



กฎหมายที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
และข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นกลุ่มคนชายขอบ
: ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง (ชุมชนแออัด)

โดย

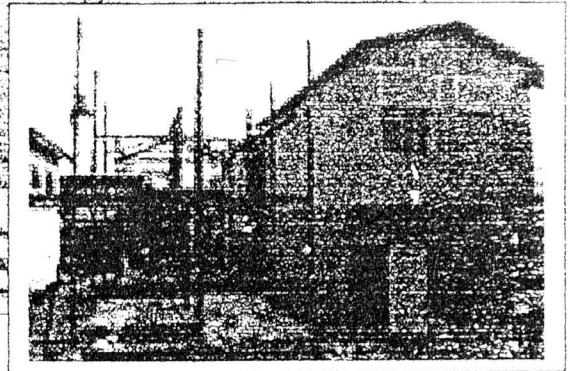
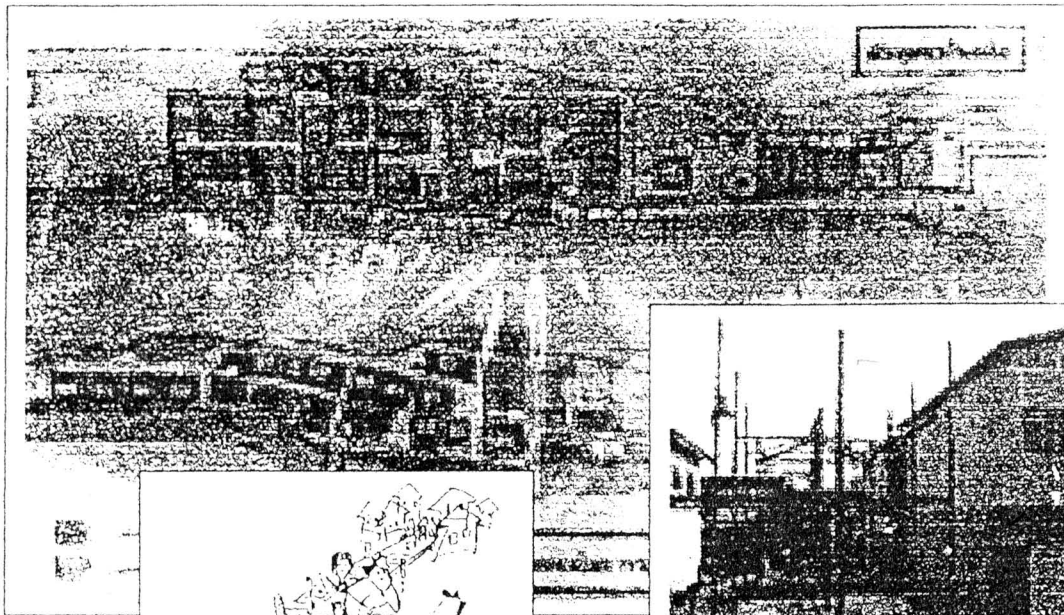
สมชาย ช่วยเกลี้ยง และธนานุวัฒน์ แก้วพงศ์พันธุ์

เสนอ

คณะกรรมการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



กฎหมายที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและ
ข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นกลุ่มคนชายขอบ :
ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)



ศึกษาและเรียบเรียง โดย
สมชาย ชั่วเกลี้ยง
ธนาหุวัฒน์ แก้วพงศ์พันธุ์

รายงานการศึกษาตามโครงการศึกษา
กฎหมายที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และข้อตกลง
ระหว่างประเทศในประเด็นกลุ่มคนชายขอบ
โดยคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปีงบประมาณ ๒๕๔๖

สารบัญ

หน้า

บทที่ ๑ ชุมชนคนจนในเมืองกับสิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในการพัฒนา

๑	ที่มาของชุมชนคนจนในเมืองหรือชุมชนแออัด	๑
๒	จำนวนและประชากร	๓
๓	สภาพปัญหาการตั้งถิ่นฐานของคนจนในเมือง	๓
๓.๑	สิทธิในการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์กับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน	๓
๓.๒	การเข้าถึงการให้บริการพื้นฐานจากรัฐ	๕
๓.๓	สภาพทางเศรษฐกิจของคนจนในเมือง	๖
๓.๔	สภาพทางด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม	๖
๓.๕	สภาพทางด้านทัศนคติของคนในสังคมต่อชาวชุมชนแออัดหรือคนจนในเมือง	๗

บทที่ ๒ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนในเมือง

๑	บทบัญญัติแห่งกฎหมายกับการรับรองสิทธิของชุมชนคนจนในเมือง	๑๐
๑.๑	กติการระหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม	๑๕
๑.๒	กติการระหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	๑๖
๒	การตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมืองกับการบังคับใช้กฎหมายและผลกระทบในเชิงสิทธิและเสรีภาพ	๑๗
๒.๑	บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๓๕	๑๘
๒.๒	บทบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน	๒๓
๒.๓	ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔	๒๔
๒.๔	บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔	๒๕
๒.๕	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔	๒๘
๒.๖	พระราชบัญญัติที่พัสดุ ๒๕๑๘	๓๒
๒.๗	พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ๒๕๓๐	๓๔
๒.๘	พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔	๓๖
๒.๙	พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย ๒๔๙๔	๓๗
๓	สรุปสาระสำคัญของผลกระทบทางกฎหมายต่อการตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมือง	๓๘

บทที่ ๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการพัฒนาของชุมชนคนจนในเมือง

๑	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิในการพัฒนา ของชุมชนคนจนในเมือง	๔๐
๒	ความหมายของชุมชนแออัดและคนจนในเมือง	๔๐
๓	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาการรับรองชุมชน และองค์กรชุมชน	๔๒
๓.๑	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖	๔๒
๓.๒	เทศบาลกับการพัฒนาคนจนในเมือง	๔๒
๓.๓	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘	๔๔
๓.๔	กรุงเทพมหานครกับการพัฒนาชุมชนคนจนในเมือง	๔๕
๔	องค์กรชุมชน : ความหมาย ลักษณะ รูปแบบ และบทบาท	๔๗
๕	กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนคนจนในเมืองและข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย	๔๙
๖	การจัดตั้งระบบสหกรณ์ในชุมชนคนจนในเมือง	๕๔
๗	จากกลุ่มออมทรัพย์สู่ระบบสหกรณ์ชุมชนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย	๕๖
๘	กระบวนการของสหกรณ์ชุมชนกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย	๕๗
๙	ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของสหกรณ์ชุมชนในการดำเนินการ แก้ปัญหาที่อยู่อาศัย	๕๙
๑๐	กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการควบคุมการจัดสรรที่ดินของสหกรณ์ชุมชน	๕๙
๑๐.๑	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๖	๕๙
๑๐.๒	พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓	๖๐
๑๐.๓	การขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓	๖๑
๑๐.๔	ข้อยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายการจัดสรรที่ดิน	๖๖
๑๑	กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการจ่ายภาษีธุรกิจเฉพาะของสหกรณ์ชุมชน	๖๙
๑๑.๑	ภาษีธุรกิจเฉพาะ	๖๙
๑๑.๒	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็น ทางการค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ ๒๔๔)	๖๙
๑๑.๓	กิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ	๗๐
๑๑.๔	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับการยกเว้น ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ ๓๕๕)	๗๐

บทที่ ๔ ข้อพิจารณาและเสนอแนะ

๑.	ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย	๗๒
๒.	ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย	๗๓

บทที่ ๑

ชุมชนคนจนในเมืองกับสิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในการพัฒนา

๑. ที่มาของชุมชนคนจนในเมืองหรือชุมชนแออัด

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ปัญหาชุมชนคนจนในเมืองหรือชุมชนแออัด เกิดจากความผิดพลาดในการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล โดยรัฐยึดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางมายาวนานมากกว่า ๔๐ ปี ในมิติความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทุนภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ธุรกิจบริการ การท่องเที่ยวและการส่งออก มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองหลักของประเทศ ซึ่งได้ทิ้งปัญหาความทุกข์ยากของเกษตรกรชาวนาข้าวไว้ ให้ตกอยู่ในวังวนแห่งความยากจน

การเปลี่ยนวิถีการผลิตทางด้านเกษตรกรรมยังชีพสู่เกษตรกรรมแผนใหม่ ที่มุ่งผลิตเพื่อขาย และใช้วัตถุดิบปัจจัยที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและวัฒนธรรมก่อให้เกิดช่องว่างทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภาคเมืองและชนบท ในเชิงรายได้ของประชากรให้ทิ้งห่างต่างออกไปอย่างชัดเจน วิถีชีวิตของประชาชนในภาคชนบทได้เปลี่ยนไปการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และทรัพยากรมนุษย์ถูกกำหนดจากโครงสร้างการพัฒนาประเทศให้เป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่สนับสนุนกระบวนการผลิต ตามแผนการพัฒนาภาคทุนนิยมอุตสาหกรรม แหล่งผลิตของภาคอุตสาหกรรม ได้ตั้งฐานการผลิตในเมืองใหญ่และหัวเมืองหลักตามภูมิภาค มีการดูดซับแรงงานราคาถูกจากภาคการเกษตรที่ล้มสลาย อันเกิดจากการไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ หรือความล้มเหลวจากโครงการของรัฐที่มุ่งส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกอันเป็นการไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตดั้งเดิม ซึ่งการยึดกุมฐานทรัพยากรทั้งที่เป็นสมบัติของชาติและของเอกชนคนยากจน ก่อให้เกิดข้อเหวี่ยงที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อระบบเกษตรดั้งเดิมทั่วทุกภูมิภาค ปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะทรัพยากรดินถูกทำลายจากการพัฒนาทางภาคเกษตร ผ่านโครงการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐ ที่เป็นวิถีการผลิตแนวใหม่ที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพเพื่อสนับสนุนการส่งออกและหล่อเลี้ยงสังคมเมืองมากกว่าการผลิตให้พอเพียง ซึ่งไม่ได้ให้โอกาสหรือให้การศึกษากับประชาชนภาคการเกษตรก่อนเข้าไปสู่ระบบการผลิตแบบเกษตรอุตสาหกรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงถูกทำลายและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนดั้งเดิมมาจนถึงปัจจุบัน

ทรัพยากรดินเสื่อมสลายและโทรมทรุดจากกระบวนการผลิตตามสังคมทุนนิยมบริโภค ทรัพยากรน้ำเกิดปัญหา อันเนื่องมาจากการใช้สารเคมีจากภาคทุนอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นแหล่งอาหารทางธรรมชาติของประชากรในภาคชนบท จะเห็นได้จากนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐ มีระบบการบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพตัวชี้วัดของความล้มเหลวปรากฏจากการล้มละลายของเกษตรกรรายย่อยทั่วประเทศ ผลกระทบเนื่อง

จากระบบทุนนิยมดังกล่าวก่อภาระหนี้สิน เป็นรอยร้าวทางสังคมและวัฒนธรรมคนจนมีจำนวนเพิ่มขึ้น ประชากรกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศ ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล

การล่มสลายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ส่งผลกระทบทางด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นวงกว้าง ต่อเนื่องยาวนาน ครอบครัวย้ายอยู่ด้วยความอบอุ่นเริ่มเกิดปัญหาความยากไร้ที่ตกทอดมาสองชั่วอายุคน ในทางตรงกันข้ามปัญหาจากโครงการของรัฐ ทั้งที่เป็นเชิงนโยบายต่อภาคเกษตรและโครงการส่งเสริมการลงทุน สนับสนุนทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ไม่ได้แก้ไขปัญหาให้ตรงตามความต้องการของประชาชนตลอดจนไม่ยอมรับความผิดพลาดในการพัฒนาที่ผิดแนวทางมาจนถึงปัจจุบัน

การแย่งชิงฐานทรัพยากรทั้งจากประชาชนภาคชนบทและภาคเมืองที่ต้องการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า เพื่อรองรับความต้องการจากทุนอุตสาหกรรม บังคับการผลิตของภาคชนบทที่เสื่อมโทรมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่อาจสนับสนุนผลผลิตได้อย่างเต็มพื้นที่ ผืนดินของชาวไร่ชาวนาในภาคการเกษตรได้ การเข้าสู่ระบบทุนโดยการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในภาคชนบท โดยเฉพาะที่ดินอันมิได้นับรวมการแบ่งโซนฐานทรัพยากรน้ำและป่า เป็นการจัดระบบแบบทุนนิยมอย่างจงใจ ที่ดินได้ควมรวมเข้ากับการบริหารจัดการและผลักดันให้เป็นเชิงพาณิชย์มากขึ้น การจำหน่ายจ่ายโอนเกิดจากการล่มสลายและสภาพความยากไร้เป็นทุนเดิมมาจนถึงปัจจุบัน บังคับการผลิตพื้นฐานจึงตกไปอยู่ในความครอบครองของกลุ่มทุน อันเป็นกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยของประเทศ

การแก้ไขปัญหาคความยากจนอันสลับซับซ้อนจนกลายเป็นวัฒนธรรมแห่งความยากจนที่ตกทอดมายังชนบทยาวนานกว่าชั่วอายุคน ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้โดยการพัฒนาทุนอุตสาหกรรมซึ่งขาดการมองข้ามวิถีชีวิตชุมชนดั้งเดิม ในทางตรงกันข้ามปัญหารากเหง้าของชุมชนกลับทวีความรุนแรงและแย่งชิงกันมากขึ้น ในขณะที่บังคับการผลิตมีราคาสูงขึ้นทำให้เกษตรกรไม่อาจซื้อที่ดินคืน หรือไถ่ถอนจำนองที่ดิน และประกอบอาชีพให้ดำรงชีวิตดั้งเดิมได้ ภาคชนบทไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ขณะที่สังคมเมืองแย่งชิง ยึดครอง ตามระบบการปกครองแบบบริโภคนิยมโถมทับให้ครอบครัวล่มสลาย อาหารไม่พอกิน ความยากจนที่ดำรงอยู่อย่างยาวนานภาระหนี้สินล้นพ้นตัว การอพยพย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองหลวงและเมืองใหญ่ตามภูมิภาค เพื่อการขยายแรงงานในระยะแรกเนื่องจากเครื่องจักรมีจำนวนน้อย การทำงานก่อสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองใหญ่แรงงานราคาถูกที่หลั่งไหลมาในช่วง ๓๐ ปี เกิดขึ้นอย่างไม่ขาดสาย ขัดจำกัดทางการศึกษาและการขาดไร้โอกาส แรงงานไร้ฝีมือกับค่าตอบแทนที่ต่ำ อยู่นอกเหนือเป้าหมายบ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยในเมืองจึงเป็นเพียงความฝัน ทางเลือกของภาคเกษตรผู้ยากไร้กับวิถีชีวิตที่เริ่มต้นใหม่ของเมืองหลวง ในฐานะผู้เป็นแรงงานและลมหายใจของเมืองใหญ่ก่อกำเนิดเป็นชุมชนคนจนในเมือง การอยู่อาศัยในเมืองกับการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเริ่มขึ้นอีกครั้งกับปัญหาที่ต้องเผชิญ

การหลั่งไหลของเกษตรกรยากจนอพยพเข้าเมืองของคนภาคชนบทประกอบกับคนจนในเมืองดั้งเดิม ก่อให้เกิดการตั้งถิ่นฐานอย่างไร้ระบบครอบคลุมไปบนพื้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๒

ดังกล่าว ให้มีผลบังคับเมื่อประกาศใช้กฎหมายครบ ๗ ปี (ประมาณปี ๒๕๐๒) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับมาประมาณ ๕ ปี รัฐบาลภายใต้การนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติโค่นล้มอำนาจรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม หลักกฎหมายดังกล่าว จึงถูกยกเลิกไปโดยปริยาย ภายใต้อำนาจใหม่ที่มีการถ่ายโอน

สภาพการที่เป็นอยู่จึงเป็นเครื่องยืนยันได้โดยปริยายว่า การจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เป็นช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวย เป็นมิติที่เห็นได้อย่างชัดเจนทั้งภาคเมืองและชนบท การรวมตัวของชุมชนคนจนในเมืองพัฒนามาเป็นชุมชนในความหมายของภาคประชาชน จึงผ่านการต่อสู้ดิ้นรน จากสภาพปัญหาหลายประการด้วยกันการก่อตั้งสิทธิในการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เป็นชุมชนคนจนในเมืองจึงไปกระทบกับสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์เอกชน และรัฐซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เป็นฐานคิดเบื้องต้นจากวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ดินเป็นของพระเจ้า (พระเจ้าแผ่นดิน)

นับจากการก่อสร้างบ้านหลังแรกในที่ดิน ผู้ก่อสร้างอาคารไม่อาจทราบได้เลยว่าที่ดินเป็นของผู้ใดจนล่วงเลยเวลากว่า ๕ - ๑๐ ปี หรือยาวนานกว่านั้น ภายหลังจากการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยพื้นฐานในทุกวิถีทางอันประกอบด้วยระบบน้ำประปา ระบบไฟฟ้า ทางเดินเท้าเข้าชุมชน การศึกษาของบุตร แหล่งงานที่ใกล้ที่อยู่อาศัย รวมทั้งการหลบเลี่ยงการถูกจับกุมจากเจ้าของที่ดินทั้งภาครัฐและเอกชน ล้วนได้มาจากการต่อสู้เรียกร้องด้วยตนเองโดยการรวมกลุ่มและปฏิบัติการกิจผ่านกิจกรรมของชุมชนและระหว่างชุมชน ที่ดินที่ปราศจากการเหลียวแลจากเจ้าของที่ดิน เริ่มมีความเจริญขึ้นจากระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการทั้งปวงที่ดินได้รับการพัฒนาจากชุมชนคนจนในเมือง เจ้าของที่ดินทั้งภาครัฐและเอกชนจึงได้แสดงความเป็นเจ้าของด้วยการขับไล่ออกจากที่ดินอันเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง ครั้นแล้วครั้งเล่าจนไม่มีโอกาสสร้างชีวิตใหม่ จึงเป็นต้นเหตุของปัญหาความไม่มั่นคงในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมืองซึ่งกระทบถึงสิทธิในความเป็นพลเมืองของประเทศ และเป็นการก่อเกิดวัฒนธรรมแห่งความยากจนที่ยากที่จะเยียวยาแก้ไขได้

จากการสำรวจชุมชนคนจนในเมืองพบว่า ร้อยละ ๘๐ ปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่บนที่ดินของรัฐและร้อยละ ๒๐ ปลูกสร้างอยู่บนที่ดินของเอกชน อันประกอบด้วยที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินกรุงเทพมหานคร การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและนครหลวง การประปานครหลวง การท่าเรือแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ กรมธนารักษ์ (ที่ราชพัสดุกระทรวงการคลัง) ซึ่งขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของกระทรวงทบวงกรมต่างๆทั้งที่ขึ้นทะเบียนและไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายเป็นต้น พิจารณาโดยรวมแล้วการตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมืองกระทบในเชิงกรรมสิทธิ์ของเจ้าที่ดินมาตั้งแต่ต้น ไม่ชอบด้วยหลักการครอบครองต่อผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และส่งผลกระทบต่อมาตรการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าของที่ดินอยู่เสมอ ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยนับตั้งแต่มีการยึดอำนาจ พ.ศ. ๒๕๐๒ กลับไม่มีนโยบายเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดินหรือนโยบายการใช้ที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคนในสังคม เห็นได้จากความพยายามที่จะนำที่ดิน

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๔

ของรัฐในพื้นที่ป่ามาจัดสรรเพื่อตอบสนองรอบอบทุนนิยมเสรี และการตรากฎหมายรับรองสิทธิ ให้บุคคลต่างด้าวมีสิทธิการเช่าที่ดินเป็นเวลานานติดต่อกันได้ถึง ๙๙ ปี ย่อมก่อให้เกิดช่องว่างและความไม่เป็นธรรมระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้น ทำให้ราคาที่ดินซึ่งกรรมสิทธิ์กระจุกตัวอยู่ในมือของคนจำนวนน้อยรวมทั้งผู้มีอำนาจเงินในสังคม ที่ดินมีราคาแพงขึ้นจนไม่อาจจัดสรรแบ่งปันให้กับผู้ยากไร้ในสังคมได้

ในช่วงเวลากว่า ๔๐ ปี การครอบครองที่ดินโดยอาศัยสิทธิการเช่า เช่าซื้อ ผ่านระบบทุนนิยมเสรี ดำรงอยู่บนรากฐานของความขัดแย้งแย่งชิงและขยายออกไปสู่หัวเมืองใหญ่ต่างๆ ทั่วภูมิภาค เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินได้ลุกขึ้นทวงสิทธิของพลเมืองเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน เริ่มก่อตัวขึ้นทุกหย่อมหญ้าทั้งภาคกลาง ภาคเหนือและภาคใต้ ในจำนวนกลุ่มคนภาคประชาชนที่เคลื่อนไหวเรียกร้องนั้น ได้ผูกโยงถึงการออกมาใช้สิทธิของคนจนในเมืองที่เคลื่อนไหวต่อเนื่องและยาวนาน นับแต่การรื้อย้ายขับไล่แหล่งเสื่อมโทรมครั้งแรกบริเวณที่ตั้ง ของสถานีตำรวจดับเพลิง บนถนนพญาไท ในปัจจุบัน

การตั้งถิ่นฐานของคนจนในเมืองเป็น “สิทธิในการเลือกตั้งถิ่นฐานแต่ไม่มีสิทธิในที่อยู่อาศัย” อันจะเห็นได้จากการไม่มีสิทธิการเช่า สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่อง ฯ อันเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่กำหนดไว้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่ยอมรับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ไม่ยอมรับความเป็นชุมชนของคนจนในเมือง และไม่ยอมรับความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดจากกระบวนการพัฒนาของรัฐ ผ่านนโยบายและโครงการต่าง ๆ ทั่วประเทศ จึงเป็นสาระสำคัญประการแรกที่มีการมองข้ามความเป็นมนุษย์ของชาวชุมชนคนจนในเมือง

๓.๒ การเข้าถึงการให้บริการพื้นฐานจากรัฐ คนจนในเมืองส่วนใหญ่ตั้งอาคารบ้านเรือนอยู่ใกล้แหล่งงาน หรือแหล่งอาหาร ซึ่งอาจเป็นศูนย์กลางของเมืองใหญ่ เบื้องหลังตึกสูงกว่า ๒๐ ชั้น เราสามารถพบเห็นการปลูกสร้างบ้าน หรือการก่อตั้งชุมชนคนจนในเมืองอยู่บนที่ดินของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เส้นแบ่งทางกายภาพของคนจนในเมือง พบเห็นได้จากชอกตึก หลังตลาด ข้างทางด่วน ข้างทางรถไฟ ริมคลองสาธารณะ หรือใต้สะพาน เป็นภาพแห่งความแตกต่างทางกายภาพ พบว่าวัสดุที่ใช้ก่อสร้างบ้าน ไร้ระเบียบ และระบบสาธารณูปโภคไม่สมบูรณ์ การเรียกร้องสิทธิจากรัฐเพื่อให้ได้รับสิทธิในการใช้น้ำประปา ไฟฟ้า หรือการมีหลักฐานทะเบียนบ้าน ภายหลังจากการรวมตัวเป็นชุมชนในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมาคือ สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อโดยการแบ่งปันที่ดินจากเจ้าของที่ดินเอกชน ในส่วนที่ดินของรัฐและรัฐวิสาหกิจ มีความพยายามอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดแนวทางการจัดรูปที่ดินในการอยู่ร่วมกันแต่ประสบผลสำเร็จเป็นส่วนน้อย ชุมชนจึงต้องแสวงหาสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายดังกล่าว

