

# ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบเวนเกษตร: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

อดิศร กุลวาทิต<sup>1</sup> / พินิจ ทิพย์มณี<sup>2</sup> / ณรงค์ ใจหาญ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรุงเทพมหานคร

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรุงเทพมหานคร

<sup>3</sup> ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร

อีเมล: adisorn.k@rbru.ac.th

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบเวนเกษตรมาใช้ในพื้นที่ป่าของประเทศไทย ศึกษากรณีพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมีประเด็นปัญหาวิจัยในเรื่อง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักนิติรัฐ คุณประโยชน์ของฝ่ายปกครอง และภารกิจของรัฐ รวมทั้งประเด็นปัญหาในเรื่องกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบเวนเกษตรในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานั้นสนับสนุนต่อการนำระบบเวนเกษตรมาใช้ในพื้นที่ป่าของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการวิจัยนี้เป็นการศึกษาเอกสารทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งเอกสารอื่น จากการศึกษาพบว่าการนำระบบเวนเกษตรมาปรับใช้ในพื้นที่ป่าของประเทศไทยนั้น มีปัญหาทางกฎหมาย 5 ประการ ปัญหาประการแรก เป็นปัญหาเกี่ยวกับเกี่ยวกับการกำหนดค่าจำกัดความของคำว่าป่า ซึ่งไม่เหมาะสมต่อการจัดทำระบบเวนเกษตร เพราะการกำหนดพื้นที่ป่าในปัจจุบันทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการเข้าใช้ประโยชน์และอาจทำให้ผู้เข้าใช้ประโยชน์ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย อีกทั้ง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุล ปัญหาประการที่สอง เป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบเวนเกษตร ซึ่งยังไม่มีกฎหมายแม่บทที่กำหนดรายละเอียดในการใช้ประโยชน์และการให้ชุมชนได้เป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้ประโยชน์ จึงทำให้สิทธิของบุคคลและชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม ปัญหาประการที่สาม เป็นปัญหาการขาดกระบวนการและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบเวนเกษตร ซึ่งทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วม ทำให้การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่และนำไปสู่ความขัดแย้ง ปัญหาประการที่สี่ เป็นปัญหาการไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ ซึ่งทำให้การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบเวนเกษตรที่ต้อง



พิจารณาถึงสถานการณ์เฉพาะเรื่องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเฉพาะกรณี ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาประการสุดท้าย เป็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจในการจัดทำและดูแลการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน คือ สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้ ไม่มีอำนาจในการอนุญาตให้ดำเนินการจัดทำระบบวนเกษตรได้ตามกฎหมายและยังขาดการบูรณาการกับหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นอีกด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยนำแนวความคิดหรือหลักการตามกฎหมายของต่างประเทศที่ได้มีกฎเกณฑ์รับรองและสนับสนุนการใช้ระบบวนเกษตรมาพิจารณาปรับใช้ในกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลทำให้การอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่ามีประสิทธิภาพและสอดคล้องต่อหลักการพัฒนายั่งยืนสืบไป

### คำสำคัญ

วนเกษตร การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

## Legal Issues about Agroforestry System: A Case Study of the Forest Act BE 2484 and the National Forest Act BE 2507

Adison Gonvitit<sup>1</sup> / Pinit Tipmanee<sup>2</sup> / Narong Jaihar<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ph.D. Student of Doctor of Law Program, Pridi Banomyong Faculty of Law,  
Dhurakij Pundit University, Bangkok Thailand

<sup>2</sup> Associate Professor, Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, Bangkok Thailand

<sup>3</sup> Professor, Faculty of Law, Thammasat University, Bangkok Thailand

E-mail: adisorn.k@rbru.ac.th

### Abstract

The purpose of this study was to study the legal problems related to use of agroforestry systems in the forest areas in Thailand, a case study of the Forest Act BE 2484 (1941) and the National Reserved Forest Act, B.E. 2507 (1964). The main study focused on sustainable development, the legal state and administrative discretion including current legal issues regarding the use of forest areas by agroforestry in Thailand and foreign countries in order to analyze problems and propose proper solutions to problems that support the implementation of agroforestry systems in the forest areas of Thailand. This research is a study in legal document including other documents. According to studies, it has been found that the implementation of agroforestry systems in the forest areas in Thailand. There are five legal issues. The first problem is that the definition of the word of forest is not suitable for agroforestry because currently, the calculation of forest area may be faced with uncertainty for access to the forest area and may lead the user to be prosecuted and may not be able to meet the economic, social and environmental needs. Secondly, it is relating to a problem with the rights and duties for the use of forest areas. There are no specific laws governing the use and distribution of community rights. The constitutional rights of individuals and communities have not been effective. Next, it is a problem of lack of the process and the participation of people to allow the utilization in forest by agroforestry. This process does not allow stakeholders to



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

participate; therefore, the permit in utilization in forest is unacceptable from people in the area and may lead to conflict. Fourthly, it is a problem of no law that gives the discretion power to determine the rules of utilization of forest areas by agroforestry. Therefore, the consideration in more specific situations to be fair cannot perform effectively. Finally, it is the lack of central agencies that have the power to regulate and monitor the utilization of forest areas by agroforestry. Currently the main agency is the Forest Management Office of the Royal Forest Department which has no authority to authorize the operation of agroforestry systems in accordance with the law and lack of integration with other agencies or sectors. Consequently, it should start to amend the Forest Act BE 2484 (1941) and the National Reserved Forest Act, B.E. 2507 (1964) in Thailand with applying the concept or principle of the law of foreign countries that have the rules to certify and support the use of agroforestry systems to consider in the law Thailand so as to find suitable solutions for Thailand. This will result in the conservation and management of forest areas that are consistent with sustainable development.

