

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมาย และ หน่วยงานในการป้องกันและควบคุมการ ทำเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง ในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

4.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้ในพื้นที่สูงที่เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร

คำว่า “ป่าไม้ถาวร” ไม่มีบทนิยามไว้ในกฎหมายใด แต่ตามสำเนาบันทึกข้อความของกรมพัฒนาที่ดิน (ภาคผนวก ข) ได้ให้ความหมายของป่าไม้ถาวรว่า หมายถึง พื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ให้รักษาไว้ ซึ่งการจะเป็นป่าไม้ถาวรแห่งชาติแปลงต่างๆ นั้น ก็ต่อเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามผลการสำรวจจำแนกที่ดิน การสำรวจพื้นที่ป่านั้นจะสำรวจเกี่ยวกับดิน สภาพป่า การถือครอง การใช้ประโยชน์ในป่านั้นๆ และเสนอคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดพิจารณา แล้วผ่านไปยังคณะเจ้าหน้าที่วิชาการ คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกที่ดิน คณะกรรมการจำแนกที่ดิน และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ พิจารณาว่าพื้นที่ส่วนใดจะรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ หรือส่วนที่จะจำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นๆ คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติตามที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบเสนอตามยุคสมัย โดยคณะรัฐมนตรีก็จะยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ให้ถือมติคณะรัฐมนตรีใหม่ต่อไป และมติที่กำหนดเป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ก็เรียกให้ว่าป่าไม้ถาวรซึ่งสงวนไว้เป็นสมบัติของชาติ

คำว่าป่าไม้ถาวรยังมีกล่าวไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่นในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ที่ว่า“เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร”

ดังนั้นป่าไม้ถาวร คือ พื้นที่ที่ได้รับจากผลการสำรวจเพื่อจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศ โดยกรมพัฒนาที่ดินเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรทำการเกษตรประเภทใด ที่ดินบริเวณใดสมควรสงวนไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินบริเวณใดสมควรเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพราะหมดสภาพการเป็นป่าเสียแล้ว เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีออกมากำหนดป่าใดเป็นป่าไม้ถาวร

แล้ว ป่าไม้ถาวรนั้นจะตกอยู่ในควบคุมดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้โดยอัตโนมัติ ซึ่งกรมป่าไม้มีหน้าที่นำป่าไม้ถาวรนั้นมาจัดเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

โดยในพื้นที่อำเภอลับแลมีพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525¹ คือ

- (1) ป่าห้วยช้าง-ปู่เจ้า จำนวน 7 แปลงจำนวน 10,428 ไร่
- (2) ป่าพื้นที่จะดำเนินการหมายเลข 59 จำนวน 12 แปลง จำนวน 106,643 ไร่ รวมเนื้อที่ทั้งหมด 117,071 ไร่

ต่อมีการแก้ไขเนื้อที่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2536 จำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน จำนวน 19,997 ไร่² คงเหลือพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี รวมเนื้อที่ทั้งหมด จำนวน 97,174 ไร่ พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน³ จึงเป็น “ป่า” ตามความหมายในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และมีการคุ้มครองพื้นที่ป่าและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

4.1.1.1 การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ถาวร

การกำหนดพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้นิยามพื้นที่ป่าไว้ ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

- (1) 1 “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

สรุปได้ว่า “ป่า” ตามความในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 คือ ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงที่ดินของรัฐ ดังนี้⁴

¹ เดิมคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ให้รักษาพื้นที่บางส่วนของจังหวัดอุตรดิตถ์เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร และมีมติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดังกล่าว โดยจัดสรรเป็นที่ทำกิน หรือเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และกึ่งพื้นที่เป็นป่าไม้ถาวร โดยมีมติให้ปรับเปลี่ยนสถานะพื้นที่มาโดยตลอด

² สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์, ข้อมูล ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2550

³ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4(1)1

⁴ การขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, <<http://www.forest.go.th/permission/for2484.html>>, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2552.

1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึงที่ดินที่ยังไม่มีผู้ใดได้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังไม่มีการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน (ปัจจุบันมีน้อยมาก) หรือที่มี ผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย

2 ที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ซึ่งยังไม่มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามการใช้ที่ดินของทางราชการนั้น⁵

3 ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์)

โดยทั่วไปแล้วการที่รัฐจะคุ้มครองพื้นที่แห่งใดเพื่อสงวนรักษาไว้แล้ว รัฐจะต้องกำหนด ขอบเขตพื้นที่แห่งนั้นไว้อย่างชัดเจน เช่น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนด ขอบเขตพื้นที่ชัดเจน ดังที่ได้กำหนดในมาตรา 6 วรรคสองของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ว่า “เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพ ป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดง แนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย” อีกทั้งเมื่อประกาศแล้ว ต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ทำการกำนัน และ ในหมู่บ้านในเขตที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนทราบการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน⁶ เนื่องจากการประกาศเขตป่าสงวนมีสภาพบังคับที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนในบริเวณดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนทราบสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตอย่าง ชัดเจน

แต่พิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้วเห็นว่ามีข้อกำหนดความหมาย ของพื้นที่ป่าไว้กว้างมาก กล่าวคือหากพื้นที่ดินบริเวณใดยังไม่มีผู้ใดได้มาตามกฎหมายใดๆ พื้นที่นั้นก็จะเป็ป่าตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อที่จะกำหนดพื้นที่ป่าตามมาตรา 4 ของ พระราชบัญญัติป่าไม้ไว้เพื่อที่จะทำการสงวนรักษาไว้ ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีก็จะประกาศ

⁵หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/363 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2535.