ในช่วงแรกอาจจะพบว่าบ้านเรือนที่ปลูกสร้างอยู่บนที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้วิธีการต่อน้ำประปาไฟฟ้าจากบ้านของเอกชนที่ปลูกบ้านอยู่ใกล้เคียงกับที่ดินอันเป็นที่ตั้งของชุมชนในลักษณะการค้า จึงเกิดการเอารัดเอาเปรียบจากผู้ให้ไฟฟ้าและน้ำประปาในจำนวนราคาที่สูงเกินส่วน กว่าจะเป็นระบบน้ำประปาหรือระบบไฟฟ้าของชุมชนเอง ชุมชนต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนเรียกร้องให้ได้มา ปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน อันเป็นความเกี่ยวพันกับสิทธิในการรับรองความเป็นชุมชนด้วย

ชุมชนคนจนในเมืองพัฒนาการไปได้ระยะหนึ่งจึงรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันจำเป็นต้องเข้าไปสู่บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ การจำกัดสิทธิของคนจนในเมืองกับการเข้าถึงการให้บริการพื้นฐานจากรัฐ ทั้งนี้รวมถึงสิทธิในการมีทะเบียนบ้าน อันเป็นการก่อตั้งสิทธิต่างๆ ของพลเมืองไทยที่ได้รับการรับรองคุ้มครองและบังคับตามกฎหมายกำหนด

๓.๓ สภาพทางด้านเศรษฐกิจของคนจนในเมือง ความยากไร้อันยาวนานที่ทับถมคนจนผู้ย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่สังคมเมือง กับการเริ่มต้นดำเนินวิถีชีวิตใหม่ในเมืองใหญ่ จึงไม่สอดคล้องสมดุลงานในมิติทางด้านการเงิน รายรับและรายจ่าย ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่อชีวิตสมาชิก ครอบครัว ชุมชน ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยและการต่อสู้กับโลกของความเป็นจริงในเมืองใหญ่ อันประกอบ ด้วยการศึกษาระดับต่ำที่ติดตัวมา นายจ้างผู้เอาเปรียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มที่ก่อกรรมทำเข็ญ รวมทั้งผู้อาศัยในพื้นที่ชุมชนด้วยตนเอง

แหล่งงานและอาชีพอยู่บนพื้นฐานแรงงานนอกระบบเป็นส่วนใหญ่จึงเป็นที่มาของรายได้ในอัตราต่ำ เช่น อาชีพเก็บหาของเก่าหรือขยะ พลาสติค หาบเร่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ช่างก่อสร้าง แบกหาม กรรมกรท่าเรือ คนเก็บขยะของกม.กวาดถนน ขับรถแท็กซี่ เป็นต้น รายได้ไม่แน่นอน ไม่มีเงินออม ขาดเงินทุนสะสม พึ่งพาแหล่งเงินกู้ยืมนอกระบบดอกเบี้ยสูง จึงไม่สามารถดำรงตนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้

๓.๔ สภาพทางด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม คนจนในเมืองมีที่อยู่อาศัยในพื้นที่อันจำกัดเพียงประมาณ ๑๐ - ๒๐ ตารางวา เป็นพื้นที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยในขณะที่มีการอยู่รวมกันเป็น ๒ - ๓ ครอบครัว จำนวน ๕ - ๑๐ คน ภายใต้หลังคาบ้านเดียวกัน อันเป็นที่มาของการปลูกสร้างบ้านในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น การจัดระบบในการปลูกสร้างบ้านของชุมชนจึงไร้ระเบียบ พอเป็นที่ซุกหัวนอน รื้อซ่อมจากซากปรักหักพังหลายครั้งบนความไม่เชื่อมั่นว่าจะสามารถอาศัยอยู่บนที่ดินได้ เป็นระยะเวลานานความแออัดของเนื้อที่กับจำนวนหลังคาเรือนที่เพิ่มขึ้น มีการปลูกสร้างอย่างไม่สมดุลงัน หลังคาบ้านจึงซ้อนทับกัน ฝาผนังบ้านบางหลังต้องไ้ร่วมกัน ทางเดินที่แคบเล็กภายในชุมชน สะพานไม้กระดานหรือคอนกรีตเสริมเหล็ก รวมทั้งใต้ถุนบ้านมีน้ำครำส่งกลิ่นอวลตลอดเวลา ระบบระบายน้ำไม่มี ขยะของเสีย ขาดการจัดการที่ดีบางครั้งมีการทิ้งขยะในชุมชน เกิดสภาวะมลพิษ สภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตไม่ได้มาตรฐาน สุขภาพของคนในชุมชนไม่ดีเท่าที่ควร การได้กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ

รับบริการจากรัฐทางด้านสุขอนามัยเป็นไปได้ยาก เว้นแต่ชุมชนดังกล่าวผ่านการจัดระบบมาอย่างยาวนาน

สภาพการตั้งถิ่นฐานที่ขาดการจัดระบบชุมชน วัสดุที่ใช้ก่อสร้างอาคารบ้านเรือน สายไฟฟ้าที่ยึดโยงภายในชุมชนจึงเป็นชนวนของการเกิดเพลิงไหม้ได้เป็นอย่างดีเมื่อเกิดเพลิงไหม้ การสูญเสียจึงเกิดขึ้นอย่างไม่มีทางเลี่ยง บ่อยครั้งไม่สามารถสกัดการเผาไหม้ชุมชนได้ ไม่ว่าจะเป็นเกิดมาจากเหตุผลใดก็ตาม ทั้งที่เป็นองค์ประกอบทางด้านภูมิศาสตร์ และปัจจัยทั้งภายในและภายนอกและภายในหลายประการ ผลกระทบดังกล่าวเป็นสิ่งที่คนจนในเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนหวาดกลัวที่สุด การวางระบบการก่อสร้าง การจัดผังชุมชนใหม่ จึงเป็นทางออกของชุมชนที่ต้องการปรับปรุงในสถานการณ์ปัจจุบัน ให้มีแบบแผนและพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น บางชุมชนผ่านกระบวนการเรียนรู้และเรียกร้องมาอย่างต่อเนื่อง แม้จะอยู่บนฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการจัดระบบภายในชุมชน จัดผังชุมชน โดยการรื้อปรับขยับย้าย มีระบบการกำจัดน้ำเสียรวมและขยะมูลฝอยของชุมชน ซึ่งเป็นก้าวหนึ่งที่ผ่านมาประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทางด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองโดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อให้มีโอกาสมีที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงในอนาคต

๓.๕ สภาพการทางด้านทัศนคติของคนในสังคมต่อชาวชุมชนแออัดหรือคนจนในเมืองที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าล้านคนในระยะเวลากว่า ๔๐ ปี พัฒนาการในเชิงการยอมรับจากสังคมยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในเขตเมือง มุมมองจากภายนอกเข้าไปในชุมชนมีทัศนคติที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากความเป็นจริงเท่าใดนัก ในทางตรงกันข้ามบางครั้งนักเลือกตั้งมักฉวยโอกาสสร้างเงื่อนไขให้กับคนยากจนในชุมชน มีความหวังถึงสภาพการอยู่อาศัยและสิทธิบางประการที่จะได้รับ น้อยคนนักจะสามารถนำเรื่องราวของชาวชุมชนคนชายขอบของสังคมไปแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและให้เป็นไปตามความต้องการหรือสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวชุมชน แนวทางในการแก้ไขปัญหาชุมชนคนจนในเมืองจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นแบบเดิมๆ ในขณะที่ทางเลือกใหม่ไม่ได้เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมจากชุมชนหรือสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชนอย่างแท้จริง อาทิเช่น การออกแบบบ้าน การมีส่วนร่วมในการก่อสร้าง แรงงานจากชุมชน

โครงการขนาดใหญ่ของกลไกรัฐ จึงเปรียบเสมือนผู้สร้างบ้านจัดสรรในเมืองใหญ่ คุณค่าในการรักษาห่วงหาพันความเป็นบ้านเพื่อที่อยู่อาศัยอย่างมั่นคงในอนาคต จึงเป็นบทพิสูจน์การตั้งถิ่นฐานและสิทธิที่จะอยู่อาศัยภายใต้การพัฒนาขององค์กรรัฐและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ในมิติและมุมมองจากสังคมภายนอกที่มุ่งการบริหารจัดการแบบรับเหมาทำแทนบ้านจัดสรรของคนจนในเมืองท่ามกลางสถานการณ์ปัจจุบัน การมองเข้าไปให้ลึกในมิติของความเป็นมนุษย์ การให้โอกาสและพัฒนาอย่างห่างไกลในขณะที่ “คนจนเป็นลมหายใจของเมือง” เป็นผู้สร้างสรรพคุณผ่านปฏิกิริยาการก่อสร้าง เมืองที่เติบโตล้วนเป็นแรงงานชั้นต่ำจากกลุ่มคนเหล่านี้ คนจนในเมืองเป็นผู้สร้างเมืองและเป็นส่วนหนึ่งของเมือง ให้ชุมชนคนจนในกฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๗

เมืองทำหน้าที่เป็นผู้สร้างชุมชนด้วยมือของเขาเอง การวางแผน ความรักความผูกพัน จะเกิดขึ้นจากแรงงานของเขาเหล่านั้น

มุมมองจากภายนอกเห็นว่าชุมชนคนจนเมือง เป็นแหล่งรวมยาเสพติด เป็นที่พักยาเสพติด เป็นที่หลบซ่อนของผู้ก่ออาชญากรรม แหล่งวิบัติ และพวกนอกกฎหมาย ทศนคติอันเหมารวมเช่นนี้ นับว่าเป็นการสรุปที่ตื้นเขิน ในวิธีคิดเป็นอย่างยิ่ง ล้วนเป็นทัศนคติในทางลบจากผู้ใช้อำนาจปกครองตั้งแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรในระดับที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน จนถึงขั้นระดับองค์กรบริหารประเทศในระดับนโยบาย ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาและการเข้าถึงการให้บริการจากรัฐ ชุมชนคนจนในเมืองเป็นผู้ไม่พึงประสงค์ ขัดต่อหลักความมั่นคงของประเทศ ได้รับการปฏิบัติในฐานะพลเมืองของประเทศแตกต่างกับบุคคลอื่นทั่วไป การเลือกปฏิบัติกับคนจนในเมือง ยังเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน อันจะเห็นได้จากอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย อันประกอบด้วย การไม่ยินยอมให้มีทะเบียนบ้าน อันเป็นรากฐานของการจำกัดสิทธิในหลายประการ อันประกอบด้วย การใช้สิทธิในการยื่นเอกสารเพื่อขอรับบริการน้ำประปา อันเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์ทุกคนต้องใช้อุปโภคบริโภค การขอใช้ระบบไฟฟ้า การศึกษาของบุตร อันจะเห็นได้จากเมื่อเด็กคนหนึ่งที่ถูกทอดทิ้งที่โรงพยาบาลในกรุงเทพมหานคร หากกรณีไม่มีทะเบียนบ้าน ก็จำเป็นต้องนำชื่อเข้าทะเบียนบ้านในต่างจังหวัดไว้ก่อน เมื่อครบเกณฑ์ที่ต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ พ่อแม่ต้องย้ายเข้ามาในเมือง ซึ่งพบว่าบ้านหลังใดที่มีทะเบียนบ้าน ให้ไว้แต่เดิมก็จะมีผู้อาศัยในทะเบียนบ้านหลังดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

การปลูกสร้างบ้านอยู่อาศัยเป็นชุมชนคนจนในเมืองจึงได้รับการเลือกปฏิบัติ โดยใช้ประเด็นกฎหมายมาเป็นข้อกำหนดในการจำกัดสิทธิหลายประการ กล่าวคือ “การสร้างชุมชนคนจนในเมืองเกิดจากปัญหาการย้ายถิ่นฐานของคนจนในภาคชนบทเข้าสู่เมือง อันเกิดจากหลายปัญหาซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการพัฒนาประเทศที่ผิดพลาดประกอบกับคนจนในเมืองเดิมที่ไม่มีที่อยู่อาศัยการสร้างชุมชนคนจนในเมืองจึงเกิดขึ้นจากปัจจัยแห่งความยากจนและต้องการที่ซุกหัวนอนเป็นสำคัญ” ชุมชนเมืองเป็นปัญหาในระดับชาติและดำรงอยู่จริงในประเทศไทย ต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความต้องการมีส่วนร่วมของชุมชนและเป็นไปได้จริง มิใช่ดำเนินการให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่มีทางออกหรือไม่มีโอกาสในการแสวงหาที่อยู่อาศัยของตน และต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนจนในเมืองด้วย ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา มีหลายแนวทางในการแก้ไขปัญหาแต่ไม่มีการทบทวนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวเพียงใดตัวชี้วัดความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนในเมืองเป็นมิติในเชิงอาชีพและวิถีชีวิตมากพอสมควร อันจะเห็นได้จากอุปสรรคของการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในสมัยที่นายพิจิตร รัตกุล ดำรงตำแหน่งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ชุมชนคนจนในเมืองที่ปลูกสร้างบ้านอยู่แนวคลองสาธารณะที่เสื่อมสภาพในเขตกรุงเทพมหานคร ได้เรียกร้องสิทธิในการปรับปรุงชุมชนอยู่ในที่ดินเดิม ได้รับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในระดับนโยบาย ทำกฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๘

ให้ชุมชนที่อาศัยอยู่ตามแนวคลองใช้นโยบายดังกล่าวมา เป็นคำขวัญว่า“คนอยู่กับคลอง” ในมติดังกล่าวทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ช่วยกันรักษาแม่น้ำลำคลอง บริหารจัดการคุณภาพ และรักษาสสิ่งแวดล้อมพัฒนาชุมชนบนพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย ทั้งที่ไม่ได้รับรองสิทธิในที่อยู่อาศัย หรือสิทธิชุมชน การดำเนินการดังกล่าวเป็นการทวน กระแสและไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนด องค์กรชุมชนและเครือข่าย องค์กรชุมชน ที่ได้รับการรับรองความเป็นชุมชนหรือรับรองความเป็นองค์กรชุมชนหรือ เครือข่าย ได้ร่วมกันพัฒนาโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นพื้นฐานทั้งที่ ไม่มีกฎหมายคุ้มครองคุ้มครองและบังคับตามสิทธิดังกล่าว การต่อสู้เรียกร้องบนพื้น ฐานของความเป็นมนุษย์ที่ต้องการมีเพียงที่ซุกหัวนอนมีอาหาร มีงานทำ และให้ได้รับ การยอมรับจากสังคมรวมทั้งรัฐ

การพัฒนาบนหลักการและความชอบธรรมของพลเมืองให้ได้รับการยอมรับจาก หน่วยงานของรัฐมาเป็นลำดับ ซึ่งเป็นความก้าวหน้าในเชิงสิทธิของชุมชนคนจนใน เมืองอันจะเห็นได้จาก การจัดระบบชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ การก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย กระบวนการคัดแยกขยะ ทั้งที่ตึกแถวหรืออาคารบริเวณเดียวกัน ไม่ได้ดำเนินการ เหมือนที่ชุมชนปฏิบัติ ซึ่งรัฐสามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งเชิงนโยบายและสามารถตรา กฎหมายออกมารับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิชุมชนของคนจนใน เมืองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้

บทที่ ๒

กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนในเมือง ปัญหาทางด้านการกฎหมาย กฎระเบียบ และการบังคับใช้กฎหมายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑. บทบัญญัติแห่งกฎหมายกับการรับรองสิทธิของชุมชนคนจนในเมือง
๒. การตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมืองการบังคับใช้กฎหมายกับผลกระทบในเชิงสิทธิและเสรีภาพ

๑. บทบัญญัติแห่งกฎหมายกับการรับรองสิทธิของชุมชนคนจนในเมือง

การก่อตั้งสิทธิชุมชนคนจนในเมืองพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

มาตรา ๓๖ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ฯ

มาตรา ๔๖ “บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นหรือของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๖ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า ๑๖ ปี มีการตรากฎหมายลำดับรองออกมาหลายฉบับ ให้มีผลเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สิทธิชุมชนได้กำหนดไว้ โดยไม่ได้มีการตราออกมาเป็นกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าวให้สมบูรณ์ ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิชุมชนเมืองและสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จากภาคชนบทในระดับฐานที่อยู่อาศัย ของประชาชน อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดชุมชนคนจนในเมืองในปัจจุบัน

ชุมชนคนจนในเมือง มีพัฒนาการในการแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการมีส่วนร่วมกับสมาชิกชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทางด้านการจัดการที่อยู่อาศัย การจัดการสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และการปกป้องดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๑๐



ผลพวงจากกระบวนการมีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชนจะเห็นได้ว่า องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องมีความพยายามที่แก้ไขปัญหาชุมชนคนจนในเมืองในด้านต่างๆ โดยการรับรองสิทธิชุมชน กล่าวคือ

การรับรองความเป็นชุมชนของคนจนในเมืองจาก ๓ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย การเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานครและเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในความเป็นจริงสถานการณ์ของชุมชนคนจนในเมือง บางชุมชนได้รับการรับรองบางชุมชนไม่ได้รับการรับรอง ทั้งที่สภาพความเป็นจริงทางด้านกฎหมายไม่มีความแตกต่างกัน จึงต้องพิจารณาให้มีการรับรองสิทธิชุมชน ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบ ข้อบัญญัติ ขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในระดับประเทศ ให้ได้รับสิทธิในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาทั้งด้านที่อยู่อาศัยและการพัฒนาทางด้านกายภาพของชุมชนโดยการสนับสนุนจากหน่วยงานนั้นๆ โดยตรง ทั้งที่เป็นระดับนโยบายและแผนปฏิบัติการหรือกิจกรรมที่ชุมชนต้องทำร่วมกัน

“ชุมชน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ หมายความว่า “หมู่บ้านหรือกลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

“หมู่บ้าน” ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยกฎหมายลักษณะปกครองหมู่บ้านตอน ๑ การตั้งหมู่บ้าน มาตรา ๘ บัญญัติว่า “บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่งซึ่งอยู่ในความปกครองอันเดียวกัน ได้ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งลักษณะที่กำหนดความเป็นหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ” คือ

ข้อ ๑ ถ้าเป็นที่คนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณ ๒๐๐ คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง

ข้อ ๒ ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านจะน้อยถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

“ชุมชนแออัด” ตามความหมายของ ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด ฉบับชาวชุมชนพื้นที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้น หรือสกปรก อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและมีจำนวนผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่ต่ำกว่า ๑๕ ครอบครัวต่อพื้นที่ ๑ ไร่ และผู้อยู่อาศัยได้รวมตัวกันอยู่ในสภาพดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า ๓ ปี ก่อนวันประกาศเขตสำรวจซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง “

การรับรองความเป็นชุมชน ปรากฏจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมีองค์กรภาครัฐที่รับรองความเป็นชุมชนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับชุมชนคนจนในเมือง ในขอบเขตการปกครองทั่วประเทศ คือการเคหะแห่งชาติ โดยพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๗ หมวด ๑ การจัดตั้ง ทุน ทุนสำรอง กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๑๑

ตามมาตรา ๖บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ กคช ” และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือ แก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับ “ กคช.” ในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อหรือซื้อ

(๔) ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม สังคมและเศรษฐกิจ ดีขึ้น

“ชุมชน” ตามความในระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรวมการชุมชน พ.ศ.๒๕๓๔ หมายความว่า “ชุมชนแออัด ชุมชนชานเมือง เคหะชุมชน หมู่บ้านจัดสรรและชุมชนเมือง ที่กรุงเทพมหานคร กำหนดขึ้น ทั้งนี้โดยทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร

ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือกรุงเทพมหานคร อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร ๒๕๒๘ หมวด ๕ อำนาจหน้าที่ กรุงเทพมหานคร มาตรา ๘๙ บัญญัติว่า “ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นให้กรุงเทพมหานครมี อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขต กรุงเทพมหานคร ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑๒) การปรับปรุงชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งปฏิบัติภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๙๐บัญญัติว่า “ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับอาคารที่อยู่อาศัยของเอกชน ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานสามารถ ปฏิบัติได้ตามกฎหมายและมีอำนาจเข้าไปในอาคารยึดหรืออายัดเอกสารหลักฐานมีอำนาจ จับกุมและเปรียบเทียบปรับได้ด้วย

ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดความเป็นชุมชน ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรวมการชุมชน พ.ศ.๒๕๓๔ อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕ (๑) แห่งระเบียบ กรุงเทพมหานครว่าด้วยการรวมการชุมชน ๒๕๓๔ (ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๐) ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรวมการชุมชน พ.ศ.๒๕๓๔ปรับปรุงระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรวมการชุมชน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๙ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรวมการชุมชน พ.ศ.๒๕๓๔ หมวด ๑ ความทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันประกอบด้วยเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร พิจารณาจากบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๙๖ ส่วนที่ ๓ บทที่ ๒ เทศบาลเมืองมาตรา ๕๔ “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

เทศบาลนคร อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ บัญญัติว่า เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการ อื่นๆ ตามมาตรา ๕๔ (๑๑)

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๑๒

ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)

จากคำจำกัดความดังกล่าว “ ชุมชนคนจนในเมือง ” จึงมีความหมายหลายนัยในเวลาเดียวกัน ประเด็นสำคัญอยู่ที่มุมมองและทัศนคติในการมองเข้าไปในชุมชนคนจนในเมืองที่มีพื้นฐานทางด้านกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจำเป็นต้องแยกออกจากกันระหว่างความเป็นชุมชนคนจนในเมือง และความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นอยู่เองที่ต้องยอมรับร่วมกันก็คือ “ ชุมชนคนจนในเมือง ” เป็นชุมชนตามความหมายแห่งสิทธิและเสรีภาพในการตั้งถิ่นฐานหรือการเลือกถิ่นที่อยู่ของมนุษย์เป็นสิทธิทางสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิต อาชีพ การศึกษา สิทธิที่จะมีอาหาร มีผ้าห่มคลุมร่างกาย และสิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล ซึ่งเป็นสิทธิพลเมืองของประเทศ ที่เป็ความเกี่ยวพันกันอันไม่อาจแยกส่วนได้ สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ให้รวมถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ตนเอง ภายหลังการลงหลักปักฐาน การก้าวผ่านมิติของความเป็นชุมชนคนจนในเมือง ด้วยการยอมรับหรือรับรองความเป็นชุมชน กระบวนการแก้ไขปัญหาหรือทางออกของความชอบธรรมทางด้านกฎหมายหรือมาตรการรับรองและคุ้มครองเป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายจึงเป็นเรื่องลำดับที่รองลงไป

จากกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนในเมืองอย่างน้อย ๓ องค์การที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการรับรองความเป็นชุมชนและองค์กรชุมชน อันประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้รับรองความเป็นชุมชนคนจนในเมือง ที่ปลูกอาคารบ้านเรือนอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กร อย่างเป็นทางการ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ตามบทบัญญัติใน มาตรา ๔๖