### Keywords

Agroforestry, The utilization of forest area, The utilization of forest national area



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันมีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ทรัพยากรป่าไม้มีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ พื้นที่ป่า ทั่วโลกเป็นที่อยู่อาศัยของประชากรประมาณ 750 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าเพื่อเป็นแหล่งอาหาร น้ำ เชื้อเพลิง และยารักษาโรค อีกทั้งพื้นที่ป่ายังเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ เป็นพื้นที่กักเก็บก๊าซคาร์บอนเพื่อลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations. Res.67/200, 2013) ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2533-2558) พื้นที่ป่าไม้ของโลกลดลงประมาณ 1.29 ล้านตารางกิโลเมตร สาเหตุสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงและการทำลายพื้นที่ป่าโดยเฉพาะในพื้นที่เขตร้อนส่งผลทำให้ประเทศต่าง ๆ ตื่นตัวและร่วมมือกันแก้ไขปัญหการสูญเสียพื้นที่ป่าดังกล่าว (Jim, 2015: 15-17) จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development-UNCED) ในปี ค.ศ. 1992 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ได้มีข้อสรุปร่วมกันในเบื้องต้นว่า รัฐทั้งหลายต้องอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งการพัฒนาประเทศต้องสมดุลกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อความต้องการของคนในปัจจุบันและในอนาคต (United Nations: 1992, Annex I) ระบบวนเกษตร (Agroforestry Systems) เป็นรูปแบบการอนุรักษ์ จัดการ และ ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่ารูปแบบหนึ่ง โดยการปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่เดียวกันกับพืชเกษตรกรรมและหรือการเลี้ยงสัตว์ (Nair, 1993: 14) เป็นการทำเกษตรกรรมที่เกื้อกูลกับระบบนิเวศตามแนวคิดการทำเกษตรกรรมที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และได้รับการถือปฏิบัติโดยเกษตรกรสมัยก่อนทั่วโลก เช่น ในอเมริกากลาง มีการเพาะปลูกพืชเฉลี่ย 24 ชนิดในแปลงขนาดไม่เกิน 1/10 เฮกตาร์ และปลูกไม้หลายชนิดเป็นชั้น ๆ ที่มีโครงสร้างแตกต่างกัน หรือในการเพาะปลูกสวนไม้สักในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์โดยวิธีการ “Taungya” ซึ่งเชื่อว่าเป็นวิธีการปลูกไม้สักที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด (King, 1987: 3-4)

จากความเป็นมาของการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรดังกล่าว พบว่าประเทศไทยยังคงไม่มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรตามกฎหมาย โดยในพื้นที่ป่าที่จะใช้จัดทำระบบวนเกษตรซึ่งในงานวิจัยนี้ หมายความว่า พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กฎหมายแม่บททั้งสองฉบับนั้นมีแนวทางในการกำหนดพื้นที่ป่าโดยถือเอาการได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นเกณฑ์กล่าวคือ พื้นที่ป่าหมายความว่าที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หมายความว่า ป่าที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แนวทางดังกล่าวทำให้พื้นที่ป่าเกิดการทับซ้อนเพราะมิได้กำหนดขอบเขตและรายละเอียดของพื้นที่ป่าให้เหมาะสม



กับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน พื้นที่ป่าตามคำจำกัดความของกฎหมายจึงไม่สนับสนุนต่อการใช้ระบบวนเกษตรเพราะยังขาดความชัดเจนของพื้นที่ป่าซึ่งจะใช้ดำเนินการ ปัญหาที่กล่าวมานี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการพัฒนาย่างยั่งยืนและกฎหมายที่ติดตามหลักนิติรัฐ โดยกฎหมายนั้นต้องมีความชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ประชาชนที่จะเข้าใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าเกิดความมั่นคงในสิทธิหน้าที่ของตน สามารถวางแผนการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมตามสมควร นอกจากนั้น ยังต้องสนับสนุนต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของพื้นที่ป่าและทรัพยากรป่าไม้ที่สำคัญ คือ การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย แต่คำจำกัดความของคำว่าป่าตามกฎหมายดังกล่าวได้ส่งผลทำให้พื้นที่ป่าซึ่งจะใช้จัดทำระบบวนเกษตรไม่อาจจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยย่อมสูญเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบวนเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ไม้ยืนต้น และการเลี้ยงสัตว์ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า การเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศ การเพิ่มรายได้ที่หลากหลายให้กับชุมชนในท้องถิ่น รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้ให้ได้อย่างต่อเนื่องเพียงพอสำหรับคนในรุ่นอนาคต

ภายในพื้นที่ป่า กฎหมายแม่บทได้กำหนดประเภทตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไว้หลายประการ เช่น การอยู่อาศัย การทำเกษตรกรรม หรือการใช้ประโยชน์เพื่อทางราชการ แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนถึงการใช้ประโยชน์โดยระบบวนเกษตรเอาไว้ด้วย ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการพัฒนาย่างยั่งยืน ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ตามที่กฎหมายแม่บทบัญญัติ นอกจากนั้นยังทำให้บุคคลและชุมชนไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากพื้นที่ป่าและไม่มีหน้าที่ในการอนุรักษ์ป่าโดยการใช้ระบบวนเกษตร ซึ่งจะทำให้ขาดแรงจูงใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง กระบวนการในการขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ตามกฎหมายที่มีผลใช้ บังคับอยู่ ก็มีได้มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการด้วย ดังนั้น นอกจากการใช้ระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าจะไม่มีกระบวนการที่เปิดช่องให้ขออนุญาตใช้ประโยชน์ได้แล้ว กระบวนการขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยทั่วไปในปัจจุบันนั้นก็ยังคงขาดการมีส่วนร่วมอีกด้วย จึงไม่สนับสนุนต่อการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัย ทำกินและใช้ประโยชน์ที่กลายเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่า เพราะแม้จะเป็นการดำเนินกิจกรรมที่เป็นอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ไม่มีกระบวนการตามกฎหมายที่จะขออนุญาตได้แสดงถึงการจัดการพื้นที่ป่าที่ขาดประสิทธิภาพ



