

การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน OVERLAPPING LAND IN THAP LAN NATIONAL PARK

การุณย์ พิมพ์สังกุล

karun pimsangkul

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : karnkarun@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environment

Faculty of Law, Thammasat University : karnkarun@gmail.com

Received : July 19, 2023

Revised : August 30, 2023

Accepted : October 6, 2023

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เพื่อศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของอุทยานแห่งชาติทับลานกับที่ดินของรัฐ และศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยเนื้อหาของบทความจะเป็นการสะท้อนให้เห็นความเป็นมาของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน การดำเนินการของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขโดยมีการจัดทำแนวเขตที่ดินให้ชัดเจนและบนพื้นฐานของสภาพพื้นที่จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและประชาชน โดยคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและความเป็นของคนในป่าอย่างสมดุล เพื่อให้เกิดความธรรมและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ

อุทยานแห่งชาติทับลาน, การบุกรุกที่ดินของรัฐ, แนวเขตอุทยานแห่งชาติ

ABSTRACT

This article aims to study the problem of overlapping land in Thap Lan National Park to evaluate possibilities for formulating legal provisions to solve the problem of park overlapping with government land and to study approaches to resolving conflicts between government agencies. Data was drawn from the history of problems arising from the overlapping of government land in Thap Lan National Park, state action to solve problems and legal strategies for resolving related issues as well as suggested corrections by clearly established land boundaries, based on actual current site conditions as accepted by government and residential stakeholders. Natural resources

and forest residents should be taken into account to achieve an equilibrium between natural resource and environmental fairness and sustainability.

Keywords

Thap Lan National Park, Illegal encroachments, Park boundaries

1. บทนำ

อุทยานแห่งชาติทับลานเป็นอุทยานแห่งชาติที่มีเนื้อที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ¹ เนื้อที่ประมาณ 1.40 ล้านไร่ ครอบคลุมท้องที่อำเภอปักธงชัย อำเภอวังน้ำเขียว อำเภอครบุรี อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี เป็นพื้นที่ที่มีป่าลานที่มีความอุดมสมบูรณ์กระจายอยู่ทั่วไปและสภาพป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์อย่างยิ่ง ต่อมาได้มีการขยายตัวของพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้ป่าลานได้ถูกบุกรุกทำลายลงไปมาก ปัจจุบันคงเหลือป่าลานแห่งสุดท้ายของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2524 กองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ (ในขณะนั้น) ได้ยกฐานะจากวนอุทยานเป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน² และก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 505 (พ.ศ. 2515) กำหนดให้ป่าวังน้ำเขียว ในท้องที่ตำบลสะแกราช อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมาเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อ พ.ศ. 2521³ รวมทั้งได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติทับลาน บริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจระเข้มหิน ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานดังกล่าว⁴ เป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเดิมที่ได้ประกาศไว้ก่อนแล้วทั้งหมด รวม 4 ป่า ได้แก่ ป่าครบุรี⁵ (พ.ศ. 2509) ป่าวังน้ำเขียว⁶ (พ.ศ. 2515) ป่าเขาจอมทอง⁷ (พ.ศ. 2523) และป่าแก่งดินสอฯ (พ.ศ. 2510⁸, พ.ศ. 2521⁹ และพ.ศ. 2523¹⁰)

ด้วยความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติทำให้อุทยานแห่งชาติทับลานถูกประกาศให้ส่วนหนึ่งของมรดกโลกทางธรรมชาติภายใต้ชื่อ¹¹ “ผืนป่าดงพญาเย็น - เขาใหญ่” จากการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ 29 เมื่อปี พ.ศ. 2548 ณ เมืองเดอร์บัน ประเทศแอฟริกาใต้ อุทยานแห่งชาติทับลานจึงเป็นพื้นที่ที่สำคัญและมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องได้รับการรักษาและดูแลเป็นพิเศษ

แต่ปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานไม่มีความชัดเจน การที่มีหน่วยงานของรัฐ ประชาชน และภาคเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ รวมทั้งการมีราษฎรอยู่มาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานโดยไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงสิทธิอันชอบกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน และข้อพิพาท

¹ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, ‘อุทยานแห่งชาติทับลาน’ <https://www.dnp.go.th/mainnation/nationpark/_private/e7.htm> สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2566.

² สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘อุทยานแห่งชาติทับลาน’ <<https://nps.dnp.go.th/parks/detail.php?id=127>> สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2566.

³ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521

⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจระเข้มหิน ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524

⁵ กฎกระทรวง ฉบับที่ 176 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 505 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 911 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 239 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 812 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

¹⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 895 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

¹¹ ส่วนมรดกโลกทางธรรมชาติ กองการต่างประเทศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ’ <<http://naturalworldheritage.dnp.go.th/>> สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2566.

ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้รัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหา และมีความพยายามลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของประชาชนในอนาคต จึงพยายามใช้เครื่องมือทางกฎหมาย นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้สามารถสรุปได้ว่ารัฐพยายามแก้ไขปัญหาอันเกิดจากกรณีต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของหน่วยงานของรัฐกับที่ดินหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีสถานะของที่ดินตามกฎหมายแตกต่างกัน ได้แก่ ที่ดินเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และที่ดินของประชาชนได้รับการจัดสรรให้จากการดำเนินการของรัฐเพื่อความมั่นคงตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก)

2) ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐกับที่ดินของประชาชน ได้แก่ ที่ดินของประชาชนที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีการประกาศพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562 แต่หลักการในกฎหมายยังเป็นหลักการเดิมที่ใช้กลไกของนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นยังคงอยู่ และยังไม่ได้ข้อยุติจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากการขาดความชัดเจนในเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทับซ้อนกันของที่ดินที่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หรือที่ดินที่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐกับประชาชน และการแก้ไขโดยใช้นโยบายไม่สามารถแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้ และในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานยังคงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดเพื่อให้อัตลักษณ์ของอุทยานแห่งชาติที่มีความโดดเด่นสวยงามทางธรรมชาติเป็นพิเศษยังคงอยู่ และเพื่อป้องกันมิให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย การดูแลรักษาป่าอนุรักษ์เป็นสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายและสถานะของที่ดินแต่ละประเภทตามกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อนำมาใช้ในการจัดการปัญหาทับซ้อนของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้อย่างเหมาะสมเพื่อลดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และลดภาระด้านงบประมาณที่จะใช้มาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจะสำเร็จได้ต้องเริ่มต้นจากการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของภาครัฐก่อน เพราะปัญหาการถือที่ดินของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานส่วนหนึ่งเกิดจากหน่วยงานของรัฐประกาศเขตพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทับซ้อนกันส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวมีการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ อาทิ การทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กับแนวเขตที่ดินตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กับแนวเขตที่ดินตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การทับซ้อนกันของพื้นที่ทำให้เกิดความสับสนและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการทับซ้อนกันกับเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนจำเป็นต้องเริ่มแก้ไขปัญหามาในพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐก่อน แต่ด้วยกลไกที่มีอยู่ในกฎหมายปัจจุบันทำให้ไม่สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งทำให้ปัญหาที่สะสมมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันไม่ได้รับการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการสำรวจแนวเขตที่ดินตามความในมาตรา 64 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562¹² ทำให้พบว่า ที่ดินของรัฐทับซ้อนกันอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจำนวนมาก ประกอบกับโครงสร้างของหลักเกณฑ์การประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติตามความในมาตรา 6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า¹³ เมื่อพระราชกฤษฎีกาการประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบังคับแล้วให้มาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นการเปิดช่องให้มีการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยกลไกทางการเมืองผ่านนโยบายของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 แต่ด้วยมาตรา 22¹⁴ ประกอบกับมาตรา 19 (2) (5) (6) หรือ (7)¹⁵ การอนุญาตเข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในการเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติ โดยอนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้ามาศึกษาวิจัยภายใต้การควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดต่ออุทยานแห่งชาติ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ เนื่องจากภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการตามมาตรา 19¹⁶ และมีการกำหนดข้อยกเว้นให้บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติได้โดยต้องเป็นโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายรัฐบาลและมีการตราพระราชกฤษฎีกา และไม่ต้องรับโทษ หากกระทำไปตามปกติธุระและได้ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ตามมาตรา 64 แต่ข้อเท็จจริงเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่ดินของรัฐประเภทอื่นทับซ้อนกันอยู่ จึงอาจไม่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าว และส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของที่ดินและการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเหตุผลและวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างกัน อาจส่งผลกระทบต่อการจัดการในอุทยานแห่งชาติทับลาน และส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์มรดกโลก รวมทั้งส่งผลในทางลบสำหรับการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ดังนั้น การศึกษาข้อเสนอทางกฎหมายสำหรับการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานในครั้งนี้ โดยเฉพาะกรณีศึกษาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งมีการทับซ้อนกันระหว่างที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เขตป่าไม้ และเขตป่าสงวนแห่งชาติกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และบทความนี้เป็นการเขียนที่พัฒนาจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐ ศึกษากรณีการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมักจะเกิดขึ้นในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และบริเวณที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อจัดสรรให้ประชาชนได้อยู่อาศัยและทำกิน บทความนี้จะนำเสนอเฉพาะในประเด็นปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินที่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐและประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ดังนี้

2.1. ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเกิดปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

2.1.1 พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติทับลาน

การทับซ้อนกันของพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติทับลานอยู่ในพื้นที่ป่าวังน้ำเขียวแปลง 1 และแปลง 2 เป็นพื้นที่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้สำนักงานการปฏิรูป

¹² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 64.

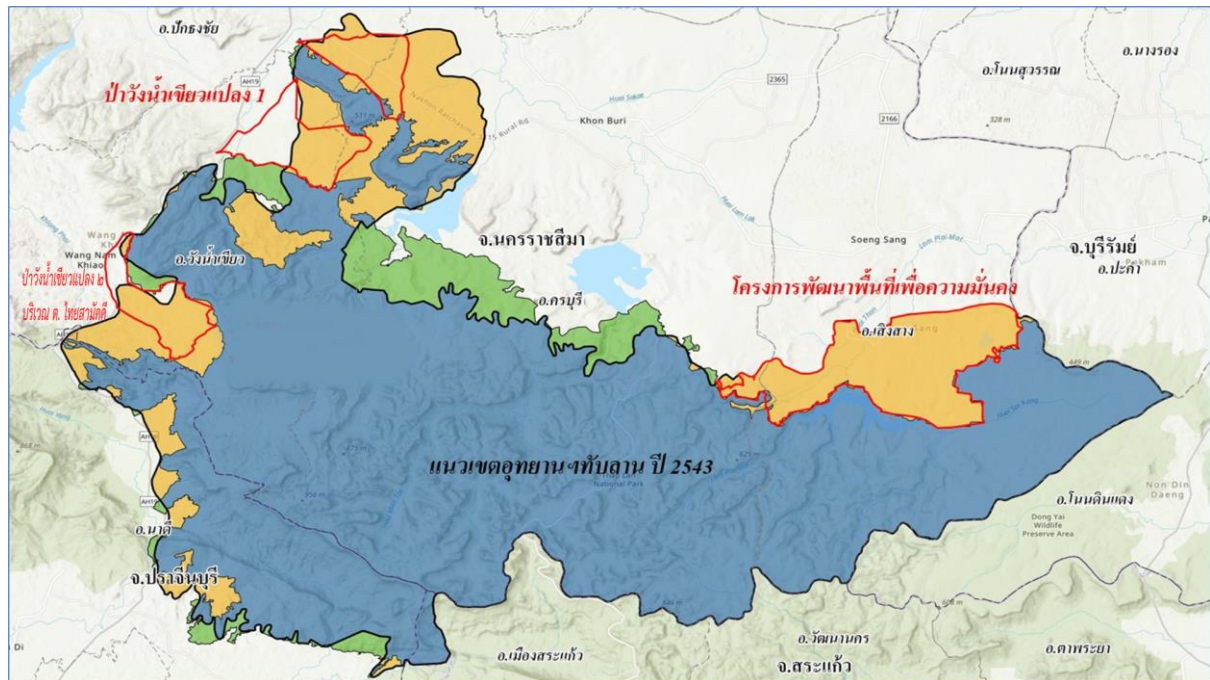
¹³ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มาตรา 6.

¹⁴ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มาตรา 22.

¹⁵ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มาตรา 19.

¹⁶ เฟิงอ้าง.