ชุมชนที่ได้มีการรับรองความเป็นชุมชน โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามประกาศกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมการชุมชนซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยต้องได้รับการปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ชุมชนคนจนในเมืองจำนวนมากที่ปลูกสร้างอาคารอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาชุมชนคนจนในเมืองโดยตรง ไม่ได้ให้การรับรองความเป็นชุมชนให้อย่างทั่วถึง ทั้งที่เป็นหน่วยงานดังกล่าวที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองโดยตรง

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันองค์กรชุมชน พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๔)รับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากกิจการที่อยู่ในอำนาจของสถาบัน

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๑๓

ปรากฏตามบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันองค์กรชุมชน ซึ่งได้กำหนดคำจำกัดความไว้ว่า

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีระบบการจัดการที่สมาชิกของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมหรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม

“เครือข่ายองค์กรชุมชน” หมายความว่า กลุ่มองค์กรชุมชนที่มีการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ขององค์กรชุมชนในกลุ่มนั้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันในการรับรองความเป็นชุมชน ซึ่งสถาบันองค์กรชุมชน มุ่งเน้นในการรับรองสถานภาพของคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการบริหารจัดการองค์กร รวมทั้งการรับรองความเป็น“องค์กรชุมชน” ในอีกระดับหนึ่งอันมีสถานภาพเป็น“ เครือข่ายองค์กรชุมชน” ให้กระทำการภายในขอบอำนาจตามกฎหมาย การรับรององค์กรชุมชนดังกล่าว มุ่งเน้นในการพัฒนาองค์กรชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งตามหลักการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาองค์กรชุมชนเป็นพื้นฐาน อย่างไรก็ตามหากได้มีการประสานความร่วมมือกันในระดับนโยบายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่อยู่อาศัยหรือสิทธิชุมชน อันเป็นปัญหาหลักขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ที่ประสบปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยหรือการขับไล่ออกจากที่ดินให้เป็นไปในเชิงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนหรือสิทธิในที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อันเป็นคนจนในเมือง บทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้องดังกล่าวสามารถพัฒนาการไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาสิทธิชุมชน สิทธิในที่อยู่อาศัย รวมทั้งการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ บนที่ดินในเมืองใหญ่เป็นสาระสำคัญ

ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างยาวนาน ชุมชนที่ได้รับการรับรองความเป็นชุมชน จากหน่วยงานดังกล่าว ได้รับการปฏิบัติหรือการให้บริการยังไม่ทั่วถึง ในทางตรงกันข้ามชุมชนที่ไม่ได้รับการรับรองความเป็นชุมชน กลับถูกเลือกปฏิบัติ และขาดโอกาสในการเข้าถึงการให้บริการจากรัฐอย่างมากมาย เช่นสิทธิที่จะได้รับทะเบียนบ้าน สิทธิในการใช้น้ำประปา ไฟฟ้า การใช้งบประมาณ สิทธิในการพัฒนาหรือการปรับปรุงชุมชน ซึ่งมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกัน อันเป็นองค์รวมของสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่ต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน **ประกาศกรุงเทพมหานคร ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ บางชุมชนไม่ได้รับการรับรองความเป็นชุมชน ซึ่งมีองค์ประกอบและความแตกต่างกันดังที่กล่าวแล้ว**

การรับรองสิทธิชุมชน องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติเทศบาลพหุศักราช ๒๕๓๖ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันองค์กรชุมชน พหุศักราช ๒๕๔๓ ดังกล่าว ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๕ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นกฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๑๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาและดำเนินการเพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิชุมชน รับรององค์กรชุมชนหรือเครือข่ายองค์กรชุมชน อย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

๑.๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ มีผลบังคับใช้ เมื่อ ๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๙

ข้อ ๑. รัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศฉบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตลอดจนสภาวะการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องรัฐภาคีจะดำเนินการขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันให้สิทธินี้บรรลุเป็นความจริงโดยการรับรอง ความสำคัญของการร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมที่เสรี

ข้อ ๒. รัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ โดยการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนที่จะปลอดจากความหิวโหย จะดำเนินการมาตรการด้วยตนเองและด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งโครงการเฉพาะซึ่งจำเป็น

(ก) เพื่อให้วิธีการผลิต การเก็บรักษาและการแบ่งสรรอาหารดีขึ้น โดยใช้ความรู้ทางด้านเทคนิคและทางด้านวิทยาศาสตร์อย่างเต็มที่โดยการเผยแพร่ความรู้หลักการโภชนาการและโดยการพัฒนาหรือการปฏิรูประบบแบ่งปันที่ดินในทางที่จะสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๑๙๙๕ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมได้มีมติจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (กติกาดังกล่าวไม่ได้สร้างองค์กรใดขึ้นมารับผิดชอบดูแลซึ่งต่างจากกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง)

ในปี ค.ศ.๑๙๖๐ เป็นปีที่รับรองกติการะหว่างประเทศดังกล่าวและในปี ค.ศ.๑๙๗๖ เป็นปีที่มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจำนวน ๕๓ คน (ในกลไก ECOSOC) และประเทศไทยได้เป็นภาคีโดยภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๒ อันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

กติการะหว่างประเทศดังกล่าวได้กำหนดสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย มีการกำหนดการปฏิรูปแบ่งปันที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วย พันธกรณีระหว่างประเทศเป็นข้อผูกพันให้ภาคีสมาชิกจำต้องปฏิบัติตามข้อตกลง ให้เกิดผลปฏิบัติต่อพลเมืองของประเทศซึ่งได้ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนกำหนดเป็นแนวปฏิบัติถึงการแบ่งปันที่ดินและรวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วย

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๑๕

ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)

๑.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

รัฐภาคีแห่งกติกานี้ พิจารณาว่า ตามหลักการที่ได้ประกาศไว้ในกฎบัตรสหประชาชาตินั้นการยอมรับในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดและสิทธิที่เท่าเทียมกันและไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงของมนุษยชาตินั้นเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติธรรมในโลก

ยอมรับว่า สิทธิเหล่านี้มาจากศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์

ยอมรับว่า ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อุดมการณ์ที่ว่าด้วยเสรีชนอุปโลกเสรีภาพทางพลเมืองและเสรีภาพทางการเมืองและโดยปราศจากความกลัวและความต้องการนั้นสัมฤทธิ์ผลหากมีการสร้างสภาวะซึ่งทุกคนจะอุปโลกสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

พิจารณาถึง พันธกรณีแห่งรัฐบาลภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติที่จะส่งเสริมการเคารพและการยอมรับโดยสากลต่อสิทธิและเสรีภาพมนุษยชน

ตระหนักว่า ปัจเจกบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต่อบุคคลอื่นและประชาคมของตน มีความรับผิดชอบที่จะเพียรพยายามในการส่งเสริมและการยอมรับสิทธิที่รับรองไว้ตามกติกานี้

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองโดยมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ และตกลงว่า

ข้อ ๒

๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ

๒. ในกรณีที่ยังไม่มีมาตรการทางนิติบัญญัติ หรือมาตรการอื่นใด รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะดำเนินตามขั้นตอนที่จำเป็นตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของตนและบทบัญญัติแห่งกติกานี้เพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใดที่อาจจำเป็น เพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ตามกติกานี้เป็นผล

๓. รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะ

(ก) ประกันว่า บุคคลใดที่สิทธิหรือเสรีภาพของตนซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้ถูกละเมิด ต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะถูกกระทำโดยบุคคลผู้ปฏิบัติตามหน้าที่

(ข) ประกันว่า บุคคลใดที่เรียกร้องเยียवादังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ โดยระบบกฎหมายของรัฐ และจะพัฒนาหนทางการเยียवाद้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาล

(ค) ประกันว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องบังคับการใช้การเยียวยานั้นเป็นผล

.....

ข้อ ๑๒

๑. บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น

๓. สิทธิดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ใต้ข้อจำกัดใดๆ เว้นแต่เป็นข้อจำกัดตามกฎหมายและที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและข้อจำกัดนั้นสอดคล้องกับสิทธิอื่นๆที่รับรองไว้ในกติกา

ข้อ ๒๕

พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาสโดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวในข้อ ๒ และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร

(ค) ในการที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะ ในประเทศของตนตามหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งความเสมอภาค

หลักประกันในเชิงสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง รัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศในฐานะภาคีสมาชิก การเลือกปฏิบัติและการแก้ไขเยียวยาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ไม่ได้รับการเคารพ ให้สอดคล้องต้องกับตามหลักสากลที่กำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องเสนอและเรียกร้องต่อรัฐให้ปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศให้เกิดความเป็นธรรมกับพลเมืองของประเทศเช่นกัน อันจะเห็นได้จากสิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิชุมชน และสิทธิในการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ เป็นต้น

๒. การตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมืองกับการบังคับใช้กฎหมายและผลกระทบในเชิงสิทธิและเสรีภาพ

เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่โดยการตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดิน อันเป็นปัจจัยสำคัญของการมีที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับอย่างถ้วนหน้าอันเป็นการอุดช่องว่างระหว่างกลุ่มบุคคลในชาติให้มีช่องว่างของความยากจนและความร่ำรวยให้แคบลง จากความเป็นจริงในสังคม ไม่มีการปฏิรูป แบ่งปันการใช้ที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมทั้งในทางนโยบาย การปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมายขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องและความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคล เมื่อเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และ กติการะหว่างประเทศ จึงน่าจะ ไม่สอดคล้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยและเสรีภาพในการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ กล่าวคือ

๒.๑ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๓๕

ตามมาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า “ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ได้ยื่นคำขอรับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ซึ่งต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประเภทวุฒิสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งหนังสือเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ (ค) (ง) (จ) (ฉ) (ช) มาตรา ๓๙ ทวิ วรรค ๒ และวรรค ๓ เป็นต้น

ชุมชนคนจนในเมืองร้อยละ ๘๕ ก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และกรณีไปขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น คงไม่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ตามกฎหมายอันประกอบด้วยหลักเหตุผลหลายประการ อาทิ สิทธิในที่ดิน สภาพทางภูมิศาสตร์ และการบังคับใช้กฎหมายในฐานะเจ้าพนักงานปกครองส่วนท้องถิ่น

พัฒนาการในการก่อสร้างอาคารบ้านเรือน เป็นเวลานานจึงเกิดเป็นกลุ่มบ้านเรือนขนาดใหญ่บางชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่นานกว่า ๕๐ ปี เช่นชุมชนแออัดคลองเตย อาจมีมาก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับ ด้วยความเกื้อกูลในการอยู่ร่วมกันระหว่างแรงงานนอกระบบ คนจนในเมืองกับการพักอาศัยในพื้นที่ดังกล่าว มีการเอื้อกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในผลประโยชน์บางประการ มาตรการทางกฎหมายที่จะใช้บังคับจึงไม่ใช่ทางเลือกแรก จึงเป็นผลพวงของการเติบโตเป็นชุมชนคนจนในเมืองขนาดใหญ่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในเมืองใหญ่ และปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร การรื้อย้ายชุมชนคนจนในเมือง จึงเป็นนโยบายของรัฐที่ดำเนินการผ่านองค์กรที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามกฎหมาย จะพบได้จากโครงการพัฒนาที่ดินหรือการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น การก่อสร้างทางด่วนขั้นที่ ๑ และ ๒ การก่อสร้างถนนเลียบคลอง และการพัฒนาที่ดินระหว่างหน่วยงานรัฐกับทุนขนาดใหญ่ทั้งทุนในประเทศและทุนต่างประเทศ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ จึงได้มีการนำมาบังคับใช้เป็นครั้งคราวและส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ของชุมชนคนจนในเมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในทุกภูมิภาคส่งผลกระทบต่อสิทธิในการพัฒนาด้วย

พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงในสถานการณ์ปัจจุบันจึง เนื้อหาของกฎหมายน่าจะไม่สามารถคล้องกับความเป็นจริงของการกำเนิดความเป็นชุมชนคนจนในเมือง และการบังคับใช้กฎหมายของผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเป็นการละเมิดสิทธิโดยกระบวนการยุติธรรมดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๑๘

กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวาร ระวังการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือในบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารและบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ (ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง) หรือมาตรา ๔๒ (แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน ได้ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน) แล้วแต่กรณี นับแต่วันที่มิคำสั่งตาม (๑)

การปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ตั้งของชุมชนคนจนในเมือง จึงเข้าหลักเกณฑ์ที่บุคลากรของชุมชนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกประการ และเป็นกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิครอบครองที่ดิน แบบบ้าน วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง หรือผู้ประกอบการก่อสร้าง พบว่าเป็นการไม่ชอบด้วยด้วยกฎหมาย การสร้างอาคารบ้านเรือนของคนจนในเมืองจึงปรากฏให้เห็นเป็นการทั่วไปและอยู่อาศัยกันมาอย่างยาวนาน ก่อการที่เป็นปัญหาทางสังคมที่สั่งสมมาหลายยุคหลายสมัย มีแนวทาง และวิธีการแก้ไขปัญหจากรัฐบาลในหลายมิติ อาทิ ย้ายออกไปชานเมืองรอบนอก ส่งกลับภูมิลำเนาเดิม สร้างแฟลตหรืออาคารสูงในเมืองใหญ่ รวมทั้งการผลักดันออกจากที่ดินเดิมโดยไม่เปิดโอกาสหรือแสวงหาทางออกร่วมกัน โดยเจ้าของที่ดินทั้งรัฐและเอกชน กลับปรากฏว่ามีการก่อสร้างเป็นชุมชนหนาแน่นแห่งใหม่ ตามสถานที่ต่างๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องแม้ในพื้นที่ได้สะพานจะมีบ้านของคนจนอาศัยอยู่จำนวนหนึ่ง นอกจากนั้นยังปรากฏภาพของคนไร้บ้านเป็นคนเร่ร่อนนอนกลางท้องสนามหลวง ช้างโรงแรมใหญ่ๆ สถานีรถไฟหัวลำโพง กล่าวได้ว่าเป็นผลพวงจากการแก้ไขปัญหที่ผิดแนวทางหรือไม่นำพาต่อการแก้ไขปัญหสังคมในเมืองค์ประกอบหลายแนวทางโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากเจ้าของปัญหา เพราะมาตรการบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่ทางออกที่แท้จริงทั้งหมดที่ต้องปฏิบัติต่อชุมชนคนจนในเมืองหรือคนไร้บ้าน และคนเร่ร่อนในสถานการณ์ปัจจุบัน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พบการกระทำความผิดหรือมีการร้องเรียนจากบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารออกไปจากที่ดินพิพาทภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิคำสั่ง ผู้ได้รับคำสั่งที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่อาจไปพบเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตามกฎหมาย เพราะกลัวจะถูกควบคุมตัวและจับกุมตามกฎหมายในทางกลับกันการปลูกสร้างอาคารของชุมชนคนจนในเมืองไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามกฎหมาย เช่นแบบบ้าน สิทธิในการปลูกสร้างบ้านบนที่ดินพิพาท ทางออกของชาวชุมชนจึงต้องใช้วิธีการเจรจาต่อรอง ขอขยายเวลารื้อถอนอาคาร หรือการปฏิบัติตามโดยการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น บางครั้งแม้การรื้อถอนอาคารออกไปจากที่ดินพิพาทแล้วชาวกฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๑๙

ชุมชนคนจนในเมืองยังต้องถูกดำเนินการตามกฎหมาย คือการจับกุมคุมขังตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยพนักงานสอบสวน ทั้งที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการรื้อถอนอาคารไปแล้ว หรือบางชุมชนปลูกสร้างอาคารมาเป็นเวลานานกว่า ๒๐ ปี ผ่านการรับรองความเป็นชุมชนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นพื้นฐาน เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานในเรื่องสิทธิชุมชนและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว จึงน่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการสิทธิชุมชน การเลือกถิ่นที่อยู่และการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และกติการะหว่างประเทศ

พิจารณาคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย พบว่าเป็นคำสั่งในทางปกครอง มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๙๓ ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

วรรค ๖ ในระหว่างอุทธรณ์ห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำการใดแก่อาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ เว้นแต่อาคารอยู่ในสภาพอาจเป็นอันตรายหรือทรัพย์สินหรือมีลักษณะอื่นไม่อาจรอได้

มาตรา ๔๓ “ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่เวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยต้องปิดประกาศดำเนินการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๗ วัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารผู้ควบคุมและผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้นวันแต่บุคคลดังกล่าว จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นการเปิดช่องให้ชาวชุมชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งในทางปฏิบัติดังที่กล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่าชาวชุมชนได้ใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวเพราะไม่เข้าใจและกลัวเมื่อพ้นระยะเวลา ๓๐ วัน และไม่ปรากฏว่ามีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงาน กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายเดียวที่ร้องขอต่อศาล โดยขอให้ศาลดำเนินการจับกุมกักขังบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอำนาจปฏิบัติที่มีกฎหมายรับรองซึ่งน่าจะสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่เกินไปตามกระบวนการยุติธรรม ทั้งอำนาจในการร้องขอฝ่ายเดียวต่อศาลและอำนาจในการรื้อถอนอาคาร โดยเจ้า

พนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เป็นการละเมิดสิทธิชุมชนคนจนในเมือง

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (๕ ธันวาคม ๒๕๔๒) ประกอบกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (๓๐ มกราคม ๒๕๔๐)

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๒ วรรค ๖ มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๖๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๖ หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ หรือมาตรา ๕๗ ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๖๕ ทวิ “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๒ ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือนปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๒ ทวิ ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๖๖ ทวิ “ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา โดยมิได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท จนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น “

บทเฉพาะกาล มาตรา ๗๗ ” ท้องที่ใดมีอาคารก่อสร้างขึ้นเป็นจำนวนมากในที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีสภาพหรืออาจทำให้เกิดสภาพที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารในท้องที่นั้นแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารนั้นภายในกำหนดเวลา ๖ เดือน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่การสั่งรื้ออาคารจะต้องกระทำเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองการพัฒนาท้องถิ่นหรือประโยชน์ในการใช้ที่สาธารณะของประชาชน

(๒) มีคำสั่งภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปรับปรุงอาคารมีผลใช้บังคับ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๖ เดือนนับแต่วันที่รับคำสั่ง

(๓) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการเพื่อขจัด หรือระงับเหตุที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดสภาพที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๖ เดือนนับแต่วันที่รับคำสั่ง

(๔) มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารทำสัญญาเช่าที่ดินกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าเช่าที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ใด ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้นั้นได้รับยกเว้นโทษ แต่ถ้าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ผู้นั้นรื้อถอนอาคารนั้นเสีย ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นไม่รื้อถอนอาคารให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือจนกว่าผู้นั้นยินยอมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นเอง ในกรณีหลังนี้ให้นำมาตรา ๔๖ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการให้เช่าที่ดินในบริเวณนั้น เพื่อเป็นรายได้สำหรับบำรุงท้องถิ่นได้ แต่ที่ดินนั้นยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สัญญาเช่าที่ดินที่ทำขึ้นตามวรรคหนึ่ง (๔) ให้มีระยะเวลาเช่าตามที่ตกลงกันแต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี การต่อระยะเวลาเช่าจะกระทำมิได้ เมื่อสิ้นกำหนดเวลาเช่าที่ดินแล้วเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ใดไม่รื้อถอน ขนย้ายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของตนออกจากบริเวณที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันอีกวันละ ๑,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าผู้นั้นยินยอมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นเอง ในกรณีหลังนี้ให้นำมาตรา ๔๖ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๗๘ ให้ถือว่าอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

บทบัญญัติแห่งมาตรา ๗๗ ให้อำนาจในการการบริหาร โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะเป็นการกำหนดอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติตาม (๑) - (๔) ได้ หากต้องการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดทางเลือกใหม่ หรือการแก้ไขปัญหาคืออยู่อาศัยหรือการตั้งถิ่น

ฐานของมนุษย์ ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานได้ใช้อำนาจและมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารออกจากที่ดิน พินาศเสมอมา

การกำหนดสิทธิการเช่าที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติของกฎหมายสามารถนำมาปฏิบัติ เพื่อกำหนดให้เป็นฐานของสิทธิในที่อยู่อาศัยหรือการเลือกถิ่นที่อยู่ ให้สอดคล้องกับการรับรอง ความเป็นชุมชนตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้เป็นทางเลือกกับชุมชนคนจนในเมือง

คนจนในเมือง จึงมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาของตนเอง เช่น การดื้อแพ่งอยู่ในที่ดิน เดิมการรื้อถอนอาคารบางส่วนออกไปจากที่ดิน การรื้อปรับขยับย้าย แนวทางดังกล่าวเป็นการ ต่อสู้ในเชิงสิทธิในที่อยู่อาศัย เป็นการเลือกถิ่นที่อยู่และการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ซึ่งสอดคล้องกับ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ที่รัฐหรือองค์กรของรัฐสามารถดำเนินการได้ภายใต้บท บัญญัติแห่งกฎหมาย ปัญหาที่คนจนในเมืองประสบอยู่ท่ามกลางการรื้อถอนขยับย้ายอาคารจะมี การจับกุม คမ်းขัง จากเจ้าพนักงาน และภายหลังจากการรื้อย้ายออกจากที่ดินเดิม การเริ่มต้นบุกรุก ที่ดินแห่งใหม่ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชนจะเป็นการเริ่มต้นก่อเป็นวัฏชนกรรมความยากจนใหม่อีก ครั้งหนึ่ง รูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหาชุมชนคนจนในเมืองต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน เมืองด้วยเช่นกัน

๒.๒ บทบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับ อนุญาตในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ บัญญัติว่า “ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมือง แร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึด ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่ดิน ที่กรวด หรือ ที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

การเข้าไปปลูกบ้านอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติประมวล กฎหมายที่ดินด้วย ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๙ ประมวลกฎหมายที่ดิน จากข้อเท็จจริงไม่มีชุมชน คนจนในเมืองใด ที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ดังที่กล่าวแล้ว ซึ่งเป็นการกระทำครั้งเดียวผิด กฎหมายหลายฉบับ ความรับผิดชอบในการเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินตามหลักกฎหมายประมวล กฎหมายที่ดิน จึงเป็นความผิดที่ต่อเนื่องจนกว่าจะดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย อาทิ ความผิดฐานบุกรุกและทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๒ ประกอบมาตรา ๓๖๕ และมาตรา ๓๕๘ ประกอบมาตรา ๓๖๐ ด้วย ประกอบมาตรา ๙ ประมวลกฎหมายที่ดิน

ในกรณีที่นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙ และประมวลกฎหมาย อาญาดังกล่าว มาพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ๒๕๒๒ มากำหนดให้เกิด เป็นการก่อตั้งสิทธิการเช่า โดยมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปรับปรุงและ กำหนดให้เกิดสิทธิการเช่า โดยเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้ให้โอกาสกับชุมชนคนจนในเมืองจะ กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๒๓

เป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาตามบทบัญญัติของกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และกติการะหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการปฏิบัติต่อพลเมืองของประเทศให้สอดคล้องต้องกันโดยได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยอย่างยั่งยืนและมั่นคง ในเชิงพัฒนาการที่คนจนในเมืองและคนส่วนใหญ่ในเมืองสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข

๒.๓ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ข้อ ๑ บัญญัติว่า “ การปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใดๆ ลงในที่ดินในแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจร ของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือรुक้าเข้าไปในที่ดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แห่งจังหวัดซึ่งสถานที่นั้นตั้งอยู่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปตรวจสถานที่นั้นๆ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด ตรวจแล้วเห็นว่าสถานที่ซึ่งปลูกสร้างอาคาร หรือปักสิ่งใดๆ ลงในที่ดินหรือแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยแน่ชัดปราศจากสงสัย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสิ่งปลูกปักนั้นให้รื้อถอนไปให้พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือในกรณีไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ก็ให้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ในการนี้ให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจขายโดยวิธีที่เห็นสมควรซึ่งทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นและให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

ข้อ ๒ ในกรณีที่ปรากฏว่าได้มีการติดตั้งหรือวางหรือทอดทิ้งสิ่งใดๆ ไว้ในทางสัญจรของประชาชนหรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และปรากฏว่าได้มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งนั้นๆ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายสิ่งนั้นๆ ไปให้พ้นทางสาธารณะหรือที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสีย ถ้าไม่มีการขนย้ายไปภายในเวลาอันสมควรก็ดี หรือไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งนั้นๆ ก็ดี ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายสิ่งนั้นๆ เสียได้โดยวิธีที่เห็นสมควรและให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

ข้อ. ๓ ประกาศนี้ไม่ลบล้างอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ จับกุมและสอบสวนความผิดอาญา ซึ่งได้เกิดขึ้นในการก่อสร้างปลูกปัก ติดตั้ง วาง หรือทิ้งสิ่งใดๆ ลงในที่ดังกล่าวในข้อ ๑ และ ๒

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ เป็นการกำหนดอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือรูก้าเข้าไปในที่กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนขายขอบ ๒๔

ดังกล่าว ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของ หรือครอบครองอาคาร รื้อถอนภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง เมื่อครบกำหนด ๑๕ วันแล้วไม่มีการรื้อถอนให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่รื้อถอนอาคารนั้นได้ ตลอดจนให้อำนาจดำเนินการจับกุมและสอบสวนความผิดอาญา ซึ่งได้เกิดขึ้นในการก่อสร้างปลูกปัก ติดตั้ง วาง หรือทอดทิ้งสิ่งใด ๆ ลงในที่ดินดังกล่าวด้วย ตามที่กำหนดประเด็นกฎหมายไว้ข้างต้นแล้ว อำนาจในการรื้ออาคารตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสอดคล้องตอบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมหรือไม่

ในการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของรัฐและเอกชนเป็นไปโดยไม่ได้รับอนุญาตและมีการครอบครองที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยรวมตัวกันเป็นชุมชนคนจนในเมืองมีอาคารบ้านเรือนและกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนมาเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่า ๕-๑๐ ปี ผู้อาศัยในชุมชนมีการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นวิถีชีวิตของคนจนในเมืองการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนจึงพบเห็นเป็นการทั่วไปตามริมคลองสาธารณะ ทั้งที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เป็นการให้อำนาจกับเจ้าพนักงานดำเนินการรื้อถอนและจับกุมได้ตามกฎหมาย และเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม จึงน่าจะขัดตอบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

๒.๔ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ การปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนและความเป็นชุมชนคนจนในเมืองเกี่ยวข้องกับการเป็นเจ้าของ และผู้ครอบครองอาคาร โดยในอาคารบ้านเรือนดังกล่าวจะแสดงจำนวนประชากร ตามทะเบียนบ้านและเป็นการบอกฐานะพลเมืองของประเทศ การมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร เป็นการสำแดงความพลเมืองและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร เป็นเรื่องบังชี และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มุ่งต่อการกำหนดสถานะของพลเมืองในหลายประการด้วยกัน

พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา ๕ ในคำจำกัดความ “บ้าน “ หมายความว่า โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งมีเจ้าบ้านครอบครองและให้หมายความรวมถึงแพ หรือเรือที่จอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ประจำ หรือสถานที่ หรือยานพาหนะอื่นซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นประจำได้ด้วย”

“ ทะเบียนบ้าน ” หมายความว่า ทะเบียนประจำบ้านแต่ละบ้านซึ่งแสดงเลขประจำบ้านและรายการของคนทั้งหมดผู้อยู่ในบ้าน

มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “ ให้ทุกบ้านมีเลขประจำบ้าน บ้านใดยังไม่มีเลขประจำบ้านให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งเพื่อขอเลขประจำบ้านภายใน ๑๕ วัน นับแต่สร้างบ้านเสร็จ”

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๒๔

ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งกำหนดเลขประจำบ้านให้แก่ผู้แจ้งซึ่งมีบ้านอยู่ในเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่นภายใน ๗ วัน ถ้ามีบ้านอยู่นอกเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่นให้กำหนดเลขหมายประจำบ้านภายใน ๓๐ วัน “

มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านไว้ทุกบ้าน

การจัดทำทะเบียนบ้านให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด”

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ประกอบ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๓๕ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๔ พุทธศักราช ๒๕๔๕)

ข้อ ๓. ในระเบียบนี้

“ บ้านเลขที่ ” หมายความว่า เลขประจำบ้านซึ่งนายทะเบียนกำหนดให้บ้านแต่ละหลัง

“ คนต่างท้องที่ ” หมายความว่า คนที่มีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านของสำนักทะเบียนบ้าน

ข้อ ๔ “ บ้านที่ต้องกำหนดบ้านเลขที่ต้องเป็นบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ข้อ ๒๐ บัญญัติว่า “ บ้านปลูกสร้างในที่สาธารณะ หรือโดยบุกรุกป่าสงวน หรือโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร หรือตามกฎหมายอื่นให้ถือเป็นบ้านที่จะต้องกำหนดบ้านเลขที่ให้ตามระเบียบนี้ โดยในการจัดทำทะเบียนบ้านให้ระบุคำว่า “ ทะเบียนบ้านชั่วคราว ” ในแบบพิมพ์ทะเบียนบ้าน เมื่อได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วให้ขีดฆ่าคำว่า “ทะเบียนบ้านชั่วคราว “ออกไป

ปรากฏตามหนังสือที่มท.๐๓๑๐.๑/ว ฉบับลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เรื่องการกำหนดบ้านเลขที่และการทำทะเบียนบ้านสำหรับชุมชนแออัดโดยนายชนะศักดิ์ ยวนบูรณ์ ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนกลาง ได้มีหนังสือไปยังนายทะเบียนทั่วประเทศให้ออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้ชาวชุมชนคนจนเมือง

เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ มติคณะรัฐมนตรีในสมัย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ชินวัตรจากการประชุมคณะรัฐมนตรี ได้มีการพิจารณาเรื่องการออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้ผู้บุกรุกในเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ แล้วมีมติไว้ดังนี้

๑.ให้กระทรวงมหาดไทย (โดยสำนักงานทะเบียนกลาง) รับผิดชอบดำเนินการเพิ่มเติมข้อความในแบบพิมพ์บ้านชั่วคราวเพื่อให้ความหมายทำนองว่า “ ทะเบียนบ้านชั่วคราว ” เป็นเอกสารเพื่อการตรวจสอบทางทะเบียนเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ในที่ดิน” เพื่อให้ผู้ได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราว เข้าใจถึงสิทธิและฐานะของตนเองตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่จะให้บริการจะได้พิจารณาใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมต่อไป

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๒๖

ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)

๒. ให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) รับไปพิจารณากำหนดมาตรการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตรวจสอบ และวางมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อไป

ทั้งนี้หากผู้บุกรุกนำทะเบียนบ้านชั่วคราวไปขอรับบริการด้านสาธารณสุขปกคของ รัฐต้องมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินที่แท้จริงมาแสดงด้วย”

การออกเลขหมายประจำบ้าน พิจารณาจาก บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ประกอบระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ เทียบเคียงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างบ้านของชาวชุมชนคนจนในเมือง มีสภาพเป็นบ้านสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยอย่างยาวนาน

การออก “ทะเบียนบ้านชั่วคราว” ให้กับชาวชุมชนคนจนในเมืองไม่ว่าจะปลูกสร้างอาคารอยู่ในที่ดินของรัฐหรือเอกชน เมื่อมีการขยายความตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการตอกย้ำการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบของสำนักงานทะเบียนกลาง ข้อ ๒๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้บริการสาธารณะต่างๆ กับพลเมืองของประเทศที่มีสถานะเป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนเมืองที่ไม่มีโอกาส หรือโอกาสน้อยมากที่จะสามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำกัดสิทธิของบุคคลในหลายประการด้วยกัน จึงเป็นความขัดแย้งกับความเป็นจริง ในทางตรงกันข้ามการมีทะเบียนบ้านเป็นการกำหนดสถานภาพของบุคคลภายในบ้าน ให้มีสถานะเป็นเจ้าของบ้านและเป็นผู้อาศัยและการมีบัตรประจำตัวประชาชน จึงไม่อาจพิจารณาสิทธิแบบแยกส่วนได้ อันจะเห็นได้จากกิจกรรมทางการเมืองของชาวชุมชนคนจนในเมืองในการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆที่ผ่านมา ทะเบียนบ้านเกี่ยวข้องกับบัตรประจำตัวประชาชน การประทับตราว่าเป็น”ทะเบียนบ้านชั่วคราว “ จะทำให้เกิดความสับสนในการใช้สิทธิต่างๆ และจะเกิดการเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นอีก และจะทำให้คนจนในเมืองขาดโอกาสที่จะได้รับการบริการของรัฐอย่างกว้างขวางต่อไปอีกในอนาคต

ชุมชนคนจนในเมืองจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้มีการออกเลขหมายประจำบ้านทั้งชุมชนที่ปลูกบ้านอาศัยอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเป็นการจำกัดโอกาสทางการศึกษา สิทธิที่จะประกอบอาชีพ สิทธิในการให้บริการจากรัฐขั้นพื้นฐาน ขาดโอกาสในการขอใช้ระบบน้ำประปา และระบบไฟฟ้า เป็นต้น

ชุมชนคนจนในเมือง อาศัยอยู่ในที่ดินส่วนใหญ่ล้อมรอบด้วยเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การมีสิทธิใช้น้ำประปาหรือไฟฟ้า จำเป็นต้องติดตั้งและมีการปักเสาลากสายผ่านที่ดินของบุคคลอื่น โดยเฉพาะที่ดินของเอกชน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการได้คงไม่เป็นปัญหาแต่หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ยินยอมให้ดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ชุมชนคนจนในเมือง ไม่อาจติดตั้งระบบน้ำประปาและไฟฟ้าได้ การใช้สิทธิลากเสาพาดสายวางท่อน้ำประปา หรือสายไฟฟ้า ผ่านที่ดินเอกชนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๕๒

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอม หรือไม่รับค่าทดแทนตามสมควร ชุมชนคนจนในเมือง ไม่อาจวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดิน มาตรการหรือทางออกเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและได้รับสิทธิดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกันจึงต้องประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

ข้อเท็จจริงชุมชนคนจนในเมืองโดยส่วนใหญ่ได้มีการออกเลขหมายประจำบ้าน หรือทะเบียนบ้าน เป็นส่วนใหญ่แล้ว และเป็นทะเบียนบ้านชั่วคราว อันเป็นไปตามระเบียบของสำนักงานทะเบียนกลาง ในทางตรงกันข้ามการออก ทะเบียนบ้านชั่วคราว ให้กับชาวชุมชนคนจนในเมือง ปรากฏว่ามีการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเกิดข้อจำกัดสิทธิ ในการให้บริการจากรัฐ เช่น การขอใช้น้ำประปา ไฟฟ้า ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้บริการสาธารณะต่อพลเมืองของประเทศ และการเป็นการจำกัดโอกาสในการประกอบอาชีพ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิของพลเมือง

๒.๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔ ชุมชนคนจนในเมืองที่ได้รับการรับรองความเป็นชุมชนไม่ว่าจะเป็นการเคหะแห่งชาติ กรุงเทพมหานครหรือเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ก็ตามการรับรองความเป็นชุมชนดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ซึ่งกันและกันโดยพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ชุมชนมีสิทธิและรัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสิทธิดังกล่าว

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๕๓๔ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มาตรา ๕๑ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ

มาตรา ๕๓ “ ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการ ซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำ การอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการ ตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จากกระทรวงและทบวง ต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวง และทบวงละหนึ่งคนเป็น กรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่างๆ ในกระทรวง หรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคนให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้ กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๒๘

หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคน หรือผู้แทนของกระทรวง หรือทบวงในคณะกรรมการ จังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็น กรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่หน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้

องค์ประกอบของคณะกรรมการจังหวัด ในกรณีพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในประเด็นสิทธิชุมชนกับการมีส่วนร่วม บทบัญญัติดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างในการ บริหารจัดการหรือการแก้ไขปัญหา ไม่มีตัวแทนองค์กรชุมชน ผู้แทนเครือข่าย หรือประชาชนใน การมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน ในจังหวัดนั้นและให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

การแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางด้านที่อยู่อาศัยปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลักเป็นที่ดินซึ่งเป็น ที่ตั้งอาคารบ้านเรือน บทบาทในทางกฎหมายอีกประการหนึ่งที่ชุมชนหรือองค์กรชุมชน ไม่ได้มี ส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหากรณีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ (อาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ประกอบ กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕ ประกาศเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๖

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“ หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกระทรวงหรือกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐ วิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ทุกประเภท เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณะประโยชน์ และที่ ราชพัสดุ เป็นต้น

“ จังหวัด ” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร ด้วย

ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “ คณะกรรมการประสานงานการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ ” เรียกโดยย่อว่า “ กปร.” ประกอบด้วย (๑)รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และมีบุคลากรตัวแทนของส่วนราชการต่าง ๆ กว่า ๒๓ องค์กร

นอกจากนั้นยังประกอบด้วยผู้คุณวุฒิซึ่งประธาน “ กปร.” แต่งตั้งอีกไม่เกิน ๓ คนโดย คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน ๒ ปี ตามความใน ข้อ ๖

ข้อ ๘ ให้ “ กปร.” มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุก ที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาในการแก้ไขปัญหาและมาตรการ กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๒๘

ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓) กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรับดำเนินการให้เป็นไปตาม

นโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๔) รวบรวมข้อมูล เอกสาร หลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงหรือขอให้

ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กพร.หรือคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่ กพร. แต่งตั้ง

(๖) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณและในเรื่องอื่นๆ ตามความเหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

(๗) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(๘) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

(๙) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๙.ให้สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ กพร. กับให้มีอำนาจหน้าที่ประสานนโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบติดตามประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กพร. มอบหมาย

คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่๓/๒๕๔๖ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๘ (๗) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กพร. จึงแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “กพร. กทม.”

๑.ให้ กพร.กทม. มีองค์ประกอบ โดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานอนุกรรมการ และประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม ๑๕ หน่วยงาน ซึ่งปรากฏใน (๑๒) กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและ / หรือผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่มีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นอนุกรรมการด้วย

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๓๐

๒. ให้ กพร.จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ทั้งหมด ๑๒ ประการด้วยกัน โดยเฉพาะใน (๙) มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในเขตกรุงเทพมหานคร

คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๔- ๗๘/๒๕๔๖ เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๘ (๗) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ(กพร.) จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด เรียกโดยย่อว่า(กพร) จังหวัด

๑. ให้ กพร. จังหวัด มีองค์ประกอบดังนี้

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ กพร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ ๑๒ ประการด้วยกัน พิจารณาจาก (๑๐) หัวหน้าส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและ/หรือ ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่มีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร และอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด ไม่ตัวมีตัวแทนเจ้าของปัญหาอย่างเช่น ผู้แทนองค์กรชุมชน หรือผู้แทนองค์กรเครือข่ายอย่างแท้จริง จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐ และกติการะหว่างประเทศ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักการรับรองและคุ้มครองรวมทั้งการกำหนดการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนหรือองค์กรเครือข่าย ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดตามที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖,๔๖ แนวทางในการแก้ไขปัญหาในเชิงสิทธิชุมชนต่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โอกาสในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงเห็นควรให้เจ้าของปัญหาที่อาศัยอยู่ในที่ดินพิพาทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมืองอย่างยั่งยืน โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้

พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหานั้นไปได้ที่จะพิจารณาองค์ประกอบและแต่งตั้งตัวแทนจากภาคประชาชนองค์กรชุมชน หรือองค์กรเครือข่าย ผู้เป็นเจ้าของปัญหาให้เข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และเป็นคณะอนุกรรมการทั้งในระดับกรุงเทพ และจังหวัด

ชุมชนคนจนในเมือง มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนอยู่บนที่ดินที่เป็นที่สาธารณะ สมบัติของแผ่นดินโดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินอีกประเภทหนึ่งที่ชุมชนคนจนในเมืองปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนอยู่เป็นจำนวนมากทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งในบางพื้นที่พบว่ากฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๓๑

ความเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน นั้นได้หมดไปหรือเสื่อมสภาพไปแล้ว ที่ราชพัสดุเป็นที่ดินอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจพิจารณาทางออกหรือความเป็นไปได้ในการตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนในเมืองให้เกิดสิทธิอาศัยอยู่บนที่ดินอย่างมั่นคงและยั่งยืนได้

๒.๖ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ๒๕๑๘ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ขายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ”

ที่ราชพัสดุ มีไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ในกรณีที่ราชพัสดุแปลงใดไม่ได้ใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองร่วมกัน กรมธนารักษ์ อาจนำมาหาประโยชน์โดยการเช่าหรือโดยวิธีการทำสัญญาต่างตอบแทน โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” โครงสร้างของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ประกอบด้วยตัวแทนจากส่วนราชการต่างๆ ไม่ปรากฏตัวแทนของชุมชนองค์กรชุมชนหรือผู้แทนเครือข่าย ในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือเสนอนโยบาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดูแลบำรุงรักษาและจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด

มาตรา ๘ “ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์สามารถกระทำได้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสุดสภาพการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้ และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะ สามารถโอนได้โดยพระราชบัญญัติ ในส่วนที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ในกรณีชุมชนคนจนในเมืองที่ปลูกสร้างอาคารเป็นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถดำเนินการพัฒนาให้เกิดสิทธิในที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนคนจนในเมืองได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว

ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้ เมื่อสิ้นสภาพความเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้วหรือทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไปให้สามารถถอนสภาพได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การสิ้นสภาพความเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว เกิดขึ้นได้หลายประการด้วยกัน อาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกา นำมาเป็นพื้นที่ปรับปรุงโดยกำหนดให้มีสิทธิในที่อยู่อาศัยได้ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

กฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

หมวด ๓ การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ข้อ ๑๖ “ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ กรมธนารักษ์ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยกรรมสิทธิ์ในอาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการให้เช่าตามวรรคหนึ่งกรมธนารักษ์ จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ชุมชนคนจนเมืองที่อาศัยอยู่บนที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบดูแลโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถอนุญาตให้เช่าได้แล้วแต่กรณี โดยชุมชนนำมาพัฒนาและกำหนดให้เป็นสิทธิการเช่าและเป็นสิทธิในที่อยู่อาศัยให้เกิดความมั่นคงต่อไปได้

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๗/หมวด ๓ วิธีการจัดให้เช่าและระยะเวลาการเช่า

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๓๓

ข้อ ๑๔ การเช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัยขึ้นใหม่ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้หัวหน้าส่วนราชการปิดประกาศเป็นการทั่วไป ณ ที่ทำการของผู้ให้เช่า สถานที่เช่า และที่ทำการเขตหรือที่ว่าการอำเภอในท้องถิ่นนั้น

(๒) ให้จัดการให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยตามลำดับก่อนหลังดังนี้

(๒.๑) ผู้อยู่อาศัยในที่ดินแปลงที่จัดให้เข้ามาแต่เดิมโดยชอบหรือโดยสุจริต

(๒.๒) ผู้เดือดร้อนที่อยู่อาศัยเพราะถูกขับไล่หรือถูกไฟไหม้ที่อยู่อาศัย

(๒.๓) ข้าราชการและพนักงานลูกจ้างของทางราชการ

(๒.๔) พนักงานลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๕) ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง

(๓) ให้จัดสรรที่ดินให้กับผู้เช่าได้ไม่เกิน ๑๐๐ ตารางวา ต่อครอบครัว

ระเบียบกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์ การเช่าเพื่อประกันหรือรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัย การยกหรือนำระเบียบมาบังคับใช้หรือแก้ไขปัญหาทั้งในทางปฏิบัติและในทางนโยบายมีน้อยมาก เช่นชุมชนถูกขับไล่ออกจากที่ดินหรือถูกเพลิงไหม้ สามารถนำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎและระเบียบดังกล่าว มาบังคับใช้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ในกรณีที่ที่ดินที่ราชพัสดุนั้นเสื่อมสภาพให้ถอนสภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและนำมาปรับปรุงโดยกำหนดให้เกิดสิทธิการเช่าให้กับชาวชุมชนคนจนในเมือง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยเสรีภาพในการตั้งถิ่นฐานและพัฒนาเป็นสิทธิชุมชนคนจนในเมือง

๒.๗ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ๒๕๓๐ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “เวนคืน” หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๕ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ ”

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๓๔

มาตรา ๙ บัญญัติว่า “เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกัน ต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ได้ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละ ๑ คน เข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้ คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้แต่ต้องไม่เกิน ๑๒๐ วัน

องค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้น ไม่มีตัวแทนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน องค์การชุมชนหรือเครือข่ายไม่มีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการได้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และ ๔๖

หมวด ๒ เงินค่าทดแทน มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนนั้นกำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้จำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

ในพื้นที่ชุมชนคนจนในเมือง มีการปลูกสร้างอาคารและปลูกไม้ยืนต้นบนที่ดินดังกล่าว การปลูกต้นไม้ลงบนที่ดินต้นไม้กลายเป็นส่วนควบกับที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔ ประกอบมาตรา ๑๔๕ ผู้ปลูกต้นไม้ได้สิทธิในค่าทดแทนตามกฎหมาย

นอกจากนี้ชาวชุมชนผู้ปลูกสร้างบ้านเป็นชุมชนในเมือง เป็นการปลูกสร้างบ้านในที่ดินของบุคคลอื่นโดยไม่สุจริต ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๑๑และมาตรา ๑๓๑๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่อาจรื้อถอนได้และตกเป็นผู้จำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนที่ได้รับจากการเวนคืน จึงได้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างบ้านใหม่ ค่าทดแทนในราคาอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่มีสิทธิได้รับโดยผลของกฎหมายดังกล่าว บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น่าจะไม่ได้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ปัญหาที่พบในพื้นที่พิพาทปรากฏว่าหน่วยงานราชการได้เวนคืนที่ดินไว้เป็นเวลานานและไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเวนคืน ปลอมให้เกิดการตั้งเป็นชุมชนคนจนในเมืองตั้งแต่ก่อนมีการเวนคืนและภายหลังการเวนคืนที่ดิน พบได้บันทึกดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานครและการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งภายหลังหน่วยงานดังกล่าวต้องการพัฒนาที่ดินจึงได้ผลักดันรื้อถอนชุมชนคนจนในเมืองในหลายพื้นที่ มีการฟ้องร้องและใช้กำลังบังคับรื้อถอนออกจากที่ดินดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นและกระทบต่อชุมชนคนจนในเมือง