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรนั้นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ การเลือกใช้ปฏิบัติการด้านเกษตรกรรม การปลูกไม้ยืนต้น และหรือการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และปัจจัยของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องการใช้ระบบวนเกษตรจึงจำเป็นต้องมีเนื้อหาให้อำนาจดุลพินิจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปรับใช้ระบบวนเกษตรได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจดังกล่าว อย่างน้อยจะต้องมีความเชี่ยวชาญทั้งในด้านการเกษตร การป่าไม้ และการปศุสัตว์ ซึ่งกฎหมายแม่บทในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานกลางที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจเพื่อจัดทำระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าไว้เป็นการเฉพาะ แม้กรมป่าไม้จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดการพื้นที่ป่าทั่วประเทศก็ตาม แต่ก็ยอมเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านการจัดการป่าไม้เป็นหลักซึ่งยังขาดการบูรณาการข้อมูล ความรู้ เทคโนโลยี และความชำนาญของภาคส่วนอื่น การจัดทำภารกิจของรัฐในด้านการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมโดยการใช้ระบบวนเกษตรจึงไม่อาจสำเร็จลงได้อย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นปัญหาทั้งหมดเป็นปัญหาสำคัญของการวิจัยทางด้านกฎหมายครั้งนี้ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งหากยังไม่มีแก้ไขเพิ่มเติมย่อมก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่ทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรได้ เพราะพื้นที่ป่ามีความทับซ้อนไม่ชัดเจนจากการกำหนดคำจำกัดความของคำว่าป่า บุคคลและชุมชนไม่อาจใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ ตลอดจนกระบวนการในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องต่อหลักการมีส่วนร่วม ย่อมทำให้การจัดการพื้นที่ป่าขาดการยอมรับและเกิดความขัดแย้งในการเข้าใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า จึงไม่สอดคล้องต่อสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง นอกจากนี้ การขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจในการจัดทำและดูแลการใช้ระบบวนเกษตรที่มีความเชี่ยวชาญและมีอำนาจดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติการในระบบวนเกษตรที่มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ย่อมทำให้ไม่มีหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำระบบวนเกษตรที่มีประสิทธิภาพ หากปัญหาดังกล่าวข้างต้นยังไม่ได้รับการแก้ไขย่อมส่งผลทำให้การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าอยู่ในลักษณะที่ไม่ยั่งยืน ในขณะที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลและชุมชนก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองอีกด้วย ปัญหาดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยอย่างยั่งยืนซึ่งต้องมีแนวทางรับรองการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อหาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องที่ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรได้อย่างเหมาะสม



## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตร
2. ศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรซึ่งได้แก่ ทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติรัฐ การกิจของรัฐ และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
3. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าของประเทศไทยซึ่งได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่า
4. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าของต่างประเทศซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์
5. วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าของประเทศไทย

## ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่ศึกษาคือ ประชากรผู้อาศัยหรือใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาสองประเด็นคือ ประเด็นแรกเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาได้แก่ ปัญหาการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรซึ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับ และปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร ประเด็นที่สองเป็นประเด็นด้านกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร โดยแบ่งออกเป็น กฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฎิญญาโอ เดอ จาเนโร ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา แผนปฏิบัติการ 21 และแถลงการณ์ว่าด้วยหลักการเรื่องป่าไม้ กฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบวนเกษตรในสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ส่วนกฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
3. ขอบเขตด้านเวลา การวิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเวลานับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตร ศึกษากรณีพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะทำการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักการพัฒนาย่างยั่งยืน ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ หลักนิติรัฐ และแนวความคิดว่าด้วยดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศได้แก่ ปฏิญญาริโอเดอ จาเนโร ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา แผนปฏิบัติการ 21 และแถลงการณ์ว่าด้วยหลักการเรื่องป่าไม้ กฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบวนเกษตรในสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งได้มีบทบัญญัติรับรองการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร และกฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าของประเทศไทยในปัจจุบัน เมื่อได้คำตอบจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรตามกฎหมายไทยและวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ จึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรเพื่อให้ได้กรอบโครงสร้างกฎหมายที่สมบูรณ์มีเนื้อหาครอบคลุมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการใช้ระบบวนเกษตร การรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและชุมชนในการใช้ประโยชน์ การได้รับประโยชน์ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หน่วยงานและอำนาจดุลพินิจในการจัดทำและดูแลการใช้ระบบวนเกษตรอันจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป

### แนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตร

#### 1. ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ ได้แก่ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่ และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย (หยุด แสงอุทัย, 2556: 168) ส่วนเสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำ



การได้อันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558: 53)

นอกจากนี้ แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับการพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่อาจสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่มนุษย์ จึงเป็นที่มาของการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืนและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2554: 26) กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมใน 4 ด้าน คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม สิทธิสตรีและเยาวชน และสิทธิชุมชน (ปวีศร เลิศธรรมเทวี, 2559: 44) ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาเฉพาะสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิชุมชน เท่านั้น