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าวังน้ำเขียว กรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่บริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ป่าวังน้ำเขียวเป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยมีการกันพื้นที่ป่าวังน้ำเขียวแปลง 1 และแปลง 2 ออก ส่งผลทำให้มีบางส่วนของพื้นที่ดังกล่าวทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติทับลาน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) แก่ราษฎรไปแล้วบางส่วน



ภาพที่ 3 การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน¹⁷

2.1.2 พื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.)

โครงการทั้งสองโครงการเป็นการดำเนินการมาก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทำการรังวัดเพื่อออกเป็นแผนที่แปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม และมีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แล้วบางส่วน ซึ่งก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเดิม รวม 4 ป่า ได้แก่ ป่าครบุรี ป่าวังน้ำเขียว ป่าเขาจอมทอง และป่าแก่งดินสอ ตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 รวมทั้งกรมป่าไม้ได้ออกหนังสืออนุญาตให้ได้รับการผ่อนผันให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

2.2 ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐกับที่ดินของประชาชน

ในพื้นที่ป่าวังน้ำเขียวแปลง 2 นอกจากจะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 และได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านทั้งที่มีมาก่อนและหลังการประกาศพระราชบัญญัติลักษณะ

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 'สคทพ. ร่วมหารือ ทส. เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาคือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ' (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 3 กุมภาพันธ์ 2566) <<https://onlb.go.th/6941-n6941>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เช่น บ้านบุไทร และบ้านบุไผ่ ในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว แต่ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่บริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ป่าวังน้ำเขียวเป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งเป็นการประกาศทับซ้อนกับบริเวณที่ดินที่ราษฎรอยู่อาศัยทำกินมาก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

3. การดำเนินการของรัฐตามนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

เนื่องจากในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานได้มีนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และกำหนดวิธีการที่จะนำไปใช้แก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ทำให้ปรากฏภาพอย่างชัดเจนว่าปัญหาส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานเกิดจากความไม่ชัดเจนของนโยบายของรัฐบาลต่างยุคต่างสมัย ทำให้ขาดความต่อเนื่อง และที่ผ่านมามีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในอุทยานแห่งชาติทับลาน ดังนั้นนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยแยกเป็นการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

ปี พ.ศ. 2518 ได้มีการอนุมัติให้จัดตั้งโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย - กัมพูชา จากนั้น เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2525 คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอขออนุมัติการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตกองทัพภาคที่ 2 กองทัพภาคที่ 3 และกองทัพภาคที่ 4 ประจำปีงบประมาณ 2526¹⁸ และได้มีโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่รอยต่อ อำเภอเสิงสาง อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จากนั้น กรมชลประทานประสานงานกับกองทัพภาคที่ 4 ประสานการเร่งรัดทำการสำรวจ ออกแบบ และก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่รอยต่ออำเภอเสิงสาง อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา และได้ขออนุญาตก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยเตยในอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา¹⁹ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง ใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ กับอนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน และยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน²⁰ และเมื่อเกิดปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้มากขึ้น คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร โดยยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ ซึ่งกำหนดว่า กรณีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนประกาศเป็นเขตป่าไม้ และการประกาศเขตป่าไม้ทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้แล้วราษฎรบุกรุกในภายหลังราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น โดยให้กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรมที่มีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01²¹ และให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้²² ทำให้กรมป่าไม้ไม่ได้ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

¹⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตกองทัพ ภาคที่ 2, 3, และ 4 ประจำปีงบประมาณ 2526 นร (2 มีนาคม 2525).

¹⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กรมชลประทานขออนุญาตก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยเตยในอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา กษ (29 พฤษภาคม 2533).

²⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กษ (30 มีนาคม 2536).

²¹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ มท (4 พฤษภาคม 2536).

²² มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ กษ (22 สิงหาคม 2538).

(ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ดิน ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ และดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540²³ ในภาพรวมทั้งประเทศต่อไป

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ได้ก่อตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจ และขอบเขตที่รับผิดชอบของทั้งสองกรมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งมีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุม และป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิมที่มีอยู่ และเพื่อให้คนอยู่กับป่าไม้และอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด²⁴ จึงได้มีการแก้ไขปัญหาค้นที่อยู่ในป่าไม้ทุกประเภทเป็นการแก้ไขปัญหาค้นอยู่กับป่าในป่าทุกประเภท โดยอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินได้ในลักษณะ “แปลงรวม” ต่อมา ได้มีการร้องเรียนไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้แก้ไขปัญหาค้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติที่ตำบลบ้านทรายทอง จังหวัดนครราชสีมา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้รับทราบคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะดังกล่าว จึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวเสนอผ่านคณะกรรมการนโยบาย แนวทาง และมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาค้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติที่ตำบลบ้านทรายทอง จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปราจีนบุรี²⁵ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบการแก้ไขปัญหาค้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติที่ตำบลบ้านทรายทอง²⁶ โดยให้นำแนวทางการใช้เส้นปรับปรุงการสำรวจแนวเขต ปี พ.ศ. 2543 ในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) และเห็นชอบให้กันพื้นที่ที่ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติที่ตำบลบ้านทรายทอง โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินตามแนวทาง คทช. หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วแต่กรณี สรุปได้ดังนี้

1) เห็นชอบแนวทางการใช้เส้นปรับปรุงการสำรวจแนวเขต ปี พ.ศ. 2543 ในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ตำบลบ้านทรายทอง จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี²⁷ และให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี ร่วมกันตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ของจุดที่ไม่ชัดเจนให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน และเร่งรัดดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำแนวกันชน (Buffer Zone) ที่ชัดเจน เพื่อรักษาความสมบูรณ์ของพื้นที่มรดกโลกและสภาพพื้นที่ป่าไม้ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

2) เห็นชอบการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม โดยไม่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อรูปคดีความต่าง ๆ ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาของศาลแต่อย่างใด²⁸ และกำหนดแนวทางการคุ้มครองการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย

²³ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวน และอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา นร (22 เมษายน 2540).

²⁴ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาค้นที่อยู่ในป่าไม้ (ทุกประเภท) ทส (26 พฤศจิกายน 2561).

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, “คทช.เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาค้นที่อยู่ในป่าไม้.” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2566, <https://onlb.go.th/onlb/86-คณะอนุกรรมการนโยบายฯ/1118-คณะอนุกรรมการนโยบายฯ-1-2563>.

²⁶ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ตำบลบ้านทรายทอง นร (14 มีนาคม 2566).

²⁷ เพ็งอ้อ.