⁶มาตรา 8 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือ เครื่องหมายอื่นแสดงแนว เขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชน เห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรา 9 ให้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้าย กฎกระทรวงตาม มาตรา 6 วรรคสอง หรือ มาตรา 7 ไว้ ณ ที่ทำการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และ ที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายใน หมู่บ้านท้องที่นั้น

พื้นที่ป่าตามมาตรา 4 นั้น เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ หรือเป็นพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนนั่นเอง จะเห็นได้ว่าจากนิยามตามมาตรา 4 นั้นส่งผลให้ชุมชนบนพื้นที่สูงในเขตอำเภอ ลับแล เป็นผู้อยู่ในพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือไม่ ต้องพิจารณาและ ตรวจสอบ ซึ่งเกษตรกรในพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแลเป็นชุมชนที่อยู่ห่างไกล อาศัยในพื้นที่มาเป็น เวลานานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย แม้มีการส่งเสริมการเกษตร การประกอบอาชีพหรือการพัฒนาชุมชนโดยฝ่ายภาครัฐก็เป็นการดำเนินการส่งเสริมก็เป็น การส่งเสริมในพื้นที่ที่มีการบุกรุกพื้นที่ป่านั้นเอง

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ที่กำหนดให้ “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

หากเปรียบเทียบมาตรา 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่กำหนดให้พื้นที่ป่า คือ ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น "ป่า" คือ ที่ดินของรัฐ นั่นเอง ซึ่งได้สรุปไว้ข้างต้นแล้วว่าพื้นที่ใดบ้างแต่ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มา ซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น”

ดังนั้น ต้องพิจารณาตามมาตรา 3 ของประมวลกฎหมายที่ดินด้วย คือ ต้องยอมรับสิทธิ หรือกรรมสิทธิ์ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวล กฎหมายที่ดินนี้ ดังนั้นกรณีพื้นที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้วก็ตาม เห็นว่าก็ต้องอยู่ภายใต้ การคุ้มครองสิทธิของราษฎรตามมาตรา 3 ของประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ดังเช่น ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติก็ได้คุ้มครองสิทธิดังกล่าวเช่นกัน⁷

นอกจากนี้พื้นที่ป่าไม้ถาวรนี้เป็นเพียงแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการจำแนกที่ดินว่าพื้นที่ใดจะเป็นป่าไม้ถาวรและส่วนใดจะเป็นพื้นที่การเกษตร ที่อยู่อาศัยและอื่นๆ มิใช่พื้นที่ที่มีขอบเขตตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามเมื่อยังไม่มี มติคณะรัฐมนตรียกเลิกพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่กำหนดไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่อยู่ในเขตป่าไม้ ถาวรอยู่เช่นเดิม⁸ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

⁷ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 12 วรรคสาม

⁸บันทึกกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) เรื่องเสร็จที่ 488/2531

มิชอบในวงราชการได้มีหนังสือ ลับที่ นร 1450/18679 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2535 หรือ
ข้อกฎหมายมาอีกว่าพื้นที่ป่าไม้ถาวรส่วนที่เหลือจากการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็น
พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่
ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ที่ได้ตั้งข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ถาวร
ของชาติค่อนข้างเป็นเรื่องกำหนดหลักการ ยากที่จะเข้าใจว่าในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้นแท้จริงแล้ว
มีนโยบายอย่างไร และได้ให้ข้อเสนอแนะกรมป่าไม้จะได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ (กระทรวงต้นสังกัดในขณะนั้น) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวน แต่ก็ไม่มี
การดำเนินการตามข้อสังเกตดังกล่าว และข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการยังมีอยู่ต่อไป
ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่าปัญหาข้อหาหรือ
ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
และกรมป่าไม้ข้างต้นเป็นปัญหาสำคัญ เพราะกระทบสิทธิของราษฎรในพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมี
มติให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติ สมควรพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
ที่สงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติบรรลุเป้าหมายและขณะเดียวกันก็ต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน
แก่ราษฎร จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายแล้วมีความเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น
มีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสงวนและรักษาทรัพยากรป่าไม้มีความ
เข้าใจในเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันและไม่อาจ
หาข้อยุติได้ ประกอบกับกรมป่าไม้ก็มิได้เสนอขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หลักการ
และนโยบายมีความชัดเจนขึ้น ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3)
ให้ข้อสังเกตไว้ และเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)
จึงมีมติไม่รับข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณา⁹ ซึ่งก็ต้องรอดูแนวทางของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องว่าจะ
แก้ไขปัญหายังไงต่อไป

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้
พ.ศ. 2484 ดังนี้

มาตรา 54 “ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อัน
เป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือ ผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายใน

⁹ บันทึกกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เรื่องเสร็จที่ 434-435/2536

เขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือ โดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง”

เมื่อพิจารณามาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง พื้นที่ป่า แต่ถ้าหากใช้บังคับกฎหมายในพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 อย่าง เคร่งครัด เช่น มีการจับกุมดำเนินคดีหรือมีการบังคับคดี ก็อาจทำให้ชุมชนเดือดร้อนและเกิด ปัญหาสังคมอื่นๆตามมา¹⁰ โดยในตอนท้ายของมาตรา 54 กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะ อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไว้ ดังนี้

1.กำหนดให้พื้นที่ทุกแห่งที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นพื้นที่ป่า ซึ่งรวมถึง พื้นที่ป่าไม้ถาวร ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

2.ห้ามมิให้แผ้วถางป่า หรือกระทำการใดๆเป็นการทำลายป่า เว้นแต่จะมีการจำแนกเป็น พื้นที่เกษตรกรรม หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

4.1.1.2 มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ถาวร

การขออนุญาตการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นั้น ใช้เฉพาะกับที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน หรือที่ดิน ของรัฐที่รกร้างว่างเปล่า ที่มีใช้ป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าไม้ถาวร¹¹ ดังนั้นแม้พื้นที่ป่าไม้ถาวร จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่การอนุญาตให้ เข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ถาวรต้องพิจารณาระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้

¹⁰สายสาละวิน ช่วยบำรุง, “การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ต่อชุมชนบนพื้นที่สูงบริเวณ ภาคเหนือตอนบน:กรณีศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเชียงดาว-เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 74.