## 2. สิทธิชุมชน

โดยทั่วไปการที่กฎหมายจะกำหนดให้บุคคลใดมีอำนาจหน้าที่แค่ไหนเพียงใดจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าเป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ในระยะแรกผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย ได้แก่ บุคคลธรรมดา คณะบุคคล และ นิติบุคคล ซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่จะนำมาใช้กับนิติบุคคลนั้นจะต้องมีเงื่อนไขคือ นิติบุคคลต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและสิทธิที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ใช่สิทธิที่เชื่อมโยงอยู่กับความเป็นมนุษย์ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547:120-123) นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มบุคคลซึ่งได้รวมตัวกันตามความเป็นจริงและทำกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งและเอกลักษณ์ให้แก่ กลุ่มตน รวมทั้งทำประโยชน์ต่อส่วนรวมจนเป็นที่ยอมรับของสังคม แต่กลับยังไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเพราะไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมาย คือ ชุมชนซึ่งองค์การสหประชาชาติได้รับรองถึงสิทธิของชุมชนในการที่จะปฏิบัติตามจารีตประเพณีวิถีชีวิตที่มีมาแต่เดิมตลอดจนการมีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในทางกฎหมายจึงเป็นการแตกต่างจากผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในส่วนอื่น ๆ ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนแต่ละคน (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538: 43-45)

สิทธิชุมชนเป็นสิทธิต่างหากอีกประการหนึ่งที่ไม่ใช่สิทธิของรัฐและไม่ใช่สิทธิของบุคคลแต่ละคน แต่เป็นสิทธิชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์ มีหน้าที่ในการบำรุงรักษา แสดงออกผ่านจารีตประเพณีที่ยังปฏิบัติสืบต่อมาทุกวันนี้ ในปัจจุบันพบว่า มีลักษณะเป็นทวีลักษณะคือ เป็นทั้งสิทธิของเอกชนแต่ละคนและในขณะเดียวกันการคุ้มครองสิทธิของบุคคลก็ย่อมครอบคลุมไปถึงสิทธิของคณะบุคคลที่เกิดจากการที่เอกชนแต่ละคนมารวมกันเพื่อทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันด้วย และยังมีองค์ประกอบสำคัญของชุมชนที่จะต้องมีความสัมพันธ์กับการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การจัดการ หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (กิตติศักดิ์ ปรกิต, 2559: 939-940)



### 3. หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม คำกล่าวที่ว่านิติรัฐคือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่โดยมนุษย์ เป็นการให้ความหมายเบื้องต้นที่ตรงที่สุด ในแง่ความเป็นมานิติรัฐมีพัฒนาการมาจากปัญหาของการปกครองประเทศในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์ในยุโรปที่มีอำนาจมากและใช้อำนาจอย่างไม่มีข้อจำกัด สิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงถูกระงับกระเทือน นักปราชญ์หลายคนก็ได้พยายามคิดหาทางแก้ไขในเรื่องการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของกษัตริย์ในที่สุดก็พบว่า การแบ่งแยกอำนาจน่าจะเป็นสิ่งที่ดีและเหมาะสมที่สุดที่จะนำมาใช้ในการปกครองประเทศ ด้วยเหตุนี้เองที่เมื่อเกิดรัฐธรรมนูญขึ้นมาในโลก รัฐธรรมนูญจึงถูกนำมาใช้เป็นเอกสารยืนยันการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศ รวมทั้งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553: 320)

### 4. แนวความคิดว่าด้วยดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นอำนาจซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำภารกิจของรัฐให้เกิดความเป็นธรรมเฉพาะกรณี ซึ่งมีความจำเป็นในการจัดทำระบบวเนกเทศที่จำเป็นต้องตัดสินใจเลือกใช้ปฏิบัติการเกษตรกรรม การอนุรักษ์และจัดการป่า และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แต่ละแห่ง ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่ใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ นั้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549: 47-49) โดยในการดำเนินกิจกรรมทางปกครององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายอย่างเข้มข้นและเคร่งครัดกล่าวคือ เมื่อองค์ประกอบส่วนเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติเกิดขึ้นครบถ้วนฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดเรียกว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพัน เช่น ชายและหญิงยื่นคำขอจดทะเบียนสมรสโดยมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว นายทะเบียนต้องจดทะเบียนสมรสให้กับผู้ยื่นคำขอเสมอ หรืออาจกล่าวได้ว่า อำนาจนี้ก็คือ หน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเอง

นอกจากนั้น ในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพและหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น หลักความเสมอภาค ซึ่งส่งเสริมให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างเป็นธรรมและปราศจากการเลือกปฏิบัติ ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้ดุลพินิจให้เหมือนกันหากข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีมีสาระสำคัญเหมือนกัน และต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างกันหากข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีดังกล่าวมีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน อีกทั้ง ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนต่อการใช้ดุลพินิจในครั้งก่อน ๆ ของตน การเปลี่ยนแปลงแนวทางการใช้ดุลพินิจใหม่จำต้องมีเหตุผลพิเศษ แต่ทว่าแนวทางการใช้



ดุลพินิจในครั้งก่อนจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วยจึงจะผูกพันให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจตามทางดังกล่าว หรือการใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ที่มุ่งเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร เป็นต้น (อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2554: 69)

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าของต่างประเทศและประเทศไทย

### 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าของต่างประเทศ

ในการศึกษาวิจัยนี้จะได้ทำการศึกษากฎหมายของประเทศตัวอย่างจำนวน 3 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐอินเดีย สรุปได้ดังนี้

จากศึกษาการกำหนดพื้นที่ป่าตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้กำหนดความหมายของคำว่าพื้นที่ป่าหมายถึง พื้นที่ซึ่งมีต้นไม้อย่างน้อย 10% หรือเคยเป็นป่ามาในอดีต และยังไม่มีการพัฒนาเป็นพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ป่า เช่น พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ปศุสัตว์ ที่อยู่อาศัย หรือพื้นที่ของส่วนราชการ ถนน (Planning, 2012) พื้นที่ป่าในสหรัฐอเมริกาจึงสามารถจำแนกได้เป็นพื้นที่ป่าที่รัฐเป็นเจ้าของ เช่น รัฐบาลกลางหรือมลรัฐ และพื้นที่ป่าที่เอกชนเป็นเจ้าของ เช่น บุคคลทั่วไป รวมทั้งองค์กรหรือชนพื้นเมือง โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรดำเนินการสำรวจพื้นที่ป่าและความต้องการในการใช้ไม้และผลิตภัณฑ์อื่นจากป่าให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ในกฎหมายฉบับต่อ ๆ มายังได้เพิ่มหลักเกณฑ์การตรวจสอบพื้นที่ป่าที่เป็นปัจจุบันและต้องมีการสำรวจสภาพพื้นที่และข้อเรียกร้องในพื้นที่ป่า รวมทั้งกำหนดให้การสำรวจพื้นที่ป่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการตรวจสอบแนวโน้มคุณภาพและผลผลิตจากพื้นที่ป่าในระยะยาว ในปัจจุบันกฎหมายรัฐมนตรีต้องรายงานข้อมูลและวิเคราะห์การผลิตจากพื้นที่ป่าของรัฐและเอกชนต่อสาธารณชนทุก 5 ปี (The Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974)