²⁸ เพ็งอ้อ.

3) เห็นชอบการดำเนินงานในพื้นที่ที่กันออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลานให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินตามแนวทาง คทช.²⁹ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป สำหรับพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ที่จะผนวกเพิ่มประมาณ 110,000 ไร่ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

4) เห็นชอบการดำเนินงานของภาครัฐในการประกาศหวงห้ามเขตที่ดินของรัฐให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ³⁰ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐ และหากประชาชนอยู่ในที่ดินของรัฐ ควรเร่งรัดให้เกิดการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการที่ คทช. กำหนด

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้ยกเว้นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541³¹ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ในส่วนมาตรการและแนวทางด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ “ข้อ 2.1 ในประเด็นที่รัฐจะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เฉพาะในกรณีอุทยานแห่งชาติทับลานสำหรับพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ที่จะผนวกเพิ่มประมาณ 110,000 ไร่ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

4. ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีที่ดินของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหลายหน่วยงาน และเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งมีการนำนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีมาใช้แก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในอุทยานแห่งชาติทับลาน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายจนก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เกิดจากได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 ก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติทับลาน พ.ศ. 2524³² บริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรีในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจรเข้มังคัง ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานดังกล่าว เป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตของป่าสงวนแห่งชาติเดิม ที่ได้ถูกประกาศไว้ก่อนทั้งหมด รวม 4 ป่า ได้แก่ ป่าครบุรี (พ.ศ. 2509) ป่าวังน้ำเขียว (พ.ศ. 2515) ป่าเขาจอมทอง (พ.ศ. 2523) และป่าแก่งดินสอฯ (พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2523) จากนั้น ปี พ.ศ. 2531 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531 เป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.)

²⁹ เพิ่งอ้าง.

³⁰ เพิ่งอ้าง.

³¹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ กษ (30 มิถุนายน 2541).

³² พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจรเข้มังคัง ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมาและป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524

การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตของอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น ตามความในมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518³³ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นการทับซ้อนกันของเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในบริเวณที่มีโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) ซึ่งเป็นไปตามผลการสำรวจการถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

4.1 ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย

ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายสามารถแยกเป็น 3 กรณีดังนี้

- 1) การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ
- 2) การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

เนื่องจากแต่ละกรณีมีความเป็นมาและสภาพปัญหาของพื้นที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีความเหมาะสม จำเป็นต้องกำหนดประเด็นปัญหาให้ชัดเจน วิเคราะห์ถึงสาเหตุและที่มาของปัญหา การกำหนดมาตรการแก้ปัญหาโดยแสดงให้เห็นข้อดีและข้อเสียของแต่ละมาตรการเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาซ้ำสามารถสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.1.1 การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่า มีเจตนารมณ์และมีบทบัญญัติของการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมุ่งรักษาทรัพยากรธรรมชาติของชาติ แต่ไม่ต้องการให้กระทบต่ออาชีพเกษตรกรรมและวิถีชีวิตของประชาชน จึงกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เช่น ทำเหมืองแร่ เก็บหาของป่า อยู่อาศัย ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ หรือการใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ต้องการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติอยู่เช่นเดิม ไม่ต้องการให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปตามความในมาตรา 6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติมีความเคร่งครัดมากกว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย และกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับกฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ขัดแย้งกัน และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545³⁴ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจและขอบเขตที่รับผิดชอบของทั้งสองกรมไว้อย่างชัดเจนแล้ว จึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสองฉบับในเขตป่าเดียวกัน ประกอบกับได้มีรายงานผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map)³⁵ หากมีการทับซ้อนกันของเขตป่าสงวนแห่งชาติกับเขตอุทยานแห่งชาติให้ใช้แนวเขตอุทยานแห่งชาติเป็นหลักตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดิน

³³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4).

³⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

³⁵ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) ยศ (25 ธันวาคม 2561).

ของรัฐแบบบูรณาการ³⁶ หลักเกณฑ์ที่ 2 กรณีป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งกำหนดว่า แนวเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งมีเจตนาใช้แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเส้นแนวเขตในแผนที่มีความใกล้เคียงสอดคล้องกันให้ใช้แนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นหลัก

การทับซ้อนของเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทำให้เกิดประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกำหนดให้รัฐต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยคำนึงถึงความแน่นอนชัดเจน³⁷ และความต่อเนื่องของกฎหมายอันมีผลทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจเพื่อมิให้กระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รวมถึงนโยบายที่กำหนดให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติต้องมีความชัดเจน³⁸ โดยเฉพาะกรณีที่มีหน่วยงานอื่นใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานเข้าไปดูแลหรือรับผิดชอบพื้นที่เดียวกัน ดังนี้

1. การกำหนดให้มีมาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในที่ดินที่มีการทับซ้อนกันระหว่างเขตป่าสงวนแห่งชาติและที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

หากกรมป่าไม้ไม่มีการออกมาตรการที่ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันเขตป่าสงวนแห่งชาติกับอุทยานแห่งชาติทับลาน อาจเกิดข้อพิพาทระหว่างกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดในที่ดินที่มีการทับซ้อนกันที่ดินของรัฐระหว่างเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับลานโดยมิได้เพิกถอนสภาพพื้นที่ป่าไม้และเขตป่าสงวนแห่งชาติ อาจทำให้การใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน

2. กรณีดำเนินการโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายรัฐบาลตามความในมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการตามมาตรา 19 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และได้มีการกำหนดข้อยกเว้นให้บุคคลที่อยู่อาศัยหรือ ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยต้องเป็นโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายรัฐบาลและมีการตราพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งไม่ต้องรับโทษ หากปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 64 เนื่องจากในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ไม่อาจเป็นการยกเว้นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากการอนุญาตให้บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา 14³⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รวมทั้งกรณีที่พบว่าผู้กระทำความผิดเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ทับซ้อนกันโดยไม่ได้รับอนุญาตจะใช้อำนาจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามกฎหมาย ย่อมไม่สามารถทำได้ เพราะหน่วยงานนั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ แต่ถ้าไม่ดำเนินการใดอาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งสองหน่วยละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 'มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map)' < https://www.pacc.go.th/pacc_2015/onemap/features-grid2.html > สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2566.

³⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์อาน 2564) 300-302.

³⁸ พิรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, 'หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554) 216.

³⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14.

4.1.2 การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติทับลาน สามารถแยกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

4.1.2.1 กรณีการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในพื้นที่ดังกล่าว มีที่มาจากการประกาศเป็นเขตป่าไม้อาวุช จากนั้น ได้มีประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และต่อมาได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที จึงอาจกล่าวได้ว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผู้ดำเนินการแทน และเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว จึงมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 15189/2558⁴⁰ รวมทั้งที่ดิน ส.ป.ก.ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เท่าที่ไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของ ส.ป.ก. ในที่ดินส่วนนั้น จึงยังเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และตามเรื่องเสร็จที่ 694/2536⁴¹ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การแก้ไข้ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน อาจแยกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ยึดถือแนวทางแก้ไข้ปัญหาของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยเพิกถอนพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้เป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. และกำหนดให้นำพื้นที่ดังกล่าวจัดเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จากนั้น ให้เพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และดำเนินการตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562⁴²

ข้อดีของการแก้ไข้ปัญหาทำให้แนวเขตที่ดินที่ชัดเจนขึ้นและมีสถานะทางกฎหมายเพียงสถานะเดียว ลดผลกระทบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรในพื้นที่ เพราะราษฎรบางส่วนอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวโดยเชื่อว่าได้ที่ดินมาโดยสุจริต และสำคัญผิดในสาระสำคัญทำให้เข้าใจว่าการเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐตั้งแต่ก่อนมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ข้อเสียของการกันพื้นที่ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลานอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ เนื่องจากคุณสมบัติการเป็นมรดกโลกต้องเป็นแหล่งที่เกิดจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์หายาก หรือสวยงามเป็นพิเศษ เช่น แม่น้ำ น้ำตก ภูเขา และเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดสัตว์และพันธุ์พืชที่หายาก หรือที่ตกอยู่ในสภาวะอันตราย แต่ยังคงสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ซึ่งรวมถึงระบบนิเวศอันเป็นแหล่ง

⁴⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15189/2558.

⁴¹ เรื่องเสร็จที่ 694/2536 เรื่อง ทหาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

⁴² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มาตรา 7.

รวมความอุดมสมบูรณ์ของพืชและสัตว์ที่ทั่วโลกให้ความสนใจ⁴³ การกันพื้นที่ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติและอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยอาจส่งผลให้เกิดการลักลอบ ตัดไม้และการบุกรุกเข้าไปในเขตป่าเพิ่มขึ้น

แนวทางที่ 2 เพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกำหนดให้พื้นที่ทับซ้อนเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และให้ดำเนินการตามมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 หรือยึดแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561

ข้อดีทำให้ไม่ต้องเสียพื้นที่ป่าอนุรักษ์และรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รวมทั้งลดความขัดแย้งกับราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ สิ่งที่น่ากังวล คือ หากกฎหมายลำดับรองซึ่งต้องออกตามความในมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ไม่สามารถใช้บังคับได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจเป็นช่องว่างให้มีการบุกรุกอุทยานแห่งชาติมากขึ้น และหากราษฎรไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการพิจารณาของ คทช. อาจทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงอยู่ต่อไป

4.1.2.2 กรณีที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

เนื่องจากความเป็นมาของพื้นที่บริเวณนี้ เคยมีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร (ป่าแก่งดินสอ) ต่อมาได้มีการประกาศให้ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 895 ต่อมาได้มีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ดินที่ได้มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. เกินจากพื้นที่ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 รุกล้ำเข้ามาอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และได้มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. ภายหลังการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากในบริเวณนี้ ในขณะนั้นได้มีนโยบายให้การช่วยเหลืออพยพราษฎรที่อยู่อาศัยกระจ่ายในพื้นที่ป่าและจัดตั้งเป็น “บ้านไทยสามัคคี” เมื่อปี พ.ศ. 2520 ทำให้ราษฎรบางส่วนเข้าไปครอบครองที่ดินก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยเข้าใจว่าที่ดินที่ครอบครองได้มาโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมาย และราษฎรบางส่วนเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยยึดแนวทางการคุ้มครองการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย และเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในบริเวณนี้ อาจมีที่มาจากแผนที่แนบท้ายที่ประกาศตามกฎหมายแต่ละฉบับไม่มีความชัดเจนและไม่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง ดังนั้น ควรกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 ส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักควรเป็นของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับวิถีชีวิตของประชาชน ในส่วนของราษฎรที่อยู่ตามเงื่อนไข คทช. แล้ว ควรดำเนินการตามมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 สำหรับข้อดีของการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวข้างต้น คือ นอกจากทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องแนวเขตที่ดินและเกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้การรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้คงอยู่เช่นเดิมและสอดคล้องกับนโยบายกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ตามเป้าหมายนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และลดความขัดแย้งกับราษฎรในพื้นที่ป่าไม้

4.1.2.3 กรณีที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531 ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

⁴³ ศูนย์ข้อมูลมรดกโลก กระทรวงวัฒนธรรม, ‘อนุสัญญามรดกโลก’ < <http://164.115.22.96/convention.aspx> > สืบค้นเมื่อ 23 กันยายน 2566.

เนื่องจากบริเวณนี้ได้มีการดำเนินการโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) ในบริเวณพื้นที่รอยต่ออำเภอเสิงสาง อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา และบางส่วนของเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าครบุรี และอุทยานแห่งชาติทับลาน จากนั้น ได้การประกาศพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ภายหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งได้มีการเข้าสำรวจจริงวัดและออกส.ป.ก. 4 - 01 ให้กับเกษตรกรในพื้นที่โครงการไปแล้วบางส่วน ทำให้เกิดการทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก เนื่องจากรัฐมุ่งเน้นที่จะใช้วิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากและไม่ได้ทำประโยชน์ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้อำนาจแก่ส.ป.ก. ในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน จากนั้น ปี พ.ศ. 2532 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยยึดถือเขตอำเภอเป็นหลักเป็นการกำหนดพื้นที่เฉพาะเพื่อให้เป็นเขตดำเนินการเท่านั้น ตามมาตรา 25 วรรคสาม ซึ่งกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า หากมีความจำเป็นจะถือเขตอำเภอหรือตำบลเป็นหลักก็ได้ ยกเว้นเขตเทศบาล และสุขาภิบาล เพราะถือว่าเขตเทศบาลสุขาภิบาล มีเขตที่เป็นชุมชน จึงไม่เหมาะสมกับการจัดเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเฉพาะในป่าที่เสื่อมโทรม และมีราษฎรครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่เท่านั้น⁴⁴ ดังนั้น หากพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นป่าหรือเป็นป่าเสื่อมโทรมไม่มีราษฎรครอบครองและทำกินอยู่หรือเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ที่อาจเกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 ซึ่งจะมีการกั้นไว้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้จะไม่มอบให้ ส.ป.ก.

