

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง เพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ เกิดจากสมมุติฐานที่ว่าอุทกภัยและภัยพิบัติดินถล่มที่เกิดที่อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม ปี 2549 นั้น เกิดจากเกษตรกรในพื้นที่กรณีศึกษาใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะการทำสวนผลไม้ในพื้นที่เขาสูงชัน และปัญหาอีกประการหนึ่งน่าจะเกิดจากนโยบายที่ไม่ชัดเจน และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาค้นพบว่า พื้นที่กรณีศึกษาที่ในสามตำบลได้แก่ ตำบลนากกก ตำบลแม่พูล และตำบลฝายหลวง ที่เป็นแหล่งสวนผลไม้ที่สำคัญของจังหวัดอุตรดิตถ์นั้น ส่วนมากเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าไม้ถาวรแห่งชาติ และในอดีตนั้นเกษตรกรในพื้นที่มีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยระบบวนเกษตร ซึ่งเป็นการปลูกไม้ผลผสมกับต้นไม้ในป่าธรรมชาติ อันเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่เป็นภูเขาสูงชัน แม้ว่าปัจจุบันรูปแบบการทำเกษตรแบบดั้งเดิมเปลี่ยนไปโดยเกษตรกรนิยมปลูกทุเรียนพันธุ์ดี แทนพันธุ์พื้นเมืองและเริ่มตัดไม้ป่าออกเพื่อเปิดพื้นที่โล่งเพื่อทำการเกษตรเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่จากการศึกษาค้นพบว่ารูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนไปมีผลต่อการเกิดภัยพิบัติน้อยมาก หากแต่ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดภัยพิบัติดังกล่าวนี้กลับเกิดจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นเขาสูงชัน และปริมาณน้ำฝนที่มากผิดปกติในช่วงเวลาดังกล่าว

ดังที่กล่าวในข้างต้นว่าพื้นที่กรณีศึกษาส่วนมากเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าไม้ถาวรแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันกรมป่าไม้ที่เป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ดังกล่าว จากการศึกษาค้นพบว่าการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์โดยฝ่ายรัฐนั้น ยังเป็นปัญหาโต้แย้งสิทธิกับราษฎรในพื้นที่ และเมื่อเกิดข้อโต้แย้งดังกล่าว รัฐจึงมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการพิสูจน์สิทธิของราษฎร และผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัยในพื้นที่ไปก่อนจนกว่าจะพิสูจน์สิทธิดังกล่าวเสร็จ และปัจจุบันกรมป่าไม้ก็เร่งดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตามพบว่าการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวยังล่าช้าอย่างมากเนื่องจากต้องทำการเดินสำรวจในพื้นที่สูงชัน และต้องใช้แรงงานจำนวนมากและใช้งบประมาณค่อนข้างสูง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้พื้นที่กรณีศึกษาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก็ไม่อาจควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวได้เลย และเนื่องจากพื้นที่กรณีศึกษาอยู่ภายใต้กฎหมายสองฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

ซึ่งการจะพิจารณาว่ากฎหมายทั้งสองฉบับสามารถบังคับใช้ได้เพียงพอบนพื้นที่กรณีศึกษาหรือไม่ นั้น นอกจากจะศึกษากฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้วยังต้องศึกษาระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เนื่องจากเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่สูงภายใต้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในระเบียบกรมป่าไม้ทั้งสิ้น เมื่อทำการศึกษาแล้วพบว่า ทำயที่สุดแล้วกฎหมายทั้งสองฉบับ ประกอบกับระเบียบที่ตราขึ้นได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารให้เข้ามากำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงและพื้นที่อนุรักษ์ค่อนข้างมาก ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่ระเบียบกรมป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้กำหนดให้มีเงื่อนไขการอนุญาตให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และพบว่ามติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นปัญหาสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ป่าไม้ถาวรและพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่กรณีศึกษา จากการศึกษานโยบายของฝ่ายบริหารในการที่จะจัดการในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ถาวร พบว่าภาครัฐมีนโยบายที่ไม่ชัดเจน โดยพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่ดังกล่าวเข้าใจนโยบายของฝ่ายบริหารที่อยู่ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีแตกต่างกัน การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน จึงมีข้อโต้แย้งและขัดแย้งกันตลอดมา หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงก็ไม่ดำเนินการแก้ไขแต่อย่างใด เมื่อปัญหาเป็นเช่นนี้ การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวจึงมีปัญหา ทำให้ไม่สามารถจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวได้ ขณะเดียวกันก็พบว่าพื้นที่ป่าไม้ถาวรในพื้นที่กรณีศึกษานี้ยังถูกบุกรุกอย่างต่อเนื่อง