พื้นที่ป่าซึ่งรัฐบาลกลางสนับสนุนให้ใช้ประโยชน์โดยระบบวนเกษตร คือพื้นที่ป่าเอกชนที่ไม่ใช่ภาคอุตสาหกรรม โดยการตรากฎหมายเกษตรกรรม ที่บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิในที่ดินสมัครใจเข้าร่วมโครงการซึ่งมีการปรับใช้ระบบวนเกษตร เช่น โครงการจูงใจให้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับความช่วยเหลือตามข้อตกลงที่ระบุไว้ในสัญญาที่ทำกับรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรเป็นเงินในอัตราร้อยละ 100 ของรายรับที่ผ่านมา เพื่อเป็นการสนับสนุนการอนุรักษ์ ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2014 ถึง ค.ศ. 2018 ผู้เข้าร่วมโครงการมีหน้าที่ปฏิบัติการโดยระบบวนเกษตรตามที่กำหนดในสัญญา เริ่มต้นจากการจัดทำแผนอนุรักษ์และการปรับปรุงที่ดิน ปฏิบัติการวนเกษตรที่จะนำมาใช้ต้องเป็นไปตามคู่มือปฏิบัติการซึ่งมีรูปแบบวนเกษตร ได้แก่ การปลูกพืช



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

ป้องกันลม การเพาะปลูกระหว่างแถว การปลูกป่าเป็นแนวกันชน การเพาะปลูก-เลี้ยงสัตว์ การปลูกป่า และการปรับปรุงป่า (The Agricultural Act of 2014)

กฎหมายเกษตรกรรมได้กำหนดให้การพิจารณาคำขออนุญาตเข้าร่วมโครงการเพื่อจัดทำระบบวนเกษตรนั้น รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรจะต้องพิจารณานบนพื้นฐานของภาพรวมค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติในการอนุรักษ์และแนวทางที่นำเสนอเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการบรรลุเป้าหมายด้านการอนุรักษ์ตามโครงการ วิธีการที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมข้อเรียกร้องด้านทรัพยากร สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการได้ดีที่สุด และปฏิบัติการอนุรักษ์หรือระบบในพื้นที่ตามระยะเวลาในสัญญาซึ่งยอมรับที่จะมีระบบอนุรักษ์โดยสมบูรณ์ และรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องช่วยให้ผู้ผลิตบรรลุเป้าหมายในการอนุรักษ์ตามโครงการโดยการจ่ายเงินสำหรับการพัฒนาและการปฏิบัติการอนุรักษ์ที่มีความเหมาะสมอย่างน้อย 1 ปฏิบัติการ และให้ข้อมูล การฝึกอบรมในการปฏิบัติแผน

โดยในการดำเนินการหน่วยงานอนุรักษ์จะเข้าทำข้อตกลงกับบุคคลในการปฏิบัติตามโครงการโดยใช้ข้อมูลจากคณะกรรมการเทคนิคของมลรัฐและสภาที่ปรึกษาอนุรักษ์ คือ คำแนะนำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการ การระบุข้อเรียกร้อง และลำดับความสำคัญของทรัพยากร คำแนะนำปฏิบัติการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพในการรักษาคุ่มครองทรัพยากรตามที่ระบุ และคำแนะนำเกี่ยวกับจำนวนเงินสำหรับการดำเนินโครงการ และจะพิจารณากำหนดปฏิบัติการจากปฏิบัติการในบัญชีที่หน่วยงานภาคสนามจัดทำขึ้น (Environmental Quality Incentives Program, 2014)

หน่วยงานอนุรักษ์อาจทำการคัดกรองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินผลโดยกำหนดเรียงลำดับคำขอที่มีความสำคัญทางทรัพยากรสูงจะได้รับเงินช่วยเหลือก่อนคำขอที่มีลำดับสำคัญทางทรัพยากรต่ำกว่า และจะประกาศต่อสาธารณะในระดับมลรัฐ

ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์พบว่า มีการกำหนดกระบวนการเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรตามคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติที่กำหนดกระบวนการไว้ 4 ขั้นตอน (DENR Administrative Order No.96-29, 1996) คือ

(1) สภาท้องถิ่นจะเลือกพื้นที่ป่าโดยหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่นจะทำการสำรวจรับรองในภาคสนามเพื่อจัดทำแผนที่ให้ผู้อำนวยการภาคพิจารณาอนุมัติ แผนที่ที่ได้รับอนุมัติและเอกสารอื่น ๆ จะถูกเก็บเป็นข้อมูลของสำนักจัดการป่าไม้เพื่อการตรวจสอบหลังจากอนุมัติพื้นที่โครงการ และภายใน 15 วัน ต้องปิดประกาศสำเนาไว้ที่เทศบาลและหมู่บ้านที่พื้นที่นั้นตั้งอยู่ ผู้ที่ไม่พอใจสามารถยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการภายใน 30 วัน นับตั้งแต่ประกาศต่อสาธารณะหรือได้รับแจ้งเพื่อร้องขอให้มีการทบทวนคำสั่งได้



