



การจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยตามมิติทางกฎหมายของ ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง จังหวัดเชียงราย¹

Agricultural and residential land allocation in legal dimension of
the high land underprivileged people in Chiangrai.

ทศพร มุรรัตน์² สุรพี โพธิสาราช³ ยาวลักษณ์ พุ่มวิเชียร⁴

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้ มุ่งศึกษาถึงปัญหาการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัย
ระเบียบและขั้นตอนทางกฎหมายในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยที่มี
ผลกระทบต่อการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัย แนวทางพัฒนากฎหมายใน
การจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงราย
โดยมีขอบเขตพื้นที่ศึกษา คือ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของและอำเภอเวียงแก่น
จังหวัดเชียงราย ใช้วิธีการศึกษาจากการค้นคว้าทางเอกสารการลงสำรวจบริบททั่วไปของ
พื้นที่ศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
แต่ละประเภทในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

จากการศึกษาพบว่าผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในขั้นตอนทาง
กฎหมายถึงวิธีการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและการอยู่อาศัยตามเอกสารสิทธิที่
ดินแต่ละประเภท ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า
ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในเรื่องการครอบครองที่ดิน ทำให้ผู้ครอบครองไม่เอาใจใส่ที่จะ
ลงทุนพัฒนาที่ดินและเกิดความหวงเหน็ดที่ดินทำกิน ประกอบกับพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่
ภูเขาที่มีความลาดชันและไม่มีระบบชลประทาน การปลูกพืชไร่เชิงเดี่ยวจึงเป็นที่ยอมรับมากที่สุด

¹ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ปี พ.ศ.2558

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสำนักวิชากฎหมาย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

³อาจารย์ประจำสำนักวิชากฎหมาย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

⁴เจ้าหน้าที่สำนักวิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย



โดยเฉพาะชาวไทลื้อเสี่ยงสัตว์ จึงนำไปสู่การเสื่อมโทรมของดินและผลผลิตต่ำลงเป็นเหตุให้เกษตรกรต้องการขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า

ด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ แต่ละฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรที่ดินแตกต่างกัน มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดสรรที่ดินหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการจัดสรรที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับการจัดสรรตามกฎหมายแต่ละฉบับก็แตกต่างกันไม่เป็นระบบเดียวกัน และไม่มีความเท่าเทียมกัน

คำสำคัญ : พื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยตามมติทางกฎหมาย ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง

Abstract

This research aimed to study the issue on agricultural and residential land allocation of high land underprivileged people in Chiangrai including the regulations and legal procedure involved. The research scope was in the area of Chiang-saen, Chiang-kong and Wiang-gaen District, Chiangrai Province. This research was done by documentary study and area survey in Chiang-saen, Chiang-kong and Wiang-gaen District to explore the general context of the research area including the state organization responsible of issuing certificate of ownership in Chiangrai.

The research found highland underprivileged people to be lack of knowledge concerning legal procedure to obtain land for agricultural and residential purposes. They were not in possession of title deeds required as ownership certificate of the land. This issue led to the encroachment of the forest, making the ownership of the land unsustainable. Therefore, the occupier did not invest in land development or cherished their properties because of such reason. Also, geographical nature of the mountain was



steep, no water conservancy available. So, the monoculture was the most popular, especially growing corn. Monoculture degraded the soil, and when done continuously, the harvestable products reduce. The issue causes the cropper to expand cultivation area which overlaps and encroaching the forest.

In part of law regarding land allocation, there're various laws concerning such matter, each one lay down different rules and allocation method. There're many state office responsible of land allocation which separately authorized by government with different standards. Each law governing those authorities was different in both rights and system, supposedly unequal.

Keywords : Agricultural and residential land allocation in legal dimension
The high land underprivileged people

บทนำ

จากรายงานของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงในปีพ.ศ.2551พื้นที่สูงในประเทศไทยครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 67.22 ล้านไร่คิดเป็นร้อยละ 53 ของพื้นที่ 20 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา ลำพูน แพร่ น่าน ลำปาง ตาก เพชรบูรณ์ พิษณุโลก เลย สุโขทัย กำแพงเพชร กาญจนบุรี อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรีพื้นที่ตั้งชุมชนบนที่สูงส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ประมาณร้อยละ 88 ของหมู่บ้านมีการคมนาคมยากลำบากทำให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินงานบนพื้นที่สูงได้ไม่ทั่วถึงนอกจากนี้พื้นที่สูงยังคงมีปัญหาการทำไร่เลื่อนลอยและการบุกรุกทำลายป่าอย่างต่อเนื่อง

