

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง โดยศึกษาในพื้นที่ตำบลฝายหลวง แม่พูน นานกกก ที่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ในพื้นที่ป่าไม้ถาวรแห่งชาติ และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นั้น พื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และระเบียบที่เกี่ยวข้องได้แก่ ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539 และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 เมื่อศึกษาแล้วพบว่าแม้มีกฎหมายดังกล่าวข้างต้นและระเบียบที่ออกตามกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ก็ตามแต่ท้ายที่สุดแล้วในระเบียบดังกล่าวกลับระบุหลักเกณฑ์การอนุญาตและการใช้ประโยชน์พื้นที่ไปอิงกับมติคณะรัฐมนตรีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งยังเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย เช่น ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 8 กำหนดว่า “พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตต้องไม่ขัดต่อมาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ และมาตรการการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้แล้ว หรือผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้” นั้น เท่ากับเป็นการจัดการและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยถือนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้กฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าคะแนนเสียงของพรรคการเมืองบางพรรคได้มาจากการพยายามที่จะให้สิทธิในที่ทำกินให้แก่ราษฎร ทั้งที่พื้นที่บางแห่งไม่อาจให้สิทธิได้เพราะเป็นพื้นที่อนุรักษ์

นอกจากนี้เมื่อศึกษาแล้วพบว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ไม่ได้จำแนกระดับความสำคัญตามสภาพป่าว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธาร พื้นที่ใดสำคัญต่อระบบนิเวศ หรือเป็นพื้นที่ที่เปราะบางต่อการถูกชะล้างพังทลาย เห็นได้จากมาตรการการลงโทษ

ผู้ที่บุกรุกแผ้วถางป่าจะลงโทษหนักขึ้นตามจำนวนเนื้อที่ป่าที่ผู้บุกรุกแผ้วถางได้บุกรุกทำลาย ไม่ได้ลงโทษผู้บุกรุกพื้นที่ป่าตามระดับความสำคัญในเชิงอนุรักษ์แต่อย่างใด กอปรกับเมื่อพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มิได้มีขอบเขตชัดเจนแน่นอน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้มีการจับกุมผู้บุกรุกแผ้วถางป่า แต่สุดท้ายก็ถูกยกฟ้องเนื่องจากรัฐไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของผู้บุกรุกเป็นการกระทำโดยเจตนา และพบว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ก็ยังมีปัญหาทั้งโดยบทบัญญัติของกฎหมายเองที่ไม่มีความชัดเจน เช่น ไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่าพื้นที่ต้นน้ำลำธารไว้ ทั้งที่บัญญัติให้ผู้กระทำผิดในพื้นที่ดังกล่าวต้องรับโทษหนักขึ้น<sup>1</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้ที่ออกมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลักเกณฑ์การอนุญาตและเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ต้องถือตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐบาล ดังที่กล่าวไปแล้ว

ในการศึกษาครั้งนี้ยังอีกพบว่านโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเป็นปัญหาต่อการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่กรณีศึกษาในครั้งนี้ด้วย เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้สภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะมีการอนุญาตให้เกษตรกรที่ทำกินในพื้นที่สามารถอาศัยในพื้นที่ต่อไปได้ จนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิและหาพื้นที่ทำกินแห่งใหม่ให้ได้ตามเงื่อนไขของนโยบายดังกล่าวทำให้ยังมีการบุกรุกพื้นที่ป่า ซึ่งก็ย่อมรวมถึงพื้นที่สูงอันเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารด้วย และยังมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ถาวรมีทั้งหมด 3 ครั้งด้วยกันกรณีจึงอาจเป็นการยากที่จะเข้าใจว่าในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้นแท้จริงแล้วมีหลักการนโยบายและแนวทางปฏิบัติอย่างไร

แม้ว่าประเภทและรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความสัมพันธ์เชิงพื้นที่กับการเกิดภัยดินถล่มไม่ชัดเจนมากนักเมื่อเทียบกับปัจจัยอื่น ๆ<sup>2</sup> เช่น สภาพภูมิประเทศ ความลาดชัน

---

<sup>1</sup> ดูพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 31 วรรคสอง (3)

<sup>2</sup> จรรย์ธร บุญญานุกาพ, "การประเมินความเปราะบางของพื้นที่ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางการเกษตร และแนวทางฟื้นฟูและการป้องกันพื้นที่เกิดแผ่นดินถล่ม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์," รายงานการวิจัย คณะเกษตรศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2550, น.137.