ดังนั้น การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งอำเภอเป็นเพียงการกั้นพื้นที่เพื่อเตรียมการจัดที่ดินให้ประชาชน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่มีแผนงาน และขาดงบประมาณในการดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรและกั้นพื้นที่คืนกรมป่าไม้ จนกระทั่งปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดปัญหาและต้องมีการตรวจสอบการออกเอกสาร ส.ป.ก. ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ประชาชนต้องตกเป็นผู้เสียหาย เช่นเดียวกับรัฐ รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากราษฎรบางส่วนเชื่อว่าได้รับแจกเอกสาร ส.ป.ก. โดยชอบ

แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรแยกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ควรใช้แนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในกรณีที่มีการทับซ้อนกันของแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ยึดแนวเขตของอุทยานแห่งชาติ และดำเนินการตามความในมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดยเพิกถอนประกาศพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ และกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน สำหรับข้อดีในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นสามารถดำเนินการได้ทันที เพราะเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย และสามารถรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้ได้ ส่วนข้อเสียราษฎรไม่ได้รับสิทธิเช่นเดียวกับที่ดิน ส.ป.ก.

แนวทางที่ 2 เพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วน และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะราษฎรบางส่วนอยู่มาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและราษฎรบางส่วนอยู่อาศัยและทำกินโดยไม่รู้กระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งเข้าไปครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการจัดสรรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและเชื่อได้ว่าทำหน้าที่แทนรัฐ แม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สำหรับข้อดีในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น ราษฎรยอมรับและได้อยู่ในที่ดินรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนข้อเสียราษฎรที่อยู่ในพื้นที่อื่นที่เกิดปัญหาในลักษณะคล้ายกันอาจยกเป็นข้อต่อสู้กับรัฐ

⁴⁴ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม กษ (1 มีนาคม 2537)

หากพิจารณาจากห้วงเวลาการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะพบว่า ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมีทั้งก่อนและภายหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ แต่เมื่อมาพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบของทางราชการหรือมติคณะรัฐมนตรีใด ที่กำหนดให้สามารถนำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไปประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้⁴⁵ ส่งผลให้กรมป่าไม้ในขณะนั้นไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้นำไปประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและไม่มีอำนาจโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้หากข้อเท็จจริงในทางกลับกัน ถ้าได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนแล้วมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติภายหลังทับซ้อน เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีฐานะเป็นทบวงการเมืองมิใช่บุคคลที่เป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน ที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันกฎหมายมุ่งประสงค์ให้ถือสิทธิเพื่อให้เอาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปมิได้มุ่งหมายให้มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ว่าจะประกาศก่อนหรือภายหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่สามารถดำเนินการทั้งสามกรณีได้

4.2 การใช้มติคณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหาคอขวดกฎหมาย

ในส่วนของเขตอุทยานแห่งชาติทับลานพบว่าได้มีการขออนุมัติผ่อนผันให้หน่วยงานราชการ ที่ดำเนินการตามโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าที่จนกว่าจะได้รับอนุญาต ตามระเบียบและกฎหมาย รวมทั้งได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 เรื่อง ผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ แบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติได้เสนอเรื่องดังกล่าวผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการนโยบาย แนวทาง และมาตรการ การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับ โดยทั่วไปว่าปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ภาครัฐได้มีความพยายามแก้ปัญหาโดยใช้ กลไกของมติคณะรัฐมนตรี และการใช้คณะกรรมการขึ้นมาแก้ไขปัญหาไม่ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน โดยเฉพาะการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานที่มี แนวทางแก้ไขปัญหที่ต่างกัน เนื่องจากไม่อาจก้าวล่วงหรือบังคับใช้อีกชุดหนึ่งยอมรับได้ เช่นเดียวกับมติของ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติไม่อาจมีผลผูกพันให้คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเห็นชอบหรือดำเนินการ ตามได้ เนื่องจากคณะกรรมการมีอำนาจแตกต่างกันตามที่กฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดไว้

ผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและคณะกรรมการ อุทยานแห่งชาติเกิดจากการที่ผู้ร่างกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นระหว่างการปะทะกันของอำนาจขององค์กรที่ เกิดขึ้นตามกฎหมาย คือ คณะกรรมการนโยบายที่ดินอีกทางหนึ่ง และคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติอีกทางหนึ่ง โดยลำดับชั้นกฎหมายของกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ต่างกัน ฉะนั้นไม่สามารถลบล้างหรือใช้อำนาจเหนือกฎหมายอีก ฉบับ และมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะใช้ในพื้นที่ต่างกัน ดังนั้น ต้องพิจารณาว่ากฎหมายใดมีความเฉพาะเจาะจง มากกว่ากัน ในที่นี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่าคณะกรรมการนโยบาย ที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จึงควรยึดตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ส่วนการที่มติ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้แนวทางการใช้เส้นการสำรวจแนวเขต ปี 2543 ในการปรับปรุงแผนที่ One Map พื้นที่ อุทยานแห่งชาติทับลาน ควรดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีการสำรวจแนวเขตที่ดินเป็นรายแปลงแล้วพบว่าเป็นป่าเสื่อม โทรมและมีราษฎรอาศัยอยู่ รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ หากยึดถือแนวเขตที่ดินที่สำรวจ เมื่อปี 2543 โดยไม่คำนึงถึงความเห็นของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติอาจนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติต่อไป

⁴⁵ เรื่องเสร็จที่ 294/2563 เรื่องหาข้อสรุปปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม.

