

บทที่ 5

ปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและควบคุม การทำเกษตรกรรมในพื้นที่สูง ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

5.1 ปัญหาจากนโยบายในการคุ้มครองและควบคุมการทำเกษตรกรรมในพื้นที่สูง

จากอดีตที่ผ่านมาภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมการเกษตร ในอำเภอลับแลให้มุ่งเน้นปลูกไม้ผล เป็นสินค้านำรายได้เข้าจังหวัด ทั้งได้ประโยชน์ในเชิงการท่องเที่ยว ดังนั้นแม้ว่าตามความจริงแล้ว พื้นที่เกษตรกรรมอาศัยอยู่ในอำเภอลับแลนั้นเป็นพื้นที่ป่าที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และอีกสถานะหนึ่งคือพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่อาจออกเอกสารสิทธิ์ใดๆได้¹ แต่พื้นที่บางส่วนก็มีการครอบครองมาก่อน มีมติคณะรัฐมนตรีประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับราษฎร ที่ทำเกษตรกรรมในพื้นที่ดังกล่าว และปัญหาบางส่วนเกิดจากนโยบายของรัฐบาลดังนี้

5.1.1 ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีของเจ้าหน้าที่

(1) ในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้นั้น รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยจะมีนโยบาย มาเพื่อเป็นแนวทางในการดูแลรักษาพื้นที่ป่า เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายบางอย่างก็เปลี่ยนไป ทำให้เป็นปัญหาต่อข้าราชการผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายต่างๆเหล่านั้น จากความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ซึ่งแจ้งเป็นข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรค่อนข้างเป็นเรื่องของการกำหนดหลักการและ แนวทางการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น มติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ถาวรมีทั้งหมด 3 ครั้งด้วยกัน กรณีจึงอาจเป็นการยากที่จะเข้าใจว่าในเรื่อง พื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้นแท้จริงแล้วมีหลักการนโยบายและแนวทางปฏิบัติอย่างไร และทำให้ต้องมี การตีความมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าจะ เป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่าเพื่อ ขจัดความสงสัยซึ่งอาจเกิดขึ้นอันจะทำให้ต้องมีการตีความมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอีกสมควรที่ กรมป่าไม้จะได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กระทรวงต้นสังกัดขณะนั้น) เพื่อขอให้

¹กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (2)(5)

เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งสามครั้งดังกล่าว และประมวลเป็นมติคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยให้เรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งหมดรวมอยู่ในมติคณะรัฐมนตรีเดียวกัน² แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ากรมป่าไม้ได้ดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้ขอหารือในประเด็นป่าไม้ถาวรแห่งชาติ มาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาอีก คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีมติไม่รับข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณา³ ซึ่งก็ต้องรอดูแนวทางของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องว่าจะแก้ไขปัญหาอย่างไรต่อไป นอกจากนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนี้ยังรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งก็มีหลายครั้งเช่นกัน

(2) นโยบายของรัฐบาลโดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้โดยกรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2) ให้มีการดำเนินการ ดังนี้

1. ให้กรมป่าไม้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การถือครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร(หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิสูจน์ร่วมกับพยานหลักฐานอื่น

2. กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัย ทำกินมาก่อนประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก การอนุญาตให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัยทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่โดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่ทำกินแห่งใหม่หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัยทำกินในที่ที่เหมาะสมเกษตรกรรายเดิมอยู่อาศัยต่อไปได้ โดยในพื้นที่ที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

²บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 291/2532 เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

³บันทึกกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เรื่องเสร็จที่ 434-435/2536

3.กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัยทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัยทำกินให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

4. การดำเนินการตามข้างต้นจะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

5. ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

ซึ่งการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการอนุญาตและผ่อนปรนให้ประชาชนอาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าไม้ถาวร พบปัญหา ดังนี้

1.นโยบายการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่นั้น ปัจจุบันกรมป่าไม้ไม่สามารถหาที่ทำกินแห่งใหม่ให้ราษฎรได้⁴ เมื่อยังไม่มีการอพยพราษฎรก็ยังคงอยู่อาศัยในพื้นที่ต่อไป จึงต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ด้วย ตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และลุ่มน้ำชั้นที่ 2⁵ ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำ แต่เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้ถือปฏิบัติตาม โดยมีสภาพบังคับเป็นโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการ ถ้าหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม⁶ แต่ไม่มีสภาพบังคับสำหรับราษฎร ในกรณีดังกล่าวนี้ เห็นว่านโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเป็นการกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ แต่กลับไม่ได้ให้เครื่องมือที่จะใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญสำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพราะหาก

⁴ สัมภาษณ์ อธิพงษ์ ก่อผล, ระดับชำนาญการ, กองจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 10 พฤศจิกายน 2551.

⁵ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 (ลุ่มน้ำยมและน่าน)

⁶ นิคม แสงสว่าง, “ปัญหาการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545), น.90.

ไม่ปฏิบัติตามนโยบายก็จะเป็นการทำผิดวินัยดังที่กล่าวไปแล้ว แต่การกระทำใดๆเกินขอบเขตของกฎหมาย หรืออ้างมติคณะรัฐมนตรีให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็ทำไม่ได้⁷ เพราะอาจเป็นความผิดทางอาญา⁸

2.พื้นที่สูงที่เป็นป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 ในเขตอำเภอลับแลนี้ มีการจำแนกเกษตรกรที่ทำกินเป็น 2 พวก ได้แก่

- เกษตรกรที่ทำกินมาก่อนประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- เกษตรกรที่บุกรุกเขาไปทำกินในภายหลัง

โดยพวกแรกนั้นมีการผ่อนปรนให้อยู่อาศัยต่อไปได้ แต่พวกหลังต้องให้อพยพเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ อย่างไรก็ตามแม้ว่าเกษตรกรทำกินมาก่อนประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีก็ตาม หากเป็นพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ก็จะทำให้การช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัยทำกินแห่งใหม่ ในประเด็นนี้เกิดคำถามว่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศหมายความว่าอย่างไร ใครเป็นผู้กำหนดว่าพื้นที่ใดล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ อดีตพื้นที่ในอำเภอลับแลไม่ถือว่าเป็นพื้นที่ล่อแหลมเพราะเป็นพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์เหมาะสมต่อระบบนิเวศ จนมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลัง เมื่อเกิดปัญหากับดินถล่ม และอุทกภัยขึ้นมาเจ้าหน้าที่เองก็คิดว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อันตรายที่อาจเกิดภัยดินถล่มได้อีก⁹ ดังนั้นภาครัฐเองควรมีการจำแนกพื้นที่สูงแต่ละแห่งให้ชัดเจนว่าการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงใดล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ที่ต้องมีการอพยพออกหรือมีการควบคุมการใช้ประโยชน์เข้มงวด ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่สามารถปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้นด้วย

⁷คำพิพากษาฎีกาที่ 5489/2543 ศาลฎีกาเห็นว่า แม้มติคณะรัฐมนตรีจะไม่ใช้กฎหมาย ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ แต่จำเลยเป็นรัฐวิสาหกิจ และโจทก์ทั้งหกเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรี เว้นเสียแต่ว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้นจะฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เมื่อมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมานี้มิได้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จึงมีผลใช้บังคับ แต่มติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับคดีนี้ทำให้จำเลยได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเท่านั้น หาได้ยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่โจทก์ทั้งหกและจำเลยด้วยไม่

⁸ ดูประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

⁹ สัมภาษณ์ อธิพงษ์ ก่อผล, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, กองจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 10 พฤศจิกายน 2551.

3. กรณีที่มีคณะรัฐมนตรีกำหนดให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย ทำกินให้ชัดเจน และห้ามเกษตรกรขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด โดยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ ตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ นั้น ภาครัฐควร กำหนดแนวทางมารองรับให้ชัดเจนตามสภาพของแต่ละพื้นที่ว่า เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ พื้นที่ภายใต้เงื่อนไขใดบ้าง และเพียงใด อย่างไรก็ตามจะถือเป็นความจำเป็นเพื่อการครองชีพ เช่น พื้นที่สูงในอำเภอลับแลนั้นปลูกไม้ผลตามวิถีทางดั้งเดิม ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์พื้นที่ตาม ความจำเป็นเพื่อการครองชีพหรือไม่ เห็นว่า ในการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงซึ่งมีการชะล้าง พังทลายได้ง่ายนี้ควรมีแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเหมาะสมโดยภาครัฐเขาไปดูแล กำกับการใช้ประโยชน์ ไม่ให้มุ่งเน้นผลิตเพื่อการตลาดอย่างเช่นที่ผ่านมา