¹¹การขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขต ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484, <http://www.forest.go.th/permission/make_frame.html>, สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2552.

เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539¹² (ภาคผนวก ข) เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการอนุญาตในระเบียบดังกล่าวแล้ว สรุปขั้นตอนการอนุญาตได้ดังนี้

1. บุคคลที่มีความจำเป็นและประสงค์จะขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าไม้ถาวรให้ยื่นคำขออนุญาตต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ¹³

2. เมื่อขออนุญาตต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ได้รับคำขอ ให้รายงานพร้อมความเห็นเบื้องต้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 7 วัน

3. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงาน ให้สั่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป ออกไปทำการตรวจสภาพป่า แต่ถ้าเป็นการขออนุญาตเพื่อการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 หรือในพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 องศา ให้ส่งป่าไม้อำเภอหรือหัวหน้าฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา หรือเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการตรวจสอบประทานบัตรเหมืองแร่ ซึ่งต้องขอให้ป่าไม้เขตร่วมตรวจสอบพื้นที่ด้วย โดยเจ้าหน้าที่ต้องรายงานผลการตรวจพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁴

4. พื้นที่ที่จะอนุญาตได้ต้องไม่ขัดต่อมาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ และมาตรการการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้แล้ว หรือผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้¹⁵ สรุปมาตรการการใช้ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้แล้วได้ ดังนี้

¹²ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539

ข้อ 4 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การขออนุญาต การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติด้วย

¹³ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539 ข้อ 6 ประกอบข้อ 4

¹⁴ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539 ข้อ 8 ประกอบข้อ 4

¹⁵ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539 ข้อ 9(2) ประกอบข้อ 4

(1) มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด¹⁶

ก. ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ

- มาตรการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ นั้น ห้ามมิให้มีการใช้ประโยชน์อื่นจะทำให้พื้นที่ป่าเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพื่อรักษาเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร¹⁷
- ถ้าได้กำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ไว้แล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินใดๆ เกิดขึ้นบริเวณลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ภายหลังจากปี 2525 จนเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าหรือป่าเสื่อมโทรม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินปลูกป่าทดแทนต่อไป
- บริเวณใดที่มีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิมอย่างเป็นทางการแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดที่ทำกินให้เป็นการถาวรเพื่อมิให้มีการโยกย้ายและทำลายป่าขยายขอบเขตออกไปอีก

ข. ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 บี

- พื้นที่ที่เปลี่ยนไปประกอบกรกสิกรรมรูปแบบต่างๆแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹⁸ ร่วมกันพิจารณาดำเนินการกำหนดการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม
- ถ้าเป็นบริเวณที่ได้พัฒนาเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจแล้ว หากจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสม
- ถ้ามีการทำถนนหรือเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าว ต้องมีการควบคุมการชะล้างพังทลายของดิน

¹⁶มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 (ลุ่มน้ำยมและน่าน)

¹⁷มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2531 กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ของลุ่มน้ำยมและน่าน ให้มีมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกับลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ของลุ่มน้ำปิงและวัง

¹⁸หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หมายถึง กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี กรมประชาสัมพันธ์ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมทางหลวงกรมที่ดิน กรมวิชาการเกษตร ฯ

- ถ้าบริเวณพื้นที่นั้นไม่เหมาะสมต่อการเกษตรหรือการพัฒนาในรูปแบบอื่นๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าฟื้นฟูเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารอย่างเร่งด่วน
- ในกรณีที่ส่วนราชการใดจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพื่อทำโครงการที่มีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจและความมั่นคง ส่วนราชการเจ้าของโครงการต้องเสนอโครงการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ค. ลุ่มน้ำชั้นที่ 2

- การใช้ที่ดินเพื่อทำกิจการเหมืองแร่และป่าไม้ ควรอนุญาตให้ได้ แต่ต้องควบคุมการใช้ที่ดินตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่ต้นน้ำลำธาร
- การใช้พื้นที่เพื่อทำเกษตรกรรมควรหลีกเลี่ยงอย่างเด็ดขาด
- ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าในบริเวณที่ถูกทำลายโดยรีบด่วน

(2) มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรี

กำหนด¹⁹

มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน โดยไม่กำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือพื้นที่สูงเป็นเขตพื้นที่ทำการเกษตรหรือเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

5. การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ผู้รับอนุญาตจะต้องยื่นคำขอแผ้วถางป่า ตามหลักเกณฑ์และ

¹⁹และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนสงวนแห่งชาติ

เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง²⁰ ที่ออกตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วย²¹

4.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พื้นที่สูงในอำเภอลับแลบางส่วนนอกจากจะเป็นพื้นที่ป่าถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วยังมีพื้นที่สูงที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 จำนวน 2 ป่า คือ

(1) ป่าห้วยช้างและป่าปู่เจ้า (ภาคผนวก ซ) มีเนื้อที่ 19,975 ไร่ แบ่งเป็น

- ป่าอนุรักษ์ 8,162.05 ไร่

- ป่าเศรษฐกิจ 11,812.50 ไร่

- มอบให้ ส.ป.ก.ไปดำเนินการ 7,483.50 ไร่ แต่ ส.ป.ก.กันคืนกรมป่าไม้ จำนวน 4,329 ไร่²² ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ภาคผนวก ก)

(2) ป่าสงวนชาตินานกกก (ภาคผนวก ฉ) จำนวน 24,850 ไร่ เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งหมด²³

²⁰กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ.2498) ว่าด้วยการแผ้วถางป่า

²¹ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539 ข้อ 18

²²ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ.2538 เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า พื้นที่ภูเขาสูงชัน หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 35 ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร

²³คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504,อ้างแล้ว เจริญพรที่ 1.

