึงขอให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียื่นการเห็นชอบในร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้วนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทราบ เพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป ความแจ้งอยู่แล้วนั้น

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาร่างระเบียบดังกล่าว โดยเชิญผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมประชุมด้วย พร้อมกับได้เสนอผลการประชุมต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) พิจารณาแล้ว เห็นชอบให้แจ้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ ดังนี้

๑. ขอนำเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา กรณีนายไพโรจน์ พลเพชร ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน เสนอให้ปรับแก้ไขในส่วนของคำปรารภ โดยตัดคำว่า “ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” และ “อีกทั้งจะช่วยลดความขัดแย้งในปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐลงได้” ออกจากร่างระเบียบ ฯ เนื่องจากเห็นว่า การเขียนถ้อยคำเช่นนี้มีลักษณะที่เป็นอคติต่อภาคประชาชนว่าเป็นฝ่ายผิดในการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งที่หลายครั้งก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าประชาชนเป็นผู้บุกรุก

๒. ขอนำเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา กรณีนายไพโรจน์ พลเพชร ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน เสนอให้ปรับแก้ไขในส่วนข้อ ๗ เรื่อง คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ โดยให้น้ำข้อ ๘(๗) จากร่างเดิมที่ว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานโฉนดชุมชนในที่ดินเอกชนที่มีการร้องขอจากชุมชน” มาเพิ่มในข้อ ๗ ของร่างที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาแล้ว เนื่องจากเห็นว่า ปัจจุบันมีที่ดินเอกชนหลายแห่งที่ประสงค์เข้าร่วมโฉนดชุมชน ดังนั้นจึงไม่ควรจำกัดขอบเขตของการดำเนินงานโฉนดชุมชนไว้เฉพาะที่ดินของรัฐเพียงอย่างเดียว

/๓. ในส่วนของ...

๓. ในส่วนของร่างระเบียบฯ ข้อ ๕ ว่าด้วยคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาออกจากการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เพื่อความเหมาะสม จึงขอปรับเปลี่ยนเป็นดังนี้

๓.๑ ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

๓.๒ ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ

๔. นอกเหนือจากข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นชอบตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ...ที่มีการปรับแก้โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย)

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานการจัดโฉนดชุมชน

โทร ๐๘๑ ๖๔๗ ๔๑๔๗

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๕๑๓๑

ผู้ประสานงาน : นายอุกฤษฏ์ ภักดีวานิช

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวอนิษา เกษมสันต์ ณ อุษยา)

นางอุกฤษฏ์ ภักดีวานิช

ด่วนที่สุด

ที่ ทส 0207.3/ 1197

พ 15



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รับที่... 3355

วันที่... 11 พค 53 เวลา 9.15

☒ ก่อนประชุม

☐ หลังประชุม

☐ แจกที่ประชุม

☐ ไม่แจกที่ประชุม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

92 ซอยพหลโยธิน 7 ถนนพหลโยธิน

แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ 10400

11 พ.ค. 2553

จัดเข้าวาระ..... 10 พฤษภาคม 2553

เรื่อง ขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา

เรื่องที่ ๑๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน)

ตามที่ นายกรัฐมนตรี ได้โปรดมีบัญชา อนุมัติให้นำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ความละเอียดปรากฏตามสรุปบัญชีเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี นั้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะรวมทั้งผลการพิจารณาความสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ซึ่งได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน) ตลอดจนขอเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาเพิ่มเติม รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาต่อไปด้วย
จักขอขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุวิทย์ คุณกิตติ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานปลัดกระทรวงฯ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

โทร 0 2278 8649/ โทรสาร 0 2265 6110

**ความเห็นและข้อเสนอแนะของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ต่อร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.
(การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน)**

ความเห็นและข้อเสนอแนะของกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ความสอดคล้องกับความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7)
1. คำว่า โฉนดชุมชน ในร่างระเบียบนี้ หมายความว่า สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งต่างกับความหมายคำว่า โฉนด ตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 และ โฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่หมายความถึงหนังสือสำคัญทางราชการที่แสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประเด็นนี้อาจทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจสับสนว่าโฉนดชุมชน คือ หนังสือสำคัญของทางราชการที่แสดงว่าชุมชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำนองเดียวกับโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้ จึงสมควรกำหนดชื่อเป็นอย่างอื่นให้สอดคล้องกับหลักการของระเบียบด้วย เช่น หนังสือรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ชุมชน เป็นต้น	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความเห็นสอดคล้องกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7)
2. หลักการของร่างระเบียบ ข้อ 3 ที่กำหนดให้ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท สามารถนำไปดำเนินการให้มีโฉนดชุมชนได้นั้น เห็นว่าที่ดินของรัฐบางประเภท โดยเฉพาะที่ดินที่เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งประกาศกำหนดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แล้วแต่กรณี มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ พันธุ์ไม้ และสัตว์ป่า ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปถือครองทำกินในที่ดินเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แต่อย่างใด จึงไม่อาจนำที่ดินมาจัดเพื่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ของชุมชนในลักษณะของโฉนดชุมชนได้ จึงควรกำหนด	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความเห็นสอดคล้องกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7)