4. ในการดำเนินการพิสูจน์สิทธิการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ต้องเร่งทำการพิสูจน์สิทธิการทำกินที่ดำเนินการด้วยความยากลำบาก เพราะต้องลงพื้นที่ภาคสนามและพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในประเทศไทย มี 1,221 ป่า เนื้อที่ 230,370.39 ตารางกิโลเมตร การจะเจาะจงทำการพิสูจน์สิทธิที่ทำกินในป่า ใดป่าหนึ่งให้เสร็จต้องใช้เวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมาก การดำเนินการในปัจจุบันจึงทำได้ เพียงการรังวัดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม โดยเร่งทำให้เสร็จในทุกๆ ปาก่อน จึงทำการพิสูจน์สิทธิในภายหลัง¹⁰ สำหรับพื้นที่กรณีศึกษานี้พบว่ามีราษฎรบุกรุกครอบครองพื้นที่ ป่าไม้เป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถดำเนินงานพิสูจน์สิทธิให้เสร็จสิ้นได้ ทั้งสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ มีลักษณะสูงชัน การปฏิบัติงานยากลำบาก ค่าจ้างแรงงานในท้องถิ่นสูง¹¹ (ภาคผนวก ฐ) นอกจากนี้สำหรับพื้นที่ป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 ซึ่งมีการบุกรุกครอบครองเช่นเดียวกับพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติ ก็สมควรได้รับการแก้ปัญหาเช่นกัน แต่ปัจจุบันกรมป่าไม้ยังไม่เคยกำหนดแผน การปฏิบัติงานในเขตป่าไม้ถาวรเลย¹² (ภาคผนวก ฑ)

5 การที่มติคณะรัฐมนตรีให้ทำการพิสูจน์สิทธิโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของ กรมแผนที่ทหาร หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม นั้น กรณีนี้ไม่สามารถทำการพิสูจน์สิทธิในเขต

¹⁰ สัมภาษณ์ อธิพงษ์ ก่อผล, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, กองจัดการที่ดินป่าไม้, กรมป่าไม้, 10 พฤศจิกายน 2551.

¹¹ หนังสือสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์ ที่ อต 0013.1/40 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2550

¹² หนังสือสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์ ที่ อต 0013.3/111 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2550

ตำบลแม่พูน ฝ่ายหลวง นานกกก ได้ เพราะสภาพพื้นที่ที่ประชาชนเขาครอบครองนั้นครอบครองในสภาพที่เป็นพื้นที่ป่ามาโดยไม่เปลี่ยนแปลงสภาพป่าแต่ใช้วิธีปลูกไม้ผลในพื้นที่ป่า และไม่ได้ปลูกตามแนวทางการเกษตรที่ปลูกเว้นแถวเว้นแนว แต่ใช้วิธีปลูกไม้ยืนต้นเสริมเข้าไปในพื้นที่ป่า ทำให้พื้นที่ที่จับจองแล้วมีสภาพใกล้เคียงกับพื้นที่ป่า ซึ่งทำให้ไม่สามารถที่จะพิสูจน์ได้โดยภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งต่างจากกรณีที่เกษตรกรที่เข้าครอบครองพื้นที่แล้วปรับเป็นพื้นที่ทางการเกษตรจะทำให้คาดเดาหรือทราบได้ว่าเกษตรกรที่เข้าครอบครองพื้นที่แล้ว ทั้งการตีความหรือการอ่านภาพถ่ายทางอากาศต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญซึ่งก็ยังมีคามผิดพลาดสูง¹³

5.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่สูง ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี

พิจารณาแล้วจะเห็นว่าพื้นที่สูงในอำเภอลับแลอยู่ภายใต้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ส่วนการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ต้องดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐ หรือตามมติคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย ซึ่งหลักการตามมติคณะรัฐมนตรี และหลักการตามกฎหมายดังกล่าว มีความไม่สอดคล้องกัน ดังนี้

ตารางเปรียบเทียบการอนุญาตให้อาศัยและเข้าทำกินในพื้นที่ป่าที่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ตามมติคณะรัฐมนตรี และตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541	ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
1. กรณีที่ราษฎรอาศัย ทำกินในพื้นที่ก่อนรัฐบาลประกาศเป็นเขตอนุรักษ์	1 กรณีบุคคลได้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ
(1) ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ครอบครอง	(1) มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดอ้างว่ามี

¹³ มติครม.วันที่ 30 มิถุนายน 2541 และมาลาภาพการอนุรักษ์ ,

<p>ให้ชัดเจนเพื่อขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน</p> <p>(2) ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ</p> <p>(3) ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัยทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป</p> <p>2 <u>กรณีราษฎรอาศัยทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้</u></p> <p>(1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม</p>	<p>สิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติใด อยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ นั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือ ประโยชน์ นั้น”</p> <p>2 <u>กรณีราษฎรอาศัยทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้</u></p> <p>(1) กรณีตามมาตรา 14 บัญญัติว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพ ป่าสงวนแห่งชาติ</p>
---	---

<p>(2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัยทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีพ</p>	<p>เว้นแต่การขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>(2) มาตรา 31 บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท</p> <p>ในกรณีความผิดตาม มาตรา นี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่..</p> <p>(3) ต้นน้ำลำธาร</p> <p>ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และ ปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท</p>
---	--

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการอนุญาตและการขอใช้ประโยชน์ใดๆ ต้องดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พบปัญหาดังนี้

1. เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12¹⁴ แล้วจะเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวถือว่า ถ้าบุคคลที่ได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ นั้น ไม่ยื่นคำร้องแสดงสิทธิภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์ แต่เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกลับกำหนดให้ตรวจพิสูจน์สิทธิของราษฎรอยู่อาศัยทำกินมาก่อนทุกกรณี ถ้าอยู่มาก่อนก็ไม่ต้องอพยพย้ายออก แต่ถ้าบุกรุกเข้ามาภายหลังและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวในการประกอบอาชีพก็ต้องขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวตามเงื่อนไขของกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องกัน ทำให้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่มีสภาพบังคับ โดยเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรานี้เป็นกฎหมายปิดปากที่ผู้ไม่แจ้งสิทธิไม่อาจโต้แย้งได้ ทั้งการพิสูจน์สิทธิเป็นภาระค่อนข้างหนัก ทั้งเรื่องงบประมาณและจำนวนคนที่ต้องใช้ในการสำรวจพิสูจน์ การดำเนินการตามนโยบาย

¹⁴ มาตรา 12 บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้ บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

ดังกล่าวจึงเป็นภาระอย่างมาก

2. เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แล้วจะเห็นว่าหากมีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนภายหลังประกาศเป็นเขตป่าสงวนแล้ว ต้องผลักดันออกจากพื้นที่ทันที เว้นแต่จะมีการขออนุญาตเป็นรายๆ ไป ทั้งนี้ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 14 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน เว้นแต่จะมีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งการขออนุญาตโดยเกษตรกรที่อาศัยทำกินในพื้นที่สูงในอำเภอดับแลตามกฎหมายดังกล่าวแทบจะไม่มีเลย และเมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีนี้แล้วเห็นว่าการที่ราษฎรอาศัย ทำกินในพื้นที่หลังจากสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าสงวนให้กรมป่าไม้ดำเนินการเคลื่อนย้าย หากเคลื่อนย้ายไม่ได้ให้ควบคุมขอบเขตไม่ให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ดังนั้นเท่ากับเป็นการผ่อนปรนไม่ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ บทกำหนดโทษตามมาตรา 31 ที่กำหนดไว้จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ การรักษาแหล่งต้นน้ำลำธาร¹⁵ ตามกฎหมายฉบับนี้จึงมีปัญหาเนื่องจากนโยบายนี้

3. การอนุญาตให้เกษตรกรทำกินในพื้นที่สูงในอำเภอดับแล ซึ่งเป็นพื้นอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี นั้น ไม่กำหนดเวลาแน่นอน โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องไม่ขยายแนวเขตที่ทำกินออกไป หรือจนกว่าจะหาที่อยู่ใหม่ได้ กล่าวคือตราบดที่ยังไม่มีที่ทำกินใหม่ก็จะอนุญาตโดยไม่มีกำหนดเวลา แต่การอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้คราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี และการเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี ซึ่งจะเห็นว่านโยบายของรัฐและกฎหมายไม่ได้เป็นไปโดยสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ประกอบกับกฎหมายที่ต้องใช้บังคับในพื้นที่นั้นๆ ส่วนที่ใช้เป็นดุลพินิจในการอนุญาตนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ว่าสมควรอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขใด อนุญาตจำนวนกี่ปีส่วนกรอบปฏิบัติก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเช่นกัน และตามขอเท็จจริงแล้วพื้นที่สูงทั้งหมดในอำเภอดับแลไม่มีการขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตป่าสงวนตามระเบียบที่กำหนดไว้เลย¹⁶ ทั้งนี้เนื่องจากการที่เกษตรกรบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์นั้นเป็นการกระทำที่เป็นการ

¹⁵มาตรา 31วรรคสอง (3)

¹⁶ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539 และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530

โต้แย้งสิทธิกับรัฐ และเป็นการแสดงสิทธิการทำกินเหนือพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้รัฐยอมรับสิทธิของตน และรอการพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรี¹⁷ ถ้าเกษตรกรขอใช้ประโยชน์ตามกฎหมายดังกล่าว ข้างต้นเท่ากับยอมรับว่าตนเองเป็นผู้บุกรุกเข้าไปทำกินภายหลังประกาศเป็นป่าสงวนแล้ว¹⁸ การอาศัยอยู่ในพื้นที่สูงในอำเภอลับแลจึงเป็นการอาศัยอยู่โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อไม่มีการขออนุญาตตามกฎหมายจึงไม่อาจควบคุมการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบได้