4.1.2.1 มาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(1) มาตรการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

เนื่องจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นป่าไม้ตามนิยามมาตรา 4(1) ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484²⁴ ดังนั้น การคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ด้วย แต่ดังที่กล่าวไปแล้วว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มีปัญหาในการคุ้มครองพื้นที่ป่า แต่เมื่อป่าสงวนแห่งชาติได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าชัดเจนเป็นแผนที่แนบท้ายของกฎกระทรวง²⁵ การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงสามารถบังคับได้ดีกว่าพื้นที่ป่าที่ยังไม่มีขอบเขตใดๆ ถ้าราษฎรทำผิดโดยบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ก็จะมีผลผิด ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ด้วย²⁶

(2) มาตรการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัตินี้ได้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่มีความเหมาะสมและควรสงวนไว้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดังนี้

มาตรา 6 “บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”

²⁴ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 4(1)

²⁵ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 6

²⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 4857/2550 ความผิดฐานความผิดฐานร่วมกันก่อสร้าง แผ้วถางป่า ยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ กับความผิดฐานร่วมกันทำไม้หวงห้าม ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง, มาตรา 72 ตรี วรรคหนึ่ง มาตรา 11 วรรคหนึ่ง, มาตรา 73 วรรคสอง (1) และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฯ มาตรา 14, 31 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง (1) เป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง, มาตรา 73 วรรคสอง (1) ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90

จะเห็นได้ว่าป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีกำหนดนี้จะมีขอบเขตชัดเจนแน่นอนตามแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่แนบทำยกฎกระทรวง ซึ่งต่างจากพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ที่เป็นป่าที่ไม่มีขอบเขตแน่นอน การกำหนดพื้นที่ชัดเจนแน่นอนนี้ทำให้การปกป้องคุ้มครองพื้นที่สูงที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและสามารถตรวจสอบการบุกรุกได้ง่าย ซึ่งจากการสำรวจทางภาพถ่ายทางอากาศของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรดิตถ์ เมื่อ ปี 2550 พบว่ามีการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติป่านานกกกเพิ่มจากเดิมจำนวนเนื้อที่ 5 - 1 - 96 ไร่²⁷ โดยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีมาตรการคุ้มครองป้องกันพื้นที่ ดังนี้

มาตรา 14 “ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆอันเป็นการเสื่อมเสียแก่ป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้หรือเก็บของป่า ตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตริ กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือมาตรา 20 หรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้”

มาตรา 31 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

ในกรณีความผิดตามมาตรา นี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่

(1) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตาม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ

(2) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง รวมกันเกินยี่สิบต้น หรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือ

(3) ต้นน้ำลำธาร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และ ปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตาม มาตรา นี้ ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

²⁷ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรดิตถ์, ข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน

ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำผิด ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ด้วย”

จากบทบัญญัติมาตรา 14 นั้น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้กระทำการใดๆที่จะทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ป่าสงวนแห่งชาติ กรณีที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติในมาตรา 31 โดยเฉพาะการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ผู้ทำผิดต้องได้รับโทษหนักขึ้น ดังนั้นพื้นที่สูงที่อยู่ในเขตป่าสงวนก็จะได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาพระราชบัญญัตินี้พบว่าไม่ได้มีบทบัญญัติมาตราใดได้ให้คำนิยามของคำว่า “พื้นที่ต้นน้ำลำธาร” ไว้แต่อย่างใด

4.1.2.2 มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินและมีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

(ก) การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตาม มาตรา 16

มาตรา 16 “อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี”²⁸

²⁸ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548

การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาตราบนี้ เป็นการอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้ โดยการขออนุญาตและการอนุญาตต้องเป็นไปตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 (ภาคผนวก ก) ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาต ดังนี้

(1) บุคคลใดมีความประสงค์จะเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ยื่นคำขอต่อจังหวัดท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่กรมป่าไม้ หรือต่อหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนด²⁹

(2) เมื่อจังหวัดหรือหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนดได้รับคำขออนุญาตให้ทำความเห็นเบื้องต้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 7 วัน³⁰

(3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงาน ให้ส่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไปออกไปทำการตรวจสอบสภาพป่า ภายใน 15 วัน แต่ถ้าเป็นการขออนุญาตเพื่อการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการกำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 หรือในพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 องศา ให้ส่งเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับ 7 หรือเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการตรวจสอบประทานบัตรเหมืองแร่ ตรวจสอบพื้นที่โดยเจ้าหน้าที่ต้องรายงานผลการตรวจพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด³¹

(4) พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตต้องไม่ขัดต่อมาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำและมาตรการการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะกรรมการมีมติไว้แล้ว³² หรือผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้³³

²⁹ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 5

³⁰ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 6

³¹ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 7

³² มติคณะกรรมการ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13 และเชิงอรรถที่ 14

³³ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 8

(ข) การอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 ทวิ

มาตรา 16 ทวิ “ในกรณีที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุมัติคณะกรรมการให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรม ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดตามวรรคสอง

(1) เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอ และอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกินสี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้ โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับคราวแรก คราวต่อ ๆ ไปต้องเสียค่าธรรมเนียม

(2) บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตาม (1) อาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไถ่ยืนต้นในที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้วโดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถ และมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่าหรือไถ่ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ปลูกป่าหรือไถ่ยืนต้นได้แต่ต้องไม่เกินสามสิบห้าไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การได้รับอนุญาตตามวรรคสาม มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคสาม (1) และ (2) ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า สำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต

บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด และจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ดังกล่าวมิได้

ในกรณีที่คุณคชซึ่งได้รับอนุญาตละทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือไม่อยู่อาศัยในพื้นที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินระยะเวลาสองปี หรือยินยอมให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตนั้น ”

การอนุญาตให้ประโยชน์พื้นที่ตาม มาตรา 16 ทวิ นี้ มีการกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตและการใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าว โดยระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 (ภาคผนวก ก) สรุปลงได้ดังนี้