การเวนคืนที่ดิน ย่อมส่งผลกระทบต่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในแนวเวนคืนตามกฎหมาย การพิจารณาจ่ายค่าทดแทนต้องเป็นธรรมและถูกต้องรวดเร็ว การไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเวนคืนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จนก่อให้เกิดเป็นชุมชนคนจนในเมืองหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีส่วนรับผิดชอบให้เกิดสิทธิชุมชนหรือกำหนดสิทธิในที่อยู่อาศัยให้มั่นคงและเป็นธรรมด้วย

๒.๔ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า
“ในพระราชบัญญัตินี้ “ คณะกรรมการ ” ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย

มาตรา ๑๕ ทวิ บัญญัติว่า “ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการรถไฟ ให้ผู้ว่าการรถไฟหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งปลูกสร้างสิ่งใดโดยไม่มีเหตุอันชอบด้วยกฎหมายภายในระยะ ๕๐ เมตร วัดจากขอบรางรถไฟด้านริมสุดของแต่ละด้านรางรถไฟแต่ต้องไม่เกินเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างนั้นภายในเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ว่าการหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจรื้อถอนทำลายโดยผู้านั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น”

ชุมชนคนจนในเมืองได้ปลูกสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งบางส่วนอาศัยอยู่ในเขต ๔๐ เมตร และนอกเหนือจากเขต ๔๐ เมตร หรือเป็นที่ท้องช้าง ตั้งเป็นชุมชนเมือง

ทางออกในการแก้ไขปัญหาชุมชนคนจนในเมืองที่อาศัยอยู่ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้เกิดช่องทางในการแก้ไขปัญหาสามารถกำหนดให้เกิดสิทธิการเช่าที่ดินของการรถไฟที่อยู่นอกรัศมีขอบทาง ๔๐ เมตรหรือที่ดินที่เป็นท้องช้างได้ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงเป็นการทั่วไปว่ามีการเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปประกอบธุรกิจของเอกชนมากมาย ซึ่งอยู่ใกล้แนวทางรถไฟดังกล่าว การเกิดโอกาสให้ชุมชนได้รับการพัฒนาเพื่อกำหนดเป็นสิทธิชุมชนได้อาศัยอยู่ในที่ดินพิพาทเป็นระยะเวลาอันสมควรจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับชาวชุมชนคนจนในเมืองที่อาศัยอยู่บนที่ดินของการรถไฟทั่วประเทศได้อีกทางหนึ่ง

๒.๔ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย ๒๕๔๔ มาตรา๔บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การทำเรือแห่งประเทศไทย”หมายความว่า การทำเรือที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทย

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งการทำเรือขึ้นเรียกว่า “การทำเรือแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย ๒๕๔๔ มาตรา ๙ การทำเรือแห่งประเทศไทย มีอำนาจจะกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ให้เช่า สัมหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์

(๑) รับโอนกิจการทำเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพ ในกรมการขนส่งกระทรวงคมนาคม

(๒) ประกอบและส่งเสริมกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

(๓) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการของการทำเรือ

มาตรา ๙. บัญญัติว่า “ให้การทำเรือแห่งประเทศไทย มีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการการทำเรือ

(๒) ซ่อม จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับสัมหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

ชุมชนคนจนในเมือง ที่อาศัยปลูกอาคารบ้านเรือนอยู่บนที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนมากและเป็นเวลานานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิจารณาจากบทกฎหมายดังกล่าว

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๓๗

ทางออกในการแก้ไขปัญหาที่สามารถดำเนินการได้ ภายใต้กฎหมาย คือการก่อตั้งสิทธิ การเช่าเพื่อพัฒนาไปสู่สิทธิในที่อยู่อาศัยได้ โดยกำหนดระยะเวลาไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี

๓. สรุปสาระสำคัญของผลกระทบทางกฎหมายต่อการตั้งถิ่นฐานของชุมชนคนจนใน เมือง มีดังนี้

๑) การปลูกสร้างอาคารในที่ดินของรัฐและเอกชนเป็นการอยู่อาศัยโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย โดยข้อเท็จจริงคนจนในเมืองมีทางเลือกที่น้อยมาก แม้การใช้สิทธิดังกล่าวเป็นการไม่ ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในหลักของความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชากรของประเทศ ที่ต้องมีสิทธิเลือกถิ่นที่อยู่และเป็นการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ สิทธิที่จะมีอาหาร ที่อยู่อาศัย สิทธิที่ จะได้รับการแบ่งปันที่ดิน และได้รับการดูแลจากรัฐของตน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และกติการะหว่างประเทศ

๒) การปลูกสร้างบ้านเพื่ออาศัย อยู่ในที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนเป็นเวลานานได้รับการรับ รองความเป็นชุมชน ตามประกาศของกรุงเทพมหานคร (๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๐) การเคหะแห่ง ชาติ และเทศบาล เฉพาะบางชุมชนที่ได้รับการรับรองความเป็นชุมชน และบางชุมชนได้รับการ รับรองความเป็นองค์กรชุมชนและองค์กรเครือข่าย จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็น พัฒนาการที่ก่อให้เกิดการรับรองความเป็นสิทธิชุมชนอีกก้าวหนึ่ง ต้องให้เกิดการยอมรับและ ปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

๓) สิทธิในที่อยู่อาศัยมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ ของมนุษย์ สิทธิในที่อยู่อาศัยที่ได้มีการเรียกร้องและเสนอแนะของประชาชน ไม่ได้มีการตราไว้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๔) สิทธิชุมชน มีการกำหนดไว้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๖ , ๖๕ ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมารับรองสิทธิชุมชน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๕) การปลูกสร้างอาคารของชุมชนคนจนในเมือง เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติกำหนดหลาย ฉบับ การแก้ไขปัญหาสิทธิในที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์จำเป็นต้องเริ่มในทาง นโยบายรัฐหรือองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องในการตั้งถิ่นฐานของชุมชน และพิจารณาในประเด็นใน การบังคับใช้กฎหมาย ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและปฏิบัติได้อย่างเป็นธรรม

๖) การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ เสนอทางออกและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนในเมือง ให้มี การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยร่วม ต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือรัฐ บาล อย่างเป็นรูปธรรม จะเป็นทางออกในการรับรองความเป็นมนุษย์

ชุมชนคนจนในเมือง เป็นปัญหาสังคมที่มีอยู่จริงอย่างเป็นรูปธรรมทั้งที่เป็นชุมชนที่เกิดขึ้น ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผลพวงจากความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศที่ผิด กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๓๘

แนวทางมาเป็นเวลายาวนาน ความล้มเหลวจากแนวทางการพัฒนาประเทศผ่านโครงการต่างๆ ของรัฐ ส่งผลให้เกิดความยากจนของประชาชนในภาคชนบท กระตุ้นให้เกิดการหลั่งไหลโดยการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองใหญ่ หรือหัวเมืองในส่วนภูมิภาค และเลือกถิ่นที่อยู่ในที่ดินทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราชพัสดุ ที่ดินขององค์กรรัฐวิสาหกิจและที่ดินเอกชน สร้างเป็นชุมชนคนจนในเมืองมาเป็นเวลานาน และเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเมืองที่ได้มีส่วนร่วมในการสร้างบ้านสร้างเมืองมาจนถึงปัจจุบัน เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขจากรัฐ ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับ

การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาท่ามกลางสถานการณ์การไล่รื้อชุมชนออกจากที่ดินทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชนจึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันจึงอยู่ที่มุมมองในการแก้ไขปัญหาว่าจะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายรัฐ ที่ต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองของประเทศและเห็นว่าปัญหาดังกล่าวสมควรได้รับการแก้ไขและเป็นปัญหาสังคมในระดับต้น ๆ ที่ดำรงอยู่จริงอย่างยืดเยื้อยาวนาน ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ต้องได้รับการบริการจากรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมกับชุมชนคนจนในเมือง เช่นพลเมืองของประเทศที่ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญ การมองชุมชนคนจนในเมืองในมิติของการเรียนรู้และการพัฒนาโดยก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากชุมชนให้โอกาส องค์กรชุมชนหรือเครือข่ายชุมชน ได้แสวงหาหรือเสนอทางออกกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การใช้มาตรการแก้ไขปัญหโดยใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายกฎหมายที่ไม่ชอบธรรม อาจมิใช่หนทางที่แก้ไขปัญหได้เสมอไป

ปัญหาชุมชนคนจนในเมือง จึงต้องจัดลำดับความสัมพันธ์ ของปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ก่อนและเป็นไปได้หากกรณีเสนอเพื่อต้องการให้แก้ไขปัญหทั้งระบบ การใช้อำนาจทางด้านกฎหมายจากเจ้าของที่ดินทั้งรัฐและเอกชนจะดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายที่ส่งผลต่อการรื้อถอนอาคารบ้านเรือนที่ปลูกอยู่ในที่ดินพิพาททั่วประเทศ ผลกระทบกับชุมชนคนจนในเมือง

บทที่ ๓

กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในการพัฒนาของชุมชนคนจนในเมือง

๑. บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิในการพัฒนาของชุมชนคนจนในเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา ๘๕ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์

๒. ความหมายของชุมชนแออัดและคนจนในเมือง

“คนจนในเมือง (Urban Poors)” หมายถึง กลุ่มคนที่ตั้งหลักปักฐานในเขตเมืองในลักษณะปัจเจกชนหรือเป็นครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม คนจนในเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด เรียกว่า “**ชาวชุมชนแออัด**” รวมทั้งคนจนในเมืองกลุ่มอื่นๆ ที่อาศัยอยู่นอกชุมชนแออัด แม้ว่าจะมีที่อยู่อาศัยแต่ไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ปลูกสร้างบ้านเอง โดยบุกรุกที่ดิน เข้าที่ดินราคาถูก ปลูกบ้านอยู่ใต้สะพาน ริมคูคลอง ริมทางรถไฟ ฯลฯ หรือกรณีไม่มีที่อยู่อาศัย (Homeless)

“**ชุมชนแออัด (Crowded Community)**” ตาม Encyclopedia Britannica ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงที่อยู่อาศัยที่ไม่มีที่ว่าง ขาดทรุดโทรม ขาดบริการที่ถูกต้องตามหลักอนามัย หรืออยู่อาศัยกันอย่างแออัดยัดเยียด อันทำให้ไม่สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อดำเนินชีวิตในครอบครัวให้มีความสุขกายสบายใจได้

๑) ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นต้นมา คำว่า “ชุมชนแออัด” ได้ถูกใช้ในความหมายว่าเป็น “แหล่งวิบัติ” บ้าง “แหล่งอบายมุข” บ้าง “แหล่งทรุดโทรม” บ้าง หรือ “แหล่งเสื่อมโทรม” ต่อมา

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๔๐

มีการใช้คำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” กันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในภาคราชการ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ใช้คำว่า “ชุมชนแออัด” แทน เนื่องจากคำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” มีความหมายในเชิงต่ำต้อย ทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนรู้สึกตนเป็นคนชั้นล่าง เกิดช่องว่างทางสังคมอันอาจก่อให้เกิดผลลบได้

แต่ในปัจจุบันยังปรากฏว่ามีบทกฎหมายอยู่บางฉบับที่ยังใช้คำว่า “แหล่งเสื่อมโทรม” ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาลในมาตรา ๕๕(๑๑) มาตรา ๕๖(๕) พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ในมาตรา ๖(๔) มาตรา ๓๐ วรรคสอง เป็นต้น ซึ่งคำที่ใช้ในบทกฎหมายเหล่านี้เป็นการหมิ่นศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖

๒) สำหรับความหมายของชุมชนแออัดหรือชุมชนคนจนในเมืองที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเป็นการให้ความหมายเพื่อใช้ในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด กล่าวคือ

การเคหะแห่งชาติ

ชุมชนแออัด หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้น หรือสกปรก มีอาคารและผู้อยู่อาศัยอย่างแออัด อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย หรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้มีจำนวนอาคารที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๑๕ หลังคาเรือน ต่อพื้นที่ ๑ ไร่ ไม่ว่าจะอยู่ในบริเวณที่ดินของเจ้าของที่ดินรายเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

กรุงเทพมหานคร

ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย ๑๕ หลังคาเรือน ต่อพื้นที่ ๑ ไร่

กระทรวงมหาดไทย

ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง สภาพของย่านเคหสถานหรือบริเวณที่พักอาศัยในเมือง ที่ประกอบด้วยอาคารเก่าแก่ชำรุดทรุดโทรมมีบริเวณที่สกปรกรกรุงรัง ประชาชนอยู่กันอย่างแออัดผิดสุขลักษณะต่ำกว่ามาตรฐานสมควร จนไม่อาจอยู่อย่างแบบครอบครัวตามปกติวิสัยมนุษย์ ทำให้ไม่ปลอดภัยในด้านสุขวิทยาและอนามัย

เทศบาล

ความหมายของชุมชนแออัดของเทศบาลแต่ละแห่ง ยังคงมีความแตกต่างกันไปทั้งคำที่ใช้เรียกชุมชนแออัดและความหมาย เช่น เทศบาลนครนครราชสีมา ให้ความหมายว่า “ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง” หมายถึง ชุมชนที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่น ไม่เป็นระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อันอาจเป็นอันตราย

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๔๑

ต่อสุขภาพอนามัย และชุมชนมีปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดขนาดของชุมชนตั้งแต่ ๕๐ หลังคาเรือนขึ้นไป หรือเทศบาลเมืองอุดรธานี ได้ให้ความหมายว่า “ชุมชนหนาแน่น” หมายถึง ชุมชนที่แทรกอยู่ในชุมชนเจริญ มีฐานะทางเศรษฐกิจ พื้นฐานการศึกษาและคุณภาพชีวิตไม่ดีนัก ส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้าง ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกสูง เป็นชุมชนที่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

การให้ความหมายและกำหนดเกณฑ์ชุมชนแออัดของหน่วยงานภาครัฐที่ค่อนข้างแตกต่างกันเช่นว่านี้ ส่งผลกระทบต่อการรับรองสถานภาพการมีอยู่ของชุมชนแออัด อีกทั้งทำให้ชุมชนขนาดเล็กที่มีจำนวนผู้อยู่อาศัยต่ำกว่า ๕๐ หรือ ๑๕ หลังคาเรือน ถูกเบียดขับออกนอกขอบของสังคม ชุมชนคนจนในเมืองส่วนนี้ยังมีอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับการบริการพื้นฐานจากภาครัฐ โดยเฉพาะในเขตเทศบาล อันเนื่องมาจากการให้ความหมายและการกำหนดเกณฑ์ความเป็นชุมชนแออัดดังกล่าว ซึ่งเป็นการขัดแย้งต่อหลักรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๐ วรรคสองที่กำหนดว่า “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”

๓. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาการรับรองชุมชนและองค์กรชุมชน

๓.๑ พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ ๑-๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๒

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๕) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

หมายเหตุ มาตรา ๕๔(๑๑) ปรับปรุงแก้ไขโดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๕๖ (๕) ปรับปรุงแก้ไขโดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๒ เทศบาลกับการพัฒนาชุมชนคนจนในเมือง

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลได้ปรับปรุงแบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยการจัดการปกครองออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรมุ่งประสงค์ที่จะใช้หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ อันเป็นเครื่องมือที่จะเผยแพร่รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และฝึก

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๔๒

ประชาชนให้เรียนรู้ทางการเมืองอีกด้วย ดังนั้น จึงได้ตรากฎหมายการจัดระเบียบบริหารประเทศขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น และได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเรียกว่า“พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖”

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดให้มีเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลขึ้นทั่วราชอาณาจักร และได้แก้ไขอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้เทศบาลเจริญขึ้น โดยได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายถึง ๔ ฉบับ ใน พ.ศ. ๒๔๘๖ และ พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่ง “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖” เป็นกฎหมายที่ใช้เรื่อยมาจน ถึงปัจจุบัน (ซึ่งก็ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการปกครองจาก พ.ศ. ๒๔๙๖ - ๒๕๕๒ ถึง ๑๐ ครั้ง)

ชุมชนแออัดกับชุมชนย่อยในเขตเทศบาล

คำว่า “ชุมชนแออัด” หรือ “ชุมชนผู้มีรายได้น้อย” เป็นคำมาตรฐานที่เทศบาลใช้กันอยู่ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดเรียกชุมชนที่มีสภาพทางกายภาพไม่เหมาะสม คือที่ตั้งบ้านเรือนแออัดมาก การปลูกสร้างอาคารไม่เป็นระเบียบ สภาพบ้านเรือนทรุดโทรม มีปัญหาสภาพแวดล้อม ทางเดินไม่เหมาะสม ทางระบายน้ำไม่ดี

ส่วนคำว่า “ชุมชนย่อย” ในเขตเทศบาลเป็นนโยบายของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบรวมทั้งเทศบาล ต้องส่งเสริมให้ชุมชนเมือง จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้น โดยการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชน และให้กำหนดรูปแบบชุมชนย่อยขึ้น เพื่อความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาของชุมชน

ชุมชนย่อย จึงหมายถึงชุมชนในเขตเทศบาลที่ประชาชนอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยมีสภาพพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ร่วมกัน เช่น ในแนวถนน ตรอก ซอย อาคารเรือนแถวเดียวกัน หรือมีลักษณะเป็น บล็อก หรือโซนเดียวกัน อาทิเช่น ชุมชนแออัด และหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งชุมชนย่อยในเขตเทศบาล มีดังนี้

(๑) เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาล ได้มีการรวมตัวกันเพื่อพัฒนาชุมชนของตนเอง

(๒) เพื่อให้ชาวชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาทในการป้องกัน การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาชุมชนของตนเอง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

(๓) เพื่อลดภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเทศบาล

(๔) เพื่อประสานงานและส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นกับเทศบาล

ชุมชนแออัด จึงหมายถึง ส่วนหนึ่งของ**ชุมชนย่อย** ชุมชนย่อยจึงมีความหมายที่กว้างรวม ถึงชุมชนแออัดและหมู่บ้านจัดสรรด้วย ชุมชนย่อยจึงคำนึงถึงสภาพพื้นที่หรือภูมิศาสตร์เท่านั้น มิได้คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สภาพการถือครองที่ดินหรือสภาพสังคมของผู้อยู่อาศัยในชุมชน ซึ่งแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน

การนิยามว่าชุมชนแออัด คือส่วนหนึ่งของชุมชนย่อยของเทศบาลดังนี้ เป็นการทำให้ชุมชนย่อยมีขอบเขตที่กว้างขวาง ผนวกกลืนชุมชนอื่นๆ รวมทั้งหมู่บ้านจัดสรรในเขตเมืองที่ต้องการจัดตั้งเป็นชุมชนย่อยเพื่อขอการสนับสนุนจากเทศบาล และในแผนพัฒนาของเทศบาลเองที่มักกล่าวถึง “ชุมชน” อย่างลอยๆ มิได้ระบุให้ชัดเจนว่าชุมชนที่กล่าวถึงคือ ชุมชนแออัด ชุมชนผู้มีรายได้น้อย หรือชุมชนประเภทใด เป็นการทำให้เส้นแบ่งระหว่างชุมชนย่อยกับชุมชนแออัดเกิดความพร่าเลือน จนดูคล้ายเป็นสิ่งเดียวกัน ปรากฏการณ์ดังกล่าวเนื่องมาจากการสอดรับของเหตุปัจจัยด้านต่างๆ ดังนี้

(๑) เป็นการพยายามแผ่ขยายอำนาจของรัฐส่วนกลาง คือกระทรวงมหาดไทย ที่มีนโยบายให้เร่งประกาศชุมชนให้เต็มพื้นที่เทศบาล เพื่อความสะดวกแก่การบริหารและการปกครอง ซึ่งในระดับพื้นที่ชุมชนเมืองรัฐยังขาดกลไกของอำนาจดังกล่าว คณะกรรมการชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลจึงเสมือนกลไกอีกอย่างหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ที่จะช่วยให้การปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

(๒) อันเนื่องจากกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ต้องอาศัยชุมชนเป็นฐานเสียง การตั้งชุมชนย่อยเป็นการเปิดโอกาสให้ขยายฐานเสียงได้กว้างกว่าเดิม กลุ่มการเมืองท้องถิ่นใดสามารถจัดตั้งคะแนนเสียงในชุมชนได้มากกว่า ย่อมได้เปรียบในการเลือกตั้ง

(๓) สำหรับข้าราชการประจำในระดับเทศบาล จำนวนชุมชนคือฐานในการคิดคำนวณหรือกำหนดวงเงินงบประมาณ ดังนั้นการจัดตั้งชุมชนย่อยโดยไม่จำเป็นต้องแยกพิจารณาว่าเป็นชุมชนแออัดหรือไม่ ทำให้เพิ่มจำนวนชุมชนเมืองได้อย่างสะดวก นั้นหมายถึงงบประมาณและผลงานที่จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

(๔) ชุมชนที่ได้ประกาศจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน จะได้รับการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ ทำให้ชุมชนส่วนใหญ่ต้องการที่จะได้รับการจัดตั้ง แม้แต่หมู่บ้านจัดสรรอันเป็นที่รวมของผู้มีรายได้สูง ทำให้งบประมาณของแต่ละชุมชนที่จะได้รับต้องกระจายกันออกไป ทำให้ชุมชนแออัดไม่ได้รับงบประมาณอย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จากการสำรวจชุมชนคนจนในเมืองปรากฏว่ามีชุมชนแออัดทั้งสิ้น ๕๘ ชุมชน ในจำนวนนี้ กองสวัสดิการสังคม เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ดำเนินการจัดตั้งรูปแบบคณะกรรมการชุมชนแล้ว ๒๑ ชุมชน ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของชุมชนที่มีอยู่จริงยังไม่ได้รับผลของการพัฒนา

๓.๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรวมการชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๔๔

ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)

(๑) ชุมชน หมายความว่า ชุมชนแออัด ชุมชนชานเมือง เกหะชุมชน หมู่บ้านจัดสรร และชุมชนเมือง ที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้น ทั้งนี้โดยทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร

(๒) สมาชิกชุมชน หมายความว่า ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในชุมชนนั้น

ข้อ ๗ กรรมการชุมชนเป็นตัวแทนสมาชิกชุมชน

ข้อ ๘ ในชุมชนหนึ่งให้มีการกรรมการชุมชนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวนอย่างน้อยชุมชนละ ๗ คน ถ้าชุมชนใดมีราษฎรเกิน ๑๔๐ ครอบครัว ให้มีการเลือกกรรมการชุมชนนั้นเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน ต่อจำนวนราษฎรทุก ๒๐ ครอบครัว เศษของ ๒๐ ถ้าเกิน ๑๐ ให้นับเป็น ๒๐ แต่ทั้งนี้เมื่อรวมกรรมการชุมชนทั้งหมดแล้วจะต้องไม่เกินจำนวน ๒๕ คน

ข้อ ๑๔ กรรมการชุมชนดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ ๒ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