(2) ตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นหรือประชากรไม่น้อยกว่า 10ครัวเรือนในพื้นที่ สามารถยื่นคำขอเข้าร่วมโครงการต่อหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน ซึ่งจะร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นประเมินทรัพยากรป่าไม้ตามความเป็นจริงและกำหนดระบบการจัดการตามข้อเรียกร้องของชุมชนในโครงการ ช่วยเหลือในการวางแผนกำหนดกิจกรรมของชุมชน และถ้ายังไม่มีการจัดตั้งองค์กรประชาชนให้ดำเนินการจัดตั้งและจดทะเบียนถูกต้อง เพื่อการได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจและการเข้าถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงิน และห้ามเจ้าหน้าที่ของกระทรวง รัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานราชการอื่นเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรประชาชน

(3) กระทรวงฯ และรัฐบาลท้องถิ่นจะให้ความช่วยเหลือองค์กรประชาชนในการจัดทำและปรับปรุงกรอบการจัดการทรัพยากรของชุมชน, แผนการใช้ทรัพยากรและแผนปฏิบัติการประจำปี

(4) การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการตามแผนการกระจายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมแก่สมาชิก การตรวจสอบและแก้ไขข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การจัดหาความช่วยเหลือทางการเงินทั้งภายในและภายนอก โดยความช่วยเหลือของกระทรวงฯ และรัฐบาลท้องถิ่น และในสาธารณรัฐอินเดียพบว่า มีการกำหนดหน่วยงานกลางเพื่อจัดทำและดูแลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรเป็นการเฉพาะกล่าวคือ สาธารณรัฐอินเดียได้สนับสนุนให้มีการใช้ระบบวนเกษตรทั้งโดยการทำเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าและการปลูกป่าในพื้นที่เกษตรกรรม หน่วยงานกลางที่มีอำนาจในการจัดทำและดูแลนั้นแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ หน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานระดับเขตหรือหมู่บ้าน กล่าวคือ หน่วยงานในระดับชาติคือ สภาควบคุมปฏิบัติการ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดแนวทางในทางการดำเนินงานทั้งหมดและรับผิดชอบทางการเงินของปฏิบัติการในระดับสูงสุด มีรัฐมนตรีกระทรวงป่าไม้ สิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นประธาน และมีตัวแทนจากหน่วยงานด้านเกษตรกรรม การพัฒนาท้องถิ่น ตัวแทนชุมชนและภาคประชาชน หน่วยงานในระดับรัฐคือ หน่วยงานพัฒนาป่าไม้ของรัฐ โดยหัวหน้าหน่วยงานป่าไม้ของรัฐเป็นประธานในการปฏิบัติการตามที่หน่วยงานระดับชาติกำหนดในระดับรัฐ และหน่วยงานระดับเขตหรือหมู่บ้านจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนเพื่อขออนุมัติและปฏิบัติตามแผน

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าของประเทศไทย

กฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในมาตรา 43 (2) ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และในมาตรา 50 (2) (8) ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยที่จะต้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติ และ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลาย



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

หลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งในมาตรา 57 (2) ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ รัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนแนวนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรมาตรา 72 ได้บัญญัติให้รัฐต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินของ ประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในด้านเกษตรกรรม มาตรา 73 ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกร ประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบวนเกษตรมาบังคับใช้ในพื้นที่ป่าซึ่งในนี้หมายความว่า พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราช บัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กล่าวคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) ได้กำหนดพื้นที่ป่าตามกฎหมายขึ้นมาสี่ภายในเขตพื้นที่ป่า มาตรา 54 ได้บัญญัติห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดฐานบุกรุกป่า โดยมี กระบวนการขออนุญาตเป็นไปตามกฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขต ป่า พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 ได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่ง ชาติจากพื้นที่ป่า ซึ่งต้องยังไม่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน เมื่อเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว มาตรา 14 ก็ได้บัญญัติห้ามมิให้ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินเว้นแต่จะได้รับอนุญาต เช่นเดียวกัน โดยมีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 8 กรณี ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการใช้ประโยชน์เพื่ออยู่อาศัยทำเกษตรกรรมและการปลูกสร้างสวนป่า คือ การขออนุญาตทำ ประโยชน์หรืออยู่อาศัยหรือทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 การขออนุญาตอยู่ อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 ทวิ และการขออนุญาตปลูก สร้างสวนป่าในเขตป่าเสื่อมโทรมภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 20

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 22 และ มาตรา 23 (7/1) ได้บัญญัติให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกรมป่าไม้เป็นหน่วย งานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