1. บริเวณป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าเสื่อมโทรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าผู้ใดประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ สามารถยื่นคำขอใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวได้³⁴

2. ผู้ขออนุญาตต้องเป็นผู้ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่ขออยู่แล้ว ก่อนวันที่ 1 มกราคม 2525 และยังคงทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต่อเนื่องจนถึงวันประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ³⁵

3. พื้นที่ที่จะขออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ จะต้องเป็นที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้ว ไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพเป็นต้นน้ำลำธาร ชั้น 1 เอ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 และที่จะมีมติต่อไป³⁶

4. การอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตได้รายละเอียดไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และกำหนดเวลาสำหรับการอนุญาตคราวแรกห้าปี แต่เมื่อผู้ได้รับอนุญาตตามวรรคแรกได้ทำประโยชน์และอยู่อาศัย

³⁴ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ,ข้อ 3(3.1),(3. 2) และข้อ 5

³⁵ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ข้อ 6

³⁶ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ข้อ 7

ในที่ดินนั้นโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตแล้ว ในการอนุญาตคราวต่อไป ให้พิจารณาอนุญาตมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี³⁷

5. ผู้ขออนุญาตสามารถขออนุญาตทำการปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ทำการปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในพื้นที่อนุญาตรายละไม่เกินสามสิบห้าไร่ต่อหนึ่งครอบครัว มีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี โดยผู้ได้รับอนุญาตจะต้องทำการปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามแนวทางและวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด³⁸

6. ในกรณีผู้ที่ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดหรือไม่ประสงค์จะทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต่อไปในที่ดินที่ได้รับอนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนใบอนุญาต³⁹

(ค.) การอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 20

มาตรา 20 “ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนด ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ”

ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 (ภาคผนวก ก) กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตตามมาตรา 20 สรุปได้ดังนี้

³⁷ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ข้อ 9

³⁸ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ข้อ 10 และข้อ 11

³⁹ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ข้อ 15

1. ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้น ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ยื่นคำขอต่อจังหวัดท้องที่ที่ป่าตั้งอยู่หรือหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนด การอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้พิจารณา อนุญาตในจำนวนพื้นที่แต่ละราย ครั้งละไม่เกิน 2,000 ไร่ โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี⁴⁰

2. พื้นที่ที่จะอนุญาตได้ต้องไม่อยู่ในพื้นที่ป่าที่มีสภาพต้นน้ำลำธารชั้น 1 เอ ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ได้กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 ทั้งต้องไม่มี ปัญหาภัยธรรมชาติในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลของที่ป่านั้นตั้งอยู่⁴¹

3. การอนุญาตทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้น ภายในเขตป่าสงวน แห่งชาติ หากมีเงื่อนไขกำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติเพิ่มเติมให้ระบุไว้ในหนังสืออนุญาต ด้วย⁴²

4.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่สูงตามหลักอนุรักษ์ดินและน้ำ

4.2.1 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551

เนื่องจากปัญหาความเสื่อมโทรมของดินเพราะไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้ เกิดการชะล้างพังทลายของดินก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่มี บทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยง ต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง จึงมีการตรา พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551⁴³ ในพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการวางนโยบายและ

⁴⁰ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้น ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 6 และข้อ 8

⁴¹ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้น ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 9

⁴² ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้น ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 10

⁴³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551

แผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของดิน⁴⁴ โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดิน กำหนดเขตอนุรักษ์ที่ดินและน้ำ⁴⁵ โดยกำหนดมาตรการต่างๆดังนี้

4.2.1.1 การกำหนดเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ

พระราชบัญญัติดังกล่าวเห็นความสำคัญของการป้องกันพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรงโดยการกำหนดให้มีการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดิน⁴⁶ เห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 17 ประกอบมาตรา 18 ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดินค่อนข้างมากในการที่จะเข้าไปสำรวจเพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และสำรวจเพื่อกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครอง เพียงแต่ต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าเท่านั้น⁴⁷ โดยพระราชบัญญัตินี้ กำหนดมาตรการคุ้มครองที่ดินที่มีลักษณะลาดชันเสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดิน หรือเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม โดยให้ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยมีแผนที่ประกาศแนบท้าย ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ในประกาศ โดยกำหนดมาตรการป้องกัน ดังนี้

มาตรา 13 “ในกรณีที่ปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ลาดชันเสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดิน หรือเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม อันเกิดจากการกระทำของผู้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวโดยไม่เหมาะสม หรืออาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ หากปล่อยไว้ไม่ดำเนินการจะเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรงจนถึงขั้นเกิดดินถล่มสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งประกาศ”

เพื่อป้องกันผลกระทบที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำนั้น คณะกรรมการสามารถกำหนดให้ห้ามกระทำการต่างๆได้ และให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

⁴⁴ ดูพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 มาตรา 4

⁴⁵ ดูพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 มาตรา 6 ประกอบมาตรา 9

⁴⁶ ดูพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 มาตรา 17

⁴⁷ ดูพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 มาตรา 18

สามารถประกาศห้ามกระทำใดๆในเขตดังกล่าว รวมถึงทำให้เกิดสภาพที่ดินเกิดการเปลี่ยนแปลง รุนแรง⁴⁸

จากพระราชบัญญัตินี้จะมีข้อพิจารณาว่า การกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครอบคลุมไปถึงพื้นที่ใดบ้าง หากพิจารณานิยามของคำว่าที่ดิน ตามพระราชบัญญัตินี้จะเห็นว่า “ที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน⁴⁹ และ ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความ รวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ดังนั้น คำว่าที่ดินตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 นั้น หมายถึงพื้นที่ดินโดยทั่วไป ไม่ว่าจะ เป็นพื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะอยู่หรือไม่ ดังนั้น คำว่าที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้จึงครอบคลุม พื้นที่ป่าไม้ถาวร หรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ด้วย ดังนั้นในกรณีพื้นที่ในเขตป่าไม้ถาวร และพื้นที่ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่เป็นพื้นที่สูงที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ลาดชันเสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของ ดิน หรือเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม อันเกิดจากการกระทำของผู้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ใน บริเวณพื้นที่ดังกล่าวโดยไม่เหมาะสม หรืออาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ ตามมาตรา 13 ก็เป็น อำนาจของรัฐมนตรีโดยคำแนะนำคณะกรรมการพัฒนาที่ดินที่จะประกาศเขตดังกล่าวเป็นเขต อนุรักษ์ดินและน้ำ