5.2 ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและควบคุมการทำเกษตรกรรมในพื้นที่สูง ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

5.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้เป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติมากกว่า 70 ปี ดังนั้นเหตุผลและความจำเป็นในการใช้กฎหมายดังกล่าวในปัจจุบันจึงแตกต่างกับในอดีต โดยเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์จากบทบัญญัติทุกมาตราในภาพรวม พบว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีเจตนารมณ์มุ่งต่อการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการควบคุมและใช้ประโยชน์ผลผลิตจากป่าเป็นหลัก เช่นการทำไม้และเก็บหาของป่า เดิมไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างเด่นชัดที่เน้นด้านการอนุรักษ์ป่าไม้เพื่อประโยชน์ต่อความสมดุลทางธรรมชาติ¹⁹ กระทั่งได้เกิดภัยพิบัติสาธารณะในจังหวัดภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2531 จึงมีเจตนารมณ์ด้านการอนุรักษ์ ระเบียบยังมีให้มีการทำลายป่าและเร่งรัดฟื้นฟูธรรมชาติ²⁰ โดยกำหนดให้ปิดป่าที่ได้รับสัมปทานนั้น การที่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้นำหลักการอนุรักษ์มาใช้เป็นแนวทางในการจัดการ

¹⁷มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 (ลุ่มน้ำยมและน่าน)

¹⁸สัมภาษณ์ สัญญา สมบัติ, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์, วันที่ 10 พฤศจิกายน 2551.

¹⁹ สงวน เดชวิเศษจุฑกุล, อุปสรรคการอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำบนพื้นที่สูงภายใต้มาตรการทางนโยบายและกฎหมาย, ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2548, น.21.

²⁰ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532

พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 นี้เลย การคุ้มครองพื้นที่สูงที่เป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีปัญหาดังนี้

(ก) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

การกำหนดพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้นิยามพื้นที่ป่าไว้ว่า "ป่า"หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ซึ่งการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ต้องมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะทำการคุ้มครองอย่างชัดเจน แต่จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีการกำหนดความหมายของพื้นที่ป่าไว้กว้างมาก กล่าวคือหากพื้นที่ดินบริเวณใดยังไม่มีผู้ใดได้มาตามกฎหมายใดๆ พื้นที่นั้นก็จะป้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีขั้นตอนต่อไปในการกำหนดพื้นที่ป่า ที่อาจประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงดังเช่นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดังนั้นเพื่อที่จะกำหนดพื้นที่ป่าตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ไว้เพื่อที่จะทำการสงวนรักษาไว้ให้ชัดเจนขึ้น ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีก็จะประกาศพื้นที่ป่าตามมาตรา 4 นั้น เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ หรือเป็นพื้นที่ป่าเตรียมการสงวน โดยมีการทำงานร่วมกันระหว่างกรมพัฒนาที่ดินและกรมป่าไม้ที่จะทำการจำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกเป็นเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม หรือควรจะประกาศเป็นเขตป่าสงวนต่อไป หากยังไม่มีมีการจำแนกพื้นที่ป่าดังกล่าวก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าตามพระราชบัญญัตินี้²¹

²¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 2564-2565/2535 การแผ้วถางหรือยึดถือหรือครอบครองป่าอันจะเข้าข่ายยกเว้นความผิด ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 54 วรรคแรก จะต้องเป็นกรณีที่ทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ที่เกิดเหตุอยู่ในเขตป่าจำแนกซึ่งทางราชการกันไว้สำหรับจัดเป็นที่ทำกินสำหรับประชาชนในภายหลัง แต่ปัจจุบันยังไม่มีมีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นป่าจำแนกซึ่งยังมีได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจำเลยมิได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เข้าแผ้วถางหรือยึดถือหรือครอบครองป่าที่เกิดเหตุ จำเลยจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54,72 ตี วรรคแรก

นอกจากนี้คำว่า “ป่า”²² ตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างไปถึงกฎหมายที่ดิน จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาดูว่า ที่ดินอย่างไรบ้าง ซึ่งจะถือว่าเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินอันจะถือว่าเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 แยกสิทธิในที่ดินออกเป็น กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองรวมสองลักษณะด้วยกัน แม้บุคคลจะไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ถ้าครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประมวลกฎหมายที่ดินก็ยอมรับนับถือ ไม่เข้าไปข้องแวะเกี่ยวข้องด้วย²³ ฉะนั้นตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวแล้ว คำว่า ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ที่จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ก็หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครองนั่นเอง ซึ่งก็ยอมรับรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ชายตลิ่ง ฯลฯ อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ด้วย จากนิยามตามมาตรา 4 นั้นมีผลต่อชุมชนบนพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแล ดังนี้

(1) ชุมชนบนพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแล เป็นผู้มีสถานะเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 จะเห็นว่าแม้เกษตรกรในพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแลมีการรวมตัวอยู่อาศัยในพื้นที่มาเป็นเวลานานโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย แต่กลับมีการส่งเสริมการเกษตร การประกอบอาชีพหรือการพัฒนาชุมชนโดยฝ่ายภาครัฐก็เป็นการดำเนินการส่งเสริมก็เป็นการส่งเสริมในพื้นที่ที่มีบุกรุกพื้นที่ป่านั้นเอง เพราะพื้นที่สูงนั้นไม่อาจมีบุคคลใดได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายได้²⁴ อย่างไรก็ตามในกรณีที่ราษฎรมีสิทธิครอบครอง ตามเอกสารแจ้งการครอบครอง (สค.1) นั้น หากเกษตรกรได้ยื่นเรื่องต่อสำนักงานที่ดินอำเภอลับแลเพื่อขอออกโฉนด และที่ดินที่ราษฎรขอออกโฉนดมีเขตพื้นที่

²² ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2548), น. 23-24.

²³ เพิ่งอ้าง, น. 24.

²⁴ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 กำหนดมาตรการการใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1เอ ในภาคเหนือบางส่วนซึ่งเป็นที่สูงว่าถ้าบริเวณนั้นมีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิมอย่างเป็นทางการก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดที่ทำกินให้เป็นการถาวร มิให้มีการโยกย้ายและทำลายป่าขยายขอบเขตออกไปอีก และกรณีพื้นที่สูงนั้นเป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ก็ให้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้ราษฎรอาศัยอยู่ในพื้นที่ และทำกินได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องไม่บุกรุกป่าเพิ่มเติม

ในเขตป่าไม้ สำนักงานที่ดินอำเภอแล้วจะมีหนังสือถึงสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ในเขตจังหวัดอุตรดิตถ์ด้วย โดยสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดลำปาง จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในท้องที่จังหวัดอุตรดิตถ์ออกไปประจำแนวเขต และทำการสอบสวนร่วมกับเจ้าพนักงานที่ดินว่า สค.1 นั้น ออกโดยชอบเพื่อออกโฉนดให้ถูกต้อง²⁵

(2) เมื่อพื้นที่ที่ราษฎรทำกินเป็นพื้นที่ป่าภายใต้เงื่อนไขว่าจะไม่บุกรุกเพิ่มเติม นั้น หากราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวปลูกสวนป่าที่เป็นไม้หวงห้าม เช่น ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ประดู่²⁶ แล้ว ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวไม่อาจเป็นเจ้าของไม้ชนิดนั้นได้ หากปลูกสวนป่าจนต้นไม้โตพอที่จะ ตัดฟันหรือตัดสายขยายระยะ และการตัดต้นไม้ออกก็มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ทันที²⁷ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้สภาพพื้นที่ที่ชุมชนบนพื้นที่สูงอำเภอแล้วจะมีสภาพที่ควรส่งเสริม การปลูกสวนป่าแทนพื้นที่การเกษตรอย่างอื่น หรือแทนการปลูกพืชผลไม้ในเชิงเดี่ยวก็ไม่อาจทำได้ และตัดขาดในข้อกฎหมายดังกล่าว

(3) มาตรการคุ้มครองพื้นที่ใดๆก็ตามพื้นที่นั้นย่อมต้องมีขอบเขตชัดเจนว่าพื้นที่ใด จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ หากขอบเขตไม่ชัดเจนก็ทำให้มาตรการการบังคับตาม มาตรา 54 ไม่อาจบังคับได้เช่นกัน เช่น ถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยสำคัญผิดว่าที่ดินที่ตนเขาไปแผ้วถาง กั้นสร้าง เฝ้า หรือทำอันตรายด้วยประการใดๆนั้น เป็นที่ดินที่ตนได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

²⁵ สัมภาษณ์ เกียรติศักดิ์ พรวนแก้วมณี, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, สำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดอุตรดิตถ์, 12 เมษายน 2553.