## ผลการวิจัย

ตาราง 1 เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร

| หัวข้อ/ประเด็น                  | สหรัฐอเมริกา                                                                                                                | สาธารณรัฐอินเดีย                                                                                      | สาธารณรัฐฟิลิปปินส์                                                                 | ประเทศไทย                                                                                                                              |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กฎหมาย                          | - The Agricultural Act of 2014<br>Code of Federation Registration                                                           | - Indian Forest Act 1927 Forest<br>- Conservation Act 1980<br>- Recognition of Forest Rights Act 2006 | - Presidential Decree No.705<br>- DENR Administrative Order No.96-29, 1996          | - พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484<br>- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<br>- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 |
| คำจำกัดความของคำว่าป่า          | พื้นที่ซึ่งมีต้นไม้อย่างน้อย 10% หรือเคยเป็นป่ามาในอดีต และยังไม่มีการพัฒนาเป็นพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ป่า | พื้นที่ป่าสงวนและพื้นที่ป่าคุ้มครองตามที่รัฐบาลของแต่ละรัฐกำหนดขึ้น                                   | พื้นที่ป่าต้องถูกกำหนดโดยกฎหมายและมีขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจนโดยการสำรวจและจำแนกที่ดิน | ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน                                                                                             |
| สิทธิและหน้าที่ในการใช้ประโยชน์ | เป็นมาตรการจูงใจตามข้อตกลงที่ระบุไว้ในสัญญา                                                                                 | เป็นมาตรการจูงใจตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดรวมทั้งข้อตกลงในโครงการ                                         | เป็นมาตรการจูงใจตามสัญญาเช่า การอนุญาต และการอนุญาตระยะสั้น รวมทั้งข้อตกลงในโครงการ | การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ไม่ถึงการใช้ระบบวนเกษตร                                                                                        |
| กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน   | เป็นไปตามความสมัครใจโดยความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ                                                                            | ผ่านการจัดทำแผนจัดการพื้นที่ป่าจากระดับหมู่บ้าน                                                       | ผ่านองค์กรประชาชน                                                                   | เป็นอำนาจของกรมป่าไม้และคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ                                                        |
| การใช้ดุลพินิจ                  | ต้องคำนึงถึงประโยชน์ในการอนุรักษ์และต้องเลือกปฏิบัติจากจากบัญชีที่หน่วยงานภาคสนามจัดทำขึ้น                                  | ต้องสอดคล้องกับโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกักเก็บก๊าซคาร์บอน                                     | ต้องสอดคล้องกับแผนจัดการป่าไม้ประจำปี                                               | มีดุลพินิจในการกำหนดขนาดพื้นที่และระยะเวลาในการใช้ประโยชน์                                                                             |
| หน่วยงานผู้รับผิดชอบ            | หน่วยงานอนุรักษ์กระทรวงเกษตร                                                                                                | หน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานระดับเขตหรือหมู่บ้าน                                      | กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักจัดการป่าไม้ และ รัฐบาลท้องถิ่น          | กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้                                                                                        |



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

จากการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตร ศึกษากรณี พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พบว่า ประเทศไทยได้ยอมรับแนวทางจัดการพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืน ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บทและกฎที่มีเนื้อหา อนุญาตและสนับสนุนให้มีการใช้ระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าได้ จึงส่งผลทำให้การจัดการพื้นที่ ป่าของประเทศไทยตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้ทำการสรุปประเด็นปัญหา 5 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าจำกัดความของคำว่าป่า ซึ่งใช้จัดทำระบบวนเกษตร ปัญหาเกี่ยวกับ สิทธิและหน้าที่ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการขอ อนุญาตใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาการ ไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบ วนเกษตร และปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจในการจัดทำและดูแลการเข้าใช้ ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร

### อภิปรายผลการวิจัย

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบวนเกษตร พบว่า ระบบวนเกษตรเป็นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าซึ่งเป็นการอนุรักษ์รูปแบบหนึ่งที่มีเงื่อนไข ในการทำเกษตรกรรม การปลูกไม้ยืนต้น และ การเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่เดียวกันสอดคล้องต่อหลัก การพัฒนาอย่างยั่งยืนในการเสริมสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา การจัดทำ ระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยเฉพาะ เพื่อ ความชัดเจนแน่นอน มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับ เพราะหากไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่มีอำนาจดำเนินกระบวนการเพื่อ จัดทำระบบวนเกษตรได้

เมื่อได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในต่างประเทศแล้วพบว่า กฎหมาย ของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ป่าไม้หรือเกษตรกรรมมีเนื้อหาที่สนับสนุนต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนโดยเปิดช่องให้ใช้ ระบบวนเกษตรเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญในการจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม สอดคล้องต่อสภาพภูมิประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ป่า มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพโดยการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์รวมทั้งการปลูกไม้ยืนต้นที่มี



ความหลากหลายมากกว่าการปลูกพืชเชิงเดี่ยว มีการอนุรักษ์ดินซึ่งเป็นการต่อต้านความเสื่อมโทรมที่นำไปสู่การแปรสภาพการเป็นทะเลทราย กฎหมายของต่างประเทศจึงสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศทั้งที่มีผลผูกพันและไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยควรนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร ดังนี้

ตาราง 2 แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนต่อการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร

| หัวข้อ/<br>ประเด็น                          | พระราชบัญญัติป่าไม้<br>พุทธศักราช 2484                                                                                                                                                                                                                          | พระราชบัญญัติป่าสงวน<br>แห่งชาติ พ.ศ. 2507                                                                                                                                      | เหตุผลในการปรับปรุงแก้ไข                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| คำจำกัด<br>ความของ<br>คำว่าป่า              | แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 ซึ่งกำหนด<br>ความหมายของคำว่าป่า ให้พิจารณา<br>ตาม ศักยภาพของพื้นที่และต้องได้<br>รับการสำรวจจากพนักงานเจ้าหน้าที่<br>แล้ว                                                                                                                | แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16 จัดว่า<br>โดยให้นำ บทบัญญัติเกี่ยวกับการ<br>ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า<br>โดยระบบวนเกษตรตามพระ<br>ราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช<br>2484 มาบังคับใช้โดยอนุโลม | การกำหนดพื้นที่ป่าซึ่งเหมาะสม<br>สอดคล้องต่อหลักการพัฒนาอย่าง<br>ยั่งยืนและสนับสนุนต่อการใช้ประโยชน์<br>โดยระบบวนเกษตร และเพื่อให้เกิด<br>การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าสงวนแห่ง<br>ชาติโดยระบบวนเกษตร<br>ด้วยซึ่งส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไข<br>กฎหมายน้อยลง |
| สิทธิและ<br>หน้าที่ใน<br>การใช้<br>ประโยชน์ | แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 54/1 โดย<br>บัญญัติให้ บุคคลและชุมชนมีสิทธิ<br>ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ใน<br>พื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตร และมี<br>สิทธิครอบครองที่ดิน สิทธิในการใช้<br>ประโยชน์จากทรัพยากร และหน้าที่<br>ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<br>และสิ่งแวดล้อม | -                                                                                                                                                                               | การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล<br>และชุมชนในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่<br>ป่าโดยระบบวนเกษตร                                                                                                                                                                |
| การใช้<br>ดุลพินิจ                          | แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 54/2 โดย<br>บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ<br>ดุลพินิจในการอนุญาตให้ใช้ระบบ วน<br>เกษตรโดยคำนึงถึงความสอดคล้อง<br>กับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ วิถี<br>ชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแล<br>รักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมี<br>ประสิทธิภาพ  | -                                                                                                                                                                               | การใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ใช้ประโยชน์<br>จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรที่<br>สอดคล้องต่อสภาพพื้นที่และข้อเท็จ<br>จริงซึ่งมีความแตกต่างกันตามหลักการ<br>พัฒนาอย่างยั่งยืน                                                                                       |