บทสรุปในการศึกษาครั้งนี้ พบว่าการแก้ปัญหาที่ดินป่าไม้ในพื้นที่กรณีศึกษา นอกจากจะมีแนวคิดในการป้องกันพื้นที่อนุรักษ์ที่เป็นพื้นที่สูงเพื่อให้เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารแล้ว ยังต้องคำนึงถึงสิทธิของราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวด้วย เนื่องจากพบว่าการทำสวนผลไม้นบนพื้นที่สูงในพื้นที่อำเภอลับแลนี้เป็นภูมิปัญญาในการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูงที่สืบทอดกันมายาวนาน และถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญของอำเภอลับแล หากแต่ต้องมีการควบคุมโดยระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและเหมาะสมกับสมรรถนะของพื้นที่ ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

Abstract

Study on “legal measures to control an agriculture on Highland to reduce environmental impact : a case study of Lablae district, Uttaradit Province” Hypothesis of research is to review an incident of flood and landslide disasters in May 2549 (2006) in Lablae District, Uttaradit Province. This incident showed that an inappropriate land use especially orchard growing in high and steep mountain areas, an unclear policy as well as an ineffective implementation on laws regarding the control of land use are the major reasons for the disaster.

This study found that three subdistricts (tambol) in Lablae district, including Tambol Na Nok Kok, Tambol Mae-phun, Tambol Fai-Luang are the important sources of orchard in Uttaradit Province growing on The National Reserve Forest and Permanent Forest. In the past, farmers in this area used agroforestry system, which is mixed with fruit and trees in the forest on steep hill. Nowadays, the traditional farming switched to growing durian breeding species instead of native species. Farmers consequently began to cut trees forest to open agricultural space. Having studied thoroughly, the change of land use were effects very few disasters, nonetheless; the main factors caused such disasters were the steep terrain and the unusual period of the rainfall.

The study area are located in the national and regional reserved forest. The National Reserve Forest and the Permanent Forest are currently overseen by the Royal Forest Department. The declaration of the conservation area by the Royal Forest Department sent a major argument on the rights of agriculturists in this conservation area. Many governments therefore obtain a resolving policy by assigning the relevant organizations to identify the rights of agriculturists. Additionally, this resolving policy shall allow people to stay in the conservation area until the project is finished. The Royal Forest Department is currently processing the policy in order to prove the land rights. However, this project was delay because of some difficulties on exploring the steep areas, the labor cost and the high expense of surveying. Therefore the study area shall not be

able to enforce the laws and cannot control land use effectively under the Forest Act B.E. 2484 (1941), The National Reserves Forest B.E. 2507 (1964) or relevant regulations of the Royal Forest Department which allow the use of highland under the regulations. The study found both legal issues and regulations authorized by the Cabinet emphasizing its high requirements and criteria on the land use in the steep areas as well as the conservation areas. Furthermore, the regulations of the Royal Forest Department concerning a permission to utilize the forest areas required the Cabinet resolutions which have been changed overtime. In particular, the Cabinet resolution on June 30, B.E. 2541 (1998) sent a major problem for laws enforcement in the Permanent Forest and the National Reserve Forest in the study area. The study reported that the Cabinet resolution on management of the forest area, particularly, the permanent forest was uncertain and all involved agencies namely the Royal Forest Department, the Land Department, the Land Development Department perceived the Cabinet resolutions differently and inevitably brought about arguments and conflicts among those agencies. As a result, the implementing policy on utilizing the land can not be reached. The study also found that the permanent forest in this study area remained invasion.

The study reached its conclusion that the problem resolving on the forest areas along this study area should emphasize on the thought of the highland protection as conservation area for the watershed and forest purpose on the one hand, and concerns should observe the rights of agriculturists and people living in these areas on the other hand. Due to the fact that agriculturists have their own cultivated tradition on highland orchard growing which serves as local wisdoms in utilizing highland in Lablae district effectively and in stimulating sufficient incomes of the district as well. Nonetheless, for the sake of utilizing the highland in line with academic principles so as to consistent with the area capacity, laws and related regulations should be enforced.