จังหวัดเชียงรายนั้นในลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง มีป่าไม้ปกคลุม บริเวณเทือกเขาขึ้นความสูง 1,500-2,000 เมตร จากระดับน้ำทะเล มีที่ราบเป็นหย่อมๆ ในระหว่างหุบเขา และตามลุ่มน้ำสำคัญ จังหวัดเชียงรามีภูเขาล้อมรอบโดยเฉพาะทางทิศตะวันตกเป็นแนวเทือกเขาผีปันน้ำ ติดต่อกันไปเป็นผืนตลอดเขตจังหวัดในเขต



อำเภอแม่สรวย อำเภอเวียงป่าเป้า และอำเภอเชียงของ บริเวณเทือกเขาจะมีความสูงประมาณ 1,500-2,000 เมตร จากระดับน้ำทะเล โดยมีตอยล้งกาหลวงเป็นยอดเขาที่สูงที่สุดในจังหวัด มีความสูง 2,031 เมตร บริเวณส่วนที่ราบตามลุ่มแม่น้ำสำคัญในตอนกลางของพื้นที่ ได้แก่ อำเภอพาน อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่จัน อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ มีความสูงประมาณ 410-580 เมตรจากระดับน้ำทะเล

ตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการพัฒนาในเชิงบูรณาการยกระดับมาตรฐานชีวิตให้ดีขึ้น ปัจจุบันประชากรบนพื้นที่สูงทั่วไปมีฐานะยากจนจากการสำรวจเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเกษตรที่สูงในภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2547 พบว่าเกษตรกรทั่วไปมีรายได้เฉลี่ยเพียงปีละ 31,126 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรายได้ของเกษตรกรในภาคเหนือกว่าเท่าตัว (69,373 บาทต่อครัวเรือนต่อปี) สาเหตุสำคัญเกิดจากเกษตรกรสร้างผลผลิตได้น้อยต้นทุนการผลิตสูง ในขณะที่ราคาผลผลิตค่อนข้างต่ำและค่อนข้างผันผวนซึ่งส่งผลให้ต้องเพิ่มพื้นที่การเกษตร ประกอบกับประชากรบางส่วนยังไม่มีพื้นที่ทำกินเป็นของตนเอง ปัญหาผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงในจังหวัดเชียงราย ไม่มีพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นผลมาจากการที่กฎหมายมีหลักเกณฑ์ที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่มีความลาดชันได้ทั้งที่ผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นได้อยู่อาศัยและเป็นที่ทำกินมาแต่เดิม และพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงรายบนพื้นที่สูงมีความชันมากกว่าหลักเกณฑ์ของกฎหมาย จึงทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าทำไร่เลื่อนลอยเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่การเพาะปลูก ขาดจิตสำนึกในการรักพื้นที่ทำกินของตนเอง จากข้อมูลของกรมป่าไม้พบว่าในปี 2554 จังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ประมาณ 7,298,981 ไร่เป็นพื้นที่ป่า 3,227,888 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 44 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งลดลงจากเดิมที่จังหวัดเชียงรายเคยมีพื้นที่ป่าคิดเป็นร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งหมด ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาถึงปัญหาในทางกฎหมายที่ส่งผลต่อการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงของจังหวัดเชียงราย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงราย



2. เพื่อศึกษาถึงระเบียบและขั้นตอนทางกฎหมายในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเกษตร และที่อยู่อาศัยที่มีผลกระทบต่อการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงราย
3. เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายในการจัดหาพื้นที่การเกษตรและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงรายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาถึงบริบททั่วไปพื้นที่เป้าหมาย คือ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย โดยประสานขอข้อมูลจากที่ว่าการอำเภอเชียงแสน ที่ว่าการอำเภอเชียงของ และที่ว่าการอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย รวมทั้งศึกษาขั้นตอนตามกฎหมายในการที่ประชาชนจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตรและที่อยู่อาศัยจากหน่วยงานของรัฐต่างๆ อาทิ จากสำนักงานที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (สปก.) และกรมป่าไม้ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 ดำเนินการเก็บข้อมูลและสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่เป้าหมาย คือ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ในเรื่อง