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจากการศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหา ทำให้สามารถสรุปได้ว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีหน่วยงานรัฐกำหนดนโยบายให้มีการนำราษฎรอพยพราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ที่เกิดการสู้รบของพรรคคอมมิวนิสต์เข้าไปอยู่ในพื้นที่บางส่วนของเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยมีวัตถุประสงค์ให้อยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว และเมื่อเหตุการณ์สู้รบยุติลงจะจัดหาที่อยู่อาศัยและทำกินให้บริเวณอื่นให้ใหม่ แต่ด้วยนโยบายที่ไม่ชัดเจน ทำให้ราษฎรตกค้างอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว จากนั้น รัฐบาลได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การขาดงบประมาณขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทำให้การจัดที่ดินไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

เนื่องจากปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐเกิดขึ้นในอุทยานแห่งชาติหลายแห่งในประเทศไทย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจึงอาจใช้เป็นพื้นที่นำร่องและใช้เป็นพื้นที่ต้นแบบในการแก้ไขปัญหามีลักษณะเดียวกันในอุทยานแห่งชาติอื่นได้ ดังนั้น ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดิน ควรเริ่มจากการสำรวจแนวเขตที่ดินให้ชัดเจน มีการจำแนกประเภทที่ดินอย่างเหมาะสม และมีการจัดทำแผนที่โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายและใช้นโยบายที่ชัดเจน ตลอดจนต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวความเห็นขัดแย้งกันระหว่างมติของคณะกรรมการในแต่ละชุดอันส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นรูปธรรมจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สรุปดังนี้

1. การทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐระหว่างเขตป่าสงวนแห่งชาติกับเขตอุทยานแห่งชาติ ควรยึดแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 ซึ่งกำหนดให้ยึดถือแนวเขตอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก และเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน รวมทั้งควรเร่งรัดให้มีการออกมาตรการไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในมาตรา 6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

2. การทับซ้อนกันที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถแยกประเด็นการพิจารณาเป็น 3 กรณี ดังนี้

2.1 กรณีที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ แสดงเจตนาให้เห็นชัดเจนว่ารัฐบาล มีความต้องการที่จะกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น ควรกันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ที่ดินมีเพียงสถานะเดียวภายใต้หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและเกิดความชัดเจน รวมทั้งต้องคำนึงถึงสมรรถนะและสภาพพื้นที่จริงก่อนจำแนกที่ดินตามความเหมาะสมต่อไป

2.2 กรณีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ควรเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เว้นแต่ได้มีการสำรวจแนวเขตที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเป็นรายแปลงแล้วพบว่า สมรรถนะและสภาพความเป็นมาของพื้นที่เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลานและมีราษฎรอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยราษฎรเหล่านั้นต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยและยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและได้อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ออกจากที่ดินที่ครอบครองอยู่ และไม่เคยถูกดำเนินคดีหรือติดอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอันเป็นการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1) กรณีราษฎรที่อยู่มาก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ควรกำหนดให้สามารถอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และดำเนินการตามมาตรา 64 และมาตรา 65 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

2) กรณีราษฎรอยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติโดยเชื่อได้ว่า ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบ และพิสูจน์ได้ว่าได้ที่ดินมาโดยสุจริตแม้ภายหลังจะพบว่า การได้มาเป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการแทนรัฐ กรณีที่ราษฎรสมควรใจที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ควรมีการจัดที่ดินทำกินให้ตามสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของพื้นที่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และกำหนดให้ราษฎรเหล่านั้นสามารถอยู่อาศัยและทำกินตามมาตรา 64 และมาตรา 65 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ในกรณีที่ราษฎรไม่สมควรใจที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รัฐบาลอาจจัดหาที่ดินที่ทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้กับราษฎรเหล่านั้นได้ทำกินในลักษณะแปลงรวมตามสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของพื้นที่ โดยผ่านความเห็นชอบของ คทช. หรือกำหนดให้รัฐซื้อที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐ

2.3 กรณีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกเกินกว่ากำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรยึดแนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 ซึ่งกำหนดให้ยึดถือเขตอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก และในการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรควรต้องคำนึงถึงสมรรถนะและสภาพพื้นที่จริง และจำแนกประเภทที่ดินให้ชัดเจนว่าบริเวณใดมีความเหมาะสมที่จัดให้ราษฎรอยู่อาศัยหรือกำหนดเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมจะฟื้นฟูให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติหรือกำหนดให้เป็นพื้นที่กันชนระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติกับพื้นที่จัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกิน ในกรณีที่พบว่าราษฎรอยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติโดยเชื่อได้ว่า ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบ และพิสูจน์ได้ว่าได้ที่ดินมาโดยสุจริตแม้ภายหลังจะพบว่า การได้มาเป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการแทนรัฐ กรณีที่ราษฎรสมควรใจที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ควรมีการจัดที่ดินทำกินให้ตามสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของพื้นที่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และกำหนดให้ราษฎรเหล่านั้นสามารถอยู่อาศัยและทำกินตามมาตรา 64 และมาตรา 65 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ในกรณีที่ราษฎรไม่สมควรใจที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รัฐบาลอาจจัดหาที่ดินที่ทำกินแห่งใหม่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้กับราษฎรเหล่านั้นได้ทำกินในลักษณะแปลงรวมตามสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของพื้นที่ โดยผ่านความเห็นชอบของ คทช. หรือกำหนดให้รัฐซื้อที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐ

5.2 ข้อเสนอแนะ

การทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีสาเหตุหลักมาจากการนำนโยบายมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และเกิดข้อขัดแย้งระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเป็นปัญหาดกค้ำและสะสมมานาน ผู้เขียนมีความเห็นว่ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน จึงขอเสนอแนะดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติต้องบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ และจากข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐซึ่งมีสถานะของที่ดินตามกฎหมายอื่นอยู่ หน่วยงานของรัฐอื่นต้องเร่งดำเนินการออกมาตรการที่ไม่ต่ำกว่ามาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า มาตรการที่กฎหมายอื่นกำหนดไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวเขตของอุทยานแห่งชาติ หรือเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินของรัฐในพื้นที่ที่นำมาจัดเป็นอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และให้มีผลเป็นการไม่นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาการบังคับใช้เป็นการชั่วคราว ควรกำหนดให้มีสถานะทางกฎหมายเพียงฐานะเดียว จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 6 วรรคสาม ดังนี้

“-----ฯลฯ-----”

เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรการที่กำหนดไว้ในวรรคสอง ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือเปลี่ยนแปลงสถานะหรืออนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐ ที่นำมาจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ และมีให้นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเพิกถอนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐ”