ข้อ ๒๑ ให้ผู้อำนวยการเขตจัดทำประกาศแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการชุมชน และเสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ลงนามในบัตรประจำตัวกรรมการชุมชน

ข้อ ๒๗ ให้นักพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร และหรือเจ้าหน้าที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมายเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการชุมชน

ข้อ ๒๘ ให้ผู้อำนวยการเขตจัดให้มีการประชุมกรรมการชุมชนครั้งแรกภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาเลือกกรรมการชุมชนตำแหน่งต่างๆ โดยให้ผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ข้อ ๓๕ ให้มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนเดือนละครั้ง

ข้อ ๔๓ ให้ประธานกรรมการชุมชนส่งรายงานการประชุมให้ผู้อำนวยการเขตทราบภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันประชุม

๓.๔ กรุงเทพมหานครกับการพัฒนาชุมชนคนจนในเมือง

กรุงเทพมหานคร เคยมีบทบาทในการปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพฯ มาตั้งแต่มีฐานะเป็นเทศบาลนครหลวง โดยที่สมัยนั้นเทศบาลนครหลวง ได้มีการจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน เพื่อดำเนินงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และต่อมาอำนาจหน้าที่นี้ได้ถูกโอนย้ายไปให้การเคหะแห่งชาติ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ข้อ ๕ (๓) การปรับปรุงชุมชนแออัดของกรุงเทพมหานครจึงหยุดชะงักไปหลายปี

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ให้มีหน้าที่ดำเนินการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา ๘๙ (๑๒)) กรุงเทพมหานครจึงได้ทำการจัดตั้ง “สำนักพัฒนาชุมชน” ขึ้นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินกิจการปรับปรุงชุมชน

แต่คำว่า “ชุมชน” ของกรุงเทพมหานครไม่ได้หมายถึงเฉพาะชุมชนแออัดเท่านั้น ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกรรมการชุมชน พ.ศ.๒๕๓๔ ข้อ ๕ (๑) ชุมชนหมายความว่า ชุมชนแออัด ชุมชนชานเมือง เกหะชุมชน หมู่บ้านจัดสรร และชุมชนเมือง ที่กรุงเทพมหานครกฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๔๕

กำหนดขึ้น ทั้งนี้โดยทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร และโดยทั่วไปแล้วกรุงเทพมหานครมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าชุมชนใดหรือสภาพที่อยู่อาศัยลักษณะใดจึงจัดว่าเป็นชุมชนแออัดอยู่ ๔ ประการด้วยกันได้แก่ (๑) ความหนาแน่นแออัดของการตั้งบ้านเรือน (๒) สภาพแวดล้อมและระบบสุขาภิบาลไม่ดี (๓) ระบบสาธารณูปโภคไม่ทั่วถึง (๔) กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเกณฑ์ประการที่ (๔) นี้เป็นอุปสรรคสำคัญทำให้ชุมชนแออัดจำนวนมากที่มีสถานภาพเป็น “ชุมชนบุกรุก” มักไม่ได้รับการประกาศรับรองจากกรุงเทพมหานคร และเชื่อมโยงมาสู่ปัญหาการขอออกเลขหมายประจำบ้าน การออกทะเบียนบ้าน ซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญในการขอบริการติดตั้งน้ำประปา และไฟฟ้า เพื่อใช้ในชุมชนต่อการประปานครหลวงและการไฟฟ้านครหลวง ทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดหลายชุมชนไม่มีทะเบียนบ้าน ขาดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งขัดแย้งกับหลักรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ และมาตรา ๘๐

สำหรับชุมชนที่กรุงเทพมหานคร ได้ประกาศรับรองชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรวมการชุมชน พ.ศ.๒๕๓๔ ข้อ ๕ (๑) แล้ว กรุงเทพมหานครโดยสำนักงานเขตพื้นที่นั้นๆ จะได้จัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการชุมชน ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ข้อ ๘ และผู้อำนวยการเขตจะจัดทำประกาศแต่งตั้งผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ข้อ ๒๑ ต่อไป

หากแต่องค์กรชุมชนในรูปแบบ “คณะกรรมการชุมชน” ภายใต้การอำนวยการจัดการเลือกตั้งและประกาศรับรองของกรุงเทพมหานครนี้ ไม่สามารถที่จะดำเนินงานขององค์กรชุมชนได้โดยอิสระอย่างเพียงพอ เนื่องจากระเบียบกรุงเทพมหานคร ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๓๕ และข้อ ๔๓ ได้กำหนดไว้ในลักษณะให้บทบาทอำนาจแก่ผู้อำนวยการเขตในการควบคุมคณะกรรมการชุมชนและกำกับการดำเนินการต่างๆ กล่าวคือ

ก) ให้อำนาจผู้อำนวยการเขตในการถอดถอนกรรมการชุมชนได้ (ข้อ ๒๑)

ข) ให้ผู้อำนวยการเขตมอบหมายนักพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานคร เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการชุมชน (ข้อ ๒๗)

ค) ให้ผู้อำนวยการเขตจัดประชุมคณะกรรมการชุมชนครั้งแรกเพื่อพิจารณาเลือกกรรมการชุมชนตำแหน่งต่างๆ (ข้อ ๒๘)

ง) กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนเดือนละครั้ง (ข้อ ๓๕)

จ) กำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการชุมชนแต่ละครั้ง ต้องส่งรายงานการประชุมให้ผู้อำนวยการเขตทราบด้วย (ข้อ ๔๓)

ซึ่งระเบียบปฏิบัติที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการของรัฐในการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรชุมชนลักษณะนี้ น่าจะขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ ว่าด้วยเรื่องการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชน มาตรา ๔๕ เรื่องเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นหมู่คณะ และมาตรา ๘๐ เรื่องการเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๔๖

๔. องค์การชุมชน : ความหมาย ลักษณะ รูปแบบ และบทบาท

๑) องค์การชุมชน

มีนัยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปมากยิ่งขึ้นว่า องค์การชุมชนหรือองค์กรชาวบ้าน เป็นหัวใจของงานพัฒนาชุมชน องค์การชุมชนจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือถูกแทรกแซงจากอิทธิพลบทบาท ของหน่วยงานภายนอกชุมชน ทั้งมีขีดความสามารถในการช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชาวชุมชนได้ และควรพึ่งพิงตนเองได้ในระยะยาว

๒) ลักษณะขององค์การชุมชน

องค์การชุมชนเป็นองค์กรที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ในชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การทำกิจกรรม และการตัดสินใจร่วมกัน ในชุมชนที่ชาวบ้านสามารถจัดตั้งองค์กรของตนเองได้มักจะมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

(๑) ชาวบ้านส่วนใหญ่ในชุมชนนั้น มีความตื่นตัวต่อปัญหาและมีความต้องการที่จะร่วมกันแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน

(๒) มีการรวมกลุ่มในชุมชน มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นมา โดยคณะกรรมการชุมชนนี้มาจากกลุ่มย่อย เขต โซน หรือทุกส่วนของชุมชน และมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

(๓) กรรมการชุมชนดำเนินงานโดยมีเป้าหมาย เพื่อประโยชน์ของชุมชน เพื่อชาวบ้าน ทำงานตามมติ-ความเห็นของชาวบ้าน โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของคณะกรรมการได้

(๔) มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีชาวบ้านเข้าร่วมกิจกรรมอย่างกว้างขวาง แนวทางกิจกรรมมีลักษณะพึ่งตนเอง และกิจกรรมแก้ปัญหาด้านสิทธิทางสังคม และ

(๕) มีการขยายความสัมพันธ์ทั้งกับสมาชิกในชุมชน และกับชุมชนอื่น ๆ ที่มีสภาพปัญหาเดียวกัน เกิดเครือข่ายกว้างขวางขึ้น

๓) รูปแบบขององค์การชุมชนในชุมชนคนจนในเมือง

รูปแบบขององค์การชุมชนในชุมชนคนจนในเมืองที่มีอยู่ในขณะนี้ สามารถแบ่งระดับการพัฒนาได้เป็น ๒ ระดับ คือ ระดับชุมชน และระดับเครือข่ายของชุมชน ชุมชนบางแห่งมีเพียงองค์กรในระดับชุมชน แต่ในหลายชุมชนมีองค์กรในระดับเครือข่าย

๔) บทบาทขององค์การชุมชน

องค์การชุมชนมีบทบาทที่สำคัญทั้งต่อตัวชาวบ้าน ชุมชน และสังคมโดยรวมเพราะเหตุว่า

(๑) องค์การชุมชนเป็นกลไกที่สำคัญในการร่วมมือช่วยเหลือการแก้ปัญหาชุมชนกับหน่วยงานรัฐและองค์กรเอกชน เพราะเป็นส่วนที่ใกล้ชิดกับชุมชนและมีความลึกซึ้งต่อปัญหาที่เกิดขึ้นมากที่สุด รวมทั้งการนำเสนอปัญหาของชุมชนต่อหน่วยงานรัฐ และการประสานความร่วมมือ

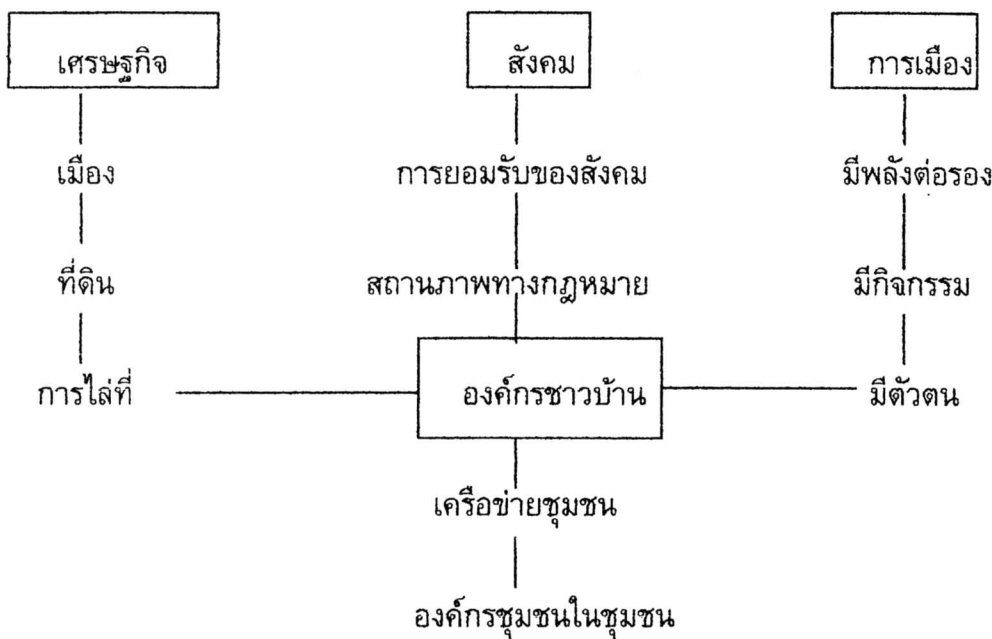
กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๔๗

(๒) องค์การชุมชนเป็นส่วนสำคัญของการสร้างเสริมประสบการณ์และคุณภาพของคนในชุมชนทั้งทางด้านความคิด จิตสำนึก ทักษะ และความสามารถ นอกจากนี้ยังเป็นเวทีเสริมสร้างคนให้มีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย

(๓) องค์การชุมชนเป็นรากฐานที่สำคัญให้กับระบบประชาธิปไตย ในแง่ที่ว่า หากการรวมกลุ่มของชาวบ้านในระดับชุมชนพื้นฐานมีความเข้มแข็ง ระบบประชาธิปไตยก็จะพัฒนาไปได้มาก

(๔) องค์การชุมชนทางด้านเศรษฐกิจ ถ้ามีการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ และกลุ่มผู้บริโภครวมกันอย่างกว้างขวางได้ ก็จะเป็นกลไกในการตรวจสอบควบคุม ถ่วงดุล และลดการผูกขาดทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจขนาดใหญ่ได้

๕) **แผนภูมิ: องค์การชุมชนในชุมชนคนจนในเมืองและความเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจ สังคม การเมือง**



จากแผนภูมิ แสดงให้เห็นว่าองค์การชุมชนมีบทบาทที่สำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สำหรับชุมชนคนจนในเมือง กล่าวคือ ทางด้านเศรษฐกิจนั้น องค์การชุมชนจะทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิในเรื่องที่อยู่อาศัย และการแสวงหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่สมาชิกชุมชน ทางด้านสังคม องค์การชุมชนพยายามที่จะส่งเสริมสถานภาพของสมาชิกชุมชนเพื่อให้ได้การยอมรับทั้งจากกฎหมายและจากสังคม และในทางการเมือง องค์การชาวบ้านมุ่งดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เกิดการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและแก้ไขนโยบายสาธารณะของรัฐบาล กล่าวโดยสรุปคือ องค์การชุมชนมุ่งที่จะต่อสู้เพื่อมิให้ชุมชนคนจนในเมือง ซึ่งเป็นคนชายขอบถูกเบียดขับออกจากสังคมเมือง

๕. กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนคนจนในเมือง และข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย

กิจกรรมการออมทรัพย์ และการกู้ยืมเงินหมุนเวียนในชุมชนคนจนในเมืองเป็นรูปแบบกิจกรรมการพัฒนาซึ่งค่อนข้างแพร่หลายในกลุ่มชุมชนคนจนในเมือง การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นในชุมชน โดยมีสมาชิกและคณะกรรมการดำเนินการของกลุ่มที่แน่นอน ในระยะเริ่มแรกเกิดขึ้นในชุมชนที่องค์กรเอกชนซึ่งนับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกเข้าไปทำงานพัฒนาในชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ และต่อมาได้เริ่มแพร่หลายไปสู่ชุมชนคนจนในเมืองที่ประสบปัญหาถูกไล่รื้อ ซึ่งการจัดกลุ่มออมทรัพย์ในช่วงแรกเป็นเงื่อนไขในการรวมคน หรือสมาชิกในชุมชน เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการไล่รื้อในขณะนั้น

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้นมา การรวมกลุ่มออมทรัพย์เริ่มเป็นที่ยอมรับในหมู่ชุมชนคนจนในเมือง และมีการพัฒนาการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย การออมทรัพย์เพื่อกู้ยืมเงินหมุนเวียน การออมทรัพย์เพื่อสวัสดิการครอบครัว และการออมทรัพย์เพื่อการพัฒนาอาชีพ เป็นต้น จนกระทั่งปัจจุบัน กลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนคนจนในเมืองได้เกิดขึ้นและกระจายตัวไปทั่วเกือบทุกชุมชน ซึ่งเกิดจากเงื่อนไขสำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) เกิดจากการรับรู้ถึงความคับหน้าและความสำเร็จของชุมชนที่ได้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์มานาน มีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ มีการถ่ายทอดประสบการณ์การทำงานระหว่างชุมชนคนจนในเมืองต่าง ๆ ที่ประสานสร้างเครือข่ายเข้าด้วยกัน

(๒) เกิดจากผลการดำเนินงานและบทบาทในการให้การศึกษา และเผยแพร่ขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนคนจนในเมือง

(๓) เกิดจากการส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชน-กรุงเทพมหานคร สำนักงานเทศบาล-กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงการคลัง เป็นต้น

นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๓๕ กลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมุนเวียนในรูปแบบต่างๆ เช่น กองทุนพัฒนาอาชีพ กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนส่งเสริมการศึกษา ฯลฯ ที่จัดตั้งและดำเนินโครงการโดยชาวชุมชนแออัด มักถูกมองจากหน่วยงานภาครัฐว่าเป็น “องค์กรเถื่อน” เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดๆ รับรองการจัดตั้ง และการดำเนินการ แตกต่างจากกลุ่มเกษตรกรภาคชนบทที่สามารถจัดตั้งกลุ่มโดยชอบตามกฎหมายได้ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๑๘ ทวิ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งรวมกันดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้” และมาตรา ๑๑๘ ตริ บัญญัติว่า “กลุ่มเกษตรกรซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล” ซึ่งการรับรองฐานะของกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายก็ยังใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑๙ และมาตรา ๑๒๐ โดยความเดียวกัน

กระทั่งปี ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติจัดตั้งโครงการพัฒนาคนจนในเมือง การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(พชม.) การเคหะแห่งชาติ ขึ้น ซึ่ง พชม. มีบทบาทสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการคือ (๑) ส่งเสริมการรวมกลุ่ม-องค์กรทางการเงินในชุมชนแออัด (๒) เป็นแหล่งทุนกู้ยืมเพื่อสนับสนุนงานพัฒนาของชุมชน ในการดำเนินงานของ พชม. ได้ให้การรับรองกลุ่มออมทรัพย์และองค์กรชุมชนที่เป็นสมาชิก และให้บริการสินเชื่อของ พชม. ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการโครงการพัฒนาคนจนในเมืองกำหนดขึ้น ซึ่งในขณะนั้น มีชุมชนแออัดและกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนหมุนเวียนในชุมชนต่างๆ เป็นจำนวนมากที่ไม่ได้เป็นสมาชิกและใช้บริการสินเชื่อของ พชม. แม้ว่าปัจจุบัน พชม. ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วก็ตาม ก็ยังปรากฏว่ามีชุมชน-กลุ่มออมทรัพย์-กองทุนหมุนเวียนในชุมชนแออัดอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการรับรอง

จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลได้มีนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลถือเป็นนโยบายที่สำคัญในการต่อสู้กับปัญหาความยากจนและเพื่อเป็นการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ ๑ ล้านบาท พร้อมเสริมสร้างและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกันเอง ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวรัฐบาลได้ประกาศใช้ (๑)ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ และ (๒) ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๔

ข้อ ๖. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังนี้

(๑) เป็นแหล่งทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน

(๒) ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง

(๓) เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๕๐

(๔) กระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต

(๕) เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ข้อ ๘. ให้คณะกรรมการเปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” กับธนาคารเพื่อสำรองจ่ายและเตรียมจัดสรรให้แก่กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง

ให้ธนาคารโอนเงินจาก “บัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” เข้าบัญชีกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองตามคำสั่งจ่ายของคณะกรรมการ

ข้อ ๑๐. ในการอนุมัติให้คณะกรรมการกองทุนเริ่มเข้าบริหารจัดการและเบิกจ่ายเงินจากบัญชีกองทุนหมู่บ้านหรือบัญชีกองทุนชุมชนเมือง ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักการดังนี้

(๑) ความพร้อม ความสนใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งการแสดงออกอย่างชัดเจนซึ่งความพร้อมในการเข้าร่วมบริหารจัดการกองทุน และการควบคุมดูแลกันเองในการใช้ประโยชน์จากกองทุนของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(๒) ความพร้อมของคณะกรรมการกองทุนที่เป็นความพร้อมของบุคคล ด้านความรู้ และประสบการณ์ในการบริหารจัดการกองทุนสังคมของหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนอาชีพ และกองทุนสวัสดิการ และความพร้อมในการเข้าบริหารจัดการกองทุน

ข้อ ๑๖. ให้กองทุนแต่ละกองทุนมีคณะกรรมการกองทุน จำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยกรรมการซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองโดยสมาชิก.....

ข้อ ๑๘. คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) บริหารจัดการกองทุน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับ ดูแล จัดสรรผลประโยชน์ของกองทุน เพื่อสอดคล้องและเกื้อกูลกับกองทุนอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้าน

(๕) พิจารณาการให้กู้เงินตามระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่กองทุนกำหนด

(๖) ทำนิติกรรมสัญญา หรือ ดำเนินการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับภาระผูกพันของกองทุน

(๘) จัดทำบัญชีและส่งมอบเงินที่ได้รับการจัดสรร ดอกผล ผลตอบแทน หรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากคณะกรรมการคืนให้แก่กองทุนให้ครบเต็มจำนวนที่ได้รับอนุมัติให้เบิกจ่าย

ข้อ ๓๐. สมาชิกตามข้อ ๑๘ (๓) ที่ประสงค์จะขอกู้เงินจากกองทุนต้องจัดทำคำขอกู้ โดยระบุวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินอย่างชัดเจน โดยให้ยื่นคำขอกู้ดังกล่าวต่อคณะกรรมการ กองทุนให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาเงินกู้.....