1. ข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย อาทิ จำนวนและร้อยละของการถือครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยจำนวนและร้อยละของเนื้อที่ที่ดินในการถือครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ร้อยละของการมีเอกสารสิทธิและไม่มีเอกสารสิทธิของที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ร้อยละของความต้องการที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยจำนวนเนื้อที่ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยที่ต้องการเอกสารสิทธิ รวมทั้งประเภทเอกสารสิทธิที่ต้องการในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

2. ข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร อาทิ จำนวนและร้อยละของการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร จำนวนและร้อยละของการมีเอกสารสิทธิและไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรร้อยละของการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร(รวมที่ดินที่มีและไม่มีเอกสารสิทธิ) ร้อยละของความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตรจำนวนและร้อยละของความต้องการเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกสารสิทธิจำนวนเนื้อที่ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ต้องการเอกสารสิทธิ รวมทั้งประเภทเอกสารสิทธิที่ต้องการในที่ดินเพื่อการเกษตรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ



3. ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยของผู้ให้ข้อมูลอาทิ จำนวนและรายละเอียดการเคยเข้ารับการอบรม/ประชุมเรื่องความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของผู้ให้ข้อมูลจำนวนและรายละเอียดของความรู้ในขั้นตอนทางกฎหมายในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเกษตรหรือเพื่อการอยู่อาศัยของประชาชนตามเอกสารสิทธิแต่ละประเภท รวมทั้งรายละเอียดของความต้องการให้หน่วยงานของรัฐมาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินในแต่ละประเภทของผู้ให้ข้อมูล

ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินการประชุมรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยตามมติทางกฎหมายของผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงราย อาทิจากสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายสาขาเชียงแสน สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายสาขาเชียงของ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย กรมป่าไม้และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 15 เชียงราย เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์และศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยตามมติทางกฎหมายของผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง จังหวัดเชียงราย

ขั้นตอนที่ 5 สรุปผลการศึกษาเป็นรูปเล่มงานวิจัยโดยมีตารางและรูปภาพต่างๆ ประกอบ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยมาจากการสำรวจพื้นที่และเก็บข้อมูล ณ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย รวมทั้งประชุมรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และจากข้อมูลเอกสาร (Documentary) ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผลงานหรือรายงานการวิจัย ตัวบทกฎหมาย บทความระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาศึกษาอย่างเป็นระบบ

กลุ่มประชากรในพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่

กลุ่มตัวอย่างประชากรแบบสุ่ม ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงในพื้นที่เป้าหมาย ณ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย จำนวนรวม 1,568 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้สุ่มจากประชากรในหมู่บ้านที่มีปัญหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยของผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงตามคำแนะนำของสำนักงานอำเภอเชียงแสน สำนักงานอำเภอเชียงของ และสำนักงานอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย



กลุ่มเป้าหมายด้านหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

1. คุณนพพร โอสถพันธ์ ตำแหน่งนักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ สังกัดสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย ที่ตั้งถนนอุตรกิจ ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57000
2. คุณอรุณี ขวัญแก้ว ตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงแสน สังกัดสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงแสน ที่ตั้ง 92/9-10 ถนนพหลโยธิน ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย 57150
3. คุณวิบูลย์ รวยสิน ตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย สังกัดสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย ที่ตั้ง หมู่ 1 ถนนไกรสรสิทธิ์ 1107/49 อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57000
4. คุณชัยวัฒน์ แสงสีจันทร์ ตำแหน่งนักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ สังกัดสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) ที่ตั้ง 798 ถนนสิงห์โคก ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57000
5. คุณสิทธิ ดอนชัย ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ชำนาญการ สังกัดสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) ที่ตั้ง 798 ถนนสิงห์โคก ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57000
6. คุณปรีชา เอี่ยมศักดิ์ ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สังกัดสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 15 (เชียงราย) ที่ตั้ง 775 ถนนสิงห์โคก ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57000

การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่เป้าหมาย ณ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายด้วยแบบสอบถามความคิดเห็นการสัมภาษณ์เชิงลึก และการรวบรวมข้อมูลกลุ่มหน่วยงานของรัฐในจังหวัดเชียงรายด้วยการประชุมรับฟังความคิดเห็น

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่องนี้มีการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม (Questionnaire) ของกลุ่มตัวอย่างประชากรในพื้นที่เป้าหมาย ณ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น



จังหวัดเชียงรายมีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลข้อมูลโดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป ในลักษณะของสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistic) ได้แก่ การหาค่าร้อยละ (Percentage) ของข้อมูล