²⁶ มาตรา 7 ไม้สักในป่าทั่วราชอาณาจักรเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้อื่นในป่าท้องที่ใดจะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

²⁷ มาตรา 69 ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามอันยังมีได้แปรรูปโดยไม่มีรอยตรา ค่าภาคหลวง หรือรอยตรารัฐบาลขาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าได้ไม้นั้นมาโดยชอบด้วยกฎหมายต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ..

ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ ถ้าไม้ที่มีไว้ในครอบครองเป็น

1. ไม้สัก ไม้ยาง หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. หรือ

2 ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือ

ท่อน หรือรวมปริมาตรไม่เกินสี่ลูกบาศก์เมตร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึง สองแสนบาท

เช่นนี้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดฐานฝ่าฝืนมาตรา 54 นี้แต่อย่างใด เพราะได้สำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด ถือว่าไม่มีเจตนา เพราะมาตรานี้ จะต้องกระทำโดยเจตนาจึงจะถือว่ามีความผิด เพราะแม้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ประชาชนทั่วไปก็ยังสามารถสำคัญผิดในข้อเท็จจริงได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวมิใช่เขตป่าสงวนแห่งชาติ เพราะพื้นที่ป่าบางแห่งถูกบุกเบิกทำไร่จนสิ้นสภาพป่าไป ดังนั้น ประชาชนที่บุกรุกเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรมจึงอาจอ้างเหตุสำคัญผิดเพื่อที่จะอ้างว่าไม่มีเจตนาทำความผิดได้เช่นเดียวกัน²⁸

(4) เนื่องจากพื้นที่ในตำบลแม่พูล ตำบลน่านกกก ตำบลหลวงที่เป็นพื้นที่ที่ทำการศึกษา ในอำเภอลับแลเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 การที่ขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ไม่ชัดเจนทำให้มีการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ โดยไม่อาจพิสูจน์การทำผิดได้ และตามกฎหมายนี้ มาตรา 72 ตรี กำหนดให้ลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และวรรคสองกำหนดให้ “ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท” พิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้จำแนกพื้นที่ป่าให้มีความสำคัญแตกต่างกัน แต่มองพื้นที่ป่าแต่ละแห่ง มีความสำคัญในระนาบเดียว คือมองว่าป่าเป็นแหล่งผลิตไม้เศรษฐกิจที่จะนำรายได้เข้ารัฐเท่านั้น แต่มิได้แยกว่าป่าในพื้นที่ใดเปราะบาง เป็นแหล่งต้นน้ำ หรือเป็นพื้นที่สำคัญต่อระบบนิเวศน์ เห็นได้จากการลงโทษในบทบรรณคดีให้นั้นถือเอาเนื้อที่เป็นหลัก คือ ถ้ากระทำต่อป่าเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ก็จะรับโทษหนักขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้กำหนดโทษสำหรับผู้ทำความเสียหายแก่พื้นที่ต้นน้ำลำธารขึ้น²⁹ ทั้งที่โดยข้อเท็จจริง

²⁸คำพิพากษาฎีกาที่ 1868/2542 จำเลยที่ 1 เป็นคนอยู่นอกพื้นที่ห่างไกลจากเขตป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่เกิดเหตุ โดยมีอาชีพรับจ้างขับรถแบคโฮขุดสระน้ำและไถดิน เมื่อจำเลยที่ 3 ว่าจ้างมาขุดสระน้ำในไร่อ้อยของจำเลยที่ 3 ทั้งบริเวณใกล้เคียงก็ล้วนเป็นที่ดินทำไร่มีผู้ครอบครอง หลังจากขุดสระน้ำให้จำเลยที่ 3 เสร็จแล้วก็ถูกว่าจ้างให้เข้าไปไถในบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งอยู่ใกล้ ๆ กับที่ดินไร่อ้อยของจำเลยที่ 3 อีก ย่อมเป็นพฤติการณ์ที่ทำให้จำเลยที่ 1 เข้าใจได้ว่าที่เกิดเหตุเป็นที่ดินที่มีผู้ครอบครองที่จะนำรถขุดเข้าไปไถได้เช่นที่จำเลยที่ 3 ให้ขุดสระน้ำในไร่อ้อยของจำเลยที่ 3 ซึ่งในชั้นจับกุม และชั้นสอบสวนจำเลยที่ 1 ก็ให้การยืนยันว่ามีผู้ว่าจ้างให้เข้าไปไถดินในบริเวณที่เกิดเหตุ ทำให้เห็นว่าจำเลยที่ 1 ได้กระทำไปโดยสำคัญผิดเข้าใจว่าสามารถที่จะเข้าไปไถที่บริเวณที่เกิดเหตุได้เป็นการขาดเจตนา การกระทำของจำเลยที่ 1 ย่อมไม่มีความผิด

²⁹ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 31 วรรค 2 (3)

แล้วการทำลายที่ดิน หรือระบบนิเวศบนพื้นที่สูงหรือพื้นที่ต้นน้ำลำธารเพียงไม่กี่ตารางเมตร อาจเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศมากกว่าการทำลายป่าบนพื้นที่ราบจำนวนหลายไร่ก็ได้

(ข) ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงในเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

การควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงในเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นั้น ในเขตอำเภอลับแล เป็นกรณีขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ถาวร ซึ่งพบปัญหาด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) ในท้องที่อำเภอลับแล มีป่าไม้ถาวรและป่าเตรียมการสงวน พื้นที่ 106,743 ไร่ หรือ 170.63 ตารางกิโลเมตร และป่าทั้งสองประเภทอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หากพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้ว เห็นว่ามาตรา 54 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง เห็นว่าการอนุญาตตามกฎหมาย³⁰ มาตรา 54 อนุญาตเพียงว่า “การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” เท่านั้นไม่มีข้อความว่า “ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต” ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 มาตรา 29 มาตรา 48 กรณีนี้ ยืนหยัด ใจสมุทร มีความเห็นว่ากฎหมายนี้ไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติแต่อย่างใด³¹ ดังนั้นหากมีการอนุญาตให้แผ้วถางป่าหรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ตามมาตรา 54³² นั้น ก็เป็นการอนุญาตโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายรัฐเข้าไปควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้เลย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า

³⁰ กฎกระทรวง และระเบียบกรมป่าไม้ ที่ออกตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

³¹ ยืนหยัด ใจสมุทร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, น. 177.

³² มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือ ผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หากจะตีความเช่นนั้น ก็จะเป็นการตีความที่แคบ และไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย แม้มาตราบัญญัติเพียงว่า “การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง” หากพิจารณาคำว่า การอนุญาตให้เป็นไปตามเงื่อนไขในกฎกระทรวง เท่ากับว่า รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ซึ่งรวมถึงการกำหนดเงื่อนไข การใช้ประโยชน์ที่ดินได้ด้วย แต่ปัญหาอยู่ที่ปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เพื่อกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ที่อนุญาตให้แผ้วถางเลย

อนึ่ง รัฐมนตรีที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้อาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติม ประการใดอีกก็ได้ เป็นการเฉพาะเรื่อง³³ ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตจำต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นอาจถูกสั่งพัก ใช้หรือถอนใบอนุญาต ซึ่งการกำหนดให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติมประการใดอีกก็ได้เป็นการ เฉพาะเรื่องนี้ รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์หรือควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าได้ หรือไม่ ประเด็นนี้ยังไม่มี การตีความและปัจจุบันก็ไม่เคยมีการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ อนุญาตให้ราษฎรเข้าแผ้วถางแต่อย่างใด³⁴

(2) จากบทที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า แม้พื้นที่ป่าไม้ถาวรจะมีการคุ้มครองตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ก็ตามแต่การควบคุมการใช้ประโยชน์นั้นกลับใช้ระเบียบ กรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539³⁵ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 16 และแม้ว่าการขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 จะถือหลักเกณฑ์ตาม ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 แล้วก็ตาม แต่การขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ถาวรยังคงใช้ระเบียบเดิมเพราะระเบียบใหม่ นี้ไม่ยกเลิกระเบียบเก่าและไม่อนุโลมให้นำมาใช้แก่การขออนุญาต การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามระเบียบ ดังกล่าวพบปัญหาว่าระเบียบนี้กำหนดให้พื้นที่ที่จะอนุญาตได้ต้องไม่ขัดต่อมาตรการการใช้ที่ดิน ในพื้นที่ลุ่มน้ำ และมาตรการการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้แล้ว

³³ ดูพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 58

³⁴ ยืนหยัด ใจสมุทร, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถ*ที่ 22, น.177

³⁵ ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2539 ข้อ 8 ประกอบข้อ 4

หรือผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้³⁶ จะเห็นว่าระเบียบดังกล่าวนำมติคณะรัฐมนตรีมากำหนดในระเบียบ ซึ่งเป็นการวางหลักอย่างกว้างๆ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการการใช้ที่ดินลุ่มน้ำ มีหลายครั้งด้วยกัน ดังนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 และเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 ดังนั้นย่อมเป็นเรื่องยากที่จะเข้าใจได้ว่ามาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานนั้น จะถือหลักตามมติคณะรัฐมนตรีใด ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อฝ่ายบริหารมีนโยบายบางอย่างแล้ว การออกระเบียบควรเป็นการกำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติให้ชัดเจนไม่ควรจะนำมติรัฐมนตรีมากำหนดไว้ในระเบียบอย่างกว้างๆ ซึ่งระเบียบเป็นการกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องการกำหนดสิ่งที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก³⁷ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสามารถทำงานได้ง่ายขึ้น จึงควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตและเงื่อนไขการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้ชัดเจนขึ้น