และความสูงของพื้นที่<sup>3</sup> แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูงของเกษตรกรในอำเภอลับแลก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และเกิดอุทกภัยและแผ่นดินถล่ม เมื่อ ปี พ.ศ.2549 ที่ทำให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต และทรัพย์สินของเกษตรกรเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตามในการศึกษาอีกด้านหนึ่งก็ต้องพิจารณาถึงสิทธิของประชาชนด้วย จากการศึกษาครั้งนี้ทำให้ทราบว่า การใช้ประโยชน์พื้นที่สูงในพื้นที่กรณีศึกษานี้เป็นรูปแบบการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่สูง หากดำเนินการตามหลักการอนุรักษ์โดยไม่ตัดต้นไม้จากพื้นที่ป่าเพื่อเปิดพื้นที่ทำการเกษตร แต่ใช้วิธีการปลูกไม้ผลเสริมในพื้นที่ป่าตามที่บรรพบุรุษของเกษตรกรในเขตนี้ได้เคยทำมา ไม่ใช่ทำการเกษตรเพื่อสนองต่อระบบตลาดเช่นในปัจจุบัน ซึ่งหากภาครัฐสามารถยอมรับสิทธิของเกษตรกรภายใต้เงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมแล้วก็เป็น การประสานประโยชน์ระหว่างรัฐและเกษตรกรในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของเกษตรกรจากภัยพิบัติธรรมชาติ และขณะเดียวกันก็คุ้มครองพื้นที่ให้เป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารด้วย มิใช่เพื่อสงวนรักษาพื้นที่เป็นเขตอนุรักษ์โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชน และในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ภาครัฐไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการพิสูจน์สิทธิตามนโยบายของรัฐบาล<sup>4</sup> ในพื้นที่กรณีศึกษานี้โดยอาศัยภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียมนั้นไม่อาจทำได้หรือทำได้ก็มีข้อผิดพลาด นอกจากนี้จะใช้วิธีเดินสำรวจเพื่อตรวจสอบสภาพพื้นที่ซึ่งอาจจะคาดเดาเวลาครอบครองจากอายุไม้ผลที่ปลูกในพื้นที่ ซึ่งอาจจะต้องใช้แรงงาน งบประมาณ และเวลา ดังนั้นแนวทางการอนุญาตให้เกษตรกรใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบที่เหมาะสมและวางหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่ จึงน่าจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ศึกษานี้ได้

ทั้งนี้นอกจากมาตรการทางกฎหมาย และนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้แล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายอื่นที่สามารถบังคับใช้ในพื้นที่กรณีศึกษานี้ เช่น มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่สามารถบังคับใช้ในพื้นที่กรณีศึกษานี้ เนื่องจากพื้นที่กรณีศึกษาเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 อันเป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธาร การนำมาตราทางกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ในพื้นที่กรณีศึกษาจึงน่าจะเป็นทางออกที่ดี เช่น กรณีที่เห็นว่าพื้นที่ใดมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป

---

<sup>3</sup> เพ็งอ้ง, น.136

<sup>4</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ที่เห็นชอบกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

และมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมของมนุษย์ได้โดยง่าย ก็กำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษา ระบบนิเวศน์มิให้เปลี่ยนแปลง<sup>5</sup> ซึ่งเห็นว่าพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารก็เป็นกรณีเช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้มาตรการทางกฎหมายนี้มาบังคับเป็นการมุ่งที่จะคุ้มครองพื้นที่สูง โดยไม่ได้พิจารณาถึงสิทธิในที่ดินหรือหวงกันพื้นที่ไม่ให้ใช้ประโยชน์เพียงอย่างเดียว แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดินและการสูญเสียหน้าดินในพื้นที่กรณีศึกษาครั้งนี้ได้