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการรับฟังความคิดเห็นมาทำการวิเคราะห์และสรุปหาข้อมูลสำคัญตามกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงบรรยายและนำเสนอข้อมูลจากการวิเคราะห์ในรูปแบบของการอธิบายเชิงพรรณนา

สรุปผลการวิจัย

จากการเก็บข้อมูลและสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่เป้าหมาย คือ อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย และจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการศึกษาตามมติกฎหมายถึงขั้นตอนการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยของประชาชน พบว่ามีปัญหาการจัดหาที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงในจังหวัดเชียงรายดังต่อไปนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนทางกฎหมายในการได้มาซึ่งที่ดินทางการเกษตรและที่อยู่อาศัย และไม่รู้ว่าจะเอกสารสิทธิในที่ดินแต่ละประเภทมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกัน และผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ไม่เคยเข้ารับการอบรมหรือประชุมให้ความรู้เกี่ยวกับที่ดินจากหน่วยงานของรัฐ และมีความต้องการให้หน่วยงานของรัฐมาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินในแต่ละประเภท และพบว่าผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ปัญหาการไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในเรื่องการครอบครองที่ดิน ทำให้ผู้ครอบครองไม่เอาใจใส่ที่จะลงทุนพัฒนาที่ดินและเกิดความหวงแหนที่ดินทำกิน ประกอบกับพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภูเขาที่มีความลาดชันและไม่มียระบบชลประทาน การปลูกพืชไร่เชิงเดี่ยวจึงเป็นที่นิยมมากที่สุดโดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ สาเหตุดังกล่าวจึงนำไปสู่การเสื่อมโทรมของดินและผลผลิตต่ำลง จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรต้องการขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า

2. หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการออกเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนมีหลายหน่วยงานด้วยกัน อาทิ (1) สำนักงานที่ดินมีอำนาจออกโฉนดที่ดินและ



หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (2) สำนักงานปฏิรูปที่ดินมีอำนาจในการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) และ (3) กรมป่าไม้มีอำนาจออกหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) และแต่ละหน่วยงานมีเงื่อนไขและขั้นตอนทางกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แก่ประชาชนที่ต่างกัน

3. ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ดินนั้น ที่ดินที่จะจัดสรรได้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ.2537 ข้อ 14 คือ ประชาชนต้องมีการครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว และต้องมีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค.1 มาตั้งแต่เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในเวลา 180 วัน คือ ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2497 จนถึงเดือนพฤษภาคม 2498 ซึ่งสามารถนำหลักฐาน ส.ค.1 นี้มาขอออกโฉนดต่อสำนักงานที่ดินได้ และถ้าเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไปตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อน 1 ธันวาคม 2497) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แต่จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ของผู้ด้อยโอกาสที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิทางที่ดินนั้นเป็นพื้นที่ภูเขา และเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป จึงไม่สามารถขอออกเอกสารสิทธิที่ดินตามกฎหมายที่ดินได้

4. การได้มาซึ่งหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติหรือหนังสือสิทธิทำกิน (สทก.) เป็นอำนาจของกรมป่าไม้ ซึ่งลักษณะของพื้นที่ในการพิจารณาอนุญาตให้มีสิทธิทำกินจะต้องเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่มีลักษณะเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมติของคณะรัฐมนตรี และผู้ขออนุญาตมีสิทธิทำกินต้องเป็นผู้ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่ขอสิทธิทำกินอยู่แล้ว และหนังสือสิทธิทำกินในแต่ละแบบมีระยะเวลาการอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ อาทิ แบบ สทก.1ก มีอายุการอนุญาต 5 ปี, แบบ สทก.2ก มีอายุการอนุญาต 5 ปี และแบบ สทก.1ข มีอายุการอนุญาต 10 ปี ปัญหาที่พบคือ การจะออกหนังสือ สทก.ได้ต้องเกิดจากนโยบายของรัฐบาลให้มีการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนและต้องมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมในเขตป่าสงวนเพื่อนำมาจัดสรรแก่ประชาชน ดังนั้น หากรัฐบาลไม่มีนโยบายให้มีการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนประชาชนก็ไม่สามารถดำเนินการร้องขอเอกสารสิทธิ สทก.ด้วยตนเองได้