4.2.1.2 มาตรการการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำคณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจกำหนดมาตรการอย่างใด อย่างหนึ่งไว้ในประกาศ ดังนี้

มาตรา 15 “ในการออกประกาศตามมาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 ให้กำหนด มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ไว้ในประกาศด้วย

(1) กำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน และป้องกันการ เกิดดินถล่ม โดยใช้มาตรการวิธีกล มาตรการวิธีพืช หรือมาตรการอื่นใดที่เหมาะสม

(2) ห้ามกระทำการใดๆ รวมถึงการทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดิน หรือทำให้สภาพที่ดินเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

(3) กำหนดมาตรการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

⁴⁸ ดูพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 มาตรา 15(2)

⁴⁹ ดูพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 มาตรา 4

ในการกำหนดมาตรการตาม (1) (2) และ (3) ให้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตรการดังกล่าว”

จะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่เป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำนั้น รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสามารถกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดิน อย่างไรก็ตามการดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินดังกล่าวนี้ให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตรการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ยังเห็นว่าการกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ประกอบด้วยอธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร และหน่วยงานอื่นๆด้วยนั้น จะทำให้การส่งเสริมการเกษตรและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือเป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ นั้นเอง

4.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้ในพื้นที่สูง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรการการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หากพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เช่นพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า⁵⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

⁵⁰ มาตรา 42 การคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 35 และตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

4.2.2.1. การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเขตพื้นที่ซึ่งใช้ มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา 43 “ในกรณีที่น่าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจาก กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

จากการวิเคราะห์มาตรา 43 พบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁵¹ และพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้จะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้⁵²

(1) มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารซึ่งได้แก่พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ทุกประเภท และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ตามหลักการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ต้นน้ำลำธารเป็นพื้นที่เปราะบางและอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่บริเวณอื่นได้ง่ายด้วยโดยปกติแล้ว พื้นที่ต้นน้ำลำธารมักจะอยู่บนภูเขาสูงชันอันเป็นแหล่งกำเนิดของแม่น้ำลำธารต่างๆ

⁵¹ มีการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน มี 6 พื้นที่ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ได้แก่

- 1) พื้นที่บริเวณป่าดุนลำพัน จังหวัดมหาสารคาม
- 2) พื้นที่เขตเมืองพัทธยา จังหวัดชลบุรี
- 3) พื้นที่บริเวณจังหวัดภูเก็ต
- 4) พื้นที่จังหวัดกระบี่
- 5) พื้นที่จังหวัดเพชรบุรีบางส่วน (อำเภอเมือง ท่ายาง บ้านแหลม ชะอำ) และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์บางส่วน (อำเภอหัวหินและปราณบุรี)
- 6) เขตพื้นที่ในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับกรณีพิบัติภัย จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา จังหวัดกระบี่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล

⁵² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 103.

(2) มีระบบนิเวศน์แตกต่างจากที่อื่น โดยปกติแล้วระบบนิเวศแต่ละแห่งมักจะมี ความแตกต่างกันอยู่บ้างไม่มากนักน้อย แต่การจะประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศบริเวณนั้นน่าจะต้องมีความแตกต่างจากบริเวณอื่นมาก หรือมีความเป็นเอกลักษณ์ อย่างแท้จริง เช่น เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ หรือพืชบางชนิดซึ่งไม่พบในบริเวณอื่น

(3) มีระบบนิเวศที่อาจถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ได้ง่าย เช่น อาจเป็นพื้นที่ที่มีแนวปะการังสวยงาม หากปล่อยให้มีการทอดสมอเรือบริเวณนั้น จะทำให้เกิดความเสียหายต่อแนวปะการัง เป็นต้น

(4) เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ เช่น อาจเป็นพื้นที่ที่มีธรรมชาติสวยงามมาก หรือมีวัตถุโบราณอันควรอนุรักษ์ไว้ เป็นต้น

นอกจากนี้พื้นที่ดังกล่าวต้องไม่ใช่พื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ เช่น พื้นที่ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น⁵³ ดังนั้นพื้นที่สูงหรือ พื้นที่ต้นน้ำธารที่เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรไม้อาวรรหมายเลข 59 ที่เป็นป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี มิใช่พื้นที่อนุรักษ์โดยกฎหมาย ซึ่งเป็นพื้นที่ในแนวเสี่ยงภัยพิบัติดินถล่มนั้น⁵⁴ ในพื้นที่กรณีศึกษา ที่มีใช้พื้นที่อนุรักษ์ จึงสามารถนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 มาใช้บังคับได้ กล่าวคือกรณีเมื่อปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะดังกล่าว ข้างต้นแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมสามารถออก กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ตามคำแนะนำของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อม เมื่อมีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

⁵³ กฎหมายป่าไม้และกฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ,

<http://law.tu.ac.th/law_center/law_document/book2/b2-10.html>, สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2553.

⁵⁴ จรินทร์ บุญญานุกาพ, “การประเมินความเปราะบางของพื้นที่ ผลกระทบต่อ สภาพแวดล้อมทางการเกษตร และแนวทางฟื้นฟูและการป้องกันพื้นที่เกิดแผ่นดินถล่ม อำเภอ ลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์,” รายงานการวิจัย คณะเกษตรศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2550, น 137-139.

นอกจากสำหรับกรณีพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้วยช้าง-ปู่เจ้า ในพื้นที่กรณีที่เกิดภัยพิบัติดังกล่าวขึ้นอีกครั้ง⁵⁵ แม้พื้นที่ดังกล่าวจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้ประโยชน์และมาตรการคุ้มครองปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เหล่านั้นโดยเฉพาะแล้วก็ตาม หากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงเข้าขั้นวิกฤต และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีในพื้นที่กรณีศึกษานี้มีนโยบายของรัฐ⁵⁶ อนุญาตให้ประชาชนอาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยการอนุญาตไม่อยู่ในเงื่อนไขของระเบียบ และกฎหมาย ทำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ กอปรกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาคกรณีเกิดภัยพิบัติดินถล่มได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถนำมาตรการตามมาตรา 44 มาใช้บังคับเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้⁵⁷ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ต้องประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที^{58 59} ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้ในพื้นที่กรณีศึกษาเมื่อเกิดภัยพิบัติดินถล่มที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

⁵⁵ เปรียบเทียบกับประกาศกระทรวง เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับธรณีพิบัติ จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล พ.ศ. 2549

⁵⁶ คู่มือคณะกรรมการรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาดินป่าไม้

⁵⁷ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 45

⁵⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ ,กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,(กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์วิญญูชน,2547) ,น.197.

⁵⁹ พื้นที่ตามมาตรา 45 หมายถึง เป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาคุณภาพของธรรมชาติอันได้แก่ระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติของพืช สัตว์ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆตกอยู่ในขั้นอันตรายร้ายแรง หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงทีแล้วก็จะเชื่อได้ว่าจะสร้างความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

4.2.2.2. มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวตามที่มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยในการออกกฎกระทรวงตาม มาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย ดังนี้⁶⁰

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม หมายถึง⁶¹ การกำหนดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด เช่น การห้ามเลี้ยงกุ้งในนาข้าว การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในเชิงพาณิชย์ เป็นต้น

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะ ตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม หมายถึง⁶² การห้ามกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศน์ เช่น การทำเหมืองแร่ การถมทะเลการเก็บซากปะการัง การขุดเจาะน้ำบาดาล การระเบิดและย่อยหิน เป็นต้น

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนด ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อรักษา สภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม แก่สภาพของพื้นที่นั้น”

⁶⁰ ใ้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535มาตรา 44

⁶¹ อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์ ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 58 น.193

⁶² อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์ ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 58,น.193.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนด มาตรการลงโทษสำหรับการกระทำใดๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา 43 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 99 “ ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือ เข้าไปกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือ ก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตาม มาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับ ไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

มาตรา 100 “ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตาม มาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

จะเห็นได้ว่านอกจากจะลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำผิดดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้กระทำผิดอาจ ยังต้องรับผิดชอบในทางแพ่งด้วย⁶³ ทั้งผู้กระทำผิดอาจต้องรับโทษตามกฎหมายไปไม่ หากการทำความผิดนั้นๆ ได้เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ป่าไม้และการกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมาย ป่าไม้

จากข้อเท็จจริงที่ว่าพื้นที่สูงอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร อันเป็นพื้นที่ที่อยู่ในลักษณะตามมาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และการควบคุม การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวจึงจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยลดผลกระทบ ทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นซ้ำได้ เพราะบทเรียนจากการสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินที่เกิดขึ้น จากภัยพิบัติครั้งหนึ่งๆจะทำให้รัฐบาลหันกลับมาป้องกันแก้ไขเสียครั้งหนึ่ง ดังเช่นเหตุการณ์ โคลนถล่มที่ภาคใต้ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2531 ส่งผลให้รัฐบาลต้องประกาศปิดป่าสัมปทาน ทั่วประเทศ และเร่งนโยบายปลูกสร้างสวนป่าเพื่อผลิตไม้ใช้สอยเองในกรณีนี้ก็เช่นกันภาครัฐ ควรจะมีมาตรการป้องกันและควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นับเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐสามารถ วางระเบียบแบบแผนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ ครั้งนั้นนโยบายของรัฐกลับมุ่งเน้นที่การสร้างระบบเตือนภัยในพื้นที่สูง ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยดินถล่ม และอุทกภัย ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเมื่อภัยมาถึงแล้ว โดยยังไม่มียุทธศาสตร์ใดๆที่จะควบคุม

⁶³ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97

การใช้ประโยชน์พื้นที่เสี่ยงภัยดังกล่าว ทั้งที่เครื่องมือในการกำหนดมาตรการดังกล่าวก็มีแล้ว ดังข้อกำหนดที่ยกในข้างต้น

4.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่สูงตามหลักการจัดการที่ดิน

มาตรการคุ้มครองพื้นที่สูงตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 กำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และการออกโฉนดที่ดิน โดยจากการศึกษากฎกระทรวงดังกล่าวพบว่าในการออกโฉนดที่ดิน และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองพื้นที่สูง พื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ภูเขา โดยกฎกระทรวงดังกล่าวห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินดังกล่าวข้างต้น เท่ากับแสดงให้เห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวมุ่งที่จะคุ้มครองพื้นที่เหล่านั้นสำหรับเป็นพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ภาคผนวก ค) เป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธาร มิได้มอบสิทธิครอบครอง หรือให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีลักษณะดังกล่าวให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หากแต่ต้องการรักษาไว้เพื่อเป็นสมบัติของชาติร่วมกัน ดังนี้

4.3.1 หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน

ตามหลักเกณฑ์ของประกาศดังกล่าวหมวด 3 ข้อ 14 วางหลักว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติ ให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

- (4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น
- (5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

สรุปได้ว่า การออกโฉนดนี้ ไม่อาจออกให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่เป็นพื้นที่สูง เช่น พื้นที่ภูเขา พื้นที่ต้นน้ำลำธารได้เช่นกัน ถ้ามีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งรวมถึงพื้นที่ที่กรณีศึกษาด้วยก็จะเป็นการออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงก็ต้องพิสูจน์เป็นราย ๆ ไป ทั้งนี้เนื่องจากหากกรณีพื้นที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วก็ตามหากพิสูจน์ได้ว่าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น สิทธิครอบครองตามหนังสือการแจ้งการครอบครอง (สค.1) ก็ต้องยอมรับสิทธิดังกล่าว⁶⁴

4.3.2. หลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) วางหลักเกณฑ์ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่า ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้นต้องมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออก ดังนี้

- (1) ที่ดินนั้นต้องไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี⁶⁵
- (2) ที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์คือต้องอยู่ในเงื่อนไขว่าต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครอง และทำประโยชน์แล้ว⁶⁶
- (3) ที่ดินนั้นต้องไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา⁶⁷ และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม⁶⁸

⁶⁴ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 วรรค 3

⁶⁵ ดูตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) หมวด 2 ข้อ 10 (2)

⁶⁶ ดูตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) หมวด 2 ข้อ 10 (2) ประกอบข้อ 5

⁶⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2538 กำหนดคำนิยามของคำว่า “ที่เขา” หมายถึง ส่วนที่สูงจากบริเวณรอบๆ น้อยกว่า 600 เมตร ส่วน “ที่ภูเขา” หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากบริเวณรอบๆ ตั้งแต่ 600 เมตรขึ้นไป

⁶⁸ โปรดดูประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9(2)

แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน⁶⁹

(4) ต้องไม่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะอย่างอื่น⁷⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นี้ ไม่อาจออกให้แก่ที่ดินที่เป็นพื้นที่สูง เช่น พื้นที่ภูเขา พื้นที่ต้นน้ำลำธารได้เลย ดังนั้นสำหรับพื้นที่กรณีศึกษานี้ ถ้ามีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว น่าจะเป็นการออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับการออกโฉนดในข้างต้น

4.4 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สูง ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

4.4.1 หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง

กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานสำคัญในการดูแลพื้นที่สูงในเขตภาคเหนือ แต่สำหรับพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแล นั้น อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ เนื่องจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะดูแลพื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายคือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่พื้นที่สูงในอำเภอลับแลเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลพื้นที่สูงในอำเภอลับแล ในอดีตจะมีสำนักงานป่าไม้อำเภอลับแลดูแลพื้นที่ป่าสงวนและป่าไม้ถาวรทั้งหมด ซึ่งส่วนมากจะเป็นการป้องปรามการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม และรับคำขออนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแต่อย่างไรก็ตามจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกรมป่าไม้ครั้งใหญ่ โดยแบ่งกรมป่าไม้เป็นสองส่วนคือแบ่งเป็นกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จากการปรับโครงสร้างและเปลี่ยนตำแหน่งงานทำให้สำนักงานป่าไม้อำเภอทั่วประเทศถูกยุบไป โดยจะมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดไปประสานงานรับเรื่องต่างๆจากอำเภอประจำเป็นครั้งคราว ทำให้งานที่เกี่ยวกับการบริหารงานป่าไม้บางเรื่องที่ต้องเสนอผ่านอำเภอ

⁶⁹ ดูตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) หมวด 3 ข้อ 14 (2)

⁷⁰ เช่น พื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1 ชั้น 2 ป่าชายเลน และป่าที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

มีปัญหาอย่างมาก เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่คอยประสานงานอย่างใกล้ชิดเช่นเดิม⁷¹ ซึ่งปัญหานี้จะกล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป

4.4.2 หน่วยงานที่ส่งเสริมด้านการเกษตร

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าพื้นที่สูงในอำเภอลับแลเป็นพื้นที่ที่มีการปลูกสวนผลไม้ชื่อดัง เป็นแหล่งผลิตสินค้าจำพวกผลไม้ ได้แก่ ทุเรียน ลำไย ลิ้นจี่ของจังหวัด ดังนั้นแนวทางการส่งเสริมและสร้างความมั่นคงด้านอาชีพให้แก่เกษตรกรจึงมีความสำคัญ และมีนโยบายเร่งการผลิตให้เพียงพอต่อระบบการตลาด โดยกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์เข้าไปช่วยส่งเสริมเกษตรกรในด้านวิชาการ และสนับสนุนปัจจัยการผลิตแก่ชุมชน โดยมีสำนักงานเกษตรอำเภอลับแลเป็นผู้ส่งเสริมกล้าไม้ ให้ความรู้ ตลอดจนเก็บข้อมูลการปลูก การผลิต ส่งเสริมการตลาด ซึ่งทัศนคติของนักวิชาการเกษตรจะมีความคิดว่าพื้นที่สูงมีศักยภาพที่เหมาะสมที่จะปลูกพืชเมืองหนาวและพืชเศรษฐกิจสำคัญอื่น ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหน่วยราชการพวกแรกที่มุ่งการรักษาพื้นที่ป่าไม้เป็นหลัก⁷² เมื่อเป็นเช่นนั้นก็ทำให้มีแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการไม่เป็นในทิศทางเดียวกัน จากปัญหานี้ทำให้เป็นอุปสรรคอย่างมากที่จะทำความเข้าใจกับเกษตรกรชาวสวนผลไม้ในอำเภอลับแล เพราะแนวทางจากภาครัฐในอีกภาคหนึ่งเป็นการควบคุม แต่อีกแนวทางหนึ่งมุ่งเน้นการผลิตและการส่งเสริมการตลาด ด้วยเหตุดังกล่าวนี้การควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูงในอำเภอลับแลจึงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁷¹ สัมภาษณ์ สัญญา สมบัติ ,นักวิชาการป่าไม้ 6ว. สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 6 ตุลาคม 2551.

⁷² สายศาละวิน ช่วยบำรุง,อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 10*,น.64.