ข้อ ๓๒. ในกรณีที่คณะกรรมการกองทุนมีมติอนุมัติเงินกู้ยืมตามคำขอทั้งหมด หรือบางส่วน ให้บันทึกความเห็นในแบบคำขอกู้ยืมเงิน พร้อมทั้งส่งสำเนาแบบคำขอกู้ยืมเงินตลอดจน เงื่อนไข และรายละเอียดในการอนุมัติเงินกู้ แจ้งให้ผู้ขอกู้และธนาคารรับทราบโดยเร็ว

ให้คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งผู้แทนกรรมการกองทุนอย่างน้อยสองคน เป็นผู้แทน คณะกรรมการกองทุนในการทำสัญญากู้ยืมเงินกับผู้ขอกู้ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้

ข้อ ๓๖. ในกรณีที่ผู้กู้ผิดสัญญาไม่ชำระคืนต้นเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนตาม เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญากู้ยืมเงิน ให้ผู้กู้เสียเบี้ยปรับตามจำนวนที่ระบุในหรือข้อบังคับที่ กองทุนกำหนดไว้อย่างแน่นอนสำหรับจำนวนที่ขาดหรือค้างชำระ เว้นแต่ผู้กู้ได้รับอนุญาตให้ ผ่อนผันการชำระหนี้

ข้อ ๓๗. ในกรณีที่ผู้กู้มิได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการขอกู้ยืมเงิน หรือเมื่อมี หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้กู้นำเงินไปใช้นอกกรอบวัตถุประสงค์โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจยกเลิกสัญญาและเรียกคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยหรือค่าตอบแทนที่ค้างชำระคืนเต็มจำนวนได้โดยทันที

๑) จากระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ พ.ศ.๒๕๔๔ ดังกล่าว แสดงถึงการยอมรับในกิจกรรมการรวมกลุ่มออมทรัพย์ของรัฐต่อชุมชนแออัด กลุ่มออม ทรัพย์ กองทุนพัฒนาอาชีพ และกองทุนสวัสดิการต่างๆ ในชุมชน ที่แสดงความพร้อม ความสนใจ ได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยขอจดทะเบียนเป็นกลุ่มกับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมืองแห่งชาติ เป็นจำนวนมาก เนื่องจากแรงจูงใจในการนำเอาเงินกองทุน ๑ ล้านบาทของรัฐไป หมุนเวียนในกลุ่มให้สมาชิกกลุ่มกู้ยืมไปประกอบอาชีพ ฯลฯ

หากแต่อีกด้านหนึ่ง กลุ่มออมทรัพย์และกองทุนต่างๆ ในชุมชนแออัดที่จดทะเบียนกับ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง ๒ ฉบับ ได้ออกประกาศใช้เพื่อรองรับการดำเนินการ อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ระเบียบดังกล่าวไม่ได้เป็นกฎหมายหลักที่จะรับรอง ฐานะขององค์กรชุมชนให้มีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด

๒) เมื่อสมาชิกของกองทุนชุมชน ประสงค์ที่จะกู้ยืมเงินกองทุนต้องจัดทำคำขอกู้ ยืมเงินตามแบบที่กำหนดและยื่นคำขอเพื่อให้คณะกรรมการกองทุนชุมชนพิจารณาอนุมัติ ตาม ระเบียบฯ ข้อ ๓๐ และเมื่อคณะกรรมการกองทุนชุมชนมีมติอนุมัติเงินกู้ยืมตามระเบียบฯ ข้อ ๓๒ วรรคแรกแล้ว ให้คณะกรรมการกองทุนชุมชนแต่งตั้งผู้แทนกรรมการอย่างน้อยสองคนเข้า ทำสัญญากับสมาชิกผู้กู้ในฐานะผู้ให้กู้ ตามระเบียบฯ ข้อ ๓๒ วรรคสอง ซึ่งการลงนามในสัญญา กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนขายขอบ ๕๒

กู้ยืมเงินดังกล่าวกรรมการกองทุนชุมชน มีอำนาจกระทำการได้และมีผลผูกพัน ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๘ (๖)

หากเกิดกรณีสมาชิกผู้กู้ผิดสัญญาไม่ชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยตามระเบียบฯ ข้อ ๓๖ กำหนดให้สมาชิกที่ผิดสัญญาเสียค่าปรับตามข้อบังคับที่กองทุนชุมชนกำหนดขึ้น และหากเกิดกรณีสมาชิกผู้กู้ไม่ได้นำเงินกู้ยืมไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้ยืม หรือนำเงินไปใช้นอกกรอบวัตถุประสงค์ ตามระเบียบฯ ข้อ ๓๗ ให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนชุมชนบอกเลิกสัญญากู้ยืม และเรียกคืนเงินกู้ พร้อมดอกเบี้ยที่สมาชิกผู้กู้ค้างชำระได้เต็มจำนวนได้ทันที

แต่หากเกิดกรณีสมาชิกผู้กู้ผิดสัญญาและดื้อแพ่งไม่ยอมชำระหนี้เงินกู้คงค้างคณะกรรมการกองทุนชุมชนจะจัดการกับกรณีนี้ได้อย่างไรเมื่อไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย กรณีศึกษาตัวอย่าง เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๖ ศาลแขวงนครศรีธรรมราช มีคำสั่งไม่รับฟ้องคดีที่กองทุนหมู่บ้าน “บ้านไสเหียง” ตำบลเปลี่ยน อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นโจทก์ยื่นฟ้องสมาชิกกองทุนรายหนึ่งที่ผิดสัญญาไม่ยอมชำระหนี้เงินกู้ยืมคืนแก่กองทุน ซึ่งปรากฏว่าศาลมีคำสั่งไม่รับฟ้องด้วยเหตุว่า “กองทุนหมู่บ้านไม่เป็นนิติบุคคล คณะกรรมการกองทุนเป็นเพียงคณะบุคคล จึงไม่อาจรับฟ้องไว้พิจารณา ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แจ้งคำสั่งให้โจทก์ทราบและคืนค่าขึ้นศาลให้โจทก์”

หลักกฎหมายการฟ้องและเสนอคดีแพ่งต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้.....” ดังนั้น ผู้ฟ้องหรือเสนอคดีต่อศาลต้องมีสภาพบุคคลเท่านั้น และบุคคลตามกฎหมายแพ่งมี ๒ ประเภท คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

นิติบุคคล จะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายทั้งหลายของกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอื่น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๖๘) เมื่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจเป็นโจทก์หรือจำเลยได้ การดำเนินคดีฟ้องร้องสมาชิกผู้ผิดสัญญาจึงต้องดำเนินการโดยผู้เป็นกรรมการในฐานะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากกรรมการมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามระเบียบหรือข้อบังคับ ซึ่งเกิดจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกกองทุนชุมชนซึ่งถือเป็นข้อตกลงร่วมกันแต่ปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของการดำเนินคดีในลักษณะนี้คือ เมื่อกรรมการกองทุนผู้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีไว้ และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ต่อมากรรมการผู้นั้นหมดวาระลง กรรมการกองทุนที่ได้รับเลือกตั้งมาดำรงตำแหน่งใหม่ ไม่สามารถเข้าเป็นโจทก์ในคดีแทนได้ หรือกรรมการผู้เป็นโจทก์ตายในระหว่างพิจารณาคดี ผู้ที่รับมรดกความกฎหมายแพ่งต้องเป็นทายาทโดยธรรมของกรรมการผู้เป็นโจทก์เท่านั้น กรรมการกองทุนชุมชนหรือผู้ใดก็หาเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับคดีความนั้นได้ไม่ หากทายาทเข้ารับมรดกความและคดีถึงที่สุด ทายาทผู้นั้นมีสิทธิบังคับคดี และมีสิทธิรับเงินที่ชนะคดี

๖. การจัดตั้งระบบสหกรณ์ในชุมชนคนจนในเมือง

๑) ความหมายของสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “สหกรณ์” หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

ส่วนองค์การสหกรณ์ระหว่างประเทศ ได้กำหนดนิยามความหมายของ “สหกรณ์” ว่า “สหกรณ์เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมกันโดยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการและจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยการดำเนินวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย”

๒) ประเภทของสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓ วรรคสาม บัญญัติว่า “ประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนไว้ ๖ ประเภท คือ (๑) สหกรณ์การเกษตร (๒) สหกรณ์ประมง (๓) สหกรณ์นิคม (๔) สหกรณ์ร้านค้า (๕) สหกรณ์บริการ และ (๖) สหกรณ์ออมทรัพย์

สำหรับสหกรณ์ที่ได้จัดตั้งขึ้นในชุมชนแออัด ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ประเภท “สหกรณ์เคหสถาน” ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของประเภทสหกรณ์บริการ รองลงมาคือ

“สหกรณ์เครดิตยูเนียน” ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ ปัจจุบันมีสหกรณ์ที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วและดำเนินการอยู่ในชุมชนแออัด จำนวน ๔๕ แห่ง ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด

๓) ผลของการจดทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติให้สหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นผลให้สหกรณ์มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายแยกต่างหากจากสมาชิกผู้ถือหุ้น และย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายสหกรณ์ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์นั้นๆ รวมทั้งย่อมมีอำนาจในการถือครองทรัพย์สิน การก่อหนี้ การฟ้องคดี และกระทำการต่างๆ อย่างอื่นที่จำเป็นแก่การดำเนินงานตามความมุ่งหมายของการจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งในการดำเนินการกิจการของสหกรณ์จะมีคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้บริหารงานและกระทำการแทนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้ดำเนิน

กิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก.....” สำหรับในส่วนของสมาชิกย่อมมีความผูกพันกับสหกรณ์ในฐานะผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นเจ้าของสหกรณ์

๔) องค์การของสหกรณ์

โครงสร้างการดำเนินงานของสหกรณ์ โดยทั่วไปจะประกอบด้วยองค์การที่สำคัญคือ ที่ประชุมใหญ่สมาชิกของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ และผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ เป็นต้น

อำนาจกระทำการของสหกรณ์

การดำเนินงานของสหกรณ์ นอกจากจะเป็นไปตามข้อบังคับของสหกรณ์แต่ละประเภทแล้ว จะต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายสหกรณ์กำหนดไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้ได้

(๑) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

(๒) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว

(๓) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(๔) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศ หรือบุคคลอื่นใด

(๕) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๖) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนอง หรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(๗) จัดให้ได้มา ซื้อ ถูกรวมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอน สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

(๘) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๙) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

๕) การจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์

ชุมนุมสหกรณ์ คือสหกรณ์รูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยสหกรณ์ชั้นปฐมหรือสหกรณ์ท้องถิ่นตามจำนวนที่กฎหมายสหกรณ์กำหนด ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดให้สหกรณ์ตั้งแต่ ๓ สหกรณ์ขึ้นไป อาจรวมกันจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ได้ แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่า “สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปตามกฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนขายขอบ ๕๕

ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกันนั้น อาจรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้

ชุมนุมสหกรณ์ใดจะมีฐานะเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศจะต้องตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ในภูมิภาค หรือทั่วประเทศที่เป็น สหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประเภทธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แสดงถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ไว้ดังนี้

ก) สหกรณ์ที่จัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ต้องมีจำนวนตั้งแต่ ๕ สหกรณ์ขึ้นไป

ข) สหกรณ์ที่จะร่วมกันจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ต้องเป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประกอบกิจการหรือบริการอย่างเดียวกัน

ค) ฐานะของชุมนุมสหกรณ์แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ

(๑) ระดับภูมิภาค มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ในภูมิภาค

(๒) ระดับประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ทั่วประเทศ

ง) การจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์นี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

ปัจจุบันในชุมชนแออัดนอกจากจะมีการจัดตั้งสหกรณ์ในระดับปฐมตามชุมชนต่าง ๆ แล้ว ยังได้ร่วมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศขึ้นเรียกว่า “ชุมนุมสหกรณ์เคหสถานชุมชนเมืองแห่งประเทศไทย จำกัด” ตั้งแต่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๑ เป็นต้นมา

๗. จากกลุ่มออมทรัพย์สู่ระบบสหกรณ์ชุมชนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

“สหกรณ์ชุมชน” หมายถึง สหกรณ์เคหสถาน ซึ่งเป็นสหกรณ์ประเภทบริการ หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งเป็นสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ดำเนินการจัดตั้งและบริหารจัดการโดยชุมชนคนจนในเมืองเอง เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ-สังคมของชาวชุมชน

สหกรณ์ชุมชน เป็นทางเลือกในการพัฒนาแบบพึ่งตนเองอีกแนวทางหนึ่งที่ชุมชนคนจนในเมืองใช้ในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา ปัจจุบันชุมชนคนจนในเมืองได้นำกลุ่มออมทรัพย์ไปจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถานแล้ว ๔๕ ชุมชน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนคนจนในเมืองที่กำลังเตรียมการจดทะเบียนสหกรณ์อีก ๗-๑๐ ชุมชน สาเหตุหลักเกิดจากชาวชุมชนได้พบเห็นและมีประสบการณ์กับความล้มเหลวในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของภาครัฐ โดยเฉพาะการเคหะแห่งชาติ ที่จัดให้แก่ชุมชนที่ถูกไล่รื้อก่อนหน้านี้ ซึ่งมีวิธีการแก้ปัญหาหลักอยู่ ๒ แนวทาง คือ

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๕๖

ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)

(๑) **การสร้างแฟลต** ให้ชาวชุมชนอยู่อาศัย โดยการเช่าหรือเช่าซื้อ ซึ่งแนวทางแก้ปัญหาแบบนี้ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของชาวชุมชนคนจนในเมืองที่มีลักษณะทางสังคมแบบ “กึ่งเมืองกึ่งชนบท” และประเด็นสำคัญก็คือ การอยู่แฟลตเป็นอุปสรรคสำหรับการประกอบอาชีพของคนจนในเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพลักษณะไม่เป็นทางการ หรือใช้แรงงานนอกระบบ ทำให้ผู้อยู่อาศัยในแฟลตต้องเปลี่ยนแปลงอาชีพ หรือรายได้ลดลง ไม่เพียงพอ กับภาระที่เพิ่มขึ้น คือ การผ่อนส่งค่าแฟลต

(๒) **การซื้อที่ดินนอกเมือง** ให้คนจนในเมืองเช่าซื้อแล้วโยกย้ายออกนอกเมือง ซึ่งในระยะต่อมามากเกิดปัญหาการขายสิทธิ์ในที่ดินที่ได้เช่าซื้อ เนื่องจากที่อยู่ใหม่อยู่ไกลเมือง การเดินทางต้องใช้เวลามากและค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่อยู่ในชุมชนเดิม การโยกย้ายถิ่นที่อยู่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาชีพการทำมาหากินเป็นสาเหตุให้รายได้ต่ำลง ขณะที่รายจ่ายสูงขึ้น เพราะต้องจ่ายค่าผ่อนที่ดิน ค่าน้ำประปา ไฟฟ้า จ่ายหนี้กู้ยืมมาปลูกสร้างบ้าน รวมทั้งค่าเดินทาง ค่าอาหารเด็กนักเรียนที่ต้องเดินทางไกลกว่าเดิม

กระบวนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดยองค์กรชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ชุมชนจึงได้ถูกคิดค้นนำเสนอและทดลองนำมาใช้ในทางปฏิบัติโดยองค์กรชุมชน ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งแนวทางนี้มีกรอบความคิดว่า

(๑) การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย ควรให้ชาวชุมชนได้มีส่วนร่วมกำหนดทางเลือก และบริหารจัดการโดยชาวชุมชนเอง

(๒) ที่ดินแห่งใหม่ของชาวชุมชนไม่ควรห่างไกลจากที่ดินเดิม มีแหล่งงาน หรือสถานประกอบอาชีพได้

(๓) การบริหารจัดการโครงการที่ดินใหม่ จะไม่มีการแสวงหากำไรจากชาวบ้าน เพราะเป็นโครงการพัฒนามิใช่โครงการทางธุรกิจ

(๔) แก้ปัญหาที่อยู่อาศัยไปพร้อมกับการพัฒนาคน การสร้างจิตสำนึก สร้างค่านิยมการรักถิ่นฐาน ปลูกฝังวัฒนธรรมประเพณีการอยู่ร่วมกันในชุมชน

(๕) คนอยู่คู่บ้านและชุมชนต้องได้รับการพัฒนาให้ครบทุกด้านและอย่างยั่งยืน

๘. กระบวนการของสหกรณ์ชุมชนกับการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย

(๑) การรวมกลุ่มของชาวชุมชน

- ชาวบ้านที่เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย และต้องการความมั่นคงในที่อยู่อาศัยมารวมกลุ่มออมทรัพย์กันตามกำลังความสามารถของแต่ละครอบครัว โดยมีเป้าหมายสำคัญคือที่อยู่อาศัย มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่ม มีระบบบริหารการบัญชี

- มีการออมทรัพย์อย่างต่อเนื่อง พัฒนาเศรษฐกิจอาชีพควบคู่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน พึ่งพาอาศัยกัน

- สร้างกฎระเบียบที่ชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น เป็นการสร้างวินัยทางการเงิน ความร่วมมือ

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๕๗

(๒) การพัฒนากลุ่มออมทรัพย์สู่การจัดตั้งสหกรณ์ชุมชน

- จากกลุ่มออมทรัพย์ที่ตั้งขึ้นเอง ดูแลกันเอง ตรวจสอบกันเองในชุมชน เพื่อให้กลุ่มเข้มแข็งมีพลัง และมีเครดิตต่อองค์กรต่าง ๆ เป้าหมายจึงได้รับการยกระดับให้สูงขึ้นจากกลุ่มสู่การเป็นสหกรณ์

- เพื่อให้สมาชิกของกลุ่มและผู้นำเข้มแข็ง พร้อมทั้งจะดำเนินการต่าง ๆ ในรูปของสหกรณ์ได้ สิ่งสำคัญที่ชุมชนตระหนักคือ การจัดฝึกอบรม ให้การศึกษาแลกเปลี่ยนดูงาน เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการของสหกรณ์ การบริหาร การจัดการ ปรัชญา หลักการของระบบสหกรณ์

- การขอความเห็นชอบ และการขอจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์แล้ว กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรนิติบุคคล

(๓) สหกรณ์ชุมชนแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับสมาชิก

- สหกรณ์ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาที่ดินที่เหมาะสม ซึ่งสมาชิกพอใจ นั่นคือ ใกล้เคียงงาน ราคาไม่แพง การคมนาคมสะดวกพอสมควร

- สหกรณ์ชุมชนนำเงินออมทรัพย์ของสมาชิกวางดาวน์ที่ดินและทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน

- สหกรณ์ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการติดต่อกับสถาบันการเงินของรัฐเพื่อกู้ยืมเงินสมทบกับเงินออมของสมาชิก และทำสัญญาซื้อขายที่ดินทั้งผืน

- สหกรณ์ชุมชนติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อจัดวางผังที่ดินใหม่ แบ่งแปลงที่ดิน และแบ่งสรรที่ดินแก่สมาชิกเท่าเทียมกัน โดยสมาชิกเข้าทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับสหกรณ์ชุมชนเป็นรายบุคคลอีกต่อหนึ่ง

- ความรับผิดชอบต่อสถาบันการเงินที่กู้ยืม สหกรณ์จะทำหน้าที่เก็บรวบรวมเงินกู้จากสมาชิกเป็นรายงวดเพื่อชำระคืนกับสถาบันการเงิน

(๔) สหกรณ์ชุมชนกับการสร้างชุมชนใหม่

- สหกรณ์ชุมชนทำหน้าที่ในการดำเนินงานปรับปรุงที่ดินแห่งใหม่ โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การถมที่ดิน การสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

- สหกรณ์จัดหาแหล่งเงินกู้ให้กับสมาชิกเพื่อซื้อวัสดุปลูกสร้างบ้านใหม่

- สหกรณ์ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกทะเบียนบ้านให้กับสมาชิก

- สหกรณ์เป็นองค์กรในการแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในชุมชนใหม่ให้กับสมาชิก จัดระบบดูแลความปลอดภัยในชุมชน และการคมนาคมระหว่างชุมชนกับเส้นทางสาธารณะ

- จัดวางระบบสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนขายขอบ ๕๘

- จัดฝึกอบรมและส่งเสริมด้านเศรษฐกิจอาชีพให้กับสมาชิก
- เมื่อสมาชิกได้ผ่อนชำระค่าที่ดินแล้วเสร็จ สหกรณ์ต้องดำเนินการแบ่งแยกโฉนดที่ดินให้แก่สมาชิกเฉพาะรายและโอนกรรมสิทธิ์

๙. ข้อจำกัดทางกฎหมายของสหกรณ์ชุมชนในการดำเนินการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย

๑) แม้ว่าสหกรณ์เคหสถานชุมชน จะได้จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์และมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๗ วรรคสอง แล้ว แต่การดำเนินการจัดทำโครงการสร้างชุมชนใหม่ เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับสมาชิกโดยการจัดซื้อที่ดินแห่งใหม่ทั้งผืนมาดำเนินการแบ่งแปลงที่ดินตามความต้องการของสมาชิกก็จะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (เดิม) และหรือตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ (ใหม่)

๒) การจัดแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย และขายให้กับสมาชิกสหกรณ์มีจำนวนตั้งแต่ ๑๐ แปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทนจากสมาชิกของสหกรณ์ ก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลรัษฎากรที่ว่า การขายอสังหาริมทรัพย์จะต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ

ข้อจำกัดทางกฎหมาย ๒ ประการ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญของการจัดทำโครงการสร้างชุมชนใหม่เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับสมาชิกของสหกรณ์ชุมชนดังกล่าวมีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑๐. กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการควบคุมการจัดสรรที่ดินของสหกรณ์ชุมชน

๑๐.๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖

โดยที่ได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีความหมายเพื่อใช้ควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ จำเป็นต้องมีกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง

ข้อ ๑. ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้

“การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทนและมีการให้คำมั่นและแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

ข้อ ๒. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของธนาคาร อาคารสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนขายชอบ ๕๙

ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ และของทางราชการ หรือขององค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย

ข้อ ๓. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดิน เป็นรองประธาน ผู้แทนกรรมการปกครอง ผู้แทนสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ ผู้แทนกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน ๕ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อ ๗. คณะกรรมการมีหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
- (๒) การพิจารณาคำขออนุญาตและการออกหรือโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน
- (๓) การตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้การได้ดำเนินไปตามที่ออกใบอนุญาต
- (๔) การเรียกผู้จัดสรรที่ดิน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๘. ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการอนามัย ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ทุกประการหรือบางประการคือ

- (๑) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จัดสรรได้
 - (๒) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดินและทางเท้า ในที่ดินจัดสรรทั้งหมดรวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร
 - (๓) ระบบการระบายน้ำ
 - (๔) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็น
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา

ข้อ ๑๐. ห้ามมิให้ผู้ใดจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ การขอและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อ ๔๑. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการนี้ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

๑๐.๒ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓

ในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้มีการเจริญเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับคนในชุมชนเมืองมีความต้องการที่อยู่อาศัยมากขึ้น ทำให้ธุรกิจบ้านจัดสรรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีนักธุรกิจหน้าใหม่ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดินนำที่ดินของตนเองมาก่อสร้างบ้านแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ปรากฏว่าการจัดสรรที่ดินดังกล่าวไม่มีการจัดทำสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังก่อสร้างบ้านชั่วคราวครอบงำ สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะไม่ได้มาตรฐาน กับทั้งมีการเอาเปรียบผู้บริโภคในเรื่องอื่นๆ อีก เช่น การเปลี่ยนแปลงสวนหย่อมและน้ำพุเป็นบ้านพักอาศัย หรือถมทะเลสาบหน้าโครงการแล้วไปก่อสร้างอาคารพาณิชย์ขาย การก่อสร้างถนนมีขนาดความกว้างไม่ได้มาตรฐาน และไม่มีการบำรุงรักษาบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการหลีกเลี่ยงไม่ให้อยู่ในข้อบังคับของประกาศปฎิวัติฉบับที่ ๒๕๖ โดยการจัดทำโครงการในรูปของสวนเกษตร หรือการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยไม่ให้เป็น ๔ แปลง

โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลา ๑๗ ปี มีหลักเกณฑ์และรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจหลีกเลี่ยงไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมาย ซึ่งสมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการใช้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินโดยกระจายอำนาจอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดกับทั้งกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน จึงได้ตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓ ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป และให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๖ (มาตรา ๓) แต่บรรดากฎกระทรวง และข้อกำหนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๖ ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปตามบทเฉพาะกาล (มาตรา๗) จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงหรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้แทนที่

๑๐.๓ การขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ ๑๐ แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและให้ความหมายรวมถึง การดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง ๑๐ แปลง และต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายใน ๓ ปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ ๑๐ แปลงขึ้นไปด้วย

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(๑) การจัดสรรที่ดินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย

(๒) การจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๖ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริการชุมชน หรือกฎหมาย เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งได้แต่งตั้งจากผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

มาตรา ๘ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

(๓) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา ๑๔(๑)

(๔) กำหนดแผนมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ระเบียบตาม(๒) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัดดังนี้

(๑) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๔ คน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) ในจังหวัดอื่น ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผังเมืองจังหวัด โยธาธิการ

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนขายชอบ ๖๒

จังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๔ คน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่เป็นการศึกษาหรืออนุมัติเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ผู้แทนผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วยแห่งละ ๑ คน

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๑) และ (๒) ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากภาคเอกชน ซึ่งไม่ได้เป็นผู้จัดสรรที่ดิน และเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริหารชุมชน หรือกฎหมาย

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

(๒) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต หรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน

(๓) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการหรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต

(๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นข้อกำหนดตาม (๑) เมื่อได้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๖ การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามมาตรา ๑๔ (๑) ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย การสาธารณสุขโรค และการผังเมือง ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นในการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของจังหวัดนั้น โดยให้กำหนดเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จัดสรรได้

(๒) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร

(๓) ระบบการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล

(๔) ระบบและมาตรฐานของสาธารณสุขโรคและบริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อการรักษา สภาพแวดล้อมและการส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่และการบริหารชุมชน

มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินวันแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

.....