5. พบว่าที่ดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) นำมาจัดสรรให้แก่ประชาชน ต้องเป็น ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คือ เป็นที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในพื้นที่นั้นหรือที่ดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินได้มาโดยการรับบริจาค จากเอกชนหรือที่ดินที่ได้มาโดยการซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากประชาชน ซึ่งสำนักงานปฏิรูป ที่ดินมีอำนาจจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามขนาดการถือครองใน ที่ดิน คือ จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบลไร่สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน และจำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งใช้ ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตั้งนั้นหากเป็นที่ดินที่ ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เขตการปฏิรูปที่ดินจึงไม่สามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก ได้

อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยตามมติทางกฎหมายของ ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง จังหวัดเชียงรายนั้น มีวัตถุประสงค์ในศึกษาเพื่อทราบปัญหา ด้านระเบียบและขั้นตอนทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและ ที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงราย รวมทั้งหาแนวทางพัฒนาระบบ และขั้นตอนทางกฎหมายดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากผลการศึกษาจึงนำมา อภิปรายผลการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ในขั้นตอนทางกฎหมายถึงวิธีการ ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและการอยู่อาศัยตามเอกสารสิทธิที่ดินแต่ละประเภท และมีความต้องการให้หน่วยงานของรัฐมาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน ขั้นตอนทาง กฎหมายการได้รับสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ รวมทั้งข้อจำกัดสิทธิและหน้าที่ของผู้ถือครอง ที่ดินด้วย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ จัดกิจกรรมเผยแพร่ให้ความรู้แก่ ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงแล้ว ทำให้ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงมีความรู้ในขั้นตอนทางกฎหมาย ในการขอเอกสารสิทธิในที่ดินแต่ละประเภท และทราบถึงสิทธิและหน้าที่ในการใช้ที่ดิน แต่ละประเภท รวมทั้งบทกำหนดโทษในความรับผิดชอบตามกฎหมายด้วย ทำให้ลดปัญหา การขออนุญาตเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขของกฎหมายที่ดินได้ และสอดคล้องกับแนวคิดหลักการบริการสาธารณะ ที่เป็นวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองที่ต้องให้ความรู้แก่ประชาชนด้วย



2. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นต้น แต่ละฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรที่ดินแตกต่างกัน มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดสรรที่ดินหลายหน่วยงาน เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการจัดสรรที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับการจัดสรรตามกฎหมายแต่ละฉบับก็แตกต่างกัน ไม่เป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน รวมทั้งในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันจึงไม่สอดคล้องกับการให้บริการมาตรฐานระบบศูนย์กลางข้อมูลแบบ One Stop Service และหลักบริการสาธารณะที่รัฐต้องให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ ออยุธยา และคณะ (2554) ในโครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต พบว่า ด้านกลไกการบริหารจัดการงานปฏิรูปที่ดินพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับและมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกัน ในขณะที่กฎหมายควรพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

3. ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ.2537 สำนักงานที่ดินจะออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แก่ผู้ใดได้ ผู้ขอต้องมีการครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดิน และต้องมีเอกสารการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค.1 มาแสดงเป็นหลักฐานด้วย และถ้าเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อน 1 ธันวาคม 2497) ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ของผู้ด้อยโอกาสที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินเป็นพื้นที่ภูเขาที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป จึงไม่สามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิที่ดินตามกฎหมายที่ดินได้ส่วนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) จะนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในพื้นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในพื้นที่นั้นและได้รับโอนที่ดินมาเป็นสิทธิของสำนักงานปฏิรูปที่ดินที่จะนำมาจัดสรรได้ดังนั้นหากเป็นที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เขตการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจึงไม่สามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ได้ ส่วนการออกหนังสือ



สหก.สิทธิทำกินในที่ดินป่าสงวน กรมป่าไม้จะจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนได้ต้องเกิดจากนโยบายของรัฐบาลให้มีการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนและต้องมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมในเขตป่าสงวนเพื่อนำมาจัดสรรแก่ประชาชน ดังนั้น หากรัฐบาลไม่มีนโยบายให้มีการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนประชาชนก็ไม่สามารถดำเนินการร้องขอเอกสารสิทธิ สหก.ด้วยตนเองได้ ด้วยเหตุที่กฎหมายการจัดสรรที่ดินแก่ประชาชนที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับแต่ละฉบับมีหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรที่ดินแตกต่างกัน และมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดสรรที่ดินหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการจัดสรรที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใหม่ให้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างเดียวกันโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจนเพียงหน่วยงานเดียว

4. ปัจจุบันสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีเงื่อนไขห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น จึงเป็นอุปสรรคกับเกษตรกรในการเข้าถึงแหล่งทุน เพราะการให้สินเชื่อของสถาบันทางการเงินทั่วไปต้องการหลักประกันที่มั่นคงสามารถบังคับคดีได้ ดังนั้น เกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินไปจากการปฏิรูปที่ดินจึงถูกจำกัดให้ต้องรับสินเชื่อจากแหล่งสินเชื่อของรัฐที่มีข้อติดกับ ส.ป.ก.เท่านั้นคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งทำให้สิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดูด้วยค่าแตกต่างจากการได้รับการจัดที่ดินจากหน่วยงานอื่นหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วไป สอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่าผู้มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. อยู่แล้วส่วนใหญ่มีความต้องการเปลี่ยนแปลงเป็นโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ(2554) ในโครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในอนาคต พบว่าในด้านสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการนำที่ดินของรัฐบาลปฏิรูปที่ดิน พบว่าเกษตรกรต้องการให้มีค่าเหมือนการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วไป เพราะเอกสารสิทธิที่เป็น ส.ป.ก. ปัจจุบันไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อและการบังคับคดีเหมือนหลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขเงื่อนไขของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ให้ผู้มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. มีสิทธิโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่นได้เช่นเดียวกับเอกสารสิทธิของประมวลกฎหมายที่ดิน

5. ในพื้นที่ทำการศึกษาวิจัย อำเภอเชียงราย อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย พบว่ามีหลายๆ หมู่บ้านที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเนื่องจาก



อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นหมู่บ้านหรือชุมชนตามตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยแล้วและหลายหมู่บ้านมีประวัติการก่อตั้งมากกว่า 50 ปี ทั้งในลักษณะของพื้นที่ปัจจุบันไม่มีลักษณะของสภาพป่าหรือป่าเสื่อมโทรมอยู่เลย สภาพพื้นที่ได้เปลี่ยนแปลงและมีความเจริญเป็นสภาพสังคมเมืองแล้ว แต่โดยข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้หมู่บ้านเหล่านี้ไม่สามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิทางที่ดินได้ ดังนั้น รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือโดยมีนโยบายในการช่วยเหลือในพื้นที่เหล่านี้ มีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการประสานความร่วมมือจากทุกหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงในหมู่บ้านเป้าหมาย ซึ่งสามารถนำนโยบายของโฉนดชุมชนมาปรับใช้ในการให้เอกสารสิทธิที่ดินแก่ชุมชนในเขตป่าสงวน เพื่อการถือครองที่ดินทำกินภายใต้การกำกับของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ จรินทร์ เทศวานิช และคณะ(2551) เรื่องโครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง พบว่าการออกเอกสารสิทธิให้กับผู้ที่ครอบครองที่ดินไม่สามารถทำได้ในพื้นที่อนุรักษ์ จึงควรให้สิทธิในรูปของสิทธิชุมชนโดยการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐให้สามารถรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการที่ดินโดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ ผลที่ได้คาดว่าจะได้รับการออกโฉนดชุมชนหรือเอกสารสิทธิชุมชนคือ ประชาชนส่วนใหญ่กลุ่มหนึ่งที่ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินของรัฐจะได้รับการรับรองให้มีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินภายใต้การกำกับของรัฐทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่และการผลิตที่ยั่งยืนแทนที่จะรีบใช้ทรัพยากรให้มากที่สุดเพราะความไม่มั่นคงในการครองครองที่ดิน ภาครัฐเองสามารถลดภาระในการดูแลประชาชนลง เนื่องจากภารดังกล่าวได้มอบให้กับชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลแทนรัฐจึงสามารถใช้น้อยลง และปรับบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมาเป็นการกำกับดูแลชุมชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนั้นชุมชนที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะทำการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ข้างเคียงเพราะอาจมีผลกระทบการใช้ที่ดินของตน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ กัญญา สุทัศน์และคณะ (2556) เรื่องโครงการศึกษาลักษณะของชุมชนเข้มแข็งเพื่อการจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน พบว่าโฉนดชุมชนเป็นการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบสหกรณ์โดยให้สหกรณ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมกันทั้งแปลงและสมาชิกเป็นเจ้าของครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์แบบรายบุคคลหรือครอบครัว และผู้ที่สิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินคือสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินดั้งเดิมตกทอดสืบเนื่องกันมาตั้งแต่แรกจัดตั้งสหกรณ์และเป็นไปตามข้อบังคับสหกรณ์



6. ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินรวมทั้งบางส่วนมีความต้องการพื้นที่ที่ดินเพิ่มขึ้นเนื่องจากการขยายขนาดของครอบครัว ซึ่งปัญหาการไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในเรื่องการครอบครองที่ดิน ทำให้ผู้ครอบครองไม่เอาใจใส่ที่จะลงทุนพัฒนาที่ดินและเกิดความหวงแหนที่ดินทำกิน รวมทั้งเกิดความไม่กล้าตัดสินใจปลูกพืชยืนต้นหรือรูปแบบการเกษตรที่ยั่งยืน ประกอบกับพื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตอำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่นเป็นพื้นที่ภูเขาที่มีความลาดชันและไม่มีระบบชลประทาน ดังนั้นพืชไร่เชิงเดี่ยวจึงเป็นที่นิยมมากที่สุดโดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ สาเหตุดังกล่าวจึงนำไปสู่การเสื่อมโทรมของดินและผลผลิตต่ำลง จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรต้องการขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า สอดคล้องกับงานวิจัยของ ไพโรจน์ โลกนิยม และคณะ(2551) เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้พบว่าการไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า เนื่องจากชาวบ้านเกิดความไม่มั่นคงในเรื่องการครอบครองที่ดิน จึงขาดการเอาใจใส่พัฒนาที่ดินพร้อมทั้งไม่มีความรักและหวงแหนที่ดินดังกล่าว เช่น การไม่กล้าตัดสินใจปลูกพืชยืนต้น ไม้ผล หรือรูปแบบการเกษตรที่ยั่งยืนและการลงทุนพัฒนาพื้นที่สูง ประกอบกับพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงเชิงเขาไม่มีระบบชลประทาน ดังนั้นพืชไร่เชิงเดี่ยวจึงเป็นที่นิยมมากที่สุด โดยเฉพาะข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในเขตภาคเหนือ สาเหตุดังกล่าวจึงนำไปสู่การเสื่อมโทรมของดินและผลผลิตต่ำลง จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรต้องการขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ดังนั้นรัฐบาลต้องมีนโยบายและหน่วยงานของรัฐต้องเร่งสำรวจการประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เป้าหมายและให้เอกสารสิทธิแก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง หากพบปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมายต้องมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งมีกิจกรรมเพื่อให้ผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินมีจิตสำนึกหวงแหนที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และใช้ที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิให้เกิดประโยชน์มากที่สุดตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดทฤษฎีใหม่ตามแนวทางการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

7. การจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยของผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงรายนั้น พบว่าการพัฒนากระบวนการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของประชาชนขึ้นอยู่กับ (1) กฎหมายที่มีอยู่แล้ว (2) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน (3) นโยบายของรัฐบาล ซึ่งนโยบายของรัฐบาลมีสำคัญมากในกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการช่วยเหลือ การเร่งรัด



การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและปรับปรุงแก้ไขระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีกระบวนการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ต้องกำหนดจุดหรือพื้นที่ที่จะให้การช่วยเหลือ

ขั้นตอนที่ 2 ต้องทราบว่าพื้นที่นั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจของหน่วยงานใด เนื่องจากพื้นที่ในแต่ละจุดหรืออำเภออยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างกัน

ขั้นตอนที่ 3 ต้องศึกษาขอบเขตอำนาจ หน้าที่ ของหน่วยงานนั้น ขั้นตอนทางกฎหมายและระเบียบในการขอเอกสารสิทธิในที่ดิน รวมทั้งข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการจัดหาพื้นที่ทางการเกษตรและที่อยู่อาศัยของผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงจังหวัดเชียงราย มีดังต่อไปนี้

1.1 หน่วยงานของรัฐต้องจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง ทำให้ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงมีความรู้ในขั้นตอนทางกฎหมายในการขอเอกสารสิทธิในที่ดินแต่ละประเภท และรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ในการใช้ที่ดินแต่ละประเภท รวมทั้งบทกำหนดโทษในความรับผิดชอบตามกฎหมายและต้องจัดกิจกรรมที่ทำให้ผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินมีจิตสำนึกห่วงหาพันที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ และใช้ที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิให้เกิดประโยชน์มากที่สุดตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดทฤษฎีใหม่ตามแนวทางการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

1.2 ต้องแก้ไขเงื่อนไขของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ให้ผู้มีเอกสารสิทธิ ส.ป.ก มีสิทธิโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่นได้เช่นเดียวกับเอกสารสิทธิของประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใต้ข้อจำกัดห้ามโอนภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้อเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.