ความเห็นและข้อเสนอแนะของกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ความสอดคล้องกับความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7)
ยกเว้นมิให้นำที่ดินที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ไปดำเนินการออกโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้ การที่รัฐจะนำที่ดินตามกฎหมายป่าไม้มาออกโฉนดชุมชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เห็นด้วย เพราะการดำเนินการตามแนวทางของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้เพื่อให้ชุมชนสามารถครอบครอง อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น กรมป่าไม้ในฐานะผู้รับผิดชอบหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง ป้องกัน รักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ของชาติคงไว้ ซึ่งพื้นที่ป่าในการดูแล ประกอบด้วย (1) พื้นที่ป่า ตามความหมายแห่งมาตรา 4 (1) พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวห้ามมิให้บุคคลใด บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามนัยมาตรา 54 ฉะนั้นการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนจะต้องขออนุญาตตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ อีกทางหนึ่งด้วย (2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ห้ามมิให้บุคคลใด บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง หรือเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ทั้งนี้มิได้ห้ามเด็ดขาด มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออาศัยได้ ดังนี้ - อนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออาศัย ตามมาตรา 16 แต่ทั้งนี้พื้นที่ดังกล่าวจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548	

ความเห็นและข้อเสนอแนะของกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ความสอดคล้องกับความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7)
- อนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัย ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) ตามนัยมาตรา 16 ทวิ แต่ทั้งนี้พื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นป่าเสื่อมโทรม ได้แก่ พื้นที่ป่าในบริเวณ ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนที่ไม่มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์ เหลืออยู่น้อย และป่านั้นหายากที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติ และบุคคลผู้ได้รับอนุญาตต้องอยู่ก่อนการประกาศเป็นเขตปรับปรุง ป่าสงวนแห่งชาติ - การอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์การปลูกสร้าง สวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 20 ซึ่งพื้นที่จะอนุญาตต้องเป็นป่าเสื่อมโทรม ข้อเสนอแนะ 1) หากพื้นที่ใดขัดกับระเบียบของกรมป่าไม้เกี่ยวกับการอนุญาต ต่างๆ จะต้องทำการแก้ไขระเบียบต่างๆ 2) หากพื้นที่ใดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่อนุญาตได้ เนื่องจากขัด มติคณะรัฐมนตรี จะต้องมีการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง	
3. ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีทั้งที่อยู่โดยชอบด้วย กฎหมายและที่บุกรุกเข้าถือครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของรัฐไม่น้อยกว่า 3 ปี ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ตามร่างระเบียบ ข้อ 10 มีสิทธิได้รับโฉนด ชุมชนยอมเป็นการสนับสนุนให้ผู้กระทำผิดกฎหมายได้รับสิทธิ ประโยชน์ถูกต้องตามกฎหมายด้วย อีกทั้งการกำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการประสานงานและจัดโฉนดชุมชน (ปจช.) กำหนดให้พื้นที่ใดดำเนินการให้มีโฉนดชุมชนแล้ว ให้หัวหน้า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสั่งการให้เป็นตามกฎหมายโดยไม่ชักช้า ซึ่งในที่ดินของรัฐบางประเภท โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติ เขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะ อนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปถือครองทำกินในที่ดินดังกล่าว หัวหน้า หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจดำเนินการใดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายได้	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม มีความเห็น สอดคล้องกับผลการพิจารณาของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7)

ความเห็นและข้อเสนอแนะของกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ความสอดคล้องกับความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7)
4. กรณีการยกเลิกโฉนดชุมชนตามข้อ 14 ระเบียบมิได้กำหนดว่าเมื่อยกเลิกโฉนดชุมชนแล้ว จะต้องดำเนินการกับบรรดาทรัพย์สินส่วนกลางของชุมชนและของสมาชิกชุมชน ทั้งในส่วนที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ พืชผลอาสิน และทรัพย์สินอื่น ซึ่งอาจเป็นผลให้ชุมชนและสมาชิกชุมชนกลายเป็นผู้กระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายได้ และยากแก่การแก้ไขปัญหาในภายหลัง จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในระเบียบให้ชัดเจนด้วย	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความเห็นสอดคล้องกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7)
ความเห็นและข้อสังเกตของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ขอเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพิ่มเติมใน 2 ประเด็น	
1. เนื่องจากสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่าง สมดุลและยั่งยืน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 ยังไม่มีผลใช้บังคับโดยทันที เนื่องจาก มาตรา 303 กำหนดเงื่อนไขให้ต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิเสียก่อน และจนขณะนี้ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ประกอบกับ “ชุมชน” ยังไม่มีสถานะทางกฎหมายรองรับให้เป็น นิติบุคคล ดังนั้น การบริหารจัดการ การครอบครองที่ดิน และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินในลักษณะของชุมชนอาจมีปัญหา เกี่ยวกับเรื่องอำนาจในการทำนิติกรรมใดๆ หรือการดำเนินคดีต่างๆ เมื่อเกิดการโต้แย้งสิทธิ	-
2. ร่างระเบียบดังกล่าวไม่ควรดำเนินการในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2543 ห้ามใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนอย่างเด็ดขาด รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ภายใต้งาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ก็มิได้นำพื้นที่ป่าชายเลน ไปปฏิรูปแต่อย่างใด	-