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนขายขอบ ๖๓

ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)

มาตรา ๒๒ ผู้ใดขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปและไม่อาจแสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่ามิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ขอดำเนินการยื่นคำขอทำการจัดสรรที่ดินและรอการดำเนินการเรื่องการแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อน หากผู้ขอไม่เห็นด้วยให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง.....

มาตรา ๔๕ การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้งและแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พร้อมด้วยข้อบังคับที่มีรายการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.....

มาตรา ๔๖ ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้ดำเนินการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมายและข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก

คณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้แทนของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก

มาตรา ๔๗ เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ในกรณีที่ที่ดินจัดสรรแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ซื้อหรือได้โอนกลับมาเป็นของผู้จัดสรรที่ดินให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

มาตรา ๔๘ เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค
- (๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดินจัดสรร
- (๓) เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคในส่วนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาจากสมาชิก
- (๔) ยื่นคำร้องทุกข์หรือเป็นโจทก์ฟ้องแทนสมาชิกเกี่ยวกับกรณีที่กระทบสิทธิหรือประโยชน์ของสมาชิกจำนวนตั้งแต่สิบรายขึ้นไป
- (๕) จัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสวัสดิการของสมาชิก หรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์
- (๖) ดำเนินการอื่นใดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง หรือข้อบังคับของคณะกรรมการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

การดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๕) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก

กรมที่ดินได้พิจารณาบทวิเคราะห์คำว่า “การจัดสรรที่ดิน” แล้วเห็นว่าการกระทำที่ถือว่าเป็นการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ได้มีการจัดจำหน่วยที่ดินต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่ ๑๐ แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายด้วยวิธีใดๆ โดยจะทำการรังวัดแบ่งแยกแล้วหรือไม่ก็ตาม

๒. การจัดจำหน่ายนั้นผู้จัดสรรที่ดินได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน

๓. ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นหรือการแสดงออก โดยปริยายว่า จะให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่ยอยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบอุตสาหกรรมกล่าวคือ

๓.๑ ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นว่าจะจัดให้มีการสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ เช่น มีการโฆษณา หรือทำสัญญาว่าจะจัดให้มีถนน ไฟฟ้า หรือน้ำประปา เป็นต้น หรือ

๓.๒ ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะ เช่น ได้มีการวางผัง แบ่งแปลงอันมีลักษณะเป็นทางหรือถนนหรือได้มีการปักเสาไฟฟ้าหรือได้มีการขุดหลุมเพื่อวางท่อประปา หรือ ท่อระบายน้ำ เป็นต้น หรือ

๓.๓ ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการให้คำมั่นว่าจะปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่ยอยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น คำมั่นว่าจะจัดให้มีสนามเด็กเล่นสวนสาธารณะ สระว่ายน้ำ สนามกีฬา โรงเรียนอนุบาล หรือจะจัดให้มีหน่วยรักษาความปลอดภัยหรือจะจัดให้มีตลาดสดหรือศูนย์การค้า เป็นต้น หรือ

๓.๔ ผู้จัดสรรที่ดินได้มีการแสดงออกโดยปริยายว่า จะปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่ยอยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น ได้มีการวางผังแบ่งแปลงที่ดิน หรือขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินมีขนาดที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม ดังนี้ เป็นต้น

ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ถูกกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม หรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์หรือประกอบการอุตสาหกรรม เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นแตกต่างจากการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินกล่าวคือ

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้...“การค้าที่ดิน” หมายความว่า การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าที่ดิน.....

แต่ “การจัดสรรที่ดิน” หมายถึง การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด และมีการให้คำมั่นหรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่ยู่ออาศัย ที่ประกอบ การพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

จะเห็นว่าการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ มีความหมายเฉพาะและเมื่อเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะ ปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้ว การดำเนินการต่างๆก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ ควบคุมการจัดสรรที่ดินตามข้อ ๗ และข้อ ๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ฯ ซึ่ง คณะกรรมการมีอำนาจวางข้อกำหนด เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์ในการผังเมืองได้ ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งควบคุมให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะได้ด้วย

๑๐.๔ ข้อยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายการจัดสรรที่ดิน

จากหลักกฎหมายของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๒ ไม่ใช่บังคับแก่การจัดสรรที่ดินใน ๒ กรณี คือ

กรณีที่ ๑. การจัดสรรที่ดินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคาร อาคารสงเคราะห์

กรณีที่ ๒. การจัดสรรที่ดินของทางราชการ หรือขององค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจ หน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย

กรณีที่หนึ่ง ก่อนหน้าที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จะได้ประกาศใช้ ปว..๒๘๖ ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.๒๔๘๔ และพระราช บัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.๒๔๘๖ ซึ่งเป็นหน่วยงานของทางราชการ และองค์การ ของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือให้มีอาคารสำหรับอยู่อาศัย โดยเฉพาะแก่กลุ่มประชาชนผู้มี รายได้น้อย และรายได้ปานกลางที่ยังขาดแคลนที่อยู่อาศัย แต่ต่อมาหน่วยงานทั้งสองได้ถูกยกเลิกและหรือโอนกิจการอันเกี่ยวกับการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัย โดยผล ของกฎหมายตามความใน “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๑๖ เรื่องจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ” ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๑๖

ข้อ ๑. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.๒๔๘๔

ข้อ ๓. ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีสิ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

ข้อ ๕. ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้และความรับผิดชอบของส่วนราชการและหน่วยงานดังต่อไปนี้ให้แก่การเคหะแห่งชาติ

(๑) กรมประชาสงเคราะห์เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์

(๒) สำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.๒๔๘๔

(๓) สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลนครหลวงเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

ซึ่งต่อมา ปว.๓๑๖ ฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกและมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๗ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๗

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๗

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กคช.” และเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเองหรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับ กคช.ในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

มาตรา ๙ ให้ กคช.มีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตาม มาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๔) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ

(๕) จัดให้มีหรือพัฒนาสาธารณูปโภคหรือบริการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สภาพการอยู่อาศัยดีขึ้น

กรณีที่สอง การจัดสรรที่ดินนั้นเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐและหน่วยงานดังกล่าวจะต้องกฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนขายชอบ ๖๗

ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)

ดำเนินการจัดสรรที่ดินตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

สำหรับข้อความที่ว่า“มีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย”นั้น มีความหมายจำกัดว่าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ กรณีที่การจัดสรรที่ดินของสวัสดิการข้าราชการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดรองรับให้มีอำนาจกระทำการดังกล่าวไว้ แต่เป็นการดำเนินการในหลักการที่ช่วยเหลือให้ข้าราชการในสังกัดได้ซื้อที่ดินหรือที่อยู่อาศัยในราคาถูก ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการของหน่วยงานนั้นเองหรือให้เอกชนภายนอกดำเนินการแต่กระทำในนามของส่วนราชการ

กรณีที่สาม นอกจากกรณียกเว้นทั้งสองประการดังกล่าวแล้ว โดยหลักกฎหมายของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓ มาตรา ๕ มิได้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นด้วย ซึ่งนับเป็นข้อยกเว้นกรณีที่สาม

การจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นนี้ มิได้จำกัดว่าผู้ดำเนินการจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐอาจจะเป็นเอกชนก็ได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น เช่น การสร้างและจำหน่ายที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยเอกชนซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นต้น

สำหรับการจัดสรรที่ดินของสหกรณ์ชุมชน แม้สหกรณ์จะมีเจตนาในการจัดสรรที่ดินของ สหกรณ์เพื่อสมาชิก โดยไม่ได้มีเจตนาเพื่อค้าหรือหากำไร แต่ไม่ได้มีบทกฎหมายยกเว้นจึงต้องดำเนินการตามกฎหมายการจัดสรรที่ดินดังกล่าวด้วย แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ไม่มี สหกรณ์ใดๆ ได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยชอบตามกฎหมายเลย เนื่องจากโครงการจัดสรรที่ดินของสหกรณ์ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตาม “ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน” ของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยได้

หากพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓ แล้ว จะเห็นว่าเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินนั้น ก็เพื่อกำกับดูแลโครงการธุรกิจบ้านจัดสรร เพื่อป้องกันการเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นสำคัญ แต่กรณีการจัดสรรที่ดินของสหกรณ์ชุมชน มีความแตกต่างกับโครงการธุรกิจบ้านจัดสรรโดยสิ้นเชิง เนื่องจากสหกรณ์ชุมชนมุ่งไปสู่การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของสมาชิก โดยไม่ได้มีเจตนาค้ากำไรแต่อย่างใด และการดำเนินการต่างๆ ก็ด้วยความร่วมมือของสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งเป็นทั้งเจ้าของสหกรณ์ เจ้าของโครงการและเป็นผู้บริโภคในขณะเดียวกันนั่นเอง

ที่ผ่านมาชุมชนใหม่ที่สามารถแบ่งแยกโฉนดที่ดินได้ ก็โดยเข้าสู่โครงการปรับปรุงชุมชนของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด และได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายการจัดสรรที่ดิน แต่ก็เป็นจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนที่การเคหะแห่งชาติ เข้าไปดำเนินการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคตามอำนาจหน้าที่ แต่ไม่ได้ทำการรับรองโครงการของสหกรณ์ชุมชนนั้นๆ ให้ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายการจัดสรรที่ดิน

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๖๘

จากข้อจำกัดทางบทกฎหมายจัดสรรที่ดินดังกล่าว ทำให้โครงการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของสหกรณ์ชุมชนในลักษณะพึ่งตนเองหลายชุมชนต้องเผชิญกับปัญหาที่สหกรณ์ไม่สามารถจัดการแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงย่อยให้กับสมาชิกผู้ซื้อได้

๑๑. กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการจ่ายภาษีธุรกิจเฉพาะของสหกรณ์ชุมชน

๑๑.๑ ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีทางอ้อมประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นจากฐานการบริโภคเช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะจัดเก็บจากการประกอบกิจการเฉพาะอย่างแทนภาษีการค้าที่ถูกลบเลิกไป โดยจัดเก็บจากยอดรายรับก่อนหักรายจ่ายใดๆ ในอัตราร้อยละ ๓ ของรายรับ

กิจการที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะแล้ว ยังต้องเสียภาษีบำรุงเทศบาล หรือรายได้จังหวัดคู่กันไปอีกร้อยละ ๑๐ ของภาษีธุรกิจเฉพาะ

ผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ได้แก่บุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล และนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะและประกอบกิจการในราชอาณาจักร

มาตรา ๙๑/๒ ได้กำหนดให้การประกอบกิจการดังต่อไปนี้ในราชอาณาจักรต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ

(๖) การขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไร ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มาโดยวิธีใดก็ตาม ทั้งนี้ เฉพาะที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๑๑.๒ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางการค้าหรือหากำไร(ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๔

มาตรา ๓ ให้การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางการค้าหรือหากำไรตามมาตรา ๙๑/๒ (๖) แห่งประมวลรัษฎากร มีดังต่อไปนี้

(๑) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

(๒) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๓) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารที่สร้างขึ้นเพื่อขาย หรือมีพฤติการณ์ของผู้ขายว่า

ปลูกสร้างเพื่อขาย รวมถึงการขายที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารดังกล่าว ไม่ว่าจะมีการแบ่งแยกหรือไม่

(๔) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เข้าลักษณะตาม (๑) (๒) หรือ (๓) เฉพาะกรณีการแบ่งขายในลักษณะคล้ายคลึงกันกับการจัดสรรที่ดิน หรือการขายอาคารชุด หรือการแบ่งขายอาคาร หรือขายโดยไม่มีการแบ่งแยกแต่มีพฤติการณ์ของผู้ขายแสดงให้เห็นชัดแจ้งว่าจะมีการแบ่งแยกภายหลังการขาย

(๕) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ขายมีไว้ในประกอบกิจการ แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่ผู้ขายนั้นใช้ในเกษตรกรรม

๑๑.๓ กิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ

ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๑/๓ ให้ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการดังต่อไปนี้

(๑) กิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(๒) กิจการของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(๓) กิจกรรมของสหกรณ์ออมทรัพย์ เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์ออมทรัพย์อื่น

(๔) กิจการของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

(๕) กิจการของการเคหะแห่งชาติ เฉพาะการขายหรือให้เช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์

(๖) กิจการรับจำนำของกระทรวง ทบวง กรม และรายการส่วนท้องถิ่น

(๗) กิจการอื่นตามมาตรา ๙๑/๒ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

๑๑.๔ พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ ๓๕๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น(๑๒) และ (๑๓) ของมาตรา๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ ๒๔๐) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ ๓๕๔) พ.ศ.๒๕๕๑

(๑๒) กิจการของการเคหะแห่งชาติ เฉพาะการให้กู้ยืมเงินตามโครงการพัฒนาคนจนในเมือง

(๑๓) กิจการของสหกรณ์ประเภทสหกรณ์บริการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่สมาชิก เฉพาะการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไร ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(ก) ต้องเป็นสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกของโครงการพัฒนาคนจนในเมือง ของการเคหะแห่งชาติ และได้รับเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๙/๐

ศึกษากรณีชุมชนคนจนในเมือง(ชุมชนแออัด)

(ข) ต้องนำเงินกู้ที่ได้รับไปจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อขายต่อให้แก่สมาชิกของสหกรณ์นั้น”

พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) พ.ศ.

๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔๑ ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่ออนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของโครงการพัฒนาคนจนในเมือง การเคหะแห่งชาติ และของสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับไปเป็นของสถาบัน และให้ยุบเลิกโครงการพัฒนาคนจนในเมือง การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แต่เดิมสหกรณ์ชุมชนที่ดำเนินการจัดทำโครงการซื้อที่ดินสร้างชุมชนใหม่ทุกสหกรณ์ต้องจ่ายภาษีธุรกิจเฉพาะทั้งสิ้น เนื่องจากประมวลรัษฎากรมาตรา ๙๑/๒ (๖) ประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๓ (๑) และ (๔) กำหนดไว้ให้สหกรณ์ต้องจ่ายในการขายอสังหาริมทรัพย์ให้แก่สมาชิกผู้ซื้อที่ดิน โดยไม่มีบทยกเว้น

ต่อมาชุมนุมสหกรณ์เคหสถานชุมชนเมืองแห่งประเทศไทย จำกัด ร่วมกับ องค์การพัฒนาภาคเอกชน และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง(ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน) ได้ร่วมกันผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะให้กับสหกรณ์ชุมชน จากผลการดำเนินการดังกล่าว ทำให้รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ ๓๕๕) พ.ศ.๒๕๔๒

แต่สาระของพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๓๕๕) ที่ออกมาประกาศใช้นั้นได้กำหนดยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่กิจการของสหกรณ์ชุมชนที่เป็นสมาชิกของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง-การเคหะแห่งชาติ เท่านั้น และสหกรณ์นั้นๆ ต้องเป็นสหกรณ์ที่ได้กู้ยืมเงินจากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองด้วย ซึ่งการนี้ยังคงทำให้สหกรณ์ชุมชนที่ไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกและกู้ยืมเงินของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง ต้องจ่ายภาษีธุรกิจเฉพาะต่อไป เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๓๕๕) ไม่มีผลคุ้มครองถึง

ทั้งข้อจำกัดทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินและประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจ่ายภาษีธุรกิจเฉพาะ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาของสหกรณ์ชุมชน น่าจะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๕ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์”

บทที่ ๔

ข้อพิจารณาและเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย

๑. เห็นควรให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาชุมชนคนจนในเมืองในระดับชาติ
๒. เห็นควรให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนเมืองให้การรับรองความเป็นชุมชนให้ครอบคลุมทุกชุมชน
๓. เห็นควรกำหนดและให้มีการแต่งตั้งผู้แทนจากองค์กรเครือข่ายชุมชนหรือองค์กรชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐ กรุงเทพมหานคร และจังหวัด
๔. เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้ชุมชนคนจนในเมือง ที่ปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนอยู่บนที่ดินของรัฐก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารปี ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับให้ได้รับการปรับปรุงชุมชนโดยการตราพระราชกฤษฎีกา ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ๒๕๒๒ มาตรา ๗๗
๕. เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทูลเกล้าฯ ดำเนินคดีกับผู้นำองค์กรชุมชน ผู้นำองค์กรเครือข่ายชุมชนและสมาชิกชุมชนที่ได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือที่ได้รับหมายเรียกหรือหมายจับของเจ้าพนักงานผู้กระทำการตามกฎหมายแล้วแต่กรณี ไว้ก่อนจนกว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยปรากฏทางออกอย่างเป็นรูปธรรมโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๖. เห็นควรให้รัฐบาลปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ในการปฏิรูปและแบ่งปันที่ดินรวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนปฏิบัติกับชุมชนคนจนในเมือง คนเร่ร่อนหรือผู้ไร้ที่อยู่อาศัยตามพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิก
๗. เห็นควรให้แก้ไขระเบียบสำนักทะเบียนกลาง พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการออกทะเบียนบ้านชั่วคราว (ตามความในข้อ ๒๐) และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ ว่าด้วยการกำหนดการออกทะเบียนบ้านชั่วคราว ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย
๘. เห็นควรให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเมื่อเลิกใช้หรือสิ้นสภาพ หรือทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพเพื่อการปรับปรุงให้เกิดเป็นสิทธิชุมชนหรือสิทธิในที่อยู่อาศัยและพัฒนาชุมชนคนจนในเมือง
๙. เห็นควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการไร้ที่อยู่ชุมชนคนจนในเมืองทำหน้าที่ประสานงานและเจรจากับเจ้าของที่ดินเอกชน ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาชุมชนคนจนในเมือง ที่ปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนอยู่ในที่ดินเอกชนมาเป็นเวลานาน จัดให้มีการแบ่งปันที่ดินโดยกำหนดให้เกิดสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อดำเนินการปรับปรุงในพื้นที่ดินเดิม

๑๐. เห็นควรให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ตรวจสอบถึงการไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน และให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖

๑๑. ให้หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงชุมชนแออัดและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนจนในเมือง ร่วมกันกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ชุมชนแออัด” และ “คนจนในเมือง” ให้ชัดเจนโดยให้มีมาตรฐานหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน และยึดเอาประโยชน์ของชุมชนให้ได้รับผลของการพัฒนามากที่สุด

๑๒. เห็นควรให้หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการการพัฒนาชุมชนคนจนในเมือง (ชุมชนแออัด) เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ ฯลฯ เร่งปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อบังคับว่าด้วยเรื่องการรับรององค์กรชุมชน เครือข่ายชุมชน โดยยึดหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องการเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล การเสริมสร้างกลุ่มองค์กรชุมชนอย่างอิสระ โดยปราศจากการครอบงำ และมุ่งพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนเป็นสำคัญ

๒. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

๑. เห็นควรให้รัฐบาลและรัฐสภา ร่วมกัน ตราพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน ให้มีผลคุ้มครองถึงสิทธิชุมชนดั้งเดิมและสิทธิชุมชนคนจนในเมือง

๒. เห็นควรให้รัฐบาลและรัฐสภา ตราพระราชบัญญัติชุมชนแออัด เพื่อออกมารับรองคุ้มครองและบังคับตามสิทธิในที่อยู่อาศัยของชุมชนคนจนในเมือง และสิทธิในการพัฒนาของประชาชน

๓. เห็นควรให้รัฐบาลและรัฐสภา ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำการรื้อถอนอาคารได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งขัดแย้งกับมาตรา ๖ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐

๔. เห็นควรให้รัฐบาลและรัฐสภา แก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้มีผู้แทนจากองค์กรชุมชนหรือเครือข่ายชุมชน มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดให้มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการที่ราชพัสดุตามกฎหมาย มาตรา ๖ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเมื่อเลิกใช้หรือสิ้นสภาพหรือทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพเพื่อการปรับปรุงให้เกิดเป็นสิทธิชุมชนหรือสิทธิในที่อยู่อาศัยและพัฒนาชุมชนคนจนในเมือง

๕. ให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เพื่อยกสถานภาพของกลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมุนเวียนต่างๆ ในชุมชนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนของชุมชนในระยะยาวได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๖. ให้รัฐบาลและรัฐสภา ร่วมกันปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อยกเว้นกิจการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของสหกรณ์ชุมชนที่ไม่มีเจตนาจำหน่ายที่ดินเพื่อการค้าหรือหากำไร ไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายการจัดสรรที่ดิน

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๗/๓



๗. ให้รัฐบาลแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ ๓๕๕) พ.ศ.๒๕๔๒ ให้กิจการของสหกรณ์ประเภทสหกรณ์บริการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่สมาชิกเฉพาะการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไร และเป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์บริการโดยจะได้รับเงินกู้จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) หรือไม่ก็ตาม

บรรณานุกรม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๒. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านการเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ของ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙
๓. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๐๙
๔. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕)
๕. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗
๖. ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด พุทธศักราช.....
๗. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗
๘. พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘
๙. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการรวมกลุ่มชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๔
๑๐. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
๑๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
๑๒. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙
๑๓. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔
๑๔. พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔
๑๕. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘
๑๖. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไข พ.ศ. ๒๕๓๗
๑๗. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
๑๘. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖
๑๙. พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓
๒๐. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔
๒๑. ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔
๒๒. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑
๒๓. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
๒๔. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖
๒๕. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
๒๖. พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๔๑

กฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศในประเด็นคนชายขอบ ๗๕

๒๗. พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ
(ฉบับที่ ๓๕๕)

๒๘. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๒๙. ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไข
เพิ่มเติม ๒๕๔๕

๓๐. พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

๓๑. พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

๓๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหามลพิษที่ติดของรถ พ.ศ.
๒๕๔๕

๓๓. คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษที่ติดของรถ ที่ ๓ / ๒๕๔๖

๓๔. คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษที่ติดของรถ ที่ ๔-๗๘/ ๒๕๔๖

๓๕. มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟแห่ง
ประเทศไทย ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖

รายชื่อหนังสือและรายงาน

ศยามล ไกยูรวงศ์, ธนาวัฒน์ แก้วพงศ์พันธุ์ และ สมชาย ช่วยเกลี้ยง, หนังสือคู่มืออาสาสมัคร
ส่งเสริมสิทธิ "สิทธิชุมชนแออัด" , จัดพิมพ์โดย สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สสส.),
พ.ศ. ๒๕๓๖

สังศิต พิริยะรังสรรค์ และ สมชาย ช่วยเกลี้ยง, รายงานวิจัย "วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของสลัมใน
กรุงเทพมหานครกับการส่งเสริมการมีงานทำ" , โครงการวิจัยกาญจนาภิเษกสมโภชน์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๓๙

ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ และคณะ, รายงานการศึกษา "โครงการวิจัยและปฏิบัติการ เรื่อง พัฒนาชุมชน
แออัด และองค์กรชุมชนแออัดในเมือง" พ.ศ. ๒๕๔๓

วิชัย ศรีรัตน์ ,และคณะ หนังสือสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ,โครงการศูนย์
กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ม.ป.ท.
ธนาวัฒน์ แก้วพงศ์พันธุ์ "สิทธิชุมชนแออัด" มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๑
พฤศจิกายนพ.ศ. ๒๕๔๓