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาในพื้นที่กรณีศึกษาเห็นว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐ ไม่มีความชัดเจน และปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสงวนและรักษาทรัพยากรป่าไม้ไม่มีความเข้าใจในเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันและไม่อาจหาข้อยุติได้ เช่น กรณีปัญหาเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรนับปัญหาสำคัญ เพราะกระทบสิทธิของราษฎรในพื้นที่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติ สมควรพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติบรรลุเป้าหมายและขณะเดียวกันก็ต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร และต้องให้ฝ่ายบริหารมีนโยบายที่ชัดเจน ต้องเสนอให้มีการทบทวนนโยบายดังกล่าว แต่จากการศึกษาครวัณนี้ก็พบว่ากรมป่าไม้ก็มีได้เสนอขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หลักการและนโยบายมีความชัดเจนขึ้น ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3 และคณะที่ 7) ให้ข้อสังเกตไว้ ซึ่งก็ต้องรอดูแนวทางของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องว่าจะแก้ไขปัญหายังไงต่อไป นอกจากนี้การศึกษาครวัณนี้ยังพบว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้อยู่มาก ดังที่นำเสนอไว้ในข้างต้น อีกทั้งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่เนื่องตามมีนโยบายของรัฐบาลบางนโยบายเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งกฎหมายป่าไม้ที่ศึกษาในครั้งนี้เองก็ไม่ได้

---

<sup>5</sup> ฎีกากระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ให้ความสำคัญที่จะคุ้มครองพื้นที่ต้นน้ำลำธารเท่าที่ควร<sup>6</sup> ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับพื้นที่การศึกษาศึกษาและพื้นที่อื่นๆทั่วประเทศที่มีลักษณะเดียวกันนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือฝ่ายภาครัฐต้องร่วมมือแก้ไขปัญหาดังนี้

### 6.2.1 ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(1) พิจารณาแนวทางตามนโยบายเมื่อวันที่ วันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ อีกครั้ง ว่าสมควรจะยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่<sup>7</sup> หรือหากจะดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวต่อไป รัฐก็ควรมีเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการ เช่น งบประมาณ กำลังคน ที่จะสามารถดำเนินการตามนโยบายนั้นได้ และเห็นว่ามีควมจำเป็นที่จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิสูจน์สิทธิ์ หรือแก้ไขข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรในปัญหาเรื่องที่ดินทำกินที่ซ้อนทับในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งตั้งขึ้นโดยประสานความร่วมมือกันระหว่างกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

(2) เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ถาวรมีทั้งหมด 3 ครั้งด้วยกัน กรณีจึงอาจเป็นการยากที่จะเข้าใจว่าในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้นแท้จริงแล้วมีหลักการนโยบายและแนวทางปฏิบัติอย่างไร สมควรที่กรมป่าไม้จะได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งสามครั้งดังกล่าว และประมวลเป็นมติคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยให้เรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งหมดรวมอยู่ในมติคณะรัฐมนตรีเดียวกัน

### 6.2.2 ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

(1.1) กำหนดเพิ่มเติมในมาตรา 4 โดยนิยามคำว่าพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ดังนี้

---

<sup>6</sup> หมายเหตุท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 439 (พ.ศ.2514) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าห้วยซ่าง และป่าปู่เจ้า (ภาคผนวก ข) เห็นว่าวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตพื้นที่ดังกล่าวมุ่งเน้นในการรักษาไม้มีค่ามิได้ มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการรักษาพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่สูงแต่อย่างใด

<sup>7</sup> มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 ยืนยันให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ต่อไปและเร่งรัดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามแผนงานภายใน 2 ปี

“พื้นที่ต้นน้ำลำธาร” หมายถึง พื้นที่ที่มีความสูงจากระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป มีความลาดชันมากกว่าร้อยละ 35 เป็นพื้นที่ที่ไปะบาง หน้าดินอาจถูกชะล้างพังทลายได้ โดยง่าย เป็นพื้นที่รองรับน้ำฝน และปลดปล่อยน้ำลงสู่เบื้องล่าง และเป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้ เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำ โดยให้รวมถึงพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2

อนึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตามข้อเสนอแนะนี้ อาจใช้เวลานาน และยุ่งยาก ในการดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติ ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะแนวทางไว้อีกแนวทางหนึ่ง ตามข้อ (3)

(1.2) กำหนดเพิ่มเติมในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ โดยเพิ่มเติมมาตรา 16/1 ดังนี้

“มาตรา 16/1 การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในหมวดนี้ ห้ามมิให้มีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ในพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธาร แต่กรณีพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ป่า และลุ่มน้ำชั้นที่ 2 อาจมีการอนุญาตได้ โดยกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ตามหลักวิชาการ”

(2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้เป็นพระราชบัญญัติที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐสามารถ อนุรักษ์ป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์โดยมุ่งเน้นการใช้ ประโยชน์จากป่าไม้เพียงอย่างเดียว การคุ้มครองพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้จึงเป็นไปอย่าง ไร้ประสิทธิภาพ แต่เมื่อเกิดภัยดินโคลนถล่มที่ภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2531 จนรัฐบาลต้องปิดป่าสัมปทาน และแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 โดยนำหลักการอนุรักษ์ มาบัญญัติไว้<sup>8</sup> ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายปิดป่าจริงๆ เพราะเป็นการยกเลิก สัมปทานบางส่วนในทันที<sup>9</sup> การสัมปทานป่าทั่วประเทศจึงถูกปิดลง เมื่อไม่มีการอนุญาตให้ทำไม้ ออกจากป่าธรรมชาติแล้ว พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องใช้บังคับต่อไป ดังนั้น จึงเห็นควร

(2.1) เร่งจัดที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เช่น ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ป่าเตรียมการสงวน ให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือพื้นที่

<sup>8</sup> ดูพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พ.ศ. 2532 มาตรา 4

<sup>9</sup> ยืนหยัด ใจสมุทร,คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484,(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ,2548 ), น. 23-24.

ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน หรือถ้าหมดสภาพป่าแล้วก็ควรจัดสรรเป็นที่ทำกินให้ราษฎร

(2.2) ควรศึกษาพระราชบัญญัติป่าไม่ว่ามีความจำเป็นที่จะใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้เป็นเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติของกฎหมายก็ไม่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ จึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายฉบับดังกล่าวว่าควรยกเลิกกฎหมายฉบับนี้หรือมีการจะแก้ไขอย่างไร ต่อไป

### (3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เนื่องจากตามมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย ฯ ให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนั้นกรณีหากมีการกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 โดยที่พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารตามมาตรา 43 รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจให้นิยามของ “พื้นที่ต้นน้ำลำธาร” ในประกาศดังกล่าวได้

## 6.2.3 มาตรการทางกฎหมายตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ

เนื่องจากในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบว่าในพื้นที่กรณีศึกษาเป็นพื้นที่ที่ลาดชัน เสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดิน และทำให้เกิดภัยดินถล่ม<sup>10</sup> ดังนั้นภาครัฐสามารถป้องกันปัญหาดังกล่าวโดย

(1) ประกาศให้เขตพื้นที่ในสามตำบลที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา อันได้แก่ ตำบลแม่พูล นานกกก ฝ่ายหลวง เป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ ตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 โดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามมาตรา 15 ดังนี้

(1.1) กำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน และป้องกันการเกิดดินถล่ม โดยใช้มาตรการวิธีกล มาตรการวิธีพืช หรือมาตรการอื่นใดที่เหมาะสม

(1.2) ห้ามกระทำการใดๆ รวมถึงการทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดินหรือทำให้สภาพที่ดินเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

<sup>10</sup> จรัญธร บุญญานุภาพ, *อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 2, น.136-139.

(1.3) กำหนดมาตรการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

โดยมาตรการบังคับตามมาตรานี้ได้จัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตรการดังกล่าวด้วย<sup>11</sup> ซึ่งการกำหนดมาตรการในข้างต้นต้องให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนในการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินโดยระบบวนเกษตรตามแบบแผนดั้งเดิมของเกษตรกรในพื้นที่ทั้งสามตำบลนี้ด้วย

(2) หรืออาจจะประกาศให้เขตพื้นที่ในเขตป่าไม้ถาวร ตำบลแม่พูล นานกกก ฝ่ายหลวง เป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 43 และกรณีที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าหากมีภัยดินถล่มเกิดขึ้นอีก ก็สามารถกำหนดเป็นเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 45 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และนำมาตรการในมาตรา 44 มาใช้บังคับ เช่น ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่สามตำบลที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่ตำบลแม่พูล นานกกก ฝ่ายหลวง นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อรักษา สภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ได้ด้วย<sup>12</sup>

ซึ่งการประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 ต้องไม่ปรากฏว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่อนุรักษ์ และเห็นว่าเป็นมาตรการป้องกันก่อนที่ผลจะเกิด ต่างจากการประกาศเป็นเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในพื้นที่ที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต โดยเป็นการนำมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปใช้ในเขตอนุรักษ์เขตผังเมือง ฯ ที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น และจำเป็นต้องแก้ไขให้ทันท่วงทีโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายและไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งต้องกำหนดระยะเวลาใช้มาตรการดังกล่าวแน่นอน และแม้ว่าจะมีการนำมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปใช้

<sup>11</sup>ดูพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 มาตรา 15 วรรคสอง

<sup>12</sup>ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ในพื้นที่อนุรักษ์ ฯ ก็ไม่ทำให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม<sup>13</sup> จากปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรณีศึกษาช่วงที่เกิดภัยดินถล่มนั้นเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่อาจแก้ปัญหาได้ เพราะหากมีการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินต้องมีการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ แก้ไขปัญหาเรื่องสุขอนามัย พื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ประสบภัย และการวางแผนแก้ไขปัญหานั้นต้องดำเนินการแบบบูรณาการ โดยให้หลายหน่วยงานร่วมมือกัน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ร่วมมือกันแก้ปัญหาในภาพรวม โดยประสานงานกับฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายในการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่สูง ก็จะทำให้ความขัดแย้งในการจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่สูง และการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่สูงดังเช่นในพื้นที่กรณีศึกษานี้มีปัญหาลดน้อยลง เนื่องจากหากภาครัฐมีนโยบายที่ชัดเจน ก็จะสามารถเข้าไปจัดการพื้นที่ได้ในแนวทางเดียวกันไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองพื้นที่ป่า การให้สิทธิในที่ทำกิน อย่างเช่นในพื้นที่อำเภอลับแลนี้หากมีความชัดเจนในเรื่องนโยบายว่าพื้นที่ป่าไม้ถาวรหมายเลข 59 นี้ ควรจะดำเนินการจัดการพื้นที่อย่างไรต่อไปจะจัดสรรพื้นที่บางส่วนเป็นที่ทำกิน หรือจะประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยจัดการพื้นที่ตามหลักการอนุรักษ์ และภายใต้หลักคุ้มครองสิทธิของราษฎร ถ้าหากมีความชัดเจนและจัดการพื้นที่ในเบื้องต้นเช่นนี้ เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ที่จัดการอย่างถูกต้องก็จะทำได้ง่ายขึ้น และในส่วนของกฎหมายเองนั้น ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า หากมีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สูงบางส่วนเพื่อทำสวนผลไม้ในอำเภอลับแล โดยให้เข้าสู่ระบบการอนุญาตตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วจะสามารถทำรัฐเข้าไปกำกับดูแลเรื่ององค์ความรู้เรื่องการอนุรักษ์ดินและน้ำ และส่งเสริมการปลูกไม้ผลที่เหมาะสมกับพื้นที่สูงชันได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายภาครัฐเองที่จะสามารถควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่สูงได้ ซึ่งถือเป็นการควบคุมภายใต้การส่งเสริม ทั้งราษฎรเองก็จะได้ประโยชน์ทั้งด้านความรู้ และพันธุ์ไม้ และอื่นๆอีกมากมาย ดังนั้นหากมีการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สามารถอนุญาตให้เกษตรกรในพื้นที่อำเภอลับแลสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่สูงได้ในบางส่วนก็จะเป็นประโยชน์ทั้งแก่ภาครัฐและแก่ราษฎรที่ทำกินในพื้นที่กรณีศึกษาได้

---

<sup>13</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต,กฎหมายสิ่งแวดล้อม,พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม,(กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน,2550), น.105.