5.2.2 การจัดทำประมวลกฎหมายป่าไม้

เนื่องจากในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ และการจัดการป่าไม้ที่มีการใช้บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดยแต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปัญหาการทับซ้อนของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานอันมีที่มาจากปัญหาการแนวเขตที่ดินตามกฎหมายแต่ละฉบับไม่ชัดเจน วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับต่างกัน การกำหนดเขตป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติ ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกพื้นที่ป่าไม้อื่นที่ทับซ้อนกันอยู่ พื้นที่นั้นจึงอยู่ในบังคับของกฎหมายหลายฉบับ เช่นเดียวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน การบังคับใช้กฎหมายจึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายที่มีได้มุ่งประสงค์ในการสงวนพื้นที่ป่าเป็นหลัก ยึดถือที่ดินที่มีได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นเขตป่าไม้ไม่มีการทำแผนที่แนบท้าย พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การกำหนดพื้นที่ป่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติ โดยออกกฎกระทรวงและต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติไว้แนบท้ายการเข้าไปดำเนินการกิจกรรมหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติจำเป็นต้องได้รับการอนุญาตตามกฎหมาย และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโดยจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสามฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่กระทำตามตามกฎหมายไว้ต้องโทษแต่บทกำหนดโทษในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ภายใต้คณะกรรมการของกฎหมายแต่ละฉบับ ที่มีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกัน อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการแต่ละชุดได้ เนื่องจากมติของคณะกรรมการแต่ละชุดไม่ผูกพันกัน ในกรณีที่เกิดการปะทะกันของอำนาจขององค์กรที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับขาดประสิทธิภาพ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 กำหนดให้ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้ โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง และส่งเสริมการให้มีการนำเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันจัดหมวดหมู่เดียวกันให้เป็นระบบเชื่อมโยงกันอย่างสมดุลโดยไม่มีการแก้ไขหลักการเดิม รวมทั้ง การจัดทำประมวลกฎหมายป่าไม้ จึงสามารถนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยกำหนดในประมวลกฎหมายป่าไม้ให้มีคณะกรรมการชุดเดียว และให้เป็นคณะกรรมการที่เกิดภายใต้บังคับใช้ประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน และเมื่อมีการจัดทำประมวลกฎหมายแล้ว ควรกำหนดให้มีการเรียกพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันเป็นพื้นที่เฉพาะเรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อไม่ให้ประชาชนและผู้ปฏิบัติงานไม่เกิดความสับสน เช่น “พื้นที่ชุมชนพิทักษ์ป่า” และชุมชนอยู่อาศัยและทำกิน ดุแลป่า ตัดไม้ที่เกิดเองตามธรรมชาติไม่ได้ ดุแลไม่ให้เกิดไฟป่า ขยายคาร์บอนเครดิต เพื่อให้นำพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันเรียกเป็นชื่อเฉพาะ

5.2.3 ยกเลิกการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอ

การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอจะมีผลเป็นเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อลดผลกระทบและปัญหาทำให้ประชาชน สับสน และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตควรยกเลิกการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอ ให้เหลือเพียงพื้นที่ดำเนินการราษฎรที่อยู่อาศัยและครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้มีการกันที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินและสามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรผู้นั้นได้ตามกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เฉพาะที่ดินที่สามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น จึงขอเสนอให้ยกเลิกการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอ ให้เหลือเพียงพื้นที่ดำเนินการ

5.2.4 การตรากฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แผนที่ One Map มาตรฐาน 1 : 4,000

เพื่อให้มาตรฐานระวางแผนที่และการสำรวจรังวัดที่ดิน เป็นมาตรฐานเดียวกันกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการที่ดินของรัฐทั้งประเทศ และหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลที่ดินของรัฐมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน เนื่องจากการกำหนดให้ใช้แผนที่ One Map มาตรฐาน 1 : 4,000 เป็นเพียงการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ และเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติใช้อำนาจผ่านคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบกับมติของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ อาจทำให้เกิดปัญหาขาดความต่อเนื่องในดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งการกำหนดให้ใช้แผนที่ One Map มาตรฐาน 1 : 4,000 ไม่ได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ อาจทำให้การแก้ไขปัญหาที่ได้ดำเนินการมาแล้วหยุดชะงัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติที่بلานที่จะต้องยึดแผนที่ที่มีมาตรฐานเดียวกัน และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แผนที่ One Map มาตรฐาน 1 : 4,000

บรรณานุกรม

กฎหมาย

ภาษาไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

มติคณะรัฐมนตรี

ภาษาไทย

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตกองทัพภาคที่ 2, 3, และ 4 ประจำปีงบประมาณ 2526 นร (2 มีนาคม 2525).

- , เรื่อง กรมชลประทานขออนุญาตก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยเตยในอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา กษ (29 พฤษภาคม 2533).

- , เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กษ (30 มีนาคม 2536).

- , เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ มท (4 พฤษภาคม 2536).

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม

- , เรื่อง สถานการณ์และแนวทางแก้ไขการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นร (22 เมษายน 2540).

- , เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ทส (26 พฤศจิกายน 2561).

- , เรื่อง ผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน นร (14 มีนาคม 2566).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, ‘อุทยานแห่งชาติทับลาน’ <https://www.dnp.go.th/mainnation/nationpark/_private/e7.htm>สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2564.

สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘ความเป็นมาอุทยานแห่งชาติทับลาน’ <http://park.dnp.go.th/visitor/nationparkshow.php?PTA_CODE=1040>สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2564.

ส่วนมรดกโลกทางธรรมชาติ กองการต่างประเทศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘มรดกโลก’ <<http://naturalworldheritage.dnp.go.th/>>สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2566.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, ‘แนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน’

<<https://onlb.go.th/6941-n6941>>สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

--, ‘แนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน’

<<https://onlb.go.th/6941-n6941>>สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566

--, ‘คทช.เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาทับลาน’ <<https://onlb.go.th/nlb/86-คณะอนุกรรมการนโยบายฯ/1118-คณะอนุกรรมการนโยบายฯ-1-2563>>สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2566.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘คณะรัฐมนตรีไทย’ <https://www.soc.go.th/?page_id=182>สืบค้นเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2565.

เอกสารอื่น ๆ

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 694/2536 เรื่อง ทหารหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 294/2563 เรื่อง ทหารหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.