

บทคัดย่อ

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

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

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

ซึ่งการจะพิจารณาว่ากฎหมายทั้งสองฉบับสามารถบังคับใช้ได้เพียงพอในพื้นที่กรณีศึกษาหรือไม่ 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 เนื่องจากพบว่าการทำสวนผลไม้มบนพื้นที่สูงในพื้นที่อำเภอลับแลนี้เป็นภูมิปัญญาในการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูงที่สืบทอดกันมายาวนาน และถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญของอำเภอลับแล หากแต่ต้องมีการควบคุมโดยระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและเหมาะสมกับสมรรถนะของพื้นที่ ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวด้วย