โดยสรุปแล้วจะพบว่าการคุ้มครองพื้นที่สูงภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มีปัญหาสำคัญคือ พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองพื้นที่สูงอันเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญ เพราะเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อให้รัฐสามารถจัดการกับผลประโยชน์จากป่าให้คุ้มค่าที่สุดเท่านั้น³⁸ ดังนั้นพื้นที่สูงในอำเภอลับแลที่เป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 คือพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนหมายเลข 59 และพื้นที่ป่าถาวรในอำเภอลับแลจึงได้รับผลกระทบอย่างมากเพราะมีการบุกรุกทำลาย บุกเบิกทำกิน เพราะขอบเขต

³⁶ ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539 ข้อ 9(2) ประกอบข้อ 4

³⁷ ธรรมนิติย์ สุมันตกุล, “การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง,” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ รุ่นที่ 1 (ภาค2), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันจันทร์ที่ 30 เมษายน 2546.

³⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ.2498) ออกตามความพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2584 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า

พื้นที่ไม่ชัดเจน กอปรกับโทษที่ลงแก่ผู้ที่บุกรุกพื้นที่สูงดังกล่าวก็มีได้ลงโทษกว่าการลงโทษผู้บุกรุกแผ้วถางป่าโดยทั่วไป ปัจจุบันจึงมีการบุกรุกพื้นที่ป่าในบริเวณดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง³⁹

5.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พื้นที่สูงในอำเภอลับแลบริเวณ 3 ตำบล คือ ตำบลฝายหลวง ตำบลแม่พูล ตำบลนาบกก บางส่วนเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรแห่งชาติ แต่ส่วนมากเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าว ดังนี้

(ก) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

จากการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะเห็นว่าแม้จะมีการกำหนดพื้นที่โดยมีการกำหนดแผนที่ขอบเขตชัดเจน แนบท้ายประกาศป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ง่ายต่อการพิสูจน์ว่ามี การบุกรุกก็ตาม แต่จะเห็นว่า มาตรการการคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนนี้ไม่สามารถคุ้มครองรักษาพื้นที่ป่าสงวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากพระราชบัญญัตินี้⁴⁰ กำหนดให้

(1) รัฐมนตรีออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไข โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี กำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งใดเป็นป่าเสื่อมโทรมได้

(2) เมื่อพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรมแล้ว หากมีบุคคลเข้าทำประโยชน์ก่อนประกาศเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมตาม (1) บุคคลนั้นอาจขอทำประโยชน์และอาศัยในพื้นที่ดังกล่าวต่อไป

จากประเด็นดังกล่าวนี้จะเห็นว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งใดก็ตามหากมีการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์จนมีสภาพที่เป็นไร่ร้างเก่า หุงหญ้าหรือไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่ จนมีการประกาศเป็นเขตป่าเสื่อมโทรม⁴¹ และเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติแล้ว⁴² ผู้ที่บุกรุกเข้าทำกินยังได้รับสิทธิ

³⁹ สัมภาษณ์ สัญญา สมบัติ, นักวิชาการป่าไม้ ระดับชำนาญการ, สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์, วันที่ 10 พฤศจิกายน 2551.

⁴⁰ ฎมาตรา 16 ทวิ วรรคสอง

⁴¹ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530 ได้ให้คำจำกัดความของป่าเสื่อมโทรมไว้แต่มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 ได้ลงมติตามที่ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ โดยแก้ไขและให้คำจำกัดความของ “ป่าเสื่อมโทรม” หมายความว่า

ที่จะขอใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวได้อีก⁴³ ดังนั้นแม้ว่าจะมีการประกาศพื้นที่ป่าแห่งใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ก็มิใช่ว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งนั้นจะได้รับการคุ้มครองได้ตลอดไป สำหรับกรณีพื้นที่แห่งใดเป็นพื้นที่สูง พื้นที่แหล่งต้นน้ำที่สำคัญ พื้นที่ที่มีระบบนิเวศน์ที่เปราะบางหรือที่ดินที่ชะล้างพังทลายได้ง่าย หากพื้นที่นั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วก็อาจไม่สามารถที่จะคุ้มครองพื้นที่นั้นๆได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก แม้ว่าภาครัฐจะมีกฎระเบียบที่จะไม่มีการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่สูง⁴⁴ แต่นโยบายของรัฐบาลกลับกำหนดให้กรณีพระราชกฤษฎีกาทำกินมาก่อนก็อนุญาตให้อาศัยต่อไปตามกฎหมาย หรือแม้ว่าบุกรุกภายหลังประกาศหวงห้าม

“เป็นป่าไม้ที่ไม่มีไม้ค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและปานนั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีได้ตามธรรมชาติ โดยมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50-100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิด 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น ”

⁴²ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530

ข้อ 3.2 “เขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า เขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนภายในป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

⁴³ อนุมาตรา 16 ทวิ วรรคสาม

⁴⁴ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530

ข้อ 6 ผู้ขออนุญาตต้องเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งมีคุณสมบัติดังนี้..

6.3 ต้องเป็นผู้ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่ขอลงแล้ว ก่อนวันที่ 1 มกราคม 2525 และยังคงทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต่อเนื่องจนถึงวันประกาศกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

ข้อ 7 พื้นที่ที่จะขออนุญาตทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้...

7.3 ไม่อยู่ในพื้นที่ป่าที่มีสภาพเป็นต้นน้ำลำธาร ชั้น 1เอ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 และตามที่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติต่อไปด้วย

เป็นพื้นที่ป่าแต่จะอพยพราษฎรออกก็ต่อเมื่อมีพื้นที่รองรับ⁴⁵ ดังนั้นจึงเป็นไปได้เลยที่จะสงวนรักษาพื้นที่สูงเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารเท่านั้น และแม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้ไม่มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ดังกล่าวก็ตาม⁴⁶ แต่ก็ต้องยอมรับว่าการที่ราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าก็เพื่อต้องการที่ทำกินในเบื้องต้น เมื่อพื้นที่ป่าก็สิ้นสภาพไปหมดแล้วจึงเรียกร้องกรรมสิทธิ์ที่ดินภายหลัง สรุปแล้วปัญหาจึงอยู่ที่การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของราษฎร โดยหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง บางครั้งเมื่อพบว่ามีการปรับเปลี่ยนสภาพพื้นที่ป่าจนไม่เหลือสภาพพื้นที่ป่าทำให้ยากต่อการฟื้นฟูให้กลับมาเป็นป่าสมบูรณ์ได้ดังเดิม

(ข) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินี้พบว่า พื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่ที่รัฐสงวนรักษาไว้ และเป็นพื้นที่ที่สามารถอนุญาตให้บุคคลใดๆ เข้าไปใช้ประโยชน์ได้หากพระราชบัญญัตินำหลักการอนุรักษ์มาใช้อย่างถูกต้อง คือมีการจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนก็จะทำให้การอนุรักษ์พื้นที่สูงทำได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย จากการศึกษาศาตราบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติในบทที่ผ่านมาพบว่ามี การอนุญาตตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนในหลายกรณี ซึ่งแต่ละกรณีจะพบปัญหา ดังนี้

(1) การอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีการกำหนดให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่ง บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ตามเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งการขออนุญาตใช้ประโยชน์ตามนี้เป็นการขออนุญาตใช้ประโยชน์โดยรัฐกำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกรมป่าไม้ได้กำหนดระเบียบเพื่อวางมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีดังกล่าว⁴⁷ (ภาคผนวก ฉ) ดังนั้นการจะศึกษาว่ารัฐสามารถควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อนุญาตได้

⁴⁵มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ ยืนยันที่จะไม่นำพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1, ชั้นที่ 2 ไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

⁴⁶กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2597 ข้อ 14(2)

⁴⁷ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548

อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ นอกจากจะศึกษาตัวบทกฎหมายนั้นๆ แล้ว ยังต้องศึกษาระเบียบที่ เกี่ยวข้องด้วยจากการศึกษาพบว่าครั้งนี้พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบดังกล่าว ดังนี้

1. ในระเบียบข้อ 8 (2) กำหนดให้พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตใช้ประโยชน์ได้ ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ไม่ขัดกับมาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ มาตรการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนและมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้แล้ว หรือผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรี กำหนด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาระเบียบดังกล่าวแล้วเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไข การใช้ประโยชน์ที่ดินในระเบียบนั้นยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมว่ามีเงื่อนไขอย่างไร แต่กลับเป็น การวางหลักการกว้างๆดังที่กล่าวในหัวข้อที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตาม ระเบียบนี้ก็ต้องศึกษามติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอีก

2 เมื่อพิจารณาระเบียบข้อ 7 กำหนดให้ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นพื้นที่ ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 หรือในพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 องศา นั้นถ้าจะอนุญาตให้ทำ เมืองแร่ให้ส่งเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับ 7 หรือเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตร การตรวจสอบประทานบัตรเมืองแร่ ตรวจสอบพื้นที่โดยเจ้าหน้าที่ต้องรายงานผลการตรวจพร้อม ความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เมื่อพิจารณาระเบียบดังกล่าวในข้อ 8 (2) กำหนดให้พื้นที่ ที่จะพิจารณาอนุญาตใช้ประโยชน์ได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ไม่ขัดกับมาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ ลุ่มน้ำ ซึ่งมาตรการดังกล่าวห้ามใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ทุกกรณี ดังนั้นเพื่อให้เกิดความ ชัดเจนจึงควรบัญญัติให้ชัดเจนในระเบียบว่าห้ามอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 เอ ทุกกรณี รวมถึงห้ามอนุญาตให้ทำเมืองแร่ด้วย

3. เมื่อพิจารณาระเบียบข้อ 18 ที่ให้กำหนดเงื่อนไข โดยมีแบบกำหนดไว้แบบทำย ระเบียบ ซึ่งผู้อนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งเงื่อนไขในการอนุญาตให้กำหนดไว้ แบบทำยหนังสืออนุญาตด้วย ซึ่งการอนุญาตให้อยู่อาศัยตามมาตรา 16 นี้ มีเงื่อนไขตามข้อ 9 กำหนดว่าผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าที่ได้รับอนุญาตต้องทำการปลูกต้นไม้ชนิดดีมีค่าในพื้นที่ในอัตรา 2 ต้นต่อหนึ่งไร่ หรือในอัตราร้อยละ 10 ของจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับอนุญาตโดยต้องดูแลรักษาอย่างดี และต้นไม้ที่ปลูกจะตกเป็นของรัฐ ในกรณีนี้ผู้รับอนุญาตอาจมอบเงินค่าปลูกป่าเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ดำเนินการปลูกแทน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้อาจจะเหมาะแก่การอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตที่เป็น นิติบุคคลใช้ประโยชน์พื้นที่ทำกิจการหรือโครงการ แต่สำหรับเกษตรกร หรือประชาชนที่ยากจน การขออนุญาตโดยที่รัฐกำหนดเงื่อนไขดังนี้ไม่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการขออนุญาตใช้พื้นที่

(2) การอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ

ในการอนุญาตตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้อง
ใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนดด้วยจากหลักเกณฑ์
ดังกล่าวพิจารณาได้จากระเบียบกรมป่าไม้⁴⁸ พบปัญหาดังนี้

1. จะเห็นว่าพื้นที่ที่จะขออนุญาตทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่า
สงวนแห่งชาติ จะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ป่าที่มีสภาพเป็นต้นน้ำลำธาร หรือเป็นลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ตาม
หลักเกณฑ์ที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 และ
ตามที่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติต่อไป อย่างไรก็ตามคำว่า “ตามที่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติต่อไป”
จะเห็นว่าเป็นระเบียบข้อระเบียบหนึ่งที่มีการกำหนดระเบียบรายละเอียดโดยอิงกับมติคณะรัฐมนตรี
ระเบียบที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินตามมาตรา 16 ทวินี้ ควรกำหนดให้เห็น
เป็นขั้นตอนชัดเจนตามกฎหมายและไม่ควรให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจพิจารณา
จนเกินไป

2. การที่ระเบียบกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องเป็นผู้ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย
ในพื้นที่ที่ขออนุญาตแล้วก่อนวันที่ 1 มกราคม 2525 และยังคงทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต่อเนื่อง
จนถึงวันประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ⁴⁹ นั้น การพิสูจน์ว่า
ผู้ขออนุญาตอยู่ในพื้นที่มาตั้งแต่เมื่อใดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นไปได้ยากมากที่จะพิสูจน์
ว่าผู้ใดเข้ามาอยู่ในพื้นที่ป่าเมื่อใด และในประเด็นนี้ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่าการกำหนดเงื่อนไข
ดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ทางวิชาการ หรือมีเหตุผลเช่นไร และเมื่อไม่สามารถพิสูจน์ได้ก็ไม่ควรกำหนด
ไว้แต่ควรกำหนดเงื่อนไขอื่นเพื่อเป็นเงื่อนไขในการอนุญาต เช่น คุณสมบัติของบุคคล วัตถุประสงค์
ในการใช้พื้นที่ เหตุผลในความจำเป็นในการครอบครองที่ดิน และหลักฐานอื่นที่สามารถ
พิสูจน์ได้ เช่น บุคคลที่จะอนุญาตต้องเป็นเกษตรกรที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นเวลาที่ปี
ซึ่งสามารถพิสูจน์จากอายุของไม้ยืนต้นที่ปลูก หรือพิสูจน์หลักฐานทางทะเบียนบ้าน โดยขั้นตอน
การอนุญาตควรมีแบบการตรวจพื้นที่โดยละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและใช้ดุลพินิจได้อย่าง
ถูกต้อง ทั้งนี้จะสามารถแก้ปัญหาการบุกรุกเพื่อใช้สิทธิขอใช้ประโยชน์ได้ เพราะการที่เกษตรกรจะ
อยู่ในพื้นที่นานต้องเป็นการอยู่อาศัยเพื่อทำกินอย่างแท้จริง

⁴⁸ ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัย
ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530

⁴⁹ ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่
อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ข้อ 6

3. จากระเบียบข้อ 12 กำหนดให้เมื่อต้องการจะใช้ประโยชน์จากไม้ยืนต้นที่ปลูกให้ยื่นเรื่องราวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออนุญาตให้ทำไม้ กรณีนี้ทำให้เกษตรกรไม่มีความมั่นใจว่าต้นไม้ที่ปลูกจะเป็นของตนเอง ซึ่งการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเพื่อปลูกพืชไร่กลับทำให้เกษตรกรได้เงินมากกว่า เร็วกว่า แม้ว่าจะระเบียบข้อนี้กำหนดให้ยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าก็ไม่ใช่ว่าแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ขออนุญาตหันมาปลูกสร้างสวนป่าได้

4. อย่างไรก็ตามสำหรับกรณีศึกษานี้เมื่อพิจารณาการขออนุญาตใช้ประโยชน์ตามมาตรา 16 ทวิ และระเบียบนี้แล้วเห็นว่าน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรในอำเภอลับแลที่จะขออนุญาตปลูกไม้ยืนต้นที่เป็นไม้ผลในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่จะเห็นว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในอำเภอลับแลเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ไม่อาจกำหนดเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่จะอนุญาตตามมาตรา 16⁵⁰ การจะให้เกษตรกรในอำเภอลับแลขอใช้ประโยชน์ตามมาตรา 16 ทวิ จึงไม่อาจทำได้

(3) การอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 20

ในการอนุญาตตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนดด้วย จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวพิจารณาได้จากระเบียบกรมป่าไม้⁵¹ พบปัญหาดังนี้

1. จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายเปิดช่องให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้อธิบดีที่ดูแลพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าว โดยเฉพาะหากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นพื้นที่สูงอธิบดีอาจกำหนดให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวโดยเน้นหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำหรือกำหนดหลักเกณฑ์ให้นำแนวความคิดการใช้ที่ดินโดยระบบวนเกษตรได้ อย่างไรก็ตาม

⁵⁰ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530 ข้อ 7 กำหนดให้พื้นที่ที่จะขออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติจะต้องเป็นที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้ว ไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพเป็นต้นน้ำลำธารชั้น 1 เอ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 และที่จะมีมติต่อไป

⁵¹ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548

การอนุญาตตาม มาตรา 20 นั้นไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ที่มีสภาพต้นน้ำลำธารลุ่มน้ำชั้น 1 เอ เท่านั้น พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี และ ลุ่มน้ำชั้น 2 ที่เป็นพื้นที่สูง ก็อาจอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวได้ การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในพื้นที่ที่อนุญาตจึงเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามการอนุญาตตามมาตรา 20 และตามระเบียบระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ยังไม่ทำให้เกิดแรงจูงใจแก่เกษตรกร เพราะหากผู้รับได้อุญาตประสงค์จะทำไม้ที่ปลูกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ได้ต้องมีการขออนุญาตต่อหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนด ทั้งยังต้องชำระค่าภาคหลวงตามที่กำหนดด้วย⁵²

2. จากเจตนารมณ์ของมาตรานี้ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีนี้เป็นการอนุญาตการปลูกสร้างสวนป่าในเชิงธุรกิจ ผู้ขออนุญาตได้ต้องเป็นการอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้น หากพิจารณาสถานการณ์ในปัจจุบันที่ประเทศไทยต้องนำเข้าไม้จากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเนื่องจากการปิดป่าสัมปทานทำไม้ของผู้รับสัมปทาน เป็นผลให้มีการนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เนื่องจากความต้องการใช้ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ภายในประเทศยังมีอยู่มากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เมื่อตรวจดูสถิติการนำเข้าไม้ท่อนและไม้แปรรูป ปรากฏว่าในปี พ.ศ.2548 มีปริมาณ 2,335,349 ลูกบาศก์เมตร คิดเป็นเงินมูลค่า 24,411,961,498 บาท และในปี พ.ศ.2548 ตัวเลขการนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้มีมูลค่ารวมถึง 5,525,673,000 บาท⁵³