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

| หัวข้อ/<br>ประเด็น       | พระราชบัญญัติป่าไม้<br>พุทธศักราช 2484                                                                                                                                                                                                                                                        | พระราชบัญญัติป่าสงวน<br>แห่งชาติ พ.ศ. 2507 | เหตุผลในการปรับปรุงแก้ไข                                                                                                                           |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| หน่วยงาน<br>ผู้รับผิดชอบ | แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 54/3 โดย<br>บัญญัติให้คณะกรรมการควบคุม<br>และรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำ<br>จังหวัดตามพระราชบัญญัติป่าสงวน<br>แห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งประกอบไป<br>ด้วยตัวแทนเจ้าหน้าที่จากหลายภาค<br>ส่วน รวมทั้งตัวแทนจากประชาชนใน<br>พื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น<br>ประธานกรรมการ | -                                          | หน่วยงานกลางซึ่งมีอำนาจตัดสินใจ<br>ให้ใช้ระบบวนเกษตรจากพื้นที่ป่าซึ่ง<br>บูรณาการตัวแทนจากหลายภาคส่วน<br>จะทำให้การใช้ระบบวนเกษตรมี<br>ประสิทธิภาพ |

### ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกับระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าของประเทศไทย ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

เมื่อได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ในยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน การใช้ระบบวนเกษตร จึงสอดคล้องต่อการบรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์คือ การเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มีร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินและการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจโดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดทำแผนแม่บทด้านวนเกษตรเพื่อการวางแผนการใช้ระบบวนเกษตรของประเทศไทยในระยะยาวซึ่งทำให้คาดการณ์ถึงปริมาณการทำเกษตรกรรม การปลูกไม้ยืนต้น และหรือการเลี้ยงสัตว์ที่สอดคล้องเหมาะสมต่อสถานการณ์และความเป็นอยู่ของประชาชน

#### 2. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้ประโยชน์

เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบวนเกษตรเป็นไปตามแผนแม่บทอย่างเป็นรูปธรรม มีความมั่นคงแน่นอน เนื่องจากการใช้ระบบวนเกษตรต้องอาศัยการลงทุนและระยะเวลาดำเนินการที่ยาวนาน ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสิทธิและหน้าที่ในการใช้ระบบวนเกษตร โดยอาจเริ่มต้นจากในพื้นที่ป่าพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507



### 3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

การใช้ระบบวนเกษตรนั้นสามารถกระทำได้ในทุกพื้นที่ซึ่งมีจุดเด่นอยู่ที่ การใช้จุลินทรีย์เพื่อกำหนดสัดส่วนในการเพาะปลูกพืชหรือไม้ยืนต้นชนิดต่าง ๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ อีกทั้งยังสามารถกำหนดเงื่อนไขในการอนุรักษ์แก่ผู้ใช้ประโยชน์ได้อีกด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยระบบ วนเกษตรในเขตอนุรักษ์ด้วย เช่น อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดเงื่อนไขอนุรักษ์ที่เข้มงวดมากขึ้น อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่และลดความขัดแย้งอันเกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

### เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2559). สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. วารสารนิติศาสตร์. 45 (4), 939-940.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (2559). สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 หน้า 1417 (วันที่ 15 ตุลาคม 2484).
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 หน้า 263 (วันที่ 28 เมษายน 2507).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40ก หน้า 1 (วันที่ 6 เมษายน 2560).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2561

- \_\_\_\_\_. (2553). นิติรัฐ นิติธรรม. ในเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บ.ก.), *นิติรัฐ นิติธรรม* (น. 320). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2556). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 19 แก้ไขปรับปรุง). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2554). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Bell, S., & McGillivray, D. (2006), *Environmental Law (6th ed)*. Oxford: Oxford University Press.
- Commodity Credit Corporation, *Department of Agriculture*, 7 C.F.R. § 15-1466 (2014)
- Cooperative Forestry Assistance Act, 16 U.S.C. § 41-2101a (1978)
- DENR Administrative Order No.96-29, *Rule and Regulation for the Implementation of Executive Order 263*, (1996)
- Forest and Rangeland Renewable, *Resources Planning Act*, 16 U.S.C. § 36-1642 (1974)
- Jim, B. (2015). Global Forest Resources Assessment 2015 How are the world's forests changing?, *CFA Newsletter*, December 2015, Issue 71, 15-17.
- King, K.F.S. (1987). The History of Agroforestry. In Howard, A.S. & Nair, P.K.R. (Eds.), *Agroforestry a decade of development* (pp. 3-4). Kenya: Printfast Kenya limited.
- Nair, P.K.R. (1993). *An introduction to agroforestry*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers. *The Agricultural Act*, 16 U.S.C. § 58-3839aa (2014)
- United Nations. A/RES/67/200. International Day of Forests. (2013)
- \_\_\_\_\_. (1992). Report of the United Nations conference on environment and development, *United Nations Conference on Environment and Development-UNCED* (Annex I).