1.3 รัฐบาลต้องมีนโยบายช่วยเหลือกำหนดพื้นที่เป้าหมาย มีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการประสานความร่วมมือจากทุกหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูงในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งสามารถนำนโยบายของโฉนดชุมชนมาปรับใช้ในการให้เอกสารสิทธิที่ดินแก่ชุมชนในเขตป่าสงวนเพื่อการถือครองที่ดินทำกินภายใต้การกำกับของรัฐ ทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่และการผลิตที่ยั่งยืนแทนที่จะริบใช้ทรัพยากรให้มากที่สุดเพราะความไม่มั่นคงใน



การครอบครองที่ดิน ภาครัฐเองสามารถลดภาระในการดูแลประชาชนลง เนื่องจากภาระดังกล่าวได้มอบให้กับชุมชนเป็นผู้จัดการดูแลแทนรัฐ

1.4 กระบวนการทำให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง จังหวัดเชียงรายขึ้นอยู่กับ (1) กฎหมายที่มีอยู่แล้ว (2) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน (3) นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของรัฐบาลมีส่วนสำคัญมากในกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่จะให้การช่วยเหลือ การเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและปรับปรุงแก้ไขกฎและระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 รัฐบาลต้องมีนโยบายในการจัดหาที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง

ขั้นตอนที่ 2 รัฐบาลต้องจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสบนพื้นที่สูง

ขั้นตอนที่ 3 คณะกรรมการระดับชาติต้องกำหนดจุดหรือพื้นที่ที่จะให้การช่วยเหลือ

ขั้นตอนที่ 4 คณะกรรมการระดับชาติแต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ ประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ตัวแทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และมีหัวหน้าสำนักงานที่ดินจังหวัดเป็นเลขานุการ เพื่อทำการศึกษาขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆขั้นตอนทางกฎหมายและระเบียบในการขอเอกสารสิทธิในที่ดิน รวมทั้งข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และศึกษาปัญหาและอุปสรรคร่วมกันหากพบปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของพื้นที่เป้าหมายให้รายงานต่อคณะกรรมการระดับชาติและรัฐบาลเพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายนั้น

ขั้นตอนที่ 5 ให้คณะกรรมการระดับพื้นที่ออกสำรวจลักษณะพื้นที่เป้าหมาย จำนวนประชากรที่ต้องการความช่วยเหลือ แจ้งขั้นตอนการขอรับเอกสารสิทธิที่ดิน รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือ

ขั้นตอนที่ 6 ดำเนินการสำรวจที่ดินของผู้ขอรับการช่วยเหลือ และออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แก่ผู้ขอรับความช่วยเหลือ ภายใต้ข้อจำกัดการห้ามโอนที่ดินแก่บุคคลอื่นในระยะเวลา 10 ปีนับแต่ได้รับเอกสารสิทธิ

ขั้นตอนที่ 7 คณะกรรมการระดับพื้นที่ต้องเข้าตรวจสอบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้ประโยชน์



ที่ดินนั้น และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและสภาพปัญหาเสนอต่อรัฐบาลและคณะกรรมการระดับชาติ

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป นักวิจัยควรศึกษาวิจัยเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 ควรมีการศึกษาการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดทฤษฎีใหม่มาตามแนวทางการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาปรับใช้ในการทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงในเขตจังหวัดเชียงราย

2.2 ควรมีการศึกษาเพื่อนำแนวคิดการรับผิดชอบร่วมกันของชุมชนตามแนวคิดโฉนดชุมชนมาปรับใช้ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย

2.3 ควรมีการศึกษาเพื่อแสวงหากิจกรรมที่สามารถส่งเสริมและให้ความรู้ด้านกฎหมาย การสร้างจิตสำนึกรักษากันเกิดและห่วงแหนที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

เอกสารอ้างอิง

กัญญา สุทัศน์ และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาลักษณะของชุมชนเข้มแข็งเพื่อการจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2556.

จรินทร์ เทศวานิช และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2551.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518.

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507.

ไพโรจน์ โลกนิยม และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2551.

ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.2497.

ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2554.