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้มีพื้นที่ฟื้นคืนคืนมาครบตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ตลอดจนเพื่อผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้สำหรับใช้สอยภายในประเทศทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ การฟื้นฟูสภาพป่าไม้โดยการปลูกสร้างสวนป่าเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ถ้าพึงจะอาศัยการดำเนินการโดยภาครัฐฝ่ายเดียวการปลูกสร้างสวนป่าคงจะสำเร็จได้ยาก และเท่าที่ผ่านมาการปลูกสร้างสวนป่าที่ดำเนินการทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจนถึงปี พ.ศ. 2540 ได้พื้นที่ป่าสงวนเพียง 13.14 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 4.1 ของพื้นที่ประเทศเท่านั้น⁵⁴ เนื่องจากการปลูกสร้างสวนป่า

⁵² ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 14

⁵³ สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2547 ,<http://forest.go.th/stat/stat48/TAB23.htm> ,ค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2552.

⁵⁴ กรมป่าไม้, สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2546,(กรุงเทพมหานคร :กองแผนงาน กรมป่าไม้,2547), น.1-4.

จะต้องอาศัยทุนในการดำเนินการจำนวนมากและต้องใช้เวลายาวนานพอสมควร เอกชนผู้ลงทุนจึงต้องพิจารณาว่าการลงทุนจะได้ผลตอบแทนคุ้มค่าที่ลงทุนไปหรือไม่ และที่สำคัญต้องมีกฎหมายรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้ และผลิตภัณฑ์จากการปลูกสร้างสวนป่าด้วย

อย่างไรก็ตามการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นการอนุญาตให้เอกชนรายใหญ่เข้าไปทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าเสื่อมโทรม มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเหตุการณ์ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2533 กรณีที่มีเอกชนผู้ยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ได้บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติก่อนการอนุญาตหลายราย คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงเสนอหลักการว่าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชน จะระงับการพิจารณาไว้ชั่วคราว และคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานชุดหนึ่งเพื่อศึกษาพิจารณาหามาตรการควบคุมเกี่ยวกับเรื่องนี้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่สอดคล้องตามแนวนโยบายการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชนต่อไป และเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ตามที่ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอ⁵⁵

ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอขอทบวณมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2535 ว่า⁵⁶ “การอนุมัติให้เข้าทำประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชนให้ระงับการพิจารณาไว้แต่เป็นกรณี que เข้าเงื่อนไขครบ 5 ประการ ดังนี้

- 1) เป็นการปลูกสร้างสวนป่าตามประเภทไม้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535
- 2) เป็นการดำเนินการโดยผู้ครอบครองอยู่เดิมมาไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยมีหลักฐานพิสูจน์ได้
- 3) เป็นการเปลี่ยนกิจกรรมการเกษตรจากข้าว หรือพืชไร่ มาเป็นวนเกษตรหรือสวนป่า

⁵⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0202/ว(ล)7312 เรื่อง การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้” ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2533.

⁵⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/1964 เรื่อง การปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างของกรมป่าไม้และร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ..... ลงวันที่ 14 กันยายน 2535.

4) การดำเนินการเวนเกษตรหรือสวนป่าตามข้อ (3) จะต้องมีหลักฐานที่ตรวจสอบได้ว่าได้เริ่มดำเนินการในพื้นที่ขออนุญาตแล้วอย่างชัดเจน

5) ให้ขอเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่

จากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2535 ให้ระงับการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติของภาคเอกชน แม้จะมีข้อยกเว้นให้อนุญาตได้หากเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขครบทั้ง 5 ประการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถที่จะส่งเสริมให้เอกชนมีการปลูกสร้างสวนป่าได้อย่างแพร่หลายและได้ผลเพราะว่าเงื่อนไขดังกล่าวมุ่งเน้นอนุญาตแต่เฉพาะบุคคลที่ได้เข้าครอบครองที่ดินทำกินอยู่ก่อนแล้ว และจำกัดพื้นที่ไม่เกิน 50 ไร่เท่านั้น ไม่เอื้ออำนวยให้มีการขออนุญาตรายใหม่ได้ จึงทำให้การอนุญาตปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ นั้น เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามตามความเห็นของผู้ศึกษาแล้วเห็นว่าการอนุญาตต้องไม่อยู่ในพื้นที่ป่าที่มีสภาพต้นน้ำลำธารชั้น 1 เอ⁵⁷ ดังนั้นหากมีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้อย่างครบถ้วน การดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็จะเป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ คือ พื้นที่บางส่วนต้องมีการจัดสรรให้ใช้ประโยชน์ภายใต้มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม และรักษาพื้นที่ที่ควรสงวนรักษา เช่น พื้นที่ต้นน้ำลำธารไว้ได้ หากมีการอนุญาตให้ปลูกป่าแปลงใหญ่ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมก็จะทำให้เกิดการจ้างแรงงานในท้องถิ่น การตรวจสอบควบคุมทำได้ง่ายกว่าที่จะปล่อยให้บุกรุกแปลงเล็กแปลงน้อย

โดยสรุปแล้วจะพบว่าพื้นที่สูงที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น พบว่ามีปัญหาว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 แม้จะให้ความสำคัญกับพื้นที่สูงหรือพื้นที่แหล่ง

⁵⁷ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 9 กำหนดว่า “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 ทั้งต้องไม่มีปัญหากับราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ป่านั้นตั้งอยู่”

ต้นน้ำลำธารให้แตกต่างจากพื้นที่อื่น⁵⁸ แต่ตามระเบียบออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ กลับไปอิงกับมติคณะรัฐมนตรี ทำให้พื้นที่สูงในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยังถูกจับจองและทำประโยชน์ต่อไป

5.3 ปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่สูงในอำเภอลับแล

5.3.1. เหตุผลด้านความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าพื้นที่สูงในเขตอำเภอลับแล เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการปลูกทุเรียน ลองกอง ลางสาด ผลไม้เศรษฐกิจที่สำคัญ ผลผลิตดังกล่าวสร้างรายได้ให้อำเภอลับแลและจังหวัดอุตรดิตถ์ปีละไม่น้อย ชาวบ้านมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตไม่มีการอพยพไปประกอบอาชีพแหล่งอื่นน้อยกว่าพื้นที่อื่นๆ ดังนั้นการที่จะอพยพเกษตรกรที่ทำกินในพื้นที่สูงในอำเภอลับแล จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะหากมีการบังคับใช้กฎหมายเข้มงวดเกินไป คงจะทำให้เกิดประเด็นข้อขัดแย้งกับชาวบ้านเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้แทนที่ภาครัฐจะมีนโยบายป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าโดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงในอำเภอลับแลให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ กลับมีการเข้าไปส่งเสริมการเกษตรเพื่อให้สามารถสร้างผลผลิตเพื่อตอบสนองต่อระบบการผลิตและระบบการตลาด จนทำให้รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สูงเปลี่ยนไป และเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้เกิดภัยดินถล่มและอุทกภัยขึ้นนั่นเอง

5.3.2. สถานะทางกฎหมายของพื้นที่สูงในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

พื้นที่สูงในอำเภอลับแล เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่สำคัญของจังหวัดและภาคเหนือตอนล่าง ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันว่าบนพื้นที่สูงในอำเภอลับแลมีชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่โดยมีขอบด้วยกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายในการแก้ไขการบุกรุกที่ดินป่าไม้ โดยพิจารณาถึงสิทธิชุมชนด้วยโดยการพิสูจน์ว่าประชาชนอาศัยในพื้นที่ดังกล่าวมีการครองครองพื้นที่ดังกล่าวมาก่อนหรือไม่ ซึ่งอาจอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ต่อไปได้ ยกเว้นว่าพื้นที่นั้นเป็นล่อแหลมเป็นอันตรายคุกคามต่อระบบนิเวศ เช่น พื้นที่สูงมีความลาดชันเกินกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ ที่อาจเกิดภัยพิบัติดินถล่มเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ ซึ่งในพื้นที่กรณีศึกษามีการบุกรุกเพิ่มเติมขึ้นเรื่อยๆ เช่นเดียวกับพื้นที่สูงแห่งอื่นๆ ซึ่งอยู่ในสถานะที่รัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมาไม่อาจใช้มาตรการ

⁵⁸ ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 31 (3)

ทางกฎหมายดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติได้อย่างเคร่งครัด ทำให้มีการตั้งชุมชนมากขึ้น และมีการบุกเบิกพื้นที่เพื่อทำเกษตรกรรม⁵⁹ และวิธีการตลาดเข้ามามีอิทธิพลทำให้ระบบการใช้ที่ดินจากการปลูกพืชแบบวนเกษตร หรือสวนหลังบ้านเปลี่ยนไปเหมือนกับพื้นที่สูงในภาคเหนือแถบอื่นๆ ที่การใช้ที่ดินก็เป็นไปอย่างเข้มข้น มีการใช้สารเคมี ผลกระทบอื่นๆจึงตามมาเป็นจำนวนมาก⁶⁰ ซึ่งอำเภอลับแลเป็นตัวอย่างหนึ่งที่มีปัญหาดังกล่าว ซึ่งพื้นที่สูงในอำเภอลับแลอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าถาวรซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ คือ ป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก ,ป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 ป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้า ป่าเตรียมการสงวน ท้องที่อำเภอลับแล มีสถานะทางกฎหมาย ดังนี้

(1) พื้นที่สูงในป่าสงวนแห่งชาติน่านกกก ,ป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยช้าง-ป่าปู่เจ้า มีสถานะเป็นป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และอีกสถานะหนึ่งคือป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งการป้องกันการบุกรุกไม่เข้มงวดเท่าป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย คือ พื้นที่อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพราะยังมีการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ได้ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อที่แล้ว แต่มีข้อดีคือพื้นที่สูงภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ได้ดีกว่า⁶¹ อย่างไรก็ตามหากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติถูกบุกรุกจนไม่อาจจะประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ เพราะมีลักษณะเป็นป่าเสื่อมโทรม และประกาศเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแล้ว ก็จะทำให้มีการอนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ง่ายและเวลาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์นานขึ้นด้วย⁶²

(2) พื้นที่สูงในป่าถาวรหมายเลข 59 และป่าเตรียมการสงวน ท้องที่อำเภอลับแล ซึ่งมีสถานะเป็นป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติ

⁵⁹ สงวน เดชวิศิษฐ์กุล, อุปสรรคการอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำบนพื้นที่สูงภายใต้มาตรการทางนโยบายและกฎหมาย, ส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2548, น.39.

⁶⁰ เบญจพรรณ เอกะสิงห์ และธัญญา พรหมบุญ, “การเปลี่ยนแปลงระบบเกษตรและความยั่งยืนของประเภทการผลิตในชุมชนเกษตรที่สูง,” วารสารเศรษฐศาสตร์เกษตร, ปีที่21 ฉบับที่2, น.4.

⁶¹ สัมภาษณ์ อธิพงษ์ ก่อผล, นักวิชาการป่าไม้ระดับชำนาญการ. กองจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 10 พฤศจิกายน 2551

⁶² ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา16 ทวิ

ป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งการควบคุมการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวทำได้ยาก เพราะป่าไม้ตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่มีขอบเขต ทั้งสถานะของป่าไม้ถาวรและป่าเตรียมการสงวนยังไม่จำแนก ว่าควรสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือจะจัดสรรให้ราษฎรทำกิน โดยมอบให้ ส.ป.ก.นำไปดำเนินการ ปัจจุบันพื้นที่สูงในป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 และ ป่าเตรียมการสงวน ท้องที่อำเภอลับแล ถูกบุกรุกมากกว่าพื้นที่ป่าบริเวณอื่นในอำเภอลับแล⁶³ การดูแลพื้นที่สูงในพื้นที่ป่าถาวรหมายเลข 59 และป่าเตรียมการสงวน ท้องที่อำเภอลับแล จึงมีข้อจำกัด และการบุกรุกก็เป็นปัญหาคุกคามต่อระบบนิเวศอย่างมาก

5.3.3 สภาพภูมิประเทศทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีข้อจำกัด

ลักษณะทางกายภาพพื้นที่สูงในอำเภอลับแล เป็นพื้นที่ภูเขาภูเขาและพื้นที่สูง ในเขตนี้จะมีพื้นที่แคบๆ ระหว่างภูเขาสลับอยู่เป็นบางตอนอยู่ในพื้นที่ 3 ตำบลทางตอนเหนือ ได้แก่ ตำบลฝายหลวง ตำบลแม่พูล ตำบลน่านกกก ซึ่งพื้นที่ลักษณะพื้นที่ที่เป็นภูเขาสูงชัน ทำให้หน่วยราชการเข้าไปไม่ถึงได้ยาก และเป็นข้อจำกัดในการตรวจสอบดูแล และความเข้าถึงลำบากของพื้นที่เหล่านี้เป็นอุปสรรค หรือสร้างความขัดข้องต่อการใช้มาตรการต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมเชิงบวกบนพื้นที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมาย” และชุมชนที่ตั้งอยู่บนพื้นที่สูงและอยู่อย่างกระจัดกระจาย ห่างไกลและทางราชการเองก็ไม่สามารถเข้าไปพัฒนาและส่งเสริมได้ทุกอย่าง⁶⁴ โดยเฉพาะพื้นที่สูงในเขตป่าถาวรหมายเลข 59 และป่าเตรียมการสงวนในเขตตำบลฝายหลวง ตำบลแม่พูล ตำบลน่านกกก การเข้าไปตรวจสอบการบุกรุกทำได้ยาก ประกอบกับในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ดูแลพื้นที่ป่าไม้ในระดับอำเภอถูกยุบเลิกตำแหน่งไป การปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นไปได้ยากมาก เพราะเนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอคอยดูแลรับข้อมูลข่าวสารจากผู้ใหญ่บ้านแล้ว

เนื่องจากข้อจำกัดในข้างต้น เมื่อพิจารณาพื้นที่สูงในอำเภอลับแลที่ถูกเปลี่ยนไปทำเกษตรกรรมที่เน้นผลผลิตเพื่อการตลาด และมีการตั้งชุมชนบนพื้นที่สูงอย่างผิดกฎหมายมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในเขตตำบลฝายหลวง ตำบลแม่พูล และตำบลน่านกกก และเป็นที่น่าวิตกว่าจะเกินขีดการรองรับของทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากในพื้นที่ที่กรณศึกษาที่เป็นพื้นที่เปราะบางและ

⁶³ สัมภาษณ์ สัจญา สมบัติ, นักวิชาการป่าไม้ นักวิชาการป่าไม้ระดับชำนาญการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์, กรมป่าไม้, วันที่ 10 พฤศจิกายน 2551.

⁶⁴ สงวน เดชวิศิษฐ์กุล, อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ 19, น.25.

เสี่ยงต่อกภัยดินถล่มอย่างมาก หากมีฝนตกหนักอย่างผิดปกติก็จะเกิดภัยดินถล่มได้⁶⁵ ดังนั้นภาครัฐอาจจะต้องเตรียมแผนการเพื่อรับมือกับภัยธรรมชาติดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นเมื่อปี 2549 อีกครั้งหรือไม่

5.4 ปัญหาหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่สูง

พื้นที่สูงในอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพื้นที่ป่าถาวร และป่าเตรียมการสงวน ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 โดยความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ กล่าวคือหากพื้นที่สูงใดเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพื้นที่สูงนั้นก็อยู่ในความดูแลของกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และหากพื้นที่ใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติก็จะอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ บางครั้งก็ทำให้เกิดความสับสนว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด เพราะสภาพที่เป็นภูเขาสูง การกำหนดเขตอนุรักษ์ยังไม่มีความชัดเจน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง ได้มีพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545⁶⁶ ทำให้ปัจจุบันสำนักงานป่าไม้จังหวัดอุตรดิตถ์ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์ และมีการยุบหน่วยงานป่าไม้ระดับอำเภอ โดยให้ไปทำงานรวมอยู่ที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุตรดิตถ์ การดูแลพื้นที่อนุรักษ์ในระดับอำเภอจึงไม่เป็นไปอย่างทั่วถึง เพราะอดีตป่าไม้อำเภอจะทำหน้าที่ประสานงานในระดับท้องถิ่นกับผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้าน คอยรับข้อมูลการบุกรุกพื้นที่ ทั้งทำงานในเชิงรุกโดยการออกตรวจตราในพื้นที่ได้สม่ำเสมอ แต่เมื่อถูกยุบหน่วยงานในระดับอำเภอไป การดูแลพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวจึงขาดประสิทธิภาพ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาโดยภาพรวมในระดับประเทศ และเห็นว่าหากไม่อาจตั้งหน่วยงานป่าไม้ให้ดูแลในระดับอำเภอได้ ฝ่ายภาครัฐควรเร่งแก้ปัญหานี้โดยอาจจะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการ และดูแลพื้นที่ป่าไม้แทนหน่วยงานระดับอำเภอ

⁶⁵จรัญธร บุญญานุภาพ, “การประเมินความเปราะบางของพื้นที่ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางการเกษตร และแนวทางฟื้นฟูและการป้องกันพื้นที่เกิดแผ่นดินถล่ม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์,” (รายงานการวิจัย คณะเกษตรศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2550), น.139

⁶⁶การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม , <<http://www.dnp.go.th/MFCD19/history.htm> .>, สืบค้นเมื่อ วันที่ 13 พฤศจิกายน 2551.

ที่ถูกยุบไป และทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อให้การดูแลพื้นที่ป่าไม้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป